



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

DE GEMEENTE 2020

# Verenigingsstrategie en collectieve agenda





*De Gemeente 2020*  
Verenigingsstrategie en collectieve agenda





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Een krachtige lokale overheid</b>	<b>7</b>
<b>De Gemeente 2020</b>	<b>13</b>
<b>Verenigingsagenda 2016</b>	<b>37</b>
<b>Het VNG-bureau</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage: Samenvatting van de adviezen van Bovens en Van Aartsen</b>	<b>45</b>

**De Gemeente 2020**



## Voorwoord

In november 2014 stelden we: 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. We stelden u voor om een verenigingsagenda voor de langere termijn op te stellen. Een voorstel dat door u breed gedragen werd tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering op 17 november 2014.

In samenwerking met de provinciale afdelingen zijn begin dit jaar door het hele land gesprekken gevoerd met burgemeesters, wethouders, griffiers, raadsleden en secretarissen. Daarbij stonden drie vragen centraal:

- Wat moet er veranderen om de aansluiting tussen samenleving en het lokale bestuur te vinden en te behouden?
- Wat kunnen wij als gemeenten zelf en welke randvoorwaarden zijn daarbij nodig c.q. wenselijk?
- Wat zijn lokale of regionale vraagstukken en wat willen we als gemeenten de komende jaren gezamenlijk oppakken?

De bijeenkomsten hadden geen vaste agenda. Elke regio heeft vooraf de onderwerpen aangedragen die in de desbetreffende regio door deelnemers belangrijk werden geacht. En al verschilden soms de onderwerpen en verliepen discussies overal anders, het waren stuk voor stuk boeiende bijeenkomsten. Wat duidelijk naar voren is gekomen is dat het enthousiasme en de drang om veranderingen in gang te zetten overal in het land zeer groot is. En dat grote eensgezindheid heerst over de belangrijkste opgave waarvoor gemeenten staan.

Dé opgave van gemeenten voor de komende periode is het versterken en vitaliseren van de lokale democratie. We willen een krachtige lokale overheid zijn. Dat vraagt van gemeenten om het op veel vlakken anders te doen, om een antwoord te geven op nieuwe vraagstukken en een nieuwe balans te vinden in de verhouding tussen overheid en de sterk veranderende samenleving.

Met de inwoner centraal, een krachtige visie op de nieuwe rol van de gemeente en een excellente uitvoering winnen we vertrouwen. En vertrouwen is de basis voor een versterkte lokale democratie.

De verenigingsstrategie 2020 richt zich dan ook op deze ambitie. Om lokaal een sterke overheid te kunnen zijn, zullen we op diverse terreinen als gemeenten gezamenlijk moeten optreden. Van visievorming, innovatie en experimenteerruimte, tot gemeenschappelijke infrastructuur en collectieve inkoop. Van verdergaande samenwerking op diverse schalen tot het onderling differentiëren van taken. Van het organiseren van de correcte sturingsinformatie en eigen monitor- en verantwoordingssystemen tot aan nieuwe vormen van financiering van gemeenten. Onze ambitie is daarbij om vanuit eigen kracht te opereren; als eerste overheid mogen inwoners dat ook van ons verwachten. Dat dit ook moet leiden tot andere verhoudingen met onder meer het rijk spreekt daarbij vanzelf.

In deze publicatie De Gemeente 2020 staat beschreven wat wij als VNG in collectief verband willen oppakken. De basis hiervoor wordt gevormd door wat in bijeenkomsten naar voren is gebracht als belangrijkste ontwikkelingen en vraagstukken waarvoor gemeenten zich gesteld zien. De verenigingsstrategie zal de komende maanden worden verbonden aan concrete activiteiten. Daarbij hanteren we opnieuw de aanpak die bij het opstellen van deze verenigingsstrategie 2020 is gebruikt: op basis van dialoog met elkaar. Voor de uitvoering van alle plannen leggen we jaarlijks aan de leden een activiteitenagenda voor en rapporteren we over de voortgang en de resultaten. Daarmee blijven we met elkaar in het goede gesprek over de dingen die ertoe doen.

We willen het samen blijven doen, want samen zijn wij de gemeenten. En samen zijn wij in 2020 die krachtige lokale overheid die we willen zijn.

*Het bestuur van de VNG*



## Een krachtige lokale overheid

Uit de bijeenkomsten komt één rode draad helder naar voren: de behoefte - zo niet noodzaak - om de lokale democratie te versterken en te vitaliseren. Als dé ambitie voor de vereniging en daarmee bepalend voor de verenigingsstrategie en de agenda 2020, is dan ook geformuleerd:

Het zijn van een krachtige lokale overheid, door het versterken en vitaliseren van de lokale democratie.



De thema's die tijdens de bijeenkomsten zijn besproken en in het volgende hoofdstuk worden beschreven, kunnen worden ingedeeld naar enkele hoofdthema's.

### **Een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen**

Horizontalisering, netwerksamenleving, informatiesamenleving, vloeibare samenleving... het zijn enkele van vele definities die aangeven dat de samenleving echt fundamenteel is veranderd. Met vanzelfsprekend consequenties voor de relatie overheid en samenleving, en daarmee de invulling van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Denk daarbij aan omgaan met en stimuleren van maatschappelijke initiatieven, nieuwe vormen van participatie, een goede invulling van de rol van de gemeenteraad etc.

### **Een nieuwe rol van de gemeente: innovatie, het anders doen en nieuwe taken en rollen**

Door ontwikkelingen in de samenleving, met steeds meer initiatief vanuit deze, worden thema's meer lokaal en regionaal vormgegeven. Denk daarbij aan thema's als energie en economische ontwikkeling. De koers wordt bepaald door steeds weer wisselende coalities van inwoners, ondernemers, organisaties en partijen. De gemeente is daarbij de spil tussen deze partijen. Dit vraagt om een andere werkwijze. Meer samen, meer op basis van vraag en met eigen verantwoordelijkheid van inwoners.

---

*Een burgemeester uit Flevoland: 'Wij moeten het doen.*

*En ik vind dat wij het beter moeten doen dan het bedrijfsleven. Onze burgers verdienen het.'*

---

niseren van een gemeenschappelijke infrastructuur en bouwstenen voor de back office voor onder meer dienstverlening. Het borgen van de lokale democratie is daarbij het uitgangspunt.

---

*Een raadslid in De Ronde Venen: 'Na de crisis is niets meer wat het was. Oude mechanismen falen, het is tijd voor een nieuw ontwerp. Ik beschouw het als een verandering van tijdperk, waarbij we alle rollen opnieuw moeten uitvinden. Dat geldt ook voor de rol van gemeenten en de lokale democratie. Die zoektocht naar nieuwe verhoudingen is goed. We moeten niet zoeken naar antwoorden, maar naar stappen voorwaarts.'*

---

### **Een optimale samenwerkingsvorm**

Bij al deze nieuwe vraagstukken staat de vraag centraal: wie kan dat het beste doen? Het leidt tot een ander beeld van bestuurlijk Nederland, tot diverse samenwerkingsvormen op meerdere schaalniveaus en tot de vraag of taakdifferentiatie een oplossing voor vragen kan zijn. Het leidt ook tot het met elkaar orga-

## De juiste randvoorwaarden

Dat het nodig is om als lokaal bestuur met deze complexe vraagstukken te kunnen beschikken over meer financiële ruimte moge evident zijn. Dat vraagt om een vernieuwing van de financiering van gemeenten. En ook een heldere onafhankelijke positionering als autonome bestuurslaag hoort daarbij: geen belemmerende wet- en regelgeving meer vanuit het rijk, maar het als overheid samendoen, ten behoeve van onze inwoners.

In het volgende hoofdstuk vindt u een beschrijving van de thema's die zijn besproken tijdens de regionale bijeenkomsten. De komende maanden zullen aan deze thema's concrete activiteiten worden verbonden voor 2016: de verenigingsagenda.

De ambitie is helder. De weg ernaar toe is aan ons als gemeenten.

### **De wethouder [2015]**

*Het valt tegenwoordig niet mee als bestuurder. Je hebt niet alleen met complexe zaken te maken maar wordt bij je werk ook begeleid door een stroom van feedback via de sociale media. Gevraagd maar vaker ook ongevraagd. Door mensen die je niet kent maar wel vinden dat jij hen moet kennen. En moet doen wat zij willen.*

*Ik denk wel eens terug aan de tijd dat ik mijn dienstplicht vervulde, aan de sergeant die overal tussenin zat. Als wethouder zit je in een zelfde positie. Je bent aan je klus begonnen omdat je iets wilde doen voor de samenleving. Maar gaandeweg ben je erachter gekomen dat veel van je werk rechtstreeks uit Haagse kokers komt, voorzien van strikte voorschriften, onvoldoende geld en weinig draagvlak bij de lokale bevolking. Terwijl je gekozen bent door die lokale samenleving in de stad waar je bent geboren, ben je voor een flink deel uitvoerder van rijksbeleid. Ik wring me in duizend bochten om het zo goed mogelijk aan mezelf en de inwoners te verkopen maar veel waardering levert dat niet op. Behalve de feedback van Twitter natuurlijk.*

### **De wethouder [2020]**

*Veel kan veranderen in vijf jaar, maar feedback via Twitter is er nog steeds. Onze positie tegenover Den Haag is verschoven, we zijn nu niet langer uitvoeringsorgaan van Den Haag, maar een gelijkwaardige gesprekspartner. Bottom-up redeneren, de lokale werkelijkheid naar Den Haag brengen, dat is wat we nu doen. Om zo samen de agenda te bepalen. Als wethouder ben ik zoekend naar hoe dat moet en wat mijn rol nu precies inhoudt. Ik stem veel af met wethouders van andere gemeenten, vooral van gemeenten in de regio. Want meer dan driehonderd lokale werkelijkheden naar Den Haag brengen vergt een gezamenlijke visie, ambitie en strategie. We brengen die lokale werkelijkheid naar Den Haag, maar dan moet je ook weten wat zich in die lokale werkelijkheid afspeelt. De inwoner dwingt ons, terecht, de straat op te gaan en te luisteren. Naar wat er speelt. Online en offline. Het is een schat aan informatie, waarbij ik – meer dan pakweg vijf jaar geleden – nu ook dat online platform durf te gebruiken. Leren luisteren en durven vragen. Steeds meer taken komen op ons bordje te liggen. Als het logisch is dat lokale overheid taken uitvoert, dan moeten ze ook naar gemeenten is mijn visie. Onze gemeente is daar klaar voor. Mijn grootste uitdaging? Verbinden, blijven luisteren en niet zelf met alle antwoorden willen komen.*

### Een inwoner [2015]

*Ik heb een mooie en behoorlijk goed betaalde baan in de dienstverlenende sector. Ondanks de drukte met werk en gezin help ik mijn burens, sta ik op zaterdag te vlaggen op het sportveld en zit ik in een paar raden van toezicht. Dat soort dingen. Leuk om te doen en ik voel me er goed bij. De buurt waar ik woon gaat me aan het hart. Ik ben samen met een aantal buurtbewoners op het gemeentehuis gaan praten over dingen die wij wel willen doen. In het beheer van het wijkcentrum bijvoorbeeld en onderhoud van groen. Kort gezegd kwam het er op neer dat niets kon want het beleid voor de buurt was al vastgesteld. Maar de vrijwilligerscentrale kon vast nog wel wat goede krachten gebruiken. Ik heb daar toen even over getwitterd en werd de dag erop door de wethouder uitgenodigd. Die blij was dat wij wat wilden doen maar hij was aan handen en voeten gebonden en bovendien liet het bestemmingsplan en de verordening niet toe dat... Met een hijgende raad in de nek kon hij toch niet... Enfin, ik ben er wel klaar mee. Ik voel weer een tweet opkomen!*

### Een inwoner [2020]

*Wat is er een hoop gebeurd in de afgelopen vijf jaar. Gelukkig zijn er een paar constanten: ik heb nog dezelfde – minstens even leuke – baan en vlaggen op zaterdag doe ik ook nog steeds. Ik ben iets minder actief in allerlei raden, mijn focus is verschoven naar activiteiten in de wijk.*

*We hebben drie jaar geleden een wijkbudget gekregen. Eerst was het ontwikkelen van het wijkplan een pittige klus. Het was zoeken naar hoe je keuzes maakt als wijk, hoe betrek je iedereen die betrokken wil zijn en bovenal hoe maak je uiteindelijk keuzes. 't Zijn toch heel wat belangen die dan samenkomen. De raad is van begin af aan meegenomen en heeft de kaders bepaald: focus op groenvoorziening, een grote groep buurtgenoten betrekken en elk half jaar de raad informeren. Het park is opnieuw aangelegd en onze wijk is nog hechter geworden. Ik breng mijn tijd nog steeds in dezelfde wijk door, maar nu vaker buiten de muren van mijn eigen huis. Heerlijk!*





### **Een raadslid [2015]**

*Vorig jaar is mijn derde periode als raadslid ingegaan. Ik heb nooit de ambitie gehad om wethouder te worden, maar ik hou van mijn dorp en wil graag wat voor de samenleving doen. Al kost het wel veel tijd. Het is nu weer wat rustiger geworden maar vorig jaar kon ik met mijn raadswerk gemakkelijk drie dagen in de week vullen, omdat mijn fractie echt werk wilde maken van de decentralisaties sociaal domein. Over het resultaat daarvan ben ik niet echt tevreden: het college heeft besloten bijna alles weg te zetten naar een samenwerkingsverband. Terwijl we zulke goede plannen hadden waarmee we mensen echt konden helpen. Vooral jammer vind ik dat ik geen goed antwoord meer heb als mensen mij aanspreken op wat mijn partij nu echt voor ze doet. Ik vraag me sowieso wel af wat er nog voor de raad overblijft nu het college vooral samen met inwoners het beleid wil maken en budget wil overhevelen naar buurtinitiatieven. Als je niet meer over het budget gaat en je niet meer met het beleid mag bemoeien, wat is dan je positie als raadslid nog? Wie vertegenwoordig ik eigenlijk nog?*



### **Een raadslid [2020]**

*Een paar jaar terug zijn we als raad in een soort identiteitscrisis beland. Als raad werden we steeds meer buitenspel gezet. Er waren allerlei initiatieven van inwoners en ambtenaren steunden die initiatieven, maar betrokken ons vervolgens niet in dat proces. Uiteindelijk zijn we met B&W, ambtenaren en inwoners in gesprek gegaan. Wie heeft nu welke rol en hoe kunnen we elkaar versterken? We bepalen nu als raad veel meer de kaders. Hierdoor hebben we meer grip, ook op de samenwerkingsverbanden. Het is nu duidelijk welke beslissingen in de raad moeten worden besproken. We blijven controleren, dat is ook onze rol. Maar we zijn niet meer de boeman die 'altijd moeilijk doet'. Ik ben gemiddeld twee dagen per week aan de slag, maar de focus ligt niet meer op het doorspitten van gemeenschappelijke regelingen. Eindelijk heb ik weer tijd om te gaan luisteren naar de verhalen van de mensen die ik vertegenwoordig. En ik kan antwoorden op de vraag wat mijn partij voor ze doet. Ik vind het wel spannend eigenlijk, al die veranderingen. Zeker nu duidelijk wordt dat er nog meer taken bij gemeenten komen te liggen.*



## De Gemeente 2020

Openbaar bestuur draait om het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Vanuit die overtuiging zijn we op zoek gegaan naar de kansen die betrokkenen bij het openbaar bestuur zien om die meerwaarde te kunnen blijven leveren. Om meer van waarde te zijn voor de samenleving. Om ons werk en onze werkwijze zodanig in te richten dat het ten dienste staat van de maatschappij, van de inwoners van onze dorpen en steden. En daarmee staan we voor de complexe opgave om inwoners en organisaties actief te betrekken bij de publieke zaak, een evenwicht te vinden in de verschillende rollen die we als overheid moeten spelen, netwerken te verbinden, te zorgen voor een goede leefomgeving, goed onderwijs, adequate zorg en hoogwaardige dienstverlening.

De opgaven zijn niet nieuw, thema's die in 'de Gemeente 2020' aan de orde komen zijn binnen de vereniging vaker onderwerp van gesprek geweest. Wel wordt de urgentie sterker gevoeld dan ooit. Het afgelopen decennium ging het debat vooral over de inrichting van het openbaar bestuur met een eenvoudige vraagstelling: moeten we bestuurlijk opschalen of bestuurlijk samenwerken? Het ging vooral over structuur, minder vaak keken we om ons heen hoe de samenleving om ons heen veranderde en wat die veranderende maatschappij van de overheid vraagt.

Opvallend is dat in een aantal van de adviezen die op verzoek van de VNG over bestuur en maatschappij zijn uitgebracht wel degelijk aandacht aan die vraag uit de samenleving is besteed en dat daarover zeer zinvolle aanbevelingen zijn gedaan. Veel van de suggesties zijn nog steeds zeer actueel.

Nu de formele verantwoordelijkheid voor een groot deel van het sociaal domein aan de 393 gemeenten is overgedragen en de invoering soepel is verlopen, ontstaat niet alleen ruimte maar ook noodzaak om de koers van de vereniging opnieuw te bepalen. Nu we in steeds meer opzichten eerste overheid zijn, willen we ons ook zelfbewuster en minder afhankelijk van rijk en Kamer gaan opstellen. Dat we niet meer

*Het leveren van maatschappelijke meerwaarde is de kern van het openbaar bestuur. Onze nieuwe samenleving vraagt om een nieuw evenwicht in rollen en verhoudingen. Goed lokaal bestuur kan niet zonder een eigen gemeentelijke agenda. Als eerste overheid willen we daarom minder afhankelijkheid van het Rijk.*

afwachten wat er in Den Haag wordt bedacht maar onze eigen agenda opstellen, waarbij het rijk niet sturend maar faciliterend moet zijn. Een aantal bijna vergeten adviezen uit de bovengenoemde rapporten krijgt daarbij opnieuw actualiteitswaarde.

## Eerdere adviezen

In de afgelopen jaren zijn op verzoek van de VNG diverse adviezen uitgebracht over de toekomst van het openbaar bestuur in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij springen de rapporten van de commissies Bovens en Van Aartsen het meest in het oog. Hoewel het eerste rapport uit die reeks al uit 2006 stamt, zijn veel begrippen uit de rapporten nog steeds actueel en bieden ze ook voor de komende periode nog perspectief. Kernbegrippen waren onder meer: gemeente als eerste overheid, versterking bestuurskracht, meer autonomie voor gemeenten, verbeteren dienstverlening, relatie burger en bestuur, differentiatie, horizontalisering en bestuurlijke opschaling.<sup>1</sup>

*De adviezen van Bovens en Van Aartsen staan op gespannen voet met elkaar maar zijn nog steeds actueel.*

De kernboodschap van de commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), beter bekend als de commissie Bovens, was dat gemeenten meer vrijheid moeten krijgen om zelf keuzes te kunnen maken. Haar rapport 'Wil tot Verschil, gemeenten in 2015' is een krachtig pleidooi voor ruimte voor lokale democratie. De lokale samenleving moet samen met het gemeentebestuur tot maatwerk kunnen komen, het begrip horizontalisering wordt geïntroduceerd. Het 'recht op ongelijkheid' moet in de grondwet worden verankerd. Daarbij hoort ook de mogelijkheid om in bestuur en werkwijze te kunnen differentiëren, en zo 'het verschil te maken'.

Een jaar later introduceert de commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie Van Aartsen) het begrip eerste overheid. Vervolgens keert de commissie zich radicaal tegen de voorstellen van Bovens waar het gaat om differentiatie in het lokaal bestuur. Differentiatie leidt volgens Van Aartsen namelijk tot ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en belemmering van de democratische controle. De commissie pleit vervolgens voor bestuurlijke opschaling en afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

## Uitwerking van de adviezen

De grote verschillen van opvatting tussen de commissie Bovens en Van Aartsen hebben binnen en buiten de vereniging veel discussie opgeleverd. Het debat beleefde een hoogtepunt toen het VNG-bestuur aan de leden het voorstel Thorbecke 2.0 voorlegde. Een van de scenario's was een bestuurlijke opschaling van de gemeenten,

---

<sup>1</sup> Een samenvatting van de rapporten van Bovens en Van Aartsen is als bijlage bijgevoegd.



*De opschalingsdiscussie leidt tot grote verdeeldheid binnen de vereniging.*

*De koers wordt verlegd naar intergemeentelijke samenwerking maar de discussie is niet voorbij.*

*Gemeenten vinden weliswaar unaniem: de inmenging van andere overheden in schaaldiscussie moet stoppen, de afwegingen daarover vinden plaats op lokaal/regionaal niveau.*

in de media ook wel het 40 gemeentenplan genoemd. Daardoor polariseerde het debat enorm. Het voorstel over de bestuurlijke schaal vormde een splijtzwam binnen de vereniging. Na consultatie van de leden is de koers verlegd: vanaf dat moment heeft de VNG vooral ingezet op het ondersteunen en faciliteren van gemeenten bij regionale samenwerking. En heeft zich op het standpunt gesteld dat discussies over opschaling en samenwerking op lokaal/regionaal niveau thuishoren. En nergens anders.

Buiten de vereniging ging de opschalingsdiscussie gewoon door, flink aangewakkerd toen een nieuw punt op de agenda verscheen: de decentralisaties in het sociale domein. Het zittende kabinet deed een voorzet

om op te schalen naar gemeenten met minstens 100.000 inwoners. Dat plan is nu officieel van tafel maar duikt ook steeds weer op. Om de nieuwe taken in het sociaal domein goed uit te kunnen voeren, zijn vervolgens door het hele land nieuwe regionale samenwerkingsverbanden tot stand gekomen. Die constructies roepen ook weer nieuwe vragen op.

Als één ding duidelijk werd in de bijeenkomsten die we landelijk hebben gehouden, is het wel dat de onderwerpen die in de rapporten zijn behandeld nog steeds zeer actueel zijn. Sterker nog, de grotere rol die gemeenten door hun verantwoordelijkheid op sociaal vlak zijn gaan spelen in de leefwereld van hun inwoners, versterkt de noodzaak er flink werk van te gaan maken. Over bestuurlijke opschaling waren de meningen volstrekt duidelijk: er is geen enkel bezwaar om bestuurlijk op te schalen als daarover op lokaal niveau overeenstemming bestaat. Maar even duidelijk is dat inmenging van andere overheden daarbij niet langer wordt getolereerd: de afweging hoort op lokaal niveau thuis.

Juist in het openbaar bestuur is menselijke maat een belangrijke factor. Meer dan vroeger zoeken bestuurders naar oplossingen om bestuur en samenleving dichter bij elkaar te brengen. Die zoektocht sluit aan bij de in de hierboven al benoemde kernthema's zoals horizontalisering, meer ruimte voor lokale afweging, democratische legitimiteit en dergelijke. In de onderstaande hoofdstukken komen al die thema's opnieuw langs.

---

*Een burgemeester uit Flevoland: 'Gemeente als eerste overheid; regie aan de gemeente.*

*De samenleving vraagt om een krachtige gemeente, we moeten het samen doen: co-creatie.'*

---

*Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een politiek versnipperd landschap en een sterke opkomst van de lokale partijen. Het verzet tegen Haagse regeldruk en landelijke blauwdrukken groeit. Er moet meer ruimte komen voor lokale afwegingen en lokale democratie.*

## Een veranderend politiek landschap

Nederland kent een lange traditie van lokale partijen, vooral in het Zuiden en Oosten van ons land. In de tweede helft van de 20e eeuw opereerden zij vaak onder de naam Gemeentebelangen. Kern van die beweging was dat het lokale belang belangrijker werd geacht dan politieke kleur of stroming. Of dat 'kwaliteit van het bestaan boven opvattingen van links en rechts stond'. Dat wil overigens niet zeggen dat de bewegingen werden bevolkt door mensen zonder politieke voorkeur. Hun politieke voorkeuren bewaarden ze echter voor kwesties die op landelijk niveau speelden.

Onvrede over de politieke cultuur in Nederland leidde vanaf de eeuwwisseling tot het ontstaan van veel nieuwe lokale partijen. Veel van die nieuwe partijen beoogden de macht van de politieke elite te doorbreken omdat die zich onvoldoende zou inzetten voor en te ver zou afstaan van de gemiddelde inwoner. Ze staan voor een andere manier van politiek bedrijven en verzetten zich tegen de in hun ogen gedateerde en elitaire bestuurscultuur die aan de traditionele partijen kleeft. Met de oudere lokale partijen hebben ze in ieder geval gemeen dat het ze gaat om de behartiging van de belangen van de inwoners en de lokale samenleving.

Inmiddels zijn in vrijwel alle Nederlandse gemeenten lokale partijen actief. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 konden ze rekenen op de steun van ongeveer 30% van de kiezers. In veel gemeenten maken zij ook onderdeel uit van het college.

Bij de verkiezing van de Provinciale Staten 2015 hebben lokale partijen in ongeveer de helft van de provincies de krachten gebundeld en regionale kandidatenlijsten aangeleverd. Met als doel meer invloed te krijgen op beslissingen die het lokale belang raken. In het verlengde daarvan gaat het ook om beïnvloeding van de manier waarop de landelijke politiek omgaat met de lokale autonomie: Haagse regelgeving werkt belemmerend op de wens van de lokale gemeenschappen om zelf invulling te geven aan het beleid.

De lokale partijen staan met hun eis voor meer respect voor de lokale afweging niet alleen. De discussie waarover 'Den Haag' zou moeten gaan en waar de lokale samenleving zelf aan het stuur zit, heeft de laatste jaren in brede kring een nieuwe impuls gekregen. De wijze waarop kabinet en kamer omgingen met het wetgevingstraject van de drie decentralisaties heeft bij gemeentebestuurders veel ergernis opgeroepen. Die is niet alleen veroorzaakt door de extra bezuinigingen die werden opgelegd maar ook de sturende, eisende en wantrouwende houding tegenover gemeenten hebben de afstand tussen landelijk en lokaal bestuur vergroot. Op het vraagstuk van meer ruimte voor lokale democratie komen we hieronder terug.

---

*Een wethouder uit Zuid Holland: 'Vanuit een Haagse werkelijkheid kijkt men nu naar de problemen. De rivier als een blauw streepje op een landkaart. Maar als je niet weet dat die rivier meandert, soms wild en woest is, dan weet je niet welke oplossing daar past. Daarom is het zaak dat we er samen voor zorgen dat de kennis over de regio, die lokale werkelijkheid, naar het Binnenhof komt.'*

---

## Meer ruimte voor lokale democratie

De spanning in het bestel is de laatste decennia flink opgelopen. Er lijken twee tegengestelde bewegingen aan de gang te zijn: enerzijds wordt de betekenis van de lokale overheid voor de samenleving steeds groter maar anderzijds doet het rijk er alles aan om zijn grip op de lokale samenleving en het lokale bestuur te verstevigen. Dat decentraliseren ook loslaten betekent, is niet overal doorgedrongen. Hoewel in de Grondwet de verhoudingen tussen de overheden wel worden genoemd, lijkt dit geen rol te spelen bij de beleidsoverwegingen op rijksniveau. De Raad van State constateerde in 2007 al dat er een gemis aan kennis is bij de wetgever over de staatsrechtelijke verhoudingen tussen rijk, midden- en lokaal bestuur. Juist dat gebrek aan kennis heeft er toe geleid dat het rijk zich vooral gedraagt als opdrachtgever van gemeenten.

*Ondanks de decentralisaties houdt het rijk gemeenten steeds vaster in de greep. Om meerwaarde te kunnen realiseren, is meer bewegingsruimte voor gemeenten en lokale democratie nodig. Den Haag toont weinig respect voor de meerwaarde van het lokaal bestuur en lokale afwegingen. Het speelveld moet geëgaliseerd worden en de spelregels opnieuw vastgesteld.*

De gemeente moet niet langer worden gezien als een lagere overheid, ze is de eerste overheid. Inwoners lopen het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeenten. De discussie moet niet gaan over de vraag wie de bestuurlijke baas is in Nederland, maar over de vraag hoe het bestuur de belangen van onze inwoners het best kan dienen en daardoor maatschappelijke meerwaarde kan bieden, ook in de toekomst. Als vanuit dat principe wordt geredeneerd komt er ook een goede verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden tot stand. Voorwaarde is dan wel dat het speelveld tussen de overheden gelijk is en ook wordt gerespecteerd. Om die reden is allereerst een meer expliciete verankering van die verhoudingen in de Grondwet nodig. Pas dan kan de zelfstandige positie van het lokaal bestuur werkelijk vorm en inhoud krijgen. De commissie Van Aartsen deed al de volgende aanbeveling voor een aanvulling van de Grondwet, het zogeheten lokaliteitsbeginsel: 'Voorstellen voor wetgeving en bestuur waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- en provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden wegens de aard, de omvang of de gevolgen daarvan, niet voldoende door de gemeentebesturen kunnen worden verwezenlijkt'.

Bij een gelijk speelveld horen ook duidelijke spelregels. Die regels moeten opnieuw worden vastgesteld. Voor ons is dit de eerste stap in de discussie die we moeten blijven voeren over de bestuurlijke inrichting van Nederland in de toekomst. Want Nederland is niet af.

## Opschalen en meerschalligheid

Hoe groot is de ideale gemeente? Die vraag lijkt als een rode draad door het debat over het openbaar bestuur te lopen. De voorstanders van opschaling vinden dat Nederland grotere bestuurlijke eenheden nodig heeft omdat de kosten te hoog oplopen, er te veel bestuurlijke drukte is, de besluitvaardigheid in het geding is, kleine

gemeenten hun taken niet aankunnen en dat democratische controle door de raad in de knoei komt omdat er met andere gemeenten moet worden samengewerkt. Anderen wijzen er op dat een kleine bestuurlijke schaal de afstand tussen bestuur en inwoners verkleint, dat opschaling geen financieel voordeel oplevert, dat ook kleinere gemeenten hun taken prima aankunnen, al dan niet in samenwerking met de regiogemeenten, en dat opschaling vooral een zaak van de lokale gemeenschappen zelf moet zijn. Feit is dat in Nederland het aantal gemeenten gestaag terugloopt. Nu zijn het er 393 maar in 1980 telden we nog 811 gemeenten.

Feit is ook dat geen enkele gemeente, hoe groot of klein ook, als stand-alone functioneert: elke gemeente neemt deel aan samenwerkingsverbanden. Al naar gelang het onderwerp kan aard, omvang en werkwijze daarvan verschillen; elk vraagstuk kent immers een eigen optimale schaal voor de aanpak en de oplossing. En vaker niet dan wel valt die schaal samen met de bestuurlijke grens van een gemeente, regio, provincie of zelfs de landsgrens: werkloosheidsproblematiek, schooluitval, economische activiteit, onderwijs,

economische ontwikkeling houden geen rekening met stippellijnen op de landkaart. Net zo min als onze moderne samenleving zich iets van die lijnen aantrekt, de reden waarom gemeentelijke samenwerking onmisbaar is geworden. De afgelopen jaren is het aantal samenwerkingsverbanden verder toegenomen onder invloed van de decentralisaties. Er is sprake van regionale, bovenregionale en zelfs landelijke samenwerking. Veel zorgtaken worden regionaal ingekocht, dienstverlening

wordt vaak in samenwerking uitgevoerd, op landelijk niveau gaat het veelal om zeer specialistische zorg, landelijke telefoonnummers en dergelijke.

Meerschalligheid is een maatschappelijke en bestuurlijke realiteit, meerschalligheid sluit aan bij de huidige samenleving en de maatschappelijke vraagstukken. We moeten ermee leren omgaan. Meerschalligheid is een gegeven,

*Meerschalligheid is geen optie maar een maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. De ideale schaal voor gemeenten bestaat niet. Intussen loopt het aantal gemeenten gestaag terug en groeit de intergemeentelijke regionale samenwerking. De discussie over schaal moet lokaal regionaal worden gevoerd en wordt daar ook gevoerd. De bezwaren tegen het democratisch gehalte van sommige samenwerkingsregelingen zijn terecht en moeten worden weggenomen. Samenwerkingsverbanden moeten vanuit de inhoud vorm krijgen, verplichte samenwerking is niet effectief. Belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking moeten worden weggenomen. Het debat over goed bestuur moet gevoerd blijven worden.*

---

*Een burgemeester uit Friesland: 'Het bestuur zal op de schop gaan. Als je ziet wat inwoners nu al aanpakken. Heb vertrouwen en profiteer van al die burgerkracht, door te zorgen dat we het als gemeenten goed faciliteren. Dan kan de raad nog beter zijn rol nemen als controlerende factor, in plaats van te verzanden in ingewikkelde gemeenschappelijke regelingen.'*

---

de ideale schaal van een gemeente bestaat niet. Verdere discussie daarover getuigt van een gebrek aan inzicht in de maatschappelijke realiteit.

De inrichting van het openbaar bestuur is niet leidend voor de ontwikkeling van de samenleving en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, het is juist andersom: het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Gemeenten en de lokale gemeenschappen moeten die afweging zelf kunnen maken. Ze laten al decennia lang zien dat ze daartoe uitstekend in staat zijn en hebben daarbij geen ongevraagde en ongewenste hulp van andere partijen nodig.

---

*Een raadslid in de gemeente Aa en Hunze: 'Wil je samenwerking, dan moet je iets doen aan de regelgeving. Die werkt nu belemmerend. Heel herkenbaar is het gesteggel met de gemeenschappelijke regelingen, daar zitten we allemaal mee. We willen praktische en pragmatische oplossingen, maar controle wordt steeds moeilijker.'*

---

Die dynamische en onmisbare samenwerking tussen gemeenten is ook onderwerp van kritiek. Deels is dit verklaarbaar omdat bij samenwerking, hoe nuttig ook, compromissen moeten worden gesloten. Daarnaast is er ook – vooral bij raadsleden – een ongemakkelijk gevoel over de vormgeving van samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Veel raadsleden ervaren dat zij weinig zicht en sturingsmogelijkheden hebben op taken die 'buiten de deur worden gezet'. Tegelijkertijd zien ook zij dat voor veel opgaven de samenwerking in de regio broodnodig is. Voor die bezwaren ten aanzien van sturing en controle mogen we de ogen niet sluiten. En dus moeten we de komende periode verder bouwen aan samenwerkingsvormen die niet alleen onmisbaar maar ook werkbaar en bestuurbaar zijn. Want democratische controle is een van de belangrijke pijlers waarop ons openbaar bestuur rust.

---

*Een wethouder uit Gelderland: 'De schaal van het besluitvormingsniveau zou je moeten aanpassen aan de schaal van het maatschappelijk probleem dat zich voordoet.'*

---

Naast het probleem van de democratische legitimiteit, is ook de effectiviteit van de samenwerking een punt van aandacht. Dat geldt niet alleen voor de nieuwe samenwerkingsverbanden in het sociale domein, voor veel bestuurders werken ook de huidige grenzen van de arbeidsmarktregio's belemmerend voor hun economische en arbeidsmarktbeleid. Deze – vaak onder Haagse druk opgelegde – samenwerking betekent meestal het einde van echte samenwerking. Samenwerking slaagt als hij geleidelijk en van onderaf is opgebouwd, niet als hij tot stand is gekomen op grond van een technische en geografische indeling. Op een aantal plaatsen in ons land is dat goed zichtbaar. Nu de decentralisaties technisch zijn afgerond, willen we de komende jaren op zoek naar samenwerkingsverbanden die qua schaal en inhoud bij elkaar passen. Die niet voor eeuwig hoeven te zijn. Want samenwerking heeft alleen zin als deze functioneel is en dus voordeel oplevert.

Bijzondere aandacht vraagt de samenwerking over de landsgrenzen heen. In veel regio's langs de grens met Duitsland en België krijgt die al vorm, vooral op economisch gebied en in het onderwijs. Verschillen in wet- en

---

*Een burgemeester uit Zeeland: 'Het belangrijkste vind ik de samenwerking, op veel meer gebieden. We kopen als Zeeland al gezamenlijk energie in. Ook werken we samen met andere regio's zoals in biobased industry, waarin we samenwerken met West-Vlaanderen en West-Brabant. Ook in economische thema's, zoals de haven en de delta, moeten we veel meer streven naar samenwerking. Denk aan samenwerking tussen gemeentebesturen, ondernemers en bijvoorbeeld het onderwijs. Voor het geheel geldt: veel meer kijken naar kansen, denk creatief en out of the box.'*

---

regelgeving belemmeren een optimale samenwerking nog regelmatig. Grensoverschrijdende samenwerking vraagt inzet van de regio's zelf maar ook van de wetgever. Net als voor de bestuurlijke grenzen binnen Nederland geldt, mogen ook de landsgrenzen geen belemmeringen opwerpen voor ontwikkeling. Dat geldt des te meer omdat ook de Europese en mondiale invloed steeds groter worden, niet alleen door regelgeving maar ook op het gebied van milieu, duurzaamheid en economie.

We schreven het al eerder: bestuurlijk is Nederland niet af. Als collectief van gemeenten blijven we nadenken over de inrichting en de werkwijze van het lokaal bestuur waarbij we aansluiten bij de ontwikkelingen en vragen uit de samenleving. Voor de korte

termijn ligt die opgave eerst bij een goede vormgeving en omgang met meerschalligheid. Maar ook moeten we thema's als differentiatie in werkwijze en bestuurlijke inrichting van gemeenten met elkaar aan de orde stellen. Bij taakdifferentiatie is het vinden van een goede bestuurlijke vorm noodzakelijk. En als we spreken over differentiatie in bestuurlijke inrichting lopen we aan tegen de wettelijke vaste indeling in bestuur, omvang van de raad, en een landelijke regeling voor de gemeenteraadsverkiezingen, op een vast moment, eens per vier jaar. Die uniformering gaat in tegen de slag die gemeenten willen maken, de weg naar verschil en meervormigheid.

Geen lokale gemeenschap is gelijk en geen gemeente is gelijk. Omdat we lokaal werkelijk het verschil willen maken, gaan we als vereniging ook het debat over pluriformiteit in bestuurlijke inrichting en werkwijze voeren.



### Vertrouwen in het bestuur

Het vertrouwen van inwoners in de landelijke politieke partijen, de overheid en bestuurlijke systemen neemt al jaren af, zowel landelijk, provinciaal als lokaal. De snelle groei van de lokale partijen kan daaruit deels worden verklaard, maar ook die partijen zijn niet in staat gebleken om dat verlies aan vertrouwen te compenseren of bij te sturen. Het zit dieper. Ons bestuurlijk systeem is gebaseerd op verkiezingen en daarmee op een mandaat dat kiezers aan hun vertegenwoordigers in de raad geven. De partijen die elkaar op inhoud kunnen vinden, sluiten een akkoord, geven kaders mee aan het dagelijks bestuur van de gemeente en controleren of alles naar behoren



*Democratie vraagt meer dan het vierjaarlijks organiseren van verkiezingen. Een stem is geen mandaat meer en ook bestuurlijk gezag wordt minder snel erkend. Er zit een flinke spanning tussen formele legitimiteit en hoe die legitimiteit door inwoners wordt ervaren. Het systeem van inspraak voldoet niet meer, beleids- en besluitvorming moet meer een zaak worden van inwoners én bestuur. Maar bovenal: vertrouwen ontstaat niet vanzelf en moet van twee kanten komen. De actie ligt bij het bestuur.*

verloopt. Op deze manier behartigen zij de belangen van hun kiezers.

In een paar decennia is de samenleving gekanteld. Gezag en macht van de overheid is niet meer vanzelfsprekend. De samenleving denkt en beweegt in meer horizontaal geordende netwerken, fysiek of digitaal. De samenleving is daardoor minder geneigd zich te laten besturen en te laten vertegenwoordigen en schikt zich minder snel in besluiten die door de overheid zijn genomen. Landelijk opererende politieke partijen zijn hun traditionele aanhang voor een aanzienlijk deel verloren. Veel kiezers voelen zich niet meer vertegenwoordigd door de mensen of partijen aan wie ze een mandaat hebben gegeven. Als ze dat mandaat al hebben gegeven. Democratie, die bedoeld is om van onderen naar boven te werken, wordt meer en meer ervaren als

van boven naar beneden.

Veel bestuurders stellen zich dan ook de vraag hoe ze een samenleving moeten besturen die zichzelf wil besturen en vertegenwoordigen. Het vraagstuk zit niet in een gebrek aan formele legitimiteit van het bestuur maar in de ervaren legitimiteit. Besturen is daardoor veel moeilijker geworden, elke bestuurder merkt dat. Daarom zijn gemeenten al jaren aan het experimenteren met vormen van inspraak en zelfbestuur. Van autonome stadsdelen tot wijkraden, van het in eigen beheer geven van de openbare ruimte tot leefbaarheidsbudgetten. Veel van die initiatieven leiden vaak tijdelijk tot verbetering maar er doen zich ook veel problemen voor. Inspraak is nu eenmaal iets anders dan zelfbestuur, loslaten is een stap verder. Dat kan trouwens vaak ook niet, bijvoorbeeld omdat de overheid wettelijke verantwoordelijkheden heeft die zich niet lenen voor zelfbestuur door inwoners of wijkraden.

Bestuurders willen graag het vertrouwen van de samenleving maar geven er zelf niet altijd blijk van dat zij zelf vertrouwen hebben. Daarmee houden we elkaar in een wurggreep. Besturen zonder vertrouwen is een democratisch ingerichte maatschappij niet mogelijk. Althans niet voor langere duur.

---

*Een burgemeester uit Noord-Holland: 'De veranderende maatschappij vraagt om een andere rol van de overheid. Wij moeten daarop inspelen. Kort gezegd: van een verzorgende naar een faciliterende overheid. Samenwerking en kennisdelen zijn daarbij cruciaal: samenwerking tussen overheden, tussen inwoners onderling en tussen maatschappelijke ondernemers en overheid.'*

---



Het is aan het bestuur om samen met de samenleving oplossingen te zoeken die het ervaren gemis aan democratische legitimiteit van het bestuur wegnemen en leiden tot herstel van vertrouwen. Afwachten helpt niet, we komen alleen verder als het bestuur zelf actie onderneemt en ook vertrouwen geeft. Het vergroten van regelruimte aan inwoners is daarbij een belangrijke stap. Maar even belangrijk is het daadwerkelijk tonen van betrokkenheid en het geven van gelegenheid tot actieve deelname. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf.

### Verklein de afstand, geef ruimte voor initiatief

Het belang van het 'dichten van de kloof' tussen inwoners en bestuur is al jaren onderwerp van discussie in alle lagen van het openbaar bestuur. De afstand lijkt niet kleiner te worden. Dat beeld wordt versterkt door de opkomst van sociale media die serieuze commentaren met aloude borrelpraat mengen. De 'instantjournalistiek' heeft in rap tempo het gat gevuld dat de traditionele journalistiek heeft achtergelaten bij haar vertrek uit de raadszaal.

Naast alle kritiek op de overheid is echter ook een andere beweging zichtbaar: een ontwikkeling van een maatschappij die zich minder afhankelijk opstelt van de overheid en het initiatief terug wil pakken.

De overheid is zich sinds de jaren 60 van de vorige eeuw op steeds meer terreinen gaan manifesteren, heeft veel maatschappelijke zelfredzaamheid overgenomen en zich daardoor onmisbaar gemaakt. We noemen dit de klassieke verzorgingsstaat. Deze ontwikkeling, aangevuld met uitdijende regelgeving en controle heeft er mede toe geleid dat het maatschappelijk initiatief is teruggelopen, de overheid regelt het immers wel. Het heeft er alle schijn van dat de overheid in haar verzorgings- en regeldrift te ver is gegaan en daarmee een maatschappelijke tegenreactie heeft veroorzaakt. Een reactie die resulteert in initiatieven van groepen mensen die het heft zelf in handen willen nemen, samen ideeën ontwikkelen en uitwerken en de overheid daar niet bij nodig hebben. Veel van de ideeën ontstaan en worden ontwikkeld via de sociale media, in niet traditionele netwerken. Het is een ontwikkeling die synchroon loopt met het denken bij de overheid zelf, al dan niet beïnvloed door een kleinere financiële armslag.

We zien dus twee bewegingen gelijk oplopen: het ontstaan van meer maatschappelijk initiatief en een overheid die een stapje terug moet doen. Gecombineerd is dat een prachtig startpunt om de verhoudingen tussen maatschappij en overheid opnieuw vorm en inhoud te geven. Er is wel een maar: als de overheid ruimte en vertrouwen wil geven voor het maatschappelijk initiatief moet dat zonder daaraan direct voorwaarden te willen verbinden. Ruimte die de overheid biedt moet echte ruimte zijn.

*De overheid heeft de afgelopen decennia te veel zaken naar zich toegetrokken. Dat vindt de samenleving ook, ze neemt afstand van de overheid en wil zelf initiatief nemen. Dat vraagt om een herbezinning op de rol en taakopvatting van de overheid. We zoeken naar nieuwe verhoudingen. Met experimenten zoals de G1000 slaan we nieuwe wegen in. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren zoeken naar hun nieuwe rol en plaats. Dat wordt op een aantal terreinen de passagiersstoel of de achterbank.*

Deze nieuwe rol van de overheid is nog geen gemeengoed. Het blijkt nog vaak lastig om de juiste onderlinge verhoudingen te vinden tussen alle spelers. Maar op tal van plaatsen wordt er serieus mee geëxperimenteerd. Het vraagt van bestuurders en ambtenaren een andere manier van denken en handelen, niet alleen meer in de initiële en besluitvormende stand maar ook in de rol van meedenker en ondersteuner, balancerend tussen verticale en horizontale verhoudingen. Volop in de belangstelling staat de G1000, een idee van David van Reybrouck, die toen in België de formatie van een nieuw kabinet in een langdurige impasse raakte, in 2011 met een aantal 'gewone' burgers aan de slag ging om voor het land een breed gedragen agenda te formuleren. In Nederland wordt sinds 2014 ook op verschillende plaatsen met deze werkwijze geëxperimenteerd. De vorm en naamgeving verschillen, zoals de 24-uurse Zeist, de burgerjury Rotterdam en de stadsgesprekken in Utrecht. Op het VNG-jaarcongres en in het Jaarbericht 2015 wordt aandacht besteed aan deze nieuwe ontwikkelingen.

---

*Een gemeentesecretaris in de provincie Utrecht:*

*'Wie is de leider, wie is aan zet? Er zijn geen eenvoudige oplossingen, maar het is duidelijk dat we per situatie moeten kijken welke partij sterk is in het onderwerp. De ene keer zal dat een burger zijn die initiatief neemt, de andere keer de gemeente.'*

---

Het is een belangrijke maar niet gemakkelijke werkvorm. Het vraagt een flinke draai voor bestuur en organisatie om dingen uit handen te geven en op de handen te zitten, niet terug te vallen op procedures, verordeningen en voorschriften. Maar misschien nog uitdagender is het leren omgaan met de verschillende rollen waartussen door de overheid moet worden geschakeld. De ontwikkelingen dwingen ons ook om goed na te denken over de rol en de positie van de gemeenteraad. Want wat moet die rol zijn als inwoners zelf de besluiten nemen? Ben je dan als raadslid nog volksvertegenwoordiger? En hoe

zit het met je kaderstellende en controlerende rol? Wie controleer je als raad eigenlijk nog? Hoe kan ook de raad een goede rol en positie krijgen in een meer horizontale bestuursstructuur? En wat wordt de positie van de ambtenaar in zo'n nieuwe bestuurlijke realiteit?

Het vinden van de juiste vorm, het omgaan met andere verhoudingen, de juridische consequenties, het is nog onontgonnen gebied. Maar voordat het tegendeel is bewezen lijkt het een ontwikkeling die recht doet aan de veranderingen in de maatschappij. En anders dan we gewend zijn, hoeft de overheid niet altijd aan het stuur maar zit ze ook op de passagiersstoel of de achterbank.



### De rollen van het bestuur

Een horizontale aanpak is noodzakelijk maar kan een verticale aanpak niet vervangen, omdat het bestuur soms eindverantwoordelijkheid draagt, zoals bij openbare orde en veiligheid, en besluiten moet nemen op grond van wettelijke voorschriften. Van het allergrootste belang is dat bestuur en organisatie zicht hebben op hun verschillende sturingsmogelijkheden, over voldoende vaardigheden beschikken om die rollen – afwisselend en in samenhang - te spelen, wanneer ze welke sturingsvorm toepassen en zo maatschappelijke meerwaarde kunnen leveren. Er worden veel sturingsvormen onderscheiden zoals de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. De rechtmatige overheid werkt op klassieke verticale wijze waarbij rechten en plichten, procedures en onpartijdigheid kernbegrippen zijn; bij de presterende overheid gaat het vooral om output, meetbare prestaties, resultaatgerichtheid en de burger als klant; de netwerkende overheid

*Niet alle gemeentelijke taken lenen zich even goed voor een horizontale aanpak, ook dat kan lokaal verschillen. Het bestuur moet leren variëren in de rollen die ze speelt, een nieuwe opgave voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren.*

richt zich meer op horizontale verbindingen en samenwerking met maatschappelijk middenveld en marktpartijen terwijl de participerende overheid vooral aansluit bij bewegingen die zich in de samenleving voordoen, die initiatieven zo nodig stimuleert en faciliteert en die overheidstaken waar mogelijk aan de samenleving overdraagt.

---

*Een raadslid in de gemeente De Ronde Venen: 'Neem burgerparticipatie. Daar is de raad helemaal voor. Maar hoe komt het over op de raad als de wethouder onaangekondigd zwaait met de resultaten van een burgerparticipatietraject? Het kan verkeerd vallen: namelijk als onderbouwing om de plannen van het College van B&W door te drukken.'*

---

Elk gemeentebestuur kan in principe zijn eigen werkwijze kiezen. Maar om recht te doen aan de maatschappelijke ontwikkelingen moeten we ons al die rollen eigen maken en kunnen variëren in handelingsperspectief. Dat gaat veel vragen van gemeentebestuurders en zeker ook van de ambtelijke organisatie. Ook hier gaat het steeds om de zoektocht naar de maatschappelijke meerwaarde die de overheid kan en moet bieden.

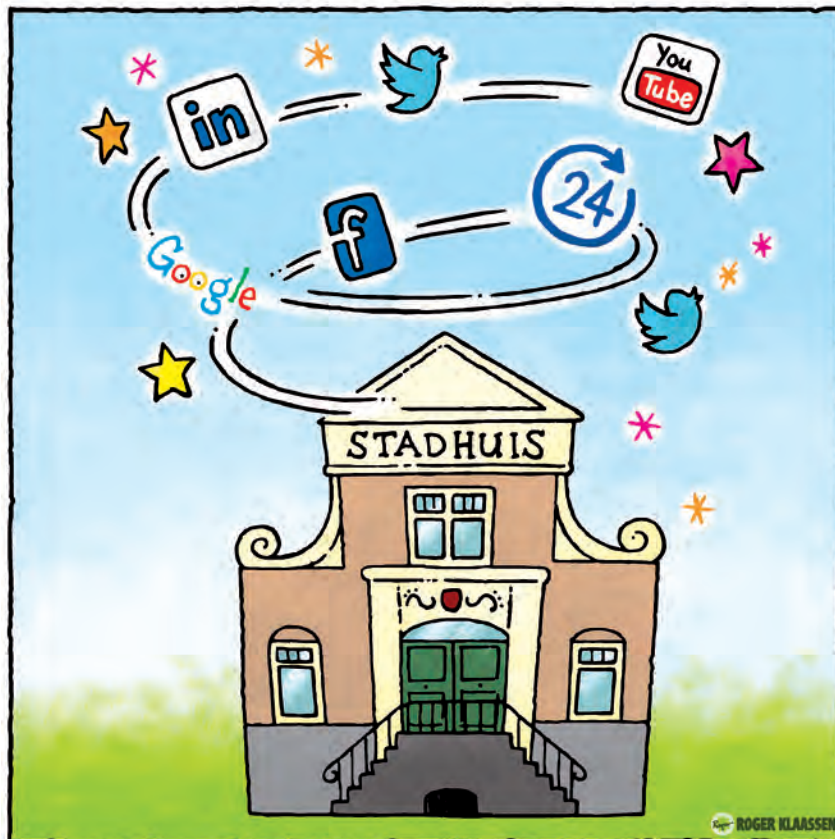
### **Informatiemaatschappij en -technologie: een omslag in denken en doen**

De informatiemaatschappij komt er niet meer aan: hij bestaat al. Vrije toegang tot kennis en informatie hebben de samenleving ingrijpend veranderd. Iedereen kan in principe meedoen: de hoeveelheid informatie neemt niet alleen exponentieel toe, het gebruik dat mensen en bedrijven ervan maken ook. De invloed van die ontwikkeling op het openbaar bestuur is immens, we profiteren van de geweldige kansen maar ondervinden ook de schaduwzijden van de democratisering van de informatie en informatietechnologie. Daarbij mogen we overigens niet vergeten dat een deel van onze samenleving niet voldoende aan kan haken. We zullen groepen in de samenleving moeten blijven ondersteunen zodat zij niet over de rand van de informatiemaatschappij vallen.

Het openbaar bestuur moet zich aan de informatiesamenleving aanpassen, anders zal de samenleving het openbaar bestuur wel aanpassen. Dat gaat een stuk verder dan papierloos vergaderen of het onderhouden van een website met gemeentelijke informatie. De aanpassing aan en adaptatie van de informatiesamenleving zal op verschillende niveaus moeten plaatsvinden: bij de bestuurlijke taakuitoefening, in de interne werkprocessen en in de gemeentelijke dienstverlening.

Waar het gaat om beleidsvorming moeten we uitgaan van een meer horizontale aanpak, de in de lokale samenleving aanwezige kennis kunnen we veel meer benutten dan we tot nu toe gewend zijn. De overheid moet haar traditionele initiërende rol daarbij deels inleveren ten gunste van ideeën en planvorming die uit de samenleving zelf komen. De klassieke burgerparticipatie schuift zo op naar het burgerinitiatief: de gemeente sluit aan op initiatieven van inwoners en ondernemers in plaats van andersom.

Ook op het gebied van dienstverlening wordt veel van gemeenten verwacht. Bedrijven hebben de standaard gezet door 24 uur per dag online bereikbaar te zijn, 7 dagen per week. Het onderscheid tussen dag en nacht ver- vaagt snel, een vijfdaagse werkweek en een vrij weekend zijn bijna anachronismes geworden. De gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke processen zijn nog niet volgens dat dienstverleningsconcept ingericht. Natuurlijk is het online bestellen van een boek iets anders dan het aanvragen van een nieuw paspoort. Maar toch kunnen we ons niet achter die constatering blijven verschuilen. Of blijven volhouden dat het maximaal zes weken duurt voordat een brief wordt beantwoord, met de mogelijkheid van verlenging van de termijn van nogmaals drie we- ken. Informatietechnologie is een belangrijke sleutel voor de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening.



Inwoners en ondernemers verwachten ook van de gemeente een vorm van dienstverlening die online overal en altijd beschikbaar is. Lokale politieke of bestuurlijke afwegingen dienen hierbij een ondergeschikte rol te spelen, in de wereld van online dienstverlening spelen gemeentegrenzen geen rol. Juist hierom moeten gemeenten regionaal of zelfs landelijk samenwerken. De inhaalslag kunnen we alleen maken als we elkaars oplossingen optimaal benutten. Om dit te realiseren is het essentieel om meer op eenzelfde manier te werken, processen te standaardiseren en voor gezamenlijke ICT-oplossingen te kiezen. Alleen dan kunnen de kosten worden beperkt zodat meer budget overblijft voor de primaire gemeentelijke taken.

*De informatiemaatschappij heeft veel invloed op de werkwijze van het openbaar bestuur. Zij vraagt om aanpassingen van onze dienstverlening en de manier waarop we beleid ontwikkelen. De uitwisseling van informatie stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom is standaardisering en een uniforme infrastructuur noodzakelijk.*

---

*Een burgemeester uit Drenthe: 'Door digitalisering lijken informatiestromen oneindig. Dat leidt tot nog meer inzichten, maar levert ook een hoeveelheid werk op. Daar moeten we samen efficiënt mee omgaan.'*

---

Het gebruik van standaarden bij informatieprocessen kan niet beperkt blijven tot gemeenten onderling. Informatie stroomt niet alleen naar gemeenten, maar ook tussen gemeenten en van gemeenten naar het UWV, de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties. Dat betekent dat we als gemeenten in het netwerk met ketenpartners een actieve rol moeten vervullen. Regelgeving en systemen moeten aansluiten op hoe gemeenten willen werken, in plaats van andersom. Hiervoor is het zaak één lijn te trekken richting het rijk en ketenpartners.

Naast de noodzaak om collectief dezelfde standaarden te gebruiken, speelt ook de kwestie van de technologie zelf. De afgelopen decennia hebben gemeenten miljarden besteed aan het opbouwen, beheren en vernieuwen van de infrastructuur. Sommige gemeenten doen dat 'stand-alone' en met eigen medewerkers, andere in regionaal verband en/of met inschakeling van externe adviseurs. Met sommige informatiseringsprojecten zijn uitstekende resultaten bereikt, maar vaak is ook sprake van vertraging, budgettaire overschrijdingen of slecht functionerende systemen. Steeds gaat daarbij veel publiek geld verloren. Meer bundeling van kennis en expertise is nodig als we als gemeenten een sterkere marktpositie willen krijgen en betere resultaten willen boeken.

## Wie doet wat in Nederland?

De discussie over taken en bevoegdheden van de verschillende overheidslagen lijkt – althans in bepaalde kringen – op een nationaal gezelschapsspel. Daarbij gaat het niet alleen over de vraag welke overheidslaag het beste bepaalde taken op zich kan nemen, ook bijvoorbeeld partijen in de zorg en het onderwijs zijn bij de discussie betrokken. We moeten blijven streven naar een verdeling van taken die voor inwoners de meeste waarde toevoegt, waarin volstrekt duidelijk is wie verantwoordelijk is, waarin zich geen afwentelingsmechanismes voordoen, de beste resultaten kunnen worden behaald en de kosten in een juiste verhouding staan tot de opbrengsten. In het verlengde daarvan moet ook duidelijk zijn waar de overheid ruimte geeft en inwoners zelf aan het roer staan.

De laatste jaren hebben we grote decentralisatiebewegingen in gang gezet maar tegelijkertijd is er ook sprake van (re)centralisatie, zoals bij de vorming van de Nationale Politie. De onderbouwing en de uitgangspunten voor die tegengestelde bewegingen zijn steeds verschillend en soms ook met elkaar in tegenspraak. Waarom is de kwaliteit van de kinderopvang het best geborgd bij marktpartijen, kan de jeugdzorg het best bij gemeenten worden belegd, is de provincie de aangewezen partij voor (delen van) het openbaar vervoer en het rijk verantwoordelijk voor het onderwijs? Waarom zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten?

Natuurlijk kunnen de opvattingen over verantwoordelijkheidstoedeling tussen overheid, markt en maatschappelijke partijen in de loop der jaren wijzigen maar zolang er geen uniform kader voor decentralisatie en centralisatie bestaat, houden we niet alleen het gezelschapsspel in stand maar verspelen we ook veel publiek geld in grensconflicten en beschadigen we het vertrouwen van inwoners in de overheid. Onduidelijkheid is er ook over de vraag waar de bemoeienis van de overheid stopt en inwoners en maatschappelijke instituties zelf verantwoordelijkheid en initiatief kunnen en moeten nemen. Die discussie wordt nu al gevoerd tussen inwoners en hun lokale bestuur. Daar dient in overleg te worden vastgesteld waar de grenzen liggen, waar de overheid ruimte moet geven en waar niet. Het is een kwestie van lokale afweging. Met het wettelijk verankeren van het 'right to challenge' in de WMO is de wetgever op een stoel gaan zitten die de lokale gemeenschappen zelf toebehoort en is het gesprek al beëindigd voordat het goed en wel is begonnen.

---

*Een wethouder uit Utrecht: 'Als er taken zijn, moet je kijken wie die het beste kan uitvoeren. Indien het logisch is, moet een taak naar de gemeente'*

---

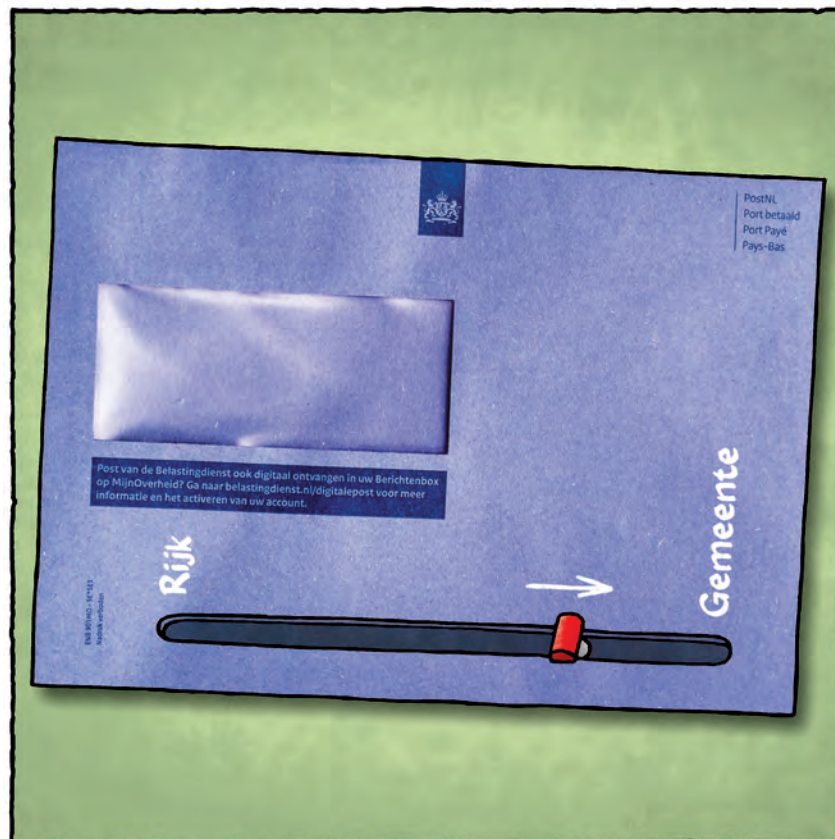
*Als de maatschappij ontwikkelt, ontwikkelt het bestuur mee. Taakverdelingen tussen overheden zijn niet in beton gegoten, steeds moeten we blijven onderzoeken waar een taak het best kan worden belegd om zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te genereren. Waar stopt de rol van de overheid en nemen inwoners en/of maatschappelijke instituties het over? Een continue dialoog daarover is noodzakelijk.*



Het is van groot belang dat we de komende periode systematisch verkennen hoe en waar we taken beleggen. Als gemeenten willen we die discussie open ingaan, niet vanuit de mantra dat decentralisatie per definitie tot betere oplossingen leidt. Het is een opdracht voor de hele overheid die gezamenlijk moet worden opgepakt.

### Meer financiële zelfstandigheid voor gemeenten

Gemeenten zijn in hoge mate financieel afhankelijk van het rijk voor het uitvoeren van hun taken. Het overgrote deel van de inkomsten van gemeenten komt rechtstreeks van de centrale overheid. Met de decentralisaties is de financiële afhankelijkheid van het rijk nog verder toegenomen, een steeds kleiner deel van de gemeentelijke





*Als de lokale democratie meer ruimte krijgt moeten gemeenten ook financieel zelfstandiger worden. Onze financiële afhankelijkheid van het rijk is groot en wordt steeds groter. Er is een fundamentele aanpassing van de systematiek nodig. De commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan zal daarover voorstellen doen.*

portemonnee wordt gevuld met eigen inkomsten. En tot hoever die gevuld wordt, hangt af van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Met andere woorden, de hoofdkraan staat niet alleen op het Binnenhof, er wordt daar ook aan de kraan gedraaid.

Inkomsten uit grondexploitatie waren lang de motor voor investeringen die gemeenten konden doen in de ruimtelijke en economische ontwikkeling van steden en landelijke gebieden. Die investeringsruimte is voor een belangrijk deel weggevallen.

Autonome demografische en economische ontwikkelingen leiden er volgens een recent Coelo-rapport toe dat gemeenten de komende ja-

ren een financieel gat zullen moeten zien te overbruggen van ca. 4,7 miljard euro. Dat zal in vrijwel alle gevallen leiden tot het snijden in het voorzieningenniveau dat gemeenten hun inwoners kunnen bieden omdat de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf belasting te heffen te klein zijn. Nu steden en regio's meer en meer het brandpunt van de economische ontwikkeling gaan vormen, moeten gemeenten mogelijkheden hebben ook een bijdrage te kunnen leveren.

Gemeenten geven al jaren aan dat de financieringssysteemtekortschiet bij de taken en bevoegdheden die gemeenten hebben. De VNG pleit voor een fundamentele herziening die recht doet aan de huidige én toekomstige situatie. Als gemeenten meer taken krijgen moet de afweging over inkomsten en uitgaven ook meer bij de gemeenten komen te liggen. Het gaat niet alleen om het gemeentelijk belastinggebied, er moet breder naar de financieringssysteemtekort voor gemeenten worden gekeken. Daarom is de onafhankelijke Commissie Financiële ruimte voor gemeenten ingesteld die onder voorzitterschap van de heer Rinnooy Kan voorstellen zal ontwikkelen voor de financiële ruimte die gemeenten nu en in de toekomst nodig hebben.

## **Regionaal economisch beleid**

Nederland heeft internationaal gezien geen echte metropolen maar wel een dicht netwerk van grote en middelgrote steden en stedelijke agglomeraties. Volgens de OESO ligt in die structuur de economische kracht van

*Steden en stedelijke regio's gaan de brandpunten van de regionale economische groei worden. Om groei mogelijk te maken moeten de partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid) de banden aanhalen en samen optrekken. De inzet op topsectoren werkt onvoldoende. De financiële en beleidsmatige inzet willen we kantelen naar stedelijke regio's.*

ons land besloten. Het dichte weefsel van die stedelijke agglomeraties kan de economische ontwikkeling positief beïnvloeden als de onderlinge verbindingen goed zijn. Verbinding is het aangrijpingspunt voor groei. En geen enkele gemeente kan het alleen. Het gaat om verbinding met elkaar, groot en klein, van stad en ommeland, van economie en sociaal en met de private en publieke partners.



Een opvallend Nederlands fenomeen is dat het kabinet geen specifiek beleid heeft voor regionale economische ontwikkeling. Dat is zo bijzonder omdat juist in een regionale aanpak onze kracht schuilt. Dat blijkt in de praktijk: in veel gebieden en op allerlei schalen is de triple helix benadering tot stand aan het komen. Op regioniveau is het eenvoudiger om alle betrokkenen te bereiken, de juiste richting aan te geven en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarom moet de energie gericht worden op de regio's. In een regionale aanpak benoemen en ontwikkelen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid gezamenlijk de ambities, kansen en knelpunten, aansluitend bij het DNA van die regio.

De huidige inzet van het kabinet op alleen Topsectoren werkt onvoldoende, terwijl op regionale schaal juist veel

kansen voor groei aanwezig zijn. We kunnen de economie echt versterken als steden en regio's in staat worden gesteld om te investeren in lokale en regionale kansen. Door bestaande overheidsbudgetten voor het stimuleren van innovatie en groei (gedeeltelijk) te kantelen naar de regio kunnen de kansen die daar liggen worden aan-geboord en verzilverd. Niet alleen voor het aanjagen van samenwerking en innovatie en voor fysieke en digitale bereikbaarheid moeten middelen beschikbaar komen. Knelpunten zitten ook bij de toegang tot kapitaal. Dat geldt in het bijzonder voor het MKB en de overal opkomende innovatieve kleine bedrijven. Een slimme schakel tussen grote investeerders en de regio is nodig voor het mobiliseren van de innovatiekracht die vaak op lokaal niveau te vinden is.

### Sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein zijn in 2015 een feit. Alle 393 gemeenten hebben noodzakelijke processen voor de invoering tijdig afgerond en zijn erin geslaagd de continuïteit van de ondersteuning aan kwetsbare inwoners te waarborgen. Daarmee is de eerste belangrijke stap gezet (de transitie) en ontstaat ruimte om verder te werken aan de vernieuwingsagenda (de transformatie). De centrale vraag daarbij is hoe we de zorg en ondersteuning zo op elkaar afstemmen en verbeteren dat onze inwoners ook daadwerkelijk, tegen acceptabele kosten, beter worden geholpen. Die vernieuwingsagenda is al eerder vastgesteld, het was de basis om de decentralisaties in gang te zetten. In het land zijn opmerkelijke verschillen te zien in het tempo waarin de vernieuwing plaatsvindt: sommige gemeenten hebben direct vanaf de invoering vernieuwende aanpakken ingevoerd, andere hebben zich meer beperkt tot het regelen van de technische randvoorwaarden. Maar overal geldt dat de mogelijkheden en de kansen die de decentralisaties bieden nog niet genoeg zijn onderzocht en benut. Regionale samenwerkingsverbanden bieden de goede schaal om de vernieuwing en onderlinge afstemming verder vorm te geven.

*De taken zijn overgedragen, nu staan gemeenten aan de lat voor de inhoudelijke vernieuwing van het sociaal domein. Daarbij moeten we ook de regionale samenwerking onder de loep nemen en eventueel opnieuw inrichten, de samenhang tussen beleid en uitvoering verder vorm gaan geven en belemmerende regelgeving uit de weg ruimen.*

Hoewel gemeenten steeds de noodzaak voor onderlinge samenhang in de decentralisaties hebben benadrukt, zijn we er nog lang niet. Niet alleen liggen er verschillende wettelijke kaders (die elkaar soms tegenwerken) maar werken we op veel plaatsen ook met een lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden. Dat ze niet congruent zijn kan een belemmering vormen voor een samenhangende benadering. Of dat echt zo is, zal de komende jaren duidelijk worden. En wat de beste vorm van samenwerking is, moeten we nog uitzoeken. Samenwerkingsvormen mogen in ieder geval niet in de weg staan bij de doorontwikkeling van het sociaal domein. Datzelfde geldt voor de wetgeving: als de drie wetgevende kaders belemmerend werken op de integrale agenda

voor het sociaal domein, zullen ze tot één wet moeten worden samengevoegd. Tijdens het wetgevingsproces is de bewegingsruimte van gemeenten om tot een integrale uitvoering te komen danig ingeperkt door aanvullende regelgeving en doordat de wetgever delen van het pakket bij andere partijen heeft belegd. Dat staat niet alleen een efficiënte uitvoering in de weg, het zorgt ook voor onduidelijkheid bij inwoners 'wie er over gaat'. Afschuifgedrag en afwentelingsmechanismes zijn slecht voor de kwaliteit van de zorg en het vertrouwen dat inwoners in de overheid stellen.

De opgave voor de komende jaren is daarmee duidelijk: de vernieuwing, de transformatie, moet als eerste worden opgepakt. Onderdeel van die opgave is het vinden van de goede samenwerkingsvormen, het opsporen van tegenstrijdigheden in wetgeving en het verder uitwerken van een samenhangende aanpak in het sociaal domein. De vernieuwingsoperatie vindt niet onder centrale regie plaats maar is een lokale en regionale aangelegenheid. Die benadering zal tot verschillen gaan leiden in de aanpak en het niveau waarop gemeenten inwoners gaan ondersteunen. En dat was ook precies de bedoeling.

### Fysiek domein

Sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis is het verdienmodel voor veel gemeenten drastisch veranderd. Projectontwikkeling en huizenbouw zijn vanaf 2009 grotendeels tot stilstand gekomen waardoor de inkomsten uit grondexploitatie veranderden in kostenposten. Gemeenten hebben miljarden op hun exploitaties moeten afschrijven. Maar ook nu we het diepste punt voorbij lijken te zijn, ziet het er niet naar uit dat we de komende jaren weer snel op hetzelfde niveau komen als voor de crisis. Dat heeft grote gevolgen voor het verdienmodel van gemeenten. Investerings in herstructurering, wonen en leefbaarheid zullen moeilijker kunnen worden gefinancierd.

*Investerings in herstructurering, wonen en leefbaarheid staan al langere tijd onder druk. Het ziet er niet naar uit dat de leegstandsproblematiek zal worden opgelost. De verschillen tussen stedelijke omgeving en het landelijk gebied worden groter. We moeten onze verwachtingen en ambities voor de toekomst gaan bijstellen. Besluiten over bouwen en investeren moeten op regionaal niveau worden genomen waarbij de omgevingswet kan worden gebruikt om lokale diversiteit te bewerkstelligen. Er ligt een collectieve gemeentelijke opgave om te werken aan duurzaamheid in beleid en bedrijfsvoering, ook de facilitering van bewonersinitiatieven maakt daar deel van uit.*

Niet alleen de woningbouw is de afgelopen periode vrijwel tot stilstand gekomen, hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van kantoren en bedrijven. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgen er daarnaast voor dat er de komende jaren structureel minder bedrijfs- en kantoorruimte nodig zal zijn: we werken minder op vaste plekken, zijn minder op kantoor, winkelen vanuit huis en produceren in het buitenland. Vanuit dit segment kunnen gemeenten weinig inkomsten verwachten. Integendeel zelfs, het afnemend volume vraagt veel geld voor sloop, herbestemming en investeringen in leefbaarheid. Geld dat er in de meeste gevallen niet (meer) is.

De leegstandsproblematiek beperkt zich niet tot winkelstraten, kantoorparken en bedrijvenlocaties in steden, ook op het platteland is het zichtbaar. In krimpgebieden gaat het in de dorpen ook om woningen, scholen, winkels en andere voorzieningen; op het platteland ook om leegstaand agrarisch vastgoed. Niet overal is de problematiek even groot maar leegstandsproblematiek is wel overal zichtbaar.

Sinds 1945 is Nederland gewend geraakt aan constante groei. Het vertrouwen in een mooiere en betere toekomst lijkt zich in onze genen te hebben genesteld. In die periode van groei hebben we er alles aan gedaan om ook in de ruimtelijke sfeer alles perfect te maken. Nu het wat minder is, zullen we onze verwachtingen en eisen in neerwaartse zin moeten bijstellen. Leegstand en krimp zijn geen tijdelijk verschijnsel. En dus moeten we accepteren dat Nederland er wellicht iets minder aangeharkt uit gaat zien dan we steeds hebben nagestreefd.

*De collectieve inkoop van producten en diensten wordt voortgezet maar met nieuwe spelregels. Uitgangspunt is en blijft: wat lokaal kan, moet lokaal.*

Met het bijstellen van onze ambities zijn de problemen nog niet opgelost. Dat niet elke gemeente een eigen schouwburg hoeft te hebben, is wel geaccepteerd. Maar op het gebied van woningbouw, ontwikkeling van bedrijfslocaties en andere voorzieningen is dat minder vanzelfsprekend. Gemeenten moeten de samenwerking opzoeken om te voorkomen dat ze met elkaar gaan concurreren. Om echte resultaten te boeken, moet dan ook een regionale dialoog op gang komen waarbij ook het provinciebestuur wordt betrokken. Immers, provincies rekenen de zorg voor het fysieke/ruimtelijke domein als een van hun kerntaken. In het fysieke domein gelden dezelfde uitgangspunten als bij economische ontwikkeling: niet-competitieve samenwerking, versterken wat goed is, elkaar iets gunnen en slimme verdeling van beschikbare middelen leveren meer op dan onderlinge strijd en concurrentie. Op ruimtelijk gebied moet de gemeentegrens alleen van belang zijn voor het Kadaster.

Nieuwe kansen voor de gemeente liggen er zeker bij de komst van de nieuwe Omgevingswet en de Herziene Woningwet. De Omgevingswet zal veel mogelijkheden bieden voor keuzevrijheid op gemeentelijke schaal. Daarmee kan een mooi evenwicht worden bereikt tussen wat in regionaal verband moet en wat op lokale schaal kan. En de nieuwe Woningwet biedt ons een mogelijkheid om samen met woningcorporaties en de huurders ervoor te zor-

gen dat mensen die op eigen kracht geen dak boven hun hoofd kunnen regelen, toch goed gehuisvest worden.

Energiegebruik en -opwekking moeten duurzamer worden, de overheid speelt hierbij een rol. Aan deze brede en onomkeerbare ontwikkeling gaan ook de gemeenten niet voorbij. Inwoners en bedrijven vragen erom en nemen zelf initiatieven. Alle gemeenten zijn aan het werk om hun eigen bedrijfsvoering en hun beleid duurzamer te maken. Maar het gaat verder: ook in het ondersteunen van inwoners die energie willen besparen of coöperaties die zelf energie willen opwekken. Natuurlijk hoort daar ook het faciliteren van elektrisch rijden bij. Ook op bovengemeentelijk niveau worden gezamenlijke energievisies opgesteld, mogelijk met een groot effect op de bestaande infrastructuur van energienetten. Als over een aantal jaren alternatieve energieopwekking de traditionele energiebronnen vervangt, zal de huidige infrastructuur daarop moeten worden aangepast en deels overbodig worden. Daarom is het van belang dat gemeenten en regio's de energiesector bij hun planvorming betrekken.

### Lokale, regionale of collectieve uitvoering

Bijzondere aandacht vraagt het thema lokale, regionale of collectieve uitvoering. Wanneer kopen we collectief diensten in? Hoe organiseren we innovatie?

Uitgangspunt is dat taken die het best lokaal kunnen worden belegd, ook lokaal worden belegd. Welke taken dat dan precies zijn, blijft onderwerp van voortdurende dialoog. De kern van de decentrale verantwoordelijkheid is het leveren van maatwerk. Maatwerk betekent verschil en ongelijke behandeling. Waar geen verschil wordt geaccepteerd, is een andere overheidslaag aan zet. De lokale verantwoordelijkheid voor een domein betekent echter niet dat elke gemeente ook afzonderlijk alle onderdelen moet uitvoeren. Soms is het efficiënter om delen van de uitvoering regionaal, bovenregionaal of als collectief van gemeenten op te pakken.

Regionale uitvoering van taken door samenwerkende gemeenten is niets bijzonders meer, op het gebied van dienstverlening aan inwoners en ook in de jeugdzorg gebeurt het op grote schaal.

Sommige taken kunnen beter collectief worden uitgevoerd. Sinds begin dit jaar is de uitvoering van een aantal wettelijke taken in het sociaal domein bij de VNG belegd, zoals de landelijk opererende kindertelefoon en een aantal specialistische zorgtaken. De financiering loopt via het gemeentefonds. Uitvoering van taken die collectief via het gemeentefonds worden bekostigd gebeurt alleen als aan een aantal specifieke criteria is voldaan, zoals een noodzaak tot innovatie, standaardisering en/of een aanzienlijk financieel voordeel. Voorstellen moeten aan de leden van de vereniging ter besluitvorming worden voorgelegd, collectieve uitvoering is slechts aan de orde als de leden daarom hebben verzocht. Uitgangspunt blijft echter lokaal als het lokaal kan. We hebben daarvoor nieuwe spelregels opgesteld die geagendeerd worden op de algemene ledenvergadering in juni 2015.



# Verenigingsagenda 2016

## De Agenda 2016

Het zijn van een krachtige lokale overheid door het versterken en vitaliseren van de lokale democratie, dat is de ambitie voor de gemeente van 2020. In de Agenda 2016 gaan we aan de hoofdthema's uit de Gemeente 2020 invulling geven: een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen, een nieuwe rol van de gemeente, een optimale samenwerkingsvorm en de juiste randvoorwaarden. Aan elk van deze pijlers worden vervolgens sub thema's verbonden.

Een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen, waarbij volgende thema's centraal staan:

- **Herbezinning op de rol en taakopvatting van de overheid**

We zoeken naar nieuwe verhoudingen. Met experimenten zoals de G1000 slaan we nieuwe wegen in. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren zoeken naar hun nieuwe rol en plaats. Die is niet meer altijd aan het stuur maar op een aantal terreinen op de passagiersstoel of de achterbank.

- **Continue dialoog over de taakverdeling tussen overheid en inwoners en/of maatschappelijke instituties**

Taakverdelingen tussen overheden zijn niet in beton gegoten, steeds moeten we blijven onderzoeken waar een taak het best kan worden belegd om zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te genereren. De overheid moet zich niet langer op alle terreinen willen manifesteren. Waar stopt de rol van de overheid en nemen inwoners en/of maatschappelijke instituties het over? Een continue dialoog daarover is noodzakelijk.

Een nieuwe rol van de gemeente: innovatie, het anders doen en nieuwe taken en rollen. Dat betekent:

- **Herbezinning op de rol en taakopvatting van het bestuur**

Niet alle gemeentelijke taken lenen zich even goed voor een horizontale aanpak, ook dat kan lokaal verschillen. Het bestuur moet leren variëren in de rollen die het speelt, een nieuwe opgave voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

- **Meer ruimte voor lokale afwegingen en lokale democratie**

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een sterke opkomst van de lokale partijen.





Het verzet tegen Haagse regeldruk en landelijke blauwdrukken groeit. Er moet meer ruimte komen voor lokale afwegingen en lokale democratie. Dat vraagt om een fundamentele verandering in de verhouding tussen rijk en gemeenten.

- **Fysiek domein**

De verschillen tussen stedelijke omgeving en het landelijk gebied worden groter. We moeten onze verwachtingen en ambities voor de toekomst bijstellen. Besluiten over bouwen en investeren moeten op regionaal niveau worden genomen waarbij de omgevingswet kan worden gebruikt om lokale diversiteit te bewerkstelligen. Er ligt een collectieve gemeentelijke opgave om te werken aan duurzaamheid in beleid en bedrijfsvoering, ook de facilitering van bewonersinitiatieven maakt daar deel van uit.



Een optimale samenwerkingsvorm, door de aandacht te richten op:

- **Opschalen en meerschalgheid**

De ideale schaal voor gemeenten bestaat niet. De discussie over schaal moet lokaal/regionaal worden gevoerd en wordt daar ook gevoerd. Samenwerkingsverbanden moeten vanuit de inhoud vorm krijgen, verplichte samenwerking is niet effectief. Belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking moeten worden weggenomen. Het debat over goed bestuur moet gevoerd blijven worden.

- **Regionaal economisch beleid**

Steden en stedelijke regio's gaan de brandpunten van de regionale economische groei worden. Om groei mogelijk te maken moeten de partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid) de banden aanhalen en



samen optrekken. De inzet op topsectoren werkt onvoldoende. De financiële en beleidsmatige inzet willen we kantelen naar stedelijke regio's.

- **Sociaal domein**

De taken zijn overgedragen, nu staan gemeenten aan de lat voor de inhoudelijke vernieuwing van het sociaal domein. Daarbij moeten we ook de regionale samenwerking onder de loep nemen en eventueel opnieuw inrichten, de samenhang tussen beleid en uitvoering verder vorm geven en belemmerende regelgeving uit de weg ruimen.

De juiste randvoorwaarden creëren en dus aandacht voor:

- **Meer financiële zelfstandigheid voor gemeenten**

Als de lokale democratie meer ruimte krijgt moeten gemeenten ook financieel zelfstandiger worden. Onze financiële afhankelijkheid van het rijk is groot en wordt steeds groter. Er is een fundamentele aanpassing van de systematiek nodig. De commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan zal daarover voorstellen doen.

- **Informatiemaatschappij en -technologie: een omslag in denken en doen**

De informatiemaatschappij vraagt om aanpassingen van onze dienstverlening en de manier waarop we beleid ontwikkelen. De uitwisseling van informatie stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom is standaardisering en een uniforme infrastructuur noodzakelijk.

De komende periode zullen we in dialoog (deel)vragen definiëren en daaromheen activiteiten formuleren om antwoorden met elkaar te vinden. Daarbij wordt vanzelfsprekend zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij al bewezen praktijk, wetenschappelijke inzichten en bestaande programma's. De Agenda voor 2016 wordt voorgelegd en vastgesteld op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering in november 2015.

### ***Borging huidige relevante activiteiten in Agenda 2016***

In 2015 lopen reeds programma's met activiteiten die sterke raakvlakken hebben met een aantal van de genoemde thema's, waaronder:

Lokale democratie in beweging, gericht op

- de rol van lokale media in de lokale democratie
- de rol van de overheid in een samenleving die zelf initiatieven neemt
- verschillende vormen van participatie, waaronder D en G1000
- de benodigde cultuuromslag in de gemeentelijke organisatie



### *De Commissie Jaarbericht 2015*

De commissie zal de positie van de gemeenteraad in een horizontale samenleving met samenwerkingsvormen van gemeenten op diverse niveaus onderzoeken en zal tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering de resultaten presenteren.

### *De commissie Financiële ruimte voor gemeenten*

Deze commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan heeft een analyse gemaakt van de financieel-economische, demografische en bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op

de financiën van gemeenten. Vervolgens kijkt de commissie naar nieuwe mogelijkheden voor de inrichting van de financiën. Tijdens het congres zal de heer Rinnooy Kan bevindingen delen. Het advies wordt aan het bestuur verstrekt. Daaropvolgend zal de VNG bijeenkomsten in het land organiseren om onze gezamenlijke visie op financiële ruimte voor gemeenten, vast te stellen.

### *Regionale Economische Ontwikkeling en Arbeidsmarkt*

Dit programma richt zich op ondersteuning van gemeenten om bij te dragen aan de groei van economie en behoud en groei van werkgelegenheid. De urban agenda is het richtsnoer voor de gezamenlijke activiteiten rondom belangenbehartiging.

### *Omgevingswet*

De nieuwe omgevingswet die in 2018 van kracht wordt biedt meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Activiteiten richten zich op belangenbehartiging en ondersteuningsactiviteiten ter voorbereiding op de implementatie van de wet.

### *Digitale Agenda*

De informatiesamenleving heeft zo'n impact, op de bestuurlijke taakuitoefening, in de interne werkprocessen en in de gemeentelijke dienstverlening, dat we alleen als gemeenten samen deze uitdagingen aan kunnen. Trendwatching, visieontwikkeling, collectieve voorzieningen en standaardisatie zijn daarbij kernwoorden. Dat is verwoord in de Digitale Agenda, met als kern 'samen doen wat samen kan: collectief optreden waar mogelijk maakt ons sterk.' Daarbij besluit de ALV over de projecten die collectief worden opgepakt, zijn verantwoordingslijnen en financiering helder beschreven en is de landelijke ondersteuning geborgd. In 2015 worden de eerste collectieve projecten gerealiseerd.

### *Programma Energie*

In september 2013 is door een groot aantal partijen het Energieakkoord voor duurzame groei (het SER Energieakkoord) ondertekend. Doel van het akkoord is om gezamenlijk te werken aan besparing van energiegebruik, vergroting van het aandeel duurzame energie en vergroting van de werkgelegenheid. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de realisatie van deze doelen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft de VNG een ondersteuningsprogramma.

Samen werken we aan een lokaal krachtige overheid.

Vanzelfsprekend worden activiteiten en resultaten van deze activiteiten aan de Agenda van 2016 verbonden.



## Het VNG-bureau

Het VNG-bureau ondersteunt gemeenten bij het organiseren van tal van activiteiten om te komen tot antwoorden op vragen die vanuit de verenigingsstrategie naar voren komen. Onder meer door het vergaren en vertalen van wetenschappelijke inzichten naar de uitvoeringspraktijk, het actief ophalen en weer opnieuw delen van kennis en ervaringen vanuit de gemeentelijke praktijk en door het verzamelen van informatie op basis van onderzoek en monitoring, zoals middels het instrument [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

Door vervolgens collectief te ontwikkelen en te implementeren, bouwstenen aan te leveren voor lokaal beleid en lokale uitvoering en nieuwe vragen op te halen denken we gemeenten optimaal te ondersteunen in tal van maatschappelijke uitdagingen waarop gemeenten individueel en collectief antwoorden dienen te formuleren. Dit biedt vervolgens de basis voor een sterke belangenbehartiging in het Haagse: gebaseerd op de uitvoeringspraktijk en vanuit de eigen kracht en visie vormgegeven.

In het tweejaarlijkse onderzoek dat de VNG onder gemeenten uitvoert, wordt van de VNG gevraagd meer trendsettend te zijn. Daarnaast worden samenwerking en slagvaardigheid als verbeterpunten genoemd. Deze punten staan hoog op onze agenda en vertalen we op dit moment naar een aantal concrete omwentelingen. Want net als gemeenten is ook het VNG-bureau voortdurend in ontwikkeling, om gemeenten optimaal te kunnen ondersteunen.

In 2014 is er een nieuwe werkwijze van het bestuur en de bestuurlijke commissies ingericht. Ook bestuurders die niet actief zijn in de commissies worden betrokken via bestuurdersnetwerken. Hierdoor worden lokale belangen en prioriteiten sneller en duidelijker de organisatie binnen gebracht. We doen meer samen met diverse netwerken binnen gemeenten. Producten en diensten ontwikkelen om gemeenten te faciliteren, krijgt meer prioriteit. Daarbij is co-creatie een belangrijke werkvorm om te komen tot de juiste producten en diensten, direct toepasbaar in de praktijk.

Een professionele ondersteuning vraagt om continue aandacht voor professionalisering van medewerkers en van werkwijzen. In 2014 zijn de eerste stappen gezet voor een vergaande samenwerking en integratie van de bedrijven van de VNG: VNG-bureau, KING, Congres- en Studiecentrum, VNG Verzekeringen en VNG International, die onder één VNG vlag naar buiten zullen treden. Door intensieve samenwerking kan optimaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis, producten, diensten en netwerken waardoor onze diensten voor gemeenten worden verrijkt.

Vanzelfsprekend hoort bij een goede ondersteuning ook een heldere verantwoording in zowel financiële termen als in resultaatstermen.

Tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering in november 2015 zal de Agenda 2016 worden voorgelegd. De Verenigingsstrategie en de Agenda 2016 zullen de basis zijn voor het denken en doen van de VNG en dus van het VNG-bureau.

Samen werken we aan een krachtige lokale overheid.



## Bijlage: Samenvatting van de adviezen van Bovens en Van Aartsen

- a In 2006 presenteerde de commissie Toekomst Lokaal Bestuur, beter bekend als de commissie Bovens, haar rapport 'Wil tot Verschil, gemeenten in 2015'. De commissie Bovens neemt het algemene gebrek aan vertrouwen in de overheid als punt van vertrek en schetst een beeld van een overheid die weinig effectief is en het zicht op 'de burger' is verloren. Ook de inwoners gaan niet vrij uit: zij zijn hun interesse in de gemeente kwijtgeraakt. De commissie pleit voor een stevige aanpak van het bestuurlijk systeem én voor ander bestuur waarin verticale lijnen plaats maken voor horizontale.

Het hart van het rapport gaat over de noodzaak om als gemeente eigen keuzes te kunnen maken. De lokale democratie moet meer ruimte krijgen en minder gestuurd worden door regels en voorschriften van het rijk. Bovens noemt dat gemeentelijke autonomie.<sup>2</sup> Dat is volgens de commissie geen doel op zichzelf, maar een middel voor gemeenten om burgers te helpen. Geen mens is gelijk en zo zou ook geen gemeente gelijk moeten zijn. Pas als je 'het verschil kunt maken' kan een gemeente waarde toevoegen, pas dan kan de lokale gemeenschap zich ontwikkelen, kan de gemeente zich dicht bij de inwoners opstellen en kunnen inwoners de gemeente als dichtbij ervaren. We moeten altijd blijven uitgaan van de vraag wat de gemeente voor inwoners kan betekenen en hoe de gemeente kan bijdragen aan samenhang in de lokale gemeenschap. De decentralisaties aan het eind van de vorige eeuw hebben de bewegingsvrijheid en mogelijkheden ingeperkt door strikte uitvoeringsvoorschriften, prestatienormen en verantwoordingsbepalingen. Naast bestuurlijke autonomie is ook financiële zelfstandigheid een voorwaarde: 'zonder zelfstandigheid op financieel gebied is een discussie over autonomie zinloos'.

De belangrijkste oorzaak van de aantasting van de gemeentelijke autonomie is volgens de

---

<sup>2</sup> Autonomie moet in dit verband niet worden opgevat in haar strikt juridische betekenis: het gaat Bovens niet om volledige onafhankelijkheid maar om de mogelijkheid die gemeenten moeten hebben eigen afwegingen te maken.

commissie de roep om gelijke behandeling van mensen, een wens die vooral in de Tweede Kamer sterk leeft. Daardoor worden steeds nieuwe algemene landelijke normen gesteld. Gemeenten zijn er echter juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke beleidsafweging, voor maatwerk. Zij worden echter steeds geconfronteerd met de opvatting dat voorzieningen, lastendruk en beleid overal in ons land gelijk moeten zijn. Die voortdurende discussie moet worden gestopt en afgerond. Dat kan alleen als het recht op ongelijkheid voor gemeenten in de grondwet wordt verankerd. Samengevat leiden de voorstellen tot een pleidooi het gemeenten mogelijk te maken zowel in werkwijze als in bestuurlijke inrichting te kunnen differentiëren, ofwel 'het verschil te maken'.

- b De commissie Gemeentewet en Grondwet, beter bekend als de commissie Van Aartsen, werd in 2007 ingesteld om de aanbevelingen van 'Wil tot Verschil' uit te werken. Zij kreeg als opdracht concrete belemmeringen in wet- en regelgeving in kaart brengen die gemeenten hinderen bij het invullen van hun autonome positie en het realiseren van lokale differentiatie. Ook werd de commissie gevraagd waar nodig met voorstellen van wijziging van de Gemeentewet en eventueel de Grondwet te komen om deze belemmeringen op te heffen. De commissie heeft zich nauwgezet van deze taak gekweten en presenteerde een serie wijzigingsvoorstellen. Verder introduceerde Van Aartsen het begrip eerste overheid. Inwoners lopen, aldus Van Aartsen, het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeente. De lokale overheid is het meest nabij, inwoners moeten in principe bij de gemeente zijn, tenzij er goede redenen zijn dat een taak bij een andere overheid ligt.

In haar rapport keert de commissie Van Aartsen zich vervolgens sterk tegen de voorstellen van Bovens voor differentiatie in bestuurlijke inrichting en werkwijze van gemeenten. Die fijnmazigheid en verschillen helpen ons van de regen in de drup. Differentiatie leidt volgens Van Aartsen tot ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en belemmering van de democratische controle. Gemeenten kunnen pas hun positie als eerste (herkenbare en democratisch gelegitimeerde) overheid pakken als zij krachtig zijn en zonder hulpstructuren (zoals de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) al hun taken kunnen uitvoeren. Daarom pleit de commissie Van Aartsen voor bestuurlijke opschaling en afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.