

# De kracht van middel groot

Groenboek voor de discussie over het openbaar bestuur van de toekomst





Dit is een uitgave van het Platform Middelgrote Gemeenten  
Oktober 2012

Platform Middelgrote Gemeenten  
Postbus 513  
3700 AM Zeist  
Telefoon: 14 030  
E-mail: [middelgrotegemeenten@zeist.nl](mailto:middelgrotegemeenten@zeist.nl)  
[www.middelgrotegemeenten.nl](http://www.middelgrotegemeenten.nl)



## **‘De kracht van middelgroot’**

*Groenboek voor de discussie over het openbaar  
bestuur van de toekomst*

# 1 Voorwoord

Het Platform Middelgrote Gemeenten (PMG) levert al ruim 10 jaar een bijdrage aan de discussie over de toekomst van het openbaar bestuur (zie [www.middelgrotegemeenten.nl](http://www.middelgrotegemeenten.nl)). Met dit groenboek willen de leden van het platform dat opnieuw doen, voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer in september 2012 en het daarna te vormen nieuwe kabinet.

Het “Groenboek de kracht van middelgroot” is geschreven vanuit het zelfbewustzijn dat middelgrote gemeenten iets eigens en waardevols te bieden hebben voor het openbaar bestuur. Hun kracht is niet dat zij de ideale maat hebben, maar dat zij door hun geheel aan eigenschappen een goede schakel zijn tussen grote en kleine gemeenten en bijdragen aan de vernieuwing van het openbare bestuur als geheel. Ze zijn nabij, verbindend, innovatief, lenig en doelmatig. Door middel van voorbeelden en cijfermateriaal worden deze eigenschappen toegelicht.

Met het Groenboek wil het platform de discussie aangaan over de toekomst van het openbaar bestuur met de VNG, de fracties en commissies in de nieuwe Tweede Kamer, het ministerie van BZK, andere gemeenten en iedereen die zich betrokken voelt. Hierbij bouwt het platform voort op de contacten die afgelopen jaren al zijn gelegd en wil het nieuwe contacten aangaan. Het uiteindelijke doel is de kracht van middelgrote gemeenten ten volle benutten in het openbaar bestuur van de toekomst.

Koos Janssen, voorzitter PMG, burgemeester gemeente Zeist

## 2 De toekomst voor middelgroot

### Forse veranderopgave in krappe tijden

Het zijn krappe tijden voor de meeste burgers in Nederland. De koopkracht staat onder druk en perspectief op korte termijnverbetering zit er niet in. Van links tot rechts zijn de politieke partijen het eens dat de overheid zelf ook de broekriem moet aanhalen. De overheid zal daarom in de komende jaren met relatief minder geld zijn taken moeten uitvoeren. Tegelijk wordt van de overheid veel verwacht: behoud van voorzieningen en maatschappelijk draagvlak en het in gang zetten van de hervormingen die nodig zijn. Dit is een forse veranderopgave.

Voor gemeenten is vooral de veranderopgave op het sociale domein groot. Binnen het openbaar bestuur krijgen zij een steeds grotere rol. Ook hierover zijn politieke partijen het eens: de decentralisatie van taken naar gemeenten op het sociale domein moet doorgaan. Gemeenten krijgen deze extra verantwoordelijkheid in een tijd dat de economische en sociale stijging van veel mensen stagneert en sociale verbanden onder druk staan. De krappe tijden en forse veranderopgave gelden voor alle gemeenten.

### Middelgroot als drager van verandering

Voor middelgrote gemeenten geldt dat zij in sociale problematiek in veel opzichten niet onderdoen voor grote gemeenten en tegelijkertijd op sociaal domein ook een regionale rol vervullen.

Waar middelgrote gemeenten verschillen van grote gemeenten is dat zij hun opgaven met een relatief eenvoudiger organisatie en relatief minder middelen moeten uitvoeren. Daarin slagen zij, maar de spanning tussen opgaven en middelen neemt wel toe. Middelgrote gemeenten heroverwegen daarom hun rol, hun manier van organiseren en samenwerken en hun uitgaven.

De regionale oriëntatie houden zij overeind, zoals blijkt uit de rol van middelgrote gemeenten in het oppakken van nieuwe taken. Zij bundelen hun kracht met anderen. Zo zijn ze niet alleen een schakel tussen grote en kleine gemeenten, maar ook tussen stad en platteland en tussen gemeenten en andere overheden zoals het Rijk en provincies. Ze zijn groot genoeg om met grote gemeenten een regionale rol te vervullen en klein genoeg om benaderbaar en vertrouwd te zijn voor kleine gemeenten en oog te hebben voor lokale gemeenschappen.

De leden van het Platform Middelgrote Gemeenten verwachten dat de regionale rol, die zij nu al vervullen in taken en voorzieningen, de komende jaren verder zal groeien. Meer nog dan bestuurskracht – wat een statisch begrip is – zijn gemeenten nodig die drager kunnen zijn van de veranderopgaven van het openbaar bestuur en goed voeling houden met de veranderingen in hun omgeving. Nabijheid, verbinding, innovativiteit, flexibiliteit en efficiëntie zijn de sleutelbegrippen voor een openbaar bestuur dat zichzelf wil vernieuwen, naar binnen en naar buiten. Juist op de combinatie van deze onderdelen hebben middelgrote gemeenten kracht. Geen exclusieve en uitsluitende kracht, maar kracht die in de samenwerking met andere partijen maatschappelijke verandering tot stand brengt.

### 3 De kracht van middelgroot

#### 1) DICHTBIJ

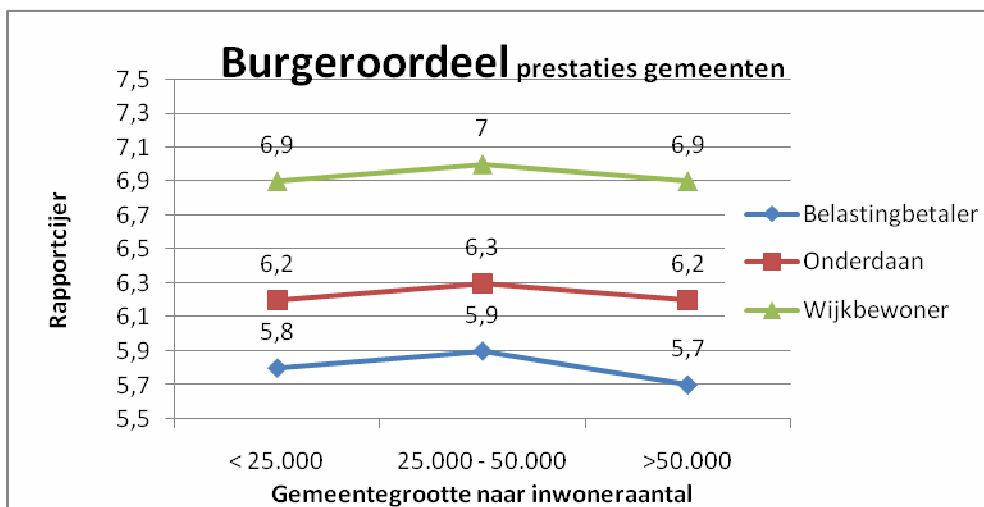
- Burger
- Bedrijf
- Ambtenaar
- Bestuurder

#### Dichtbij

In het denken over de toekomst van het openbaar bestuur is de schaal van organiseren een belangrijk thema. Bestuurskracht en financiële kracht, vermindering van bestuurlijke drukte en vergroting van efficiëntie zijn de motieven voor het steeds meer denken in termen van regio's en grote gemeenten en uniformiteit. Op terreinen als veiligheid en toezicht (RUD's) krijgt dit ook snel vorm.

Centralisatie, opschaling en uniformiteit kunnen voordelen bieden, maar als het gaat om het bieden van voorzieningen op maat en het vergroten van de eigen kracht en betrokkenheid van burgers heeft het juist nadelen. De afstand tot die burgers wordt immers groter. Middelgroot heeft als voordeel dat "de menselijke maat" nog aanwezig is, zowel intern als in het contact met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. "Klanten" zijn geen nummer, maar personen die je kent en als er snel iets moet gebeuren zijn de bestuurlijke en ambtelijke lijnen kort genoeg om dat te realiseren. Tegelijkertijd hebben middelgrote gemeenten een dusdanig voorzieningenniveau dat hun burgers daar tevreden over zijn en niet direct naar 'de grote stad' hoeven.

"Dichtbij zijn" is een kwalitatief gegeven en heeft vooral met gevoel en ervaring te maken. In de oordelen van burgers en bedrijven over de gemeentelijke dienstverlening is daar iets van terug te zien. In onderzoek van "waar staat je gemeente" over burgeroordelen over de prestaties van gemeenten, presteren middelgrote gemeenten beter dan kleine en grote gemeenten op de burgerrollen 'onderdaan', 'wijkbewoner' en 'belastingbetaler'. In onderstaande figuur zijn de rapportcijfers die burgers geven aan hun gemeente weergegeven.



Figuur 1 Waarstaajegemeente.nl Burgerrollen najaar 2011

De burger als wijkbewoner heeft behoefte aan een prettige en schone leefomgeving, met voldoende voorzieningen. Zo zijn burgers in middelgrote gemeenten bovengemiddeld positief over het aantal winkels in hun directe leefomgeving, het onderhoud van wegen, paden, pleintjes en openbaar groen en over het geheel aan sportvoorzieningen in de gemeente.

De burger als 'onderdaan' heeft behoefte aan orde en gezag. Burgers oordelen over de wijze waarop gemeenten bijdragen aan de (sociale) veiligheid en hoe de gemeente reageert op meldingen, klachten en bezwaren. Burgers in middelgrote gemeenten zijn meer tevreden over de manier waarop de gemeente reageert op klachten en meldingen over onveiligheid en overlast in de buurt. Daarnaast vinden zij dat de middelgrote gemeente, beter dan grote of kleine gemeente, de regels goed controleert en handhaaft.

De burger als belastingbetaler hecht belang aan een gemeente die verantwoordelijk met belastinggeld omgaat. Gemeenten moeten belastinggeld effectief en efficiënt gebruiken. Uitgeven aan zaken waarvoor het geld is bedoeld en op een verantwoorde wijze. Op de vraag: 'vindt u dat uw gemeente voldoende doet voor het belastinggeld dat u aan de gemeente betaalt?', scoren middelgrote gemeenten gemiddeld hoger<sup>1</sup>. Als wordt ingezoomd op specifieke onderdelen van de kwaliteit van dienstverlening, scoren middelgrote gemeenten goed als het gaat om concrete onderwerpen als beperkte wachttijden, relatief weinig klachten over de dienstverlening<sup>2</sup> en goed betalingsgedrag aan bedrijven<sup>3</sup>.

"Dichtbij zijn" heeft ook te maken met het tot stand brengen van de 'participatiesamenleving'. Het voordeel van middelgroot is dat sturing gebeurt in een relatief 'kleine' overzichtelijke organisatie en overzichtelijke en kenbare samenleving. Een goed voorbeeld van een succesvolle aanpak waarbij de 'participatiesamenleving' wordt vormgegeven is parkmanagement in de gemeente Coevorden.

#### **Casus: Park Management Coevorden (PMC)**

*In 2007 had de Industriële Vereniging Coevorden (IVC) behoefte aan een parkmanager. Deze functie werd steeds vrijwillig ingevuld door een ondernemer. Er waren echter te veel werkzaamheden, welke onmogelijk door een vrijwilliger opgepakt konden worden. De gemeente Coevorden wenste op dat moment een nauwere samenwerking met werkgevers om mensen met een uitkering beter te kunnen uitplaatsen. De parkmanager kon daar voor de gemeente een verbindende rol vervullen.*

*Op basis van een sociaal contract met PMC heeft de gemeente Coevorden de toezegging gedaan om gedurende een periode van drie jaar de loonkosten van de parkmanager te bekostigen. Als tegenprestatie heeft de parkmanager gedurende de periode van het contract 39 personen uitgeplaatst bij werkgevers die zijn aangesloten bij het parkmanagement.*

*Als gevolg van het sociaal contract maken ondernemers vanaf 2009 gebruik van het Arbeidstoeleidingscentrum "de Bentheimer" van de gemeente Coevorden. Voorbeelden hiervan zijn het versturen van mailingen, administratieve werkzaamheden en het opruimen van zwerfvuil op de industrieterreinen. Het parkmanagement wordt professioneel opgepakt en dit levert zakelijk voordeel op voor de Coevorder ondernemers. Denk bijvoorbeeld aan het gezamenlijk inkopen van energie. Door de parkmanager worden ook scholing, vacatures en mobiliteit onder de aandacht gebracht bij de leden van het PMC.*

<sup>1</sup> NB categorisering gemeentegrootten CBS ea wijken af van definitie PMG (PMG- middelgroot is 30.000 – 80.000)

<sup>2</sup> Bron: *Klantoordeel Waarstaatjegemeente.nl 2011*

<sup>3</sup> Midden- en Kleinbedrijf (2012) *ranking betalingsgedrag gemeenten*

## 2) VERBINDEND



### Verbindend

Gemeenten hebben elkaar nodig in het reageren op en vormgeven van maatschappelijke ontwikkelingen en toekomstige taken. Alle gemeenten, van klein tot G4, nemen daarom deel aan verschillende samenwerkingsverbanden. Dit is nodig omdat de arbeidsmarkt, woningmarkt en onderwijsmarkt een sterk regionaal karakter vertonen<sup>4</sup>. Middelgrote gemeenten leveren actief hun bijdrage aan regionale samenwerking en zijn daarin verbindend tussen grote en kleine gemeenten.

Voor kleine gemeenten zijn middelgrote gemeenten minder 'bedreigend'. Middelgroot sluit in cultuur beter aan bij kleine gemeenten, terwijl de voorzieningen die in kleine gemeenten ontbreken vaak wel aanwezig zijn. Middelgrote gemeenten kunnen hierdoor een brug slaan tussen 'groot' en 'klein' en zorgen dat waar regionale samenwerking nodig is, deze makkelijker tot stand komt. Middelgroot zorgt dan voor de 'checks and balances'<sup>5</sup>.

Middelgroot weet wat zij zelf op kan pakken, maar ook waar de grenzen liggen. Middelgroot maakt in bepaalde situaties gebruik van de expertise van grote gemeenten en/of de schaalvoordelen die grote gemeenten of de regio hen kunnen bieden. Voorbeelden hiervan zijn de inkoop van standaardproducten en diensten, het zaken doen met grote maatschappelijke instellingen en bedrijven, 'internationale acquisitie' en '(politieke) (inter)nationale stem laten horen'.

Het verbindend zijn van middelgrote gemeenten beperkt zich niet tot andere gemeenten, maar ook tot provincies en het Rijk en andere maatschappelijke partijen. Een goed voorbeeld is de aanpak die de gemeente Doetinchem heeft gekozen om met het bedrijfsleven sociaaleconomische afspraken te maken.

#### **Casus: Pilot sociaal economische afspraken Doetinchem**

Doetinchem werkt nauw samen met haar bedrijfsleven. Zo is de economische visie met een actieplan gezamenlijk opgesteld. De kracht van de samenwerking ligt in de combinatie van wederzijdse belangen en verantwoordelijkheden. Het Doetinchemse bedrijfsleven neemt haar maatschappelijke verantwoordelijkheid door zoveel mogelijk Doetinchemse werkzoekenden op vacatures te plaatsen. De gemeente creëert een win-win situatie door te ondersteunen met onder andere loondispensatie en premiekortingen. Op dit moment loopt een pilot waarbij bedrijven actief worden benaderd om werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen.

## 3) INNOVATIEF



### Innovatief

Het openbaar bestuur moet zich de komende jaren vernieuwen om effectief te kunnen blijven en zijn legitimiteit te behouden. Dit vraagt om innovatieve gemeenten.

Innovatieve gemeenten zijn in staat zichzelf te vernieuwen en in te spelen op de ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen die zich nu voordoen<sup>6</sup>. Zij zijn betrokken bij veel experimenten en lopen vaak voorop in het aanpassen van hun beleid en organisatie. Middelgrote gemeenten hebben de mogelijkheid en moed om te experimenteren met nieuwe methoden van beleid maken. Een voorbeeld hiervan is de bezuinigingsdialoog die in de gemeente Zeist heeft plaatsgevonden. Bij dit traject participeren burgers en maatschappelijke partijen in beleid en uitvoering.

<sup>4</sup> Atlas voor gemeenten (2012) *Naar een optimale gemeentegrootte*

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK naar samenwerking in centrumgemeentenconstructies, "samenwerken is evenwichtskunst", 2011

<sup>6</sup> Platform Middelgrote Gemeenten (2010) *Middelgroot in een nieuw krachtenveld*



**Casus: Bezuinigen in Zeist**

De gemeente Zeist heeft ervoor gekozen om burgers en maatschappelijke instellingen te betrekken bij keuzes waar en hoe te bezuinigen. Het was een duik in het diepe, maar het betrekken van anderen heeft resultaat opgeleverd: er zijn concrete voorstellen ontwikkeld, die door de gemeente ook zijn benut in gemaakte keuzes. Bijkomend voordeel is dat deze keuzes op draagvlak kunnen rekenen en een waardevol kennis- en relatienetwerk is opgebouwd voor de toekomst.

Een voordeel van middelgroot is dat de organisatie klein en overzichtelijk genoeg is om flexibel de eigen ambtenaren in te kunnen zetten. Zij zijn niet 'verkokerd' en hebben veel bestuurlijke en ambtelijke ruimte om eigen initiatief te nemen. Dit oefent ook aantrekkingskracht uit op jonge academici. Door de mogelijkheid breed te werken, eigen initiatief te nemen en invloed uit te oefenen, zijn middelgrote gemeenten een interessante werkgever voor deze mensen.

Middelgrote gemeenten kennen ook hun grenzen als het gaat om innovatie. Voor zaken als citymarketing en internationale acquisitie van innovatieve bedrijven zijn regio's of grotere steden nodig.

Op gebieden als ICT kiezen middelgrote gemeenten vaak de rol van 'slimme volger'. Het eerste initiatief en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen wordt aan grote gemeenten overgelaten, waarna middelgrote gemeenten aanhaken om de uitrol van effectief gebleken innovaties te ondersteunen.

Op het sociale domein zijn middelgrote gemeenten overtuigd van hun eigen kracht en innovativiteit. In de begeleiding naar werk is het een voordeel dat hun interne lijnen en de lijnen met werkgevers kort zijn. Dat voordeel wordt nog sterker bij het implementeren van de benadering van "Werken naar vermogen".

De grootste gemeenten hebben relatief de meeste moeite hun uitstroom op niveau te brengen:

**Aandeel bijstandontvangers 2009 dat in 2010 werk vond**

Gemeentegrootte	Gem. % uitstroom
minder dan 5 000 inwoners	24,0
5 000 tot 10 000 inwoners	8,6
10 000 tot 20 000 inwoners	11,0
20 000 tot 50 000 inwoners	9,8
50 000 tot 100 000 inwoners	9,7
100 000 tot 150 000 inwoners	9,4
150 000 tot 250 000 inwoners	9,4
250 000 inwoners of meer	6,8
<b>Nederland gemiddeld</b>	<b>8,9</b>

Tabel 1 Cijfers CBS januari 2012

Naar de toekomst toe verwachten middelgrote gemeenten dat bij de begeleiding naar werk hun regionale rol sterker wordt. Kleine gemeenten zoeken nu snel het regionale niveau op om nieuw beleid en nieuwe taken uit te kunnen voeren. Middelgrote gemeenten hebben nog de schaal om veel zelf op te pakken en vanuit deze kracht innovatie in de dienstverlening met anderen tot stand te brengen.

#### 4) FLEXIBEL



### Flexibel

Een belangrijk vereiste voor de verandering die het openbaar bestuur moet doormaken is flexibiliteit van de organisatie. Middelgrote gemeenten bezitten deze flexibiliteit, omdat hun organisaties nog overzichtelijk genoeg zijn om 'snel te kunnen schakelen', zowel intern als extern.

Middelgroot heeft een kleinere, minder ingewikkelde en minder gelaagde organisatiestructuur dan een grote gemeente. Hierdoor kunnen korte lijnen tussen bestuur, ambtenarij en burger/bedrijf worden benut en kan efficiënter worden gewerkt.

Een overzichtelijkere organisatie betekent minder overleggen, minder lagen en eenvoudigere afstemming, waardoor nieuw beleid, besluiten en projecten vaak sneller tot stand komen dan bij grote gemeenten. Waar bij een grote gemeente bij de voorbereiding van sociale zekerheid, jeugdbeleid en welzijn nieuwe stijl of het oprichten van een Regionale omgevingsdienst al gauw tien mensen of meer vanuit meerdere afdelingen aan tafel zitten, blijft dit bij middelgroot beperkt tot enkele mensen van één of twee afdelingen. Waar grote gemeenten verschillende diensten, directies of afdelingen bij elkaar moeten gaan brengen in het kader van de drie decentralisaties, bevindt zich dat in middelgrote gemeenten al in één directie of afdeling. Dat maakt niet dat de afstemming altijd beter is, makkelijker is het wel en sneller gaat het ook.

Het voordeel van een overzichtelijke organisatie geldt ook in de contacten met externe partijen. Ondernemers hechten veel waarde aan snel zaken kunnen doen, of het nu is over investeringsbeslissingen of het plaatsen van mensen in het kader van "Werken naar vermogen". Om deze reden hebben veel bedrijven, ook grote, een voorkeur voor middelgrote gemeenten. Een goed voorbeeld daarvan is de keuze van Fokker om zich te vestigen in Papendrecht.

#### **Casus: Fokker en Papendrecht**

*In november startte vliegtuigfabrikant Fokker Aerostructures een bid book proces voor het kiezen van een locatie voor de JSF fabriek. De keus is uiteindelijk gevallen op Papendrecht.*

*'Korte lijnen hebben gemaakt dat we de opdracht hebben binnengehaald. We kunnen vertrouwelijke relaties opbouwen met bedrijven, we kennen elkaar. Wij hebben ondernemerschap in de genen, en ook nog op een schaal dat je het kunt overzien. We hebben geen ambtenarenapparaat dat verkokerd is en kunnen daardoor zaken écht integraal oppakken en, als de situatie daar om vraagt, snel en flexibel handelen'.*

**5) EFFICIËNT**

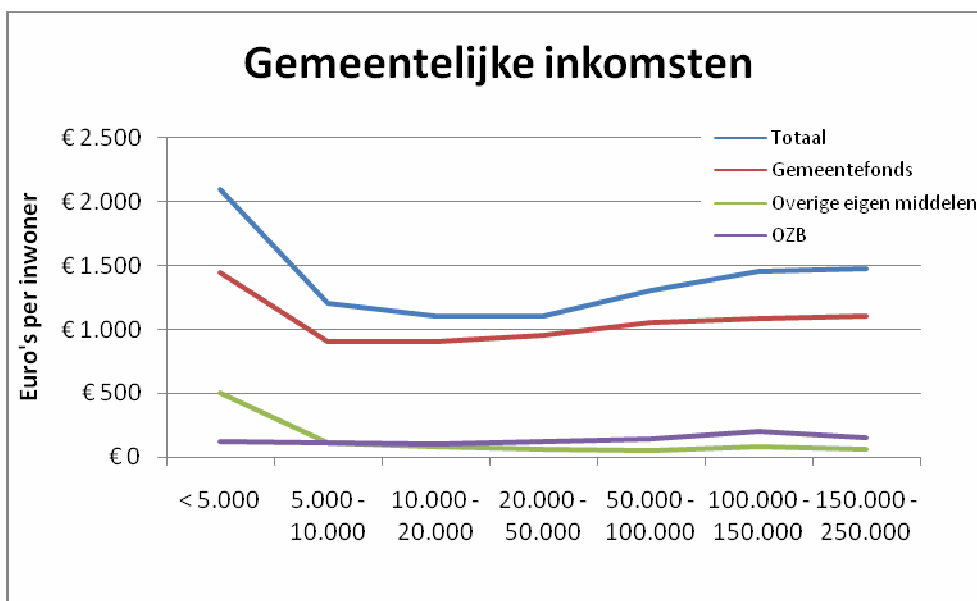


**Efficiënt**

Er wordt de komende periode veel verwacht qua gemeenten, zowel van de rijksoverheid als burgers, terwijl de beschikbare middelen onder druk staan. Het is dus nodig efficiënte organisaties te hebben. 'Meer met minder' is een veel gehoorde kreet. Middelgrote gemeenten zijn efficiënt: hun inkomsten en uitgaven per inwoner liggen lager dan gemiddeld, terwijl uit de scores over de kwaliteit van dienstverlening blijkt dat het daar niet ten koste van

gaat.

De inkomsten van gemeenten vertonen een U-curve: de allerkleinste en de allergrootste gemeenten ontvangen per inwoner de grootste uitkering vanuit het gemeentefonds.



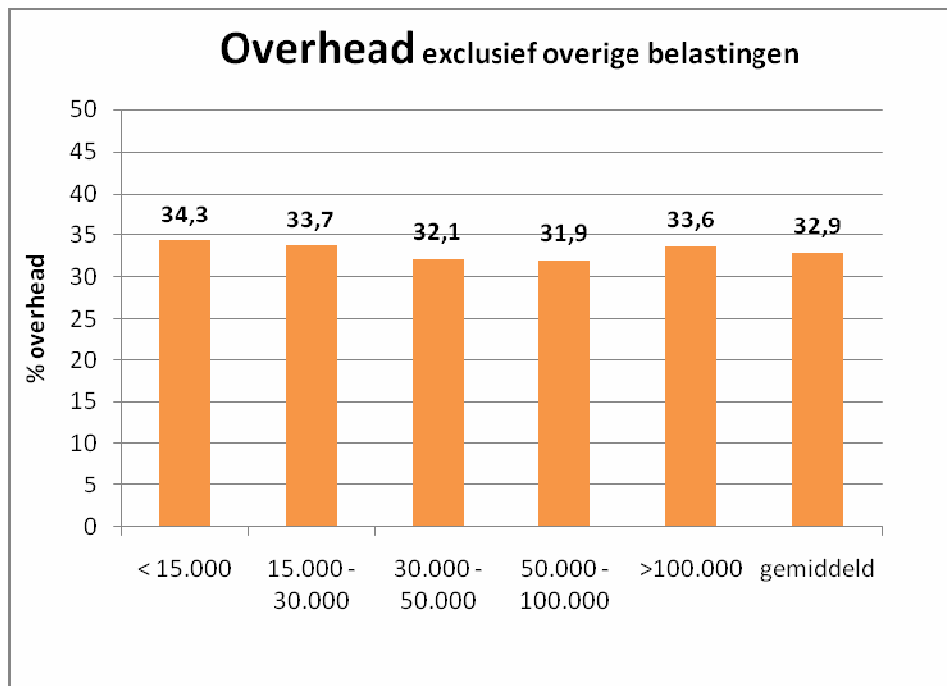
*Figuur 2 Benchmark ambtelijk apparaat 2010*

Bovenstaande figuur laat zien dat - los van de allerkleinste gemeenten – de inkomsten per inwoner uit OZB en overige eigen middelen een minder duidelijk verschil laat zien. Wat nog ontbreekt in bovenstaande figuur zijn de specifieke uitkeringen, die gemeenten van het rijk ontvangen voor specifieke taken. De verschillen daarin per gemeente zijn te groot om dit eenvoudig in één figuur te laten zien, maar het overgrote deel van specifieke uitkeringen gaat naar 100.000+ gemeenten. Voorbeelden zijn de brede doeluitkeringen (BDU) die afgelopen perioden in het kader van het grotestedenbeleid zijn gedaan en de uitkeringen voor taken die aan een centrumgemeente zijn toebedeeld (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, registratie van voortijdig schoolverlaten).

Minder inkomsten per inwoner betekent in de praktijk ook dat middelgrote gemeenten minder uitgaven per inwoner. Uitgangspunt voor gemeenten is immers dat hun baten en lasten in evenwicht zijn.

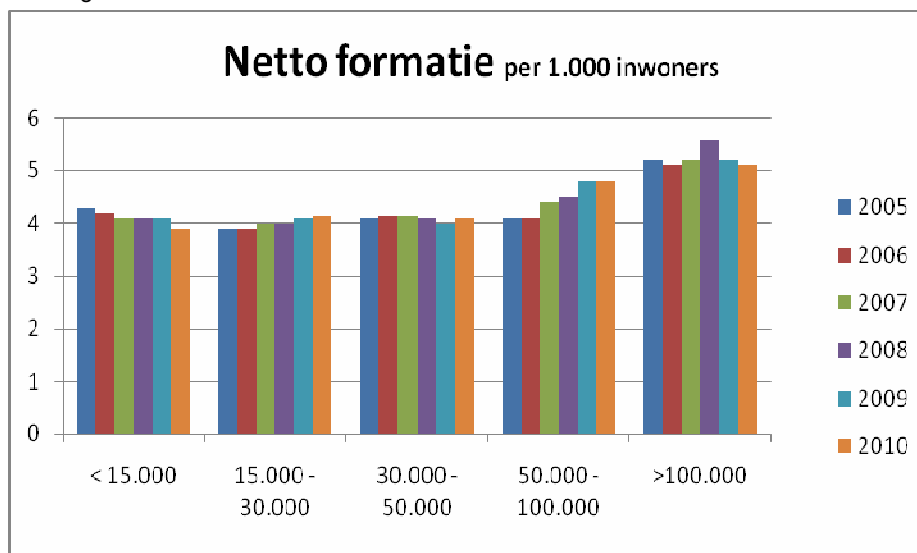
De beperktere uitgaven van middelgrote gemeenten gaan niet ten koste van de kwaliteit van dienstverlening; daar doet middelgroot niet onder. Waar middelgroot de geringere uitgaven deels op realiseert is geringere uitgaven voor personeel en overhead.

Gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners hebben het laagste percentage staf en ondersteuning.



Figuur 3 Benchmark ambtelijk apparaat 2010

Daarnaast wordt vaak aangenomen dat middelgrote gemeenten ook op het aantal ambtenaren per 1.000 inwoners goed scoren. Dit beeld is door de jaren heen bijgesteld doordat kleinere gemeenten (<15.000) minder FTE in de netto formatie hebben opgenomen en dat middelgrote gemeenten (15.000-30.000 en 50.000-100.00) groter worden in omvang.



Figuur 4 Benchmark ambtelijk apparaat 2010<sup>7</sup>

De geringere inkomsten van middelgrote gemeenten gaan niet ten koste van de financiële kracht. Middelgrote gemeenten scoren relatief goed op indicatoren als (meerjarig) begrotingssaldo en weerstandscapaciteit. In de provinciale overzichten die er zijn met deze indicatoren, bevinden middelgrote gemeenten zich voor het merendeel in het bovenste deel van de rankings.

<sup>7</sup> Netto formatie: formatie gecorrigeerd voor taken die gemeenten kunnen verzelfstandigen, uitbesteden of via een gemeenschappelijke regeling kunnen uitvoeren

## 4 De toekomst in met middelgroot!

De toekomst voor het openbaar bestuur in Nederland is onzeker. Dat het moet en zal veranderen is echter voor alle betrokkenen duidelijk. In het regeerakkoord lijkt opschaling naar gemeenten met meer dan 100.000 inwoners een doel op zich te worden. Middelgrote gemeenten kijken met zelfvertrouwen naar de toekomst. Ze hebben de kenmerken die nodig zijn voor verandering (dichtbij, verbindend, innovatief, flexibel en efficiënt). Juist de combinatie van deze kenmerken van één gemeentelijke organisatie, maakt de onderscheidende kracht van middelgrote gemeenten. Middelgrote gemeenten stappen daarom niet voor niets samen met hun partners de toekomst in, met het motto: *'Middelgroot als drager voor verandering'*.

Middelgroot wil met haar geheel aan onderscheidende kenmerken graag meerwaarde bieden naar burgers en bedrijven, kleine en grote gemeenten, en het openbaar bestuur als geheel. Met deze constructieve grondtoon willen middelgrote gemeenten vijf statements plaatsen in de discussie over het openbaar bestuur en de samenleving van de toekomst:

1. 'Pas op met opschaling, je verliest meer dan je lief is'
2. 'Vergeet bij herverdeling van het gemeentefonds niet de toenemende regionale rol van middelgrote gemeenten'
3. 'Geef middelgroot financieel en beleidsmatig de ruimte om bij de implementatie van nieuwe taken een pioniersrol te vervullen'
4. 'De kracht van middelgroot is onderscheidend, maar niet alle gemeenten moeten middelgroot worden: verandering gedijd bij diversiteit.'

In onderstaande paragrafen zijn deze statements verder uitgewerkt:

### 1. Schaalvergroting is niet per sé 'goed'

Schaalvergroting is niet altijd goed en kan bij grote stappen leiden tot verlies aan flexibiliteit, efficiëntie, verbinding, nabijheid en innovativiteit. Zo is het maar de vraag of de opschaling op het terrein van veiligheid en RUD-vorming op regionaal niveau, de voordelen gaat opleveren die we ervan verwachten. Voor een aantal middelgrote gemeenten gaan de kosten duidelijk omhoog, terwijl de meerwaarde aan kwaliteit onduidelijk is. Voorkomen moet worden dat geld gaat zitten in het opbouwen en in stand houden van nieuwe organisaties. Uit onderzoek blijkt dat gemeentelijke herindeling (nog) niet aantoonbaar leidt tot besparingen op lokale uitgaven<sup>8</sup> of dat opschaling leidt tot efficiëntere organisaties en kwaliteitsverbetering<sup>9</sup>. Niet alleen in het denken heeft schaalvergroting een prominente plaats, ook in de wijze van financiering van gemeenten zijn er (perverse) prikkels om groot te worden.

### 2. Gemeentefonds kent een perverse financiële prikkel, de toenemende regionale rol van middelgrote gemeenten is onderbelicht

Perverse prikkels ontstaan als de financiering van gemeenten afhankelijk is van absolute inwoner aantallen waarbij grote gemeenten een hogere uitkering ontvangen dan middelgrote gemeenten. Een voorbeeld waaruit dit blijkt is van een middelgrote gemeente die voorstelde een gevangenis te laten bouwen om zo kunstmatig boven de 60.000 inwoners uit te komen. Hiermee zou de gemeente recht kunnen krijgen op financiering volgens het grotestedenbeleid. Middelgrote gemeenten hebben, net als veel grote gemeenten, ook te maken met opgaven als veiligheidsproblematiek. Daarnaast vervullen zij ook een belangrijke regionale rol die in hun financiering beter mag worden erkend.

### 3. Geef middelgroot de ruimte bij decentralisaties

Middelgrote gemeenten zijn in staat nieuwe taken op het sociale domein op zich te nemen. Dit vergt aan de voorkant wel tijd en geld om deze nieuwe taken goed te beleggen en te zorgen dat het ook leidt tot een betere kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er wordt daarbij ook meer gevraagd van de regionale rol van middelgrote gemeenten. Door decentralisaties gepaard te laten gaan met te forse taakstellingen krijgen gemeenten geen kans

<sup>8</sup> Allers, M. (2010) *Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op*

<sup>9</sup> Divosa (2007) *De mythe van de schaal* Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten

naar een nieuwe situatie toe te groeien. Middelgrote gemeenten willen het rijk daarbij ook houden aan het adagium: geld volgt taak. Daarin wil middelgroot pleiten voor meer financiële -en beleidsmatige ruimte zodat zij als proeftuin kunnen dienen voor experimenten. De verschillende casussen in dit onderzoek tonen aan dat middelgroot een ideale schaal is voor het snel en succesvol uitvoeren van pilots en experimenten. Geef middelgroot in de toekomst meer de ruimte voor experimenten, zodat het openbaar bestuur als geheel kan leren en profiteren van de pilots die worden gedaan bij middelgrote gemeenten.

#### **4. Er is geen optimale gemeentegrootte**

Conclusies uit rapportages als: 'naar een optimale gemeentegrootte' stellen dat 'veel huidige Nederlandse gemeenten te klein zijn om nieuwe lokale taken op te pakken' en 'een optimale schaal voor gemeenten overlapt met de werking van arbeidsmarkt en woningmarkt én reikwijdte publieke voorzieningen'. Daarbij wordt wel rekening gehouden met 'behoudt van lokale identiteit'.<sup>10</sup>

In dit groenboek wordt ook gepleit voor behoud van lokale identiteit. Maar hoe kunnen grote gemeenten dichtbij de burger staan en een kleine flexibele organisatie zijn. In dit groenboek wordt geen pleidooi gedaan voor het herverdelen van kleine en grote gemeenten naar gemeenten van middelgrote maat (als optimale gemeentegrootte). Juist de combinatie van verschillende gemeentegroottes en de diversiteit van hun onderscheidende krachten, maken een krachtig openbaar bestuur dat klaar is voor de toekomst. Middelgroot is daarin een essentiële schakel, die de drager is van verandering en andere gemeenten in staat stelt te excelleren.

---

<sup>10</sup> Atlas voor gemeenten (2012) Naar een optimale gemeentegrootte

## Onderzoeksverantwoording

### Inleiding / aanleiding onderzoek

De leden van het Platform Middelgrote Gemeenten (PMG) willen de discussies over de toekomst van het openbaar bestuur zelfbewust aangaan, overtuigd van eigen kunnen en toegevoegde waarde: 'groot genoeg om innovatief te zijn en een regionale rol te vervullen, klein genoeg voor de menselijke maat'.

Het doel van de onderzoeksopdracht is om de kracht van middelgrote gemeenten te expliciteren zodat het goed onder de aandacht gebracht kan worden.

Op regionaal niveau vervullen middelgrote gemeenten een wezenlijke schakelfunctie tussen grote en kleine gemeenten. Middelgrote gemeenten vervullen ook veel functies waarmee omliggende gemeenten worden bediend. In het onderzoek zal hier aandacht aan worden geschonken. Dat geldt ook voor de problematiek van middelgrote gemeenten, die qua intensiteit in veel opzichten vergelijkbaar is, of afgelopen jaren is geworden, met de grote stad.

De aandacht voor de 'menselijke maat' heeft te maken met de manier waarop middelgrote gemeenten hun opgaven en dienstverlening organiseren, waarin een goede relatie met de burger een belangrijke rol speelt. Middelgrote gemeenten zijn in dit opzicht al vaak voortrekkers in het toepassen van nieuwe vormen van burgerparticipatie. Het onderbouwen van deze kwaliteit van middelgroot zal onderdeel uitmaken van het onderzoek. Qua reikwijdte richt het onderzoek zich op gemeenten met een vorm van centrumfunctie of grootstedelijke problematiek en met een inwonertal van 30.000 - 80.000 inwoners.

#### 401 Notitie over cijfers, benchmarkgegevens en onderzoeken

- Cijfers zijn multi-interpretabel en voor meerdere uitleggen/standpunten/visies vatbaar. Daarom gekozen voor combinatie kwalitatieve en kwantitatieve gegevens voor een krachtiger geheel
- Verschil in categorisering 'middelgroot' tussen PMG, CBS, Waarstaatjegemeente, etc.

#### 402 Respondentenlijst

- Burgemeester Jack Mikkers (Veldhoven)
- Burgemeester Kees de Bruin (Papendrecht)
- Burgemeester Nol Kleijngeld (Waalwijk)
- Maarten Allers (Hoogleraar en directeur COELO)
- Wijnand de Vries (BZK)
- Mari-an Gerits (King)
- Hidde Boonstra (King)
- Marcel Boogers (Universiteit Tilburg)

Onderzoek uitgevoerd door  
Hiemstra & De Vries B.V., in  
opdracht van het PMG  
Postbus 513, 3700 AM Zeist,  
[www.middelgrotegemeenten.nl](http://www.middelgrotegemeenten.nl)

