



De toekomst van de middelgrote centrumgemeente

Verkenning

Een verkenning van de specifieke problematiek en het
toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten

62465 – Openbaar

25 juni 2020

De toekomst van de middelgrote centrumgemeente

Een verkenning van de specifieke problematiek en het toekomstperspectief
van middelgrote centrumgemeenten

Sofie Dreef | Philip van Veller | Mirthe de Kok
met medewerking van prof. dr. Caspar van den Berg

25 juni 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Aanpak	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Wat zijn de middelgrote centrumgemeenten in Nederland?	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Toetsingskader middelgrote centrumgemeenten	7
2.3 Relatieve positie van middelgrote centrumgemeenten	8
2.4 Welke middelgrote centrumgemeenten kennen we in Nederland?	9
2.5 Concluderend	11
3. Problematiek middelgrote centrumgemeenten	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Analyse kader	12
3.3 Problematiek op verschillende niveaus	13
3.4 Duiding: het Regionaal sociaal contract:	19
3.5 Concluderend	23
4. Toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Aanpak problematiek middelgrote centrumgemeenten	26
4.3 Toekomstperspectief middelgrote centrumgemeenten	26
5. Bijlagen	29
5.1 Overzicht bestudeerde documenten	29
5.2 Overzicht gesprekspartners	29
5.3 Casusbeschrijvingen	30

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is een lappendeken van verschillende landschappen, dorpen, stadjes, steden en agglomeraties. Van bovenaf gezien is daarbij zelden sprake van 'logische' gemeentegrenzen. Waar sommige gemeenten bestaan uit een (groot) aantal kleinere kernen, bestaan anderen uit een grote stad met enkele kleinere kernen daaromheen, en worden anderen slechts gevormd door één (grote) stad. Deze verschillende onderdelen in het landschap kennen onderling grote verbondenheid: voorzieningen concentreren zich vaak in de steden, maar hun verzorgingsgebied strekt zich uit over een veel groter geografisch gebied. Op deze manier vervullen steden soms functies die verder gaan dan de – niet altijd logische – gemeentegrenzen. Een deel van deze steden is qua omvang groot tot zeer groot (denk bijvoorbeeld aan Zoetermeer, Tilburg en Amsterdam, allen groter dan 100.000 inwoners), een ander deel heeft (hooguit) de omvang van een middelgrote stad. Deze laatste categorie vormt het onderwerp van deze verkenning: **stedelijke gemeenten met een middelgrote omvang, die een centrumfunctie vervullen voor omliggende gemeenten**. De verkenning gaat in op de specifieke problematiek die dit met zich meebrengt.

Twee recente onderzoeken vormen de directe aanleiding om een verkenning uit te voeren naar deze categorie gemeenten. Het eerste onderzoek ging over de positie van Gorinchem, en was in een motie aangevraagd door de Tweede Kamer. De (verdergaande) herindelingen van de gemeenten om Gorinchem heen leidden tot een verschuiving in de regionale bestuurlijke verhoudingen. Hieruit ontstond de vraag of de veranderende positie van centrumgemeente Gorinchem ook maatschappelijke consequenties had. Anders gezegd: betekent een wijziging van de positie van de centrumgemeente ook een wijziging van de positie als centrumstad? Het onderzoek¹ wees uit dat Gorinchem als centrumgemeente voorzieningen binnen de gemeentegrens had voor de regio, maar dat zij geen positie had om samen met de regio bestuurlijk te (kunnen) sturen op de leefbaarheid in de toekomst. Het tweede onderzoek ging over de toekomst van de gemeente Tiel.² Uit dit onderzoek kwam een aantal rode draden naar voren die eenzelfde beeld schetsten als het onderzoek in Gorinchem: Tiel heeft voorzieningen ten behoeve van de grotere regio, maar worstelt met stedelijke opgaven, de relatie met de regio en (te) geringe middelen hier slagvaardig mee om te gaan.

Bovengenoemde twee onderzoeken vormden de directe aanleiding, maar zeker niet de enige grondslag voor deze verkenning naar de positie van middelgrote centrumgemeenten. Recentelijk is een (groot) aantal publicaties en artikelen verschenen over middelgrote (centrum)gemeenten, waaruit in deze verkenning wordt geput. De discussie over de uitdagingen en kansen voor middelgrote centrumgemeenten is springlevend. Deze verkenning draagt daar een steentje aan bij: wij verwachten en hopen dat zij het startpunt kan vormen voor een gestructureerd gesprek over dit thema.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft ons gevraagd een verkenning uit te voeren naar de problematiek en de huidige en toekomstige rol van middelgrote centrumgemeenten. Daarbij gaf BZK aan met middelgrote centrumgemeenten te bedoelen: gemeenten met 30.000 tot 80.000 inwoners, een relatief hoog voorzieningenniveau en (hierdoor) een belangrijke functie in de regio. Het gaat dus om centrumgemeenten in brede, niet-juridische, zin.

¹ Van Dalfsen, Van Veller e.a.: *Samen voor elkaar. Werken aan de leefbaarheid van 120.000 inwoners van Gorinchem en omgeving*. Berenschot, 24 januari 2019.

² Van der Werff, Vink e.a.: *Toekomstvisie Tiel. De eigentijdse, kleurrijke Hanzestad Tiel - centrum van de Betuwe - werkt aan haar toekomst!* Berenschot, 28 juni 2019.

De centrale onderzoeksvragen in deze verkenning zijn als volgt:

Overzicht	1. Vormen middelgrote centrumgemeenten een categorie gemeenten met specifieke kenmerken en problemen en zo ja, welke problemen zijn dit?
	2. Om welke gemeenten gaat het?
Inzicht	3. Welke positie heeft de middelgrote centrumgemeente binnen het openbaar bestuur? (Ten opzichte van andere gemeenten en in de regio?)
Uitzicht	4. Wat is het toekomstperspectief van de middelgrote centrumgemeente binnen het openbaar bestuur, hoe kunnen we dit perspectief verwezenlijken en wie heeft hierbij welke rol?
	5. Wat is er nodig om de problemen aan te kunnen pakken en wie heeft hierbij welke rol?

Het uitgangspunt in deze verkenning is dus het bestuurlijk perspectief van de middelgrote centrumgemeente. Nadrukkelijk zien we daarbij een relatie met het maatschappelijk perspectief: zowel in het dagelijks doen en laten van inwoners van de regio (*daily urban system*) als de lokale en regionale identiteit.

1.3 Aanpak

Om te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een aantal fasen doorlopen. De eerste fase richtte zich op het verkrijgen van **overzicht** en ging over de kenmerken van middelgrote centrumgemeenten. Aan de hand van de in de offerte-uitvraag genoemde criteria voor middelgrote centrumgemeenten, literatuur en onze eigen ervaringen kwamen we tot een toetsingskader om middelgrote centrumgemeenten te identificeren. Op basis van CBS-data maakten we – aan de hand van dit toetsingskader – een selectie van de middelgrote centrumgemeenten die Nederland kent.

De tweede fase, gericht op **inzicht**, bestond uit documentstudie en casusonderzoek om de positie van middelgrote centrumgemeenten in het openbaar bestuur scherp te krijgen. Uit literatuur, onderzoeksrapporten en andere relevante publicaties rondom dit thema vergaarden we een eerste beeld, wat we verdiepten, verrijkten en valideerden middels een vijftal casestudies. Van de middelgrote centrumgemeenten uit onze datagedreven selectie werkten we drie casestudies uit (de gemeenten Assen, Doetinchem en Goes), waarbij we rekening hebben gehouden met geografische spreiding. Voor elke casus bestudeerden we relevante documenten en interviewden we de burgemeester en gemeentesecretaris, alsmede de burgemeesters van twee buurgemeenten en een gedeputeerde van de provincie. Een overzicht van deze documenten en gesprekspartners is te vinden in de bijlagen. Naast Assen, Doetinchem en Goes hebben we ook de gemeenten Gorinchem en Tiel (waar wij al eerder onderzoek uitvoerden, zie paragraaf 1.1) als casussen meegenomen. Dankzij deze casestudies krijgen middelgrote centrumgemeenten een ‘gezicht’ en sluit de verkenning aan bij de praktijk.

In de laatste fase gaat over het benodigde **uitzicht**, door in te gaan op mogelijke oplossingsrichtingen voor de problematiek van middelgrote centrumgemeenten. Hiermee geven wij een eerste aanzet voor een toekomstperspectief. Het voorliggende rapport vormt de input voor deze fase, waarbij de methode verschuift van onderzoek naar interactie met en tussen middelgrote centrumgemeenten en andere belanghebbenden zelf. In deze fase is sprake van een tweetal meet-ups. Allereerst een ambtelijke werksessie, waarin de positie van middelgrote centrumgemeenten wordt besproken en mogelijke actiepunten worden geïdentificeerd voor de gemeenten zelf, provincies, koepels en BZK. Hiermee wordt toegewerkt naar een inhoudelijke agenda voor middelgrote centrumgemeenten, die wordt aangescherpt tijdens de tweede meet-up. Hierbij is een breder gezelschap van bestuurders en ambtenaren betrokken.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport gaat eerst in op de afbakening en typering van ‘middelgrote centrumgemeenten’. Hoofdstuk 2 benadert dit datagedreven, door met behulp van CBS-data te identificeren welke Nederlandse gemeenten in deze categorie vallen. Hoofdstuk 3 reflecteert op meer kwalitatieve wijze op middelgrote centrumgemeenten door in te gaan op de specifieke

problematiek waarmee deze gemeenten te maken hebben. Hoofdstuk 4, tot slot, beschrijft het toekomstperspectief voor middelgrote centrumgemeenten.

2. Wat zijn de middelgrote centrumgemeenten in Nederland?

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt onze afbakening van ‘middelgrote centrumgemeenten’ op basis van kwantitatieve gegevens. We gaan allereerst in op het toetsingskader dat we opstelden om middelgrote centrumgemeente te identificeren en voorzien de criteria uit dit kader van context en duiding. Daarna geven we een overzicht van de middelgrote centrumgemeenten die Nederland – volgens ons kwantitatieve toetsingskader – rijk is.

2.2 Toetsingskader middelgrote centrumgemeenten

Het ministerie van BZK stelt in de offerte-uitvraag dat middelgrote centrumgemeenten *tussen de 30.000 en 80.000 inwoners* tellen en een *relatief hoog voorzieningenniveau* hebben, waardoor ze een belangrijke functie vervullen in de regio. Hiermee onderscheiden middelgrote centrumgemeenten zich van grote (>80.000 inwoners) en kleine (<30.000) gemeenten, en van middelgrote gemeenten die geen centrumfunctie vervullen (denk aan gemeenten als Altena, De Ronde Venen en De Bilt). Daarnaast, zo schrijft BZK, worden middelgrote centrumgemeenten meestal gevormd door *één stadskern met geen of weinig buitengebied* en zijn zij vaak gesitueerd in een veelal *landelijke omgeving*. Het kader rechts toont de oorspronkelijke afbakening van middelgrote centrumgemeenten dat hieruit volgt.

Oorspronkelijke criteria middelgrote centrumgemeente:

- 30.000 – 80.000 inwoners
- Relatief hoog voorzieningenniveau
- Eén stadskern
- Weinig of geen buitengebied
- Gesitueerd in een veelal landelijke omgeving

Met gebruik van CBS-data over Nederlandse gemeenten maakten wij een selectie van middelgrote centrumgemeenten aan de hand van deze eerste criteria. Hieruit kwam een beperkt aantal gemeenten naar voren. Daarnaast vroegen we alle Nederlandse provincies aan welke gemeenten zij dachten bij het lezen van bovenstaande definitie van middelgrote centrumgemeenten. Deze rondvraag leverde een aanzienlijk langere lijst van gemeenten op. Op basis hiervan hebben wij, in samenspraak met het ministerie van BZK, de criteria aangepast. Vooral het hebben van weinig of geen buitengebied en de ligging in een veelal landelijke omgeving bleken middelgrote centrumgemeenten minder te typeren dan oorspronkelijk gedacht. Daarom hebben we deze criteria laten vallen. Het criterium van één stadskern hebben we aangepast naar het hebben van *één duidelijke stadskern*.

Daarnaast bleek een aantal onderscheidende kenmerken van centrumgemeenten niet voldoende terug te komen in de oorspronkelijke set van criteria. Zo heeft een centrumgemeente niet alleen een relatief hoog voorzieningenniveau, maar strekt het *verzorgingsgebied* van deze voorzieningen zich uit over de eigen gemeentegrenzen heen. Dit betekent dat inwoners uit omliggende gemeenten gebruik maken van het voorzieningenaanbod van de centrumgemeente. Daarnaast wordt het ‘centrum’-aspect van middelgrote centrumgemeenten ook voor een belangrijk deel bepaald door de *economische functie* die zij in de regio vervullen: centrumgemeenten hebben relatief veel werkgelegenheid, waardoor zij omliggende gemeenten op economisch gebied bedienen.

Tot slot spelen sommige middelgrote centrumgemeenten ook een *bestuurlijke functie* in de regio, door bijvoorbeeld de voorzitter te leveren van regionale samenwerkingsverbanden of omdat het hoofdkantoor van dergelijke verbanden in de centrumgemeente is gevestigd. Gezien het feit dat er ook middelgrote centrumgemeenten zijn waarbij dit niet aan de orde is, zijn we van mening dat dit geen noodzakelijke voorwaarde is om tot deze categorie te behoren. Het hebben van een bestuurlijke functie voor de regio hebben we dus niet als criterium openomen.

Bovenstaande aanpassingen brachten ons tot het definitieve toetsingskader voor middelgrote centrumgemeenten. Figuur 1 hieronder toont de criteria en de wijze waarop wij deze hebben geoperationaliseerd:

Toetsingskader middelgrote centrumgemeente

✓	Middelgrote omvang	Tussen de 28.000 en 82.000 inwoners
✓	Relatief hoog voorzieningenniveau	Gemiddelde afstand tot voorzieningen <3,5km (= gemiddeld in NL)
✓	Economische functie	Per 1.000 inwoners (15-75 jaar) > 663 banen (= gemiddeld in NL)
✓	Eén duidelijke stadskern	Grootste kern is tenminste 3x groter dan de volgende kern
✓	Verzorgingsgebied in de regio	Verzorgingsgebied over de eigen gemeentegrenzen heen

Figuur 1. Toetsingskader middelgrote centrumgemeenten³

Centrumfunctie van gemeenten volgens de Financiële-verhoudingswet

In de Financiële-verhoudingswet 1997 zijn twee verdeelmaatstaven opgenomen die een indicator zijn van de centrumfunctie van gemeenten: het regionaal en lokaal klantenpotentieel. Deze indicatoren zien op het verzorgingsgebied van een gemeente. Gemeenten met een centrumfunctie verstrekken voorzieningen voor meer dan alleen de eigen inwoners. De reden is dat bepaalde voorzieningen een draagvlak vereisen dat groter is dan het inwonertal van individuele gemeenten. De klantenpotentiëlen worden zowel toegepast bij het verdelen van de algemene middelen uit het gemeentefonds als bij het verdelen van middelen voor specifieke taken die in het kader van de decentralisatie zijn toegewezen aan een beperkt aantal gemeenten, die een functie vervullen voor een omliggende regio (centrumgemeenteconstructie).

Uit onderzoek blijkt dat de indicatoren lokaal en regionaal klantenpotentieel niet meer aansluiten bij de feitelijke centrumfunctie en dat de centrumfunctie van gemeenten mogelijk ondergewaardeerd wordt in het gemeentefonds, met name als het centrum een historisch of economische karakter heeft. In het kader van de huidige herijking van het gemeentefonds worden er op dit moment drie nieuwe globale centrummaatstaven (lokaal-regionaal-landelijk) ontwikkeld. De definitieve rapportage daarover is voor dit najaar voorzien.

2.3 Relatieve positie van middelgrote centrumgemeenten

De criteria uit bovenstaand toetsingskader voor middelgrote centrumgemeenten behoeven wat duiding. We kunnen namelijk onderscheid maken tussen twee soorten criteria waarop we gemeenten scoren. Enerzijds zijn er 'absolute criteria': kenmerken die bij alle middelgrote centrumgemeenten eenzelfde betekenis hebben. Hieronder vallen de criteria over de omvang en het hebben van één duidelijke stadskern.

Anderzijds zijn er 'relatieve criteria' die gaan over het **relatieve belang in de regio** van een middelgrote centrumgemeente. De mate waarin omliggende gemeenten leunen op de centrumgemeente is namelijk sterk afhankelijk van de hoe de regio in elkaar zit. Het aantal banen per 1.000 inwoners zegt in Goes bijvoorbeeld iets anders dan in Gouda: door de ligging van Gouda (in de Randstad en vlakbij Utrecht en Den Haag) is er in de regio veel

³ Bij het meten van de gemiddelde afstand tot voorzieningen zijn de volgende voorzieningen meegenomen: ziekenhuis, voortgezet onderwijs, oprit hoofdverkeersweg, treinstation, brandweerkazerne, sportterrein. Voorzieningen als basisscholen en winkels voor dagelijkse boodschappen zijn bewust niet meegenomen, omdat deze in zeer veel kernen (van klein tot groot) aanwezig zijn.

werkgelegenheid aanwezig en bereikbaar. Hierdoor is het aantal banen per 1.000 inwoners er veel lager dan in Goes – een gemeente met veel minder inwoners, maar in de context van Zeeland wél een relatief grote gemeente met belangrijke economische functie.

Deze relativiteit geldt ook voor het voorzieningenniveau van middelgrote centrumgemeenten. De gemiddelde afstand tot voorzieningen in de Randstad zegt bijvoorbeeld iets anders dan in Friesland. Deze afstand is voor gemeente Smallingerland (met de centrumkern Drachten) veel groter dan voor Gouda, maar dat wil niet zeggen dat Drachten in mindere mate een centrumfunctie heeft. Deze relatieve criteria (het aantal banen per 1.000 inwoners en de gemiddelde afstand tot voorzieningen) uit het toetsingskader moeten dus altijd gezien worden binnen de regionale context waarin de middelgrote centrumgemeente zich bevindt.

Tot slot kenmerken middelgrote centrumgemeenten zich door het hebben van een **cluster van voorzieningen**. Welke voorzieningen dit zijn, kan per gemeente verschillen. Sommige centrumgemeenten hebben vooral een economische functie in de regio (veel werkgelegenheid), terwijl anderen ook een zorgfunctie (vanwege de vestiging van een ziekenhuis of bepaalde klinieken), een functie op gebied van winkels, sport en cultuur of een combinatie van voorgaande zaken hebben.

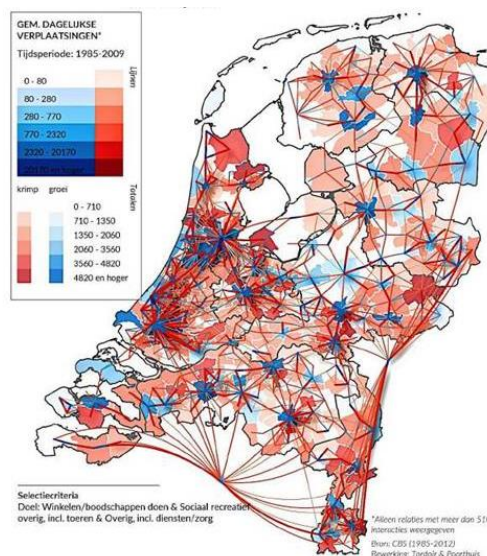
2.4 Welke middelgrote centrumgemeenten kennen we in Nederland?

Aan de hand van ons bovengenoemde toetsingskader met de vijf criteria hebben wij de middelgrote centrumgemeenten geïdentificeerd die we in Nederland kennen. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht.

De criteria **omvang**, **voorzieningenniveau** en **economische functie** kunnen eenvoudig inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van CBS-data. Op basis van deze drie criteria, blijft er een lijst over van 35 gemeenten. Voor deze 35 gemeenten hebben wij handmatig opgezocht of er sprake is van één **duidelijke (stads)kern**. Twee gemeenten uit de lijst voldoen niet aan dit criterium (Velsen en Vijfheerenlanden).

Of een gemeente **een extern verzorgingsgebied** heeft, vraagt om een complexere data-analyse. Uit onderzoek van Tordoir, Poorthuis en Renooy uit 2015 blijkt dat verzorgingsgebieden van voorzieningen vallen binnen *daily urban systems* op stadsgewestelijk of streekniveau. Figuur 2 illustreert één aspect van de *daily urban systems* in Nederland, namelijk de verplaatsingen voor winkels, diensten en zorg voor gemeentelijke bestemmingssaldi. Voor het interpreteren van deze kaart is het belangrijk te vermelden dat het gaat om een tijdsperiode tot 2009; gegeven de trends van schaalvergroting, centralisatie, digitalisering en toegenomen mobiliteit is het zeer aannemelijk dat actuele cijfers een ander beeld zouden laten zien waarbij grotere kernen aan gewicht hebben gewonnen.

De term **daily urban systems** refereert aan de functionele samenhang tussen bevolkingsconcentraties, voorzieningen en economische en sociale activiteiten binnen een gebied.



Figuur 2. Verplaatsingen voor winkels, diensten en zorg en gemeentelijke bestemmingssaldi. Bron: Tordoir, Poorthuis en Renooy (2015)

Voor deze verkenning voert een alomvattende analyse van de verzorgingsgebieden van alle individuele middelgrote centrumgemeenten te ver. Wij baseren ons daarom op onderzoek van Marlet en Van Woerkens uit 2014 naar de optimale schaal van het lokaal bestuur voor de allocatie van financiële middelen. In het onderzoek identificeren zij 57 gemeenten met een duidelijke centrumfunctie voor hun omgeving (figuur 3). De functies die zijn meegenomen, zijn basisonderwijs, werk, winkelaanbod (uitgezonderd dagelijkse boodschappen), cultuur en het ziekenhuis. De uitkomst van de analyse verschilt per functie. De onderzoekers hebben daarom voor gekozen om een woonkern aan een centrumstad toe te kennen als die stad voor de meeste functies het vaakst verzorgend is voor de inwoners uit die kern, en als het postcodegebied aan die centrumstad de meeste natuur ‘levert’.

Wanneer wij de vijf criteria combineren, komen we tot onderstaand overzicht van middelgrote centrumgemeenten. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 vormt ‘middelgrote centrumgemeente’ geen afgebakende categorie, omdat het gaat om het relatieve belang van een gemeente in de regio. Om deze reden zijn in de tabel ook gemeenten opgenomen die in absolute zin niet voldoen aan alle ‘relatieve criteria’ economische functie, voorzieningenniveau of extern verzorgingsgebied, maar daar wel aan voldoen als hun functie in de regio in ogenschouw wordt genomen. Voor deze gemeenten zijn de betreffende scores rood gemarkeerd. De vijf gemeenten die wij als casestudie in deze verkenning hebben meegenomen voldoen wel aan alle criteria en staan dikgedrukt.



Figuur 3. Bestuurlijke indeling van Nederland op basis van verzorgingsrelaties. Bron: Marlet en Van Woerkens (2014)

Tabel 1. Overzicht middelgrote centrumgemeenten in Nederland

Provincie	Gemeente	Omvang [# inwoners, data 2019]	Economische functie [# banen per 1.000 inwoners (15-75 jaar) > 663, CBS 2019]	Voorzieningen- niveau [afstand tot voorzieningen < 3,5 km, CBS 2019]	Duidelijke stadskern [eigen waarneming]	Extern verzor- gingsgebied [Marlet & Van Woerkens 2014]
Drenthe	Assen	67.963	815,1	2,2	Ja	Ja
Drenthe	Meppel	33.564	766	2,2	Ja	Ja
Drenthe	Hoogeveen	55.662	713,4	2,9	Ja	Ja
Flevoland	Lelystad	77.893	659,6	2,3	Ja	Ja
Flevoland	Noordoostpolder (kern: Emmeloord)	46.849	749,6	6,2	Ja	Ja
Friesland	Heerenveen	50.257	876,1	2,9	Ja	Ja
Friesland	Smallingerland (kern: Drachten)	55.938	712,8	5,1	Ja	Ja
Gelderland	Doetinchem	57.555	793	2,1	Ja	Ja
Gelderland	Harderwijk	47.581	696,4	1,9	Ja	Nee
Gelderland	Tiel	41.978	726	1,8	Ja	Ja
Gelderland	Wageningen	38.774	688,5	2,2	Ja	Nee

Provincie	Gemeente	Omvang [# inwoners, data 2019]	Economische functie [# banen per 1.000 inwoners (15-75 jaar) > 663, CBS 2019]	Voorzieningen- niveau [afstand tot voorzieningen < 3,5 km, CBS 2019]	Duidelijke stadskern [eigen waarneming]	Extern verzor- gingsgebied [Marlet & Van Woerkens 2014]
Gelderland	Winterswijk	28.903	622,3	1,9	Ja	Ja
Gelderland	Zutphen	47.609	603,4	1,7	Ja	Ja
Limburg	Roermond	58.209	811,9	2,0	Ja	Ja
Limburg	Weert	49.842	673,6	2,0	Ja	Ja
Noord-Brabant	Roosendaal	77.032	659,3	2,3	Ja	Ja
Noord-Brabant	Bergen op Zoom	66.811	595,9	2,1	Ja	Ja
Noord-Holland	Den Helder	55.604	612,1	2,2	Ja	Ja
Noord-Holland	Hoorn	73.004	597,3	1,8	Ja	Ja
Overijssel	Almelo	72.849	781,5	2,2	Ja	Ja
Overijssel	Hengelo	80.683	824	2,0	Ja	Ja
Utrecht	Woerden	52.197	746,4	2,0	Ja	Nee
Utrecht	Zeist	63.934	777,8	2,3	Ja	Nee
Zeeland	Goes	37.653	907,8	2,1	Ja	Ja
Zeeland	Middelburg	48.544	668,8	1,4	Ja	Ja
Zeeland	Terneuzen	54.589	744,2	8,2	Ja	Ja
Zuid-Holland	Gorinchem	36.682	834,9	1,4	Ja	Ja
Zuid-Holland	Gouda	73.181	655,3	1,7	Ja	Ja

2.5 Concluderend

Op basis van kwantitatieve indicatoren komen tot een overzicht van middelgrote centrumgemeenten in Nederland is een zoektocht gebleken. Deze zoektocht heeft betrekking op welke indicatoren er zijn voor een middelgrote centrumgemeente en welk gewicht deze indicatoren hebben gegeven de geografische context (directe regio en wijdere omgeving). De discussie over de feitelijke functies en daarmee samenhangende bekostiging van middelgrote centrumgemeenten in het kader van de huidige herijking van het gemeentefonds illustreert hoe ingewikkeld het is om deze categorie gemeenten goed 'af te bakenen'. Het volgende hoofdstuk bevat daarom een kwalitatieve analyse van de middelgrote centrumgemeenten. Aan de hand van vijf casussen, die allen aan de vijf kwantitatieve criteria voldoen, brengen we het specifieke karakter en de daarmee samenhangende problematiek in beeld.

3. Problematiek middelgrote centrumgemeenten

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 beschreven we de kenmerken van middelgrote centrumgemeenten en gaven we een overzicht van de gemeenten in Nederland die in deze categorie vallen. In dit hoofdstuk zoomen we in op de specifieke problematiek van middelgrote centrumgemeenten, op basis van een literatuurstudie en een vijftal casestudies (zie paragraaf 1.3). De literatuur geeft reeds een uitgebreide beschrijvingen van de problematiek die middelgrote steden en centrumgemeenten ondervinden. Deze hebben wij getoetst en verrijkt in gesprekken met betrokkenen. Op basis hiervan ontwikkelden we een analysekader (paragraaf 3.2), waarlangs we de problematiek van middelgrote centrumgemeenten beschrijven en duiden (paragraaf 3.3).

3.2 Analyse kader

De problematiek van middelgrote centrumgemeenten kent verschillende niveaus, van algemeen geldend voor alle gemeenten naar meer specifiek geldend, als gevolg van de in hoofdstuk 2 beschreven kenmerken. We onderscheiden de volgende vier niveaus:

1. **Niveau van gemeenten.** Bepaalde vraagstukken spelen in (bijna) alle Nederlandse gemeenten, ongeacht het inwoneraantal of de specifieke karakteristieken van een gemeente (denk bijvoorbeeld aan het sociaal domein of de energietransitie). Dit niveau vormt het startpunt van de analyse.
2. **Niveau van de stedelijke gemeente.** Middelgrote centrumgemeenten hebben typisch stedelijke kenmerken: een hoge bevolkingsdichtheid, een relatief hoog voorzieningenniveau, een specifieke economische structuur (relatief veel niet-agrarische MKB en een relatief grote dienstensector) en relatief veel werkgelegenheid. Dit maakt stedelijke gemeenten aantrekkelijk, maar brengt ook specifieke problematiek met zich mee.⁴ Hierbij geldt wel het principe van *size matters*: niet alle stedelijke problematiek die *grote* steden ervaren, wordt ook door *middelgrote* steden ervaren.
3. **Niveau van de middelgrote gemeente.** Het schaalniveau van middelgrote gemeenten brengt specifieke uitdagingen met zich mee. Binnen deze categorie is het 'schaal-spectrum' overigens breed, gegeven de grote verschillen in inwoneraantal en de nabijheid van andere (grotere) kernen en agglomeraties. Anders gezegd: middelgroot is 'groter' wanneer de 'concurrentie' op afstand staat.
4. **Niveau van de middelgrote centrumgemeente.** Bovengenoemde niveaus komen samen in de categorie waarop deze verkenning zich met name richt: middelgrote centrumgemeenten. Onderscheidend voor dit niveau is dat de problematiek zich manifesteert in de relatie tussen de gemeente en de regio waarvan zij onderdeel uitmaakt. Immers, de gemeente heeft maatschappelijk, economisch en bestuurlijk gezien een *centrumfunctie* voor de regio.

Gemeenten opereren niet in een vacuüm. Hun opgaven en vraagstukken worden beïnvloed door, of zijn zelfs onderdeel van, een bredere regionale context. Wij zien twee relevante aspecten van die context: enerzijds, de verhouding tot de (wijde) omgeving en anderzijds, het regionaal sociaal contract. Beiden aspecten bespreken we hieronder.

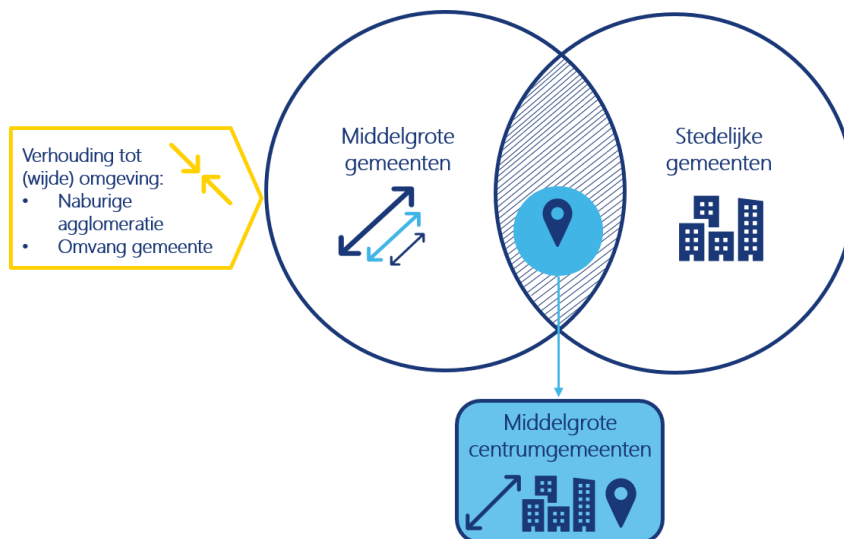
Verhouding tot de (wijde) omgeving:

- *Omvang van de gemeente.* Qua inwoneraantal is de reikwijdte van onze definitie van middelgrote centrumgemeenten groot: van 28.000 tot 82.000 inwoners. De omvang is medebepalend voor de mate waarin specifieke stedelijke en/of 'middelgrote' problematiek voorkomt.

⁴ Zie o.a. Rabobank (2016). Oplichtende en uitdovende sterren: Nederlandse steden in perspectief.

- *Naburige agglomeraties*. Een middelgrote en/of stedelijke gemeente gelegen in een grootstedelijke agglomeratie is zelden ook een middelgrote *centrum*gemeente. Dergelijke gemeenten concurreren met anderen met een vergelijkbare of grotere omvang om maatschappelijke voorzieningen en/of economische activiteiten. Het verzorgingsgebied is hierdoor vaak beperkt tot de eigen gemeente (en mogelijk een klein deel daarbuiten).

Figuur 4 geeft de hierboven omschreven vier niveaus van het analysekader en de twee relevante contextaspecten van middelgrote centrumgemeenten weer.



Figuur 4. Analyse kader problematiek middelgrote centrumgemeenten

3.3 Problematiek op verschillende niveaus

In deze paragraaf werken we de problematiek van middelgrote centrumgemeenten uit aan de hand van het analysekader. We bespreken per niveau de elementen die deze problematiek bepalen.

Niveau van gemeenten

Dit eerste niveau heeft betrekking op vraagstukken waar de meeste gemeenten in Nederland voor staan. Zij zijn dus niet uniek voor middelgrote centrumgemeenten. Wel zijn het factoren die een (negatieve) druk uitoefenen op hun positie; daarmee vormen zij toch het startpunt van de analyse.

Niveau van gemeenten

- Maatschappelijke opgaven
- Druk om te presteren
- Decentralisaties sociaal domein
- Financiële tekorten
- Arbeidsmarkt onder druk

- In de eerste plaats zijn er (toenemende) *maatschappelijke opgaven*, zoals de woonopgave, integratie, vergrijzing. In de (naaste) toekomst komen daar de energie- en warmtetransitie, de circulaire economie en de klimaatadaptatie de aandacht. De (sociale, economische en maatschappelijke) consequenties van de coronacrisis zijn op moment van schrijven nog onduidelijk. Sommige regio's hebben daarnaast te maken met krimp.
- Verder hebben gemeenten te maken met een steeds *grotere druk om te presteren*. De autonome eisen aan gemeenten nemen toe. Te denken valt aan de professionaliteit van de dienstverlening, informatietechnologie (en -veiligheid), een participatieve en responsieve werkwijze, et cetera. De ontwikkeling en invoering van de Omgevingswet is ook een majeure organisatorische opgave.
- Meest in het oog springend zijn nog steeds de *decentralisaties in het sociaal domein*. Met name de financiële consequenties van de Wmo, jeugdhulp en werk & inkomen grijpen sterk in op de begroting en daarmee de mogelijkheden van gemeenten om iets te betekenen op andere beleidsterreinen.
- De *financiële middelen* die gemeenten tot hun beschikking hebben nemen niet alleen af door de uitgaven op het sociaal domein. Kortingen en fluctuaties in de middelen vanuit het Rijk (opschalingskorting, 'trap op, trap af'-

systematiek), in samenhang met de hierboven beschreven hogere eisen, zetten de financiën op scherp. Onduidelijk is nog wat de consequenties voor individuele gemeenten zullen zijn van de op handen zijnde herijking van de uitkering uit het gemeentefonds.

- De *arbeidsmarkt* staat (op moment van schrijven) onder druk. Gemeenten hebben te maken met een vergrijzend ambtelijk apparaat en zien zich geplaatst voor de opgave om (specialistische) medewerkers aan te trekken. Sommige van deze functionarissen, zoals in het ruimtelijk domein, zijn lastig te vinden.

Financiën onder druk

In ons onderzoek zagen we dat gemeenten het (financieel) steeds moeilijker hebben. De ‘eerste overheid’ staat onder druk door meer eisen die alleen maar toenemen; van het sociaal domein tot de klimaatopgave. Een wrang voorbeeld van waartoe de spanningen kunnen leiden, zagen we in Assen, waar het college onlangs viel over de financiële tekorten op het sociaal domein. Een nieuwe, politiek gelegitimeerde begroting kon niet op tijd worden ingeleverd, hetgeen ertoe leidde dat de gemeente onder financieel toezicht kwam te staan.

Niveau van de stedelijke gemeente

Het tweede niveau waarop zich aandachtspunten voor middelgrote centrumgemeenten voordoen, betreft dat van *stedelijke problematiek*. Een stedelijke omgeving biedt kansen, maar ook uitdagingen. Alle middelgrote centrumgemeenten hebben te maken met (vormen van) uitdagingen die karakteristiek zijn voor steden. Daarbij geven diverse betrokkenen aan dat veel middelgrote steden (anders dan ‘grote’ steden) vaak te maken hebben met *meerdere*, maar niet met *alle* factoren.

Niveau van de stedelijke gemeente

Sociale structuur | Ruimtelijke kwaliteit |
Economische functie | Onderwijs |
Bereikbaarheid



- De *sociale structuur* van steden verschilt van die van meer landelijke kernen en dorpen. Steden herbergen meer sociaaleconomisch zwakkeren, mensen met een migratie-achtergrond, jongeren en ook (wanneer daarin succesvol) juist hoogopgeleiden. Daarbij komt dat de ongelijkheid tussen sociaaleconomische groepen toeneemt. Dat doet een beroep op stedelijke gemeente om fragmentatie te bestrijden en cohesie te bevorderen. Sowieso ligt er een opgave om de zwakkere groepen te ondersteunen.
- De *ruimtelijke kwaliteit* van steden brengt vraagstukken met zich mee zoals de vitaliteit van ‘zwakke’ wijken, binnensteden en (verouderde) industrieterreinen.
- De *economische functie* van steden is een punt dat de aandacht en inzet van de betreffende gemeenten behoeft. Tegen de achtergrond van economische ontwikkelingen (sommigen spreken van transities) is het de vraag waarmee de stad economische meerwaarde genereert en werkgelegenheid behoudt, nu en in de toekomst.
- Twee factoren verdienen tegen de achtergrond van bovengenoemde onderwerpen nog aparte vermelding. In de eerste plaats is dat het *onderwijs*. Steden hebben in de regel meer onderwijsfaciliteiten, waarbij het onder meer de vraag is hoe de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt kan worden geregeld. De tweede factor is *bereikbaarheid*. Gezien de steeds grotere mobiliteit en de noodzaak van verbinding, is de bereikbaarheid van een stad een succesfactor.

Een grote stad in het klein

De middelgrote centrumgemeenten in ons onderzoek gaven alle aan een ‘grote stad in het klein’ te zijn. Daarmee wordt bedoeld op zowel de aantrekkelijke als de minder aantrekkelijke kanten van een stad. De stadsproblemen van grote steden doen zich (vaak op kleinere schaal, maar toch) ook in middelgrote steden voor; denk aan sociale problematiek, noodzaak van stadsvernieuwing en veiligheid. Hetzelfde geldt voor positieve elementen als economische ontwikkeling, cultuur en diversiteit. Middelgrote steden hebben door hun schaal soms ook juist aantrekkelijke kanten. Zeeland stelt bijvoorbeeld: schaalvergroting gaat ten koste van de stedelijke aantrekkelijkheid van grote steden. In de Zeeuwse steden is dagelijks waarneembaar dat vooral kleine en middelgrote steden in de lift zitten, ten koste van de metropolen. “Een gezonde groei in het aantal overnachtingen van precies die doelgroep die cultuur en andere stedelijke kwaliteiten waardeert, is een mooi vooruitzicht en haalbaar”.

Niveau van de middelgrote gemeente

Het derde niveau van problematiek van middelgrote centrumgemeenten zit in het element ‘middelgroot’. Het schaalniveau van middelgrote gemeenten brengt specifieke uitdagingen met zich mee, maar ‘middelgroot’ is een relatief begrip. Afgezien van de definitie in hoofdstuk 2 in termen van inwoneraantal, is zichtbaar dat de relevantie van onderstaande schaalfactoren ook afhangt van de nabijheid van andere (grotere) kernen en agglomeraties. Anders gezegd: middelgroot is ‘groter’ wanneer de concurrentie op afstand staat.

Niveau van de middelgrote gemeente

- Mismatch middelgroot – stedelijk
- Relatief hoge kwaliteit van leven



- Waar het zijn van een stad kansen biedt door schaalvoordelen, staat dat bij middelgrote steden juist onder druk. Dit komt omdat er een trend is ‘naar boven’, waardoor het middelgrote schaalniveau soms te klein blijkt. We zagen dit bij diverse maatschappelijke voorzieningen in onze casusgemeenten, zoals een binnenstad met winkel- en horeca-aanbod, een ziekenhuis en andere grote zorginstellingen, culturele organisaties, een rechtbank, onderwijsinstellingen, bedrijventerreinen, sportfaciliteiten, et cetera. In vrijwel ieder van deze sectoren is een autonome ontwikkeling naar *schaalvergroting en concentratie* zichtbaar door economische en technologische ontwikkelingen: ziekenhuizen specialiseren zich, aantrekkelijke winkels zoeken elkaar op in grote centra, onderwijsinstellingen fuseren. Grote steden blijken hier voordeel bij te hebben, terwijl middelgrote gemeenten juist moeten opboksen tegen deze ontwikkeling.
- Waar de voorzieningen (en vaak de uitdagingen) van middelgrote centrumgemeenten een behoorlijke omvang hebben, heeft de gemeente dat niet. Hier is een *mismatch in schaalgrootte* zichtbaar *tussen de stad en de gemeente*. Dat legt een (te) grote druk op de bestuurskracht die nodig is om te beantwoorden aan de eisen die het zijn van een stad met zich meebrengt. Dit is zichtbaar in:
 - De financiële ruimte die de gemeente heeft om de voorzieningen te bekostigen. Een gemeente met een beperkt aantal inwoners heeft in de huidige financiële systematiek minder middelen om bijvoorbeeld een theater, bruisende binnenstad, onderwijsgebouwen et cetera in de lucht te houden. Een uitzondering hierop zagen we (in beperkte mate) in Doetinchem, waar de regiogemeenten meebetaalden aan (de bouw van) het theater.
 - De kracht van het gemeentelijk apparaat. Zowel de realisatiekracht als het strategisch vermogen van een gemeentelijke organisatie van een middelgrote gemeente, verhouden zich niet tot de uitdagingen.
- Opgemerkt moet worden dat middelgrote gemeenten wel beter scoren op het vlak van *brede welvaart* dan grotere steden. Figuur 5 geeft voor de vijf casusgemeenten uit deze verkenning de kwaliteit van leven weer, afgezet tegen het gemiddelde in Nederland. Deze ‘kwaliteit van leven index’ van PBL scoort gemeenten (en regio’s) op 11 thema’s, te weten: subjectief welzijn, economie, inkomen, arbeid, onderwijs, gezondheid, milieu, veiligheid, wonen, toegang voorzieningen en samenleving.

Middelgrote versus grote stad

In figuur 6 hebben we de aspecten van brede welvaart van de vijf grote steden in de nabijheid van de casusgemeenten opgenomen. Het valt op dat de casusgemeenten op veel thema's positiever uit de bus komen dan de grote steden in hun nabijheid. Dit geldt in het bijzonder voor subjectief welzijn, inkomen, gezondheid, milieu en veiligheid. Wel scoren grote steden over het algemeen beter op onderwijs en toegang tot voorzieningen. Het thema onderwijs heeft als indicatoren het opleidingsniveau, het aantal schoolverlaters en het eindexamencijfer. De data wijzen erop dat inwoners van grote steden een hoger onderwijsniveau hebben genoten dan inwoners van middelgrote centrumgemeenten. Het thema toegang tot voorzieningen heeft als indicatoren de afstand tot treinstation en hoofdwegen, basis- en voortgezet onderwijs, culturele voorzieningen en secundaire voorzieningen. Deze data ondersteunen het beeld dat het voorzieningenniveau in middelgrote centrumgemeenten onder druk staat. Tegelijkertijd bevestigen de cijfers ook het voorheen geschetste beeld van aantrekkelijkheid: het is goed toeven (en wonen) in de middelgrote stad.



Figuur 5. Kwaliteit van leven in casusgemeenten. Bron: PBL (<https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/>)

Berenschot



Figuur 6. Kwaliteit van leven in grote steden nabij casusgemeenten. Bron: PBL (<https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/>)

Niveau van de middelgrote centrumgemeente

Het vierde niveau en laatste betreft dat van de middelgrote centrumgemeente in relatie tot de regio. Van een centrumgemeente wordt immers verwacht dat zij maatschappelijk, economisch en bestuurlijk gezien een leidende rol pakt ten opzichte van omliggende gemeenten.

Niveau van de middelgrote centrumgemeente

- Regionaal verzorgingsgebied
- Voortrekkersrol in de regio
- Netwerken buiten de eigen regio



- Middelgrote centrumgemeenten hebben een regionaal verzorgingsgebied, waarvan het karakter doorwerkt op de centrumgemeente. Diverse centrumgemeenten hebben te maken met een krimpende bevolking in het ommeland. Daarmee staan de voorzieningen in de centrumgemeente (nog meer) onder druk. Een complicerende factor is dat de aantrekkingskracht van steden zich zowel op regionaal, bovenregionaal als landelijk niveau voordoet. Zo komt het voor dat de middelgrote centrumgemeente inwoners uit de regio aantrekt (met soms bestuurlijke spanningen in de regio tot gevolg), maar inwoners verliest aan grotere steden in de omtrek, die op hun beurt weer inwoners verliezen aan nog grotere, verder weg gelegen, agglomeraties.
- Het blikveld van centrumgemeenten is idealiter niet alleen gericht op de directe regio, maar ook daarbuiten. Stedelijke netwerken spelen een steeds belangrijkere rol over de regio's heen: om kennis uit te wisselen, schaalvoordelen te ontwikkelen ('*borrowed size*') en te lobbyen voor hun belangen. Middelgrote centrumgemeenten missen de capaciteit en soms ook de status (zie bijvoorbeeld de G40) om hierin een rol te spelen.
- Van middelgrote centrumgemeenten wordt in de regel (ambtelijk en bestuurlijk) een *voortrekkersrol* in de regio verwacht. Zij kunnen deze rol niet altijd even goed waarmaken. Nog los van de 'gunfactor' en de vraag hoeveel groter de centrumgemeente eigenlijk is ten opzichte van de omliggende gemeenten, speelt vooral de (reeds bovengenoemde) bestuurskracht een beperkende rol. Middelgrote centrumgemeenten missen het strategisch vermogen, de capaciteit ('even een projectleider leveren') en het geld om in de regio een overtuigende voortrekkersrol neer te zetten. Hier gaan we nader op in onder het kopje 'Duiding: regionaal sociaal contract'.

Borrowed size

De beperkte omvang van middelgrote centrumgemeenten kan worden gecompenseerd door een mate van specialisatie en samenwerking met andere gemeenten. *Borrowed size* is het lenen van agglomeratiekracht die een gemeente zelf niet heeft bij burens of verder weg gelegen partners. Gemeenten kunnen op deze manier bijvoorbeeld omvang (fte's, projectleiders etc.) of kwaliteiten (specialismen) lenen, waardoor zij sterker staan dan alleen.

Middelgrote centrumgemeenten onderling

De middelgrote centrumgemeenten hebben een relatie met de omliggende regio, maar als stad zijn zij ook partner van soortgelijke steden op (grotere) afstand. Samenwerkingsverbanden als de G40 en M50 bieden platforms om verbinding te maken, kennis te delen en belangen te behartigen. Als voorbeeld: om te leren en samen te werken rond het concept de 'slimme stad' is het zinvol om buiten de regio te kijken naar andere steden. Hetzelfde geldt voor economische samenwerking rond grote bedrijvigheid en hoger onderwijs. We zien dit terug bij de casusgemeenten uit deze verkenning. Doetinchem is lid van de M50. Assen is – mede op grond van haar status als provinciehoofdstad – lid van de G40. Goes is als collectief samen met de andere drie Zeeuwse steden agenda-lid van de G40, maar doet in dit platform volwaardig mee.

3.4 Duiding: het Regionaal sociaal contract:

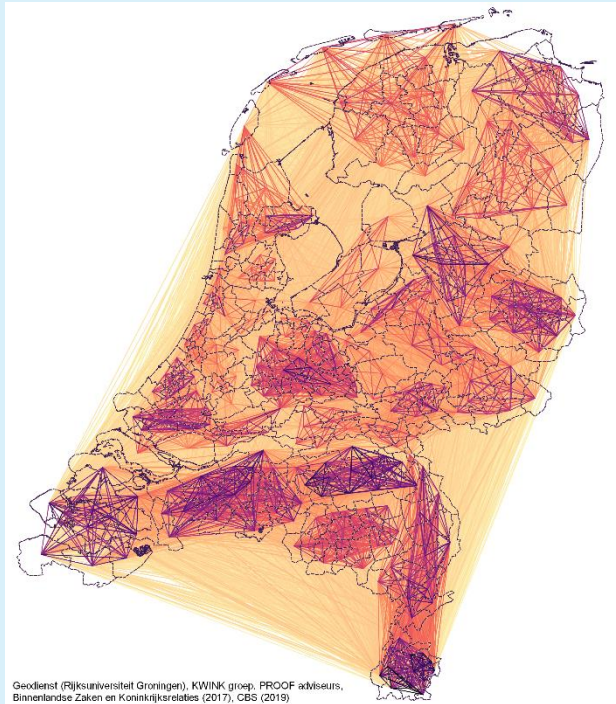
Op basis van deze verkenning formuleren we de hypothese dat **de mate waarin een middelgrote centrumgemeente haar centrumfunctie(s) kan invullen en waarmaken, afhangt van het bestaan van en de stevigheid van het regionaal sociaal contract**. Dit is een (impliciete) overeenkomst tussen de middelgrote centrumgemeente en haar buurgemeenten, is waarbij buurgemeenten - 'in ruil' voor de voorzieningen die de middelgrote centrumgemeente aan hun inwoners biedt de betekenis en rol van de centrumgemeente erkennen en - bijdragen aan het oplossen van de problematiek waar de middelgrote centrumgemeente mee kampt. De stevigheid van dit regionaal sociaal contract hangt af van:

- *Samenhang tussen het maatschappelijke en bestuurlijke ecosysteem.* Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is een van de kenmerken van middelgrote centrumgemeenten dat hun verzorgingsgebied over de eigen gemeentegrenzen heen reikt. Inwoners uit de bredere regio werken in de middelgrote centrumgemeente, gaan er naar school, winkelen er, gaan er naar het theater, maken gebruik van de zorgvoorzieningen en zijn fan (en bezoeken soms het stadion van) de betaald voetbalclub. Met andere woorden, middelgrote centrumgemeenten vormen het centrum van het regionale maatschappelijke ecosysteem. Naast het maatschappelijke ecosysteem, is er ook een bestuurlijk ecosysteem: het geheel aan samenwerkingen tussen gemeenten (en andere partners) in de regio. Figuur 7 geeft de Bestuurlijk Regionale Ecosystemen (BRE's) in Nederland weer. Op de figuur is goed te zien dat er in sommige delen van Nederland er veel meer samenwerkingsverbanden zijn dan in andere (hoe donkerder de lijn, hoe meer samenwerking er is tussen twee gemeenten), en dat sommige BRE's congruent zijn (gemeenten werken steeds met dezelfde partners samen), en in andere juist niet. Dit bestuurlijke ecosysteem is een werkelijkheid op zich, dat als gezegd meer of minder congruent kan zijn en dat niet per se dezelfde contouren volgt als het maatschappelijke ecosysteem. Onze hypothese is dat hoe sterker de samenhang tussen het maatschappelijke en het bestuurlijke ecosysteem, hoe sterker het regionaal sociaal contract.

Middelgrote centrumgemeenten en de bestuurlijk regionale ecosystemen waarin zij liggen

Als wij in de figuur hiernaast inzoomen op onze vijf casusgemeenten, zien we het volgende:

- **Assen** is onderdeel van het zeer congruente BRE Drenthe, waarbinnen in een gemiddeld aantal verbanden wordt samengewerkt.
- **Doetinchem** ligt in een vrij congruente BRE (de Achterhoek), waarbinnen partijen relatief veel samenwerkingsverbanden zijn aangegaan.
- **Goes** maakt onderdeel uit van het zeer congruente BRE Zeeland. Binnen Zeeland werken gemeenten in veel verbanden samen.
- Het BRE waar **Gorinchem** deel van uitmaakt, is diffuus. Gorinchem heeft relatief veel samenwerkingen met de directe buurgemeenten (binnen de eigen provincie), maar die gemeenten maken op hun beurt ook deel uit van andere BRE's.
- **Tiel** ligt in een vrij congruente BRE (Rivierenland), waarbinnen in een gemiddeld aantal verbanden wordt samengewerkt.



Figuur 7. Bestuurlijk Regionale Ecosystemen in Nederland. Bewerking data Proof en Kwink Groep (2015) door Dreef, S. & Den Boer, S (2020, Rijksuniversiteit Groningen)

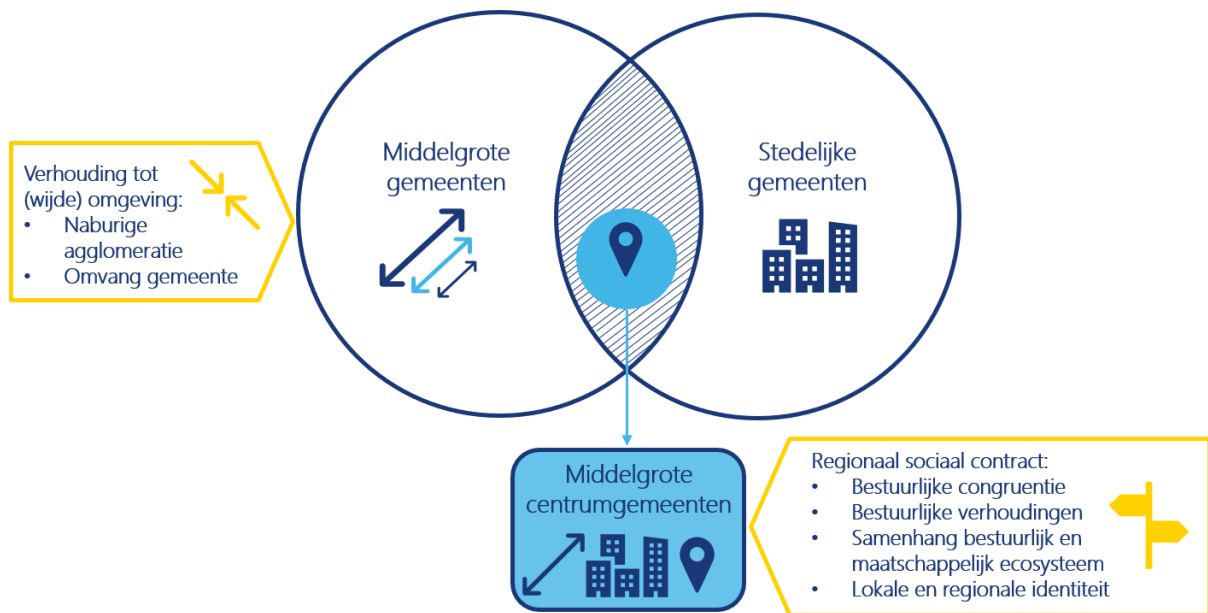
- *Bestuurlijke congruentie*. Sommige middelgrote centrumgemeenten liggen in congruente regio's (gemeenten werken samen in steeds dezelfde samenstelling; "het gebied voorop"), anderen juist in meer divergente (gemeenten werken samen in steeds wisselende samenstellingen; "de opgave voorop") regio.
 - *Bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten*. De bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten worden beïnvloed door de historie en intensiteit van de samenwerking en (soms gecombineerd met) de persoonlijke relaties tussen mensen. Het gaat over de mate van vertrouwen en elkaar "iets gunnen". Dit is in het bijzonder van belang voor de positie van de middelgrote centrumgemeente. Een centrumpositie krijg je niet zomaar, maar moet je door de omgeving worden gegund. Een factor daarbij is ook het verschil in omvang tussen de centrumgemeente en de omliggende gemeenten. Wanneer de centrumgemeente duidelijk groter is dan de anderen, wordt logischerwijs gekeken naar de centrumgemeente om bestuurlijk een leidende rol te spelen. Dat ligt anders als de omliggende gemeenten niet veel kleiner zijn, of in het geval dat omliggende gemeenten in bevolkingsaantal zelfs groter zijn (geworden door herindelingen). In het geval dat de gunfactor dan toch al niet vanzelfsprekend is, zal het de centrumgemeente meer moeite kosten om bestuurlijk een leidende centrumrol te spelen.
- Uit onderzoek van de Radboud Universiteit blijkt dat de bovenstaande twee elementen (bestuurlijke congruentie en bestuurlijke verhoudingen) op elkaar inwerken: wanneer partijen samenwerken op een onderdeel en daar positieve ervaringen in hebben, zal dit (positief) doorwerken naar de samenwerking op andere onderwerpen. Hoe meer wordt samengewerkt, hoe sterker dit effect, waarbij het opgebouwde vertrouwen als onderliggende factor fungeert.
- *Lokale en regionale identiteit (het "DNA" van de gemeente / de regio)*. Identiteit gaat over de karakteristieke kenmerken van de gemeenschap en het gebied. Deze kenmerken hebben zowel betrekking op het historisch-

geografische landschap als op de sociaal-culturele verbinding die bewoners hebben met elkaar en het gebied. Dat eerste is goed feitelijk in beeld te brengen; het tweede lastiger, omdat er altijd sprake is van een dynamische, meervoudige identiteit die voorkomt uit hoe mensen en groepen denken en handelen. Het beeld van onze gesprekspartners is dat een sterke regionale identiteit kan bijdragen aan het functioneren van de bestuurlijke regio, en de middelgrote centrumgemeente daarbinnen.

De invloed van lokale en regionale identiteit op de positie van middelgrote centrumgemeenten: drie voorbeelden

- Het water van de Linge en met name Boven-Merwede zit verweven in het DNA van de gemeente **Gorinchem**. Door haar ligging aan het water kende Gorinchem als handelsstad een bloeiperiode in de Gouden Eeuw. Door de uitvinding van de stoommachine kreeg de scheepvaart in de 19^e eeuw opnieuw een impuls, waar ook Gorinchem van profiteerde: er ontstond een bloeiende (scheeps)industrie. Kortom, stad was, en is, sterk gericht op het water. Bovendien trok de stad van oudsher mensen van verschillende pluimage aan. Hoe anders is dat voor het ommeland. Gorinchem ligt gedeeltelijk in de Alblasserwaard en gedeeltelijk in de Tielerwaard; relatief dunbevolkte, overwegend agrarische gebieden waarvoor waterbeheersing al eeuwenlang van cruciaal belang is. Voor het ommeland is het water geen vriend, maar (geregeld) de vijand. Bovendien heeft de gemeenschap hier een eigen (religieus) cultureel karakter. Kortom, in deze regio is sprake van sterke lokale identiteiten, maar niet van een gedeelde regionale identiteit.
- Doetinchem** is de onbetwiste hoofdstad van de Achterhoek. De streek wordt voor het eerst genoemd in geschriften die dateren uit de 8^e eeuw. De geografie wordt gekenmerkt door een coulisselandschap en is rijk aan kastelen en landhuizen. De streek kent haar eigen dialect – het Achterhoeks – en tradities, zoals het dauwtrappen tijdens Hemelvaartsdag, het carbidschieten, de Paasvuren en de Schuttersfeesten. Met De Graafschap heeft de Achterhoek haar eigen betaald voetbalclub. Het ‘naoberschap’ staat symbool voor lokale verbondenheid en zorgzaamheid. Ofschoon de precieze begrenzing omstreden is, beschouwen de inwoners van alle zeven gemeenten (en ook inwoners van daarbuiten) zich allen als ‘Achterhoeker’. De regio kent dus een gedeelde cultuur voor de steden, stadjes, dorpen en het buitengebied. Er wordt zelfs bewust ingezet op het ‘merk’ Achterhoek.
- De stad **Goes** ligt op het Zeeuwse schiereiland Zuid-Beveland. Zij is ontstaan in het midden van het gebied en al snel was het een plek waar voorzieningen waren gevestigd voor de (wijde) omtrek: een markt, een kerk en later met de stadsmuren ook bescherming tegen vijanden. Van oudsher zijn de economie en voorzieningen verweven met de regio om de stad heen. Omgekeerd zijn de inwoners van de Bevelanden door de geïsoleerde geografische ligging aangewezen op Goes als ‘De Stad’. De wisselwerking stad-ommand is er dus reeds van oudsher.

Figuur 8 toont een aanvulling op het analysekader uit figuur 4: de mate waarin het middelgrote centrumgemeenten lukt om hun rol in te vullen, wordt beïnvloed door het regionaal sociaal contract.



Figuur 8. Analyse kader problematiek middelgrote centrumgemeenten en het regionaal sociaal contract

3.5 Concluderend

In deze paragraaf trekken we op basis van het bovenstaande beeld enige conclusies rond de eerste twee onderzoeksvragen.

3.5.1 Problematiek op meerdere niveaus

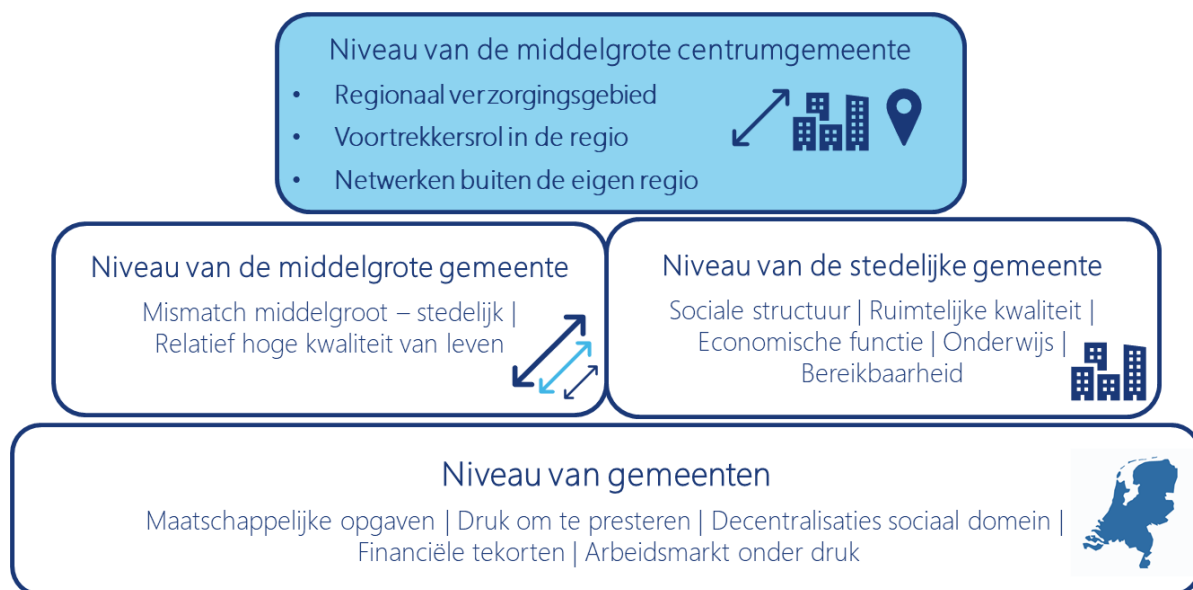
In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de problematiek van middelgrote centrumgemeenten. Die problematiek blijkt zich op meerdere niveaus te manifesteren.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat *alle* gemeenten met vraagstukken kampen, zoals met name de opgave om te voldoen aan steeds hogere eisen, terwijl de daarvoor beschikbare middelen niet navenant toenemen.

Daarbovenop komen uitdagingen die te maken hebben met de stedelijkheid en de middelgrote schaal. De middelgrote steden waar we het over hebben, kampen met problematieken die ook in grote(re) steden zichtbaar zijn. De middelgrote schaal brengt met zich mee dat de slagkracht kleiner is dan grote steden; bovendien kampen middelgrote steden met een trend van (verdere) schaalvergroting waardoor voorzieningen verdwijnen en de centrumfunctie onder druk komt te staan.

Een volgend niveau is dat van de middelgrote centrumgemeente in de regio. De middelgrote centrumgemeente heeft per definitie een verzorgingsgebied dat groter is dan dat van de eigen gemeente. De uitdaging is (steeds meer) om die verzorgende functie in stand te houden ten behoeve van de eigen leefbaarheid en die van de regio.

Onderstaande figuur geeft de belangrijkste kenmerken van elk van de vier niveaus weer.



Figuur 9. Kenmerken en problematieken van middelgrote centrumgemeenten

Bij deze niveaus moet worden opgemerkt, dat niet alle aandachtspunten gelden voor *alle* middelgrote centrumgemeenten. Het specifieke karakter van een middelgrote centrumgemeente en de regio (historie, cultuur, geografie) brengt met zich mee dat sommige elementen meer nadrukkelijk een rol spelen dan andere. Wel hebben alle middelgrote centrumgemeenten te maken met vraagstukken op *ieder* niveau.

Het belangrijkste: bovengenoemde elementen staan niet op zichzelf, maar grijpen op elkaar in. Soms worden negatieve factoren gemitigeerd door de (afwezigheid van) andere, maar vaker is er sprake een *versterkend effect*.

Juist de cumulatie van de factoren op bovenstaande niveaus bepaalt de problematiek van de middelgrote centrumgemeente.

Dit brengt ons bij de eerste twee onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen	
Overzicht	1. Vormen middelgrote centrumgemeenten een categorie gemeenten met specifieke kenmerken en problemen en zo ja, welke problemen zijn dit?
	2. Om welke gemeenten gaat het?

Het antwoord op de vraag of middelgrote centrumgemeenten een categorie gemeenten met specifieke kenmerken en problemen vormen, is 'ja en nee'. Op basis van deze verkenning kan zeker worden gesteld dat middelgrote centrumgemeenten een categorie gemeenten vormen met specifieke kenmerken en problemen. Echter, het is lastiger om daarbij een beeld te presenteren waaraan alle middelgrote centrumgemeenten voldoen. Dat geldt zowel voor de kenmerken als de problemen.

Op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek ontstaat een lijst met gemeenten die in de categorie middelgrote centrumgemeenten vallen. Voor de helft van deze gemeenten gelden alle vijf de indicatoren (omvang, economische functie, voorzieningenniveau, één stadskern, extern verzorgingsgebied); voor de andere helft gaan steeds vier van de vijf indicatoren op.

Datzelfde geldt voor de problemen. Deze verkenning leverde een (naar niveaus gestructureerd) palet op van problematiek, waarbij het niet is gezegd dat alle middelgrote centrumgemeenten alle genoemde problemen vertonen. De mate waarin 'stedelijke' en 'middelgrote' problematieken zich voordoen, is bovendien mede afhankelijk van hoe de gemeente zich verhoudt tot haar (wijde) omgeving. In de context van Zeeland vormt een gemeente van circa 38.000 inwoners met één kern bijvoorbeeld een 'grote' en 'stedelijke' middelgrote centrumgemeente (Goes), terwijl een gemeente van circa 43.000 inwoners met één kern die tegen een grote stad aan ligt, dat niet is (Etten-Leur).

Voor alle middelgrote centrumgemeenten geldt wel, dat zich op alle niveaus problemen voordoen, en dat problemen elkaar ook kunnen versterken. Ook is er (zij het abstract) een rode draad uit te trekken: **er is een - groeiende - spanning tussen de gevraagde en/of vereiste functies van de middelgrote centrumgemeente en de middelen om eraan te voldoen**. Dit geldt zowel economisch en maatschappelijk, als bestuurlijk. Kortweg: middelgrote centrumgemeenten zitten aan de rand van hun kunnen; een rand die door hun middelgrote schaal eerder is bereikt dan bij grotere stedelijke centrumgemeenten.

3.5.2 Bestuurlijke positie

De derde onderzoeksvraag luidt:

Onderzoeksvragen	
Inzicht	3. Welke positie heeft de middelgrote centrumgemeente binnen het openbaar bestuur? (Ten opzichte van andere gemeenten en in de regio?)

Een cruciaal kenmerk van de middelgrote centrumgemeente is dat de verantwoordelijkheid verder gaat dan het eigen grondgebied en de eigen inwoners. Dit geldt zowel maatschappelijk en economisch als bestuurlijk. We kunnen daarbij spreken van de *centrumstad* en de *centrumgemeente*.

Voor wat betreft de centrumstad gaat het om de voorzieningen die de middelgrote centrumgemeente biedt aan de eigen inwoners en die van de regio. Trends als schaalvergroting en de trekkracht van nog grotere steden en agglomeraties zetten de voorzieningen onder druk. Ook de vitaliteit van de regio als geheel kan een rol spelen. In

het bijzonder zien dat een krimpend ommeland de voorzieningen van een (licht groeiende) centrumstad (nog verder) onder druk kan zetten.

Dat brengt ons op de bestuurlijke rol van centrumgemeente. De rol die bestuurlijk wordt gevraagd van de middelgrote centrumgemeente, is om het voorzieningenniveau – zowel maatschappelijke en economische voorzieningen (zoals ziekenhuizen, beroeps- en hoger onderwijs, werkgelegenheid) als overheidsvoorzieningen (theaters, huisvesting middelbare scholen, grotere sportfaciliteiten e.d.) – op peil te houden ten behoeve van het *gehele* verzorgingsgebied. **Bestuurlijk spreken we in de verhoudingen tussen centrumgemeente en buurgemeenten van een regionaal sociaal contract.**

Net als in de bovenstaande paragraaf, zien we hier een – toenemende – spanning tussen de vereiste functies en de mogelijkheden. Bestuurlijk, organisatorisch en financieel is de middelgrote centrumgemeente steeds minder in staat om zelf het voorzieningenniveau in stand te houden en de regionale (voortrekkers)rol te spelen waar wordt gevraagd. Het regionaal sociaal contract staat onder druk als ‘het van één kant moet komen’, omdat de centrumgemeente niet (meer) de kracht kan ontwikkelen om in zijn eentje het regionale voorzieningenniveau op peil te houden.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag welke perspectieven er in dit licht zijn op de toekomst.

Hoofdconclusies

- **Middelgrote centrumgemeenten vormen een categorie gemeenten met specifieke kenmerken en problemen, maar niet elke middelgrote centrumgemeente voldoet aan alle genoemde kenmerken of kampt (in dezelfde intensiteit) met alle genoemde problemen.**
- **De problematiek van middelgrote centrumgemeenten doet zich op verschillende niveaus voor: het niveau van de gemeente, van de stedelijke gemeente en van de middelgrote gemeenten. De problemen op deze niveaus werken op een specifieke manier door in middelgrote centrumgemeenten.**
- **Op bestuurlijk niveau manifesteert zich bij de middelgrote centrumgemeenten een – groeiende – spanning tussen de gevraagde en/of vereiste *functies* (stedelijke opgaven en het in stand houden van een regionaal verzorgingsgebied) en de *middelen* om eraan te voldoen (bestuurlijke, organisatorische en financiële kracht).**
- **Onze hypothese is dat de mate waarin een middelgrote centrumgemeente haar centrumfunctie(s) kan invullen en waarmaken, afhangt van het bestaan van en de stevigheid van een *regionaal sociaal contract*.**

4. Toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten

4.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk gaan we op zoek naar *uitzicht*: wat is het toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten? En wat is er nodig om de specifieke problematiek van deze categorie gemeenten aan te pakken? Omdat wij geloven dat een waardevol toekomstperspectief niet aan de tekentafel wordt ontworpen, maar samen met de praktijk, hebben wij in de ambtelijke werksessie met betrokkenen van gemeenten, provincies en het Rijk antwoorden geformuleerd op onderzoeksvragen 4 en 5. Tijdens de bestuurlijke meet-up willen we deze antwoorden verdiepen.

Onderzoeksvragen	
Uitzicht	4. Wat is het toekomstperspectief van de middelgrote centrumgemeente binnen het openbaar bestuur, hoe kunnen we dit perspectief verwezenlijken en wie heeft hierbij welke rol?
	5. Wat is er nodig om de problemen aan te kunnen pakken en wie heeft hierbij welke rol?

4.2 Toekomstperspectief middelgrote centrumgemeenten

De term ‘middelgrote centrumgemeente’ slaat zowel op de maatschappelijke als de economische en bestuurlijke centrumfunctie, en genoemde problematieken manifesteren zich in de ene gemeente pregnanter dan in de andere. Uit deze verkenning blijkt dat het zijn van een ‘allround’ centrumgemeente niet altijd (meer) de wens is en soms ook niet (meer) realistisch is, gegeven de maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

Deze bevinding sluit aan bij soortgelijke studies. Zo identificeert Midsize NL vier toekomstscenario's voor middelgrote steden, te weten:

“Brede welvaart is het nieuwe doel na de coronacrisis; zie het laatste brief-advies van de Planbureaus. In de toekomst moet meer samenhang komen tussen samenleving, economie, leefomgeving en volksgezondheid. Middelgrote steden zijn daar beter in dan grote(re) steden.”

- *De aantrekkelijke woonstad* met aantrekkelijke woonmilieus voor verschillende doelgroepen, een beperkt voorzieningenaanbod en goede verbindingen met nabijgelegen economische agglomeraties;
- *De bloeiende streekstad* die inzet op een regionale duurzame economie, alle belangrijke voorzieningen huisvest en (ook uit historisch perspectief) nauwe banden heeft met het ommeland;
- *De ondernemende pionierstad* heeft een gespecialiseerd economisch profiel, is goed bereikbaar en kan daardoor meeliften op de stuwende economische dynamiek en ‘trekkracht’ van de nabijgelegen grote stad;
- *De slimme industriestad* speelt ook internationaal een rol van betekenis, heeft nauwe banden met het bedrijfsleven en kennisinstellingen en werkt primair regionaal samen om het eigen profiel te versterken.

De analyse van Midsize NL richt zich op stedelijke gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners. Hier zitten ‘middelgrote centrumgemeenten’ tussen zoals wij die in deze verkenning hebben gedefinieerd, maar ook middelgrote stedelijke gemeenten die géén (allround) centrumfunctie hebben. Afhankelijk van het type centrumfunctie(s) dat een gemeente vervult en de verhouding tot haar (wijde) omgeving is het ene scenario passender dan het andere. Desalniettemin bieden de geschetste scenario's inspiratie voor het toekomstperspectief. Een keuze die onder elk van deze vier scenario's ligt, is die tussen de inzet op een “sterke stad” of juist een “sterke streek”. Wil – en kan – de middelgrote centrumgemeente een voortrekkersrol vervullen in

de regio, of wil ze samen met haar burens vanuit een gelijkwaardige rol inzetten op het realiseren van maatschappelijke opgaven? Oftewel: Wat voor gemeente wil de middelgrote centrumgemeente zijn?

4.3 Aanpak problematiek middelgrote centrumgemeenten

In hoofdstuk 3 hebben we geconcludeerd dat middelgrote centrumgemeenten inderdaad een categorie gemeenten vormen die te maken hebben met specifieke problematiek. Het belang om deze problematiek aan te pakken, is groot. De middelgrote centrumgemeenten in tabel 1 hebben tezamen ruim 1,5 miljoen inwoners, maar als gezegd een veel groter verzorgingsgebied. Het totaal aantal inwoners dat afhankelijk is van deze categorie gemeenten is dan ook vermoedelijk minstens drie keer zo groot.

De problematiek van middelgrote centrumgemeenten manifesteert zich op verschillende niveaus: problematiek die speelt in alle gemeenten, in alle stedelijke gemeenten of alle middelgrote gemeenten. Logischerwijs vraagt dit ook om een reactie van de op die verschillende niveaus relevante actoren – naast de betreffende gemeenten zelf, belangenverenigingen als de VNG, G40 en M50, de provincies en de Rijksoverheid.

De benoemde problematieken werken op een specifieke manier door in middelgrote centrumgemeenten: deze gemeenten lijken “te groot voor het servet, maar te klein voor het tafelkleed”, omdat ze wel de problematiek van grote(re) steden hebben, maar niet de daarbij horende bestuurskracht, in termen van financiën, organisatiekracht en bestuurlijke positie. Wij zien een aantal mogelijkheden om de specifieke problematiek van middelgrote centrumgemeenten aan te pakken, vanuit de invalshoek van middelgrote centrumgemeenten als categorie gemeenten en vanuit de invalshoek van de individuele middelgrote centrumgemeente en de regio. Vertrekpunt is de keuze voor het toekomstperspectief dat de middelgrote centrumgemeente voor zichzelf kiest. Afhankelijk van hoe zij haar centrumfunctie definieert en wenst in te vullen, zijn onderstaande aanbevelingen meer of minder relevant.

Invalshoek van de categorie middelgrote centrumgemeenten

- *Verdiepen van de bevindingen uit deze verkenning*, in het bijzonder de hypothese dat de stevigheid van het regionaal sociaal contract bepalend is voor de mate waarin middelgrote centrumgemeenten hun specifieke problematiek aan kunnen gaan, en hoe dit regionaal sociaal contract dan in elkaar steekt. Een nadere analyse van de samenhang tussen het maatschappelijke en het bestuurlijke ecosysteem en tussen de lokale en regionale identiteit maakt hier onderdeel van uit. Het ministerie van BZK kan hierin, mogelijk samen met de M50, het voortouw nemen.
- *Vergroten van de kracht van middelgrote centrumgemeenten*. Er zijn een aantal sporen waarlangs dit (in combinatie) zou kunnen:
 - *De waardering van de centrumfunctie in het gemeentefonds tegen het licht houden*. In het gemeentefonds zijn maatstaven opgenomen om additionele kosten voor gemeenten, die het gevolg zijn van de aanwezigheid van centrumvoorzieningen, te verevenen. Gemeenten geven aan dat de huidige maatstaven ‘niet meer goed passen’ en dat de feitelijke centrumfunctie van gemeenten mogelijk ondergewaardeerd wordt in het gemeentefonds. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) heeft aanbevolen om de kosten van regionale opgaven te onderzoeken en te komen tot een herdefinitie van het begrip ‘centrumfunctie’. Het ministerie van BZK heeft hiertoe verschillende onderzoeken laten uitvoeren (zie: literatuuroverzicht) ter voorbereiding van de herijking van het gemeentefonds die voorzien is om per 1 januari 2022 in te gaan.
 - *Ophogen van het functie/loongebouw*. De functiewaardering is afgeleid van de schaal van de burgemeester en gemeentesecretaris, die op hun beurt zijn afgeleid van het inwoneraantal. Technisch is

“Gemeenten moeten uitgerust zijn voor de opgaven waar ze voor staan. Wat daarvoor nodig is, hangt af van de weefselstructuur van de gemeente, en niet van het aantal inwoners.”

het mogelijk om deze schalen te verhogen, waardoor in het hele loongebouw meer ruimte ontstaat voor bijvoorbeeld strategische functies.

- *Meer centrumregelingen met adequate financiering.* Waar nu nog een beperkt aantal wettelijke taken rechtstreeks aan centrumgemeenten is toegekend, is het ook denkbaar dat dit aantal taken wordt vergroot, met een bijbehorende financiering van de uitvoeringskosten. Daarmee kunnen de centrumgemeenten hun regionale rol vervullen met adequate bekostiging.
- *Toekennen van regionale middelen vanuit het rijk aan de centrumgemeente.* Analoog aan "Perspectief op Werk", waarbij door het ministerie van SZW gelden ten behoeve van de regio rechtstreeks worden toegekend aan centrumgemeenten, zouden ook op andere terreinen budgetten rechtstreeks aan de centrumgemeente kunnen worden uitgekeerd zodat de kracht en positie van de centrumgemeente wordt versterkt.
- *Faciliteren van uitwisseling tussen middelgrote centrumgemeenten.* Door een netwerk op te zetten waarin ambtelijk en bestuurlijk kan worden gewisseld over de ervaren problemen en verschillende aanpakken, kunnen middelgrote centrumgemeenten van elkaar leren. We hopen dat de ambtelijke en bestuurlijke meet-up die we samen met BZK in het kader van deze verkenning organiseren hiervoor een opstapje vormen.

Invalshoek van de individuele middelgrote centrumgemeente en de regio

- *Bespreken van het regionaal sociaal contract.* Alle Nederlandse gemeenten werken samen in de regio, maar middelgrote centrumgemeenten zijn bijzonder met hun regio vervlochten; zij vervullen immers een belangrijke maatschappelijke en economische functie voor de inwoners van het gebied. Het verdient

"Om de opgaven van de toekomst aan te kunnen, moeten we het regio-denken versterken."

aanbeveling om als middelgrote centrumgemeente met de regio een bestuurlijke dialoog te voeren over de inhoudelijke opgaven, het gezamenlijk belang om die opgaven aan te gaan en de regionale bestuurskracht die daarvoor nodig is. Een gezamenlijk verdiepend onderzoek naar de samenhang tussen het maatschappelijke en bestuurlijke ecosysteem kan hiervoor als startpunt dienen.

- *Samenwerking met relevante (niet-overheids-)partners zoeken.* Steeds vaker trekken gemeenten met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samen op om een regionale visie en agenda te verwezenlijken. In deze zogenaamde 'triple' of 'quadruple helix' samenwerkingen zijn de partijen vertegenwoordigd die, elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, bijdragen aan het regionale voorzieningenniveau. Door de specifieke problematiek van de middelgrote centrumgemeente daar te agenderen, kan samen met alle betrokken stakeholders gezocht worden naar mogelijke oplossingsrichtingen.
- *Organiseren van uitwisseling met nabijgelegen agglomeraties of soortgelijke gemeenten.* De aard van de problematiek van middelgrote centrumgemeenten komt overeen, maar de intensiteit en specifieke uitwerking ervan verschilt per gemeente. Naast generieke uitwisseling tussen middelgrote centrumgemeenten, kan het daarom ook interessant zijn voor een middelgrote centrumgemeente om op specifieke vraagstukken de samenwerking te zoeken met een nabijgelegen agglomeratie of soortgelijke gemeente en deze te gebruiken om *borrowed size* te creëren.

5. Bijlagen

5.1 Overzicht bestudeerde documenten

Cebeon (2020). *Onderzoek maatstaf centrumfunctie van gemeenten*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Covid-19 Overleg Planbureaus (SCP, CPB, PBL en RIVM). *Aandachtspunten voor een herstelbeleid*. Briefadvies, 28 mei 2020.

G40 (2019). *Steden maken het verschil! Strategische agenda 2019-2022*.

Van Genugten, De Kruijf e.a. (2017). *Samen werken aan regionale samenwerking*. Radboud Universiteit.

Lekkerkerker & Janssen (2016). *Op zoek naar perspectief voor middelgrote steden*. Rooilijn, 19(2).

Marlet & Van Woerkens (2014). *De nieuwe gemeentekaart*.

Olden, Steiner & Bingen (2017). *Centrumfunctie en het gemeentefonds*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Steiner, Fris & Ponds (2018). *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Platform31, Ruimtevolk, BZK, G32 en Platform Middelgrote Gemeenten (2016). *Midsize NL: Het toekomstperspectief van de middelgrote stad*.

Provincie Zeeland (2018). *Samen in Zee: Cultuur als pijler van stedelijke aantrekkelijkheid in Zeeland*.

Raad voor het Openbaar Bestuur (5 september 2019). *Briefadvies herijking algemene uitkering gemeentefonds*.

Tordoir, Poorthuis & Renooy (2015). *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Van Hoogerbrugge, Van Dijken en Gastkemper (2017). *Naar een strategie voor middelgrote steden*. Platform31.

Van Oort, Meijers, Thissen, Van Hoogerbrugge en Bruger (2015). *De concurrentiepositie van Nederlandse steden. Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Platform31.

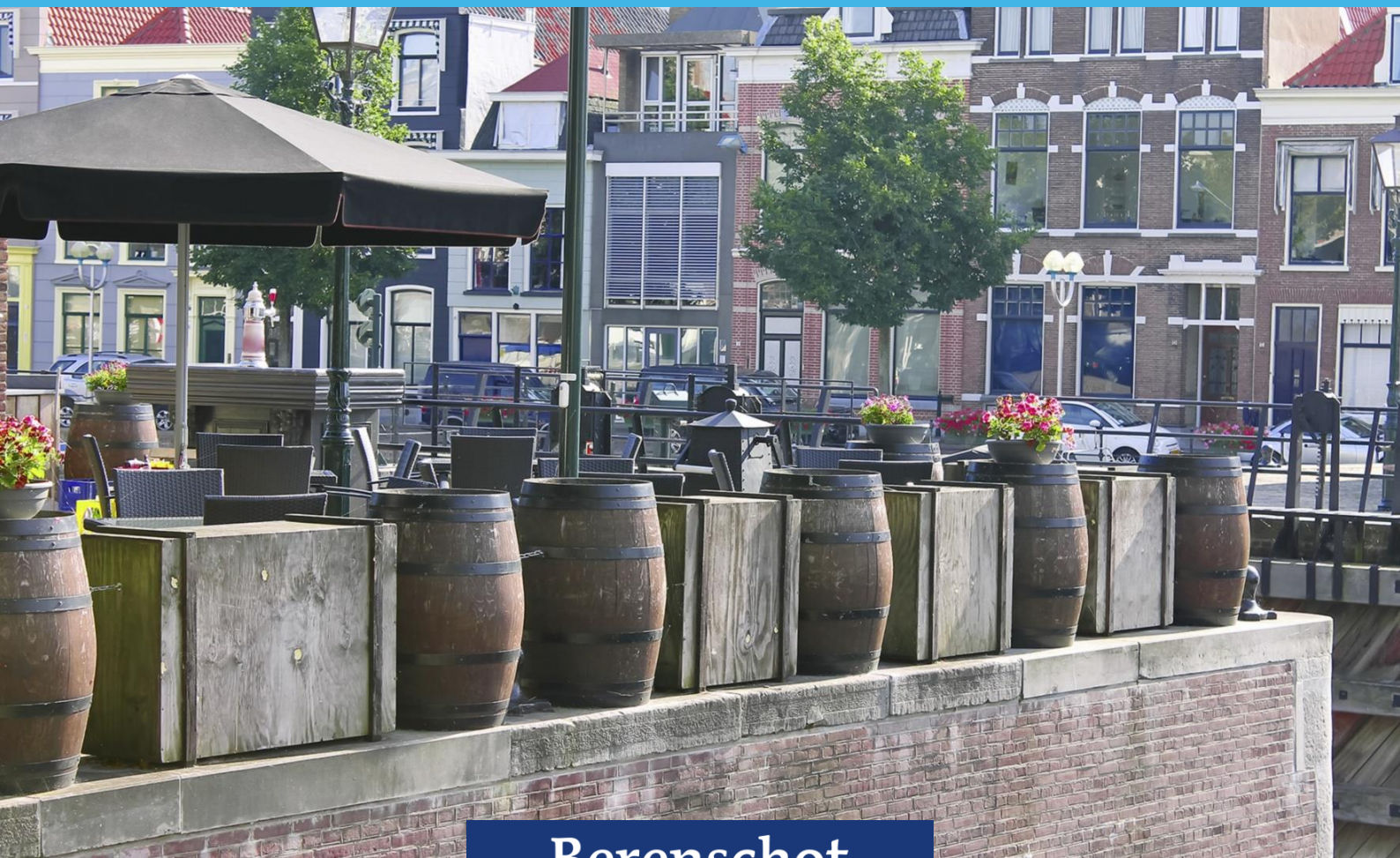
5.2 Overzicht gesprekspartners

Gemeente/Provincie	Gesprekspartners
Assen	dhr. Out (burgemeester) mevr. Vlieg-Kempe (wethouder) dhr. Bergsma (wethouder) dhr. Dijkstra (gemeentesecretaris) dhr. Meijerman (concernmanager)
Aa en Hunze	dhr. Hiemstra (burgemeester)
Noordenveld	dhr. Smid (burgemeester)
Provincie Drenthe	dhr. Jumelet (gedeputeerde) mevr. Van der Laan (team Bestuurszaken)

Gemeente/Provincie	Gesprekspartners
Doetinchem	dhr. Boumans (burgemeester) mevr. Lambregts (wethouder) dhr. Karssenberg (gemeentesecretaris) mevr. Van den Ham (hoofd afdeling Regie & Samenleving) dhr. Teunissen (strategisch adviseur afdeling Regie & Samenleving)
Bronckhorst	mevr. Besselink (burgemeester)
Oude IJsselstreek	dhr. Van Dijk (burgemeester)
Provincie Gelderland	dhr. Markink (gedeputeerde) mevr. Broekman (afdelingsmanager Bestuursberaad)
Goes	mevr. Mulder (burgemeester) dhr. Schild (gemeentesecretaris)
Borsele	dhr. Dijksterhuis (burgemeester)
Reimerswaal	mevr. Van Egmond (burgemeester)
Provincie Zeeland	dhr. Van der Maas (gedeputeerde)
Zeist	dhr. Janssen (burgemeester & voorzitter M50) dhr. Grotens (gemeentesecretaris)
Provincie Limburg	dhr. Drippy (gedeputeerde) en dhr. Timmermans (ontwikkelaar bestuurlijke organisatie)

5.3 Casusbeschrijvingen

Van casusgemeenten Assen, Doetinchem en Goes hebben wij op basis van de bestudeerde documenten en gesprekken met betrokkenen uitgebreide beschrijvingen gemaakt. Deze zijn als losse bijlagen toegevoegd aan deze verkenning. Voor casusgemeenten Gorinchem en Tiel hebben wij geput uit de in de inleiding genoemde onderzoeksrapporten.



Berenschot

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)