

Verenigingsstrategie VNG 2030

Stap naar voren



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting Stap naar voren	4
1 De stand van het land	7
1.1 De samenleving	8
1.2 De rijksoverheid	8
1.3 Gemeenten	8
1.4 Samenspel	9
1.5 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten	10
2 Andere tijden, nieuwe wegen	11
2.1 De noodzaak tot verandering	12
2.2 Het idee van de omkering	12
2.3 Een stap naar voren	14
2.4 Omkeringsthema's	14
2.5 Meerwaarde	15
2.6 Veranderingen	16
3 De vervolgstappen	17
3.1 Gemeenten ontwikkelen zich tot één sterke bestuurslaag	19
3.2 Gemeenten investeren in het leren van elkaar om hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering te versterken	20
3.3 De VNG ontwikkelt zich verder als knooppunt van netwerken	22
3.4 De VNG ontwikkelt zich ook tot de vereniging van gemeenten die samenwerken in regio's	23
3.5 We versterken de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming en de kwaliteit daarvan, alsmede het bijbehorende mandaat van de VNG naar het rijk	25

Voorwoord



De 342 Nederlandse gemeenten vormen samen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Gezamenlijk geven zij invulling aan een krachtige lokale overheid. En die is meer dan ooit nodig.

Er is sprake van spanningen in de samenleving. Grote groepen van inwoners ervaren problemen op het gebied van de bestaanszekerheid en voelen zich te vaak niet gezien of gehoord. Het vertrouwen in de politiek neemt in een snel tempo af, mede als gevolg van een reeks aan uitvoeringsproblemen. Inwoners, gemeenten en uitvoeringsorganisaties willen perspectief en duidelijkheid.

Gemeenten kunnen de komende jaren het verschil maken en bijdragen aan de kwaliteit van de samenleving en haar leefbaarheid. Dagelijks werken circa 11.000 gemeentebestuurders en 170.000 gemeentebambtenaren samen aan de publieke zaak. Daarmee dragen zij bij aan het functioneren van de overheid en het vertrouwen daarin van de inwoners.

Om het verschil te kunnen maken is een verandering in de positionering van gemeenten wenselijk en zijn eisen te stellen aan onze professionaliteit. Met de verenigingsstrategie 'Stap naar voren' geven we de komende jaren gezamenlijk invulling aan die andere positionering en professionaliteit. Dat is hard nodig. Er spelen grote vraagstukken in de samenleving. Dan spreek ik over het klimaat, energie, wonen, de ruimtelijke ontwikkeling, het vluchtelingenvraagstuk en de bestaanszekerheid. Onderwerpen die stuk voor stuk een stevige gemeentelijke rol en verantwoordelijkheid vereisen. En die vragen om een grotere zichtbaarheid en meer zelfbewustzijn van gemeenten. Alleen zo kunnen wij een solide bondgenoot zijn voor onze inwoners en het kabinet, en een unieke bijdrage leveren aan de leefbaarheid van de samenleving. Dat stelt eisen aan ons functioneren. En vraagt om steviger vormen van samenwerking en onderling vertrouwen. 'Stap naar voren' geeft daarvoor een aanzet in de vorm van diverse initiatieven.

'Stap naar voren' is het resultaat van een gezamenlijk proces dat circa anderhalf jaar heeft beslagen. In een grote reeks aan gesprekken en bijeenkomsten met burgemeesters, wethouders, griffiers, raadsleden en secretarissen hebben we de dialoog gevoerd over de stand in het land, de noodzaak en urgentie van verandering en de rol die gemeenten daarin kunnen spelen. Ondanks verschillen tussen gemeenten en regio's is er sprake van een eenduidig beeld als het gaat om de gemeentelijke ambitie en datgene dat we gezamenlijk kunnen bijdragen aan de samenleving. In de bijeenkomsten hebben we ervaren dat er veel energie en enthousiasme is om een 'Stap naar voren' te zetten en verantwoordelijkheid te nemen voor de grote vraagstukken die in de samenleving spelen. Met elkaar geven we daaraan de komende tijd vorm. Want samen zijn wij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en staan wij voor onze inwoners en een krachtige lokale overheid.

Namens het bestuur van de VNG,
Sharon Dijksma
(Vice) voorzitter

Samenvatting Stap naar voren

De stand in het land

Nederland scoort hoog op verschillende lijsten die welvaart, welzijn of geluk in internationaal perspectief bezien. Tegelijkertijd hebben we te maken met grote vraagstukken die zorgen baren: het klimaat en de energietransitie, de stikstofcrisis, de woningnood, de schaarste aan arbeid, ruimte en grondstoffen en de gestegen prijzen.

De urgente grote opgaven vragen actie van de overheid. Maar de slagvaardigheid laat te wensen over. Voor veel opgaven geldt dat het rijk zichzelf heeft vastgelopen en naar de gemeenten kijkt om de problemen op te lossen.

Gevraagd en ongevraagd is het takenpakket van gemeenten in de 21e eeuw fors uitgebreid. Veel taken zijn gedecentraliseerd en daarnaast raken lokaal en internationaal beleid in toenemende mate met elkaar vervlochten. In alle gemeenten is er een gevoel van urgentie voor het aanpakken van de grote vraagstukken.

De situatie waarin we verkeren vraagt gezamenlijk bewustzijn en actie van alle overheidslagen om een manier van werken te vinden waarbij de opgaven voorop staan en niet de bestaande bureaucratische ordening.

Om de transities op lokaal niveau in goede banen te leiden zijn sterke gemeenten en een sterke lokale bestuurslaag belangrijk. De VNG zet zich ervoor in om de randvoorwaarden voor elkaar te krijgen en om gemeenten maximaal te ondersteunen. Dankzij hun collectieve kracht hebben gemeenten een sterke stem.

Andere tijden, nieuwe wegen

Er is sprake van spanningen in de samenleving. De overheid belooft veel, maar levert niet, of niet snel genoeg of onvoldoende. Uitvoeringsproblemen stapelen zich verder op. En in de interbestuurlijke verhoudingen gaat het er vaak moeizaam aan toe. Het politiek-bestuurlijk klimaat is aan verandering toe. Er is behoefte aan een langetermijnvisie en een samenhangende aanpak voor de grote vraagstukken. Gemeenten kunnen daarbij het verschil maken omdat ze de leefwereld van hun inwoners en de uitvoering kennen. Het is tijd voor een andere benadering. Het is tijd om een Stap naar voren te zetten.

Gemeenten kunnen als eerste overheid het beste de thema's oppakken die het meest de leefwereld van inwoners raken. Dat noemen we omkering. Het is een omgekeerde vorm van medebewind, naast de gangbare besturingsmodellen. Gemeenten signaleren maatschappelijke opgaven en dragen daarvoor zelf oplossingen aan. Rijk en gemeenten maken samen beleid waarvoor het rijk de randvoorwaarden invult voor de uitvoering door gemeenten.

Met omkering is aanzienlijk meer maatschappelijk resultaat te behalen. Beleid, wetgeving en uitvoering worden afgestemd op de mogelijkheden en behoeften. Binnen het beleid wordt de samenhang geborgd. Daar waar nuttig of nodig wordt maatwerk geleverd. Zo is het mogelijk capaciteit en middelen op een effectievere en eerlijker manier in te zetten.

Met het opnieuw 'sluiten' van de cyclus van beleid en uitvoering wordt het mogelijk een aanzienlijke versnelling te bewerkstelligen in de aanpak van grote en taaie vraagstukken. Tenslotte draagt omkering bij aan een versterking van de democratische legitimatie en kan dit een flinke impuls inluiden in het herstel van het vertrouwen van inwoners in de overheid.

Omkeren gaat uit van samenwerken van de drie overheden: rijk, provincie en gemeenten. En van gemeenten onderling. Die samenwerking is niet een vrijblijvende. Het vraagt om gedeeld eigenaarschap en commitment. Het vraagt er ook om dat gemeenten over de benodigde instrumentatie beschikken. Het is aan het rijk om in hun behoeften te voorzien met (landelijke) wet- en regelgeving en voldoende middelen.

De vervolgstappen

Gemeenten willen met een Stap naar voren de komende jaren het verschil maken en bijdragen aan de kwaliteit van de samenleving en haar leefbaarheid. Dat vraagt om een andere rol en professionaliteit. Gemeenten moeten zich (verder) ontwikkelen. Stap naar voren identificeert een vijftal ontwikkelthema's voor gemeenten en de VNG als organisatie.

1 Gemeenten ontwikkelen zich tot één sterke bestuurslaag

Belangrijk is dat gemeenten zich als collectief versterken. Dat vraagt erom dat gemeenten hun samenwerking intensiveren en het instrumentarium voor gezamenlijke uitvoering wordt uitgebreid en verdiept. Daarmee kunnen gemeenten fungeren als een sterke bestuurslaag die op een zelfbewuste, gelijkwaardige en taakvolwassen wijze samen met het rijk de koers uitzet en krachtig sturing en lading geven aan de grote maatschappelijke opgaven.

2 Gemeenten investeren in het leren van elkaar om hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering te versterken

De bestuurs- en uitvoeringskracht zijn de komende jaren systematisch te versterken. Met elkaar moeten we de komende tijd een cultuur scheppen waarin (collectief) leren en ontwikkelen, met de bijbehorende vormen van reflectie, het vertrekpunt is voor de vernieuwing die we als vereniging nastreven. Elementen in die cultuur zijn mobiliseren, stimuleren en faciliteren, maar ook aanspreken als prestaties duurzaam afwijken van het streefbeeld. Vanzelfsprekend op een wijze die het leren positief ondersteunt.

3 De VNG ontwikkelt zich verder als knooppunt van netwerken

De VNG is de vertegenwoordigende organisatie van 342 gemeenten in Nederland. Het gegeven dat alle gemeenten zijn aangesloten, stelt haar in staat op een krachtige wijze de belangen van die gemeenten te behartigen. Parallel daaraan is de afgelopen periode een keur aan gemeentelijke netwerken ontstaan. Dat is te koesteren want het draagt bij aan de bestuurskracht van de gemeenten. Tegelijkertijd is te zoeken naar maximale synergie met het oog op de almaar complexere gemeentelijke taken. Via een regierol van de VNG is de gezamenlijke meerwaarde te vergroten.

4 De VNG ontwikkelt zich ook tot de vereniging van gemeenten die samenwerken in regio's

Regionalisering is een niet meer weg te denken fenomeen binnen het functioneren van het bestuurlijke stelsel. De VNG is inmiddels mede te zien als een vereniging van gemeenten die zich steeds meer (moeten) organiseren in regionale verbanden. Gemeenten en daarmee de VNG hebben zich daartoe op een goede wijze te verhouden.

Naast professionalisering en verbreding van de dienstverlening, is het van belang binnen de VNG een visie op het vraagstuk van regionalisering te ontwikkelen opdat het collectief van gemeenten ook op dit vlak meer richting kan geven aan het debat met het rijk en de door deze te maken afwegingen.

5 We versterken de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming en de kwaliteit daarvan, alsmede het bijbehorende mandaat van de VNG naar het rijk

Op het gebied van de governance werken we de komende tijd aan een verbetering van de betrokkenheid van de leden, een versterking van het gemeentelijk mandaat en het vergroten van de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van gemeenten. Daarmee is de positie van de gemeenten in de relatie naar het Kabinet te versterken. Voor grote vraagstukken die in de samenleving spelen, wendt het kabinet zich primair tot de VNG. Deze is met de benutting van de kennis en inzichten uit de gehele gemeentelijke uitvoeringspraktijk bij uitstek geëquipt om alle betrokken belangen goed te behartigen.

1

De stand van het land



1.1 De samenleving

De samenleving kan door veel verschillende lenzen worden bekeken. Van een afstand ziet veel er goed uit. Nederland scoort hoog op verschillende lijsten die welvaart, welzijn of geluk in internationaal perspectief bezien. Ook vanuit historisch perspectief is er op veel gebieden de afgelopen decennia flinke vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd hebben we te maken met grote vraagstukken die iedereen raken: het klimaat en de energietransitie, de stikstofcrisis, de woningnood, de schaarste aan arbeid, ruimte en grondstoffen en de gestegen prijzen. Voor veel inwoners staat hun bestaanszekerheid op het spel. Dat alles leidt tot onzekerheid en oplopende spanning in de samenleving en een afnemend vertrouwen in de overheid.

1.2 De rijksoverheid

Er bestaat veel vertrouwen in de democratie, maar het vertrouwen in het kabinet neemt zienderogen af. Dat hangt mede samen met de slechte prestaties van de overheid. Een van de oorzaken daarvan is dat beleid en uitvoering elkaar niet beïnvloeden. Signalen uit de samenleving en van de werkvloer leiden niet tot adequate actie bij beleidsmakers en bestuurders. Daarnaast weegt de waan van de dag vaak zwaarder dan praktijkervaringen of wetenschappelijke inzichten. Andere tekenen van een kwetsbare overheid zijn de verkokering en kortetermijnpolitiek.

Wereldwijde problemen hebben een grote weerslag op het werk van de overheid. De coronacrisis legde sociale en economische problemen in de samenleving bloot die urgent moeten worden aangepakt. De Russische invasie in Oekraïne versterkt de urgentie van de energietransitie en ook de kwetsbaarheid van inwoners die de prijsstijgingen van energie en andere basisbehoeften niet kunnen opvangen. Daarnaast leiden veranderende geopolitieke verhoudingen tot gevolgen die we nog niet goed kunnen overzien.

De urgente grote opgaven vragen actie van de overheid. Maar de slagvaardigheid laat te wensen over. Het rijk slaagt er niet in grote problemen in onderlinge samenhang aan te pakken. Tegelijk komen er grote pakketten wet- en regelgeving uit 'Brussel' met ingrijpende gevolgen voor de overheid en inwoners.

Het presteren van de rijksoverheid baart grote zorgen. De gevolgen van de gaswinning in Groningen, de Toeslagenaffaire, de stikstofcrisis en de crisis in de opvang en huisvesting van asielzoekers spreken boekdelen. Voor veel van deze opgaven geldt dat het rijk zichzelf heeft vastgelopen en naar de gemeenten kijkt om de problemen op te lossen.

1.3 Gemeenten

Rol en ambities

Gemeenten dienen de publieke zaak. Circa 170.000 gemeenteambtenaren en 11.000 gemeentebestuurders zetten zich er dagelijks voor in. Gemeenten maken verschil in het leven van inwoners. Ze zorgen ook voor een gunstig ondernemersklimaat en voor leefbare buurten en wijken. Ze staan daarnaast klaar in tijden van crisis. Bij mondiale crises, zoals de coronacrisis of de opvang van duizenden vluchtelingen uit de Oekraïne, of plaatselijk, zoals bij een uitslaande brand of een gezinscrisis.

De ambitie van de lokale besturen ligt hoog. Gemeentebesturen spreken zich in de coalitieakkoorden krachtig uit over het lokaal goed vormgeven van de energietransitie, ze kijken vooruit naar de gevolgen van de vergrijzing, naar de toekomstbestendige ruimtelijke inrichting van Nederland en het zorglandschap. In alle gemeenten is er een gevoel van urgentie voor het aanpakken van de grote vraagstukken.

Uitgangssituatie

Het duizenddingendoekje van de overheid. Dat zou een typering kunnen zijn van gemeenten in de afgelopen periode. Gevraagd en ongevraagd is het takenpakket van gemeenten in de 21e eeuw fors uitgebreid. Veel taken zijn gedecentraliseerd, maar de randvoorwaarden zijn niet altijd op orde. De beloftes van de decentralisaties zijn daardoor niet waargemaakt.

Daarnaast raken lokaal en internationaal beleid in toenemende mate met elkaar vervlochten. Daarmee krijgen steeds meer gemeentelijk beleidsterreinen internationale dimensies.

Gemeenten vangen de grotere en complexere taken deels op door regionaal samen te werken, al dan niet verplicht door het rijk. Dit leidt tot de zogenoemde Decentralisatie-paradox. Dat wil zeggen dat gemeenten taken krijgen vanwege de nabijheid tot inwoners, en die vervolgens via getrapte regionale samenwerking (moeten) uitvoeren, op grote afstand van diezelfde inwoners en van de democratische controle.

Gemeenten hebben dezelfde wettelijke taken maar ze zijn heel verschillend. In omvang, geografische kenmerken, politieke kleur en inhoudelijke opgaven en uitdagingen. Lokale autonomie is belangrijk om te kunnen doen wat lokaal nodig is. Diversiteit is een kracht van gemeenten om te kunnen inspelen op de verschillen in Nederland.

De democratische legitimiteit van gemeentebesturen staat onder druk. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is flink gezakt. Het werk van raadsleden is moeilijker geworden door de uitbreiding van taken en door de uitvoering van taken in regionale samenwerkingsconstructies. Politieke partijen kunnen niet gemakkelijk geschikte kandidaat-raadsleden vinden.

De opgave van de gemeenten

Gemeenten staan aan de lat voor klimaatadaptatie en voor het uitvoeren van de energietransitie. Ook moet de puzzel gelegd worden om de verschillende claims op de ruimte te wegen en een plek te geven. Van wonen, mobiliteit en economie tot landbouw en natuur. Bij alle veranderopgaven zijn innovatie, technologie en digitalisering cruciaal.

Demografische ontwikkelingen en het oplopende beroep op zorg hebben eveneens effecten op gemeenten. Vergrijzing en het sterk groeiende middenbeslag maken het noodzakelijk om de zorg voor jeugdigen en ouderen anders te organiseren.

In het VNG-onderzoek 'Hoe sterk zijn onze schouders' (2020) naar de uitvoering bij gemeenten, worden gemeenten getypeerd als krachtig maar kwetsbaar. Krachtig omdat zij in staat zijn om in de specifieke lokale context taken in onderlinge samenhang uit te voeren en maatwerk te leveren, dichtbij inwoners. Tegelijk zetten de stapeling van taken, jarenlange financiële tekorten en oplopende personeelstekorten de gemeentelijke organisaties onder druk. Ook worden gemeenten gehinderd door de knip tussen beleid en uitvoering op rijksniveau en vormen van verkokering in het beleid.

Niet zelden is de bedoeling van de ene wet strijdig met de bedoeling van de andere. De afhankelijkheid van het gemeentefonds waarop gemeenten geen invloed hebben, dwingt tot beheersmaatregelen die op de langere termijn schadelijk zijn. De schaarste op de arbeidsmarkt beperkt het strategisch vermogen van gemeenten. Zij kunnen hun kracht niet ten volle te benutten.

1.4 Samenspel

De verschillende crises en transitie vragen een ingewikkeld samenspel van verschillende overheids-lagen en uitvoeringsorganisaties, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en inwoners. Dit gaat niet vanzelf, het vraagt voortdurend aandacht. Daarbij veranderen de verhoudingen. De rijksoverheid ontwikkelt zich tot een middenbestuur door het toenemend belang van de besluitvorming in Europa. En heeft de afgelopen jaren veel taken gedecentraliseerd. De situatie waarin we verkeren vraagt

gezamenlijke bewustzijn en actie bij alle overheidslagen en betrokken uitvoeringsorganisaties om adequate manieren van werken te vinden waarbij de opgaven voorop staan en niet de bestaande bureaucratische ordening.

1.5 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In de VNG-geschiedenis zijn er drie vaste waarden: belangenbehartiging, dienstverlening en kennisdeling. In de afgelopen vijftien jaar kwam er meer aandacht voor uitvoering. In de belangenbehartiging werd de toon van de VNG de laatste jaren scherper. De verhoudingen verslechterden doordat het rijk zich niet aan interbestuurlijke afspraken houdt, en door het ontbreken van toereikende financiële en bestuurlijke middelen om gemeentelijke taken uit te voeren. Het onderstreept het belang van een sterk collectief.

De opgaven voor de VNG liggen in het verlengde van de opgaven voor gemeenten. Om de transitie op lokaal niveau in goede banen te leiden zijn sterke gemeenten en een sterke lokale bestuurslaag belangrijk. De VNG moet aansluiten op de uitdagingen van de toekomst. De prioriteiten voor strategie, lobby en ondersteuning worden gesteld op basis van behoeften van de leden. We moeten scherpe keuzes maken om te worden gehoord in Den Haag en Brussel. De ontwikkelingen in Europa hebben serieuze gevolgen voor de gemeenten.

Het belang van de uitvoering wordt ook op nationaal niveau steeds meer onderkend, ook omdat uitvoeringsorganisaties van het rijk in de knel komen. Maar de randvoorwaarden voor een goede uitvoering ontbreken dikwijls. De VNG zet zich ervoor in om die randvoorwaarden voor elkaar te krijgen en om gemeenten maximaal te ondersteunen.

De schaarste aan mensen en middelen maakt het noodzakelijk nieuwe creatieve verbanden te ontwikkelen. Gemeenten kunnen nog meer dan nu samenwerken en van elkaar leren. Dankzij hun collectieve kracht hebben gemeenten een sterke stem. Het vraagt verdere bewustwording en discussie binnen de VNG hoe we leden en relevante netwerken sterker kunnen betrekken bij de besluitvorming. Binnen de vereniging is er een permanente dialoog nodig om met voldoende kennis en draagvlak te komen tot besluitvorming. Zo versterken we de kracht van het collectief naar het rijk. De VNG beweegt mee met de veranderingen in de politieke samenstelling van de gemeentebesturen en heeft meer vertegenwoordigers van lokale politieke partijen een plaats gegeven in de VNG governance.

2

Andere tijden, nieuwe wegen



2.1 Noodzaak tot verandering

Er is sprake van spanningen in de samenleving. De overheid belooft veel, maar levert niet, of niet snel genoeg of onvoldoende. Uitvoeringsproblemen stapelen zich verder op. En in de interbestuurlijke verhoudingen gaat het er vaak moeizaam aan toe. Grote groepen van inwoners ervaren problemen op het gebied van de bestaanszekerheid en voelen zich niet gezien en gehoord. Het vertrouwen in de overheid neemt in een snel tempo af.

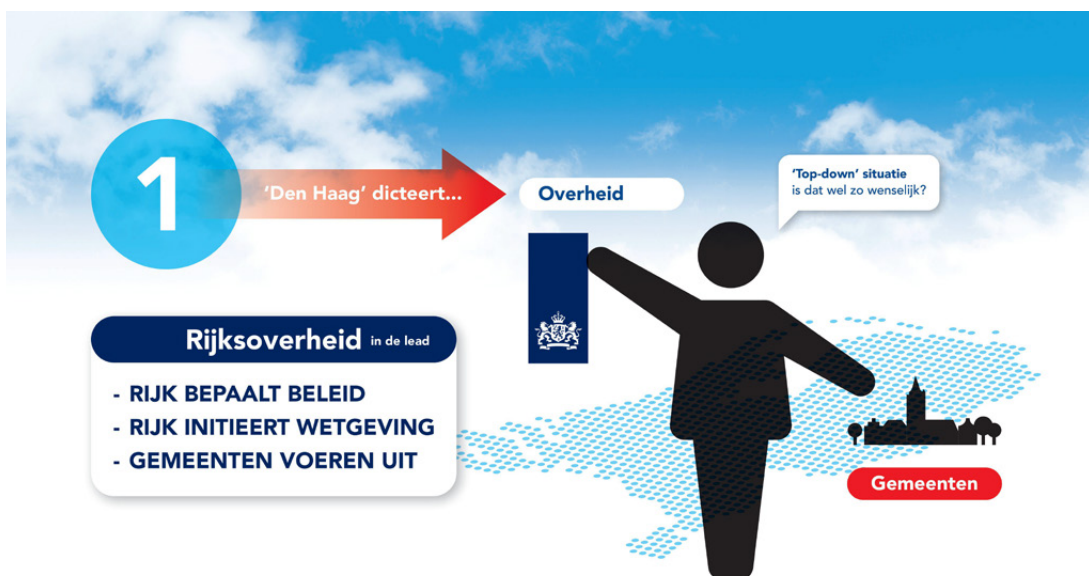
Het politiek-bestuurlijk klimaat is aan verandering toe. Lange tijd stond in het openbaar bestuur het marktdenken centraal. Met een grote nadruk op individuele verantwoordelijkheid, het streven naar een kleinere overheid en privatisering van publieke diensten. Het grote verhaal was uit de tijd. Het ging om politiek op basis van het criterium: wat werkt voor deze situatie nu het beste? Deze pragmatische zienswijze loopt op zijn eind.

Er is behoefte aan een langetermijnvisie en een samenhangende aanpak voor de grote vraagstukken. Inwoners, overheden en uitvoeringsorganisaties willen perspectief en duidelijkheid. Op welke waarden is het overheidshandelen gebaseerd? Wat is de richting? Het gaat om de leefwereld van mensen, en niet om technische oplossingen voor afzonderlijke knelpunten. Gemeenten kunnen daarbij veel verschil maken omdat ze de leefwereld en de uitvoering kennen. Dat heeft de afgelopen periode genoegzaam aangetoond. Het is tijd voor een andere benadering.

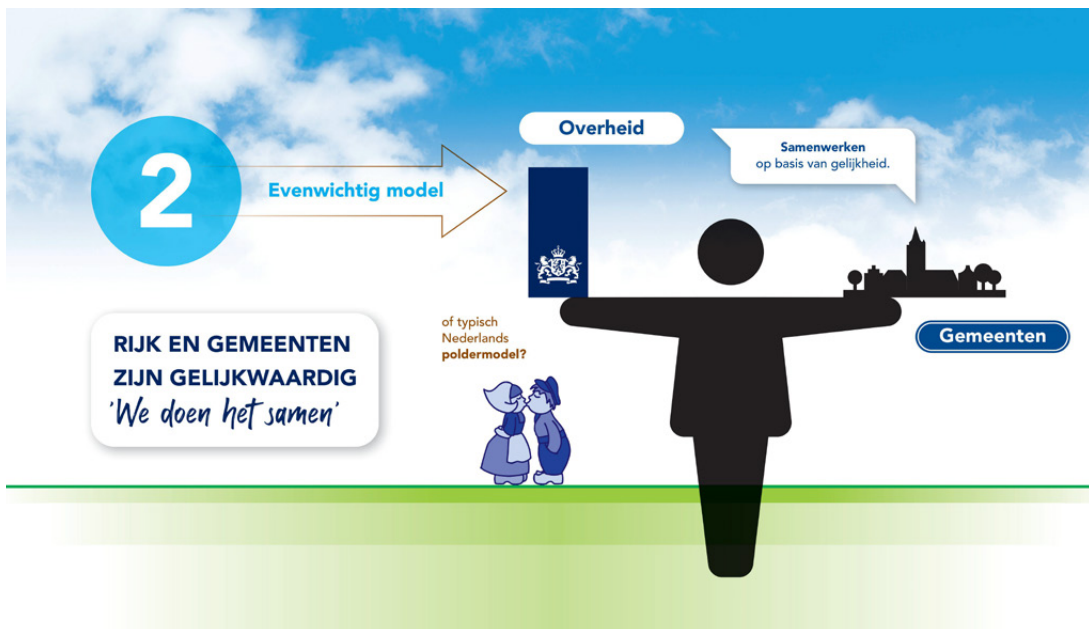
2.2 Het idee van de omkering

Twee besturingsmodellen

In de bestaande verhouding tussen rijk en gemeenten zijn er twee modellen van interbestuurlijke samenwerking. In het eerste model bepaalt het rijk de wetten en regels en voeren de gemeenten die uit. Dit werkt goed voor de GBA en het afgeven van rijbewijzen, situaties waarin lokale verschillen ongewenst zijn.



In het tweede model is er partnerschap tussen rijk, provincie en gemeenten. De overheden geven samen invulling aan het beleid, bijvoorbeeld bij de grote RO-opgaven. Elke overheidslaag draagt vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid bij aan het geheel.



Derde model

Gemeenten kunnen als eerste overheid het beste de thema's oppakken die het meest de leefwereld van inwoners raken. Ze kennen hun inwoners en weten het meest van de uitvoering. Het idee van omkering betreft dit derde model. Het is een omgekeerde vorm van medebewind. Gemeenten signaleren maatschappelijke opgaven en dragen daarvoor zelf oplossingen aan. Rijk en gemeenten maken samen beleid waarvoor het rijk de randvoorwaarden invult voor de uitvoering door gemeenten.



Gelijkwaardige rol

In het idee van omkering zijn gemeenten een gelijkwaardige bestuurslaag die samen met rijk en provincies de koers uitzet, en op basis van een collectieve visie sturing geeft aan de grote opgaven. Omkering gaat er vanuit dat gemeenten en provincies meebeslissen en verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van beleid (of wet- en regelgeving) als het nodig is. Rijk, provincies en gemeenten zijn complementair in dit model en fungeren als één overheid.

2.3 Een stap naar voren

In het model van de omkering zetten gemeenten een stap naar voren. Nu komt het beleid van twaalf ministeries en in totaal negenentwintig bewindspersonen samen bij gemeenten. Geregeld zijn wetten en regels tegenstrijdig aan elkaar. Het beleid is verkokerd met alle gevolgen van dien. Gemeenten zien hoe beleid in de leefwereld uitpakt. Zij zijn wendbaar en kunnen regels beargumenteerd tegen elkaar afwegen. Zo kunnen ze verschil maken voor (kwetsbare) inwoners. Dit zijn de pijlers onder het idee van de omkering:

- Werken vanuit een langetermijnvisie (uit de crisisstand).
- De leefwereld van mensen staat centraal (niet het systeem).
- Samenhang (geen verkokering).
- Sluiten van de cyclus tussen beleid en uitvoering.
- Resultaat staat voorop, leren van casuïstiek.
- Samenwerking tussen alle overheden, uitvoeringsorganisaties, inwoners en (markt)partijen.

Omkering betreft meer dan een andere verhouding tussen het rijk en de gemeenten, provincies en waterschappen. Omkering biedt ook perspectief aan de (grote) uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB en het CJIB. Ook deze ervaren (vergelijkbare en soms dezelfde) knelpunten in het huidige functioneren van het rijk.

Het is niet nieuw dat gemeenten hun invloed gebruiken voor maatschappelijke verbeteringen. Denk aan het aanleggen van rioleringen, het opzetten van water- en gasbedrijven en meer recent de aandachtswijken en een voorbeeld als HVC. Dit door gemeenten geïnitieerd bedrijf heeft zich omgevormd van een restafvalverbrander tot een duurzaam energiebedrijf. Zo geven de betrokken gemeenten vorm aan de energietransitie.

2.4 Omkeringsthema's

Hoe dichterbij de voordeur, hoe meer een maatschappelijk onderwerp is gediend bij omkering. In samenspraak met het rijk, de provincies en waterschappen maken we hierin keuzes. Het betreft vraagstukken waar we de meeste waarde kunnen toevoegen, zoals:

- Bestaanszekerheid.
- Kansengelijkheid/jeugd.
- Vergrijzing/gezond leven.
- Klimaat en energie.
- Ruimtelijke puzzel van opgaven in de leefomgeving.

Dit zijn stuk voor stuk opgaven met een enorme betekenis voor de samenleving en inwoners. Het zijn tegelijkertijd vraagstukken die met de klassieke aanpak niet uit de verf komen. Met omkering is daaraan een impuls te geven. Via een goed samenspel is aanzienlijk meer maatschappelijk resultaat voor inwoners te behalen. Overigens is daarmee niet gezegd dat omkering voor alle vraagstukken de oplossing is.

Omkeringsthema's



2.5 Meerwaarde

Omkering leidt ertoe dat we (kunnen) breken met een knelpuntgedomineerde, crisis-achtige aanpak. Beleid, wetgeving en uitvoering worden door de betrokken overheden afgestemd op de mogelijkheden en behoeften van inwoners, uitvoeringsorganisaties, instellingen en bedrijven. Dit creëert bovendien ruimte voor (nieuwe) maatschappelijke (burger-) initiatieven. Binnen het beleid wordt de samenhang geborgd en uitgesloten dat sprake is van concurrerende doelen. Daar waar nuttig of nodig wordt maatwerk geleverd. Daarmee is recht te doen aan de positie van kwetsbare groepen in onze samenleving en is de kracht van de samenleving te versterken.

Met omkering is het bovendien mogelijk capaciteit en middelen op een effectievere en zelfs eerlijker manier, afgestemd op de behoeften en aansluitend op de lokale omstandigheden, in te zetten. Het primaat is te situeren op de terreinen waar de inzet het meest nodig is en deze het grootste maatschappelijke effect sorteert.

Met het opnieuw 'sluiten' van de cyclus van beleid en uitvoering wordt het mogelijk een aanzienlijke versnelling te bewerkstelligen in de aanpak van grote en taaie vraagstukken. Sluimerende knelpunten zijn vroegtijdig te signaleren en op te lossen zonder dat deze uitmonden in onbeheersbare vraagstukken. Tenslotte draagt omkering bij aan een versterking van de democratische legitimatie van de besluitvorming en kan dit een flinke impuls inluiden in het herstel van het vertrouwen van inwoners in de overheid.

De hiervoor geschetste meerwaarde beperkt zich niet tot de inwoners en gemeenten, maar strekt zich vanzelfsprekend tevens uit over het rijk, de provincies, waterschappen en de grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB en het CJIB. Met elkaar kunnen zij vorm geven aan een integrale aanpak van de grote maatschappelijke opgaven. Daarbij is ook gebruik te maken van de Global Goals die door de lidstaten van de Verenigde Naties, waaronder Nederland, zijn aangenomen¹.

¹ Zie: Global Goals voor Gemeenten | VNG

2.6 Veranderingen

Met omkering is een trendbreuk te realiseren in het functioneren van de overheid. Tegelijkertijd vergt het concept om een aantal veranderingen.

Omkeren gaat uit van samenwerken. Primair om het samenwerken van de drie overheden: rijk, provincie en gemeenten. En van gemeenten onderling, maar ook met de grote uitvoeringsorganisaties. Die samenwerking is niet een vrijblijvende. Het vraagt om gedeeld eigenaarschap en commitment.

Gemeenten zijn alleen in staat hun verantwoordelijkheid waar te maken als zij over de benodigde instrumentatie beschikken. Het is aan het rijk om op hun voorspraak in hun behoeften te voorzien met (landelijke) wet- en regelgeving en voldoende middelen. Daarnaast zal het rijk ook moeten 'loslaten'.

Met omkering zijn taaie problemen aan te pakken, maar dat vergt voor gemeenten – naast een goed samenspel met het rijk - ruimte, tijd en vertrouwen om daarmee aan de slag te gaan en zich goed te positioneren, maar ook om zich te professionaliseren.

Rijk en gemeenten zoeken samen steeds naar een optimum op het continuüm:

- Leefbaarheid versus betaalbaarheid.
- Het schaalniveau van samenwerken versus het belang van nabijheid, autonomie en de *couleur locale*.
- Standaardisatie versus diversiteit en maatwerk.
- Maatwerk versus het belang van gelijkheid en voorspelbaarheid.
- Snelheid en uitvoeringskracht versus de meerwaarde van een (meer) participatieve benadering met aandacht voor draagvlak.

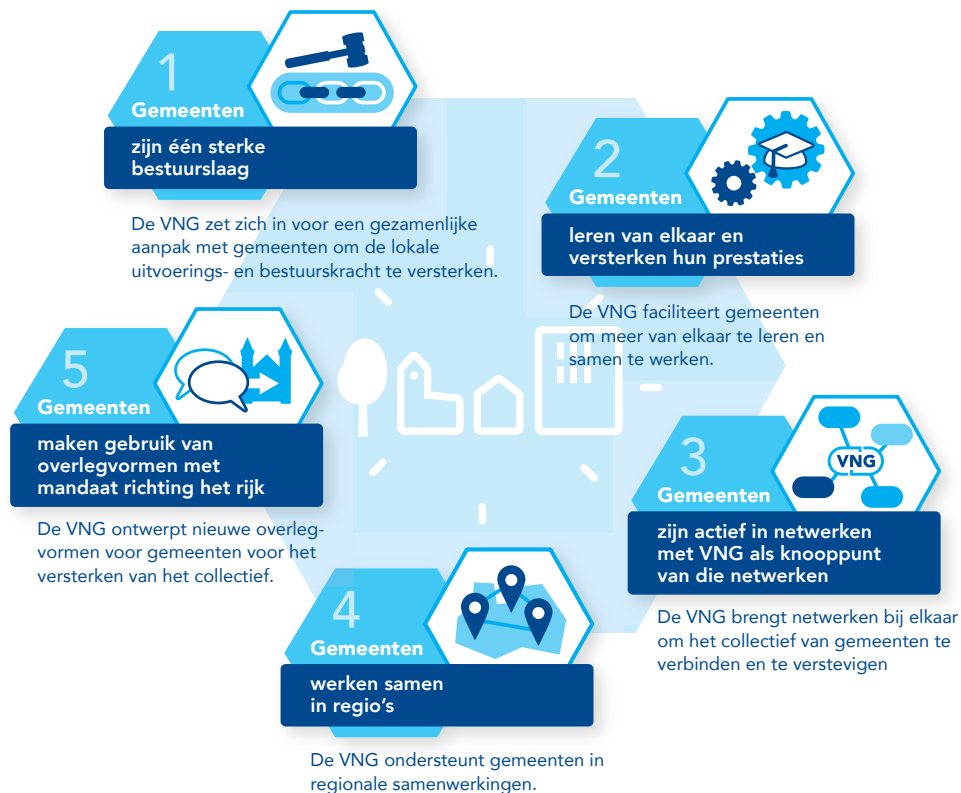
Binnen die afweging is door de betrokken overheden steeds zorgvuldig vast te stellen welke organisatievorm en schaalniveau het meest geëigend zijn om een vraagstuk aan te pakken.

3

De vervolgstappen



Ontwikkelthema's



Investeren in verbetering en vernieuwing

Gemeenten willen de komende jaren het verschil maken en bijdragen aan de kwaliteit van de samenleving en haar leefbaarheid. Daarmee dragen zij bij aan het functioneren van de overheid en het vertrouwen daarin van de inwoners.

Met omkering breiden we het bestaande bestuurlijke arsenaal uit en introduceren we het model van het omgekeerd medebewind, naast de twee gangbare modellen; die van het (dominante) klassieke medebewind en het meer recente model samenwerken als één overheid.

In het concept van omkering signaleren gemeenten maatschappelijke problemen en dragen zij daarvoor op basis van hun specifieke inzichten en kennis oplossingen aan en is het aan het rijk om te voorzien in de benodigde randvoorwaarden. Met omkering zetten gemeenten een stap naar voren.

De actuele lokale vraagstukken en ook omkering vergen van gemeenten in een aantal opzichten een andere rol en professionaliteit. Gemeenten moeten zich (verder) ontwikkelen. Daartoe dienen de vervolgstappen. We onderscheiden als onderdeel van de verenigingsstrategie een vijftal ontwikkelthema's voor gemeenten en de VNG als organisatie. Dat zijn:

1. Gemeenten ontwikkelen zich tot één sterke bestuurslaag.
2. Gemeenten investeren in het leren van elkaar om hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering te versterken.
3. De VNG ontwikkelt zich verder als knooppunt van netwerken.
4. De VNG ontwikkelt zich ook tot de vereniging van gemeenten die samenwerken in regio's.
5. We versterken de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming en de kwaliteit daarvan, alsmede het bijbehorende mandaat van de VNG naar het rijk.

Navolgend lichten we de thema's nader toe.

3.1 Gemeenten ontwikkelen zich tot één sterke bestuurslaag



De vraagstukken waarmee gemeenten zich bezig houden hebben de afgelopen tijd een enorme complexiteitssprong gekend. Daarnaast speelt dat zij van doen hebben met schaarste aan gekwalificeerd personeel.

In een recent advies van de SER van medio februari 2023 stelt het adviesorgaan dat drastische maatregelen en gericht beleid nodig zijn omdat de krapte een structureel probleem is en deze zelfs verder zal toenemen vanwege de effecten van vergrijzing. Een intensivering van de samenwerking tussen gemeenten kan daarin goed voorzien.

Gemeenten werken al langer nauw met elkaar samen. Dat doen zijn onder meer onder de noemer GGU (Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering). Belangrijke initiatieven betreffen het Ketenbureau i-Sociaal Domein, het Servicecentrum Gemeenten, de ondersteuning op het Digitaal Stelsel Omgevingswetten en de Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten.

De gezamenlijke beleidsbepaling vindt plaats door de Algemene Ledenvergadering van de VNG. Momenteel wordt 0,01% van de totale gemeenschappelijke uitgaven gemeenschappelijk beheerd. Dat betreft in totaal een bedrag ad €60 miljoen.

Streefbeeld

Belangrijke ambitie en bouwsteen in de verenigingsstrategie is dat gemeenten zich als collectief versterken. Er zijn hogere eisen te stellen aan de bestuurs- en uitvoeringskracht van gemeenten, op alle te onderscheiden niveaus.

Dat vraagt erom dat gemeenten hun samenwerking intensiveren en het instrumentarium voor gezamenlijke uitvoering wordt uitgebreid en verdiept. Bij de invulling daarvan wordt steeds recht gedaan aan de diversiteit binnen de lokale overheid en de borging van de democratische legitimatie.

Ons streefbeeld voor 2030 is dat het samenstel aan gemeenten wordt gezien als een sterke bestuurslaag die op een zelfbewuste, gelijkwaardige en taakvolwassen wijze samen met het rijk en de provincies de koers uitzet en krachtig sturing en lading weet te geven aan de grote maatschappelijke opgaven.



Initiatieven

Ter ondersteuning van het streefbeeld onderscheiden we een tweetal (hoofd-) initiatieven:

1. Een gezamenlijke aanpak van de personeels- c.q. arbeidsmarkttekorten.
2. Uitbreiding van de uitvoeringstaken die gemeenten gemeenschappelijk via het GGU uitvoeren.

Gezamenlijke aanpak personeelstekorten

Gemeenten en VNG gaan samen voortvarend aan de slag om de schaarste aan gekwalificeerd personeel op te vangen. Binnen het initiatief zijn de volgende (hoofd-) sporen te onderscheiden:

1. Versterking van de aantrekkingskracht van de lokale overheid als sector en als werkgever.
2. Bevorderen van de effectieve inzet van personele capaciteit via vormen van standaardisatie, optimalisatie en innovatie.
3. Ontwikkeling van gemeenschappelijke producten (het doen van handreikingen, het inzichtelijk maken van best practices e.d.).
4. Het stelselmatig doen (uitvoeren) van onderzoek naar behoeften, knelpunten en nieuwe oplossingsrichtingen opdat gericht sturing aan de opgave is te geven.

De verschillende sporen krijgen hun invulling via een nauwe samenwerking van gemeenten en de VNG.

Uitbreiding collectief uit te voeren taken

Er worden reeds de nodige taken succesvol en naar tevredenheid uitgevoerd binnen het verband van het GGU. Met een uitbreiding daarvan kan een impuls worden gegeven aan het versterken van de bestuurskracht. Daarmee is de opgave van (individuele) gemeenten danig te verlichten en zijn aanzienlijke kostenvoordelen te realiseren.

De ervaring wijst uit dat er de afgelopen jaren substantiële incidentele subsidiestromen zijn verstrekt aan de VNG om een impuls te geven aan de uitvoering van landelijke wetgeving in het fysiek en sociaal domein. In voorkomende gevallen kan dit leiden tot de wens de hiermee gerealiseerde ondersteuning langjarig voor gemeenten beschikbaar te houden. In die gevallen kan het bestuur de leden via de ALV voorstellen om deze ondersteuning vanuit het GGU te bestendigen.

Na vaststelling van de strategie vindt onderzoek plaats naar de vraag welke (extra) meerwaarde voor gemeenten is te realiseren met een uitbreiding van het huidige Fonds GGU en welke randvoorwaarden daarbij in acht zijn te nemen. We sluiten daarbij aan bij de oorspronkelijke uitgangspunten:

- Ruimte voor lokaal maatwerk en autonomie.
- Bundelen van schaarse kennis en expertise.
- Samen sterk in gesprek met rijk, ketenpartners en markt.
- Realiseren van efficiencyvoordelen.

Op basis van gemeentelijke behoeftenonderzoek en data-analyse worden de voornaamste kansen voor een collectieve benadering gedefinieerd. Voor de onderwerpen waar significante voordelen worden voorzien, wordt (per onderwerp) een propositie opgesteld die de meerwaarde van gezamenlijk optrekken inzichtelijk maakt, evenals de wijze waarop deze is te realiseren. Tevens worden de risico's daarvan in kaart worden gebracht. In de businesscases is er aandacht voor het gemeentelijk eigenaarschap, situaties waarin differentiatie of maatwerk nodig is en de democratische legitimatie van gemeenten.

De desbetreffende voorstellen worden voorgelegd aan de ALV.

Het onderzoek spitst zich primair toe op niet politiek gevoelig liggende gemeentelijke vraagstukken en kan onder meer de uitgaven van gemeenten betreffen voor:

- Generieke bedrijfsvoeringsvraagstukken.
- ICT (hard- en software, standaarden).
- Expertise ter ondersteuning van diverse uitvoeringsdomeinen (juridisch advies, accountancy, cybersecurity e.d.).
- Overige opgaven die zich lenen voor gezamenlijke uitvoering.

3.2 Gemeenten investeren in het leren van elkaar om hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering te versterken



Elke gemeente heeft, los van haar schaalgrootte, sterke punten en kan op andere fronten weer leren van andere gemeenten. De gemeentelijke praktijkvariatie zien we als een rijk potentieel. Door relevant onderzoek te initiëren, bevindingen uit adviezen en onderzoek onderling te delen, ervaringen en inzichten uit de praktijk uit te wisselen, actief op zoek te gaan naar best practices en bovenal een open attitude kunnen gemeenten meer van elkaar leren en zich verder ontwikkelen. De eigen identiteit is daarin steeds uitgangspunt.

Er vinden al jarenlang tal van gewaardeerde initiatieven plaats, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Maar daarin benutten we beslist niet alle mogelijkheden. Bovendien vraagt de actuele opgave om een intensivering en een meer systematische aanpak.

Streefbeeld

De opgaven waarvoor gemeenten zich geplaatst weten zijn complex. De bestuurs- en uitvoeringskracht zijn de komende jaren systematisch te versterken. Dat is geen vrijblijvende opgave. Met elkaar moeten we de komende tijd een cultuur scheppen waarin (collectief) leren en ontwikkelen, met de bijbehorende vormen van reflectie, het vertrekpunt is voor de vernieuwing die we als vereniging nastreven. Elementen in die cultuur zijn mobiliseren, stimuleren en faciliteren, maar ook aanspreken als prestaties duurzaam afwijken van het streefbeeld. Vanzelfsprekend vindt dat plaats op een wijze die het leren positief ondersteunt en vermijdt dat er een sfeer van 'afrekenen' ontstaat.

Ons streefbeeld voor 2030 is driedelig. Ten eerste zien we graag dat de bestuurs- en uitvoeringskracht van gemeenten volledig aansluiten bij de opgaven van de lokale overheid. Ten tweede dat gemeenten als collectief dan een cultuur hebben gecreëerd waarin (van en met elkaar) leren en ontwikkelen, op alle niveaus, centraal staat en daarin actief wordt geïnvesteerd. Laatste onderdeel van het streefbeeld is dat in 2030 sprake is van een robuuste gemeentelijke kennisinfrastructuur die ondersteunend is aan de visie-, beleidsontwikkeling, sturing en uitvoering en deze wordt gevoed door gemeenten, medeoverheden en kennisinstellingen.



Initiatieven

We onderscheiden op weg naar het streefbeeld de volgende (hoofd-) initiatieven:

1. Kennisontwikkeling en -deling.
2. Informatiepositie versterken.

Kennisontwikkeling en -deling

Kennisinstellingen (o.a. universiteiten, hogescholen, planbureaus en adviesraden) hebben veel inhoudelijke expertise en kennis op de thema's die voor gemeenten relevant zijn. De VNG ondersteunt gemeenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de ontsluiting van die kennis (de functie van kennishub). Op de onderwerpen waar de noodzakelijke kennis ontbreekt, draagt de VNG zorg voor vraagarticulatie en stimuleert zij de verdere opvolging daarvan.

Niet alleen kennis uit onderzoek wordt gedeeld. Er vinden eveneens doorlopend initiatieven plaats om praktijkkennis en inzichten op bestuurlijk en ambtelijk niveau te delen. Als onderdeel daarvan wordt tevens het 'leren in netwerken' gefaciliteerd. Tevens wordt het aanbod aan opleidingen en trainingen verder toegesneden op de grote vraagstukken waarmee gemeenten van doen hebben. Tenslotte wordt in samenwerking met de relevante beroepsverenigingen voorzien in een aanbod aan intervisie resp. *peer to peer* gesprekken.

Versterken van de gemeentelijke informatiepositie

We willen de gemeentelijke informatiepositie versterken, als inherent onderdeel van een robuuste kennisinfrastructuur. We onderscheiden als onderdeel van dit initiatief vier sporen:

- Ontsluiten van best practices.
- Uitvoeren van visitaties.
- Benchmarking.
- Bevorderen van datagedreven werken.

Ontsluiten van best practices

Gemeenten maken verschillende keuzes, ingegeven door hun uitgangssituatie en spelende vragen. Onderdeel van het (gezamenlijk) leren en ontwikkelen is dat de 'beste voorbeelden' worden ontsloten. Deze voorbeelden zijn niet te zien als een *one size fits all* maar kunnen als inspiratiebron fungeren om de eigen praktijk te optimaliseren.

Uitvoeren van visitaties

Voor nader te bepalen onderwerpen worden door een onafhankelijk forum met deelname van (inhoudelijke) experts en gemeentelijke bestuurders visitaties uitgevoerd. Daarin worden de door gemeenten gemaakte (beleids-) keuzes gewogen en de consequenties daarvan in de uitvoeringspraktijk getoetst. De bevindingen dienen om te leren en om het kennisniveau van het geheel van gemeenten te versterken.

Benchmarking

We monitoren de uitvoeringspraktijk, mede met gebruikmaking van beschikbare data en de uitkomsten van de visitaties. Daarnaast doen we periodiek onderzoek naar de stand van zaken op belangrijke gemeentelijke dossiers. Met die inzichten zijn we in staat gemeenten van benchmarkinformatie te voorzien. Ook deze inzichten zijn door gemeenten als inspiratiebron te benutten bij het optimaliseren van de eigen praktijk.

Bevorderen datagedreven werken

We zetten in op opgavegericht en verantwoord datagedreven werken. We ondersteunen gemeenten om de eigen informatiepositie te versterken om zo de maatschappelijke opgaven beter het hoofd te bieden, aansluitend bij omkering. Met een sterke collectieve informatiepositie is het datagedreven werken tevens te benutten om de belangenbehartiging te verbeteren. Om deze sterke informatiepositie te ondersteunen realiseren we een stevig datafundament dat gemeenten helpt om verantwoord te versnellen binnen passende kaders. We geven invulling aan deze ambities via de VNG datastrategie.

3.3 De VNG ontwikkelt zich verder als knooppunt van netwerken



De VNG is de vertegenwoordigende organisatie van 342 gemeenten in Nederland. Het gegeven dat alle gemeenten zijn aangesloten, stelt haar in staat op een krachtige wijze de belangen van die gemeenten te behartigen, in de meest brede zin. Een nauwe betrokkenheid van de leden bij de spelende vraagstukken is daarin essentieel. Deze moeten zich steeds herkennen in de visie, de standpunten van de VNG en haar 'geluid' en zich gezien en gehoord voelen.

De positie van de 342 gemeenten loopt logischerwijs sterk uiteen. Dat betreft niet alleen een sterke variatie in hun

schaalomvang, maar ook hun ligging en spelende specifieke lokale vraagstukken.

De afgelopen periode is een keur aan netwerken ontstaan waarin gemeenten zich op basis van hun schaal of spelende inhoudelijke en/of geografische en andere karakteristieken hebben georganiseerd. Daarnaast zijn er meer taakgerichte samenwerkingsvormen. En vanzelfsprekend zijn er de provinciale afdelingen. Tenslotte kennen we, naast de gemeentelijke netwerken, vakverenigingen en beroepsgroepen.

Het staat buiten kijf dat deze wijze van organiseren in netwerken een meerwaarde heeft voor de gemeenten die deelnemen in de desbetreffende netwerken en voor de bestuurders die participeren in de vakverenigingen. Ook in die netwerken is expertise uit te wisselen en is van elkaar te leren. En daarvan hebben de gemeenten profijt. Dat alles is zeer te koesteren want het draagt bij aan de bestuurskracht. Tegelijkertijd wordt op momenten de wederzijdse verbinding gemist en wordt niet ten volle geprofiteerd van de synergiemogelijkheden tussen de desbetreffende netwerken en de VNG. En in een enkel geval doet zich spanning voor op de desbetreffende as. Dat geeft het risico van suboptimale uitkomsten en is te vermijden.

Streefbeeld

Ons streefbeeld is dat de binnen de VNG vertegenwoordigde gemeenten en de netwerken zich zodanig tot elkaar verhouden dat sprake is van maximale synergie en zij elkaar over en weer versterken met het oog op de almaar complexere gemeentelijke taken. Dat gaat uit van de wederzijdse erkenning van de meerwaarde van elkaars positie en opgave en het collectieve belang om gezamenlijk op te trekken. Ook transparantie, zeker als belangen niet geheel op een lijn lijken te liggen, is daarbij randvoorwaardelijk.

Binnen de netwerken is unieke expertise beschikbaar. Door deze te delen kunnen ook andere gemeenten of specifieke geledingen daarvan profiteren. Daar ligt nadrukkelijk een regierol voor de VNG. Zij zal voorzien in goede vormen van afstemming om optimaal gebruik te kunnen maken van deze meerwaarde en om interferentie te voorkomen. Daartoe wordt een aantal malen per jaar overleg gevoerd met de betrokken netwerken. Daar waar belangen niet congruent zijn, is afstemming te zoeken via het bestuur.

Met het bijeenbrengen van de netwerken en het collectief aan gemeenten zijn de volgende doelen gemoeid:

1. Versterking van de informatie- en kennispositie.
2. Versterking van de kwaliteit van de beleids- en standpuntbepaling en lobby.
3. Uitsluiten van risico's op interferentie.



Initiatieven

Wij willen inzetten op de volgende initiatieven:

1. We maken samen met de betrokken gremia het totale bestaande netwerk inzichtelijk: de betrokken partijen, hun opgave, doelstellingen en agenda, alsmede hun representatie.
2. Met de inventarisatie als vertrekpunt maken wij samen met de betrokkenen en met in acht name van de strategie een analyse van denkbare lacunes. Daarbij kijken we ook naar de meerwaarde van een verbinding naar het maatschappelijk middenveld.
3. Nadat het overzicht compleet is maken wij samen met de betrokken partijen inzichtelijk hoe we de doelstellingen sub 1-3 kunnen realiseren. Daarbij betrekken we ook de initiatieven die worden gestart ter uitwerking van overige relevante ontwikkelthema's.
4. We richten een overlegstructuur in ten behoeve van de netwerken en de VNG die actief stuurt op te realiseren meerwaarde.
5. Bij het zich voordoen van mutaties in het bestuur of commissies resp. bij de nieuwe samenstelling daarvan wegen we op basis van het voorgaande steeds af of de netwerken ook op dat niveau goed zijn vertegenwoordigd.

3.4 De VNG ontwikkelt zich ook tot de vereniging van gemeenten die samenwerken in regio's



In toenemende mate werken gemeenten intensief samen in regionale (samenwerkings)verbanden. De grondslag waarop dat plaats heeft is divers. Samenwerking kan voortvloeien uit eigen initiatief en samenhangen met overwegingen die de eigen culturele identiteit of economische structuur betreffen. Samenwerking kan ook zijn ingegeven door keuzes van het rijk. Samenwerking kan daarnaast beleidsinhoudelijk gedreven zijn, maar ook worden gedomineerd door afwegingen die primair zien op een doelmatige uitvoering van taken.

Voornaamste rationale lijkt het zwaarder wordende takenpakket van gemeenten dat steeds hogere eisen stelt aan de uitvoeringskracht, expertise en competenties.

Analyses wijzen uit dat een gemiddelde gemeente in maar liefst 33 samenwerkingsverbanden deelneemt en dit geheel aan verbanden in 2018 circa 20% van het totale gemeentelijk budget vertegenwoordigde. Voor kleinere gemeenten liep dat toen al op tot 40%. Deze beweging is daarna niet gestopt. En naar verwachting zet deze zich ook de komende tijd verder voort. De VNG is daarmee een vereniging van gemeenten die zich steeds meer organiseren in regionale verbanden.

Deze betrekkelijk organisch tot stand gekomen praktijk is niet zonder knelpunten. Eerder onderzoek door het Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) noemt er vier:

Druk op het bestuurlijk vermogen van gemeenten

In toenemende mate verplicht het Rijk gemeenten tot samenwerking. Aangezien elke maatschappelijke opgave diens eigen 'optimale' bestuurlijke schaal kent en keuzes daarin veelal worden gemaakt door de vakdepartementen, heeft deze beweging geresulteerd in een lappendeken van regio-indelingen. Dit bemoeilijkt de integrale bestuurlijke afwegingen en sturing op lokaal niveau.

Druk op de politieke zeggenschap

Gemeenten nemen gemiddeld deel in 33 samenwerkingsverbanden. Dit legt druk op het bestuurlijk vermogen en creëert bovendien spanning op de gemeentelijke organisatie.

Regio's ontberen een heldere democratische legitimatie

Afwegingen over beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties worden steeds meer op een andere plek gemaakt dan binnen de eigen gemeenteraad. Daarmee dreigt het risico dat politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena's terecht komen, terwijl de gemeenten wel de volledige inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijven dragen.

Missen van een centrale visie bij het rijk

Er mist binnen het rijk een centrale visie op regiovorming. Dat leidt in de praktijk tot een disbalans tussen opgaven en taken, schaal en bevoegdheden.

Ook het recent verschenen adviesrapport Elke regio telt van het ROB, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur benoemt een aantal knelpunten.

Streefbeeld

Regionalisering is een niet meer weg te denken fenomeen binnen het functioneren van het bestuurlijke stelsel. De VNG is inmiddels mede te zien als een vereniging van gemeenten die zich steeds meer (moeten) organiseren in regionale verbanden. Gemeenten en daarmee de VNG hebben zich daartoe op een goede wijze te verhouden.

Het bijbehorend streefbeeld is tweeledig.

Daar waar gemeenten zelf ervoor opteren taken en verantwoordelijkheden in regionaal verband te adresseren, zijn zij vrij eigen afwegingen te maken. Vrijwillige samenwerking in de regio is uiterst waardevol. Belangrijk is dat dit zodanig plaats vindt dat alle betrokken belangen en mogelijkheden evenwichtig in de besluitvorming en het fungeren worden betrokken.

Dit stelt eisen aan de professionaliteit van het bestuur en ambtelijk apparaat. Deze is te versterken en daarin zijn zij door de VNG te ondersteunen met expertise, analyses, tools en onderzoek zodat steeds de beste keuze is te maken.

Daarnaast worden door het rijk keuzes gemaakt die gemeenten verplichten tot samenwerking. Zowel rijk als gemeenten hebben geen expliciete visie op het vraagstuk van regionalisering en evenmin een toetsingskader om te bepalen of voorgestelde keuzes geëigend zijn. Met een te ontwikkelen visie op het vraagstuk van regionalisering is door het collectief aan gemeenten meer richting te

geven aan het debat met het rijk en de door deze te maken afwegingen. Bovendien ontstaat daarmee ruimte om de door het ROB gesignaleerde knelpunten te articuleren en te investeren in een nieuw perspectief. Tenslotte geeft de visie verdere lading aan de ambitie die met het concept van omkering wordt voorgestaan.



Initiatieven

We onderscheiden twee initiatieven:

1. Onderzoek naar de mogelijkheden tot versterking van de dienstverlening aan gemeenten door de VNG.
2. Het ontwikkelen van een gemeentelijke visie op het vraagstuk van regionale samenwerking tussen gemeenten, inclusief een bijbehorend toetsingskader.

Onderzoek dienstverlening

Na vaststelling van de verenigingsstrategie wordt onderzoek gedaan naar de vraag hoe de VNG de gemeenten (beter) kan ondersteunen bij hun behoefte aan samenwerking tussen gemeenten in de regio's. Dit onderzoek geeft inzicht in:

- De aard van de gemeentelijke vraag (spelende thema's, verschillen tussen gemeenten, spectrum aan behoeften) en daarin in de fase tot 2030 te verwachten ontwikkelingen.
- De omvang van de gemeentelijke vraag en de extra inzet die het vergt om deze te adresseren (expertise, competenties, producten en diensten).
- Het denkbare (extra) aanbod aan diensten.
- De wijze waarop dit aanbod is te verzorgen (organisatie, capaciteit en voorwaarden).

Visieontwikkeling

Er wordt een proces van visieontwikkeling gestart, na vaststelling van de verenigingsstrategie.

De leden worden nauw betrokken. Alle in het traject te zetten stappen doen recht aan de verscheidenheid aan opvattingen die binnen de vereniging figureren.

Het traject richt zich op de wijze waarop gemeenten zich kunnen verhouden tot de denkbare vormen van regionale samenwerking, waaronder die door het rijk worden geïnitieerd resp. opgelegd.

Daarbinnen is ook aandacht te besteden aan de uitkomsten van het adviesrapport Elke regio telt (maart 2023). Dit traject resulteert tevens in een toetsingskader dat is te hanteren in het overleg met het rijk.

3.5 We versterken de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming en de kwaliteit daarvan, alsmede het bijbehorende mandaat van de VNG naar het rijk



Binnen de huidige governance van de VNG onderscheiden we:

- De ALV als hoogste orgaan
- Het bestuur
- Commissies die zijn gekoppeld aan beleidsterreinen

Daarnaast fungeren er provinciale afdelingen en een Klankbordgroep en is sprake van een keur aan netwerken waarmee relaties worden onderhouden.

In deze governance ligt het zwaartepunt in de besluitvorming materieel bij het bestuur. Binnen de kaderstelling van de jaarlijkse ALV geeft het bestuur uitvoering aan de strategie, daarin steeds geadviseerd door de commissies. Bij de samenstelling daarvan wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met het belang van representativiteit, zowel op de dimensies geografie, schaal als politieke kleur. Daarnaast vinden er met regelmaat raadplegingen op dossiers plaats om de inzichten van de leden te vernemen. De VNG is er immers voor alle gemeenten en wil recht doen aan hun eigenheid en verscheidenheid. Met het omarmen van het gedachtegoed van

omkering en de bijbehorende verandering in de rol van gemeenten is te bezien of en in hoeverre aanpassingen in de governance nuttig of nodig zijn.

Streefbeeld

Met de verenigingsstrategie streven we op het gebied van de governance de komende tijd de volgende drie doelstellingen na:

1. Verbetering van de betrokkenheid van de leden via inbreng en uitwisseling van kennis en inzichten.
2. Versterking van het gemeentelijk mandaat.
3. Versterking van de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van gemeenten.

Verbetering van de betrokkenheid van de leden via inbreng van kennis en inzichten

De betrokkenheid van de leden is verder te versterken. Binnen de nieuwe strategie staan we een vorm van permanente dialoog voor. Kennis en inzichten uit de praktijk zijn (pro-) actief op te halen, onderling uit te wisselen om van elkaar te leren en om deze te betrekken bij het overleg met het kabinet en andere samenwerkingspartners.

Gemeenten zijn systematisch aan te sluiten op spelende beleidsinitiatieven, (voorgenomen) besluitvorming en de wijze waarop daarop is te anticiperen.

Oogmerk is optimaal gebruik te maken van de kracht van het collectief en de verscheidenheid daarbinnen.

Versterking van het gemeentelijk mandaat

Met het versterken van de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming is ook het mandaat van de VNG te vergroten. Deze is daarmee in staat zich als een solide gesprekspartner naar de andere overheden te positioneren. Uitgangspunt is dat het kabinet zich voor de grote vraagstukken die in de samenleving spelen primair wendt tot de VNG. Deze is met de benutting van de kennis en inzichten uit de gehele gemeentelijke uitvoeringspraktijk bij uitstek geëquipeerd om alle betrokken belangen goed te behartigen. Dat heeft voor de gemeenten gunstige effecten op onder meer de kwaliteit en effectiviteit van beleidskeuzes en de bijbehorende besluitvorming.

Versterking van de slagvaardigheid en uitvoeringskracht

Kabinet en gemeenten kunnen erop vertrouwen dat door hen gezamenlijk te maken beleidskeuzes en besluitvorming tot een (pro-) actieve en doeltreffende opvolging zullen leiden. Daaraan draagt het mandaat van de VNG mede bij. Zij kan namens de gemeenten afspraken maken met het Kabinet. Met een goede borging van de gemeentelijke inbreng aan de voorkant, laten uitkomsten zich vlotter en gericht en met meer draagvlak implementeren, mede omdat er meer oog is geweest voor de uitvoerbaarheid. Bovendien werken gemeenten samen aan de grote opgaven en wisselen zij onderling expertise en capaciteit uit. En is daarvoor binnen de VNG ondersteuning beschikbaar.

Met het adresseren van de drie vermelde doelstellingen wordt 'een stap naar voren' gezet en gestalte gegeven aan het concept van Omkering. Het collectief van gemeenten positioneert zich als een solide partner naar het kabinet. Voor de grote vraagstukken die spelen kan het kabinet zich wenden tot de VNG.



Initiatieven

We onderscheiden een tweetal (hoofd-) initiatieven:

1. Via onder meer de maatregelen die zijn voorgesteld bij de ontwikkelthema's 'Een sterke bestuurslaag' en 'Leren en ontwikkelen' (zie hierboven) zetten wij mede in op de (i) verbetering van de betrokkenheid van de leden, (ii) het versterken van het gemeentelijk mandaat, alsmede (iii) het versterken van de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van gemeenten.

2. In de vorm van een of enkele pilots onderzoeken we de komende tijd of en in hoeverre het nuttig of nodig is de bestaande governance te optimaliseren c.q. te hervormen om daarmee de geambieerde positie naar het kabinet in te nemen. Meer concreet gaat het om het ontwikkelen van een overlegmodel dat recht doet aan de veranderende rol en verantwoordelijkheden van gemeenten en de daarvoor benodigde slagvaardigheid en uitvoeringskracht. We kiezen daartoe twee of drie thema's die zich op verschillende (reeds bestaande) schaal-niveaus laten adresseren. Per thema wordt de delegatie die aan het overleg deelneemt gekozen. Daarmee kent het model een meervoudig karakter. Het wordt afgestemd op de te behandelen thema's. Het model staat niet alleen open voor burgemeesters maar ook voor wethouders, resp andere vertegenwoordigers. Binnen het model is zoveel mogelijk te streven naar een brede representativiteit. Tevens variëren we in het voorzitterschap. Dat is te beleggen bij de persoon die binnen het bestuur de verantwoordelijkheid heeft voor het thema dat aan de orde is. Daarmee borgen we de bestaande eindverantwoordelijkheid van het bestuur.

De door het bestuur te begeleiden pilots geven inzicht in de volgende vragen:

- a. Hoe is de betrokkenheid van de leden bij de besluitvorming te bevorderen.
- b. Hoe is de kwaliteit, de effectiviteit en het tempo van besluitvorming te versterken.
- c. Hoe is de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van gemeenten te verbeteren.
- d. Hoe is meer recht te doen aan de democratische legitimiteit van besluitvorming.
- e. Hoe is het mandaat van de VNG naar het rijk te versterken.
- f. Wat zijn de voornaamste randvoorwaarden waaraan aandacht is te besteden.
- g. Welke aanpassingen c.q. hervormingen zijn daartoe benodigd in:
 - De bestaande governance (verhouding ALV, bestuur, commissies, klankbordgroep e.d.).
 - De organisatie en capaciteit van de VNG.

Bij de uitvoering van de pilots zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- a. De pilots worden zoveel mogelijk uitgevoerd binnen de structuren van de bestaande governance met behoud van de bijbehorende verantwoordelijkheden
- b. De pilots mogen niet resulteren in een (structurele) extra belasting van de bestaande bestuurlijke gremia noch interferentie teweeg brengen.
- c. Alle gemeenten moeten zich vertegenwoordigd (kunnen) voelen.
- d. De pilots resp. de uitkomsten daarvan kunnen op draagvlak van het Kabinet rekenen in termen van erkenning van de meerwaarde en de bereidheid te faciliteren.

De uitkomsten van de pilots en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden voorgelegd aan de ALV.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl
www.vng.nl

April 2023

