

Verborgen krachten

Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Oktober 2014

Uitgevoerd door:

Juriaan van Kan, MSc.

Dr. Marieke van Genugten

Mr. drs. Jan R. Lunsing

Prof. dr. Michiel Herweijer

Radboud Universiteit



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Feitelijke verschillen ondanks formele gelijkheid	3
1.2	Vraagstelling en onderzoeksopzet	7
2	Bestuurskracht.....	9
2.1	Uitkomsten van bestuurskrachtonderzoek.....	9
2.2	Drie dimensies van bestuurskracht	10
2.3	Conclusie	12
3	Operationalisatie van invloedrijke factoren.....	14
3.1	Methode.....	14
3.2	Taakzwaarte	14
3.3	Hulpbronnen voor bestuurskracht.....	15
3.4	Samenvattend	18
4	Vijf soorten gemeenten.....	20
4.1	Typen gemeenten in de literatuur	20
4.2	Een typologie op basis van een kwantitatieve benadering.....	25
4.3	Achtergrondfactoren.....	29
4.4	Een model voor het meten van bestuurskracht.....	30
5	Verschillen in bestuurskracht	32
5.1	Minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Nederstreek	34
5.2	Minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten: Lagerstad.....	39
5.3	Welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Hogedorp	43
5.4	Welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Hooghestreek.....	47
5.5	Welvarende, minderkernige centrumgemeenten: Hoogherstede	51
5.6	Drie overige typen	55
6	Conclusie	59
6.1	Taakzwaarte	59
6.2	Hulpbronnen	60
6.3	De bestuurskracht van vijf typen gemeenten	62
6.4	Kantttekeningen en aanknopingspunten voor vervolgonderzoek	63
6.5	Ten slotte.....	64
	Literatuur.....	66
	Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie	69
	Bijlage 2. Vragenlijst	70
	Bijlage 3. Kengetallen telindexen	82
	Bijlage 4. Gemeentenamen per type.....	83
	Bijlage 5. Radarplots hulpbronnen voor bestuurskracht	88

1 Inleiding

1.1 Feitelijke verschillen ondanks formele gelijkheid

Vanuit het perspectief van Grondwet en Gemeentewet zijn alle gemeenten gelijk. Vanuit deze formele invalshoek verwacht de wetgever van elke gemeente dat zij haar wettelijke en zelf geformuleerde taken naar behoren vervult. Is er sprake van een toereikende taakbehartiging dan wordt gesproken over een bestuurskrachtige gemeente. Bestuurskrachtig wil zeggen dat *deze gemeente het vermogen heeft om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) constateert dat de taken waarvoor de 403 gemeenten in 2014 staan aanzienlijk verschillen in zwaarte. Voor deze verschillen in taakzwaarte moeten gemeenten waar mogelijk worden gecompenseerd. Bij het berekenen van de hoogte van de *algemene uitkering* uit het gemeentefonds wordt al decennialang een poging gedaan op objectieve wijze rekening te houden met de verschillen in taakzwaarte.

Zo leidt bijvoorbeeld een groter aantal kernen tot een hogere uitkering en krijgen gemeenten die voor omliggende gemeenten centrumfuncties vervullen eveneens een hogere uitkering. Verschillen in de welvaart van de inwoners werken ook door in de berekening van de passende uitkering uit het gemeentefonds. Rijkere gemeenten kunnen in doorsnee een hogere opbrengst uit de lokale heffingen ontvangen en ontmoeten een lager beroep op de sociale voorzieningen. Dit betekent dat de uitkering uit het gemeentefonds voor deze gemeenten met een meer welvarende bevolking lager kan uitvallen dan bij gemeenten met minder vermogende inwoners. Ook de demografische samenstelling van de bevolking (ontgroening, vergrijzing, krimp) speelt een rol bij het berekenen van de hoogte van de algemene uitkering.

In totaal wordt met zo'n veertig achtergrondfactoren (verfijningen) rekening gehouden bij het vaststellen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Bijvoorbeeld ook de oeverlengte van kanalen en andere wateren vormt een factor die tot hogere uitgaven kan leiden. Een groter aantal inwoners of woningen leidt eveneens tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds.

Ook de meeste *specifieke uitkeringen* van de beleidsdepartementen bieden een compensatie voor lokale verschillen in taakzwaarte. Heeft een gemeente meer Wajongers, bijstandsgerechtigden en/of werknemers in de sociale werkvoorziening dan ontvangt deze gemeente per 1 januari 2015, op grond van de Participatiewet van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een hogere specifieke participatie-uitkering. Ook bij de specifieke uitkering op grond van de Wet op de Jeugdzorg wordt rekening gehouden met het zeer uiteenlopende beroep dat vanuit de bevolking op de jeugdzorg wordt gedaan. Ook met ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen houdt rekening met het aantal leerlingen dat in een gemeente primair onderwijs volgt bij de hoogte van de financiële vergoedingen aan gemeenten.

Onze eerste conclusie kan dus zijn dat bij de bekostiging van de gemeentelijke taken door het rijk in hoge mate rekening wordt gehouden met verschillen in taakzwaarte. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij min of meer objectieve achtergronden die van invloed zijn op de zwaarte van de lokale taak. Dit bepaalt tot op zekere hoogte de bestuurskracht van een gemeente.

Figuur 1.1 is een poging om de bovenstaande redenering te visualiseren. Er worden bovenin het middelste venster twee elementen van belasting genoemd. Onderin het middelste venster worden twee elementen van belastbaarheid (hulpbronnen) genoemd. In deze Figuur 1.1 beperken we ons tot de financiële hulpbronnen waarbij de inkomsten uit lokale heffingen nog ontbreken. Het aspect bestuurskracht volgt in het laatste venster. Bij bestuurskracht gaat het immers om een evenwicht: kun je als gemeente voldoende hulpbronnen mobiliseren om de taken waarvoor je staat ook adequaat uit te voeren.

Figuur 1.1. *Achtergronden, taakzwaarte en hulpbronnen.*

Achtergronden	Taakzwaarte: centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid	Bestuurskracht
	Hulpbronnen: algemene uitkering specifieke uitkering	

De hoogte van de inkomsten (en dus ook de potentiële uitgaven) van een gemeente zijn een belangrijke (onmisbare) hulpbron, maar hun beschikbaarheid is geen voldoende voorwaarde voor een bestuurskrachtig gemeentebestuur. Niet alle vormen van doelmatige dienstverlening zijn direct afhankelijk van de hoeveelheid euro's die daarvoor op de begroting ter beschikking worden gesteld. Daar komt nog bij dat het budget waarover de gemeenten kunnen beschikken om de behartiging van hun taken te bekostigen sinds de recessie van 2008 onder druk staan. In dit verband heeft het kabinet Rutte-Asscher in de Troonrede 2013 gewezen op het belang van *burgerkracht*.

Stel bij wijze van voorbeeld dat de gemeenteraad zich conformeert aan het rijksbeleid en zich ten doel heeft gesteld om 60% van het gewone huishoudelijke afval gescheiden in te zamelen zodat het kan worden hergebruikt, dan is dat niet iets dat de reinigingsdienst in een gemeente zelfstandig voor elkaar kan boksen. Met hulp van de eigen inwoners is een scheidingsdoelstelling van 60% echter haalbaar, zo lieten verschillende gemeenten waaronder Skarsterlân zien. Uit onderzoek (Marintel, 2007; Rekenkamercommissie Gemeente Ten Boer, 2008; SenterNovem Uitvoering Afvalbeheer/Cyclus, 2006) blijkt dat een goede gemeentelijke prestatie op het vlak van gescheiden inzameling in hoge mate afhankelijk is van de naleving van de gemeentelijke milieuvorschriften¹ door particulieren, maar ook van een actief verenigingsleven. Onder andere sportverenigingen en de oudercommissies van scholen organiseren de inzameling van oud papier, oude metalen en oude kleren. Door dit recyclebare afval actief in te zamelen, wordt het voor de gemeente gemakkelijker de grijze, niet recyclebare restfractie onder de grens van 40% te brengen.

¹ Deze zijn vastgelegd in de gemeentelijke afvalstoffenverordening.

Nu de nationale sociale verzorgingsstaat geleidelijk verandert in een lokale participatiesamenleving wordt ook in de zorg (mantelzorg) en in de economie (zzp-ers) een groter beroep gedaan op burgerkracht, zelfredzaamheid en veerkracht. Dit betekent dat een gemeentebestuur dat met succes een beroep kan doen op sluimerende burgerkracht een duidelijk voordeel heeft bij het behartigen van haar lokale taken boven een gemeente waarvan de bevolking zich terugtrekt in het eigen, private domein (cocooning) (Putnam, 2000) en waar weinig latente burgerkracht kan worden gemobiliseerd. Gemeentelijke beleidsterreinen zoals sport, cultuur en zorg zijn in hoge mate afhankelijk van initiatieven vanuit de burgerij en het verenigingsleven om de gestelde beleidsdoelen (actieve participatie) te kunnen halen. Burgerkracht kan daarom als een tweede voorwaarde voor bestuurskracht worden gezien (Figuur 1.2).

Figuur 1.2. Achtergronden, taakzwaarte en hulpbronnen.

Achtergronden	Taakzwaarte: centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid	Bestuurskracht
	Hulpbronnen: algemene uitkering specifieke uitkering burgerkracht	

Eind februari 2013 heeft Minister Plasterk aan alle gemeenten een brief geschreven (de zogeheten decentralisatiebrief; BZK, 2013) over de organisatorische gevolgen van de decentralisatie in het sociale domein. In deze brief wijst de Minister erop dat de districten waarbinnen de sociale werkvoorziening is georganiseerd, de jeugdzorg wordt aangeboden en ook diverse vormen van dagbesteding worden aangeboden groter en uitgebreider zijn dan het domein van afzonderlijke gemeenten. Bovendien overlappen deze districten vaak niet. Zij zijn, in de woorden van de Minister, niet altijd congruent (BZK, 2013). Vooral gemeenten met minder dan 100.000 inwoners beschikken doorgaans niet over een eigen WSW-bedrijf en zijn bovendien te klein om te fungeren als een toereikend district voor een aanbieder van jeugdzorg, trajectbegeleiding naar arbeid, of thuiszorg. Om die reden wijst Minister Plasterk op het belang van doelmatige *samenwerking*. Samenwerking is daarmee een derde aanvullende voorwaarde voor bestuurskracht (Figuur 1.3). Hierbij kunnen we denken aan samenwerking met andere gemeenten om bijvoorbeeld samen diensten in te kopen, kennis te delen of samen een gezamenlijk overheidsbedrijf te runnen (al dan niet op basis van de WGR). Maar we kunnen bij doelmatige samenwerking ook denken aan het vermogen van een gemeente om als publieke opdrachtgever op een slimme wijze diensten in te kopen van particuliere zorgaanbieders en om dit opdrachtgeverschap ook tijdens de rit goed vorm te geven. Dit betekent bijvoorbeeld dat de dienstverlening van de ingehuurde zorgaanbieder wordt gemonitord en dat er bij een afwijken door de zorgaanbieder van de gemaakte afspraken overleg en eventueel bijsturing plaatsvindt.

Figuur 1.3. *Achtergronden, taakzwaarte en hulpbronnen.*

Achtergronden	Taakzwaarte: centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid	Bestuurskracht
	Hulpbronnen: algemene uitkering specifieke uitkering burgerkracht samenwerkingskracht	

Daarnaast is er nog een vierde voorwaarde voor bestuurskracht die in toenemende mate van belang blijkt te zijn. Volgens Aardema (2005) vormt de *ambtelijke organisatie* de verborgen kracht van een gemeente. Wanneer de ambtelijke organisatie verdeeld is, de organisatiecultuur verhard is en de interne communicatie tussen de afdelingen onder druk staat, neemt de innovatiekracht en doelmatigheid van de organisatie af. Wanneer er daarentegen sprake is van een relatief hoge medewerkerstevredenheid blijkt dat na verloop van tijd ook de klanttevredenheid toeneemt. Er zijn overheidsorganisaties waar het plezierig werken is, waar de interne stammenstrijd wordt beteugeld door een gedeeld besef de publieke zaak te dienen. Het kost in zo'n organisatie geen moeite om openvallende arbeidsplaatsen snel en adequaat in te vullen. Niet zozeer omdat daar een uitstekend salaris wordt geboden, maar veeleer omdat er betekenisvol werk kan worden verricht, omdat de ambtelijke medewerkers er worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid. De betrokkenheid en kwaliteit van de ambtelijke organisatie is dus niet één op één gecorreleerd met de hoogte van het gemiddelde salaris of met de omvang van de formatie. Ook heel andere, lastig meetbare, factoren spelen hierbij een rol.

Uit onderzoek naar processen van herindeling (onder andere Beerepoot, e.a., 2009) is bekend dat enkele jaren voor en enkele jaren na de formele herindelingsdatum er een zekere terugval kan optreden in de zogeheten *ambtenarenkracht*. Voor een deel hangt deze terugval in motivatie en betrokkenheid samen met onzekerheid en het niet uitkomen van hooggespannen verwachtingen (over het eigen carrièreperspectief), voor een ander deel is deze verminderde ambtenarenkracht (de zogeheten beleidsdip) het gevolg van personeelsverloop, overplaatsingen en het opnieuw moeten leggen van vaste contacten met organisaties in de lokale samenleving.

Figuur 1.4. *Achtergronden, taakzwaarte en hulpbronnen.*

Achtergronden	Taakzwaarte: centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid	Bestuurskracht
	Hulpbronnen: algemene uitkering specifieke uitkering burgerkracht samenwerkingskracht ambtenarenkracht	

Figuur 1.4 laat samenvattend zien dat in publicaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met regelmaat aandacht is gevraagd voor tenminste vier cruciale *hulpbronnen* voor bestuurskracht, te weten: financiële middelen, mobiliseren van burgerkracht, aangaan van doelmatige samenwerking en beschikken over ambtelijke kwaliteit in de eigen ambtelijke organisatie.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

Gelet op het belang van hulpbronnen zoals ambtenarenkracht, burgerkracht en samenwerkingskracht heeft het Ministerie van BZK een aantal vragen geformuleerd met betrekking tot de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten.

- Welke hulpbronnen en indicatoren daarvoor moeten worden onderscheiden om de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten goed in kaart te brengen?
- Aan de hand van welke achtergrondfactoren kan een voor de taakbehartiging en taakzwaarte relevant onderscheid worden gemaakt naar typen van gemeenten?
- Hoe groot is de bestuurskracht van deze, te onderscheiden, typen van gemeenten?
- Welke hulpbronnen missen de te onderscheiden typen van gemeenten wanneer wij hun bestuurskracht vergelijken met dat van de gemiddelde Nederlandse gemeente?
- Op welke punten staat de bestuurskracht van deze, te onderscheiden, typen van gemeenten onder druk?

Om deze vijf vragen van een antwoord te voorzien is er in de eerste plaats een literatuuronderzoek uitgevoerd. In het volgende hoofdstuk wordt verslag gedaan van deze speurtocht in de bestuurskundige literatuur. Diverse bestuurskrachtonderzoeken werden geraadpleegd. Op basis van deze literatuurstudie is een onderscheid gemaakt tussen condities die de bestuurskracht bevorderen enerzijds en elementen van de taakzwaarte waardoor deze bestuurskracht juist op de proef wordt gesteld. Bestuurskracht is in feite een *vorm van evenwicht*. Zoals Derksen e.a. (1987) al in de jaren tachtig van de vorige eeuw constateerden: gemeenten hebben verschillende taken en dat betekent dat de som van hun hulpbronnen ook niet even groot en identiek hoeft te zijn. Als het gaat om een kleinere taak dan kan een bescheiden hoeveelheid hulpbronnen al toereikend zijn. Als het gaat om een zware taak dan kan een gemiddeld vermogen aan hulpbronnen al ontoereikend zijn. Het gaat – aldus Derksen e.a. (1987) – om de verhouding, het evenwicht, tussen taakzwaarte en de hulpbronnen voor bestuurskracht.

Na deze eerste uiteenlegging van het begrip bestuurskracht is een poging gedaan om voor de twee dimensies – taakzwaarte en hulpbronnen – empirische indicatoren te vinden. Een beperkende voorwaarde bij deze zoektocht naar indicatoren is dat deze indicatoren voor alle 403 gemeenten standaard (op basis van een zelfde meetinstrument) beschikbaar moeten zijn. Bovendien is het van belang dat het gaat om actuele metingen die regelmatig worden geactualiseerd zodat ontwikkelingen op de voet kunnen worden gevolgd. In het derde hoofdstuk doen wij verslag van de meting van de zeven hulpbronnen van bestuurskracht en van de samenvattende indicator voor taakzwaarte.

In het vierde hoofdstuk worden acht typen van gemeenten onderscheiden. Bij het opstellen van deze typologie wordt uitgegaan van een beperkt aantal achtergrondfactoren: meerkernigheid, welvaartsverschillen en het moeten vervullen van centrumfuncties. Van de acht te onderscheiden typen zullen er vijf in het verdere onderzoek worden uitgewerkt. Van deze vijf typen wordt aangegeven in welke mate zij over meer of minder hulpbronnen beschikken en of zij zwaardere of mindere zware taken hebben dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. Deze vergelijking vindt plaats in hoofdstuk 5.

Niet alleen worden in dit vijfde hoofdstuk de uitkomsten gepresenteerd van de kwantitatieve vergelijking op basis van de empirische indicatoren die in hoofdstuk 3 zijn besproken, maar ook worden de uitkomsten gepresenteerd van een kwalitatieve studie naar een tiental cases. Binnen de vijf geselecteerde typen van gemeenten zijn er steeds twee gemeentebesturen gevraagd om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Enerzijds ging het bij deze medewerking om het voeren van twee gesprekken. Deze gesprekken zijn afhankelijk van de beschikbaarheid gevoerd met de burgemeester, de gemeentesecretaris, het hoofd financiën en/of de griffier van de betreffende gemeente. Anderzijds werd door deze gemeentebestuurders een bijdrage geleverd aan een werkconferentie die op 1 oktober 2014 in Huize Heyendaal te Nijmegen heeft plaatsgevonden. De centrale vraag tijdens die werkconferentie was of de verschillen in taakzwaarte en beschikbaarheid van hulpbronnen per type gemeente, die uit het kwantitatieve onderzoek naar voren zijn gekomen, ook in de eigen bestuurspraktijk als zodanig worden herkend. Natuurlijk werden er afwijkingen geconstateerd tussen de typengemiddelden en de eigen praktijk in de gemeente, maar in grote lijnen was er sprake van een grote mate van herkenning. Deze tussenstap was nodig om de praktische relevantie van de kwantitatieve vergelijking te kunnen inschatten.

In het zesde en laatste hoofdstuk worden de conclusies samengevat en wordt bij de bevindingen een aantal kanttekeningen gemaakt.

2 Bestuurskracht

Zoals we in de inleiding uiteengezet hebben, maken we in dit onderzoek een onderscheid tussen condities (hulpbronnen) die de bestuurskracht bevorderen en elementen van taakzwaarte die deze bestuurskracht juist op de proef stellen. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de condities die de bestuurskracht van gemeenten bevorderen. Allereerst schetsen we enkele uitkomsten van eerder bestuurskrachtonderzoek. Vervolgens gaan we in op drie aspecten van het besturen die verwijzen naar verschillende hulpbronnen voor bestuurskracht.

2.1 Uitkomsten van bestuurskrachtonderzoek

In het proefschrift van Abma (2012) over het beoordelen van gemeenten treft de lezer zowel een meta-evaluatie aan van 110 bestuurskrachtmetingen aan als ook een beoordeling van diverse inwonerstevredenheidsonderzoeken². Abma (2012) constateert dat bestuurskrachtmetingen in bijna alle gevallen een wanverhouding laten zien tussen de ambities van gemeenten (zelfgekozen taken) enerzijds en de feitelijke resultaten anderzijds. Bij het opstellen van hun vierjaarlijkse collegeprogramma's zijn gemeentebestuurders geneigd om de mogelijkheden van hun financiële middelen en andere hulpbronnen te overschatten (Abma, 2012). De op lokaal niveau zelfgekozen voornemens komen regelmatig in de knel doordat gemeenten voorrang moeten geven aan het uitvoeren van hun omvangrijke, (soms ook nieuwe) wettelijke (medebewinds)taken. Abma (2012) stelt dat de opgelegde medebewindstaken grenzen stellen aan de mogelijkheid om eigen, zelf gekozen taken na te streven.

Vergelijkenderwijs zijn gemeenten, volgens Abma (2012), vooral goed in uitvoering. Minder goed zijn gemeenten in het ontwikkelen van strategisch beleid en in het afleggen van verantwoording daarover. Bij planvorming en gebiedsontwikkeling worden risico's regelmatig onderschat en maatschappelijke baten overschat. Gemeenten zijn bij planvorming vaak in concurrentie met buurgemeenten en voelen de loden druk van de in het verleden gepleegde investeringen in het grondbedrijf. Wanneer de gemeenten naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek verbeteringen doorvoeren, richten zij zich, naar Abma (2012) stelt, met name op de zaken waar ze toch al goed in zijn: de uitvoerende en dienstverlenende taken. Het beheer wordt beter. Verbeteringen in de strategische beleidsvoorbereiding zijn echter lastig door te voeren. Dit zijn ook zaken waar het politieke deel van het gemeentebestuur een grote zeggenschap over uitoefent. De kwaliteit van het bestuurlijke deel van de gemeente laat zich lastig sturen.

In zijn afscheidsrede als hoogleraar bestuurskunde stelt Korsten (2010), die veel bestuurskrachtonderzoek heeft uitgevoerd en nog meer bestuurskrachtonderzoeken heeft beoordeeld, dat het vermogen van gemeenten om samen te werken, verbindingen te leggen en consensus te bereiken, van grote invloed is op de uiteindelijk gerealiseerde bestuurskracht. In dat opzicht onderschrijft Korsten de brede definitie waarvoor ook BZK heeft gekozen (zie hoofdstuk 1). Overigens stelt Korsten met nadruk: "foutloos werkende gemeentebesturen

² King: www.waarstaatjegemeente.nl

bestaan niet” (Korsten, 2010, p. 7). Het besturen van een gemeente blijft – ondanks alle modernisering en regulering – mensenwerk. Het bestuurlijke systeem (periodieke verkiezingen, dualisme, openbaarheid, bezwaarprocedure, accountantscontrole, lokale rekenkamercommissie) dient er voor te zorgen dat deze menselijke tekortkomingen vroeger of later, het liefst zonder externe interventie, worden gecorrigeerd.

In dat opzicht is de institutionele, gemeentewettelijke inbedding van het gemeentebestuur een kwestie van grote betekenis en terecht een voorwerp van zorg voor het bestuursdepartement. De reikwijdte van het bestuurlijk functioneren is daarbij groter dan alleen het in samenhang opereren van de drie organieke bestuursorganen (burgemeester, college en raad). Zo heeft het Ministerie van BZK ook veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de lokale democratie (het dichten van de bestuurlijke kloof), het functioneren van de wijkraden, de dorpsraden, het mobiliseren van burgerkracht in de vorm van coproductie en recent ook in de vorm van mantelzorg. Tegelijkertijd is er de bestuurlijke zorg van het bestuursdepartement voor het leggen van vruchtbare verbindingen met andere overheden (zoals de provincie), maatschappelijke instellingen en buurgemeenten. Daartoe is er ook de zorg van het bestuursdepartement voor de modernisering van de WGR en de stevige inkadering van de overheidsvennootschap in het publieke domein. Van elke gemeente verwacht het bestuursdepartement dan ook een visie op de regionale taakbehartiging.

In de literatuur over bestuurskracht is er kortom aandacht voor de verschillende taken die gemeenten moeten behartigen. Behalve naar objectieve indicatoren worden ook pogingen gedaan om de klanttevredenheid als subjectieve factor daarbij te betrekken. Behalve ambtenarenkracht en financiële middelen komen ook de kwaliteit van het bestuur en meer in het bijzonder de persoonlijke relaties tussen de individuele bestuurders (Schoemaker, 2011) aan bod. Ook wordt in de literatuur over bestuurskracht veel aandacht besteed aan de kunst van het doelmatig en efficiënt samenwerken.

2.2 Drie dimensies van bestuurskracht

In navolging van Boogers e.a. (2008) nemen wij aan dat bestuurskracht drie verschillende componenten omvat:

- Is de gemeente in staat afgewogen *besluiten te nemen* die mogen rekenen op instemming (naleving) van de eigen inwoners?
- Is de gemeente in staat de genomen besluiten *tot doelmatige uitvoering* te brengen?
- Slaagt de gemeente erin om over deze publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze *verantwoording af te leggen*?

2.2.1 Besliscapaciteit

Het eerste element van bestuurskracht is besliscapaciteit. Van groot belang is het vermogen om nieuwe informatie in de afweging te betrekken, het vermogen om de relevante belangen af te wegen en ondanks de neteligheid van de kwestie toch tot consensus te komen over de te volgen koers, en dat met behoud van een soepel werkende bestuursorganisatie. Met name als het gaat om de decentralisatie van taken in het sociaal domein speelt de besliscapaciteit van gemeenten een belangrijke rol. Decentralisatie veronderstelt namelijk dat gemeenten in staat

zijn om landelijke beleidsuitgangspunten af te stemmen op de plaatselijke situatie (planvorming), zodat lokaal maatwerk kan worden geleverd (Boogers e.a., 2008, p. 25).

Om hun besliskracht te vergroten zoeken gemeenten ook de samenwerking op met de provincie en het waterschap. Gemeentelijk beleid dat goed aansluit bij de plannen van provincies en waterschappen heeft een grotere kans van slagen dan gemeentelijk beleid dat haaks staat op de beleidsvoorkeuren van provincie en waterschap. Het laatste leidt tot conflicten en verlies aan energie.

2.2.2 Uitvoeringscapaciteit

De uitvoeringscapaciteit is dat deel van de bestuurskracht dat betrekking heeft op de *kwantitatieve en kwalitatieve capaciteiten* (financiën en personeel) van gemeenten om de toebedeelde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren. Een veelgemaakte veronderstelling is dat de bestuurskracht van kleinere gemeenten onder druk staat vanwege problemen op het vlak van personele competenties en taakverdeling. In de definitie van bestuurskracht waaraan het Ministerie van BZK de voorkeur geeft, wordt echter ook gewezen op het belang van het aangaan van verbindingen met relevante derden die de klus soms tegen lagere kosten kunnen verrichten.

Op veel terreinen van gemeentelijke taakuitoefening wordt een beroep gedaan op de burger. Bij de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval zijn de huishoudens in feite één van de belangrijkste uitvoerders van de gemeentelijke milieuverordening. Ook bij het tot uitvoering brengen van de gemeentelijke parkeerorde zijn de inwoners de belangrijkste uitvoerders. De tegenwoordig vaak als *burgerkracht* aangeduide conforme naleving kan aldus een belangrijke bijdrage leveren aan de bestuurskracht van een gemeente (het bereiken van de gestelde doelen). Om die reden mag dit aspect (burgerkracht) in ons eigen onderzoek niet onderbelicht blijven. De burger organiseert zich in verbanden als sportverenigingen, buurtverenigingen, ouderverenigingen, maar ook culturele organisaties, straatorganisaties. Vanuit deze verbanden kan hij of zij de gemeente ondersteunen bij het uitvoeren van gemeentelijke taken. Op het vlak van taken in het sociaal domein wordt ook een beroep gedaan op de burger in zijn of haar rol als bieder van mantelzorg. Overigens is het goed voorstelbaar dat een deel van de betrokken burgers de van hen gevraagde zorg niet (meer) kan (of wil) leveren. Het mobiliseren van burgerkracht is dus zeker een element van uitvoeringskracht.

Voor de uitvoering van taken kan de gemeente ook aankloppen bij private aannemers. Deze *uitbesteding van taken* kan financiële voordelen bieden waardoor de gemeente haar taken beter kan uitvoeren (Van Genugten, 2008). Het aantal contracten dat gemeenten hebben afgesloten met private aannemers is groot. Om taken als leerlingenvervoer, groenvoorziening of afvalverwijdering adequaat uit te voeren, plegen vrijwel alle gemeenten gebruik te maken van contractuele afspraken met particuliere aannemers. Dit betekent dat de uitvoeringskracht van een gemeente in belangrijke mate afhankelijk is van de regiekwaliteit van de gemeente. Wordt er wel slim aanbesteed? Krijgt de gemeente wel de diensten die nodig zijn? Een continue aansturing van de marktpartijen is daarbij van belang. De uitbesteding is slechts het begin van een contractrelatie; duurzaam en oplettend contractbeheer is het noodzakelijke vervolg. Thuiszorgorganisaties, re-integratiebureaus, taxibedrijven en hoveniers zijn intermediaire

organisaties waarmee een gemeente een verbinding aangaat teneinde de wettelijke en autonome taken te vervullen.

Daarnaast is het ook denkbaar dat een centrumgemeente taken op zich neemt ten behoeve van omliggende gemeenten: *intergemeentelijke samenwerking*. Zo'n grote 'doe'-gemeente die taken uitvoert voor buurgemeenten is bijvoorbeeld Leeuwarden (op het vlak van ICT) of Groningen (op het vlak van afvalinzameling en lokale belastingheffing) (Herweijer en Fraanje, 2011).

Ook kan een gemeente ambtelijk samenwerken met andere gemeenten op basis van de WGR of op een privaatrechtelijke grondslag (contract, of rechtspersoon). Uit recent onderzoek van Lysias Consulting Group (Van Kan en Postma, 2014) blijkt daarnaast dat 85% van alle gemeenten betrokken is in één of meerdere samenwerkingsverbanden, dan wel (ambtelijke) fusietrajecten, op het vlak van PIOFAH-taken. Een doorsnee gemeente werkt op dit vlak op 17 terreinen samen met andere gemeenten.

2.2.3 Verantwoordingscapaciteit

Het derde element van bestuurskracht dat Boogers e.a. (2008) beschrijven, betreft de verantwoordingscapaciteit van een gemeente. Publieke organisaties behoren rekening en verantwoording af te leggen over de uitoefening van hun bestuursbevoegdheden en over de besteding van de gebruikte publieke belastingmiddelen. Bij de fora waaraan verantwoording moet worden afgelegd, kan worden gedacht aan de gemeenteraad en de openbaarheid (burgers, pers), maar ook moet worden gedacht aan de bestuursrechter, de ombudsman, de rijksinspectie, de lokale rekenkamer en de gemeenteaccountant.

Zo dient gedecentraliseerd beleid te beantwoorden aan de beleidsdoelen van de rijksoverheid. Om dit te garanderen is er vaak sprake van verantwoordingsmechanismen en worden er beleidsmonitors samengesteld. Maar niet alleen moet het gevoerde beleid worden verantwoord aan de medebewindswetgever of de verstrekker van de specifieke uitkering. Na een decentralisatie moet er over de medebewindstaak ook verantwoording worden afgelegd aan de eigen volksvertegenwoordiging. Het opstellen van goed leesbare rapportages is niet eenvoudig.

Verder zal zoals onder uitvoeringscapaciteit is besproken in veel gevallen de feitelijke dienstverlening (moeten) worden neergelegd bij andere (vaak particuliere) organisaties (derden). In de uitvoering komt het dan ook aan op competenties op het vlak van: offerte uitvragen, aanbesteden, contractbeheer, kwaliteit bewaken. Ook hierin speelt de verantwoordingscapaciteit opnieuw een belangrijke rol.

2.3 Conclusie

Door de drie dimensies – beslissen, uitvoeren en verantwoorden – te onderscheiden, maar ook samen te nemen, ontstaat een betere afbeelding van bestuurskracht. Het begrip bestuurskracht is een complex begrip dat in de theorievorming meerdere dimensies kent. De literatuur is niet eenduidig. In het voorgaande is voortbouwend op de definitie van BZK en het werk van bestuurskundigen (Boogers e.a., 2008; Van Genugten, 2008; Korsten, 2010; Abma, 2012) een meer dimensioneel concept ontwikkeld. In het volgende hoofdstuk staan we stil bij

de meting van de afzonderlijke elementen van bestuurskracht. We gaan daarbij zowel in op de meting van het element taakwaarte als op de meting van de afzonderlijke hulpbronnen waarover een gemeente kan beschikken.

3 Operationalisatie van invloedrijke factoren

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de verschillende dimensies van bestuurskracht. In hoofdstuk 1 is al uiteengezet dat we in dit onderzoek in navolging van Derksen e.a. (1987) bestuurskracht als een evenwicht beschouwen tussen taakzwaarte en de beschikbaarheid van passende hulpbronnen. In dit hoofdstuk gaan we eerst nader in op de wijze waarop de taakzwaarte in het kwantitatieve onderzoek is gemeten en vervolgens op de meting van de hulpbronnen van bestuurskracht.

3.1 Methode

Om tot een valide en betrouwbare meting van de taakzwaarte en hulpbronnen voor bestuurskracht te komen, zijn robuuste onderzoeksmethoden en -technieken vereist. Ten eerste is er gekozen voor een deductieve aanpak. Uit het verzamelde gegevensbestand met daarin een groot aantal kenmerken per gemeente, zijn de kenmerken met een (mogelijk) theoretisch verband gegroepeerd. Met een zogenoemde *reliability*-schaalanalyse is steeds berekend of de kenmerken met een verwacht onderling verband ook een statistisch verband hebben. Door een correlatiemaat en een betrouwbaarheidscoëfficiënt (Cronbach's Alpha) te berekenen, wordt duidelijk of de gegroepeerde kenmerken tezamen een valide schaal vormen. Een schaal wordt meer valide naarmate de verschillende kenmerken onderling sterker samenhangen, dat wil zeggen 'hetzelfde' verschijnsel meten. Kenmerken die iets anders meten dan de schaal beoogt te meten, zijn stuk voor stuk verwijderd totdat een optimale schaal ontstaat. Deze schalen zijn, meer praktisch gezegd, gevormd door de betreffende variabelen te standaardiseren en bij elkaar op te tellen. Hierdoor ontstaat een telindex waarin elk kenmerk een even grote invloed heeft. Voor de exacte betrouwbaarheidscoëfficiënten en overige kenmerken van de hieronder toegelichte telindexen verwijzen we naar Bijlage 3.

3.2 Taakzwaarte

In dit onderzoek wordt de meting van taakzwaarte vooral gebaseerd op de opgaven in het sociaal domein. Deze focus is bewust tot stand gekomen. De taken in het sociaal domein beheersen immers de huidige bestuurlijke agenda en in de komende jaren zal dit deel van het gemeentelijke takenpakket de taakzwaarte voor het overgrote deel bepalen.³

Bij de constructie van een index voor *taakzwaarte* is informatie meegenomen die betrekking heeft op negen indicatoren. Het merendeel van deze indicatoren is ontleend aan het gegevensbestand dat wordt gebruikt bij het berekenen van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het gaat om de volgende indicatoren:

- aantal langdurig lage inkomens in de gemeente
- werkloosheid van 16-22 jarigen

³ Wel moeten we erop wijzen dat centrumvoorzieningen en andere kenmerken van het fysieke takenpakket (woningen voor ouderen, gesteldheid bruggen en oevers) zo buiten de meting van taakzwaarte zijn gebleven. Men mag echter als veronderstelling aannemen dat gemeenten voor de verschillen in taakzwaarte in het fysieke domein voldoende worden gecompenseerd door de algemene en specifieke uitkeringen van het rijk.

- percentage Wajongers in de gemeente
- aantal IOAW uitkeringen
- indicatie voor het gebruik ZZV en AWBZ
- aantal gebruikers sociale zekerheid
- aantal personen obesitas/ ernstig overgewicht
- aantal vroegtijdig schoolverlaters
- aantal minima

Het blijkt dat deze negen items onderling hoog correleren. De schaalbaarheid is zonder meer toereikend. In de geconstrueerde telindex hebben de negen kenmerken elk een even zwaar gewicht.

3.3 Hulpbronnen voor bestuurskracht

De hulpbronnen van bestuurskracht die we in dit onderzoek gemeten hebben, hebben betrekking op burgers (hun politieke betrokkenheid en burgerkracht), op de financiën (budget per inwoner en schuld per inwoner) en op de uitvoerders (ambtenarenkracht, verantwoordingskracht en samenwerkingskracht). Helaas is het niet gelukt meetbare indicatoren te vinden voor hulpbronnen die betrekking hebben op de politieke en bestuurlijke competenties. In de kwalitatieve studie (zie hoofdstuk 5) is dit wel meegenomen.

3.3.1 Politieke betrokkenheid

De eerste hulpbron van een gemeente is een politiek actieve en betrokken burgerij. Dit is niet iets dat veel gemeentebestuurders zullen beamen. Actieve burgers kunnen immers ook lastig zijn en kunnen roet in het eten gooien bij het realiseren van bijvoorbeeld een windmolenpark. Toch stelt Putnam (1993) in het veel geciteerde *Making Democracy Work* dat actief burgerschap de belangrijkste hulpbron is van een democratisch decentraal bestuur. Als bewijs voert hij een vergelijking aan van decentraal bestuur in Noord- en Zuid-Italië. In Noord-Italië voelen de bestuurders de hete adem van de burgers en hun volksvertegenwoordigers in hun nek. In Noord-Italië is de lokale dienstverlening zonder meer uitstekend. In Zuid-Italië, daarentegen, is de opkomst laag, spelen de volksvertegenwoordigers vrijwel geen rol van betekenis en is de lokale dienstverlening bedroevend.

De indicator voor *politieke betrokkenheid* is opgebouwd uit drie indicatoren:

- het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010
- het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014
- het oordeel van de griffier over de mate van dualisme in de raad (december 2012)

De eerste twee items zijn ontleend aan gegevens van de Kiesraad. Het derde item is ontleend aan een alle gemeenten dekkend onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) (De Jong e.a., 2012). De schaalbaarheid van deze drie items is hoog. De telindex meet vooral de betrokkenheid van burgers op de gemeentepolitiek en de ontvankelijkheid daarvoor door een hogere mate van dualisme.

3.3.2 Burgerkracht

In het voorgaande is al enkele malen opgemerkt dat voor veel vormen van gemeentelijke dienstverlening in feite de burgers zelf de belangrijkste uitvoerders zijn. Dat geldt zonder meer voor het parkeerbeleid van een gemeente. Als alle inwoners zich keurig aan de parkeervoorschriften houden dan hoeft de gemeente geen geld uit te geven aan de beloning van parkeerwachters. Maar het belang van burgerkracht is natuurlijk ook aanwezig bij het vervullen van de WMO-taken (mantelzorg) en bij het halen van de doelstelling voor gescheiden inzameling (gedisciplineerd voeren van de eigen huishouding).

Burgerkracht definiëren we in dit onderzoek kortom als het vermogen van burgers om publieke taken (mede) uit te voeren. Door het uitvoeren van deze taken kunnen zij de gemeente ontlasten of extra slagkracht geven. Men zou echter ook kunnen beweren dat burgerkracht in potentie in alle gemeenten aanwezig is, maar de mate waarin deze burgerkracht tot uiting komt afhankelijk is van de capaciteiten van de gemeentelijke organisatie om deze te mobiliseren. Dit laatste aspect van burgerkracht scharen we in dit onderzoek onder ambtenarenkracht (zie paragraaf 3.3.5).

De drie items die zijn gehanteerd om de index voor *burgerkracht* te berekenen zijn:

- scheidingspercentage van fijn en grof huishoudelijk afval
- percentage hergebruik
- aantal mantelzorgers per 1.000 inwoners.

Uit de test op schaalbaarheid blijkt dat deze drie indicatoren onderling sterk samenhangen.

3.3.3 Budget per inwoner

Het is van groot belang voor het behartigen van de gemeentelijke taken hoeveel euro's een gemeente per inwoner kan uitgeven. In het denken over noodzakelijke hulpbronnen voor het uitvoeren van bestuurstaken neemt het innen van belastingen een prominente plaats in. In Nederland is het aandeel van de inkomsten uit lokale belastingen echter beperkt. Voor de index *budget per inwoner* werden daarom de volgende drie items gesommeerd:

- uitkering uit het gemeentefonds per inwoner
- totale lokale belastingen per inwoner
- relatieve hoogte van de gemeentelijke belastingen

De drie items vertonen onderling een hoge schaalbaarheid. De index geeft een indicatie voor de algemene, vrije financiële middelen die een gemeente per inwoner beschikbaar heeft om de uitvoering van gemeentelijke taken te bekostigen.

3.3.4 Schuld per inwoner

Als er onvoldoende geld beschikbaar is uit de lopende inkomsten dan zien we nog wel eens dat een gemeente inteert op het eigen vermogen: er worden dan spaarcenten aangesproken. Na zeven magere jaren (sinds 2008) zijn de spaarpotten van de Nederlandse gemeenten overigens in veel gevallen leeg. Toch lijkt het van groot belang om inzicht te hebben in de eventuele reserves waarover sommige gemeenten nog steeds kunnen beschikken. De aanwezigheid van die reserves kan bijvoorbeeld betekenen dat noodzakelijke bezuinigingen op de jeugdzorg over

meerdere jaren kunnen worden uitgesmeerd zodat er na 2015 nog sprake is van een zachte landing. De index voor *schuld per inwoner* is samengesteld uit de volgende twee indicatoren:

- netto schuld als percentage van de totale inkomsten
- percentage van de activa dat wordt gefinancierd met vreemd vermogen

De twee items blijken onderling over een hoge schaalbaarheid te beschikken.

3.3.5 Ambtenarenkracht

Zoals gezegd is de kwaliteit van de ambtelijke organisatie een heel belangrijke steun en toeverlaat bij het klaren van bestuurlijke taken. Gebruikelijke indicatoren voor de kwaliteit van het ambtelijk apparaat zijn het opleidingsniveau, een beperkt verloop en een beperkt ziekteverzuim. In dit onderzoek doen we ook een poging om informatie mee te nemen met betrekking tot de innovatiekracht van de ambtelijke organisatie. Om de kwaliteit van de *ambtenarenkracht* in kaart te brengen zijn de volgende vier items opgenomen in de telindex:

- aantal ambtenaren per 1.000 inwoners
- percentage ambtelijke medewerkers in schaal 10 of hoger
- kwaliteitscore gemeentelijke website
- voortgang implementatie bouwstenen NUP

Uit de schaalanalyse blijkt dat deze vier items een onderling hoge schaalbaarheid vertonen. Deze vier items laten enerzijds iets zien over de formatieomvang en het salarisgebouw van de ambtelijke organisatie. Anderzijds laten deze items ook iets zien over de mate waarin de gemeente voorop loopt bij de modernisering van de ICT.

Wegens het ontbreken van valide kwantitatieve indicatoren staan we in het kwalitatief deel van dit onderzoek stil bij het vermogen van de ambtelijke organisatie om aan te sluiten bij burgerinitiatieven en om de latente burgerkracht te mobiliseren (zie hiervoor hoofdstuk 5).

3.3.6 Verantwoordingskracht

Het bleek bijzonder lastig om indicatoren te vinden die voor alle 403 gemeenten beschikbaar zijn en die iets zeggen over de mate waarin het gemeentebestuur zich aan externe fora op een goede manier verantwoordt. De zoektocht heeft betrekkelijk weinig opgeleverd. Uiteindelijk is ervoor gekozen om voor de *verantwoordingskracht* twee indicatoren te ontleenen aan het landelijke NVRR-onderzoek (De Jong e.a., 2012):

- aantal rapporten van de lokale rekenkamer(commissie)
- mate van activiteit van de lokale rekenkamer(commissie)

Beide items vertonen een hoge mate van onderlinge schaalbaarheid en zijn meegenomen bij de constructie van de index voor verantwoordingskracht.

3.3.7 Samenwerkingskracht

Traditioneel heeft de samenwerking van gemeenten vooral betrekking op het uitvoeren van extern werkende, burgerbindende bestuurstaken. Voorbeelden daarvan zijn de intergemeentelijke sociale dienst (WWB), de brandweer (veiligheidsregio), de milieuregulering (omgevingsdienst), de werkvoorziening (WSW) en de afvalverwijdering (OMRIN, ROVA, et

cetera). De bekostiging van deze traditionele vormen loopt via de gemeentelijke programmabegroting. Nu de programmabegrotingen voor 2015 beschikbaar zijn, wordt duidelijk dat een groter aandeel van de gemeentelijke uitgaven wordt bestemd voor samenwerkingsverbanden (verbonden partijen). Dit komt omdat de taken in het sociale domein zoals jeugdzorg, werkvoorziening en sociale dienst vaak intergemeentelijk worden uitgevoerd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt bij welke percentage van de gemeentelijke uitgaven tot besteding wordt gebracht door verbonden partijen. Deze indicator geeft dus inzicht in de mate waarin een gemeente *bestuurlijk* samenwerkt.

Naast de intergemeentelijke samenwerking bij de traditionele taken is er ook sprake van *ambtelijke* samenwerking bij de meer intern gerichte, PIOFACH-taken, de zogeheten beheerstaken (Herweijer en Fraanje, 2011). De laatste tijd zijn in het kader van zowel SETA en shared-service-organisaties als in het kader van *ambtelijke fusies* veel gemeenten op ambtelijk niveau gaan samenwerken. Een centrale gedachte is dat de burger niets zal merken van deze samenwerking in de backoffice. Lysias heeft zowel voor de situatie in 2012 als in 2013 een landelijk dekkende inventarisatie gemaakt van de intergemeentelijke samenwerking op het vlak van de interne PIOFACH-taken (Van Kan & Postma, 2014). Lysias' kengetal geeft een indicatie voor de intensiteit van de ambtelijke samenwerking.

De index voor *samenwerkingskracht* berust niet op een sommatie maar op een *product*. Het product combineert de uitgebreidheid van de bestuurlijke samenwerking met de intensiteit van de ambtelijke samenwerking:

- uitgaven bestuurlijke samenwerkingsverbanden (in euro's per inwoner) (CBS)
- intensiteitsscore ambtelijke samenwerking (Van Kan & Postma, 2014)

De beide items vertonen onderling geen correlatie. Ze staan in zekere zin haaks (orthogonaal) op elkaar. Dat rechtvaardigt ook de opname van beide componenten in de productindex. Hoge scores op interne ambtelijke en externe bestuurlijke samenwerking leiden tot een hoge score op de productindex. Een lage intensiteit van de ambtelijke samenwerking en een lage omvang van de bestuurlijke samenwerking resulteren in een lage score op deze productindex.

3.4 Samenvattend

Op basis van het voorgaande kan het middelste venster van de figuur uit hoofdstuk 1 nu verder worden ingevuld (Figuur 3.1). De termen die vet zijn gedrukt zijn gemeten en zijn opgenomen in het kwantitatieve onderzoek. Bestuurskracht wordt dus in dit onderzoek meetbaar gemaakt door de verhouding te nemen tussen de taakwaarte in het sociale domein enerzijds en de gecombineerde aanwezigheid van zeven hulpbronnen.

Figuur 3.1. *Indicatoren voor taakzwaarte en hulpbronnen.*

Achtergronden	Taakzwaarte:	centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid voorzieningen in kernen	Bestuurskracht
	Hulpbronnen:	Burgerkracht Politieke betrokkenheid Budget per inwoner Schuld per inwoner Verantwoordingskracht Ambtenarenkracht Samenwerkingskracht	

Wat nu nog ontbreekt is het bepalen van de achtergrondfactoren die enerzijds van groot belang zijn voor de taakzwaarte (belastend) dan wel voor de hulpbronnen (verlichtend) en die anderzijds niet (of niet binnen een termijn van vier jaar) beïnvloedbaar zijn voor het gemeentebestuur. Deze achtergrondfactoren vormen samen het linkervenster van Figuur 3.1 en zijn tot nu toe slechts terloops ter sprake gekomen. In het volgende hoofdstuk zal uitvoerig worden ingegaan op structurele achtergronden die verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren. Op basis van drie van deze structurele achtergronden zullen acht typen van gemeenten worden voorgesteld. Van vijf van deze acht typen zal vervolgens worden nagegaan in hoeverre deze over minder hulpbronnen dan wel meer taakzwaarte beschikken dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. Deze laatste analyse zal worden weergegeven in hoofdstuk 5.

4 Vijf soorten gemeenten

Nu is toegelicht uit welke hulpbronnen de bestuurskracht van gemeenten bestaat, richten we ons op het categoriseren van gemeenten. In dit hoofdstuk wordt allereerst de achtergrond van typen gemeenten op basis van de literatuur toegelicht. Vervolgens wordt de totstandkoming van de typologie van gemeenten beschreven. Ook wordt een drietal achtergrondfactoren toegelicht waarmee het onderzoeksmodel wordt gecompleteerd.

4.1 Typen gemeenten in de literatuur

Om te komen tot een geschikte typologie van gemeenten, is het behulpzaam de reeds beschikbare literatuur in te zetten (Derksen e.a., 1989; Derksen en Schaap, 2014). Dit onderzoek is niet het eerste dat poogt om onderscheid te maken tussen verschillende typen gemeenten. In deze paragraaf wordt een historisch overzicht gegeven van verschillende typen en indelingen van gemeenten.

4.1.1 Stad versus platteland

In de tijd voorafgaand aan de Gemeentewet van Thorbecke (dus voor 1850) wordt veel aandacht geschonken aan het onderscheid tussen enerzijds *steden* (nodale marktplaatsen) en anderzijds *plattelandsgemeenten* (uitgestrekte landbouwgebieden). In de steden hebben de inwoners binnen de stadswal (de burgers) vrijheidsrechten en directe invloed op het eigen stadsbestuur. In de plattelandsgemeenten worden de bestuursfuncties vervuld door (groot)grondbezitters (grietmannen, adel) en hebben de inwoners zelf geen of een veel minder directe invloed op de sporadische bestuursbesluiten. Na Napoleon en Thorbecke is dit onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten overigens niet meer van formeel (wettelijk) belang. Behalve dan wellicht dat de voormalige steden vaak over veel monumentale panden beschikken die extra onderhoudsuitgaven met zich meebrengen waarvoor zij in de algemene uitkering uit het gemeentefonds via een verijning ten dele ook worden gecompenseerd. Ook zijn de voormalige steden nu vaak dragers van centrumvoorzieningen en vormen ze vaak een knooppunt in de vervoersassen. Voor de plattelandsgemeenten geldt dat hun natuurlijke centrum buiten de eigen gemeentegrenzen ligt. Plattelandsgemeenten staan in dat opzicht meer bloot aan centrumvliepende tendensen. Voor werk, school en boodschappen gaan inwoners van perifere plattelandsgemeenten vaak naar een nodale kern die binnen de grenzen van een naburige gemeente ligt.

Voor het huidige onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten kunnen we stellen dat stedelijke kenmerken zoals bevolkingsdichtheid, adressendichtheid, centrumvoorzieningen en korte afstanden tot die centrumvoorzieningen kwantitatief te onderscheiden zijn van landelijke kenmerken zoals een lage adressendichtheid, een dunne bevolkingsdichtheid en relatief grote (reis)afstanden tot dagelijkse voorzieningen als basisscholen, winkels en zorgverlening.

4.1.2 De sociale kwestie

In de negentiende en twintigste eeuw worden de steden met elkaar verbonden door spoorwegen en kort daarna ook door autowegen en busverbindingen. In de twintigste eeuw worden daar nog de media als krant, telefonie, radio en televisie aan toegevoegd. Van een

republiek van zeven onverenigde provincies en vele ongelijksoortige steden ontstaat geleidelijk aan een geïntegreerde welvaartsstaat. Inkomensverschillen springen dan steeds meer in het oog. De armoede in de Drentse veenkoloniën of de kinderarbeid in de porseleinfabriek van de familie Regout in Maastricht worden nu ook in de Randstad door de bestuurlijke elite ervaren als een probleem waartegen moet worden opgetreden. Aan het eind van de negentiende eeuw ontstaat de verlichte gedachte dat waar de jeugd in het Koninkrijk Nederland ook opgroeit, deze jeugd toegang dient te hebben tot goed basisonderwijs. De onderwijsplicht zorgt ervoor dat de gemeenten een forse sociale taak krijgen.

Het blijkt dat de gemeenten met een gemiddeld genomen meer welvarende burgerij minder moeite hebben om over de hele linie basisonderwijs aan te bieden dan gemeenten met een minder welvarende burgerij. Vanaf de Eerste Wereldoorlog en meer specifiek in de jaren dertig komt daar de inkomenszorg voor de bevolking zonder betaald werk bij. Het blijkt dat de sociaaleconomische omstandigheden van de inwoners van een gemeente van grote betekenis zijn voor zowel de omvang van de gemeentelijke sociale taak als de omvang van de financiën die de gemeente van haar burgers kan verkrijgen. Hoe armer de inwoners hoe meer een gemeente zich moet inspannen om aan minimale basisnormen (bijvoorbeeld op het vlak van de leerplicht) te voldoen en hoe minder hoog de eigen inkomsten uit lokale heffingen uitvallen. Met de totstandkoming van de Financiële Verhoudingswet wordt een systematische poging gedaan om de welvaartsverschillen zo min mogelijk te laten doorklinken in verschillende voorzieningenniveaus.

We mogen dus concluderen dat verschillen in de welvaart van de burgerij – zowel qua inkomen als vermogen – van grote betekenis zijn voor de bestuurskracht van een gemeente. Een grote werkloosheid onder de plaatselijke bevolking kan het evenwicht tussen beschikbare hulpbronnen en de te verrichten taken eenvoudig verstoren. Zoals reeds in het inleidende hoofdstuk van dit rapport werd opgemerkt wordt via het verdeelmechanisme van de Financiële Verhoudingswet een poging gedaan om verschillen in de financiële uitgangspositie van gemeenten te egaliseren. Instrumenten daarvoor zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds, maar ook het instellen van afzonderlijke specifieke uitkeringen.

4.1.3 Het fysieke domein

Na de Tweede Wereldoorlog wordt – met de snel groeiende bevolking en de congestie - de regionale ruimtelijke planning een overheidstaak. Bij de toedeling en verdeling van ruimte vragende voorzieningen wordt rekening gehouden met een *hiërarchie van kernen*. Topvoorzieningen zoals middelbare scholen, ziekenhuizen, schouwburgen, kantorenstroken en brandweerkazernes moeten volgens diverse beleidsnota's worden geconcentreerd in de hoofdkernen. Bij de toewijzing van meer primaire voorzieningen zoals basisscholen, dorpshuizen en huisartsenposten worden ook de kleinere kernen in de verdeling betrokken. Wanneer een hoofdkern meerdere topvoorzieningen moet ondersteunen, zullen ook de wegeninfrastructuur en de parkeervoorzieningen daarop berekend moeten zijn. Ook zal de hoofdkern een prominent knooppunt worden in het streekvervoer. Bij het vaststellen van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt enerzijds rekening gehouden met het aantal inwoners van omliggende gemeenten dat inkopen doet in de

centrumgemeente. Maar er wordt bij de specifieke uitkering van het Ministerie van OC&W ook rekening gehouden met de aanwezigheid van centrumvoorzieningen op het vlak van onderwijs.

Tegenover de *centrumgemeente* staat een meer *perifere gemeente*. In deze meer perifere gemeente vervult geen enkele kern een hoofdfunctie. Er zijn centrumgemeenten die min of meer eenkernig zijn en vooral de omliggende gemeenten bedienen. Als voorbeelden van zulke *eenkernige centrumgemeenten* kan worden gewezen op: Assen, Bussum, Enschede, Meppel, Tilburg, Doesburg en Groningen. Er zijn echter ook meerkernige centrumgemeenten. De hoofdkern bedient met haar voorzieningen niet alleen de inwoners van de aangrenzende gemeenten, maar ook de inwoners van de overige kernen in het eigen ommeland. Tot deze *meerkernige centrumgemeenten* rekenen we onder meer: Emmen, Apeldoorn, Alphen aan den Rijn en Zeist.

4.1.4 De ambtelijke organisatie

Van der Meer en Roborgh (1993) hebben in hun proefschrift uitgebreid beschreven hoe in de twintigste eeuw het aantal (gemeente)ambtenaren per 1.000 inwoners eerst gestaag is gegroeid en vervolgens qua opleiding en competentie van kleur verschoten is. Van der Meer en Roborgh (1993) laten zien dat de meer uitvoerende taken vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn uitbesteed aan private aanbieders. De gemeentelijke buitendienst werd slanker en slanker. Het aantal doctorandussen en HBO-ers (beleidsambtenaren en beleidsregisseurs) op de burelen van de gemeentesecretarie groeide en groeide. Veel kleinere gemeenten werden zogeheten *regiegemeenten*. Maar ook grotere gemeenten zoals Tilburg, Amersfoort en Haarlemmermeer concentreerden hun ambtelijke formatie meer en meer op beleidsvorming, uitbesteding en regievoering.

Het uitvoerende werk werd – behalve waar dat wettelijk niet mocht zoals bij uitkeringstoekenning, handhaving, vergunningverlening – grotendeels overgeheveld naar particuliere partijen die hun medewerkers konden laten werken onder meer flexibele, want privaatrechtelijke (flex)condities. De G-4 en enkele andere grote steden zoals Groningen en Enschede vormen echter een uitzondering op deze trend om zoveel mogelijk eenvoudige en uitvoerende taken over te hevelen naar de markt. Gemeenten als Enschede, Groningen en Amsterdam werden zo in gemeenteland de *zelf- en allesdoeners* bij uitstek.

Bij het ontwerpen van strategisch beleid en het regie voeren over de buiten de deur geplaatste uitvoering, is het van belang dat de gemeentebesturen kunnen beschikken over gekwalificeerde ambtenaren. Belangrijk is dan in eerste aanleg het salarisniveau dat kan worden geboden. Hoe groter de gemeente qua inwonertal is, hoe hoger het salarisniveau dat voor op zich vergelijkbare functies kan worden geboden. Voor de recessie van 2008 werd er door enkele perifere gemeenten over geklaagd dat het lastig was om competente en veelbelovende ambtenaren aan zich te binden. Sinds de recessie van 2008 klagen ook de meest perifeer gelegen gemeenten over de vele tientallen, zo niet honderden, reacties die worden ontvangen op de openbare bekendmaking van een enkele vacature voor gemeenteambtenaar in vaste dienst op de eigen website.

Ambtenarenkracht is overigens niet het simpele product van formatie (aantallen) maal de hoogte van het gemiddelde salaris. Ook zachte (culturele) factoren zoals werksfeer, eigen

verantwoordelijkheid en motivatie spelen een rol. Het is zonder meer duidelijk dat grotere gemeenten gemiddeld genomen meer salaris kunnen bieden en in absolute termen een grotere formatie aan zich kunnen binden. Er zijn echter geen aanwijzingen dat gemeentegrootte positief samenhangt met motivatie en werksfeer. De beperkte indicaties die beschikbaar zijn duiden erop dat het ziekteverzuim in de grotere gemeenten juist aanmerkelijk hoger ligt dan in de kleinere gemeenten.

4.1.5 Zelf doen of samenwerken

Al sinds de tijd van Thorbecke werken gemeenten, meestal met buurgemeenten, samen om bestuurstaken van gedeeld belang samen uit te voeren.⁴ Dit betekent ook dat wanneer een gemeente in een regio is gelegen waar een sterke samenwerkingscultuur is, dit een positieve bijdrage levert aan de eigen taakbehaertiging. De potentie en bereidheid van de buurgemeenten bepalen in zekere mate wat de mogelijkheden van een gemeente tot samenwerking zijn. In eerder onderzoek (Denters e.a., 1996; Van der Kolk, 2011; Traag, 1993) is vastgesteld dat de samenwerkingsbereidheid in de zeer drassige polders rondom Dordrecht voor Nederlandse begrippen erg groot is. Maar ook in het zanderige coulissenlandschap in hoger gelegen regio's als Twente en de Achterhoek hebben uiteenlopende bestuurskundige onderzoeken een relatief hoge bereidheid en vermogen tot samenwerking aangetroffen. Daartegenover staan regio's waar herhaaldelijk gebleken is dat samenwerking tussen gemeenten niet gemakkelijk van de grond komt en vaak na een moeizame start weer snel een bureaucratische dood sterft. Dit soms mede als gevolg van sterke rivaliteiten tussen nabij gelede steden.

De regionale samenwerking kampt met allerlei problemen. Soms is de begrenzing van het gebied niet erg hard. Dat betekent dat veel gemeenten in deze regio tevens samenwerkingsverbanden kunnen (of zullen) onderhouden met gemeenten in een andere regio. Een andere problematiek is de *rivaliteit* die er zou kunnen zijn tussen twee min of meer gelijkwaardige centra binnen dezelfde regio. Nelissen en Goverde (1991) staan bijvoorbeeld uitvoerig stil bij de (toenmalige) rivaliteit tussen Nijmegen en Arnhem. Er moest een verplicht opgelegde samenwerkingsstructuur (de WGR-plus) aan te pas komen om deze deels rivaliserende, maar ook zeer naburige centrumgemeenten met elkaar te verbinden en om tot een succesvolle Waal- en Rijn-sprong te geraken.

Behalve een rivaliteit tussen centrumgemeenten kunnen er ook spanningen optreden tussen de centrumgemeente en de randgemeenten. Deze spanningen worden vooral groot wanneer er gelijktijdig sprake is van een herindeling. De redelijk goed functionerende samenwerking in de regio Haaglanden kwam bijvoorbeeld onder grote druk te staan toen de gemeente Den Haag in het laatste decennium van de vorige eeuw aandrong op een grenscorrectie ten behoeve van een nieuwe bouwlocatie binnen de (nieuwe) grenzen van de gemeente Den Haag (het latere Ypenburg) (zie Beerepoot e.a., 2009, pp.73-75).

Een andere factor is het beleid van de betreffende provincie. Provincies zoals Gelderland en Zuid-Holland voeren met veel nadruk een *regionaal* beleid. Provinciale taken worden per regio afzonderlijk uitgevoerd. Het beleid van die provincies is bevorderlijk voor de intergemeentelijke

⁴ In de tijd van Thorbecke had intergemeentelijke samenwerking soms betrekking op de exploitatie van de veerdienst die de rivieroeveren waardoor de beide gemeenten werden gescheiden, met elkaar verbond. In latere decennia zijn deze intergemeentelijke veerdiensten successievelijk vervangen door vaste bruggen.

samenwerking. Daartegenover staan provincies die geen regionaal beleid voeren zoals Fryslân, Drenthe, maar ook Utrecht en Flevoland.

De literatuur over intergemeentelijke samenwerking wijst ons er op dat samenwerking met andere gemeenten een bijdrage kan leveren aan de bestuurskracht van een gemeente. Tegelijkertijd moet samenwerking wel van meer dan één kant komen. In sommige geografische regio's is het eenvoudiger om een doelmatige samenwerking tot stand te brengen en te continueren dan in andere regio's. De provincie speelt daarbij ook een rol.

4.1.6 Zelf doen of laten doen

Er zijn gemeenten die om uiteenlopende redenen veel taken uitbesteden. Dat kan zijn aan de markt zoals de grote regiegemeenten Tilburg, Amersfoort en Haarlemmermeer. Maar het kan ook zijn dat een kleine *regiegemeente* veel taken uitbesteedt aan een buurgemeente, zoals Lossler, Ten Boer, Rozendaal en Aalsmeer dat doen. Het complement van de regiegemeente is de *gastheergemeente* die graag taken voor buurgemeenten voor haar rekening neemt. Er zijn gastheergemeenten die taken verrichten voor buurgemeenten. Opvallend zijn Emmen (dat taken verricht voor Coevorden en Borger Odoorn), Leeuwarden (dat ICT-taken verricht voor buurgemeenten) en de stad Groningen die de afvalinzameling, maar ook de ambulance, brandweer en veiligheid voor vele buurgemeenten verzorgt.

Soms is er ook wel wat verwarring rond de term regiegemeente. Grote regiegemeenten zoals Tilburg en Haarlemmermeer doen geen beroep op gastheergemeenten maar juist op particuliere aannemers en instellingen. Kleine regiegemeenten doen vaak een beroep op dienstverlening door een grote buurgemeente. Tenslotte is er nog de *zelf-doe-gemeente*: een gemeente die weinig taken in regie door derden laat uitvoeren, maar ook geen taken verricht voor buurgemeenten. Sommige grote gemeenten doen vrijwel alles zelf, zoals Amsterdam en doen ook weinig voor de buurgemeenten, zoals Rotterdam.

Al met al wordt duidelijk dat steeds meer gemeenten hun taken niet (meer) volledig laten uitvoeren door hun eigen ambtelijke organisatie. Soms wordt een ambtelijke organisatie van een buurgemeente ingeschakeld. Soms wordt een taak ondergebracht bij een openbaar lichaam waarvoor deze gemeente via een WGR-constructie ook een financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid aanvaardt. Populair is ook de constructie waarbij de gemeente de taak laat uitvoeren door een particuliere aanbieder (vergelijk ook Van Genugten, 2008).

4.1.7 Fusiegemeenten

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben enkele honderden herindelingen plaatsgevonden. Daarbij ging het er niet zozeer om de ruimtenood van een grote stad tegen te gaan (dat kan namelijk ook via een grenscorrectie), maar vooral om de bestuurskracht van de ambtelijke organisatie van de kleinere gemeente te vergroten. Dit heeft geleid tot een groei van het aantal meerkernige gemeenten. Soms heeft deze nieuwe fusiegemeente een duidelijke hoofdkern, zoals Winschoten binnen de fusiegemeente Oldambt of Sneek binnen de fusiegemeente Sudwest Fryslân. Vaak lukt het deze relatief uitgestrekte fusiegemeenten ook om een nieuwe bindende identiteit te ontwikkelen en zal er van onderlinge rivaliteit tussen de voormalige hoofdkernen weinig sprake zijn. In de literatuur (Beerepoot e.a., 2009) wordt echter ook gewezen op aanhoudende en telkens weer terugkerende rivaliteit tussen voormalige

hoofdkernen binnen een nieuwe fusiegemeente. In de oudere literatuur (Derksen en Schaap, 2014) wordt deze politieke rivaliteit tussen voormalige hoofdkernen die soms tot uitdrukking komt in lokale lijsten per kern *dorpisme* genoemd, maar dit begrip leidt makkelijk tot misverstand. Vandaar dat we er de voorkeur aan geven om te spreken over “*rivaliteit tussen hoofdkernen*” binnen de nieuwe fusiegemeente. Omdat de bestuurlijke afstanden in een fusiegemeente groter geworden zijn en omdat ook de diversiteit (heterogeniteit) toegenomen zal zijn, gaat ongeveer een derde van de fusiegemeenten over tot het instellen van een stelsel van dorps- en wijkraden (zie Denters e.a., 2014).

4.1.8 Centrum- versus randgemeenten

Eind vorige eeuw is er veel geschreven over de tweedeling centrum- versus randgemeenten (vergelijk bijvoorbeeld: Derksen en Schaap, hoofdstuk 12). We kunnen daarbij denken aan de verhouding tussen Den Haag en Voorburg, of tussen Rotterdam en Capelle aan de IJssel. In de waarneming van Derksen en Pronk (1990) heeft de centrumgemeente veel woningwetwoningen en neemt het een groot aandeel in de huisvesting van nieuwkomers. Intussen zouden de randgemeenten zich meer concentreren op koopwoningen en zouden ze geen evenredig aandeel nemen in de opvang van nieuwkomers. De meer liberaal ingestelde inwoners van de *randgemeenten* zouden profiteren van de banen in de centrumgemeente. Deze antagonistische verhoudingen tussen de centrumgemeente en de randgemeente worden, volgens Derksen en Pronk (1990) aangetroffen rond Den Haag maar ook rond Rotterdam. En wellicht, maar dan in mindere mate, ook in andere agglomeraties in Nederland. Overigens is de controverse tussen grote stad en randgemeenten in de 21^{ste} eeuw minder geworden. In de jaren negentig was het beleid van het eerste kabinet Kok gericht op het doen van grenscorrecties ten gunste van armlastige en beknelde centrumgemeenten (Ypenburg). De dreiging om zo’n grenscorrectie (Diepenveen, Bathmen) uit ruimtenood aan te vragen bij de staatssecretaris leidde vaak tot spanningen tussen de centrumgemeente en de omliggende gemeenten (Utrecht-Vleuten De Meern) (vergelijk bijvoorbeeld Herweijer en Koolen, 1999).

4.1.9 Beheergemeenten of *new towns*

In de planologie wordt na de Tweede Wereldoorlog regelmatig een onderscheid gemaakt tussen de *old towns* (met meer en meer een beheerstaakstelling en een krimpende, vergrijzende bevolking) en de *new towns* (met een groeitaakstelling en erg jeugdige bevolking). Tot de spraakmakende *new towns* worden gerekend: Almere, Zoetermeer, Nieuwegein. Qua bevolkingsopbouw wijken de groeikernen duidelijk af van de andere gemeenten met een minder onstuimige bouwgeschiedenis.

4.2 Een typologie op basis van een kwantitatieve benadering

Nu in kaart is gebracht welke typen gemeenten in de literatuur zoal onderscheiden worden, is het zaak om tot een voor onze vraagstelling bruikbare typologie te komen. Bij het opstellen van de uiteindelijke typologie hebben we aansluiting gezocht bij exogene, door de gemeente niet beïnvloedbare, achtergrondfactoren. Daarbij ligt het voor de hand om uit te gaan van elementen die voor het evenwicht van taakzwaarte en beschikbare hulpbronnen van belang zijn. In samenspraak met de opdrachtgever is er daarom voor gekozen de typologie te baseren op objectieve, door het gemeentebestuur niet direct beïnvloedbare achtergrondfactoren.

Hiervoor is een principiële argument. De typologie wordt robuuster en minder afhankelijk van allerlei korte termijn ontwikkelingen. Maar er is ook een pragmatische reden. Voor het finetunen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgt het Ministerie van BZK de ontwikkeling van een aantal objectieve achtergrondfactoren waaronder het aantal kernen, de uitoefening van centrumfuncties en het inkomen en vermogen van de inwonende burgerij. Deze achtergrondfactoren zijn beschikbaar en worden regelmatig geactualiseerd.

In zijn afscheidsrede stelt Korsten (2010) dat elke gemeente in de praktijk uniek is. Geen gemeente is bij diepgaande beschouwing gelijk. Uitgaande van 403 gemeenten is dit echter wel een ontmoedigende constatering, want het zou betekenen dat er erg veel gegevens verzameld moeten worden om tot betekenisvolle uitspraken over het feitelijk functioneren van elke gemeente afzonderlijk te geraken. Bij het voeren van een landelijk beleid is het juist zaak om uit te gaan van bepaalde vaste overeenkomsten. Vandaar het streven om tot een typologie van gemeenten te komen. Het is erg praktisch indien de typologie aanmerkelijk minder typen kent dan de populatie van 403 unieke gemeenten. Ook is het van belang dat de typen goed herkenbaar zijn in de gegevensbestanden waarmee de Minister van BZK blijkt te werken, maar ook voor de gemeentebestuurders die in de praktijk van het lokaal bestuur werken.

Om bovenstaande redenen is een typologie ontwikkeld die voortbouwt op drie achtergrondfactoren die jaarlijks standaard bij de verfijning van de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden meegenomen. De drie achtergrondindicatoren zijn geselecteerd met het oog op zowel hun relatie tot de omvang van de taakwaarde als met het oog op hun relatie met sommige hulpbronnen voor bestuurskracht. Bovendien zijn het factoren die in de literatuur enige tot erg veel aandacht hebben gekregen. Het gaat om de volgende drie factoren:

- De economische *welvaart* van de inwoners van de gemeente (het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden).
- Het al dan niet vervullen van *centrumfuncties* (het regionaal klantpotentieel).
- Het aantal *woonkernen* van de gemeente (het aantal woonkernen met meer dan 500 adressen).

In de literatuur wordt het meest uitvoerig ingegaan op het belang van de *welvaart* van de bevolking voor zowel de gemeentelijke taken in het sociaal domein als voor de opbrengst van de eigen lokale heffingen. Als de inwoners welvarend zijn, zal de OZB en de afvalheffing meer inkomsten genereren. Als de inwoners minder welvarend zijn, is de kans groot dat een groter beroep zal worden gedaan op de sociale voorzieningen. Om die reden is aan het begin van de vorige eeuw een uitvoerig debat gevoerd waarbij besloten is om ondanks de welvaartsverschillen tussen gemeenten toch zoveel mogelijk een gelijke toegang tot primaire overheidsvoorzieningen te garanderen. Dit streven is duidelijk in diverse medewindswetten (op het terrein van wonen, onderwijs, sociale voorzieningen) verankerd. Of dit streven naar herverdeling slaagt dan wel te ver doorschiet is een empirische vraag. Het is niet zonder reden dat de *welvaart* als achtergrondfactor een prominente plaats heeft gekregen bij het samenstellen van onze typologie.

Minder omvangrijke literatuur is beschikbaar met betrekking tot het voorzien in *centrumfuncties*. Centrumfuncties op het vlak van onderwijs worden bekostigd door middel van een specifieke uitkering. Ook op het vlak van openbaar vervoer en investeringen in

infrastructuur is er een specifieke uitkering (BDU) die recht doet aan de verschillen in uitgaven tussen gemeenten die centrumfuncties aanbieden en een dito forensenstroom moeten verwerken.

De derde achtergrondfactor *kernigheid* krijgt vooral aandacht in de politicologische literatuur (zie Denters e.a., 2014) en in de planologische literatuur. Meerkernige gemeenten kennen een relatief grote afstand van de woonkernen tot de hoofdkern. Recent liet het Ministerie van BZK (zie Denters, 2013) een overzicht maken met betrekking tot de stand van zaken op het gebied van dorps- en wijkraden. Uit deze studie komt naar voren dat de meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie vaker over een institutionele structuur van dorps- en wijkraden beschikken dan meer uni- of bi-nodale gemeenten. Meerkernigheid heeft dus duidelijk iets te maken met het al dan niet instellen van dorps- en wijkraden. Uit een onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie Westland (Luning & Herweijer, 2014) komt ook naar voren dat meerkernigheid iets te maken heeft met een veelheid aan voorzieningen. De inwoners van elke kern beschikken het liefst over een eigen basisschool, verzorgingshuis, zwembad, voetbalveld en sporthal. Het is voor een bestuur van een meerkernige gemeente lastiger om besparingen door te voeren dan voor een eenkernige, compacte gemeente.

De indicatoren die worden gebruikt om de drie factoren welvaart, centrumfunctie en kernigheid te operationaliseren zijn voor alle 403 Nederlandse gemeenten standaard beschikbaar. Er wordt dus gemeten met een vast omschreven meetinstrument. Uit een uitgevoerde schaalanalyse (zie Bijlage 3) blijkt dat voor elk van de drie factoren een homogene schaal kan worden samengesteld. Om tot een beperkte typologie te komen, is steeds gewerkt met een dichotome verdeling van de achtergrondfactor. Dat wil zeggen dat de drie achtergrondfactoren uit slechts twee categorieën worden opgebouwd. Steeds is de mediane waarde op de onderscheiden factor gebruikt om een onderscheid aan te brengen tussen een hoge en een lage welvaart; tussen een gemeente zonder en met centrumfuncties, en tussen een relatief compacte (uni, binodale) gemeente versus een meer uitgestrekte multi-nodale (streek)gemeente.⁵

Van links bovenin naar rechts onderin de Tabel 4.1 zien we de volgende beweging:

- van één- tot tweekernige (uni/binodale) gemeenten, zonder centrumfunctie, met een minder welvarende bevolking (bijvoorbeeld Zundert, Millingen aan de Rijn, Bedum)
- naar gemeenten met een centrumfunctie, een welvarende bevolking, en met meerdere kernen (bijvoorbeeld Apeldoorn, Alphen aan den Rijn en Rheden).

Tabel 4.1. Een typologie met acht typen.

N=398	Minder welvarende inwoners		Welvarende inwoners		Totaal
	minderkernig	meerkernig	minderkernig	meerkernig	
Geen centrum functie	30	45	70	54	199
Wel centrum functie	77	53	56	13	199
Totaal	107	98	126	67	398

⁵ Het spreekt voor zich dat het hanteren van de mediaan als demarcatiepunt een zekere willekeurigheid met zich brengt. In dit stadium ontbrak de tijd om te analyseren of een ander demarcatiepunt een meer bruikbare uitkomst zou opleveren.

In Bijlage 4 worden voor alle acht cellen in Tabel 4.1 de namen gegeven van de gemeenten die door de gekozen operationalisatie in het betreffende type zijn samengebracht. Met het oog op het verkennende karakter van het onderzoek en beperkingen in de doorlooptijd is ervoor gekozen om niet alle acht onderscheiden typen in de Tabel 4.1 te onderzoeken. De analyse is beperkt tot vijf typen. Ten aanzien van het eerste⁶ en het laatste⁷ type kan erop worden gewezen dat deze typen relatief weinig voorkomen in het bestand Nederlandse gemeenten (respectievelijk 30 en 13 keer). Dat het zesde type⁸ buiten het onderzoek is gevallen, heeft vooral te maken met pragmatische overwegingen.⁹ In de bestuurskrachttoets in hoofdstuk 5 zal derhalve worden ingegaan op:

- Gemeenten die meerkernig zijn, geen centrumfunctie vervullen voor de buurgemeenten en een minder welvarende bevolking bedienen (n=45). We zullen deze gemeenten in het vervolg aanduiden als *minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie*. Deze gemeenten zijn ook wel aan te duiden als minder welvarende streekgemeenten. In het begrip streekgemeente komt namelijk zowel het uitgestrekte van de meerkernigheid tot uitdrukking als ook het ontbreken van een duidelijke hoofdkern die een zekere magneetwerking uitoefent op haar omgeving. Voorbeelden van zulke minder welvarende, meerkernige streekgemeenten met een minder welvarende bevolking zijn: Menterwolde, Achtkarspelen, Losser maar ook Someren. Streekgemeenten kennen centrumvliegender krachten (zie ook Bijlage 4).
- Gemeenten met een of twee kernen, die een centrumfunctie vervullen voor de omliggende gemeenten en waarvan de inwoners gemiddeld genomen over een lager inkomen beschikken (n=77). We zullen in het navolgende spreken over de *minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten*. Het draait hierbij dus niet om de mate van welvaart van de gemeente, maar om de economisch positie van haar inwoners. Voorbeelden van zulke gemeenten zijn Appingedam, Doesburg, Enschede, Kerkrade, Dongeradeel, Roermond en Tilburg. Het zal blijken dat deze centrumgemeenten met een relatief minder welvarende bevolking zelf wel over een relatief hoog budget per inwoner beschikken. Dat budget is ook nodig om het hoofd te bieden aan de hoge sociale uitgaven en het verzorgen van de centrumfuncties.
- Gemeenten met een of twee kernen, die geen centrumfunctie vervullen en beschikken over een relatief welvarende burgerij (n=70). Deze worden in het vervolg aangeduid als *welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie*. In een aantal gevallen kunnen we spreken over een relatief welvarende randgemeente. Met een randgemeente bedoelen we een gemeente die ten opzichte van een nabij gelegen forse hoofdkern een forensenfunctie vervult en zelf geen centrumfuncties aanbiedt. Regelmatig kenmerken deze randgemeenten zich door een relatief welvarende burgerij. Voorbeelden van dit type gemeenten zijn Blaricum, Haren, Landsmeer, Naarden, Laren, Son en Breugel, Schinnen en bijvoorbeeld Wassenaar.

⁶ Dus de minder welvarende, uni/bi nodale gemeenten zonder centrumfunctie. Voorbeelden zijn Boekel en Bedum.

⁷ Dus de welvarende, meerkernige centrumgemeenten. Voorbeelden zijn Zeist, Apeldoorn, Alphen aan den Rijn.

⁸ Dus de minder welvarende, meerkernige centrumgemeenten. Voorbeelden zijn Emmen, maar ook Oldambt (Winschoten).

⁹ De eerder genoemde doorlooptijd van het onderzoek.

- Gemeenten die meerkernig zijn, die geen centrumfunctie vervullen en die beschikken over een relatief welvarende bevolking (n=54). In het navolgende noemen wij deze gemeenten *welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie*, hoewel hier ook de term meer welvarende streekgemeente zou passen. Deze zijn vooral te vinden in de economische kern van ons land. Voorbeelden zijn Stichtse Vecht (een randstedelijke fusiegemeente) maar ook Castricum, Utrechtse Heuvelrug, Tynaarlo, Midden Delfland, Eijsden-Margraten en Bloemendaal.
- Ten slotte zullen we ingaan op de bestuurskracht van de *welvarende, minderkernige, centrumgemeenten* (n=56). Voorbeelden van zulke compacte centrumgemeenten met een relatief welvarende bevolking zijn: Almere, Bussum, Amstelveen, Barendrecht, IJsselstein, Maassluis, Vught en Zeewolde.

De vijf typen hebben een vergelijkbare achtergrond wanneer het gaat om de economische positie van hun inwoners, het al dan niet vervullen van centrumfuncties en het aantal woonkernen dat onder de jurisdictie van deze gemeente valt. De hamvraag in dit onderzoek is of deze gedeelde achtergronden zich ook vertalen in gedeelde problemen wat betreft de taakzwaarte en gedeelde kansen en mogelijkheden wat betreft de hulpbronnen. Indien de onderliggende hypothese uit zou komen is dat een aanwijzing dat bij het beleid ten aanzien van de bestuurlijke organisatie meer rekening gehouden dient te worden met soorten (typen) van gemeenten, omdat deze eigen problemen en eigen mogelijkheden kennen. In hoeverre daartoe echt een reden is bespreken we in het afsluitende, zesde hoofdstuk.

4.3 Achtergrondfactoren

Naast deze typologie van gemeenten op basis van drie achtergrondfactoren, betrekken we daarnaast nog drie andere achtergrondfactoren in het onderzoekmodel. Zoals in het literatuuronderzoek reeds is toegelicht, kunnen de stedelijkheid of periferie, het aantal inwoners en het demografisch perspectief invloed hebben op de bestuurskracht van het lokaal bestuur. Deze drie achtergrondfactoren operationaliseren we in het onderzoek op de hieronder toegelichte wijze.

Provincie

Per gemeente is geregistreerd in welke provincie deze ligt. Over het algemeen kan worden vastgesteld dat het welvaartsniveau van de gemeenten in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland aanmerkelijk hoger ligt dan het inkomen en welvaartsniveau in de acht andere provincies. Om het onderscheid tussen Randstad en periferie te kunnen maken is er een dichotome variabele geconstrueerd met de waarden: periferie en Randstad.

Inwonertal

Van elke gemeente is het inwonertal volgens de laatste cijfers van het CBS in het databestand opgenomen.

Demografisch perspectief

Om vast te stellen of we te maken hebben met een zogeheten krimpgemeente, een beheergemeente of een groeigemeente hebben we vier items op schaalbaarheid onderzocht:

- percentage van de bevolking jonger dan 18 jaar (groene druk)
- gemiddelde grootte van de huishoudens
- geboorteoverschot
- procentuele groei van de bevolking in het recente verleden

Uit de toets op schaalbaarheid is gebleken dat deze vier items in hoge mate dezelfde onderliggende dimensie representeren. Op grond van deze informatie is een telindex samengesteld die per gemeente inzicht verschaft in het demografisch perspectief. Hoge waarden op deze telindex staan voor groei en groene druk. Lage waarden staan voor krimp en voor grijze druk.

4.4 Een model voor het meten van bestuurskracht

In hoofdstuk 3 is reeds toegelicht hoe de taakzwaarte van de gemeente en de hulpbronnen voor bestuurskracht van elkaar worden onderscheiden en zijn geoperationaliseerd. Tezamen met de typologie van gemeenten en de beschreven achtergrondfactoren komen we zo tot een voldragen model voor het meten van bestuurskracht. Dit model is weergegeven in Figuur 4.2.

Figuur 4.2. *Indicatoren voor de verklaring van taakzwaarte en hulpbronnen.*

<u>Achtergronden:</u> Welvaart inwoners Kernen Centrumfunctie Inwoners aantal Demo. perspectief Provincie	<u>Taakzwaarte:</u> centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid voorzieningen in kernen	<u>Bestuurskracht</u> van type van gemeenten in vergelijking tot het Nederlands gemeentelijk gemiddelde
	<u>Hulpbronnen:</u> Burgerkracht Politieke betrokkenheid Budget per inwoner Schuld per inwoner Verantwoordingskracht Ambtenarenkracht Samenwerkingskracht	

In dit model maken we onderscheid tussen de achtergrondfactoren die leiden tot taken en/of hulpbronnen, de taakzwaarte van de gemeente in verhouding tot de hulpbronnen voor bestuurskracht en de uiteindelijke bestuurskracht. De uiteindelijke bestuurskracht wordt bepaald per type van gemeenten. De typen van gemeenten worden vergeleken met het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten. Er wordt in het volgende hoofdstuk dus steeds een relatief oordeel gegeven. Er zal in hoofdstuk 5 worden gezien of sommige typen van gemeenten een zwaardere taakzwaarte hebben dan gemiddeld. Ook zal worden vastgesteld of sommige typen van gemeenten beschikken over meer hulpbronnen dan de gemiddelde Nederlandse gemeente.

In het kwantitatieve onderzoek is er nog geen goede oplossing gevonden voor het bepalen van het evenwicht, dus voor het beantwoorden van de vraag of een gegeven taakzwaarte nu wel

of niet eenvoudig met de som van de beschikbare hulpbronnen kan worden opgelost. Voordat dit verhoudingsgetal wordt berekend dient er meer zekerheid te zijn over de validiteit van de meting van de beide samenstellende elementen: taakzwaarte en som van de hulpbronnen.

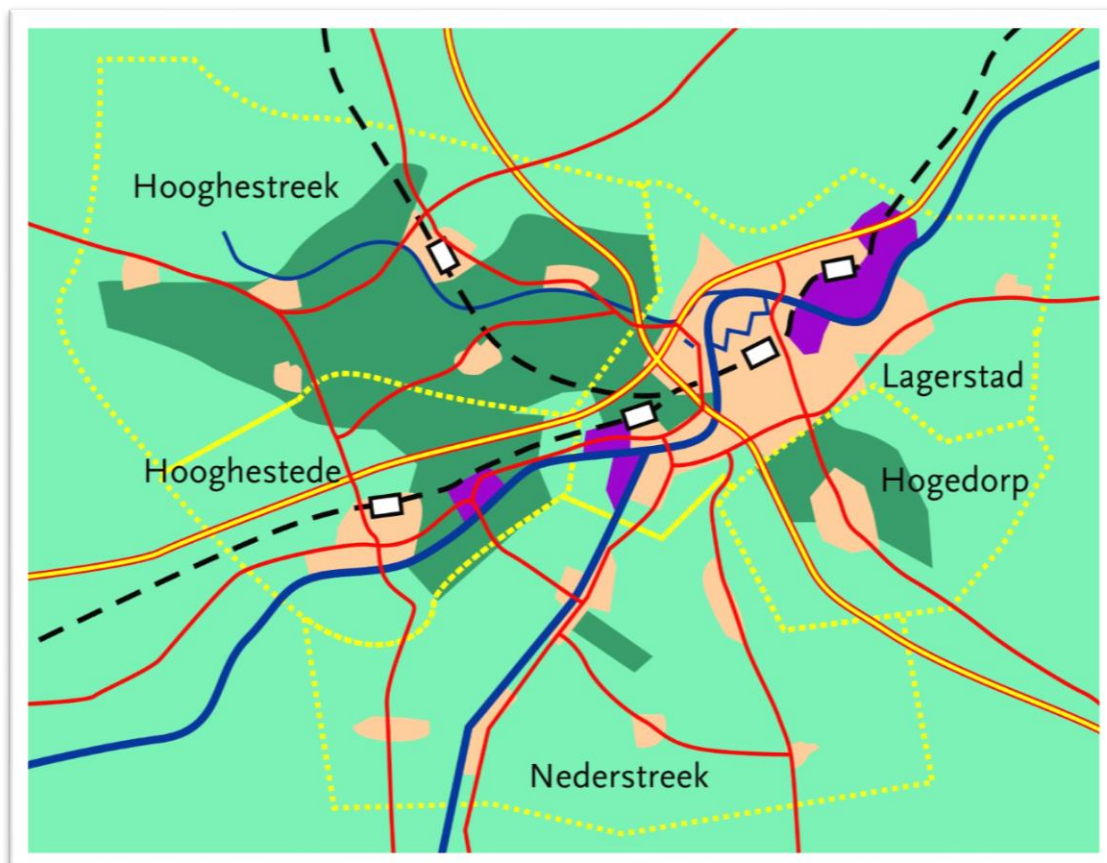
In het kwalitatieve onderzoek (de gesprekken met steeds twee vertegenwoordigers van twee gemeentebesturen per type van gemeenten) is de vraag naar het evenwicht tussen lasten en belastbaarheid, dus naar de bestuurskracht steeds wel gesteld. In het volgende hoofdstuk worden zowel de uitkomsten van het kwantitatieve als ook het kwalitatieve deel gepresenteerd.

5 Verschillen in bestuurskracht

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de vraag welke verschillen er zijn in bestuurskracht tussen de vijf onderscheiden typen van gemeenten. Het begrip bestuurskracht benaderen wij zowel door een meting van de taakzwaarte als door een meting van de zeven hulpbronnen. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat wij de volgende vijf typen gemeenten zullen beoordelen:

- minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Nederstreek)
- minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten (Lagerstad)
- welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Hogedorp)
- welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (Hooghestreek)
- welvarende, minderkernige centrumgemeenten (Hoogherstede)

Figuur 5.1. Vijf typen gemeenten: Nederstreek, Lagerstad, Hogedorp, Hooghestreek en Hoogherstede.



De namen van de vijf gemeenten zijn fictief en dat geldt natuurlijk ook voor het planologische kaartje. De introductie van de vijf gemeentenaamen en de ruimtelijke kaartjes hebben slechts een didactisch doel: de leesbaarheid vergroten.

Voor het kwalitatieve deel van dit onderzoek zijn per type gemeente, twee gemeenten verzocht om deel te nemen aan het onderzoek. De selectie van deze gemeenten is tot stand gekomen in nauw overleg met de opdrachtgever. Er is een ordening gemaakt op basis van het typologiekenmerk 'welvaart van de inwoners'. Vervolgens zijn er rond het derde kwartiel van dit kenmerk twee gemeenten geselecteerd die een verzoek tot deelname ontvingen. Zo zijn er

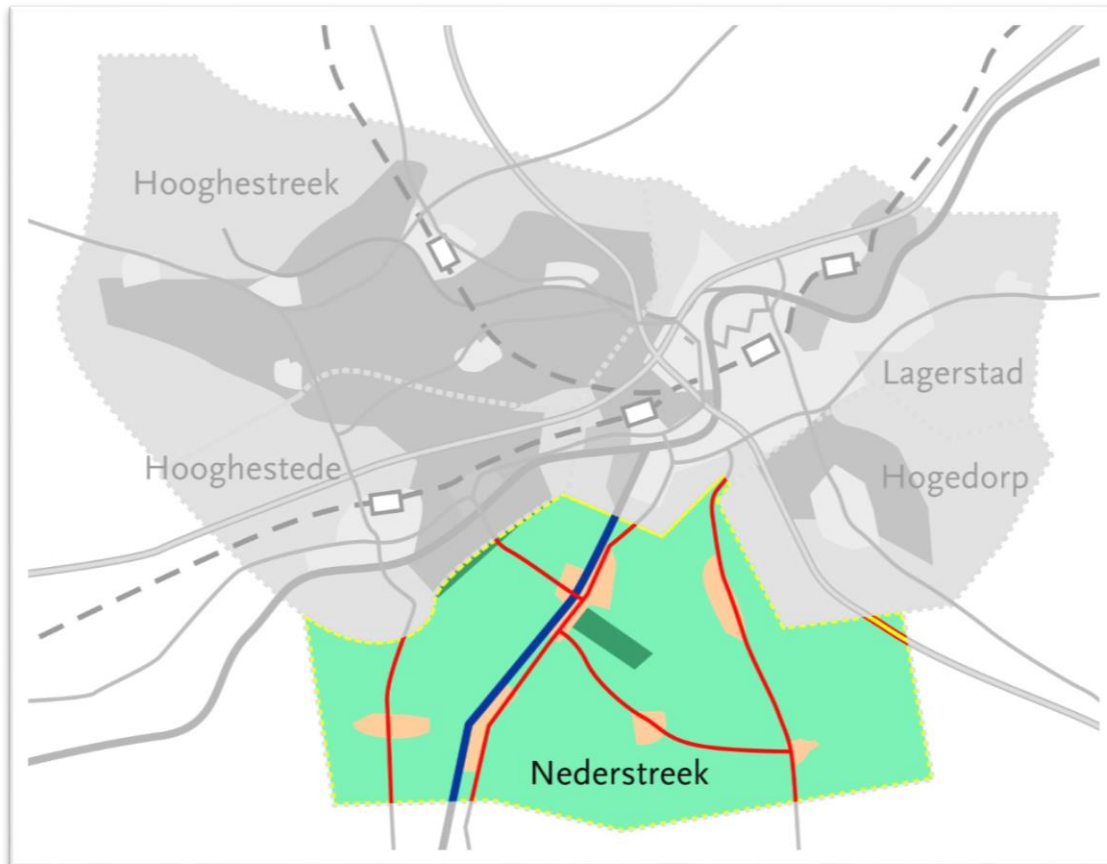
voor het type minder kernige, welvarende gemeenten zonder centrumfunctie twee gemeenten geselecteerd die, bij toepassing van een tienpuntschaal, op het kenmerk welvaart een 7,5 scoren. Dit zijn dus, zelfs binnen de categorie zelf, gemeenten met relatief welvarende inwoners. Voor de gemeenten met een minder welvarende bevolking is de schaal aflopend en zijn dus de gemeenten met minder welvarende inwoners geselecteerd. Ten aanzien van de typologiekenmerken 'centrumfunctie' en 'kernigheid' dient opgemerkt te worden dat sommige geselecteerde gemeenten meer aan de ideaaltypische kenmerken van het type voldoen dan andere eveneens geselecteerde gemeenten.

Per gemeente zijn twee gesprekken gevoerd met personen die een belangrijke rol vervullen binnen de gemeente. Gemeentesecretarissen, burgemeesters, griffiers en/of hoofden van financiële afdelingen zijn bevestigd met de in Bijlage 2 opgenomen vragenlijst. In totaal zijn er twintig gesprekken gevoerd bij de tien geselecteerde gemeenten. Alle uitgenodigde gemeentebesturen waren bereid om aan het onderzoek medewerking te verlenen.

In de volgende paragrafen zal eerst het profiel worden gegeven van het betreffende type op basis van het kwantitatieve gegevensbestand waarin actuele gegevens zijn opgenomen van alle Nederlandse gemeenten. Daarna volgt een meer kwalitatieve passage waarin de bevindingen uit het casestudyonderzoek aan de kwantitatieve interpretatie worden toegevoegd. In de eerste plaats is namelijk niet voor alle relevante kenmerken een kwantitatieve indicator beschikbaar. Vooral voor de kwaliteit van het gemeentebestuur konden geen kwantitatieve indicatoren worden gevonden. Ook kan blijken dat er binnen de categorieën van steeds zo'n 50 tot 75 gemeenten een forse binnen-categorie variatie aanwezig is. Ook kan het zijn dat verbanden die de onderzoekers tussen bepaalde indicatoren leggen op grond van kennis van de bestuurskundige literatuur er in de concrete praktijk, naar de beleving van onze informanten, helemaal niet zijn.

5.1 Minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Nederstreek

Figuur 5.2. Nederstreek.

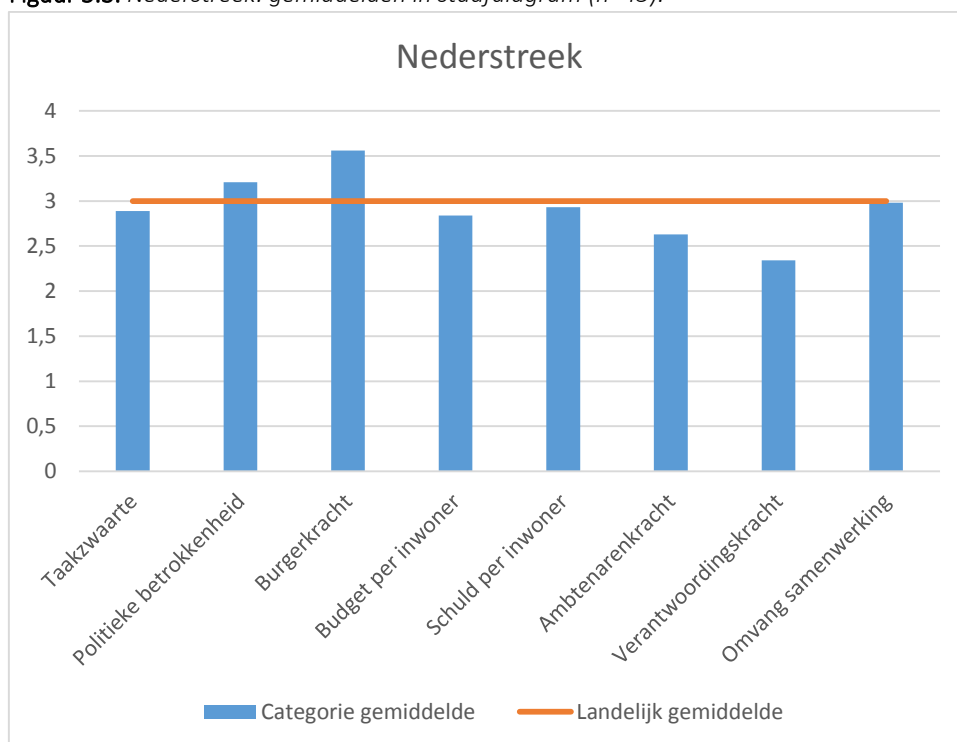


De minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie zijn voor een belangrijk deel gelegen in de perifere gebieden van ons land. De taakzwaarte in het sociaal domein wijkt in deze armere streekgemeenten niet af van het landelijk gemiddelde (Tabel 5.1 en Figuur 5.3). De twee voor het kwalitatief onderzoek geselecteerde gemeenten blijken onderling echter sterk verschillend te zijn. Binnen de ene gemeente zijn volgens eigen zeggen van de respondenten de problemen in het sociaal domein vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde, terwijl de andere gemeente zeer hoog scoort op het gebied van taakzwaarte: 100% tot 300% van het landelijk gemiddelde op vrijwel alle probleemlijstjes op dit beleidsterrein. Het WSW-bedrijf is er bijvoorbeeld de grootste werkgever. Ook in de regio van deze gemeente zijn weinig krachtige, economische motoren om een oplossing te vinden voor het type lager gekwalificeerde werknemers waaraan deze gemeente een overschot heeft. Het probleem is niet dat de gemeente onvoldoende ambtelijke deskundigheid heeft om de problemen het hoofd te bieden, maar het probleem is van financiële aard.

Tabel 5.1. *Vergelijkende beoordeling minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (n=45).*¹⁰

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde	significantie verschil
Taakzwaarte	2,89	3	0,21 (n.s.)
Politieke betrokkenheid	3,21	3	0,07 (n.s.)
Burgerkracht	3,56	3	0,00 (s)
Budget per inwoner	2,84	3	0,13 (n.s.)
Schuld per inwoner	2,93	3	0,31 (n.s.)
Ambtenarenkracht	2,63	3	0,01 (s)
Verantwoordingskracht	2,34	3	0,00 (s)
Omvang samenwerking	2,98	3	n.v.t.

Figuur 5.3. *Nederstreek: gemiddelden in staafdiagram (n=45).*



¹⁰ In Tabel 5.1 en Figuur 5.3 wordt gewerkt met standaardcores. De standaardafwijking is gesteld op 1 en het rekenkundig gemiddeld op 3. Aan de hand van de figuur kan worden beoordeeld of het type zich boven of onder het landelijk gemiddelde bevindt.

Wat betreft de noodzakelijke hulpbronnen valt op dat de politieke betrokkenheid gemiddeld is. Dat is opvallend omdat deze minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie vooral gelegen zijn in landelijke gebieden die meestal worden gekenmerkt door een hogere opkomst bij verkiezingen dan de meer stedelijke gebieden. Een nadeel van deze gemeenten is echter dat er sprake is van meerkernigheid. Veel inwoners zijn meer georiënteerd op de eigen woonkern dan op de soms betrekkelijk diffuse identiteit van de (uitgestrekte) streekgemeente waarvan het bestuurlijk centrum in veel gevallen een paar dorpen verderop gevestigd is. Dit kan verklaren waarom deze betrekkelijk landelijk gelegen gemeenten een gemiddelde (maar geen hogere) politieke betrokkenheid kennen. In de interviews is dit beeld bevestigd. Er is op dorpsniveau wel contact tussen gemeente en burgers, maar op gemeenteniveau is dit beperkt tot zaken die mensen direct raken. Burgers identificeren zich met de eigen kern en minder met de bestuurlijke gemeente en kunnen, zo is waar te nemen bij één van beide gemeenten, intensieve en langdurige politieke acties opzetten als belangen van het eigen dorp geraakt worden.

Kijken we daarentegen naar de burgerkracht dan is deze relatief groot. Zowel in vergelijking tot het Nederlands gemiddelde, als ook in vergelijking tot de vier andere typen gemeenten in ons onderzoek. De inwoners zijn relatief sterk georiënteerd op de afzonderlijke woonkernen en treffen daar ook een actief verenigingsleven aan dat de burgerkracht stimuleert. Tijdens het kwalitatief onderzoek is inderdaad een krachtige oriëntatie op de eigen kern waargenomen. Bij één van de geselecteerde gemeenten uit zich dit in lokale politieke partijen die in naam een bepaalde kern in de raad vertegenwoordigen. Uit het interview blijkt dat wethouders van deze partijen zich desondanks wel verantwoordelijk voelen voor de gehele gemeente en zich daar ook naar gedragen. Dat kan, stelt een geïnterviewde op grond van eigen ervaring, ook heel anders zijn. Een dergelijke oriëntatie kan er dus toe leiden dat de wethouder van de ene partij de ene kern bevoordeelt en een opvolger in een nieuw college een andere kern voortrekt.

Ten aanzien van de burgerkracht wordt bij één van beide gemeenten wel uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het organisatorisch vermogen van de inwoners en het uitvoerend vermogen. Het organisatorisch vermogen blijkt in deze gemeente aan de lage kant. Voor de organisatie van vrijwilligerswerk op het niveau van een kern zijn de dorpelingen vaak afhankelijk van oud-raadsleden of -wethouders die er toevallig wonen. Als deze oud-politici beginnen met organiseren, blijkt veel mogelijk. Aan 'handjes' is er dan geen gebrek. Bij de andere gemeente blijkt het organiserend vermogen te steunen op een lange, meer ondernemende traditie. Inwoners beginnen daar sneller een eigen bedrijf en zijn niet gehospitaliseerd in WSW-bedrijven of andere werkloosheidsvoorzieningen. Hier blijkt geen gebrek aan spontane organisatoren te bestaan. Dit is een belangrijke waarneming. Hoewel in beide gemeenten veel betrokkenheid op kernniveau is waar te nemen, lukt het in de ene gemeente makkelijker dan in de andere om voldoende organisatoren te vinden voor het mobiliseren van de aanwezige potentie. Dit is afhankelijk van het ondernemend vermogen binnen een kern. Dat is deels cultureel bepaald, moeilijk te beïnvloeden en kan per gemeente sterk verschillen. Er ontstaat hierdoor verschil tussen potentiële burgerkracht en gemobiliseerde burgerkracht.

Het budget per inwoner is vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde. Dit is wellicht opvallend omdat deze gemeenten geen centrumfuncties ondersteunen. Op de achtergrond

speelt mee dat deze minder welvarende gemeenten aanzienlijke uitgaven hebben in het sociaal domein. Enerzijds kan daarbij worden gedacht aan de vergrijzing (WMO), anderzijds speelt ook het relatief omvangrijke beroep op de WWB en soms ook de WSW een rol. Daarnaast hebben deze relatief uitgestrekte streekgemeenten een omvangrijk wegennet en worden in allerlei buitendorpen lokale voorzieningen zoals sporthallen, basisscholen, voetbalvelden en dorpshuizen overeind gehouden. Dit mede ook in het belang van de leefbaarheid. In beide geïnterviewde gemeenten blijkt dat er politieke druk bestaat om in de meerdere kernen veel van deze voorzieningen overeind te houden. In de ene gemeente gaat het er overigens gemoedelijker aan toe dan in de andere gemeente. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat in de ene streekgemeente het aantal inwoners van de centraal gelegen hoofdkern groter is dan het totaal van de andere drie kernen. De hoofdkern is bovendien goed bereikbaar (op fietsafstand) vanuit de drie andere kernen. Bovendien gaat het niet om grootschalige voorzieningen. In de andere gemeente is meer na-ijver tussen inwoners van de verschillende kernen, een duidelijke hoofdkern ontbreekt. Door de financiële situatie is het echter voor iedereen duidelijk dat het gemeentebeleid sober moet zijn. De marges zijn smal. Als de bewoners van een bepaalde kern wat willen dan moeten de burgers uit die kern daar ook veel energie in willen steken, anders blijft het bij het oude.

Hoewel verwacht zou mogen worden dat deze wat meer landelijk gelegen gemeenten relatief zuinig zijn (geweest) en dus nog niet zo ver in de schulden zitten, valt dit tegen. De hoogte van de netto-schuld wijkt niet significant af van die van de gemiddelde Nederlandse gemeente. Uit de interviews blijkt dat de financiën van beide gemeenten in het verleden in balans waren. De vooruitzichten bij de twee gemeenten verschillen wel sterk. Dit heeft direct te maken met het verschil in uitdagingen op het gebied van het sociaal domein – zoals hierboven al is besproken. Bij de ene gemeente verwacht men de artikel 12-status binnen niet al te lange termijn te zullen bereiken, terwijl de ander verwacht de problemen redelijk goed aan te kunnen.

Op het vlak van ambtenarenkracht en verantwoordingskracht scoren de minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie iets minder positief dan het landelijk gemiddelde. Het zijn vooral de centrumgemeenten (zie de volgende paragraaf) die meer hoog gekwalificeerde ambtenaren plegen aan te trekken. In deze meer landelijk gelegen gemeentesecretarieën is het aantal ambtelijke beleidsadviseurs en concerncontrollers relatief dun gezaaid. De indruk die uit de interviews naar voren komt, sluit hierbij aan. De gemeenten lopen niet voorop op het gebied van (digitale) innovatie. Dat is te verklaren uit het feit dat gewerkt moet worden met wat minder hoog geschoolde ambtenaren die ook meerdere taken moeten behartigen. De verwachting is dat als er al innovatie in dit soort gemeenten optreedt, dit in de eerste plaats door de bestuurders zal worden geïnitieerd. Verder kampen de twee gemeenten met een wat vergrijzend ambtelijk apparaat en naar eigen zeggen relatief veel ambtenaren die lange tijd in dienst zijn van de betreffende gemeente. Bij beide gemeenten worden desondanks de laatste jaren weer nieuwe medewerkers aangetrokken. Daarbij slagen ze er, vanwege de beperkte loonschaal die ze kunnen bieden, niet in om hoog opgeleid personeel te trekken. Ook vertrekken jonge ambtenaren vaker naar een grotere gemeente waar hogere salarissen geboden worden. De ene gemeente voelt zich bijna een opleidingsinstituut, terwijl de andere het zijn van school voor gemeenteamttenaren letterlijk neemt en vele stagiairs de kans biedt om werkervaring op te doen in ruil voor een bijdrage aan

de werkzaamheden. Deze stagiairs brengen, volgens de gemeentesecretaris, veel vernieuwende ideeën in de organisatie.

Ten aanzien van de verantwoordingskracht scoort dit type gemeente iets lager dan het gemiddelde. Bij navraag naar de verantwoordingskracht geven de vertegenwoordigers van de beide geselecteerde gemeenten aan dat ze geen moeite hebben om positieve accountantsverklaringen binnen te halen en te voldoen aan de verantwoordingseisen van de departementen. Dat wil niet zeggen dat ze altijd tevreden zijn over de control binnen de eigen organisatie. Die kan in één van de twee gemeenten duidelijk beter. Daar wordt aan een moderniseringsslag gewerkt, zodat bijvoorbeeld afzonderlijke werkeenheden niet langer eigen archieven bijhouden, maar de gegevens centraal en voor de gemeentesecretaris controleerbaar en toegankelijk gaan opslaan.

Op het vlak van intergemeentelijke samenwerking wijkt de minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie niet af van het landelijke gemiddelde. Uit de interviews blijkt dat beide gemeenten intensief samenwerken met omliggende gemeenten; die samenwerkingsverbanden zijn niet congruent. Het is voor beide gemeenten een zoektocht naar de juiste partners per beleidsterrein als gevolg van veranderingen die door andere partijen, het rijk en de provincie, geëntameerd zijn. In de ene gemeente verandert de oriëntatie van samenwerkingspartners van zuidoost naar noordwest, en in de andere gemeente heeft het opheffen van een WGR+ regio gevolgen voor de zoektocht naar samenwerkingspartners. Er is niet gekozen voor een ambtelijke fusie, maar uitsluitend voor gemeenschappelijke regelingen en het laten uitvoeren van gemeentelijke taken door de andere gemeenten in een shared-service-alliantie.

Het algemene beeld van de Nederstreek-gemeenten uit het kwantitatieve onderzoek wordt in grote lijnen tijdens het kwalitatieve onderzoek bevestigd. De belangrijkste nuancering is vooral gericht op de toekomst. Hoewel beide geselecteerde gemeenten er tot nu toe in slagen een gezond evenwicht te vinden tussen de hulpbronnen en de taakwaarde van de gemeente, blijkt dat de drie decentralisaties de ene gemeente overmatig zwaar zullen belasten, terwijl de andere gemeente toe moet geven er moeite mee te hebben, maar niet zozeer dat ze denkt de problemen in de toekomst niet aan te kunnen. Het verschil is een gevolg van de werkgelegenheidsstructuur, de heersende sociale cultuur en de bevolkingssamenstelling van de gemeente. Als burgerkracht, ambtenarenkracht, financiële kracht, verantwoordingskracht en samenwerkingskracht vergelijkbaar is, kan verschil in taakwaarde dramatische gevolgen hebben voor het evenwicht tussen taakwaarde en hulpbronnen.

5.2 Minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten: Lagerstad

Figuur 5.4. Lagerstad.

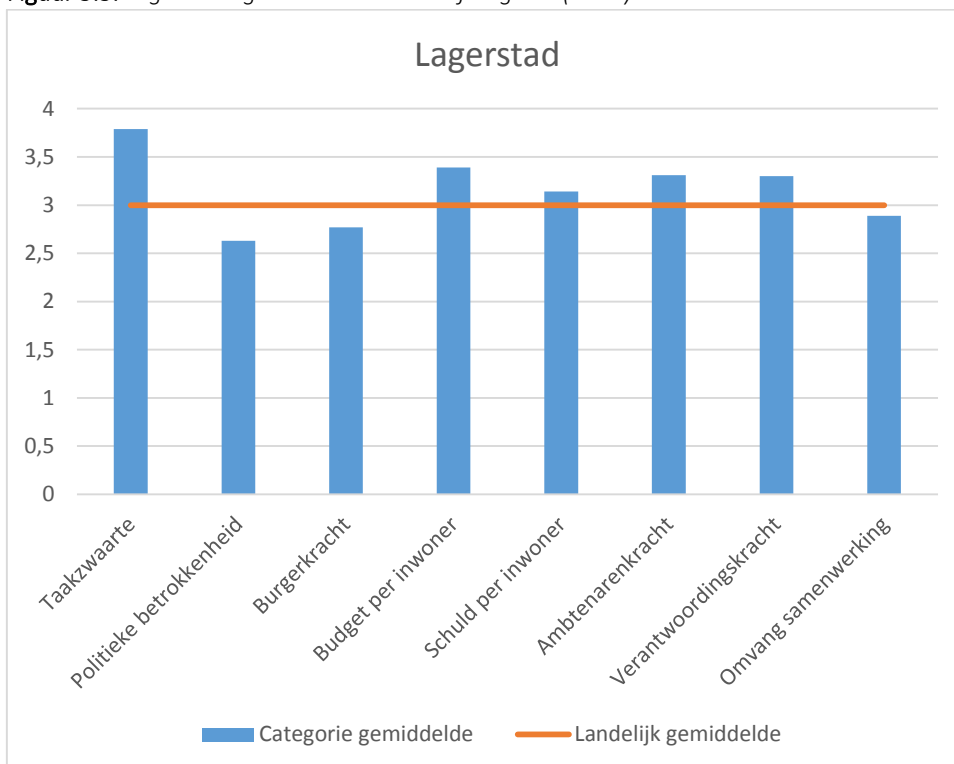


De minder welvarende, minderkernige, centrumgemeenten krijgen te maken met een groot beroep op de sociale voorzieningen. De door ons gemeten taakzwaarte is in dit type gemeenten significant hoger dan in Nederland als geheel (zie Tabel 5.2 en Figuur 5.5), maar ook hoger dan in de andere vier typen gemeenten die wij onderscheiden. Dat geldt ook voor de beide gemeenten die wij in het kwalitatieve onderzoek hebben betrokken. Beide gemeenten hebben een grote opgave in het sociaal domein. Zij bedienen een niet-welvarende bevolking en vooral een kleine middenklasse. Door de minderkernigheid of in het ene geval een meerkernigheid die geen rol van betekenis speelt, is er geen differentiatie en beperkt maatwerk nodig naar wijken. Alleen in de communicatie naar verschillende kernen wordt gedifferentieerd. De centrumfunctie van de beide gemeenten vergroot de taakzwaarte. Deze centrumfunctie verschilt wel. De ene gemeente heeft een centrumfunctie ten aanzien van het eigen achterland maar is voor een aantal topfuncties aangewezen op de grotere stad in de regio, terwijl de andere gemeente een regionale centrumfunctie heeft en alle centrumfuncties aanbiedt. De centrumfunctie heeft enerzijds voordelen zoals meer banen (werkgelegenheid) en een grotere aantrekkingskracht op bezoekers (toerisme) en ondernemers, terwijl anderzijds ook problemen worden aangetrokken. Zo merken de woordvoerders van de ene gemeente op dat zij door de omvang van de sociale woningbouw vanuit heel Nederland *multi-probleem*-gezinnen importeert, terwijl de andere gemeente vooral grote-steden-criminaliteit aan denkt te trekken.

Tabel 5.2. *Vergelijkende beoordeling minder welvarende, minderkerne centrumgemeenten (n=77).*

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde	significantie verschil
Taakzwaarte	3,79	3	0,00 (s)
Politieke betrokkenheid	2,63	3	0,00 (s)
Burgerkracht	2,77	3	0,02 (s)
Budget per inwoner	3,39	3	0,00 (s)
Schuld per inwoner	3,14	3	0,10 (n.s.)
Ambtenarenkracht	3,31	3	0,01 (s)
Verantwoordingskracht	3,30	3	0,00 (s)
Omvang samenwerking	2,89	3	n.v.t.

Figuur 5.5. *Lagerstad: gemiddelden in staafdiagram (n=77).*



Wanneer de taakzwaarte relatief hoog is, is het van belang dat deze categorie gemeenten kan beschikken over relatief veel hulpbronnen. Uit de kwantitatieve vergelijking komt echter naar voren dat de politieke betrokkenheid van de inwoners bij hun stedelijk gemeentebestuur lager is dan gemiddeld. De inwoners van deze minder welvarende, minderkerne centrumgemeenten tonen minder interesse in het reilen en zeilen van hun gemeentebestuur.

Dit is in zoverre opmerkelijk dat het hier gaat om duidelijk nodale gemeenten met een duidelijk centrum. In een van de twee gemeenten in ons kwalitatieve onderzoek ligt dat wat anders. Hier zijn met name de inwoners van het oude centrum zeer betrokken. Zij zijn veelal hoog opgeleid, zijn oud-ambtenaar of hebben andere verantwoordelijke functies.¹¹ Zij kennen hun rechten, maar zeker ook hun plichten heel goed. In de nieuwere wijken ligt dit anders. In de nieuwbouwwijken is de politieke betrokkenheid laag. In de andere gemeente is de politieke betrokkenheid laag. Dit blijkt niet alleen uit het opkomstpercentage bij verkiezingen, maar ook uit de duurzaamheidsmonitor die het college periodiek houdt. Toch spreken burgers als bepaalde raadsonderwerpen de aandacht trekken zich regelmatig uit in raadscommissies. Tevens proberen raadsleden een platform te bieden voor burgers om hun mening te uiten via bijvoorbeeld hoorzittingen en huiskamergesprekken. Er worden pogingen gedaan om de kloof tussen gemeentebestuur en burgers te overbruggen.

Op politiek vlak hebben beide gemeenten daarnaast te maken gehad met instabiele, politieke periodes (bestuurscrises). Deze bestuurscrises hebben, zo geven de respondenten van beide gemeenten aan duidelijk een negatieve weerslag op de besluitvorming en het functioneren van het ambtelijk apparaat.

Ook de burgerkracht is aanmerkelijk lager dan in andere delen van het land kan worden aangetroffen. De respondenten uit de twee centrumgemeenten laten echter een genuanceerd beeld zien. In de ene gemeente zijn veel mensen actief en worden er veel informele en culturele activiteiten door burgers georganiseerd. De indruk is wel dat het vooral om vrijwilligerswerk gaat dat mensen zelf leuk vinden. De vraag is hoe bestendig dit is als er in het kader van de drie decentralisaties een ander beroep op hen wordt gedaan. In de andere gemeente is de burgerkracht historisch gezien groot. Zowel de interne dorpscohesie van de voormalige dorpen als de ondernemerschapsmentaliteit dragen hieraan bij. Deze burgerkracht blijkt uit het aantal grote evenementen dat met dank aan burgerinitiatieven in de stad wordt georganiseerd, maar ook uit het aantal buurthuizen dat open is gebleven (ondanks de bezuinigingen) doordat inwoners in die buurten op eigen initiatief het buurthuis hebben geadopteerd, nadat de gemeente had besloten deze te sluiten.

Dankzij inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds en lokale heffingen beschikken deze minder welvarende, minder kernige centrumgemeenten over een relatief hoog budget per inwoner. Op zich is dat niet verwonderlijk. Er moeten centrumfuncties worden bekostigd en er wordt een relatief groot beroep gedaan op dienstverlening en uitkeringsverstrekking in het sociaal domein. Relevant is dat de schuldpositie van deze centrumgemeenten zeker niet gunstiger is dan het landelijk gemiddelde. Eerder het tegendeel, maar de hogere schuldpositie is niet significant verschillend van het algemene beeld van de Nederlandse gemeenten. Het beeld uit de kwalitatieve studie wijkt hier nauwelijks van af, al heeft de ene onderzoeksgemeente wel grote reserves. Dit zijn bijna allemaal Nuon-gelden. Een toevallige factor. Daarnaast heeft deze gemeente een groot belastingoverschot. Er is financieel gezien dus nog behoorlijk wat ruimte, al wordt hier ambtelijk en bestuurlijk anders over gedacht.

¹¹ Naar analogie zou kunnen worden gesteld dat deze meer betrokken burgers zich binnen de grachtengordel van deze historische stad bevinden.

Op het vlak van ambtenarenkracht en verantwoordingskracht scoren de minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten hoger dan het landelijk gemiddelde. Dat is enigszins overeenkomstig de verwachting. Centrumgemeenten onderhouden een betrekkelijk omvangrijke ambtelijke organisatie en besteden relatief weinig taken uit aan private aannemers en organisaties. De ene gemeente uit ons kwalitatieve onderzoek sluit hier naadloos op aan. Zij heeft de afgelopen jaren wel toegewerkt naar een meer 'leane' organisatie. De nadruk ligt daarbij op plaatsing van boventalligen en tijdelijke aanstellingen. Het innovatief vermogen is hoog. Er zijn veel ideeën en er wordt door het management ook ruimte geboden om die ideeën uit werken. Ambtenaren hebben een 'license to act' (dus: een ruim mandaat). De ambtenaren zijn daarmee echte doeners. Dit heeft wel als nadeel dat strategieontwikkeling en de ontwikkeling van een integrale visie voor de stad minder aandacht krijgen. De andere gemeente wijkt af van het beeld van deze categorie van gemeenten; zeker als het om de ambtenarenkracht gaat. Deze gemeente besteedt steeds meer taken uit aan private partijen en samenwerkingsverbanden en heeft daardoor behoefte aan meer generalisten binnen het eigen ambtelijk apparaat om zo weer het overzicht te houden. Ook stelt een van de respondenten dat er door het werken met zelfsturende clusters relatief veel goed opgeleide, innovatieve ambtenaren (blijven) werken.

Op het vlak van samenwerking met naburige gemeenten scoren de minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten het laagst. De oriëntatie op de omliggende gemeenten is het laagst in vergelijking tot de andere vier categorieën van gemeenten. Een mogelijke interpretatie kan zijn dat deze gemeenten vooral 'zelf-doeners' zijn die bovendien heel wat werk te verzetten hebben binnen de eigen gemeentegrenzen en dus zeker niet op zoek zijn naar meer werk (of omzet). Dat geldt zeker voor een van beide gemeenten in ons kwalitatieve onderzoek. Zij neemt wel deel aan een aantal samenwerkingsverbanden, zoals een samenwerkingsverband van een aantal grote steden in de regio en een samenwerkingsverband op het gebied van ruimte en economie, maar de kleinere gemeenten in deze regio zoeken vooral elkaar op. Voor de andere gemeente geldt dat minder, zoals hiervoor al is aangegeven. Deze gemeente doet juist veel aan samenwerking met anderen. Zij stelt zich daarbij heel zakelijk op en kijkt heel kritisch naar met welke gemeente het beste kan worden samengewerkt op een bepaald beleidsterrein. Dit vraagt vervolgens vooral een goed contractmanagement. De vaardigheid in contractmanagement zal de komende jaren verder moeten worden ontwikkeld.

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is gesteld vraagt de grote taakzwaarte binnen de Lagerstad-gemeenten om relatief veel hulpbronnen. Die hulpbronnen hebben deze gemeenten ook in de vorm van een groter budget per inwoner, meer ambtenaren- en verantwoordingskracht. In tegenstelling tot de kwantitatieve studie wordt in de kwalitatieve studie in de twee onderzochte gemeenten daarnaast ook een sterke burgerkracht waargenomen. De politieke betrokkenheid is echter laag.

5.3 Welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Hogedorp

Figuur 5.6. Hogedorp.



Het derde type gemeenten dat wij in dit onderzoek meenemen zijn de welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie. Het minderkernige wordt door ons ook wel vertaald als *compact*. In de beide gemeenten die we in de kwalitatieve studie hebben onderzocht, kunnen historisch gezien wel meerdere kernen worden onderscheiden. Deze spelen ook een rol in de beleving van mensen, maar niet nadrukkelijk als het om voorzieningen gaat. Het ontbreken van centrumfuncties kan erop duiden dat er sprake is van een *forensengemeente*. Dat is tot op zekere hoogte ook het geval bij de twee gemeenten in ons kwalitatieve onderzoek. Zij hebben allebei, zeker als het om de grootschalige voorzieningen gaat, een sterke oriëntatie op een nabij gelegen metropool. Toch hebben deze twee gemeenten beide wel een beperkte centrumfunctie. De een in termen van een groot industrieterrein dat veel ondernemers en werk aantrekt; de ander in termen van recreatie en toerisme.

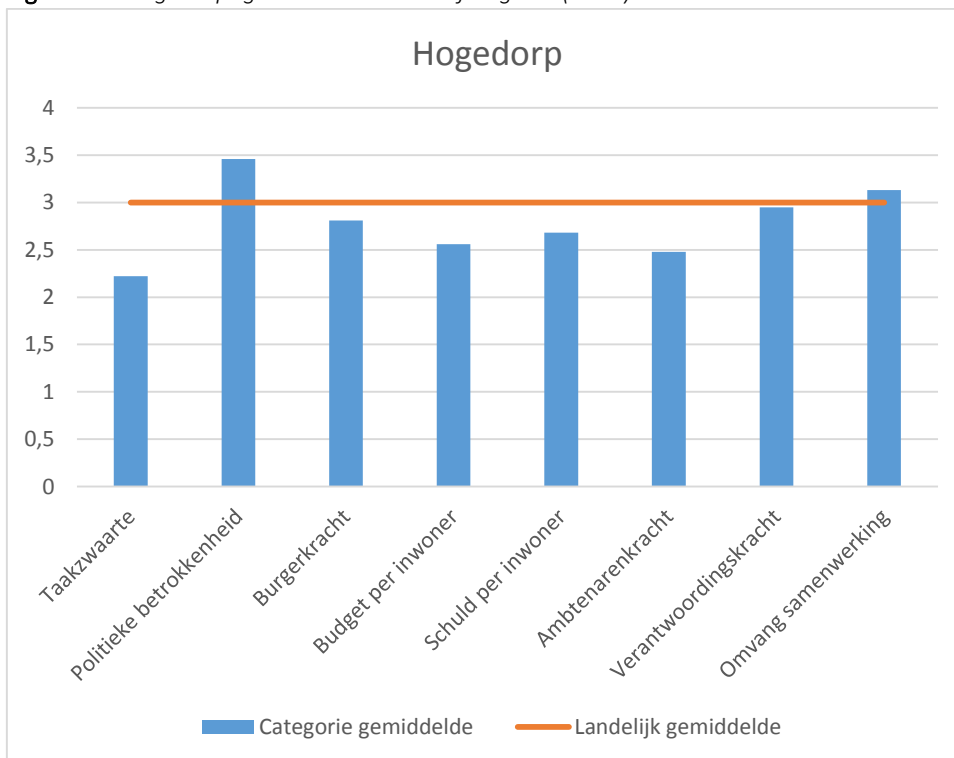
De taakzwaarte van dit type gemeente ligt aanmerkelijk lager dan het Nederlands gemiddelde (zie Tabel 5.3 en Figuur 5.7). Dat geldt ook voor de twee gemeenten die we diepgaander hebben onderzocht. Beide gemeenten hebben een gezonde sociale structuur. Zij zijn sociaal welvarend en sterk. Deze gemeenten hebben relatief gezien een overzichtelijk aantal werklozen en weinig minima, WWB'ers en WSW'ers. Overigens wordt door een respondent opgemerkt dat er een grote mondigheid is onder de bevolking die ertoe leidt dat de regelingen die er zijn heel goed gebruikt worden door burgers. Door deze hoge 'take-up-rate' zijn er

wellicht ook burgers die de geconsumeerde zorg niet echt nodig hebben. Verder is er focus in beleid mogelijk door de minderkernigheid. De afstanden zijn klein en als het zo uitkomt heeft de ene kern een voorziening en anders een andere. Verder gaat het ontbreken van een echte centrumfunctie gepaard met beperkte regionale investeringen en daarmee samenhangende risico's.

Tabel 5.3. *Vergelijkende beoordeling welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie (n=70).*

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde	significantie verschil
Taakzwaarte	2,22	3	0,00 (s)
Politieke betrokkenheid	3,46	3	0,00 (s)
Burgerkracht	2,81	3	0,05 (s)
Budget per inwoner	2,56	3	0,00 (s)
Schuld per inwoner	2,68	3	0,00 (s)
Ambtenarenkracht	2,48	3	0,00 (s)
Verantwoordingskracht	2,95	3	0,33 (n.s.)
Omvang samenwerking	3,13	3	n.v.t.

Figuur 5.7. *Hogedorp: gemiddelden in staafdiagram (n=70).*



Terwijl de taakzwaarte aanmerkelijk lager ligt, staan drie van de zeven hulpbronnen er goed voor. Zo is de schuld per inwoner relatief laag. Overigens treffen we hier wel een verschil aan tussen de twee onderzochte gemeenten. Waar de ene gemeente geen enkele moeite heeft om de begroting sluitend te krijgen en over voldoende reserves beschikt, heeft de ander grote moeite om de begroting rond te krijgen en zijn de financiële reserves beperkt. Er zijn daar in het verleden forse investeringen gedaan die hun weerslag hadden op de reserves. Tevens spelen de afschrijvingen op de grondpositie hierin een rol.

De betrokkenheid van de inwoners bij het gemeentebestuur is in compacte, welvarende gemeenten zonder centrumfunctie groot. De inwoners volgen de gemeentepolitiek met interesse. Bij beide gemeenten wordt daarbij wel benadrukt dat deze politieke interesse vooral hoog is als het hun eigen belang aangaat, bijvoorbeeld bij onderwerpen die betrekking hebben op ruimtelijke ordening en voorzieningen. In een van beide gemeenten wordt expliciet genoemd dat er een steeds grotere betrokkenheid zichtbaar is bij inspraaktrajecten, ook in de voorfase. Burgers zijn hoog opgeleid en gaan zelf actief aan de slag om de besluitvormingsfase te beïnvloeden door bijvoorbeeld te enquêteren. Zij zijn in staat een sterke lobby te ontwikkelen. In de andere gemeente wordt gesteld dat er voorheen cliëntelisme was. Dat had te maken met de voorheen geldende bestuurscultuur. Hierin is nu een omslag zichtbaar waarbij integriteit hoog in het vaandel staat.

Waar de ene gemeente een zeer stabiel en slagvaardig bestuur heeft en het niveau van de gemeenteraad goed is, heeft de andere gemeente recent een bestuurscrisis meegemaakt. Sindsdien is de bestuurlijke rust teruggekeerd en stelt het bestuur zich ook anders op ten opzichte van de eigen bevolking en van de ambtelijke organisatie.

Deze welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie scoren ook relatief goed waar het aankomt op de omvang van de samenwerking met de buurgemeenten. Ambtelijke samenwerking op PIOFACH-gebied, maar ook deelname aan gemeenschappelijke regelingen komen in deze categorie gemeenten relatief veel voor. Ook de beide onderzochte gemeenten werken zeer veel samen met andere gemeenten. Daarbij zijn binnen de ene gemeente duidelijk verschillende samenwerkingsniveaus te onderscheiden. Zo wordt op het niveau van de bedrijfsvoering ambtelijk samengewerkt met twee andere gemeenten en wordt daarnaast bestuurlijk samengewerkt in de regio. Voor de andere gemeente geldt dit laatste ook, al is de betrokkenheid op deze regio van de andere gemeenten in de regio naar de mening van de respondenten wat te beperkt.¹² In deze regio richten de gemeentebestuurders zich vooral op de problemen binnen de eigen gemeentegrens. Daarnaast zit er weinig congruentie in de diverse samenwerkingsverbanden. Dit betekent onder andere dat het greep houden op deze samenwerkingsverbanden erg veel tijd kost (zie ook Hillers en Tjalma, 2013).

Er zijn ook enkele hulpbronnen die wat minder ver ontwikkeld zijn. Op het vlak van de verantwoordingskracht scoren de welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie gemiddeld. Dit beeld is ook zichtbaar bij de twee onderzochte gemeenten. Naar het oordeel van de respondenten is de verantwoording naar rijk en provincie goed.

¹² Deze zeer tot samenwerking bereid zijnde gemeente bevindt zich in een regio waarin andere gemeenten ook naar andere samenwerkingspartners in andere regio's kijken. Daarmee is een externe voorwaarde voor eenvoudig samenwerken niet vervuld.

Overigens wordt binnen de ene gemeente wel opgemerkt dat door de hogere overheidslagen te weinig wordt losgelaten en dat er een verschil bestaat tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk.

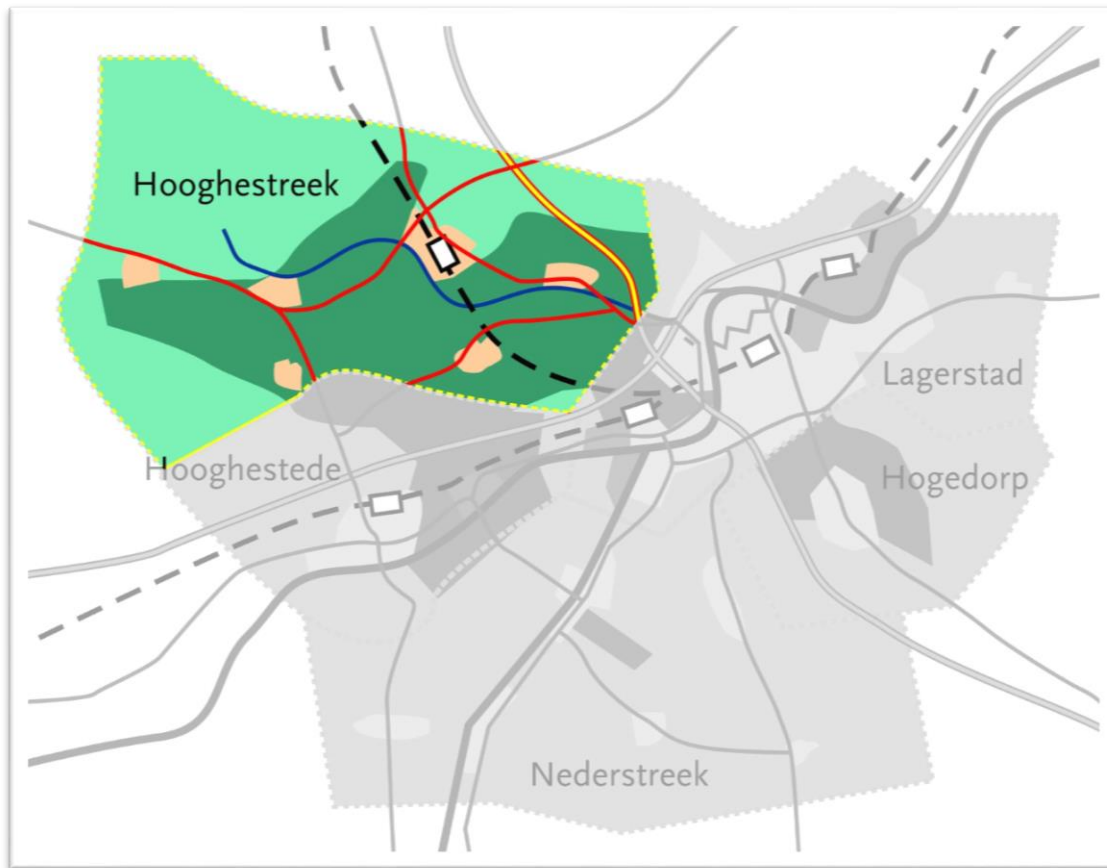
Opvallend is dat terwijl de burgers erg geïnteresseerd zijn in de gemeentepolitiek de burgerkracht op een relatief laag niveau ligt. Deze combinatie van hoge betrokkenheid en lage burgerkracht vraagt om een nadere interpretatie. Wellicht hangt dit samen met een relatief ver voortgeschreden individualisering. Overigens wijken de twee gemeenten wel af van dit beeld. De respondenten geven aan dat zij de burgerkracht als hoog waarderen. Voorbeelden die in een van de gemeenten worden genoemd zijn het rijke verenigingsleven en de eigen initiatieven die burgers ondernemen om de gescheiden afvalinzameling te verbeteren. Ook blijken burgers in deze gemeente in staat om actief mee te denken over de wijze waarop zij een bijdrage kunnen leveren aan de zorg. Ook in de andere gemeente wordt gesproken over een levendige lokale gemeenschap, sociale cohesie en een sterke burgerkracht.

Op het financiële vlak is het misschien opvallend dat het budget per inwoner relatief laag uitvalt, maar deze uitkomst is niet opvallend wanneer we bedenken dat dit type gemeenten geen centrumfuncties vervult en dat de relatief welvarende inwoners slechts een beperkt beroep doen op de sociale voorzieningen. Dat is voor de twee gemeenten in onze kwalitatieve studie niet anders. Het kleinere budget per inwoner vertaalt zich ook in een minder omvangrijk en minder gekwalificeerd ambtelijk apparaat. Daarnaast treedt er vergrijzing op binnen de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie wordt daarom binnen de twee gemeenten als kwetsbaar getypeerd. Veel uitvoerende taken worden als gevolg daarvan neergelegd bij samenwerkingspartners, zowel buurgemeenten en samenwerkingsverbanden als ook particuliere aanbieders. Niettemin hebben de organisaties behoefte aan medewerkers met een hoger opleidingsniveau, bijvoorbeeld met het oog op strategieontwikkeling en de ontwikkeling van een visie op de regio. De ene gemeente heeft daartoe aan de top van de organisatie extra plekken gecreëerd. Daarvoor worden universitair geschoolde medewerkers aangetrokken. Binnen de andere gemeente wordt daarnaast aangegeven dat er lang niet is geïnvesteerd in de medewerkers en wordt gehoopt dat de omslag in de bestuurscultuur in de toekomst ook zijn weerslag zal hebben op het ambtelijke apparaat.

Al met al lijken de Hogedorp-gemeenten met hun relatief lage taakzwaarte en relatief ruime beschikbaarheid van hulpbronnen in de vorm van politieke betrokkenheid, beperkte schuld per inwoner en samenwerkingskracht er gunstig voor te staan. Ook wordt in de kwalitatieve studie de burgerkracht als belangrijke hulpbron genoemd. Grootste punt van aandacht is de ambtenarenkracht.

5.4 Welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie: Hooghestreek

Figuur 5.8. Hooghestreek.



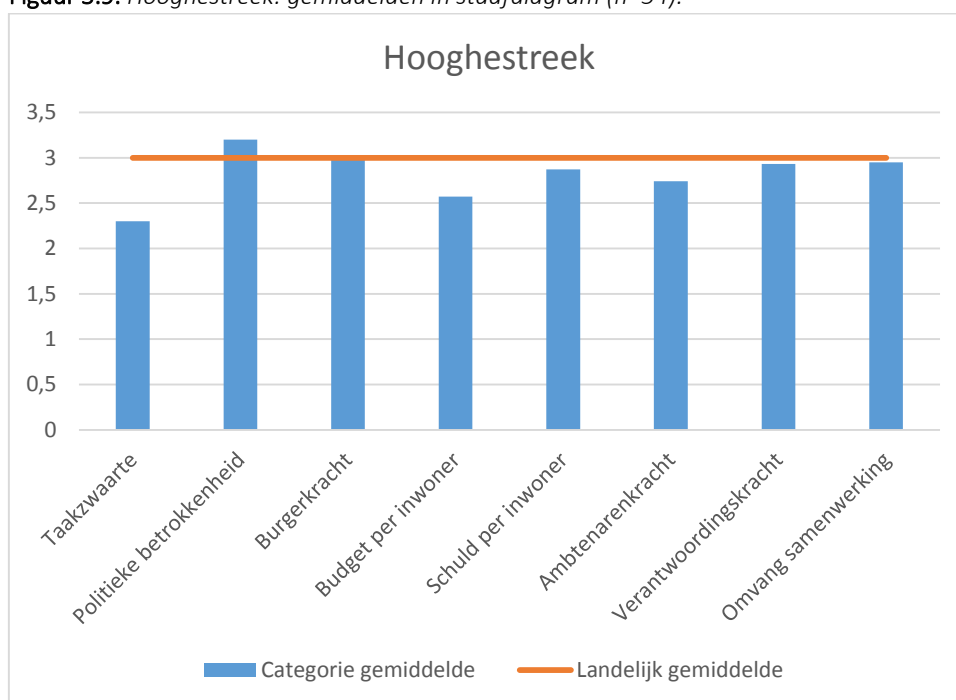
De vierde categorie gemeenten die in ons onderzoek is opgenomen, wordt gevormd door de welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie. In diverse gevallen is die meerkernigheid het gevolg van een fusie die in het recente verleden heeft plaatsgevonden. Het ontbreken van duidelijke centrumfuncties duidt erop dat de bevolking van dit type gemeenten georiënteerd is op naburige stedelijke centra. In vergelijking tot de hiervoor besproken welvarende, minder kernige gemeenten zonder centrumfunctie is er in deze meerkernige gemeenten sprake van een *verdelingsvraagstuk* van publieke voorzieningen over de diverse kernen. Het is denkbaar dat zich als gevolg van deze meerkernigheid bepaalde reacties voordoen. Een bestuurlijke reactie kan zijn dat het gemeentebestuur aandringt op het in stand houden van een structuur met dorps- en wijkraden (zie ook Denters, 2013). Een andere denkbare bestuurlijke reactie is dat zich politieke stromingen (wellicht ook lokale lijsten) ontwikkelen die nadrukkelijk hun thuisbasis en referentiebasis slechts in één van de gemeentelijke kernen heeft en zich minder sterk profileert op het schaalniveau van de gemeente als geheel.¹³

¹³ Een nadere uitwerking van deze gedachte kan worden gevonden in het rapport van Luning en Herweijer (2014).

Tabel 5.4. *Vergelijkende beoordeling welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (n=54).*

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde	significantie verschil
Taakzwaarte	2,30	3	0,00 (s)
Politieke betrokkenheid	3,20	3	0,06 (n.s.)
Burgerkracht	2,98	3	0,45 (n.s.)
Budget per inwoner	2,57	3	0,00 (s)
Schuld per inwoner	2,87	3	0,16 (n.s.)
Ambtenarenkracht	2,74	3	0,02 (s)
Verantwoordingskracht	2,93	3	0,29 (n.s.)
Omvang samenwerking	2,95	3	n.v.t.

Figuur 5.9. *Hooghestreek: gemiddelden in staafdiagram (n=54).*



De taakzwaarte (in het sociaal domein) van het type welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie is significant lager dan die van de gemiddelde Nederlandse gemeente (Tabel 5.4 en Figuur 5.9). Dit is niet zo verwonderlijk, want we hebben het over een categorie gemeenten met een relatief welvarende (dus zelfredzame) bevolking. Tegenover deze taakzwaarte staan verschillende hulpbronnen. De interviews met vertegenwoordigers van de twee geselecteerde gemeenten van dit type onderschrijven dit punt. Enigszins gechargeerd kan gezegd worden, dat er een welvarende bevolking is die de eigen problemen goed aan kan.

Jongeren trekken weg als ze gaan studeren en als hun carrière financieel slaagt, komen ze terug zodra ze de prijs van de dure woningen kunnen betalen. Hierdoor is er wel een tekort aan mensen in de lagere loonschalen. In één van de kwalitatief onderzochte gemeenten richt men zich daarom op het bevorderen van het toerisme en wordt onderzocht of het mogelijk is sociale woningbouw en starterswoningen te bouwen voor een jongere arbeidsbevolking.

Op vijf van de zeven voorwaarden voor een bestuurskrachtig optreden scoren deze welvarende gemeenten zonder centrumfunctie gemiddeld: dus zonder afwijking van het Nederlands gemiddelde. In de eerste plaats is het opvallend dat zowel de burgerkracht als de politieke betrokkenheid op een gemiddeld niveau uitkomen. Ook op het vlak van de verantwoordingskracht – dus de prestatie van de lokale rekenkamercommissie – is de prestatie gemiddeld.

Op het vlak van burgerkracht wordt dit beeld binnen de twee onderzochte gemeenten bevestigd. In beide gemeenten zijn veel vrijwilligers en veel initiatieven. In een van beide gemeenten wordt wel benadrukt dat het een uitdaging zal worden om de burgerkracht in het kader van de drie decentralisaties verder aan te boren.

Bij beide gemeenten wordt door de geïnterviewden ten aanzien van de politieke betrokkenheid onderscheid gemaakt tussen algemene zaken en zaken die de belangen van bepaalde burgers direct raken. De opkomst bij verkiezingen is niet uitzonderlijk, hoewel bij één van de twee gemeenten de opkomst na een herindeling een historisch dieptepunt bereikte. Dit kan toegeschreven worden aan beperkte belangstelling voor die verkiezingen, doordat de verkiezingen op een andere datum dan de algemene verkiezingen werden gehouden en daardoor de landelijke aandacht in de media beperkt was. Ook kan de lage opkomst gezien worden als protest tegen de herindeling. In ieder geval blijkt bij een verkiezing later, die uiteraard wel op de landelijke gemeenteraadsverkiezingsdag werd gehouden, de opkomst weer normaal te zijn. Ook nu is niet duidelijk of dat komt door succesvol kernenbeleid of doordat deze verkiezingen wel meer landelijke aandacht hadden. Daarnaast worden gemeenteraadsvergaderingen niet veel bezocht. Voor algemene zaken is er weinig belangstelling, maar als er iets speelt dat een persoonlijk belang of groepsbelang raakt, weten de burgers het gemeentebestuur goed te vinden. Het college kan echter ook verrast worden als zijn voelhorens in de samenleving beperkt zijn. Binnen de gemeenteraad zijn de verschillende kernen goed vertegenwoordigd. In één van de geïnterviewde gemeenten is sprake van een ruwe cultuur in de gemeenteraad, maar dankzij een robuust college blijft er sprake van een werkbare situatie. In die gemeente is vanwege de recente fusie veel aandacht voor contacten tussen het college en vertegenwoordigers van de verschillende kernen in de gemeente. Hier wordt intensief, en volgens een evaluatie, naar tevredenheid van de dorpsraden, contact onderhouden met de dorpsraden. In de andere gemeente heeft slechts een kern een dorpsraad. Deze speelt echter alleen een rol indien er iets in die kern speelt. In die gemeente is de kwaliteit van wethouders soms een punt van zorg. Zeker als veel wethouders tegelijkertijd vervangen worden, kan er een college ontstaan met wethouders die niet hebben voorzien welke taken op hen af komen op het moment dat ze 'ja' zeiden tegen het werk, waardoor het college onzeker wordt en de eenheid binnen het college onder druk komt te staan. Het is echter onduidelijk of dit een gevolg is van de constellatie van dit type gemeente

of meer een gevolg van de in Nederland steeds meer voorkomende situatie van een versplinterde gemeenteraad en sterke schommelingen van zetelaantallen van politieke partijen.

Het budget per inwoner is lager dan gemiddeld. Dit is te begrijpen met het oog op het niet vervullen van centrumfuncties en het geringere beroep op de sociale voorzieningen. Tevens bestaat het vermoeden dat de welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie zich meer in het economisch centrum van het land bevinden waar vaak sprake is van een nog gelijk blijvende of zelfs een groeiende bevolking. Dit is een punt dat nadere analyse behoeft. De twee geselecteerde gemeenten hebben inderdaad weinig last van demografische krimp, maar wel van vergrijzing onder de bevolking. Bij één van de twee bevroegde gemeenten is daardoor bijvoorbeeld zorg over de afname van het kindertal op lagere en middelbare scholen en de dreigende sluiting van basisscholen.

Het budget per inwoner mag dan lager zijn, de eigen financiële reserves zijn wat gunstiger. De netto-schuld per inwoner is lager dan in de gemiddelde Nederlandse gemeente. Dit behoeft, zo blijkt uit de interviews, geen nuancering bij de twee geselecteerde gemeenten. De begroting is in evenwicht en de reserves zijn voldoende. Er heerst wel enige zorg over de effecten van de drie decentralisaties, maar die lijken niet uit te stijgen boven het gemiddelde van de problemen van alle Nederlandse gemeenten.

De ambtenarenkracht binnen dit type gemeente is lager dan het gemiddelde. Dit heeft te maken met het feit dat ambtenaren minder hoog opgeleid zijn en de formatie relatief krap is. Binnen de ene gemeente wordt vooral als probleem benoemd dat het soms ontbreekt aan voldoende kritisch en strategisch vermogen, terwijl in de andere, gefuseerde gemeente wordt gesteld dat de ambtenaren van de kleinere gefuseerde gemeenten niet onderdoen voor die van de grotere partners van na de fusie. Het gaat om de attitude van de ambtenaar en die staat, aldus de geïnterviewden, open voor innovatie en verandering. Geen van beide gemeenten heeft te maken met (veel) ingeslapen medewerkers.

Zoals hiervoor al is aangegeven is de verantwoordingskracht binnen de welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie gemiddeld. Dit wordt bevestigd binnen de twee gemeenten. Bij één van beide gemeenten komt overigens een duidelijke klacht naar voren over de verantwoordingsdruk. Dit duidt niet zozeer op een gebrek aan ambtenarenkracht, maar meer op een gebrek aan begrip voor het nut van veel verplichtingen bij de verantwoording. De zin van het toezicht wordt in twijfel getrokken, omdat er in het toezicht te weinig gekeken wordt naar de effecten van beleid. Het afvinken van checklisten leidt tot schijnzekerheid. Bovendien wordt gesteld dat veel buiten het gezichtsveld van de gemeente plaatsvindt, waarover de gemeente zich echter wel moet verantwoorden. Die verantwoording schiet dan ook wel eens tekort.

De deelname aan intergemeentelijke samenwerking is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Dit beeld bestaat overigens niet bij de geïnterviewde vertegenwoordigers van de twee onderzochte gemeenten. Het is mogelijk dat deze gemeenten minder samenwerken, maar desondanks wordt er wel degelijk veel en intensief samengewerkt. De ene gemeente benoemt de sterke regionale samenhang, terwijl dit bij de andere gemeente wat minder het

geval is. Hier speelt vooral de concurrentie tussen twee grote gemeenten in de regio en de dominantie van deze grotere gemeenten in de verschillende regionale samenwerkingsverbanden. In deze laatste gemeente wordt ook toegewerkt naar een ambtelijke fusie.

Al met al leidt de veelheid van kernen in Hooghestreek-gemeenten tot enige taakverzwaring, maar die is op te vangen met doordacht kernenbeleid en een krachtadig college. Dat laatste is soms moeilijk te realiseren en kan dan leiden tot problemen. De welvarendheid van burgers betekent enerzijds dat burgers veel problemen zelf oplossen, maar ook dat zij anderzijds over de bureaucratische vaardigheden beschikken om de gemeente snel aan te spreken als ze direct in hun belang geraakt worden. Voor het overige zijn er geen bijzondere problemen waarin ze zich onderscheiden van de gemiddelde Nederlandse gemeente.

5.5 Welvarende, minderkernige centrumgemeenten: Hoogherstede

Figuur 5.10. Hoogherstede.



De laatste categorie van gemeenten waaraan wij in deze vergelijkende bestuurskrachtstudie aandacht besteden, zijn de welvarende, minderkernige centrumgemeenten. Deze gemeenten staan voor relatief grote uitgaven om te voorzien in de centrumfuncties waarvan ook de inwoners van de omliggende gemeenten gebruikmaken. Bij de twee gemeenten blijkt dat ook het geval. Beide gemeenten beschikken over een ondergrondse parkeergarage onder of nabij het winkelcentrum en een van beide heeft een goed geoutilleerd theater met een

bovengemeentelijke functie. Aangezien het hier gaat om middelgrote plaatsen is de centrumfunctie overigens beperkt en treden neveneffecten die wel zijn waargenomen in Lagerstad niet op. De gemeenten trekken geen groepen bewoners aan die de vraag naar sociale voorzieningen groter zou kunnen maken.

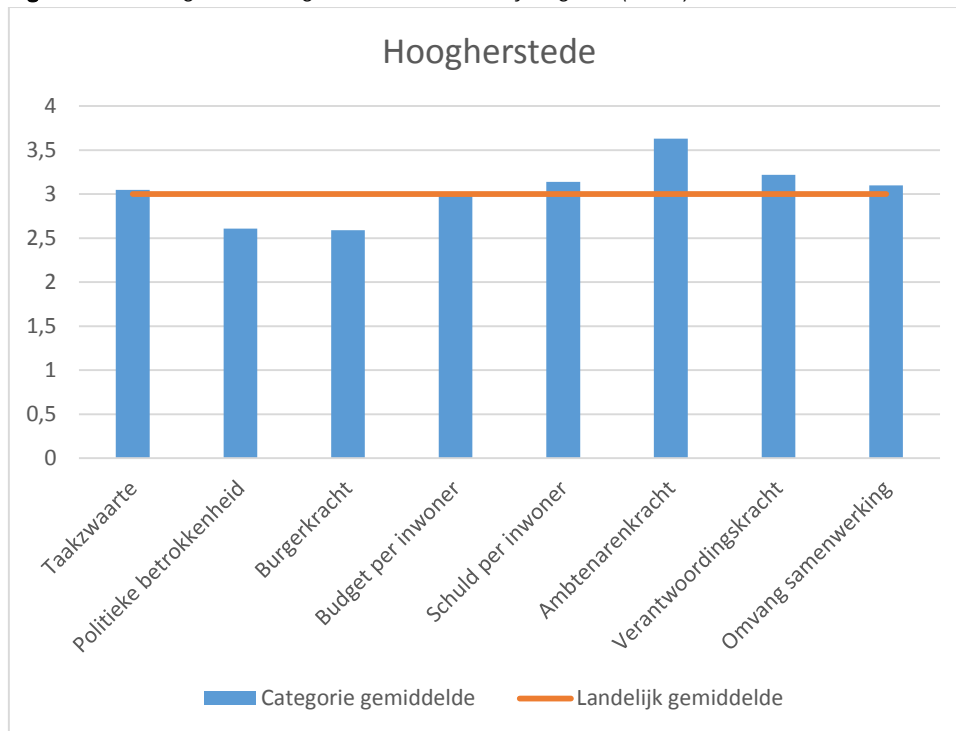
Wat de taakzwaarte in het sociaal domein betreft, bevinden de welvarende, minder kernige centrumgemeenten zich ongeveer op het landelijk gemiddelde (zie Tabel 5.5 en Figuur 5.11). De goede uitgangspositie van de inwoners brengt met zich dat er in de gemeenten van het type Hoogherstede een gering beroep wordt gedaan op voorzieningen in het sociaal domein.

Ook op het financiële vlak bevinden deze gemeenten zich op het niveau van de gemiddelde Nederlandse gemeente. Dat geldt zowel voor het budget per inwoner als voor de netto-schuld per inwoner. Bij de onderzochte gemeenten blijkt dat ook te kloppen. Beide slagen ze erin de begroting op orde te houden. De komst van de verantwoordelijkheden die samenhangen met de drie decentralisaties maakt de bestuurders van de gemeenten niet zenuwachtig. Een van beide gaat zo ver, dat ze haar burgers dezelfde faciliteiten belooft en op de koop toe neemt dat er op de ruim beschikbare reserves zou moeten worden ingeteerd. De ander heeft een wat minder ruime vermogenspositie, zodat wel direct gezocht wordt naar bezuinigingen, maar mede door de samenstelling van de bevolking (beperkte vraag in het sociaal domein) en door de robuuste financiële positie in het verleden, verwacht de gemeente de komst van de drie decentralisaties onder controle te hebben.

Tabel 5.5. *Vergelijkende beoordeling welvarende, minder kernige centrumgemeenten (n=56).*

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde	significantie verschil
Taakzwaarte	3,05	3	0,23 (n.s.)
Politieke betrokkenheid	2,61	3	0,00 (s)
Burgerkracht	2,59	3	0,00 (s)
Budget per inwoner	3,00	3	0,99 (n.s.)
Schuld per inwoner	3,14	3	0,14 (n.s.)
Ambtenarenkracht	3,63	3	0,00 (s)
Verantwoordingskracht	3,22	3	0,05 (s)
Omvang samenwerking	3,10	3	n.v.t.

Figuur 5.11. Hoogherstede: gemiddelden in staafdiagram (n=56).



Relatief zwak ontwikkeld zijn de hulpbronnen die betrekking hebben op de relatie met de inwoners. Zowel de politieke betrokkenheid als de burgerkracht zijn significant lager dan het landelijk gemiddelde. Toch blijkt hier wel verschil per gemeente. Veel inwoners in beide gemeenten zijn gericht op planologisch hoger gerangschikte centrumgemeenten in de regio – velen werken elders – maar bij één van de gemeenten bleek een lange historische traditie inwoners toch meer aan de eigen gemeente te binden dan in de andere gemeente. Geschiedenis maakt *identificatie* met een plaats krachtiger en dat heeft gevolgen voor de burgerkracht. In het onderhavige voorbeeld blijft een redelijk groot theater met hulp van veel vrijwilligers voor de gemeente toch betaalbaar. In de andere gemeente is een dergelijke constructie niet denkbaar.

Bij een van de gemeenten wordt de term *staatsliberalen* voorgesteld om de cultuur van de inwoners van deze gemeente te duiden. Dit zijn burgers die de overheid op zoveel mogelijk afstand willen houden. De overheid mag geen regels opleggen en de belastingen moeten laag gehouden worden. Tegelijk wordt wel verwacht dat de overheid mooie parken aanlegt, de kerstbomen opruimt op het moment dat de staatsliberaal ervan af wil en dat een groot deel van de kosten van het onderhoud van clubgebouwen en voetbalvelden voor de overheid zijn. Aangezien de ambtelijke organisatie ervan overtuigd is dat een dergelijke houding op den duur niet houdbaar is, adviseren de ambtenaren de politiek om haar burgers anders op te voeden. Dit blijkt echter vrij moeilijk, omdat politici door de ruime financiële reserves weinig druk voelen om niet tegemoet te komen aan de wensen van de staatsliberaal die de politiek goed weet te vinden. Dat lijkt tegenstrijdig met de lage burgerkracht, maar dat is het niet. De staatsliberaal is over het algemeen weinig betrokken bij zijn eigen gemeente, de buurt en de burens, maar staat wel direct op de stoep als een direct belang wordt geraakt. In de andere ondervraagde gemeente, blijkt het fenomeen staatsliberaal niet aanwezig. In deze gemeente is nog een

redelijk grote groep die geboren en getogen is in de gemeente zelf en weinig aandrang heeft om te vertrekken – zelfs als men het werk buiten de eigen gemeente heeft gevonden. De inwoners van deze gemeente bieden zich wel aan als vrijwilliger en zijn geïnteresseerd in het wel en wee van de burens, hoewel, zo wordt eraan toegevoegd, minder sterk dan in een dorp. Hieruit blijkt dat burgerkracht samenhangt met de mate waarin inwoners zich kunnen identificeren met een gemeente en de honkvastheid van inwoners.

Kijken we naar de componenten van de beleidsuitvoering dan scoren deze welvarende, minder kernige centrumgemeenten opvallend positief. Er is sprake van meer ambtenarenkracht, er is meer verantwoordingskracht en opvallend genoeg zijn deze welvarende centrumgemeenten ook meer geneigd om de samenwerking te zoeken met hun buurgemeenten. Bij de twee onderzochte gemeenten wordt dit beeld bevestigd. De ene gemeente heeft haar ambtelijke organisatie doen opgaan in een ambtelijke fusie met een buurgemeente en de andere gemeente werkt op een aantal terreinen samen met twee andere gemeenten. Dit wordt vooral gedaan om bedrijfseconomische redenen: het binnenhalen van schaalvoordelen. Daarbij wordt bewust samengewerkt met partners van gelijkwaardige omvang. Deze liggen toevallig in een andere provincie. Alleen waar de wetgever dat eist, werkt deze gemeente samen met partners uit de eigen provincie.

De kwaliteit van het ambtelijk apparaat wordt door de respondenten niet als bijzonder hoog of laag ingeschat. Toch wijst een aantal opmerkingen op een kwalitatief hoogwaardig ambtenarencorps. Eén van de geïnterviewden vergelijkt de ambtelijke organisatie met die van de gemeente Utrecht en constateert dat de kwaliteit van de ambtenaren, afgezien van de salariëring, voorwaar niet minder is. In beide gemeenten zijn de respondenten zeer te spreken over de innovatieve kwaliteit van de ambtenaren. In de ene gemeente wordt zoveel mogelijk uitvoering privaat uitbesteed, zodat de ambtelijke organisatie zich vooral kan richten op het goed vastleggen van kwaliteitswensen en het controleren of aan de vereisten wordt voldaan. In de andere gemeente zijn veel activiteiten ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. De ambtelijke organisatie van de gemeente die onderdeel is van een ambtelijke fusie houdt rekening met diverse wensen van de verschillende gemeenteraden. In beleidsvoorstellen worden alternatieven aangedragen, zodat de raden niet uitsluitend via amendementen en eigen initiatieven van hun politieke voorkeuren blijf kunnen geven. De ambtelijke organisatie die voor meerdere bestuurlijke gemeenten werkt is in staat meerdere smaken te leveren. Die professionaliteit is inmiddels ontwikkeld.

Uit het kwalitatief deel van het onderzoek, blijkt dat in de twee gemeenten het merendeel van de factoren uit het kwantitatieve onderzoek door de gemeenten herkend wordt, zelfs in die gemeente die haar hoofdkern niet een centrumfunctie toedicht. De financiële positie van deze gemeenten is redelijk robuust en bovendien hebben zij relatief weinig te duchten van de toegenomen financiële verantwoordelijkheden van voorzieningen in het sociaal domein. Er is, ook omdat de centra niet tot de hoogste in de planologische hiërarchie van kernen behoren, een beperkte taakzwaarte. Uit de interviews blijkt verder dat het de gemeenten lukt kwalitatief goede ambtenaren aan zich te binden. Dit bevestigt het beeld dat er sprake is van een goede ambtenarenkracht. De budgettaire kracht en ambtenarenkracht compenseren voor de relatief zwak ontwikkelde burgerkracht, hoewel hier wel de nuance toegevoegd moet worden dat dit

per gemeente kan verschillen. Gemeenten met een wat groter aandeel honkvaste inwoners en een sterker identificatiepotentieel blijken meer burgerkracht te kunnen ontwikkelen dan een gemeente met veel 'import' die economisch afhankelijk is van werk buiten de gemeente (forensisme). Uiteraard kan een gemeente beleid voeren om de eigen identiteit te versterken. De gemeente Hoogherstede is typisch een gemeente met een niet al te grote taakzwaarte en ruim voldoende hulpbronnen om de beperkte hulpbron, burgerkracht, te compenseren.

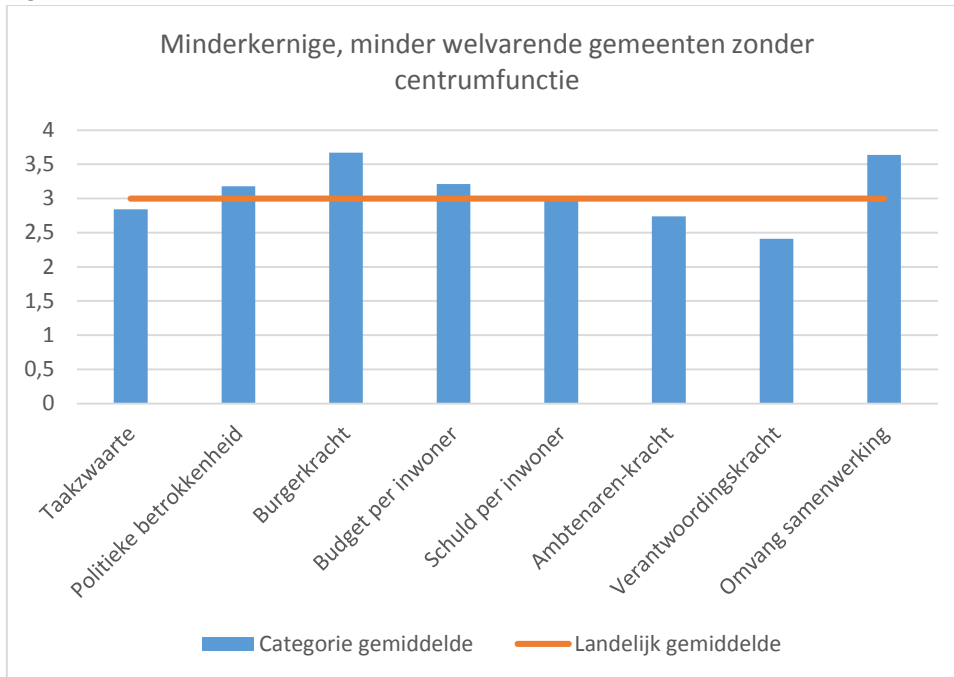
5.6 Drie overige typen

Zoals toegelicht staan de vijf eerder genoemde typen gemeenten centraal in dit onderzoek. De overige drie typen zijn niet diepgaand onderzocht. In deze paragraaf zijn echter wel de kwantitatieve profielen van deze typen gemeenten opgenomen. In Tabel 5.6 tot en met 5.8 en Figuur 5.12 tot en met 5.14 zijn de kengetallen van de minderkernige, minder welvarende gemeenten zonder centrumfunctie, de meerkernige, minder welvarende gemeenten met centrumfunctie en de meerkernige, welvarende gemeenten met centrumfunctie weergegeven. Deze cijfers dienen als achtergrondinformatie en zullen in dit onderzoek geen inhoudelijke behandeling krijgen. In Bijlage 4 vindt u welke gemeenten tot deze typen behoren.

Tabel 5.6. *Minderkernige, minder welvarende gemeenten zonder centrumfunctie (n=30).*

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde
Taakzwaarte	2,84	3
Politieke betrokkenheid	3,18	3
Burgerkracht	3,67	3
Budget per inwoner	3,21	3
Schuld per inwoner	3,03	3
Ambtenarenkracht	2,74	3
Verantwoordingskracht	2,41	3
Omvang samenwerking	3,64	3

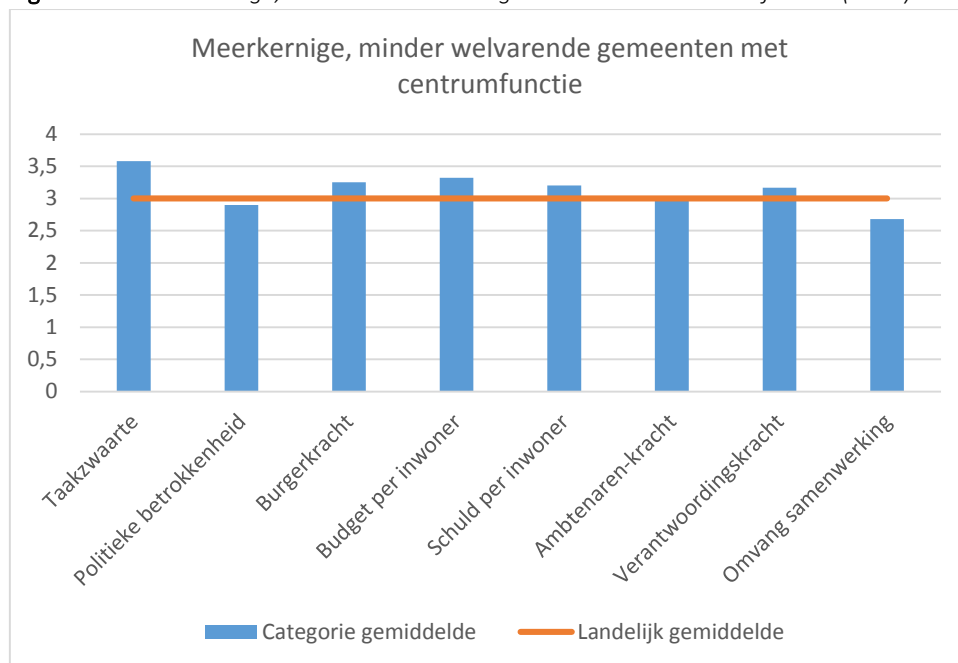
Figuur 5.12. Minderkernige, minder welvarende gemeenten zonder centrumfunctie (n=30).



Tabel 5.7. Meerkernige, minder welvarende gemeenten met centrumfunctie (n=53).

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde
Taakzwaarte	3,58	3
Politieke betrokkenheid	2,90	3
Burgerkracht	3,25	3
Budget per inwoner	3,32	3
Schuld per inwoner	3,20	3
Ambtenaren-kracht	3,02	3
Verantwoordingskracht	3,17	3
Omvang samenwerking	2,68	3

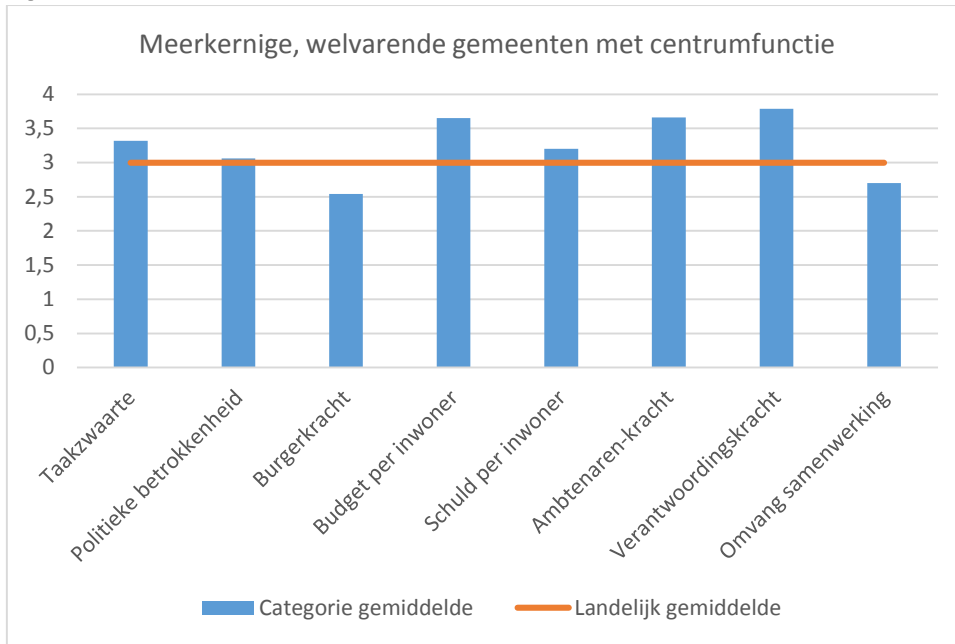
Figuur 5.13. Meerkernige, minder welvarende gemeenten met centrumfunctie (n=53).



Tabel 5.8. Meerkernige, welvarende gemeenten met centrumfunctie (n=13).

	categorie gemiddelde	landelijk gemiddelde
Taakzwaarte	3,32	3
Politieke betrokkenheid	3,06	3
Burgerkracht	2,54	3
Budget per inwoner	3,65	3
Schuld per inwoner	3,20	3
Ambtenaren-kracht	3,66	3
Verantwoordingskracht	3,79	3
Omvang samenwerking	2,70	3

Figuur 5.14. Meerkernige, welvarende gemeenten met centrumfunctie (n=13).



6 Conclusie

In dit laatste hoofdstuk komen we tot een conclusie ten aanzien van de taakzwaarte en de hulpbronnen voor bestuurskracht binnen de vijf typen van gemeenten. Tot slot staan we stil bij een aantal kanttekeningen bij deze bevindingen.

6.1 Taakzwaarte

In dit onderzoek analyseren we de bestuurskracht van gemeenten aan de hand van het evenwicht tussen de taakzwaarte waarmee gemeenten te maken hebben en de hulpbronnen voor bestuurskracht die zij tot hun beschikking hebben. In de onderstaande Tabel 6.1 zijn de scores op basis van de kwantitatieve gegevens in + (bovengemiddeld), – (benedengemiddeld) en 0 (gemiddeld) weergegeven. Alleen bij de kenmerken schuld per inwoner en taakzwaarte betekent + benedengemiddeld en – bovengemiddeld (omdat schuld per inwoner als negatief kan worden gezien in termen van hulpbronnen en omdat ook taakzwaarte wordt gezien als negatief). Bij de interpretatie van de taakzwaarte in Tabel 6.1 moet de lezer ervan uitgaan dat het Nederlands gemiddelde van de afwijkingsscores standaard op 3 punten is gesteld.

Tabel 6.1. Benchmark bestuurskracht.

	Minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie	Minder welvarende minderkernige centrumgemeenten	Welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie	Welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie	Welvarende, minderkernige centrumgemeenten
Taakzwaarte	0 (2,89)	- (3,79)	+ (2,22)	+ (2,30)	0 (3,05)
Politieke betrokkenheid	0	-	+	0	-
Burgerkracht	+	-	-	0	-
Budget per inwoner	0	+	-	-	0
Schuld per inwoner	0	0	+	+	0
Ambtenarenkracht	-	+	-	-	+
Verantwoordingskracht	-	+	0	0	+
Samenwerkingsomvang	0	-	+	-	+
Saldo hulpbronnen	-1	0	0	-2	+1

In deze overzichtstabel worden de vijf typen gemeenten onderscheiden naar de hoogte van de taakzwaarte (in het sociale domein). De taakzwaarte is het grootst (dit wordt aangegeven met een minus) bij de minder welvarende, minderkernige (compacte) centrumgemeenten. De voor een deel vergelijkbare welvarende, minderkernige centrumgemeenten zitten op het landelijk gemiddelde, qua taakzwaarte. En dat laatste geldt – misschien verrassend – ook voor de minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie (ook wel streekgemeenten).

Een significant lagere taakzwaarte (dit wordt aangegeven met een plus) wordt aangetroffen bij de beide andere typen gemeenten zonder centrumfunctie: de welvarende, minderkernige (rand)gemeenten en de welvarende, meerkernige (streek)gemeenten.

Dit brengt ons tot de conclusie dat bij de beoordeling van de zeven aspecten van bestuurskracht vooral moet worden gekeken naar de hulpbronnen waarover de minder welvarende, minder kernige centrumgemeenten kunnen beschikken. Dit geldt ook voor de welvarende, minder kernige centrumgemeenten en de minder welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie die allebei een gemiddelde taakzwaarte hebben. Hier zullen we in paragraaf 6.3 nader bijilstaan.

Tot slot komt ten aanzien van de taakzwaarte uit een verkennende regressieanalyse met het gehele bestand van Nederlandse gemeenten naar voren dat deze vooral wordt bevorderd door de aanwezigheid van centrumfuncties, het ontbreken van demografische groei, en in mindere mate ook door het aantal inwoners. Hierbij is het effect van het welvaartsniveau van de bevolking buiten de analyse gelaten omdat deze factor een hoge multicollineariteit heeft met de afhankelijke variabele taakzwaarte.

Tabel 6.2. *Achtergronden van taakzwaarte.*

Regressoren voor Taakzwaarte	bèta	sign.
Stedelijkheid en centrumfunctie	+.49	p=0,00
Demografische groei	-.38	p=0,00
Inwoners	+.19	p=0,00
R2 = .65	N=403	

6.2 Hulpbronnen

In het tweede venster van Tabel 6.1 wordt ingegaan op de hulpbronnen waarover de vijf typen gemeenten gemiddeld genomen beschikken. Grofweg wordt een onderscheid gemaakt in hulpbronnen die betrekking hebben op de burgers, op de financiën en op de uitvoerders. Op het vlak van politieke betrokkenheid en burgerkracht valt op dat de beide centrumgemeenten hier negatief scoren. Beide indicatoren voor burgerkracht (zie Tabel 6.3 en 6.4) laten een negatieve relatie zien met de mate van verstedelijking.

Tabel 6.3. *Achtergronden van burgerkracht.*

Regressoren voor Burgerkracht	bèta	sign.
Stedelijkheid en centrumfunctie	-.27	p=0,00
Periferie of Randstad	-.40	p=0,00
R2 = .36	N=403	

Tabel 6.4. *Achtergronden politieke betrokkenheid.*

Regressoren voor Politieke betrokkenheid	bèta	sign.
Stedelijkheid en centrumfunctie	-.43	p=0,00
Demografische groei	+.23	p=0,00
Meerkernigheid	-.13	p=0,03
R2 = .23	N=403	

Opvallend is dat de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentebestuur in een meerkernige gemeente lager ligt dan gemiddeld genomen mag worden verwacht. Dit is een robuuste en opvallende bevinding. Als gevolg van bestuurlijke herindeling neemt het aantal meerkernige fusiegemeenten toe. Uit het kwalitatieve deelonderzoek komt ook naar voren dat de

bestuurders van sommige fusiegemeenten veel aandacht besteden aan het kernenbeleid en het stelsel van dorps- en wijkraden. Men probeert op deze manier de groeiende kloof tussen bestuur en burgerij te overbruggen. Dit is ook een element in het beleid van BZK.

Als we kijken naar de hulpbron financiën dan is het misschien niet zo verwonderlijk dat de minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten beschikken over meer euro's per inwoner. De taakzwaarte in het sociaal domein is immers ook duidelijk zwaarder. Zowel de specifieke als de algemene uitkeringen vanuit het rijk trachten hiervoor een compensatie te bieden. Kennelijk is dat voor een deel ook gelukt.

Kijken we naar de financiële reservepositie dan doen de welvarende gemeenten zonder centrumfuncties het relatief goed. De andere drie categorieën gemeenten scoren op dit aspect gemiddeld. Uit een andere bron is genoegzaam bekend dat de Nederlandse gemeenten tegenwoordig gemiddeld genomen over een klein weerstandsvermogen en relatief hoge schuld beschikken, vergeleken met de financiële positie van Nederlandse gemeenten voor 2008 (Allers e.a., 2013).

Het laatste aspect waarnaar is gekeken, is de zogeheten uitvoeringskracht. Opvallend is dat de beide typen centrumgemeenten beschikken over veel ambtenarenkracht: dat betekent veel gemeenteambtenaren per 1.000 inwoners en meer ambtenaren in schaal 10 of hoger. De gemeenten zonder centrumfuncties moeten het doen met relatief minder ambtenarenkracht op het gemeentehuis en in minder werfkracht op de markt voor ambtelijk talent. Ook uit de verkennende regressieanalyse komt naar voren (Tabel 6.5) dat een meer omvangrijke en hoger gesalarieerde ambtelijke organisatie mede een functie is van verstedelijking, gemeentegrootte en demografische groei. Enkele van deze achtergrondfactoren zorgen er ook voor dat het budget per inwoner in deze centrumgemeenten wat hoger dan gemiddeld is.

Tabel 6.5. *Achtergronden ambtenarenkracht.*

Regressoren voor Ambtenarenkracht	bèta	sign.
Stedelijkheid en centrumfunctie	+ .41	p=0,00
Budget per inwoner	+ .23	p=0,00
Inwoneraantal	+ .19	p=0,03
Demografische groei	+ .13	p=0,04
R2 = .47	N=403	

Het beeld van de zogeheten verantwoordingskracht verschilt niet erg van dat van de ambtenarenkracht. Een laatste opvallend gegeven is dat relatief welvarende, minderkernige centrumgemeenten vaak samenwerken en dat dit ook geldt voor relatief welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie. De combinatie Amstelveen-Aalsmeer zou hier als illustratie kunnen dienen. De wat minder welvarende, minderkernige centrumgemeenten gaan daarentegen juist veel minder samenwerking aan. Hetzelfde geldt voor de welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie. In beide gevallen zou als te onderzoeken hypothese kunnen worden geopperd dat de eigen problemlast (grootstedelijke problematiek versus veelkernigheid¹⁴) erom vraagt om zich vooral te

¹⁴ Als voorbeeld van zo'n welvarende, meerkernige (streek)gemeente zonder centrumfunctie kan worden gedacht aan de gemeente Westland.

concentreren op het oplossen en aanpakken van de problemen binnen de eigen gemeentegrenzen.

6.3 De bestuurskracht van vijf typen gemeenten

Zoals in de inleiding van dit rapport werd gesteld, is bestuurskracht een begrip dat duidt op de verhouding tussen de taken waarvoor een gemeente staat en de hulpbronnen waarover deze gemeente beschikt.

6.3.1 Gemeenten zonder centrumfunctie

Kijken we nu naar de gemeenten zonder centrumfunctie dan valt op dat er daartussen grote verschillen zijn. Het meest gunstig is de situatie voor de welvarende, minderkerne (rand)gemeente. Deze forensengemeente beschikt over een laag beroep op sociale voorzieningen (lage taakzwaarte), terwijl het tegelijkertijd beschikt over een gemiddeld arsenaal aan hulpbronnen.

Iets minder gunstig is de situatie in de welvarende, meerkernige (streek)gemeenten. Ook hier is het beroep op de sociale voorzieningen laag. Maar de meerkernigheid brengt met zich mee dat in vele kernen voorzieningen (zoals sporthallen, zwembaden, winkelcentra, voetbalvelden, nieuwbouwlocaties en plantsoenen) overeind gehouden moeten worden. Deze welvarende, meerkernige gemeenten komen wat minder dan gemiddeld toe aan samenwerking met buurgemeenten. Ook is er misschien wel burgerkracht in de afzonderlijke kernen, maar duidelijk niet op het schaalniveau van de gehele gemeente. In dat opzicht scoren de welvarende, minderkerne gemeenten aanmerkelijk beter dan deze welvarende, meerkernige gemeenten.

Het minst gunstig is de situatie voor de minder welvarende, meerkernige (streek)gemeenten. Vaak zijn deze gemeenten gelegen in de perifere provincies van ons land. Het beroep op de sociale voorzieningen is zeker gemiddeld en soms meer dan dat. We moeten daarbij bedenken dat het landelijk gemiddelde vooral wordt bepaald door de centrumgemeenten die een hoge taakzwaarte kennen. Tegenover deze relatief aanzienlijke taakzwaarte staan beperkte hulpbronnen. Financieel is het geen vetpot. De ambtelijke organisatie is minder groot en minder goed gesalarieerd dan in de gemiddelde Nederlandse gemeente. De troef is echter de burgerkracht. Toch is dit een categorie van gemeenten die wellicht extra aandacht behoeft omdat de combinatie van een taakzwaarte van 2,9 punten met een hulpbronnensaldo van minus 1 op een wat onevenwichtige verhouding wijst tussen taakzwaarte en hulpbronnen.

6.3.2 Centrumgemeenten

Binnen de hoofdgroep van de centrumgemeenten zijn de verschillen in bestuurskracht nog aanzienlijk groter. Enerzijds zijn er de minder welvarende, minderkerne centrumgemeenten. De taakzwaarte is hier met 3,8 punten veruit het hoogst. Daartegenover staat een hulpbronnensaldo van nul. Er mag dan veel geld naar deze centrumgemeenten gaan, de ambtelijke organisatie mag relatief omvangrijk zijn, maar op punten als samenwerken met buurgemeenten of mobiliseren van de eigen burgerij vallen de scores niet mee. Het kwalitatieve onderzoek laat hier overigens wel grote verschillen zien.

Kijken we dan naar de welvarende, meerkernige centrumgemeente, dan zien we een gemiddelde taakzwaarte. Deze welvarende meerkernige centrumgemeente, zoals bijvoorbeeld Alphen aan de Rijn, beschikt over een positief saldo van hulpbronnen. Niet alleen zijn de ambtenarenkracht en de verantwoordingskracht bovengemiddeld, maar dat geldt vooral ook voor de capaciteit en de wil om samen te werken met de buurgemeenten.

6.4 Kanttekeningen en aanknopingspunten voor vervolgonderzoek

Het voorgaande bevat een overzicht van de bestuurskracht van vijf typen gemeenten. In totaal hebben wij acht typen onderscheiden, maar omwille van de doorlooptijd is besloten om slechts de vijf, meest omvangrijke, typen in het onderzoek te betrekken. In deze paragraaf staan we stil bij een aantal andere beperkingen van dit onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek.

Allereerst richten we ons daarbij op de indicatoren die we in dit onderzoek hebben onderscheiden ten aanzien van de verschillende hulpbronnen voor bestuurskracht. In paragraaf 3.1 en Bijlage 3 is ingegaan op de schaalbaarheid (dus op de validiteit en betrouwbaarheid) van de gehanteerde telindexen. Deze is in een aantal gevallen uitstekend, maar soms is er ook reden tot twijfel. Een waarschuwing is bijvoorbeeld op zijn plaats bij de meting van de mate van *verantwoordingskracht*. Het bleek bijzonder lastig om indicatoren te vinden die voor alle 403 gemeenten beschikbaar zijn en iets zeggen over de verantwoordingskracht van een gemeente. We hebben ons hier moeten beperken tot indicatoren die betrekking hebben op de lokale rekenkamerfunctie, terwijl de verantwoordingskracht een veel breder begrip is. Ook bij de constructie voor de schaal voor *samenwerkingskracht* is er een aantal nog onopgeloste problemen, zoals toegelicht in paragraaf 3.3.7. Daarnaast is het wenselijk om de operationalisatie van het enigszins diffuse begrip *burgerkracht* in eventueel vervolgonderzoek aandacht te geven. In de geconstrueerde schaal van burgerkracht is de aan de oppervlakte zichtbare burgerkracht gemeten. Het vermogen van de ambtelijke organisatie om de burgerinitiatieven te faciliteren en te stimuleren hebben we niet kwantitatief meetbaar kunnen maken. Wel kan worden gedacht aan een indicator met betrekking tot de aanwezigheid van de institutionele regeling voor dorpen en wijkencontact.

Verder is er een variabele die in de gesprekken met de vertegenwoordigers van de tien onderzoeksgemeenten vaak werd genoemd als van groot belang, maar waarvoor binnen het beschikbare tijdsbestek geen goede indicator aan de dataset kon worden toegevoegd. We doelen op de mate van politieke fragmentatie en de wisselende aanwezigheid van bestuurlijke competenties. Te denken valt aan gemeenteraden met zeer veel fracties waardoor de formatie lang duurt en de samenwerking binnen de coalitie lastig blijft. In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de onderzoeksgemeenten werd erop gewezen dat normaal functionerende bestuurscolleges die zonder vallende wethouders en bestuurscrises kunnen functioneren een zegen zijn voor het probleemoplossend vermogen van het uitvoerend deel van de organisatie. Wanneer zich bestuurlijke positiewisselingen voordoen, geeft dat regelmatig grote onzekerheid en spanning in de eigen ambtelijke organisatie, maar vaak ook in de relaties met andere gemeenten en andere organisaties op regionaal niveau. Voor deze "achtste" hulpbron – de kwaliteit van het bestuurlijke deel van de gemeente – kon in het kwantitatieve deel van het onderzoek (nog) geen goede indicator worden gevonden die voor alle 403 gemeenten standaard beschikbaar is. Binnen het onderzoeksteam is overwogen om

op basis van de politieke samenstelling van de raad en de politieke samenstelling van het college een soort fragmentatie/stabiliteitsindicator te berekenen. Hier doet zich het probleem voor dat deze indicator niet standaard berekend wordt. De gegevensinvoer moet dan apart worden uitgevoerd (op basis van gegevens van de Kiesraad en de website van de gemeente). Gezien de looptijd van dit onderzoek bleek dat geen realistische optie. Bovendien is er in de politicologische literatuur (nog) geen brede consensus over welke vormgeving van deze index de voorkeur verdient. Dit lijkt echter wel een punt te zijn voor nader onderzoek en is voor zover mogelijk wel meegenomen in het kwalitatieve deel van het onderzoek.

Daarnaast wegen in onze analyse van bestuurskracht de hulpbronnen van bestuurskracht even zwaar. Dit is niet helemaal terecht. Sommige hulpbronnen wegen duidelijk zwaarder dan andere. Zo geven de respondenten van de onderzoeksgemeenten aan dat gezonde financiën een noodzakelijke voorwaarde zijn. Ook doet de uitvoeringskracht van de gemeente er volgens hen toe, met uitzondering van verantwoordingskracht, die zij allemaal als minder van belang achten. Over het belang van politieke betrokkenheid en burgerkracht wordt verschillend gedacht. De een acht dit erg van belang, terwijl dat belang door de ander veel lichter wordt gewogen. Op dit punt is er geen sprake van consensus tussen de geraadpleegde vertegenwoordigers van de onderzoeksgemeenten. In vervolgonderzoek zou ook naar die weging van hulpbronnen nader kunnen worden gekeken.

Tot slot hebben we hiervoor al aangegeven dat gelet op de looptijd van het onderzoek slechts twee gemeenten per type konden worden onderzocht. Dat is gezien de omvang van de typen en de spreiding binnen die typen aan de magere kant. In bijlage 2 is de vragenlijst opgenomen die bij de 20 interviews werd benut. Deze vragenlijst is inmiddels geijkt en zou in een meer grootschalige opzet kunnen worden gebruikt. Zoals in hoofdstuk 5 al werd vermeld is er binnen de onderzoeksgemeenten veelal wel herkenning over de gemiddelde scores voor de typen van gemeenten waaronder de betreffende gemeenten vallen. Daarbij gaat het niet alleen om de zaken waarop de gemeenten positief 'scoren', maar zeker ook om de onderwerpen waar het de gemeente minder vergaat. Het probleem van sociaalwenselijke antwoorden heeft zich naar het oordeel van de interviewers niet voorgedaan tijdens het kwalitatief deelonderzoek. De vertegenwoordigers van de onderzoeksgemeenten hebben zich zeer openhartig getoond en konden de pijnpunten in hun gemeente goed benoemen. Bovendien kon de veilige setting van een vertrouwelijk gesprek worden aangeboden.

6.5 Ten slotte

In het bestuurlijk debat over bestuurskracht wordt vaak gesproken in termen van harde indicatoren zoals euro's, inwoners en hectares. Naast deze harde cijfers zijn er echter ook zachtere waarden die van belang zijn voor het vinden van een goede balans tussen taakwaarte en hulpbronnen. Tot die zachtere, soms moeilijk meetbare, hulpbronnen behoren volgens ons: burgerkracht, politieke betrokkenheid, het vermogen om samen te werken, en ook het vermogen om het beleid uit te leggen en te verantwoorden.

Aan ons als onderzoekers werd gevraagd om een bruikbare typologie van gemeenten te ontwikkelen die kan worden gebruikt om verschillen in bestuurskracht op het spoor te komen. Terugkijkend kan worden gesteld dat het de moeite waard is om de categorie

centrumgemeenten apart te onderscheiden van de gemeenten zonder centrumfunctie. Binnen de categorie centrumgemeenten maakt het een groot verschil of deze centrumgemeente wordt bewoond door een welvarende dan wel door een minder welvarende bevolking. Een welvarende bevolking betekent een lagere taakzwaarte. Opvallend is daarnaast dat de welvarende centrumgemeenten meer samenwerkingsrelaties aangaan met buurgemeenten.

Kijken we naar de gemeenten zonder centrumfunctie dan zien we opnieuw grote verschillen tussen de typen. Meerkernigheid plaatst gemeenten zonder centrumfunctie voor een specifiek probleem. Soms resulteert deze meerkernigheid in rivaliteit tussen grotere kernen binnen de gemeenten en lokale lijsten die in een van deze kernen hun uitvalsbasis kiezen. Het voeren van integraal, gemeentebreed beleid kan daardoor moeilijker worden. Ook zien we dat meerkernige (streek)gemeenten meer dan voorheen een actief kernenbeleid voeren. Meerkernige gemeenten kampen met een lagere politieke betrokkenheid en dienen voorzieningen te bekostigen in een veelheid van kernen.

Ook bij deze gemeenten zonder centrumfunctie is de economische dimensie van onderscheidende betekenis. De minder welvarende, meerkernige (streek)gemeente in de perifere delen van ons land heeft een gemiddelde taakzwaarte (en soms ook bovengemiddelde taakzwaarte) maar een benedengemiddelde optelsom van hulpbronnen. Een punt van aandacht, zeker met de drie decentralisaties in het verschiet. Wat dat betreft is de positie van de welvarende, minderkernige (rand)gemeenten zonder centrumfunctie in het economisch centrum van ons land het meest gunstig.

Vaak blijven deze verschillen in bestuurskracht onbenoemd en verborgen. We hopen met dit rapport hierin een begin van verandering te hebben kunnen brengen.

Literatuur

Aardema, H. (2005). *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.

Abma, K. (2010). *Beoordelen van gemeenten*. Dissertatie. Nijmegen: Wolf Publishers.

Allers, M.A., Steiner, B., Hoeben, C. & Geerstema, J.B. (2013). *Gemeenten in perspectief*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Beerepoot, R., Fraanje, M.J. & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Karsten, N. & Munckhof, E.D. van den. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Denters, S.A.H. (2013). Gebiedsgericht binnengemeentelijk bestuur: ervaringen met dorps- en wijkraden in binnen- en buitenland. *Bestuurswetenschappen*, 67(5/6), 36-38.

Denters, S.A.H. e.a. (1996). *Twente bestuurt: een evaluatie van de Kaderwet bestuur in verandering*. Enschede: Van Poelje Instituut.

Denters, S.A.H., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & Lawrence, L.E. (2014). *Size and local democracy: the final word on the matter?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Derksen, W., Drift, J.A. van der, Giebels, R. & Terbrack, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

Derksen, W., Korsten, A. & Beer, Th.H.M. de. (1989). *Lokaal Bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.

Derksen, W. & Pronk, J. (1990). *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad: over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie*. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur Wiarda Beckman Stichting.

Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

Genugten, M.L. van. (2008). *The art of alignment: Transaction Cost Economics and the provision of public services at the local level*. Dissertatie. Enschede: Universiteit Twente.

Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Herweijer, M. & Koolen, A.P.A. (1999). Spelregels bij controversiële kwesties. Gemeentelijke reacties op provinciale adviezen over een herindelingscampagne van het eerste kabinet-Kok. *Beleidswetenschap*, 13(4), 311-332.

Hillers, M. & Tjalma, H. (2013). *Grip op samenwerken*. Den Haag: VNG.

Jong, E.P.O. de, Lunsing, J.R., Haven, F. & Fogl, E. (2013). *De staat van de rekenkamer*. Nijkerk: NVRR.

Kan, J. van & Postma, G. (2014). *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.

Kolk, J. van der (2011). *Samen verder, maar hoe?* Den Haag: BZK.

Korsten, A.F.A. (2010). *Deugdelijk bestuur*. Afscheidsrede. Heerlen: Open Universiteit.

Lunsing, J.R. & Herweijer, M. (2014). *Kernen tussen Kassen: Een evaluatie van het kernenbeleid van de gemeente Westland*. Westland: Rekenkamercommissie Westland.

Marintel. (2007) *Afvalonderzoek gemeente Apeldoorn: Een onderzoek onder 796 bewoners naar het aanbod- en scheidingsgedrag van afval*. Apeldoorn.

Meer, F.M. & Roborgh, L.J. (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Decentralisatiebrief*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Nelissen, N. & Goverde, H. (1991). *Bestuurlijke vernieuwing in het knooppunt Arnhem-Nijmegen*. Zeist: Kerckebosch.

Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Rekenkamercommissie gemeente Ten Boer. (2008). *Afval scheiden, zonder lijden? Het effect van drie recente maatregelen gericht op gescheiden afvalinzameling*. Ten Boer.

Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder*. Dissertatie. Heerlen: Open Universiteit.

SenterNovem Uitvoering Afvalbeheer/Cyclus. (2006). *Benchmark Afvalscheiding: Kringrapport 3*. Utrecht: SenterNovem.

Traag, A. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking*. Dissertatie. Enschede: Universiteit Twente.

Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkijksrelaties

Dhr. P. Guldemon

Dhr. R. Smeets

Dhr. R. Noppe

Dhr. R. Brouwer

Bijlage 2. Vragenlijst

Bestuurskunde

Faculteit der Management-
wetenschappen

Radboud Universiteit
Nijmegen

De onderzoekers van de Radboud Universiteit gaan er allereerst vanuit dat vier, min of meer vaste, achtergrondkenmerken, sterk van invloed zijn op de mate waarin uw gemeente haar taken goed of wellicht wat minder gemakkelijk kan vervullen. Deze vier bepalende achtergrondfactoren zijn:

- het aantal kernen
- het al dan niet vervullen van centrumfuncties voor de omliggende regio
- de demografische groei respectievelijk krimp die in het verschieft ligt, en
- de hoogte van het gemiddelde inkomen van uw inwoners.

Daarnaast denken de onderzoekers van de Radboud Universiteit dat er aan het begrip bestuurskracht acht verschillende kanten zitten. We geven geen opsomming van deze acht veronderstelde voorwaarden voor bestuurskracht maar verwijzen naar de acht ingangen van de tabel die hoort bij vraag 1 (pagina 2). We gaan er vanuit dat wanneer alle acht in deze tabel genoemde voorwaarden voor bestuurskracht (zie tabel) op groen staan, het aanmerkelijk eenvoudiger is de lokale overheidstaken uit te oefenen dan wanneer sommige voorwaarden op oranje of zelfs op rood staan. Overigens moet dit onderzoek waarvoor wij uw medewerking vragen inzicht geven in de vraag of deze twee veronderstellingen juist zijn. Misschien zijn de ervaringen en inzichten in uw gemeente wel heel anders.

De door u verstrekte gegevens zullen door ons anoniem worden verwerkt. U krijgt een verslag van het gesprek. Alleen indien u daar prijs opstelt zal in de eindpublicatie de naam van uw gemeente worden toegevoegd aan het betreffende tekstkader. Als uw gemeentenaam vernoemd wordt in het onderzoek, zal het tekstkader voorafgaand aan u worden voorgelegd.

In het eerste onderdeel wordt kort ingegaan op de huidige bestuurskracht. In welke mate vindt u dat uw gemeente hoog of laag scoort op de acht onderscheiden voorwaarden voor bestuurskracht. Daarna volgen vragen over de invloed van het aantal kernen, de invloed van de eventuele regionale centrumfunctie, de doorwerking van het demografisch perspectief en de omvang van de sociale taken die uw gemeente heeft. Aan het eind van het gesprek komen we terug op elementen die naar uw inzicht van belang zijn voor de bestuurskracht.

Het bijgaande document lijkt een sterk gestructureerde vragenlijst. Dat is schijn. Het wordt een open gesprek. De onderstaande vragenlijst dient slechts als leidraad. Wij verwachten niet dat u alle vragen kunt beantwoorden. Uw professionele rollen (burgemeester, secretaris/directeur, griffier, controller) en daarmee uw kennis van specifieke onderwerpen verschilt immers.

Prof. dr. Michiel Herweijer
Hoogleraar Bestuurskunde

Onderdeel I: Voorwaarden voor bestuurskracht

Vraag 1: Wilt u voor de volgende acht voorwaarden aangeven welk antwoord het meest op uw gemeente van toepassing is?

	Voorwaarden	++	+/-	--
1	Burgers zijn betrokken bij ons gemeentebestuur	Meer dan in ons land gebruikelijk	Gemiddeld	Minder dan in ons land gebruikelijk is
2	Onze burgers hebben burgerkracht	Meer dan gemiddeld	Gemiddeld	Minder dan gemiddeld
3	Open vraag: Waaruit bestaat deze burgerkracht of waar ontbreekt het juist aan?			
4	Onze gemeente kent een gezonde sociale structuur	Onze lasten in het sociale domein zijn relatief gering	De lasten in het sociale domein van onze gemeente zijn gemiddeld	De lasten in het sociale domein van onze gemeente zijn zeer hoog
5	Open vraag: Waaruit bestaat deze sociale structuur of waar ontbreekt het juist aan?			
6	We hebben geen moeite om de begroting voor 2015 in evenwicht te brengen	Er zit nog enige ruimte in de lopende uitgaven	Met veel kunst en vliegwerk is de begroting nog net in evenwicht gebracht	We moesten dit keer fors bezuinigen: we leveren in 2015 minder diensten
7	Onze financiële reserves zijn	Ruim	Beperkt	Zeer beperkt: minimaal
8	Wij beschikken over een ambtelijk apparaat	Dat hoog is opgeleid en in staat is tot innovatie	Dat gemiddeld innovatief en gemiddeld geschoold is	Dat laag is opgeleid en minder in staat is tot innovatie
9	Als gemeente zijn we goed in staat onze besluiten en genomen maatregelen te verantwoorden	Zowel onze accountant als ook de rijksinspecteurs zijn altijd erg te spreken over de verslaglegging	Zo nu en dan zijn er opmerkingen van de toezichhouders en moeten verantwoordingen worden aangevuld.	Nee, regelmatig lukt het niet om tijdig onze uitgaven en beslissingen te verantwoorden: dat leidt tot gedoe
10	Open vraag: Waaruit bestaat deze verantwoordingskracht of waar ontbreekt het juist aan?			
11	Als gemeente werken we vaak en soms ook intensief samen met andere gemeenten	Relatief veel van onze uitvoerende taken laten we verrichten door centrumgemeenten in onze regio of door samenwerkingsverbanden	Onze gemeente neemt in relatief beperkte mate deel aan samenwerkingsverbanden met andere gemeenten	Nee, de meeste doe-taken kunnen we zelf vervullen; we verrichten wel doe-taken voor omliggende gemeenten; onze samenwerking met andere gemeenten richt zich vooral op overleg en afstemming

12	Open vraag: Waaruit bestaat deze samenwerkingskracht of waar ontbreekt het juist aan?	
----	---------------------------------------------------------------------------------------	--

Aan het eind van het interview gaan wij verder in op het relatieve belang van de acht voorwaarden voor bestuurskracht in uw gemeente.

Er volgen nu vragen over de invloed van de vier achtergrondfactoren. We beginnen met het aantal kernen.

Onderdeel II: Doorwerking van één- of meerkernigheid

Vraag 2:

Volgens onze informatie zijn er in uw gemeente kernen met meer dan 500 adressen (invullen wat van toepassing is)

Uw gemeente wordt getypeerd als:

- uitgestrekte streekgemeente
- een compacte kern
- een centrale kern met een op die kern gericht ommeland met verschillende kernen
- anders:.....

Geven de onderzoekers het aantal kernen volgens u correct weer?

- Ja
- Nee, het aantal kernen is anders: het moet zijnkernen

Vraag 2(vervolg)	--	-	-/+	+	++
Heeft uw gemeente een formele voorziening met wijk en <u>dorpsraden</u> ?	Nee		alleen in enkele dorpen		Ja in alle dorpen en wijken
Zo ja, in hoeverre <u>functioneert</u> deze formele structuur?	Functioneert niet, het is een papieren tijger		soms wel, soms niet		Ja er is sprake van een levendige en invloedrijke radendemocratie
Vindt u dat er in uw gemeente dorpen of wijken zijn die aan het <u>voeteneind</u> liggen en weinig effectieve pogingen doen het gemeentebestuur te bereiken?	Nee, elke wijk en dorp is even succesvol in het bereiken van de raadsagenda				In sommige dorpen wonen geen raadsleden, er komen uit die dorpen geen initiatieven
Indien van toepassing: Heeft de uitgestrektheid van uw gemeente tot gevolg dat er grote <u>verschillen</u> zijn tussen de afzonderlijke kernen?	Nee, het is een <u>homogeen</u> gebied: veel overeenkomsten		deels overeenkomsten, ook verschillen		Ja zeker, het is een zeer heterogeen gebied: er zijn ook tegenstellingen tussen sommige dorpen en wijken

Vraag 2 (vervolg) In welke mate is deze stelling op uw gemeente van toepassing?	Helemaal van toepassing	+	+/-	-	Helemaal niet van toepassing
In onze gemeenten zijn de inwoners in de eerste plaats inwoners van een bepaalde kern of een bepaalde wijk, en pas in tweede plaats een inwoner van onze gemeente.	Ja, de inwoners van onze gemeente <u>identificeren</u> zich vooral met het eigen dorp		Beide, maar ook geen van beide		Nee er is een sterke identificatie met onze gemeente: er is wel degelijk een sterk wij-gevoel
Omdat de inwoners van de verschillende dorpen en wijken voortdurend kijken naar elkaars voorzieningen, hebben we te veel <u>sportvoorzieningen</u> , scholen, zwembaden. Het is lastig om op deze plaatselijke voorzieningen te bezuinigen.	Klopt: elke wijk of elk dorp wil gelijke voorzieningen: concentratie is zeer lastig; roept weerstand op				Nee: men is bereid om naar de sportvoorzieningen of scholen in het naburige dorp/wijk te gaan.
Door de structuur van onze gemeente zijn de <u>beslispunten</u> in de raad voor de burgers <u>goed te volgen</u> .	Ja, de bestuurlijke agenda gaat inderdaad over zaken die alle inwoners raken				Veel kwesties in de raad spelen slechts in een deel van de gemeente; en zijn voor veel inwoners niet interessant
De inwoners van onze gemeente gaan <u>voor hun werk</u> , hun school en inkopen naar allerlei andere, gemeenten.	Klopt: er is sprake van <u>centrum vliedend proces</u> : onze inwoners doen hun boodschappen in heel verschillende centra				Nee: onze inwoners zijn georiënteerd op onze eigen hoofdkern dan wel op één centrale kern in de buurgemeente

Vraag 3:

- Is deze (een/meer)kernigheid problematisch voor uw gemeente?
- Is deze (een/meer)kernigheid problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?
- Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
- Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?

Onderdeel III: Gevolgen van het vervullen van centrumfuncties

Vraag 4:

- Volgens onze gegevens vervult uw gemeente wel of geen centrumfunctie (doorhalen wat niet van toepassing is)
- Bent u het met deze inschatting eens:
 - Ja
 - Nee, het is anders, namelijk:.....

Als uw gemeente wel centrumfuncties voor de regio vervult, ga dan naar vraag 5.

In het andere geval, en uw gemeente geen nodale kern telt, graag naar vraag 7.

Vraag 5

Vragen voor <u>gemeente met regionale centrumfunctie</u>	Ja zeker	+	+/-	-	Beslist niet
De centrumfunctie die onze gemeente vervult, leidt ertoe dat we voortdurend moeten <u>investeren</u> en <u>risico</u> moeten nemen.	We zijn de trekker van onze regio; centrum voorzieningen zijn belangrijk		soms nemen we zelf initiatieven, liever laten we dat over aan de markt		We hebben wel centrumfuncties maar laten initiatieven over aan anderen
Als gevolg van de recessie (2008) hebben we bij onze investeringen in het stadshart veel <u>tegenvallers</u> gehad.	Veel onverkochte kavels, veel gederfde huur				Nee de recessie heeft ons niet geraakt
Door onze regionale centrumfunctie <u>profiteren</u> wij nu wel als eerste van het aantrekken van de economie.	Ja, er zijn nu veel positieve zaken: nieuwe vestigingen				We merken niets van een opleving: de leegstand groeit
Als centrumgemeente nemen wij onze verantwoordelijkheid en <u>leveren</u> wij allerlei uitvoerende en consulterende diensten <u>aan</u> onze <u>buurgemeenten</u> .	Vaak treden we op als centrum gemeente; we zijn gastheer van diverse samenwerking verbanden				Nee, we laten zaken over aan de markt; onze buur gemeenten zoeken vooral onderling samenwerking
Wij ervaren de <u>samenwerking</u> met onze buurgemeenten als zeer coöperatief.	Die samenwerking is zeer coöperatief		deels rivalen, deels partners		De onderlinge relatie is zeer gespannen
Als centrumgemeente moeten wij veel inwoners <u>uit de omliggende gemeenten</u> met een beperking <u>opvangen</u> . Onze sociale taak is daardoor extra groot.	Wij vangen veel sociale problemen van onze burens op				we bieden geen opvang

Vraag 6:

- Is deze (wel/niet) centrumfunctie problematisch voor uw gemeente?
- Is deze (wel/niet) centrumfunctie problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?

- Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
- Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?

➤ Ga door naar vraag 9: over de invloed van het demografische perspectief

Vraag 7

Vragen voor een randgemeente <u>zonder regionale centrumfunctie</u>	Ja zeker	Ja	Deels	Ne e	Beslist niet
Omdat wij als randgemeente geen centrumfuncties voor de regio hoeven te onderhouden, hebben wij <u>geen bovenlokale investeringen</u> gedaan	Dat klopt: investeringen laten we over aan anderen				Nee, we hebben juist wel forse investeringen gedaan in natuur, recreatie en anderszins
Als randgemeente hebben wij meer dan de centrumgemeente te kampen met demografische <u>krimp</u> : kinderrijke gezinnen trekken naar de nodale (streek)centra	Hoewel we niet in aanmerking komen voor een verfijning krimp, hebben we wel veel te maken met ontgroening en vergrijzing				Nee de bevolking loopt niet terug: we zitten niet ver van een grote stad; er is vraag naar woningen in onze gemeente
Als randgemeente werken wij vooral samen met <u>gelijksoortige</u> landelijke gemeenten	Dat klopt de meer stedelijke centrumgemeenten hebben een heel andere insteek, andere problemen				Nee in onze regio werken we veel samen; we maken daarbij geen onderscheid tussen stad versus land
Wij ervaren de <u>samenwerking</u> met onze buurgemeenten als <u>coöperatief</u> .	Die samenwerking is zeer coöperatief		deels rivalen, deels partners		De onderlinge relatie is zeer gespannen

Vraag 8:

- Is deze wat meer perifere ligging problematisch voor uw gemeente?
- Is deze wat meer perifere ligging problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?
- Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
- Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?

➤ Ga door naar vraag 9: over het demografische perspectief van uw gemeente

Onderdeel IV: Gevolgen van demografische perspectief op bestuurskracht

Vraag 9:

- Volgens onze gegevens is er in uw gemeente sprake van: krimp/vergrijzing versus demografische groei (doorhalen wat niet van toepassing is)
- Bent u het met deze observatie eens:
 - Ja, dat klopt
 - Nee, het is anders, de ontwikkeling van de bevolking is namelijk.....

Als uw gemeente te maken heeft met krimp, ga dan naar vraag 10.

In het andere geval en uw gemeente nog bevolkingsgroei mag verwacht ga naar vraag 12

Vraag 10:

Vragen over de invloed van de bevolkingsstagnatie op bestuurskracht	Klopt	+	+/-	-	Helemaal niet van toepassing
Doordat de groei van de bevolking stagneert, zijn wij als gemeente gedwongen scholen te sluiten en ook andere publieke accommodaties <u>af te stoten</u> .	We kunnen het oude voorzieningen niveau niet handhaven				Nee, ondanks ontgroening en vergrijzing kunnen we de voorzieningen overeind houden
Als gemeente krijgen we <u>minder inkomsten</u> , mede doordat meer <u>draagkrachtige</u> inwoners als eersten onze gemeente <u>verlaten</u> ; en ook de waarde van het onroerend goed daalt	We hebben met al deze drie gevolgen van krimp te maken				Nee, dit geldt niet voor onze gemeente: de inkomsten blijven op peil
De aangeboden lijnen van <u>openbaar vervoer</u> zijn <u>dun bezet</u> : steeds vaker moeten lijnverbindingen worden geschrap	Ja de bereikbaarheid staat onder druk				Nee, de bereikbaarheid is en blijft goed

Vraag 11:

- Is deze terugloop van de bevolkingsomvang problematisch voor uw gemeente?
- Is deze terugloop van de bevolkingsomvang problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?
- Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
- Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?

➤ Ga door naar vraag 14: over de zwaarte van de gemeentelijke taken in het sociale domein

Vraag 12:

Vragen over de invloed van de bevolkingsgroei op bestuurskracht	Klopt	+	+/-	-	Helemaal niet van toepassing
Doordat de groei van de bevolking, zijn wij als gemeente in staat het aantal scholen en ook andere <u>publieke accommodaties</u> overeind te houden.	We kunnen dankzij de groeiende behoefte de voorzieningen overeind houden				Nee, ondanks de groei van de bevolking staan de gemeentelijke voorzieningen onder grote druk
Als gemeente krijgen we <u>meer inkomsten</u> , mede ook doordat de waarde van het onroerend goed op peil blijft	De inkomsten van de gemeente nemen toe				Nee, we krijgen wel meer inwoners, maar hebben per inwoner toch minder geld
De groeiende bevolking brengt met zich mee dat de gemeente een <u>actieve rol</u> op de <u>woningmarkt</u> moet spelen	Ja samen met o.a. de corporaties is er de zorg voor passende woonegelegenheden				Nee, we spelen als gemeente geen actieve rol in de zorg voor passende woningen

Vraag 13:

- Is de doorgaande groei van het inwonertal problematisch voor uw gemeente?
 - Is de doorgaande groei van het inwonertal problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?
 - Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
 - Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?
- Ga door naar vraag 14: over de omvang van de sociale taken die nu op het bordje van uw gemeente liggen

Onderdeel V: Doorwerking taken in het sociale domein

Vraag 14:

Volgens de statistische gegevens waarover wij beschikken, behoort uw gemeenten tot de categorie van gemeenten met: (svp doorhalen wat niet van toepassing is)

1. een relatief hoge welvaart en een relatief omvangrijke sociale opgave
2. een relatief hoge welvaart en een relatief kleine sociale opgave
3. een relatief lage welvaart en een relatief omvangrijke sociale opgave
4. een relatief lage welvaart maar ook een relatief kleine sociale taakstelling

Bent u het met deze observatie eens:

- Ja, dat klopt
- Nee, het is anders, de welvaart van onze gemeente is
- Nee, de omvang van de sociale taken van onze gemeenten is

Vraag 15:

In de onderstaande tabel staan uitspraken die er vanuit gaan dat uw gemeente de sociale taken die op haar afkomen voor een belangrijk deel **wel adequaat** kan afhandelen. Wilt u aangeven of de reden waarom uw gemeente tot deze goede prestatie in staat is ook voor uw gemeente opgaat.

Onze gemeente kan de sociale taken vooral goed aan omdat		+	+/-	-
1	de burgers betrokken zijn bij het gemeentebestuur			
2	burgers beschikken over burgerkracht en bereid en in staat zijn tot mantelzorg en onderlinge hulp			
3	we zonder veel inspanning een sluitende begroting kunnen opstellen			
4	onze financiële reserves toereikend zijn			
5	we beschikken over een competent en innovatief ambtelijk apparaat			
6	we als gemeente onze besluiten en feitelijke maatregelen tot tevredenheid kunnen verantwoorden			
7	we als gemeente makkelijk samen werken met andere gemeenten			

Vraag 16:

In de onderstaande tabel staan uitspraken die er vanuit gaan dat uw gemeente de sociale taken die op haar afkomen voor een deel **niet adequaat** kan afhandelen. Wilt u aangeven of de reden waarom uw gemeente niet tot deze goede prestatie in staat is ook voor uw gemeente opgaat.

	Onze gemeente kan de sociale taken vooral niet aan omdat	+	+/-	-
1	de burgers niet betrokken zijn of worden bij het gemeentebestuur			
2	onze inwoners niet beschikken over toereikende burgerkracht gelet op de omvang van de sociale taakstelling			
3	we veel moete hebben om een sluitende begroting te krijgen			
4	onze financiële reserves niet toereikend zijn: we de tekorten niet kunnen aanvullen			
5	we beschikken over een ambtelijk apparaat dat niet is opgewassen tegen deze taak			
6	we als gemeente moete hebben onze besluiten en feitelijke maatregelen tot tevredenheid te verantwoorden , waardoor de toezichhouders voor extra werk zorgen			
7	Het voor onze gemeente er moeilijk is om goede samenwerkingspartners te vinden en te houden			

Vraag 17:

- Is de omvang van de sociale taakstelling problematisch voor uw gemeente?
- Is de omvang van de sociale taakstelling problematisch voor de bestuurskracht van uw gemeente?
- Zo ja, bestuurskracht kent vele facetten: welke van de acht voorwaarden voor bestuurskracht is/zijn hier in het geding?
- Wilt u een toelichting op uw vorige antwoord?

Onderdeel VI: Checklist Bestuurskracht

Vraag 18:

Als de onderzoekers gelijk hebben en bestuurskracht inderdaad de genoemde acht aspecten kent, wat is dan het relatieve belang van elk van deze voorwaarden afzonderlijk. Kunt u het relatieve belang van de acht voorwaarden aangeven door de belangrijkste voorwaarde 8 punten te geven, de volgende in mate van belang 7 punten enzovoort.

Voorwaarden voor bestuurskracht		Cijfer van 0 tot 8
1	dat burgers betrokken zijn bij het gemeentebestuur	
2	dat burgers hebben burgerkracht en bereid en in staat zijn tot mantelzorg	
3	dat onze gemeente kent een gezonde sociale structuur kent	
4	dat we zonder veel inspanning een sluitende begroting kunnen opstellen	
5	dat onze financiële reserves toereikend zijn	
6	dat we beschikken over een competent ambtelijk apparaat	
7	dat we als gemeente onze besluiten en feitelijke maatregelen duidelijk kunnen verantwoorden	
8	dat we als gemeente makkelijk samen werken met andere gemeenten	

Vraag 19:

Welke aspecten van bestuurskracht heeft u in dit gesprek tot nog toe gemist?

Afsluiting

Hartelijk dank voor de medewerking aan ons onderzoek. Op 1 oktober hopen we de inzichten die deze gesprekken ons hebben opgeleverd met u te delen in de werkconferentie te Nijmegen. Op 15 oktober a.s. hopen wij onze opdrachtgever te rapporteren over de bevindingen van onze rondgang bij tien zorgvuldig geselecteerde gemeenten. Voor het eind van dit jaar zal het betreffende rapport worden gepubliceerd en worden geplaatst op de website van de vakgroep bestuurskunde te Nijmegen. Op uw verzoek zenden wij u de pdf van dit rapport onmiddellijk toe zodra onze opdrachtgever het rapport voor publicatie heeft vrijgegeven.

Voor nadere inlichtingen kan u terecht bij:

Juriaan van Kan, MSc
juriaanvankan@gmail.com
06-48692180

Prof. Dr. Michiel Herweijer
m.herweijer@fm.ru.nl
06-36137304

Bijlage 3. Kengetallen telindexen

Frequentieverdeling telindexen	N	Bereik	Minimum	Maximum	Gemiddelde (S.D.)	Betrouwbaarheidscoëfficiënt (Cronbach's Alpha)
Taakzwaarte	384	6,36	0,95	7,30	3 (1)	0,84
Politieke betrokkenheid	363	6,52	0,83	7,35	3 (1)	0,69
Burgerkracht	367	11,97	-0,98	10,99	3 (1)	0,64
Budget per inwoner	390	10,48	1,19	11,67	3 (1)	0,74
Schuld per inwoner	390	12,20	-7,00	5,20	3 (1)	0,78
Ambtenarenkracht	364	7,63	-0,06	7,57	3 (1)	0,36
Verantwoordingskracht	369	8,97	-0,38	8,59	3 (1)	0,55
Omvang samenwerking	363	10,61	2,21	12,82	3 (1)	-
Stedelijkheid en centrumfunctie	387	6,58	1,23	7,81	3 (1)	0,87
Kernigheid	390	6,98	2,00	8,98	3 (1)	0,88
Demografie	380	9,74	-0,16	9,58	3 (1)	0,73
Welvaartsniveau	341	7,69	0,15	7,84	3 (1)	0,88

Bijlage 4. Gemeentenamen per type

Totstandkoming

De onderstaande verdeling in typen gemeenten is tot stand gekomen zoals toegelicht in paragraaf 4.2. Voor drie achtergrondkenmerken (het aantal kernen met meer dan 500 adressen, het regionaal klantpotentieel en de welvaart van de inwoners) is de mediaan bepaald. Voor de kenmerken centrumfunctie en welvaart is de mediaan ook de werkelijke verdeelgrens geworden. De 201 gemeenten met een regionaal klantpotentieel en inwonerswelvaart lager dan de mediaan zijn aangeduid als gemeenten zonder centrumfunctie, respectievelijk minder welvarend. De 202 gemeenten met een score boven de mediaan zijn aangeduid als gemeenten met een centrumfunctie en een welvarende bevolking. Voor wat betreft het aantal woonkernen lag de mediaan tussen de twee en drie woonkernen. Besloten is om gemeenten met één of twee kernen met meer dan 500 adressen tot minderkerdig te bestempelen en gemeenten met drie kernen of meer tot meerkernige gemeenten.

Tabel 1. De gemeenten per typologie (N=403).

<i>Nederstreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	<i>Lagerstad</i> Minderkerdig, centrumfunctie, minder welvarend	<i>Hogedorp</i> Minderkerdig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hooghestreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hoogherstede</i> Minderkerdig, centrumfunctie, welvarend	Minderkerdig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, welvarend
Achtkarspelen	Alkmaar	Aalburg	Aa en Hunze	Almere	Baarle-Nassau	Aalten	Alphen aan den Rijn
Ameland	Almelo	Aalsmeer	Bergeijk	Amersfoort	Bedum	Barneveld	Amsterdam
Bellingwedde	Appingedam	Alblasserdam	Bergen (NH.)	Amstelveen	Boekel	Berkelland	Apeldoorn
Bergen (L.)	Arnhem	Albrandswaard	Bernisse	Baarn	Brummen	Boxmeer	Beuningen
Bernheze	Assen	Alphen-Chaam	Binnenmaas	Barendrecht	Gilze en Rijen	Coevorden	Ede
Bladel	Asten	Beek (L.)	Bloemendaal	Best	Grave	Cuijk	Haarlemmermeer
Borger-Odoorn	Beesel	Beemster	Bodegraven-Reeuwijk	Borne	Grootegast	Dalfsen	Lochem

<i>Nederstreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	<i>Lagerstad</i> Minderkernig, centrumfunctie, minder welvarend	<i>Hogedorp</i> Minderkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hooghestreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hoogherstede</i> Minderkernig, centrumfunctie, welvarend	Minderkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, welvarend
Bronckhorst	Bergen op Zoom	Bergambacht	Borsele	Boxtel	Heerde	Dantumadiel	Nijkerk
Cranendonck	Beverwijk	Blaricum	Brielle	Breda	Kollumerland c.a.	Delfzijl	Noordenveld
De Marne	Brunssum	Bunschoten	Bunnik	Bussum	Leeuwarderadeel	Deurne	Renkum
De Wolden	Den Helder	Cromstrijen	Buren	Capelle aan den IJssel	Loon op Zand	Doetinchem	Rheden
Dinkelland	Deventer	Diemen	Castricum	Culemborg	Loppersum	Dronten	Woerden
Druten	Doesburg	Eemnes	De Bilt	Delft	Maasdonk	Echt-Susteren	Zeist
Eemmond	Dongen	Goirle	De Ronde Venen	Dordrecht	Marum	Elburg	
Ferwerderadiel	Dongeradeel	Graft-De Rijp	Drechterland	Edam-Volendam	Mill en Sint Hubert	Emmen	
Gulpen-Wittem	Duiven	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Drimmelen	Eindhoven	Millingen aan de Rijn	Epe	
het Bildt	Enkhuizen	Hardinxveld-Giessendam	Eersel	Ermelo	Olst-Wijhe	Franekeradeel	
Hollands Kroon	Enschede	Haren	Eijsden-Margraten	Etten-Leur	Onderbanken	Gemert-Bakel	
Laarbeek	Geertruidenberg	Hatterum	Geldermalsen	Geldrop-Mierlo	Opmeer	Goes	
Landerd	Gennep	Heemstede	Giessenlanden	Gorinchem	Rijnwaarden	Hardenberg	
Leudal	Groesbeek	Heeze-Leende	Haaren	Gouda	Schiermonnikoog	Heerenveen	
Lingewaard	Groningen (gemeente)	Heumen	Halderberge	Haarlem	Simpelveld	Hof van Twente	
Losser	Haaksbergen	Hillegom	Kaag en Braassem	Heemskerk	Sint Anthonis	Hoogeveen	
Maasgouw	Harderwijk	Hilvarenbeek	Koggenland	Heiloo	Sint-Oedenrode	Horst aan de Maas	

<i>Nederstreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	<i>Lagerstad</i> Minderkernig, centrumfunctie, minder welvarend	<i>Hogedorp</i> Minderkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hooghestreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hoogherstede</i> Minderkernig, centrumfunctie, welvarend	Minderkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, welvarend
Medemblik	Harlingen	Krimpen aan den IJssel	Korendijk	Hellevoetsluis	Ten Boer	Hulst	
Menameradiel	Heerhugowaard	Landsmeer	Lingewaal	Hendrik-Ido- Ambacht	Terschelling	Leeuwarden	
Menterwolde	Heerlen	Lansingerland	Maasdriel	Heusden	Vaals	Midden-Drenthe	
Neder-Betuwe	Hellendoorn	Laren (NH.)	Meerssen	Hilversum	Vlieland	Montferland	
Noord-Beveland	Helmond	Leiderdorp	Midden-Delfland	Hoorn	Westervoort	Noordoostpolder	
Opsterland	Hengelo (O.)	Lisse	Moerdijk	Houten	Zundert	Oldambt	
Reimerswaal	Hoogezand- Sappemeer	Littenseradiel	Neerijnen	Huizen		Oost Gelre	
Reusel-De Mierden	Kampen	Lopik	Nieuwkoop	IJsselstein		Ooststellingwerf	
Roerdalen	Katwijk	Montfoort	Nuth	Kapelle		Oss	
Slochteren	Kerkrade	Mook en Middelaar	Overbetuwe	Langedijk		Oude IJsselstreek	
Someren	Landgraaf	Muiden	Pijnacker- Nootdorp	Leiden		Peel en Maas	
Steenbergen	Leek	Naarden	Rhenen	Leidschendam- Voorburg		Raalte	
Tholen	Leerdam	Nederlek	Schagen	Leusden		Roosendaal	
Tubbergen	Lelystad	Noordwijk	Schouwen- Duiveland	Maassluis		Rotterdam	
Valkenburg aan de Geul	Maastricht	Noordwijkerhout	Sint- Michielsgestel	Nieuwegein		Sittard-Geleen	
Voorst	Meppel	Oegstgeest	Stichtse Vecht	Nuenen, Gerwen en Nederwetten		Sluis	

<i>Nederstreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	<i>Lagerstad</i> Minderkernig, centrumfunctie, minder welvarend	<i>Hogedorp</i> Minderkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hooghestreek</i> Meerkernig, geen centrumfunctie, welvarend	<i>Hoogherstede</i> Minderkernig, centrumfunctie, welvarend	Minderkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, welvarend
West Maas en Waal	Middelburg (Z.)	Oirschot	Tynaarlo	Oisterwijk		Smallingerland	
Westerveld	Nederweert	Oostzaan	Ubbergen	Oosterhout		Stadskanaal	
Winsum	Nijmegen	Oud-Beijerland	Utrechtse Heuvelrug	Papendrecht		Steenwijkerland	
Woensdrecht	Nunspeet	Ouder-Amstel	Veere	Ridderkerk		Súdwest Fryslân	
Zwartewaterland	Oldebroek	Ouderkerk	Voerendaal	Soest		Terneuzen	
	Oldenzaal	Oudewater	Waterland	Spijkenisse		Texel	
	Ommen	Renswoude	Werkendam	Teylingen		Twenterand	
	Pekela	Rijswijk (ZH.)	Wijdemeren	Utrecht (gemeente)		Tytsjerksteradiel	
	Purmerend	Rozendaal	Wijk bij Duurstede	Veldhoven		Venlo	
	Putten	Schermer	Woudrichem	Velsen		Venray	
	Rijssen-Holten	Scherpenzeel	Zaltbommel	Vught		Vlagtwedde	
	Roermond	Schinnen	Zederik	Wageningen		Zaanstad	
	Rucphen	Schoonhoven	Zuidhorn	Westland		Zevenaar	
	Schiedam	Son en Breugel	Zuidplas	Zeewolde			
	Schijndel	Strijen		Zoetermeer			
	Sliedrecht	Uitgeest		Zwijndrecht			
	Staphorst	Uithoorn					
	Stede Broec	Vianen					
	Stein (L.)	Vlist					
	Tiel	Voorschoten					
	Tilburg	Waalre					

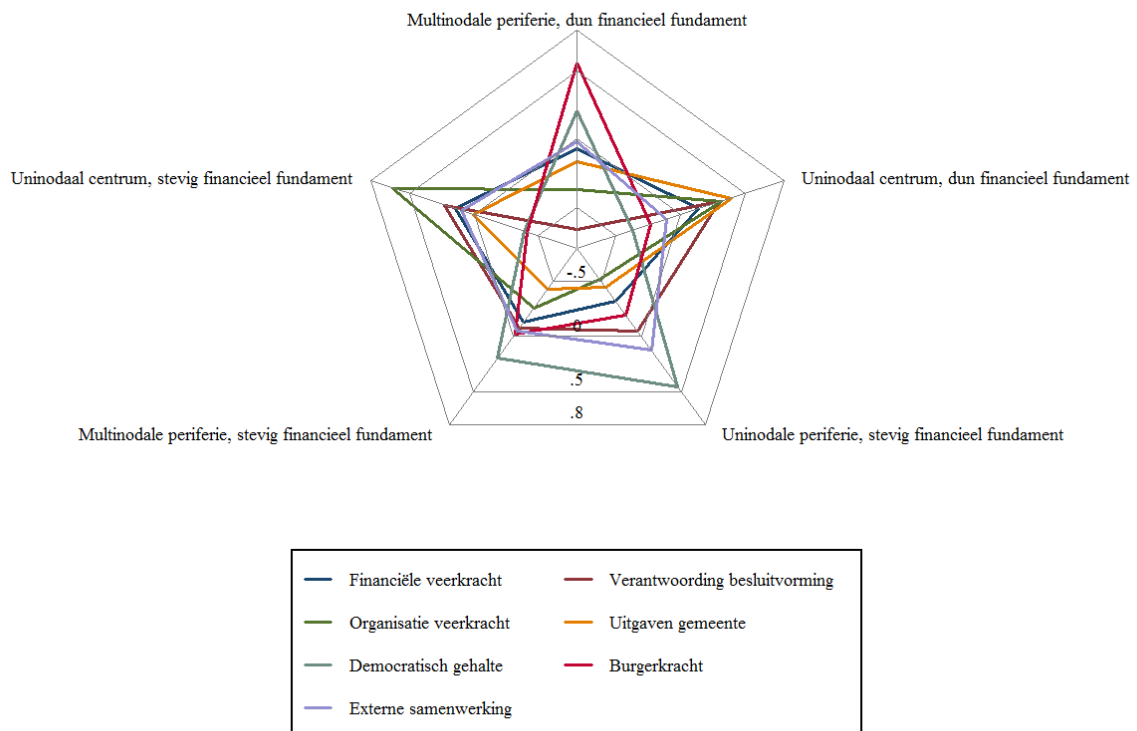
<i>Nederstreek</i>	<i>Lagerstad</i>	<i>Hogedorp</i>	<i>Hooghestreek</i>	<i>Hoogherstede</i>			
Meerkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Minderkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Minderkernig, geen centrumfunctie, welvarend	Meerkernig, geen centrumfunctie, welvarend	Minderkernig, centrumfunctie, welvarend	Minderkernig, geen centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, minder welvarend	Meerkernig, centrumfunctie, welvarend
	Uden	Waddinxveen					
	Urk	Wassenaar					
	Valkenswaard	Weesp					
	Veendam	Westvoorne					
	Veenendaal	Wormerland					
	Veghel	Woudenberg					
	Vlaardingen	Zandvoort					
	Vlissingen	Zeevang					
	Waalwijk	Zoeterwoude					
	Weert						
	Weststellingwerf						
	Wierden						
	Wijchen						
	Winterswijk						
	Zutphen						
	Zwolle						

Bijlage 5. Radarplots hulpbronnen voor bestuurskracht

Toelichting

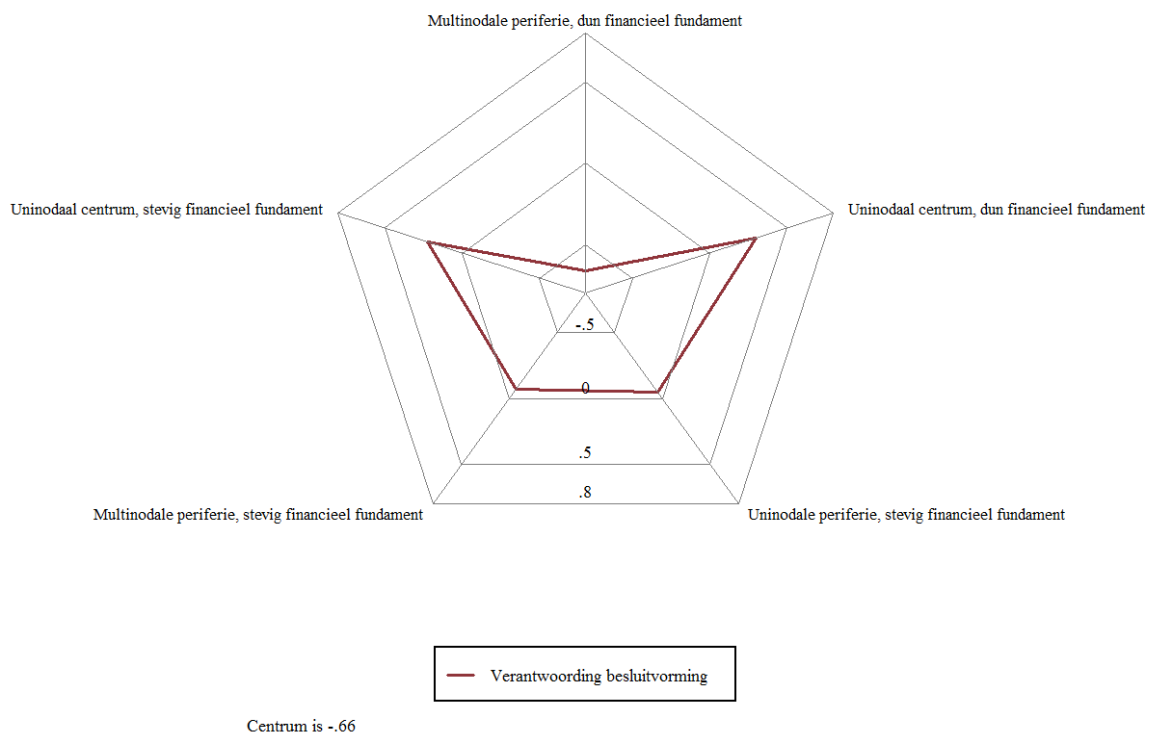
In onderstaande zogeheten radarplots is voor de vijf onderzochte typen gemeenten per hulpbron een overzicht gegeven. De in de figuren getoonde waarden zijn gestandaardiseerde waarden. Als een type gemeente de waarde 0 scoort, betekent dit dat hij op de betreffende variabele niet afwijkt van het Nederlands gemiddelde (Nb. Alle andere Nederlandse gemeenten tezamen). Heeft het betreffende type gemeente bijvoorbeeld een score van 0.5 dan wijkt deze een halve *standaardafwijking* af van het Nederlands gemiddelde.

Figuur 1. Zeven hulpbronnen voor bestuurskracht, per type gemeente.

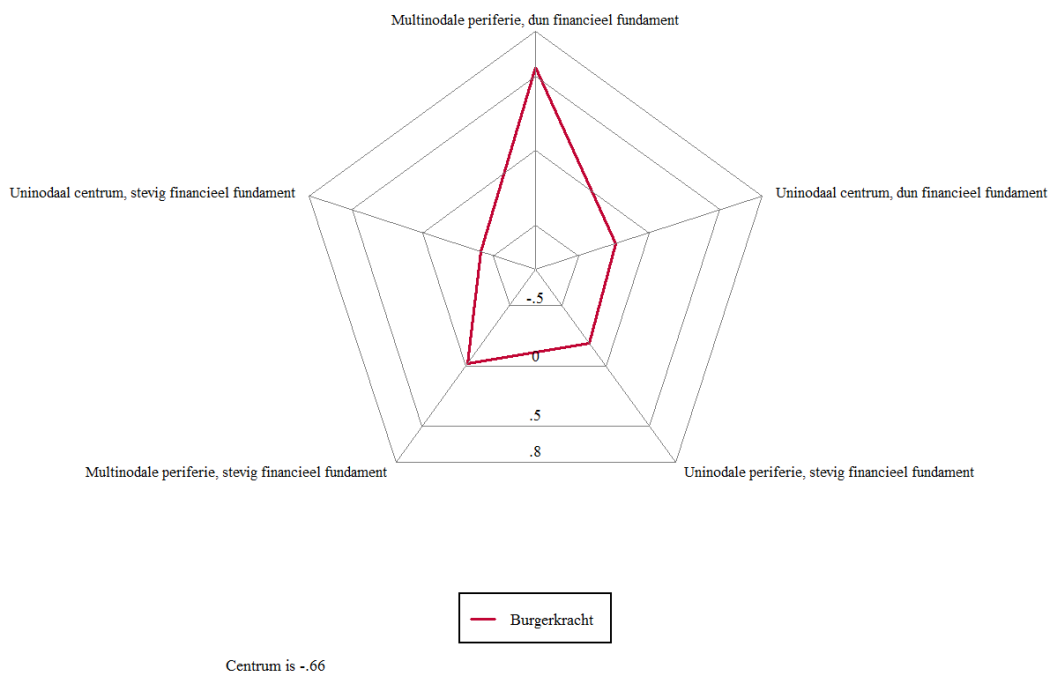


Centrum is -.66

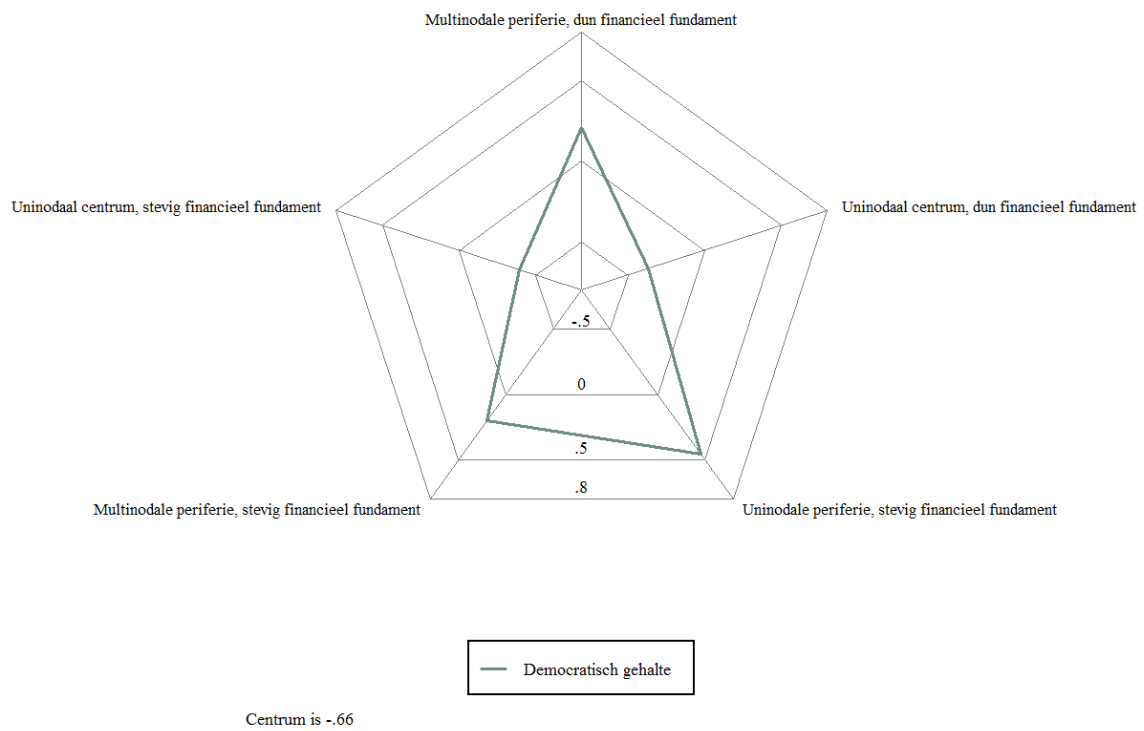
Figuur 2. *Verantwoording van besluitvorming, per type gemeente.*



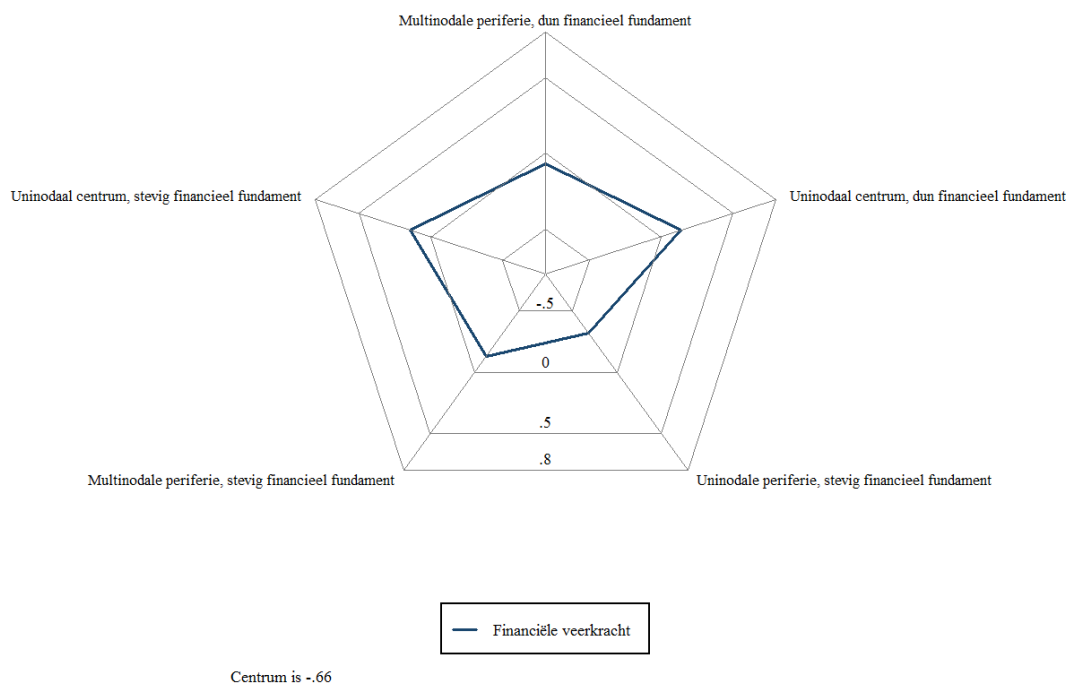
Figuur 3. *Burgerkracht, per type gemeente.*



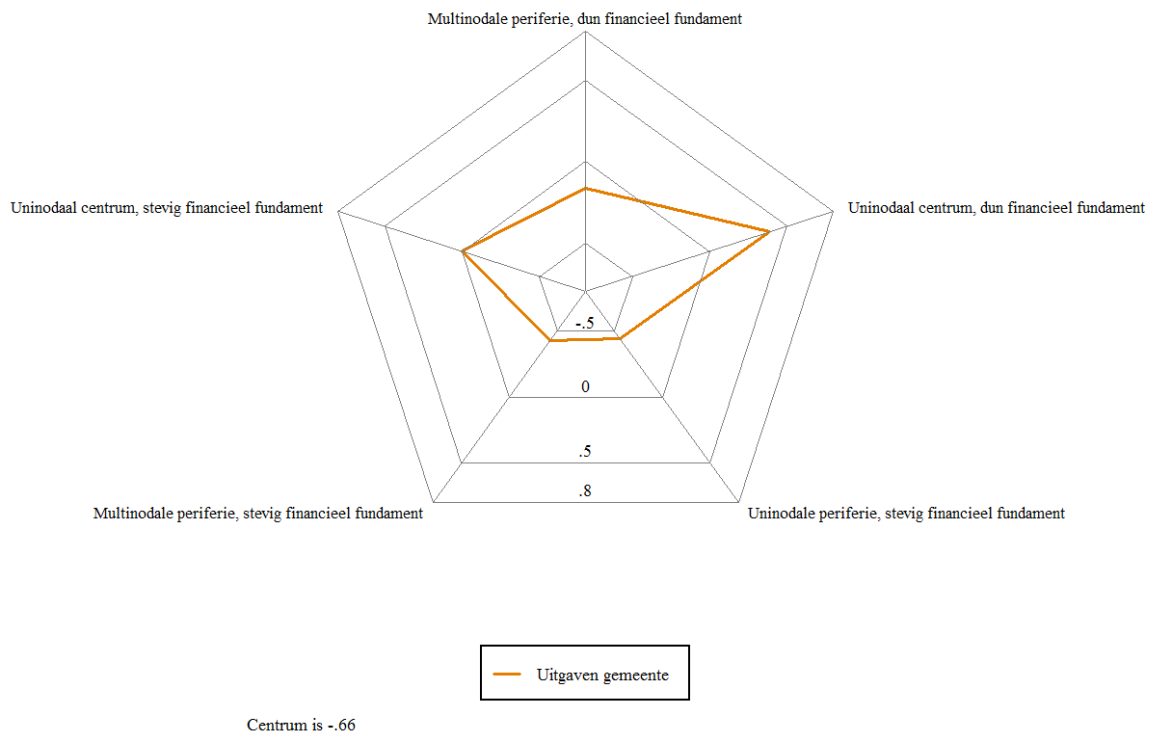
Figuur 4. Politieke betrokkenheid, per type gemeente.



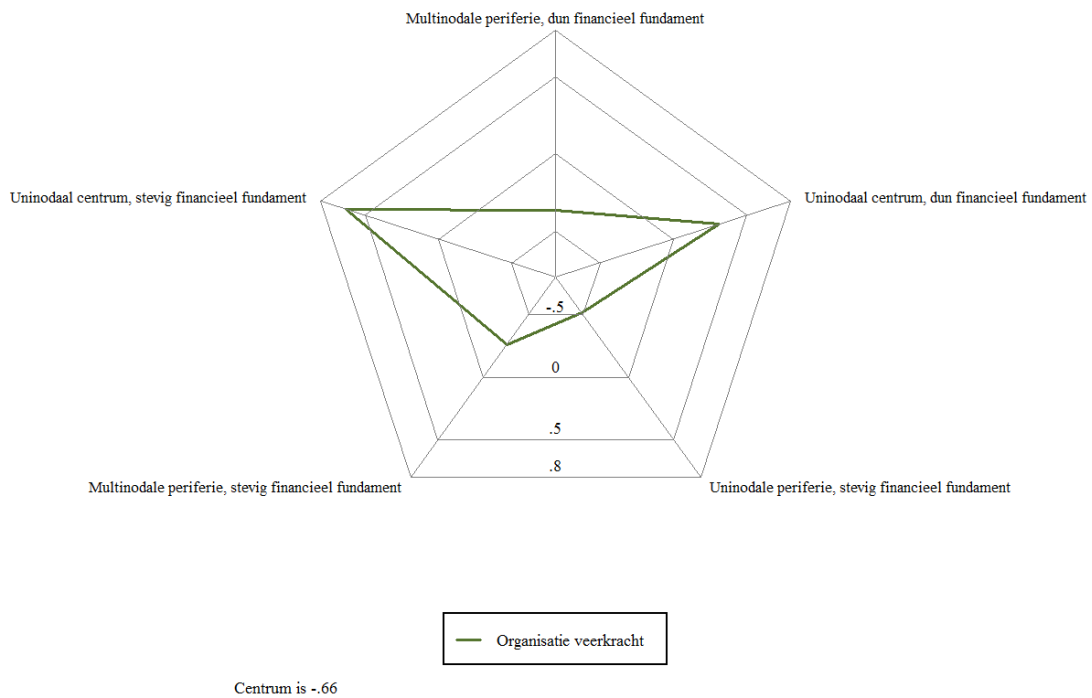
Figuur 5. Schulden per inwoner, per type gemeente.



Figuur 6. Budget per inwoner, per type gemeente.



Figuur 7. Ambtenarenkracht, per type gemeente.



Figuur 8. Samenwerking, per type gemeente.

