



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# Gemeenten op weg naar 2020

NAAR EEN VERENIGINGSSTRATEGIE VOOR DE VNG



De **2020**  
Gemeente

# Inhoudsopgave

<b>Wij zijn de gemeenten</b>	<b>3</b>
<b>1 Naar een Agenda 2020</b>	<b>4</b>
<b>2 Maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de gemeenten</b>	<b>5</b>
Demografie en migratie	5
Economie, van crisis naar een lerende economie	5
Energie, duurzaamheid en milieu	5
Informatisering	6
Netwerksamenleving	6
<b>3 Gemeentelijke antwoorden op maatschappelijke ontwikkelingen</b>	<b>7</b>
Terugtrekkende overheid	7
Kwaliteit van dienstverlening/transparante bedrijfsvoering	7
Andere rollen, andere werkwijzen	7
Een andere verhouding tot de inwoners	8
Organiseren, uitvoeren en besturen op de juiste schaal	8
Facilitering door het Rijk	9
Toekomstbestendig overheidswerkgeverschap	9
<b>4 Ondersteuning van de vereniging</b>	<b>11</b>

## Wij zijn de gemeenten

Om als lokale overheid zelfbewust en krachtig onze rol te vervullen, is een heldere visie nodig. Een visie op de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven waar de gemeenten in de periode naar het jaar 2020 mee te maken krijgen. Op de wijze waarop gemeenten daar adequaat op kunnen inspelen. En op wat we samen, als collectief binnen onze vereniging willen oppakken.

Als eerste overheid, dichtbij onze inwoners, zullen we ons moeten richten op een aantal maatschappelijke thema's die vragen om oplossingen. Dat doen we niet alleen, maar vooral samen. Samen met inwoners en andere partijen in en rond eigen dorp of stad. En samen met elkaar als gemeenten en ook samen met de rijksoverheid, de provincies en de waterschappen. Vanuit onze eigen kracht en vanuit een gelijkwaardige positie.

De kern van alle ontwikkelingen en dat alle activiteiten van betrokken inwoners, gemeenten, de VNG en hun partners verbindt, is (maatschappelijke) meerwaarde. Wij staan voor de complexe uitdaging om inwoners en organisaties weer actief te betrekken bij de publieke zaak, waarbij de rode draad het delen van (publieke) waarden, het faciliteren en stimuleren van initiatief van inwoners en het verbinden van netwerken is. Daarbij gaat het niet zozeer om productiecijfers en kostenbesparingen maar eerder om een goede leefomgeving, goed onderwijs, adequate zorg en hoogwaardige dienstverlening. Dit vraagt ook om een omslag in denken in de eigen organisaties.

Onze opgaven zijn groot en de uitwerking laat zich niet in een kort jaarprogramma of project vatten. Dat geeft ons aanleiding u voor te stellen een verenigingsagenda voor een wat langere termijn op te stellen: de Agenda 2020. Die agenda zal grote en kleinere thema's kunnen bevatten die belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de lokale en regionale bestuurlijke en uitvoeringspraktijk. De Agenda 2020 geeft richting aan de activiteiten van het VNG-bureau en aan de VNG gelieerde instellingen en aan onze inzet richting de volgende kabinetsformatie.

Een verenigingsagenda is een agenda van en voor de leden. Daarom leggen we nu niet een conceptagenda voor maar noemen we als opmaat voor discussie onderwerpen die belangrijk zijn bij het opstellen van die agenda. We stellen voor om de komende maanden, in de aanloop naar de ledenvergadering van 2015, met u als lid van de vereniging in gesprek te gaan over de definitieve invulling van de Agenda 2020.

De gemeenten zijn aan zet. En wij zijn de gemeenten. Om de belofte die impliciet en expliciet hierin verborgen zit waar te kunnen maken, is pro-activiteit, lef en vooral ook passie en compassie nodig.

# 1 Naar een Agenda 2020

Het opstellen van de agenda Gemeenten 2020 willen we samen met de leden doen. Wij stellen voor de periode tussen de BALV en de ALV in juni 2015 te gebruiken om die agenda op te stellen. Wij zullen daarvoor onder meer regionale bijeenkomsten beleggen. Ook gaan we natuurlijk in gesprek met andere relevante partijen. De uitkomsten van de discussie vormen de basis van de Agenda 2020 die de koers aangeeft en voor verbinding en samenhang zorgt. Samen met de strategische programma's die de komende maanden door de bestuurlijke VNG-commissies worden opgesteld, bepaalt de Agenda 2020 het werkprogramma van het VNG-bureau en de daaraan verbonden instellingen.

Bij de bijeenkomsten willen we antwoorden krijgen op de volgende vragen:

- a Welke trends en ontwikkelingen zijn van invloed op de rollen en taken van het lokaal bestuur?  
De komende jaren zullen een aantal grote ontwikkelingen en maatschappelijke trends van invloed zijn op de rollen en taken van het lokaal bestuur. Het gaat om zaken als horizontalisering en participatie, technologische, demografische en economische ontwikkelingen. Deze thema's staan beschreven in de discussienotitie. Zijn dit de belangrijkste trends?
- b Hoe gaan gemeenten daarmee om?  
We moeten antwoorden formuleren op die ontwikkelingen. Belangrijk lijken daarbij vormen van samenwerking (binnen de gemeente, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en inwoners en tussen gemeenten en maatschappelijke partners), verbetering van dienstverlening en antwoorden op bestuurskundige vraagstukken. Deelt u deze opvatting en wat zijn de belangrijkste elementen en instrumenten die we gezamenlijk moeten oppakken en uitwerken?
- c Wat is de rol van de vereniging hierbij?  
Het VNG-bureau bereidt zich voor op het leveren van meer praktische ondersteuning van gemeenten, inclusief professionalisering. Daarnaast spelen zaken als standaardisering van (werk)processen, monitoring, benchmarking en uitbreiding van het palet van collectieve voorzieningen. Wat verwacht u van de vereniging en hoe ziet u de toekomstige rol van de VNG?

Deze drie vragen zijn kort uitgewerkt in de volgende drie paragrafen van deze notitie.

## 2 Maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de gemeenten

Een aantal grotendeels autonome ontwikkelingen kleurt onze maatschappij en de opgaven waar de gemeenten de komende jaren mee te maken krijgen. Ze zijn moeilijk beïnvloedbaar, dominant aanwezig en vragen om antwoorden. In veel coalitieakkoorden van 2014 worden ze al benoemd. We noemen hier een aantal in het oog springende ontwikkelingen.

### Demografie en migratie

De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert; in leeftijdsopbouw, naar herkomst, en ook naar woonplaats. Vergrijzing brengt onder meer met zich mee dat de arbeidspopulatie daalt en de druk op de gezondheidszorg toeneemt. Ontgroening heeft op de korte termijn gevolgen voor het onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en op de iets langere termijn ook gevolgen voor de arbeidspopulatie.

Deze landelijke fenomenen worden extra gevoeld in die regio's waar ze samengaan met bevolkingsdaling. Een belangrijke oorzaak van die bevolkingsdaling is het wegtrekken van gezinnen en jongeren naar steden en regio's met grote economische activiteit. Prognoses laten zien dat grote delen van ons land er mee te maken zullen krijgen. De verschillen tussen de economisch sterke en zwakke regio's zullen hierdoor verder toenemen met gevolgen voor de leefbaarheid. Veel grensgemeenten zoeken nu samenwerking over de landsgrens. Ook de 'sterkere regio's' zullen de gevolgen van de verschuivingen gaan merken en die zijn niet altijd positief.

Naast de migratie binnen Nederland is er ook de migratie over de grenzen heen. Mensen komen om economische of humanitaire redenen naar Nederland. De gevolgen van deze immigratie zijn ook direct in gemeenten merkbaar.

### Economie, van crisis naar een lerende economie

Economische groei is niet meer vanzelfsprekend, dat heeft de crisis van de afgelopen vijf jaar aangetoond. Het is zelfs de vraag of de economische groeicijfers van vóór de crisis ooit nog zullen worden gehaald. Dit heeft consequenties voor zowel de directe welvaart van Nederland, als voor het economische draagvlak onder onze verzorgingsstaat.

De economie zal een groter adaptievermogen moeten tonen, aldus de WRR. Een 'lerende economie' waarin het onderwijs een cruciale rol vervult. De arbeidsmarkt wordt in toenemende mate een regionale aangelegenheid, waarbij de rol van steden en stedelijke agglomeraties bepalend is voor welvaart en groei. Die belangrijke rol van de steden heeft zijn weerslag op de niet verstedelijkte delen van ons land. In de regio's zoeken bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen elkaar op. Zij formuleren gemeenschappelijke ambities en stimuleren in dat netwerk de innovatie en economische ontwikkeling.

### Energie, duurzaamheid en milieu

Voor veel milieuproblemen is een succesvolle aanpak gevonden maar er blijven nog genoeg uitdagingen bestaan. Gemeenten moeten daarvoor veel werk verrichten, zoals al in het energieakkoord is onderkend. Duurzaamheid vraagt om gedragsverandering van mensen maar speelt ook een rol bij het fysieke beleid. Luchtkwaliteit en leefbaarheid, wateropvang, hergebruik van materialen, energiebespa-

ring en het gebruik van duurzame energie vormen in steeds meer gemeenten een belangrijk onderdeel van de beleidsagenda.

### **Informatisering**

De toenemende beschikbaarheid en uitwisseling van informatie raakt de overheid op verschillende manieren. ICT wordt al ingezet als strategisch middel om maatschappelijke doelen te realiseren en dienstverlening te optimaliseren. Op dat terrein is al veel in gang gezet, zoals de Agenda dienstverlening 2020 en Digitaal 2017. Overheidsinformatie moet betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Dat raakt in de kern de legitimatie van ons werk. Gemeenten moeten rekening houden met nationale, Europese en internationale regels voor beveiliging en privacy. Slordig omgaan met persoonlijke gegevens raakt direct aan de betrouwbaarheid van de overheid. De balans tussen die verschillende behoeften maakt de opgave niet primair technisch, maar ook politiek en bestuurlijk.

### **Netwerksamenleving**

De klassieke verticale opbouw van de samenleving waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, schuurt steeds vaker aan tegen de horizontale netwerksamenleving waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke wijze zijn georganiseerd. Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar, individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin. Dat vraagt om een antwoord en een andere houding van de overheid.

De overheid heeft niet meer het monopolie op de publieke zaak, inwoners nemen het heft zelf vaker in handen, individueel of met elkaar, in kleine sociale verbanden en in grote digitale fora. We zien het ontstaan van zorgcoöperaties, wetsartikelen over “the right to challenge”, “het recht een eigen zorgplan te maken” en transformatie van traditionele voorzieningen naar algemene voorzieningen. Hoe gaat de overheid in die ontwikkeling mee?

## 3 Gemeentelijke antwoorden op maatschappelijke ontwikkelingen

Rollen en taakopvattingen mogen veranderen, van de gemeente wordt hoe dan ook meerwaarde verwacht. De vraag naar meerwaarde wordt sterker maar moeilijker te realiseren. De lat gaat omhoog, de terreinen waarop de gemeente kan presteren breiden zich uit. Het beschikbare instrumentarium is echter beperkt.

### Terugtrekkende overheid

Met de invoering van de Jeugdwet, de nieuwe WMO en de Participatiewet krijgen gemeenten er vanaf 2015 een groot aantal taken bij. Kenmerkend bij deze decentralisaties is dat het vooral gaat om taken ter ondersteuning van kwetsbare inwoners. Die intensivering van ondersteuning loopt gelijk op met een terugtrekkende beweging. De gedachte wint terrein dat de overheid niet altijd en in alle gevallen volledige hulp en ondersteuning hoeft te bieden.

De mate waarin de overheid zich terug moet en kan trekken, zal onderwerp zijn en blijven van het politieke debat, landelijk én lokaal. De uitkomsten kunnen leiden tot aanzienlijke verschillen in verzorgingsniveau op lokale schaal. De verschuiving naar een participatiesamenleving én de decentralisaties gaan ook nog gepaard met grote bezuinigingen. Inwoners gaan zelf een steviger rol spelen bij zaken in hun leefomgeving, hetzij door zelf taken op te pakken en initiatieven te nemen, hetzij door mee te beslissen.

### Kwaliteit van dienstverlening/transparante bedrijfsvoering

Inwoners verwachten van hun lokale overheid een kwalitatief goede, snelle en betrouwbare dienstverlening, zoveel mogelijk gebruikmakend van elektronische dienstverlening en eenmalige gegevensuitvraag. Deze dienstverlening past in het kader van wat de Raad voor het Openbaar Bestuur in een recent advies 'passend contact tussen overheid en burger' heeft genoemd.

Dit vergt van de hele gemeentelijke organisatie een andere manier van werken en denken. Naast rechtvaardigheid van besluiten gaat het daarbij ook om (door de burger ervaren) procedurele rechtvaardigheid. Integriteit speelt daarbij steeds een belangrijke rol, in wat gemeenten doen en in hoe zij dat doen.

### Andere rollen, andere werkwijzen

De roep van gemeenten om voldoende middelen, ruimte en vertrouwen is niet van gisteren. Maar de aanwezigheid van die belangrijke ingrediënten alleen zorgen niet automatisch voor de noodzakelijke veranderingen om meerwaarde te kunnen blijven leveren. Ook de rol en de werkwijze van de overheid moeten daarvoor veranderen.

Op hoofdlijnen worden van de gemeente in 2020 drie rollen verwacht:

- de traditionele rol (toezicht, handhaving, dienstverlening);
- de ondersteunende rol (sociaal domein en het terrein van sport, welzijn, cultuur etc.);
- de samenwerkingsrol (ondersteuning maatschappelijk initiatief, medevormgever van beleid).

De twee laatst genoemde rollen zijn (relatief) nieuw en moeten verder worden ontwikkeld. Ze geven

niet alleen een nieuwe dimensie aan het begrip besturen, maar hebben ook aanzienlijke consequenties voor de gemeentelijke organisatie. Bij de ondersteunende rol gaat het niet alleen om het ter beschikking stellen van gevraagde voorzieningen, maar om het leveren van maatwerk. De samenwerkingsrol gaat niet uit van machtsprincipes, maar van het leveren van toegevoegde waarde. Die waarde zal in de toekomst niet alleen maar door de overheid worden geleverd; maatschappelijke instituties, bedrijfsleven en (verbanden van) inwoners dragen hun steentje bij. Daardoor veranderen de lokale verhoudingen. Afhankelijk van het maatschappelijke thema zullen gelegenheidsverbanden worden gevormd waarin de overheid een van de deelnemers is. Of soms zelfs afwezig is. Die verbanden wisselen, al naar gelang de opgave. De traditionele overheidsorganisatie is daarvoor niet goed ingericht. Het duurzaam leveren van toegevoegde waarde vraagt dus een fundamentele verandering van houding en werkwijze.

Het lokale bestuur moet voor zichzelf de juiste positie en rol weten te vinden als overheid die de inwoners centraal stelt, weet wat er in de samenleving leeft en dat vertaalt naar passend beleid. Daarbij zal minder vanuit verordeningen en regels kunnen worden gehandeld en zal het meer gaan om maatwerk en individuele oplossingen. Hoewel regels altijd nodig blijven, zijn ze niet meer uitgangspunt maar sluitstuk. Deze kanteling zal veel vragen van colleges, raadsleden en ambtenaren: macht of gezag, voorlichting of communicatie, 'zorgen voor' of 'zorgen dat'.

Maar tegelijk is en blijft de overheid ook de partij die toeziet en handhaaft, die vergunningen verstrekt of weigert. Dat is en blijft een kerntaak van gemeenten waarbij geen ruimte is voor burgerparticipatie. Er kan dan geen sprake zijn van horizontale verhoudingen tussen bestuur en inwoners. Het zal lastig zijn om die verschillende rollen tegelijk en overtuigend te spelen binnen één bestuur en één uitvoeringsapparaat. Maar we zullen dat wel moeten leren.

### **Een andere verhouding tot de inwoners**

Als de gemeente meer taken heeft, krijgen meer inwoners te maken met de lokale overheid. Of ze nu afhankelijk zijn van jeugdzorg of voorzieningen of zelf activiteiten ondernemen die nu nog door de gemeente worden gedaan, ze zullen de lokale overheid vaker tegen het lijf lopen. Niet alleen in het gemeentehuis, maar juist ook daarbuiten, als de gemeente naar hen toekomt in plaats van andersom. Of digitaal, via interactieve media waarmee de gemeente kan toetsen wat er leeft en inwoners meer kan betrekken bij het beleid.

Maar zal meer contact automatisch leiden tot betrokkenheid van meer inwoners bij hun gemeente? Tot meer vertrouwen in het lokaal bestuur? Tot een hogere opkomst bij lokale verkiezingen? Tot de bereidheid een kinderboerderij over te nemen en buurtbewoners te helpen? Ontstaat de 'doe-democratie' dan vanzelf? De voorbeelden die we nu al kennen, laten zien dat het succes afhankelijk is van de sociale structuur van een dorp, buurt of wijk, de bereidheid van maatschappelijke instituties en betrokken inwoners én de rol die de gemeente zelf speelt. De gemeente moet in staat zijn toegevoegde waarde te leveren aan het maatschappelijk initiatief.

### **Organiseren, uitvoeren en besturen op de juiste schaal**

In de afgelopen jaren zijn tal van interventies en experimenten uitgevoerd binnen en tussen gemeenten om op diverse schalen actief te zijn. Op grote schaal wordt door gemeenten onderling in de regio samengewerkt. De naderende decentralisaties hebben daaraan nog een flinke impuls gegeven. De komende jaren zal blijken of deze samenwerkingsvormen het gewenste resultaat opleveren. Voor een aantal taken zijn die resultaten al zonneklaar, zoals bij het samenvoegen van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie of het gezamenlijk uitvoeren van toezicht, handhaving en dienstverlening. Voor de nieuwe taken is dat onduidelijk. Veel bestuurders zullen een lokaal stempel willen drukken op het



voorzieningsniveau in het sociale domein. De komende jaren moet blijken in hoeverre dat verenigbaar is met uitvoering op een regionale schaal.

Voor alle gemeenten en regio's is het belangrijk goed zicht te hebben op het functioneren van de eigen regionale werkverbanden én die in de rest van het land. En daarvan te leren. Het is belangrijk om de voortgang te volgen en de opgedane ervaringen met elkaar te delen. We zijn het aan onszelf en aan onze inwoners verplicht om steeds te blijven evalueren of de organisatievorm die we zelf hebben gekozen tot het best mogelijke resultaat leidt voor onze inwoners.

Het ligt in de rede om nu ook verder te spreken over de mogelijkheden en wenselijkheid van meer differentiatie in de uitvoering van taken tussen gemeenten. Het is geen nieuwe praktijk en wordt bijvoorbeeld al toegepast bij de maatschappelijke opvang en uitvoering van toezicht en handhaving. De vraag is of een dergelijke manier van uitvoeren ook op andere beleidsvelden tot resultaten zal leiden en of een aanpak op regionale, bovenregionale of zelfs landelijke schaal tot meer effectiviteit en efficiency kan leiden. Belangrijk daarbij is een goede werkwijze te vinden voor de soms ervaren leemte in de democratische besluitvorming.

Als deze systematiek langs de lijnen van inhoud en resultaat wordt gevolgd, kan ook gesproken worden over de juiste bestuurlijke schaal. Die discussie hoort niet vanuit het rijk te worden aangewakkerd of gestuurd, maar is een zaak van regio's, individuele gemeenten en hun inwoners. Zij moet vanuit de inhoud komen, niet vanuit opgelegde technocratische en theoretische modellen van bovenaf.

### **Facilitering door het Rijk**

De veranderingen gaan niet van vandaag op morgen. Ruimte en vertrouwen van het Rijk zijn en blijven noodzakelijk. Horizontale verantwoording en benchmarks moeten uitgangspunt zijn, eerder dan verticaal toezicht. Bij het lokaal beleggen van verantwoordelijkheden en het mogelijk maken van lokale verschillen, past een lokale verantwoording daarover van het college aan de gemeenteraad en van de gemeente aan de gemeenschap. Daarbij kunnen alternatieve vormen van verantwoording behulpzaam zijn, zoals storytelling en outcome in plaats van steeds gedetailleerdere kwantitatieve gegevens. En passant kan dit leiden tot de vermindering van de administratieve lastendruk die ons al langer voor ogen staat.

Gemeenten kunnen taken alleen voor hun rekening nemen als daar genoeg middelen voor zijn. Als je de mogelijkheid krijgt om het verschil te maken, moet je ook lokaal kunnen bepalen wat dat mag kosten. In het huidige stelsel wordt met die mogelijkheid echter onvoldoende rekening gehouden omdat het Rijk gemeenten nauwelijks de mogelijkheid geeft te sturen op het niveau van inkomsten. Zeker nu het takenpakket van de gemeenten veel groter wordt en de omvang van de gemeentelijke begrotingen navenant groeit, dient ook goed gekeken te worden naar een verruiming van het lokale belastinggebied.

### **Toekomstbestendig overheidswerkgeverschap**

Welk type ambtenaar hebben de gemeenten in de toekomst nodig? Aan welke kernwaarden moet een ambtenaar voldoen om zijn of haar werkzaamheden optimaal te kunnen vervullen? Welk type leiderschap is binnen een gemeentelijke organisatie in deze veranderende werkomgeving nodig? Deze kernvragen gelden als vertrekpunt voor een modern werkgeverschap van de gemeenten. Daaraan gekoppeld zijn vragen rond de modernisering van arbeidsvoorwaarden en de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor een loopbaan van werkgever naar werknemer. Dit in het licht van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de opkomst van nieuwe arbeidsrelaties en de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar.

Gemeenten worden in hun personeelsbeleid meer en meer 'gewone' werkgevers. De bedrijfsmatige voordelen daarvan zijn duidelijk, maar er komen er ook schaduwkanten van deze veranderingen in zicht. Dat gaat niet alleen om de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever maar ook om bezorgdheid of lokale overheden de nieuwe taken en rollen goed kunnen uitvoeren. We weten al welke competenties de nieuwe ambtenaar bezit en hoe hij de nieuwe gemeentelijke rollen kan vormgeven. Maar hoe kunnen we meer van die soort vinden en aan ons binden? Hoe gaat de nieuwe overheidsorganisatie er uit zien?

In het verlengde daarvan zouden we ons ook de vraag moeten stellen of de uitbesteding van werk en werkgeverschap op alle terreinen ook het bedoelde resultaat opleveren, zeker nu de beweging op gang komt naar een zwaardere rol van de lokale overheid.

## 4 Ondersteuning van de vereniging

De taken van het lokale bestuur worden zwaarder. De lokale uitvoeringskracht zal daarmee gelijke tred moeten houden, niet alleen voor de gedecentraliseerde taken maar ook voor de ontwikkelingen op het gebied van e-overheid, burgerparticipatie en dergelijke. Dat gaat ook het nodige betekenen voor de wijze waarop het VNG-bureau en de daaraan verbonden instellingen als KING, het Congres- en studiecentrum en de VNG-academie (de zogeheten VNG-familie) werken. De ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering moet daarbij een prominente rol krijgen, evenals de uitbouw van het opleidingsaanbod voor bestuurders en ambtenaren.

Een andere belangrijke taak ligt bij de ontwikkeling en het beheer van standaarden en het organiseren van collectieve voorzieningen. Hiermee kan een grote slag worden gemaakt bij het vereenvoudigen en effectiever maken van taken die veel beslag leggen op de ambtelijke capaciteit van gemeenten. Ten slotte zal de VNG natuurlijk sterk blijven inzetten op belangenbehartiging op landelijk en Europees niveau.

Onze inzet is erop gericht de taken in een hechtere samenwerking tussen de verschillende leden van de VNG-familie uit te voeren. De eerste stappen daartoe hebben we vanaf begin dit jaar al gezet met de introductie van het project 'VNG-breed'.

