

Waarin veel kleine gemeenten sterk en zwak zijn

Prof.dr. Arno Korsten

Versie 5 dec. 2015¹

Dorp en stad in de Nederlandse samenleving

Tal van inwoners van kleine gemeenten als Oostzaan, Leek, Littenseradiel, Heumen, Nuenen of Woensdrecht verkeren beroepsmatig meerdere dagen in de (werk)week elders in het land. Ze ontmoeten in de avonden de partner weer die op een andere plek, misschien 100 kilometer verder, vertoefd heeft en daar verkeerde te midden van beroepsgegoten, klanten of wie dan ook. Voor het jaarlijkse uitstapje vanwege het werk zit men wellicht in de Ardennen, voor fitness gaat men naar een centrum in de buurgemeente, vakantie wordt gevierd in het buitenland en winkelen doet men in diverse plaatsen in het land of buitenland. Sommige burgers wonen in de hoofdstad maar hebben een tweede huis in een grensprovincie. Nederland is welvarend, het autobezit is enorm toegenomen en mobiliteit kreeg een 'boost'.

Door die mobiliteit raken stad en platteland in de hoofden en harten van veel mensen meer dan ooit verbonden. Stad en platteland groeien steeds meer naar elkaar toe, schreef het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2009. Wat betekent wonen in een kleine gemeente als men op een iPad of iPhone het wereldnieuws kan volgen, elders kan stemmen en zo nodig de vergadering van tal van gemeenteraden via *livestreaming* vanuit elke plek in Nederland of daarbuiten kan volgen, de straatverlichting overal werkt, de wegen in orde zijn en de afvalophalendienst zijn werk doet? De kleine of grotere gemeente is *minder* dan zestig jaar geleden het ankerpunt, toen loop- en fietsafstand nog een criterium voor handelen waren. Maar een gemeente kent niet alleen supermobile burgers, er zijn ook minder mobiele medemensen, zoals bij voorbeeld thuiswerkers en andere locatie gebonden mensen (ICT-specialisten, beeldhouders, schrijvers, huisartsen, etc.), landbouwers, ouderen, lichamelijk of geestelijk gehandicaptten, zieken. Voor hen is leefbaarheid van de eigen gemeente meer van belang.

Die leefbaarheid ondergaat verandering (Steenbekkers e.a., 2006). Dorpen zijn nog steeds wel hecht maar kennen veel meer dan vroeger nieuwkomers en de sociale controle is afgenomen. Tal van dorpsbewoners staan klaar voor elkaar maar de hulp is vrijblijvender. En de stad is niet alleen maar anoniem. Steden kennen ook wel dorpse buurten naast buurten waarin de samenstelling rigoureus is gewijzigd. Er kwamen echter ook probleemwijken (in 2002 werden er 56 in steden aangewezen). Rond 2010 kon volop gemeld worden dat de burgers desondanks meer dan ooit tevreden waren over de leefbaarheid volgens de studie '*Leefbaarheid door de tijd*' (Volkskrant, 221009; NRC 211009)).

Met de veranderingen in de wereld, in de beroepen van burgers, hun onderwijs-, recreatie- en winkeloriëntatie en de sterk toegenomen mobiliteit is de kijk van burgers op het platteland en de kleine gemeente veranderd. Ontegengesteld is sprake geweest van wijziging in de *leefsituatie* van burgers (zie leefsituatie-indexen) en van *meervoudige modernisering* (Groot, 1969, 1972; Jansen, 1969; Steenbekkers e.a., 2006; Van den Brink, 1996, 2007).

Maar er wordt paradoxaal genoeg ook gesproken van *glocalisering*, de trend van het samengaan van globalisering en het koesteren van het nabije, het lokale. De eigen buurt of wijk, het eigen dorp of stadje is niet weg uit de beleving van veel burgers. Velen kunnen in de kleine gemeente, die een

¹ Met dank aan dr. Klaas Abma (gemeente Súdwest-Fryslân), drs. Klaas Geers (gemeente Hardenberg) en dr. Harry Bakker voor commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

onderdeel is van de grote stad Nederland, goed vertoeven. Ze combineren het stedelijke en het platteland moeiteloos in een land dat volgens sommige waarnemers uit de Verenigde Staten veel weg heeft van slechts één grote stad (randstad) met uitloopgebieden naar het noorden, oosten en zuiden. Met twee uur reistijd kun je vanuit Den Bosch overal komen. Moet zo'n land bestuurd worden door veel bestuurslagen van territoriaal en functioneel bestuur: de Europese Unie, de rijksoverheid, de provinciale overheden, gemeenten, de waterschappen, de veiligheidsregio's, de regionale omgevingsdienst en andere samenwerkingsverbanden (als vorm van aanvullend bestuur)? Kan het niet wat minder of anders? Ik beperk me tot de gemeenten.

Elk dorp een eigen gemeentebestuur?

Bijna elk dorp in Nederland zou een eigen gemeente en gemeentebestuur kunnen kennen, zoals in Frankrijk met zijn duizenden gemeenten bijna het geval is. Maar dat zou *ondoelmatig* zijn omdat dan veel *vermijdbare kosten* gemaakt worden. Elke gemeente zou dan ambtenaren moeten hebben op heel veel zelfde gebieden als buurgemeenten in de regio hebben. Denk aan ambtenaren op het vlak van bijvoorbeeld burgerzaken, openbare orde, openbare werken, juridische zaken, financiën, huisvesting, informatie- en communicatietechnologie. Dat is ondoelmatig. En gemeenten zouden ook personen in dienst nemen die slechts een of enkele malen per jaar nodig zijn. In dat geval maakt een gemeentebestuur hoge kosten. Heel kleine gemeenten van 10.000 inwoners zijn niet doelmatiger dan kleine gemeenten van zeg eens 20.000 inwoners want het is nodig toch bepaalde minimale kwaliteiten in huis te hebben (Derksen en Schaap, 2010: 150). Kortom het zoeken naar de 'goede' *schaal* van een gemeente begint dan al snel.

Het belang van 'mens en organisatie'

Wat is nodig om overheidsorganisaties van niveau te hebben? Veel inwoners (schaal), of toch vooral capabele ambtenaren, een robuuste en competente organisatie (niet te weinig ambtenaren) en bestuurders die belangen kunnen afwegen? Openbaar bestuur is mensenwerk. Een rol speelt of bestuurders en ambtenaren, op zich en in hun verbinding met anderen in beleidsnetwerken met professionaliteit (volgens de beroepsstand), verantwoordelijkheidsgevoel (Randstad), plichtsbesef (noorden des lands) en bezieling (zuiden des lands) hun werk verrichten. Zij weten dat hun handelen wordt onderzocht (o.a. rekenkamer) en wordt beoordeeld (toezichthouders). Ambtenaren werken in ambtelijke omgevingen.

Ambtenaren werken doorgaans niet alleen want ze zijn opgenomen in een ambtelijke organisatie. Als ze met een paar aan een taak werken, stemmen ze af, en als de taak groot wordt, komt er projectmanagement aan te pas. In alle gevallen is het (collegiaal) bestuur collectief verantwoordelijk en aanspreekbaar. Vaak is een gemeentelijke organisatie voor bepaalde taakuitvoeringen weer verbonden met andere organisaties in de vorm van aanvullend bestuur, zoals een regionale milieudienst. Dan wordt een taak of cluster taken opgeschaald. Mensen doen ertoe maar ook hun organisaties want kiezen voor afstemming, projectmanagement of opschalen gebeurt niet zonder reden. Het werk van de Duitse bestuurskundige Fritz W. Scharpf heeft dat ook nog eens duidelijk gemaakt. Een voorbeeld.

Organisaties laten een vingerafdruk achter

Als toerisme onderdeel is van een departement van economische zaken krijg je (iets) ander beleid dan als toerisme behoort tot het departement van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk. In een economische gerichte ambtelijke setting zal toerisme vermoedelijk gezien worden als een verschijnsel in termen van werkgelegenheid, productie, bestedingsomvang, economische voordelen. In een departement van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk zullen de aanwezige sociologen en sociaal-psychologen anders kijken. Ze vragen naar welke toeristen van waar komen, hoe lang ze blijven, waar ze naartoe gaan en waar niet, wat hun verwachtingspatronen zijn en waaraan ze wat besteden. Blijkbaar heeft een departement door de taalkleur, de gegroeide gewoonten en werkwijzen en door bestaand beleid inwerking op wat belangrijk wordt geacht en wat hoe wordt

aangepakt. De andere wijze van kijken en andere taal voert tot een andere beleidsinhoud ('framing'). Organisaties laten een vingerafdruk achter. Mensen en organisaties doen ertoe. Zo is het ook mogelijk dat een gemeentebestuur van Amsterdam anders tegen toerisme aankijkt dan het bestuur van de gemeenten Ameland, Harlingen, Hardenberg of Steenbergen.

Het belang van productiecapaciteit

Ik zet een stap verder. Is het belangrijk dat een gemeentebestuur dat een beleid in de steigers wil zetten of een beleidsverandering wil doorvoeren, ook beschikt over *een ambtelijke organisatie die qua productiviteit kwantitatief en kwalitatief wat voorstelt*? Of zijn het *andere* factoren, zoals de (genoemde) professionaliteit en bezieling, de inbedding van een dienst, de lokale omstandigheden, gebeurtenissen en/of politieke voorkeuren (motivaties) die veel belangrijker zijn?

De productiecapaciteit in kwantitatief en kwalitatief opzicht is van belang: een kleine gemeente is qua productiecapaciteit kwantitatief en kwalitatief beperkt; een grote gemeente heeft een grote en gedifferentieerde productiecapaciteit in kwantitatief en kwaliteit opzicht, met tal van specialismen. Dit is bij velen bekend. Ik geef vier voorbeelden. Die maken duidelijk dat het wel degelijk uitmaakt of je als gemeentebestuur beschikt over voldoende en capabele ambtelijke krachten en ook leidinggevend. Populair gesteld: heb je de mensen niet, dan heb je de productiecapaciteit niet en kun je als lokaal bestuur niet veel uitrichten.

Dit gegeven maakt direct duidelijk dat kleine gemeenten met weinig ambtenaren begrensd zijn in hun mogelijkheden. Het is als met een bakkerij. Verwacht van een (goede) bakker die met een hulpje een eenmanszaak runt, niet dat hij of zij elke dag 45 soorten brood en veel soorten gebak levert, en daarnaast ook nog het brood bij bepaalde burgers thuis bezorgt. Verwacht ook niet dat hij opgaat voor het kampioenschap 'beste bakker van Nederland'. Ergo, als een kleine gemeente met weinig capaciteit lijkt op een bakker met een eenmanszaak zal de gemeente als ze al tot beleid komt, al gauw tot de achterblijvers behoren en niet tot de *frontrunners*, want die gemeente beschikt over te weinig personeel en veel (kwetsbare) eenmansposten. De kwalitatieve productiecapaciteit is ook nog eens begrensd.

De vier voorbeelden die volgen vormen de inleiding op de vraagstelling die handelt over de sterkten en de zwakheden van kleine gemeenten, *dus* van gemeenten *met een beperkte kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit*. Kleine gemeenten krijgen weinig financiële middelen en hebben daardoor een beperkte productiecapaciteit. Het is die capaciteit waar het om gaat, niet zozeer de oppervlakte, het aantal huishoudens of het aantal inwoners. Die blijken ook wel van belang, maar niet in eerste instantie.

Case-studies illustreren het belang van capaciteit

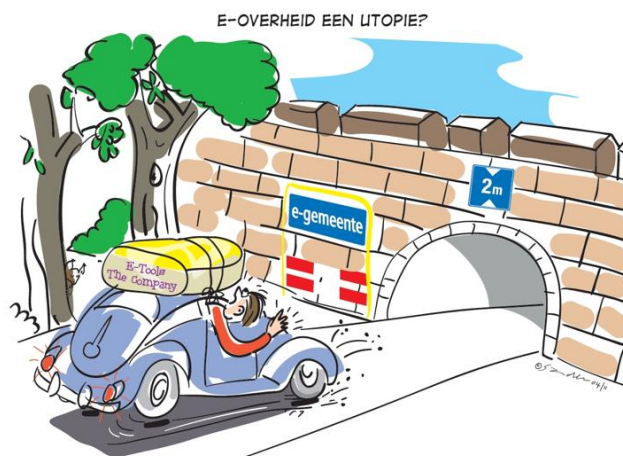
Eerste casus. Gemeenten moesten een administratieve innovatie invoeren: *de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)*. De BAG is een nationaal-brede database die gegevens bevat over alle adressen en gebouwen van alle gemeenten in Nederland. Deze BAG zou gebruikt moeten kunnen worden door publieke en private organisaties. Deze maatregel werd in 2008 aangekondigd en moest voor 1 juli 2009 gerealiseerd zijn. Daar kwam niet genoeg van en daarom werd de deadline opgeschoven naar 1 jan. 2011.

Wat bleek, was dat gemeenten een verschil in snelheid kenden. De verschillen in tempo tussen gemeenten konden worden verklaard door een verschil in hulpbronnen ('resources') en niet door bestuurlijke voorkeuren (motivaties) of lokale behoeften. Wat zijn hulpbronnen? Hulpbronnen zijn budgetten en ambtenaren. Wie als gemeente geen ambtenaar of ambtenaren heeft voor BAG-werk of wel ambtenaren maar slechts met beperkte kennis en vaardigheid, die lag achterop in het oppakken en uitvoeren van deze door de rijksoverheid opgelegde gemeentelijke taak. Dat bleek uit onderzoek (Jans, 2015). Dat verrast niet. Eerder was mij al eens gebleken dat als een gemeente geen

onderwijsambtenaar in dienst had of slechts enkele ambtenaren, er van lokaal onderwijsbeleid ook vrijwel niets terecht kwam. Een voor de hand liggende bevinding, bij nader inzien. Scherp gesteld, 'geen mensen, geen beleid'. Blijkbaar werd lokaal onderwijsbeleid in kleine gemeenten niet zo belangrijk gevonden dat gemeentebesturen er substantieel algemene middelen voor voteerden.

Tweede casus. De vorming van *Centra voor Jeugd en Gezin* (CJG) is ook een door de rijksoverheid opgelegde taak. Eind 2007 werd bekend gemaakt dat voor eind 2011 iedere gemeente tenminste een duidelijk herkenbaar fysiek inlooppunt gerealiseerd moest hebben waarin organisaties die verantwoordelijk zijn voor jeugdzorg kunnen samenwerken in het aanbieden van diensten aan burgers. Het ging de rijksoverheid om verbetering van de jeugdzorg en in dat verband ook om de samenwerking tussen organisaties in de keten en het bieden van opvoedadvies en opvoedondersteuning voor alle gezinnen. Gemeenten kregen budget hiervoor in de vorm van een brede doeluitkering Jeugd en Gezin. Verondersteld werd dat gemeentebesturen gemotiveerd zouden zijn om deze centra uit de grond te stampen, zeker ook omdat de rijksoverheid het budget leverde. Wat bleek?

De snelle gemeenten hadden meer organisationele capaciteit, waren actief in beleidsnetwerken op het gebied van jeugd en gezin en wendden het budget aan voor deze centra. Motivaties van gemeentebesturen ('wij willen dit') deden er nauwelijks toe want er zijn ook hulpbronnen nodig. Hulpbronnen in de vorm van organisatiekracht en menselijke capaciteit, daar gaat het om. Dat is een basale eis. Conclusie: Wie de mensen niet heeft, en dat zijn toch vaak wel de kleine gemeenten, kan beleid niet van de grond krijgen.



Derde voorbeeld. Hoe verliep de realisatie van *e-democracy applicaties op gemeentelijke websites*? Gemeenten werden op dit vlak niet door de nationale overheid verantwoordelijk gehouden en het Rijk leverde ook geen budget hiervoor. Gemeentebesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het niveau van de lokale democratie voor zover dat van doen heeft met infrastructuur, zoals een website. Gemeenten zijn op dit vlak volkomen autonoom. Opnieuw bleken hulpbronnen deels verklarend en minder de preferenties van de besturen. Hulpbronnen op dit vlak waren 'een grotere organisationele capaciteit' en prestaties die in het verleden waren behaald. Wat ook een kleine rol speelde was of er een portefeuillehouder ICT was of niet. We zien opnieuw: je moet ambtenaren hebben die een aanzet geven voor beleid, zelfs als je werk uitbesteedt.

Tenslotte een vierde casus: de inhoudelijke ontwikkeling van *lokaal prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod* in 2000. Door het opheffen van het bordeelverbod werd prostitutie in Nederland bij wet legaal. Achter deze hervorming ging de intentie schuil om een einde te maken aan de misstanden in de seksbranche. Gemeentebesturen werden verantwoordelijk voor het voeren van het lokaal prostitutiebeleid maar ze werden niet gedwongen om tot prostitutiereggeving te komen.

Voor gemeenten die wel regelgeving wensten, formuleerde de VNG een modelverordening, die gemeenten konden overnemen. Wat blijkt in de praktijk? Bij gemeenten die vrijwillig tot regelgeving overgingen, door overname dan wel aanpassing van de modelverordening, waren het niet zozeer de lokale behoeften of prioriteiten die bepalend waren, maar eerder de lokale hulpbronnen die ervoor zorgden dat gemeenten de modelverordeningen veranderden. Bij hulpbronnen moet men – opnieuw – denken aan organisationele capaciteit. Er zijn in de gemeentehuizen denkers nodig (geweest) die zich verdiepten in tal van aspecten van het prostitutiebeleid. Logisch eigenlijk.

Tussenconclusie

De hoofdconclusie uit deze weergave van onderzoeksresultaten op vier gebieden is dat *zowel de mensen als de organisatie* van de gemeente *ertoe doen*. Als een gemeente de mensen (ambtenaren) er niet voor heeft, loopt ze snel achter op de noodzaak tot invoering van beleid van de centrale overheid of het van de grond krijgen van een lokaal initiatief. Kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van gemeentelijke organisaties is in diverse gevallen veel bepalender voor het van de grond komen van lokaal beleid dan lokale behoeften of lokale prioriteiten. De uitspraak in de gemeenteraad *'wij vinden dit belangrijk'* leidt op zich nog niet tot handelen. Als een gemeente de mensen niet heeft, wordt voor het dagelijks bestuur en de gemeenteraad *'duwen met een touw'* om iets van de grond te krijgen. Duwen met een touw leidt tot niets.

Het zijn de kleine gemeenten met weinig ambtelijke capaciteit en hier en daar begrensde kwaliteit die moeite hadden met de adequate en snelle invoering van de BAG, de realisatie van Centra voor Jeugd en Gezin, de realisatie van *e-democracy* applicaties op gemeentelijke websites of het expliciet voeren van een lokaal prostitutiebeleid. Dergelijke gemeenten zijn trage volgers ten opzichte van gemeenten met veel meer ambtenaren en daarmee denk- en werkkracht in huis. Dat veel kleine gemeenten trage volgers zijn en geen frontrunners is begrijpelijk.

Het adviesbureau BMC bevestigt dit. BMC analyseerde een groot aantal bestuurskrachtonderzoeken en stelde op grond daarvan vast dat vijf kenmerken of factoren in het bijzonder bijdragen aan bestuurskracht van gemeenten opgevat als het vermogen om lokale bestuurlijke en maatschappelijke opgaven op niveau om te zetten in beleid en dat beleid uit te voeren. Een factor is bestuurlijke stabiliteit en een tweede 'een kwantitatief en kwalitatief goede organisatie' (BMC, 2010: 5).

De vraag

We kunnen niet anders dan nuanceren dat meerdere factoren inwerken op lokale bestuurskracht en beleidsontwikkeling maar de grootte van de organisatie en de aanwezige expertise doen er zeker ook toe. De vraag is hier:

wat zijn meer in het algemeen de sterkten en zwakten van een kleine gemeente in organisatiekundig en bestuurlijk opzicht?

Om die vraag te beantwoorden ga ik uit van

- meer dan 150 bestuurskrachtmetingen van gemeenten (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Abma, 2012; Schutgens, Maessen en Korsten, 2009; Schutgens, 2014);
- studies naar gemeentelijke fusies (o.a. Beerepoot, Fraanje en Herweijer, 2009);
- ander onderzoek naar beleids- en organisatiekwesties waarbij gemeentegrootte een rol speelt;
- gesprekken met tal van burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen in den lande;
- gesprekken met colleges van B&W en gemeentesecretarissen van alle Groningse gemeenten in 2012;
- eigen observaties in kleine en grote(re) gemeenten, onder andere het bijwonen van B&W-vergaderingen en raadsvergaderingen.

Ik streef een genuanceerde beschouwing na. Ik huldig *niet* het principe *'small is always beautiful'* en evenmin *'big is always beautiful'*. Een gemeente is altijd te klein voor het ene en te groot voor het andere. Maar soms is een politieke keuze over de gemeentelijke schaal gewenst en kan niet alles bij het oude blijven. Ter toelichting het volgende.

Een bestuur van een kleine gemeente kan via *aanvullend bestuur* aan kracht winnen of ad hoc expertise inhuren die ze niet in huis heeft. Een kleine gemeente kan zo (tijdelijk of langdurig) haar krachten versterken. Een grote gemeente kan als ze op haar beurt nog 'te weinig massa' heeft, bij voorbeeld voor het volgen van actuele ontwikkelingen in het verband van de Europese Unie en het tijdig verwerken van consequenties, ook de samenwerking met andere grote gemeenten zoeken. Maar een bestuur kan ook aan schaalverkleining doen, bij voorbeeld door deconcentratie van dienstverlening naar stadsdelen, wijken of dorpen of door het instrument van de stadsdeelraden of dorpsraden te benutten en/of door de wijschouw regelmatig in te zetten. Een grote(re) gemeente kan meer, heeft meer potentieel in huis en meer expertise en is ambtelijk robuuster maar loopt ook risico's. Ik noem er twee: het risico megalomaan te worden door te grote ambities na te streven of het risico op autisme door de burgers uit het oog te verliezen.

Maar dat neemt niet weg dat een heel kleine gemeentelijke organisatie zich niet goed staande kan houden in een samenleving waarin veranderingen plaatsvinden, zoals de klimaatverandering (gevolgen voor riolering?), de migratiestroom als gevolg van klimaat en conflicten (opvang bieden?), en de opmars van orde- en veiligheidsvraagstukken of van calamiteiten van uiteenlopende aard (veiligheidsfunctionarissen in dienst?) en de decentralisatie van taken in het sociaal domein (jeugd, zorg en werk).

Tabel 1: Aantal gemeenten naar grootteklasse, 2014

Aantal inwoners	Aantal gemeenten
Minder dan 5.000 inw.	6
5.000 -20.000 inw.	131
20.000 - 50.000 inw.	192
50.000 – 100.000 inw.	44
Meer dan 100.000 inw.	30
Totaal	403 gemeenten
Bron: CBS.	

Kleinere gemeenten zijn gemeenten onder pakweg 30.000 inwoners. Dit getal is enigszins arbitrair maar verdedigbaar. Ik ga hier uit van een kleine gemeente van zeg eens 20.000 inw., 100 fte aan ambtelijk personeel, 3 fte aan wethouders, en zeg eens acht partijen in een gemeenteraad van 17 leden. Wat kan een bestuur van een kleine gemeente? Wat mogen burgers verwachten van het bestuur en een gemeentelijk ambtelijk apparaat?

Tabel 2: Aantallen raadsleden in gemeenteraden, in 2014

Aantal inwoners	Raadszetels max. vlg. Gemeentewet	Aantal burgers per raadslid
Minder dan 3.000 inw.	9	Minder dan 333
3.001 – 6.000 inw.	11	272-545
6.001 – 10.000 inw.	13	461-769
10.001 -15.000 inw.	15	666-1.000
15.001-20.000 inw.	17	882-1.176
20.001-25.000 inw.	19	1.052-1.315
25.001-30.000 inw.	21	1.190-1.428
Meer dan 200.000 inw.	45	Meer dan 4.444

Uitgangspunten voor beantwoording

Ik noem vijf uitgangspunten voor het nadenken over sterkten en zwakten van kleine gemeenten.

Het belangrijkste uitgangspunt is het bestaan van de *Code voor goed openbaar bestuur*. Die code, opgesteld door het kabinet-Balkenende IV, geldt voor alle overheden. In die code zijn *beginselen* opgenomen waaraan ook gemeenten zoveel mogelijk moeten (proberen te) voldoen. Die beginselen komen voort uit het functioneren van de Raad van State (ze worden gebruikt bij de beoordeling van wetsontwerpen) en de Nationale Ombudsman, jurisprudentie en wetenschappelijke kennis. Het gaat om beginselen van behoorlijk bestuur, behoorlijke regelgeving, behoorlijke beleidsvorming en behoorlijke inspraak. In de loop der jaren is het aantal criteria waaraan de kwaliteit van overheidsfunctioneren wordt afgemeten sterk *toegenomen*. Daarom is er een *indikking* tot kernbeginselen of principes ontstaan. Wat betekent dat? Ik noem enkele 'beginselen'. Gemeenten moeten:

- integer zijn;
- democratisch en rechtstatelijk functioneren;
- open en transparant functioneren;
- responsief zijn naar de samenleving;
- participatie met burgers adequaat inhoud geven;
- doelgericht zijn;
- rechtmatig, effectief, legitiem en doelmatig functioneren;
- uitvoeringsgericht werken;
- evalueren, leren en zelfreinigend vermogen bezitten;
- zich adequaat verantwoorden.

Met deze beginselen en criteria kun je grote en kleine gemeenten en organen van aanvullend bestuur de maat nemen.

Een gemeente, ook een kleinere, moet dus voldoen aan eisen van rechtsstatelijkheid en politieke democratie in de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. Alle wettelijk verplichte taken, zoals de genoemde BAG, moeten (kunnen) worden uitgevoerd, al of niet via aanvullend bestuur (de Wgr). Elke gemeente moet naast de uitvoering van medebewindstaken autonoom beleid kunnen voeren. De mate waarin verschilt echter per gemeente. Bijvoorbeeld: een gemeente met een (door de provincie aangewezen) streekfunctie voert meer autonoom beleid op het gebied van gebiedsontwikkeling en stimulering van de economie dan een naastgelegen beheergemeente die hoofdzakelijk op de winkel past.

De gemeente moet bovendien over een sluitende begroting in meerjarenperspectief beschikken. De gemeente moet verder 'schokbestendig' en 'vuurvast' zijn in relatie tot orde en veiligheid. Daartoe maakt ze deel uit van een Veiligheidsregio.

Tabel 3: Globale aanduiding van beleidsterreinen van gemeenten

Beleidssterreinen in categorieën	Voorbeelden van deelgebieden
Algemeen bestuur	Communicatiebeleid, Aanbestedingspolitiek, Integriteit, Gedoogbeleid, Internationalisering, Dualisering, Participatiepolitiek, Personeel & organisatie, Juridische zaken, Huisvestingszaken, Ombudszakenbeleid, Geo-zaken, Faciliteiten- en gegevensbeheer, ICT, Cybersafety, Treasury
Burgerzaken	Klantencontactcentrum, Bevolkingsadministratie, Paspoorten, Basisregistratie personen, Begraafplaatsen, Wet op de lijkbezorging, Overige aspecten burgerlijke stand, Verkiezingen, Informatiecentrum
Openbare orde, justitie en veiligheid	Evenementenveiligheid, Sluitingstijdenpolitiek, Protestmars, Kermissen, Parades, Brandweer, Rampenbestrijding, Drugs- en prostitutiebeleid, Uitvoering Drank- en Horecawet, Camerabeveiliging, Casino's, Circus, Voetbalwedstrijden, Boksgala's, Straatartiesten, Coffeeshopbeleid, Verslaafdenopvang, Daklozen, Tegengaan huiselijk geweld, Veiligheid café's, Vuurwerkvrije zones, Ontruiming
Financiën	Begroting, Belasting- en legespolitiek, Subsidiepolitiek, Administratieve lasten, Bezuinigingen, Publiek-private samenwerking, Inkoop
Economische zaken, grondpolitiek en toerisme	Werkgelegenheidspolitiek, Acquisitie, Bedrijventerreinen, Grondpolitiek en grondbedrijf, Contactpunt ondernemers, Toerisme, Standplaatsenpolitiek,

	Evenementenpolitiek, Terrassenbeleid
Landbouw, natuur en landschap	Land- en tuinbouw, Tuinderskassen, Natuurgebieden, Kamperen, Fiets- en wandelroutes, Strand- en duinvoorzieningen, Landgoederen, Natura 2000, Biodiversiteit, Ecologische structuur, Landschapsvoorzieningen
Cultuur	Musea, Orkesten, Podiumkunsten, Muziekschool, Bibliotheken, Archieven, Kunstzinnige vorming, Schouwburg, Concertgebouw, Etc.
Sport en recreatie	Sportvelden en –voorzieningen (i.c. accommodatiepolitiek), Zwembaden, Speeltuinen, Parken en parkbeheer, Dierentuin, Visvijvers, Betaald voetbal, Trimbanen, Ballonvaart, Subsidiepolitiek voor verenigingen, Organisatie van wielrenwedstrijden, marathons, etc.
Onderwijs	Huisvesting, Leerlingenvervoer, Leerplicht, Onderwijsachterstanden, Witte/zwarte scholen, Schoolbegeleiding, Volwasseneneducatie, Screening peuters, Passend onderwijs
Media	Lokale omroep, Social media
Bevolking, jeugd en ouderen	Demografische ontwikkelingen, Geboorten, Jeugdbeleid, Ouderenbeleid, Krimpgevolgen, Sociale staat van de gemeente, Leefbaarheidsstatistiek
Sociale zaken, werk en inkomen	Maatschappelijke ondersteuning, Jeugdzorg, Werk en inkomen, Zorg voor langdurig gehandicapten en ouderen, Vermindering werkloosheid, Re-integratie, Sociale zekerheid, Bijzondere bijstand, Werkvoorziening, Inkomensvoorziening, Toeslagenpolitiek, Armoedebeleid, Schuldsanering, Terugvordering en verhaal, Sociale Recherche
Vreemdelingen, asiel, illegaliteit	Onderwijs/taal, Integratie, Noodopvang en andere huisvestingszaken, Azc, Uitzetting
Volksgezondheid	Alcoholbeleid, Bevolkingsonderzoek, Vroegtijdige opsporing van ziekten, Bestrijding infectieziekten en tuberculose, Jeugdgezondheidszorg, Gezondheidsvoorlichting, Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, Overige GGD-zaken, Dierenwelzijn, Voedselveiligheid, Gezonde voeding
Milieu en klimaat	Duurzaamheid, Energiepolitiek, Klimaatpolitiek, Leefbaarheid, Groenonderhoud, Straatreiniging, Afvalscheiding en – ophaal/afvalstromenbeleid, Zwerfvuil. Bestrijding bodemvervuiling, Beperking luchtverontreiniging, Beperking geluidhinder, Lichtpolitiek, Stiltegebieden
Welzijn	Welzijn, Vrijwilligerswerk, Maatschappelijk werk, Minderheden, Emancipatie, Anti-discriminatie, Gehandicaptenvervoer
Bouwen en wonen	Woningbouwplannen, Vastgoedpolitiek, Contactpunten, Woonruimteverdeling, Woningcorporaties, Huur(subsidie)politiek, Woonomgeving, Verrommeling en overlast, Seniorenwoningen, Starterswoningen, Woonwagencentra, etc.
Ruimtelijke ordening en voorzieningenpolitiek	Planologie/stedenbouw, Architectuur, Bestemmingsplannen, Locatie verpleeghuizen, verzorgingshuizen, Aanleunwoningen, Ziekenhuizen, Rechtbank, Onderwijsvoorzieningen, Concertgebouw, enz.
Winkelvoorzieningen	Locatiebeleid, Centrumpolitiek, Markten
Erfgoed	Gemeentelijk archief, Oudheid, Archeologie, Monumenten, Bescherming stads- en dorpsgezichten, Sociaal en cultureel erfgoed
Parkeren	Parkeerplaatsen, parkeertarieven, Stads- en parkeertoezicht,
Verkeer, vervoer	Verkeer en mobiliteit, Bereikbaarheid, Transferia, Snelheidspolitiek, Verkeersveiligheid, Openbaar vervoer, Taxi(standplaatsen)beleid
Waterstaat/ openbare werken	Wegaanleg en -onderhoud, Groen en Water (in casu beken- en grachtenbeleid), Groenbeheer, Riolenbeleid, Havenpolitiek, etc.

Sterkten van kleine gemeenten

Hoewel minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kabinet-Rutte II) met zijn voorstel om te komen tot gemeenten die groter zijn dan 100.000 inwoners niet direct de sterkten van kleine gemeenten benadrukt, zijn aan kleine gemeenten met minder dan 30.000 inwoners toch wel sterkten toe te schrijven. De volgende sterkten worden in de literatuur wel genoemd en toegeschreven aan kleine gemeenten (o.a. Bordewijk, 1996; Korsten, 2003). Ik heb de olijsting met argumenten aangevuld met argumenten die door burgemeesters, wethouders of gemeentesecretarissen wel genoemd worden. In het navolgende laat ik de positie van de *bijzondere (eiland) gemeenten* Bonaire, Sint Eustatius en Saba buiten beschouwing.

1. *Het identiteitsargument*: Ook al werken veel burgers niet in de plaats waar ze wonen, en recreëren en winkelen ze vaak (ook) elders, kleine gemeenten hebben toch de kracht dat ze

behoorlijk aansluiten op de *sociale identiteit van de gemeenschap(pen)*. Omdat besturen van kleine gemeenten maar een beperkt budget hebben, moeten ze de ambities temperen en veel overlaten aan burgers en maatschappelijke organisaties. Ze koesteren wat deugt. Deze gemeenten moeten niet alle risico's of leed naar zich toehalen en proberen te voorkomen. Burgers kunnen in kleine gemeenten veel zelf doen door eigen initiatief, een hoge participatiegraad en nog bestaande nabuurschapsrelaties. Kleine gemeenten kunnen doorgaans wel leveren wat de rijksoverheid van bestuur en organisatie vraagt.

Sommige kleine gemeenten, zoals Vlagtwedde (provincie Groningen), bouwen dit identiteitsargument uit tot het concept '*smart community*' of '*smart city*'. Dit concept impliceert dat het kleinschalige, lokale en nabije in de ogen van de verdedigers juist charme heeft. Een gemeente waar het rustig toegaat, het jachtige verdwenen is, men elkaar bijstaat, zelfvoorziening met land- en tuinbouwproducten nog gewaardeerd wordt en de schaapherder met zijn kudde niet ver weg is. Normen en waarden zijn van belang om te behouden. Restaurants leveren streekproducten. Het streekeigene wordt benut voor toerisme, en de eigen club gekoesterd. Gekkgheid en valse moderniteit worden uitgebannen. Gemeentebesturen van dergelijke *smart communities* verafschuwen gemeentelijke herindeling omdat groter (meer inwoners) weer leidt tot een spiraal van nog groter en groter zonder het betere te brengen. Vlagtwedde heeft overigens dit concept getransfereerd naar de nieuwe gemeente Westerwolde (Vlagtwedde wil, volgens de stand van zaken in 2015, samen gaan met Bellingwedde). Critici menen dat, hoezeer er ook warmte uitgaat van dit concept, het niet overal 'Toscane' kan zijn. Bovendien, de 'gouden jaren' (1950-1955) zijn niet meer; ze zijn vervlogen. Gemeentebesturen moeten tegenwoordig meer leveren dan hier benadrukt wordt.



2. *Het compensatie-argument om elders te halen wat je zelf niet hebt*: Inwoners van (bepaalde) kleine gemeenten zitten qua voorzieningen in een isolement (geen supermarkt?) maar ze accepteren het of zoeken het zelfs. Of ze realiseren zich dat ze nabij een kern van hogere orde op het vlak van winkel-, recreatie- en schoolvoorzieningen en andere voorzieningen en werkgelegenheid wonen. Inwoners beseffen dat dynamiek in winkelvoorzieningen ('de bakker verdwijnt') niet aan een gemeentebestuur kan worden geweten. Dit is een tweede argumentatie pro kleine gemeenten: ze komen niet tekort, want halen elders hun 'aanvullingen'. De afstanden zijn beperkt.
3. *Het toegankelijkheidsargument*: De gemeente wordt in documenten van de rijksoverheid (commissie- Van Aartsen, 2007) de *eerste* overheid genoemd. Ook de kleine gemeente is een eerste overheid. De gemeente is immers voor burgers het meest nabij. De toegang is laagdrempelig. Ook de kleine overheid kan leveren wat nodig is, zoals bij voorbeeld een paspoort, een identiteitskaart, een uittreksel uit het geboorteregister, en het huisvuil wordt opgehaald. De eerste overheid kan bij bepaalde vraagstukken *doorverwijzen* naar een andere overheid (denk aan een provinciebestuur, waterschap of samenwerkingsverband). Ergo, de burgers worden altijd wel bediend. Niet linksom, dan rechtsom.

4. *Het maatwerkargument:* Als voorkeuren ten aanzien van gemeentelijke voorzieningen of beleid verschillen, levert decentralisatie van taken welvaartswinst op omdat maatwerk mogelijk is. De ene gemeente werkt een taak anders uit dan een andere (Allers, 2013: 120). En inwoners die zondagsrust wensen, kunnen die in bepaalde gemeenten krijgen, mits die klein is, en in andere niet. Wie dat weet en van zondagsrust houdt, kan zich daar vestigen waar die rust bewaard wordt. Een gemeente kan ook in andere zin maatwerk leveren, zoals door middel van vergunningverlening en op andere manieren. Kleine gemeenten hebben een *informatievoorsprong* doordat ze meer kennis hebben van lokale omstandigheden dan grote gemeenten en die kan bij vergunningverlening benut worden. Maatwerk heeft ook een schaduwkant. Maatwerk kan leiden tot cliëntelisme of het door de vingers zien wat eigenlijk aangepakt moet worden. Dat dreigt als de afstand van het gemeentebestuur tot burgers te gering is. Wie dit eenmaal weet, kan het voorkomen.
5. *Het argument van minder en kleinere problemen:* Gemeentebesturen van kleine gemeenten zijn in het algemeen redelijk responsief door interactieprocessen te organiseren rond thema's. Dat betekent dat gesondeerde maatschappelijke problemen na verloop van tijd op de bestuurlijke agenda komen. Dat kan zijn de aanleg van ruiterspaden, bestrijding van zwerfvuil of een regulering van hondenuitlaat in het buitengebied.

De maatschappelijke problemen zijn in kleine gemeenten *kleiner* dan in grotere gemeenten (Derksen en Giebels, 1989; Herweijer, 1998)). Enkele voorbeelden. 1) Het aantal branden is per gemiddeld pand gerekend als gevolg van verschillen in bebouwing minder naarmate de gemeente kleiner is. 2) Kleinere gemeenten plannen en realiseren kleinere nieuwbouwplannen dan grotere gemeenten. 3) Omdat de behoeft patronen in kleine gemeenten minder gedifferentieerd zijn dan in veel grotere gemeenten, mede als gevolg van een meer divers samengestelde bevolking, zijn de beleidsprocessen in grotere gemeenten ingewikkelder dan in kleine gemeenten. 4) In kleine gemeenten is het aantal sportaccommodaties minder uiteenlopend dan in grote gemeenten omdat er minder 'bijzondere' sporten beoefend worden. Het sportbeleid is dus eenvoudiger. 5) Een kleine gemeente kent doorgaans niet tal van aspecten van de multiculturele samenleving. Amsterdam kent meer dan 160 nationaliteiten, kleine gemeenten kennen veel minder een gemengde samenleving. Kleine gemeenten die geen azc kennen, hebben ook niet te maken met specifieke integratieproblematiek of andere consequenties van de entree van burgers uit tal van andere landen. 6) Gesprekken met vergunningaanvragers vergen in grotere gemeenten gemiddeld meer tijd dan in kleine gemeenten omdat de kleine organisatie minder log is en de aanvraag in kleine gemeenten gemiddeld iets minder complex is. Kleine gemeenten kennen geen vestiging van Shell of Unilever. Conclusie: bijgevolg hoeft een gemeentelijke organisatie van een kleine gemeente bepaalde specialismen niet of maar beperkt in huis te hebben.

De grote gemeente kan meer en moet ook meer. Dat geeft ook risico's: '*big organizations, big decisions, big mistakes*'. Dat grote gemeenten minder natuurlijke coördinatie kennen en te maken hebben met meer en complexere vraagstukken heeft gevolgen. Grotere gemeenten tellen omgerekend per burger meer ambtenaren en geven per inwoner verhoudingsgewijs meer geld uit. Het aantal ambtenaren per duizend inwoners neemt over het algemeen toe met de grootte van de gemeente. Kleinere gemeenten tellen niet alleen minder ambtenaren per duizend inwoners, maar per inwoner geven ze ook minder geld uit.

6. *Het argument van overlaten:* Het idee van de participatiesamenleving kan in kleine gemeenten overzien worden. Vanaf 2014 moeten gemeenten meer (rijks)taken uitvoeren voor minder budget. En daarom maken veel gemeenten de omslag naar de participatiesamenleving. Volgens ambtenaren zit de verzorgingsstaat echter nog diep verankerd in het denken van burgers en gemeente. Dat schuurt, niet alleen in grotere gemeenten maar ook in kleine gemeenten. In een

kleine gemeente kan het gemeentebestuur mogelijk beter zien wat burgers beter zelf kunnen en willen (en deels aan hen overlaten).

7. *Het argument van goede dienstverlening:* Burgers van kleine gemeenten beschikken gemiddeld genomen over minder voorzieningen en een minder gedifferentieerd palet dan inwoners van grotere gemeenten maar dat wil niet zeggen dat voorzieningen afwezig zijn in een gemeente. Elke gemeente kent wel een kern met voorzieningen die elders in de gemeente afwezig zijn. Zijn burgers dan (on)tevreden? Het zijn niet de grote steden die alom gewaardeerd worden. Dat heeft te maken met het feit dat ook stedelijke voorzieningen niet voor iedereen om de hoek liggen. In de monitor Waarstaatjegemeente.nl zijn de vijf ten aanzien van dienstverlening aan burgers hoogst gewaardeerde gemeenten alle kleiner dan 25.000 inwoners. Gemiddeld hebben de hoogst gewaardeerde gemeenten iets minder dan 18.000 inwoners. En de laagst gewaardeerde gemeenten kennen ruim 36.000 inwoners (Abma en Korsten, 2009). De gemeente die het beste scoorde, is overigens een sterk protestantse (gezagsgetrouwe) gemeenschap (Bunschoten), iets dat mede de scores positief beïnvloed kan hebben.
8. *Het argument van het organiseren van aanvullend bestuur:* Voor bepaalde vraagstukken kan het bestuur van een kleine gemeente een beroep doen op en afspraken maken over levering van een dienst door een grote(re) gemeente in de regio. Niet elke gemeente hoeft het wiel opnieuw uit te vinden. Dat kan ver gaan, zoals blijkt uit de relatie tussen de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen. Groningen levert bijna alle diensten aan Ten Boer op basis van een geheel van afspraken. Voor Groningen is deze formule interessant omdat eigen diensten zo gedifferentieerd leren werken, aldus een voormalige burgemeester. Zo is er ook een connectie tussen Enschede en Lossler.
9. *Het argument van de geringe afstand:* In een kleine gemeente is de afstand tussen burgers en bestuur betrekkelijk klein. Verhoudingsgewijs veel burgers uit kleine gemeenten kennen de namen van bestuurders. Bestuurders zijn 'meer aaibaar' (benaderbaar) dan in grotere gemeenten. Bestuurders weten daardoor in principe beter wat er in hun gemeente speelt dan in grotere gemeenten.
10. *Het argument van directheid:* Bestuurders van kleinere gemeenten beschikken over zekere directheid in hun handelingsperspectief. Ze hoeven niet bij alles eerst een plan te laten maken. Over doelmatigheid gesproken. Soms kan het bestuur van een kleine gemeente de werkloze burgers zo aanwijzen.
11. *Het argument van burgerschap:* Burgers van kleine gemeenten zullen zich mogelijk meer betrokken voelen bij de gemeente, althans buiten de Randstad (Brasz en De Jong, 1968; Allers, 2013: 120). In sommige kleine gemeenten identificeren mensen zich meer met de gemeente waar ze wonen.
De participatiegraad van burgers uit kleinere gemeenten bij vrijwillige organisaties is doorgaans groter dan in gemeenten met meer dan 50.000 inw.. Dat geldt ook voor de electorale politieke participatie. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is in kleine gemeenten hoog, veel hoger dan in steden. Burgers tonen hier burgerzin en politieke interesse. Het stemmen is in kleine gemeenten overigens vaak een zaak van stemmen op personen, eerder dan op een programma.
12. *Het argument dat een gemeente iets kan missen:* Volgens de Code voor goed openbaar bestuur is het wenselijk dat gemeentebesturen veel beleid laten evalueren. Dat is zinnig als een bestuur van een grote stad niet weet waar de prestaties 'landen' en wat de bereikte effecten zijn. Maar in kleine gemeenten ligt dat bij tal van zaken anders. Het is niet nodig om voor veel beleid beleidsevaluatie op te tuigen, omdat via directe contacten duidelijk is of een (overheids)

prestatie geleverd is en wat de vertaalslag van 'output' (prestaties) naar 'outcome' (effecten) inhoudt. Denk aan verkeersveilige wijken en buurten. Een middag even gaan praten links en rechts en je weet of de wegversmallingen en 30 kilometer-zones en SWOV-adviezen werken.

13. *Het argument van voldoen aan de code:* Gemeentebesturen van kleine gemeenten kunnen aan een aantal beginselen uit de Code voor goed openbaar bestuur wel voldoen, hoewel de daadkracht begrensd is door het beperkte budget en de kwantitatief en kwalitatief beperkte ambtelijke organisatie. Ambities hebben in kleine gemeente vanwege het beperkte budget de aangepaste maatvoering. Wat aan voorzieningen nodig is, kan direct aangewezen worden. De kans op megalomane projecten is in kleine gemeenten gering maar juist in grote(re) gemeenten groter.
14. *Het argument van adaptiviteit aan de omstandigheden:* Opvallend is dat fracties uit gemeenteraden van kleine gemeenten een groot vermogen hebben in het juist niet vragen van nota's aan het college van B&W. Fracties gedragen zich dus adaptief. Ze weten dat ze het college en het ambtelijk apparaat makkelijk kunnen overvragen. Soms gaat dat mis, zoals in de kleine gemeente Bloemendaal. Het gaat dan mis als capabele raadsleden zich niet kunnen inhouden.
15. *Het argument van zelfselectie:* Inwoners van (bepaalde) kleine gemeenten zitten qua voorzieningen in een isolement maar ze accepteren het of zoeken het zelfs. Of ze realiseren zich dat ze nabij een kern van hogere orde op het vlak van winkel-, recreatie- en schoolvoorzieningen en andere voorzieningen en werkgelegenheid zitten. Inwoners beseffen dat dynamiek in winkelvoorzieningen (de bakker verdwijnt) niet aan een gemeentebestuur kan worden geweten.
16. *Het argument van het raadslid:* Gemeenten met weinig inwoners kennen gemiddeld meer raadsleden per inwoner dan grote gemeenten (zie tabel 2). Dat heet positief te zijn.
17. *Het argument van de lagere belastingdruk:* Doordat kleine gemeenten minder complexe problemen en opgaven kennen en het bestuur minder ambities aan de dag legt dan grote gemeenten (de tering naar de nering zetten), is de belastingdruk per inwoner ook veel *lager* dan in grotere gemeenten van meer dan 50.000 inwoners (Derksen en Schaap, 2010: 144; zie ook cijfers van Coelo). Grotere gemeenten geven meer per inwoner uit als gevolg van grotere maatschappelijke noden. Grotere gemeenten hebben meer te maken met onveiligheid, criminaliteit, werkloosheid, een beroep op sociale voorzieningen, economische ontwikkelingen, migratie, armoede, volksgezondheid en evenementen. Een voorbeeld. Het aantal bijstandsfraudezaken is per inwoner in kleine gemeenten veel geringer dan in grotere gemeenten (Derksen en Schaap, 2010: 147). De hogere uitgaven per inwoner in grote(re) gemeenten vinden een weg naar het ambtelijk apparaat (meer medewerkers, hogere vooropleiding, meer specialismen) en naar meer en gedifferentieerder beleid, meer dienstverlening en voorzieningen. Denk aan meer langdurig werklozen, meer renovatie van oudere woningen, meer drugsverslaafden (opvang), hogere uitgaven voor onderwijs. Kleinere gemeenten op het platteland hebben soms andere problemen, zoals op het vlak van leefbaarheid, in de relatie tussen milieu en intensieve landbouw en veeteelt, en ten aanzien van erosie in het heuvelland.

Samenvattend: sterkten van kleine gemeenten op een rij

1. *Het identiteitsargument: de gemeente sluit aan op de gemeenschappen.*
2. *Het argument om elders te kunnen halen wat je zelf niet hebt.*
3. *Het toegankelijkheidsargument: de gemeente is een laagdrempelige eerste overheid.*
4. *Het maatwerkargument: de kleine gemeente kent de omstandigheden van burgers.*
5. *De problemen zijn klein (er) en daarom volstaat een kleine gemeente.*
6. *De kleine gemeente volstaat want ze kan 'overlaten' aan burgers.*

7. Ook de kleine gemeente levert in de ogen van burgers voldoende dienstverlening.
8. De kleine gemeente helpt zichzelf met aanvullend bestuur.
9. Het argument van de geringe afstand tussen bestuur en burgers.
10. Het argument van directheid van handelen.
11. Het argument van burgerschap: in kleine gemeenten zijn burgers betrokken.
12. Het argument dat een gemeente iets kan missen: soms is niet nodig wat in een grote gemeente wel nodig is.
13. Het argument van voldoen aan de Code voor goed openbaar bestuur.
14. Het argument van adaptiviteit aan de omstandigheden.
15. Zelfselectie van burgers: wie wil kan er komen wonen en weet wat hij (niet) krijgt
16. Het argument van 'het raadslid per inwoner'.
17. Het argument van de lagere belastingdruk in vergelijking met grote gemeenten.



Niet elk van de genoemde argumenten ter verdediging van kleine gemeenten is even sterk. Het is daarom nodig ook eens naar de zwakte punten te kijken. Dat doe ik uiteraard vanuit het besef dat er sprake is van een glijdende schaal van heel klein, klein, middelgroot, groter, grootst. In werkelijkheid is er geen sprake van dat een gemeente qua inwoneraantal of klein of groot is.

Zwakten of ontwikkelpunten van kleine gemeenten

Gemeentelijke organisaties en hun besturen zijn op te vatten als 'onvolkomen organisaties'. Wat zijn dan de zwakten van kleine gemeenten? Zwak verwijst naar:

- wat hebben kleinere gemeenten niet wat ze wel zouden moeten hebben?;
- waar komen ze niet aan toe wat wel zou moeten?;
- wat kunnen ze niet of minder goed (effectief, doelmatig enz.) terwijl het betere wel gewenst is?;
- wat kunnen ze wel maar wat doen ze niet snel genoeg en waarin zijn ze niet daadkrachtig genoeg?;
- wat kunnen ze wel of moeten ze zelfs maar voldoet dat niet aan kwaliteitsnormen?

Uitspraak van een burgemeester en gemeentesecretaris van een kleine gemeente ten zuiden van Groningen met 18.700 inwoners tegenover de schrijver:

'We zijn echt niet meer in staat om alle taken zelfstandig op te pakken en uit te voeren. Zo kan het niet meer. Maar de gemeenteraad erkent dit niet voldoende en kiest niet voor fusie of voor wat anders. De gemeenteraad is bevolkt met tal van raadsleden die veel te hoge verwachtingen hebben van de gemeentelijke organisatie'. Uitspraak uit begin 2013.

1. *Het argument van meeliften: kleine gemeenten doen iets niet maar de inwoners krijgen het van andere organisaties wel.* Grotere centrumgemeenten bieden voorzieningen voor een regio, zoals winkelvoorzieningen en voorzieningen op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs, cultuur, sport en recreatie, medische zorg, geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg, advocatuur. De inwoners van omliggende kleinere gemeenten profiteren daarvan maar deze inwoners en besturen betalen niet mee aan de lasten, zoals het scheppen van bereikbare voorzieningen, planontwikkeling en schaduwkanten van de grote stad (werklozen, daklozen, verslaafden, etc.). Dat wordt althans vaak gezegd. Daar staat tegenover dat grotere gemeenten extra bedragen per inwoner krijgen (via de verdeelsystematiek achter het Gemeentefonds) om de centrumfuncties te vervullen en kleinere gemeenten daarvoor gedeeltelijk opdraaien. Deze zwakte wordt algemeen erkend maar is geen reden om bij voorbeeld alle kleinere gemeenten op te heffen en toe te voegen aan de centrumgemeente.
2. *Het argument van de complexe taken die kleine gemeenten niet (goed) aan kunnen:* In kleine gemeenten wordt de skyline zelden veranderd en dat hoeft ook niet, maar als er ineens een 'X factor'-rel uitbreekt zoals in de gemeente Haren, is de verantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid van de kleine gemeenten van streek (zie rapport van de commissie-Cohen). Ander voorbeeld. Meerdere kleine gemeenten weten zich niet goed raad met proefboringen op het vlak van schaliegas en 'fracking'. Zoiets als naar schaliegas boren is een '*wicked problem*' (weerbarstig probleem of brandende kwestie) omdat de wetenschappelijke kennis rond 'fracking' en aardbevingen nog niet geheel uitgekristalliseerd is en er politieke verdeeldheid heerst over wat te doen en geen consensus ontstaat (Metze e.a., 2013). Kleine gemeenten hebben weinig van doen met complexe taken, maar kleine gemeenten hebben wel heel weinig kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit en veerkracht om complexere taken die ze dan wel hebben of grotere *maatschappelijke* en *politieke controversen* aan te kunnen op het vlak van centrumontwikkeling, voetbalvandalisme, gasboringen, bedrijventerreinen of havenontwikkeling. Ze hebben weinig academici in dienst en er is weinig vertrouwdheid met het *leerstuk van omgaan met typen beleidsproblemen* (zie het werk van Rob Hoppe).

De salarisschalen zijn doorgaans in kleine gemeenten niet aantrekkelijk genoeg voor afgestudeerden van universiteiten. Terwijl opleidingsbeleid op een laag pitje staat. Wie van gemeenteambtenaren aan stevige om-, her- en bijscholing gedaan heeft, is zo vertrokken. Zodra een gemeente minder dan één opgeleide ambtenaar heeft per taak /functie, loopt de gemeente risico bij tijdelijke uitval van die ambtenaar. De vele veranderingen in wetgeving en nieuwe wetgeving is slecht te absorberen.

Grote steden zitten dik in de ambtenaren. Besturen van grote gemeenten zijn ambitieuzer en hebben daarom meer op hun bord (Huijben en Geurtsen, 2008). In steden wonen mensen dichter op elkaar, is wegaanleg moeilijker, spelen meer belangen een rol. Maar dat niet alleen, grote gemeenten kennen meer centrumfuncties en hebben bestuurlijk van doen met meer maatschappelijke en bestuurlijke problemen, met meer uiteenlopende en complexe problemen hebben daarom ook gemiddeld meer ambtenaren per 1000 inwoners dan kleinere gemeenten (tabel 4). De gemeenten met de duurste ambtelijke staf zijn de grote steden Amsterdam, Den Haag en Utrecht (van Rotterdam waren geen cijfers beschikbaar). Er zijn overigens wel verschillen tussen gemeenten qua aantal ambtenaren. Dat de gemeente Groningen veel ambtenaren kent per 1000 inwoners heeft ermee te maken dat de gemeente ook tal van taken vervult voor andere gemeenten in de provincie, universiteitsstad is, een rol vervult in het denken over '*energy valley*', enzovoorts. Steden met de minste ambtenaren per 1000 inwoners waren rond 2008 Amersfoort, Zeist, Dordrecht, Haarlemmermeer.

Tabel 4: Aantal ambtenaren per duizend inwoners, in enkele geselecteerde gemeenten

Gemeente	Fte per 1000 inw.	Ranglijst
Amsterdam (825.000 inw.)	19.7	1
Groningen (196.000 inw.)	15.7	2
Den Haag (500.000 inw.)	14.8	3
Utrecht (311.000 inw.)	14.6	4
Terneuzen (55.000 inw.)	13.6	5
Leiden (120.000 inw.)	13.0	6
Maastricht (121.000 inw.)	12.7	7
Nijmegen (161.000 inw.)	11.7	8
Den Bosch (136.000 inw.)	9.3	19
Zwolle (120.000 inw.)	8.9	25
Sittard-Geleen (94.000 inw.)	8.5	29
Nieuwegein (61.000 inw.)	7.9	41
Oss (84.000 inw.)	7.6	47
Roosendaal (77.000 inw.)	7.0	55
Haarlemmermeer	6.6	58
Zeist (60.000 inw.)	6.2	59
Aantal inw. per 2013, afgerond. Aantal ambtenaren ontleend aan BB 300508. Ook Huijben & Geurtsen, 2008.		

Er zijn rond de aanstelling van ambtenaren wel nog keuzen te maken. Dat er een verband is tussen het aantal inwoners en de omvang van het ambtelijk apparaat is geen monocausale 'natuurwet'. De gemeente Terneuzen heeft bij voorbeeld met havenontwikkeling te maken en heeft in dat verband een relatie met de haven van Gent.

3. *Het argument van gebrekkig entrepreneurship in kleine gemeenten:* De initiatief nemende capaciteit is in kleine gemeenten matig ontwikkeld. Er is wel ijver onder ambtenaren en enige veerkracht maar op allerlei gebied moet capaciteit en expertise worden ingehuurd in de vorm van een adviesbureau of overgegaan worden naar intergemeentelijke samenwerking. Als er wel expertise ontdekt wordt, is de kans op het ontvangen van een substantieel hoger salaris desalniettemin klein.
4. *Het bedrijfseconomisch argument van ondoelmatigheid van de kleine gemeente:* Sommige taken of activiteiten kunnen door een gemeentelijke organisatie alleen effectief en doelmatig worden uitgevoerd bij een bepaalde gemeentelijke omvang die de *minimale* bevolkingsomvang overschrijdt. 'Kleine gemeenten voldoen daar niet altijd aan' (Allers, 2013: 121). Ze hebben geen voldoende ambtelijke capaciteit en geen specialisten. Belangrijker, een vuilniswagen moet niet vier van de vijf dagen in de garage staan. Er zijn zoveel huishoudens nodig dat een bedrijf voor huisvuilophaal continu kan werken met goede menskracht, en apparatuur tegen lage kosten.

Algemener gesteld, de kosten per gebruiker van een organisatiedienst vertonen een U-vorm. Dat heet ook wel het *shoteltjes-effect*. Er zijn kosten die bij een klein aantal gebruikers worden gemaakt maar bij een grotere organisatie kunnen die kosten over een groter aantal gebruikers worden verdeeld. Daardoor nemen de kosten per gebruiker af ('*economies of scale*'; Boyne, 1995). Maar neemt de organisatie in omvang verder toe dan ontstaan meer hiërarchische lagen en meer specialistische functies. Het gevolg hiervan is dat de kosten per inwoner weer oplopen. Een schaal van 100.000 inw. of meer blijkt 'vaak juist ondoelmatig' (Allers, 2013: 121). Zie hier de U-vorm. Kleine gemeenten zitten aan de ene kant van de U. De kosten zijn per inwoner aan de hoge kant. Kleine gemeenten kunnen niet vanzelfsprekend goed profiteren van '*economies of scale*'. Er moet daarom bij bepaalde taken massa gemaakt worden of een bepaald kwaliteitsniveau bereikt worden door aanvullende constructies, zoals de vorming van een shared services - organisatie (gemeenschappelijke regeling).

De bedrijfseconomisch optimale schaal voor de uitvoering van gemeentelijke taken ligt bij gemeenten tussen 30.000 en 80.000 inwoners (Bordewijk, 1996). Boven 80.000 inw. nemen de bestuursrisico's (kosten) weer toe, en onder 30.000 inw. ook (Herweijer, 1989: 149; Allers, 2013). Bedrijfseconomisch gezien, is een gemeente met de omvang van 20.000 inwoners over het algemeen te klein.

5. *Het argument van specialistische kennis die ontbreekt:* De optimale schaal (qua aantal inwoners) wisselt in werkelijkheid per taakgebied. Voorbeelden van publieke taken waarbij kleine gemeenten met *een kleine productiecapaciteit* er meestal *niet* in slagen om de minimaal gewenste productieomvang te halen zijn: basisgezondheidszorg, brandweelhulpverlening, geneeskundige hulpverlening bij rampen, sociale recherche, specialistische milieudeskundigheid (geluidmetingen, analyse van bodemvervuiling of luchtverontreiniging, opstellen milieubeleidsplannen, milieueffectrapportage), inburgering, reïntegratie in het arbeidsproces, aanbesteding van huishoudelijke ondersteuning, de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg, hulpverlening aan ouderen en zwaar gehandicapten, beleid met betrekking tot verbetering van onderwijsprestaties door leerlingen van basisscholen (Herweijer, 1989: 147). In dergelijke gevallen stellen sectordepartementen door middel van bijzondere regelgeving kwaliteitseisen en/of financiële randvoorwaarden waaraan de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur in de uitvoering moet voldoen, maar waarvoor kleine gemeenten het personeel *niet* hebben.

De grootste gemeenten kunnen dergelijke taken wel in eigen beheer uitvoeren. Kleine gemeenten hebben een kwantitatief en kwalitatief *te beperkte productieomvang* om de betreffende taak naar behoren en voldoende doelmatig uit te voeren. Daarom komt intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en functioneel bestuur (waterschap) hier om de hoek kijken dan wel een privaatrechtelijke rechtsvorm. Of gemeentelijke herindeling.

6. *Het argument van afwezig strategisch beleid bij kleine gemeenten:* Operationeel beleid op het vlak van medebewind (uitvoering van rijkstaken, zoals burgerzaken) is vaak wel net voldoende maar hoe staat het met keuzen voor de langere termijn? Veel gemeentebestuurders neigen tot instemming met veel initiatieven. Gemeentebesturen kunnen evenwel niet overal 'ja' tegen zeggen, zei een burgemeester ooit. Hij kwam met het voorbeeld dat het onmogelijk is om op een klein oppervlak drie grote golfslagbaden te laten renderen. En het bestuur kan ook niet alle fanfares, harmonieën, orkesten blijvend subsidie geven en hetzelfde doen met een profclub in het betaald voetbal en alle amateurclubs. Er zijn grenzen, maar die komen niet goed in beeld want het college van B&W neigt tot behandeling van geval tot geval. De burgemeester: *'Ik heb een strategisch plan nodig omdat dit mij criteria verschaft om dingen door te laten, te stimuleren of faciliteren, klein te houden of gewoon af te wijzen'*. Zien besturen van kleine gemeenten dit ook of zijn het allemaal beheergemeenten zonder veel andere ambitie dan beheer? Volgens bestuurskrachtmetingen munten kleine gemeenten niet uit in strategische beleidsvorming, dus niet in het aangeven wat bovenop de verplichte taken de accenten zijn in autonome beleidsvorming. Doorgaans zijn ze er zelfs volgens visitatiecommissies of adviseurs zwak in; dat is negatief temeer omdat strategische beleidsvorming voordelen heeft. Er is gebrek aan onderkenning van wat de door de burgemeester genoemde betekenis is van *strategic policy & management*. Scholing hierin ontbreekt vaak, zowel in het ambtelijk apparaat als in het bestuur.

Het vermogen tot het tonen van procesgericht (interactief) netwerkmanagement met strategische partners verloopt moeizaam en traag. De gemeentelijke organisatie wordt op dit vlak al snel overvraagd. Daar staat wel tegenover dat ambtenaren snel contact hebben met collega's in andere gemeenten, ze elkaar helpen en eventueel (delen van) nota's en visies van

elkaar overnemen. Iets wat trouwens ook in grote(re) gemeenten voorkomt, met name als het gaat om nota's en visies op politiek niet interessant terrein.

7. *Het argument van handhavingstekort van kleine gemeenten:* Het is bewezen dat handhaving van beleid in kleine(re) gemeenten van oudsher niet sterk ontwikkeld is. Handhaving wordt vaak ook niet of slechts vertraagd planmatig aangepakt. Inspectierapporten over handhaving van milieuregels maken gewag van achterstanden. Ze noemen gemeenten met naam en toenaam ('naming & shaming') en daartoe behoren vaak kleine gemeenten. Ander voorbeeld naast milieu. Neem het alcoholbeleid.

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. In Groningen wisten gemeenten begin 2013 nog niet goed raad met de handhaving van de Drank- en Horecawet maar er werd wel aan gewerkt. Dat kwam ook omdat er veel te weinig geld mee kwam vanuit Den Haag om deze taak te behartigen. Gemeentebesturen redeneren dan nogal eens vanuit de gedachte van 'geen geld, dan ook geen werk' maar komen daar uiteindelijk niet mee weg. Voor kleine gemeenten die toch al niet sterk waren in handhaving, dus een extra probleem omdat de financiering ten koste gaat van de autonome taken. Wat is nu het landelijk beeld? Van de Nederlandse gemeenten zegt (!) 81 procent toezicht te houden op de leeftijdsgrens voor alcohol. Gemiddeld hebben gemeenten daar tussen de twee en drie toezichthouders voor beschikbaar. Zij delen vooral waarschuwingen uit en nauwelijks boetes. Alle gemeenten in Nederland hadden wettelijk tot 1 juli 2014 de tijd om een preventie- en handavingsplan vast te stellen. Van alle gemeenten in het land beschikt 44 procent medio 2014 over een alcohol preventie- en handavingsplan. Daar hoorden ook tal van kleine gemeenten toe maar niet uitsluitend kleine. Het overgrote deel van de gemeenten die daar nog niet over beschikken, wilde dat nog in 2014 vaststellen. Dat bleek uit onderzoek van STAP, verricht in opdracht van staatssecretaris Martin van Rijn (VWS).

Het handhavingstekort op het gebied van omgevingsvraagstukken verdwijnt of wordt aanzienlijk kleiner met de komst van *regionale uitvoeringsdiensten* (RUD's). Een voorbeeld. De Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg werkt in opdracht van de 18 Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg aan een veilige en gezonde leefomgeving voor inwoners en bedrijven in de regio Zuid-Limburg. De RUD Zuid-Limburg is operationeel sinds 1 juli 2013 en maakt deel uit van een stelsel van omgevingsdiensten en regionale uitvoeringsdiensten in Nederland die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van omgevingsrecht.

Wat doet de RUD Zuid-Limburg?

Namens de partners verzorgt de RUD taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies in de regio Zuid-Limburg. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, zijn we verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg.

Landelijk zijn afspraken gemaakt over de (kwaliteit van de) uitvoering van vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving. Het gaat hier in eerste instantie om bedrijfsactiviteiten die een aanzienlijke milieubelasting (kunnen) hebben op de omgeving en externe veiligheid aspecten kennen. Voor de uitvoering van deze basistaken zijn landelijke kwaliteitscriteria opgesteld. Voor de zogenaamde BRZO-bedrijven worden de basistaken landelijk door zes RUD's uitgevoerd, waaronder de RUD Zuid-Limburg.

Wat zijn de *voordelen* van een regionale uitvoeringsdienst? Door het bundelen van kennis en kunde van medewerkers van de verschillende gemeenten en de provincie wordt de kwaliteit en de professionaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in deze regio op

een hoger peil gebracht. Zo is efficiënter, beter én goedkoper te werken om incidenten te voorkomen. Een samenwerkingsverband stelt de overheid daarnaast in staat om beter te reageren op steeds complexer wordende milieuwet- en regelgevingen. Nadelen? De vraag is of het plaatselijk politiek bestuur invloed heeft op de RUD's door de mogelijkheid producten en diensten op maat af te nemen. De RUD kan het voordeel van de twijfel gegeven worden.

Zo gezien, heeft dit argument van handhavingstekort aanzienlijk aan kracht verloren.

8. *Het argument 'soms gebeurt gewoon niet wat nodig is'*: Iemand heeft eens verteld wat het betekent als je op de schaal van Zuid-Limburg een marathon wilt organiseren of de Amstel Goldrace organiseert. De medewerker moest alle gemeentehuizen af. De hoeveelheid betrokkenen, hobbels en vergunningen bleek onafzienbaar. Als de medewerker niet zo in sport had geloofd, was hij snel afgehaakt. Ander voorbeeld. Neem de samenwerking tussen Maastricht, Meerssen, Eijsden-Margraten, Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en Vaals. Deze gemeenten werden rond 1996 en later al in elkaars armen gedreven (Bureau Winter & Schuiling, 1996) en in 2013 diende zich opnieuw een danspartij aan. Vlaai, koffie, een glas en een uitbundige stemming kleurden de raadszaal van Maastricht toen de zeven B&W's een intensieve regiosamenwerking ('vrijwillig maar niet vrijblijvend') aankondigden. Er zou blijkens de gesloten overeenkomst een brede Maastricht-Heuvellandagenda komen. Werd het wat? Zou de kerktoerenpolitiek doorbroken worden? Eerder hadden Valkenburg aan de Geul-Gulpen-Wittem en Vaals al een innige ambtelijke samenwerking aangekondigd maar op deze mini-schaal heerste uiteindelijk onwil. De vruchteloze poging werd stopgezet. Een gezamenlijke evenementenagenda van de zeven gemeenten om een einde te maken aan de overbelasting van het Heuvelland lukte, althans rond 2013, evenmin. Een regionaal coffeeshopbeleid? Teveel gevraagd (De Limburger, 14 dec. 2013). Over de agenda is niet veel meer vernomen maar de grotere gemeenten Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen gingen na 2005 juist wel intensiever samenwerken. De drie burgemeesters (Depla, Hoes, Cox) konden goed met elkaar door een deur wat bevorderlijk werkte. Samenwerking heeft zin omdat op internationale schaal gezien het onderscheid tussen kleine gemeenten van weinig betekenis is. Concurrentie brengt ook niet verder. Conclusie: kleine gemeenten springen niet over hun schaduw heen en grote soms ook niet.
9. *Het argument van tekort schietend planvermogen en projectmanagement*: Planning van beleid is in kleinere gemeenten matig ontwikkeld, maar daar staat tegenover dat tal van projecten ook gemiddeld wat minder zwaar zijn. Projectmanagementvaardigheid is doorgaans ook matig ontwikkeld. Neem de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in plattelandsgemeenten in Zuid-Limburg rond 2010. De uitvoering van die wet kostte de gemeente Valkenburg aan de Geul jaarlijks 194 euro per inwoner terwijl het bedrag voor de gemeente Meerssen 156 euro was en voor Nuth 162 euro. De ambities waren volgens de Rekenkamercommissie hoog terwijl het ontbrak aan tussenstappen en concrete maatregelen met een deugdelijk tijdschema. Evaluaties blijven vaak achterwege. Voor veel gemeenteraadsleden was het moeilijk om te zien wat de Wmo precies kost. De berekeningen van de kosten zijn ondoorzichtig. De wijze van verantwoorden aan gemeenteraden moest verbeteren. Volgens de commissie slaagde geen enkele gemeente erin om de doelstellingen waar te maken. Gemeenten wilden teveel met de Wmo. Om een beeld te hebben, de uitgaven voor de Wmo bedragen tien tot ruim dertig procent van de gemeentelijke begroting.
10. *Het argument van de gebrekkige informatiebasis*: Tegenwoordig wordt volop gesproken over Big Data (Daalhuijsen e.a., 2015). Daarbij gaat het om de verwerking van een grote hoeveelheden gevarieerde data. Waarom? Goed beleid wordt niet alleen bevorderd door een adequaat beleidsontwerp maar ook door een 'goede' informatiebasis. De belofte is dat gemeenten en andere organisaties door een goede informatiebasis *gerichter* beslissingen kunnen nemen.

Evidence based policy is gewenst, als het kan; en niet er zo maar een slag naar slaan. Wie de top-100 van criminelen wil volgen, doet er goed aan een stevige dataset te bouwen, zodat direct duidelijk is waar de veelplegers wonen. Wie hennep ruimt, kan ook baat hebben bij een kaart met locaties om trends en patronen te zien (bepaalde wijken dominant?). Wie een beeld van huiselijk geweld wil hebben, kan gebaat zijn met een kaartbeeld.

Ten behoeve van veiligheidsbeleid is jaren geleden in Tilburg gestart met het maken van databestanden voor woninginbraken, overvallen en straatroof (Wos). Dat bestand leidde tot een interactieve kaart te gebruiken voor medewerkers van de gemeente om te zien waar de kans op incidenten het grootst is ('hotspots'), wat oorzaken van incidenten waren en welke maatregelen het beste zijn. De gemeente gebruikt bij het BIG Dataproces tal van datasets, zoals van hennepruiming en verzuim van de leerplicht. Bepaalde data zijn eigendom van de politieregio.

De gemeente Assen is inmiddels ook op de toer van Big Data gegaan, onder andere voor verkeers- en geluidsmetingen. Kleine gemeenten doen nog weinig met Big Data. Ze kennen doorgaans geen bureau voor onderzoek en statistiek; soms grotere gemeenten ook niet meer. Gevolg: een '*sociale staat van de gemeente*' kan niet gepubliceerd worden. Kleine gemeenten kunnen wel te rade gaan bij grotere buurgemeenten (hoe pakken jullie dit aan?) of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat gebeurt dan ook vaak.

Deze aanduiding is een *pars pro toto*. Er ontbreekt natuurlijk meer in kleine gemeenten. Dat is een tekort als de verwachtingen bij burgers, raadsleden of toezichthouders over de kwaliteit van het gemeentebestuur stijgen.

11. *De gebrekkige financiële kwaliteit:* De begroting van tal van kleine gemeenten blijkt met hangen en wurgen passend te maken, zo bleek uit een inventarisatie in de provincie Groningen in 2013 ('Grenzeloos gunnen'). De provincie Groningen kent heel veel kleine gemeenten. De kleine organisaties beschikken ook niet over veel denkkraft om met het bestuur bezuinigingsoperaties aan te vliegen. Van actieve benchmarkoperaties is doorgaans geen sprake. Hier en daar wordt wel gewerkt met kengetallen. Soms is er wel een bezuinigingscommissie en als die door een toevallige expertise in de commissie te actief wordt, kan de raad 'het niet meer volgen' en wordt die commissie hier en daar vroegtijdig opgeheven. Voorbeeld: Nuth.
12. *De gebrekkige juridische kwaliteit:* Het volgen van ontwikkelingen in het recht en haar deelgebieden (zoals staatsrecht, bestuursrecht, omgevingsrecht, aanbestedingsrecht en ambtenarenrecht) schiet er bij de staf van kleine gemeenten nogal eens bij in. De kennis van Europees Recht is in kleine gemeenten weliswaar minder relevant maar toch wel heel matig of niet aanwezig. Van *mediation* komt ook weinig. Hier is veelal te weinig kwantitatieve en kwalitatieve (juridische) capaciteit op academisch niveau waardoor ook nogal wat zaken verloren gaan.
13. *Zwakheden op het vlak van monitoring, evalueren en leren:* De evaluatieve capaciteit en het snel lerend vermogen is doorgaans in kleine gemeenten onderontwikkeld of zwak ontwikkeld. Zie het voorbeeld van de Wmo (De Klerk e.a., 2010). De 3D-operatie, dus de drievoudige decentralisatie in het sociale domein, wordt door kleine gemeenten gevolgd, maar men kan niet voldoende vooruit plannen wat te doen en inschatten welke financiële risico's men loopt. Neem ook de volgende casus 'trekkingsrecht pgb' waarover de staatssecretaris Van Rijn eind november 2015 aan de Tweede Kamer rapporteerde.



Een soepele uitbetaling van persoonsgebonden budgetten dreigt in 2016 opnieuw in gevaar te komen doordat veel gemeenten de benodigde gegevens te laat of nog niet hebben aangeleverd. In Limburg heeft circa de helft van de gemeenten de deadline van 1 november 2015 niet gehaald. Dat blijkt uit een overzicht dat door het departement van VWS eind november naar de Nederlandse gemeenten is gezonden. Vooral kleine gemeenten hebben onvoldoende gegevens toegezonden aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze bank heeft de gegevens nodig om vanaf 1 januari 2016 de zorgverleners van tienduizenden pgb-houders loon te kunnen verstrekken. Die uitbetaling liep eind 2014/begin 2015 al grote vertraging op door verwerkingsproblemen bij het SVB. Om herhaling van dat echech te voorkomen, is besloten dat gemeenten hun data in 2015 tijdig zouden aanleveren. In Limburg hadden kleine gemeenten als Voerendaal, Landgraaf, Leudal, Beesel, Nuth en Onderbanken nog niet eens de helft van de gewenste 'toekenningsbeschikkingen' doorgegeven. Acht gemeenten zitten op een percentage tussen 50 en 80 procent. Achttien gemeenten uit Limburg hebben de gegevens wel op tijd aangeleverd. Het kan dus wel. De inleverdatum is geen onmogelijke eis. De belangenvereniging van pgb-houders, Per Saldo, kenschetst de late aanlevering van gegevens als 'een onnodig risico'. Een verklaring? Degenen die de gegevens zelf aanleverden geven die verklaring niet. Dat moet je van hen niet verwachten. Maar van departementszijde wordt gestipuleerd dat een aantal gemeenten slachtoffer is geworden van de ambitie om zoveel mogelijk pgb-houders van een nieuwe zorgindicatie te voorzien. Dat blijkt meer werk dan verwacht. Vertraging is het gevolg. Pgb-houders moeten voor 1 mei 2016 een nieuwe zorgbeschikking hebben. Conclusie: de vertraging ligt niet domweg aan het zijn van kleine gemeente maar aan het feit dat er in gemeenten, zeker ook in kleine, te weinig capaciteit zit die het werk goed inschat dan wel goed aanbesteedt.

14. *Afwezige ICT-expertise*: Kleine gemeenten zijn doorgaans volgers op het vlak van informatie- en communicatietechnologie. De grote vernieuwingen of *playgrounds* voor experimenten zijn daar niet te vinden.
15. *Archiveren via ICT*: Gemeenten zijn volgens de Archiefwet wettelijk verplicht om beleidsstukken te archiveren. De archieffunctie in een moderne ICT-setting is niet voldoende ontwikkeld dan wel niet vlot genoeg raadpleegbaar. Gemeenten, ook kleine gemeenten, kunnen doorgaans geen totaaloverzicht van gemeentelijke verordeningen leveren.
16. *Niet uitblinken in democratische experimenten*: In kleine gemeenten zijn doorgaans geen bijzondere democratische verkenningen of participatieve experimenten aan te treffen maar er

zijn zeker uitzonderingen. Zo zijn kleine gemeenten doorgaans geen *frontrunners* als het gaat om een *livestreaming* van raadsvergaderingen, maar gemeenten als bij voorbeeld Littenseradiel, De Wolden, Zevenaar en Maasdriel kennen die uitzendingen wel al jaren.

De omstandigheden kunnen dwingen tot vernieuwing, ook in kleine gemeenten. Te denken is ook aan experimenten op het vlak van *deliberatieve democratie* zoals dialoogtafels. De dialoogtafel is een aanpak om alle partijen rond een thema bij elkaar te brengen (zo ontstaat een netwerk), zoals gebeurde in Groningen na de aardbevingen.

Zijn buurtbudgetten een zinvolle besteding die burgers en politiek dicht bij elkaar brengt, ook in kleine gemeenten? Inderdaad. Een buurtbudget is een krediet aan een wijk-, buurt- of dorpsorganisatie dat zelfstandig mag worden besteed. Werken met dergelijke budgetten is een neveneffect van de zogenaamde Vogelaarwijken (Herweijer en Lusing, 2010). Een aantal gemeenten, een kwart op het totaal, experimenteert sinds 2007 met buurtbudgetten. Als het om een kwart gaat, zullen er ook wel kleinere gemeenten toe horen maar dit fenomeen lijkt niet uitgevonden in kleine gemeenten.

Doel is om via die budgetten de burgers meer bij de uitvoering van beleid te betrekken. De budgetten kunnen worden aangewend voor leefbaarheidsprojecten. Voortrekkers onder de honderd op dit vlak actieve gemeenten zijn grotere gemeenten als Deventer en Emmen.

Ook al is er een buurtbudget dan nog zal prioritering plaats moeten vinden: gaat het geld naar een cohesieproject of naar een wandelpad of een ruimte voor de jeugd? De wijk bedenkt zelf een manier om de discussie democratisch te voeren.

Buurtbudgetten blijven als bedrag op de gemeentebegroting staan. Het zijn geen subsidies. De enige eis die doorgaans gesteld wordt is dat een buurtbudget een algemeen belang moet dienen. Soms worden de budgetten voor een periode van drie jaar verstrekt. Een gemeente als Emmen kent 35 dorps- en wijkorganisaties. Dat is een budget per 3.000 inwoners.

De ervaringen met buurtbudgetten is tot nu toe over het algemeen positief. Burger en politiek komen dicht bij elkaar, mede omdat er uiteraard overleg bestaat tussen gemeentebestuur en de buurt-, wijk- en dorpsorganisaties.

17. *Meer taken voor kleine gemeenten maar niet meer mensen*: Decentralisatie van taken stelt kleine gemeenten al enkele decennia voor grote opgaven. Een belangrijk kenmerk van een kleine gemeente is dat de kwantitatieve capaciteit beperkt is terwijl de taken toenemen. Decentralisatie van het sociaal domein en op andere gebieden leidt al snel tot een gemeenschappelijke regeling of vergroting van de taak van intergemeentelijke organisaties (Boogers e.a., 2008).

Kleine gemeenten kennen veel *eenmansposten* met als gevolg kwetsbaarheid. De bekleeders van eenmansposten verdienen respect. Valt een medewerker echter weg dan ligt beleid (nagenoeg) stil. Beleidsvoornemens zijn erg afhankelijk van de competenties van de ene ambtenaar. De kwantitatieve veerkracht is gering. Denk aan grondbeleid, onderwijsbeleid, de communicatiefunctie (voorlichter enz.), de griffie. Doorgaans eenmansposten.

18. *Human resources management is in kleine gemeenten matig ontwikkeld*: Een kleine gemeente telt qua personeelssamenstelling veel schaal-8/9 (MBO-)functies en heeft weinig academici in haar personeelsbestand. Als iemand aan een universiteit afstudeert, heeft een kleine gemeente weinig tot niets te bieden en is men zo vertrokken. Van mobiliteit in de organisatie komt weinig terecht (goede man op goede plaats-beleid). Medewerkers van kleine gemeenten treft men minder aan onder deelnemers van congressen. De werkdruk op ambtelijk apparaat is in kleine gemeenten groot. Ambtenaren benoemen dat ook. Wat is het gevolg van overbelasting? De neiging om besluiten uit te stellen, om controle op de uitvoering van beleid achterwege te laten.
19. *De onbekendheid van burgers wie ze kunnen aanspreken*: Kleine gemeenten maken deel uit van een cluster gemeenten, dat taken bij een andere organisatie heeft weggezet. Denk aan een

intergemeentelijke organisatie voor milieuzaken. Het gevolg is dat minder zichtbaar wordt wie een burger aan moet spreken in geval van een calamiteit of iets anders. Soms is er wel een aanspreekpunt maar krijgt de burger die iets signaleert in termen van de leefwereld een antwoord uit de systeemwereld. Een klacht over tien containers voor het ophalen van huisvuil die stuk zijn, wordt beantwoord door de gemeentelijke medewerker met: *‘Over drie weken geeft de huisvuilophaaldienst haar tweemaandelijks rapportage. Dat is voor ons het moment van planning & control. Dan nemen we dit mee’*. De talige dialoog tussen systeemwereld en leefwereld is zeker geen zwak punt dat alleen voor kleine gemeenten geldt.

20. *De matige trekkracht in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*: Er is bij kleine gemeenten doorgaans geen of weinig trekkracht in intergemeentelijke samenwerking (Schutgens, 2014). Kleinere gemeenten zijn doorgaans minder dan grotere gemeenten vertegenwoordigd in de dagelijkse besturen van gemeenschappelijke regelingen. Wel laten kleinere gemeenten in de breed samengestelde algemene besturen zich regelmatig vertegenwoordigen door een grotere buurgemeente met meer wethouders. Maar zo’n algemeen-bestuursvergadering stelt eigenlijk niet veel voor. Hoe erg vinden burgers dat? Die hebben geen idee. De democratische controle op plannen, besluiten en financiën in een Wgr-regeling is desalniettemin niet zelden matig tot slecht. Vaak worden de gemeenteraden voor (bijna) voldongen feiten gesteld en moeten ze zeer snel beslissen, waarbij ze vaak alleen maar hun ‘gevoelen’ of visie mogen geven. De jaarrekening komt zelfs niet meer terug in de raad. De terugrapportage van de portefeuillehouder in zo’n algemeen bestuur naar de raad is in tal van (kleine) gemeenten zwak.

Cijfers? Van 1655 raadsleden van alle gemeenten zegt in november 2015 77 procent dat samenwerkingsverbanden tussen gemeenten het voor de gemeenteraad moeilijk maken om beslissingen te beïnvloeden, 74 procent dat het voor de raad moeilijk is om beleidsprestaties te controleren en 66 procent dat het moeilijk is om geldstromen van samenwerkingsverbanden te controleren. Aan het college van B&W ligt het niet. Van de raadsleden vindt 57 procent dat het college van de eigen gemeente over samenwerking bij decentralisaties en de decentralisaties zelf voldoende informatie geeft.

Conclusie: rond intergemeentelijke samenwerking doen zich in gemeenteraden problemen voor en die zijn in kleine gemeenten zeker niet minder dan in grotere gemeenten.

21. *De matige preventie*: We leven in een *risicomaatschappij* met rampen, rellen, gijzelingen, opstootjes, ongelukken, autobranden, stroomstoringen, huiselijk geweld, onzekerheid op vlak van voedselveiligheid en dierenwelzijn (Q-koorts). Gemeenten zijn onderdeel van de Veiligheidsregio. Het preventief vermogen op het vlak van orde en veiligheid is matig ontwikkeld. De kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit voor preventie op veiligheidsgebied is niet afwezig maar wel beperkt (vergelijk Haren en de X-factor) .
22. *Het argument van de gebrekkige slagvaardigheid*: Kijken we vanuit de *Code voor goed openbaar bestuur* naar de vier behandelde cases dan valt op dat kleine gemeenten vaak geen voldoende slagkracht bezitten of tonen, noch bij uitvoering van bepaalde taken in medebewind, noch bij autonoom beleid. Ze functioneren bij niet-routine vraagstukken niet steeds ‘met voldoende tempo’. Soms is ook sprake van beleidsaarzeling. Doordat het ambtelijke apparaat klein is en de expertise niet op alle fronten breed en diep is, worden bestuurders niet makkelijk tot een standpunt gebracht.
23. *Het argument van de gebrekkige cognitieve competentie*: De kennis over de Gemeentewet ten aanzien van de verantwoordelijkheden en betrekkingen tussen B&W en raad is bij raadsleden en wethouders vaak te beperkt, ook in kleine gemeenten. De burgemeester van menige gemeente heeft de handen soms vol aan het duidelijk maken richting (nieuwe) wethouders dat beleid collegebeleid is en dat collegiaal bestuurd wordt. Individuele wethouders schrijven geen brieven

aan de raad of het moet een ontslagbrief zijn. De wethouder komt in de Gemeentewet amper voor.

Ook moet ambtenaren duidelijk worden gemaakt dat zij niet actief corresponderen over beleid naar de raad, buiten het college om. Het college communiceert met de raad, is verantwoordelijk en aanspreekbaar. Ambtenaren zijn dienstbaar aan het college en communiceren niet buiten het college om met de raad.

Dit tweede argument geldt overigens niet uitsluitend voor kleine gemeenten. Daarom op naar andere argumenten.

24. *Het argument van de fragmentatie in raad:* Een gemeenteraad van 17 leden, bestaande uit acht fracties, impliceert dat de fractiegrootte nauwelijks een fractiegemiddelde van twee leden overstijgt. Dat heeft nare gevolgen. Een ervan is dat (slechts) twee leden steeds het totale beleidsspectrum moeten overzien. Tevens is sprake van een gefragmenteerde democratie. Onder die omstandigheden is de kans groot dat een apenrotssyndroom optreedt: veel onderlinge strijd in de raad en bijterigheid.

Samenvattend: zwakheden van kleine gemeenten op een rij

1. *Het argument van meeliften: kleine gemeenten doen iets niet, maar de inwoners krijgen het van andere organisaties wel.*
2. *Het argument van de complexe taken die kleine gemeenten niet (goed) aan kunnen.*
3. *Het argument van gebrekkig entrepreneurship in kleine gemeenten.*
4. *Het bedrijfseconomisch argument van ondoelmatigheid van de kleine gemeente.*
5. *Het argument van specialistische kennis die ontbreekt.*
6. *Het argument van afwezig strategisch beleid bij kleine gemeenten.*
7. *Het argument van het handhavingstekort van kleine gemeenten.*
8. *Het argument 'soms gebeurt gewoon niet wat nodig is'.*
9. *Het argument van tekort schietend planvermogen en projectmanagement*
10. *Het argument van de gebrekkige informatiebasis.*
11. *De gebrekkige financiële kwaliteit.*
12. *De gebrekkige juridische kwaliteit.*
13. *Zwakheden op het vlak van monitoring, evalueren en leren.*
14. *Afwezige ICT-expertise.*
15. *Gebrekkig archiveren via ICT.*
16. *Niet uitblinken in democratische experimenten.*
17. *Meer taken voor kleine gemeenten, maar niet meer mensen.*
18. *Human resources management is in kleine gemeenten matig ontwikkeld.*
19. *De onbekendheid van burgers met wie ze kunnen aanspreken.*
20. *De matige trekkracht in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.*
21. *De matige preventie.*
22. *Het argument van de gebrekkige slagvaardigheid.*
23. *Het argument van de gebrekkige cognitieve competentie.*
24. *Het argument van de fragmentatie in de raad.*

Nuance: niet sterk, niet zwak

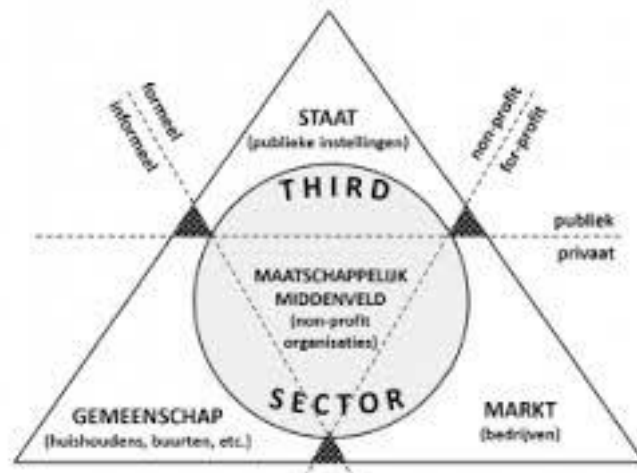
Soms is niet te zeggen of iets tot de sterkten of zwakten van kleine gemeenten te rekenen is. Neem de innovatiekracht van gemeentelijke organisaties en gemeentelijke samenlevingen.

Steden heten de laboratoria en leerscholen voor vernieuwing te zijn. Het Planbureau voor de Leefbaarheid (PLB) publiceerde in 2014 een rapport onder de titel 'Slimme steden'. Dat is indicatief en ook wel te begrijpen. Grote gemeenten kennen veel burgers met uiteenlopende expertise (diversiteit) die elkaar kunnen vinden in vernieuwingsprojecten. En de grote gemeentelijke organisaties van steden kunnen ook meedenken. Hoewel kleine gemeentelijke organisaties

nauwelijks over expertise beschikken om maatschappelijke experimenten aan te jagen, komen *bepaalde* maatschappelijke vernieuwingen zeker ook op het platteland voor, misschien wel als eerste. Het is maar waarop gelet wordt.

Waar dan aan te denken bij vernieuwing? De gemeente Peel en Maas is positief bekend geworden door een experiment met *vraaggerichte sturing*. Denk ook aan concepten als *doe-democratie*, *burgerinitiatieven*, *zelforganisatie*, *samenredzaamheid* die overal wortel schieten (Denters e.a., 2012; Binnema, 2014; Van Houwelingen e.a., 2014).

Er zijn 56 burgerinitiatieven onderzocht. De volgorde van de gebieden waarop ze betrekking hebben is als volgt: leefbaarheid (12); veiligheid (8); zorg (4); sociale cohesie (4); sport, spel en dans (4); voedsel (4); educatie (2); emancipatie (2). Bij initiatieven op het vlak van leefbaarheid gaat het bij voorbeeld om het promoten van de wijk of groenonderhoud (Igalla en Van Meerkerk, 2015). Dergelijke initiatieven komen vaak in de Randstad voor.



Burgercoöperaties zijn een voorbeeld van de combinatie van burgerinitiatief en samenredzaamheid. Burgercoöperaties zijn een betrekkelijk nieuwe speler in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Ze bewegen zich vooral op het terrein van wonen, zorg, energie, breedband. Bij een burgercoöperatie organiseren burgers zich door een zakelijke relatie met elkaar aan te gaan waarbij de leden zeggenschap hebben over de koers en delen in de winst, als die aan de orde is. Een burgercoöperatie is zeker niet altijd een coöperatie in juridische zin. Burgercoöperaties zijn wel de nieuwe *helden van de terugtrekkende overheid* genoemd.

Bij coöperaties op het vlak van energie is te denken aan exploitatie van windparken. Een bijzonder windproject is gelokaliseerd in de gemeente Houten (48.000 inw.). Bijzondere zonprojectontwikkeling is bij voorbeeld te vinden in gemeenten als Lochem (33.000 inw.), Castricum (34.000 inw.) en Wijk bij Duurstede (23.000 inw.) (Elzenga en Schwencke, 2015).

De afgelopen jaren zijn in de (ouderen)zorg meer dan honderd burgerinitiatieven gestart, waaronder om en nabij vijftig zorgcoöperaties (Bokhorst, 2015). Zorgcoöperaties worden tegenwoordig geprezen als bron van innovatie, inspiratie en navolging. Ze passen goed in de transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving en bij de decentralisaties in het sociaal domein. Maar deze coöperaties streven *niet* na om het paradepaardje van de participatiesamenleving te worden en te dienen als voorbeeld voor hoe zorg tegen lage kosten is aan te bieden. Dat komt ten dele omdat het burgerinitiatief ontstaan is vanuit urgentie en het gevoel dat de betrokken bestaande zorgorganisaties niet meer voldoende diensten 'leveren' of kunnen leveren.

Het Brabantse dorp Hogeloon (2.200 inw.), dat hoort tot de gemeente Bladel (ong. 20.000 inw.), loopt al jaren voorop. De zorgcoöperatie begon als eetgroep maar breidde de activiteiten uit naar

dagopvang, een hulploket, huishoudelijke hulp en zorgvilla's. De coöperatie heeft als doel om ouderen en mensen met een beperking zo lang mogelijk in het dorp te laten wonen. De 230 aangesloten leden (per eind 2014) vormen grofweg tien procent van de inwoners. Voor de coöperatie waren ter gedachtebepaling 25 professionals en ongeveer 60 vrijwilligers actief. De coöperatie werkt samen met zorginstellingen. De coöperatie maakt met elke 'familie' elk halfjaar een zorgplan over wie wat doet. Zorgcoöperaties komen veel voor in Oost-Brabant (de hoek Den Bosch, Tilburg, Weert, Nijmegen) en 't Gooi.

Op het platteland komen ook breedbandcoöperaties voor, die wel betiteld zijn als leerscholen voor *next generation* plattelandsontwikkeling (Bokhorst e.a., 2015). Er zijn een stuk of vijftig initiatieven geteld. De Groningse gemeente Oldambt (ong. 39.000 inw.) was een van de voorlopers, die veel aandacht kreeg.

Wat te doen? Afwegen

In het voorgaande zijn 17 sterke punten van kleine gemeenten genoemd en 24 zwakke punten. Het aantal zwakke punten overheerst. De zwakke punten zijn ook tamelijk concreet. Wat een acceptabele schaal is, is een uiteindelijk politieke kwestie, een kwestie van afweging.

Idealiter zijn gemeenten met hun kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit klein genoeg om dicht bij de burgers te staan, maatwerk te kunnen leveren en niet overmoedig en zelfs megalomaan in hun ambities te worden en groot genoeg om complexe taken en opgaven aan te kunnen in beleidsnetwerken, decentralisatie van taken te kunnen verwerken en controle uit te oefenen op het verloop van de taakuitvoering, schaalvoordelen te behalen en verkeerd cliëntelisme (bevoordelingen) te vermijden. Anders gesteld, gemeenten dienen zo groot of klein te zijn dat ze in principe ruim kunnen voldoen aan alle beginselen uit de *Code voor goed openbaar bestuur*.

In de praktijk is de ideale of optimale omvang lastig vast te stellen (Allers, 2013: 121). Dat komt onder andere omdat het bereik van voorzieningen nogal verschilt. Voor de ene dienst is een schaal van zeg eens 15.000 inw. voldoende en voor een andere is een schaal van 50.000 inw. geschikt. Daar is in de praktijk echter niet mee te werken. Over het algemeen geldt als bedrijfseconomische minimumnorm voor gemeenten dat een gemeente minimaal de omvang van 30.000 inwoners moet hebben. Tussen 30.000 inw. en 80.000 inw. geldt een gemeente als voldoende doelmatig. Maar de vraag is of dit bedrijfseconomische criterium de doorslag moet geven. We stelden immers hiervoor dat de omvang van de gemeente een politieke afweging moet zijn.

Het zoeken naar de ene 'ware' maatstaf is in de periode 1945-2015, een periode van 70 jaar, niet gelukt. Rond 1980 werd wel gesteld dat een gemeente minstens de grootte moest hebben dat een volwaardige sociale dienst nodig was en adequaat kon functioneren naar klanten. Toen viel de minimale norm van 18.000 inwoners voor zo'n dienst. Deze invalshoek is echter snel verlaten. De 'heilige graal' bleek onvindbaar, maar 30.000 -80.000 inwoners geldt, althans bedrijfseconomisch gezien, tegenwoordig toch wel als doelmatig. Minister Plasterk van BZK (kabinet-Rutte II) ging met een streven van gemeenten met een omvang van minstens 100.000 inw. daar overheen. Hij introduceerde een nieuw volgens hem belangrijk criterium. De nieuwe gemeenten zouden qua schaal (aantal inwoners) zoveel mogelijk moeten sporen met de schaal waarop de uitvoering van gedecentraliseerde taken in het sociaal domein plaatsvindt: het congruentiecriterium. Deze wijze van denken is nog niet overal in het land aangeslagen. Dat komt deels doordat de decentralisatie nog moest landen toen het criterium van 100.000 inwoners werd geïntroduceerd.

Bestuurskrachtmeting

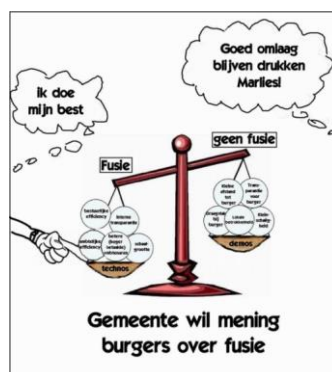
Gemeentebesturen in 393 bestaande lokale democratieën (stand begin 2015) moeten sinds het herindelingskader van het kabinet-Balkenende I, in samenspraak met de bevolking, zelf hun functioneren beoordelen en afwegen wat te doen. Dat kan bij voorbeeld met behulp van een

bestuurskrachtmeting, die aangeeft wat de feitelijke kwaliteit van het gemeentelijk functioneren is en door besluiten te nemen over vervolgstappen. Weliswaar kunnen onder invloed van de denkbeelden van minister Plasterk provinciebesturen de discussie aanjagen maar gemeenten verplichten tot samenvoeging kunnen ze niet. De provinciebesturen streven het doen van voorstellen waarin ze 'samenvoeging opleggen' ook niet na.

Deze overgang naar de eigen analyse door middel van bestuurskrachtmetingen bleek nodig omdat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een aanzienlijk aantal ambtenaren en gemeentebestuurders een gemeentelijke herindeling, die zich had voltrokken, niet noodzakelijk achtte. Nota's van provinciebesturen over herindeling voldeden niet (meer). De provinciale argumenten pro herindeling bleken te zwak. Het ontbrak aan overtuigingskracht. En opkomende lokale lijsten maakten een issue van het voortbestaan van de oude gemeente (Lako, 2004: 336-337). Maar dat wil niet zeggen dat er geen noodzaak meer is tot opschaling. Opschaling kan nodig zijn, maar er dient een goede argumentatie onder te liggen en betrokken gemeentebesturen moeten die in eerste instantie zelf erkennen en formuleren. Deze beschouwing geeft aan in welke richting men de argumenten zoeken kan.

De genoemde zwakten van kleine gemeenten, die sterk samenhangen met de grootte van de ambtelijke organisatie en de daaraan gerelateerde ambtelijke kwantiteiten en kwaliteiten en kwaliteiten van leidinggevend, zijn niet gemakkelijk of uitsluitend te corrigeren door inhuur van personeel. Is gemeentelijke herindeling en het daarmee ontstaan van een robuuste ambtelijke organisatie, een alternatief? Het is zeker een alternatief in de discussie.

Bestuurlijk vermogen omvat overigens meer dan 'inwoneraantallen' en daarop gebaseerde budgetten (Derksen en Giebels, 1989). Het is weliswaar zo dat een gemeente met veel meer inwoners leidt tot een groter budget en meer ambtenaren maar er gaat tijd overheen alvorens de ambtelijke kwaliteit groeit en ambtelijke culturen en bestuursculturen van de oorspronkelijke gemeenten in elkaar geschoven zijn, en het niveau van de ambtelijke capaciteit gestegen is. Het opvoeren van de ambtelijke capaciteit en kwaliteit vergt altijd tijd.



Een politiek van verwachtingen temperen?

Er zijn meer alternatieven voor het opvoeren van bestuurlijk en ambtelijk vermogen dan inhuur van specialisten of herindeling. Welk alternatief dan? Besturen van zeg eens drie partnergemeenten kunnen de gemeenten laten bestaan maar de ambtelijke organisaties bundelen tot één organisatie die op basis van opdrachten voor elk van de drie besturen werkt en soms voor twee of drie, als men hetzelfde product of dezelfde dienst wenst. Dat is een concept (SETA: Samen en Toch Apart) dat voorzichtig te introduceren is, maar kan groeien tot een *ambtelijke fusie*.

Ambtelijke fusie van zeg eens drie kleine gemeenten kan een middel zijn om de gemeentebesturen te laten bestaan, de voordelen van een bestuurlijke fusie te benutten en de nadelen te vermijden

(Korsten e.a., 2002; Van de Laar, 2010). Zo komt de graal toch in het vizier? Enfin, dat is de politieke discussie over 'wat te doen?'

Stabiliseren

Nog een alternatief is 'alles bij het oude laten'. Een gemeentebestuur dat het kleine koestert, de bestuurlijke ambities beperkt, de beperkingen accepteert en een samenleving bestuurt die weinig verwacht van een gemeentebestuur en veel zelf regelt, kan klein proberen te blijven. Dan is een mogelijke consequentie wel dat dit spanningen geeft in het gemeentehuis (toch teveel werkdruk?) en in de verhouding tot het provinciebestuur en de rijksoverheid (die een goede taakuitvoering in medebewind verwachten).

Samenlevingen met weinig verwachtingen bestaan evenwel bijna niet meer. Sinds 1945 is steeds meer sprake van 'rijzende verwachtingen' onder burgers en onder professionals. Professionaliteit en presteren worden belangrijk geacht. Aan de taakoverheveling door de rijksoverheid komt nog geen einde. Gemeentebesturen bezin u!

Literatuur

- Aardema, H., A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, juni 2011.
- Aardema, H., M. Boogers en A. Korsten, Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 2, pp. 13-31.
- Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Allers, M., Decentralisatie en gemeentelijke opschaling, in: *Liberaal Reveil*, juni 2013, pp. 119-125.
- Beerepoot, R., R. Fraanje en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 2009.
- Binnema, H., Terugtrekken of opzij stappen? Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 3, pp. 47-55.
- BMC, *Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek*, Leusden, 2010.
- Bokhorst, M. e.a., Burgercoöperaties, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 3-17.
- Bokhorst, M., De koers van zorgcoöperaties, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 27-40.
- Boogers, M., L. Schaap e.a., *Decentralisatie als opgave – Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg, februari 2008.
- Bordewijk, P., Het functioneren van kleine gemeenten, in: *Bank & Gemeente*, april 1996, pp. 15-28.
- Boyne, G., Population Size and Economies of Scale in Local Government, in: *Policy and Politics*, Vol. 23, 1995, pp. 213-222.
- Brasz, H.A. en L. de Jong, *Burger en gemeente*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1968.
- Brink, G. van den, *De grote overgang – Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan, Woensel 1670-1920*, SUN, Nijmegen, 1996.
- Brink, G. van den, *Moderniteit als opgave*, SUN, Amsterdam, 2007.
- Bureau Winter & Schuiling, *Bestuurlijke samenhang in het Limburgse Heuvelland – Perspectievennota*, Groningen, mei 1996.
- Cohen, J., *De vierde D*, Universiteit Leiden, jan. 2015 (oratie).
- Collingridge, D., *The Management of Scale*, Routledge, Londen, 1992.
- Commissie-Cohen (Commissie 'project X' Haren), *Twee werelden – You only live once. Hoofdrapport*, 8 maart 2013.
- Commissie-Nijpels, *De stille kracht – Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag, 2009.
- Commissie- Van Aartsen, *VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet*, VNG, Den Haag, juni 2007.
- Daalhuijsen, T., S. Steenman en a. Meijer, Big data: een revolutie in gemeentelijk beleid?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 6-25.
- Dahl, R.A. & E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford UP, Stanford, 1973.
- Denters, S.A.H. e.a., *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.

Denters, B., E. Tonkens e.a., *Burgers maken hun buurt*, Platform 31, Den Haag, 2012.

Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Convoy Uitgevers, Dordrecht, 2010.

Derksen, W. en R. Giebels, De bestuurskracht van kleine gemeenten, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1989, pp. 321-337.

Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.

Elzenga, H. en A.M. Schwencke, Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, 17-27.

Fiers, L. en A. van der Veen, *De responsieve en probleemoplossende gemeente*, Delwel, Den Haag, 1997.

Groot, J.P., *De leefbaarheid van de dorpen in de gemeente Borger*, LH Wageningen, Wageningen, 1969.

Groot, J.P., *Kleine plattelandskernen in de Nederlandse samenleving*, Veenman & Zonen, Wageningen, 1972.

Hennekens, H.Ph., *Openbare-orderecht*, Kluwer, Deventer, 2013.

Herweijer, M. en J. Lusing, Buurtbudgetten zijn een zinvolle besteding, in: *Bestuursforum*, jrg. 1, 2010, pp. 18 - 19.

Herweijer, M. en M. J. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht*, Kluwer, Deventer, 2012.

Herweijer, M., Schaal en gemeente, in: Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, pp. 135-157.

Hoppe, R., *The Governance of Problems*, Policy Press, Bristol, 2011.

Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht?*, SCP, Den Haag, 2014.

Huijben, M. en A. Geurtsen, *Heeft iemand de overhead gezien?*, Academic Service / Sdu, Den Haag, 2008.

Jans, W., M. van Gerven, B. Denters & A. Need, Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 67, 2013, nr. 3, pp. 21-44.

Jans, W., *Policy Innovations in Dutch Municipalities*, Universiteit van Twente, Enschede, 2015.

Jansen, D.W.M., *De leefbaarheid van Borsele*, Provinciaal opbouworgaan Stichting Zeeland, Middelburg, 1972.

Kan, J. van, M. van Genugten, J. Lusing en M. Herweijer, *Verborgene krachten – Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Radboud Universiteit en StiBaBo, oktober 2014.

Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo*, SCP, Den Haag, 2010.

Kool, D. de, Ambtenaren en sociale media: kansen, risico's en dilemma's, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 3, pp. 35-43.

Korsten, A. c.s., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, OU, Heerlen, 2002.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Business, Den Haag, 2008.

Korsten, A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon+ Westerberp, 2005.

Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, 'Samen sterk' is beter dan 'zwak en alleen', in: *Overheidsmanagement*, Special Gemeenten 2010, oktober 2007, pp. 7-17.

Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., *Ambtelijke fusie voor meer bestuurskracht*, Tekst als uitwerking van een gastcollege gegeven in Gent, 2015 (www.arnokorsten.nl/varia/actualiteit).

Korsten, A.F.A., De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers, in: Muller, M. en M.M.S. Mekel (red.), *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, jan. 2011, pp. 36-69.

Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

Korsten, A.F.A., *Hommeles in een kustgemeente*, 31 oktober 2015 (www.arnokorsten.nl/downloads)

Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services*, InAxis, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004.

Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker e.a., *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., *Orde en veiligheid in het publiek domein*, Open Universiteit, Heerlen, september 2009.

- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, augustus 2004, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert – De positie van Warnsveld in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling van de Graafschap*, Warnsveld, 1 sept. 2003.
- Korsten, Arno F.A., *Lokaal bestuur in verandering – Vijf decennia belicht*, Open Universiteit, Heerlen, maart 2009.
- Laar, S. van de, *Samen sterker – Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Eburon, Delft, 2010.
- Lako, Chr., Besluitvorming over gemeentelijke herindeling, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, augustus 2004, nr. 4, pp. 324-340.
- Metze, T., L. van den Dool en S. van Zuydam, *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controversen: aan de hand van de casus proefboring schaliegas*, Tilburg, 2013 (Rekenkamercommissie Boxtel).
- Meulen, G. van der, W. Goedhart en A. van Raan, *Urban scaling van Nederlandse steden: een pilotstudie*, Decisio, Amsterdam, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van het bestuur 2014*, Den Haag, 2015.
- Ministerie van VWS, *Brief Voortgang aanpak jaarovergang 2015-2016 bij het trekkingsrecht pgb*, Tweede Kamer, november 2015.
- Ministerie van VWS, *Kwartaalbrief uitvoering Jeugdwet en Wmo 2015*, Den Haag, 21 septemeber 2015.
- Pollemans, G. en A. Stapelkamp, *Beleidsterreinen van de lagere overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Rebel Group, *Financiële schade betalingsproblemen trekkingsrechten pgb*, 10 september 2015.
- Rekenkamercommissie Zuid-Limburg, *De Wmo op heuvels en in dalen*, 2010.
- Salemink, K. en D. Strijker, Breedbandcoöperaties op het platteland, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 40-51.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2014.
- Schutgens, J.M.L.R., A. Maessen en A.F.A. Korsten, *De beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Steenbekkers, A., C. Simon en V. Veldheer, *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, SCP, Den Haag, 2006.
- Twist, M. van, M. van der Steen, M. Swinkels en A. van Gils, Woorden die werken: spraakmakend leiderschap van gemeentesecretarissen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 70-82.
- Visitatiecommissie Bestuurlijke toekomst Groningen (commissie- Janssen, Korsten, Korthuis), *Grenzeloos Gunnen – Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de toekomstcultuur in Groningen*, Groningen, 28 febr. 2013.
- VNG, *De staat van de gemeenten 2015- Editie vluchtelingen*, VNG, 2015.
- VNG, *Leefbaarheid in landelijke gebieden*, Den Haag, 1993.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.

De auteur

Prof.dr. A.F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Was acht jaar lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), informateur en toezichthouder. E-mail: afa.korsten@planet.nl. www.arnokorsten.nl