

PBLQ

STIBABO
BELEIDSANALYSE & BESTUURSONDERSTEUNING

Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit

voor een sterke
publieke sector

Rapport

Adaptief vermogen, tussen fragmentatie en stabiliteit

Eindrapport

Deze rapportage is opgesteld door PBLQ in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie de weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderzoekers:

P. Castenmiller (PBLQ)
M. Herweijer (RadboudUniversiteit Nijmegen)
J. Lunsing (Stibabo)
T. van den Berg (PBLQ)
M. van Dam

project Z000099
versie 1.0
datum 26 oktober 2015

PBLQ

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Stabiliteit of adaptief vermogen	6
2.1	Stabiliteit, aanpassing, verandering en continuïteit	6
2.2	Gemeenten als politieke ambtelijke organisaties	7
2.3	Aanpassen aan een voortdurend veranderende omgeving	8
2.4	Bouwstenen voor een te ontwikkelen concept: adaptief vermogen	9
2.5	Adaptief vermogen en bestuurskracht	10
2.6	Aanpassingen aan het bestuurskrachtmodel	10
3.	Een nadere uitwerking van adaptief vermogen	11
3.1	Dimensie 1: Beleidsmatige wijzigingen	11
3.2	Dimensie 2: Structurele veranderingen binnen raad, college en organisatie	12
3.3	Dimensie 3: Personele veranderingen onder politici, bestuurders en ambtenaren	12
3.4	Afsluitend	13
4.	Een eerste empirische toets	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Politieke fragmentatie en output van gemeenten	14
4.3	Politieke fragmentatie, coalitievorming en opkomst bij verkiezingen	16
4.4	Politieke fragmentatie, vervroegd terugtreden en ziekteverzuim	19
4.5	Politieke fragmentatie en typen gemeenten	20
4.6	Concluderend	22
5.	Afsluiting en vervolg	24
	Bijlage: Empirische verkenningen	25
	Lijst van geraadpleegde literatuur	36
Bijlage A	Deelnemers Expertmeeting	37

1. Inleiding

In 2014 hebben Herweijer en anderen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoeksmodel voor bestuurskracht ontwikkeld.¹ In het rapport *Verborgene Krachten* is toegelicht hoe componenten van bestuurskracht, met name opgaven en hulpbronnen, worden begrepen en gemeten. Bij bestuurskracht gaat het volgens de onderzoekers om het evenwicht tussen de opgaven van gemeenten enerzijds en de hulpbronnen die daarvoor beschikbaar blijken te zijn anderzijds.²

In het genoemde onderzoeksmodel wordt taakzwaarte bepaald op basis van drie elementen:

- de kosten van de centrumvoorzieningen (vooral van de nodale, grootstedelijke kernen);
- het beroep dat door de inwoners wordt gedaan op de sociale voorzieningen die de gemeente aanbiedt;
- de kosten van de voorzieningen in de buitenkernen (extra accommodaties als gevolg van meerkernigheid).

De onderzoekers onderscheiden en operationaliseren zeven hulpbronnen waarop een gemeente bij het vervullen van deze taken in meer of mindere mate een beroep op kan doen, namelijk:

- burgerkracht;
- politieke betrokkenheid van burgers;
- budget per inwoner (lopende rekening);
- schuld (eigen vermogen) per inwoner (balans);
- verantwoordingskracht;
- ambtenarenkracht;
- samenwerkingskracht.

In combinatie met enkele achtergrondfactoren vormt dit het model waarmee bestuurskracht gekwantificeerd kan worden. Dit model is in tien onderzoeksgemeenten empirisch ingevuld en zo getest.

In het eindrapport constateren de onderzoekers zelf een mogelijke ontbrekende hulpbron:

"In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de tien onderzoeksgemeenten werd vaak een variabele genoemd waarvoor er binnen het beschikbare tijdsbestek geen goede indicator aan de dataset kon worden toegevoegd." De onderzoekers doelen "op de mate van politieke fragmentatie en de wisselende aanwezigheid van de (benodigde) bestuurlijke competenties. Te denken valt aan gemeenteraden met zeer veel (kleine) fracties waardoor de formatie lang duurt en de samenwerking binnen de coalitie lastig blijft. (...) Wanneer zich (tussentijdse) 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."³

¹ Juriaan van Kan, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer, *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Nijmegen/Winsum, 2014.

² Juriaan van Kan, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer, *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Nijmegen/Winsum, 2014, hoofdstuk 3, p.14-19.

³ Juriaan van Kan, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer, *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Nijmegen/Winsum, 2014, p.63.

Ook in andere studies wordt op verschillende manieren en vanuit diverse perspectieven aandacht gevraagd voor de politiek-bestuurlijke context en in het bijzonder stabiliteit.⁴

Het Ministerie van BZK heeft nadere aandacht gevraagd voor de factor 'politiek-bestuurlijke stabiliteit'. Is deze relevant als één van de hulpbronnen voor gemeenten bij het vervullen van de aan hen opgedragen en zelf gekozen opgaven? Mocht deze inderdaad van betekenis blijken te zijn, dan kan deze factor in het eerder ontwikkelde bestuurskrachtmodel worden geïntegreerd.

In deze rapportage doen we verslag van onze verkenning naar de factor 'politiek-bestuurlijke stabiliteit' en de relevantie van deze factor als hulpbron voor een (kwantitatieve) bepaling van de bestuurskracht van gemeenten. In de hoofdtekst van deze rapportage wordt ingegaan op de betekenis van deze factor en hoe deze een plaats kan krijgen in onderzoek naar bestuurskracht. Het eerste concept van dit onderzoek is gedeeld met een aantal onderzoekers en bestuurders tijdens een expertmeeting op 7 oktober 2015 in Amersfoort. De reflecties van deze groep onderzoekers en bestuurders op de op dat moment voorlopige resultaten hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de definitieve rapportage. Daarnaast kent de rapportage een bijlage: het verslag van empirische verkenningen van enige aspecten van stabiliteit enerzijds en aspecten van bestuurskracht anderzijds.

⁴ Zie o.a. Marcel Boogers en Roel Wever, Van bestuurskracht naar bestuurskracht, in: BMC, De gemeente als innovatielab, juni 2013, pp. 13-15; Wim Derksen, Institutionele normen in het openbaar bestuur, oratie, Leiden, 1990.

2. Stabiliteit of adaptief vermogen

In het eerste hoofdstuk is gesproken over politiek bestuurlijke stabiliteit. Deze term suggereert dat stabiliteit de norm is. Elke verandering is daarmee potentieel disruptief en wordt al snel pejoratief geïdentificeerd. Om dit concept een plaats te kunnen geven in onderzoek naar gemeenten en bestuurskracht, is het nodig het eerst theoretisch te begrijpen. Internationale bestuurskundige literatuur biedt daarvoor een goed vertrekpunt.

2.1 Stabiliteit, aanpassing, verandering en continuïteit

In de bestuurskundige- en managementliteratuur zijn twee theoretische perspectieven te onderscheiden op wat we hier voorlopig aanduiden als stabiliteit.⁵ Beide perspectieven zien organisaties als open systemen, vanwege de vele interacties en afhankelijkheden van de omgeving. Die omgeving verandert voortdurend en de interacties vanuit de organisatie helpen deze zich daarop aan te passen. Organisaties die zich daar van proberen af te schermen, zullen het uiteindelijk niet redden. Anders gezegd, organisaties passen zich voortdurend aan veranderingen in de omgeving en aan veranderingen in de eisen vanuit de omgeving aan. Voor de continuïteit van de organisatie zijn die constante aanpassingen noodzakelijk.

De twee perspectieven verschillen in het vertrekpunt bij de analyse van die voortdurende aanpassingen. De eerste visie veronderstelt dat organisaties daarbij streven naar een evenwicht, waarbij aanpassingen aan een veranderende omgeving tijdelijke verstoringen zijn die zo snel mogelijk in het bestaande interne systeem en interne verhoudingen worden geabsorbeerd. Met name publieke organisaties, zoals gemeenten, zijn volgens dit perspectief primair gericht op het absorberen van aanpassingen en stabiliteit. In het tweede perspectief staat de principiële onmogelijkheid van evenwichtigheid en stabiliteit centraal. Publieke organisaties zien zich geconfronteerd met grote turbulentie en een instabiele omgeving. Om zicht te houden op al die veranderingen en te begrijpen wat er voortdurend gebeurt, is intensief contact tussen bestuurders en ambtenaren enerzijds en bewoners, ondernemers en belanghebbenden anderzijds uiterst relevant. Om zich daaraan aan te kunnen passen, moet een organisatie ook zelf in staat zijn om de interne verhoudingen en organisatie in lijn te houden met veranderingen in de buitenwereld. In deze optiek is een streven naar een te handhaven statisch evenwicht en stabiliteit zinloos en zelfs schadelijk voor de continuïteit van de organisatie.

Een tussenpositie is de visie waarin langere perioden van evenwicht worden onderbroken door kortere perioden van grote en fundamentele veranderingen waarin een organisatie ingrijpend wordt gewijzigd. Gemeenschappelijk in beide perspectieven is dat voor de continuïteit van een organisatie stabiliteit geen voorwaarde is. In de eerste visie is stabiliteit de beoogde uitkomst van het absorberen van veranderingen, in de tweede visie kan een streven naar stabiliteit zelfs schadelijk zijn.

In de literatuur die specifiek gaat over Nederlandse gemeenten zijn de twee hiervoor geschetste perspectieven op veranderingen te herkennen. Een aantal auteurs kiest de invalshoek dat aanpassen aan veranderingen zo moet verlopen dat stabiliteit er niet door wordt bedreigd. Voorbeelden zijn de meta-analyse van Boogers en Wever⁶ en de studie *Verborgen Krachten*. Andere auteurs nemen als vertrekpunt dat stabiliteit geen doel kan

⁵ Een goed overzichtartikel en startpunt is Carrington, K., Decision Making, Open System and Nonequilibrium. In: Rabin, J. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: A-J; CRC Press, 2003, pp 328-332.

⁶ Marcel Boogers en Roel Wever, Van bestuurskracht naar bestuurderskracht, in: BMC, De gemeente als innovatielab, juni 2013, pp. 13-15

zijn omdat het organisaties niet verder helpt, zoals Derksen⁷ en Van Reybrouck.⁸ Ook zijn er studies waarin stabiliteit of aspecten ervan noch zonder meer positief, noch zonder meer negatief wordt gewaardeerd, zoals Toonen e.a.⁹ en Van Dam.¹⁰

2.2 Gemeenten als politieke ambtelijke organisaties

Kenmerkend voor een gemeente is dat het een politiek en een ambtelijk gezicht heeft, met een rechtstatelijke hiërarchie daartussen: gemeenten zijn politiek geleide en gecontroleerde organisaties. Het politieke domein is een dominant platform voor interacties tussen de gemeente en de omgeving. Veranderende eisen en verwachtingen vanuit de omgeving klinken door in de raad en in het college. Dat betreft natuurlijk niet alleen de vierjaarlijkse verkiezingen, maar is een continu proces. Het vertolken van wat er in de omgeving gebeurt en het interpreteren ervan voor de eigen gemeente kan met politiek tumult gepaard gaan: stevige debatten, beleidswijzigingen, verhoudingen die onder druk komen te staan, vertrouwensbreuken, een wethouder die moet vertrekken, etc.

Louter aandacht hebben voor het politiek-bestuurlijke domein en wat zich daarin afspeelt, is onvoldoende om het functioneren van gemeenten te kunnen analyseren en begrijpen. De interacties tussen het bestuurlijke en het ambtelijke domein, de verhoudingen ertussen en de wederzijdse beïnvloeding bepalen in belangrijke mate het opereren van een overheid. Een gemeente waarin de ambtelijke organisatie politieke veranderingen niet zou volgen zal al snel in grote problemen komen. De gemeentesecretaris kan daarin een belangrijke rol spelen.

Wij zien in de praktijk dat de ambtelijke organisatie en samenwerkingsverbanden ondanks politiek tumult een belangrijk deel van de werkzaamheden gewoon blijft uitvoeren. Het vuil wordt nog steeds opgehaald, de paspoorten worden nog steeds uitgegeven en grote projecten die al van start zijn gegaan en waarvoor reeds investeringen zijn gedaan, blijven doorgaan. Bestuurskracht is niet altijd noodzakelijk om de organisatie draaiende te houden. Ambtenaren en samenwerkingskracht kunnen dat aanvullen.

Het politieke domein kan noodzakelijk zijn om het ambtelijke domein te dwingen zich aan veranderende omstandigheden aan te passen en eventuele weerstanden tegen zulke veranderingen te doorbreken¹¹. Veranderingen in het politieke domein ten aanzien van beleidskeuzen of verhoudingen hebben noodzakelijkerwijs ook gevolgen op het ambtelijke niveau.

Omgekeerd zijn ambtelijke organisaties belangrijke antennes voor veranderingen in de omgeving en kunnen het startpunt zijn voor aanpassingen in het dominante politiek-bestuurlijke denken. Antennes voor wat in de samenleving leeft zijn voor een gemeentelijke organisatie onontbeerlijk. Een gemeente waar het politiek-bestuurlijke niveau zulke ambtelijke signalen langdurig negeert, zal eveneens snel in grote problemen komen. Sommige gemeente lossen dit op door ambtenaren meer direct in contact te brengen met burgers. Hierdoor wordt de gemeentelijke organisatie niet langer via de politieke weg, maar via de ambtelijke weg geïnformeerd over problemen in de samenleving. Ambtenarenkracht vervangt dan – deels - bestuurskracht.¹²

⁷ Wim Derksen, *Institutionele normen in het openbaar bestuur*, oratie, Leiden, 1990

⁸ David van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam, 2014

⁹ Theo Toonen, Marcel van Dam, Mariette Glim, Guido Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998

¹⁰ Marcel van Dam, Vertrek van wethouders is geen bestuurlijk probleem, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2012, pp. 11-15.

¹¹ Carrington, a.w., p 331

¹² Jan R. Lunsing, *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, 2009.

Er zijn aanwijzingen dat alleen aandacht voor de politiek-bestuurlijke dimensie bij het beoordelen van bestuurskracht niet vruchtbaar is. In situaties waarin de politiek-bestuurlijke verhoudingen zichtbaar zijn verstoord maar de omgeving tamelijk stabiel is en de opgaven beperkt, kunnen veronderstelde negatieve maatschappelijke effecten zeer gering zijn¹³. Een theoretische discussie of er wel of geen extra wettelijke bevoegdheid moest komen om het de provincie of de minister van BZK mogelijk te maken in te grijpen bij voortdurende politiek-bestuurlijke problemen in een gemeente, resulteerde in de conclusie dat dit niet nodig is. Zou er sprake zijn van dergelijke taakverwaarlozing door een dergelijke gemeente dan beschikt de minister van BZK al over de mogelijkheid om in te grijpen. Geen minister van BZK heeft echter voor zover wij kunnen overzien ooit ergens ingegrepen vanwege vermeende taakverwaarlozing.¹⁴

Ongeacht welke positieve of negatieve duiding aan stabiliteit wordt gegeven, voor onderzoek naar bestuurskracht dient de aandacht voor dat concept op zowel ambtelijk als bestuurlijk domein gericht te zijn. Dat de aanleiding voor deze studie ligt in "politiek-bestuurlijke stabiliteit" als enige factor komt voort doordat veel van de eerder aangehaalde literatuur over continuïteit en stabiliteit in Nederlandse gemeenten overwegend gericht is op het politieke domein, waardoor de verbindingen met het ambtelijke domein nauwelijks worden gelegd. In de meeste onderzoeken naar bestuurskracht worden wel systematisch beide domeinen in ogenschouw genomen¹⁵.

2.3 Aanpassen aan een voortdurend veranderende omgeving

Op theoretische gronden kan zoals in het voorgaande is geschetst stabiliteit niet per definitie positief worden gewaardeerd. Dit komt ook op andere wijze in de literatuur terug. Toonen c.s. baseren zich mede op Christopher Hood die drie clusters van bestuurlijke waarden onderscheidt: responsiviteit, integriteit en betrouwbaarheid. Die waarden kunnen conflicteren. De Strategische Kennisagenda van het ministerie van BZK is gebaseerd op een vergelijkbare wijze van denken. Stabiliteit kan innovatie bijvoorbeeld in de weg zitten, waardoor "het vermogen (...) om hun gegeven en zelf gekozen opgaven te realiseren en daarvoor de benodigde maatschappelijke relaties aan te gaan" in het geval van nieuwe opgaven wordt beperkt. Juist een gerichtheid op stabiliteit ("koersvast") kan de responsiviteit van het openbaar bestuur belemmeren. In een essay wees onlangs de secretaris-generaal van het ministerie van BZK op de noodzaak dat de handelingssnelheid van het openbaar bestuur omhoog gaat en het adaptievermogen groter wordt¹⁶. Verder kan vergaande stabiliteit negatieve effecten hebben op de integriteit, als dit bijdraagt aan een situatie waarin 'een gesloten stelsel van maatschappelijke relaties' ontstaat¹⁷.

Daar staat tegenover dat bij niet voorspelde groei van sommige partijen soms onervaren raadsleden een zetel verkrijgen. Deze raadsleden zijn dan niet geselecteerd omdat ze goed politiek geschoold zijn en de politieke mores kennen, maar omdat de lijst vol moest. In voorkomende gevallen worden dergelijke raadsleden ook wel met voorkeurstemmen gekozen. Het komt voor dat dergelijke raadsleden de verleiding van cliëntalisme onvoldoende weerstaan.

¹³ Zo rapporteerde de waarnemend burgemeester van Bloemendaal recent over de slechte politieke-bestuurlijke verhoudingen in die gemeente. In een interview naar aanleiding daarvan antwoordde ze op de vraag of de inwoners er iets van merken: "Weinig, denk ik. Het onderwijs is goed, de sportverenigingen floreren, de wegen en het groen zijn keurig onderhouden." En op de suggestie van de journalisten dat de politici te weinig te doen hebben: "Dat zou kunnen. De gemeente kent geen grote problemen. Debatten over armoede, jeugdzorg en pgb kennen we niet. Een duidelijke focus ontbreekt. Misschien dat men zich daarom zo vastbijt in kleine dingen en die heel groot maakt." (NRC-next, 7 juli 2015).

¹⁴ J.L.W. Broeksteeg, Een bestuurlijke artikel-12-regeling, in Gemeentestem, 2009, 7314, pp.147-157.

¹⁵ Abma, K, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012

¹⁶ Zwol, R. van, Economie vraagt om snel en wendbaar bestuur, *Binnenlands Bestuur*, 2015, week 23, pp 18 – 21.

¹⁷ Gedurende de bijeenkomst met bestuurders en onderzoekers is in dit verband gewezen op de gemeente Roermond. Zie voor dit dossier onder meer: Hans Goosen en Theo Sniekers, *El Rey, Van jager tot Prooi*, 2014; Dossier Van Rey: een kwestie van lange adem, *De Limburger*, 21-01-2015.

In het geval van door bestuurders en politici niet voorziene politieke veranderingen (zoals de zogeheten 'Fortuyn-revolte') belemmert de hang naar stabiliteit de responsiviteit van het openbaar bestuur.

Daar staat tegenover dat een instabiele organisatie die voortdurend de koers verlegt, andere keuzen maakt en op elke signaal vanuit de omgeving reageert weinig doelen zal realiseren. Voor externe partijen zal het een weinig betrouwbare partner zijn. Verder draagt een continue drang tot innovatie ook niet zonder meer bij aan het realiseren of zelfs maar signaleren van maatschappelijke opgaven en kansen.

2.4 Bouwstenen voor een te ontwikkelen concept: adaptief vermogen

Voor het centrale concept van deze studie halen we uit het voorgaande de volgende elementen. Gemeenten interacteren intensief met hun omgeving en moeten zich voortdurend aanpassen aan veranderende omstandigheden en eisen. Dit sluit nauw aan bij de opvatting dat bestuurskracht het vermogen van gemeenten is om extern bepaalde en zelf gekozen opgaven aan te kunnen. Die opgaven staan niet vast en wijzigen voortdurend. Om de wijze waarop een gemeente met veranderingen in de omgeving omgaat te kunnen analyseren, dient zowel het politieke als het ambtelijke niveau in ogenschouw te worden genomen. Stabiliteit is daarbij geen absolute waarde, omdat het positieve en negatieve effecten kan hebben op de continuïteit van de gemeente en haar bestuurskracht.

Belangrijk is ook de notie dat gemeentebesturen functioneren in een veranderlijke omgeving, die steeds nieuwe uitdagingen en opgaven stelt aan het bestuur. Een goed voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociale domein, waarmee de rijksoverheid de bestuurskracht van de gemeenten danig op de proef stelt. Maar ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bevolkingskrimp, leegstand in een winkelcentrum of de kans dat een groot bedrijf zich in de regio vestigt stellen nieuwe eisen aan het vermogen van de lokale overheid om dergelijke nieuwe uitdagingen aan te gaan. Veranderingen in de omgeving nopen gemeenten om zich politiek, bestuurlijk en ambtelijk voortdurend aan te passen. Het kunnen opvangen en absorberen van continue veranderingen in de omgeving en het kunnen meebewegen met en aanpassen aan die veranderingen geven mede inhoud aan de bestuurskracht van een gemeente.

Wij hebben daarom gezocht naar een meer dynamische bepaling van deze hulpbron, hetgeen ook vraagt om een andere aanduiding dan '*politiek-bestuurlijke stabiliteit*'. Deze hebben wij gevonden in de term '*adaptief bestuurlijke vermogen*'. Daarmee doelen wij op het vermogen van het bestuurlijke en het ambtelijke domein om voortdurend actuele opgaven en uitdagingen in de lokale gemeenschap te herkennen en besluiten te nemen die daarop aansluiten. Een gering adaptief vermogen duidt op inflexibiliteit, passiviteit en het te laat reageren op nieuwe uitdagingen. Het kan zijn dat zo'n gemeente te weinig actief is in het benutten van kansen, zoals het verbeteren van het vestigingsklimaat voor nieuwe ondernemingen of het aanvragen van (Europese) subsidies om infrastructurele projecten proactief op te pakken. Koersvast en gedegen zijn belangrijke waarden in besluitvorming. In een dergelijke gemeente kan het bestuurlijke en ambtelijke klimaat stabiel zijn: beperkte personele wisselingen en weinig "gedoe". Aan de andere kant van het spectrum staan gemeenten met een hoog adaptief vermogen. Geen kans wordt gemist, voortdurend zijn bestuurders en medewerkers alert op nieuwe bedreigingen of uitdagingen en bij ambtelijke of bestuurlijke besluiten is snelheid een belangrijke waarde.

2.5 Adaptief vermogen en bestuurskracht

Bestuurlijke waarden kunnen zoals gezegd conflicteren. Responsiviteit kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met behoorlijk bestuur als het snel inspelen op een mogelijkheid leidt tot een beslissing die botst op eerdere besluiten, zoals een vergunning voor een grootschalig muziekfestival in een stiltegebied. Niet inspelen op ontwikkelingen en kansen schaadt de bestuurskracht van een gemeente omdat maatschappelijke opgaven niet adequaat kunnen worden aangepakt. Voortdurend daarop inspelen door steeds weer nieuwe en andere stappen te zetten, maakt een lokaal bestuur wispelturig, onvoorspelbaar en opportunistisch. Dat vermindert juist weer de bestuurskracht, omdat het vermogen om zaken daadwerkelijk te realiseren afneemt. Er dient al met al een zekere balans te zijn tussen de maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de reactie van het lokale bestuur anderzijds. Vandaar de keuze voor de term ‘adaptief vermogen’.

Een belangrijke implicatie van deze benadering is dat er dus ook te weinig dynamische gemeenten kunnen zijn, hetgeen eveneens ten koste zal gaan van het vermogen om maatschappelijke opgaven adequaat aan te gaan. In analytische zin kunnen de volgende situaties worden onderscheiden in relatie tot bestuurskracht:

- te grote starheid en stabiliteit, gebrek aan dynamiek
- adequate dynamiek
- te grote dynamiek en instabiliteit

Het adaptief vermogen van lokale besturen weerspiegelt daarmee de mate waarin het evenwicht wordt gevonden tussen teveel en te weinig stabiliteit in reactie op veranderingen in de omgeving. Adaptief vermogen is anders gezegd de mate waarin een gemeente beslissingen weet te nemen waarmee adequaat wordt gereageerd en geanticipeerd op maatschappelijke opgaven in een voortdurend veranderende omgeving.

2.6 Aanpassingen aan het bestuurskrachtmodel

In het rapport *Verborgene Krachten* staan de eerder in de inleiding genoemde zeven hulpbronnen voor bestuurskracht weergegeven. Adaptief vermogen kan eveneens worden gezien als een dergelijke hulpbron. In het oorspronkelijke model was “verantwoordingskracht” een van die hulpbronnen. Deze was toegevoegd op basis van de bestuurskundige literatuur. De verklaringskracht van deze variabele bleek empirisch echter gering. Uit een oogpunt van spaarzaamheid wordt nu voorgesteld deze zevende hulpbron te vervangen door adaptief vermogen. Dat resulteert in een model dat is weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur: *Weergave model bestuurskracht*

Achtergronden	Taakwaarde	Bestuurskracht
Welvaart inwoners	Centrumvoorzieningen	Van een (type van) gemeente(n) in vergelijking tot het Nederlands gemeentelijk gemiddelde
Kernen	Beroep op sociale zekerheid	
Centrumfunctie	Voorzieningen in kernen	
Inwoners aantal		
Demografisch perspectief	Hulpbronnen	
Provincie	Burgerkracht	
	Politieke betrokkenheid	
	Budget per inwoner	
	Schuld per inwoner	
	Adaptief vermogen	
	Ambtenarenkracht	
	Samenwerkingskracht	

3. Een nadere uitwerking van adaptief vermogen

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de variabele adaptief vermogen kan worden geoperationaliseerd zodat deze variabele in empirisch onderzoek naar bestuurskracht en in het bijzonder binnen de aanpak van het rapport *Verborgen krachten* een plaats kan krijgen. Voor de operationalisering onderscheiden we drie dimensies: inhoudelijke veranderingen zoals beleidswijzigingen, structurele veranderingen binnen raad, college en organisatie, en personele veranderingen onder politici, bestuurders en ambtenaren. Voor elk van deze dimensies worden hieronder mogelijke indicatoren gegeven.

3.1 Dimensie 1: Beleidsmatige wijzigingen

Veranderingen in beleid zijn te zien als een politieke vertaling van wat op enig moment maatschappelijk nodig of wenselijk wordt geacht. De frequentie waarin beleidswijzigingen worden doorgevoerd geven een indicatie van het vermogen van een gemeente om zich aan veranderende omstandigheden aan te passen. Voor de operationalisering zijn twee wegen denkbaar: meten aan de hand van bepaalde besluiten en meten aan de hand van het aantal besluiten.

De eerste manier is om binnen een aantal beleidsterreinen bepaalde besluiten te selecteren en daarvan te meten hoe vaak deze zijn genomen. Startpunt kan bijvoorbeeld de gebruikelijke driedeling fysiek, sociaal en bestuurlijk zijn. Binnen het fysieke domein kan gekeken worden naar het aantal bestemmingsplannen dat is vastgesteld, bijvoorbeeld sinds 1 juli 2013¹⁸. Het sociale domein is aan forse veranderingen onderhevig vanwege de drie decentralisaties. Veel beleidsmatige besluiten zijn (en moesten) voor 1 januari 2015 worden genomen en zullen veelal pas de komende jaren worden bijgesteld. Het aantal beleidsmatige besluiten over culturele voorzieningen is een mogelijk alternatief, bijvoorbeeld gemiddeld over een periode van 3 of 4 jaar. Binnen het bestuurlijke domein kan de "leeftijd" van de huidige APV een indicator zijn: wanneer is deze voor het laatst gewijzigd? In deze uitwerking gaat de aandacht uit naar besluiten van de gemeenteraad op deze beleidsterreinen. Eventueel kan ook worden gekeken naar besluiten die het college op deze terreinen heeft genomen, bijvoorbeeld vastgestelde beleidsregels.

De tweede manier om de dimensie beleidswijzigingen te meten is grofmaziger. Daarbij wordt het aantal raadsbesluiten (eventueel collegebesluiten) genomen over een periode van bijv. 3 jaar.

Helaas bestaan er geen overzichtelijke bronnen die het aantal raadsbesluiten kunnen meten.¹⁹ Aparte dataverzameling is hiervoor noodzakelijk, een aanpak die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

¹⁸ Op die datum moesten gemeenten al hun bestemmingsplannen geactualiseerd hebben vastgesteld. Het aantal besluiten na die datum geeft een indicatie van de mate waarin de gemeente inspeelt op recente maatschappelijke veranderingen in wonen, werken en winkelen.

¹⁹ Er zijn momenteel ongeveer 200 gemeenten die 'klant' zijn van de Notubiz. Dit bedrijf is gespecialiseerd in de 'secretariële ondersteuning' van raads- en commissiebijeenkomsten. Met het oog op de voortschrijdende digitalisering, is Notubiz bezig veel raadsinformatie te digitaliseren. Onder meer wordt het stemgedrag van raadsleden, op individueel niveau, geregistreerd. Dit biedt op termijn goede mogelijkheden om per gemeente aantal en soort raadsbesluiten, alsmede amendementen en moties, te registreren; dit geldt echter alleen voor die gemeenten die de desbetreffende modules afnemen.

3.2 Dimensie 2: Structurele veranderingen binnen raad, college en organisatie

De tweede dimensie van adaptief vermogen betreft structurele veranderingen binnen raad, college en organisatie. Het gaat daarbij niet om personele wisselingen, maar om wijzigingen in de samenstelling van de coalitie, het aantal partijen, het zetelaantal van de grootste partij, een reorganisatie, een ambtelijke fusie, etc. De voorlopige indicatoren hiervoor zijn:

Structurele veranderingen binnen raad en college:

- opkomstpercentage
- het aantal fracties
- aantal zetels grootste partij
- aantal partijen nodig voor raadsmeerderheid
- ontwikkeling in aantal fracties binnen raadsperiode
- samenstelling coalitie
- aantal veranderingen in samenstelling coalitie binnen raadsperiode
- aantal wethouders
- aantal strategische en tactische intergemeentelijke samenwerkingsverbanden²⁰

Structurele veranderingen binnen de organisatie

- datum laatste reorganisatie
- datum laatste herindeling
- aantal operationele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden²¹
- veranderingen van taakzwaarte als gevolg van herverdeling van taken tussen rijk, provincies en gemeenten

Data voor veel van deze factoren ontbreken nog, maar zijn wel veelal wel betrekkelijk eenvoudig apart te verzamelen.

3.3 Dimensie 3: Personele veranderingen onder politici, bestuurders en ambtenaren

Als derde dimensie van adaptief vermogen kijken we naar personele wisselingen. De volgende indicatoren komen hiervoor in aanmerking:

- Aantal tussentijds vertrekkende raadsleden
- Aantal tussentijds vertrekkende wethouders
- Gemiddelde zittingsduur burgemeester
- In- en uitstroompercentage ambtenaren
- Ziekteverzuim van ambtenaren

Beschikbaar zijn gegevens over het aantal vervroegde terugtrekkende gemeentebestuurders. Vermoedelijk zijn gegevens over de zittingsduur van burgemeesters via het Genootschap van Burgemeesters te verkrijgen. Data

²⁰ In het rapport 'Effecten van regionaal bestuur' uit 2015 onderscheiden Denters, Boogers en Sanders drie typen samenwerkingsverbanden, afhankelijk van de oriëntatie ervan. Bij een strategisch of een tactisch samenwerkingsverband verschuift een deel van de besluitvorming naar het regionale niveau en komt de raad op grotere afstand te staan.

²¹ Idem, zij het dat bij operationele samenwerking een deel van de ambtelijke werkzaamheden in het samenwerkingsverband worden ondergebracht.

over in- en uitstroom van ambtenaren worden voor zover bekend niet systematisch bijgehouden. Cijfers over ziekteverzuim van ambtenaren zijn wel langjarig beschikbaar.

3.4 Afsluitend

Tijdens de expertmeeting van 7 oktober werd aangegeven dat een gemeentebestuur politieke stabiliteit kan bevorderen, als ze erin slaagt het werk van college en raad een duidelijk herkenbare focus te geven. De discussie worden daardoor inhoudelijk.

Ook werd aangegeven dat gebrekkige integriteit veroorzaakt kan worden door het toetreden van onervaren politici tot de rang van raadslid. Bij snel wisselende zeteltallen worden onervaren 'zetelvallers' ineens met behulp van voorkeurstemmen raadslid. Het komt voor dat dergelijke nieuwkomers geneigd zijn hun achterban te belonen voor hun stem.

Een andere destabiliserende factor zou kunnen zijn dat er een coalitie wordt gevormd met een meerderheid van één zetel. In die geval kan elk raadslid die de coalitie steunt de coalitie laten vallen. Dit kan leiden tot het afdwingen van ijzeren fractiediscipline, strikt vasthouden aan een collegeakkoord en daardoor een politiek die zich afsluit van datgene wat zich in de samenleving afspeelt. Wethouders en soms ook burgemeesters zijn dan hun positie geen moment zeker.

Verkiezingen dienen ook om signalen uit de samenleving op te pikken. We zien dat in sommige gemeenteraden deze rol wel eens onderontwikkeld is. Raadsleden opereren dan in een cocon waarbinnen heftige discussie plaatsvinden die beperkt gerelateerd zijn tot problemen in de omgeving. Dit wordt bevorderd, doordat gemeenteraadsverkiezingen in toenemende mate steeds meer lijken op peilingen van landelijke verkiezingen. Hierdoor worden goed functionerende lokale wethouders nauwelijks beloond en slecht functionerende lokale politici nauwelijks gestraft

Deze opmerkingen zijn niet goed te verwerken in het empirisch model dat in het volgend hoofdstuk wordt gepresenteerd, maar het is goed om in het achterhoofd te houden, dat de ruwe data vooral zeggingskracht hebben doordat het gaat om de gegevens van alle gemeenten. Elke gemeente door een goede focus voor de werkzaamheden, door scherpe tegenstellingen binnen de raad of door integriteits- of andere problemen op zijn of haar manier een uitzondering zijn.

Om de samenhang tussen adaptievermogen en bestuurskracht te kunnen onderzoeken zijn gegevens nodig die deels voorhanden zijn, deels niet voorhanden maar wel relatief eenvoudig apart te verzamelen en niet-beschikbare gegevens waarvan de dataverzameling veel inspanning zal kosten. Voor een diepgaande analyse van de betekenis van adaptievermogen in de discussie over bestuurskracht zijn die extra inspanningen echter nodig. Met data die nu reeds voorhanden zijn kunnen wel deelanalyses worden uitgevoerd, die een eerste beeld geven. In het volgende hoofdstuk wordt daartoe de aandacht specifiek gericht op een belangrijk aspect binnen de hiervoor genoemde dimensies, aangeduid met 'politieke fragmentatie'.

4. Een eerste empirische toets

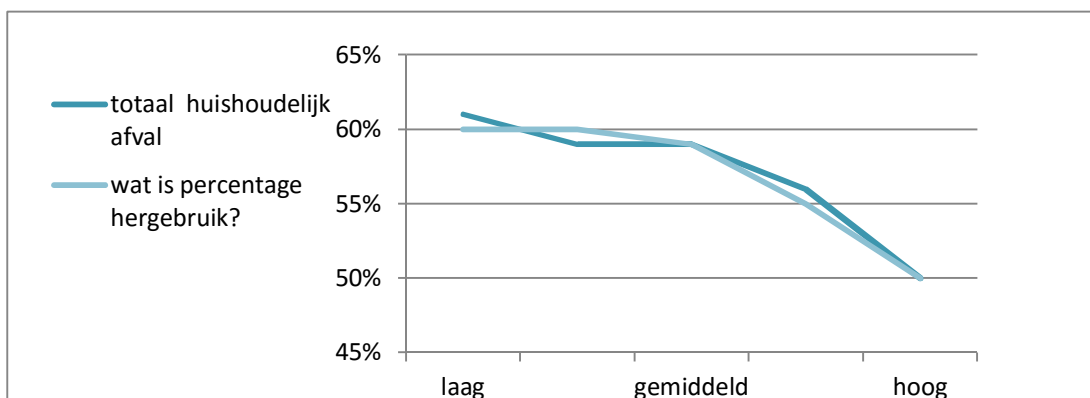
4.1 Inleiding

Van de in hoofdstuk 4 aangegeven databronnen zijn vooral gegevens beschikbaar die betrekking hebben op het politieke domein. Voor de eerste empirische analyses concentreren we ons nu op dat aspect. Het begrip politieke fragmentatie staat daarbij centraal. Deze term verwijst naar de lokaal, nationaal en ook in andere Europese landen zichtbare trend dat het aantal partijen in volksvertegenwoordigingen gestaag toeneemt. Voor zover dit veranderingen in de desbetreffende samenleving weerspiegelt, is het een vorm van adaptie binnen het politieke domein. In de context van dit onderzoek is dan de vraag relevant wat de relatie van die politieke fragmentatie als onderdeel van de hulpbron adaptievermogen is met andere aspecten van het bestuurskrachtmodel. Achtereenvolgens wordt het verband onderzocht tussen politieke fragmentatie en output (paragraaf 4.2), coalitievorming en opkomst bij verkiezingen (paragraaf 4.3), vervroegd terugtreden van lokale bestuurders en ziekteverzuim ambtenaren (paragraaf 4.4) en typen gemeenten (paragraaf 4.5).

4.2 Politieke fragmentatie en output van gemeenten

Er zijn bruikbare gegevens beschikbaar over de output van gemeenten. Als een gemeentebestuur in staat is goede besluiten te nemen, zou dit moeten leiden tot meetbare resultaten. In het rapport *Verborgene krachten* is dat onderzocht aan de hand van de gemiddelde schuld per inwoner (tabel 7, p. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**) en de prestatievelden gescheiden inzameling (tabel 8, p.31) en vernieuwingen op het vlak van ICT (tabel 9, p. 32). Uitgangspunt is dat gemeenten die in staat zijn de financiële balans op orde te houden en prestaties te leveren op het gebied van gescheiden inzameling en vernieuwingen op het vlak van ICT blijkbaar te beschikken over meer bestuurskracht.

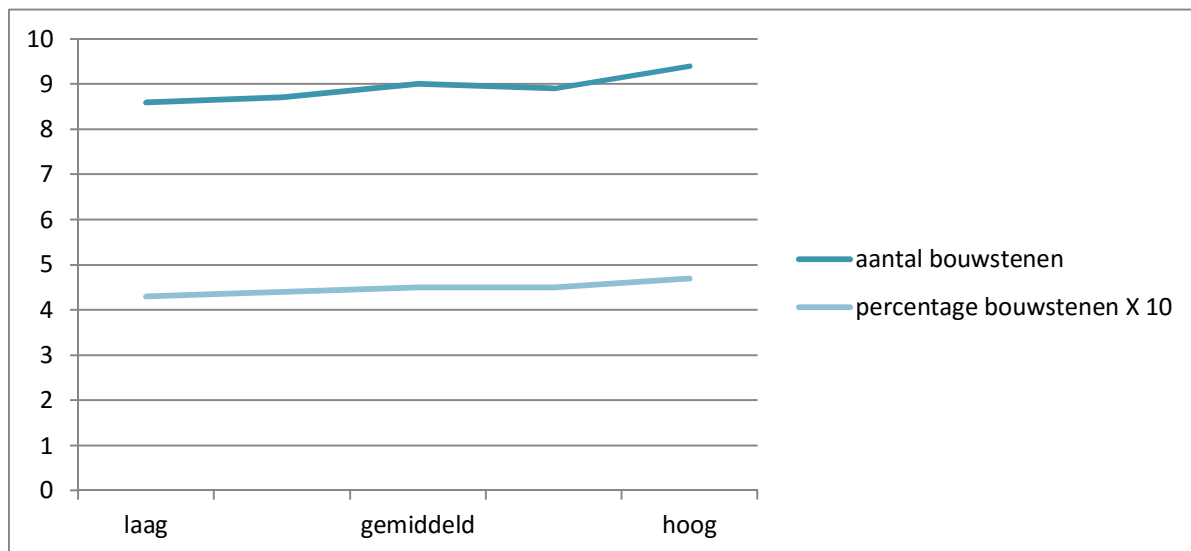
Nu is gescheiden inzameling ook gebruikt in *Verborgene Krachten* bij het meten van burgerkracht, omdat huishoudens onmisbaar zijn voor de uitvoering van dit beleid en dus doorslaggevend zijn voor eventueel succes. Maar deze medewerking kan mede worden verworven door het juiste beleid van een gemeente. Goede communicatie over de noodzaak van gescheiden inzameling en adequate hulp bij het verdelen van middelen die het gescheiden inzamelen vereenvoudigen (bijvoorbeeld levering afvalcontainers en ruime openingstijden inzamelingsplaatsen), hebben invloed op de bereidheid van burgers om ook daadwerkelijk mee te werken.



Figuur 1: Prestatieveld gescheiden inzameling (Bron, bijlage tabel 8).

Er blijkt een duidelijk significant verband te bestaan tussen de fragmentatie van gemeenteraden en succes op het gescheiden inzamelen van afval (figuur 1). Vooral gemeenten die bovengemiddeld gefragmenteerd zijn scoren slechter dan andere gemeenten in het prestatieveld gescheiden inzamelen van afval.

De gegevens van het prestatieveld vernieuwing ICT wijzen juist de andere kant op. Hier is een significant positief verband tussen politieke instabiliteit prestaties op dit beleidsterrein (figuur 2). Mogelijk is dit te duiden door de wenselijkheid van politiek instabiele gemeenten om de controle op de organisatie te vergroten. Onzekere politici zouden dan de noodzaak van transparantie en het aanleveren van gegevens over de bedrijfsvoering benadrukken, terwijl in gemeenten waar meer vertrouwen is tussen raad en college, de behoefte daartoe minder groot zou zijn. Daarbij kan dan gegrepen worden naar het moderniseren van de gemeentelijke organisatie en het vragen om meer informatie. Of die informatie ook bruikbaar is en of de informatie benut wordt, is niet eenduidig vast te stellen aan de hand van het aantal applicaties dat wordt geïmplementeerd.²²



Figuur 2: Implementatie Nationaal Uitvoeringsprogramma ICT (Bron, bijlage tabel 9).

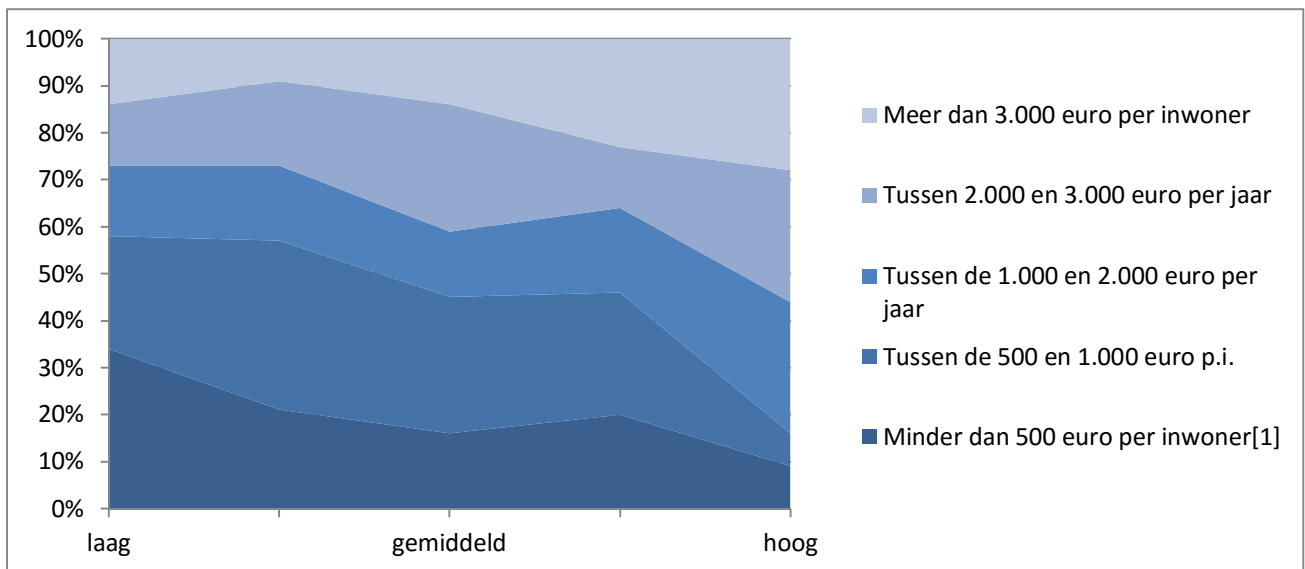
Interessanter is uiteindelijk de vraag in hoeverre een gemeente in staat is de financiën in balans te houden. Het vergt politieke wilskracht om een gemeente schuldenvrij te houden.²³ Deze politieke wilskracht kan onder druk staan bij politiek gefragmenteerde gemeenten. Immers, in politiek gefragmenteerde gemeenten is het moeilijker een coalitie samen te stellen. Omdat elk lid van een coalitie wil kunnen aantonen dat hun bijdrage

²² Uit rekenkameronderzoek is ook wel gebleken dat organisaties productiegegevens aanleveren die niet leiden tot inzicht in het geproduceerde: de bruikbaarheid van volgens een verordening verplicht aangeleverde informatie bleek in de gemeente Marum onduidelijk voor zowel het aanleverende bedrijf, de ambtenaren als voor raadsleden *Van de nood een deugd*, (StiBaBo, 2011). Ook kan zoveel informatie worden geleverd, dat het voor raadsleden moeilijk is te doorgronden waar de relevante informatie precies staat: *Matglas* (StiBaBo, 2011).

²³ Wolfgang Streeck (*Gekochte tijd*, 2015) beschrijft hoe Westerse landen de economische groei schijnbaar op peil wisten te houden door (laten) aangaan van schulden: de crisis van de jaren tachtig is opgelost met toename van staatsschulden en de economische groei van de jaren negentig is gefinancierd doordat huishoudens enorme schulden aangingen in de vorm van hypotheek. Tot op heden is voor dit probleem, aldus Streeck, geen begin van een oplossing gevonden. De achterliggende oorzaak is dat democratisch gekozen regeringen het moeilijk vinden om burgers uit te leggen dat groei niet of nagenoeg niet mogelijk is. Aangezien Nederlandse lokale overheden ook elke vier jaar moeten worden herkozen in een vergelijkbaar politiek stelsel, is voor financieel sober beleid politieke wilskracht noodzakelijk. Uiteraard is er provinciaal toezicht, maar die is terughoudend zolang gemeenten financiële problemen weten te vermijden.

aan de coalitie verschil maakt, kan de neiging ontstaan om voor elke fractie in de coalitie kosten te maken of te bezuinigen conform het verkiezingsprogramma die elke fractie probeert te realiseren.

Hieruit volgt dat het voor instabiele politieke constellaties moeilijker kan zijn om de financiën in balans te houden. We zien dat terug in figuur 3. Gemeenten met hogere schulden per inwoner zijn significant vaker te vinden in gemeenten met een hoge politieke fragmentatie, terwijl gemeenten met lagere schulden per inwoner vaker te vinden zijn bij gemeenten met lage politieke fragmentatie.



Figuur 3: Gemiddelde schuld per inwoner in euro's (2014) (Bron, bijlage tabel 7).

Het blijkt dat op grond van de empirische gegevens een hogere politieke fragmentatie samenhangt met een grotere kans op hogere schulden en een kleinere kans op succes bij het afvalbeleid. Politieke fragmentatie heeft dus op twee punten een duidelijk negatief verband met de output van de gemeente.

Bij het ICT-beleid is dit verband omgekeerd. Een mogelijke verklaring is een politieke neiging om in meer instabiele constellaties meer informatie te eisen. Minder onderling trouwen leidt tot meer activiteit op het gebied van ICT

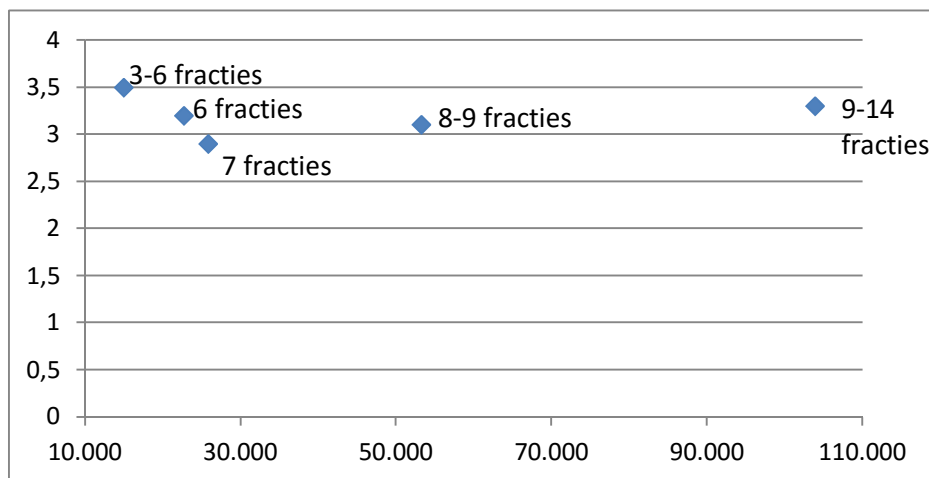
4.3 Politieke fragmentatie, coalitievorming en opkomst bij verkiezingen

Het is mogelijk om gegevens van het aantal fracties (bijlage, tabel 2) en het aantal voor een raadsmeerderheid benodigde partijen (bijlage tabel 3) in kaart te brengen. Uiteraard hangt het aantal fracties ook samen met het aantal inwoners van een gemeente. Het aantal raadszetels is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente²⁴ en een gemeente met meer raadszetels maakt ook een grotere kans op een groter aantal fracties. De kiesdrempel is percentueel gezien immers lager in een gemeente van meer dan 200.000 inwoners (45 zetels) vergeleken bij kleinere gemeenten.

²⁴ Art. 8 Gemeentewet

De gegevens van de gemiddelde fractiegrootte wordt in figuur 4 afgezet tegen het gemiddeld aantal inwoners van die gemeenten. Zoals verwacht is het aantal fracties groter in grotere gemeenten, maar als we kijken naar de gemiddelde omvang van fracties, blijkt de grafiek niet horizontaal te lopen, maar in een milde U-vorm. Bij de kleinste gemeenten is de gemiddelde omvang van fracties groter (3,5), maar ook bij de grootste gemeenten (3,3) dan bij de drie tussenliggende categorieën (zie figuur 4). Toch mag gesteld worden dat de gemiddelde omvang van raadsfracties betrekkelijk ongevoelig is voor gemeentegrootte. Daaruit volgt dat gemeenten met gemiddeld kleinere fracties reden tot zorg hebben. Er is een vergrootte kans op een structurele politieke instabiliteit.

Dat wil overigens niet zeggen dat de verdeling van raadszetels over politieke partijen de oorzaak is van deze instabiliteit. Het is goed mogelijk dat kiezers vanwege politieke strubbelingen in de gemeenteraad uitzwermen over een groter aantal politieke partijen en dat in dergelijke gemeenten afsplitsingen eerder aan de orde zijn. Daarnaast worden campagnes van gemeenteraadsverkiezingen vaak overheerst door kopstukken van landelijke partijen. Hierdoor is de uitslag meer dan eens sterk bepaald door de landelijke trend. Dit biedt lokaal georganiseerde partijen, zeker als er lokale onderwerpen spelen, de kans om zetels te veroveren en de kleur van de raad sterk te beïnvloeden. Bij ontevredenheid over een bepaalde landelijke (regerings)partij wordt dan uitgeweken naar een lokale lijst. Dit kan weer leiden tot extra instabiliteit, doordat lokale partijen gevoeliger zijn voor afsplitsingen dan landelijke partijen.²⁵



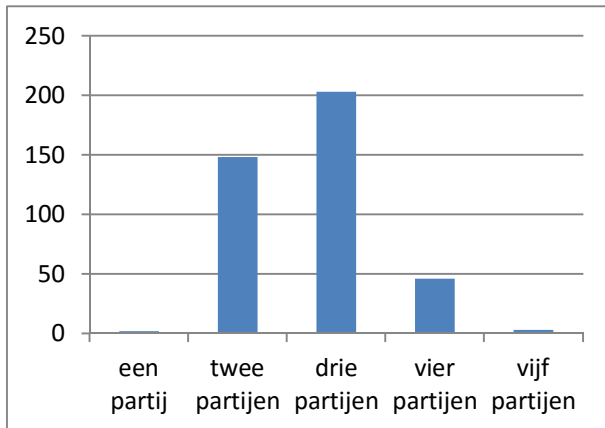
Figuur 4: Gemiddelde fractiegrootte afgezet tegen gemiddeld aantal inwoners per categorie van aantal fracties (Bron: bijlage tabel 2).

Uit figuur 5 blijkt dat in net iets meer dan 50% van alle gemeenten in Nederland de minimale coalitie de steun behoeft van drie fracties. In bijna 37% van de gemeenten volstaat een coalitie van twee partijen.

Er zijn twee gemeenten waar één partij voldoende is om een meerderheid te vormen en in drie gemeenten zijn niet minder dan vijf fracties nodig hebben voor het vormen van een meerderheid. Het mag duidelijk zijn dit groot verschil maakt voor de stabiliteit van de coalitie. Natuurlijk kan binnen een fractie die alleen groot genoeg is om een meerderheid te vormen ook onrust ontstaan en kan een wethouder naar huis worden gezonden, maar vervolgens moet diezelfde partij wel weer een bestuur vormen.

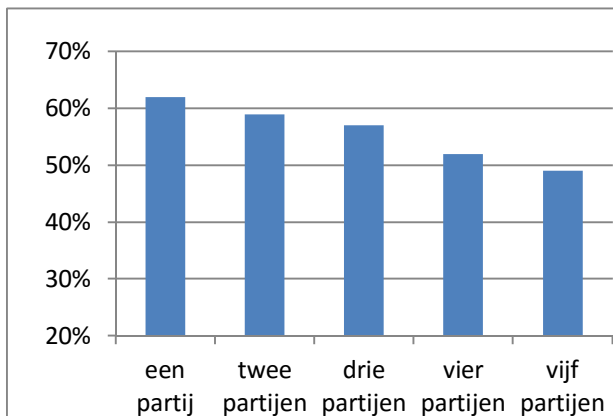
²⁵ M.P. Alkemade, *Fractieafplitsingen in de lokale politiek*, Leiden, 2013.

Het blijkt dat de twee gemeenten waar één partij voldoende groot is, toch een partner gezocht wordt. Dit duidt erop dat die ene grote partij haar machtspositie niet benut om alle andere partijen buiten spel te zetten. In gemeenten waar vijf partijen noodzakelijk zijn om een meerderheid te vormen, is het bestuur automatisch minder stabiel. Elk van de vijf fracties kan het college immers laten struikelen, terwijl geen van de vijf fracties een grote stem in het geheel heeft en zich dus altijd tevreden moet stellen met coalities.

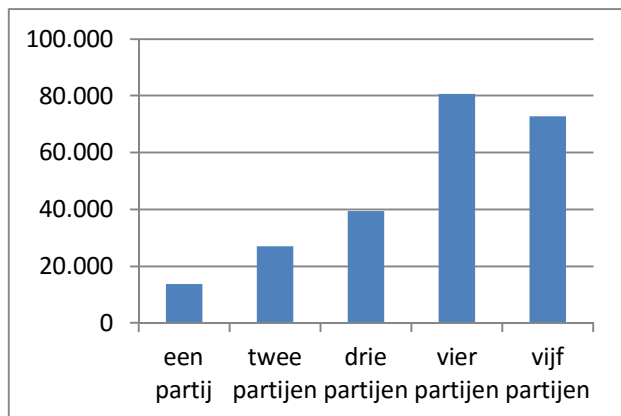


Figuur 5: Aantal gemeenten met bepaalde minimale coalitiegroottes voor het vormen van een meerderheid in de gemeenteraad (Bron: bijlage tabel 3).

Als in een gemeente één partij zo dominant is, dat zij meer dan vijftig procent van de zetels haalt, zou dit gevolgen voor de opkomst kunnen hebben. De uitslag is zo duidelijk, dat er mogelijk weinig strijd is en dat zou kiezers ertoe kunnen overhalen dan maar thuis te blijven. Figuur 6 laat zien dat dit niet het geval is.



Figuur 6 Opkomst per categorie: (Bron: bijlage tabel 3).



Figuur 7: Gemiddeld aantal inwoners per categorie (Bron: bijlage tabel 3).

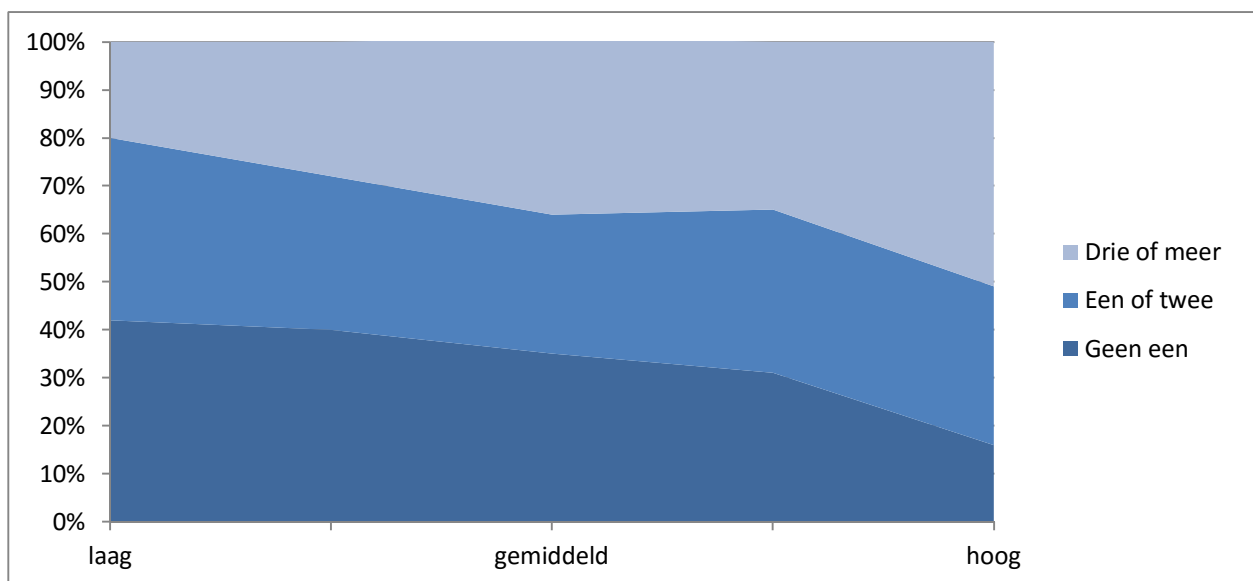
De opkomst blijkt juist lager bij gemeenten waar elke stem doorslaggevend kan zijn voor welke partijen zullen kunnen toetreden tot de coalitie (zie figuur 6). Voor een deel is dat gerelateerd aan het aantal inwoners in die gemeenten. Het is een bekend verschijnsel dat de opkomst in gemeenten met meer inwoners lager is dan in gemeenten met weinig inwoners (zie figuur 7).

Het is mogelijk dat een gemeente waar één partij alleen kan regeren op den duur leidt tot een te starre gemeentepolitiek. Die starheid kan leiden tot afname van vertrouwen in de plaatselijke politiek en uiteindelijk tot afsplitsingen en fragmentatie van het politieke landschap.²⁶

4.4 Politieke fragmentatie, vervroegd terugtreden en ziekteverzuim

In figuur 8 worden gegevens getoond over de vervroegde terugtred van gemeentebestuurders – burgemeesters en wethouders. Uiteraard is niet elke terugtred een politieke crisis. Soms wordt een wethouder geroepen voor een ander ambt. Zo vertrokken Asscher en Wiebes uit Amsterdam en in andere gevallen besluit een bestuurder terug te treden om persoonlijke redenen. Dat laatste kan overigens ook worden ingezet als openbare reden om de betreffende bestuurder een wat eleganter uitweg uit een politiek conflict te bieden.

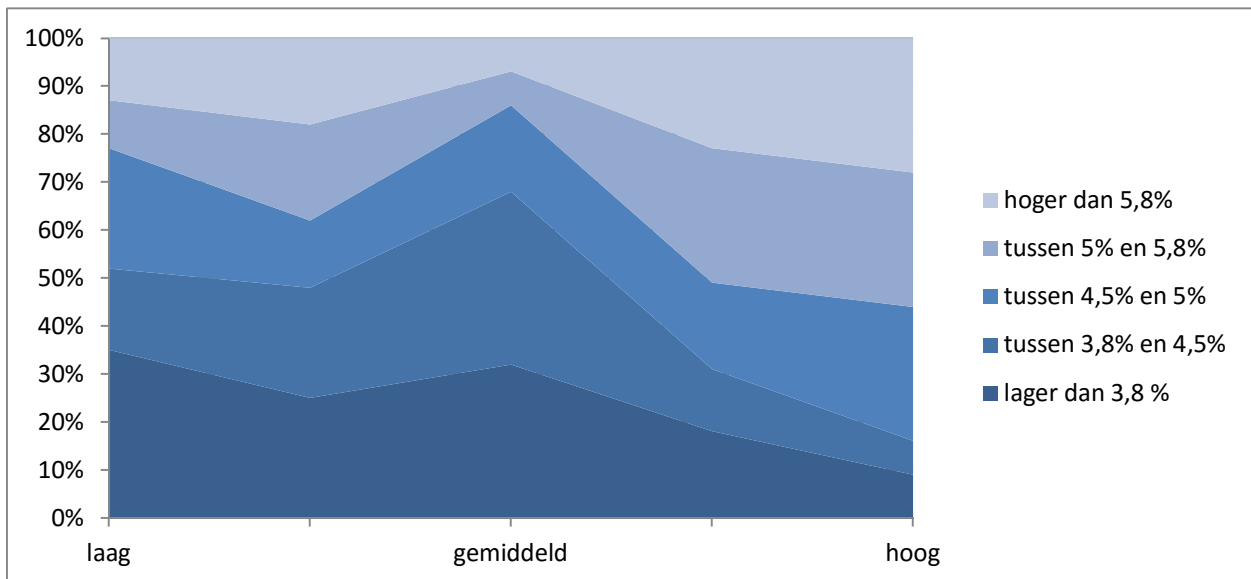
Bij elkaar geeft figuur 8 toch een helder beeld geven van de spreiding van politieke crises over de categorieën politieke fragmentatie. Er blijkt een verband tussen politieke fragmentatie en het aantal crisis die een gemeente moet doormaken. Bestuurders in gemeenten met een lage politieke fragmentatie maken ruim veertig procent kans dat zijzelf en hun collega's niet te maken krijgen met een politieke crisis. In gemeenten met een hoge politieke fragmentatie is er meer dan vijftig procent kans op een politieke crisis.



Figuur 8: Politieke fragmentatie en vervroegde terugtred gemeentebestuurders (Bron: bijlage, tabel 5).

Gemeentebestuurders die de rit uit willen zitten, maken daar meer kans op in een gemeente met een lage politieke fragmentatie.

²⁶ Een voorbeeld waar dit proces plaats vond is de gemeente Menterwolde. Hier was tot voor kort één politieke partij dominant (PvdA) die soms alleen, en soms met één andere partij de minimale coalitie kon vormen. Deze partij kent ondertussen twee afsplitsingen: Menterwolde Gewoon en Kritisch Menterwolde. Er zijn nu minimaal drie partijen noodzakelijk voor een meerderheid en het politieke landschap is dermate gefragmenteerd dat er acht verschillende coalities van drie partijen mogelijk zijn en elke partij bij één of meer van die mogelijke coalities nodig is. De grootste partij met vier zetels, Menterwolde Gewoon, is voor elk van die coalities nodig. Als zou zijn gekozen voor een coalitie van vier partijen, wordt komen er negen combinaties bij is Menterwolde Gewoon niet meer absoluut noodzakelijk voor het vormen van een meerderheid.



Figuur 9: Politieke fragmentatie en ziekteverzuim (Bron: bijlage tabel 6).

Het welbevinden van ambtenaren kan in beeld worden gebracht door te onderzoeken hoe snel ambtenaren vertrekken bij een bepaalde gemeentelijke organisatie, maar wellicht is het ziekteverzuim een nog veel krachtiger indicator. Het ziekteverzuim van ambtenaren blijkt inderdaad samen te hangen met de politieke fragmentatie. Gemeenten met een lagere politieke fragmentatie hebben statistisch significant ook een lager ziekteverzuim en gemeenten met een hogere politieke fragmentatie hebben een hoger ziekteverzuim.

Er zijn dus aanwijzingen dat politieke fragmentatie gevolgen heeft voor de zittingsduur van gemeentebestuurders en het welbevinden van ambtenaren.

4.5 Politieke fragmentatie en typen gemeenten

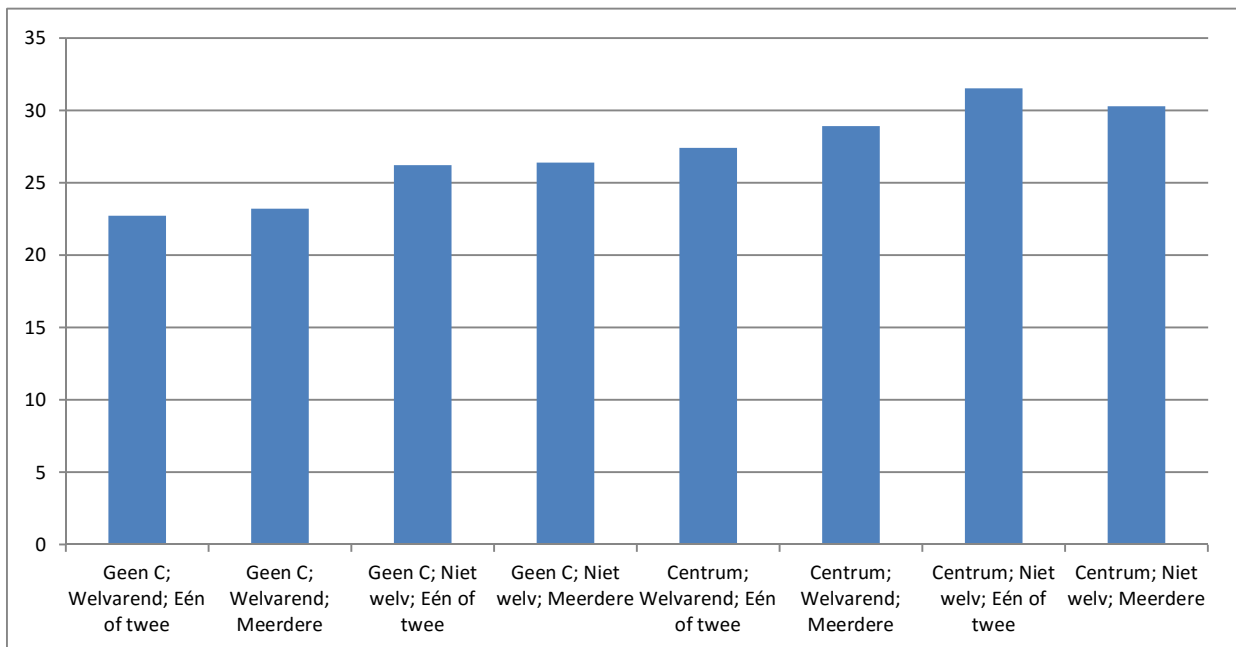
Onderhavig rapport is een vervolg op het rapport *Verborgene Krachten* waarin op innovatieve wijze de bestuurskracht werd beschreven. Uitgangspunt van dat rapport is dat niet elke gemeente dezelfde taakzwaarte heeft: Amsterdam is geen Ameland. Daardoor is het interessant te onderzoeken hoe de taakzwaarte zich verhoudt tot de hulpbronnen waar een gemeente over kan beschikken. Die hulpbronnen bestaan uiteraard uit de financiële middelen, financiële reserves en ambtenarenkracht, zoals eerder opgemerkt in hoofdstuk 1. Ook eigenschappen van de bevolking (burgerkracht) en het benutten van samenwerking met andere gemeenten (samenwerkingskracht) zijn hierbij van belang.

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre adaptievermogen een rol speelt bij bestuurskracht in een gemeente. Voor het empirische onderzoek is daarbij de aandacht geconcentreerd op politieke fragmentatie. Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat politieke fragmentatie negatief samenhangt met bestuurskracht. Het beleid is minder effectief en ambtenaren zijn vaker ziek.

In hoofdstuk 3 wordt voorgesteld om de hulpbron verantwoordingskracht te vervangen voor adaptief vermogen van het gemeentebestuur. Theoretisch heeft het concept adaptief vermogen een ambtelijke en een politieke dimensie. Een belangrijk element binnen de operationalisering van dat laatste domein is het begrip politieke fragmentatie. Een gemeente kan weinig politiek gefragmenteerd zijn, waardoor één fractie jaar na jaar en

ongeacht de verkiezingen aan de macht blijft en nauwelijks wordt aangespoord om noodzakelijke veranderingen door te voeren. Gemeenten met een grote mate van politieke fragmentatie hebben eveneens moeite om nieuw beleid vorm te geven. Wethouders sneuvelen voordat zij veranderingen hebben doorgevoerd of worden gedwongen zeer voorzichtig te handelen. Een reactie kan zijn dat het gemeentebestuur zich al dan niet met aansporing van de gemeenteraad richt op het verbeteren van de informatievoorziening en transparantie.

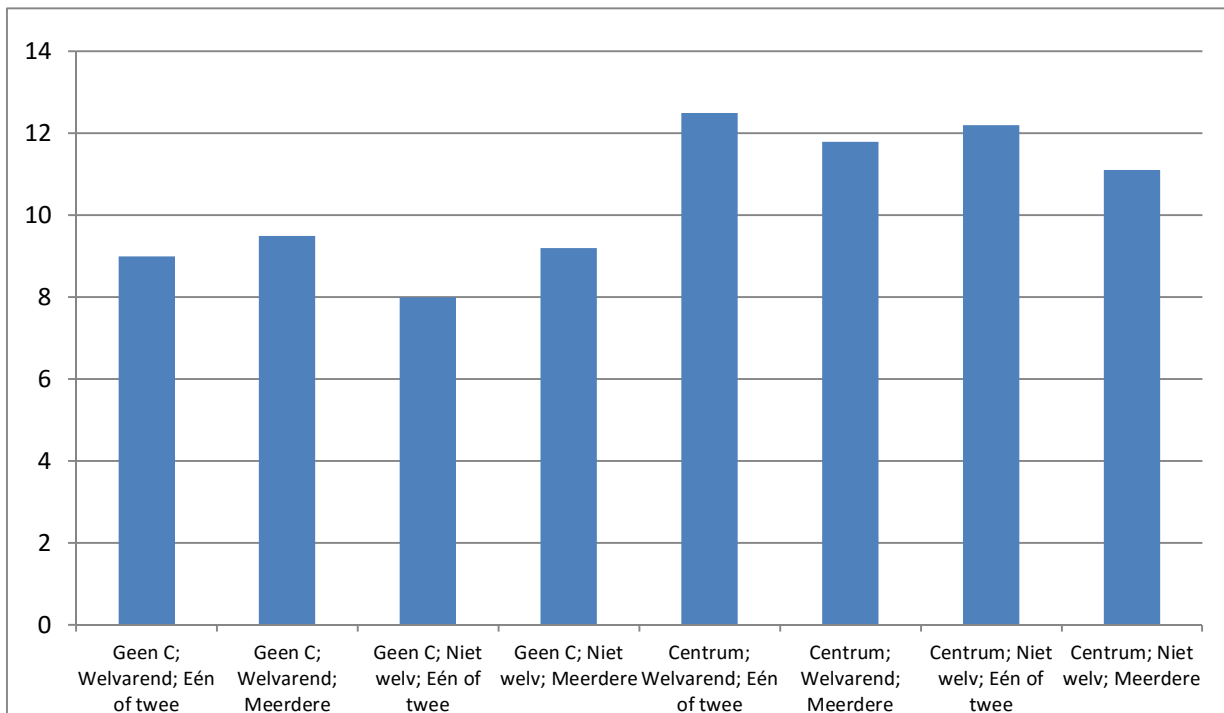
Uit de empirische gegevens is geen ondersteuning gevonden voor het fenomeen dat een gemeente zo weinig politiek gefragmenteerd is dat het niet lukt noodzakelijke veranderingen door te voeren. Er is wel veel ondersteuning gevonden voor de stellingname dat gemeenten met veel politieke fragmentatie moeite hebben om effectief beleid vorm te geven en de ambtenarenkracht op peil te houden.



figuur 10: Taakzwaarte sociale domein - uitgesplitst voor acht typen gemeente (Bron: bijlage tabel 10).²⁷

Figuur 10 laat als voorbeeld zien dat de taakzwaarte van het sociaal domein per type gemeente sterk uiteen kan lopen. Een niet welvarende gemeente met centrumfunctie en één of twee kernen heeft op dit punt een zwaarder takenpakket dan een gemeente zonder centrumfunctie, met welvarende bevolking en eveneens één of twee kernen (zie voor nadere onderbouwing het rapport Verborgene Krachten).

²⁷ C = centrumfunctie, welvarend = welv = welvarend bevolking; één of twee en meerdere verwijst naar het aantal kernen.



Figuur 11: Politieke fragmentatie uitgesplitst over acht typen gemeenten (bron: bijlage tabel 11).²⁸

In figuur 11 wordt het element politieke fragmentatie uit de hulpbron adaptievermogen in beeld gebracht, uitgesplitst over de acht typen gemeenten uit Verborgen Krachten. Uit de tabel blijkt duidelijk dat centrumgemeenten te maken hebben met een grotere politieke fragmentatie. Een verklaring zou kunnen zijn dat centrumgemeenten te maken hebben met meer immigratie van omliggend platteland en immigratie vanuit het buitenland dan gemeenten zonder centrumfunctie. Dit leidt tot een minder homogene bevolking die mogelijk ook bij verkiezingen minder homogeen stemt. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de grotere taakwaarde in het sociale domein (figuur 10) leidt tot een grotere politieke diversificatie. Dit laat zien dat elke verklaring op dit moment speculatief is en nader onderzoek vereist. We zullen ons daarom niet aan een verklaring wagen.

Verder laat figuur 11 zien dat gemeenten met een welvarende bevolking meer politiek gefragmenteerd zijn dan gemeenten met een minder welvarende bevolking. Binnen de groep 'geen centrumgemeente' is de politieke fragmentatie groter in gemeenten met meerdere kernen, terwijl bij de groep centrumgemeenten dit juist is omgekeerd. Daar hebben gemeenten met één of twee kernen juist een grotere politieke fragmentatie.

4.6 Concluderend

Op grond van de hier gepresenteerde gegevens, zijn er aanwijzingen dat er samenhang is tussen de politieke fragmentatie en beleidsmatige aspecten. Dit negatieve verband is duidelijk zichtbaar en significant bij de afvalverwerking en bij de financiële positie van de gemeenten. Een eveneens significant, maar juist positief verband wordt gevonden op het taakveld ICT. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een onzekerder

²⁸ C = centrumfunctie, welvarend = welv = welvarend bevolking; één of twee en meerdere verwijst naar het aantal kernen.

gemeentebestuur mogelijk hogere eisen stelt aan de informatievoorziening dan gemeentebesturen die op grond van meer vertrouwen kunnen opereren.

Verder tonen de beschikbare gegevens het negatieve verband tussen stabiel bestuur en politieke fragmentatie. Om na te gaan of een zeer stabiele gemeente leidt tot starheid, is meer gedetailleerd onderzoek noodzakelijk en zouden de hier gebruikte data over langere tijd bijgehouden moeten worden. Dan zou kunnen blijken dat gemeenten met een zeer kleine fragmentatie op enig moment veranderen in een gemeente met een (zeer) grote fragmentatie, door een sprongsgewijze aanpassing aan veranderingen in de omgeving. Gedacht kan worden aan verlies van zetels of splitsing van een politieke partij die vele verkiezingen lang een dominantie positie in de raad wist vast te houden.

Voorts blijkt uit de gegevens een significant verband tussen politieke fragmentatie en de tussentijdse terugtrekking van bestuurders enerzijds en het ziekteverzuim bij ambtenaren.

Bij elkaar zijn er dus sterke aanwijzingen dat politieke fragmentatie gevolgen heeft voor de bestuurskracht van gemeenten. Bij lage politieke stabiliteit is er een meer precarie financiële situatie, wordt minder afval gescheiden, treden meer gemeentebestuurders terug en zijn meer ambtenaren ziek dan in gemeenten met een hogere politieke stabiliteit. Dit alles blijft overeind als wordt gecorrigeerd naar inwoners per gemeente.

Daarbij zij nog aangetekend dat het theoretisch veronderstelde kromlijnige verband tussen adaptievermogen en bestuurskracht (adaptie is een hulpbron voor bestuurskracht, maar te weinig of juist te veel adaptie schaadt die bestuurskracht), niet in de empirische gegevens is teruggevonden. Dat kan betekenen dat de theorie op dit punt onjuist is, dat de operationalisering niet adequaat is, dat de gebruikte gegevens niet geschikt zijn om de hypothese te toetsen of dat het te wijten is aan de gehanteerde statistische technieken. Ook is denkbaar dat in het huidige tijdsgewricht die zich kenmerkt door toenemende fragmentatie van samenstelling van gemeenteraden de te lage adaptievariant minder voorkomt dan in vroeger tijden het geval was. Zonder verder onderzoek kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

5. Afsluiting en vervolg

In deze verkenning is bevestigd dat in relatie tot bestuurskracht de betekenis is van politiek-bestuurlijke stabiliteit. Dit is gebeurd door allereerst de relevante literatuur te inventariseren en te verkennen. Op grond van een analyse van de positie van organisaties in voortdurend veranderende omgevingen is duidelijk geworden dat het niet om stabiliteit maar om adaptief vermogen gaat. Ook is aannemelijk gemaakt dat voor een goed begrip van de mogelijke invloed van adaptief vermogen op bestuurskracht zowel naar het bestuurlijke als het ambtelijke domein moet worden gekeken.

Een tussenversie van dit rapport is besproken met een groep van bestuurders en onderzoekers. Het merendeel van hun opmerkingen en commentaar is verwerkt in de voorgaande teksten. Er is een punt dat daarbij nog minder aan bod is gekomen. Vanuit deze groep is benadrukt dat de in deze rapportage beschreven theoretische en empirische verbanden tussen bestuurskracht, adaptief vermogen en fragmentatie in de praktijk vaak genuanceerder zijn. Zo wezen deze bestuurders en onderzoekers op het belang van de persoonlijke verhoudingen ('chemie') binnen een College. Bij goede verhoudingen zou een College, ondanks een versplinterde raad, toch geregeld in staat zijn tot een zekere mate van continuïteit in het bestuur te komen. Ook wezen zij op het belang van een goede wisselwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie, waarbij met name de persoonlijke kwaliteiten van de gemeentesecretaris werden benadrukt. Bovendien merkten zij op dat in menige gemeente er in het bestuur sprake kan zijn van versplintering en permanent 'gedoe' in de raad, maar dat de uitvoering van het beleid 'gewoon' doorgang vindt.

In deze rapportage is verder gesteld dat een gemeente te weinig adaptief kan zijn. Dan vereist de dynamiek in de medebewindstaken en de eigen politieke omgeving meer verandering dan er feitelijk plaatsvindt. Vroeg of laat zal dat leiden tot een crisis. Maar er kan natuurlijk ook sprake zijn van een teveel aan adaptief vermogen, veel meer dan vanuit een systeemtheoretisch perspectief nodig is. Elk maatschappelijk signaal wordt opgepikt en vertaald in koersveranderingen, waardoor uiteindelijk weinig wordt afgemaakt. Ook kan het zich vertalen in veel bestuurlijk gedonder. Tegen die achtergrond kan adaptief vermogen een hulpbron zijn voor bestuurskracht. Vervolgens is de variabele adaptief vermogen geoperationaliseerd en zijn (kwantificeerbare) indicatoren onderscheiden, waarmee een basis is gelegd voor mogelijke empirische analyses. Toegespitst op politieke fragmentatie zijn eerste analyses gedaan met een aantal van deze indicatoren, waarbij zij aangetekend dat nog lang niet alle indicatoren op zo korte termijn beschikbaar waren. Binnen de context en randvoorwaarden van deze verkennende studie is een verdere uitwerking van de empirische verkenningen niet mogelijk.

Ook de wisselwerking en interactie tussen uiteenlopende factoren zijn slechts beperkt getoetst. In bijlage bij dit rapport is verder verslag gedaan van relevante aanvullende analyses.

Bijlage: Empirische verkenningen

Inleiding

In deze bijlage wordt verslag gedaan van enkele empirische verkenningen waarbij verschillende indicatoren voor adaptief vermogen worden gerelateerd aan aspecten van bestuurskracht.²⁹ Beschikbare indicatoren komen vooral uit de in hoofdstuk 4 onderscheiden tweede en derde dimensie van adaptief vermogen, namelijk structurele en personele veranderingen in raad, college en organisatie. Dat betreft met name:

- **lage opkomst** bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (beneden de 50%); een lage opkomst zorgt voor een lage kiesdrempel;
- de gemeente telt een meer dan gemiddeld **aantal partijen** in de raad; hoe meer partijen, hoe meer opvattingen er in het hoogste orgaan van de gemeente vertegenwoordigd zijn; hoe meer tijd het kost om een toereikende (werkbaar, en duurzame) consensus (voor een cruciaal besluit) te bereiken;
- er zijn minimaal vier of meer **partijen nodig om een raadsmeerderheid** te bewerkstelligen; dit leidt tot brede colleges; zonder dat er in dat college een grote partij met meer wethouders vertegenwoordigd is welke partij dit college kan dragen;
- er zijn de afgelopen vier jaar meer dan twee **gemeentebestuurders vervroegd** (voor het einde van de bestuurstermijn) **teruggetreden**; dit mogelijk als gevolg van politieke fragmentatie; maar ook als er andere redenen zijn, verzwakt dit wel de cohesie binnen het bestuurscollege.

Als er op deze vier aspecten een negatieve indicatie optreedt, is er reden om wat breder en intensiever naar de omstandigheden van de betreffende gemeente te kijken. In deze bijlage wordt ook stil gestaan bij de vraag bij welke typen gemeenten het risico op bestuurlijke perikelen relatief hoog is (tabel 11).

De indicatoren

In 2014 waren er in de toenmalige 403 gemeenten in totaal 8.740 raadszetels beschikbaar. Op grond van artikel 8, lid 1, Gemeentewet varieert het aantal raadszetels van 9 zetels in gemeenten met minder dan 3.001 inwoners tot 45 raadszetels in gemeenten met meer dan 200.001 inwoners. Gemiddeld zitten er zeven politieke partijen in een Nederlandse gemeenteraad. Maar dit gemiddeld aantal partijen per gemeente varieert met de grootte van de gemeente (zie de laatste kolom van tabel 1).

Tabel 1: -Aantal zetels in gemeenteraad

Aantal zetels in de raad	aantal gemeenten	%	gemiddeld inwonertal	gemiddeld aantal partijen in de raad
9 tot en met 15 zetels	83	21%	10.437	5,3
17 tot en met 19	99	25%	20.022	6,3
21 zetels	54	14%	27.070	6,7
23 tot en met 29 zetels	85	22%	38.973	7,8
Meer dan 31 zetels	69	18%	112.548	9,8
Totaal	390	100%	39.458	7,1

Ontbrekende waarnemingen: 13

²⁹ De meest gebruikte bronnen in deze bijlage zijn: CBS Statline, geraadpleegd juni 2015, Gemeentegids (VNG), editie 2014-2015, Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder*, (Maastricht, 2011).

Het blijkt dat hoe meer partijen er in de raad vertegenwoordigd zijn, hoe groter de kans is dat er een of meer gemeentebestuurders vervoegd hun bestuurszetel opgeven.³⁰

Er zijn in Nederland in 2014 vijf gemeenten met slechts **drie politieke partijen** in de raad. Het betreft de gemeenten: Bunnik, Vlieland, Rozendaal (bij Arnhem), Zoeterwoude en Sint Antonis. Verondersteld mag worden dat het in deze gemeenteraden niet moeilijk zal zijn om in onderling debat tot een eensluidend standpunt te komen over de aanpak van maatschappelijke problemen, op basis waarvan ook gehandeld kan worden.

Aan de andere kant van het spectrum is er in 2014 één gemeente met 14 afzonderlijke fracties in de raad, dat is de gemeente Den Haag.

Daarnaast zijn er **zeven gemeenten met 12 raadsfracties**. Dat zijn de gemeenten: Almelo, Apeldoorn, Hoorn, Lelystad, Zaanstad, Schiedam, Pijnacker-Nootdorp. Ongetwijfeld spelen verschillen in inwonertal op de achtergrond een rol.³¹ Maar verschillen in inwonertal kunnen deze variatie zeker niet ten volle verklaren.³² Er spelen ook andere factoren een rol, zoals een relatief lage opkomst waardoor de drempel om tot de raad toe te treden wordt verlaagd.³³

Tabel 2: -Aantal politieke fracties in gemeenteraad

Aantal partijen in de raad	aantal gemeenten	%	gemiddeld inwonertal	gemiddelde fractiegrootte
vijf partijen of minder	86	21%	14.966	3,5
zes partijen	90	22%	22.707	3,2
zeven partijen	68	17%	25.831	2,9
acht of negen partijen	106	26%	53.245	3,1
tien of meer partijen	52	13%	103.944	3,3
Totaal	402	100%	39.458	3,2

Ontbrekende waarnemingen: 1

In een vijfde van de Nederlandse gemeenteraden (21%) treffen wij minder dan zes politieke fracties aan. Daar staan ruim vijftig gemeenten tegenover waar er tien of meer politieke fracties in de gemeenteraad actief zijn. Gemiddeld genomen gaat het bij deze laatste categorie om de wat grotere gemeenten (qua inwonertal) (zie: tabel 2, vierde kolom).

De gemiddelde gemeenteraadsfractie telt 3,2 personen. Dit gemiddelde is betrekkelijk ongevoelig voor gemeentegrootte. Heeft de gemiddelde gemeenteraadsfractie in een bepaalde gemeente een omvang van minder 2,4 personen, dan is er reden tot zorg. In het proefschrift "*Bestuurlijk Gedonder*" (Maastricht, 2011, zie

³⁰ Correlatie tussen aantal partijen in de raad en aantal vroegtijdig vertrokken bestuurders = +0,25, alfa = 0,00.

³¹ Correlatie tussen aantal partijen in de raad en inwonertal = +0,44, alfa = 0,00.

³² In een lineaire regressie is het aantal vroegtijdig vertrokken gemeentebestuurders voor een deel afhankelijk van het aantal partijen in de raad ($\beta = +0,17$, alfa = 0,00) en voor een deel afhankelijk van het aantal inwoners ($\beta = +0,19$, alfa = 0,00). R-kwadraat is 0,09. N=303.

³³ Hoe lager de opkomst, hoe meer partijen in de raad: -0,39, n=370, alfa = 0,00; houden we inwonertal constant dan blijft het negatieve verband relatief hoog: -0,30, n=365, alfa = 0,00.

vooral: pagina 206-207) stelt Schoenmaker dat een **versplintering van het politieke landschap** (veel, kleine partijen in de raad, veel partijen in het college) een verhoogde kans betekent op het optreden van een **bestuurscrisis**. Ook in ons databestand blijkt deze relatie aanwezig te zijn (zowel statistisch significant als ook met de veronderstelde, positieve richting).³⁴ Dit betekent dat wanneer het aantal politieke partijen een standaarddeviatie (te weten: 2 partijen) boven het klasse-gemiddelde ligt (zie: laatste kolom, tabel 1), er in ons databestand sprake is van een verhoogd risico waardoor de bestuurskracht van deze gemeente lager komt te liggen dan gemiddeld (zie ook tabel 5).

Tabel 3: -Aantal partijen minimaal benodigd voor raadsmeerderheid

Aantal partijen dat voor meerderheid nodig is	aantal gemeenten	%	gemiddeld inwonertal	opkomst raadsverkiezing
een partij	2	1%	13.744	62%
twee partijen	148	37%	27.042	59%
drie partijen	203	50%	39.372	57%
vier partijen	46	11%	80.713	52%
vijf partijen	3	1%	72.681	49%
Totaal	402	100%	39.458	57%

Ontbrekende waarneming: 1

Er zijn op dit moment twee Nederlandse gemeenten waarbij **één partij op eigen kracht** een raadsmeerderheid heeft binnen gehaald. In de eerste plaats is dit *Zeevangs Belang* dat met zeven zetels de meerderheid heeft in de gemeenteraad van Zeevang. In de tweede plaats is dit een afdeling van het CDA. Deze CDA-fractie heeft met 10 zetels op eigen kracht een raadsmeerderheid gehaald in de gemeenteraad van *Tubbergen*. In beide gemeenten is een bestuurscollege gevormd dat steunt op **twee politieke fracties** in de raad. Dus in beide gemeenten is er geen sprake van een minimale bestuurlijke coalitie.³⁵

De modale situatie in Nederland, anno 2014, is dat er **minimaal drie politieke fracties** nodig zijn om een raadsmeerderheid te vormen. Er zijn indicaties dat in het verleden twee fracties toereikend waren om een coalitie te vormen.³⁶ Maar die tijden zijn liggen nu achter ons. Er is sprake van voortschrijdende politieke versplintering.

Na de verkiezingen van maart 2014 waren er zelfs drie gemeenten waar minimaal een bestuurscoalitie moest worden gevormd uit **vijf politieke fracties**. Deze drie gemeenten waren: Lelystad, Hoorn en Vlaardingen. In Lelystad is inderdaad een college gevormd met wethouders uit vijf verschillende partijen. Dat is ook het geval in Hoorn en Vlaardingen. Brede coalities met een diverse samenstelling brengen een zeker afbreukrisico met zich mee.³⁷ Om die reden zullen gemeenten waar vier of vijf partijen minimaal dienen samen te werken om een meerderheid in de raad te vormen, moeten worden aangemerkt als gemeenten met een verhoogd risico. Er is

³⁴ De stelling dat politieke fragmentatie leidt tot een afname van de bestuurskracht komen we ook tegen bij: Marcel Boogers en Roel Wever, Van bestuurskracht naar bestuurskracht, in: BMC, *De gemeente als innovatielab*, juni 2013, pp.13-15; David van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam, 2014; A.F.A. Korsten, Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jaargang 36, aflevering 3, 2010, pp.10-30.

³⁵ Zie over de vorming van minimale coalities: Rudy B. Andeweg, Coalition Politics in the Netherlands: from accommodation to politicization, in: *Acta Politica*, jaargang 43, aflevering 2/3, 2008, pp.254-277.

³⁶ Vergelijk onder meer hoofdstuk 1 van Mr.dr. Jan R Lunsing, *De Kloof*, Lemma, Den Haag, 2015.

³⁷ Mark Bovens, Gijs Jan Brandsma en Dick Thesingh, Political death and survival in the Netherlands: explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010, in: *Acta Politica*, jaargang 50, aflevering 2, 2015, pp.127-150.

sprake van een verhoogd risico dat het gemeentebestuur niet de besluiten kan nemen in de omvang en het tempo zoals die door de bestuurlijke omgeving van het gemeentebestuur worden gevraagd. De enkelvoudige correlatie tussen het minimale aantal collegepartijen en het aantal vroegtijdig teruggetreden gemeentebestuurders is statistisch significant en, conform verwachting, positief.³⁸ Hoe meer fragmentatie, hoe meer vroegtijdige terugtred van bestuurders.

Uit de laatste kolom van tabel 3 komt naar voren dat er een relatief sterke en negatieve samenhang is tussen de **opkomst bij de verkiezingen van maart 2014** en het aantal partijen dat in de raad nodig is om een coalitie te vormen.³⁹ Met andere woorden: hoe hoger de opkomst, hoe minder partijen er in de betreffende gemeente nodig zijn om een raadsmeerderheid te vormen. Of anders uitgedrukt: een sterke versplintering in de gemeenteraad (veel partijen in de raad) gaat gepaard – mutatis mutandis – met een lage opkomst van de kiezers en wellicht ook met een lage legitimiteit. Dit effect loopt via een verlaging van de feitelijke kiesdrempel.⁴⁰

Uit de test op schaalbaarheid blijkt dat de drie tot nog toe besproken items (aantal partijen in de raad, aantal partijen dat minimaal nodig is voor een raadsmeerderheid, en het lage niveau van verkiezingsopkomst in maart 2014) een betrouwbare schaal vormen.⁴¹ Indien deze drie items worden samengenomen blijkt dat deze samengestelde index normaal is verdeeld en dus goed bruikbaar is voor nadere statistische analyses. Deze index duiden we aan als 'politieke fragmentatie'.

Indien ook het vierde item – aantal vroegtijdig teruggetreden gemeentebestuurders – aan de schaal wordt toegevoegd, verbetert de interne consistentie van de schaal.⁴²

Tabel 4: Gemeenten met verhoogd bestuurlijke risico

Score index politieke fragmentatie ⁴³	Gemeentenaam
17 punten (hoogste score) (n=9)	Eindhoven, Heerhugowaard, Lelystad, Maastricht, Nieuwegein, Tilburg, Vlaardingen, Vlissingen, Zaanstad
16 punten (een na hoogste score) (n=16)	Almere, Apeldoorn, Arnhem, Bergen op Zoom, Beverwijk, Den Helder, Deventer, Diemen, Enschede, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hoorn, Rotterdam, Schiedam, Velsen

Tabel 4 bevat de top 25 zoals die op basis van de hier gehanteerde index voor politieke fragmentatie (met de gegevens van 2014) kan worden samengesteld. De acht gemeenten die op basis van deze index de laagste

³⁸ De correlatie tussen de minimale omvang van het bestuurscollege gemeten in aantal partijen en het aantal vroegtijdig vertrokken bestuurders bedraagt +0,18, alfa = 0,00.

³⁹ De correlatie tussen de minimale omvang van het bestuurscollege gemeten in aantal partijen en de opkomst bij de verkiezingen van maart 2014 = -0,28, n=370, alfa = 0,00.

⁴⁰ De enkelvoudige correlatie tussen opkomst en aantal partijen in de raad = -0,39, n=370, alfa = 0,00.

⁴¹ Cronbach's Alfa = 0,62, n=370, en de drie items zijn: minimaal aantal partijen nodig voor meerderheid; aantal partijen in de raad; laagte van de verkiezingsopkomst 2014. Op basis van deze onderlinge samenhang kan een betekenisvolle tel-index worden geconstrueerd.

⁴² Bij deze vier items, Cronbach's Alfa = 0,77, n= 370.

⁴³ Bij het samenstellen van deze tabel is uitgegaan van de index die is gebaseerd op vier items, aangezien deze index een hogere interne consistentie kent.

risico-score (namelijk 5) hebben gekregen, zijn: Oudewater, Renswoude, Rozendaal, Schiermonnikoog⁴⁴, Terschelling, Tubbergen, Vlieland⁴⁵ en West Maas en Waal.

2. Verbanden met Politieke Fragmentatie

Uit de kruistabel 5 komt naar voren dat er een statistisch significante samenhang is tussen de politieke fragmentatie in een gemeente en de mate waarin bestuurders – meestal onder dwang van de gemeenteraad – voor het einde van hun formele termijn hun bestuurlijke mandaat beëindigen. Het blijkt dat wanneer de index voor politieke fragmentatie hoge waarden aanneemt, de kans op het vroegtijdig vertrek van een gemeentebestuurder toeneemt. Deze samenhang berust niet op een schijnverband als gevolg van verschillen tussen de gemeenten in gemeentegrootte.⁴⁶

Tabel 5: Vervroegde terugtrekking van gemeentebestuurders: crises

Hoeveel gemeentebestuurders zijn vervroegd teruggetreden? ⁴⁷	mate politieke fragmentatie ⁴⁸					totaal
	laag	gemiddeld	hoog			
geen een	42%	40%	35%	31%	16%	34%
een of twee	38%	32%	29%	34%	33%	33%
drie of meer	20%	28%	37%	35%	51%	33%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal N	92	95	49	61	73	370

Chi-kwadraat = 24, alfa = 0,00; Contingency Coëfficiënt = + 0,25

Castenmiller en Van Dam becijferen dat in de afgelopen decennia het aantal wethouders dat tussentijds aftreedt, is gestegen van 20% per raadsperiode naar bijna een derde (30%) per raadsperiode.⁴⁹

Indien de politiek-bestuurlijke top veel energie kwijt is met het vinden van compromissen en er veel tijd en energie verloren gaan met het uitonderhandelen van werkbare beleidsvarianten, kan het zijn dat dit ook zijn doorwerking heeft op het (welbevinden van het) ambtelijk apparaat. Uit een meta-analyse van 50 bestuurskrachtmetingen concluderen Roel Wever en Marcel Boogers dat politiek-bestuurlijke stabiliteit van grote betekenis is voor het kunnen door-ontwikkelen van ruimtelijk en strategisch beleid. Bij een bestuurscrisis of een wisseling in de ambtelijke top komen de besluitvormingstrajecten (juist die met externe partijen) stil te liggen.⁵⁰ Dergelijke politiek-bestuurlijke impasses kunnen frustrerend werken. In tabel 6 onderzoeken wij daarom de samenhang van politieke fragmentatie met de mate waarop in het ambtelijk deel van de gemeente ziekteverzuim optreedt.

⁴⁴ In de zomer van 2015 is de burgemeester van Schiermonnikoog teruggetreden wegens een verliefdheid met een ambtelijk ondergeschikte. Inmiddels is de vervanger geïnstalleerd.

⁴⁵ Uit de media is bekend dat burgemeester Haan in de zomer van 2013 wegens een vertrouwensbreuk met de gemeenteraad moest aftreden. Aan dit vroegtijdig aftreden lag een zuiver privé kwestie ten grondslag.

⁴⁶ Indien gemeentegrootte constant wordt gehouden is de partiële correlatie tussen aantal vroegtijdig vertrokken bestuurders en de mate van politieke fragmentatie + 0,18, n=365, alfa = 0,00; Bij een regressie op het aantal vroegtijdig vertrokken bestuurders is de bèta behorend bij de telindex voor politieke fragmentatie + 0,20 (alfa = 0,00) en is de bèta voor inwonertal van de gemeente +0,17 (alfa = 0,01). N=367.

⁴⁷ Deze telling is ontleend aan Bijlage 1, van het proefschrift van Dr. Milo Schoenmaker, *Bestuurlijk Gedonder*, 2011, p. 249-261.

⁴⁸ Hier wordt uiteraard de index gebruikt die is gebaseerd op drie items: lage opkomst, veel partijen in de raad en veel partijen in het college.

⁴⁹ P. Castenmiller en M.J.E.M. van Dam, *Terugtrekkende Wethouders: trendanalyses en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag, 2010.

⁵⁰ Marcel Boogers en Roel Wever, Van bestuurskracht naar bestuurskracht, in: BMC, *De gemeente als innovatie-lab*, juni 2013, pp.13-15.

Tabel 6: -Ziekteverzuim, uitgesplitst naar mate van politieke fragmentatie

Hoe hoog is ziekteverzuim in deze groep gemeenten?	mate van politieke fragmentatie				totaal	
	laag	gemiddeld	hoog			
lager dan 3,8 %	35%	25%	32%	18%	9%	23%
tussen 3,8% en 4,5%	17%	23%	36%	13%	7%	18%
tussen 4,5% en 5%	25%	14%	18%	18%	28%	21%
tussen 5% en 5,8%	10%	20%	7%	28%	28%	20%
hoger dan 5,8%	13%	18%	7%	23%	28%	18%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal N	48	49	28	39	46	210

Ontbrekende waarnemingen = 193; Chi-kwadraat = 34, alfa = 0,00; Contingency Coëfficiënt = + 0,38

Uit tabel 6 komt naar voren dat variatie in de mate van politieke fragmentatie statistisch significant samengaat met een variatie in ziekteverzuim. Deze samenhang houdt in dat hoe hoger de politieke fragmentatie (en de daarmee mogelijk samenhangende onzekerheden in de organisatie), hoe hoger het ziekteverzuim in de ambtelijk organisatie. Deze enkelvoudige samenhang is niet slechts het resultaat van de doorkruisende factor inwonertal.⁵¹

Theoretisch is de relatie tussen de **financiële positie** van de gemeente en de politieke fragmentatie in de gemeenteraad niet geheel eenduidig. Enerzijds kan men stellen dat een balans die niet in evenwicht is⁵² een gemeente dwingt om extra te bezuinigen. Dit leidt dan tot ontevredenheid, protest en de opkomst van nieuwe (deels lokale) lijsten.

Aannemelijker is echter de omgekeerde relatie. Indien een gemeenteraad en ook het college sterk verdeeld is, is het lastig om een stringent begrotingsbeleid te voeren. Dit gebrek aan bestuurlijke consensus leidt er toe dat de gemeente inteert op haar reserves en uiteindelijk – vanwege de **gebrekkige financiële discipline** - de schulden hoog laat oplopen.⁵³ In tabel 7 verkennen we de financiële gevolgen van politieke fragmentatie.

⁵¹ Wanneer inwonertal constant wordt gehouden is de partiële correlatie tussen politieke fragmentatie en ziekteverzuim + 0,21, alfa = 0,02, n=206. Bij een lineaire regressie op ziekteverzuim is de bèta behorend bij de telindex voor politieke fragmentatie + 0,22 (alfa = 0,00) en is de bèta voor inwonertal van de gemeente +0,06 (alfa = 0,38). N=208.

⁵² Bijvoorbeeld als gevolg van tegenvallers in het grondbedrijf doordat er sinds 2008 minder kavels zijn verkocht als waarmee in het exploitatieplan was voorzien.

⁵³ N.P. Mol, *Operationele budgettering in de publieke sector*, SdU, Den Haag, 2006.

Tabel 7: Gemiddelde schuld per inwoner in euro's (2014)

Hoe hoog is gemiddelde schuld per inwoner?	mate van politieke fragmentatie				totaal	
	laag	gemiddeld	hoog			
minder dan 500 euro per inwoner ⁵⁴	34%	21%	16%	20%	9%	21%
tussen de 500 en 1.000 euro p.i.	24%	36%	29%	26%	7%	27%
Tussen de 1.000 en 2.000 euro per jaar	15%	16%	14%	18%	28%	15%
tussen 2.000 en 3.000 euro per jaar	13%	18%	27%	13%	28%	18%
meer dan 3.000 euro per inwoner	14%	9%	14%	23%	28%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal N	92	95	49	61	72	369

Ontbrekende waarnemingen = 34; Chi-kwadraat = 42, alfa = 0,00; Contingency Coëfficiënt = + 0,32

Tabel 7 laat zien dat er een statistisch significante relatie bestaat tussen de mate van politieke fragmentatie enerzijds en schuld per inwoner anderzijds. Wanneer de politieke fragmentatie laag is, is de schuld per inwoner ook laag. Is de politieke fragmentatie daarentegen hoog, is er ook een grotere kans dat de schuld per inwoner hoog uitvalt. Dit verband verdwijnt niet wanneer wordt gecontroleerd voor verschillen in gemeentevang.⁵⁵

Er zijn dus aanwijzingen dat een hoge mate van politieke fragmentatie een eigen bijdrage levert aan verschijnselen zoals: ziekteverzuim, hoogte van de schuld per inwoner en het aantal bestuurders dat vroegtijdig het ambt verlaat. Ten slotte is gekeken naar effecten van politieke fragmentatie op **twee prestatievelden**. Het eerste prestatieveld is gescheiden inzameling van huishoudelijk afval. Het tweede prestatieveld is de mate waarin de gemeente voorop loopt bij de implementatie van eigentijdse ICT.

Tabel 8: Prestatieveld: gescheiden inzameling⁵⁶

Hoe hoog is percentage gescheiden inzameling?	mate van politieke fragmentatie				totaal	
	laag	gemiddeld	hoog			
totaal huishoudelijk afval	61%	59%	59%	56%	50%	57%
wat is percentage hergebruik?	60%	60%	59%	55%	50%	57%
Totaal N	90	91	49	55	68	353

Ontbrekende waarnemingen = 34 respectievelijk 50; correlatiecoëfficiënt = - 0,36.

Tabel 8 toont dat de mate van gescheiden inzameling en hergebruik (een verplicht⁵⁷ prestatieveld van de gemeente) statistisch significant samenhangt met de mate van politieke fragmentatie. Hoe politiek stabiel de gemeente is, hoe beter het deze gemeente lukt om samen met de inwoners een hoge prestatie te leveren op

⁵⁴ In deze eerste categorie zitten ook 43 gemeenten die per inwoner een overschot hebben. Zoals bijvoorbeeld: de gemeenten Wassenaar, Leusden en Brielle.

⁵⁵ Bij constant houding van de omvang van de gemeenten wordt het verband weliswaar wat zwakker, maar nog steeds is de correlatie positief en significant: + 0,23, alfa = 0,00, n=365. Bij een lineaire regressie op schuld in euro's per inwoner is de bèta behorend bij de telindex voor politieke fragmentatie + 0,25 (alfa = 0,00) en is de bèta voor inwonertal van de gemeente +0,17 (alfa = 0,01). N=365.

⁵⁶ De beide indicatoren (percentage gescheiden inzameling en percentage hergebruik) vertonen een hoge onderlinge correlatie (+ 0,92, n=371, alfa = 0,00).

⁵⁷ Zie artikel 10.21, 10.22 en 10.23 van de Wet Milieubeheer.

het vlak van afvalscheiding en hergebruik. Opmerkelijk is dat wanneer de omvang van de gemeenten constant gehouden wordt dit negatieve verband tussen politieke fragmentatie en hergebruik toeneemt.⁵⁸

Tenslotte is er ook een autonoom prestatieveld waarop gemeenten met een relatief hoge mate van politieke fragmentatie het beter doen dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. Dat is de implementatie van **vernieuwingen op het vlak van ICT**. Zie tabel 9.

Tabel 9: Prestatieveld: implementatie nationaal uitvoeringsprogramma ICT⁵⁹

Hoeveel en welk percentage van de bouwstenen is geïmplementeerd?	mate van politieke fragmentatie					totaal
	laag		gemiddeld		hoog	
aantal bouwstenen	8,6	8,7	9	8,9	9,4	8,9
percentage bouwstenen	43%	44%	45%	45%	47%	44%
Totaal N	92	95	49	61	73	370

Ontbrekende waarnemingen = 33. correlatiecoëfficiënt = + 0,25.

Het blijkt uit tabel 9 dat de gemeenten met een grotere politieke fragmentatie, het beter doen bij het implementeren van nieuwe ICT. Dit verband blijft significant, maar wordt zwakker wanneer we controleren voor verschillen in gemeentegrootte.

Kortom, politieke stabiliteit (het ontbreken van hoge waarden op de schaal voor politieke fragmentatie) is een positieve hulpbron. De gemeenten die over deze hulpbron beschikken kennen een geringer verloop aan bestuurders. Ook is er sprake van een lager ziekteverzuim, meer burgerkracht bij het realiseren van gescheiden inzameling en hergebruik, meer betrokkenheid van burgers bij het beleid, en een lagere schuld per inwoner. Anderzijds gaat de hulpbron politieke stabiliteit niet samen met een hoger tempo bij het invoeren van nieuwe ICT-systemen. Tenslotte is het opvallend dat de gemeenten die wat politiek instabieler zijn ook wat minder samenwerken met hun buurgemeenten.⁶⁰

⁵⁸ Bij constant houding van inwonertal is de partiële correlatie tussen politieke fragmentatie en percentage hergebruik -0,44, alfa = 0,00, n=348). Bij een lineaire regressie op percentage hergebruik is de bèta behorend bij de telindex voor politieke fragmentatie - 0,47 (alfa = 0,00) en is de bèta voor inwonertal van de gemeente -0,17 (alfa = 0,00). N=365.

⁵⁹ Beide indicatoren hangen onderling zeer hoog samen en meten hetzelfde verschijnsel.

⁶⁰ De correlatie tussen index voor samenwerkingskracht en die voor politieke fragmentatie is -0,16, alfa = 0,00, n=344. Deze uitkomst is niet verrassend voor diegenen die het werk van Mark Granovetter (1973) kennen. Mark S. Granovetter, The Strength of Weak Ties, in: *The American Journal of Sociology*, jaargang 78, aflevering 6, 1973, pp.1360-1380. Zowel voor het bereiken van overeenstemming als voor het aangaan van samenwerking zijn externe oriëntering en de bereidheid zich extern te binden essentieel. Omgekeerd kan ook worden gesteld dat organisaties die zich kenmerken door interne verdeeldheid het moeilijk hebben met externen een geloofwaardige en duurzame samenwerking aan te gaan.

3. Achtergronden Politieke Fragmentatie

In een eerder rapport⁶¹ is vastgesteld dat het evenwicht tussen gemeentelijke taken enerzijds en hulpbronnen anderzijds niet gelijkmatig over de soorten gemeenten is verdeeld. Het bleek dat wanneer een gemeente **centrumfuncties** moet vervullen voor de buurgemeenten dit meestal leidt tot extra uitgaven. Deze uitgaven liggen deels op het infrastructurele en culturele vlak. Maar centrumgemeenten hebben ook extra uitgaven in het sociale domein, deels als gevolg van een bevolkingstrek vanuit de randgemeenten naar de centrumgemeente.

Behalve het al dan niet vervullen van centrumfuncties bleek ook de **meerkernigheid** tot extra uitgaven en taken te leiden. Als gevolg van fusies in het landelijk gebied neemt het aantal meerkernige gemeenten overigens toe. Vanuit de bevolking is er de druk om in de verspreid liggende dorpen basale gemeentelijke voorzieningen overeind te houden (sporthallen, scholen, dorpshuizen, glasbakken, etc). Ook is er de druk om de relatief weinig frequent gebruikte wegen toch te onderhouden op een niveau zoals de C.R.O.W. dat voorschrijft. Meerkernigheid brengt – volgens veel gemeentebesturen – ook de noodzaak met zich mee om te werken met dorpsraden, buurtbudgetten, dorpschouwen, etc.

De derde en laatste achtergrondfactor die van groot belang is voor de gemeentelijk bestuurskracht is de **inkomenspositie van de bevolking**. In sommige delen van het land liggen de inkomens structureel laag en is de participatiegraad fors beneden het landelijk gemiddelde. Niet alleen wordt er weinig OZB afgedragen maar er wordt ook een fors beroep gedaan op jeugdzorg, Wajong, thuiszorg en de Participatiewet. Op grond van deze drie achtergrondfactoren werden er in het genoemde rapport acht typen gemeenten onderscheiden (zie tabel 10).

Tabel 10; Taakzwaarte sociale domein, uitgesplitst voor acht typen gemeenten⁶²

aantal kernen in gemeente	geen centrumfuncties		wel centrumfuncties		Totaal
	welvarende bevolking	niet welvarende bevolking	welvarende bevolking	niet welvarende bevolking	
een of twee kernen	22,7 (n=64)	26,2 (n=28)	27,4 (n=54)	31,5 (n=73)	28,1 (n=219)
Meer dan twee kernen	23,2 (n=53)	26,4 (n=45)	28,9 (n=13)	30,3 (n=53)	26,5 (n=164)
	22,9 (n=117)	26,3 (n=73)	27,7 (n=67)	30,9 (n=126)	27,1 (n=383)

Tegenover de taken in het sociale domein staan de verschillende hulpbronnen waarover gemeenten kunnen beschikken. De **financiële hulpbronnen** worden vooral gevormd door de inkomsten uit Den Haag (algemene uitkering plus de som van de specifieke uitkeringen). Over het algemeen is het zo dat gemeenten met grotere taken in het sociale domein hiervoor worden gecompenseerd door het verkrijgen van ruimere financiële middelen uit Den Haag. Daarnaast is er ook de opbrengst van de eigen gemeentelijke belastingen (OZB).

⁶¹ *Verborgene Krachten*, t.a.p., 2014.

⁶² De index taakzwaarte sociaal domein heeft als minimale waarde 15 en als maximale waarde 51. Het gemiddelde is 27,1 en de mediaan 26. De verdeling is linksscheef. De standaardafwijking is 5,6. De index is samengesteld uit negen onderling hoog samenhangende items: jeugdwerkloosheid; percentage wajong; percentage ioaw; aantal gebruikers bijstand; aantal langdurige lage inkomens; personen met overgewicht; vroegtijdige schoolverlaters; aantal minima; indicatie voor AWBZ. Zie voor een toelichting: *Verborgene Krachten*, pp.14-15.

Behalve naar de lopende inkomsten en uitgaven, werd in het genoemde onderzoek, *Verbonden Krachten*, ook rekening gehouden met de eventueel aanwezige vrije reserves (dan wel de schuld per inwoner).

Behalve deze financiële hulpbronnen zijn er volgens de onderzoekers ook **maatschappelijke hulpbronnen**. Enerzijds is er de (kritische) betrokkenheid van de burgers bij hun gemeentebestuur. Anderzijds is er de mate van burgerkracht. De verschillen in burgerkracht worden onder meer afgelezen aan de verschillen waarin inwoners van de gemeente aangeven mantelzorg te verrichten.

Ten slotte zijn er twee **organisatorische hulpbronnen**. De eerste organisatorische hulpbron werd ambtenarenkracht genoemd. Het gaat hier onder meer om de mate waarin de gemeente kan beschikken over veel en hoog opgeleide ambtenaren. Ten slotte is er de factor samenwerkingskracht. Deze factor laat zien in welke mate de betreffende gemeente financieel en organisatorisch deelneemt aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De zevende factor waarover een gemeentebestuur eventueel kan beschikken is: **politiek-bestuurlijke stabiliteit**. Indien deze politiek-bestuurlijke stabiliteit laag⁶³ is, zullen we spreken van politieke fragmentatie. Voor de meting maken we gebruik van de index voor politieke fragmentatie zoals deze in de vorige twee delen werd geïntroduceerd.

Tabel 11; Politieke fragmentatie, uitgesplitst voor acht typen gemeenten

aantal kernen in gemeente	geen centrumfuncties		wel centrumfuncties		Totaal
	welvarende bevolking	niet welvarende bevolking	welvarende bevolking	niet welvarende bevolking	
een of twee kernen	9,0 (n=59)	8,0 (n=28)	12,5 (n=53)	12,2 (n=71)	10,8 (n=212)
Meer dan twee kernen	9,5 (n=51)	9,2 (n=45)	11,8 (n=12)	11,1 (n=50)	10,1 (n=158)
	9,2 (n=110)	8,7 (n=73)	12,3 (n=65)	11,7 (n=121)	10,5 (n=370)

Tabel 11 laat zien dat de bestuurlijke stabiliteit in gemeenten zonder centrumfuncties relatief gunstiger is dan die van de gemiddelde Nederlandse gemeente (zie: het tabeltotaal). Juist de gemeenten met centrumfuncties kampen bovengemiddeld met problemen van politiek-bestuurlijke instabiliteit. Deze politiek-bestuurlijke instabiliteit neemt niet af wanneer de bevolking meer welvarend is en de centrumgemeente een meer compacte bebouwing kent.

Uit een regressieanalyse (zie tabel 12) komt naar voren dat er zes achtergrondfactoren zijn die de kans vergroten dat de gemeente politiek-bestuurlijke perikelen kent. De belangrijkste twee factoren hangen samen met **het uitoefenen van centrumfuncties**. Het gaat om de factor omgevingsadressendichtheid (bèta = +0,39) en regionaal klantenpotentieel (bèta = +0,37). In de tweede plaats zijn er twee factoren die samenhangen met **de sociale zwakte** van de betreffende gemeente. Hoe meer voortijdige schoolverlaters (bèta = +0,26) en hoe minder bedrijfsvestigingen per 1.000 inwoners (bèta = -0,18), hoe groter de kans op politiek-bestuurlijke instabiliteit.

⁶³ Een lage politiek-bestuurlijke stabiliteit wil zeggen dat deze gemeente meer dan een standaarddeviatie beneden het rekenkundig gemiddelde scoort.

In de derde plaats zijn er twee variabelen die betrekking hebben op de **bestuurlijke structuur**.

Meerkernigheid draagt significant bij aan bestuurlijke perikelen ($\beta = +0,22$). Dit is bestuurskundig goed te verklaren omdat meerkernigheid aanleiding kan geven tot binnengemeentelijke rivaliteit (vroeger ook wel “*dorpisme*” genoemd). Opvallend is dat gemeentegrootte een dempend effect heeft op politiek-bestuurlijke perikelen ($\beta = -0,25$).

Tabel 12: Achtergronden bij politiek-bestuurlijke instabiliteit (op basis regressie)

Regressoren voor politiek-bestuurlijke instabiliteit	β	t-waarde	alfa
1. omgevingsadressendichtheid	+0,39	6	0,00
2. regionaal klantpotentieel	+0,38	7,3	0,00
3. percentage voortijdig schoolverlaters	+0,26	5,9	0,00
4. inwonertal	-0,25	4,2	0,00
5. aantal kernen met meer dan 500 adressen	+0,22	5,3	0,00
6. aantal bedrijven per 1.000 inwoners	-0,18	4,5	0,00

R-kwadraat = 0,6, F = 91, n=360, alfa = 0,00

Waar bij het verklaren van de verschillen in taakzwaarte tussen gemeenten de welvaart van de bevolking een erg belangrijke factor bleek te zijn (zie tabel 10), is de hoogte van het inkomen van de bevolking van geen betekenis bij het verklaren van verschillen in de politieke fragmentatie. Politieke fragmentatie hangt positief samen met centrumfuncties, meerkernigheid en een zwakke sociale structuur (blijkend uit veel schoolverlaters, weinig bedrijven (MKB) per 1.000 inwoners en veel inkomende kooplustigen uit de buurgemeenten). Het blijkt dat gemeentegrootte – onder constant houding van de andere vijf regressoren⁶⁴ - hier een dempend effect heeft.

⁶⁴ De enkelvoudige correlatie tussen politiek-bestuurlijke instabiliteit en gemeentegrootte is wel positief en krachtig: Correlatie coëfficiënt = 0,43, n=368, alfa = 0,00)

Lijst van geraadpleegde literatuur

Abma, K, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012

Andeweg, Rudy B., Coalition Politics in the Netherlands: from accommodation to politicization, in: *Acta Politica*, jaargang 43, aflevering 2/3, 2008, pp.254-277.

Boogers, Marcel en Roel Wever, Van bestuurskracht naar bestuurskracht, in: BMC, *De gemeente als innovatielab*, juni 2013, pp. 13-15;

Boogers, Marcel, Bas Denters en Maurits Sanders, Effecten van regionaal bestuur. Enschede, Universiteit Twente, 2015.

Bovens, Mark, Gijs Jan Brandsma en Dick Thesingh, Political death and survival in the Netherlands: explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010, in: *Acta Politica*, jaargang 50, aflevering 2, 2015, pp.127-150.

Broeksteeg, J.L.W., Een bestuurlijke artikel-12-regeling, in *Gemeentestem*, 2009, 7314, pp.147-157.

Carrington, K., Decision Making, Open System and Nonequilibrium. In: Rabin, J. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: A-J*; CRC Press, 2003, pp 328-332.

Castenmiller P. en M.J.E.M. van Dam, *Terugtrekkende Wethouders: trendanalyses en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag, 2010.

Dalton, Russel J., The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences. In: *Comparative Political Studies*, Volume 41 Number 7, July 2008.

Dam, Marcel van, Vertrek van wethouders is geen bestuurlijk probleem, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2012, pp. 11-15.

Derksen, Wim, *Institutionele normen in het openbaar bestuur*, oratie, Leiden, 1990.

Granovetter, Mark S., The Strength of Weak Ties, in: *The American Journal of Sociology*, jaargang 78, aflevering 6, 1973, pp.1360-1380.

Kan, Juriaan van, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer, *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Nijmegen/Winsum, 2014.

Korsten, A.F.A., Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jaargang 36, aflevering 3, 2010, pp.10-30.

Lunsing, Jan R., *De Kloof*, Lemma, Den Haag, 2015.

Mol, N.P., *Operationele budgettering in de publieke sector*, SdU, Den Haag, 2006.

Reybrouck, David van, *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam, 2014

Schoemaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, (Maastricht, 2011).

Toonen, Theo, Marcel van Dam, Mariette Glim, Guido Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998

Zwol, R. van, Economie vraagt om snel en wendbaar bestuur, *Binnenlands Bestuur*, 2015, week 23, pp 18 – 21.

Bijlage A **Deelnemers Expertmeeting**

- De heer drs. H.H. Apotheker, burgemeester Súdwest Fryslân
- De heer mr. C. Bijl, burgemeester Emmen
- De heer D.W. de Cloe, oud-burgemeester
- Mevrouw dr. M.L. van Genugten, RadboudUniversiteit Nijmegen
- De heer dr. L. Schaap, Universiteit Tilburg
- De heer mr. K.F. Schuiling, burgemeester Den Helder
- De heer dr. J. Smits, Arena Consulting
- De heer drs. J.B. Waaijer, waarnemend burgemeester Oegstgeest

- De heer drs. P. Guldmond, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- De heer drs. R. Brouwer, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- De heer dr. M. Herweijer, RadboudUniversiteit Nijmegen
- De heer dr. J. Lunsing, Stibabo
- De heer dr. M. van Dam
- Mevrouw T. van den Berg, MA, PBLQ
- De heer dr. P. Castenmiller, PBLQ
- Mevrouw F. de Waard, PBLQ