Gemeenten 2024

Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024

Terugblik 2015-2019 | Rode draden | Wat zijn de opgaven? | Wat gaan we als vereniging doen?

VNG

Inhoud

Gemeenten 2024

Voorwoord p.3

1. Inleiding p.6

2. Terugblik 2015-2019 p.9

3. Rode draden p.14

4. De opgaven p.20

5. Wat gaan we als vereniging doen? p.30

Aangehaalde rapporten en adviezen p.38

Voorwoord

De 355 Nederlandse gemeenten maken samen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Samen werken we aan een krachtige lokale overheid. Samen vormen de gemeenten een sterk netwerk voor kennisontwikkeling en onderlinge kennisdeling, waarin met elkaar én met andere partijen wordt samengewerkt aan verbetering van de gemeentelijke uitvoering en dienstverlening en de grote maatschappelijke en bestuurlijke opgaven die op ons afkomen.

Vier jaar geleden stelden we een verenigingsagenda op – De Gemeente 2020 –, gebaseerd op gesprekken en discussies met burgemeesters, wethouders, griffiers, raadsleden en secretarissen. Op basis van de opgaven uit De Gemeente 2020 hebben we jaarlijks een nieuwe uitvoeringsagenda opgesteld en uitgevoerd.

Ook in deze nieuwe bestuursperiode gingen we op zoek naar samenbindende thema's en opgaven binnen de vereniging. Opnieuw organiseerden we in samenwerking met de provinciale afdelingen bijeenkomsten in het hele land waaraan burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen en griffiers deelnamen. De provinciale afdelingen droegen zelf de onderwerpen aan. Stuk voor stuk waren het boeiende bijeenkomsten die richting geven aan de koers die we de komende jaren moeten volgen. Ondanks de regionale verschillen bleek er grote overeenstemming over de belangrijkste opgaven waar gemeenten en de vereniging van gemeenten voor staan.

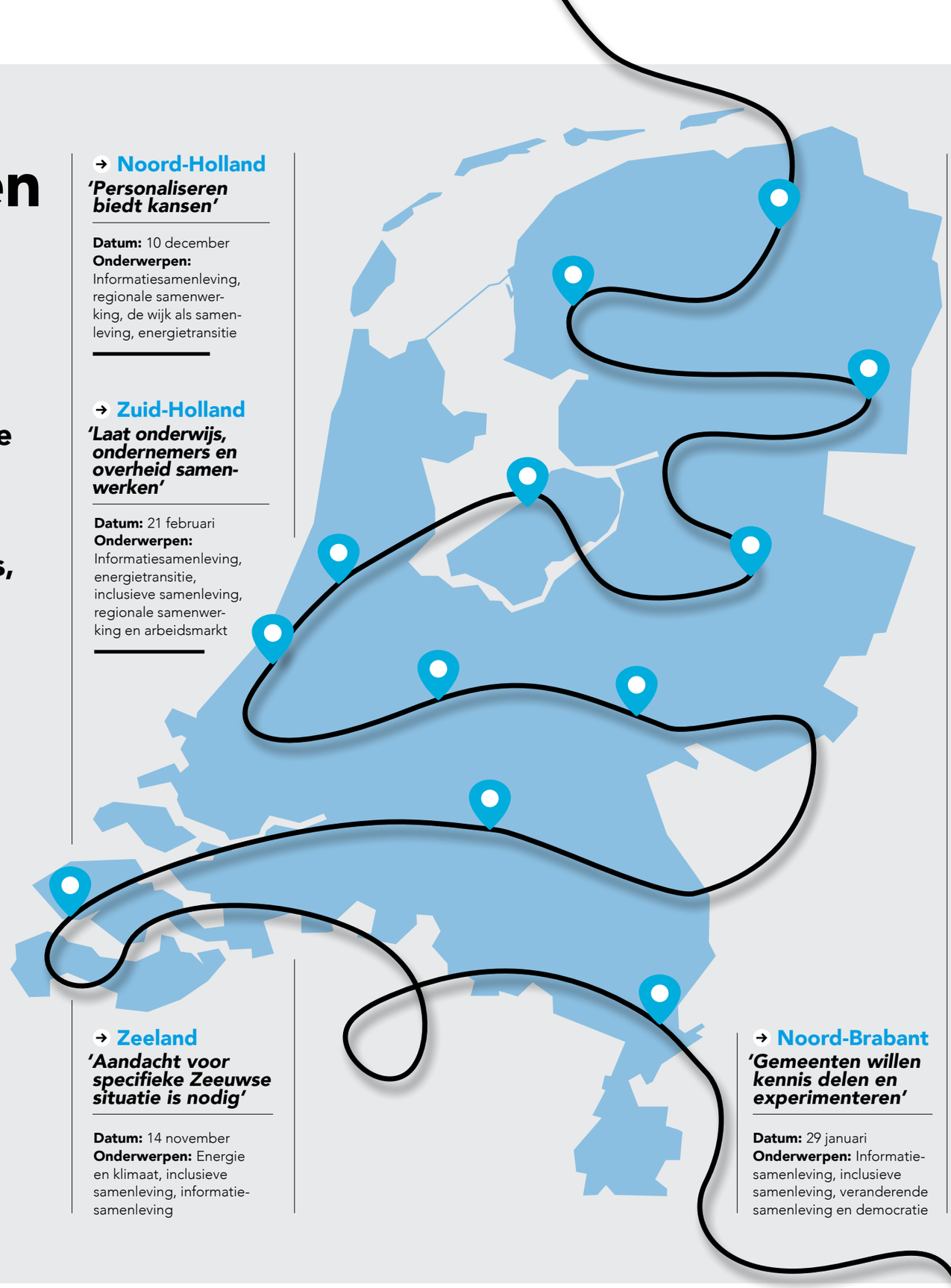
In 'Gemeenten 2024', unaniem vastgesteld op de Algemene Ledenvergadering van 2019, geven we die ontwikkelingen en opgaven een plaats. Voor de uitwerking van de opgaven stellen we jaarlijks een uitvoeringsagenda samen. Daarbij houden we vast aan de methode die we bij het opstellen van Gemeenten 2024 volgden: op basis van dialoog met de leden. Samen vormen we immers de vereniging en staan we voor een krachtige lokale overheid.

Namens het VNG-bestuur,
Jan van Zanen

Bijeenkomsten Gemeenten 2024

In deze bestuursperiode is de VNG weer op zoek gegaan naar samenbindende thema's en opgaven. In elke provincie vond een bijeenkomst plaats waar burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen en griffiers aan deelnamen. Stuk voor stuk boeiende sessies, die richting geven aan de koers voor de komende jaren. Een overzicht.

Kijk voor uitgebreide verslagen op www.vng.nl/gemeenten2024



Noord-Holland

'Personaliseren biedt kansen'

Datum: 10 december
Onderwerpen: Informatiesamenleving, regionale samenwerking, de wijk als samenleving, energietransitie

Zuid-Holland

'Laat onderwijs, ondernemers en overheid samenwerken'

Datum: 21 februari
Onderwerpen: Informatiesamenleving, energietransitie, inclusieve samenleving, regionale samenwerking en arbeidsmarkt

Zeeland

'Aandacht voor specifieke Zeeuwse situatie is nodig'

Datum: 14 november
Onderwerpen: Energie en klimaat, inclusieve samenleving, informatiesamenleving

Noord-Brabant

'Gemeenten willen kennis delen en experimenteren'

Datum: 29 januari
Onderwerpen: Informatiesamenleving, inclusieve samenleving, veranderende samenleving en democratie

Friesland

'We kunnen meer de lead pakken'

Datum: 13 november
Onderwerpen: Leefbaarheid, bestuur en democratie, inclusieve samenleving, informatiesamenleving, energie en klimaat

Flevoland

'Je moet geen last hebben van grenzen'

Datum: 31 januari
Onderwerpen: Grensoverschrijdende samenwerking, taakdifferentiatie

Utrecht

'Juist gemeenten zien wat de effecten zijn van de informatiesamenleving'

Datum: 13 februari
Onderwerpen: Klimaat en energie, woningbouwopgaven, informatiesamenleving

Limburg

'Denk ook aan arbeidsmigratie en krimp'

Datum: 6 februari
Onderwerpen: Energietransitie, informatiesamenleving

Groningen

'De kracht van Groningen en van de Groningers'

Datum: 28 februari
Onderwerpen: Transitiepaden, natuur en landschap, gebiedscoöperaties

Drenthe

'Geef ons ruimte, dan zetten we ferme stappen'

Datum: 22 januari
Onderwerpen: Goede en bereikbare zorg, inclusieve samenleving, bestuurlijke ondermijning, klimaat

Overijssel

'Geef gemeenten de mogelijkheid om passende oplossingen te zoeken'

Datum: 16 januari
Onderwerpen: Sociaal domein, ruimtelijke opgaven, financiën, collectivisering, bestuurscultuur

Gelderland

'Bekijk diverse opgaven in samenhang'

Datum: 20 november
Onderwerpen: Bestuurlijke ondermijning, datasturing en ethiek, ruimtelijke opgaven

Inleiding

Het gaat goed met Nederland. De economie bloeit en de meeste Nederlanders zijn gelukkig. De levensverwachting blijft stijgen en 80 procent van de mensen voelt zich gezond. Als sterke punten van ons land noemen Nederlanders de democratische rechtsstaat, de florerende economie en de goede kwaliteit van het onderwijs. De onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laten keer op keer die mooie kanten van ons land zien. Maar ze tonen ook een keerzijde: een grote en groeiende groep inwoners voelt zich onzeker over de toekomst en heeft er weinig vertrouwen in dat het ook voor hen beter zal worden. Deze maatschappelijke tegenstellingen vormen een groot vraagstuk.

SCP-directeur Kim Putters onderscheidt in zijn recente boek *Veenbrand* vier 'smeulende kwesties' die een rol spelen bij die tegenstellingen: de focus op economische groei in plaats van brede welvaart, de afnemende inclusiviteit van onze diverse samenleving, de afnemende mate waarin burgers zich thuis voelen en de beperkte zeggenschap die ze ervaren in de politiek. De politiek heeft bijgedragen aan het ontstaan van die tegenstellingen, aan de sterke behoefte die mensen hebben aan houvast voor de toekomst en aan zekerheid en veiligheid.

Het is nu noodzakelijk dat de politiek een samenhangend antwoord weet te formuleren op weg naar een nieuwe samenleving.

De tegenstellingen komen vooral op lokaal niveau aan het licht, in de dagelijkse praktijk van bestuurders en ambtenaren. Binnen de lokale gemeenschappen ligt ook de sleutel voor de oplossing. Het lokaal bestuur kan op dit moment slechts de randen van de maatschappelijke tweedeling enigszins verzachten, omdat het gebonden is aan wet- en regelgeving. Het is nodig dat op rijksniveau wordt ingezien dat een inclusieve samenleving alleen kan bestaan bij de gratie van solidariteit en het overbruggen en verkleinen van verschillen. En, zoals Herman Tjeenk Willink het formuleerde: kabinet en parlement moeten ook bereidheid tonen om te leren van de uitvoeringspraktijk, bereid zijn om beleid dat verkeerd uitpakt te herzien. Slechts onder die condities kunnen gemeenten de grote opgaven waarvoor ze staan tot een goed einde brengen.

Grote opgaven voor de komende periode vinden hun oorsprong vaak in wereldomvattende ontwikkelingen, zoals de klimaatopgaven en de omgang met informatietechnologie. Sommige opgaven volgen uit besluitvorming op Europese schaal, zoals de CO_2-reductie en privacywetgeving. Weer andere opgaven vloeien voort uit landelijke besluitvorming, zoals het aardgasvrij maken van woningen, de invoering van de Omgevingswet en tal van andere grotere en kleinere onderwerpen die allemaal uitwerking en inpassing vragen door gemeenten, de eerste overheid.

Naast de vele onderwerpen die 'van bovenaf' op het bord van het lokaal bestuur belanden, wordt er ook vanuit de inwoners een beroep gedaan op de inventiviteit, besluitvaardigheid en uitvoeringskracht van het gemeentebestuur. Een breed scala aan maatschappelijke onderwerpen vraagt dagelijks om aandacht. Burgerinitiatieven, ondermijning, tweedeling, schuldenproblematiek of een nieuw zwembad, allemaal strijden ze om voorrang.

De grote verantwoordelijkheden die het lokaal bestuur zijn toebedeeld, vragen om een sterk lokaal verhaal. De politiek raakt, zowel landelijk als lokaal, steeds verder gefragmenteerd. De overheersende politieke stromingen zijn op hun retour, nieuwe spelers eisen via de sociale media hun gelijk en beïnvloeden de meningsvorming.

Binnen de vereniging van gemeenten komen alle lijnen samen. Daar moet de verbinding gezocht worden en moeten tegenstellingen worden overbrugd. De vereniging is ook het platform waarmee het lokaal bestuur zich verder kan versterken. We zien dat verschillen tussen regio's en gemeenten onderling duidelijker zichtbaar worden en zich luider manifesteren. Dat vraagt om een richting en om een gedeelde opvatting over grote gezamenlijke maatschappelijke opgaven, zoals klimaat en energie, duurzaamheid, bouwen en wonen, de maatschappelijke tweedeling, digitalisering en de inclusieve samenleving.

De grote verantwoordelijkheden die het lokaal bestuur zijn toebedeeld, vragen om een sterk lokaal verhaal.

Deze opgaven moeten we binnen en buiten de vereniging agenderen. Als wij het niet doen, zullen anderen uiteindelijk voor ons besluiten.

Gemeenten 2024 benoemt de thema's en richtingen voor de oplossingen en verbindt ons.

2

Terugblik

(2015 - 2019)

Ontwikkelingen in het kort

De decentralisaties in het sociaal domein waren voor veel gemeenten de grootste opgave van de afgelopen jaren. Nadat in 2015 gemeenten verantwoordelijk werden voor de nieuwe taken is een beweging ingezet naar een integrale benadering en aanpak. Deze transformatie is bemoeilijkt door de tekorten waarmee de gemeenten al snel te maken kregen en die met de jaren niet verminderden.
In 2015 kwam een grote stroom vluchtelingen uit oorlogsgebieden op gang waarvoor gemeenten de noodopvang en huisvesting moesten verzorgen. Tegelijkertijd moesten gemeenten ook hard aan het werk om hiervoor draagvlak bij hun inwoners te vinden. Intussen speelde – iets meer op de achtergrond – de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet. De veranderingen die de wet met zich meebrengt vragen een grondige voorbereiding, zowel inhoudelijk als procesmatig. De nieuwe Woningwet en de toenemende druk op de woningmarkt maken het woonbeleid opnieuw een groot thema. Naast de dringende behoefte aan nieuwbouw, ligt er ook veel werk in de transformatie van bestaande bouw. Niet alleen op het gebied van verduurzaming, maar ook in het vinden van specifieke oplossingen voor de woonbehoefte van ouderen en kwetsbare groepen. In krimpgebieden komt daar nog een saneringsopgave voor leegstaand vastgoed bij. Van recentere datum is de grote aandacht voor klimaat en energie. Een flink aantal gemeenten heeft al een ambitieuze agenda opgesteld en investeert in energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie.

Veel gemeenten spannen zich in voor het versterken en vitaliseren van de lokale democratie, daarbij ondersteund door de programma's *Democratic Challenge* en *Democratie in Actie!*. Het versterken van de betrokkenheid van inwoners staat in deze programma's voorop. Tegelijkertijd zien we ook een minder gewenste vorm van betrokkenheid bij het lokaal bestuur ontstaan: bedreigingen en agressie jegens bestuurders en ondermijning van de democratische orde.

De samenwerking tussen gemeenten op het gebied van uitvoering en dienstverlening is sterk gegroeid, vooral daar waar digitale processen het werk ondersteunen. Sommige vraagstukken zijn te complex om lokaal goed te kunnen oplossen; op andere vraagstukken is voordeel te behalen door het met elkaar te organiseren. Deels gebeurt die samenwerking op regionale schaal, maar steeds vaker wordt ook gekozen voor collectieve uitvoering. Voorbeelden zijn de *Digitale agenda 2020*, de *Smart City-strategie* en de bundeling van activiteiten in *Samen Organiseren*.

Samenvatting De Gemeente 2020

Versterking en vitalisering van de lokale democratie vormden de kern van De Gemeente 2020, de leidraad voor de VNG-agenda in de vorige bestuursperiode.

Het overbruggen van de **kloof tussen inwoners en bestuur** was het belangrijkste doel. Inwonersparticipatie en aansluiten bij bewonersinitiatieven zijn instrumenten om een meer horizontale relatie tussen bestuur en inwoners te bereiken. De 'informatiesamenleving' vraagt om een andere, meer gelijkwaardige rol van de overheid. De overheid staat ten dienste van de inwoners en dient zich daarom aan te passen aan de samenleving, niet andersom.

Veel aandacht ging ook uit naar **meerschaligheid.** Op verschillende terreinen moeten gemeenten gezamenlijk optreden. Voorbeelden daarvan zijn visievorming en innovatie, gemeenschappelijke infrastructuur en collectieve inkoop. Van verdergaande samenwerking op diverse schalen tot het onderling differentiëren van taken.

Een grote opgave was ook het werken aan een **excellente uitvoering van de dienstverlening**. De hedendaagse samenleving stelt zodanige eisen aan de uitvoering door gemeenten dat standaardisering en een uniforme digitale infrastructuur noodzakelijk zijn.

Relevante rapporten en adviezen

Gemeenten zijn de eerste overheid, de overheid waartoe inwoners zich als eerste wenden. De toename van het aantal gemeentelijke taken heeft daar sterk aan bijgedragen. Tegelijkertijd kunnen gemeenten het steeds minder goed alleen af. Veel opgaven moeten zij regionaal of samen met andere overheden oppakken. Maar het bestuurlijk bouwwerk van Nederland is nog ingericht op de situatie van een eeuw geleden, een situatie waarin de overheid een andere rol en positie had dan nu en waarin de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen anders waren gedefinieerd. Die veranderingen in het bestuurlijke landschap, aangevuld met maatschappelijke ontwikkelingen zoals hierboven beschreven, vragen om nieuwe oplossingen. In de afgelopen periode zijn over deze vraagstukken verschillende rapporten verschenen. Hieronder beschrijven we in het kort een aantal centrale thema's uit die rapporten.

Gelijkwaardigheid

In alle onderzoeken naar de veranderende rol van het openbaar bestuur is gelijkwaardigheid een kernbegrip. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst is door de decentralisaties de wederzijdse afhankelijkheid van overheden groter geworden. Omdat maatschappelijke ontwikkelingen in toenemende mate onvoorspelbaar zijn, moet het openbaar bestuur een groot adaptief

vermogen ontwikkelen. De meeste grote maatschappelijke opgaven kunnen niet door één overheidslaag worden opgevangen. Een 'multilevel-' of netwerksamenwerking is veel productiever dan een hiërarchische verhouding.
Horizontalisering van de verhoudingen betekent dat cultuur en processen inmiddels minstens zo belangrijk zijn als structuren. Als medeoverheden over handelingsruimte beschikken en verschillende arrangementen kunnen uitproberen, ontstaan verschillende oplossingen voor gelijksoortige vraagstukken. In hun rapporten stellen Wim Deetman en de Raad van State dat de rol van medeoverheden bij kabinetsformaties moet worden versterkt, zodanig dat er sprake is van gezamenlijke probleemanalyses, mogelijke oplossingen en de verantwoordelijkheden die de partners daarbij willen en kunnen dragen. Een regeerakkoord moet vervolgens voldoende ruimte bieden voor nader overleg met de medeoverheden, vergelijkbaar met de wijze waarop het overleg met de sociale partners plaatsvindt.
De Raad van State vindt versterking van de rol van de minister van BZK noodzakelijk, pleit voor instelling van een commissie voor beslechting van bestuurlijke geschillen, een integrale wetgevingsaanpak, betere financiële randvoorwaarden voor gemeenten en herijking van het toezicht. Een deel van deze adviezen over gelijkwaardigheid is meegenomen in de totstandkoming van het Interbestuurlijk Programma.

Meerschaligheid, variaties in samenwerking

Zoals we al in *De Gemeente 2020* constateerden moet het openbaar bestuur zich in vormgeving aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven in de samenleving. Meerschaligheid is een maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. Voor gemeenten betekent dit niet alleen samenwerken in de verschillende functionele bestuurlijke regio's, maar ook met verder weg gelegen gemeenten met gelijksoortige opgaven of met medeoverheden in Nederland of daarbuiten. Ook heeft de lokale overheid een rol in de tussenruimte tussen rijksoverheid, maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners.
De Raad van State roept in dit verband op tot een nadere bezinning op de positie van regio's. De derde VNG-Denktank pleit ervoor na te denken over bovengemeentelijke vormen van middenbestuur, vooral op sociaal-economisch gebied.
Ook de vierde VNG-Denktank, over regionale samenwerking, constateert dat opgaven moeten worden opgepakt in netwerken. De Denktank roept hierbij op om vooraf goed stil te staan bij de definitie van de opgave, het netwerk waarin de opgave speelt en het sturingsprincipe dat hierbij hoort. Het is nodig om te investeren in gedeeld denken en ervoor te zorgen dat zaken worden geborgd en verbonden.

Meervoudige democratie

Democratie is veel breder dan politiek. Gemeenten experimenteren volop met nieuwe vormen van democratie door inwoners actief bij beleidsontwikkeling en besluitvorming te betrekken. Behoud van de positie van de gemeenteraad is daarbij een aandachtspunt. De gemeentelijke democratie moet meer 'inclusief' worden.
In recente publicaties wordt nader ingegaan op het belang van 'maatschappelijke of participatieve democratie'. De overheid moet volgens 'de menselijke maat' en vanuit een duidelijk toekomstbeeld handelen.

Differentiatie en maatwerk

Een belangrijk argument voor decentralisatie van taken is dat gemeenten beleid kunnen voeren dat is afgestemd op de wensen van inwoners. Niet alleen kan dit leiden tot een grotere betrokkenheid van inwoners bij het bestuur, maar ook tot meer innovatie. Immers, als gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, wordt duidelijk wat wel en wat niet werkt. Op nationale schaal is dit soort experimenten vaak te riskant. Essentieel voor het slagen van decentralisaties is dat er ruimte is voor maatwerk. De uitdaging is om dit niet ten koste te laten gaan van kernwaarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.
De taken die aan gemeenten zijn toebedeeld, zijn niet altijd op gemeentelijke schaal op te pakken. Als het bijvoorbeeld om gespecialiseerde taken gaat of om taken die alleen in grote steden voorkomen, krijg je in plaats van nabijheid juist schaalvergroting als gevolg, vaak in de vorm van regionale samenwerking. Een mogelijkheid om hier structureel iets aan te doen is taakdifferentiatie, dat in verschillende onderzoeken overigens verschillend gewaardeerd wordt. De kern van differentiatie, zoals bijvoorbeeld bepleit door de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur en Van den Berg, is dat er onderscheid wordt gemaakt in bevoegdheden van gemeenten.
Een centrumgemeente kan in dit model taken uitvoeren voor de regiogemeenten en legt hierover verantwoording af in de eigen gemeenteraad. Bij een dergelijke overdracht zou het bij voorkeur moeten gaan over beleidsarme of hooggespecialiseerde taken.

Interbestuurlijk Programma

Gemeenten kunnen de maatschappelijke opgaven niet alleen het hoofd bieden. Voor veel opgaven is samenwerking nodig tussen overheden. In februari 2018 ondertekenden gemeenten, Rijk, provincies en waterschappen daarom het Interbestuurlijk Programma (IBP): de agenda met de uitgangspunten voor onderlinge samenwerking tussen de overheden op tien maatschappelijke opgaven. Ook maakten zij afspraken over het meegroeien van het gemeentefonds met de brede rijksuitgaven. Het IBP is een middel om als overheden tot betere resultaten te komen op basis van gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid.

Werkgeversrol gemeenten

Een belangrijke rol voor gemeenten is die van werkgever. Vanuit deze rol kregen gemeenten in toenemende mate last van de gespannen arbeidsmarkt, een vergrijzend ambtenarenbestand en het veranderen, verschijnen en verdwijnen van functies, bijvoorbeeld door digitalisering. Inmiddels is sprake van een uniform en meer bij de tijd passende rechtspositie voor alle politieke ambtsdragers bij decentrale overheden. De afgelopen beleidsperiode stond ook in het teken van versterking van het aanzien van het ambt, de arbeidsmarktpositie van politieke ambtsdragers en de verhoging van de raadsledenvergoeding in kleine gemeenten.

Gemeenten en de Europese Unie

Steeds meer gemeenten vinden de weg naar Brussel. In resoluties en rapporten erkennen Commissie en Parlement de rol van gemeenten in het Europese beleidsproces. In de komende Europese mandaatperiode (2019-2024) moet dit ook daadwerkelijk tot een grotere betrokkenheid van gemeenten leiden, zodat interbestuurlijke samenwerking op EU-niveau echt van de grond komt. Hierbij is van belang dat EU-regelgeving uitvoerbaar is, met voldoende ruimte voor lokaal maatwerk, en dat de kansen die de EU en grensoverschrijdende samenwerking bieden ook optimaal worden benut.

3

Rode draden

In de twaalf provinciale bijeenkomsten over Gemeenten 2024, aangevuld met bijeenkomsten met de gemeentelijke netwerken, passeerden veel onderwerpen de revue. Uit de inhoudelijke discussies destilleerden we een aantal rode draden: de verschillen, overeenkomsten en oplossingen die van belang zijn voor het functioneren van gemeenten en de rol die samenwerking hierin kan spelen. De inhoudelijke onderwerpen volgen in hoofdstuk 4.

Regionale verscheidenheid

Iedere regio is uniek, maar ook binnen regio's is grote verscheidenheid. De opgaven, wijze van aanpak en ook de specifieke omstandigheden verschillen. Tegelijkertijd zien we overeenkomsten, zowel in inhoudelijke als randvoorwaardelijke opgaven.
Gemeentebestuurders benadrukken in de bijeenkomsten de eigenheid van hun gemeenten en regio's, hun specifieke situatie. Blauwdrukken passen niet bij die eigenheid en verscheidenheid. De bestuurders roepen het Rijk én de VNG op die verschillende kleuren te respecteren en bij beleidsvorming daarvan uit te gaan.
Zij signaleren ook grote verschillen tussen en binnen regio's. De opgaven in stedelijke agglomeraties verschillen sterk van die in de plattelandsgebieden. Die verschillen zie je ook tussen grote en kleine gemeenten en tussen krimp- en groeigebieden. Daarnaast wijzen zij op de tegenstelling die gevoeld wordt tussen (aandacht voor) de Randstad en de rest van Nederland. Gevoelens van achterstelling bij de verdeling van middelen en aandacht van het Rijk ten opzichte van 'het Westen' zijn in een aantal provincies duidelijk uitgesproken.
Er is een duidelijke spanning voelbaar rond de opwekking van hernieuwbare energie. Omdat verstedelijkte gebieden meer energie gebruiken dan ze zelf kunnen opwekken, vrezen bestuurders en inwoners van het platteland dat zij 'de problemen van de stad' moeten oplossen ten koste van ruimte voor landbouw en met aantasting van landschappelijke waarden.
De regio's willen dat hun verschillende karakteristieken worden gezien en gerespecteerd. Ze vragen ruimte voor regionale differentiatie en stellen voor om gemeenten meer zelf te laten kiezen met wie ze samenwerken. Vaste, van bovenaf bepaalde regionale samenwerkingsverbanden zijn soms contraproductief. Per opgave kan een ander samenwerkingsverband effectief zijn. Dan kan het effectiever zijn om in een netwerk samen te werken met gelijksoortige gemeenten die verder weg liggen dan met buurgemeenten met andere kenmerken en opgaven. Gemeenten willen ruimte om daarover zelf te kunnen beslissen.

Friesland
'Laat elke regio zijn eigen energie opwekken. Als we op alle flatgebouwen wat windmolens plaatsen, kunnen steden hun eigen energie opwekken. Dus laten we de lasten delen, ieder zijn eigen deel.'

Zeeland
'We zien Zeeland als een *living lab* waar we op energie en duurzaamheid veel kunnen doen en bereiken, en een voorbeeld kunnen zijn voor Nederland.'

Groningen
'Het zou fijn zijn als de VNG ons ondersteunt richting het Rijk. Ga achter Groningen staan, we zitten diep in de problemen.'

Gedeelde opgaven

Tegelijkertijd stippen bestuurders uit het hele land ook veel gelijksoortige opgaven aan. Overal zijn ze bezorgd over de maatschappelijke verschillen die ze in hun gemeente waarnemen. Verschillen in opleiding, verschillen tussen inwoners die ondersteuning nodig hebben en zij die dat niet hebben. En verschillen tussen mensen die zich actief inzetten voor hun buurt en de lokale politiek en inwoners die niet stemmen en zich niet vertegenwoordigd voelen in de gemeenteraad. Tevens is er aandacht nodig voor laaggeletterdheid en vergrijzing. De zorgen gaan er vooral over dat scheidslijnen tot onoverbrugbare tegenstellingen en tweedeling binnen de gemeenschap leiden.
Tegenstellingen kunnen echter ook positief uitwerken. Zo wijst het College van Rijksadviseurs er in *Panorama Nederland* bijvoorbeeld op dat concentratie van verstedelijking ervoor zorgt dat we onze waardevolle landschappen zo veel mogelijk openhouden. Zo behouden landelijke gebieden de ruimte om de ingrijpende transitie naar een duurzame kringlooplandbouw te maken, waarvoor alle bestaande landbouwgrond hard nodig is. Een andere opgave die gemeenten door het hele land delen is hoe om te gaan met systeemfalen en financiële tekorten. Dat laatste speelt vooral rond de jeugdzorg, die voor vrijwel alle gemeenten een probleem is, maar gaat ook een rol spelen in de opgaven rond de energietransitie. Systeemfalen zien we bijvoorbeeld tussen de Wmo en de Participatiewet, als voorbeelden van wetten die van verschillende en elkaar tegenwerkende principes uitgaan. Ook schuldhulpverlening wordt als voorbeeld genoemd: gemeenten constateren dat het Rijk als voornaamste schuldeiser optreedt en verschillende ministeries tegengesteld beleid voeren. Ook bij bestuurlijke ondermijning kunnen we spreken van systeemfalen. Bezuinigingen in de strafrechtketen zorgen er mede voor dat bestuurders het bestuursrecht moeten inzetten waar dat niet het meest effectief is. Dit alles leidt ertoe dat gemeenten geconfronteerd worden met opgaven waarvoor ze geen instrumenten in handen hebben.
Tot slot is een grote gemene deler dat geen enkele gemeente in Nederland in zijn eentje alle taken kan uitvoeren. Regionale samenwerking is altijd nodig, ongeacht de gemeentegrootte.

> "We kunnen helpen bij de grote opgaven waar we als land voor staan. Sterker nog, op basis van onderzoek durven wij wel te stellen: zonder platteland geen leefbaarheid. De opgave is om met elkaar en andere belanghebbenden in gesprek te gaan en te blijven om bevredigende oplossingen te vinden."
>
> **De P10 in de notitie 'Leefbaarheidsinitiatieven op het platteland'**

Werken vanuit maatschappelijke opgaven

Rode draden zien we ook in de wijze waarop gemeenten maatschappelijke vraagstukken aanpakken. Werken vanuit de maatschappelijke opgave in plaats van sectoraal is zo'n rode draad. Door het vraagstuk centraal te stellen, creëren gemeenten verbinding: tussen gemeente en inwoners, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en medeoverheden en tussen de verschillende beleidsterreinen. Veel gemeenten gebruiken de *Global Goals* van de Verenigde Naties om maatschappelijke opgaven (en hun ambtelijke organisatie) te structureren, anderen nemen bijvoorbeeld het Interbestuurlijk Programma als uitgangspunt. Verbindingen tussen de opgaven worden zo eerder zichtbaar dan wanneer gemeenten een sectorale aanpak zouden volgen. Door de energietransitie te verbinden aan onderwijs en arbeidsmarkt of aan het werk van wijkteams, wonen aan zorg en zorg aan veiligheid, wordt op al die terreinen duidelijke winst geboekt voor inwoners. Zij worden immers ook met al deze opgaven tegelijk geconfronteerd.
Om tweedeling tegen te gaan, investeren alle gemeenten in het vergroten van betrokkenheid van inwoners. Bij de voorbereiding op de Omgevingswet betrekken ze inwoners zoveel mogelijk bij beleidsvorming en uitvoering, juist ook de moeilijk bereikbare groepen. Nieuwe technologische mogelijkheden, zoals buurt-apps, zetten zij hierbij vaak in.

Gelderland
'Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de burgemeester een sheriff wordt? Onze opdracht aan de VNG luidt: maak duidelijk hoe de verhouding tussen bestuurs- en strafrecht ligt.'

Drenthe
'Luister naar de behoefte van de wijk of het dorp en activeer mensen om zelf iets te ondernemen. En betrek de jeugd. Dat is je continuïteit, je toekomst!'

Zuid-Holland
'Over een aantal jaren doet de helft van de mensen niet meer het werk dat ze nu doet. Laten we investeren in onderwijs zodat mensen geschikt blijven voor de arbeidsmarkt. Levenslang leren is belangrijk.'

Samenwerking

Samen Organiseren is een goed middel om vraagstukken gezamenlijk aan te pakken en oplossingen te vinden voor maatschappelijke opgaven. Vernieuwende concepten, met name rond digitale dienstverlening, worden één keer ontwikkeld om uiteindelijk bij zoveel mogelijk gemeenten in praktijk te brengen. De kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening verbetert daardoor sterk, het zorgt voor kostenbesparingen en voorkomt dat 355 gemeenten steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Op de bijeenkomsten deden bestuurders een duidelijke oproep om deze werkwijze met kracht voort te zetten.
Ook op andere terreinen vinden gemeenten elkaar steeds beter. Ze zoeken verbinding en voeren de dialoog om samen tot betere oplossingen te komen. Doorontwikkeling van de kennisfunctie en het bieden van een platform voor kennisdeling worden gezien als belangrijke taken van de vereniging.

Global Goals

Veel maatschappelijke opgaven manifesteren zich wereldwijd. Ook op mondiaal niveau wordt daarom gezocht naar een richting en een gedeelde opvatting over die opgaven. In 2015 namen regeringsleiders van alle landen in VN-verband de Duurzame Ontwikkelingsagenda aan, met zeventien wereldwijde doelen, de zogeheten 'Global Goals'.
De Global Goals brengen de economische, sociale en de ecologische aspecten van duurzaamheid bij elkaar in één samenhangende agenda. De specifieke inzet van gemeenten voor de Global Goals is onmisbaar, omdat veel van de doelen raakvlakken hebben met opgaven van lokale overheden. Denk aan het terugdringen van ongelijkheid, maatschappelijke integratie, een leefbare en veilige leefomgeving, duurzame productie en consumptie, en kwalitatief en participatief bestuur.

4

De opgaven

De opgaven voor gemeenten zijn groot en talrijk. Zonder de illusie te hebben dat we compleet zijn, schetsen we hieronder in vijf thema's wat er op gemeenten afkomt. Het gaat om opgaven binnen de informatiesamenleving, gemeentelijke uitvoering, het fysieke domein, de inclusieve samenleving en rond democratisch besturen. Het zijn niet per se nieuwe opgaven, maar in onze ogen wel de opgaven die de komende jaren de meeste aandacht van gemeenten zullen vragen.

Noord-Holland
'Hoe houd je als gemeente de regie over al die gegevens? Wie is eigenaar van welke data? De gemeenten hebben behoefte aan een richtlijn 'data en ethiek', zodat niet elke gemeente daar zelf beleid op hoeft te maken.'

Informatiesamenleving

De introductie van digitale technologie heeft de maatschappij in een kwart eeuw tijd ingrijpend veranderd. We kunnen ons nauwelijks meer de tijd herinneren waarin we niet altijd telefonisch bereikbaar waren, er geen Facebook, Twitter en Instagram was en we nog met een stemcomputer moesten stemmen. Er was nog geen big data en blockchain, de privacy werd gewaarborgd door het brief- en telefoongeheim.

Informatietechnologie is een zegen. Die nieuwe technologie zorgt er bijvoorbeeld voor dat kennis en informatie voor miljarden mensen bereikbaar is in plaats van voor een selecte groep en dat we door bundeling en analyse van gegevens beter beleid kunnen maken. Er zijn nog veel meer dingen die we danken aan de razendsnelle ontwikkeling van ICT. Ons leven en de samenleving als geheel zijn er grondig door veranderd en in veel opzichten aangenamer en gemakkelijker geworden.

Informatietechnologie heeft ook een keerzijde. Hoe beschermen we onze privacy? Wat doet *fake news* met de meningsvorming? Hoe gaan we om met artificiële intelligentie, de ontwrichtende effecten van cybercriminaliteit en de vervuiling van data? Wat er met onze data gebeurt en welke consequenties dat heeft, is zo complex en ondoorzichtig dat het voor bijna niemand meer te controleren is. De nieuwe economie drijft op data en op de handel in data, maar wat betekent dat voor de privacy en de grondrechten van het individu? De ontwikkelingen zijn moeilijk bij te benen en nog moeilijker af te remmen of tegen te houden. Dat alles heeft te maken met de mondiale schaal waarop deze transformatie zich voltrekt.
De gevolgen voor de samenleving maar ook voor de democratische rechtsorde zijn groot. Veel ontwikkelingen en toepassingen – ook in het publieke domein – kwamen tot stand zonder publiek debat en democratische besluitvorming. Veel mensen maken zich zorgen dat gemeenten door alle processen te digitaliseren, steeds verder afraken van het pad dat moet leiden naar een inclusieve, sociale en zorgzame samenleving. Want als digitale processen intermenselijk contact en het gesprek geheel vervangen, zal de afstand

tussen inwoners en bestuur groter worden en zal een substantieel deel van de bevolking de aansluiting verliezen, met name de 'digitaal laaggeletterden'.
De uitgebreide mogelijkheden van het koppelen van data zijn allang geen zaak meer van IT-bedrijven alleen, het spreekt ook veel lokale bestuurders tot de verbeelding. Dit vanuit de gedachte dat de overheid mensen met een hulpvraag beter van dienst kan zijn naarmate meer relevante kennis beschikbaar is over hun achtergrond, woonsituatie, wensen, beperkingen en hun financiële situatie. Sociale diensten kunnen door het koppelen van data bijstandsfraude voorkomen en bestrijden, maar ook voorspellen waar en bij wie armoede ontstaat en daarop actie ondernemen. Met de inzet van data-gedreven sturing kunnen gemeenten de aanpak van maatschappelijke opgaven en de gemeentelijke dienstverlening sterk verbeteren.

Besturen blijft mensenwerk, autonome computers mogen dat niet overnemen. Een overheidsbesluit moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht. Ook digitale beslisregels moeten voldoen aan ethische normen van transparantie, herleidbaarheid, navolgbaarheid en uitlegbaarheid. Als een algoritme bepaalt dat je niet wordt toegelaten tot een opleiding omdat mensen in jouw omgeving hun opleiding niet afmaakten, zijn we op de verkeerde weg. Als een computer iets besluit, moet dat het gevolg zijn van een door mensen vastgesteld besluitprotocol. En het is nog steeds een besluit dat voor rekening en verantwoordelijkheid komt van mensen: politici en bestuurders.

De nieuwe mogelijkheden roepen dus ook dilemma's op. We willen ellende voorkomen én efficiënt omgaan met publieke middelen. Maar tot hoever kunnen en willen we daarmee gaan? Welke normen en waarden hanteren we? Voor bewerking en inzet van onze databestanden zijn de kaders nog onvoldoende vastgelegd. In de meeste gemeenten is daarover zelfs geen publiek debat gevoerd. Sommige beslissingen die op grond van deze technieken worden genomen, kunnen diep ingrijpen in het leven van onze inwoners.

Bestuurders kunnen niet blind vertrouwen op het beoordelingsvermogen van leveranciers en verwerkers van data. Toch is dat nu wel de gangbare praktijk. Zonder inkadering zal alles wat technisch mogelijk is, ook gaan gebeuren. Zo zijn de eerste gevolgen zichtbaar van het ontbreken van overheidstoezicht op de 'nieuwe economie', zoals de Uber-taxi, airbnb en grootscheepse handel in persoonlijke data.

Dit vraagt om spelregels voor gemeenten hoe zij en anderen met hun data moeten omgaan. Op Europees en landelijk niveau komt regelgeving om burgers te beschermen tegen ongewenste praktijken. Ook gemeenten moeten regels verbinden aan gebruik van data die marktpartijen in de openbare ruimte verzamelen, zoals wifi-tracking in winkelcentra, bewakingscamera's, sensoren in lichtmasten en dergelijke.
En goed nadenken over wat er kan gebeuren als eenmaal ontsloten data openbaar worden. Bescherming van grondrechten van burgers is een van de eerste taken en verantwoordelijkheden van de overheid. Gemeenten moeten samen met de andere overheden hiervoor de lijnen uitzetten.

Informatietechnologie is de grote *game changer* van onze samenleving. Een leven zonder is nauwelijks meer voor te stellen. En juist omdat die technologie zo belangrijk is voor de economie én voor de samenleving, is een actieve reguleerende rol van de overheid nodig om uitwassen te voorkomen.

Ondermijning tegengaan met behulp van data

In Breda kan de gemeente met één druk op de knop zien hoe personen en objecten zijn gelieerd aan andere mensen. De gemeente gebruikt gegevens zoals de basisregistraties personen, adressen en gebouwen, de waarde van onroerende zaken en het Kadaster en de KvK. Een speciale visualisatietool maakt het mogelijk om de verbanden tussen de diverse data goed in beeld te krijgen. Bij een mogelijk drugspand wordt eenvoudig zichtbaar wie de eigenaar van een pand is, wie de eventuele huurder, welke bv's er op het adres zitten en wie de zakenpartners zijn. Als dit alles wordt vergeleken met gegevens over andere drugspanden waar dezelfde mensen aan gelieerd zijn, blijkt al gauw of vervolgonderzoek nodig is. Zo kan ondermijnende criminaliteit effectiever worden bestreden.

Uitvoering

De uitvoerings- en dienstverleningstaken van gemeenten zijn divers en veelomvattend. Bij het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen, omgevingsvergunningen en uitkeringen wordt steeds vaker gebruik gemaakt van ondersteunende digitale processen. Maar ook andere uitvoeringstaken worden steeds afhankelijker van digitale infrastructuur en digitale toepassingen, of het nu gaat om riolering, wegonderhoud, het ophalen van huisvuil of het berichtenverkeer in het sociaal domein. Hoe die taken worden uitgevoerd en hoe de lokale autonomie zich verhoudt tot 'Samen Organiseren' en efficiency vraagt telkens weer een gedegen afweging.

Gemeenten streven naar passende dienstverlening die mensgericht, regelarm, duidelijk, snel en zeker is. Hierbij gaat het dus zowel over wat ze leveren, hoe ze het leveren en hoe ze communiceren. Nog nadrukkelijker dan nu is de opgave voor gemeenten om te opereren als verbindende schakel en als eerste overheid tussen (netwerken van) inwoners en ondernemers en nationale en Europese overheden op het gebied van overheidsdienstverlening.
Sommige vraagstukken zijn eenvoudigweg te complex om lokaal goed te kunnen oplossen; op andere vraagstukken is voordeel te behalen door het samen te organiseren. De laatste jaren hebben gemeenten een aantal grote stappen gezet op dit gebied, via Samen Organiseren en het maken van afspraken over standaardisatie (via het College van Dienstverleningszaken).
Alle gemeenten dragen bij aan het fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) waaruit de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten worden bekostigd.
Het voordeel van samen bouwen aan collectieve voorzieningen en afspraken maken over standaarden zit in verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening aan bewoners en ondernemers. De samenwerking in en regie op uitvoeringsketens door gemeenten wordt ermee verbeterd. Gemeenten worden minder afhankelijk van marktpartijen, kunnen schaarse kennis en expertise bundelen, daarmee veel kosten besparen en zijn betrouwbaar en duidelijk in het gesprek met andere overheidspartijen.

Naast de grote behoefte bij gemeenten om beleidsarme taken te uniformeren, verwachten inwoners en bedrijven meer maatwerk, zoals ze dat ook ervaren in de dagelijkse, zakelijke, dienstverlening. Dit speelt op alle domeinen (sociaal, fysiek, veiligheid en bestuur). Door meer te standaardiseren wordt maatwerk beter mogelijk. De winst in tijd, geld en menskracht die geboekt wordt door het gebruiken van standaardproducten en -diensten op beleidsneutrale gebieden kunnen gemeenten inzetten voor vraagstukken die een eigen, lokale, aanpak nodig hebben. Gemeenten moeten hun autonomie en couleur locale behouden. Dat betekent dat gemeenten ook in de uitvoering en dienstverlening eigen keuzes moeten maken. En dus dat iedere keer zorgvuldig moet worden afgewogen of een taak – op verzoek van de leden – gezamenlijk wordt opgepakt of dat lokaal maatwerk gepast is. Kosten en efficiency kunnen en mogen niet de enige criteria zijn; publieke waarden staan voorop. Uitbreiding en verbreding van de activiteiten binnen GGU zullen in het licht van dit type afwegingen beoordeeld moeten worden.

Fysieke opgaven

In het fysieke domein richten gemeenten zich op een veilige en gezonde leefomgeving voor hun inwoners. Er spelen grote opgaven voor gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie, bodemdaling, de woningbouwopgave, klimaatadaptatie, gevolgen van bevolkingskrimp of -stagnatie, innovaties in vervoerssystemen, bereikbaarheid, landbouwvraagstukken en het realiseren van een concurrerende en circulaire economie. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de leefbaarheid, waarbij het zaak blijft om te letten op een evenwichtige verdeling van de lasten. De Omgevingswet vraagt van gemeenten om een samenhangende aanpak te ontwikkelen om hiermee aan de slag te gaan. Waarbij ook verbinding gelegd moet worden met opgaven in het sociaal domein.

Omdat alle opgaven samenkomen op het grondgebied van gemeenten is een samenhangende aanpak logisch en noodzakelijk. Ruimtelijke en sociale vraagstukken zijn hierbij niet los van elkaar te zien. Zo is de toenemende tweedeling in de maatschappij van betekenis voor de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de regionale energiestrategieën (RES).

Voor de woningbouwopgaven vragen lokale problemen om passende oplossingen: het is goed voor de leefbaarheid om enige ruimte te geven aan bouwen aan de rand van kleine kernen, terwijl in steden binnenstedelijke herstructurering beter past. Door de woningbouwopgave vooral binnenstedelijk te realiseren bij OV-knooppunten, worden niet alleen groen, natuur en open ruimte behouden. Dit draagt ook bij aan economische groei, minder bereikbaarheidsproblemen, een eenvoudiger te realiseren duurzaamheidstransitie en de mogelijkheden om gemengde wijken te ontwikkelen, dat weer helpt om tweedeling in gemeenten tegen te gaan.

Andersom geldt overigens hetzelfde verband: doordat mensen langer thuis wonen en door toenemende extramuralisering van de zorg, neemt de behoefte aan woon-zorgcombinaties sterk toe.

De energietransitie is op zichzelf al een zeer complexe opgave: hoe geven we samen de ruimtelijke inpassing vorm? En hoe zorgen we ervoor dat inwoners die de lasten moeten dragen van de transitie ook de (financiële) lusten ervaren? Daarnaast is het een opgave die veel kansen biedt voor verbinding met andere opgaven. De eerste belangrijke stap hierin is het opstellen van de regionale energiestrategieën en parallel daaraan de Transitievisies Warmte. Door daarin oog te hebben voor de samenhang tussen de maatschappelijke opgaven kan synergie worden verkregen om te komen tot snellere verduurzaming per wijk. Van belang is om de energietransitie uit de (exclusief) technische sfeer te halen. Door van een sectorale opgave (woningen van het gas af) een bredere opgave te maken, is grote maatschappelijke winst te behalen. Dat vraagt wel om ruimte voor experimenten. Experimenten met verschillende bronnen van warmte, maar ook met het koppelen van de energietransitie aan andere opgaven op wijkniveau.

Kansen voor koppeling van energietransitie aan andere opgaven zijn legio. Naast koppeling aan 'logische' opgaven als klimaatadaptatie en kwaliteit van de openbare ruimte, is er ook een koppeling te maken met het sociaal domein. Kansen liggen hier vooral in de afstemming met wijkteams: iedere afzonderlijke woning moet immers van het gas af; gemeenten komen bijna letterlijk 'achter de voordeur'. Daarnaast is er een verbinding te leggen met onderwijs en arbeidsmarkt (er zijn veel mensen nodig om het werk te doen) en de vergroting van de betrokkenheid van wijkbewoners (door participatieprocessen en de oprichting van energiecollectieven). In de woningbouwopgave is grote energiewinst te boeken. Een nauwe afstemming tussen Europees, nationaal, regionaal en lokaal beleid en de werkzaamheden van woningbouwcorporaties is hiervoor essentieel.

Verbinding is er niet alleen binnen gemeenten maar ook tussen gemeenten. Door Nederland als één netwerk te zien waarin de verschillende gemeenten ieder hun eigen rol hebben, wordt Nederland sterker. De kwaliteiten van regio's verschillen. In sommige gebieden is de economische groei groot, terwijl andere regio's worden gekenmerkt door ruimte en natuur van grote kwaliteit, niet te onderschatten in een dichtbevolkt land. Vanuit dat perspectief gaat het niet over gebieden met over- en onderdruk, maar om de vitaliteit en kracht van regio's en van Nederland als geheel. Elke stad, elke regio levert haar bijdrage aan Nederland als netwerk.

We zien dat het Rijk weinig rekening houdt met de werking van dit netwerk en niet in alle gebieden evenveel investeert, zodat een tweedeling ontstaat in het denken over de inrichting van Nederland. Een tweedeling die geen recht doet aan de complementariteit van stad en ommeland. Dit vraagt van gemeentebestuurders om niet stil te staan bij scheidslijnen, maar in te zetten op dialoog en verbinding tussen regio's. Verstedelijking is geen opgave van alleen de steden; het plaatsen van windturbines is geen opgave voor alleen het platteland. Dit is van essentieel belang om bij inwoners draagvlak en eigenaarschap te krijgen voor noodzakelijke ingrepen in hun leefomgeving.

Om als gemeenten en regio's goed aanspreekbaar te zijn op het behalen van resultaten op gebieden als energietransitie en woningbouw, is het noodzakelijk dat nationale en Europese randvoorwaarden op orde zijn en dat gemeenten de juiste instrumenten in handen hebben. Instrumenten om goed te kunnen samenwerken met externe partijen, zoals corporaties, energieleveranciers, netbeheerders en uitvoerders. En instrumenten om díe maatregelen te kunnen nemen die lokaal of regionaal het meest logisch zijn. Gemeenten vragen ruimte voor regionale differentiatie en maatwerk, zoals bij het bepalen van de sociale-huurgrens of het beleid rond huisvesting van (tijdelijke) arbeidsmigranten.

De relatie met het Rijk moet een gelijkwaardige zijn, ook richting de Europese Unie. Medeoverheden zijn afhankelijk van elkaar en alleen een gezamenlijke inzet van expertises en verantwoordelijkheden leidt tot het beste resultaat voor inwoners.

Utrecht
'Bouwen kun je niet los zien van mobiliteit. Investeer in goed openbaar vervoer, zodat het voor mensen makkelijker wordt om buiten de regio te wonen, ook als ze daar niet werken. Tot slot: houd bij het bouwen rekening met de vitaliteit van de omgeving. De kwaliteit van de woonomgeving is van groot belang.'

Limburg
'Verdienmodellen rekenen altijd met groei en in de Randstad gaat het inderdaad om bouwen, bouwen, bouwen. Kies voor een bouwtax: belasting op het bouwen van nieuwe woningen in het westen, waarmee we de krimpproblematiek kunnen oplossen. Wees solidair met de krimpgebieden.'

De inclusieve samenleving

In veel raads- en coalitieakkoorden is een paragraaf gewijd aan de zorg voor een inclusieve samenleving. Het welbevinden van de Nederlander mag dan weer terug zijn op het niveau van vóór de laatste economische crisis, er is ook een grote en groeiende groep inwoners die zich onzeker voelt over de toekomst. Zij hebben er weinig vertrouwen in dat het ook voor hen beter zal worden. Dit is een groot maatschappelijk vraagstuk. Alle maatschappelijke partijen moeten, samen met de overheid, het als hun taak en verantwoordelijkheid zien om verdere tweedeling en groei van de ongelijkheid een halt toe te roepen.

Gemeenten dragen sinds de invoering van de decentralisaties in 2015 een nog grotere verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van inwoners die het (tijdelijk of voor langere tijd) niet meer alleen af kunnen. Ondanks de grote bezuinigingen die gemeenten vanaf 2015 zijn opgelegd, waren zij in staat de nieuwe taken adequaat uit te voeren en boekten ze op tal van onderdelen successen, zoals bij de regionale samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars en bij de samenwerking met huisartsen. De *transitie*, ofwel de overgang van de taken naar gemeenten is afgerond, de *transformatie* (de verbetering) vraagt nog veel aandacht.

Belangrijke argumenten om gemeenten verantwoordelijk te maken voor de nieuwe taken in het sociaal domein waren de mogelijkheid tot leveren van maatwerk, de nabijheid van de zorg en een gezinsgerichte aanpak. Tevens was de gedachte dat inwoners in de participatiemaatschappij meer gebruik zouden maken van ondersteuning uit het eigen netwerk.
De gemeenten zorgen, als er toch professionele hulp nodig is, voor onderlinge afstemming tussen de professionele zorgverleners, zodat de kosten lager en de effectiviteit van de ondersteuning groter worden.

Al snel na de invoering in 2015 wordt duidelijk dat de gemeentelijke budgetten niet voldoende zijn. Tekorten ontstaan vooral bij de zorg voor jeugd, maar ook voor de BUIG, het budget voor bijstanduitkeringen, hebben gemeenten te weinig middelen. De moeizame discussie over de aanzuivering van die tekorten had een verlammend effect op de transformatie die gemeenten voor ogen stond. Maar er is meer aan de hand: het gaat óók over verdelingsvraagstukken en óók over eigen keuzes die gemeenten inhoudelijk en organisatorisch bij de inrichting van het sociaal domein maakten. Anders dan verwacht doen steeds meer jongeren een beroep op (professionele) jeugdzorg. De vrijheid van gemeenten om eigen beleid te voeren, staat niet alleen voortdurend ter discussie, maar is ook ingeperkt door gerechtelijke uitspraken en nieuwe regelgeving. Het recht van huisartsen om jongeren rechtstreeks door te verwijzen naar een hulpverleningstraject, drijft de kosten verder op. Regelmatig wordt dan ook de vraag gesteld of de aannames bij de voorbereiding op de decentralisaties, juist waren.

Het beroep op individuele ondersteuning neemt toe. Steeds meer gezinnen doen een beroep op schuldhulpverlening door de overheid, meer kinderen groeien in armoede op. Ouderen blijven langer thuis wonen en doen daardoor een groter beroep op voorzieningen. Ten slotte zal de invoering van het abonnementstarief naar verwachting leiden tot een nog grotere ondersteuningsvraag.

Voor de oplossing van deze problemen is de inzet van veel partijen nodig. Een individuele gemeente heeft te weinig grip op deze ontwikkelingen en wordt meer en meer in de rol van zorgverstrekker gedwongen in plaats van in de rol van verbinder en facilitator. Om het tij te kunnen keren en de transformatie een gezicht te geven, zullen gemeenten meer regie moeten (kunnen) voeren op het totale proces van zorg en ondersteuning.

Dat begint uiteraard bij een adequate financiering van het sociaal domein over de volledige breedte. Conform de afspraken die gelden voor taken die in medebewind worden uitgevoerd, zal het Rijk de tekorten moeten aanzuiveren. Vervolgens zullen we de rol en verantwoordelijkheid van alle partijen opnieuw moeten vastleggen. De oplossing ligt niet primair in nieuwe regelgeving, maar in de samenwerking tussen alle partijen in de keten: onderwijs, huisartsen, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en werkgevers. Uiteindelijk moeten we 'horizontaal' en regionaal afspraken maken die de nieuwe basis leggen voor een beter stelsel. In dat stelsel krijgen onze inwoners de ondersteuning die ze nodig hebben, is veel aandacht voor preventie en vroege signalering en zijn de financiën beter beheersbaar. Omdat de zorg voor inwoners alle gemeenten aangaat, neemt de VNG hiertoe in eerste instantie het initiatief.

Collectieve voorzieningen

Een van de aannames was dat in de participatiemaatschappij minder een beroep zou worden gedaan op zorg en ondersteuning door de overheid. Zorgbehoevenden schakelen vaker hun eigen netwerk in voor huishoudelijke hulp en nemen meer eigen verantwoordelijkheid. 'Eigen krachtconferenties' dragen bij aan vermindering van de vraag naar professionele jeugdzorg, wijkteams signaleren eventuele problemen eerder en vinden adequate oplossingen. Collectieve voorzieningen komen in de plaats van individuele voorzieningen. De zorg voor jeugd en jongeren wordt minder 'medisch'. De lokale overheid speelt vooral een verbindende rol en bevordert preventie en vroege signalering.

Overijssel
'Voor ons zijn belangrijke inhoudelijke opgaven: de betaalbaarheid van de zorg, de verdeelsystematiek en de bestaansonzekerheid die veel mensen ervaren, zie ook de "gele hesjes". Hoe kan het lokaal bestuur een rol spelen bij het beter verbinden van de samenleving?'

Noord-Brabant
'Laten we zuinig zijn op de representatieve democratie. Gooi oude schoenen niet weg voordat je nieuwe hebt.'

Democratisch besturen

Besturen is mensenwerk, democratie is mensenwerk. De raads- en collegeakkoorden die in 2018 zijn gesloten, laten zien dat alle gemeenten werk maken van de versterking van de lokale democratie. Veel aandacht gaat uit naar het vroegtijdig en daadwerkelijk betrekken van inwoners en andere partijen bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dat betekent in veel gevallen dat bestuurders tijdig met inwoners in gesprek gaan over grote maatschappelijke vraagstukken, ze betrekken bij de visievorming, beleid én uitvoering. 'Samen met inwoners' is een vaak gebruikte term in coalitieakkoorden. Allerlei 'nieuwe' instrumenten worden daarbij gebruikt zoals gebiedscommissies, kernendemocratie, burgerbegrotingen, *right to challenge* en *right to bid*.

Enerzijds gaat het om meer betrekken van inwoners bij gemeentelijke beleidsbeslissingen, anderzijds geven veel gemeenten ook werk uit handen door ruim baan te geven aan bewoners- en buurtinitiatieven en wijk- en kernbudgetten beschikbaar te stellen. Het betrekken van jongeren bij de democratie komt terug in verschillende projecten zoals een jongerenparlement of jeugdplatform, een kinderraad en zelfs een kinderburgemeester.

Faciliteren van deze participatieve of maatschappelijke democratie is belangrijk. Veel inwoners zetten zich graag in voor het verbeteren van de eigen buurt, anderen richten zich op thema's als eenzaamheid, klimaat, wonen en duurzaamheid. Meer dan ooit zien bestuurders in dat beleid vaak beter wordt als inwoners daadwerkelijk worden betrokken bij de voorbereiding daarvan en dat draagvlak onder inwoners de legitimiteit en acceptatie van beslissingen vergroot. Zeker nu is dat belangrijk: in de komende periode moeten op lokaal niveau besluiten worden genomen over ingewikkelde vraagstukken als de energietransitie en verduurzaming van de gebouwde omgeving. De steun van inwoners daarbij is onmisbaar.

De aandacht voor de participatieve democratie is essentieel, maar kan en mag de rol van de raad niet uithollen. De representatieve en de participatieve democratie vullen elkaar wederzijds aan, het samenspel is van wezenlijk belang. Daarom moet er ook aandacht zijn voor versterking van de rol van de raad.

Het werk van de raad is moeilijker geworden door de uitbreiding van de intergemeentelijke samenwerking. Door de complexiteit en omvang van de opgaven waarmee gemeenten te maken hebben, groeit het aantal samenwerkingsverbanden sterk en gaat een steeds groter deel van het gemeentelijk budget naar gemeenschappelijke regelingen. Dat 'verlengd lokaal bestuur' wordt met name door raadsleden vaak ervaren als 'van het lokaal bestuur losgezongen bestuur'. Veel raadsleden achten zich onvoldoende in staat hun taak als democratisch controleur op de juiste wijze te vervullen. Vanuit het perspectief van efficiency en kostenbesparing is de WGR zonder twijfel een nuttig instrument, vanuit democratisch oogpunt is er veel kritiek op de inrichting en werkwijze van de samenwerkingsverbanden.

Taakverzwaring, schaalvergroting en intergemeentelijke samenwerking – in verschillende, opgavegerichte verbanden – verhouden zich steeds moeizamer met de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Een belangrijke opgave voor raden is om goed te bedenken bij welke samenwerkingsverbanden de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Met de andere deelnemende raden kan de aandacht verdeeld worden, waarbij door middel van bijvoorbeeld rapporteurs iedereen optimaal geïnformeerd beslissingen kan nemen. Zo zijn raden, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur (in de VNG-uitgave 'Om over na te denken') het formuleert, optimaal toegerust om in het 'linkerrijtje van het openbaar bestuur' te spelen. In hoofdstuk vijf gaan we nader op dit thema in.

Flevoland
'We hebben hele goede samenwerkingsverbanden met gemeenten binnen en buiten onze provincie. Dat is logisch. Flevoland is een bijzondere provincie. Als jonge gemeenten zoeken we graag samenwerking met meer ervaren gemeenten. Het is belangrijk dat je als gemeente wendbaar blijft.'

5

Wat gaan we als vereniging doen?

In de voorgaande hoofdstukken beschreven we de majeure opgaven voor gemeenten. Veel van die opgaven kunnen gemeenten individueel of in regionaal verband oppakken, waarbij het VNG-bureau ondersteuning kan bieden. Voor een deel van de opgaven geldt dat we ze gezamenlijk als vereniging moeten aanpakken. In dit hoofdstuk beschrijven we deze verenigingstaken.

De drie pijlers van de VNG zijn volop in beweging. Belangenbehartiging vindt steeds meer plaats in een constellatie waarbij we als gelijkwaardige partner aan tafel zitten met het Rijk. Dit is op zich een gewenste situatie: zo kunnen de vertegenwoordigers van gemeenten snel belangrijke punten agenderen en oppakken. Het vraagt van ons als vereniging continue alertheid om binnen de interbestuurlijke samenwerking de belangen van gemeenten goed te dienen en te schakelen tussen meebouwen aan beleid en lobby. In deze afweging is vanzelfsprekend een grote rol weggelegd voor de 228 gemeentebestuurders in de *governance* van de vereniging.

De opgaven van gemeenten zijn groot en talrijk. Alle inzet moet erop gericht zijn dat gemeenten de mogelijkheden krijgen die opgaven goed aan te pakken. Voldoende geld is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Omdat de gemeentelijke middelen inmiddels voor ongeveer 60 procent van het Rijk afkomstig zijn, gaat het bij onze belangenbehartiging meestal over geld. Die financiële afhankelijkheid van het Rijk compliceert de samenwerking tussen overheden die nodig is om de maatschappelijke opgaven succesvol uit te voeren. We willen daarom verkennen hoe die financiële afhankelijkheid kleiner kan worden. Door samen met het Rijk uitwerking te geven aan een groter gemeentelijk belastinggebied kan daarin verschuiving worden aangebracht.

De doorontwikkeling van de VNG als netwerkorganisatie, om onze platform-functie vorm te geven, is van belang om ondersteunend en verbindend te blijven op de opgaven van gemeenten. De vereniging op zich is een netwerk-organisatie en participeert zowel in

Kennisinfrastructuur

Het versterken van de gemeentelijke data- en kennisinfrastructuur is voor alle opgaven cruciaal. Naast de inspanningen van gemeenten zelf om die te versterken, is toegang tot data, informatie en kennis die elders beschikbaar is, cruciaal. Nationale kennisinstellingen zoals het PBL, RIVM, SCP en CBS hebben data en beleidskennis die niet alleen voor ministeries maar ook voor gemeenten relevant zijn. Tegelijkertijd beschikken gemeenten ook over data en inzichten die kunnen bijdragen aan de producten van nationale kennis-instellingen. Provinciale en regionale kennisplatforms dragen bij aan een verbetering van de bruikbaarheid van kennis op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ook universiteiten en hogescholen produceren steeds meer ‘lokale kennis’. De VNG zet zich in voor een kanteling van het kennislandschap, waar-door de maatschappelijke opgaven van gemeenten en regio’s meer centraal komen te staan in de productie en distributie van beleidskennis.

interne netwerken van gemeenten als in externe netwerken namens gemeenten. Zoals Wim Deetman het omschreef is de VNG 'een netwerkverband van netwerkverbanden'. Door hier bewust mee om te gaan, kunnen zowel de leden – bijvoorbeeld in netwerken als P10, M50, G40, G4 en de provinciale afdelingen – als het VNG-bureau effectiever opereren. Naar aanleiding van het rapport van Deetman is het programma 'VNG als netwerkorganisatie' gestart om hieraan vorm te geven.

De pijler dienstverlening, tot slot, krijgt steeds meer vorm in *Samen Organiseren*. Om de beoogde omslag mogelijk te maken kreeg de VNG in 2017 een derde statutaire functie, namelijk 'gezamenlijke gemeentelijke uitvoering'. Daarmee deden ook het Fonds GGU en het College van Dienstverleningszaken hun intrede. Gemeenten en VNG geven samen invulling aan deze functie. Gezamenlijk uitvoeren is voor gemeenten en onze vereniging de nieuwe werkelijkheid. Een werkelijkheid die alleen maar aan belang wint, gezien de verwachtingen van onze samenleving.

Gelet op deze bewegingen en de zaken die we in de vorige hoofdstukken beschreven, staat ons als vereniging de komende jaren op een aantal terreinen het nodige te doen. Het gaat dan om vraagstukken rond democratie, solidariteit, interbestuurlijke verhoudingen en gezamenlijke uitvoering en dienstverlening.

De bestuurlijke opgave

Het hoofddoel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is het in gezamenlijkheid werken aan een krachtige lokale overheid. Stevige democratische inbedding van dat bestuur blijft noodzakelijk.

De doorontwikkeling van de participatieve of maatschappelijke democratie is een zaak van gemeenten én de vereniging. Als vereniging blijven we onze bestuurders en inwoners ondersteunen met het beschikbaar stellen en delen van praktijkvoorbeelden en het uitvoeren van de ontwikkelagenda Lokale Democratie.

In hoofdstuk vier beschreven we de consequenties van de toename van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, met name waar het gaat om de rol van de raad. Ook schaalvergroting door herindeling vraagt nu de aandacht. In de afgelopen jaren vonden veel herindelingen plaats. Waren er in 1950 nog ruim 1000 gemeenten, de stand is nu 355. En het einde van dat proces lijkt nog niet in zicht.

Veel herindelingen kwamen uit vrije wil tot stand en bleken succesvol, zowel waar het gaat om bestuurskracht als om contact met inwoners. Maar er is ook een andere kant. Als gemeenten moeten fuseren omdat ze zich niet meer in staat achten hun taken naar behoren uit te voeren of als ze door een andere partij tot herindeling worden gedwongen, zitten we op een verkeerd spoor. Herindeling mag op papier de enige oplossing lijken, maar kan ongewenste effecten hebben voor de 'nabijheid van het bestuur' en op de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Beide waren belangrijke aanleidingen voor de recente decentralisaties in het sociaal domein. Hoe verder de uitvoering van de inwoners komt te staan, hoe minder invloed ze daarop kunnen uitoefenen, met alle gevolgen voor hun betrokkenheid.

Taak en schaal staan elkaar in bestuurlijke en democratische zin soms in de weg. Schaalvergroting en regionale samenwerking pakken soms negatief uit voor de nabijheid van het bestuur, de mogelijkheden voor lokaal maatwerk en de betrokkenheid van inwoners. Dat zijn de dragende pijlers onder het lokaal bestuur. We moeten die uitgangspunten en kwaliteiten koesteren. En dus moeten we nadenken over de vraag hoe we het bestuurlijk bouwwerk toekomstbestendig kunnen maken. Alternatieven voor herindeling zoals taakdifferentiatie of meer democratisch regionaal bestuur, moeten nader worden verkend en mogelijk gemaakt. Ze mogen echter geen excuus zijn om een fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting van ons land uit de weg te gaan. Samenwerken aan een krachtige lokale overheid vraagt van ons dat we, in verenigingsverband, nadenken over de vraag hoe we de unieke kwaliteit van dat bestuur kunnen behouden. Daarbij kunnen we niet wachten op het Rijk. Als sterk collectief van gemeenten moeten we de hoofdlijnen zelf uitzetten.

De opgave is om als vereniging verder te werken aan gelijktijdige versterking van de representatieve én de participatieve democratie en het ontwikkelen van scenario's voor de toekomstige inrichting van het lokaal bestuur.

Solidariteit in de vereniging

Onderlinge solidariteit heeft altijd aan de basis van goed functionerende gemeenschappen gestaan. Begrippen als *noaberschap* en de participatiesamenleving, ons zorgstelsel en de voedselbanken gaan uit van dit principe. Maar door toenemende individualisering en groeiende tegenstellingen tussen arm en rijk staat het solidariteitsprincipe onder druk. Als de aandacht meer uitgaat naar verschillen dan naar overeenkomsten, delft solidariteit het onderspit.

Binnen onze vereniging is solidariteit het uitgangspunt bij het bepleiten van onze wensen richting het Rijk. Hoe het zit met de financiële solidariteit binnen de vereniging weten we minder goed: met onderling geven en nemen deden we eenmalig ervaring op met het Fonds Tekortgemeenten. Geven en nemen laten we in het algemeen over aan de 'verdelende rechtvaardigheid' van het Rijk. We spreken er wel over, maar laten de fondsbeheerders beslissen. Die handelswijze is goed te verdedigen als je lastige discussies binnen de vereniging wilt voorkomen. De keerzijde van de medaille is dat we ons als vereniging hiermee volledig afhankelijk maken van het Rijk, het schuurt met onze uitgangspunten van een krachtige vereniging en een krachtig lokaal bestuur.

Naast de bekende financiële verdeelvraagstukken zien we een vraagstuk ontstaan rond de opwekking van hernieuwbare energie: hoe moeten nieuwe windmolens en zonneparken over het land worden verdeeld? Bestuurders en inwoners in de minder verstedelijkte gebieden vrezen dat zij straks in de energiebehoefte van 'het Westen' moeten voorzien. De pijn zit niet alleen in de manier waarop de plaatsing van windmolens in de afgelopen jaren zijn

beslag kreeg, maar ook in de constatering dat bij de verdeling van geld voor mobiliteit en infrastructuur het Rijk overwegend investeert in economisch interessante gebieden. Krimpregio's hebben daardoor te weinig mogelijkheden om noodzakelijke aanpassingen en ingrepen te doen in woningvoorraad, infrastructuur, leefbaarheid en mobiliteit. Solidariteit is niet houdbaar als er alleen maar genomen wordt, op langere termijn moeten lusten en lasten zich in zekere mate tot elkaar verhouden. De spanning tussen regio's kan een negatief effect hebben op de eensgezindheid en slagkracht van de vereniging. Dat willen en moeten we koste wat kost zien te voorkomen.

We dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het behouden en vergroten van de kracht van de vereniging. Het klimaat- en energiebeleid van het Rijk mag geen bedreiging worden voor onze saamhorigheid en effectiviteit. En dat geldt ook voor andere verdeelvraagstukken. We moeten daarom onderling meer de dialoog aangaan over verdelingsvraagstukken en goede verbindingen zoeken waar scheidslijnen gaan ontstaan. Waar mogelijk zoeken we zelf oplossingen in plaats van de moeilijke kwesties uit handen te geven.
In die nieuwe benadering past ook een actievere, ondersteunende en belangenbehartigende rol van de VNG bij regiospecifieke vraagstukken zoals de aardbevingsproblematiek in Groningen en grensoverschrijdende samenwerking. Door een proactieve rol te pakken bij verdelingsvraagstukken en regiospecifieke aangelegenheden geven we een nadere invulling aan de solidariteit binnen de vereniging.

Interbestuurlijke vraagstukken en verhoudingen

Samenwerking tussen overheidslagen is van alle tijden maar niet vanzelfsprekend. De samenwerking vraagt daarnaast veel onderhoud. Nu de uitvoering van steeds meer taken is overgedragen aan gemeenten, komt vaker de vraag op wat de rollen van de verschillende overheidslagen zouden moeten zijn en hoe de overheden zich tot elkaar moeten verhouden. De Raad van State constateerde in 2016 dat klassieke hiërarchische verhoudingen niet passen bij een situatie waarin alle overheden medeverantwoordelijkheid dragen voor het stelsel. Het functioneren van het stelsel staat of valt met onderling vertrouwen in elkaars rolvastheid en in het vermogen de gemaakte afspraken tijdig en in onderling overleg na te komen.
Om tot een vertrouwensevenwicht te komen, moeten de partijen ook werkelijk over de instrumenten beschikken om aan de afspraken te voldoen. De Raad van State voegt daaraan toe dat vanwege die gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid het Rijk zeer terughoudend moet zijn met het opleggen van nieuwe, eenzijdig afgekondigde regelgeving. Daaraan moet de noodzaak tot transparantie van Rijkszijde, die bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Regiodeals door veel gemeenten node is gemist, nog worden toegevoegd. Anders gezegd: om gedeelde verantwoordelijkheid te kunnen dragen, is een gelijk speelveld nodig.

Met het Interbestuurlijk Programma (IBP) is een eerste aanzet gedaan om die gezamenlijke verantwoordelijkheid in praktijk te kunnen brengen. Uitgangspunten van het IBP zijn gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In het eerste jaar IBP is op een flink aantal opgaven voortgang geboekt. Tegelijkertijd constateren we dat er nog geen sprake is van een gelijk speelveld. Deels komt dat omdat het voor beide partijen flink wennen is, jarenlang ingesleten omgangsvormen verander je niet van de ene op de andere dag. Het speelveld vertoont ook kuilen door de te lang voortslepende discussie over de tekorten in het sociaal domein en het door het Rijk eenzijdig ingevoerde abonnementstarief. Deze geschillen hebben het vertrouwen in echte samenwerking niet bevorderd. Maar ook als we dit als eenmalige incidenten beschouwen, is er meer nodig om op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid tot echte samenwerking te komen.

Om bij onszelf te beginnen: binnen de vereniging moeten we het gesprek aangaan over de vraag hoe wij er als collectief voor gaan zorgen dat de afgesproken taken binnen de gestelde kaders worden uitgevoerd. Als wij als een betrouwbare partij willen worden behandeld, moeten we laten zien dat we dat zijn, ook als dat misschien schuurt met principes van autonomie. Van onze rijkspartners kunnen we dan vragen zich ook te houden aan de afgesproken uitgangspunten.

Om meer gelijkwaardigheid te bereiken, zijn meer instrumenten nodig. De Raad van State noemde in dat verband al de versterking van de rol van de minister van BZK, de instelling van een commissie voor de beslechting van bestuurlijke geschillen, een integrale wetgevingsaanpak, betere financiële randvoorwaarden, een stevige rol van álle overheden bij kabinetsformaties en een integrale wetgevingsaanpak.

Als vereniging onderschrijven we de opgaven die in het IBP zijn geagendeerd, het zijn thema's die maatschappelijk op dit moment zeer relevant zijn, dringend om oplossingen vragen en alleen in samenwerking kunnen worden aangepakt. We willen niet dat de impuls die het IBP beoogt te geven aan de aanpak van grote maatschappelijke thema's, aan kracht verliest.

Effectieve samenwerking met het Rijk en andere overheden kan alleen tot stand komen op basis van wederkerigheid. De condities waaronder dat gebeurt, moeten worden aangescherpt in lijn van het advies van de Raad van State.

Samen organiseren

Om de uitvoering efficiënter en beter te maken, kozen we als vereniging voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering. Door onderling afspraken te maken over standaarden, krijgen gemeenten meer ruimte om aandacht te besteden aan beleidsrijke onderdelen van het takenpakket, worden schaarse expertise en kennis gebundeld en staan we sterker in het gesprek met andere partijen. En het scheelt ook veel publiek geld. Alle gemeenten dragen bij aan het fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) waaruit de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten grotendeels worden bekostigd (*Samen Organiseren*). Door initiatieven als *Common Ground* ontstaat een nieuwe digitale infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens binnen en tussen gemeenten, met de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) bundelen we schaarse kennis voor gemeenten, met Gemeentelijke Telefonie zijn grote kostenbesparingen gerealiseerd.

"Common Ground"-principes als leidraad voor een nieuwe digitale infrastructuur

De komende jaren werken wij als gemeenten samen met het Rijk, ketenpartners én de markt aan de realisatie van één nieuwe digitale infrastructuur die flexibel, beschikbaar, toegankelijk en veilig is: de Common Ground. Dit vraagt om een transitie die we stap voor stap samen maken, waarbij continuïteit van de bestaande dienstverlening een belangrijke randvoorwaarde is. De basisgedachte achter Common Ground is dat we de gegevens loskoppelen van de toepassingen (applicaties en processen) en dat we die gegevens op gestandaardiseerde wijze ontsluiten en uitwisselen. De gedeelde uitgangspunten van Common Ground geven gemeenten en andere partners houvast en richting bij het aanpakken van deze opgave.

Naarmate de successen van gezamenlijke ontwikkeling toenemen, groeit ook de noodzaak om dat succes blijvend beschikbaar te houden voor de uitvoering van gemeenten. De VNG beheert een aantal voorzieningen die door alle gemeenten in hun dagelijkse processen direct of indirect worden gebruikt. Hiermee garanderen we de continuïteit van deze voorzieningen. Het gaat onder meer om het beheer van concrete voorzieningen zoals het Gemeentelijk Gegevensknooppunt Sociaal Domein en het 14+ netnummer, de Informatie Beveiligingsdienst, het waarderingsmodel voor de WOZ en het beheer van architectuur en standaarden.

Onderlinge samenhang en de zorg voor de continuïteit van alle (nieuwe) voorzieningen vragen ook in de komende bestuursperiode aandacht. Goede regie op de samenhang is nodig om efficiencyvoordelen te behalen, met een goede beheerfunctie borgen we de gebruikszekerheid van nieuwe collectieve diensten door gemeenten. Over de structurele invulling, organisatie en bekostiging van het beheer moeten we als vereniging nog afspraken maken.

Gemeenten blijven binnen de verenigingsdemocratie zelf beslissen of zij nieuwe onderwerpen via de GGU gezamenlijk willen organiseren. Lokaal wat lokaal kan en collectief wat moet, blijft ook de komende bestuursperiode ons uitgangpunt. De ALV kan standaarden verbindend verklaren voor alle gemeenten. Voor de overige gezamenlijke activiteiten binnen de GGU geldt dat individuele gemeenten ervoor kunnen kiezen of en hoe zij hieraan deelnemen.

Naast aandacht voor de continuïteit van voorzieningen, is een gezamenlijke visie op de doorontwikkeling van de GGU noodzakelijk. Zijn er nog andere onderwerpen waarvan de gezamenlijke aanpak kan leiden tot meer maatschappelijk voordeel en meer zekerheid in de uitvoering? Uitvoering door gemeenten is immers meer dan alleen bedrijfsvoering, informatievoorziening en generieke dienstverlening. Gezamenlijke uitvoering levert de gemeenten aantoonbaar veel op, maar vergt door groeiende beheerskosten en een mogelijk grotere reikwijdte aan activiteiten en initiatieven ook grotere gezamenlijke investeringen van gemeenten.

De Algemene Ledenvergadering heeft in juni 2019 ingestemd met de uitvoering van een brede verkenning naar de bijdrage die GGU in de toekomst kan leveren aan de aanpak van gemeentelijke uitvoeringsvraagstukken. In deze verkenning komt onder meer aan bod of er binnen de vereniging behoefte en draagvlak is voor verbreding van de activiteiten binnen de 'derde statutaire functie.' Daarnaast zal er aandacht zijn voor het belang van een gezamenlijke kennisinfrastructuur, adequate meerjarige financiering en het vinden van een oplossing voor het beheervraagstuk.

Aangehaalde rapporten en adviezen

Allers, M.A. (2019). *Leg de taak waar die hoort. Over de gebrekkige samenhang tussen taak en schaal in het openbaar bestuur.* Den Haag, VNG.

Berg, J.Th.J, van den (2019). *Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling.* Den Haag, VNG.

College van Rijksadviseurs (2018). *Panorama Nederland. Rijker, hechter, schoner.* CRA, Den Haag.

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie.* Den Haag, VNG.

Deetman, W.J. (2017). *De vierde dimensie - Kennis vergaren, kennis delen, agenderend zijn. Eindrapportage Evaluatie VNG Governance.* Den Haag/Amersfoort.

Derde VNG Denktank (2016). *Maatwerkdemocratie: naar een krachtiger trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie.* Den Haag, VNG.

During, R. (redactie) (2018). *Leefbaarheidsinitiatieven op het platteland. Analyse van eigenheid en eigenaarschap.* Wageningen, Wageningen University and Research/ P10-netwerk.

't Hart, P., S. Douglas & L. van der Torre (2018). *Werken aan publieke waarde. Leren van en voor gemeenten.* Den Haag, VNG.

Janssens, R. (2019). *Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk.* Den Haag, VNG.

Janssens, R. (2019). *Tijdig en doordacht. Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten.* Den Haag, VNG.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Staat van het bestuur 2018.* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Putters, K. (2019). *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving.* Amsterdam, Prometheus.

Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen.* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld.* Den Haag, ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid.* Den Haag, ROB.

Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken.* Den Haag.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tjeenk Willink, H. (2017). *Eindverslag informateur Tjeenk Willink.* Den Haag, Rijksoverheid

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep.* Amsterdam, Prometheus.

Vierde VNG Denktank (2018). Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. Den Haag, VNG.

VNG (2018). Om over na te denken. Bijdragen van Planbureaus en Adviesraden aan de discussie over de Meerjarenvisie. Den Haag, VNG.

Colofon

Gemeenten 2024 is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
Tekst: VNG
Fotografie: Beeldbank VNG **Ontwerp en realisatie:** Maters & Hermsen Communicatie
Druk: Puntgaaf Drukwerk

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

juni 2019