

Krachtig, maar kwetsbaar

Een reflectie op het VNG-project 'Hoe sterk zijn onze schouders?'

16 december 2020

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martijn van der Steen
Nancy Chin-A-Fat

Prof. dr. Martijn van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank.

drs. Nancy Chin-A-Fat

is als manager van de NSOB Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Introductie en leeswijzer

In de afgelopen periode is er op verschillende momenten over de uitvoeringskracht van gemeenten. Er worden door gemeenten zelf, door mede overheden, maar ook door burgers en andere betrokkenen kanttekeningen geplaatst bij de stapeling van taken en de financiële situatie van gemeenten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein en toekomstige taken in onder meer het fysieke domein. Om meer zicht te krijgen op de invloed van deze ontwikkelingen op de kwaliteit van de uitvoering en de randvoorwaarden die daarbij nodig zijn, is de VNG het project 'Hoe sterk zijn onze schouders' gestart. Bij negen verschillende gemeenten is door de VNG verdiepend onderzoek verricht om zo beelden op te halen over de uitvoeringskracht van gemeenten. Zijn deze gemeenten – Twenterand, Kapelle, Hoogeveen, Tilburg, Haarlem, Zandvoort, Emmen, Súdwest-Fryslân en Krimpen aan den IJssel - in staat om bij te dragen aan de grote maatschappelijke opgaven en transities? De bevindingen uit dit onderzoek zijn terug te lezen in de afzonderlijke verslagen over de uitvoeringskracht van de onderzochte gemeenten. In dit essay reflecteren wij op de bevindingen en vertalen deze in aanbevelingen voor de VNG voor mogelijke advisering.

1. Wat is krachtige uitvoering?

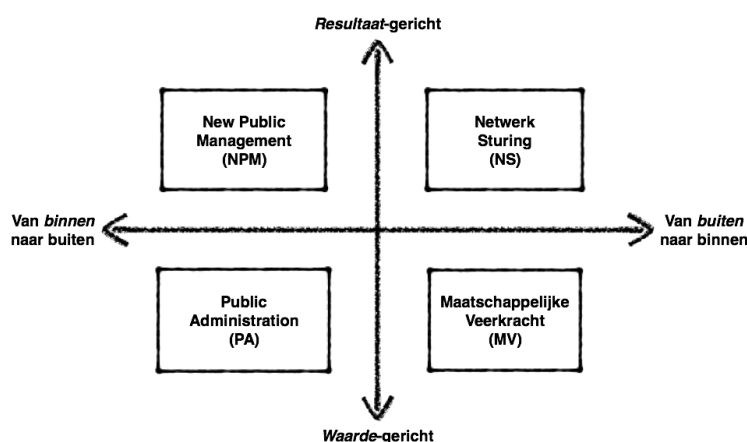
In het boek *Metaphors we live by* leggen Lakoff & Johnson (1980) uit dat taal niet een neutraal instrument is waarmee we de wereld beschrijven, maar dat taal de wereld schept waarin we leven. Woorden en begrippen creëren het speelveld waarbinnen we handelen. *Generatieve metaforen* zijn sturend voor de richting waarin mensen kijken, redeneren en handelen: het gebruik van de metafoor genereert als vanzelfsprekend een opeenvolgende en daarbij passende reeks beelden en associaties. Door bijvoorbeeld een relatie tussen verschillende personen als een gezin te typeren, ontstaat de warmte van een familieband, maar ook het hiërarchische verschil tussen een ouder en een kind. Het spreken over 'lagere overheden' brengt een hiërarchie in het gesprek, die als vanzelf het beeld oproept dat er 'hoger' strategische besluiten worden genomen, die dan 'lager' in meer detail worden uitgevoerd en binnen de kaders nog invulling kunnen krijgen. De 'Eerste overheid' is weer een andere generatieve metafoor, namelijk van de gemeente die dichtbij de samenleving en een maatschappelijk vraagstuk staat, van daaruit weet wat er nodig is, voorop gaat en de andere overheden in stelling kan brengen om te doen wat nodig is. 'Werken als één overheid' is weer een net ander beeld: niet de één voor de ander, of alles samenvoegen in één overheid, maar de verscheidenheid en eigenheid inzetten ten dienste van het vraagstuk, 'als ware we één overheid'. Wie eenmaal in de metafoor stapt en vanuit die metafoor denkt, kijkt en werkt, ziet letterlijk andere opties als vanzelfsprekend en logisch.

Metaforen zijn daarom nooit alleen maar herkenbare beeldspraken; het is daarom van belang om stil te staan bij de woorden die we voor de discussie over de *uitvoeringskracht* van gemeenten kiezen; die zijn namelijk van invloed voor hoe dat debat verloopt en hoe daarbinnen verhoudingen 'vanzelfsprekend' komen te liggen. 'Uitvoering' bijvoorbeeld draagt in het beleidsdenken een heel specifieke betekenis. Het 'denken' en 'de besluitvorming' zijn geweest, nu gaat het om het simpelweg *uitvoeren* van wat er afgesproken is. Datzelfde geldt voor de term *kracht*. Dit concept genereert het beeld van spierkracht: sterk of zwak, veel of weinig kracht. Of van een sterke of minder sterke motor, met meer of minder vermogen. Een tractor kan meer trekken dan een Fiat Panda. Het beeld van 'hoe sterk zijn onze schouders' is dus heel specifiek: als de schouders sterk genoeg zijn dan lukt dat, anders niet. Uitvoeringskracht lijkt dus op het eerste oog een onschuldig, technisch en eenduidig begrip. Een gemeente is sterk als deze in staat is om de gestelde taken tot concrete uitvoering te brengen: de kracht om de gevraagd last te tillen. Een gemeente die zwaar kan tillen is sterk, een gemeente die kracht te kort komt om de taken uit te voeren is zwak. Vanuit dit beeld is het ook logisch dat niet elke gemeente even sterk is, en ook dat niet alle gemeenten sterk genoeg zijn voor de uitvoeringslast die ze dragen. Uitvoeringskracht is dan niet alleen een vaststelling van een *vermogen*, maar ook een *norm* waar een gemeente aan moet voldoen. Daarom is het, voor aanvang van onze reflectie alvast aan te geven dat woorden en metaforen er hier toe doen en dat daarin later richting de kabinetsformatie ook een belangrijk en krachtig handelingsperspectief schuilt: positief, in die zin dat gemeenten door strategische metaforen een gunstige positie kunnen genereren; maar ook negatief, in die zin dat gemeenten beducht moeten zijn om via de taal al bij voorbaat in een ondergeschikte of vanuit hun agenda onvoordelige positie terecht te komen. Taal is niet neutraal, maar buitengewoon sturend; dat is een vermogen dat gemeenten en de VNG heel goed zouden kunnen benutten.

2. Verschillende perspectieven op uitvoeringskracht

Vervolgens is het los van de taal ook interessant om te reflecteren op het perspectief van waaruit we naar uitvoering kijken en betekenis geven aan wat uitvoering is. We hanteren daarvoor het NSOB-kwadrantenmodel (Van der Steen et al, 2015) als raamwerk. Het model is elders al uitvoerig beschreven dus hier volstaan we met een korte verwijzing

naar het model; een uitgebreide toelichting laten we achterwege, maar deze kan elders eenvoudig worden gevonden (zie bijvoorbeeld Van der Steen, 2015 en VNG-Denktank, 2018).



Figuur 1: Vier sturingsperspectieven (Van der steen et al, 2015).

Wanneer we deze perspectieven toepassen op uitvoeringskracht dan ontstaat een interessant en gevarieerd beeld. Vanuit de linkerkant van het kwadrantenmodel is uitvoering het vermogen om te *leveren*: taken worden zorgvuldig, rechtmatig, effectief en efficiënt geleverd. Er is een wettelijke taak die vervuld moet worden, zodat is voldaan aan de wettelijke verantwoordelijkheid en/of taakstelling die is gecodificeerd. Uitvoering is dan het voldoen aan de wet. Of er is een prestatieafspraken, in die zin dat er een 'service level agreement' is die gehaald moet worden: bijvoorbeeld in de vorm van targets, outputs of signaalwaarden waaraan moet worden voldaan. De essentie van de perspectieven aan de linkerkant is dat de gemeente de uitvoering zelf doet, met de samenleving, de cliënt of de lokale gemeenschap als het object of de ontvanger van uitvoering. In deze linkerkant van het model is er wel een heel duidelijk en relevant onderscheid tussen 'linksonder' en 'linksboven', tussen *Public Administration* en *New Public Management*.

Bij *Public Administration* (linksonder) gaat het om het voldoen aan de wettelijke normen, regels en protocollen die horen bij de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voldoet de gemeenten bijvoorbeeld aan de gestelde zorgplicht en/of aan de minimumvereiste die vanuit de wet is gesteld? Uitvoering is in het perspectief van *Public Administration* niet zozeer het 'leveren van een product of dienst', maar het voldoen aan een wettelijke norm of verplichting. Cliënten hebben een recht en daar moet de gemeente in voorzien. Of de gemeente heeft een wettelijke plicht en daaraan moet de gemeente voldoen. Een krachtige gemeente betekent dat de gemeente in staat is om aan alle wettelijk gestelde rechten en plichten te voldoen, conform de daarvoor geldende procedures en vereisten.

Bij *New Public Management* (linksboven) wordt 'kracht' gezien als het vermogen om productie te draaien. Meer in het bijzonder als het vermogen om de zelfopgelegde productienormen te halen, en/of om te voldoen aan door anderen opgelegde en contractueel in een principaal-agent relatie overeengekomen normen, kritische prestatie-indicatoren of service level agreements. Dat kan een zelf gekozen productienorm zijn, bijvoorbeeld wanneer de gemeenteraad een bepaalde norm oplegt. Maar het kunnen ook in regionale of nationale afspraken overeengekomen prestaties. Bijvoorbeeld een 'leveringsovereenkomst' die in een regionale samenwerking is afgesproken, of prestaties die de rijksoverheid voor een gedecentraliseerde taak meegeeft en die de basis vormen voor financiering.

Aan de rechterkant van het kwadrantenmodel is het organiserend principe anders. Uitvoering is hier het vermogen om in gezamenlijkheid met andere partijen publieke waarden te creëren en aan maatschappelijke opgaven te werken. De overheid is niet de uitvoerder die de resultaten naar de samenleving brengt, maar de gemeente werkt met anderen samen aan maatschappelijke opbrengsten. Hier is kracht niet zozeer het vermogen om zelf te produceren en zelf te voldoen aan normen en taken, maar om bij te dragen aan een deels publieke, deels private en deels maatschappelijke beweging waarin de bedoelde publieke waarde tot stand komt. De gemeente doet het niet zelf, maar is een actieve en effectieve deelnemer in een constellatie van betrokkenen waarin de publieke waarde tot stand komt. Ook hier geldt dat er een verschil is tussen het perspectief van *Netwerksturing* en van *Maatschappelijke veerkracht*, tussen rechtsboven en rechtsonder.

Bij het perspectief van *Netwerksturing* (rechtsboven) is kracht het vermogen om, samen met voor de realisatie van een publieke waarde relevante anderen, een alliantie te vormen en aan het werk te gaan. Dat is nog steeds een doelgerichte activiteit, maar die vindt in samenwerking met anderen plaats. De vraag die daar dan ook inherent bij

hoort is *wie zijn de relevante anderen en wat zijn hún verlangens?* Dat betekent dat een sterke gemeente het niet alleen 'niet alleen' doet, maar ook niet geheel op eigen voorwaarden en exclusief gericht op de eigen lijst van doelen. Sterke schouders betekent hier het vermogen om naast anderen te staan en samen een samen afgesproken last te tillen. Samenwerkingsvermogen is dan bepalend voor de uitvoeringskracht van een gemeente. Kracht wordt gevonden in de kracht van netwerken, niet binnen de eigen muren van de eigen organisatie. Wat dan wél van belang is, is het vermogen om vanuit de organisatie die netwerken te mobiliseren, te vormen, vitaal te houden en van daaruit tot opbrengsten te komen. Uiteindelijk blijft dat ook hier altijd de essentie; de aanpak van maatschappelijke opgaven en het 'leveren' van publieke waarde, maar dan via de weg van het netwerk.

Bij *Maatschappelijke veerkracht* (rechtsonder) is 'kracht' het vermogen om met de maatschappelijke energie die er is om te gaan en deze te verbinden met de gemeentelijke doelen voor de uitvoering. Dat gaat deels om het meebewegen met wat er aan maatschappelijke energie is, maar ook om het ensceneren van maatschappelijk initiatief. Gemeenten kunnen maatschappelijke zelforganisatie niet maken, maar ze kunnen wel omstandigheden organiseren waarin dat sneller of beter gebeurt. Uitvoeringskracht is dan het vermogen van gemeenten om aan te sluiten bij de gemeenschap die met eigen en zelf georganiseerde activiteiten bijdraagt aan de realisatie van doelen die de gemeente óók belangrijk vindt. Denk aan het sociaal domein, waarin informele zorg en eigen kracht een onmisbaar element vormen van de zorgarrangementen waar niet alleen de cliënten maar ook de gemeente zelf van afhankelijk zijn. Cliënten kunnen niet zonder informele zorg, gemeenten krijgen het zonder informele zorg anders ook niet georganiseerd. Een sterke gemeente is dan de gemeente die in staat is om een rijk gemeenschapsleven te mobiliseren en te kanaliseren richting gemeentelijke doelen en prioriteiten. Zonder dat mensen afhaken omdat ze het gevoel hebben dat ze een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie zijn.

De perspectieven suggereren een *keuze* voor één van de perspectieven. Het lijkt *of het één, of het ander* te zijn. Maar zo is het niet. De perspectieven zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen. Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een gemeente kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, meer accent op de rechtmatige of de doelmatige dimensie. Om preciezer over uitvoeringskracht te spreken, is het nodig om expliciet te zijn over het gehanteerde perspectief. Voor sommige opgaven is uitvoeringskracht vooral het inrichten van een eigen efficiënt uitvoeringsapparaat; voor andere taken is uitvoeringskracht het vermogen om effectief te opereren in netwerken. Uitvoeringskracht is dan het vermogen om steeds drie stappen te doorlopen: **explicitering** van het perspectief, het van daaruit **verbinden** van de verschillende perspectieven, en het **systematiseren** daarvan in de organisatie(s).

- Met *explicitering* doelen we op het vermogen om per publieke waarde, bedoeling, of maatschappelijke opgave écht kleur te bekennen en scherp en strategisch te kiezen voor een dominant perspectief dat daarbij past.
- Met *verbinden* bedoelen we het vermogen om vanuit die scherpe keuze recht te doen aan de andere perspectieven en daarbij behorende waarden; om dus ook de andere perspectieven recht te doen en ook bij uitvoering in regionale netwerken te zorgen voor inbedding in goede democratische en staats-en bestuursrechtelijke arrangementen, en te zorgen voor goede verantwoording over de inzet van middelen. Zeker daar waar gewerkt wordt in samenwerkingsverbanden is dat een uitdaging, die ook steeds prominenter op de agenda komt naarmate de inzet en omvang van samenwerkingsverbanden toeneemt.
- *Systematisering* ten slotte, is het vermogen om organisaties en onderliggend instrumentarium te bouwen, te beheren en verder te ontwikkelen. De vraag is dan niet of gemeenten hun taken volgens één norm of standaard goed uit te voeren, maar of het hen lukt om per uit te voeren taak een perspectief te kiezen en dat ook volgens de regels der kunst van dat perspectief verder in te vullen.

In dit eerste deel hebben we laten zien dat *uitvoering* een vanzelfsprekende term is in de wereld van het openbaar bestuur, maar dat er veel verschillende betekenissen zijn. En dat bijvoorbeeld de metafoer en het perspectief van waaruit uitvoering invulling krijgt sterk van invloed is op de normen, verhoudingen en accenten die daarbinnen worden gelegd. Het is daarom van strategisch belang dat de VNG, net als gemeenten zelf, voor ogen heeft hoe men zelf naar de uitvoering kijkt en welk perspectief in de interactie met anderen centraal wordt gesteld. Dat scherpt het eigen denken en organiseren, maar biedt ook een handelingsperspectief om in onderhandelingen met anderen vanuit een stevige uitgangspositie positie te kiezen. In het hiernavolgende deel bespreken we een aantal kernvragen die ten aanzien van de uitvoering van taken door gemeenten volgens ons cruciaal zijn: wie bepaalt de taken; op welke termijn kijken; en hoe gaan we om met de 'roze olifant' van de uitwerking van de Corona-crisis op de gemeentelijke financiën en het vermogen van gemeenten om taken uit te voeren.

3. Wie bepaalt de taken?

Een reflectie op de uitvoeringskracht van gemeenten beweegt al snel richting de vraag of gemeenten de taken wel aankunnen. Zijn ze wel sterk genoeg? Maar daarbij is een andere vraag net zo belangrijk: wie bepaalt eigenlijk wat de gemeentelijke taken zijn? En daarbinnen, wie bepaalt eigenlijk hoe die taken worden uitgevoerd? Het beeld van uitvoering depolitiseert die discussie, maar dat is maar ten dele terecht. Er zijn goede argumenten voor een meer technische bespreking van uitvoeringskracht, maar daarmee veranderen gemeenten bijna vanzelf in uitvoeringsorganisaties die elders of eerder opgelegde taken ten uitvoer brengen. En gemeenten zijn uiteindelijk politieke gemeenschappen, waarin gekozen volksvertegenwoordigers keuzes maken over lokale prioriteiten. Lokale democratie en autonomie vormen de kern van wat gemeenten zijn.

Wie de gemeente beschouwt als een 'portfolio' aan activiteiten ziet dat daar een combinatie aanwezig is van taken die vanuit andere bestuurslagen aan de gemeente zijn toegewezen en dat een deel voorkomt uit eigen politieke keuzes. De verhouding tussen die beide elementen kunnen we als een gegeven beschouwen, maar veel logischer is om dit als eerste kwestie te problematiseren. Waarom hebben gemeenten vanuit hun positie van nabijheid bij burgers niet veel meer mogelijkheden om lokale politieke keuzes over de inzet te maken? En waarom hebben ze niet meer mogelijkheden om vanuit een groter eigen belastinggebied zelf verschil aan te brengen in de uit te voeren taken? Die vraag zou in elk debat over uitvoeringskracht van gemeenten voorop moeten staan: hoeveel kracht, maar ook vooral *wie bepaalt de last en wie stelt daarvoor de norm?*

In het onderzoek hebben we gezien dat gemeenten binnen kaders veel keuzes maken. Ze denken na over hoe ze de uitvoering inrichten en leggen daarbij lokale accenten. Door bijvoorbeeld veel of weinig in te zetten op lokale netwerken en betrokkenheid van burgers. Of ze zoeken het in regionale samenwerkingen, zodat de bundeling van krachten op een bovengemeentelijk niveau bijdraagt aan een betere aanpak van lokale problemen. Maar daarmee is de veel belangrijkere achterliggende vraag dus niet gesteld: *waarom doen gemeenten deze taken en waarom doen ze die op deze manier?* Die vraag zou de komende periode veel prominenter moeten worden gesteld.

Hier ligt een belangrijke rol en taak voor de VNG. Uiteindelijk gaat dit niet om de vraag hoe sterk de schouders van individuele gemeenten zijn, of hoe slim ze in de uitvoering zijn, maar om wat de rol en positie van *de gemeente* in ons openbaar bestuur is. Zijn gemeenten uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV en de SVB, die uitvoering geven aan politieke keuzes die in het parlement zijn gemaakt? Of zijn gemeenten ten aanzien van de taken die ze uitvoeren eigenstandige, autonome politieke gemeenschappen, die eigen democratische keuzes maken en daar geheel of gedeeltelijk zelf uitvoering aan geven? Of daarvoor andere uitvoeringsorganisaties inschakelen wellicht. Voor individuele gemeenten is dat een vraag die zij zichzelf wel kunnen stellen, maar die zij nooit in de praktijk vervolg kunnen geven. Maar de VNG kan die vraag wel heel nadrukkelijk inbrengen en daarvoor is met een aantal recente studies, onder andere vanuit de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen ook opening voor gecreëerd.

Op dit moment is de discussie over wie de taken van gemeenten bepaalt en daarvoor de normen stelt doorgeslagen richting de Rijksoverheid die weliswaar decentraliseert, maar waarbij de gemeente steeds meer de rol krijgt – of neemt – van een gedeconcentreerde uitvoering van rijkstaken. Daar staat vaak de wens van gemeenten tegenover om meer autonoom te handelen en in de lokale volksvertegenwoordiging te bepalen waar de prioriteiten liggen, welke normen gelden, wat er nodig is en hoe goed dat gaat. De vraag wie de te dragen last bepaalt is in het discours van 'uitvoering' en 'decentralisatie' de laatste jaren ten onrechte en ongemerkt naar de achtergrond verplaatst. Decentralisaties hebben bedoeld of onbedoeld de toon en invulling gekregen van Rijkstaken die op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd; met zorgen over lokale uitvoeringskracht (en monitoring daarvan) en mogelijke verschillen tussen gemeenten in die uitvoering (en disciplineren daarvan) als gevolg. Dat kan en mag niet de inzet zijn van een discussie over de uitvoeringskracht van gemeenten. Het is een logisch vervolg op een 'onlogische' maar dwingende inzet van het verhaal: de gemeente als uitvoeringsorganisatie. Om uit die inherente logica te breken is eerst en vooral een *ander verhaal* nodig: de gemeente als politieke gemeenschap die lokale voorkeuren én verschillen in een democratisch proces vertaalt in lokale prioriteiten en verdelingen; de gemeenten die zijn eigen taken stelt. En die zelf gestelde taken door de ambtelijke organisatie, of door anderen, ten uitvoer brengt. De ambtelijke dienst verzorgt de uitvoering van besluiten in de lokale politieke gemeenschap. In plaats van een lokale politieke gemeenschap die aan het hoofd staat van een uitvoeringsoperatie van elders genomen en aan de gemeente toegewezen politieke besluiten. Dat zijn wezenlijk andere beelden en andere verhaallijnen, die tot ander handelen en andere advisering moeten leiden. Individuele gemeenten kunnen dat verhaal niet brengen, ze kunnen hooguit 'klagen' over het huidige verhaal, of kennis nemen van de vaak abstracte kritieken die ze krijgen vanuit de wereld van het staatsrecht over 'democratische tekorten' en 'onvolledige decentralisaties'. Hier ligt een sleutelrol voor de VNG om het

verhaal van de gemeenten in het openbaar bestuur te kantelen, en daarmee ruimte te scheppen voor daadwerkelijk eigen keuzes van gemeenten over de te realiseren uitvoering.

4. Op welke termijn kijken we?

De analyse van de VNG laat zien dat gemeenten op dit moment redelijk goed met de last uit de voeten kunnen. Ze kunnen de last aan talen over het geheel genomen wel net tillen. Ze vinden daar hun manieren voor, soms via regionale samenwerking, soms door juist sterk in te zetten op de eigen gemeenschap, en deels ook door scherpe keuzes te maken; en dus ook door voor bepaalde taken het minimum op te zoeken, om zo ruimte te maken voor inzet op andere taken. Op de korte termijn, of beter gezegd, in het huidige tijdvak lukt het gemeenten goed om de taken uit te voeren. Maar wat zegt dat eigenlijk over de uitvoeringskracht van gemeenten? Als we de tijdlijn langer maken en de horizon daarmee verleggen dan wordt het beeld al snel meer problematisch. Of, in de beeldspraak van kracht en last geredeneerd; wat is eigenlijk de last die op de middellange termijn getild moet worden en zijn gemeenten daarop berekend? Het antwoord op die vraag is waarschijnlijk 'nee, (nog) niet'. Op de langere termijn lijkt sprake van een mix van elementen die zorgen voor grote druk op gemeenten.

Het eerste element is dat de gemeenten een aantal taken hebben, die er nu al is maar *pas op langere termijn om inzet vragen*. De druk vanuit het sociaal domein is hoog, maar dat is druk die nu al voelbaar is. Dat is ook de reden waarom deze in veel gemeenten en bij de VNG nu al hoog op de agenda staat en zich vertaalt in lobby richting het Rijk. Ook hierbij is het overigens de vraag of de toekomstige kosten van het sociaal domein voldoende goed zijn ingeschat; alle patronen wijzen er op dat de non-lineaire stijging van kosten zich voort zal zetten. Maar 'gevaarlijker' zijn waarschijnlijk de taken die er nu al wel zijn, maar die pas in de nabije toekomst om veel inzet vragen. Denk aan de energietransitie en de 'RES-en', die de komende decennia zullen zorgen voor een enorme aanspraak op gemeentelijke capaciteit. De voornemens die nu worden afgesproken zullen de komende jaren gaan zorgen voor majeure ruimtelijke beslissingen, die allemaal gepaard gaan met ruimtelijke procedures. Dergelijke procedures vereisen juridische capaciteit van gemeenten. Deze is nu al schaars, maar zal dan nog meer onder druk komen te staan. En dat beperkt zich niet tot de specifieke plannen binnen de RES. 'Van het gas af' en grote en kleine vormen van verduurzaming in de gebouwde omgeving leggen druk op de toekomstige gemeentelijke capaciteit. Dat zijn taken die niet nieuw zijn, maar waarvoor de benodigde inzet wel exponentieel zal toenemen de komende tijd.

Het tweede element van de perfect storm heeft betrekking op *digitalisering*. Daarin schuilt voor gemeenten een grote belofte, maar net zo goed een bedreiging. Digitalisering kan leiden tot vergroten van gemeentelijke kracht: 'sterk door slim'. Maar dat suggereert wel dat gemeenten in staat zijn om van digitalisering gebruik te maken, erin te investeren, en het ook gewoon 'te snappen'. Dat zijn ingewikkelde kwesties. Talent is schaars en dus is er concurrentie. Investeringskosten zijn hoog en gemeenten kampen met lange 'legacies' van eerder gemaakte keuzes in automatisering en digitalisering, of het gebrek aan dergelijke keuzes. Dat betekent dat gemeenten veel te doen hebben op dit thema en dat het de vraag is of ze daar het vermogen toe hebben. Dat probleem speelt nu nog niet acuut, maar het hangt groot boven de markt. Zijn gemeenten in staat om met deze ontwikkeling mee te bewegen? Of raken ze achterop, of erger nog, overgeleverd aan de aanbieders van ICT-systemen, algoritmen en digitalisering? De uitvoeringskracht houdt dan wellicht pas met de uitdagingen, maar kan alleen vorm krijgen door autonomie en controle over cruciale data uit handen te geven. Zo vormt digitalisering een in potentie dubbelzinnige beweging: het kan deel van de oplossing zijn en de uitvoeringskracht van gemeenten versterken. Maar het kan net zo goed een probleem in zichzelf worden, omdat gemeenten onvoldoende investeringskracht en eigen expertise hebben om de vruchten werkelijk te plukken. Ze dragen dan op de kortere termijn wel de lasten, maar kunnen op de langere termijn niet de opbrengsten genereren.

Het derde element is de *demografie* van gemeentelijke organisaties zelf. Veel gemeenten kampen met een vergrijzende organisatie. Het is moeilijk om jonge nieuwe mensen te vinden en er stromen de komende jaren veel ervaren vakmensen uit. Het is de vraag of en hoe dat op te vangen is en wat dat betekent voor uitvoeringskracht. Dat baart veel van de gemeenten in het onderzoek grote zorgen. De uitstroom vindt plaats waar deze niet eenvoudig vervangbaar is, bijvoorbeeld in technische beroepen, maar ook in de juridische capaciteit die nu juist zo hard nodig is.

Bij elkaar genomen tellen deze drie elementen op tot een lange termijn probleem voor gemeenten. De kern van deze problemen is dat het gaat om taken die er nu al zijn, die niet 'nieuw' zijn, maar die in zekere zin nog slechts sluimerend om inzet vragen. Gemeenten kunnen de uitvoeringslasten nu op zich goed dragen, maar dat zegt niet veel over het vermogen om dat ook op een termijn van jaren nog te doen. Gemeenten dragen in dat opzicht een tijdbom met zich mee die voor de-activatie om tijdige aandacht en zorg vraagt.

5. Wat is de impact van de coronacrisis?

Het onderzoek waarop wij hier reflecteren ging van start vóór Corona. Op dat moment was financiële problematiek van gemeenten al een belangrijk issue. Die aandacht werd vooral aangedreven door de zorgen in het sociaal domein: veel gemeenten slagen er steeds minder goed in om vanuit de beschikbaar gestelde middelen de zorg in het sociaal domein te leveren. Dat wordt extra gecompliceerd, omdat de lokale autonomie om op het sociaal domein werkelijke keuzes te maken de facto beperkt was en is. Zo zitten veel gemeenten gevangen in arrangementen in het sociaal domein (bijstand, begeleiding naar werk, zorg, jeugd, welzijn) waar de beschikbaar gestelde middelen niet in verhouding staan tot wat ze aan taken moeten verrichten.

En toen was er Corona. Gemeenten hebben zich net als de rijksoverheid sterk ingespannen om op korte termijn de crisis in goede banen te leiden. Daar hebben de gemeenten allemaal veel uitvoeringskracht getoond. Maar dat heeft een hoge prijs gehad. De gemeentelijke reserves waren in een aantal gemeenten al voor Corona 'dankzij' het sociaal domein uitgeput, maar nu zijn ze dat nagenoeg overal. Ook voorheen kerngezonde gemeenten hebben grote financiële zorgen om de wereld waarin we 'leven met het virus'. De acute zorg is straks hopelijk voorbij, maar dan begint de ramp na de ramp pas echt. Dan wordt duidelijk wat de impact en schade op de levens van mensen is geweest. Dat zal zich vertalen in een veel hoger beroep op voorzieningen voor zorg en welzijn. Het beroep op de bijstand zal toenemen en het is maar de vraag of en hoe mensen terug weten te keren naar werk. En in die periode zullen ze aanspraak maken op de gemeente om hen in die trajecten waar mogelijk te helpen. Voor binnensteden met toch al worstelend winkelaanbod is de coronacrisis een enorme slag, die gemeenten in hun pogingen om winkelgebieden te revitaliseren jaren terugwerpt.

Het onderzoek is dus optimistisch over de uitvoeringskracht van gemeenten en trekt hier relatief geruststellende conclusies. Het gaat goed en het gaat in ieder geval niet slecht. Gemeenten zijn krachtig, maar ook kwetsbaar. Die conclusie klopt, maar is ook verhullend. Gemeenten weten met veel stuurmanskunst de last van vandaag te dragen, maar ze kijken inmiddels allemaal tegen grote financiële problematiek aan. Met het coronavirus dat grote inzet vraagt en zal blijven vragen en met reserves die inmiddels goeddeels zijn uitgeput. Dat is in de onderzochte cases nog niet goed zichtbaar, maar het probleem is er wel.

De financiële problematiek is daarmee een 'olifant in de kamer'. Gemeenten vinden het belangrijk om signalen over moeizame financiën af te geven, maar zijn daar ook terughoudend in. Financiële problematiek vereist lobby richting het Rijk, voor ofwel meer directe middelen ofwel voor meer lokale autonomie voor het maken van keuzes en/of het genereren van eigen middelen. Dat is richting 'Den Haag' ook geen vreemd thema en het kan ook prima worden besproken in de daarvoor bestemde circuits en kamers voor lobby. Maar lokaal ligt het vraagstuk politiek gevoeliger. Een wethouder Financiën en een coalitie presenteert liever een gezonde begroting. Gemeenten zijn volgens ons te optimistisch over hun financiële positie en benadrukken nog teveel hun wens en vermogen om er op eigen kracht uit te komen. Ze tekenen mee met een 'algemene lobby' voor meer middelen, maar ze zijn positief over hun *eigen* financiële positie. Daarop heerst vaak nog een taboe. Dat taboe zou wat ons betreft moeten worden doorbroken. Er is niemand mee gediend en het draagt niet bij aan de oplossing van het probleem. Net zoals schaamte de schuldenproblematiek bij gezinnen vaak verergert, zouden ook gemeenten meer open moeten zijn over de financiële druk die ze ervaren. Sterker nog, dat zou een punt moeten zijn waar raadsbrede overeenstemming is. Financiële problematiek is bij uitstek politiek, maar interne en binnen-gemeentelijke politisering van de interne verdelingsvragen helpt niet bij de oplossing van het werkelijke probleem; daarvoor moet de oplossing buiten de gemeente, in de financiële verhouding met het Rijk en wellicht ook andere overheden gevonden worden. En daarin staan gemeenten naast elkaar, maar staan ook binnen gemeenteraden in potentie de partijen aan dezelfde kant van de streep.

6. Handelingsperspectieven

Het onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten heeft een rijk beeld opgeleverd van hoe gemeenten er bij de uitvoering van taken voor staan. Het beeld is gemengd: het gaat op zich goed, maar er zijn óók acute problemen. Er is weinig geld, veel gemeenten hebben hun reserves zien slinken en hebben grote moeite om de begroting sluitend te krijgen als gevolg van kosten die ze bij de uitvoering van vaak gedecentraliseerde taken moeten maken. Ze hebben weinig eigen democratische en politieke ruimte om daarin zelf keuzes te maken. Meer geld en meer middelen is daarom onmiskenbaar een eerste noodzaak om gemeentelijke uitvoering op niveau te houden. Dat is geen klassieke roep om “meer geld”, maar de correctie van een disbalans in het systeem; voor gedeconcentreerd uit te voeren rijkstaken moeten voldoende middelen beschikbaar zijn, voor autonomie van gemeenten is het nodig dat zij **eigen politieke keuzes over financiën en inkomsten** kunnen maken. Bijvoorbeeld door het gemeentelijke belastinggebied uit te breiden en meer direct te verbinden aan de taken zelf. Dus minder geoormerkt rijksgeld en meer lokale belastingheffing die ruimte maakt voor lokale politiek. Dat betekent dat gemeenten emanciperen van organisaties die decentraal heel veel taken uitvoeren en daarvoor (deels geoormerkt) budget krijgen, naar organisaties die eigen lokale politieke prioriteiten stellen en daaraan ook lokaal financiële consequenties in de vorm van belastingen, heffingen en keuzes aan verbinden.

Oog en aandacht van de VNG is ook nodig voor de binnengemeentelijke en regionale samenwerkingen waarin gemeenten nu vaak de oplossing zoeken voor hun uitvoeringsvraagstukken; wij stellen voor dat de inzet daarop wordt geïntensiveerd en dus niet zoals ook wel wordt gesuggereerd, wordt ingedamd. Regionale samenwerkingen werken in de praktijk vaak goed, in die zin dat taken er in praktische zin goed uitgevoerd worden. Maar dergelijke samenwerkingsverbanden passen vaak niet goed in de democratische processen binnen gemeenten en kunnen zodoende niet goed lokaal politiek gemaakt worden. Dat komt vreemd genoeg soms de uitvoering ten goede, want er is relatieve politieke rust, maar het kan niet de bedoeling zijn. Hier is de komende periode aandacht voor nodig, op een manier die samenwerking als manier om met lokale vraagstukken om te gaan niet blokkeert, maar deze wel meer systematisch maakt en opnieuw verbindt. Die beide dingen moeten gebeuren, maar dat vergt evenwichtskunst en een ‘steady hand’ in het wetgevingsproces dat daar deels voor nodig is. Anders slaat de wet, bedoeld om samenwerking beter democratisch geborgd mogelijk te maken, om in een wet die omwille van lokale democratie samenwerking onmogelijk maakt. De VNG zou zich hier sterk moeten maken voor **méer regionale samenwerking, maar mét reparatie** van de problemen die dat aan op de staatsrechtelijke dimensie en de sturing en controle door de lokale democratie oplevert.

We zien ook grote uitdagingen voor de gemeente op de langere termijn; die lange termijn uitdagingen zijn nu nog onvoldoende deel van het gesprek. Dat vereist een **toekomstagenda** en **strategisch middenplan** (personeel, technologie, expertise, organisatievermogen) voor het lokaal bestuur als geheel; hoe kunnen de individuele gemeentelijke organisaties toekomstbestendig worden gemaakt, zodat ze niet alleen nu voldoende functioneren, maar ook berekend zijn op toekomstige taken en omstandigheden. Dat gaat de invloed van individuele gemeenten te boven. Dit vraagstuk is niet actueel, maar wél buitengewoon urgent. De energietransitie houdt gemeenten nu al bezig, maar de werkelijke inzet komt pas in de realisatiefase. Digitalisering is nu een thema voor congressen, maar de impact komt pas de komende jaren. Uitstroom en verloop zijn nu al zichtbaar in strategische personeelsplanningen, maar straks pas zijn de stoelen écht leeg. Deze uitgestelde effecten van bewegingen die er nu al zijn zullen meer op tafel moeten komen en onderdeel zijn van de positionering van gemeenten. De VNG kan dit onderwerp agenderen op een manier die individuele gemeenten zelf niet kunnen. De VNG zou een toekomstagenda van gemeenten kunnen opstellen, daar in **toekomsttafels** over in gesprek gaan, en actief die toekomstige thema’s onderdeel kunnen maken van het gesprek van vandaag. Dat zou een gesprek van gemeenten kunnen zijn, maar logischer is om dat meer gedeeld te doen met andere overheden, die allemaal met vergelijkbare problemen kampen. De oplossing kan dan misschien ook liggen in ‘pools’ waarin organisaties samenwerken om met gedeelde capaciteit de uitdagingen tegemoet te treden.

Belangrijk is volgens ons ook de reflectie op **het verhaal en de metafoor** van gemeenten. Uitvoering is, zo begonnen we deze tekst, een metafoor die je eerst bij de hand neemt en vervolgens bij de neus. Het gesprek over uitvoeringskracht en sterke schouders leidt als vanzelf naar een debat over de vraag of gemeenten de opgelegde en toegewezen taken wel goed uitvoeren. Of zij als uitvoeringsorganisatie wel voldoen? Het werkelijke gesprek is of gemeenten als politieke gemeenschap wel voldoende ruimte hebben om eigen keuzes te maken, eigen prioriteiten te stellen, en vervolgens daar dan ook de uitvoeringskracht bij te organiseren. Niet als uitvoeringsapparaat, maar als politieke gemeenschap. De vraag is dan niet hoe sterk de schouders zijn, maar hoe krachtig, rijk en gevarieerd het lokale politieke debat is en de mogelijkheid om in de lokale democratie eigen politieke keuzes te maken. Provocatief gesteld; van hoe sterk zijn onze schouders naar hoe groot is onze mond? Of, anders gezegd: **hoe sterk is ons verhaal?**

Om de uitvoeringskracht van gemeenten voor de komende periode te vergroten is eerst en vooral een ander verhaal nodig over de gemeente als democratische en politieke gemeenschap.