

Bureau Strategische Kennisontwikkeling

De achtergronden van gemeentelijke prestaties

Strategische Kennis Op Maat, nr.3.



De achtergronden van gemeentelijke prestaties

Auteurs:

Dr. Peter Castenmiller

Drs. Marco Meesters

Drs. Bettine Pluut

© Zenc, december 2006

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Strategische Kennisontwikkeling

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | <i>Inleiding</i> | 7 |
| 2 | <i>Onderzoekopzet</i> | 9 |
| 2.1 | Literatuurstudie | 9 |
| 2.2 | Praktische verkenning | 9 |
| 2.3 | Hypothesen opstellen en case studies binnen vijf gemeenten | 10 |
| 2.4 | Rapportage | 11 |
| 2.5 | Beperkingen in het onderzoek | 11 |
| 3 | <i>Het beoordelen van gemeentelijke prestaties</i> | 13 |
| 3.1 | Gemeentelijke prestaties gedefinieerd | 13 |
| 3.1.1 | De burger als kiezer | 14 |
| 3.1.2 | De burger als klant | 14 |
| 3.1.3 | De burger als onderdaan | 15 |
| 3.1.4 | De burger als partner | 15 |
| 3.1.5 | De burger als gebruiker en wijkbewoner | 16 |
| 3.1.6 | De burger als belastingbetaler | 16 |
| 3.2 | Prestaties nader verkend | 16 |
| 3.2.1 | Nuanceringen van 'zwakke' prestaties | 17 |
| 3.2.2 | Politiek en bestuur | 17 |
| 3.2.3 | Interne organisatie | 17 |
| 3.2.4 | Externe beleidsontwikkeling | 18 |
| 3.2.5 | Orde en Gezag | 18 |
| 3.2.6 | Fysieke omgeving | 18 |
| 3.2.7 | Dienstverlening | 18 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.1 | Kwaliteit ambtelijke organisatie | 20 |
| 4.1.1 | De kwaliteit van ambtenaren | 20 |
| 4.1.2 | De kwaliteit van de gemeentesecretaris | 21 |
| 4.1.3 | Het verloop onder ambtenaren | 21 |
| 4.1.4 | De organisatiecultuur | 22 |
| 4.1.5 | De variabelen van invloed op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie | 23 |
| 4.2 | Politiek-bestuurlijke omgeving | 23 |
| 4.2.1 | Kwaliteit van wethouders en burgemeester | 23 |
| 4.2.2 | Verhouding binnen College van B&W | 24 |
| 4.2.3 | Kwaliteit Gemeenteraad | 25 |
| 4.2.4 | Verhouding Gemeenteraad en College van B&W | 25 |
| 4.2.5 | Bestuurscultuur | 26 |
| 4.2.6 | Continuïteit van bestuur | 26 |
| 4.2.7 | Verhouding tussen burgemeester en gemeentesecretaris | 27 |
| 4.2.8 | Rol van de media | 28 |
| 4.2.9 | De variabelen van invloed op de politiek-bestuurlijke omgeving | 28 |
| 4.3 | Verhouding tussen bestuur en maatschappij | 29 |
| 4.3.1 | Sociaal kapitaal | 29 |
| 4.3.2 | Vertrouwen van burgers in de politiek | 30 |
| 4.3.3 | Bevolkingsopbouw | 31 |
| 4.3.4 | De variabelen van invloed op de verhouding tussen bestuur en maatschappij | 32 |
| 4.4 | Randvoorwaarden | 32 |
| 4.4.1 | De omvang van een gemeente | 33 |
| 4.4.2 | Complexiteit problematiek | 35 |
| 4.4.3 | De leefomgeving van een gemeente | 36 |
| 4.4.4 | De perifere ligging | 36 |
| 4.4.5 | HBO- of universitair opleidingsinstituut | 37 |
| 4.4.6 | De organisatiecultuur | 37 |
| 4.4.7 | Imago organisatie | 38 |
| 4.4.8 | Herindeling | 39 |
| 4.4.9 | Integratie van organisaties | 39 |
| 4.4.10 | Verhoudingen tussen voorheen autonome gemeenten | 40 |
| 4.4.11 | Overzicht van randvoorwaarden | 41 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | <i>De hypothesen</i> | 43 |
| 5.1 | De kwaliteit van de ambtelijke organisatie | 43 |
| 5.2 | De politiek-bestuurlijke omgeving | 43 |
| 5.3 | Verhouding tussen het bestuur en de maatschappij | 44 |
| 5.4 | Randvoorwaarden | 45 |
| 5.5 | Configuraties | 46 |
| 6 | <i>Conclusies en aanbevelingen</i> | 49 |
| 6.1 | Operationaliseren en conceptualiseren | 49 |
| 6.2 | Aantallen respondenten | 49 |
| 6.3 | Configuraties van factoren en randvoorwaarden | 50 |
| 6.4 | Veelbelovende onderzoeksrichtingen | 50 |
| 6.5 | Onderzoeksmethoden | 52 |
| 7 | <i>Referenties</i> | 53 |
| | <i>Bijlage</i> | 55 |
| | Geïnterviewde personen tijdens de praktische verkenning (fase 2) | 55 |

Inleiding

Gemeenten vormen van oudsher een belangrijke bestuurslaag in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. In de afgelopen twintig jaar zijn bovendien, in weerkerende decentralisatie-operaties, de nodige taken aan gemeenten overgedragen, waardoor het bestuurlijk belang van gemeenten is toegenomen. In de laatste kabinetsperiode heeft dit zich doorgezet, met onder meer de nieuwe Wet Werk en Bijstand en de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning. Deze taakverzwaring heeft geregeld de vraag opgeroepen in hoeverre (vooral de kleinere) gemeenten in staat zijn om dergelijke taken op een verantwoorde wijze uit te voeren.

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de prestaties van gemeenten. Het spreekt voor zich dat deze tussen gemeenten sterk verschillen. Er zijn gemeenten die het al jaren 'goed doen', er zijn gemeenten die het al jaren 'slecht doen' en er zijn gemeenten die van een 'slechte' gemeente opgeklommen zijn tot een 'goede' gemeente.

Er is inmiddels veel onderzoek gedaan naar de prestaties van gemeenten (o.a. Denters et al., 1990; Toonen et al., 1998; Hiemstra, 2003), met name in de context van bestuurskracht. Vele beschouwingen zijn gewijd aan het operationaliseren van het begrip bestuurskracht en het selecteren, beschrijven en valideren van geschikte indicatoren. Aandacht voor de factoren en omstandigheden die invloed hebben op de prestaties van gemeenten is er vooralsnog wezenlijk minder geweest. Weliswaar is ook hiervoor eerder wel aandacht geweest, maar niet zo uitgebreid als voor het meten van de bestuurskracht.

In de literatuur wordt een aantal verklarende factoren voor prestaties van gemeenten genoemd. Zo wordt schaalgrootte (inwonertal) vaak als een belangrijke factor voor de prestaties van gemeenten gezien (zie bijv. Toonen en Van Dam, 1998). Andere verklaringen richten zich op de bestuurscultuur van een gemeente (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en lokale democratie, 2006), het vertrouwen van burgers in de politiek (zie Wesseling en Van Twist, 2006) of sociaal-economische factoren als inkomen of opleidingsniveau van de bevolking.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geïnteresseerd in de factoren die de prestaties van gemeenten beïnvloeden. De bepalende factoren en randvoorwaarden voor prestaties van gemeenten kunnen aanknopingspunten

bieden voor het ministerie om gemeenten te ondersteunen in het verbeteren van deze prestaties. Het ministerie heeft Zenc de opdracht gegeven een eerste verkennend onderzoek uit te voeren. In dit onderzoek trachten we een eerste tipje van de sluier op te lichten over deze factoren die de prestaties van een gemeente bepalen. Het onderzoek moet een aanzet geven tot een breder, meer fundamenteel onderzoek naar deze factoren. In dit onderzoek gaat het erom om een aantal mogelijke verklaringen boven tafel te halen.

In dit onderzoeksrapport wordt allereerst de onderzoeksopzet beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de prestaties van gemeenten; welke rollen speelt een gemeente en hoe kunnen prestaties beoordeeld worden? Voorts worden deze prestaties nader verkend door in een vijftal gemeenten die als zwak bekend staan, te kijken hoe zij op een aantal prestatiegebieden scoren. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de verklarende factoren achter prestaties van gemeenten. In hoofdstuk vijf, ten slotte, volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies en worden suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit vier fasen:

- 1 literatuurstudie;
- 2 praktische verkenning;
- 3 opstellen hypothesen en case studies;
- 4 rapportage.

Deze fasen worden hieronder beschreven.

2.1 **Literatuurstudie**

In de eerste fase zijn de belangrijkste inzichten uit de literatuur verzameld. Om te kunnen onderzoeken wat de oorzaken zijn voor gemeentelijke prestaties, is er allereerst inzicht nodig in wat onder 'gemeentelijke prestaties' wordt verstaan. In deze fase hebben definities en operationalisaties van dit begrip centraal gestaan. Vervolgens is gekeken naar bestaande inzichten in verklaringen voor deze gemeentelijke prestaties. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van een aantal relatief oude bronnen, zoals het 'Handboek voor Pastorale Sociologie' en het proefschrift van Brasz (1960). De reden hiervoor is de inschatting dat het raadplegen van deze bronnen kan leiden tot onverwachte en zinvolle inzichten in de achtergronden van prestaties van gemeenten.

2.2 **Praktische verkenning**

In fase twee is vervolgens een zestal gesprekken gehouden met mensen die in hun dagelijkse praktijk met de prestaties van gemeenten te maken hebben of hadden. Hierbij valt te denken aan inspecteurs, voormalig burgemeesters en adviseurs binnen gemeenten. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de mensen die in deze fase zijn geïnterviewd. De gesprekken hebben gediend om vanuit de praktijk te verkennen welke factoren de prestaties van gemeenten verklaren. Met deze praktische verkenning konden de inzichten uit de literatuurstudie worden aangevuld en aangepast.

2.3 Hypothesen opstellen en case studies binnen vijf gemeenten

Op basis van de bevindingen van de literatuurstudie en de praktische verkenning is een aantal hypothesen opgesteld over factoren die gemeentelijke prestaties beïnvloeden of bepalen. Vervolgens zijn vijf gemeenten geselecteerd die gangbaar bekend staan als 'zwakke gemeenten'. In deze gemeenten is met (voormalige) bestuurders gesproken over de gemeentelijke prestaties. Allereerst is gekeken wat nu maakt dat de gemeente bekend staat als een zwakke gemeente. Met andere woorden, de operationalisering van 'gemeentelijke prestaties' is in de praktijk getoetst. Vervolgens is tijdens de gesprekken gekeken naar elk van de hypothesen. Op basis hiervan konden de hypothesen worden aangevuld, genuanceerd en/of ontstond een eerste, tentatief inzicht in de aannemelijkheid van de hypothesen. Daarnaast is een aantal bronnen geraadpleegd over de problematiek en de prestaties van de vijf gemeenten. Zo zijn, indien voorhanden, de 'artikel 12' rapportages van de gemeenten bestudeerd en is een aantal gegevens uit de 'Atlas van de gemeenten' gebruikt. Tevens zijn de dossiers van burgemeestersbenoemingen gelicht.

Het onderzoek heeft zich door omstandigheden voornamelijk beperkt tot de prestaties van gemeenten in de laatste decennia. Pogingen om verder terug te kijken hebben niet voldoende vruchten afgeworpen. Om een historisch perspectief op prestaties van gemeenten te krijgen, is enerzijds 'oude' literatuur bestudeerd, zoals het 'Handboek voor Pastorale Sociologie' van Banning en het boek over Nederlands Communalisme van Brasz. Deze boeken gaven te weinig inzicht in de achtergronden van prestaties van gemeenten. Anderzijds zijn de dossiers van burgemeestersbenoeming, die in het Nationale Archief zijn opgeslagen, gelicht. Deze dossiers bleken voornamelijk informatie over individuele burgemeesters- (kandidaten) te bevatten en weinig informatie op te leveren voor het onderzoek. In een vervolgonderzoek dient het historisch perspectief op andere manieren te worden gezocht.

Hoewel het de leesbaarheid van de rapportage zeker niet ten goede komt, hebben we er vanaf gezien om de geselecteerde gemeenten met name te noemen. In de context van deze verkenning hadden de 'case-studies' niet tot doel om tot een afgewogen en betrouwbare beschrijving van de oorzaken en achtergronden van hun bestuurskracht te komen. De verkenningen dienden er louter toe om zicht te krijgen op de aannemelijkheid van de verschillende hypothesen. In de praktijk betekent dit als één respondent in een bepaalde gemeente een situatie schetst die aansluit bij een bepaalde hypothese, dit inderdaad de hypothese aannemelijk maakt. Maar de

informatie die verkregen is van louter één persoon is op zichzelf ruim onvoldoende om te bepalen of de schets van de situatie adequaat en terecht is. Om te voorkomen dat de discussie – ten onrechte – zou verschuiven naar de vraag of de gemeente in kwestie met de per definitie selectieve typeringen voldoende recht wordt gedaan, is vermeden de naam van de gemeente te noemen. In hoofdstuk 4 wordt een klein aantal malen wel gerefereerd aan de situatie in de gemeente Dordrecht. Dit komt omdat Dordrecht niet één van de geselecteerde casussen is geweest om de hypothesen te toetsen. Met de gemeentesecretaris van Dordrecht is in een verkennend stadium gesproken over de initiatieven die daar zijn genomen om de bestuurskracht te versterken. Sommige van deze initiatieven zijn illustratief voor de hypothesen en worden daarom vermeld.

2.4 Rapportage

Tot slot is, op basis van de uitkomsten van voorgaande fases, een rapportage opgesteld.

2.5 Beperkingen in het onderzoek

Dit onderzoek begon als een zoektocht in de duisternis. Zowel bij de opdrachtgever als bij de onderzoekers bestond het gevoel dat er iets te vinden was, maar wat dat precies was, was onduidelijk. Er zouden structurele factoren bestaan die de prestaties van gemeenten jaar na jaar beïnvloeden en die ervoor zorgen dat sommige gemeenten er maar niet in slagen om goede prestaties neer te zetten. Welke factoren dit zouden moeten zijn en hoe de causale relaties liepen was onduidelijk.

Deze eerste rapportage kan worden beschouwd als het ontsteken van lampjes bij enkele richtingaanwijzers, op de speurtocht naar bepalende factoren voor de bestuurskracht van gemeenten. De geformuleerde hypothesen zijn te beschouwen als aanwijzingen voor vervolgonderzoek. Ook verschaft het onderzoek handvatten voor onderzoeksmethoden om de hypothesen aan te scherpen en te toetsen. De formulering van de geformuleerde hypothesen is zeker niet definitief. Zo is de richting van de causale relaties soms onduidelijk en dreigt het gevaar van cirkelredeneringen. Het onderzoek is al met al niet te beschouwen als een toetsing van hypothesen. De resultaten beperken zich, zoals aangegeven, tot een eerste formulering van mogelijk relevante hypothesen. Het doel van de rapportage is om een basis te leggen voor vervolgonderzoek.

3 Het beoordelen van gemeentelijke prestaties

De prestaties van gemeenten kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd en worden beoordeeld. In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuurstudie het begrip ‘gemeentelijke prestaties’ uitgewerkt. Vervolgens wordt geschetst hoe gemeenten die als zwak bekend staan op de onderscheiden prestatiegebieden scoren.

3.1 Gemeentelijke prestaties gedefinieerd

De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Peper, definieert in 1998 de kwaliteit van de gemeente als volgt:

‘Het scheppen en behouden van een veilige, leefbare en geordende woon-omgeving, samen met en ten behoeve van de burgers en de maatschappelijke organisaties, het leveren van basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid; een klantgerichte dienstverlening bij bijvoorbeeld rijbewijzen, paspoorten, vuilophaal, vergunningen en dergelijke; voldoende organisatorische sterkte om, ook bij verdere decentralisatie, een volwaardige partner in het publieke domein te zijn.’ (Ministerie van BZK, 1998)

Uit deze definitie blijkt dat gemeenten op veel verschillende manieren presteren, in veel verschillende domeinen. Voor het meten van de prestaties van gemeenten volstaat het dus niet om ééndimensionaal naar de prestaties te kijken. Prestaties moeten op verschillende dimensies worden onderscheiden en kunnen alleen in onderlinge samenhang goed beoordeeld worden.

Bij de beoordeling van gemeentelijke prestaties is bijvoorbeeld het perspectief van de burger en het bedrijf van belang. Aardema en Korsten (2006) onderscheiden zes burgerrollen¹. Van deze burgerrollen kunnen rollen van de gemeente en kwaliteitsdimensies worden afgeleid.

¹ Hiemstra (2003) hanteert een vergelijkbare onderverdeling van burgerrollen. Hij onderscheidt echter vijf rollen en noemt de burgerrol ‘belastingbetaler’ niet. Naar onze mening vormt de kwaliteit van de interne organisatie en daarmee samenhangend, de financiën in een gemeente, wel degelijk een dimensie die de prestaties van sommige gemeenten onderscheidt van andere gemeenten (denk bijvoorbeeld aan artikel-12 gemeenten). Om deze reden kiezen wij voor de zes burgerrollen van Aardema en Korsten (2006).

| Burgerrol | Rol gemeente | Kwaliteitsdimensie |
|--------------------------|-----------------------------|---|
| 1. Kiezer | Democratische representant | Kwaliteit van politiek en bestuur |
| 2. Klant | Dienstverlener | Kwaliteit van dienstverlening |
| 3. Onderdaan | Regeltoepasser en handhaver | Kwaliteit van orde en gezag |
| 4. Partner | Ontwikkelaar | Kwaliteit van externe beleidsontwikkeling |
| 5. Gebruiker/wijkbewoner | Beheerder | Kwaliteit van fysieke omgeving |
| 6. Belastingbetaler | Organisator | Kwaliteit van de interne organisatie |

Hieronder volgt een beschrijving van de burgerrollen en de gebieden waarop de gemeente dient te presteren om aan de behoefte van de burger tegemoet te komen. Deze prestatiegebieden zijn tegelijkertijd dimensies waarop de gemeente beoordeeld kan worden.

3.1.1 De burger als kiezer

Allereerst is er de burger als kiezer. De burger wordt in deze rol politiek gerepresenteerd. De rol van de gemeente is hiermee de democratische vertegenwoordiging van de burgers. Bij het beoordelen van de kwaliteit van politiek en bestuur kan gedacht worden aan betrokkenheid en ambitie van bestuurders, de mate waarin een gemeente slagkracht heeft, rekenschap afgeeft en indien nodig samenwerkt met organisaties.

Voorbeelden van indicatoren voor de prestaties van een gemeente op dit terrein zijn:

- opkomstpercentages bij lokale verkiezingen;
- het aantal protestpartijen in de raad.

3.1.2 De burger als klant

Ten tweede de burger als klant. De burger verschijnt gemiddeld één keer per jaar als klant aan het loket van de gemeente of maakt gebruik van digitale loketservice². De gemeentelijke prestatie op het gebied van dienstverlening kan beoordeeld worden door te kijken naar de service die een burger krijgt bij het (digitale) loket, de kwaliteit en snelheid waarmee burgerbrieven en -telefoongesprekken worden afgehandeld, de kwaliteit en snelheid van informatieverstrekking en de wijze waarop de gemeente omgaat met bezwaren en klachten van burgers.

² Aardema en Korsten (2006).

Informatie over de prestaties van een gemeente op dit terrein kan verkregen worden uit:

- monitor van Overheid.nl (gericht op elektronische dienstverlening);
- klanttevredenheidsonderzoeken van gemeenten;
- benchmark Publiekszaken (VNG en NVVB).

3.1.3 De burger als onderdaan

Als derde is er de rol van de burger als onderdaan. Belangrijk in dit verband is de primaire basisbehoefte veiligheid. De gemeente heeft de rol van regeltoepasser en handhaver en dient een bepaalde kwaliteit van orde en gezag te leveren. Die kwaliteit wordt bepaald door de wijze waarop de politie en brandweer functioneren en met calamiteiten wordt omgegaan. Maar er is meer: de rol als regeltoepasser betekent ook dat de gemeente vergunningen en andere beschikkingen afgeeft op basis van geldende regelgeving. De geloofwaardigheid is in het geding wanneer het gaat om het adequaat handhaven van regelgeving.

Informatie over de prestaties van een gemeente op dit terrein kan worden ontleend worden aan:

- veiligheidsmonitor (CBS);
- benchmark Brandweer (SGBO).

3.1.4 De burger als partner

De vierde burgerrol die kan worden onderscheiden is de rol van partner. Het betreft hier onder andere de wijze waarop de burger betrokken wordt bij de totstandkoming van beleid. De gemeente kan haar beleid, bijvoorbeeld op beleidsvelden als ruimtelijke ordening, economie en bedrijven, sociale en maatschappelijke voorzieningen en onderwijs interactief ontwikkelen. Burgerparticipatie heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Zo is er in het project vernieuwingsimpuls, ingericht ten behoeve van de ondersteuning van de introductie van het dualisme in het lokale bestuur, een overzicht geboden van de mogelijkheden waarover de gemeenteraad beschikt om burgers bij het raadswerk te betrekken³. Daarnaast is op dit terrein van belang in hoeverre de gemeente in staat is om beleid te maken en uit te voeren op de eerder genoemde beleidsvelden. In hoeverre is de gemeente bijvoorbeeld in staat om samen met private partijen bedrijventerreinen te ontwikkelen.

³ De Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie is een gezamenlijk project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Informatie over de prestaties van een gemeente op dit terrein is onder meer terug te vinden in:

- de rapportages van de VROM-inspectie.

3.1.5 De burger als gebruiker en wijkbewoner

Als vijfde is er de burger als gebruiker en wijkbewoner. De burger heeft behoefte aan een prettige en schone leefomgeving. De kwaliteit van de fysieke gemeente, waarvoor de gemeente als beheerder zorg dient te dragen, kan worden beoordeeld door te kijken naar lokale voorzieningen, milieu en groenvoorzieningen, gebouwen en verkeer en vervoer. Bij dit laatste valt te denken aan de bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Indicatoren zijn aan te treffen in:

- leefbaarheidsonderzoeken van gemeenten;

3.1.6 De burger als belastingbetaler

Tot slot heeft de burger ook de rol van belastingbetaler. De gemeente heeft in haar rol als organisator de verantwoordelijkheid effectief en efficiënt met belastinggelden om te gaan. Korsten en Aardema beschrijven vier prestatiegebieden van de gemeente als organisator: financiën, lokale lasten, personeel en management.

Indicatoren voor de prestaties van een gemeente op dit terrein zijn opgenomen in: De benchmark 'omvang ambtelijk apparaat', Berenschot (gecertificeerd door VNG).

3.2 Prestaties nader verkend

Voor ons onderzoek zijn vijf gemeenten geselecteerd die het imago hebben een 'zwakke gemeente' te zijn. Maar presteren deze gemeenten inderdaad onder de maat? En op welke gebieden dan wel? Hieronder wordt op deze vragen een eerste antwoord gegeven, waarbij zo weinig als mogelijk wordt ingegaan op de oorzaken van slecht presteren. Voor de goede orde zij opgemerkt dat wij geen intensief onderzoek gedaan hebben naar de prestaties van deze gemeenten op de verschillende terreinen. Het gaat om eerste indrukken.⁴

⁴ Een eerste aandachtspunt in de op te stellen onderzoeksagenda is daarmee dat meer gedetailleerd uitgewerkt zou kunnen worden wat verstaan wordt onder 'zwak presteren', en dat vervolgens wordt getoetst in hoeverre daarvan in diverse gemeenten sprake is.

3.2.1 Nuanceringen van ‘zwakke’ prestaties

Een eerste belangrijke bevinding van de case studies is dat alle respondenten de prestaties van de desbetreffende gemeente nuanceren. Allereerst omdat gemeenten in de meeste gevallen maar op één of een aantal dimensies ‘zwak’ presteren, terwijl zij op andere dimensies wel voldoende tot goed presteren. Een tweede reden voor de nuanceringen is dat ook voor de dimensies waarop een gemeente zwak presteert, geldt dat het allemaal wat minder zwart-wit ligt dan in de beeldvorming vaak naar voren komt.

3.2.2 Politiek en bestuur

De kwaliteitsdimensie ‘politiek en bestuur’ springt het meest in het oog. In alle onderzochte cases geeft men aan dat de gemeente haar rol van democratische representant matig tot slecht vervult. Politieke conflicten, bestuurlijke misstanden, met veel rumoer vertrekkende burgemeesters of wethouders trekken veelal de aandacht van de media en ‘kleuren’ zo sterk het imago van de desbetreffende gemeente. De nuanceringen van de gesprekspartners hebben veelal betrekking op het gegeven dat dit niet automatisch betekent dat de burgers in de desbetreffende gemeente niet betrokken zouden zijn bij de lokale gemeenschap en het bestuur van die gemeenschap. Voorts wijzen ze er op dat ondanks de soms heftige incidenten het bestuur veelal adequaat blijft functioneren, of zich in ieder geval snel herstelt. In veel gevallen wijten ze de incidenten aan een min of meer toevallige ‘clash’ tussen individuen, en zijn ze daarmee in tijd en impact beperkt van betekenis.

3.2.3 Interne organisatie

De kwaliteitsdimensie ‘interne organisatie’ is een tweede dimensie waarop de geselecteerde gemeenten matig tot slecht lijken te presteren. In de vorige paragraaf werd gesteld dat binnen deze dimensie de prestatiegebieden personeel, management, lokale lasten en financiën kunnen worden aangewezen. In de cases zijn met name op het gebied van financiën problemen geconstateerd.

Drie van de door ons onderzochte gemeenten zijn in het verleden artikel 12 gemeente geweest. Dit wijst erop dat zij onvoldoende in staat zijn geweest effectief en efficiënt met belastinggelden om te gaan. Hier kunnen uiteraard ook externe oorzaken aan ten grondslag liggen⁵. In hoofdstuk vier wordt hierop nader ingegaan.

⁵ Eén respondent gaf echter duidelijk aan dat gebrek aan geld nooit een reden is voor wanpresteren, maar een gevolg ervan.

3.2.4 Externe beleidsontwikkeling

Als het gaat om externe beleidsontwikkeling, oftewel het betrekken van burgers bij de totstandkoming van beleid, dan is de indruk ontstaan dat de ‘zwakke’ gemeenten hier onvoldoende in slagen. De politiek en gemeentelijke organisatie zijn sterk in zichzelf gekeerd en ‘regelen’ het beleid onderling, in enkele gevallen in achterkamertjes. In een aantal casussen wordt zelfs gesproken van minachting vanuit de politiek richting de burger.

Daarnaast blijken sommige gemeenten niet in staat om hun rol als externe beleidsontwikkelaar vorm te geven, met name als het aankomt op het uitvoeren van het beleid. De private partijen die betrokken zijn bij projecten als bedrijventerreinen en winkelcentra blijken keer op keer veel professioneler georganiseerd te zijn en veel meer (juridische) kennis in huis te hebben dan de gemeente.

3.2.5 Orde en Gezag

Een enkele gemeente scoort slecht als het gaat om het handhaven van orde en gezag. Relatief kleine groepen probleemjongeren zorgen in sommige gemeenten voor veel criminaliteit. Gemeenten slagen er niet in om deze problemen bij de kern aan te pakken, bijvoorbeeld door werkgelegenheid te creëren.

3.2.6 Fysieke omgeving

Een analyse van de prestaties van de zwakke gemeenten op de kwaliteitsdimensie ‘fysieke omgeving’ wijst erop dat als zwak bekend staande gemeenten op dit gebied niet opvallend zwak presteren. Slechts één gemeente lijkt er niet in geslaagd een goede fysieke omgeving voor haar inwoners te creëren. Er wordt melding gemaakt van eenzijdige woningbouw, wat het dorp onaantrekkelijk maakt voor rijkere en hoogopgeleiden.

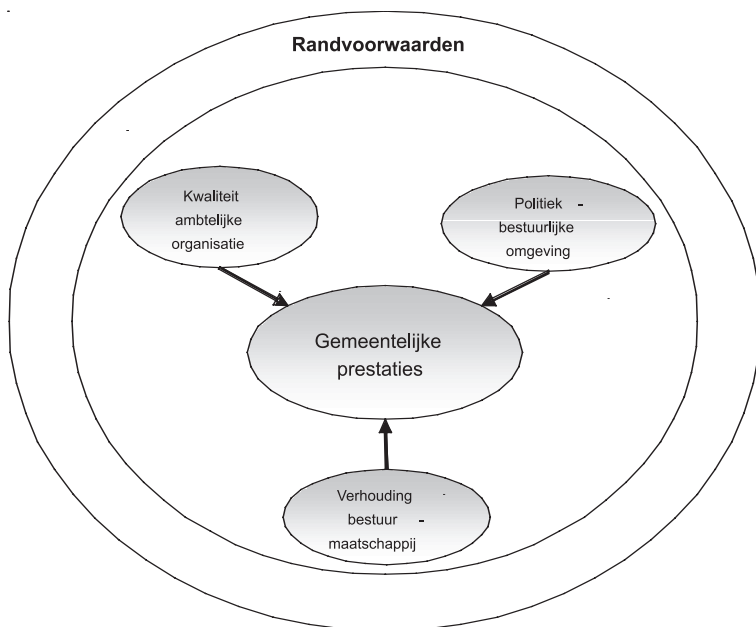
3.2.7 Dienstverlening

De kwaliteitsdimensie ‘dienstverlening’ is in de verschillende cases helemaal niet naar voren gekomen. De indruk is dat de oorzaak hiervan is dat er wat dit betreft geen problemen zijn.

4 Oorzaken van prestaties

In voorgaande twee hoofdstukken is ingegaan op de prestaties van gemeenten. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is echter niet om te operationaliseren wat prestaties van gemeenten zijn, maar om de achterliggende oorzaken van prestaties van gemeenten te identificeren. In dit hoofdstuk wordt dan ook een aantal hypothesen geformuleerd voor de oorzaken van zwakke prestaties van gemeenten. De hypothesen zijn onderverdeeld in drie categorieën: de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, de politiek-bestuurlijke omgeving en de verhouding tussen de gemeentelijke overheid en de samenleving. Deze drie categorieën bevatten hypothesen over directe oorzaken van zwakke prestaties van gemeenten. Daarnaast wordt er een aantal hypothesen over randvoorwaarden geformuleerd. Deze randvoorwaarden hebben geen directe invloed op de prestaties van gemeenten, maar hebben invloed op de oorzaken in de drie geïdentificeerde categorieën. In de volgende paragrafen worden de hypothesen beschreven. Voor elke hypothese wordt de (theoretische) onderbouwing beschreven. Op basis van een aantal korte case studies wordt deze theoretische onderbouwing vervolgens met bevindingen uit de praktijk aangevuld. Bovendien worden de relevantie en enkele voorzichtige inzichten over de aannemelijkheid van de hypothesen gepresenteerd.

In het onderstaand plaatje worden alle hypothesen schematisch weergegeven.



4.1 Kwaliteit ambtelijke organisatie

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie is één van de factoren die van invloed is op de prestaties van gemeenten. De ambtelijke organisatie is immers een bepalende factor voor de mate waarin het beleid, zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, ten uitvoer wordt gebracht. Daarnaast is de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor het ondersteunen van het college van B&W in het maken van beleid, bijvoorbeeld door het genereren van beleidsinformatie.

Hypothese 1: Een slechte kwaliteit van de ambtelijke organisatie zorgt voor zwakke prestaties van een gemeente.

Uit de case studies is gebleken dat in zwakke gemeenten de kwaliteit van de ambtelijke organisatie matig tot slecht is. In deze paragraaf zoeken we hier verklaringen voor.

4.1.1 De kwaliteit van ambtenaren

Zoals al bleek in hoofdstuk twee, wordt de kwaliteit van een organisatie in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die voor de organisatie werken. In hoeverre zijn mensen goed in staat om hun taken uit te voeren? En in hoeverre is de leiding van een organisatie in staat om richting te geven aan een organisatie? Kwaliteit kan worden geoperationaliseerd in professionaliteit (vakbekwaamheid). De eerste sub-hypothese luidt dan ook:

Hypothese 1a: Onprofessionele ambtenaren veroorzaken een lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Op basis van de bevindingen van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk. In één van gemeenten werd bijvoorbeeld gesteld dat sommige hoofden van diensten niet vakbekwaam genoeg waren. Zo was men gewend om de financiën op een 'dorpse' manier te regelen. Dat betekende dat er vele onbekende 'potjes' werden beheerd, die indien noodzakelijk konden worden ingezet. Het effect hiervan was dat een 'ad hoc'-beleid werd gevoerd, in plaats van een structurele en lange-termijn planning voor het aansturen van een professionele organisatie. Onder meer waren er geen investerings- en onderhoudsplannen en er was geen meerjarenbeleid. Geld werd besteed aan zichtbare, korte termijn projecten, waar ondermeer de sport sterk van profiteerde. De gemeente is daardoor uiteindelijk sterk verarmd. Dit terwijl

de streek en de gemeenschap als welvarend bekend staan. Sinds kort worden, mede dankzij een interim-manager en het nieuwe college, het onderhoud en het taakbeheer weer naar een aanvaardbaar niveau getild.

In een andere gemeente deden zich vergelijkbare problemen voor. De ambtenaren, die gewend waren te functioneren in een kleine gemeente, bleken na een recente herindeling niet de strategische en tactische vermogens te hebben om in een grote gemeente goed te functioneren. In een derde gemeente is de indruk dat sommige ambtenaren innovativiteit en betrokkenheid ontberen.

4.1.2 De kwaliteit van de gemeentesecretaris

Deze factoren lijken vooral te gelden voor de leidinggevende posities in de ambtelijke organisaties. Wanneer in de case studies de kwaliteit van ambtenaren als oorzaak voor zwakke prestaties genoemd werden, ging het op één gemeente na om de kwaliteit van leidinggevendens.

Hypothese 1b: Een onprofessionele gemeentesecretaris veroorzaakt een lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

De kwaliteit van de gemeentesecretaris is in verschillende case studies als verklarende variabele genoemd voor de zwakke prestaties van een gemeente. In de case studies bleek dat een gemeentesecretaris over verschillende competenties moet beschikken om zijn rol goed in te vullen. Zo moet hij daadkrachtig zijn, moet hij over leiderschapskwaliteiten beschikken en moet hij in staat zijn om samenwerking te sturen, bijvoorbeeld tussen de verschillende hoofden van diensten of sectoren. Een goede gemeentesecretaris is ook in staat om in zekere mate het bestuur aan te sturen: hij of zij moet samenwerking tussen de wethouders en de burgemeester bevorderen en kan een bemiddelende rol spelen in conflicten.

4.1.3 Het verloop onder ambtenaren

Als een gemeente erin slaagt om kwalitatief hoogwaardige mensen aan te trekken, is het tevens van belang dat de gemeente erin slaagt om deze mensen te behouden. Gemeenten waar het verloop van ambtenaren hoog is, zijn waarschijnlijk minder goed in staat om goede mensen vast te houden. Hypothese 1c luidt dan ook:

Hypothese 1c: Hoog verloop onder ambtenaren veroorzaakt lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Ook in de praktijk blijkt dit een belangrijke factor. Uit de case studies bleek dat gemeenten die niet aan een aantal randvoorwaarden kunnen voldoen, moeite hebben om goed personeel vast te houden. Randvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld liggen in de leefomgeving van een gemeente, in de organisatiecultuur van een gemeente of in de prestaties en het imago van een gemeente. Deze randvoorwaarden worden in paragraaf 4.4 verder uitgewerkt.

4.1.4 De organisatiecultuur

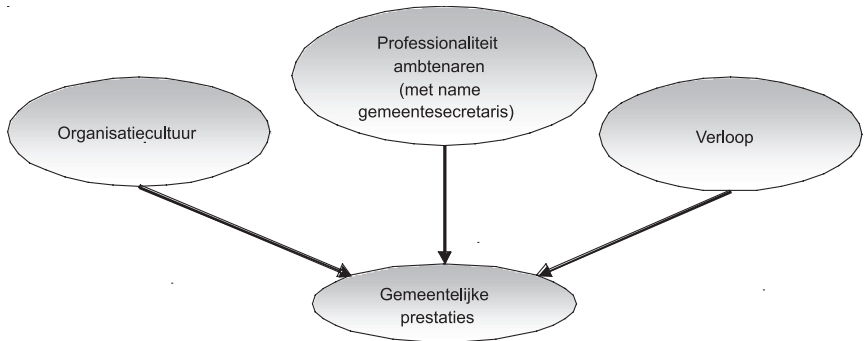
De organisatiecultuur kan ook de prestaties van (goede) ambtenaren sterk beïnvloeden. De term organisatiecultuur kan als volgt worden gedefinieerd: 'de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van een organisatie met betrekking tot hoe het er in hun organisatie dagelijks toegaat. Het betreft hier het geheel van geschreven en ongeschreven regels dat het sociale verkeer tussen de medewerkers van een organisatie onderling, als ook het verkeer met derden, kanaliseert en vorm geeft' (aangepast naar Sanders en Neuijen, 1992, p. 14). Een slechte organisatiecultuur kan dan ook een verklarende variabele zijn voor de prestaties van een gemeente.

Hypothese 1d: een slechte organisatiecultuur veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

In één van de door ons nader onderzochte gemeenten heerst naar mening van betrokkenen een cultuur van in zichzelf gekeerd zijn. Burgers worden niet of nauwelijks betrokken bij beleidsontwikkeling, waardoor de gemeente slecht scoort als het gaat om externe beleidsontwikkeling. Ook in een andere gemeente ontstond zo'n in zichzelf gekeerde cultuur. Externe mogelijkheden voor verbeteringen, zoals subsidies van het Rijk of de provincie, bleven uit. Hierdoor keerde de aandacht van de ambtenaren zich naar binnen en ging men 'zich met elkaar bezighouden'. De conflicten die hierdoor ontstonden, hadden een zeer negatieve uitwerking op de prestaties van de ambtelijke organisatie.

4.1.5 De variabelen van invloed op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie

De hierboven beschreven hypothesen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.



4.2 Politiek-bestuurlijke omgeving

Een andere verklaring voor de prestaties van gemeenten kan worden gezocht in de politiek-bestuurlijke omgeving van een gemeente. Het gaat dan om zaken als hoe het gemeentebestuur functioneert en hoe de sfeer in de gemeenteraad is. Gemeentebesturen veranderen natuurlijk regelmatig, maar tegelijkertijd zijn er structurele elementen die gemeentebesturen 'overleven'.

Hypothese 2: Een zwakke politiek-bestuurlijke omgeving, gedefinieerd als een bestuur met een zwakke bestuurlijke daadkracht, veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Korsten en Aardema (2006) noemen in hun onderzoek naar vallende burgemeesters, een aantal kenmerken van 'bestuurlijk risicovolle gemeenten'. Op basis van deze kenmerken komen we tot de volgende hypothesen.

4.2.1 Kwaliteit van wethouders en burgemeester

Net zoals de kwaliteit van de ambtenaren de kwaliteit van het ambtelijk apparaat voor een belangrijk deel beïnvloedt, beïnvloedt de kwaliteit van de bestuurders voor een belangrijk deel de bestuurskracht van de gemeente.

Hypothese 2a: Lage kwaliteit van bestuurders veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

In de case studies kwam een aantal essentiële kwaliteiten van bestuurders ter sprake. Zo bleek in één van onze gemeenten dat de burgemeester geen aansluiting kon vinden bij de wethouders. In de woorden van een voormalig burgemeester: 'ik toonde mooie vergezichten terwijl het de wethouders om de stoeptegels gaat.' Ook in de praktische verkenning werd het belang van de kwaliteiten van bestuurders benadrukt. Zo kwam de kwaliteit van de burgemeester uitgebreid aan de orde. Een voormalig burgemeester gaf bijvoorbeeld aan dat een burgemeester niet zelf moet willen scoren omdat hij/zij hiermee riskeert politieke onrust te creëren. Een burgemeester moet als de koningin zijn: dicht bij de mensen maar niet aanraakbaar. Een goede burgemeester laat mensen tot hun recht komen en zorgt ervoor dat processen goed verlopen. Ook investeert een goede burgemeester in trots: trots op de gemeente en de gemeentelijke organisatie. Bovendien doet een burgemeester er goed aan in het eerste jaar niet te veel te willen, maar 'eerst van de mensen te gaan houden'. Op deze manier bouwt hij/zij een bodem van krediet op, waardoor hij/zij later meer kan bereiken en zich ook fouten kan permitteren.

4.2.2 Verhouding binnen college van B&W

Naast de kwaliteit van individuele bestuurders, zijn ook de verhoudingen tussen de verschillende bestuurders van invloed op de prestaties van een gemeente. Als de bestuurders er niet in slagen om goed samen te werken, kan dit de besluitvorming flink belemmeren, waardoor de daadkracht van het bestuur afneemt.

Hypothese 2b: slechte verhoudingen binnen het college van B&W veroorzaken zwakke prestaties van een gemeente.

In één van onze gemeenten bestond het college gedurende enkele jaren uit acht wethouders. Het ging om twee wethouders van een grote, landelijke ('bestuurders'-)partij en verder wethouders van drie lokale partijen. Deze drie lokale partijen vertegenwoordigden elk één van de drie deelgemeenten. Dit betekende verschillen in bestuurscultuur en in belangen. Het is daarom niet zo verwonderlijk dat het ontbrak aan collegialiteit en dat het onderlinge vertrouwen laag was. Er werd bijvoorbeeld regelmatig geëkt. Doordat de tegenstrijdige belangen veroorzaakt worden door een herindelings, is de kans aanwezig dat zij gedurende meerdere collegeperioden problemen veroorzaken. Cultuurverschillen zijn zoals gezegd immers hardnekkig.

4.2.3 Kwaliteit gemeenteraad

Ook de kwaliteit van de gemeenteraad is van invloed op de prestaties van een gemeente op de kwaliteitsdimensie 'politiek en bestuur'. De gemeenteraad is immers het hoogste orgaan in een gemeente. Indien de gemeenteraad niet besluitvaardig is, belemmert dit het college in het nemen van beslissingen.

Hypothese 2c: een lage kwaliteit van de gemeenteraad veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

In de cases kwamen drie kenmerken van de gemeenteraad als relevant naar voren. Ten eerste werd vaak genoemd dat de verhoudingen tussen partijen in de raad van belang zijn. Zo waren de verhoudingen in één van de gemeenteraden over het algemeen erg gespannen. Er speelden allerlei persoonlijke frustraties, waardoor de raad niet meer puur bezig was met maatschappelijke belangen, maar tevens bezig was persoonlijke conflicten uit te vechten. Een tweede kenmerk van een zwakke raad blijkt versnippering⁶. Zo zaten in één gemeente op een gegeven moment elf fracties in de raad, terwijl er slechts 37 leden waren. Deze enorme versnippering leidde tot trage en moeilijke besluitvorming. Een derde kenmerk van een zwakke raad is de kwaliteit van de raadsleden. Zo zaten er mensen in de raad die om uiteenlopende redenen niet geschikt waren voor het vak. Dergelijke raadsleden kunnen de besluitvorming in de raad sterk verstoren. De opkomst van lokale partijen lijkt dit probleem in sommige gevallen, zoals in een andere gemeente bleek, te hebben verergerd.

4.2.4 Verhouding gemeenteraad en college van B&W

De verhouding tussen de bovengenoemde instituties, tussen de gemeenteraad en het college van B&W, is tevens van invloed op de prestaties van een gemeente. Het college is afhankelijk van de gemeenteraad om besluiten te nemen en goed te keuren. Indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen raad en college, kan geen goede en snelle besluitvorming plaatsvinden.

Hypothese 2d: een slechte verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

De cases geven geen duidelijk uitsluitsel over deze hypothese. Weliswaar is in het merendeel van de case sprake geweest van 'bestuurderscrises', waarbij wethouders of burgemeesters zich gedwongen zagen om voortijdig het ambt te verlaten.

De respondenten menen echter over het algemeen dat het steeds het gevolg was van toevallige omstandigheden, waarbij vooral 'personen elkaar niet lagen'. Een enkele respondent meent wel dat soms bestuurders al een slechte start kennen; burgemeesters die tweede op de voordracht waren, wethouders die na herindeling allemaal afkomstig zijn uit één kern. Dit kan tot gevolg hebben dat een raad de neiging krijgt om dit soort 'fouten' achteraf te herstellen.

4.2.5 Bestuurscultuur

De onderzoekers van de Begeleidingscommissie 'Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie' beargumenteren dat de prestaties van een gemeente, met name van het bestuur van een gemeente, worden bepaald door de bestuurscultuur in de gemeente. Deze bestuurscultuur, 'lokale tradities en omstandigheden, maar ook bestuursstijlen en omgangsvormen' (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en lokale democratie, 2006), vormt volgens de onderzoekers een betere verklaring voor de bestuurskracht dan de institutionele vormgeving van een gemeente. De dualisering, de institutionele verandering die in 2002 werd ingevoerd, heeft gemeenten de ruimte geboden om lokale variatie aan te brengen. De gemeenten moeten daarom zelf de bestuurskracht ontwikkelen door bestuurscultuur te ontwikkelen.

Hypothese 2e: een zwakke bestuurscultuur veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

In onze cases is tenminste één gemeente een duidelijk voorbeeld van een bestuurscultuur die de prestaties van de gemeente negatief beïnvloedt. In die gemeente heerst een zogenaamde 'dorpspolitieke' cultuur. Zo wilde de burgemeester een integriteitsbeleid invoeren, maar werd hij hierbij tegengewerkt. Er bestond een cultuur van het gezellig besturen en onderling dingen regelen en men wilde deze cultuur niet opgeven. Deze cultuur stond professionalisering in de weg. Ook ontbrak het aan een positieve, constructieve sfeer. Dit bemoeilijkte de besluitvorming. Zo was er in de gemeenteraad ook na herindeling een fractie actief waarvan het belangrijkste actiepunt was het ongedaan maken van die herindeling.

4.2.6 Continuïteit van bestuur

In de eerste oriënterende gesprekken werd wel gewezen op het gevaar van een langdurige dominantie van één (of een constellatie) politieke stroming(en) binnen een gemeente. Het feit dat deze stroming belangrijke invloed heeft op het bestuur

wordt een 'vanzelfsprekendheid', waardoor de 'sense of urgency' om nieuwe maatschappelijke uitdagingen voortvarend op te pakken afneemt. Hierdoor nemen de prestaties van die gemeente, zeker in relatieve zin, af, maar wordt het bestuur, vanwege de dominantie van een bepaalde stroming in de lokale samenleving, daar niet op gecorrigeerd.

Hypothese 2f: de continuïteit van het bestuur beïnvloedt de prestaties van een gemeente.

Dit probleem manifesteerde zich concreet in één van onze cases. In deze gemeente waren er vanuit de katholieke traditie al tientallen jaren dezelfde lokale partijen/-personen actief. Deze personen vertegenwoordigden 'deelbelangen', rond hun persoon of standsorganisatie (middenstanderspartij) en deden dat dus al tientallen jaren lang. Zakelijke, persoonlijke en politieke belangen waren niet meer uit elkaar te houden, terwijl er allerlei persoonlijke frustraties en tegenstellingen in de raad waren ontstaan die op onverwachte momenten konden opvlammen.

Overigens kan ook beargumenteerd worden dat de relatie tussen continuïteit van bestuur en de prestaties van een gemeente de andere kant op loopt: te weinig continuïteit in het bestuur kan zorgen voor constant wisselend beleid. Als beleid te veel wisselt, kan het moeilijk effectief worden.

4.2.7 Verhouding tussen burgemeester en gemeentesecretaris

In de sectie over de kwaliteit van het ambtelijk apparaat is al opgemerkt dat de gemeentesecretaris een sleutelpositie vervult in een gemeente. Ook de burgemeester vervult zo'n sleutelpositie als hoofd van het College. De verhouding tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris is dan ook van invloed op de prestaties van een gemeente. Als de burgemeester en de gemeentesecretaris niet goed met elkaar kunnen samenwerken, gaat dit ten koste van de daadkracht van het bestuur.

Hypothese 2g: een slechte verhouding tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Kenmerk van deze hypothesen is dat het geen structurele oorzaak betreft: de verhoudingen zijn voor een groot deel afhankelijk van de dynamiek tussen individuen. Toch kunnen er perioden zijn waarin een gemeente hinder ondervindt van een matige of slechte verhouding tussen burgemeester en gemeentesecretaris. Wel werden door een voormalig burgemeester in de praktische verkenning voorbeelden gegeven van gemeenten waarin 'de tandem' tussen burgemeester

en gemeentesecretaris ontbrak, waardoor zij niet in staat waren de ambtelijke organisatie een niveau hoger te tillen.

4.2.8 Rol van de media

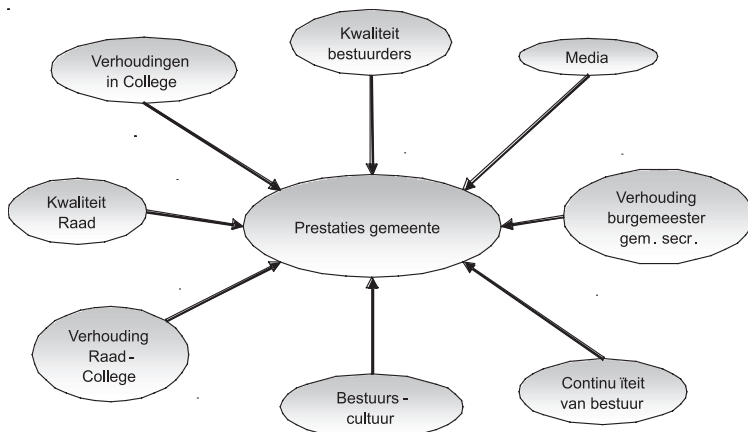
De media spelen een belangrijke rol in het vormen van de politiek-bestuurlijke omgeving in een gemeente. Indien de media constant negatief berichten over de politiek in een gemeente, ontstaat een negatieve sfeer. Deze negatieve sfeer kan overslaan op de Raad of het College, waardoor de bestuurlijke daadkracht af kan nemen.

Hypothese 2h: De media kunnen de prestaties van een gemeente negatief beïnvloeden

Sommige cases laten dit mechanisme zien. In één van de gemeenten bleven de media zeer negatief berichten over de herindeling. Zelfs lang na de herindeling werd nog gesproken van een 'fusie-gemeente'. Dit voedde de negatieve stemming in de gemeenschap en die negatieve stemming sloeg over op de Raad en het College. In een andere gemeente is de kwaliteit van de media volgens de respondent sinds enkele jaren verslechterd. De media berichten voornamelijk negatief over het functioneren van de lokale politiek. Dit leidt ertoe dat het imago van de gemeente verslechtert. Op deze manier vervult de gemeente in de ogen van de burger haar rol als democratisch representant onvoldoende.

4.2.9 De variabelen van invloed op de politiek-bestuurlijke omgeving

De hierboven genoemde hypothesen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.



4.3 Verhouding tussen bestuur en maatschappij

Een derde categorie van variabelen die de prestaties van gemeenten beïnvloeden wordt gevormd door de verhouding tussen het bestuur en de gemeenschap in een gemeente. Het betreft hier onder andere prestaties op de kwaliteitsdimensie 'externe beleidsontwikkeling'. Als er een goede relatie is tussen bestuur en gemeenschap, heeft het bestuur een gemakkelijker taak in het besturen van een gemeente.

Hypothese 3: Een slechte verhouding tussen het bestuur van een gemeente en de gemeenschap leidt tot zwakke prestaties van een gemeente.

De verhouding tussen bestuur en gemeenschap kan op een aantal manieren geoperationaliseerd worden. In dit onderzoek wordt gekeken naar sociaal kapitaal, het vertrouwen van burgers in de politiek en de bevolkingsopbouw.

4.3.1 Sociaal kapitaal

Een belangrijke externe factor die volgens de literatuur prestaties van overheden zou verklaren is sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is een term die de afgelopen 15 jaar in opkomst is in politicologisch en sociologisch onderzoek. Robert Putnam, een van de eerste om de term te (her)introduceren, definieert sociaal kapitaal als:

'Features of social life, networks, norms, and trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit' (Putnam, 1995).

Waar Putnam en andere auteurs zich concentreren op rijksoverheden, kan een vergelijkbare redenering worden gevolgd voor het belang van sociaal kapitaal voor lokale overheden (zie bijvoorbeeld Banning in de handboeken voor Pastorale Sociologie). Sociaal kapitaal vergemakkelijkt de coördinatie en samenwerking in een gemeenschap, waardoor maatschappelijke processen gemakkelijker verlopen. De overheid heeft dan ook een veel gemakkelijker taak in een gemeenschap met veel sociaal kapitaal dan in een gemeenschap met weinig sociaal kapitaal. Een gemeenschap met veel sociaal kapitaal heeft immers een groot zelf-regulerend vermogen. Een belangrijke indicator voor sociaal kapitaal in een gemeenschap is het lidmaatschapscijfer van sport- en recreatieverenigingen. Een andere indicator is het aantal wijkverenigingen. Dergelijke indicatoren zeggen iets over wat ook wel het maatschappelijk middenveld wordt genoemd.

Hypothese 3a: laag sociaal kapitaal veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

In de case studies komen we dit mechanisme niet tegen. Interessant genoeg geven de respondenten juist aan dat het sociaal kapitaal in de gemeenschappen van de zwak presterende gemeenten hoog is. Zo kent één van de gemeenten een zeer intensief en bloeiend verenigingsleven. In weinig gemeenten zijn zoveel evenementen met geregeld landelijke uitstraling, aldus de respondent. Het verenigingsleven bemoeit zich weinig met de politiek ('zolang men er maar geen last van heeft'). Oftewel, ondanks het bloeiende verenigingsleven bevindt de politiek zich op een eiland. Er is geen relatie tussen beiden. Ook in een andere gemeente is sprake van een sterk ontwikkeld vrijwilligers- en verenigingsleven. Echter, hier bleek dit veld erg gefragmenteerd: er was nauwelijks onderling contact tussen verschillende verenigingen uit de deelgemeenten.

Aan de hand van de cases kan niet worden aangetoond dat laag sociaal kapitaal slechte prestaties veroorzaakt. Wel kan worden geconcludeerd dat hoog sociaal kapitaal niet altijd leidt tot goede prestaties. Voor een vervolgonderzoek is interessant om de notie mee te nemen dat sociaal kapitaal op zich niet genoeg is, er moet ook een goede verstandhouding zijn tussen de maatschappelijke organisaties en het bestuur.

4.3.2 Vertrouwen van burgers in de politiek

In de literatuur wordt ook het vertrouwen van burgers in de overheid als verklarende variabele voor prestaties van gemeenten gezien. Banning (1960) spreekt in dit kader van de 'volksaard', een wat gedateerde term waarmee Banning doelde op de houding van burgers ten opzichte van de overheid is. Banning beargumenteert dat historische ontwikkelingen een bepaalde gedeelde houding ten opzichte van het gezag van de overheid kunnen veroorzaken.

Wesseling en Van Twist (2006) duiden een deel van deze relatie. Zij beargumenteren dat er sprake is van een wederzijdse relatie: de bestuurskracht van een gemeente en het vertrouwen van burgers in de lokale overheid versterken elkaar. Als burgers meer vertrouwen hebben in hun gemeente, kan de gemeente beter aan de verwachtingen voldoen. Dit zorgt er weer voor dat de prestaties van gemeenten beter zijn, waardoor burgers weer meer vertrouwen hebben in hun gemeente. Hieraan kan worden toegevoegd dat vertrouwen in de politiek leidt tot meer burgerparticipatie, en andersom.

Paardekooper en Van Hengel (2006) werken deze stelling verder uit. Zij beargumenteren dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening het vertrouwen van burgers in de overheid beïnvloedt. Met name de kwaliteit van de collectieve dienstverlening is hiervoor belangrijk.

Hypothese 3b: laag vertrouwen van burgers in de politiek leidt tot zwakke prestaties van een gemeente.

Vertrouwen van burgers in de politiek kan onder andere afgemeten worden aan de opkomstpercentages bij lokale verkiezingen. Dit zegt echter niet alles, zo laat één van onze gemeenten zien. De lokale politiek kende veel lokaal dienstbetoon; mensen in de gemeenschap wisten dat, waren daar wel cynisch over maar deden er toch ook aan mee. Weliswaar vond men de lokale politiek verwerpelijk, uiteindelijk was de opkomst bij verkiezingen altijd goed (in 2002 ongeveer 61% t.o.v. een landelijk gemiddelde van 57,7%⁷) en werden de lokale baasjes steeds weer herkozen. Er bestond onder de politici een zekere minachting voor de burgers, daar hoefde je geen rekening mee te houden.

4.3.3 Bevolkingsopbouw

Andere auteurs wijzen op het belang van demografische factoren voor de prestaties van gemeenten. Het 'Handboek voor Pastorale Sociologie' besteedt hier veel aandacht aan. Dit handboek tracht lokale gemeenschappen in Nederland te beschrijven en te beoordelen. Hierbij wordt gekeken naar factoren als:

- de samenstelling van bevolking, bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw of het opleidingsniveau;
- de 'sociale klasse' van de bevolking.

Vertaald naar 'moderne' indicatoren, komen we op de volgende indicatoren die van belang zijn voor de prestaties van gemeenten:

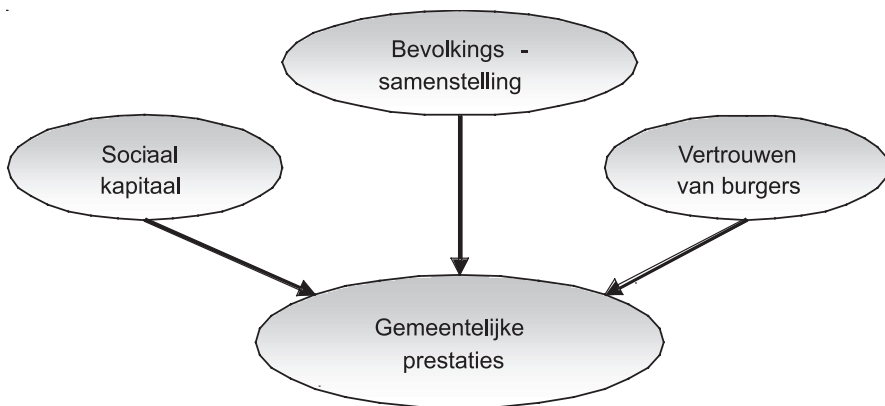
- leeftijdsopbouw;
- opleidingsniveau;
- arbeidsparticipatie;
- criminaliteit.

Hypothese 3c: Een zwakke bevolkingsopbouw leidt tot zwakke prestaties van een gemeente.

Een van onze respondenten geeft aan dat er sprake is van soort 'relatieve intellectuele armoede' in de gemeenschap, waardoor de gemeente het moeilijk heeft om kwalitatief goede mensen aan te trekken en te behouden. In een andere gemeente is sprake van een relatief hoog aantal mensen die in de bijstand zitten. Dit is veroorzaakt door de neergang van belangrijke industrieën. Hierdoor heeft de gemeente hoge kosten voor de bijstand. In een kleine gemeente lijken hoger opgeleiden na hun middelbare school weg te trekken naar grotere steden, waardoor het opleidingsniveau tevens wordt gedrukt. Dordrecht staat bekend als een gemeente die erin is geslaagd op te klimmen van een 'zwakke' naar een goed presterende gemeente. De gemeentesecretaris gaf tijdens een gesprek in de praktische verkenning aan dat de gemeente bewust heeft geïnvesteerd in bepaalde voorzieningen, zoals een hogeschool en horeca, om de stad aantrekkelijker te maken voor hoogopgeleiden.

4.3.4 De variabelen van invloed op de verhouding tussen bestuur en maatschappij

De hierboven genoemde hypothesen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.



Randvoorwaarden

In de voorgaande paragrafen zijn drie categorieën van oorzaken van zwakke prestaties van gemeenten beschreven. Zwakke prestaties kunnen veroorzaakt worden door een kwalitatief laagwaardige ambtelijke organisatie, door een slecht functionerende politiek-bestuurlijke omgeving of door een slechte verhouding tussen bestuur en maatschappij.

Er lijkt echter nog een aantal verklaringen voor zwakke prestaties van gemeenten te zijn. Deze verklarende factoren hebben niet direct invloed op de prestaties van gemeenten, maar beïnvloeden de reeds genoemde oorzaken. Zo zijn er factoren aan te wijzen die zorgen dat een gemeente niet in staat is om een kwalitatief goede ambtelijke organisatie op te bouwen en te behouden. In de volgende paragrafen worden dergelijke randvoorwaarden besproken.

4.4.1 De omvang van een gemeente

De omvang van gemeenten is door veel auteurs aangehaald als een verklarende variabele voor prestaties van gemeenten. Deze omvang heeft een directe relatie met de omvang van de ambtelijke organisatie en het aantal bestuurders (en hun bezoldiging) dat een gemeente zich kan veroorloven. De grotere omvang van de ambtelijke organisatie maakt functiespecialisatie mogelijk en vermindert de kwetsbaarheid van de organisatie als geheel. Hoe vanzelfsprekend deze redenering ook lijkt, zij is dat niet. Schaalgrootte heeft ook iets te maken met de ruimtelijke schaal, een 'randgemeente' in de Randstad met 30.000 inwoners heeft toch een heel andere 'bestuurskracht' dan een heel uitgestrekte gemeente daarbuiten, die met 30.000 inwoners toch al snel een regionale functie zal vervullen. Factoren als 'urbanisatiegraad' of 'omgevings-adressendichtheid', kunnen worden beschouwd als nuanceringen van schaalgrootte, die geacht worden een betere indicatie te geven van de aard van de gemeente dan louter inwonertal.

Herhaaldelijk wordt er ook op gewezen dat met een grotere omvang van een gemeente de complexiteit van de uitdagingen waarvoor die gemeenten staat, sterk toeneemt. Oftewel, weliswaar kan een grotere gemeenten zich meer ambtenaren 'veroorloven', en daarmee specialisaties binnen de organisatie mogelijk maken, dat is ook hard nodig vanwege de complexiteit van de binnen die gemeente bestaande problemen. Alleen verwijzen naar schaalgrootte is daarmee in ieder geval te simpel.

Brasz (1960) wijst ook op deze relatie tussen de omvang van een gemeente en de prestaties van een gemeente. Brasz beschrijft dat de gemeentelijke inspanningen historisch zijn toegenomen als gevolg van de groei van de bevolking. In gemeenten die een grotere groei kennen, is de lokale overheid belangrijker geworden en heeft ze meer taken op zich genomen dan in gemeenten met een kleinere groei. Ook de industrialisatiegraad van een gemeente hangt hiermee samen: in gemeenten met een hogere industrialisatiegraad is de activiteit van de lokale overheid sterker gegroeid dan in een gemeente met een lagere industrialisatiegraad. Met andere woorden: bevolkingsgroei en industrialisatie stellen de overheid voor maat-

schappelijke vraagstukken, waardoor meer van haar verwacht wordt in termen van prestaties. Ditzelfde geldt voor gemeenten met een centrumfunctie: ook van deze gemeenten wordt meer verwacht.

De discussie over herindelingen van gemeenten, die een hoogtepunt bereikte in het tweede kabinet Kok, onder Minister van Binnenlandse Zaken, Bram Peper, wordt veelal 'verengd' en op scherp gesteld door de omvang van een gemeente centraal te stellen. Beleid was dan ook dat kleine gemeenten moesten worden samengevoegd tot grotere gemeenten, waarmee ze beter in staat zouden moeten worden om aan de eisen van deze tijd te voldoen.

Uit onderzoek van het ministerie bleek dat herindelingen inderdaad een positief effect hebben op de prestaties van gemeenten. Echter, niet alle prestaties werden beter door herindelingen. Herindelingen leiden tot (Ministerie van BZK, 1998):

- minder kwetsbare en professionelere ambtelijke organisatie;
- geen verbeteringen op bestuurlijk vlak;
- geen verbetering van intergemeentelijke samenwerking;
- geen achteruitgang in betrokkenheid burgers;
- geen verschillen in lokale lasten.

Met andere woorden: schaalgrootte heeft met name invloed op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Op bestuurlijk niveau, net zoals op het niveau van de participatie van burgers, heeft de schaalgrootte geen invloed.

Hypothese 4a: een kleine gemeente heeft meer moeite om een kwalitatief hoogwaardige ambtelijke organisatie in te richten en te behouden dan een grote gemeente.

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben alle gemeenten dezelfde taken. Grotere gemeenten hebben niet alleen meer ambtenaren in dienst, ze kunnen ook kwalitatief betere mensen aantrekken, omdat ze hogere salarissen kunnen betalen. Vanuit die optiek is aannemelijk dat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie over het algemeen in grotere gemeenten hoger ligt. Daartegenover wordt vaak gesteld dat de complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen in kleinere gemeenten veelal geringer is, zodat een mindere kwaliteit van de ambtelijke organisatie niet problematisch is. Voorts wordt er wel op gewezen dat werken in een kleinere gemeente verschillende aantrekkelijke kanten heeft, zodat kwalitatief goede mensen, ondanks het feit dat ze wellicht elders kunnen verdienen, toch kiezen voor een kleinere gemeente.

Op de kleinste gemeente in onze selectie van cases is veel van de bovenstaande redenering van toepassing. Het vestigingsklimaat is prima, ambtenaren die er werken hebben een grote zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid. De problemen zijn redelijk overzichtelijk. Tegelijkertijd is onmiskenbaar dat in de ambtelijke organisatie een 'naar binnen gerichte' cultuur heerst en dat prikkels om zich verder te ontwikkelen ontbreken. Jonge, ambitieuze ambtenaren ervaren dat zij weinig van collega's kunnen leren en ervaren tevens dat doorgroeimogelijkheden vrijwel ontbreken. Om die reden zoeken zij toch snel hun heil in grotere gemeenten.

4.4.2 **Complexiteit problematiek**

In de voorgaande paragraaf werd deze randvoorwaarde reeds genoemd. De complexiteit van de problematiek in en rond een gemeente is van invloed op de prestaties van een gemeente. De complexiteit van problematieken kan beïnvloed worden door de omvang van een gemeente. Echter, ook kleine gemeenten kunnen met ingewikkelde problematieken te maken krijgen, die het voor hen moeilijk maakt om goede prestaties te leveren. Denk bijvoorbeeld aan kleine gemeenten in de regio Rijnmond die te maken hebben met grote risico's door hun ligging in de buurt van de haven.

Hypothese 4b: complexe problematiek veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Een voorbeeld van deze hypothese vinden we wederom in de kleinste gemeente van onze selectie. De gemeente kwam in de financiële problemen doordat de gemeente met complexe grondproblematieken geconfronteerd werd. Zo werd er bij een jonge nieuwbouwwijk gif in de grond gevonden. Dergelijke gebeurtenissen maakten dat de gemeente financieel in de problemen kwam en uiteindelijk artikel 12 gemeente werd.

Maar ook in een grotere gemeente treffen we een illustratie van deze hypothese aan. De economie in deze gemeente is sterk afhankelijk van teruglopende bedrijfstakken. Dit zorgt voor werkloosheid onder de bevolking en daarmee voor verarming van de gemeente. De gemeente is echter niet in staat om deze economische ontwikkelingen, die op nationaal of zelfs internationaal niveau ontstaan, het hoofd te bieden. Het gemeentebestuur vecht tegen de bierkaai, aangezien ze niet bij machte is de oorzaken van de problematieken aan te pakken.

4.4.3 De leefomgeving van een gemeente

Een aantal randvoorwaarden beïnvloeden de mogelijkheden van een gemeente om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan te trekken en vast te houden. Eén van deze randvoorwaarden is de kwaliteit van de leefomgeving. Een gemeente waarin het prettig wonen is, is waarschijnlijk beter in staat om hoger opgeleide mensen naar zich toe te trekken en kan dan ook gemakkelijker hoogwaardig personeel in dienst nemen en behouden.

Hypothese 4c: een gemeente met een slechte leefomgeving is slecht in staat om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan te trekken en vast te houden.

De leefomgeving wordt door vele factoren beïnvloed. Echter, als in de gesprekken concrete 'minder presterende' gemeenten werden genoemd, ontstond geregeld het gevoel dat het ging om gemeenten die zich binnen Nederland in een perifere gebied bevonden (kop van Noord-Holland, Oost-Groningen, Drenthe, Limburg, tegen de Belgische grens in Brabant, Zeeland). Als binnen de Randstad minder presterende gemeenten werden genoemd, dan was er, in relatieve zin, eveneens sprake van een 'uithoek', zoals bijvoorbeeld de Krimpenerwaard. Gemeenten die in perifere gebied liggen, zijn wellicht minder aantrekkelijk voor hoogopgeleiden om in te wonen.

4.4.4 De perifere ligging

Een andere randvoorwaarde van invloed op de kwaliteit van de mensen in een gemeente is de geografische ligging. Gemeenten uit perifere gebieden hebben meer moeite om professionele ambtenaren aan zich te binden en hebben moeite een gezonde doorstroming in de organisatie tot stand te brengen. Deze gemeenten hebben ook moeite om goede bestuurders aan te trekken.

Hypothese 4d: een perifere ligging maakt dat een gemeente minder goed in staat is om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan zich te binden.

De casus van een gemeente die ver van de Randstad ligt bevestigt dit beeld. De gemeente biedt weinig uitdagingen voor ambitieuze mensen. Ook is er, door gebrek aan werkgelegenheid, vaak geen werk te vinden voor de partner. Hoogopgeleiden kiezen dan ook vaak voor een vertrek naar de Randstad. Het aantrekken van hoogopgeleiden uit de Randstad blijkt keer op keer onhaalbaar.

Een variatie op deze hypothese zien we in een gemeente die juist vrij centraal in de Randstad ligt en ondanks een relatief grote omvang niet op kan tegen de grote uitstraling van het nabijgelegen Amsterdam. Deze wereldstad heeft een grote aantrekkingskracht op jonge professionals die een baan in de publieke sector ambiëren. Daardoor hebben kleinere gemeenten in de regio moeite om hoogwaardige professionals aan hun organisatie te binden.

4.4.5 HBO- of universitair opleidingsinstituut

Een HBO-instelling of een universiteit is een derde randvoorwaarde voor de kwaliteit van de mensen in een gemeente. Indien dergelijke instellingen relatief dichtbij zijn, is de kans groter dat er in de lokale politiek academici actief zijn, die over het algemeen beter in staat zijn om vanuit een breder perspectief politiek te bedrijven. Ook de kans op kwalitatief hoogwaardige ambtenaren is groter. Immers, indien jongeren die een HBO- of universitaire opleiding willen gaan doen in de buurt kunnen blijven wonen, is de kans groter dat ze ook na hun opleiding in de gemeente blijven wonen en in de gemeentelijke ambtelijke organisatie of de lokale politiek hun werk vinden.

Hypothese 4c: een gemeente zonder HBO-instelling of universiteit in de directe omgeving heeft meer moeite om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan zich te binden.

De cases illustreren deze hypothese. De combinatie van het ontbreken van een instelling voor hoger onderwijs en de perifere ligging maken dat jongeren die hoger onderwijs gaan volgen uit meer dan één van onze case-gemeenten vertrekken om zich definitief elders te vestigen. Hoewel een andere casus een ruim scala aan opleidingsmogelijkheden kent in een gemeente op minder dan 20 kilometer afstand deed zich hier eveneens het probleem voor, in die zin dat de aantrekkingskracht van deze gemeente dusdanig groot is dat jongeren alsnog de gemeente verlaten.

4.4.6 De organisatiecultuur

De organisatiecultuur van de ambtelijke organisatie is de vierde voorwaarde voor het aantrekken van goede mensen, met name kwalitatief hoogwaardige ambtenaren. De organisatiecultuur, reeds genoemd in paragraaf 4.1.4., beïnvloedt de mate waarin ambtenaren zich prettig voelen in de organisatie. Van een gemeente met een prettige organisatiecultuur in de ambtelijke organisatie mag dan ook verwacht worden dat ze beter in staat is om kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken en vast te houden.

Hypothese 4f: een ambtelijke organisatie die gekenmerkt wordt door een slechte organisatiecultuur is niet in staat om hoogwaardige ambtenaren aan zich te binden.

Probleem hierbij is om te definiëren wat een prettige organisatiecultuur is, aangezien hierbij verschillende percepties spelen. De case studies geven hiervoor aanwijzingen. Eén casus laat zien dat een sterke vervlechting tussen politiek en ambtelijke organisatie een negatieve invloed op de sfeer in de ambtelijke organisatie kan veroorzaken. De ambtelijke organisatie kon zich in al die jaren niet afschermen van de politiek. Er waren in korte tijd veel nieuwe mensen in de top benoemd maar die hadden onvoldoende ervaring met de politieke verhoudingen. De top-ambtenaren die wel waren blijven zitten, deden juist enthousiast mee aan de bestaande verhoudingen. Dat zorgde ervoor dat de 'nieuwen' meegezogen werden. Deze gemeente is met en na een herindeling sterk gegroeid, maar de kwaliteit van de ambtelijke organisatie was niet snel genoeg meegegroeid. Oftewel, de ambtelijke organisatie kwam veeleer in een negatieve spiraal terecht, waarbij echt goede mensen zo snel als mogelijk de gemeente ontvluchtten. Dit laatste verschijnsel deed zich ook voor een andere casus, eveneens een heringedeelde gemeente. Deze casus laat bovendien zien dat een 'ritsel-cultuur' ertoe kan leiden dat professionele krachten de gemeente verlaten. Twee MT-leden die uit het bedrijfsleven waren gerekruteerd, verdwenen weer snel toen zij met een onzakelijke cultuur werden geconfronteerd.

4.4.7 Imago organisatie

Een vijfde randvoorwaarde voor het aantrekken van kwalitatief goede mensen is het imago van de organisatie. Het imago van de ambtelijke organisatie van een gemeente bepaalt in hoeverre professionele ambtenaren en bestuurders zich prettig voelen in de organisatie. Een organisatie die een slecht imago heeft, bijvoorbeeld door zwakke prestaties in het verleden, is niet aantrekkelijk voor professionele ambtenaren en bestuurders.

Hypothese 4g: een slecht presterende organisatie heeft moeite om goede mensen aan te trekken en te behouden, waardoor een negatieve spiraal van zwakke prestaties ontstaat.

Wederom treffen we in onze casus een goede illustratie hiervan aan. In deze gemeente bleek dat goede ambtenaren niet het risico willen lopen om in een gemeente met een slecht imago hun naam op het spel te zetten. Ook in een andere casus is sprake van dit fenomeen; goede ambtenaren 'ontvluchten' de gemeente vanwege de zwakke prestaties en de lage kwaliteit van de (samengevoegde)

ambtelijke organisatie. Tot slot lijkt deze hypothese ook op te gaan in een derde casus. Hier verkiezen goede ambtenaren volgens de respondent gemeenten met een beter imago, zelfs nabijgelegen even kleine gemeenten, boven de eigen gemeente omdat de eigen gemeente een slechter imago kent. In deze context is vermeldenswaard dat in een eerder gesprek met betrekking tot ontwikkelingen in Dordrecht werd opgemerkt dat men heel bewust streeft naar het aantrekken van 'beter personeel dan men zich eigenlijk kan veroorloven'.

4.4.8 Herindeling

Herindelingen hebben over het algemeen tot doel om de prestaties van gemeenten te verbeteren (zie ook paragraaf 4.4.1.). In de praktijk blijkt echter dat deze prestatieverbeteringen niet altijd bereikt worden. Sterker nog, een herindeling kan leiden tot slechtere prestaties van de nieuwe gemeente. Zo blijkt dat de integratie van ambtelijke organisaties vaak moeizaam blijkt. Ook kunnen bestuurlijke of culturele verhoudingen tussen gemeenten dermate verstoord zijn dat ze de prestaties van een samengevoegde gemeente verzwakken. In de volgende paragrafen worden deze hypothesen uitgewerkt.

4.4.9 Integratie van organisaties

Een specifiek probleem met de kwaliteit van de ambtelijke organisatie doet zich voor na een herindeling. Het blijkt keer op keer (ook in het bedrijfsleven) dat het integreren van een aantal verschillende organisaties, allen met hun eigen werkwijze en cultuur, een enorme uitdaging is die veel aandacht van het bestuur en het management vergt en die bovendien vaak jaren duurt. Gedurende de tijd die nodig is voor een goede integratie van verschillende ambtelijke organisaties kunnen de prestaties van de nieuwe gemeente erg teruglopen. Bovendien blijken (wederom ook in het bedrijfsleven) lang niet alle integraties uiteindelijk succesvol.

Hypothese 4h: slechte integratie van ambtelijke organisaties na een herindeling veroorzaakt zwakke prestaties van de nieuwe gemeente

Wederom blijkt er sprake van een casus waar dit probleem zich manifesteert. Deze gemeente had na de herindeling grote moeite om de kwaliteit van de organisatie op peil te houden. Eén van de knelpunten bleek dat de ambtenaren die in dienst waren wel geschikt waren om in een kleine gemeente te functioneren, waar zaken wat gemakkelijker en informeler kunnen worden geregeld, maar niet geschikt waren om in een grote gemeente, waar een andere professionaliteit vereist is, te functioneren.

Ook in een onze andere ‘herindelings-casus’ bleek de integratie van de organisaties een groot probleem. Er was zelfs nauwelijks sprake van integratie: er waren bijvoorbeeld nog steeds drie afdelingen Ruimtelijke Ordening. In een derde casus heeft de herindeling langer geleden plaatsgevonden. In deze gemeente werden geen problemen ervaren met de integratie. Onduidelijk is wat er hiervoor heeft gezorgd dat de herindeling geen negatieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van de interne organisatie.

4.4.10 Verhoudingen tussen voorheen autonome gemeenten

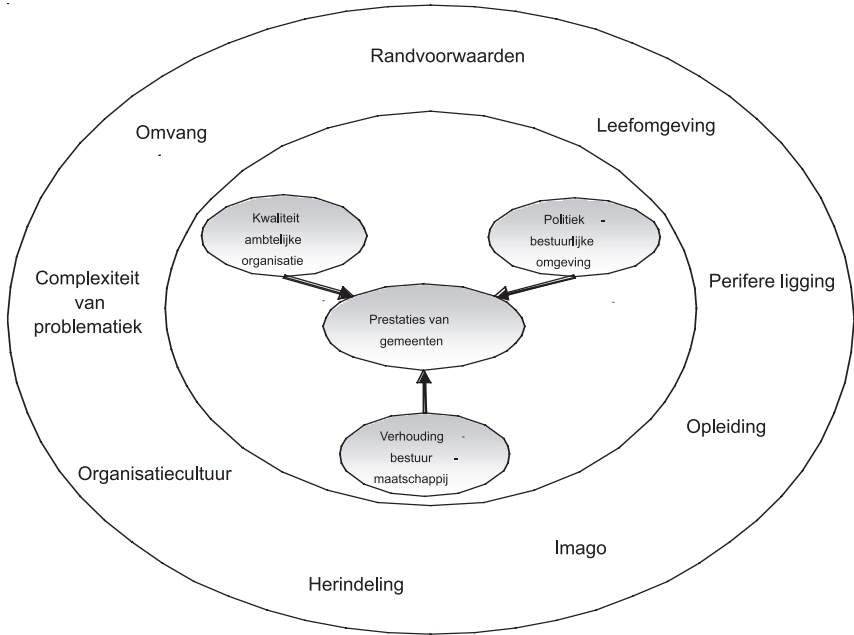
Een ander thema dat in de gesprekken aan de orde is gekomen, is het effect van herindeling. Een effect van herindeling kan zijn dat het (te) lang duurt voordat de nieuw gevormde gemeente zowel door de bestuurders als de burgers als een nieuwe ‘eenheid’ (gemeenschap) wordt ervaren. Hierdoor kan bijvoorbeeld de spreiding van voorzieningen over de gemeente ‘overdreven’ worden (elke kern zijn eigen sociaal-culturele accommodatie), waardoor de beschikbare middelen te versnipperd en niet effectief worden ingezet.

Hypothese 4i: in geval van heringedeelde gemeenten leiden slechte verhoudingen tussen de samengevoegde gemeenten tot zwakke prestaties van de nieuwe gemeente.

De eerder genoemde voorbeelden van een versnipperde gemeenteraad en college in één van onze casussen kan als illustratie van deze hypothese worden gezien.

4.4.11 Overzicht van randvoorwaarden

De genoemde hypothesen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.



5 De hypothesen

In het onderzoek is een aantal hypothesen geformuleerd. Hieronder worden alle hypothesen opgesomd en wordt de waarschijnlijkheid van de hypothese geïndiceerd.

5.1 **De kwaliteit van de ambtelijke organisatie**

Hypothese 1a: Onprofessionele ambtenaren veroorzaken een lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 1b: Een onprofessionele gemeentesecretaris veroorzaakt een lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 1c: Hoog verloop onder ambtenaren veroorzaakt lage kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 1d: een slechte organisatiecultuur veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

5.2 **De politiek-bestuurlijke omgeving**

Hypothese 2a: Lage kwaliteit van bestuurders veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 2b: slechte verhoudingen binnen het college van B&W veroorzaken zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 2c: een lage kwaliteit van de gemeenteraad veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 2d: een slechte verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

De cases geven geen duidelijk uitsluitsel over deze hypothese.

Hypothese 2e: een zwakke bestuurscultuur veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 2f: de continuïteit van het bestuur beïnvloedt de prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk. De richting van deze hypothese is echter onduidelijk.

Hypothese 2g: een slechte verhouding tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Dit betreft geen structurele oorzaak voor prestaties van een gemeente.

Hypothese 2h: De media kunnen de prestaties van een gemeente negatief beïnvloeden.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

5.3 Verhouding tussen het bestuur en de maatschappij

Hypothese 3a: laag sociaal kapitaal veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Deze hypothese dient op basis van de case studies verworpen te worden. De relatie tussen het maatschappelijk middenveld en het bestuur lijkt echter wel van belang voor de prestaties van gemeenten.

Hypothese 3b: laag vertrouwen van burgers in de politiek leidt tot zwakke prestaties van een gemeente.

Over deze hypothese kunnen op basis van de case studies geen uitspraken worden gedaan. Het probleem lijkt met name te zitten in de operationalisatie van de het vertrouwen van burgers in de politiek in opkomstpercentages bij verkiezingen. Lage opkomstpercentages zijn niet van invloed op de prestaties van gemeenten.

Hypothese 3c: Een zwakke bevolkingsopbouw leidt tot zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

5.4 Randvoorwaarden

Hypothese 4a: een kleine gemeente heeft meer moeite om een kwalitatief hoogwaardige ambtelijke organisatie in te richten en te behouden dan een grote gemeente.

Het aantal kleine gemeenten in de cases is beperkt. Op basis van de ene relevante casus is de hypothese aannemelijk.

Hypothese 4b: complexe problematiek veroorzaakt zwakke prestaties van een gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4c: een gemeente met een slechte leefomgeving is niet goed in staat om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan te trekken en vast te houden.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4d: een perifere ligging maakt dat een gemeente minder goed in staat is om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan zich te binden.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4e: een gemeente zonder HBO-instelling of universiteit in de directe omgeving heeft meer moeite om kwalitatief hoogwaardige ambtenaren en bestuurders aan zich te binden.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4f: een ambtelijke organisatie die gekenmerkt wordt door een slechte organisatiecultuur is niet in staat om hoogwaardige ambtenaren aan zich te binden.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4g: een slecht presterende organisatie heeft moeite om goede mensen aan te trekken en te behouden, waardoor een negatieve spiraal van zwakke prestaties ontstaat.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4h: slechte integratie van ambtelijke organisaties na een herindeling veroorzaakt zwakke prestaties van de nieuwe gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

Hypothese 4i: in geval van heringedeelde gemeenten leiden slechte verhoudingen tussen de samengevoegde gemeenten tot zwakke prestaties van de nieuwe gemeente.

Op basis van de case studies lijkt deze hypothese aannemelijk.

5.5 Configuraties

Het is aannemelijk dat de verschillende hypothesen met elkaar samenhangen. Het is zeer goed mogelijk dat bijvoorbeeld een gemeente die een perifere ligging kent geen instelling voor hoger onderwijs heeft, een lager opgeleide beroepsbevolking en daarmee moeite met het werven van hoogwaardige ambtenaren en bestuurders. Ook kan het zijn dat in gemeenten die heringedeeld zijn een aantal hypothesen samenkomen. Op basis van dit onderzoek kan geen uitspraak gedaan worden over dergelijke configuraties van hypothesen, dit zal in een vervolgonderzoek moeten worden ontwikkeld. Om hiertoe een aanzet te geven wordt in onderstaande tabel aangegeven welke hypothesen in de verschillende cases terugkwamen.

| Hypothese | Casus 1 | Casus 2 | Casus 3 | Casus 4 | Casus 5 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Ambtelijke organisatie | | | | | |
| 1a. Professionaliteit ambtenaren | X | X | X | X | |
| 1b. Professionaliteit gemeentesecr. | | | | | |
| 1c. Verloop | X | X | X | | |
| 1d. Organisatiecultuur | X | | | | |
| 2. Politiek-bestuurlijke omgeving | | | | | |
| 2a. Kwaliteit bestuurders | X | | X | | |
| 2b. Verhoudingen in college | X | | X | | |
| 2c. Kwaliteit raad | X | | X | | X |
| 2d. Verhouding raad-college | X | | | | |
| 2e. Bestuurscultuur | X | X | X | | |
| 2f. Continuïteit van bestuur | X | X | | | |
| 2g. Verhouding burgemeester-gemeentesecr. | | | | X | X |
| 2h. Media | | | X | X | |
| 3. Bestuur-maatschappij | | | | | |
| 3a. Sociaal kapitaal | | | | | |
| 3b. Vertrouwen van burgers | X | | | | |
| 3c. Bevolkingssamenstelling | X | | | | |
| 4. Randvoorwaarden | | | | | |
| 4a. Omvang | | | | | |
| 4b. Problematiek | X | | | | |
| 4c. Leefomgeving | X | | | X | |
| 4d. Perifere ligging | X | X | | X | |
| 4e. Opleidingsinstituut | X | | | | X |
| 4f. Organisatiecultuur | X | | | X | |
| 4g. Imago | X | | X | X | |
| 4h. Herindeling | | X | X | X | |

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is gezocht naar verklaringen voor structureel zwakke prestaties van gemeenten. Ten eerste zijn de prestaties van gemeenten nader uitgewerkt. Daarnaast heeft het onderzoek geresulteerd in een aantal hypothesen over factoren, die de prestaties van gemeenten direct verklaren, en over randvoorwaarden, die indirect van invloed zijn op de prestaties van gemeenten. De aannemelijk van de hypothesen is op basis van een aantal verkennende case studies 'getoetst'. Op basis van deze voorlopige toets kan worden geconcludeerd dat er het aannemelijk is dat er structurele factoren zijn die de prestaties van gemeenten beïnvloeden. In de volgende paragrafen wordt een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek geschetst.

6.1 **Operationaliseren en conceptualiseren**

Dit onderzoek vormt een eerste verkenning van de problematiek van de structureel zwakke prestaties van een aantal gemeenten. In dit onderzoek is getracht de oorzaken van deze zwakke prestaties te achterhalen. Een aantal concepten die daarbij gebruikt zijn, behoeven echter in een vervolgonderzoek meer operationalisering en conceptualisering. Een voorbeeld vormt het begrip 'zwakke prestaties' van een gemeente. In dit onderzoek is op basis van de indeling van Aardema en Korsten getracht dit begrip te conceptualiseren. Het is echter nog niet goed mogelijk geweest om de zwakke prestaties daadwerkelijk te kwantificeren en precies aan te geven wat die zwakke prestaties dan inhouden. In dit onderzoek is een aantal cases onderzocht, waarvan breed het 'gevoel' leeft dat deze gemeenten structureel zwakke prestaties leveren. Het verdient echter de aanbeveling om in een vervolgonderzoek het concept van zwakke prestaties wat verder uit te diepen.

6.2 **Aantallen respondenten**

Een andere aanvulling voor vervolgonderzoek ligt in het aantal respondenten dat wordt betrokken bij het onderzoek. In deze fase is slechts een aantal mensen betrokken geweest. Zo is er in de praktische verkenning een aantal gesprekken gevoerd met mensen die in hun dagelijkse praktijk te maken hebben met gemeenten en is er in de case studies met iemand van elke gemeente gesproken. Met name de case studies leverden relevante informatie op voor het onderzoek. Echter, één gesprek per case is veel te summier om gefundeerde conclusies te

kunnen trekken. Ook is het aantal van vijf cases hiervoor te klein. Voor vervolgonderzoek geldt dan ook de aanbeveling om meer cases te onderzoeken en meer gesprekken te voeren.

6.3 Configuraties van factoren en randvoorwaarden

Het lijkt er tevens op dat de gevonden factoren onderling samenhangen. De inzichten tot nu toe wijzen in de richting dat de prestaties van een gemeente wellicht afhankelijk zijn van de configuratie van verschillende elementen, zoals sociaal-economische structuur, kwaliteit van het bestuur, grootte en ligging van de gemeente. De sociaal-economische structuur kan daarbij van bijzonder belang zijn. Zo bepaalt het opleidingsniveau en daaraan gerelateerd de aanwezigheid van hoge scholen en universiteit of een gemeente relatief makkelijk een hoge kwaliteit ambtenaren en bestuurders aan kan trekken. De samenstelling van de bevolking en van woonwijken heeft grote invloed op de aanwezigheid of afwezigheid van problematieken op het gebied van veiligheid en armoede. Gemeenten in perifere (sociaal-economisch zwakke) gebieden hebben moeite om juist kwalitatief sterke bevolkingsgroepen aan zich te binden. Zeker bij gebrek aan goede vervolgopleidingen verlaten kansrijke jongeren de streek. De beperkte werkgelegenheid in dat gebied belet deze jongeren om later terug te keren. Hierdoor lukt het de gemeente ook slecht om kwalitatief goede ambtenaren in dienst te krijgen of te houden.

Het vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het benoemen van deze elementen en de configuraties om zo te kijken welke configuraties van factoren en randvoorwaarden de prestatie van een gemeente voorspellen.

6.4 Veelbelovende onderzoeksrichtingen

In het onderzoek is een hele lijst van hypothesen geformuleerd en onderzocht. Een aantal richtingen lijken veelbelovend om in vervolgonderzoek uit te diepen.

De eerste is de rol van de organisatiecultuur in het verklaren van prestaties van gemeenten. De organisatiecultuur lijkt van grote invloed, omdat ze bepaalt hoe ambtenaren hun werk uitvoeren én of een gemeente in staat is om goede ambtenaren te behouden. Deze hypothese vereist meer verdieping. Zo kan onderzocht worden wat de rol is van bepaalde sleutelpersonen in de organisatie bij het in stand houden van een bepaalde organisatiecultuur. De persoon van gemeentesecretaris bijvoorbeeld kan een instituut worden voor het in stand houden van een starre organisatiecultuur.

Een ander relevant onderwerp dat verder uitgezocht dient te worden is de rol van breuken in de sociale ontwikkeling van een gemeente. Dergelijke breuken in een regio/gemeente zoals geforceerde herindelingen, plotselinge economische en sociale crises; sterke groei die niet bijgehouden wordt door de gewenste groei van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, kunnen problemen geven voor gemeenten.

Een derde onderwerp voor vervolgonderzoek is de relatie tussen sociaal kapitaal en de politieke kwaliteit van een gemeente. De hypothese dat meer sociaal kapitaal leidt tot betere prestaties moet op basis van dit onderzoek worden verworpen. Er lijkt echter wel een relatie te liggen tussen de mate van verwevenheid van maatschappelijk middenveld en bestuur en de prestaties van een gemeente. Gemeenten waarin een grote kloof is tussen het maatschappelijk middenveld en het bestuur hebben meer moeite om sociale vraagstukken op te lossen. Dit verdient meer aandacht in vervolgonderzoek.

Een vierde onderwerp dat nader onderzoek behoeft is de rol van 'weeffouten' uit het verleden. Gemaakte keuzes, zoals de aanstelling van de 'verkeerde burgemeester', een geforceerde herindeling of een ongelukkige hand bij de keuze van wethouders, kunnen later tot grote problemen uitgroeien. De mechanismen die hierachter liggen kunnen verder onderzocht worden.

Een vijfde onderwerp is de samenhang tussen oorzaken van zwakke prestaties en de verschillende dimensies van prestaties. In dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om aan te tonen dat bepaalde oorzaken zwakke prestaties op een bepaalde dimensie veroorzaken. Het is echter wel aannemelijk dat deze verbanden bestaan. Zo is het aannemelijk dat een zwakke kwaliteit van de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld veroorzaakt door een perifere ligging en een zwak imago, leidt tot lage prestaties op de dimensies dienstverlening en orde en gezag. Dergelijke verbanden kunnen in vervolgonderzoek nader onderzocht worden.

Tot slot moet de conclusie getrokken worden dat het toch vooral mensenwerk blijft. Als mensen elkaar niet liggen of als er 'oud zeer' is tussen mensen, kan dit de prestaties van een gemeente dramatisch beïnvloeden.

6.5 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden. Op basis van literatuurstudie en een praktische verkenning zijn hypothesen opgesteld, die vervolgens in een aantal case studies zijn getoetst. Voor het vervolgonderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

Maak gebruik van meer case studies. De onderzochte cases hebben de meest concrete inzichten opgeleverd. Middels case studies bleek het mogelijk om hypothesen, die op basis van literatuuronderzoek en een praktische verkenning waren opgesteld maar nogal abstract bleven, te concretiseren. In case studies komen concrete mechanismen beter naar voren dan in brede, algemene gesprekken. Ook is het interessant om een aantal voorbeelden van goed presterende gemeenten te onderzoeken.

Daarnaast verdient het doen van meer historisch onderzoek een aanbeveling. Door beperkte tijd is er in dit onderzoek niet veel verder terug gekeken dan circa 25 jaar. Een aantal onderzoeksonderwerpen die hierboven beschreven zijn, zoals de weeffouten uit het verleden, vragen echter om meer historisch onderzoek.

Een andere invalshoek voor vervolgonderzoek is het sociaal-psychologisch perspectief. Met name het onderzoek naar de dragers van organisatiecultuur en de invloed van menselijk handelen lijken geschikt voor dergelijk onderzoek.

7 Referenties

Aardema, H. en Korsten, H. (2006). *De staat van de gemeente; op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*.

Banning, W. (1953). *Handboek voor Pastorale Sociologie*, Den Haag.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en lokale democratie (2006), *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag.

Brasz, H.A. (1960), *Veranderingen in het Nederlands Communalisme: de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Arnhem.

Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *Krachtige gemeenten; beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*. Den Haag.

Paardekooper en Van Hengel (2006), 'Gemeenten en Vertrouwen'. *Openbaar bestuur, tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek*, nr. 4, pp.32-34.

Putnam, R.D. (1995), 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *Journal of Democracy*, nr. 6, p. 65-78.

Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York.

Sanders, G. en Neuijen, B. (1992), *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen:

Wesseling, H. en Van Twist, M. J. W. (2006), 'Innoveren en besturen', *Openbaar bestuur: tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek*, 4, p. 2-5.

Bijlage

Geïnterviewde personen tijdens de praktische verkenning (fase 2)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de functie en naam van de personen die tijdens de tweede fase zijn geïnterviewd.

| Functie | Naam |
|--|---|
| Toezichthouder van een provincie | Dhr. H. Moïze de Chateleux |
| Gemeentesecretaris | Dhr. Henk Wesseling en dhr. Nico van de Poel |
| Adviseur EGEM | Mevr. Kristel Lammers |
| Voormalig burgemeester | Dhr. Bert Fleers |
| Inspecteur Openbare Orde en Veiligheid | Dhr. Rick de Rooy |
| Voormalig commissaris van de Koningin | Dhr. Jos van Kemenade |

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bureau Strategische Kennisontwikkeling
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
janneke-buur@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Productiebegeleiding, vormgeving en print

Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

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

Februari 2007