Op weg naar een sterkere lokale bestuurslaag

Discussienotitie Visie 2030

Versie 2
2 september 2022

Inleiding

In de samenleving staat alles te veranderen; er is al beweging of er is dringend beweging nodig. Landelijke en mondiale vraagstukken grijpen in elkaar en komen samen in gemeenten. Of het nu gaat om energie, klimaat, stikstof, woningnood of bestaanszekerheid. Hoe komen we als overheid in de topvorm die nodig is om de transities te sturen? Welke rol past gemeenten?

Van oudsher hebben gemeenten een stevige autonome basis die is verankerd in de Grondwet. Het concept ‘Eerste Overheid’ gaf daar een moderne invulling aan. Met de decentralisaties en andere taakverschuivingen is het takenpakket van gemeenten verzwaard, maar het potentieel van de eerste overheid is nog niet benut. Het moet en het kán veel beter in het belang van alle inwoners, de kwetsbare voorop.

In deze discussienotitie voor de Verenigingsvisie 2030 kiezen we een richting voor de VNG op weg naar 2030. Het is een onderlegger voor het gesprek dat we voeren met gemeenten, netwerken van gemeenten en in alle VNG-gremia. In dit stuk staan 7 voorstellen om gemeenten individueel en collectief te versterken. Meer samen optrekken, de onderlinge banden versterken en een scherpere focus kiezen. Centraal staat de filosofie van de omkering. Met hun kennis van de leefwereld en de uitvoeringspraktijk past het gemeenten om – veel meer dan nu – het voortouw te nemen.

Samen vormen 344 gemeenten Nederland. We kunnen onze positie benutten voor een beter bestuur en maatschappelijke veranderingen. Om de grote vragen van vandaag en morgen ter hand te nemen, moeten we ons als gemeenten goed positioneren en samen een scherpe agenda opstellen en uitvoeren.

De discussie over deze concept Verenigingsvisie loopt tot het voorjaar van 2023. Over de definitieve Verenigingsvisie wordt bij de ALV in juni 2023 besloten.

Kernboodschap

We leven in een tijd van historische veranderingen en crises: klimaat, energie, milieu (stikstof), woningnood, oorlog. De bestaanszekerheid van inwoners staat onder druk door prijsstijgingen. Dit alles leidt tot transities en transformaties. Het vraagt een sterke overheid om de transities in goede banen te leiden. Niet als losse onderdelen die niet bij elkaar zijn te brengen, maar in samenhang. Met het beeld van uiteindelijk een menselijke en rechtvaardige samenleving voor ogen.

In een sterke overheid werken bestuurslagen gelijkwaardig met elkaar samen als één overheid. Daarbij moet de leefwereld van inwoners de maat der dingen zijn, niet het verkokerde systeem of de politieke waan van de dag. Gemeenten kennen de leefwereld, zij kunnen naar ‘boven’ uitdragen wat daar gebeurt. Hun kennis van de uitvoering inzetten voor een langetermijnvisie. Gemeenten kunnen en moeten een leidende rol spelen in het opnieuw vormgeven van de samenleving; een stap naar voren zetten. In deze notie verkennen we hoe dat zou kunnen.

Om leiderschap te tonen – en de zaken niet op z’n beloop laten - moeten gemeenten zichzelf versterken. Zowel individueel als collectief. De VNG wil daar optimaal aan bijdragen. Om het gesprek over de grote onderwerpen te faciliteren in de vereniging komt er een ‘Derde Kamer’ in aanvulling op de huidige structuur van bestuur en commissies. Voorts worden instrumenten voor gemeenschappelijke uitvoering verbreed en verdiept. Onder meer met ondersteuning en samenwerking op personeelsgebied in verband met het acute tekort aan vakkundige mensen. Nog meer dan nu ontwikkelt de VNG zich tot een knooppunt van netwerken; van gemeenten, samenwerkingsverbanden en beroepsnetwerken van ambtenaren en politieke ambtsdragers. In 2030 werken gemeenten samen als één sterke bestuurslaag die verantwoordelijkheid neemt, zichzelf als collectief versterkt, en die naar buiten spreekt met één krachtige stem. Zo kunnen gemeenten de stap naar voren doen en ten volle bijdragen aan het welslagen van de samenhangende transities die cruciaal zijn voor de toekomst van alle Nederlanders.

Hoofdstukindeling

1. **De stand van het land**
   - 1.1 Een goede en nabije overheid
   - 1.2 Presteren van de overheid
   - 1.3 Hoe staan gemeenten ervoor?
   - 1.4 De Vereniging van Nederlandse gemeenten

2. **Op weg naar de toekomst**
   - 2.1 Externe uitdagingen
   - 2.2 Opgaven voor een beter lokaal bestuur
   - 2.3 Opgaven voor de VNG

3. **Andere tijden, nieuwe wegen**
   - 3.1 De filosofie van de omkering
   - 3.2 Een andere aanpak van gemeenten
   - 3.3 Een andere aanpak in de VNG
   - 3.4 Een andere aanpak van de organisatie van de VNG

1. De stand van het land

1.1 Een goede en nabije overheid

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

Wereldwijde problemen hebben een grote weerslag op het werk van gemeenten. De coronacrisis legde sociale en economische problemen in de samenleving bloot die urgent moeten worden aangepakt. De Russische invasie van Oekraïne versterkt de urgentie van de energietransitie en ook de kwetsbaarheid van inwoners die de prijsstijgingen van energie en andere basisbehoeften niet kunnen opvangen. In deze snelkookpan van crises en transitie moeten gemeenten zich staande houden en de publieke zaak dienen. De ambitie van lokale besturen ligt hoger dan het op de winkel passen. Gemeentebesturen spreken zich in de coalitieakkoorden uit over het lokaal goed vormgeven van energietransitie, ze kijken vooruit naar de gevolgen van de vergrijzing, en naar de toekomstbestendige ruimtelijke inrichting van Nederland. In alle gemeenten is er een gevoel van urgentie voor het aanpakken van de grote vraagstukken van Nederland op lokaal niveau.

De samenleving kan door veel verschillende lenzen worden bekeken. Van een afstand ziet veel er goed uit. Nederland scoort hoog op verschillende lijsten die welvaart, welzijn of geluk in internationaal perspectief bezien. Vanuit historisch perspectief is er eveneens op veel gebieden aanzienlijke vooruitgang geboekt. Peter Hein van Mulligen beschrijft in zijn boek ‘Met ons gaat het goed’ uitgebreid wat er in Nederland allemaal goed gaat en waarom we niet te somber moeten zijn. Maar in andere rapporten is de toon wel degelijk zorgelijk. Over de staat van de natuur (Natuurinclusief Nederland, rapport van de Rli van maart 2022), over kansengelijkheid (Gelijke kansen in het onderwijs, rapport van de SER van juni 2021), bestaanszekerheid (Werken zonder armoede, rapport van de SER van september 2021) en de toekomstbestendigheid van de zorg (Houdbare zorg, WRR-rapport van september 2021).

De urgente grote opgaven vragen stevige actie van de overheid. Maar de slagvaardigheid laat te wensen over, de rijksoverheid slaagt er niet in grote problemen aan te pakken. De gevolgen van de gaswinning in Groningen, de Toeslagenaffaire en de crisis in de opvang en huisvesting van asielzoekers spreken boekdelen. Op veel van deze opgaven wordt naar de gemeenten gekeken om de problemen op te lossen en een doorbraak te realiseren.

1.2 Presteren van de overheid

Hoe functioneert de overheid? Ook hier bepaalt het perspectief een deel van het antwoord. Enerzijds staat Nederland doorgaans hoog, vaak zelfs in de top-10 van internationale ranglijsten van hoe overheden presteren. Hoogleraar politicologie Tom van der Meer (UvA) signaleert dat burgers scherp zijn op politici, maar vertrouwen hebben in democratische processen. Anderzijds heeft de rijksoverheid grote vraagstukken, zoals stikstof, asiel, en knelpunten in de uitvoering, op z’n beloop gelaten. Ook na

alarmerende signalen van adviesorganen zoals de Raad van State, de Nationale ombudsman of de Algemene Rekenkamer.

Een van de oorzaken van slecht presteren van de overheid is dat de wederzijdse beïnvloeding van beleid en uitvoering is doorbroken. Signalen van de werkvloer leiden niet tot actie bij beleidsmakers (Rapport ‘Klem tussen balie en beleid’ van de Tijdelijke Kamercommissie Uitvoeringsorganisaties). Het weer sluiten van de beleidscyclus waarbij uitvoering en beleid elkaar voeden is daarom essentieel. Daarnaast weegt de ruzie van de dag in de politiek vaak zwaarder dan praktijkervaringen of wetenschappelijke inzichten. De aanleiding voor Raads- en Kamervragen is meestal een bericht in de media, en bijna nooit een onderzoeksrapport.

Andere tekenen van een kwetsbare overheid zijn de verkokering, onrechtmatig gedrag, kortetermijnpolitiek en versnippering. Gemeenten hebben bij hun werk de handen vol aan het bij elkaar brengen van conflicterende departementale wensen en ambities. Ook binnen gemeenten zelf is verkokering soms een probleem. Onrechtmatig gedrag van de overheid, is nog zorgelijker.en ondermijnt het vertrouwen in de overheid en de samenwerking tussen overheden onderling.

1.3 Hoe staan gemeenten ervoor?

Het duizenddingendoekje van de overheid, dat zou een typering kunnen zijn van gemeenten in de afgelopen periode. Gevraagd en ongevraagd is het takenpakket van gemeenten in de 21e eeuw fors uitgebreid. Weliswaar zijn tal van taken gedecentraliseerd, de randvoorwaarden zijn niet op tijd meebewogen. De uitvoerige voorstellen hiervoor van adviesraden en gemeenten zelf krijgen geen opvolging op het nationaal niveau. De beloftes van de decentralisaties zijn daardoor niet waargemaakt.



Gemeenten vangen de grotere en complexere taken deels op door regionaal samen te werken, al dan niet verplicht door de rijksoverheid. Dit leidt tot de zogenoemde Decentralisatie Paradox waarbij gemeenten taken gedecentraliseerd krijgen vanwege de nabijheid tot inwoners, en die vervolgens via getrapte regionale samenwerking uitvoeren, op grote afstand van diezelfde inwoners en van de democratische controle.

In het VNG-onderzoek ‘Hoe sterk zijn onze schouders’ uit 2020, naar de uitvoering bij gemeenten, worden gemeenten getypeerd als krachtig maar kwetsbaar. Krachtig omdat zij in staat zijn om, met hun eigen unieke kenmerken en binnen de specifieke lokale context, hun taken integraal en in onderlinge samenhang uit te voeren en daarbij lokaal maatwerk te leveren, dichtbij inwoners. Tegelijk zetten de stapeling van taken, jarenlange financiële tekorten en oplopende personeelstekorten de gemeentelijke organisaties onder druk. Ook worden gemeenten gehinderd door de knip tussen beleid en uitvoering op rijksniveau. De afhankelijkheid van het gemeentefonds waarop gemeenten geen invloed hebben, dwingen tot beheersmaatregelen die op de langere termijn schadelijk zijn; meer inhuur, uitbesteding en projectmatig werken op incidentele basis. Deze beheersmaatregelen in combinatie met schaarste op de arbeidsmarkt zijn problematisch en beperken het strategisch vermogen van gemeenten. Zij kunnen hun kracht niet ten volle te benutten. Gemeenten zijn krachtig én kwetsbaar.

1.4 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In de VNG-geschiedenis zijn er drie constante lijnen: belangenbehartiging, dienstverlening en kennisdeling. De invulling daarvan beweegt mee met de tijdgeest en de behoeften van de leden.

In de afgelopen vijftien jaar is er meer aandacht gekomen voor de uitvoering. Sinds de oprichting van het voormalige KING – nu VNG Realisatie – slaan gemeenten de handen ineen om beleidsarme uitvoering samen te organiseren. Dit resulteerde in het oprichten van het fonds GGU (Gezamenlijke Gemeenschappelijke Uitvoering).
In de belangenbehartiging werd de toon van de VNG de laatste jaren scherper. De verhoudingen verslechterden doordat het rijk zich niet aan interbestuurlijke afspraken houdt, en door het ontbreken van toereikende financiële en bestuurlijke middelen om gemeentelijke taken uit te voeren. Het toenemend aantal moties van gemeenten bij ledenvergaderingen tekent de onvrede bij gemeentebesturen. Het onderstreept hoe noodzakelijk het is een sterk collectief te zijn.

Verschillende groepen van gemeenten organiseren zich in deelverbanden. Naar grootte (G4, G40, P10, M50 en K80) en op basis van specifieke thematiek (riviergemeenten, herindelingsgemeenten etc.). Daarnaast zijn er samenwerkingsvormen zoals het Veiligheidsberaad en andere taakgerichte organisatievormen, zoals omgevingsdienst en de GGD. De link met de VNG moet nadrukkelijker worden gelegd en versterkt. Wim Deetman deed in zijn evaluatie van de VNG governance (rapport ‘De Vierde Dimensie: Kennis vergaren, kennis delen, agenderend zijn’ uit 2017) aanbevelingen voor een VNG als knooppunt van netwerken. Die zijn nog actueel en vragen aandacht in de vereniging.

De formele governance van de VNG (ALV, bestuur en commissies) functioneert goed en levert gedragen besluitvorming op. De 240 bestuurders in de commissies en het bestuur vormen de schakel tussen de governance en de leden, zij verdiepen zich in de dossiers en nemen besluiten. De verbinding tussen de formele governance en de rest van de vereniging vraagt meer aandacht. Binnen de vereniging is er een permanente dialoog nodig om met voldoende kennis en draagvlak te komen tot besluitvorming. De VNG stelt alles in het werk om bestuurders en ambtenaren bij het werk in de vereniging te betrekken. Zo zorgen we dat standpunten van de VNG gedragen en bekend zijn bij de gemeenten.

2. Op weg naar de toekomst

2.1 Springtij voor gemeenten

Het is springtij voor gemeenten. Transities en crises komen op Nederland af en testen de kracht van de dijken, ofwel hoe goed de overheid op deze crises en transities kan reageren. Het gaat dan onder andere om de klimaat en energiecrisis, de stikstofcrisis, de coronacrisis, de omgang met asiel en migratie, de schaarste aan arbeid, ruimte en grondstoffen en de stijgende inflatie om er maar een paar te noemen. De invloed van gemeenten op deze uitdagingen wisselt, maar duidelijk is dat ze allemaal de inwoners en bedrijven van onze gemeenten raken.

Gemeenten staan aan de lat voor klimaatadaptatie en voor het uitvoeren van de energietransitie. Tegelijkertijd moet de puzzel gelegd worden om de verschillende claims op de ruimte af te wegen en een plek te geven. Van energie en klimaat, tot water, stikstof, biodiversiteit, woningbouw en economie. Bij alle veranderopgaven zijn technologie en digitalisering cruciaal, dit is een transitie op zich.

Demografische ontwikkelingen hebben effecten op gemeenten. Vergrijzing stelt ons voor de noodzaak zorg en voorzieningen anders te organiseren. De gemeentelijke organisaties zelf ondervinden ook de gevolgen, er is een tekort aan personeel en vakmensen. Voor veel inwoners staat hun bestaanszekerheid op het spel. Eerst door de coronacrisis, en nu door de economische gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne.

2.2 Opgaven voor een beter lokaal bestuur

De transities die hierboven zijn benoemd zijn een ingewikkeld samenspel van verschillende overheidslagen, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en inwoners. Het samenwerken gaat niet vanzelf en vraagt voortdurend aandacht. Daarbij spelen ook de steeds veranderende verhoudingen zoals de ontwikkeling van de rijksoverheid tot een middenbestuur onder invloed van de besluitvorming in Europa. Het vergt gezamenlijke actie en bewustzijn bij alle overheidslagen om adequate manieren van werken te vinden. De opgaven staan daarbij voorop, niet de bestaande bureaucratische ordening. Gemeenten hebben last van departementale verkokering; niet zelden is de bedoeling van de ene wet strijdig met de bedoeling van de andere. Tegelijk hebben (vooral grotere) gemeenten ook last van verkokering binnen de eigen organisatie. In de politiek is er het probleem dat het kortetermijnbelang of de waan van de dag prevaleert boven wat noodzakelijk is op lange termijn. De democratische legitimiteit van gemeentebesturen staat onder druk. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is in twaalf jaar tijd met 10% gezakt en dreigt onder de 50% te raken Het werk van raadsleden is moeilijker geworden door de uitbreiding van taken en door de uitvoering van taken in regionale samenwerkingsconstructies. Politieke partijen kunnen niet gemakkelijk geschikte kandidaat-raadsleden vinden.

2.3 Opgaven voor de VNG

De opgaven voor de VNG liggen in het verlengde van de opgaven voor gemeenten. Om de transities op lokaal niveau in goede banen te leiden zijn sterke gemeenten en een sterke lokale bestuurslaag belangrijk. De VNG moet aansluiten op de uitdagingen van de toekomst. De prioriteiten voor strategie, lobby en ondersteuning worden gesteld op basis van signalen van de leden. Het is van belang om

scherpe keuzes te maken om te worden gehoord in Den Haag en Brussel. Dit vraagt terughoudendheid en consistentie, terwijl het takenpakket van gemeenten breed is.

Het belang van de uitvoering wordt ook op nationaal niveau steeds meer onderkend, maar de randvoorwaarden voor een goede uitvoering ontbreken dikwijls. De VNG moet zich ervoor inzetten om die randvoorwaarden voor elkaar te krijgen en om gemeenten maximaal ondersteunen. Daarom moet de ondersteuning die nu grotendeels loopt via de GGU worden geïntensiveerd. Deze lijn is al eerder ingezet. De schaarste aan mensen en middelen maakt het noodzakelijk nieuwe creatieve verbanden te ontwikkelen. Gemeenten kunnen nog meer dan nu van elkaar leren.
Dankzij de collectieve kracht hebben gemeenten een sterke stem. Het is een opgave voor de VNG dat gemeenten spreken met één krachtige stem en tegelijk te zorgen dat deelbelangen en deelgroepen binnen de vereniging vooruit kunnen. Verdeeldheid tussen gemeenten gaat ten koste van de gezamenlijke kracht. Het stelt ‘Den Haag’ in de gelegenheid om te kiezen welk gemeentelijk belang ze adresseren met de claim dat er is geluisterd naar ‘de gemeenten’. Het bespreken van solidariteit tussen gemeenten in het collectief van gemeenten is belangrijk. In abstracte termen is daar snel steun voor te vinden, maar hoe concreter de vraag wordt, hoe lastiger het is om in de veelheid van deelbelangen en belangen van de eigen gemeente, de solidariteit overeind te houden. Het vraagt bewustwording en discussie binnen de VNG en een zoektocht naar een mechanisme om dit op te vangen in het collectief.

De VNG beweegt mee met de veranderingen in de politieke samenstelling van de gemeentebesturen. Sinds een aantal gemeenteraadsverkiezingen is er een stevige groei van de lokale partijen. Dit heeft zich vertaald in meer vertegenwoordigers van lokale politieke partijen in de VNG governance.

3. Andere tijden, nieuwe wegen

3.1 De filosofie van de omkering

Gemeenten hebben van oudsher een stevige autonome basis. Gemeenten, waterschappen en provincies regelden hun eigen bestuur lang voordat het Koninkrijk der Nederlanden bestond. Lokale gemeenschappen waren al vanaf de vroege Middeleeuwen democratisch georganiseerd. Aan het begin van de 20e eeuw namen gemeenten het voortouw bij sociale voorzieningen, woningbouwcorporaties en democratiseringsinitiatieven. Ze breidden hun invloed uit in het belang van de inwoners, ingegeven door waarden voor een goede samenleving. De autonomie van gemeenten is vastgelegd in artikel 124 van de Grondwet. In de afgelopen jaren toonden gemeenten hun initiërende kracht bij de ruimtelijke inpassing van wind- en zonne-energie in de Regionale Energie Strategieën en bij het maken van Transitievisies Warmte. De rol van gemeenten is essentieel vanuit het oogpunt van draagvlak, lokaal maatwerk en het samenbrengen van verschillende actoren.

Het concept ‘Eerste Overheid’ gaf een moderne invulling en duiding aan de positie van gemeenten in het nationaal bestel. Met de decentralisaties en andere taakverschuivingen is het takenpakket van gemeenten verzwaard, maar het potentieel van de eerste overheid is nog onvoldoende benut. In het rapport van de Commissie Van Aartsen (2007) over de eerste overheid zijn randvoorwaarden benoemd die noodzakelijk zijn voor een krachtige lokale overheid. Die voorwaarden zijn niet ingevuld. Het is één van de oorzaken van het vastlopen van de interbestuurlijke verhoudingen. Niet alleen gemeenten constateren dit, maar ook de adviseurs van de regering: de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en vele anderen.

De relatie tussen de systemen van de overheid en de leefwereld is verstoord geraakt, evenals die tussen de verschillende overheidslagen. Minister van Staat Herman Tjeenk Willink wijst hier al jaren op. Hij stelt vast dat er een omkering nodig is. Tjeenk Willink omschrijft dit als volgt:

> ‘Ik ben in de loop van de jaren steeds meer overtuigd geraakt van het belang om in politiek en bestuur niet alleen van boven naar beneden, maar ook van beneden (de werkvloer) naar boven te denken, niet alleen van binnen naar buiten, maar ook van buiten (de burger en de civil society) naar binnen, niet alleen van algemeen naar specifiek, maar ook vanuit de concrete casus naar het algemeen beleid.’

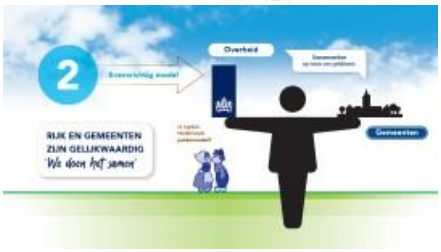
De filosofie van de omkering gaat uit van de eigen kracht van het decentraal bestuur en is gericht op alles wat gemeenten kunnen beïnvloeden: de kwaliteit van de eigen uitvoering, de verbinding met inwoners en bedrijven, het onderling van elkaar leren en het collectief leren en ontwikkelen. Ze moeten van het rijk daarvoor de ruimte en de middelen krijgen. Dit vraagt een uitbreiding van het bestaande bestuurlijk arsenaal: het model van het omgekeerd medebewind. Dit komt naast het klassieke model van medebewind en het meer recente model van samenwerken als één overheid. Omgekeerd medebewind betekent dat gemeenten maatschappelijke problemen signaleren en oplossen, en het rijk laten weten welke randvoorwaarden daarbij nodig zijn. Dit kan na overleg vooraf of in de vorm dat gemeenten aan de slag gaan, en dat het rijk later aansluit. Dat laatste gebeurde bijvoorbeeld bij de milieuzones, waarbij gemeenten het initiatief namen om plaatselijke problemen met luchtkwaliteit op te lossen, en waarbij het rijk later aansloot met standaardisatie en wetgeving.

Modellen van interbestuurlijke samenwerking
Schematisch ziet de toevoeging van het derde model er als volgt uit.

In model 1 bepaalt het rijk het beleid en initieert wetgeving, gemeenten voeren dit uit. Dit model werkt op een aantal onderdelen goed, met name wanneer lokale verschillen niet wenselijk zijn of niet geaccepteerd worden, zoals bij het verstrekken van rijbewijzen en paspoorten.



Model 2 is beschreven in het rapport ‘Als één Overheid’ van de studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarin is uitgewerkt hoe verschillende overheden meer gelijkwaardig kunnen samenwerken aan opgaven. Elke overheidslaag levert een bijdrage vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.



Model 3 ‘Omgekeerd Medebewind’ voegt een mogelijkheid toe: ruimte voor lokaal initiatief dat gezamenlijk vorm krijgt vanuit gemeenten. In dit model signaleren gemeenten maatschappelijke opgaven en ze dragen oplossingen aan. Rijk en gemeenten komen vervolgens gezamenlijk tot beleidsvorming, waarbij het rijk de randvoorwaarden invult om de oplossingen te kunnen uitvoeren.



Met de toevoeging van omgekeerd medebewind kunnen gemeenten via de filosofie van de omkering werken aan maatschappelijke opgaven. Zo kunnen ze leiderschap tonen en problemen aanpakken vanuit het perspectief van de leefwereld. Dit vraagt een investering in de kracht en kwaliteit van gemeenten.

3.2 Een andere aanpak van gemeenten

De kracht van gemeenten

Gemeenten hebben veel potentieel. Ze vormen de bestuurslaag die het dichtst bij de inwoners staat en die het meeste contact heeft met inwoners en bedrijven. Gemeenten zien als geen ander de effecten van beleid in de praktijk. Ze kunnen door hun kleinere schaalgrootte meer integraal werken en met besluitvorming sturen op brede welvaart. Gemeenten hebben met 8590 raadsleden het meest fijnmazige netwerk van gekozen politici in Nederland, dit is een goede democratische basis. Gemeenten kunnen participatieve trajecten inzetten om te komen tot gedragen oplossingen voor complexe problemen, ze hebben uitvoeringskennis en daardoor de beste mogelijkheden voor een integrale aanpak. Brede welvaart krijgt in meerdere gemeenten een rol in de beleidsvorming, zoals in Friesland met het Fries Sociaal Planbureau.

Ontwikkelpunten gemeenten

Het potentieel van gemeenten wordt niet vanzelfsprekend benut. Dit is niet alleen aan externe factoren te wijten, ook interne factoren spelen een rol. Een oriëntatie op het versterken van gemeenten afzonderlijk en van het collectief van gemeenten is op zijn plaats. Daarbij komt de vraag aan de orde hoever de autonomie van gemeenten strekt. Wat doet het collectief van gemeenten en wat is de systeemverantwoordelijkheid van het rijk?

Gemeenten werken elke dag aan lastige problemen en komen tot mooie en bijzondere oplossingen. Hoewel gemeenten met gelijksoortige uitdagingen te maken hebben, vinden ze vaak nog ‘zelf het wiel uit’. Het mechanisme om oplossingen snel en effectief van elkaar over te nemen kan nog beter worden ontwikkeld. Dit vraagt meer tijd en aandacht van de VNG.

Gemeenten hebben toegang tot veel uitvoeringskennis, deels in eigen huis en deels bij de partners die de werkzaamheden uitvoeren onder regie van de gemeente. Het vertalen van deze uitvoeringskennis in voeding voor beter beleid – leren van ervaringen - moet sterker worden benut. Ook in de uitvoering kunnen lessen worden geleerd, zoals de rapporten van de ombudsman uitwijzen. Het lerend vermogen, en het vermogen om te incasseren en te verbeteren, kan versterkt worden.

Het verder brengen van deze ontwikkelkansen is onderwerp van discussie voor de vereniging. Hoe deze ontwikkelingen te organiseren? Wat is de rol van de vereniging? De discussiepunten hieronder geven richting aan dit gesprek.

Discussiepunten: Versterken collectief van gemeenten

In de bespreking van de Visie 2030 is een belangrijk onderdeel het versterken van het collectief van gemeenten. Niet alleen het rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het stelsel, ook gemeenten in gezamenlijkheid hebben een rol te spelen in hoe het collectief van gemeenten functioneert. De onderstaande discussiepunten voeden deze discussie.

1. **Gemeenten ontwikkelen zich van 344 afzonderlijke entiteiten naar één sterke bestuurslaag**
    a. 170.000 ambtenaren en 11.000 bestuurders werken samen om de lokale bestuurslaag gezamenlijk te versterken, primair in het belang van de eigen gemeente en secundair voor alle gemeenten in Nederland.
    b. In het belang van de gemeenschappelijke uitvoering werken gemeenten intensief samen.
        i. Instrumenten voor gemeenschappelijke uitvoering worden versterkt en verdiept.
        ii. Gemeenten werken intensief samen om de schaarste aan personeel op te vangen. Oplossingen zoals poulevorming, flexibele inzet van medewerkers en het gezamenlijk organiseren van ondersteuning op kwetsbare functies worden verder uitgewerkt en ingezet.

Gemeenten hebben zelf een rol te spelen in de systeemverantwoordelijkheid voor het collectief van gemeenten. 170.000 ambtenaren en 11.000 gemeentebestuurders nemen niet alleen verantwoordelijkheid voor de eigen gemeente, maar ook voor het collectief van gemeenten. Gemeenten werken daarom samen verder aan uitvoering via het fonds GGU (Gemeenschappelijke Gemeentelijke Uitvoering). De gezamenlijke aansturing vindt plaats via een collectief besluitvormingsproces met als eind besluitvorming door de Algemene Ledenvergadering van de VNG. Via dit mechanisme bepalen gemeenten het jaarplan voor gemeenschappelijke uitvoering. Momenteel wordt 0,01 procent van de gemeentelijke uitgaven gemeenschappelijk beheerd via de GGU. Ook met het oog op het personeelstekort worden een aantal taken regionaal en landelijk opgepakt. Wanneer in het collectief knelpunten worden gesignaleerd, kan de gemeenschappelijke uitvoering worden verbreed als collectieve samenwerking meerwaarde biedt. Vooropgesteld dat de leden dit steunen.

2. Gemeenten investeren in benchmarks en visitaties om van elkaar te leren, en hun bestuurskracht en de kwaliteit van de uitvoering te versterken

Elke gemeente heeft sterke punten en ontwikkelpunten. Gemeenten moeten werken aan hun bestuurskracht en aan uitvoeringskracht. Dit vereist het vermogen om kritisch te kijken naar de eigen prestaties. Dit is primair hun eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast ontwikkelen bestuurders en medewerkers van gemeenten een breder verantwoordelijkheidsbesef voor het collectief. Gemeenten wachten niet op extern toezicht van provincie, rijk of toezichthouders, maar ze gaan onderling in gesprek over verbeterpunten, ondersteund door de VNG. Hiervoor worden instrumenten ontwikkeld en ingezet, zoals monitors, visitatie, leerinterventies en een kennisagenda.

3. Gemeenten werken aan een verbindende toekomstvisie

De in elkaar grijpende transities vragen om een samenhangende toekomstvisie. Gemeenten werken daaraan vanuit het lokale niveau. Hoe kunnen ze zelf en als collectief invulling geven aan de transities? Het betreft een samenhangende visie op de lange termijn inrichting van Nederland met opgaven als klimaatadaptatie en de energietransitie, en ook de gevolgen van de vergrijzing en toekomstbestendige bestaanszekerheid. Op deze 'omkeringsthema's' nemen gemeenten zelf het initiatief en vragen ze het rijk om mee te doen in het nieuwe model van omgekeerd medebewind. De VNG neemt hiertoe het initiatief.

3.3 Een andere aanpak in de VNG

Het verder ontwikkelen van gemeenten en het collectief van gemeenten vraagt ook vernieuwingen bij de VNG. We onderscheiden hier de vereniging en de het verenigingsbureau (de organisatie) die de vereniging ondersteunt.

Om als gemeenten een stap naar voren te kunnen doen en het collectief te versterken, is het nodig om daarvoor instrumenten te ontwikkelen en de vereniging daarin te positioneren. Meer voeding van en verbinding tussen alle lagen van gemeentelijk Nederland is nodig. Ook een oriëntatie op het collectief naar buiten te treden met een gedragen boodschap is op z'n plaats. Het is niet in het gezamenlijk belang dat het rijk verschillende signalen ontvangt van gemeenten, dit belemmert oplossingen voor grote problemen.
Het gesprek hierover is ook nodig omdat het raakt aan de vraag hoever de lokale autonomie strekt. Op welke onderwerpen staan gemeenten samen sterker en kunnen ze via het collectief invulling geven aan een sterker lokaal bestuur? En op welke punten willen gemeenten zelf afwegingen maken?

- Meer werken aan versterking collectief
- Sterkere voeding en verbinding
- Knooppunt van gemeentelijke regio's, netwerken en organisaties
- Meer in gezamenlijkheid naar buiten

Het collectief leren in de vereniging krijgt een impuls. De functie van kennismakelaar wordt versterkt met het oog op een sterke gemeentelijke agenda en een proactieve rol in het vormgeven van langetermijnbeleid. Voeding vanuit de gemeenten voor de agenda's van de kennisinstellingen is cruciaal. Dit levert andere gemeenten ook bruikbare kennis op. Op onderwerpen die zich ervoor lenen worden casussen uitgewerkt om het omgekeerd medebewind uit te werken en te agenderen.

Meer focus op uitvoering is een volgend punt. In de VNG-organisatie wordt nadrukkelijker de cyclus gevolgd van beleid en uitvoering. Deze nu nog te vaak gescheiden werelden, worden beter op elkaar aangesloten. Daarvoor halen we de banden aan met vakverenigingen, beroepsorganisaties en netwerken binnen gemeenten die zich richten op professionaliseren.

- Kennismakelaarsfunctie verbeteren
- Ondersteuning bij effectief inzetten van gezamenlijke data, monitoring, visitatie, standaardisatie en leren

- Agendering ‘omgekeerde medebewindtaken’
- Meer focus op uitvoering: 170.000 gemeenteambtenaren

De discussiepunten hieronder betreffen het vormgeven van bovenstaande punten.

Discussiepunten: Versterken van de contacten in de vereniging

4. De VNG ontwikkelt zich verder als een knooppunt van netwerken
In de gemeentelijke sector is er een veelheid aan netwerken, vakverenigingen en beroepsgroepen. De VNG onderhoudt met deze netwerken op verschillende manieren en met variërende intensiteit contact. De VNG ziet het als haar rol om deze netwerken meer bij elkaar te brengen en te verbinden met het collectief van gemeenten. Hiermee beoogt ze de wisselwerking op gang te brengen tussen uitvoering en beleid in het gemeentelijk domein. De vereniging zoekt de optimale vormen om netwerken en organisaties dichter bij elkaar te brengen en daarmee de gemeentelijke sector te versterken.

5. Bij een sterke lokale bestuurslaag past een sterke en eenduidige lobby op prioritaire thema’s, gedragen door de verschillende netwerken van gemeenten.

Op de bureaus van Kamer en kabinet landen dikwijls net verschillende boodschappen van gemeenten, bijvoorbeeld in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen en de kabinetsformatie. Dit biedt het kabinet en de formerende partijen de mogelijkheid om te ‘shoppen in standpunten’. Om te komen tot een eenduidige en gedragen lobby op de prioritaire thema’s wordt in overleg met de leden een afstem-mechanisme ontwikkeld.

6. De VNG brengt standpunten bij elkaar in een Derde Kamer

De besluitvorming in de VNG-commissies en in het VNG-bestuur heeft een betere voeding en terugkoppeling nodig met de achterban. De VNG ontwerpt een werkwijze om de regionale voeding te organiseren en een logische plaats te geven in de besluitvormende governance (commissies-bestuur-ALV) van de VNG.
Het idee is een ‘Derde Kamer’ in te stellen waarin de uitwisseling en afstemming van standpunten van een afvaardiging van gemeentebestuurders uit alle regio’s plaatsvindt, alsook de terugkoppeling naar de regio’s. In de periode 2022 – 2026 wordt hiermee proefgedraaid. De Derde Kamer is bijvoorbeeld een gremium voor het ontwikkelen en vormgeven van een langetermijnvisie op de transities.

7. De VNG ontwikkelt zich ook tot de vereniging van gemeenten die samenwerken in regio’s
Het aantal verbanden waarin gemeenten regionaal samenwerken aan de uitvoering van taken neemt toe. De VNG biedt ondersteuning in de vorm van handreikingen en de lobby voor betere wet- en regelgeving. Deze inzet wordt versterkt om gemeenten beter te ondersteunen in regionale samenwerking en daarmee ook de vereniging te zijn van gemeenten die samenwerken in regio’s.