

De Vierde Dimensie

Kennis vergaren, kennis delen, agenderend zijn

Eindrapportage Evaluatie VNG Governance

De Vierde Dimensie

Kennis vergaren, kennis delen,
agenderend zijn

Eindrapportage Evaluatie VNG Governance

Drs. W.J. Deetman

Den Haag/Amersfoort, 30 oktober 2017

Voorwoord

In het voorjaar van 2017 verzocht het VNG-bestuur mij een evaluatie uit te voeren van de governance van de VNG. Vier jaar geleden adviseerde de Commissie-Brok de bestuurlijke organisatie van de VNG te versterken en de ledenbetrokkenheid te vergroten. In de afgelopen jaren heeft de VNG de beweging gemaakt naar een (meer flexibele) netwerkorganisatie. De door mij uitgevoerde evaluatie stond in het teken van de vragen hoe de voorstellen van de Commissie-Brok in de praktijk uitwerken, of de VNG op de goede weg is en welke verdere verbeteringen mogelijk of nodig zijn. Voor de uitvoering van deze evaluatie heb ik ondersteuning gekregen van Lysias Advies. Ik dank de adviseurs voor hun inzet en betrokkenheid.

Met de verenigingsstructuur heeft de VNG goud in handen. Een vereniging is bij uitstek een netwerkorganisatie. De VNG is niet alleen zelf een netwerkorganisatie, maar participeert ook in interne netwerken van gemeenten, en in externe netwerken namens de gemeenten. De VNG is niet een brancheorganisatie, maar een netwerkverband van netwerkverbanden; een netwerkverband van lokale overheden, die democratisch gelegitimeerd zijn. De belangenbehartiging van de VNG betreft de belangenbehartiging van burgers, waarbij er voor burgers sprake is van één overheid. Dit vraagt om samenwerking van alle overheden vanuit een eensluidend referentiekader. Het functioneren van de netwerkorganisatie VNG dient daarom steeds in het teken te staan van de dienende taak voor het algemeen belang en voor burgers.

De VNG als netwerkorganisatie is niet iets nieuws. De VNG was en is dat al. Echter, het is wat zoekgeraakt. Dat brengt mij bij de titel van dit rapport **'De Vierde Dimensie'**. De vierde dimensie is er, maar is niet altijd direct zichtbaar. Dat heeft te maken met de factor tijd. Voor de VNG gaat het erom de vierde dimensie weer te leren zien, zichtbaar te maken en waar te maken. Door de factor tijd te benutten en terug te keren naar de oorsprong van de vereniging, terug naar wat de vereniging in essentie is: een netwerkorganisatie, en deze toe te snijden op de huidige tijd.

In een netwerk is het essentieel elkaar over en weer goed te informeren. Dat bevordert de gelijkwaardigheid van actoren in het netwerk. Een netwerk vergt een partner die initiatief neemt en die ontwikkelingen gaande houdt. Vanuit een helder verhaal over waar de VNG voor staat, de dienende taak voor het algemeen belang en voor burgers, duidelijkheid over te bereiken doelen en tegelijkertijd flexibiliteit en wendbaarheid in het bereiken van deze doelen. De ervaring in veel veranderingsprocessen leert dat als er veel geïnvesteerd wordt in structuur- en systeemdificaties, en cultuur en gedrag het sluitstuk zijn, er niet veel echt verandert. In mijn aanbevelingen in dit rapport ligt daarom de nadruk op werkwijze, cultuur en gedrag van bestuurders en medewerkers. Door te interveniëren op het bestuurlijk bewustzijn, de cultuur en werkwijzen kan de vierde dimensie weer zichtbaar gemaakt worden.

Mijn aanbevelingen zijn erop gericht de VNG met slagkracht te laten inspelen op belangrijke trends en ontwikkelingen. Een stevige positie van de VNG is van groot belang voor het functioneren van het binnenlands bestuur. Het waarborgen van de kwaliteit van het binnenlands bestuur vergt een centrale rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de afgelopen regeerperiodes zijn op veel onderwerpen taken en verantwoordelijkheden van BZK overgegaan naar andere departementen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft niet meer de centrale positie binnen het binnenlands bestuur die het eerder heeft gehad en die het wel zou moeten hebben, gelet op de hoofdrol die dit ministerie heeft in de stelselverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur. Een sterkere rol van BZK moet bijdragen aan een hogere kwaliteit van wetgeving en nauwere betrokkenheid van decentrale overheden. De minister van BZK dient voor gemeenten en provincies een duidelijk aanspreekpunt te zijn binnen het kabinet, zoals VNG, IPO en UvW dat voor de minister van BZK dienen te zijn.

Het Regeerakkoord 2017 – 2021 'Vertrouwen in de toekomst' (10 oktober 2017) beschrijft dat *'een goed functionerend openbaar bestuur zich weet aan te passen aan maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.'* De interbestuurlijke verhoudingen en het belang van een stevige positie van de minister van Binnenlandse Zaken komen in het Regeerakkoord niet aan de orde.

Het is gebruikelijk dat een nieuwe minister van BZK snel contact zoekt met de VNG. De VNG heeft zich met dit advies gepositioneerd om – samen met het IPO en de UvW – zelfbewust met de nieuwe minister van BZK het gesprek aan te gaan over de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen en het waarborgen van het slagvaardig opereren van het binnenlands bestuur. Het grote belang van het goed functioneren van het binnenlands bestuur rechtvaardigt dat men elkaar intensiever en frequenter dan in de afgelopen periode spreekt.

Op deze plaats spreek ik tot slot mijn dank uit aan de Klankbordgroep en aan alle gesprekspartners voor de openhartige en constructieve opstelling en plezierige samenwerking.

Wim Deetman

De Vierde Dimensie

Kennis vergaren, kennis delen,
agenderend zijn

Eindrapportage Evaluatie VNG Governance

INHOUD

Blz.

Deel I

1.	Evaluatie van de VNG Governance	1
1.1	Opdracht.....	1
1.2	Invulling van de opdracht	2
1.3	Leeswijzer	3
1.4	Slotopmerking.....	4
2.	Aanbevelingen	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Vergroten wendbaarheid VNG	5
2.3	Netwerkend samenwerken	10
2.4	Samen besturen met andere overheden	13
2.5	Aanpassing interne governance.....	17

Deel II

3.	Analyse relevante trends en ontwikkelingen	31
4.	Analyse theorie over netwerkorganisatie	33
5.	Samenvatting bevindingen functioneren VNG	35
5.1	Inleiding.....	35
5.2	VNG als krachtige belangenbehartiger	35
5.3	VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven.....	36
5.4	Netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden en anderen	37
5.5	Relatie met provinciale afdelingen, verenigingen en netwerken	37
5.6	Positie van raadsleden en griffiers	38
5.7	Samenspel van bestuurlijke en ambtelijke organisatie	38
5.8	Overig.....	39

Bijlagen:

1. Toelichting achtergrond evaluatie en onderzoekskader.
2. Overzicht geraadpleegde documenten.
3. Overzicht gesprekspartners en samenstelling Klankbordgroep Evaluatie VNG Governance.
4. Bundeling bevindingen en suggesties uit gevoerde gesprekken.
5. Analyse trends en ontwikkelingen.
6. De VNG als netwerkende vereniging (theoretisch kader).

1. Evaluatie van de VNG Governance

1.1 Opdracht

De opdracht is als volgt geformuleerd:

Adviseer vóór 1 september 2017 het VNG-bestuur over de inrichting en werkwijze van de VNG Governance in de nieuwe gemeenteraadperiode.

1. Maak een analyse van het huidige functioneren van de bestuurlijke organisatie van de VNG en de netwerkfunctie die de VNG vervult richting belangrijke stakeholders binnen de gemeentelijke achterban, bij de medeoverheden en bij andere relevante organisaties in de omgeving van de VNG.
2. Analyseer de belangrijkste trends en ontwikkelingen waarop de bestuurlijke organisatie van de VNG moet kunnen inspelen.
3. Maak daarbij gebruik van de informatie over het functioneren van de bestuurlijke organisatie die inmiddels door de VNG zelf is verzameld.
4. Kom met voorstellen hoe de structuur en de werkwijze van de bestuurlijke organisatie en in het verlengde daarvan de bredere "VNG-familie" (ambtelijk bureau en bedrijven) kan worden ingericht om maximaal resultaat voor alle gemeenten te bereiken en alle geledingen in de achterban in staat te stellen om daaraan een bijdrage te leveren.

Prealabele vraagstelling

Aan deze opdracht lag de prealabele vraag ten grondslag of de versterking van de bestuurlijke organisatie en het vergroten van de ledenbetrokkenheid, zoals in gang gezet naar aanleiding van de Commissie-Brok, goede besluiten zijn geweest. De VNG maakt de beweging naar een (meer flexibele) netwerkorganisatie en naar opgavengestuurd werken. Voor deze evaluatie zijn als vragen aan de orde gesteld of de VNG hiermee op de goede weg is en zo ja, of er verbeteringen mogelijk zijn voor het vervolg. Daarnaast is voor deze evaluatie verzocht in beeld te brengen hoe de inhoudelijke agenda van de VNG wordt beoordeeld. Werkt de VNG aan de goede onderwerpen of zijn er nog andere onderwerpen of accenten die aandacht behoeven (naast onderwerpen en prioriteiten in de VNG Agenda 2017, de (concept) Agenda 2018 en de brief voor de Kabinetsformatie)?

Doorontwikkeling en vernieuwing

Gevraagd is om voorstellen te doen voor de doorontwikkeling en de vernieuwing van de huidige bestuurlijke organisatie. Het kan daarbij zowel gaan om doorontwikkeling van de structuren en de werkwijze waartoe in 2014 (op basis van de aanbevelingen van de Commissie-Brok) is besloten, als om een eventuele wijziging of aanpassing daarvan.

Per saldo gaat het om het borgen van een stevig fundament dat bestuur en bureau van de VNG het mogelijk maakt slagvaardig een antwoord te bieden op de uitdagingen die op gemeenten afkomen. Enerzijds gaat het daarbij om uitdagingen die voortvloeien uit het omvangrijkere takenpakket van gemeenten en de financiële en beleidsinhoudelijke randvoorwaarden die daarmee samenhangen. Anderzijds gaat het om uiteenlopende autonome ontwikkelingen en trends op het terrein van onder meer burgerschap, identiteit, werk, zorg en leefomgeving.

Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de achtergrond en aanleiding voor deze evaluatie. Ook het onderzoekskader, dat voor de uitvoering voor deze evaluatie is gehanteerd, is opgenomen in bijlage 1.

1.2 Invulling van de opdracht

De opdracht is veelomvattend. Alle relevante onderwerpen en vragen zijn in deze evaluatie aan de orde geweest, zowel in de analyse van relevante documenten, als in gesprekken met een groot aantal gesprekspartners (zie bijlagen 2 en 3 voor de overzichten van geraadpleegde documenten en geconsulteerde gesprekspartners). Het evaluatieonderzoek heeft een veelheid aan informatie en inzichten opgeleverd. Om deze reden is een samenvatting gemaakt van de uitkomsten van alle gevoerde gesprekken (zie bijlage 4). Dit hoofdrapport spitst zich toe op de aanbevelingen en prioriteiten voor de korte termijn.

Uitkomst van het onderzoek is dat de achterliggende vraag voor deze evaluatie *‘Was het een goede keus om het advies van de Commissie-Brok over te nemen en de aanbevelingen van deze commissie op te volgen?’* bevestigend kan worden beantwoord. Het was een goed besluit om, naar aanleiding van de Commissie-Brok, de bestuurlijke organisatie te versterken en de ledenbetrokkenheid te vergroten. Tijdens de uitvoering van de evaluatie zijn er geen signalen afgegeven dat het overnemen van de aanbevelingen van de Commissie-Brok een onjuiste keuze was. Er was daarmee zelfs een brede instemming. Er zijn overigens ook geen redenen voor twijfel. Daarom is die keuze in dit advies als een feit aanvaard, waarop nu niet verder behoeft te worden ingegaan.

De VNG doet ertoe en moet ertoe doen. Uit de evaluatie komt naar voren dat de positie en de rol van de VNG onomstreden zijn, zowel binnen de VNG als daarbuiten. Echter, de VNG maakt haar positie en rol wisselend waar. Zo is er grote waardering voor de service en dienstverlening aan de individuele leden. Echter, daar waar men vindt dat de VNG niet of niet voldoende het verschil kan maken, wordt dat – zeker als het gaat om het bestuurlijk overleg met het Rijk – als teleurstellend ervaren. Dit is hoopgevend omdat er zo mogelijkheden voor verbetering en vernieuwing ontstaan. Het antwoord op de vraag of de huidige wijze van werken in de toekomst kan worden voortgezet, is dan ook ontkennend. Doorontwikkeling en verdere vernieuwing zijn nodig. Tegelijkertijd is het nu niet urgent om op alle fronten aanpassingen door te voeren. Zaken die goed lopen, zoals de service en dienstverlening, behoeven geen andere aanpak. Bovendien moet bedacht worden dat daar waar gekozen wordt voor een andere wijze van werken, tijd nodig is om de vereiste veranderingen feitelijk gerealiseerd te krijgen. Er dienen daarom prioriteiten te worden gesteld. Vanuit de constatering dat niet alles nu urgent is, is ervoor gekozen dit hoofdrapport toe te spitsen op de prioriteiten. Het advies is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van deel I en beschrijft wat nodig is om de benodigde vernieuwing te realiseren en als netwerkorganisatie succesvol te opereren.

Bij de aanbevelingen over de beweging van de VNG naar een (meer flexibele) netwerkorganisatie is ervan uitgegaan dat de VNG een vereniging is van gemeenten of in andere woorden een vereniging van de eerste overheden¹. Dat betekent dat de VNG niet een brancheorganisatie is, maar een netwerkverband van lokale overheden, die democratisch gelegitimeerd zijn. De ledenvergadering is het hoogste orgaan van de VNG, waarin de leden handelen met het oog op het algemeen belang, daarbij lettend op de belangen van de individuele burger. Voor de burger is er per saldo sprake van één overheid. Daarmee raakt de belangenbehartiging van de VNG evenzeer de belangenbehartiging van burgers. Dit vraagt om samenwerking van alle overheden vanuit een eensluidend referentiekader. Het functioneren van de netwerkorganisatie VNG dient daarom steeds in het teken te staan van de dienende taak voor het algemeen belang en voor burgers.

¹ Zie rapport *“De eerste overheid”* (juni 2007) van Commissie Gemeentewet en Grondwet, onder leiding van Jozias van Aartsen.

Het direct kunnen handelen op basis van dit advies en het doorvoeren van veranderingen vereist een eenmalig budget voor het opvangen van frictiekosten. Een mogelijkheid is om dit te regelen door verschuivingen door te voeren binnen de begroting. Hier kan inzicht in geboden worden tijdens de ledenvergadering op 1 december 2017.

Enkele onderwerpen vragen op korte termijn de aandacht. Zo zijn er verschillende (potentiële) pijnpunten op het terrein van de financiële verhoudingen, te weten: de problematiek van de vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, de opschalingskorting, de BUIG-budgetten en het ontschotten van budgetten in het sociaal domein. Deze punten kunnen de verhoudingen in de samenwerking langdurig verzuren (zie aanbeveling 12). Daarnaast zijn er enkele inhoudelijke onderwerpen (ICT en integrale bereikbaarheid), die momenteel zowel binnen de Rijksoverheid als binnen de VNG governance niet goed zijn belegd en onvoldoende bestuurlijke aandacht krijgen (zie aanbeveling 10). De VNG dient met meer nadruk te investeren in het oplossen van deze punten.

Na presentatie en aanbieding van dit rapport aan het bestuur van de VNG op 30 oktober 2017 vinden in het kader van de draagvlakverkenning nog enkele gesprekken plaats over de wijze waarop de vernieuwing doorgevoerd kan worden. Op basis van deze gesprekken volgt in november 2017 een 'side letter' bij dit rapport.

Gehele of gedeeltelijke aanvaarding van de aanbevelingen kan wijzigingen van reglementen en statuten vergen. Hierbij is van belang in de eerste plaats duidelijkheid te scheppen over de te volgen inhoudelijke koers, het perspectief voor de langere termijn en de stappen die daarvoor gezet moeten worden op de korte termijn. Vervolgens is het wijzigen van statuten en reglementen aan de orde.

Tegelijkertijd geldt dat veel zaken in dit advies niet direct de statuten en reglementen raken, maar betrekking hebben op cultuur, werkwijzen, gedrag en mensenwerk. Voor de VNG gaat het allereerst om aandacht en energie voor de implementatie. Immers, in een netwerk wordt het succes bepaald door het gedrag van personen. Eén van de voorwaarden voor succes is dat deelnemers in het netwerk beschikken over dezelfde informatie en dat verwarring rond begrippen wordt voorkomen (zie o.a. aanbeveling 2 over het inrichten van kennismanagement). Hiermee kan aan de slag worden gegaan.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport worden allereerst de aanbevelingen vermeld. Dit advies is toegespitst op de prioriteiten voor de korte termijn. Er is bewust voor gekozen om de aanbevelingen in het eerste deel van dit rapport centraal te stellen. De aanbevelingen zijn voorzien van een motivering, zodat deel I van het rapport zelfstandig leesbaar is en over de aanbevelingen een besluit genomen kan worden.

Deel II van het rapport bevat de nadere onderbouwing van het advies in de vorm van bevindingen en analyse. De analyse is uitgevoerd langs de volgende drie sporen.

Analyse relevante trends en ontwikkelingen

In hoofdstuk 3 (deel II) wordt de hoofdlijn geschetst van de analyse van relevante trends en ontwikkelingen en worden de relevantie en mogelijke consequenties benoemd van die trends en ontwikkelingen voor het vraagstuk van de VNG-governance. Bijlage 5 bevat een uitgebreider inzicht in de analyse van relevante trends en ontwikkelingen.

Analyse theorie over netwerkorganisatie

Het begrip 'netwerkorganisatie' krijgt in de literatuur allerlei uitleg en interpretaties. Het veelvuldig gebruik van de term 'netwerkorganisatie' heeft enerzijds de kenmerken van een hype, omdat het begrip (te ge)makkelijk wordt gekopieerd door organisaties en een vlag is waaronder vele verschillende ladingen schuilgaan.

Anderzijds betreft het op een meer fundamenteel niveau onmiskenbaar een trend. In hoofdstuk 4 is, op basis van relevante literatuur over netwerksamenleving, netwerkorganisatie en netwerkend werken, een theoretisch kader uitgewerkt voor het beschouwen van het vraagstuk van de VNG-governance.

Bijlage 6 biedt een uitgebreider inzicht in het theoretisch kader van *‘De VNG als netwerkende vereniging’*. Met dit theoretisch kader is het begrip ‘netwerkorganisatie’ verhelderd en zijn de opvattingen van deskundigen beschreven. De VNG dient hier een eigen invulling aan te geven. In dit rapport (met name in de hoofdstukken 2 en 5) zijn elementen benut die relevant zijn voor de VNG.

Analyse bevindingen

Hoofdstuk 5 bevat de samenvatting van bevindingen vanuit de documentenstudie en de gevoerde gesprekken. Op grond van deze bevindingen zijn de aanbevelingen in hoofdstuk 2 geformuleerd.

1.4 Slotopmerking

Zoals gezegd is de vraagstelling voor deze evaluatie veelomvattend. Dat betekent dat een aantal punten rest waarnaar in het korte tijdsbestek onvoldoende onderzoek is gedaan. Dit betreft met name de VNG-Bedrijven. Deze bedrijven zijn ongelijksoortig, waardoor een generieke oplossing niet passend is. Aanbeveling is om per bedrijf de komende periode zorgvuldig en kritisch nader onderzoek te doen in het licht van de door te voeren veranderingen (zie ook aanbeveling 19 in hoofdstuk 2).

2. Aanbevelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op het vierde deel van de opdracht:

“Kom met voorstellen hoe de structuur en de werkwijze van de bestuurlijke organisatie en in het verlengde daarvan de bredere “VNG-familie” (ambtelijk bureau en bedrijven) kan worden ingericht om maximaal resultaat voor alle gemeenten te bereiken en alle geledingen in de achterban in staat te stellen om daaraan een bijdrage te leveren.”

De uitkomsten van de evaluatie van de governance van de VNG geven aanleiding tot een nadere beschouwing over de positie en de functie van de VNG in het huidige tijdsbeeld. Er worden andere eisen gesteld aan de vereniging, een eigentijdse vereniging die tegelijkertijd wendbaar en robuust is. Een vereniging die de lenigheid heeft om snel en adequaat in te spelen op wat zich aandient in een snel veranderende omgeving en tegelijkertijd een stevige ruggengraat heeft in de wijze waarop zij haar leden bedient. Een netwerkende vereniging die meer opgavengericht werkt, maatwerk levert in haar dienstverlening, kan omgaan met verschillen en proactief en slagvaardig kan acteren.

De evaluatie is uitgevoerd volgens het principe ‘van buiten naar binnen’. Vanuit de externe oriëntatie zijn vragen aan de orde gesteld over het samenspel van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Het werken volgens dit principe heeft geleid tot aanbevelingen die betrekking hebben op de externe governance (waaronder de samenwerking met het Rijk en met andere netwerken) en op de interne governance (de interne bestuurlijke organisatie, de commissiestructuur, het bureau en de bedrijven van de VNG).

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen geordend in vier rubrieken:

- A. Het vergroten van de wendbaarheid van de VNG.
- B. Het netwerkend samenwerken.
- C. Het samen besturen met andere overheden.
- D. De aanpassing van de interne governance van de VNG.

2.2 Vergroten wendbaarheid VNG

1. Veel waardering voor service en dienstverlening

Maak de goede dienstverlening van de VNG meer zichtbaar.

Er is veel waardering voor de service en dienstverlening door de VNG. De dienstverlening vormt de ruggengraat van de VNG. Het is zaak om deze verworvenheid meer zichtbaar te maken. De aandacht voor beleidsvragen moet niet leiden tot een verdringing van de dienstverlening. Ook is het zaak om daarin de eigen rol te blijven vervullen en vanuit een zelfbewuste houding te acteren wanneer departementen ertoe neigen uitvoerende taken af te schuiven op de VNG.

2. Wendbaarheid zit in mensen en niet in structuren

Geef ruimte en invulling aan een leerproces gericht op netwerkend samenwerken, vanuit het besef dat wendbaarheid in mensen en niet in structuren zit.

Snel en adequaat kunnen inspelen op wat zich aandient in een snel veranderende omgeving, ofwel het vergroten van de wendbaarheid van de VNG, raakt met name de houding en het gedrag van bestuurders en medewerkers.

Vernieuwing van de governance van de VNG is niet zozeer een kwestie van een nieuwe structuur en het aanpassen van statuten en reglementen, maar veel meer een kwestie van het ontwikkelen van een andere cultuur en een nieuwe wijze van besturen en samenwerken. Oplossingen moeten daarom niet zozeer worden gezocht in grote of gedetailleerde wijzigingen van de governance-structuur. Wel is het van belang dat de governance-structuur een 'bedding' vormt die het gewenste gedrag van bestuurders stimuleert en mogelijk maakt en die daarvoor niet belemmerend werkt.

Het ontwikkelen van een cultuur en werkwijze van netwerkend samenwerken, het ontwikkelen van samenwerkingsvaardigheid², is een leerproces. Dit speelt niet alleen voor de VNG, maar ook voor de individuele gemeenten en voor andere partners in de netwerken. In een netwerk wordt het succes bepaald door het gedrag van de samenwerkende individuele spelers. Het is van belang om daar met elkaar in te investeren, het onderlinge vertrouwen te laten groeien en ook van elkaar te leren. Daar kan op verschillende wijzen invulling aan gegeven worden. Bijvoorbeeld door 'best practices' in beeld te brengen en deze met elkaar te doorleven. Successen kunnen niet gekopieerd worden, maar wel kunnen door reflectie en intervisie bruikbare inzichten worden gedeeld. En door als bestuur en commissies consequent informatie en kennis vanuit netwerken uit te wisselen, en de leden daarmee toe te rusten, ofwel het inrichten van kennismanagement. Daarmee wordt ruimte geboden voor een leerproces, en tegelijkertijd wordt de leden de mogelijkheid geboden om ruimte te pakken.

3. Eigentijdse invulling van netwerkfunctie die VNG van origine heeft

Geef nadrukkelijker en meer eigentijds invulling aan de netwerkfunctie die de VNG van origine heeft. Realiseer dit door focus aan te brengen, inhoudelijke prioriteiten te stellen, heldere doelen te formuleren en transparant te zijn over belangen. Besef tegelijkertijd dat de VNG niet geheel vrij is in het kiezen van focus, en dat van de VNG verwacht mag worden te acteren als nieuwe vraagstukken zich aandienen. Zorg daarbij voor een overzicht van relevante netwerken waarin (leden van) de VNG participeert (participeren) en van welke onderwerpen op de agenda's staan van deze netwerken.

De VNG is als vereniging bij uitstek een netwerkorganisatie. De VNG als netwerkorganisatie is niet iets nieuws, maar het is wat zoekgeraakt, en te weinig toegesneden op de wenbaarheid die deze tijd vraagt. De VNG is niet alleen zelf een netwerkorganisatie, maar participeert ook in interne netwerken van gemeenten, en in externe netwerken namens de gemeenten. De VNG is een netwerkverband van netwerkverbanden. Een van de voorwaarden voor succes is dat deelnemers in het netwerk beschikken over dezelfde informatie en dat verwarring rond begrippen wordt voorkomen. Dat helpt tegelijkertijd om de gelijkwaardigheid van actoren in netwerkverbanden te bevorderen. Het is daarom essentieel elkaar over en weer goed te informeren.

² In het onderzoek van Sioo *Kunnen gemeenten samenwerken?* (2014) is het begrip samenwerkingsvaardigheid als volgt gedefinieerd: Het vermogen van de individuele gemeente om effectief in samenwerkingsverbanden te opereren. Dan gaat het om de wijze waarop en de mate waarin de gemeente is ingericht op samenwerking, ervaringen stapelt en daarvan leert. Processen, functies en werkwijzen die de gemeente heeft ingericht op het terrein van samenwerking.

De VNG is een netwerkverband van lokale overheden, die democratisch rechtstatelijk gelegitimeerd zijn. De VNG dient voor Nederland het algemeen belang van alle gemeenten. Gemeenten zijn er voor burgers, tegen de achtergrond van dit algemeen belang. De VNG dient daaraan bij te dragen. Dit vraagt een aantal zaken:

- **Overzicht van relevante netwerken.** Om nadrukkelijker en meer eigentijds invulling te kunnen geven aan de netwerkfunctie die de VNG van origine heeft, is allereerst van belang zicht te krijgen op de relevante netwerken waarin (leden van) de VNG participeert (participeren). Dat overzicht is er nu niet, niet bij de VNG, maar ook niet bij andere netwerken en bij departementen. Dat overzicht is van belang om inhoudelijk en in netwerken prioriteiten te kunnen stellen en om te beoordelen of de VNG betrokken is bij de juiste tafels. Daarbij is de constatering dat de VNG niet vanzelfsprekend tijdig wordt uitgenodigd om aan de relevante tafels deel te nemen. Dit vraagt een alerte en proactieve houding van het bestuur. Informatie over de werkomgeving dient tevens op orde te zijn om antwoord te kunnen geven op de vraag aan welke netwerken of partijen taken kunnen worden overgedragen, wanneer deze niet langer per definitie door het VNG-bureau uitgevoerd hoeven te worden.
- **Focus en prioriteiten.** Bij ontwikkelingen en opgaven dienen steeds het algemeen belang en de belangen van burgers voor ogen gehouden te worden.
- **Duidelijke doelen.** Wil een netwerk succesvol zijn, wil het de doelen die het gesteld heeft kunnen realiseren, dan moeten deze zo concreet mogelijk geformuleerd zijn. Deelnemers aan een netwerk moeten zich de vraag stellen wat de meerwaarde is van deelnemen aan het netwerk (vanuit welk belang, en vanuit welke te realiseren doelen?), met welke rol, en met welke intensiteit?
- **Transparantie.** Deelnemers aan het netwerk dienen transparant te zijn over hun belangen. Nu worden verschillen te lang in stand gehouden, omdat men over en weer te weinig van elkaar (of elkaars belangen) weet. Openheid creëren over strijdige belangen is essentieel. Het maakt zichtbaar wat wel en niet gemeenschappelijke belangen zijn, het voorkomt verborgen agenda's en bevordert slagkracht op gemeenschappelijke belangen.
- **Alertheid en flexibiliteit voor nieuwe vraagstukken.** De VNG is niet geheel vrij in het kiezen van een eigen focus. Als nieuwe vraagstukken zich aandienen (bijvoorbeeld het vraagstuk van asielzoekers of klimaatverandering), dan moet de VNG daar op acteren. Bij gemeenten is veel expertise aanwezig (en ook actief aangeboden) en niet alle onderwerpen zijn relevant voor alle leden van de VNG. Dit vraagt om flexibiliteit in de werkwijze. De aanbevelingen 13, 14 en 15 gaan hier nader op in.
- **Eindigheid en tijdelijkheid.** Een netwerkverband is verbonden aan een opgave en een doel, en daarmee per definitie eindig en tijdelijk. Een netwerkverband heft zichzelf op als de doelen bereikt zijn. 'Bloempjes van Catharina'³, een voortdurend groeiend systeem van netwerkverbanden, moet voorkomen worden.

4. Adequate strategische agendering voor korte en middellange termijn

Zorg voor een adequate strategische agendering voor de korte en middellange termijn, door enerzijds de bestuurlijke voelsprietten in de maatschappelijke actualiteit beter te benutten en anderzijds een goede inhoudelijke voeding te organiseren vanuit planbureaus en kenniscentra. Heb daarbij oog voor verschillen in en tussen regio's.

Voor de agendering van relevante maatschappelijke vraagstukken binnen de VNG is het van belang dat de eigen vastgestelde strategische agenda goed wordt benut voor het aanbrengen van de gewenste focus en prioritering, zonder dat dit leidt tot starheid.

³ De Russische tsarina Catharina zag een bloempje dat ze zo mooi vond, dat ze regelde dat er continu een wacht voor stond om te voorkomen dat het bloempje geplukt werd. De wisseling van de wacht ging jaren door, terwijl het bloempje al lang verwelkt was.

De huidige tijd wordt in internationale bestuurskundige literatuur aangeduid met 'VUCA'⁴ (of VOCA in het Nederlands). VOCA staat voor 'Volatiliteit, Onzekerheid, Complexiteit en Ambigüiteit'. Veel (publieke) organisaties hebben hiermee te maken. Middellange termijnstrategieën raken achterhaald.

De dynamiek en weerbaarheid die met veel maatschappelijke opgaven gepaard gaan, vragen om helderheid over het te realiseren perspectief op de langere termijn en tegelijkertijd om flexibiliteit in hoe dit perspectief te realiseren. Dit vereist het kennen van trendmatige ontwikkelingen en het kunnen omgaan met de actualiteit.

Daarnaast is het van belang dat de VNG in staat is met verschillen om te gaan, bijvoorbeeld op het terrein van de leefomgeving. Hoe kan er bijvoorbeeld voor worden gezorgd dat de Limburgse gemeenten voor het klimaat de goede dingen doen, die anders zijn dan wat in Groningen moet gebeuren? Door decentralisatie van taken en het vergroten van de eigen slagkracht van gemeenten, is de mogelijkheid ontstaan om als gemeenten meer van elkaar te verschillen. Daarvoor moet de VNG de voelsprieten van gemeentebestuurders in de maatschappelijke actualiteit beter benutten en tegelijkertijd inhoudelijke voeding organiseren vanuit planbureaus en kenniscentra op meer trendmatige ontwikkelingen.

Voor inhoudelijke voeding kan de VNG de volgende sporen beter benutten:

- Vragen die het VNG-bestuur en de -commissies zichzelf consequent dienen te stellen (vast agendapunt 3 tijdens de maandelijkse vergaderingen), zijn: *Wat zijn relevante actuele ontwikkelingen? Welke ontwikkelingen dienen zich aan? Waaraan kan of moet de VNG een bijdrage leveren, waar dient de VNG bij betrokken te zijn? Welke bestaande netwerken zijn relevant voor deze ontwikkelingen? Welke rol heeft de VNG te vervullen in relatie tot deze ontwikkelingen?* Op deze wijze kan het bestuur van de VNG nadrukkelijker leidinggeven aan de strategische agendering en meer assertiviteit tonen om zaken op te pakken.
- Studies van en regelmatige gesprekken met planbureaus en kenniscentra, en daarbij vragen aan de orde stellen als: *Wat zijn de trends? Duiden wij die juist? Zitten we met onze agenda op het goede spoor? Op welke nieuwe onderwerpen moeten we ons voorbereiden?* Kennis van planbureaus wordt nu onvoldoende benut. Het is van belang dat de VNG een voorziening hiervoor inricht. Daarbij kan overwogen worden samen op te trekken met het IPO, waar gewerkt wordt met 'kennismakelaars' en een 'strategische denktank'. Bijvoorbeeld op het terrein van energietransitie en circulaire energie zou het VNG-bestuur samen met de planbureaus de leden in staat moeten stellen om realistische doelen te stellen. Nu is op veel plaatsen in het land sprake van de ambitie om in 2020 of 2030 energieneutraal te zijn, zonder dat deze ambities zijn vertaald naar een realistisch uitvoeringsprogramma waarmee de doelen kunnen worden bereikt. Bij dit onderwerp zijn ook regionale verschillen relevant. Dit vraagstuk vraagt in Zuid-Holland een andere aanpak dan in Overijssel. Vanuit de planbureaus is aangegeven dat zij meer contact en meer willen samenwerken met de VNG.

Voor de VNG is relevant dat onderzoeksbudgetten van het SCP niet langer geoormerkt zijn, waardoor het SCP beter in staat is meer integraal en ook longitudinaal onderzoek te doen. Nu de verantwoordelijkheid voor uitvoerende taken binnen het sociaal domein van het Rijk is overgegaan naar gemeenten, hebben de gemeenten groot belang bij dit type onderzoek.

⁴ VUCA staat voor Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity, en werd voor het eerst gebruikt door het Amerikaanse leger in de jaren negentig om de toegenomen complexiteit van de wereld te beschrijven na het einde van de Koude Oorlog. Tegenwoordig wordt vaak van een VUCA-wereld gesproken: een steeds sneller veranderende wereld waar er geen zekerheden meer zijn.

Overigens, het niet langer oormerken van budgetten voor het SCP betekent niet automatisch dat er meer middelen beschikbaar komen voor dit type onderzoek. Gezien de algemene taak van het Kabinet om uitvoering van dit type noodzakelijk onderzoek mogelijk te maken en het grote belang dat de VNG hier bij heeft, dient de VNG een intermediaire rol op te pakken en zich bij het Kabinet sterk te maken voor de benodigde middelen voor integraal en longitudinaal onderzoek binnen het sociaal domein.

Voor het VNG-bestuur en de Algemene directie van de VNG is daarnaast een rol weggelegd als intermediair van kennis van planbureaus en kenniscentra, gericht op het intensiever benutten van relevante kennis en informatie op decentraal niveau. Samen met de planbureaus kunnen position papers of whitepapers opgesteld worden, aan de hand waarvan de beschikbare kennis onder de aandacht van vakwethouders wordt gebracht.

- Beter benutten van de actualiteit in gemeenten door 'van onderop', via een in te richten 'portal', de mogelijkheid te bieden aan leden en netwerkverbanden om inhoudelijke thema's te agenderen.

Onderstaand kader bevat de reflectie op de VNG Agenda 2018, waarvan de eerste hoofdlijnen eind september jl. duidelijk zijn geworden.

Reflectie op VNG Agenda 2018 in wording

De VNG benoemt (in concept) de volgende onderwerpen voor de strategische agenda voor 2018:

1. Versterking lokaal bestuur
2. Energie
3. Inclusieve Samenleving
4. Informatiesamenleving en
5. Veiligheid.

Deze punten worden in de komende periode verder uitgewerkt tot een agenda voor de VNG voor 2018.

De reflectie op deze agenda in wording is gebaseerd op de analyse van relevante trends en ontwikkelingen in hoofdstuk 3 en de nadere toelichting daarop in bijlage 5. Dit resulteert in de volgende hoofdpunten:

1. Op enkele onderdelen zal de VNG inhoudelijk een zwaarder accent moeten leggen. Dat geldt in elk geval rond duurzaamheid en het invullen van de ambities voor klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie.
2. Voor de inrichting van de VNG is het van belang dat de organisatie goed kan omgaan met de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de snelheid van veranderingen in de samenleving. Deze ontwikkelingen vragen om een groter adaptief vermogen (grotere wendbaarheid) van het openbaar bestuur.
3. De ontwikkeling naar meer (horizontale) samenwerking en partnerschap tussen overheden en regionalisering is te beschouwen als een roep om breder samengestelde groepen rond thema's en vraagstukken die individuele overheden niet alleen kunnen oplossen. Denk aan duurzaamheid, sociale en fysieke leefomgeving, water en veiligheid.
4. De 'informatierevolutie' of digitalisering zet door. Dat vraagt veel van gemeenten. Communiceren van de overheid met burgers gaat vaker via social media en online communities, er is nog meer vraag naar goede digitale dienstverlening. Ook moet er aandacht zijn voor de gesignaleerde groeiende digitale kloof en privacy issues.
5. De decentralisaties in het sociale en fysieke domein hebben de gemeenten meer taken en bevoegdheden gegeven, waardoor de interbestuurlijke verhoudingen zijn gewijzigd. Vraagstukken van toezicht (interbestuurlijk, horizontaal) alsmede de wijze van beslechten van zuivere bestuursgeschillen, dat wil zeggen tussen twee bestuursorganen, dringen zich op.
6. Het is de vraag wat de gevolgen voor de gemeenten en daarmee voor de VNG zijn van de trend van groei- en krimpregio's, de sterke ontwikkeling van de stedelijke gebieden (met name rond de grote steden) en de grotere afhankelijkheid van de wereldeconomie ('glokalisering'). Deze vraagstukken zijn relevant, maar spelen in verschillende mate en in verschillende gedaanten bij gemeenten.

Reflectie op VNG Agenda 2018 in wording – vervolg

7. Een belangrijk onderwerp tenslotte is het versterken van het lokaal bestuur. Het beleggen van meer (zware) taken en bevoegdheden op het sociale en fysieke domein bij de gemeenten, betekent ook iets in de relatie van gemeenten met hun burgers. Burgers moeten met hun zorgen en vragen ergens terecht kunnen. Gemeenten moeten leren hoe hier richting hun burgers op een goede manier mee om te gaan. Burgers willen niet alleen inspraak, maar ook meebeslissen en meedoen. Dat vergt zelfbeheersing van het gemeentebestuur.

Wanneer de conceptversie van de onderwerpen op de VNG Agenda 2018 naast de bovenstaande analyse van relevante trends en ontwikkelingen wordt gelegd, lijkt het geheel behoorlijk dekkend.

Als vragen en aandachtspunten is het volgende aan de orde te stellen:

- De vraag is of met het agendapunt 'Energie' wordt afdekt wat bij het eerste punt hierboven aan de orde wordt gesteld, namelijk dat een zwaarder accent moet worden gelegd op het onderwerp duurzaamheid en het invullen van de ambities voor klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. 'Energie' lijkt hiervoor een te beperkte term en dient in elk geval te worden verbreed naar klimaat(verandering of -adaptatie).⁵
- De 'inclusieve samenleving' is in de deskresearch niet nadrukkelijk naar voren gekomen. Evident is echter dat dit wel een belangrijk thema is en voortbouwt op de huidige strategische agenda 'Maatschappelijke participatie en integratie'. Tegelijkertijd dateert de term 'inclusieve samenleving' uit de jaren '70/'80 van de vorige eeuw en roept het begrip verschillende associaties op. Daarmee is deze term ongelukkig en onvoldoende concreet. Bij dit agendapunt dient nadrukkelijker de concrete opgave naar voren te komen (bijv. sociale cohesie).
- In relatie tot de trend van groei- en krimpregio's wordt in dit rapport geconstateerd dat bevolkingskrimp een regionaal vraagstuk is met nationale impact (zie aanbeveling 6). Waarbij het van belang is positieve en negatieve effecten van zowel krimp als groei integraal te beschouwen op de schaal van Nederland als geheel. De sterke ontwikkeling van stedelijke gebieden en de nationale impact van de trend in krimpregio's lijken nu in de VNG-agenda geen aandacht te krijgen.
- Dit rapport bevat de constatering dat integrale bereikbaarheid zowel binnen de Rijksoverheid als binnen de VNG niet goed is belegd (zie aanbeveling 10). Dit onderwerp hangt samen met de sterke ontwikkeling van de stedelijke gebieden en de ontwikkelingen in krimpregio's. Echter, in de vijf (concept)agendapunten ontbreekt het onderwerp integrale bereikbaarheid.
- Voor een goede beoordeling van de VNG Agenda 2018 is van belang zicht te krijgen op (het precieze karakter van) de strategische speerpunten, in samenhang met het onderliggende werkpakket. Waarbij het van belang is voor de benoemde brede thema's de precieze opgaven en de te realiseren doelstellingen te formuleren. Aanbeveling in dit verband is om over de concept-agenda 2018 in overleg te treden met de planbureaus (PBL en SCP).

2.3 Netwerkend samenwerken

5. Samenwerking met gemeentelijke netwerken en gelieerde verenigingen

Bevorder als VNG de samenwerkingsvaardigheid, sluit vanuit een bewuste keuze van de eigen positie en rol beter aan op (en stem beter af met) de verschillende gemeentelijke netwerken en gelieerde verenigingen. Bevorder de onderlinge communicatie en de openheid over en weer en waarborg de wederkerigheid.

De VNG is een netwerkverband van netwerkverbanden. De verschillende gemeentelijke netwerken G4, G32, PMG, P10 en de verschillende gelieerde verenigingen⁶ zijn zelfstandige verbanden waartoe de VNG zich verhoudt en waarmee de VNG samenwerkt.

⁵ Het aanbrengen van samenhang tussen energie en klimaat sluit aan bij de eerste opgave zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) deze voor zichzelf definieert. Het PBL richt zich op vier grote opgaven, te weten: 1) Klimaat en energie, 2) Voedsel, landbouw en natuur, 3) Vergroening en circulair maken van de economie en 4) Sterke stedelijke regio's.

⁶ Bij gelieerde verenigingen gaat het bijvoorbeeld om het Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging van Griffiers en Raadslid.nu.

Mogelijk dat zich in de komende jaren nog meer en andere netwerkverbanden ontwikkelen die ook van belang zijn voor de VNG. Daarom is het van belang dat de VNG werkt aan haar samenwerkingsvaardigheid en nog nadrukkelijker de regie pakt op haar eigen rol en in de afstemming met andere gemeentelijke netwerken en verenigingen. Dat begint met een goed overzicht hebben van de verschillende netwerken, zorgen voor goede informatie-uitwisseling en duidelijke communicatie. Bij de invulling daarvan kan gedacht worden aan het volgende:

- Allereerst is van belang de onderlinge communicatie en de openheid over en weer te bevorderen en wederkerigheid te waarborgen. Op dit moment ontbreekt het aan wederkerigheid en is de communicatie te eenzijdig. Voor G4, G32, PMG en P10 is de VNG een open boek. Dat zou andersom ook zo moeten zijn, door een vertegenwoordiger van de VNG uit te nodigen bij bestuursvergaderingen van de andere gemeentelijke netwerken. Daarnaast kunnen over en weer besluitenlijsten van bestuursvergaderingen beschikbaar worden gesteld.
- Voorts is de aanbeveling een paar keer per jaar een lunch te organiseren van de voorzitter van de VNG met de voorzitters van de andere gemeentelijke netwerken. Deze lunches staan zowel in het teken van inhoudelijke onderwerpen, als in het versterken van de persoonlijke relaties. Over en weer weten wat er speelt, elkaar snel kunnen vinden als dat nodig is, potentiële pijnpunten tijdig managen en voorkomen dat de verschillende netwerken elkaar voor verrassingen plaatsen.
- Uit dit evaluatieonderzoek komt naar voren dat de verschillende gemeentelijke netwerken door diverse departementen tegen elkaar worden uitgespeeld. De gemeentelijke netwerken zouden dit moeten zien te voorkomen en tegelijkertijd dienen de betrokken departementen de discipline te betrachten onderhandelingen niet op deze wijze te voeren. Om als verschillende gemeentelijke netwerken effectiever te zijn in het overleg met de rijksoverheid, is het advies aan de gemeentelijke netwerken om met elkaar en met de rijksoverheid een aantal basisprincipes af te spreken om 'shopgedrag' van departementen bij de verschillende netwerken te voorkomen. Deze basisprincipes dienen tevens betrekking te hebben op de wijze waarop wordt omgegaan met de inhoudelijke beleidscommissies van de VNG en de VNG-Commissie Financiën, waarbij voorkomen wordt dat lastige dossiers tussen deze tafels heen en weer geschoven worden. Voor het ministerie van BZK is in dit verband een rol weggelegd in het bewaken dat deze principes worden afgesproken en dat afspraken hierover worden nagekomen. Dit kan invulling krijgen in het actualiseren en opnieuw gezamenlijk vaststellen van het *'Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen; Normen en toetspunten voor beleid en regelgeving met impact op decentrale overheden'* van het ministerie van BZK (juli 2007).
- De leden in het VNG-bestuur die geen commissievoorzitter zijn, kunnen nadrukkelijker in positie worden gebracht als accountmanager voor de verschillende netwerken.
- De kennis, kwaliteiten en 'best practices' van gemeenten kunnen beter worden benut, door daar vaker en beter een beroep op te doen. Dit betekent ook soms bewust kiezen voor een secundaire rol voor het VNG-bureau. Daarbij kan het VNG-bureau meer ontvankelijk zijn wanneer gemeenten expertise aanbieden. *"Benut de kracht vanuit gemeenten, ervaar dat niet als bedreiging."* De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft het aanbod gedaan om het benutten van deskundigheid vanuit gemeenten te bevorderen. Het is verstandig dat de Algemene directie dit belangrijke aanbod in het HRM-beleid betreft. Ditzelfde geldt voor het aanbod van financieel-inhoudelijke kennis van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD). Inzet van deskundigheid vanuit gemeenten is een verantwoordelijkheid van de top van de VNG (bestuur en Algemene directie), waarbij de inzet van expertise vanuit gemeenten dient plaats te vinden met gesloten beurs.

6. Samenwerken met provinciale afdelingen

Beschouw de provinciale afdelingen als het cement van de vereniging en benut de provinciale afdelingen beter en (pro)actiever als interne netwerkverbanden, met oog voor onderlinge verschillen tussen provincies.

De rolinvulling van de provinciale afdelingen is zeer divers. Daarnaast is de vraag aan de orde hoe deze geografische ordening naar provincies zich verhoudt tot uitkomsten van studies als *'Maak Verschil; Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven'*, waarbij de aanbeveling is de samenwerking te organiseren vanuit de inhoudelijke opgave en het schaalniveau waarop de opgave zich afspeelt.

De ontwikkeling naar opgavengericht werken en de variatie van rolinvulling door de provinciale afdelingen leiden tot de vraag hoe effectief en efficiënt het is om te werken met provinciale afdelingen. Het antwoord op deze vraag is dat voor de VNG als netwerkorganisatie de provinciale afdelingen van grote betekenis zijn, of zouden moeten zijn. Zij zijn te beschouwen als het cement van de vereniging en als de ogen en oren van de VNG in de regio's. De VNG kan de provinciale afdelingen veel beter benutten dan dat zij nu doet. De provinciale afdelingen kunnen nadrukkelijker in positie worden gebracht, waarbij de onderlinge verschillen worden geaccepteerd. Vanuit Den Haag kunnen er met een grotere regelmaat bezoeken worden afgelegd aan de provinciale afdelingen, waarbij deze interne netwerkverbanden expliciet worden benut voor het halen en brengen van informatie. Ook in het benutten van expertise en het scouten van bestuurlijke kwaliteiten en talenten kan een beroep worden gedaan op de provinciale afdelingen.

Daarbij dient de VNG zich vooral te richten op regio's waar regionale opgaven aan de orde zijn die impact hebben op nationaal niveau. Een voorbeeld daarvan is de gaswinning in Groningen en de aardbevingen als gevolg van deze gaswinning. De VNG kan nadrukkelijker bij dit complexe vraagstuk zichtbaar en betrokken zijn en ondersteuning bieden. Omgaan met een langdurende crisissituatie is ook relevant voor andere delen van ons land en bovendien bevinden zich in Nederland nog enkele gasvelden waar in de toekomst ook de vraag naar gaswinning aan de orde kan komen. Een ander regionaal vraagstuk met nationale impact is bevolkingskrimp. Van belang is positieve en negatieve effecten van zowel krimp als groei integraal te beschouwen op de schaal van Nederland als geheel. De VNG kan daarvoor een ondersteunende rol vervullen.

De VNG zou de voorzitters van de provinciale afdelingen waar deze regionale opgaven aan de orde zijn, kunnen benaderen en aangeven graag langs te willen komen. Waarbij de afdelingen kunnen worden benut voor het organiseren van 'oefenplaatsen' voor de wijze waarop met regionale vraagstukken moet worden omgegaan.

7. Recht doen aan verschillen

Richt de focus op het algemeen belang van alle gemeenten. Accepteer dat – gelet op bestaande verschillen en onverenigbaarheid van belangen – het soms niet mogelijk èn niet wenselijk is dat de VNG namens alle gemeenten spreekt.

De VNG wil als vereniging van alle Nederlandse gemeenten ook namens alle gemeenten spreken. Dat is echter steeds moeilijker vol te houden. Door de fragmentatie van opgaven en belangen is het soms niet meer mogelijk om generieke uitspraken te doen. Opgaven en belangen van plattelandsgemeenten zijn anders dan opgaven en belangen van grote steden. Bijvoorbeeld vraagstukken van dak- en thuislozen, illegale inwoners, prostitutie zijn in grote steden van andere orde dan in kleinere gemeenten. Daar is onvoldoende erkenning voor bij het Rijk en bij kleinere gemeenten. Dergelijke onderlinge verschillen nemen eerder toe dan af. De verschillende gemeentelijke netwerken, die zich de afgelopen jaren hebben georganiseerd naast de VNG, zijn een uiting van deze onderlinge verschillen.

Dat betekent dat het voor de VNG als vereniging van alle gemeenten van belang is om èn een goede relatie en afstemming te hebben met de andere gemeentelijke netwerken, èn zich nog nadrukkelijker te richten op het algemeen belang van alle gemeenten. Over een aantal onderwerpen kunnen geen generieke uitspraken voor alle gemeenten worden gedaan. Dan is het beter dat de VNG geen uitspraak doet, dan dat het een afgezwakt, grijs standpunt namens alle gemeenten inneemt. Het kan in voorkomende gevallen juist gezaghebbend zijn om aan te geven dat belangen onverenigbaar zijn.

2.4 Samen besturen met andere overheden

8. Samenwerking met andere decentrale overheden

Versterk de samenwerking met IPO en Unie van Waterschappen, zowel in het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op een krachtig decentraal bestuur, als in de dagelijkse samenwerking aan concrete opgaven.

Om maatschappelijke opgaven op te lossen, wordt samenwerken van overheden over verschillende bestuurslagen heen ('samen besturen') steeds belangrijker. Door de opschaling van gemeenten, de grote decentralisaties en het toenemend belang van Europa verschuiven de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het belang van de regio's en stedelijke netwerken wordt groter.

Gemeenten, provincies en waterschappen werken steeds vaker in horizontaal verband als samenwerkingspartners. De verschillende overheden dragen allen verantwoordelijkheid voor het functioneren van het gehele stelsel van het binnenlands bestuur. De VNG heeft samen met het IPO en de Unie van Waterschappen een opdracht en een kans om een gezamenlijke visie op een krachtig decentraal bestuur te ontwikkelen.

De voorzitters en secretarissen/directeuren van de VNG, de UvW en het IPO zouden regelmatig een agenderend en afstemmend overleg met elkaar moeten hebben over het gezamenlijk oppakken van opgaven en het effectiever benutten van elkaars expertise en netwerken. De brief aan de informateur over de rol van de decentrale overheden voor de energietransitie is een mooi voorbeeld van gezamenlijk optreden van VNG, UvW en IPO.

In het kader van het samen besturen, en geredeneerd vanuit de expertise die nodig is voor bepaalde vraagstukken van commissies of expertiseteams (zie aanbeveling 13), kan op een andere manier gekeken worden naar de bemensing van commissies en expertiseteams. Zo kan een provincie- of waterschapbestuurder deelnemen aan een VNG-commissie of -expertiseteam en kunnen omgekeerd gemeentebestuurders participeren in commissies van het IPO of de UvW. Waarbij steeds gekeken wordt naar gemengde samenstellingen die representatief zijn voor het werkveld en de opgave.

Daarnaast kan ook op een concreter, dagelijks en meer operationeel niveau de samenwerking tussen de bureaus van VNG, IPO en UvW worden versterkt. De bureaus kunnen opgavengericht meer samen optrekken en elkaar over en weer meer inschakelen.

9. Samenwerking met Rijksoverheid

Wijs het Rijk op de eigen verantwoordelijkheid in 'samen besturen'.

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur is niet zozeer sprake van een strak onderscheid tussen Rijk, provincies en gemeenten. Steeds meer is een fluïde samenspel aan de orde, op basis van gelijkwaardige horizontale samenwerking en een verticale hiërarchische relatie bij regelgeving.

De horizontale samenwerking tussen overheden wil echter niet vanzelfsprekend zeggen dat Rijk, provincies en gemeenten gelijk zijn. Een ministerie kan geneigd zijn (soms onbedoeld, soms bewust) de wil op te leggen via de hiërarchie van de regelgeving.

Van departementen mag de discipline verwacht worden dat zij onderhandelingen niet op een wijze voeren waarbij gemeentelijke netwerken tegen elkaar worden uitgespeeld (zie ook de vijfde aanbeveling). Van belang is dat er over en weer erkenning en respect is voor elkaars positie en dat hier recht aan wordt gedaan.

Wat de samenwerking met de rijksoverheid betreft, is de aanbeveling om straks een analyse te maken van het Regeerakkoord en als VNG (proactief), samen met het IPO en de UvW aan te geven wat zij als medeoverheden gaan bijdragen aan het beter functioneren van ons land. De brief van de secretarissen-generaal aan de (voormalig) informateur Schippers (28 maart 2017) bevat hiervoor goede aanknopingspunten. Samenwerking tussen partners over grenzen heen staat in deze brief centraal. Deze brief bevat de aanbeveling om op horizontaal niveau tussen de departementen beter samen te werken. Bij de start van het nieuwe kabinet zouden VNG, IPO en UvW na onderlinge voorbereiding, met het SG-beraad overleg kunnen voeren om gezamenlijk een aantal kernopgaven te benoemen.

Zoals opgemerkt bij de eerste aanbeveling is het daarnaast zaak dat de VNG vanuit een zelfbewuste houding acteert wanneer departementen ertoe neigen uitvoerende taken af te schuiven op de VNG.

De wijze waarop moet worden omgegaan met langdurige geschillen tussen gemeenten en de rijksoverheid en met zaken die spelen op het punt van financiële verhoudingen komt hierna nader aan de orde (aanbevelingen 11 en 12).

10. Centrale rol voor ministerie van BZK

Stel een regelmatig en gestructureerd overleg in met de minister van BZK en een bestuurlijke delegatie van VNG, IPO en UvW. Het waarborgen van de kwaliteit van het binnenlands bestuur vergt een centrale rol van het ministerie van BZK. Bevorder daarom als VNG – samen met IPO en UvW – dat BZK nadrukkelijk in positie wordt gebracht om de centrale rol en verantwoordelijkheid voor de inrichting van het binnenlands bestuur waar te maken. Pak in dit verband samen met het IPO, de UvW en het ministerie van BZK het vraagstuk van ICT en digitalisering op en versterk daarmee de informatiepositie van de overheid en de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft niet meer de centrale positie binnen het binnenlands bestuur die het eerder heeft gehad en die het wel zou moeten hebben, gelet op de hoofdrol die dit ministerie heeft in de stelselverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur. In de vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen *‘En nu verder!’* (november 2016) geeft de Raad van State aan dat in het nieuwe kabinet de positie van de minister van Binnenlandse Zaken steviger moet worden. Een sterkere, toetsende rol van BZK moet bijdragen aan een hogere kwaliteit van wetgeving en nauwere betrokkenheid van decentrale overheden. De minister van BZK dient voor gemeenten en provincies een duidelijk aanspreekpunt te zijn binnen het kabinet, zoals VNG, IPO en UvW dat voor de minister van BZK dienen te zijn.

De VNG heeft belang bij een sterke positie van het ministerie van BZK en omgekeerd heeft het ministerie van BZK belang bij een sterke positie van de VNG. Hiervoor dient de VNG zelfbewust op te treden en – samen met het IPO en de UvW – de lead te nemen om BZK beter in positie te brengen.

Het instellen van een regelmatig en gestructureerd overleg met de minister van BZK en een bestuurlijke delegatie van de VNG, het IPO en de UvW is in dit verband van groot belang. Onderwerp van gesprek is de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen en het waarborgen van het slagvaardig opereren van het binnenlands bestuur.

Langs de volgende lijnen kan het ministerie van BZK nadrukkelijker in positie kan worden gebracht.

Allereerst is dat via de inhoudelijke lijn voor het onderwerp *'Informatiesamenleving en dienstverlening'*. Op het vlak van ICT en digitalisering ligt een grote opgave voor de gehele Nederlandse overheid. Het ICT-vraagstuk is een gezamenlijk probleem van Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, maar ook van organisaties als de Belastingdienst, het OM en de rechterlijke macht. ICT krijgt onvoldoende bestuurlijke aandacht. In navolging op het manifest uit 2003 *'De Belgen doen het beter'*, is de stelling nu gerechtvaardigd: *'De Belgen doen het nog steeds beter.'* Juist hier kunnen de samenwerkende overheden (VNG, IPO, UvW en de Rijksoverheid) het verschil maken. Gemeenten en VNG zijn dominant present in de informatiepositie (bijvoorbeeld op het terrein van (financiering van) woningbezit en WOZ-waarden). Het onderwerp ICT is om deze reden te beschouwen als een onderwerp voor BZK. Gezien de informatiepositie van gemeenten en gezien de uitkomsten van ICT- en digitaliseringsprocessen die neerslaan bij gemeenten en provincies, zou het ministerie van BZK als 'moederdepartement van de overheid' in de positie moeten komen om voor dit probleem aan de knoppen te zitten en zo nodig andere departementen te overrulen. Het gezamenlijk oppakken van deze opgave verbreedert en draagt bij aan het versterken van de informatiepositie van de overheid.

Een tweede inhoudelijk onderwerp is het thema *integrale bereikbaarheid*. Dit thema is nu, zowel binnen de Rijksoverheid als in de VNG-commissies, niet goed belegd. Dit onderwerp raakt verschillende ministeries en maakt onderdeel uit van de agenda van verschillende VNG-commissies. Van belang is het onderwerp bereikbaarheid integraal te benaderen (zowel fysieke als digitale bereikbaarheid). Het gaat hierbij niet alleen om de bereikbaarheid van de Randstad, maar ook om bereikbaarheid van voorzieningen in krimpgebieden. Wanneer in krimpregio's niet alle voorzieningen in stand gehouden kunnen worden, is de bereikbaarheid van voorzieningen die wel standhouden cruciaal. Daarmee is bereikbaarheid essentieel voor onderwerpen als zelfraadzaamheid, sociale cohesie en het tegengaan van vereenzaming van mensen. Tegelijkertijd staat de bereikbaarheid van grote steden, zowel per ov als per auto onder grote druk. Uit diverse onderzoeken (waaronder de studie 'Maak Verschil') komt naar voren dat stedelijke regio's de aanjagers zijn van economische ontwikkelingen. De verklaring daarvoor is dat mensen elkaar in steden en stedelijke regio's ontmoeten. Bereikbaarheid is daarmee een cruciale voorwaarde voor ontmoeting van mensen. Het onderwerp integrale bereikbaarheid is niet zozeer een onderwerp voor een (sectoraal) vakdepartement, maar verdient de zorg en aandacht van de gezamenlijke overheden en van het ministerie van BZK als verantwoordelijk ministerie van het binnenlands bestuur. Advies aan de VNG is dit onderwerp op deze wijze te agenderen bij BZK.

Het derde onderwerp waarmee BZK nadrukkelijker in positie kan komen, betreft de voorbereidende fase van wetgeving en bij de beantwoording van de 'Artikel 2-vraag' vanuit de Wet financiële verhoudingen. In deze fase dient de positie van BZK te worden verstevigd. Door in de voorbereiding van wetgeving met consequenties voor decentrale overheden meer consequent en structureel tripartite overleg te organiseren (tussen decentrale overheden, vakdepartement en BZK) wordt het risico op slepende dossiers (vaak met een financiële component) aanzienlijk verminderd. Het instrument waarmee de positie van BZK in dit tripartite overleg kan worden versterkt, betreft het instrument van *medeondertekening*. In tegenstelling tot een rol als voorzitter van een coördinatiecommissie of regietafel, kan medeondertekening wel een krachtig instrument zijn. Wanneer BZK niet kan instemmen met afspraken van vakdepartementen met gemeenten, door deze afspraken niet mede te ondertekenen, wordt het onderwerp ingebracht in de ministerraad en wordt de minister-president in positie gebracht.

Met het instrument van medeondertekening kan BZK meer een partner zijn van de VNG. Dit vergt actie op het moment dat fracties en nieuwe bewindslieden gevraagd worden in te stemmen met het regeerakkoord en er voor een nieuwe bewindspersoon de mogelijkheid is om bevoegdheden te organiseren. Aanbeveling aan de VNG is om, samen met het IPO en de UvW, hiertoe het initiatief te nemen. Daarnaast is de aanbeveling het *'Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen'* (juli 2007) te actualiseren en opnieuw (gezamenlijk) vast te stellen.

11. Geschillenregeling

Zorg voor een regeling waarmee langdurige geschillen tussen samenwerkende overheden zoveel mogelijk worden voorkomen en waar mogelijk of noodzakelijk snel kunnen worden beslecht.

Nu 'samen besturen' steeds belangrijker wordt, is het van belang om aandacht te besteden aan het voorkomen van langdurige geschillen tussen overheden. In de gesprekken zijn verschillende suggesties aangedragen en voor- en nadelen besproken van mogelijke geschillenregelingen. Een geschillenregeling kan bijvoorbeeld invulling krijgen in de vorm van een onafhankelijk voorzitter die geschillen kan beslechten. Andere mogelijkheden zijn het achteraf codificeren van geschillen, het inrichten van een nieuwe vorm van het Kroonberoep, of het ontwikkelen van wetgeving. Het is goed om aan de voorkant afspraken te maken over, of een regeling te treffen voor, hoe in voorkomende gevallen omgegaan wordt met geschillen, om te voorkomen dat geschillen lange tijd voortduren. Onderdeel van zo'n geschillenvoorziening kan een bindend advies zijn. Andere delen van ons Koninkrijk kunnen bij dergelijke geschillen advies vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dat advies is formeel niet bindend, maar werkt in de praktijk wel zo. Het maken van afspraken aan de voorkant over het omgaan met geschillen kan werken als 'stok-achter-de-deur' en voorkomen dat geschillen hoog oplopen of lang voortduren. Aanbeveling aan de VNG is in ieder geval om, in samenspraak met het Rijk, aan het begin van "onderhandelingen" over belangrijke onderwerpen vooraf een keuze te maken voor een regeling om geschillen te beslechten of te voorkomen.

12. Financiële verhoudingen

Kom in overleg met de betrokken gemeentelijke netwerken en departementen binnen een half jaar tot een oplossing voor de verschillende zaken die spelen op het punt van de financiële verhoudingen. Spreek daarbij vooraf af dat, in het geval niet tot een oplossing wordt gekomen binnen de afgesproken termijn, er een beroep wordt gedaan op bindende advisering van een externe arbiter.

Op het punt van de financiële verhoudingen spelen enkele actuele kwesties die op korte termijn vragen om een oplossing. Zo zorgen de BUIG-budgetten voor onderlinge verdeeldheid tussen gemeenten. De houding van het Rijk in deze kwestie mag overigens zeker niet buiten beschouwing worden gelaten. Deze kwestie kan de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en de relaties met de betrokken departementen op de langere termijn verzuren.

Een ander geschilpunt is de opschalingskorting. Deze korting is doorgevoerd tijdens de vorige formatie en betreft een rationeel niet te verdedigen maatregel. Deze bezuiniging staat op gespannen voet met de werkwijze waarbij gemeentelijke herindeling van onderop geïnitieerd moet worden. Daarmee is het een verkeerde incentive om opschaling van onderop te stimuleren. In feite is er sprake van een strafkorting.

Vanwege de autonomie van de gemeente, gebaseerd op een sterke lokale democratie wordt telkens opnieuw aandacht gevraagd voor de noodzaak van uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Die noodzaak krijgt meer reliëf vanwege de toevoegingen aan het gemeentefonds als consequenties van de grote decentralisaties. Dit verstoort de verhouding tussen de Rijksbegroting en het gemeentefonds qua omvang, waardoor de systematiek van trap op/trap af onder druk komt te staan. Een oplossing voor deze disbalans ligt in de verruiming van het belastinggebied.

Over de decentralisatiebudgetten is afgesproken dat deze met de overheveling naar het gemeentefonds ontschot zouden worden. Het is van belang die afspraak niet naar de toekomst te verschuiven, maar zo snel mogelijk te doen plaatsvinden. Problemen die samenhangen met de ontschotting dienen dan ook tot een oplossing gebracht te worden. Hierbij gaat het om de indexering, de ontoereikendheid van budgetten/de hoogte van de budgetkorting en het te hoge tempo waarin de resterende budgetkorting moet worden gerealiseerd. Bij grotere gemeenten is sprake van acute knelpunten, met name bij gemeenten die een centrumfunctie voor omliggende gemeenten vervullen. Aanbeveling is om de aandachtspunten binnen dit dossier te completeren en voor het geheel het komende half jaar tot een oplossing te komen. De leden van de VNG (en niet zozeer het bureau van de VNG) dienen hiervoor in de lead te zijn. Kennis en onderzoek van het SCP, met name de overall rapportages over het sociaal domein, kunnen voor dit vraagstuk veel beter worden benut.

De bestaande discussies over bovengenoemde onderwerpen zijn contraproductief op alle punten. Het is van belang dat de VNG bij het aantreden van het nieuwe kabinet samen met de betrokken departementen deze problemen aanpakt en binnen een half jaar tot een oplossing komt. Waarbij vooraf de afspraak wordt gemaakt dat, mocht het niet lukken om binnen de gestelde termijn van een half jaar tot een oplossing te komen, er een beroep wordt gedaan op bindende advisering van een externe arbiter.

2.5 Aanpassing interne governance

13. Werken met commissies en expertiseteams

Vereenvoudig de commissiestructuur en werk daarnaast met expertiseteams die tijdelijk met duidelijke specifieke opgaven aan de slag gaan, in wisselende samenstellingen op basis van expertise.

Het meer opgavengericht werken vraagt om meer flexibiliteit in het optreden van de VNG. Dat betekent dat er naast, en in samenspel met, de bestaande commissiestructuur meer gewerkt moet gaan worden met expertiseteams, die tijdelijk met een duidelijke opgave aan de slag gaan, in wisselende samenstellingen (ook van buiten de gemeenten).

Daarbij verdient het aanbeveling dat in de nieuwe situatie bij alle leden van het bestuur een portefeuille is belegd. Een vrije rol van bestuursleden is niet wenselijk. Het VNG-bestuur dient te bestaan uit leden die een actieve rol vervullen. Daartoe dienen de bestuursleden een rol te vervullen als (vice)voorzitter, secretaris of penningmeester van het bestuur, danwel als voorzitter van een commissie, danwel als liaison naar een van de geledingen zoals de G32, de VGS, de VvG of Raadslid.nu.

Voor de taakverdeling en het samenspel tussen commissies en expertiseteams, is het advies de volgende lijn te volgen.

13a. Vaste commissies voor continue taken en voor eenduidige belangenbehartiging bij departementen

De continue taken van de VNG komen in de vaste beleidscommissies aan de orde. De vaste commissies zijn van belang voor de binding binnen de vereniging. Commissies en colleges, die ertoe dienen de VNG als vereniging te laten fungeren, dienen in stand te blijven. Dit geldt in elk geval voor de Commissie Financiën, de Commissie Europa & Internationaal, het College voor Arbeidszaken⁷ en het College voor Dienstverleningszaken.

Daarnaast kent de VNG-organisatie, op grond van wettelijke verplichtingen, de adviescommissie Archieven⁸ en de adviescommissie Publieke Gezondheid⁹. Ook voor deze adviescommissies geldt dat deze in stand dienen te blijven. Het (voorlopig) in stand houden van de Commissie Raadsleden & Griffiers komt nader aan de orde bij aanbeveling 17.

Het onderhouden van relaties met, en de lobby en belangenbehartiging bij de departementen is een taak van de vaste commissies. Het ontwikkelen van een gezamenlijk geheugen en het duurzaam opbouwen van kennis zijn hierbij van belang. Wanneer leden van de VNG-delegatie zichzelf aan gesprekspartners van Rijkszijde moeten voorstellen, start de onderhandeling al op achterstand. Zaken die in een bestuurlijk overleg met een bewindspersoon aan de orde komen, worden voorbesproken in de commissie. Met het VNG-bestuur wordt afgestemd welke gesprekspartners de VNG vertegenwoordigen in het bestuurlijk overleg met het departement. De verantwoordelijkheid voor wie namens de VNG het gesprek voert, ligt daarmee bij het bestuur.

Daarbij is het van belang dat het bestuur bij belangrijke onderwerpen vertegenwoordigers betreft vanuit de relevante gemeentelijke netwerken (G4 en G32). Waarbij de aanbeveling is de bestuurlijke delegaties sterker te maken, en deze te voorzien van een duidelijk mandaat en hoogwaardige ondersteuning. Daarnaast vergt het discipline om te voorkomen dat zaken gaan schuiven tijdens onderhandelingen met het Rijk. Deze discipline is af te dwingen door vooraf een tijdpad af te spreken, door gezamenlijk te besluiten dat afspraken over adviestermijnen worden nagekomen, door een schriftelijke bevestiging te vragen van formele afspraken, en door 'wat-als-afspraken' te maken als het niet lukt de onderhandelingen binnen het afgesproken tijdpad af te ronden. Ook een goed bestuurlijk-ambtelijk samenspel vanuit de VNG is van belang, waarbij de bestuurlijk verantwoordelijken schriftelijk worden geïnformeerd en geadviseerd op basis van de voorgesprekken die op ambtelijk niveau worden gevoerd, en waarbij consequent een eenduidige terugkoppeling wordt gegeven van uitkomsten van gevoerde gesprekken. Zo kan een betere doorwerking van de gemaakte afspraken worden bewerkstelligd.

Het evaluatieonderzoek geeft geen aanleiding tot voorstellen voor het aanpassen van de wijze waarop de vaste commissies worden samengesteld.

⁷ Raadslid.nu heeft aandacht gevraagd voor het werkgeverschap van de gemeenteraad voor de griffiemedewerkers en is van mening dat raadsleden deel moeten gaan uitmaken van het College voor Arbeidszaken (CvA). Het werkgeverschap van de raad voor griffiemedewerkers rechtvaardigt dat een raadslid deelneemt aan het CvA. Het aantal raadsleden in het CvA ten opzichte van het aantal gemeentebestuurders in dit college dient daarbij in verhouding te zijn met het aantal griffiemedewerkers ten opzichte van het aantal gemeentebestuurders (157.000 eind 2016) dat vertegenwoordigd wordt door respectievelijk de raden en de gemeentebesturen.

⁸ De samenstelling van de adviescommissie Archieven is conform de eisen in de Archiefwet 1995 en het Archiefbesluit 1995. De samenstelling vindt deels via voordracht door vakorganisaties plaats.

⁹ Gemeenten zijn op grond van de Wet publieke gezondheid verplicht een (gezamenlijke) GGD in stand te houden. De voorzitters van de GGD zijn uit hoofde van hun functie lid van de bestuurlijke adviescommissie Publieke Gezondheid.

Vereenvoudiging commissiestructuur

Het vereenvoudigen van de commissiestructuur betekent het beperken van het aantal vaste commissies. Bij de nieuwe indeling dienen de vaste beleidscommissies gerelateerd te zijn aan het overheidsbeleid van het Rijk en dient er sprake te zijn van een logica richting en herkenbaarheid voor de departementen. Echter, er is niet noodzakelijkerwijs per departement een commissie nodig. Wel is van belang te zorgen voor een dekkend geheel. Zo kan bijvoorbeeld gewerkt worden met enkele secties, waarbij iedere sectie is gekoppeld aan een aantal departementen (boven-sectoraal). Juist het aanbrengen van een clustering in de ordening naar departementen, zorgt voor aansluiting bij de wijze waarop thema's binnen gemeenten in onderlinge samenhang worden opgepakt, zowel in het fysieke als in het sociale domein.

Aanbeveling hierbij is dat de bredere nieuwe commissies (per sectie) zich meer beperken tot hoofdlijnen en steeds expliciet de afweging maken of zaken in bestaande netwerken kunnen worden opgelost of er een expertiseteam ingesteld moet worden.

Naast de hiervoor genoemde commissies en colleges, die in stand dienen te blijven om de VNG als vereniging te laten fungeren, kent de VNG-organisatie momenteel de volgende commissies:

- Commissie Bestuur & Veiligheid
- Commissie Ruimte & Wonen
- Commissie Milieu, Energie & Mobiliteit
- Commissie Dienstverlening & Informatiebeleid
- Commissie Werk & Inkomen
- Commissie Gezondheid & Welzijn
- Commissie Onderwijs, Cultuur & Sport
- Subcommissie decentralisatie Jeugdzorg
- Adviescommissie aan de Algemene Directie Asiel & Integratie
- Subcommissie Water
- Subcommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers.

De aanbevelingen voor de nieuwe commissie-indeling zijn hierna uitgewerkt. Voor de advisering over de nieuwe commissie-indeling geldt als vertrekpunt de logica richting de departementen en het belang van eenduidigheid in de lobby en belangenbehartiging bij de departementen door de vaste beleidscommissies.

Ministerie van Financiën en Ministerie van BZK ↔ Commissie Financiën in stand houden, met nadrukkelijker aandacht voor verbinding tussen beleidsinhoud en financiën

Zoals hiervoor opgemerkt, is de Commissie Financiën van belang om de VNG als vereniging te laten fungeren en dient deze commissie in stand te blijven. Deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van Financiën. Eerder in dit rapport is beschreven dat lastige dossiers tijdens onderhandelingen met de Rijksoverheid heen en weer worden geschoven tussen de tafel waar de beleidsinhoud wordt besproken en de tafel waar de financiën aan bod komen. Met het omvangrijkere takenpakket van gemeenten is de financiële complexiteit toegenomen. Dit vraagt om aanpassing van de werkwijze van de Commissie Financiën, waarbij deze commissie als dwarsdoorsnede fungeert ten opzichte van de beleidsinhoudelijke commissies. Het VNG-bestuur en de Algemene directie dienen hier leiding aan te geven, waarbij de voorzitter van het bestuur zichtbaar is als het boegbeeld van de verbinding tussen beleidsinhoud en financiën. Wanneer op deelterreinen financiële verplichtingen worden aangegaan, wordt daarvoor vanuit het bestuur een verantwoordelijke aangewezen.

De (voorzitter van de) Commissie Financiën werkt vervolgens op basis van een heldere opdracht en een duidelijk mandaat van het bestuur, de commissie organiseert de dwarsdoorsnede van de beleidsinhoudelijke commissies in de praktijk en waarborgt – in samenspraak met de Algemene directie – dat beleidscommissies tijdig voorafgaand aan onderhandelingen met het Rijk worden voorzien van financieel-inhoudelijke voeding.

Om deze voeding adequaat en tijdig te kunnen bieden, is het nodig de financiële expertise binnen het bureau van de VNG te versterken. Het eerder in dit rapport genoemde aanbod van financieel-inhoudelijke kennis van het NDSD is in dit verband relevant.

Ministeries van BZK (Bestuur) en Justitie & Veiligheid ↔ Commissie Bestuur & Veiligheid in stand houden, inbreng vanuit andere organen versterken

De Commissie Bestuur & Veiligheid dient in stand te blijven, waarbij deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van BZK (Bestuur) en het ministerie van Justitie & Veiligheid (rechtsstaat, politie en justitie).

De thema's van de huidige 'Adviescommissie aan de Algemene Directie Asiel & Integratie' dienen te worden ondergebracht bij de commissie die verantwoordelijk is voor het contact met het desbetreffende ministerie. Voor de meeste onderwerpen is dat het ministerie Justitie & Veiligheid en voor enkele onderwerpen het ministeries van SZW (DG Sociale Zekerheid en Integratie).

Veiligheid is voor gemeenten een zeer relevant thema, waarvoor de regie ligt bij het bestuur. Het onderwerp veiligheid vraagt om een steeds meer integrale benadering, van zowel fysieke als sociale veiligheid. Het onderwerp veiligheid zal de komende periode aan belang toenemen (denk aan terrorisme, motorbendes, ondermijning, drugs- en cybercriminaliteit; onderwerpen die het domein van de Veiligheidsregio's overstijgen). Krachtens de Gemeentewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Het adequaat aanpakken van het veiligheidsvraagstuk vraagt om een integrale benadering vanuit het lokaal bestuur. Het bestuur van de veiligheidsregio's wordt gevormd door de burgemeesters. Zowel in het Veiligheidsberaad als in de VNG hebben burgemeesters de mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Het is aan de VNG en het Veiligheidsberaad gezamenlijk om te zorgen dat de positie ten opzichte van de Nationale Politie en het Ministerie van JenV wordt versterkt. De inbreng vanuit andere organen en gremia in de Commissie Bestuur & Veiligheid dient daarvoor te worden verbeterd.

De verwachting is dat het rapport van de Commissie-Kijken over de evaluatie van de Politiewet uit 2012 aanknopingspunten zal bieden voor het verduidelijken van de onderlinge verhoudingen (tussen het ministerie van JenV, de Veiligheidsregio's/het Veiligheidsberaad en gemeenten), evenals voor het verbeteren van de aansturing binnen het veiligheidsdomein.

Ministeries van Infrastructuur & Waterstaat (IenW), Economische Zaken & Klimaat (EZK), Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV) en Binnenlandse Zaken (Wonen en Omgevingswet) ↔ Fysiek domein

Voor het domein van de fysieke leefomgeving is de aanbeveling om twee commissies in te stellen:

- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Economie, Klimaat, Energie en Milieu*. Deze commissie is gekoppeld aan de ministeries van EZK, IenW en LNV. De onderwerpen binnen deze nieuwe commissie betreffen zonder uitzondering vraagstukken waarvoor de VNG gezamenlijk met het IPO en de UvW dient op te trekken. Aanbeveling is om in ieder geval voor *Klimaat en Energie* een (interbestuurlijk) expertiseteam te vormen, waarin zowel vertegenwoordigers van de VNG, als van het IPO en de UvW participeren, en daarmee een vervolg te geven aan het gezamenlijk optrekken richting het kabinet over de rol van de decentrale overheden voor de energietransitie en de Duurzame Investeringsagenda.
- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Ruimte, Wonen, Mobiliteit (incl. verstedelijking)*. Deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van BZK (Wonen en Omgevingswet) en het ministerie van IenW. Eerder in dit rapport is de integrale benadering beschreven voor het onderwerp mobiliteit (infrastructuur en bereikbaarheid). Lettend op het traject voor de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021 is een expertiseteam voor dit onderwerp wenselijk.

Ministeries van SZW, VWS en OCW ↔ Sociaal Domein

Het sociaal domein is een belangrijke opgave voor gemeenten en daarmee voor de VNG. Belangrijke achterliggende gedachte achter de decentralisaties in het sociaal domein is dat de gemeente als eerste overheid beter in staat is om, dichtbij de burger, samenhang aan te brengen tussen de uit te voeren taken binnen het sociaal domein. Het sociaal domein is in de huidige commissiestructuur verdeeld over zes (advies- en sub)commissies. Het is daardoor onvoldoende behapbaar en deze versnippering bemoeilijkt het realiseren van de gewenste samenhang en integratie.

Gezien de onduidelijkheid in de huidige situatie over hoe commissies, subcommissies en bestuurlijke adviescommissies binnen het sociaal domein zich tot elkaar verhouden, is van belang in de nieuwe situatie alle onderwerpen binnen het sociaal domein te coveren, een heldere ordening en samenhang aan te brengen, in te stellen expertiseteams helder te positioneren en te zorgen voor een goede onderlinge (wederzijdse) informatie-uitwisseling.

Voor het sociaal domein is de aanbeveling om in de nieuwe situatie drie commissies in te stellen. Het instellen van één integrale commissie voor dit domein, met daaronder themagroepen heeft als risico in zich dat de huidige werkwijze met subcommissies in stand blijft en onvoldoende de gewenste vernieuwing en samenhang wordt gerealiseerd. Het instellen van twee commissies brengt als nadeel met zich mee dat de onderwerpen binnen het sociaal domein zich niet zodanig over twee commissies laten verdelen, dat binnen de twee commissies sprake is van samenhang tussen de onderwerpen per commissie en tegelijkertijd twee evenwichtige commissies van een vergelijkbare zwaarte ontstaan.

Zoals hiervoor opgemerkt dienen de vaste beleidscommissies gerelateerd te zijn aan het overheidsbeleid van het Rijk en dient er sprake te zijn van een logica richting en herkenbaarheid voor de departementen. Om te komen tot een vereenvoudiging van de commissiestructuur en een vermindering van het aantal commissies geldt als uitgangspunt voor de advisering over de nieuwe commissie-indeling dat een commissie wordt gekoppeld aan een logisch samenhangend cluster van departementen. De hiervoor beschreven nadelen van het instellen van één integrale commissie of twee commissies leiden tot het loslaten van het uitgangspunt van clusteren van departementen voor de commissie-indeling voor het sociaal domein. De aanbeveling is om voor dit domein drie evenwichtige commissies in te stellen, die respectievelijk zijn gekoppeld aan de ministeries van OCW, SZW en VWS. Vereenvoudiging van de commissiestructuur dient vervolgens invulling te krijgen door de actuele en relevante activiteiten van de huidige advies- en subcommissies binnen het sociaal domein te brengen in de vaste beleidscommissies, en deze advies- en subcommissies op te heffen.

Voor de indeling van de drie commissies voor het sociaal domein zijn de aanbevelingen als volgt:

- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Onderwijs en Cultuur*. Deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van OCW.
Het openbaar onderwijs is de afgelopen jaren weliswaar verzelfstandigd. Dat neemt echter niet weg dat er voor onderwijs een belangrijke rol is weggelegd voor gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het onderwijs ligt bij gemeenten. Gemeenten en schoolbesturen staan gezamenlijk voor de opgave om schoolgebouwen te verduurzamen, in te spelen op de daling van het leerlingenaantal en de verbinding te organiseren met het sociaal domein. Daarnaast is onderwijs van groot belang voor de integratie van statushouders. Onderwerpen als het verbeteren van de match tussen onderwijs en arbeid, excellent onderwijs, een leven lang leren, scholing van jongeren, (bij)scholing van volwassenen in aansluiting op de banen die in een regio beschikbaar zijn, en het vergroten van de arbeidspopulatie, staan hoog op de agenda's van gemeenten en regio's. De VNG kan op deze onderwerpen actiever opereren en gemeenten nadrukkelijker ondersteunen bij deze ontwikkelingen. Daarbij dient de VNG de betrokkenheid te organiseren van partners als de PO- en de VO-raad.

- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Werk en Inkomen (incl. Participatiewet)*. Deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van SZW.
- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Jeugd, Gezondheid en Sport*, oftewel de onderwerpen binnen het sociaal domein die voorzieningen vergen voor het welzijn van burgers (zoals organisatie van de gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning). Deze commissie is gekoppeld aan het ministerie van VWS.

Indien het VNG-bestuur een voorkeur heeft voor een verdere clustering van thema's en de onderwerpen binnen het sociaal domein wenst onder te brengen in twee commissies, dan is de aanbeveling de volgende indeling te hanteren:

- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Jeugd, Onderwijs & Arbeid, Sport en Cultuur*. Deze commissie is gekoppeld aan de ministeries van OCW, SZW (Werkgelegenheid) en VWS (Sport) en houdt zich met name bezig met onderwerpen die voor jongeren van belang zijn.
Voor deze commissie geldt het hiervoor beschreven aandachtspunt dat de VNG actiever dient te opereren op het terrein van onderwijs.
- Een commissie die zich richt op de onderwerpen *Gezondheid, Werk en Inkomen*; oftewel de onderwerpen binnen het sociaal domein die voorzieningen vergen voor het welzijn van burgers (zoals organisatie van de gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet, inkomen/bijstand). Deze commissie is gekoppeld aan de ministeries van VWS en SZW.

Zowel in de situatie waarbij drie commissies voor het sociaal domein worden gevormd, als bij de keuze voor twee commissies geldt dat er aandacht dient te zijn voor de onderlinge dwarsverbanden en het waarborgen van de integraliteit.

De Commissie Dienstverlening & Informatiebeleid blijft in tact

De Commissie Dienstverlening & Informatiebeleid neemt een bijzondere positie in die ook in de komende periode van groot belang is. De informatiesamenleving ontwikkelt zich verder, de ontwikkeling van digitalisering zet door en de vraag naar goede digitale dienstverlening zal verder toenemen. Tegelijkertijd is aandacht nodig voor de gesignaleerde groeiende digitale kloof en privacy issues. Deze onderwerpen vragen de komende periode de aandacht van de Commissie Dienstverlening & Informatiebeleid.

Nadere verkenning toekomstige positionering en naamgeving subcommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers

In de nieuwe situatie zullen geen subcommissies meer voorkomen. Dat vraagt om een herbezinning op de positionering en naamgeving van de subcommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (RPA). Deze subcommissie heeft een specifiek en permanent karakter. De commissie geeft het bestuur en de directie van de VNG gevraagd en ongevraagd advies over de rechtspositie van burgemeesters, wethouders en raadsleden. De subcommissie adviseert over voorstellen van het ministerie van BZK en doet zelf ook voorstellen. De subcommissie RPA valt nu onder het College voor Arbeidszaken (CvA). Dat is geen logische positionering omdat het CvA en de subcommissie RPA verschillende doelgroepen bedienen. Een gelijkwaardige positie van een commissie RPA als de vaste beleidscommissies zou leiden tot onevenwichtigheid in de commissie-indeling.

De precieze toekomstige positionering en de nieuwe naamgeving van de huidige subcommissie RPA vraagt om een nadere verkenning, waarbij recht wordt gedaan aan het specifieke en permanente karakter van deze commissie. In de nieuwe situatie zou niet automatisch moeten gelden dat het adviesorgaan voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers uit 20 leden dient te bestaan. De aanwezigheid van de benodigde expertise dient doorslaggevend te zijn voor de samenstelling en het aantal leden van dit orgaan.

Vanuit het uitgangspunt om de benodigde expertise centraal te stellen kan als onderdeel van de uit te voeren verkenning worden onderzocht of onderbrenging van de activiteiten van de huidige subcommissie RPA bij de bestaande beroepsverenigingen een mogelijkheid is.

Contacten en overleg met medeoverheden

Naast de instelling van enkele vaste commissies is voor de governance van de VNG een aantal gestructureerde overlegvormen met medeoverheden van belang. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het Overhedenoverleg met de minister-president. Voor dit overleg dient een vaste delegatie te worden samengesteld onder leiding van de voorzitter van de VNG, waarbij de voorbereiding van dit overleg plaatsvindt onder leiding van de Algemeen directeur.

In de tweede plaats is een regelmatig en gestructureerd overleg van belang met de minister van BZK. Versterking van de positie van het ministerie van BZK is van grote betekenis voor de VNG, evenals voor het IPO en de UvW (zie ook aanbeveling 10). Aanbeveling is daarom een frequent en regelmatig overleg in te stellen met de minister van BZK en een bestuurlijke delegatie van de VNG, het IPO en de UvW. Onderwerp van gesprek is de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen en het waarborgen van het slagvaardig opereren van het binnenlands bestuur. Doel van dit overleg is niet zozeer het bespreken van inhoudelijke dossiers, maar het uitwisselen van informatie over de actuele bestuurlijke agenda en het tijdig signaleren van eventuele knelpunten in de interbestuurlijke verhoudingen.

Zoals reeds toegelicht bij aanbeveling 8 is een regelmatig agenderend en afstemmend overleg van belang tussen de voorzitters en secretarissen/directeuren van de VNG, de UvW en het IPO over het gezamenlijk oppakken van opgaven en het effectiever benutten van elkaars expertise en netwerken.

13b. Tijdelijke expertiseteams voor specifieke vraagstukken

Eigentijds invulling geven aan de netwerkfunctie die VNG van origine heeft (zie ook de derde aanbeveling), betekent dat er naast de structuur met vaste commissies, ruimte moet zijn voor flexibiliteit. Expertiseteams zijn voor specifieke, tijdelijk opkomende taken en vraagstukken. Als zich een nieuw vraagstuk aandient, zou de reactie niet automatisch moeten zijn om een (sub)commissie in te stellen, maar de vraag te stellen wat bestaande netwerken zijn, waaraan de VNG zou moeten deelnemen, welk tijdelijk netwerk of expertiseteam ingesteld zou moeten worden, in antwoord op het voorliggende vraagstuk. Expertiseteams kunnen zich richten op commissiegrensoverschrijdende opgaven, of juist op specialistische, belangrijke en urgente vraagstukken.

Expertiseteams worden ingesteld door het bestuur, al dan niet op voorstel van, of met instemming van de betrokken commissievoorzitters en de Algemene directie. Voor het instellen van expertiseteams geldt dat de combinatie van slagkracht en coördinatie van belang is. Een netwerk moet snel en zorgvuldig kunnen schakelen. Hiervoor is de inzet van een search- of adviesteam van belang (zie aanbeveling 15 voor een nadere toelichting op de rol en werkwijze van dit team).

De samenstelling van een expertiseteam krijgt vorm op basis van de benodigde expertise en is afhankelijk van de inhoudelijke opgave en de doelen die bereikt moeten worden. Dat betekent dat voor de bemensing van expertiseteams breder wordt gekeken dan gemeentebestuurders. Ook bestuurders van andere overheden en specialisten van kennisinstituten of planbureaus kunnen deel uitmaken van een expertiseteam. Dat is afhankelijk van de expertise die nodig is. De ondersteuning van de expertiseteams wordt verzorgd vanuit het VNG-bureau, ofwel vanuit een van de gemeenten, ofwel vanuit de bureaus van het IPO of de UvW. Er is altijd een 'linking pin' vanuit de VNG naar een of enkele commissies, of naar het VNG-bestuur. Het VNG-bestuur moet de ontwikkelingen kunnen volgen, en via de linking pin kennis opdoen van wat er op dat onderwerp gebeurt, maar het bestuur hoeft niet alle onderwerpen zelf op zich nemen.

Expertiseteams hebben een rapportageplicht naar de commissievoorzitters c.q. het bestuur. Verslagen van de expertiseteams worden gedeeld met het bestuur en de voorzitter(s) van de betrokken commissie(s). Op het moment dat het expertiseteam zijn werk heeft gedaan en resultaat heeft opgeleverd, wordt zij weer opgeheven. Voorkomen moet worden dat in de toekomstige situatie met de expertiseteams een veelvoud aan subcommissies terugkomt. Ook moet weerstand geboden worden aan de neiging om de tijdelijke expertiseteams te lang in stand te houden. Het gaat om een leer- en ontwikkelproces, waarbij bij agendapunt 3 van bestuurs- en commissievergaderingen actuele ontwikkelingen, netwerken en talenten aan de orde komen, en het gesprek over deze onderwerpen leidt tot een andere, meer proactieve manier van werken.

Overdracht van actuele en relevante activiteiten vanuit subcommissies

De ontwikkeling naar een eenduidige werkwijze van en vernieuwde taakverdeling tussen vaste (beleids)commissies en tijdelijke expertiseteams betekent dat een heroverweging dient plaats te vinden van activiteiten die nu zijn ondergebracht bij subcommissies, waarbij de actuele en relevante activiteiten vanuit de subcommissies worden overgedragen en een passende plaats krijgen in de nieuwe structuur. Dit betekent dat, na deze overdracht, subcommissies in de toekomstige situatie niet meer voorkomen.

14. Agendering in bestuur en commissies

Wees selectiever in de agendering. Bestuur en commissies richten zich op het algemeen belang van alle gemeenten, terwijl specifieke deelbelangen worden overgelaten aan desbetreffende gemeentelijke netwerkverbanden.

De VNG behartigt het algemeen belang van alle gemeenten. De commissies moeten zich daar ook mee bezig houden, met structurele zaken die het algemeen belang van alle gemeenten raken (zoals bestuur en financiën).

Soms geldt echter dat belangrijke doelen relevant zijn voor een deel van de gemeenten (bijvoorbeeld grote-steden-problematiek, of bevolkingskrimp). Het is van belang om in die gevallen de opgave te organiseren in het (reeds bestaande dan wel te vormen) netwerkverband van de desbetreffende gemeenten. Deze netwerkverbanden hoeven niet per definitie ondersteund te worden door het VNG-bureau. Ambtelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld verzorgd worden door de eigen organisatie van de bestuurlijk trekker. Wel is het belangrijk dat er ambtelijk een linking pin is vanuit het VNG-bureau zodat het bestuur het onderwerp kan volgen. Bestuurlijke aansluiting moet verzekerd zijn door de participatie van vertegenwoordigers van betreffende netwerken in VNG-bestuur en -commissies.

15. Benutten van bestuurlijk potentieel en talenten kennen

Zorg voor het beter benutten van het brede bestuurlijke potentieel en voor professionele werving en selectie van talenten en expertise

De voorgestelde nieuwe werkwijze met een vereenvoudigde commissiestructuur en werken met tijdelijke expertiseteams vraagt om het beter en breder benutten van het bestaande potentieel van beschikbare bestuurders, het kennen van talenten en het gericht werven en selecteren van expertise. Het 'bestuurdersnetwerk' zoals de Commissie-Brok dat bij de vorige evaluatie heeft bedoeld, en dat niet echt van de grond is gekomen, kan nieuw leven ingeblazen worden door bestuurders aan opgaven (expertiseteams) te verbinden.

Tegelijkertijd is het van belang om het kennen van talenten op een nieuwe leest vorm te geven. Samenwerken in netwerken dient op het niveau van personen flexibel te worden gehouden. Het gaat om het selecteren van specifieke expertise. Wanneer er behoefte is aan bepaalde deskundigheid, dient een netwerk snel te kunnen schakelen. Echter, een poging tot versnelling mag niet betekenen dat buiten het bestuur en de Algemene directie om wordt gehandeld.

Dit vraagt om een combinatie van slagkracht en coördinatie. Die slagkracht kan worden gerealiseerd door voortdurend deskundigen te scouten en talenten te kennen en ervoor te zorgen dat gegevens van kandidaten beschikbaar zijn ('kaartenbak') op het moment dat aan bepaalde expertise behoefte is. Voor het inrichten van deze functie kan gedacht worden aan het instellen van een search- of adviesteam voor de Algemene directie en het bestuur van de VNG. Dit team adviseert de Algemene directie, waarna de Algemene directie voorstellen voorlegt aan het bestuur. Benoeming vindt vervolgens plaats door het bestuur.

Dit search- of adviesteam kent een gemengde samenstelling, bestaande uit bestuurders en gemeentesecretarissen. Gezaghebbende personen die bestuurlijk Nederland goed kennen en ongevoelig zijn voor vriendjespolitiek. De teamleden worden op persoonlijke titel hiervoor benaderd. Hierbij dient ervoor te worden gezorgd dat het search- of adviesteam een evenwichtige samenstelling kent, en dat er geen sprake is van 'monopolisering' vanuit de ene of andere groepering. Het team beschikt over (intern georganiseerde) professionele searchondersteuning.

16. Slagvaardigheid en klantvriendelijkheid

Vergroot de slagvaardigheid en de klantvriendelijkheid door enerzijds de inzet van moderne communicatiemiddelen en anderzijds door meer regionaal aanwezig te zijn.

Overleg en besluitvorming binnen de VNG zijn nu een tijdrovende bezigheden. Dat gaat ten koste van de slagvaardigheid. Door het realiseren van een technische, klantvriendelijke infrastructuur met gebruikmaking van moderne communicatiemiddelen als teleconferencing, kan effectiever en efficiënter worden vergaderd. Op alle gemeentehuizen moeten op korte termijn faciliteiten komen die kwalitatief op orde zijn, waarbij tevens wordt gezorgd voor uitleg en hulp bij praktische vragen. Het beter benutten van moderne communicatiemiddelen laat onverlet dat het ook belangrijk is om elkaar met enige regelmaat fysiek te ontmoeten.

Tegelijkertijd is de VNG thans te weinig zichtbaar bij gemeenten die op bepaalde onderwerpen voorop lopen, in de regio's en voor provinciale afdelingen. Er is lokaal en regionaal een behoefte om bij nieuwe ontwikkelingen 'oefenplaatsen' in te richten, die worden ondersteund door de VNG (zie ook de zesde aanbeveling over het beter benutten van de provinciale afdelingen). 'De VNG komt naar u toe', dit vraagt van het VNG-bureau een bredere blik dan de oriëntatie op de departementen. Bijvoorbeeld door professioneel accountmanagement in te richten naar gemeenten die een voorloper zijn op een bepaald onderwerp, naar provincies of regio's, of - omgekeerd - door vertegenwoordigers vanuit gemeenten, provincies of regio's enkele dagen per week te plaatsen in Den Haag.

17. Positie raadsleden en griffiers

Houd de commissie Raadsleden en Griffiers (voorlopig) in stand en investeer als VNG in de toerusting van de raadsleden. Doe dit in samenspel met IPO en Unie van Waterschappen, die vergelijkbare opgaven kennen voor hun volksvertegenwoordigers.

De VNG is de vereniging van alle gemeenten en dus de vereniging van bestuurders en van raadsleden van alle gemeenten. Van belang is te onderkennen dat de posities en rollen van bestuurders en raadsleden wezenlijk van elkaar verschillen. De controlerende rol van de raad is een andere dan de besturende rol van burgemeester en wethouders. Beleid en uitvoering zijn verantwoordelijkheden van het bestuur. Burgemeester en wethouders besturen onder controle van de raad. Vanuit deze verschillende posities en rollen kan een belangenconflict ontstaan en zijn de behoeften aan advisering verschillend. Bij een belangenconflict kan de VNG niet en het bestuur en de raadsleden adviseren.

De commissie Raadsleden en Griffiers (commissie R&G) (ingesteld na de evaluatie van de Commissie-Brok) functioneert nu circa anderhalf jaar en heeft in de afgelopen periode nuttig werk verricht. Binnen de bestuurlijke organisatie van de VNG is de commissie R&G een 'vreemde eend in de bijt', omdat de overige commissies niet naar actoren, maar naar vakinhoudelijke thema's zijn ingedeeld. Tegelijkertijd maken raadsleden en griffiers deel uit van het VNG-bestuur en van enkele vakinhoudelijke commissies.

Er gaan stemmen op om raadsleden en griffiers structureel deel te laten uitmaken van alle vakcommissies, met opheffing van de commissie R&G. Het is echter te vroeg om nu een definitieve conclusie te trekken. Wel is het belangrijk om de komende periode de vinger aan de pols te houden. Zo kan er vanuit de commissie R&G wel uitwisseling zijn met vakcommissies, maar vanwege politieke verschillen en verschillende bevoegdheden kan deze uitwisseling niet concluderend zijn. Zo kan er binnen een raad sprake zijn van een verschil van mening over de verdeling van bevoegdheden. Ter illustratie: tussen en binnen raden wordt verschillend geoordeeld of het de bevoegdheid van de raad of van het college is om een (wijziging van het) bestemmingsplan vast te stellen. Terwijl met het bestemmingsplan ingegrepen kan worden in het bezit van burgers. Een raadslid dient ervan bewust te zijn dat hier een pijnpunt kan zitten en dat besluitvorming over een (wijziging van het) bestemmingsplan niet overgelaten kan worden aan het gemeentebestuur. Dat is geen praktische afspraak over bevoegdheden, maar betreft een principieel punt. De commissie R&G dient vanuit het belang van burgers kritisch te staan tegenover de VNG als dit soort principiële punten onvoldoende aandacht krijgen.

Aanbeveling is om bewust te zijn van de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de (potentiële) pijnpunten te onderkennen. Op dit moment is er geen aanleiding de huidige situatie te veranderen. Het instellen van de commissie R&G was een goed initiatief en deze commissie kan zich de komende periode verder settelen. Daarbij is het belangrijk dat er nadere afspraken worden gemaakt over het samenspel van de commissie R&G met gelieerde verenigingen (waaronder Raadslid.nu en de Vereniging van Griffiers).

Belangrijker dan de vraag hoe de raadsleden participeren in de VNG, is de toerusting van raadsleden. Volksvertegenwoordigers behoren ingelicht te worden en precies te weten wat krachtens de wet hun bevoegdheden zijn. Deze toerusting is een taak van de VNG. De VNG zou hier (bijvoorbeeld via de VNG Academie) nadrukkelijker een rol moeten spelen. Advies is om hiervoor samen op te trekken met het IPO en de Unie van Waterschappen, omdat zij vergelijkbare vragen kennen over de toerusting van hun volksvertegenwoordigers. Suggestie is om dergelijke sessies te organiseren in regioverband en tijdens deze sessies te werken met concrete casussen vanuit de regio. Zodat tegelijkertijd de mogelijkheid wordt geboden om behoeften vanuit de verschillende regio's helder te krijgen.

Bestaande netwerken (bijvoorbeeld de provinciale afdelingen van de VNG, de Vereniging van Griffiers en Raadslid.nu) kunnen worden benut voor de organisatie van dergelijke sessies. Daarnaast beschikt ProDemos over de nodige expertise op het terrein van toerusting van volksvertegenwoordigers.

18. Onderlinge verhoudingen en solidariteit gemeenten

Handhaaf voor de 'reguliere' taken de huidige stemverhouding. Zoek de oplossing in het tijdig acteren als mogelijke incidenten zich aandienen.

In het evaluatieonderzoek is de vraag naar voren gekomen of er aanleiding is voor het aanpassen van de gewogen stemverhouding. De aanbeveling is de huidige sleutel te handhaven. In theorie kan de gewogen stemming ertoe leiden dat kleine gemeenten grote bewegingen kunnen stoppen. In de praktijk gebeurt dit echter zelden tot nooit. Daarbij geldt dat de stemverhouding nooit volledig evenwichtig zal worden. Ook met een precies afgewogen stemverhouding kunnen zich incidenten voordoen.

Bij een besluit over het aanpassen van de stemverhouding is wel duidelijk waar men aan begint, maar is onduidelijk waar men eindigt. Het aanpassen van de stemverhouding zal naar alle waarschijnlijkheid in de praktijk slechts een marginale verschuiving opleveren.

De oplossing voor de verdeelsleutel voor ‘reguliere’ taken van de VNG (lobby, belangenbehartiging en dienstverlening) ligt daarom niet in een aanpassing van de stemverhouding, maar in het tijdig acteren als mogelijke incidenten zich aandienen. De grote steden zijn goed vertegenwoordigd in het bestuur en in de commissies en hebben daarmee een belangrijke positie in de governance van de VNG. De grote steden kunnen vanuit deze positie invloed uitoefenen, waardoor het stoppen van een beweging door kleinere gemeenten (op basis van een gewogen stemming) zich in de praktijk niet snel zal voordoen. Hierbij is ook van belang dat de leden elkaar wat gunnen. Daarnaast moet worden benadrukt dat de inhoudelijke agenda van de VNG zodanig complex en urgent is, dat daar de aandacht en energie op gericht dient te zijn de komende periode.

19. Gezamenlijke gemeentelijke uitvoering

Zet de werkzaamheden voor de gezamenlijke gemeentelijke uitvoering voortvarend voort. Zorg dat de VNG-Bedrijven goed aangesloten blijven op het VNG-bureau, maak beter gebruik van de inzichten uit de uitvoeringspraktijk. Gericht nader onderzoek naar de gezamenlijke gemeentelijke uitvoering en de verschillende bedrijven is nodig.

Naast de reguliere taken heeft de VNG nieuwe taken op zich genomen, die worden gefinancierd uit het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (FGGU). Hierbij gaat het om meer uitvoerende taken. De financiering van het FGGU geschiedt op basis van inwoneraantal, terwijl de stemming daarover plaatsvindt op basis van de reguliere stemverhoudingen. Daarmee sluiten financiering en stemverhouding niet op elkaar aan. Voor de taken die worden gefinancierd vanuit het FGGU, gaat het deels om taken of werkzaamheden die gemeenten in feite ‘inkopen’ bij de VNG. Het gaat bij dit fonds om grote bedragen, waarbij de wijze van gedifferentieerde dienstverlening fiscale verplichtingen met zich meebrengt. Dit vraagstuk is ook aan de orde bij de VNG-Bedrijven en vraagt om nader onderzoek, waarbij de activiteiten vanuit het FGGU in samenhang worden bekeken met activiteiten van de VNG-Bedrijven.

Onder leiding van het College voor Dienstverleningszaken (CvD) is waardevol werk verricht op het gebied van normen stellen, definities bepalen en standaarden vaststellen voor de gezamenlijke gemeentelijke uitvoering (waaronder ICT-oplossingen en werkprocessen). Dit werk is van groot belang voor de kwaliteit van het binnenlands bestuur, en dient voortvarend te worden voortgezet en moet niet worden verstoord door andere discussies over financiering en stemverhoudingen.

Uit het evaluatieonderzoek is ook gebleken dat het – al dan niet terecht – gevoel bestaat dat er onvoldoende communicatie en afstemming plaatsvindt tussen de VNG en de VNG-bedrijven over zaken op het grensvlak van beleidsvorming en operationele uitvoering. Hierbij is tevens de juridische constructie van belang die de verhouding tussen de bedrijven en de vereniging vastlegt. Voor de VNG-Bedrijven is van belang dat deze goed aangesloten blijven op het bureau van de VNG. De activiteiten van de bedrijven dienen in het belang te zijn van de VNG. Een ontwikkeling naar autonome eenheden moet worden voorkomen. Op dit moment lijkt niet afdoende te zijn geregeld dat het functioneren van deze eenheden is gekoppeld aan de VNG. Daarnaast kan beter gebruik worden gemaakt van de inzichten uit de uitvoeringspraktijk van deze bedrijven.

In de tweede plaats is het de vraag of de gekozen juridische constructie de VNG als vereniging voldoende beschermt tegen financiële risico's van de bedrijven. Momenteel wordt gewerkt aan een aandeelhoudersvisie. Dat is verstandig. Tegelijkertijd heeft een dergelijke visie een relatief gewicht en verandert er daarmee niets aan de juridische verhoudingen.

Derde aandachtspunt betreft de vraag of de gedifferentieerde contributie, de afdrachten van de VNG aan de bedrijven en de daarmee gepaard gaande fiscale verplichtingen voldoende in samenhang zijn onderkend. In de nabije toekomst moet er rekening mee worden gehouden dat de bedrijven als geheel of tezamen, en daarbinnen met name KING, qua omzet substantieel zullen groeien.

Het is van belang deze drie elementen afzonderlijk en in samenhang tegen het licht te houden. Dit geldt ook voor het construct van 'Samen Organiseren'. Aanbeveling is om deze problematiek op korte termijn nader te laten verkennen.

20. Bestuurlijk–ambtelijk samenspel

Zorg voor evenwichtige bestuurlijk–ambtelijke verhoudingen en voor een evenwichtig bestuurlijk–ambtelijk samenspel. Continueer de in gang gezette organisatieontwikkeling met als doel het VNG-bureau te professionaliseren in netwerkend samenwerken en in het slagvaardig oppakken van meer-partijen-opgaven.

Het VNG-bestuur bepaalt het beleid en de doelen van de VNG (de strategische agenda) op basis van het algemeen belang. Daarvoor is het nodig dat het VNG-bestuur scherper zicht krijgt op waar het VNG-bureau mee bezig is en wat wel en niet nuttig is geredeneerd vanuit het vastgestelde beleid. Het VNG-bestuur legt verantwoording af aan de leden en legt uit aan het bureau. Zo zijn de verhoudingen.

Om scherper zicht te krijgen op de match van lopende activiteiten met de strategische agenda van het VNG-bureau, dient de Algemene directie van de VNG ervoor te zorgen dat de relevante informatie bij het bestuur op tafel komt, zodat het bestuur een expliciete afweging kan maken.

Het is aan de Algemene directie om te komen met voorstellen om zaken te beëindigen die niet (meer) relevant, of niet meer nodig zijn (omdat doelen zijn bereikt). Het inmiddels ingevoerde intake- en afwegingskader voor het al dan niet oppakken en aanpakken van opgaven is een relevante stap in de goede richting. Nu gaat het om de consequente toepassing daarvan.

Het bestuurlijk–ambtelijk samenspel binnen de VNG vindt plaats in een andere context dan het bestuurlijk–ambtelijk samenspel binnen een gemeente. Na een (maandelijkse) bestuurs- of commissievergadering verlaten de VNG-bestuurders het pand van de VNG en gaat het bureau aan het werk. Terwijl binnen een gemeente veel meer (dagelijks) contact is tussen bestuurder en ambtenaar. Dit verschil in context betekent dat de 'mores' binnen een gemeente niet een-op-een van toepassing is op de 'mores' binnen de organisatie van de VNG.

21. Verdere professionalisering VNG-Bureau in netwerkend samenwerken

Continueer de in gang gezette organisatieontwikkeling met als doel het VNG-bureau te professionaliseren in netwerkend samenwerken.

Het VNG-bureau zit na een reorganisatie en een wijziging van de topstructuur in een proces van doorontwikkeling en professionalisering van de organisatie. Dan gaat het vooral om ontwikkeling naar een andere cultuur en invoeren van nieuwe werkwijzen. Het is van belang dat de medewerkers van het VNG-bureau qua vaardigheid en tools worden toegerust op het netwerkend samenwerken en slagvaardig oppakken van meer-partijen-opgaven.

Het 'vergroten van de wendbaarheid van de VNG' betreft niet zozeer een verdere reorganisatie van het VNG-bureau, maar gaat om het maken van een mentale slag van initiëren en oppakken, naar overdragen en loslaten. Medewerkers die verantwoordelijk zijn voor een opdracht zouden zichzelf regelmatig de vraag moeten stellen of de wijze waarop deze opdracht wordt uitgevoerd nog altijd dienstbaar is aan de doelstellingen en het algemeen belang dat de VNG dient, of dat er wat anders nodig is.

De medewerker zou gevraagd kunnen worden aannemelijk te maken dat deze taak nog altijd door de VNG en het bureau uitgevoerd moet worden. Juist als iets goed loopt zou overwogen kunnen worden dat onderwerp over te dragen of los te laten. Zo krijgt het bureau van de VNG een rol waar zaken, op initiatief van het bestuur, worden opgepakt en weer worden overgedragen en losgelaten, waardoor ruimte ontstaat voor relevante, nieuwe ontwikkelingen, en waarmee dynamiek en frisheid ontstaat in de kennis en kunde van het bureau. Dit vergt van het bestuur de attitude dat nieuwe ontwikkelingen worden gesignaleerd en geagendeerd. Deze aanbeveling is daarmee niet zozeer gericht op aanpassingen in de organisatiestructuur, maar heeft met name betrekking op houding en gedrag van bestuurders, leidinggevend en medewerkers.

Tegelijkertijd is het van belang de samenwerkingsvaardigheid binnen het bureau verder te ontwikkelen, net als de vaardigheid om meer strategie-gedreven te werken. Het recent ontwikkelde intake- en afwegingskader voorziet hierin, maar dit kader vraagt nog om consequentere toepassing in de dagelijkse praktijk. Daarnaast dient de vaardigheid om meer planmatig complexe opgaven aan te pakken (project-, programma- en procesmanagement) verder te worden ontwikkeld. Hiervoor is inmiddels een traject van start gegaan. Aandachtspunt tot slot is dat de in gang gezette organisatieontwikkeling een weerbarstig veranderingsproces is, dat vraagt om vasthoudendheid van de leiding van het bureau. Binnen de Algemene directie, de directie Beleid en de teams is de bedding hiervoor op orde gebracht, en binnen de VNG zijn reeds voorlopers zichtbaar die deels al werken volgens de nieuwe beoogde werkwijze (bijvoorbeeld binnen het Programma Invoering Omgevingswet, het programma Democratic Challenge en het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders).

Deel II

De Vierde Dimensie

Kennis vergaren, kennis delen, agenderend zijn

Eindrapportage Evaluatie VNG Governance

Het tweede deel van dit rapport bevat de nadere onderbouwing van het advies in de vorm van bevindingen en analyse. De analyse is uitgevoerd langs de volgende drie sporen.

Analyse relevante trends en ontwikkelingen

In hoofdstuk 3 wordt de hoofdlijn geschetst van de analyse van relevante trends en ontwikkelingen en worden de relevantie en mogelijke consequenties benoemd van die trends en ontwikkelingen voor het vraagstuk van de VNG-governance. Bijlage 5 bevat een uitgebreider inzicht in de analyse van relevante trends en ontwikkelingen.

Analyse theorie over netwerkorganisatie

Het begrip 'netwerkorganisatie' krijgt in de literatuur allerlei uitleg en interpretaties. Het veelvuldig gebruik van de term 'netwerkorganisatie' heeft enerzijds de kenmerken van een hype, omdat het begrip (te ge)makkelijk wordt gekopieerd door organisaties en een vlag is waaronder vele verschillende ladingen schuilgaan. Anderzijds betreft het op een meer fundamenteel niveau onmiskenbaar een trend. In hoofdstuk 4 is, op basis van relevante literatuur over netwerksamenleving, netwerkorganisatie en netwerkend werken, een theoretisch kader uitgewerkt voor het beschouwen van het vraagstuk van de VNG-governance. Bijlage 6 biedt een uitgebreider inzicht in het theoretisch kader van *'De VNG als netwerkende vereniging'*. Met dit theoretisch kader is het begrip 'netwerkorganisatie' verhelderd en zijn de opvattingen van deskundigen beschreven. De VNG dient hier een eigen invulling aan te geven. In dit rapport (met name in de hoofdstukken 2 en 5) zijn elementen benut die relevant zijn voor de VNG.

Analyse bevindingen

Hoofdstuk 5 bevat de samenvatting van bevindingen vanuit de documentenstudie en de gevoerde gesprekken. Op grond van deze bevindingen zijn de aanbevelingen in het eerste deel van dit rapport geformuleerd.

3. Analyse relevante trends en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de vragen 2 en 3: *“Analyseer de belangrijkste trends en ontwikkelingen waarop de bestuurlijke organisatie van de VNG moet kunnen inspelen. Maak daarbij gebruik van de informatie over het functioneren van de bestuurlijke organisatie die inmiddels door de VNG zelf is verzameld”*.

Op basis van een analyse van verschillende gezaghebbende rapporten en de gesprekken met verschillende interne en externe stakeholders (zie bijlagen 2 en 3) is in beeld gebracht welke trends en ontwikkelingen in de samenleving en in het openbaar bestuur relevant zijn voor de evaluatie van de VNG-governance. Bijlage 5 bevat een uitgebreider overzicht van relevante trends en ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt de hoofdlijn geschetst en worden de relevantie en mogelijke consequenties van die trends en ontwikkelingen benoemd voor het vraagstuk van de VNG-governance.

Hoofdlijn

In de afgelopen jaren zijn tal van belangwekkende rapporten van gerenommeerde instanties verschenen als de Raad van State, het SCP, het CBS, BZK en vanzelfsprekend ook diverse studies vanuit de VNG. Uit deze studies en rapportages komen samengevat de volgende ontwikkelingen en trends naar voren:

- Op *demografisch* gebied zet de vergrijzing en ontgroening door.
- *Economisch* gezien is er de trend naar meer flexibilisering, sterke stedelijke groei en krimpregio's aan de randen van ons land.
- Vanuit *sociaal-cultureel* oogpunt zet de individualisering door, maar neemt de maatschappelijke participatie ook toe, groeit de solidariteit en wordt de samenleving meer divers.
- Op *technologische vlak* zet de digitalisering stevig door ('informatierevolutie'), moet de dienstverlening meer digitaal en excellent zijn en zal de communicatie veel meer via social media en andere digitale platforms gaan.
- Op *ecologisch* gebied is de trend naar duurzaamheid, energietransitie en een leefbare en veilige leefomgeving onmiskenbaar.
- Tenslotte is vanuit *politiek-bestuurlijk* oogpunt de komende jaren sprake van de ontwikkeling naar meer regionalisering en samenwerking, versterking van de lokale democratie en mondialisering van het lokale bestuur ('glokalisering').

Consequenties voor de VNG-Governance

De *VNG Agenda 2017* sluit inhoudelijk uitstekend aan bij deze trends en ontwikkelingen. Onderwerpen op de agenda van de VNG zijn: versterken van de lokale democratie en het lokaal bestuur, maatschappelijke integratie en participatie, leefbare en veilige leefomgeving, excellente uitvoering van de dienstverlening naar burgers en bedrijven, en meer (regionale) samenwerking.

Het nader beschouwen van de relevante trends en ontwikkelingen resulteert in de volgende aandachtspunten voor de governance van de VNG:

1. Op enkele onderdelen zal inhoudelijk een zwaarder accent moeten komen, of een tandje moeten worden bijgezet. Dat geldt in elk geval rond duurzaamheid en het invullen van de (in het VNG-IPO-UvW-document genoemde) ambities met betrekking tot klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Dat geldt ook voor het onderwerp digitalisering en informatiehuishouding van gemeenten.

2. Voor de inrichting van de VNG is het van belang dat de organisatie goed kan omgaan met de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de snelheid van veranderingen in de samenleving. Zoals de Commissie-Van Zwol in *Maak verschil* stelt, vragen deze ontwikkelingen om een groter adaptief vermogen van het openbaar bestuur. Dit duidt op meer flexibele, meer wendbaar georganiseerde gemeenten en dus ook van de VNG. Bijvoorbeeld de huidige commissiestructuur en de organisatie van het VNG-bureau moeten vanuit dit perspectief kritisch worden gezien.
3. De ontwikkeling naar meer samenwerking en partnerschap tussen overheden en regionalisering (o.a. Raad van State, VNG, Van Zwol) is te beschouwen als een roep om breder samengestelde groepen rond thema's en vraagstukken die individuele overheden niet alleen kunnen oplossen. Denk aan duurzaamheid, sociale en fysieke leefomgeving, water en veiligheid. Dat vraagt meer om tijdelijke taskforces of snelle brigades, dan om een regulier vergadercircuit.
4. De 'informatierevolutie' of digitalisering zet door en dat vraagt veel van gemeenten. Communiceren van overheid met burgers gaat vaker via social media en online communities, er is nog meer vraag naar goede digitale dienstverlening. Ook moet er aandacht zijn voor de gesignaleerde groeiende digitale kloof en privacy issues. Gelet op de opvatting van de Raad van State met betrekking tot de stelselverantwoordelijkheid, zou BZK in elk geval op het punt van digitalisering het voortouw behoren te nemen.
5. De decentralisaties in het sociale en fysieke domein hebben de gemeenten meer taken en bevoegdheden gegeven, waardoor de interbestuurlijke verhoudingen zijn gewijzigd. Vraagstukken van toezicht (interbestuurlijk, horizontaal) alsmede de wijze van beslechten van zuivere bestuursgeschillen, dat wil zeggen tussen twee bestuursorganen, dienen zich aan.
6. Het is de vraag wat de gevolgen voor de gemeenten en daarmee voor de VNG zijn van de trend van groei- en krimpregio's, de sterke ontwikkeling van de stedelijke gebieden (met name rond de grote steden) en de grotere afhankelijkheid van de wereldeconomie ('glokalisering'). Deze vraagstukken zijn relevant, maar spelen in verschillende mate en in verschillende gedaanten bij gemeenten. Het is de vraag of de bestaande 'verkokerde' commissiestructuur daar de goede bedding voor vormt. Dergelijke vragen laten zich mogelijk beter behandelen in meer gespecialiseerde werkverbanden, aangesloten op de schaal waarop de opgave speelt, met op de problematiek betrokken bestuurders en deskundigen.
7. Een belangrijk onderwerp tenslotte is het versterken van het lokaal bestuur. Het beleggen van meer (zware) taken en bevoegdheden binnen het sociaal en fysiek domein bij de gemeenten, betekent ook iets in de relatie van gemeenten met hun burgers. Burgers moeten met hun zorgen en vragen ergens terecht kunnen. Gemeenten moeten leren hoe hier richting hun burgers op een goede manier mee om te gaan. Burgers willen niet alleen inspraak, maar ook meebeslissen en meedoen. Dat vergt zelfbeheersing van het gemeentebestuur. Kan de VNG daarvoor iets betekenen voor de gemeenten?

4. Analyse theorie over netwerkorganisatie

Het vraagstuk van de VNG-governance staat niet op zich, maar moet worden gezien in een tijdbeeld waarin de term 'netwerkorganisatie' veelvuldig wordt gebruikt. Dit heeft enerzijds de kenmerken van een hype, omdat het begrip (te ge)makkelijk wordt gekopieerd door organisaties en een vlag is waaronder vele verschillende ladingen schuilgaan. Anderzijds betreft het op een meer fundamenteel niveau onmiskenbaar een trend.

In de bestuurs- en organisatiekunde zijn het laatste decennium vele publicaties gewijd aan (praktijk)theoretische concepten rond de begrippen netwerksamenleving, netwerkorganisatie en netwerkend werken. Op basis van de relevante literatuur is een theoretisch kader opgesteld voor het beschouwen van het vraagstuk van de VNG-governance. Bijlage 6 biedt een uitgebreider inzicht in het theoretisch kader van *'De VNG als netwerkende vereniging'*.

Op basis van de verschillende (praktijk)theoretische noties zijn de volgende relevante inzichten te formuleren:

1. De VNG is als vereniging bij uitstek een netwerkorganisatie. Echter, volgens de relevante literatuur voldoet de VNG niet aan de letterlijke betekenis van een netwerkorganisatie. Dat moet de VNG ook niet willen. Wel is de VNG een vereniging die meer netwerkend zal moeten gaan werken. Dat vraagt om een vernieuwende aanpak, een ander bestuurlijk en bestuurlijk-ambtelijk samenspel en een ander gedrag en handelingsrepertoire van bestuurders en ambtenaren.
2. De VNG zal in de beweging van horizontalisering naar een netwerksamenleving wendbaarder moeten worden en nieuwe netwerkende werkwijzen moeten verbinden met de 'klassieke' bestuurlijke organisatie.
3. Net als gemeenten zal de VNG naast een rechtmatige en presterende partij, ook responsiever moeten worden en meer moeten acteren als samenwerkingspartner. Het komt dus aan op vergroting van het handelingsrepertoire en vergroting van het strategisch vermogen, goed kunnen duiden wat de concrete opgave is, wat de dynamiek en het krachtenveld rond die opgave is, wat de eigen positie daarin in is, wat voor proces dat vraagt en hoe dat proces kan worden gestuurd of gefaciliteerd door de VNG.
4. Het kiezen van de juiste positie in het netwerk rond een concrete opgave is essentieel. Is er sprake van een zelfregulerend netwerk? Mag en kan de VNG de rol van leider in het netwerk pakken, of is de VNG de derde partij die op de achtergrond een rol vervult? Welke positie en rol ook gekozen worden, het proactief inzetten en afspreken van spelregels is essentieel. De rol van de VNG zal vaker komen te liggen in het stimuleren en faciliteren van processen, en qua inhoud het afbakenen van het speelveld. Dat laatste is iets anders dan inhoudelijk positie kiezen in het speelveld.
5. Voor de ontwikkeling naar een meer netwerkend werkende vereniging kan (niet limitatief) gedacht worden aan:
 - Meer werk maken van innovatie en stelselvernieuwing in de 'branche';
 - Meer flexibele, tijdelijke structuren voor het doel- en resultaatgericht oppakken van complexe vraagstukken. Daar ook andere overheden en partijen bij betrekken;
 - Minder hiërarchisch, en meer horizontaal denken en werken (co-creatie, regietafels);
 - Meer open optreden en communiceren;
 - Digitale platforms inrichten om kennis en informatie te delen, waardoor de beschikbare gemeentelijke knowhow meer wordt benut;
 - Maken van 'hygiëne'-afspraken met aanpalende netwerken hoe met elkaar om te gaan, zeker wanneer in de belangenbehartiging verschillende geluiden worden uitgedragen;

- Meer met moderne communicatiemiddelen werken (digitale overleg- en discussieplatforms, snelle raadplegingen, teleconferencing);
 - Meer gebruik maken van platforms op internet om samen te werken en te komen tot interactieve beleidsvorming; een vorm van 'grenzeloos samenwerken';
 - Inrichten van een virtuele organisatie die met een moderator werkt en niet met een leidinggevende.
6. De VNG zal meer samenwerkingsvaardigheid moeten ontwikkelen, waarmee wordt bedoeld op het nadrukkelijker inrichten van bestuur en organisatie, op samenwerking met andere actoren in het netwerk, en het nadrukkelijker borgen van samenwerkingsservaringen en daarvan leren.

5. Samenvatting bevindingen functioneren VNG

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vragen 1 en 3 van de opdracht. Deze vragen zijn door de VNG als volgt geformuleerd:

1. *“Maak een analyse van het huidige functioneren van de bestuurlijke organisatie van de VNG en de netwerkfunctie die de VNG vervult richting belangrijke stakeholders binnen de gemeentelijke achterban, bij de medeoverheden en bij andere relevante organisaties in de omgeving van de VNG.*
3. *Maak daarbij gebruik van de informatie over het functioneren van de bestuurlijke organisatie die inmiddels door de VNG zelf is verzameld.”*

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting van bevindingen, op grond waarvan de aanbevelingen in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd. Voor de achtergrond van deze bevindingen wordt verwezen naar bijlage 1) het onderzoekskader, bijlage 2) het overzicht van geraadpleegde documenten, bijlage 3) het overzicht van gesprekspartners en bijlage 4) de bundeling van de bevindingen uit de gesprekken. De vierde bijlage laat een rijkdom zien aan opvattingen en suggesties die de gesprekspartners hebben aangereikt. Deze suggesties zijn geordend naar de (hoofd)onderwerpen en vragen binnen het onderzoekskader. De suggesties en opvattingen in bijlage 4 illustreren de noodzaak, ambitie en richting van de vernieuwing van de externe en interne governance van de VNG.

Voor het presenteren van de samenvatting van bevindingen is de ordening van het onderzoekskader gevolgd:

- A. De VNG als krachtige belangenbehartiger.
- B. VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven.
- C. Netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden, en anderen.
- D. Relatie met provinciale afdelingen, verenigingen en netwerken.
- E. Positie van raadsleden en griffiers.
- F. Samenspel tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
- G. Overig.

5.2 VNG als krachtige belangenbehartiger

1. De VNG wordt gezien als een gezaghebbende gesprekspartner voor departementen en andere stakeholders. Het is de enige organisatie die namens alle gemeenten kan spreken ('moeder aller gemeenten'). De VNG heeft goede contacten met en invloed in de Tweede Kamer.
2. Voorbeelden van dossiers waarop de VNG goed heeft geacteerd, zijn de opvang van vluchtelingen en de Omgevingswet. Dit zijn 'best practices' waarin de VNG een mooie verbindende en regisserende rol heeft vervuld tussen departementen en gemeenten, en waar veel van geleerd kan worden.
3. Tegelijkertijd is er de nodige kritiek op de wijze waarop de VNG haar belangenbehartigingsrol invult:
 - Onvoldoende zelfbewust en robuust in haar optreden;
 - Reactief en onvoldoende agendasettend;
 - Gebrek aan focus, aan prioriteit en aan omgaan met verschillen;
 - Specifieke expertise van gemeenten op dossiers wordt onvoldoende benut.

4. De concurrentie van eigen leden via de G4, G32, PGM en P10 werkt averechts. Hier is meer gezamenlijke regie nodig. Intern moet recht worden gedaan aan verschillende netwerken. Naar buiten toe dient meer eendracht in optreden te zijn.
5. Het heeft in de afgelopen periode ontbroken aan een sterke positie van het ministerie van BZK, terwijl andere departementen 'shoppen' bij de verschillende gemeentelijke netwerken. De VNG heeft belang bij een sterke positie van de minister van BZK en moet deze ook in positie brengen. BZK en VNG hebben een gezamenlijk belang in het invullen van de stelselverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur.
6. De rollen van de VNG van belangenbehartiger, beleidsontwikkelaar en uitvoerder lopen in de praktijk door elkaar. De positie van de VNG tussen het Rijk en de gemeenten verliest daardoor aan zelfbewustzijn en scherpte. Het toenemend aantal projecten en de bijbehorende financieringen maken dat de VNG steeds meer wordt gezien als 'uitvoeringsloket' van het Rijk.
7. De VNG is bedreven in het leggen en onderhouden van contacten met departementen, maar kan scherpte verliezen in de onderhandelingen. De VNG kan haar lobby verbeteren door minder reactief te opereren, kwalitatief sterke en eenstemmige bestuurlijke delegaties te formeren met een kwalitatief goede ondersteuning en met een helder mandaat. De lobby verloopt vooral via de geijkte partijpolitieke kanalen en dat is kwetsbaar in verband met de opkomst van lokale partijen.
8. De VNG is nog te weinig selectief in haar agendering en richt zich nog teveel en te vaak op het verenigen van onverenigbare standpunten, in plaats van op het algemene belang van alle gemeenten. Dit speelt in het bijzonder bij (technische) verdeelvraagstukken. De VNG gaat onvoldoende bewust om met de eigen positiekeuze in dergelijke vraagstukken.

5.3 VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven

9. Een herkenbare commissiestructuur is relevant voor het gesprek van de VNG met de departementen. De huidige commissiestructuur sluit in grote lijnen aan op de departementale indeling en op de gemeentelijke taakvelden.
10. De kwaliteit van de samenstelling van de commissies is sinds het implementeren van de aanbevelingen van de Commissie-Brok verbeterd. De nieuwe wijze van werving en selectie, en ook het meer betrekken van lokale partijen, werkt goed.
11. Portefeuillehouderschap heeft geleid tot eigenaarschap, maar vervolgens in enkele gevallen ook tot persoonlijke 'hobby's'. Over de mate waarin het gelukt is dat portefeuillehouders zich meer laten ondersteunen door medewerkers vanuit de eigen gemeente, bestaan verschillende beelden.
12. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat de vaste commissiestructuur aan vernieuwing toe is, omdat er meer opgavengericht gewerkt moet worden, de integraliteit qua benadering voorop moet staan, de slagkracht omhoog moet en vergaderingen minder tijdrovend moeten zijn.
13. Het adaptief vermogen en de wendbaarheid moeten in de eerste plaats van de deelnemers in de commissies zelf komen. Maar het helpt als de bedding daarvoor is ingericht en de commissies zich tot hoofdlijnen beperken. Daarnaast gaat het om het werken met tijdelijke structuren in de vorm van expertiseteams die opgavengericht onderwerpen oppakken.

14. Het instellen van expertiseteams maakt het tevens mogelijk om een bredere pool van gemotiveerde bestuurders te benutten ('vele handen maken licht werk') en de gedachte van een 'bestuurdersnetwerk' (voorstel Commissie-Brok) alsnog betekenis te geven.
15. De VNG benut te weinig de mogelijkheden van moderne communicatietechnologie. De VNG kan veel beter gebruik maken van zaken als conference calls, zelfdenkende agendabeheersystemen, digitale ledenraadpleging en big data.

5.4 Netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden en anderen

16. De VNG heeft een belangrijke taak in het borgen van de stelselverantwoordelijkheid van de gemeenten. Daarvoor moet haar informatiepositie verbeteren, moet zij procesregie voeren en zullen gemeenten onderling elkaar meer moeten aanspreken op hun verantwoordelijkheden.
17. Er is veel waardering voor de dienstverlening door de VNG. Het is zaak om deze verworvenheid te koesteren en meer zichtbaar te maken. De aandacht voor beleidsvragen moet niet leiden tot een verdringing van de dienstverlening. Ook is het zaak om daarin de eigen rol te blijven vervullen en niet allerlei zaken op te pakken die de departementen afschuiven op de VNG. Dat vraagt om een zelfbewuste houding ('van Vereniging Nooit Genoeg, naar Vereniging Meedoen').
18. De VNG kan nog beter de expertise van de (grotere) gemeenten benutten in de dienstverlening zodat alle (en vooral de kleinere) gemeenten daar hun voordeel mee kunnen doen. Dat vraagt van het VNG-bestuur en het -bureau een open, ontvankelijke opstelling en een duidelijke vraagarticulatie en inzet van moderne technologie en werkwijzen.
19. De VNG is onvoldoende aangesloten op actuele regionale opgaven. De VNG zou de regio's beter moeten benutten om relevante input te verkrijgen voor de eigen agendering, waarbij recht wordt gedaan aan regionale en lokale verschillen.
20. De VNG zou moeten nadenken over nieuwe vormen van dienstverlening bijvoorbeeld in termen van (regionale) oefenplaatsen (leerwerkplaatsen rond thema's), met ruimte voor verschillen en maatwerk.
21. Tussen het VNG-bureau en de VNG-bedrijven is sprake van onvoldoende communicatie als het gaat om zaken die liggen op het grensvlak van beleidsvorming en operationele uitvoering. De VNG-Bedrijven hebben in de afgelopen periode slechts beperkt aandacht gekregen van het bestuur van de VNG. De juridische constructie, die de verhouding tussen de bedrijven en de vereniging vastlegt, is een onderwerp dat nadere aandacht verdient. Daarnaast is het de vraag of de gekozen juridische constructie de VNG als vereniging voldoende beschermt tegen financiële risico's van de bedrijven. Onduidelijk is of het complex van gedifferentieerde contributie door de VNG, afdrachten van de VNG aan de bedrijven en de fiscale verplichtingen voldoende in samenhang is onderkend. In de nabije toekomst moet er rekening mee worden gehouden dat de bedrijven als geheel, en daarbinnen met name KING, qua omzet substantieel zullen groeien.

5.5 Relatie met provinciale afdelingen, verenigingen en netwerken

22. De VNG is loyaal naar de provinciale afdelingen, als organen van de vereniging. De rolinvulling van de provinciale afdelingen is zeer verschillend. De afdelingen hebben de functie van 'ogen & oren', terwijl bestuur & commissies verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming. De beoogde functie van de provinciale afdelingen in de VNG-governance komt met de huidige verschillende invullingen onvoldoende uit de verf.

Bovendien zijn er andere werkwijzen (opgavengericht) en technologische mogelijkheden om de 'oog- & oor-functie' effectiever in te vullen. Dat roept de vraag op of de provinciale afdelingen wel in stand gehouden moeten worden ('immers, een krachtig netwerk organiseert zichzelf'), danwel dat zij een andere functie en invulling moeten krijgen.

23. De gemeentelijke netwerken (G4, G32, PMG, P10) zijn anders dan de provinciale afdelingen geen organen van de VNG (en moeten dat ook niet worden), maar bieden wel een platform voor ontmoeting, kennisuitwisseling en standpuntbepaling. De netwerken zijn wel vertegenwoordigd in de VNG, maar de VNG lijkt omgekeerd te weinig aangesloten op de gemeentelijke netwerken.
24. Deze netwerken zijn nu (met onderlinge verschillen) regelmatig 'concurrerend' met het VNG-bestuur en de -commissies (met alle nadelige effecten van dien). Hier ligt een kans om door een betere gezamenlijke regie en afstemming te komen tot een productiever samenspel. De VNG kan hiervoor een meer stimulerende, faciliterende en verbindende rol vervullen en andere netwerken intensiever bij beraadslagingen betrekken. Omgekeerd kunnen de andere gemeentelijke netwerken een vertegenwoordiger van de VNG uitnodigen bij hun bestuursvergaderingen en zo de openheid over en weer bevorderen en de wederkerigheid waarborgen.

5.6 Positie van raadsleden en griffiers

25. De VNG is de vereniging van bestuurders en van raadsleden van gemeenten. Er bestaan wezenlijke verschillen tussen de (uitgangs)posities en rollen van bestuurders en raadsleden, en ook in de condities waaronder zij hun werk kunnen doen.
26. De commissie Raadsleden en Griffiers (commissie R&G) (ingesteld na de evaluatie van de Commissie-Brok) heeft in de afgelopen jaren nuttig werk verricht.
27. Binnen de bestuurlijke organisatie van de VNG is de commissie R&G een 'vreemde eend in de bijt', omdat de overige commissies niet naar actoren, maar naar vakinhoudelijke thema's zijn ingedeeld. Tegelijkertijd maken raadsleden en griffiers deel uit van enkele vakinhoudelijke commissies. Er gaan stemmen op om raadsleden en griffiers structureel deel te laten uitmaken van alle vakcommissies, met opheffing van de commissie R&G. Het is te vroeg om nu een definitieve conclusie te trekken, maar wel belangrijk om de komende periode de vinger aan de pols te houden. Ook is het belangrijk dat er nadere afspraken worden gemaakt over het samenspel van de commissie R&G met de vakcommissies en met gelieerde verenigingen (waaronder Raadslid.nu en de Vereniging van Griffiers).
28. Een belangrijk vraagstuk betreft de toerusting van raadsleden om hun taak effectief te kunnen uitvoeren. De VNG vervult hierin nog geen nadrukkelijke rol en zou dit moeten oppakken.

5.7 Samenspel van bestuurlijke en ambtelijke organisatie

29. De bestuurlijke ondersteuning vanuit het VNG-bureau is qua capaciteit en kwaliteit krapp(er) geworden, mede als gevolg van extra taken die de VNG heeft opgepakt en als gevolg van de reorganisatie waardoor de deskundigheid op sommige terreinen dun is geworden. De VNG slaagt er onvoldoende in om ambtelijke capaciteit en kwaliteit van (grotere) gemeenten te benutten.
30. De VNG doet te weinig aan het breed vergaren en benutten van expertise. Dat geldt zowel voor het benutten van de expertise van de leden, als van het IPO en de UvW, als van planbureaus en kennisinstituten.

31. Met de reorganisatie van het VNG-bureau is een bedding gecreëerd voor een anders functionerend bureau (strategische agenda, intake- en afwegingskader, herinrichting (top)structuur). De doorontwikkeling in cultuur, werkwijzen en het gedrag van medewerkers vergt de komende periode verdere investeringen. Die doorontwikkeling vergt vasthoudendheid van de Algemene directie en de steun van het VNG-bestuur.

5.8 Overig

34. De solidariteit tussen gemeenten onderling is een onderwerp van discussie. De wenselijkheid van aanpassing van stemverhoudingen, contributie, retributie, financiële arrangementen voor gebruikmaking van gemeentelijke capaciteit, etc. zijn onderwerpen die in verschillende gesprekken zijn benoemd en die verschillend worden gewaardeerd.
35. Om maatschappelijke opgaven op te lossen, wordt samenwerken van overheden over verschillende bestuurslagen heen steeds belangrijker. Door de opschaling van gemeenten, de grote decentralisaties en het toenemend belang van Europa verschuiven de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het belang van de regio's en stedelijke netwerken wordt groter.
36. Gemeenten, provincies en waterschappen werken steeds vaker op horizontaal niveau als samenwerkingspartners. De verschillende overheden dragen allen verantwoordelijkheid voor het functioneren van het gehele stelsel van het binnenlands bestuur. De VNG heeft samen met het IPO en de Unie van Waterschappen een opdracht en een kans om een gezamenlijke visie te ontwikkelen op een krachtig decentraal bestuur.
37. Op het vlak van ICT en digitalisering ligt een grote opgave voor de gehele Nederlandse overheid. Juist daar kunnen de samenwerkende overheden (VNG, IPO, UvW en Rijksoverheid) het verschil maken.
38. Op het punt van de financiële verhoudingen spelen enkele actuele kwesties die op korte termijn vragen om een oplossing. Het gaat hierbij om de opschalingskorting, de BUIG-budgetten, de ontschotting van budgetten voor het sociaal domein en het belastinggebied.
39. In de samenwerking met medeoverheden is het van belang langdurige geschillen tussen overheden te voorkomen. In de gesprekken zijn verschillende suggesties aangedragen en voor- en nadelen besproken van mogelijke geschillenregelingen.

BIJLAGEN BIJ

De Vierde Dimensie

Kennis vergaren, kennis delen,
agenderend zijn

Eindrapportage Evaluatie VNG Governance

Bijlage 1: Toelichting achtergrond evaluatie en onderzoekskader

Achtergrond

Op 31 oktober 2013 bracht de Commissie-Brok het rapport uit getiteld *'Governance en de kunst van relatieonderhoud'*. Dit rapport bevatte de volgende concrete voorstellen voor versterking van de bestuurlijke organisatie en de vergroting van de ledenbetrokkenheid bij het werk van de VNG.

Samenvatting voorstellen Commissie-Brok, oktober 2013

Versterking en herijking structuur en werkwijze bestuurlijke organisatie VNG

- Instelling van een coördinerende themacommissie voor de drie grote decentralisaties in het sociaal domein, samengesteld uit leden van de betrokken VNG-commissies.
- Opwaardering van de subcommissie Gemeentelijke dienstverlening & informatiebeleid (GDI) tot een vaste beleidscommissie.
- Verankering van KING in deze nieuwe vaste beleidscommissie.
- Samenstelling commissie Europa & Internationaal uit de lokale bestuurders die de VNG in Europees en internationaal verband vertegenwoordigen.
- Beëindiging pseudo commissielidmaatschap vertegenwoordigers ambtelijke beroepsorganisaties in vaste beleidscommissies en in bestuurlijke delegaties VNG.
- Afschaffing van de "wie zwijgt stemt toe regel" in schriftelijke ledenraadplegingen.
- Verkenning van de mogelijkheden voor verdergaande bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen VNG en IPO.

Vergroting van de betrokkenheid van de leden bij het werk van de VNG

- Introductie van "commissienetwerken" van geïnteresseerde lokale bestuurders als flexibele schil om de vaste beleidscommissies.
- Intensivering van het contact met de provinciale afdelingen en met andere netwerken van gemeenten en verenigingen van functiegroepen binnen de achterban.
- Stelselmatiger betrekken ambtenaren bij VNG, onder meer via hun bestuurders in de commissienetwerken en via hun beroepsverenigingen.

Werving en selectie

- Wijziging van de samenstelling van de adviescommissie governance (Rombouts) door de vastgelegde verhouding tussen de functiegroepen (burgemeester, wethouder, secretaris, griffier, raadslid) los te laten en kwaliteit van kandidaten centraal te stellen (waaronder HRM-ervaring).
- Nieuwe werkwijze adviescommissie governance, gericht op een betere balans tussen kwaliteit van kandidaten en representativiteit voor de achterban. Naast de provinciale afdelingen ook voor andere netwerken binnen de achterban het recht om aanbevelingen te doen voor kandidaten.
- Introductie van een specifieke profielschets per vacature in bestuur en commissies.
- Versterking ondersteunende rol van VNG-bureau ten behoeve van adviescommissie governance en versterking adviserende rol voorzitter directieraad in adviescommissie governance.
- Tweesporenbeleid voor de positionering van raadsleden en griffiers in commissies: beide doelgroepen blijven welkom als kandidaat voor het commissielidmaatschap, daarnaast verkennen beide beroepsverenigingen en VNG de mogelijkheden voor een apart orgaan voor raadsleden en griffiers.
- Vertegenwoordiging van doelgroep gemeentesecretaris in iedere commissie, gelet op het belang van bedrijfsvoering van gemeenten in het bijzonder bij de drie grote decentralisaties.
- Vereiste voor kandidaten voor voorzitterschap en lidmaatschap commissies van het bezit van de betreffende portefeuille in de eigen gemeente.

- Openstelling van alle vacatures, uitgezonderd het voorzitterschap en vicevoorzitterschap, na de raadsverkiezingen (starten met een “schone lei”).
- Uitstel van het vervallen van het lidmaatschap van leden bestuur of commissie tot het moment dat in hun opvolging is voorzien (zowel voor vacatures als gevolg van de raadsverkiezingen als voor tussentijdse vacatures).
- Heroverweging afwijkende selectieprocedure subcommissie Rechtspositie wethouders & raadsleden (selectie via bestuurdersverenigingen van politieke partijen en Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen).
- Procedures voor samenstelling en werkwijze bestuurlijke delegaties voor overleggen met bewindspersonen worden aangescherpt. Delegaties moeten herkenbaar zijn en een vaste bezetting kennen. Voorts moet de eenduidigheid van de inhoudelijke VNG-boodschap worden geborgd.

Werkwijze bestuur en commissies

- Werken met portefeuilles die worden getrokken door individuen of kleine groepjes.

De voorstellen van de Commissie-Brok zijn door het VNG-bestuur overgenomen en in de ALV van 29 november 2013 vastgesteld. Het VNG-bestuur en de commissies zijn in hun huidige samenstelling na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 actief. In maart 2018 vinden de volgende gemeenteraadsverkiezingen plaats, die zullen leiden tot wisselingen in de samenstelling van bestuur en commissies. De VNG wil voor de nieuwe raadsperiode een bestuurlijke organisatie die toegerust is op de belangrijke uitdagingen waarvoor de gemeenten staan. Het VNG-bestuur heeft daarom besloten de heer Deetman te vragen voorstellen te doen voor aanpassing van de structuur en werkwijze van de bestuurlijke organisatie van de VNG. Lysias Advies voerde als extern onderzoeks- en adviesbureau het secretariaat van de heer Deetman.

De evaluatie van de nieuwe VNG governance is begin 2016 gestart met een eerste interne evaluatie binnen de verschillende commissies. Deze evaluatie is uitgevoerd door het VNG-bureau en wordt door de VNG beschouwd als een mid term review.

Opdracht

De opdracht voor de evaluatie is als volgt geformuleerd:

Adviseer vóór 1 september 2017 het VNG-bestuur over de inrichting en werkwijze van de VNG Governance in de nieuwe gemeenteraadsperiode.

1. Maak een analyse van het huidige functioneren van de bestuurlijke organisatie van de VNG en de netwerkfunctie die de VNG vervult richting belangrijke stakeholders binnen de gemeentelijke achterban, bij de medeoverheden en bij andere relevante organisaties in de omgeving van de VNG.
2. Analyseer de belangrijkste trends en ontwikkelingen waarop de bestuurlijke organisatie van de VNG moet kunnen inspelen.
3. Maak daarbij gebruik van de informatie over het functioneren van de bestuurlijke organisatie die inmiddels door de VNG zelf is verzameld.
4. Kom met voorstellen hoe de structuur en de werkwijze van de bestuurlijke organisatie en in het verlengde daarvan de bredere “VNG-familie” (ambtelijk bureau en bedrijven) kan worden ingericht om maximaal resultaat voor alle gemeenten te bereiken en alle geledingen in de achterban in staat te stellen om daaraan een bijdrage te leveren.

Prealabele vraagstelling

Aan deze opdracht lag de prealabele vraag ten grondslag of de versterking van de bestuurlijke organisatie en het vergroten van de ledenbetrokkenheid goede besluiten zijn geweest. De VNG maakt de beweging naar een (meer flexibele) netwerkorganisatie en naar opgavengestuurd werken. Voor deze evaluatie zijn als vragen aan de orde gesteld of de VNG hiermee op de goede weg is en zo ja, of er verbeteringen mogelijk zijn voor het vervolg.

Daarnaast is voor deze evaluatie verzocht in beeld te brengen hoe de inhoudelijke agenda van de VNG wordt beoordeeld. Werkt de VNG aan de goede onderwerpen of zijn er nog andere onderwerpen of accenten die aandacht behoeven (naast onderwerpen en prioriteiten in de VNG Agenda 2017, de (concept) Agenda 2018 en de brief voor de Kabinetsformatie)?

Doorontwikkeling en vernieuwing

Gevraagd is om voorstellen te doen voor de doorontwikkeling en de vernieuwing van de huidige bestuurlijke organisatie. Het kan daarbij zowel gaan om doorontwikkeling van de structuren en de werkwijze waartoe in 2014 (op basis van de aanbevelingen van de Commissie-Brok) is besloten, als om een eventuele wijziging of aanpassing daarvan.

Evaluatiekader

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van onderstaand onderzoekskader.

Evaluatie VNG Governance	
<i>Doelstelling van de evaluatie: Formuleren van voorstellen hoe de structuur en de werkwijze van de bestuurlijke organisatie en in het verlengde daarvan de bredere "VNG-familie" (bureau en bedrijven) kunnen worden ingericht om maximaal resultaat te behalen voor alle gemeenten en alle geledingen in de achterban in staat te stellen om daaraan een bijdrage te leveren.</i>	
1.	De VNG als krachtige belangenbehartiger in de politiek-bestuurlijke en ambtelijke arena
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Hoe hebben bewindspersonen en andere externe stakeholders in de afgelopen periode de VNG als belangenbehartiger ervaren? b. Wordt de VNG door de externe stakeholders gezien als de krachtige belangenbehartiger voor alle gemeenten? Hoe kijken zij aan tegen de VNG in relatie tot de G4, de G32, de P10 en andere gemeentelijke netwerken? Wat is de perceptie van individuele gemeenten? c. Hoe kijken bewindslieden, departementen en andere partners aan tegen de verschillende bestuurlijke delegaties van de VNG? Hoe komen zij over in de bestuurlijke overleggen en andere contacten? d. Hoe kan de VNG haar belangenbehartiging voor de gemeenten versterken? Wat kan er beter in de samenstelling en werkwijze van bestuurlijke delegaties? Hoe kan de VNG de verschillende netwerken van bestuurs- en commissieleden beter benutten?
2.	Indeling VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Welke trends en ontwikkelingen zijn te verwachten en wat vraagt dat voor de werkwijze en opstelling van de VNG? Wat is uw nadere reflectie op (actuele of te verwachten) ontwikkelingen op onder meer het sociaal domein, decentralisaties, gemeentelijke herindeling, financiële verhoudingen, de Omgevingswet, big data en veiligheid? b. Hoe wordt de huidige bestuurlijke organisatie met vaste beleidscommissies, subcommissies en adviescommissies gewaardeerd? Wat zijn de effecten van de extra aandacht voor de werving en selectie van commissieleden? c. Welke nieuwe werkwijzen zijn nodig om als overheden beter en effectiever samen te werken voor het oplossen van vraagstukken voor de samenleving? Wat vraagt dat van de VNG? d. Is de huidige commissiestructuur voldoende berekend op de nieuwe uitdagingen waarvoor de gemeenten staan (meer agendasettend en proactief op ontwikkeling van lokale en nationale agenda's, en meer samen beleid maken met andere overheden en met andere stakeholders, gezien de veranderende context waarin de overheid opereert en waarin andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan tussen overheid, markt en samenleving)? e. Welke aanpassingen zijn eventueel nodig? Kan worden volstaan met aanscherpingen van de huidige bestuurlijke organisatie? Of is een nieuwe opzet van de bestuurlijke organisatie gewenst?

3.	De netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden een andere stakeholders
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Hoe wordt de netwerkfunctie van de VNG ervaren? Welke veranderingen zijn waargenomen? b. Welke aanpassingen of verbeteringen zijn eventueel nodig en mogelijk? c. Wat betekent de netwerkfunctie van de VNG voor de actieve participatie van gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) in de VNG? d. Hoe verhoudt zich dat tot de huidige commissiestructuur? e. Hoe kan de netwerkfunctie van de VNG gemeenten ondersteunen bij de invulling van hun toenemende stelselverantwoordelijkheid? f. Welke rol- en taakverdeling tussen enerzijds bestuurlijke organisatie en bureau van de vereniging en anderzijds de verschillende geledingen in de gemeentelijke achterban acht u het best passend?
4.	Relatie met provinciale afdelingen, gelieerde verenigingen en gemeentelijke netwerken
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Hoe wordt de huidige relatie van deze actoren met de VNG ervaren? Welke veranderingen zijn waargenomen? b. Wordt de VNG door de eigen achterban ervaren als een krachtige centrale belangenbehartiger? c. Hoe zien de G4, de G32, de P10, provinciale afdelingen en gelieerde verenigingen hun rolverdeling met de VNG? d. Hoe kan de kracht van het "geheel" worden vergroot en kunnen de netwerken productiever worden benut, bijvoorbeeld door meer samen te werken aan opgaven (zoals de aanpak bij het project 'Samen organiseren')? e. Hoe kunnen de verschillende geledingen in de achterban het best worden betrokken bij de bestuurlijke organisatie? Hoe kunnen naast het commissielidmaatschap andere functionele en inspirerende netwerken worden georganiseerd waarbinnen lokale bestuurders mee kunnen denken en doen?
5.	De positie van raadsleden en griffiers
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Is de huidige commissie Raadsleden & Griffiers erin geslaagd om de positie van raden en raadsleden in de bestuurlijke organisatie te versterken? b. Hoe is de samenwerking met bestuur en vaste beleidscommissies verlopen? Is het de commissie gelukt om de eigen dossiers verder te brengen en om de vaste beleidscommissies te bewegen om de positie van de gemeenteraden in hun voorstellen mee te nemen? c. Is er voldoende aandacht voor het dualisme, en daarmee voor het verschil in oriëntatie en in rollen en verantwoordelijkheden tussen raadsleden en griffiers enerzijds en collegeleden en gemeentesecretarissen anderzijds? f. Moet het huidige tweesporenbeleid "raadsleden blijven welkom als lid van vaste beleidscommissies" en "de commissie Raadsleden & Griffiers versterkt de positie van de raden" worden gehandhaafd?
6.	Het samenspel tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie
	<i>Onderzoeksvragen</i>
	a. Wordt de gewijzigde bestuurlijke organisatie goed gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie van het VNG-bureau? Welke veranderingen heeft men de afgelopen periode waargenomen? b. Hoe wordt de huidige dienstverlening vanuit het VNG Bureau en vanuit de VNG Bedrijven (KING, International, Congressen, etc.) gewaardeerd? c. Wat ervaren de betrokken bestuurders van het organisatieveranderingsproces binnen het VNG-bureau? Hebben zij op dat punt aandachtspunten of zorgen? d. Welk beeld hebben bestuurders bij het toekomstig functioneren van het VNG-bureau? e. Zijn er op het gebied van dienstverlening nieuwe terreinen waarop het VNG Bureau respectievelijk de Bedrijven zich zou moeten gaan richten?

Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde documenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juli 2007), *Beoordelingskader Interbestuurlijke verhoudingen*

Vereniging Directeuren Publieksdiensten (1 december 2008), *Toekomstverkenning gemeentelijke dienstverlening 2020*

Prof. dr. Paul Frissen (2010), *De Staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid*

Dr. Edwin Kaats en dr. Wilfrid Opheij (2012), *Leren samenwerken tussen organisaties*

VGS (januari 2013), *Dienstverlening van de toekomst*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juni 2013), *Rijksbrede Trendverkenning*

VNG (september 2013), *Enquête Governance uitslag september 2013*

VNG (31 oktober 2013), *Rapport Commissie Brok, Governance en de kunst van relatie onderhoud*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (28 mei 2014), *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*

ZonMw (september 2014), *Kennisinfrastructuur in transitie: Rapport reflectiebijeenkomst voor Zorg en Ondersteuning in de Buurt*

ZonMw (oktober 2014), *Kennisinfrastructuur in transitie: discussienota voor bijeenkomst Kenniskamer*

ZonMw (oktober 2014), *Inventarisatie opdrachtverlening kennisinstituten*

Prof. dr. Ard-Pieter de Man (2014), *Kunnen gemeenten samenwerken? een onderzoek naar samenwerkingsvaardigheid van gemeenten (whitepaper Sioo)*

NSOB (2015), *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*

SCP (maart 2015), *Maten voor gemeenten 2014*

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (mei 2015), *Bepalen betekent betalen*

VNG (augustus 2015), *Startnotitie VNG-commissie in oprichting 'Raadsleden & Griffiers'*

250 gemeenten (10 november 2015), *Open brief wethouders financiën*

Motie van de leden Veldman en Wolbert (18 november 2015), *Fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds gericht op een vereenvoudiging van het systeem*

Studiegroep Openbaar Bestuur (maart 2016), *Openbaar besturen in beeld*

Studiegroep Openbaar Bestuur (maart 2016), *Maak verschil; Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*

Werkgroep vijfde evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds (april 2016), *Evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds*

SCP (mei 2016), *Overall rapportage sociaal domein 2015 'Rondom de transitie'*

CBS (juni 2016), *Trends in Nederland*

Kabinetsreactie op motie Veldman en Wolbert, (5 juli 2016)

SCP (juli 2016), *Gemeentelijke prestaties gemeenten*

VNG (september 2016), *Accresontwikkeling algemene uitkering*

IPO (5 oktober 2016), *Toespraak van IPO-voorzitter Ank Bijleveld- Schouten op het IPO Jaarcongres*

IPO (oktober 2016), *Samen bouwen aan de toekomst van Nederland*

Raad van State (oktober 2016), *En nu verder!*

VNG (10 november 2016), *Organisatieontwerp VNG Beleid*

SCP (2016), *COB, Burgerperspectieven 1*

SCP (2016), *COB, Burgerperspectieven 2*

SCP (2016), *COB, Burgerperspectieven 3*

SCP (2016), *COB, Burgerperspectieven 4*

SCP (2016), *De toekomst tegemoet*

VNG (januari 2017), *Startdocument evaluatie commissie Raadsleden en Griffiers*

Raad voor financiële verhoudingen (januari 2017), *Eerst de politiek, dan de techniek*

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (januari (2017), *Maak Waar!*

SCP (februari 2017), *Kwesties voor het kiezen*

VNG (9 februari 2017), *Commissie Financiën, Budgetoverschotten Sociaal Domein*

VNG (15 februari 2017), *Notitie Borging positie raadsleden en griffiers in VNG governance*

VNG (16 februari 2017), *Secretariaatsnotitie Commissie Financiën, Overheveling integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering*

CPB (16 februari 2017), *Keuzes in Kaart 2018 – 2021*

VNG (16 februari 2017), *Secretariaatsnotitie Commissie Financiën, Eerste observaties werkgroep proeftuinen 'Maak Vershil'*

VNG (17 maart 2017), *Voorzittersoverleg provinciale afdelingen VNG*

VNG (13 maart 2017), *Notitie afschalingsvoorstel Asiel & Integratie*

VNG (23 maart 2017), *B. Kokx, K. Wortmann, W. Saes, R. Balk, ALV-voorstellen Samen Organiseren*

Overleg van Secretarissen-Generaal (28 maart 2017), *Brief aan (voormalig) informateur Schippers*

VNG (juni 2017), *Enquête Governance uitslag juni 2017*

VNG (juli 2017), *Overzicht trends en ontwikkelingen: een outside-in analyse van de belangrijkste bewegingen in het sociaal domein*

Gemeente Amsterdam (11 juli 2017), *Aandachtspunten Amsterdam ten behoeve van evaluatie Governance VNG*

VNG (8 augustus 2017), *Samenvatting evaluatie commissie Raadsleden & Griffiers*

VNG (september 2017), *Concept aandeelhoudersvisie VNG-bedrijven*

VNG (2017), *VNG Agenda 2017*

VNG (2017), *Inzet formatie: voorstel aan bestuur*

P10 (2017), *Kabinetsformatie 2017: Ruimte voor oplossingen*

UvW, IPO, VNG (2017), *Naar een duurzaam Nederland: Investeringsagenda voor Kabinetsformatie 2017*

Prof. dr. Ferry Koster (2017), *Vereniging 3.0: innoveren, vernieuwen en markt vergroten (presentatie kenniscentrum ICOON/TIAS)*

VNG, *Notitie Publieke Gezondheid en BacPG*

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners en samenstelling Klankbordgroep

Ahmed Aboutaleb	Burgemeester	Gemeente Rotterdam
Luuk Beckers	Bestuursadviseur	Platform Middelgrote Gemeenten
Annet Bertram	Gemeentesecretaris	Gemeente Den Haag
Ank Bijleveld-Schouten	Voorzitter	Interprovinciaal Overleg
Mark den Boer	Voorzitter	Raadslid.nu
Dirk van der Borg	Burgemeester	Gemeente Molenwaard
Roelie Bosch	Secretaris	Raadslid.nu
Henk Bouwmans	Directeur	Raadslid.nu
Kees Breed	Directeur Beleid Vertrouwen in en kwaliteit lokale democratie	VNG
Arno Brok	Commissaris van de Koning	Provincie Fryslân
Piet Buijtels	Gemeentesecretaris	Gemeente Maastricht
	Bestuurslid	VNG
Roel Cazemier	Burgemeester	Gemeente Krimpenerwaard
	Voorzitter College voor Arbeidszaken	VNG
Ferd Crone	Burgemeester	Gemeente Leeuwarden
	Bestuurslid VNG, Voorzitter G32	
Erik Dannenberg	Voorzitter	DIVOSA
Elly Dekker	Strategisch adviseur Integratie & Participatie	VNG
Piet Hein Donner	Vicepresident	Raad van State
Herke Elbers	Gemeentesecretaris	Gemeente Amersfoort
Josee Gehrke	Griffier	Gemeente de Wolden
	Voorzitter Commissie Raadsleden en Griffiers	VNG
Arjan van Gils	Gemeentesecretaris	Gemeente Amsterdam
Jan Cees Goet	Directeur-Generaal	Ministerie van VenJ
Gabriëlle Haanen	Gemeentesecretaris	Gemeente Utrecht
	Voorzitter Vereniging van Gemeentesecretarissen	
Bernard ter Haar	Directeur-Generaal	Ministerie van SZW
Ingrid Hoogstrate	Directeur a.i.	KING (VNG)
Eddy Habben Jansen	Directeur	ProDemos
Koos Janssen	Burgemeester	Gemeente Zeist
	Voorzitter	Platform Middelgrote Gemeenten
Pieter Jeroense	Plv. algemeen directeur	VNG
Jan Kerkhof	Gemeentesecretaris	Gemeente Nunspeet
	Lid Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid	VNG
Wim Kuijken	Deltacommissaris	
Nol Kleijngeld	Burgemeester	Gemeente Waalwijk
	Bestuurslid	Platform Middelgrote Gemeenten
Ben Koopman	Voormalig plv. algemeen directeur	VNG
Jantine Kriens	Algemeen directeur	VNG
Jeroen Lalleman	Secretaris	Vereniging van Groninger Gemeenten
Hakima Lamchachti	Commissiesecretaris	VNG
Robbert Lievense	Raadslid	Gemeente Schouwen-Duiveland
	Lid Commissie Raadsleden en Griffier	VNG
Josephine Maasland	Commissiesecretaris	VNG
Henry Meijdam	Directeur	IPO
Theo Meskers	Wethouder	Gemeente Hollands Kroon
	Bestuurslid	P10
Hans Mommaas	Directeur	Planbureau voor de Leefomgeving

Peter Noordanus	Burgemeester	Gemeente Tilburg
	Voorzitter Adviescommissie governance VNG	
Marnix Norder	Voorzitter	AEDES
Lidewijde Ongering	Secretaris-Generaal	Ministerie van IenM
Harry Oosterman	Burgemeester	Gemeente Ooststellingwerf
Hans Oosters	Voorzitter	Unie van Waterschappen
Ruurd Palstra	Commissiesecretaris	VNG
Marco Pastors	Directeur	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
Annemarie Penn-te Strake	Burgemeester	Gemeente Maastricht
	Lid Commissie Europa en Internationaal VNG	
	Voorzitter Vereniging Limburgse gemeenten	
Ronald Plasterk	Minister	Ministerie van BZK
Kim Putters	Directeur	Sociaal en Cultureel Planbureau
Henri Rauch	Beleidsmedewerker	VNG
	Dienstverlening & Informatiebeleid	
Ali Rabarison	Directeur Beleid Integratie en participatie	VNG
Boudewijn Revis	Wethouder	Gemeente Den Haag
	Voorzitter Commissie Ruimte en Wonen VNG	
Jeannette de Ridder	Beleidsmedewerker Sociaal Domein	VNG
Martin van Rijn	Staatssecretaris	Ministerie van VWS
Henk Robben	Burgemeester	Gemeente Wierden
Lydia van Santen	Strategisch adviseur	Gemeente Opsterland
Ellen van Selm	Burgemeester	Gemeente Opsterland
	Voorzitter	P10
Liesbeth Spies	Burgemeester	Gemeente Alpen aan den Rijn
	Voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters	
Edward Stigter	Directeur Beleid Gezondheid en veilige leefomgeving	VNG
Toke Tom	Directeur Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Utrecht
	Voorzitter Netwerk Directeuren Sociaal Domein	
Albert Vermuë	Directeur	Unie van Waterschappen
Ben Visser	Burgemeester	Gemeente Scherpenzeel
	Bestuurslid, tevens penningmeester	VNG
Arjan Vliegenthart	Wethouder	Gemeente Amsterdam
	Voorzitter Commissie Werk & Inkomen	VNG
Jan van der Voet	Directeur staf en Concernstaf	VNG
Berend de Vries	Wethouder	Gemeente Tilburg
	Voorzitter Commissie Milieu, Energie en Mobiliteit VNG	
Frans van de Waart	Beleidsmedewerker	VNG
Franc Weerwind	Burgemeester	Gemeente Almere
	Voorzitter Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid VNG	
Theo Weterings	Burgemeester	Gemeente Haarlemmermeer
	Voorzitter Commissie Bestuur en Veiligheid VNG	
Eric Wiebes	Staatssecretaris	Ministerie van Financiën
Jan van Zanen	Burgemeester	Gemeente Utrecht
	Voorzitter bestuur	VNG
Tjeerd van der Zwan	Burgemeester	Gemeente Heerenveen
	Bestuurslid, tevens secretaris	VNG
Richard van Zwol	Secretaris-Generaal	Ministerie van BZK

Gesprekspartners tijdens groepsgesprekken:

- Delegatie van vertegenwoordigers van lokale partijen op 13 juni tijdens VNG-congres.
- Afvaardiging van de voorzitters van de provinciale afdelingen van de VNG.

Samenstelling Klankbordgroep Evaluatie VNG Governance

- Tjeerd van der Zwan, Burgemeester Heerenveen, lid bestuur VNG.
- Piet Buijtels, Gemeentesecretaris Maastricht, lid bestuur VNG.
- Jantine Kriens, Algemeen directeur VNG.

Bijlage 4: Bundeling bevindingen en suggesties uit gevoerde gesprekken

In deze bijlage is voor het presenteren van de bevindingen en suggesties uit de gevoerde gesprekken de ordening van het onderzoekskader gevolgd:

1. De VNG als krachtige belangenbehartiger.
2. VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven.
3. Netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden, en anderen.
4. Relatie met provinciale afdelingen, verenigingen en netwerken.
5. Positie van raadsleden en griffiers.
6. Samenspel tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
7. Overig.

1. De VNG als krachtige belangenbehartiger in de politieke en ambtelijke arena

Ad a. Hoe hebben bewindspersonen en andere externe stakeholders in de afgelopen periode de VNG als belangenbehartiger ervaren?

Waardering voor de rolinvulling

- De VNG heeft een zeer positieve rol vervuld op het dossier van de asielzoekers.
- De VNG heeft goed geacteerd op het vluchtelingenvraagstuk. Dit komt heel goed over. De VNG erkent het als een probleem van de gemeenten, vindt daar iets van en gaat ermee aan de slag. Dan kom je vanuit kracht binnen.
- Bij de vluchtelingencrisis hebben de verschillende overheden hun verantwoordelijkheden genomen. Schouder aan schouder staan en elkaar niet in de media afvallen. Doel was om de internationale instroom te verkleinen en de nationale instroom goed te begeleiden, zodat niemand op straat hoeft te overnachten. De regietafels hebben erg goed gewerkt.
- Ook op het dossier van het omgevingsrecht is de VNG een hele belangrijke partner van de rijksoverheid. Daar is het ministerie (IenM) echt afhankelijk van de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten in de volle breedte.

Over het vertegenwoordigen van de achterban

- Als de achterban verdeeld is, wordt de VNG stil.
- Als de belangen van 'groot en klein' verenigd moeten worden, dan komt er niets uit.
- De VNG heeft een aantal jaren te veel naar de eigen navel gestaard en ingeboet in haar effectiviteit om te spreken namens alle gemeenten.
- Er worden te weinig gemeenschappelijke doelen geformuleerd door de VNG. Bijvoorbeeld de financiële problemen in het sociaal domein. Het gaat erom belangentegenstellingen te overbruggen. Het gaat over solidariteit.
- De VNG kan verdeelvraagstukken niet aan en laat BZK dergelijke keuzes maken, terwijl deze keuzes gezamenlijk gemaakt zouden moeten worden. Gemeenten kijken alleen maar naar 'ga ik erop voor- of achteruit?' en dat leidt tot voor- en tegenstanders. Een eerlijke verdeling van het geld leidt tot eeuwige rekenarij.
- Herijk de wijze van betrokkenheid van de VNG bij specialistische en technische (verdeel)vraagstukken. De vraag is of de VNG hier niet eerder als legitimatie voor het brengen van vervelende boodschappen wordt gebruik dan dat er iets wezenlijks valt te beïnvloeden.
- Het is van belang om de verschillen tussen de gemeenten te erkennen. Maatwerk moet mogelijk zijn.
- Het probleem van een gedifferentieerde achterban hoort op zich bij een grote brancheorganisatie als de VNG. De bestuursleden en voorzitter moeten de noodzakelijke verbindende rol spelen. Verder moet de voorzitter zich tot op zekere hoogte inhoudelijk met vraagstukken bezighouden. Daarnaast is persoonlijk commitment van het bestuur en de voorzitter met de missie van de vereniging belangrijk.

- De VNG moet een beperktere agenda voeren door selectief te durven zijn. De VNG wil nog steeds veel te veel oppakken, maar niet alles hoeft door de VNG te worden opgepakt; je bent als VNG niet overal voor verantwoordelijk.
- Gemeenten zouden meer de kans moeten krijgen om eigen keuzes te maken en een bestuurscultuur te ontwikkelen die past bij hun gemeenschap.
- De VNG als belangenbehartiger is kwetsbaar wanneer ze tijdens de formatie van een nieuw Kabinet onvoldoende de weg weet te vinden naar de politieke partijen die onderhandelen en naar de onderhandelaars. Een bezuiniging van enkele miljarden euro's op bestuurskosten in de begroting van BZK is dan door onderhandelaars snel gevonden; dat is in het verleden wel gebleken.

Over de verhouding tot de departementen

- De VNG heeft lang in een reorganisatie gezeten en er zijn veel kwalitatief goede mensen vertrokken. Dat heeft de VNG verzwakt in de relaties met departementen. Er ontstond ruimte voor andere netwerken.
- De VNG-directie is vergeleken met enkele jaren geleden nu beter in staat om bij ministeries begrip te kweken voor de standpunten van de gemeenten. De directie is productief en constructief. Al te bruuske aanvallen door leden van de VNG op het Rijk worden door de directie van de nodige nuance voorzien.
- In relatie tot het IPO en de UvW is de VNG in overleggen met het Rijk de dominante partij. Het bestuurlijk overleg met de decentrale overheden is daarmee vooral een overleg van het Rijk met de gemeenten.
- SZW doet veel rechtstreeks met gemeenten, bijvoorbeeld met de directeurs van de G4 en de G32. Bij overleggen met de G4 en de G32 is de VNG er altijd bij gevraagd.
- Bij het Aanjaagteam Verwarde Personen had de VNG moeite met het invullen van de opdrachtgeversrol, terwijl dit vraagstuk op het bordje van de gemeenten terecht is gekomen. De VNG was in het opdrachtgeverschap geen gelijkwaardige partner van VWS.
- Als de VNG van mening is dat zij steeds meer een uitvoeringsloket voor de ministeries is geworden, dan heeft de VNG dat zelf laten gebeuren.
- Als belangenbehartiger van de gemeenten moet de VNG ervoor waken niet te veel verkleefd te zijn met de ministeries.
- Laten wij als eerste overheden zelfbewust zijn en laten zien dat wij compromissen kunnen sluiten. De rijksoverheid wordt wat overschat en de gemeenten wat onderschat.
- De VNG toont zich bedreven in het leggen en onderhouden van contacten met departementen, maar verliest daarbij soms scherpheid in de onderhandelingen. De VNG-lobby is vrij reactief en leunt daarbij sterk op partijpolitieke kanalen, wat kwetsbaar is, gelet op de opkomst van de lokale partijen.
- Het Rijk is veel beter in staat tot interdepartementaal werken dan dat de gemeenten onderling kunnen samenwerken.

Over de positie en rol van BZK

- Het feit dat BZK al geruime tijd zijn rol als architect van het binnenlands bestuur niet waarmaakt en in de laatste kabinetsperiode alleen maar zwakker is geworden, heeft de VNG bepaald niet geholpen.
- Voor BZK is de VNG het georganiseerde hoofdaanspreekpunt. BZK ziet het bestuur van de VNG en ook de voorzitter te weinig. Het IPO-bestuur is meer zichtbaar bij BZK.
- De rol van BZK zou sterker kunnen zijn, bijvoorbeeld bij onderwerpen als versterken bestuurskracht, horizontalisering en inzetten bestuurlijke instrumentarium. BZK is nu niet actief zichtbaar en zou meer inhoudelijke betrokkenheid kunnen tonen, juist ook bij de decentralisaties in het sociaal domein. De trekkracht bij BZK moet omhoog, bijvoorbeeld door het vormen van duo's met een vakdepartement.
- Belangrijk is dat de VNG en de gemeenten zich realiseren dat uiteindelijk de enige vriend die ze in Den Haag hebben het ministerie van BZK is.

- De VNG heeft ook belang bij een krachtig ministerie van BZK. Het Rijk is een veelkoppig monster bij het ontbreken van leiderschap van BZK.
- De VNG moet zich richten op de minister van BZK die een meer dan louter coördinerende rol moet vervullen in het borgen van de stelselverantwoordelijkheid van het geheel van overheden. De VNG heeft belang bij een sterke positie van de minister van BZK en moet deze ook in positie brengen.
- Op institutioneel en bestuurlijk-financieel terrein heeft BZK op ambtelijk niveau meer ambities om daarin zaken te verbeteren dan de verantwoordelijk bewindspersoon. Dat heeft mede te maken met de beperkte politieke aandacht voor de inrichting van het binnenlands bestuur in de Trêveszaal en in de Tweede Kamer. Dit zou hersteld kunnen worden door in politieke kringen aandacht te vragen voor dit onderwerp; het belang van verkiezingsprogramma's wordt weleens onderschat.

Over inhoudelijke accenten

- De overheersende eenzijdige aandacht voor het sociaal domein is ten koste gegaan van de inbreng op het fysieke domein.
- Op een relevant thema als vitale democratie is de VNG weinig zichtbaar.
- Op een onderwerp als de verhuurdersheffing slaat de VNG geen deuk in een pakje boter. Dan heeft de VNG onvoldoende invloed en effect.
- Het onderwerp bereikbaarheid is binnen de VNG niet goed belegd. Het is nu een deelaspect van diverse commissies, terwijl het nadrukkelijker belegd zou moeten zijn binnen de governance van de VNG. Integrale bereikbaarheid is een onderwerp voor verstedelijkte gebieden en voor krimpregio's. De VNG zou dit onderwerp nadrukkelijker moeten agenderen.

Over het combineren van verschillende rollen

- De rollen van belangenbehartiger en beleidsontwikkelaar lopen bij de VNG soms wat door elkaar heen, waardoor de samenwerking wat diffuus wordt. De VNG schrijft samen met het Rijk mee aan beleid en vervolgens gaat men daar dan weer kritisch op reageren vanuit de belangenbehartigingsrol.
- Bij de investeringsagenda was de rolinvulling van de VNG-voorzitter onduidelijk. Hij trad zowel op als lid van de G4 en als voorzitter van het bestuur van de VNG. Daardoor werd geen herkenbaar VNG-signaal afgegeven. Bij dit soort onderwerpen is rolduidelijkheid en rolvastheid cruciaal.

Ad b. Wordt de VNG door de externe stakeholders gezien als de krachtige belangenbehartiger voor alle gemeenten? Hoe kijken zij aan tegen de VNG in relatie tot de G4, de G32, de P10 en andere gemeentelijke netwerken? Wat is de perceptie van individuele gemeenten?

Over het effect van andere gemeentelijke netwerken

- In de samenwerking tussen het ministerie en de VNG worden afspraken gemaakt op verschillende dossiers en dan komen de G4 en de G32 ineens om de hoek. Elk netwerk kiest zijn eigen pad om de belangen te behartigen. Dat verzwakt de positie van de VNG. Andersom zoeken ministeries dikwijls ook per onderwerp de geschikte samenwerkingspartners, waarbij de VNG dan niet per se altijd is aangesloten.
- Het is goed dat er netwerken zijn zoals G4, P10, G32 etc., maar ook functionele netwerken als de vereniging van grondbedrijven, burgemeesters etc. Dit brengt scherpte in het debat binnen gemeenteland. Wat niet goed is als deze netwerken zich naar buiten toe expliciet -met name in lobby- positioneren naast de VNG. Dit voedt het beeld van verdeeldheid. Op een onderwerp als energietransitie is, naast de VNG-lobby, bijvoorbeeld ook de G32 actief met eigen brieven. Een manifest over bruisende steden van VNO-NCW wordt ondertekend door zowel VNG als G32. Is de G32 geen VNG dan?

- Over de ontwikkelingen in het sociaal domein heeft VWS op dit moment veel contact met de VNG. Dat neemt niet weg dat ook uit de G4 en G32 bij het ministerie wordt aangeklopt om de eigen problematiek onder de aandacht te brengen. Het is een slingerbeweging: dan veel via de VNG, dan weer veel via individuele gemeenten.
- Met alle clubs naast de VNG (zoals G32 en P10) schieten we onszelf in de voet. De G32 trekt een grote broek aan en heeft veel invloed. Deze verdeeldheid versterkt de positie van het Rijk.
- Het opereren van de verschillende gemeentelijke netwerken (G4, G32, P10) maakt de samenwerking tussen koepels niet altijd makkelijk. Het monolithische blok van de VNG wordt verstoord door de eigen actielijnen van enkele netwerken.
- De G32 (of 38) profileert zich contrair aan de VNG-lijn bij dossiers als GSB, Next Level, Europa en de invulling van het rapport 'Maak Verschil'. De G32 lijkt nog op de oude wijze te opereren, namelijk vanuit een machtspositie, waar de VNG zelf veel meer op samenwerking is gericht. Bij het pamflet 'Bruisende Steden' heeft de G32 een actieve rol gespeeld en werd de G32 in het pamflet zelfs zelfstandig naast de VNG genoemd.
- De grote steden lopen niet voor de vereniging, maar voor de G4.
- De veelheid aan netwerken naast de VNG (G4/G32/functionele netwerken en verenigingen) is uiteindelijk heel schadelijk voor de gemeenten. De VNG-leden beseffen maar half wat de nadelige effecten zijn van de eigen profilering van de verschillende netwerken. Uitstraling van verdeeldheid heeft een nadelig effect op het collectief.

Over het omgaan met de andere gemeentelijke netwerken

- Intern moet recht gedaan kunnen worden aan verschillende netwerken en moet er ruimte zijn voor debat. Naar buiten toe zou veel meer eendracht moeten zijn. Ook binnen de VNG laten bestuurders en ambtenaren zich tegen elkaar uitspelen.
- In de belangenbehartiging gaat het vaak mis als de VNG het alleen doet. Gemeenten hebben het idee dat de VNG zich een oor laat aannaaien. Dat heeft ook te maken met gebrek aan kennis bij de VNG.
- Het feit dat de lobby versplintert (G4, G32, P10, ..), zorgt ervoor dat je elkaar per saldo zwakker maakt. Belangen van gemeenten verschillen nu eenmaal. Het is niet wijs om krampachtig te proberen om tot één standpunt te komen. Je kan beter transparant zijn en bij de partners aangeven dat de VNG hier als geheel geen standpunt in kan nemen. Dat moet je vaker doen: *we agree to disagree*.
- Stap af van de verdelende rechtvaardigheid. Tegengestelde belangen zijn onontkoombaar. In die gevallen moet de VNG geen generieke uitspraken meer doen, maar ruimte laten voor verschillen in de opgave en de gekozen oplossing. In uitzonderlijke gevallen (als geen compromis kan worden bereikt) moet de VNG ervoor kiezen geen standpunt in te nemen.
- De VNG is niet krachtig in zijn belangenbehartiging voor alle gemeenten. Op een aantal essentiële onderwerpen zoals de opschalingskorting en middelen voor de decentralisaties is het de VNG niet gelukt om voldoende resultaat te boeken. Waar de belangen van departementen en gemeenten meer gelijkgericht zijn, is meer resultaat geboekt. Er is meer focus op hoofdpunten en stevigheid in optreden nodig.
- De lobby en het werk van de VNG moeten meer gericht zijn op het algemeen belang van gemeenten en minder op het verenigen van onverenigbare belangen.
- De relatie tussen de VNG en de G4 is moeizaam. Er is sprake van verschillende snelheden en verschillende belangen. Ambtelijk maakt de VNG te weinig gebruik van de expertise die bij de G4 aanwezig is.
- De VNG vindt het lastig om in zijn belangenbehartiging onderscheid te maken tussen de gemeenten. Het bestaan van netwerken als de G4, G32 en de P10 geven al aan dat er behoefte is aan onderscheid. De P10 eist van de VNG dat zij ook ondersteuning bieden in de specifieke belangenbehartiging voor het platteland, daar waar de stedelijke belangenbehartiging (mede door de Agenda Stad van het Rijk) nu dominant is.
- De VNG is de moeder van alle Nederlandse gemeenten. Deze positie kan niet worden overgenomen door een netwerk. Elk netwerk moet wel aan zijn trekken komen.

Ad c. Hoe kijken bewindslieden, departementen en andere partners aan tegen de verschillende bestuurlijke delegaties van de VNG? Hoe komen zij over in de bestuurlijke overleggen en andere contacten?

- Als de VNG een onderhandelingsdelegatie samenstelt of een lobby voert, moet degene die dat namens de VNG doet voldoende tijd beschikbaar hebben en kwalitatief erg goed worden ondersteund. Een wethouder die namens de VNG twee uur per week aan een dossier kan besteden en daarbij matig ondersteund wordt, is niet effectief tegenover lobbymachines van professionele bureaus.
- Omdat beschikbare tijd vaak een probleem is bij drukbezette bestuurders, zou de VNG nog scherper kunnen prioriteren en focussen op de echt belangrijke dossiers en daarnaast zorgen voor kwalitatief uitstekende ondersteuning.
- Er moet meer gekeken worden naar kwaliteit van de delegaties: onderhandelen is een vak.
- De VNG is altijd al een veelkoppig monster geweest, maar in de afgelopen periode was het lastig om te benoemen wie nu bestuurlijk de baas is op bijvoorbeeld een thema als wonen. Neem een onderwerp als klimaatinvesteringen: hoe voortvarend wil je daarmee omgaan? De een zegt: daar moet je vooral lokaal afspraken over maken met partners, terwijl de ander zegt: daar moeten de koepels samen afspraken over maken met het Rijk.
- Vorming van delegaties voor onderhandelingen met ministeries gebeurt op onduidelijke wijze. Delegaties zijn ook niet gelijkwaardig en onduidelijk is waarom deze onderlinge verschillen er zijn. Dit leidt nogal eens tot scheve gezichten binnen de commissies.
- Bij onderhandelingen met het Rijk is het van belang dat de VNG over een echt mandaat beschikt.
- Het helpt niet als in een delegatie opeens nieuwe gezichten aanschuiven en de staatssecretaris met divergerende gemeentelijke opvattingen te maken krijgt. Het is aan de VNG om die eenstemmigheid te organiseren.
- Waar de VNG regelmatig de mantra huldigt dat gemeenten zelf bepaalde zaken moeten regelen, zitten gemeenten zelf (in het bijzonder wethouders) er pragmatischer in en vragen bijvoorbeeld aan VWS om zaken centraal te regelen.
- Om als bracheorganisatie naar een ministerie toe de goede rol te spelen en tegelijkertijd de leden tevreden te houden, is een ragfijn samenspel nodig tussen burgemeesters, wethouders, VNG en het Rijk.
- De VNG-structuur is vooral gericht op bestuurlijk overleg. In overleggen met ketenpartners is de VNG wel aanwezig, maar kunnen geen afspraken worden gemaakt, omdat de afvaardiging geen mandaat heeft.

Ad d. Hoe kan de VNG haar belangenbehartiging voor de gemeenten versterken? Wat kan er beter in de samenstelling en werkwijze van bestuurlijke delegaties? Hoe kan de VNG de verschillende netwerken van bestuurs- en commissieleden beter benutten?

- Gelet op de extra taken en verantwoordelijkheden die de gemeenten er in de afgelopen periode hebben bijgekregen en nog zullen krijgen, past een veel meer zelfbewuste houding en presentatie naar het Rijk. Daarin moet de VNG zich verder ontwikkelen.
- De VNG zou meer agenderend en proactief moeten acteren. De VNG moet namens de gemeenten als de eerste overheid naar het Rijk toe een sterkere positie claimen.
- De VNG zal zich moeten ontwikkelen naar een organisatie die minder gericht is op de lobby en meer moet optreden als koepelorganisatie voor het lokaal bestuur. Dat vraagt enerzijds optreden namens alle geledingen en anderzijds maatwerk.
- Voor sommige zaken moet je op nationaal niveau afspraken maken. Het gaat dan om het vinden van de juiste balans tussen centrale kaders en lokale invulling. Oplossingen in het vinden van de balans kunnen liggen in het formuleren van duidelijke centrale kaders/randvoorwaarden en daarbinnen ruimte bieden om, met gebruikmaking van positieve incentives, lokaal de uitwerking en invulling tot stand te laten komen. Dat betekent ook dat je het vermogen moet hebben om bij thema's te differentiëren en verschil te maken tussen groot en klein.

- Bij de decentralisaties in het sociaal domein blijft er ondanks de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden toch sprake van samenwerking ('partnership') tussen Rijk en gemeenten. De Tweede Kamer blijft de decentralisaties kritisch volgen en heeft moeite als de staatssecretaris zegt dat hij er niet meer over gaat, wanneer uitvoeringsachtige afspraken niet door alle gemeenten goed worden nagekomen en aan de Tweede Kamer informatie is toegezegd. Wat dit laatste punt betreft zou de VNG een meer jagende rol naar de gemeenten toe moeten vervullen.
- De vraag die de VNG zichzelf moet stellen is: hoe kunnen wij als gemeenten gezamenlijk zaken anders realiseren zonder dat de centrale overheid zaken in regelgeving moet vastleggen?
- De VNG zou ruimte moeten bieden aan het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) om (financieel-)inhoudelijke kennis en kwaliteit toe te voegen aan afwegingen die in commissies gemaakt moeten worden, ter voorbereiding op bestuurlijk overleg met het Rijk. NDSD heeft het aanbod gedaan om een deelnemer vanuit NDSD mee te laten lopen om de VNG-lijn te versterken. Sommige medewerkers bij de VNG kunnen hier goed mee omgaan, anderen ervaren dit aanbod als bedreigend.
- Voor het sociaal domein is nu een ambtelijke commissie (werkgroep) ingesteld (bestaande uit controllers van gemeenten) die zorgt voor financieel-inhoudelijke voeding van beleidscommissie van de VNG. Van belang is cijfers op tijd voorafgaand aan bestuurlijk overleg te overleggen. Op dit punt kan bestuurlijk overleg meer gestructureerd worden voorbereid.
- De VNG is de vroedvrouw voor de stelselverantwoordelijkheid van de gemeenten. De VNG moet ervoor zorgen dat de gemeenten hun rol in de stelselverantwoordelijkheid pakken. Het functioneren van het stelsel valt of staat bij onderling vertrouwen, rolvastheid en zelfbeheersing.
- Gemeenten hebben belang bij bestendige wetgeving en bij een rijksoverheid en een Tweede Kamer die terughoudend omgaan met ingrijpen. De VNG moet haar rol pakken en rolvast uitvoeren en daarmee rolvastheid bij de ministers en de Tweede Kamer afdwingen. Dat betekent dat de VNG een nieuwe bestuurlijke koers moet uitzetten; een proces uitlijnen waarbij je vanuit een gemeenschappelijk besef gemeenschappelijke doelen formuleert en een stappenplan formuleert over hoe je te verhouden tot de rijksoverheid.
- De VNG kan sterker zijn als ze zich realiseren dat maatwerk ook kan betekenen dat je als VNG niet tot één standpunt komt. Een afgezwakt standpunt voor alle gemeenten leidt bij niemand tot tevredenheid.
- De lobby richting het Rijk moet niet te veel worden dichtgetimmerd; maak verschillende arrangementen voor de regio's, waarvan de Randstad er slechts één is.
- Een klein jaar geleden is een SER-advies verschenen over de rol van de arbeidsmarktregio's. Hierop is nog geen reactie van de VNG of van de gemeenten gekomen. Als je mee wilt doen in dit soort ontwikkelingen en discussies, dan moet je je laten zien.

2. Indeling VNG-commissiestructuur in het licht van actuele maatschappelijke opgaven

Ad a. Welke trends en ontwikkelingen zijn te verwachten en wat vraagt dat voor de werkwijze en de opstelling van de VNG?

- Op verschillende thema's claimen gemeenten steeds meer hun rol. Dit heeft te maken met een toenemende mate van differentiatie en de zoektocht naar legitimiteit. Daar liggen twee opgaven: Wat is des 'Den Haags', wat kun je decentraliseren en hoe doe je dat precies? Wat impliceert het voor de kennisinfrastructuur?
- Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het IPO hebben 'kennislandingsbanen' gemaakt. Dat houdt in dat het IPO een medewerker tijd heeft gegeven om als kennismakelaar te functioneren. Vanuit de opgaven wordt gekeken waar het PBL decentrale overheden tegenkomt. Die kennis wordt meegenomen naar het IPO. Met de VNG zijn nog geen afspraken gemaakt.

- Het gaat erom hoe je schakelkracht tussen centraal en decentraal kan creëren. Iedereen heeft de mond vol over decentralisaties, maar iedereen zit decentraal te wachten op wat in er in Den Haag geformuleerd wordt en rent hier vervolgens als lemmingen achteraan. Er moet een mechanisme zijn waarbij informatie en vragen van onderop kunnen komen en waarbij er dynamiek in komt. De VNG en het IPO moeten dat vraaggericht kunnen voorzien van kennis.
- Bij de energieagenda zit geen structuur in het debat en zijn doelen te abstract geformuleerd. Dit geldt ook voor de omgevingsvisie. Het gaat erom hoe je het in de praktijk handen en voeten kan geven. Het PBL zou, samen met de VNG, structuur in het debat kunnen brengen.
- Klimaat en energie worden vaak op een hoop worden gegooid, maar het zijn verschillende thema's. Met het thema klimaat kunnen grote gemeenten goed uit de voeten, maar kleine gemeenten verwachten normen vanuit Den Haag. Gemeenten hebben steun nodig. Dit kun je in overleg met provincies en waterschappen vormgeven.
- De landbouwsector is op zoek naar een nieuw verdienmodel; de schaalvergroting loopt tegen de grenzen aan; natuurdoelen worden niet bereikt. Er moet een gedisciplineerde kennisagenda onder liggen, zodat de opgave helder is en er moet regionaal samengewerkt worden.
- Er wordt bij vergroening en het circulair maken van de economie een beweging gemaakt van product-georiënteerd naar grondstoffen. Dat betekent dat de ruimtelijke positionering gaat veranderen. Denk aan kassen, warmtecentrales en stoffenstromen. Je moet zorgen voor goede aansluitingen. Dat is per regio verschillend.
- De woningbouwopgave is zeer gedifferentieerd. Het gaat om financiering, krimp en huur middensegment. Omgevingsplannen zijn hierbij een machtig instrument in de ruimtelijke ordening. Het financiële deel is een taak van het Rijk. Het gaat bij deze opgave onder andere over onderlinge samenhang, bereikbaarheid, infrastructuur en wonen.
- SZW wil een agenda sociaal domein. De vraag van de VNG is: wat moeten we hier nu mee? De tweede rapportage sociaal domein komt eind november uit. Dat moment zou de VNG op bestuurlijk niveau (samen met SZW) moeten aangrijpen om in overleg te gaan met het SCP over de agenda sociaal domein.
- Vanuit een zelfbewuste houding zouden gemeenten en de VNG wellicht veel meer zelf moeten acteren richting zorgaanbieders en verzekeraars. Organisaties weten de VNG hier ook steeds vaker voor te vinden.
- Het Rijk heeft het achterstandenbeleid afgeschaft; het is een lokale aangelegenheid geworden. Het zou helpen als de VNG zou zeggen: wij pakken daarin een rol, omdat er een kans is dat gemeenten er op lokaal- of wijkniveau niet uitkomen.
- De VNG kan een vehikel zijn, een verbindende schakel tussen rijksdoelen en gemeentelijke uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan het 100.000-banenplan. Je kunt het Rijk die opgave zelf laten oplossen, maar de VNG kan ook een rol pakken door een verdeling aan te brengen met de provincies of de arbeidsmarktregio's.
- De VNG moet zich de aankomende jaren op een paar grote thema's richten. Denk daarbij aan: verduurzaming, financiën, internationalisering, opdrachtgeverschap gemeenten naar kennisinstituten, onderwijs, jeugd en welzijn, ruimte en economie, wonen en zorg, digitalisering.
- Bij de VNG ontbreekt het aan het formuleren van ambities op het terrein van het functioneren van de (lokale) democratie en de rechtsstaat. Het zou goed zijn als gemeenten een stap doen richting inwoners.
- Er zijn allerlei plekken waar experimenten en proeftuinen plaatsvinden. Zowel BZK als de VNG zijn bezig met allerlei experimenten op het gebied van lokale democratie. Er wordt nog weinig effectonderzoek gedaan en er zijn weinig lange-termijn-aanpakken. Er is geen leerkring binnen de VNG die over dit soort zaken nadenkt.
- De behoefte om op het terrein van bedrijfsvoering zaken samen te regelen (vooral op ICT, inkoop en aanbesteding, afspreken van standaarden) zal alleen maar toenemen.
- Vanuit de buitenwereld is het idee dat je alles kunt vragen aan de VNG. In ambtelijke netwerken wordt flink geleund op de VNG. De dossierkennis binnen de VNG is top. De buitenwereld rammelt aan de poorten van de VNG. Dat vergt veel overleg.

Ad b1. Hoe wordt de huidige bestuurlijke organisatie met vaste beleidscommissies, subcommissies en adviescommissies gewaardeerd?

Over de behoefte aan vernieuwing

- De huidige commissiestructuur is aan vernieuwing toe; er is meer aandacht nodig voor integraliteit.
- Vragen van buiten overstijgen vaak het terrein van één commissie. Er is bijna geen dossier dat van één commissie is.
- Het sociaal domein is een belangrijke opgave voor gemeenten en daarmee voor de VNG. Dit domein is nu verdeeld over zes (advies- en sub)commissies. Het is daardoor eigenlijk niet behapbaar. Kijkend naar de strategische agenda is het van belang dat de integraliteit geborgd wordt. De suggestie is om voor het sociaal domein één vaste commissie in te stellen, die de hoofdlijnen en de integraliteit bewaakt (terrein is heel breed) en dat er voor specifieke onderwerpen gewerkt wordt met (tijdelijke) expertiseteams, waaraan ook vertegenwoordigers vanuit andere organisaties kunnen deelnemen. Kijk vervolgens per onderwerp welke expertise nodig is en wie deze expertise in huis heeft.
- Als je vertrekt vanuit de opgave kun je je afvragen of deze commissiestructuur de meest ideale is.
- De VNG heeft bestuurlijke commissies en die zitten vooral op kaders, budgetten en artikel 2 financiële verhoudingen. De commissies moeten meer naar de toekomst kijken.
- In de ordening van de commissies is het sectorale helaas voorop blijven staan in plaats van het integrale c.q. de opgave. Ook de (wild)groei van subcommissies was niet voorzien.
- Het is onduidelijk hoe de bestuurlijke adviescommissie Publieke Gezondheid zich verhoudt tot de vaste commissie Gezondheid & Welzijn.
- Het portefeuillehouderschap heeft geleid tot groter eigenaarschap, maar vervolgens ook tot persoonlijke hobby's en het claimen van mensen.
- Het was de bedoeling dat de portefeuillehouders zich meer door mensen uit de eigen gemeente laten ondersteunen dan door het VNG-bureau. Dat werkt echter averechts. De eigen ondersteuners stellen zich vooral op als bestuursadviseurs van de portefeuillehouders die roepen wat het VNG-bureau moet doen in plaats van dat zij zelf zaken oppakken.
- De bestuurlijke organisatie van de VNG functioneert al meer als netwerk, doordat bestuurders zelf meer verbanden leggen (bijvoorbeeld tussen commissies). Met de gerichte ondersteuning door de themadirecteuren wordt ook een betere ambtelijke ondersteuning geborgd. De inhoudelijke agenda van het VNG-bestuur en de commissies is er echter nog niet wezenlijk door veranderd.
- Het gaat vooral om een andere rolinvulling van de VNG-bestuurders en niet zozeer om een andere bestuurlijke organisatiestructuur. Als de VNG opereert als een organisatie die participeert in c.q. is aangesloten op veel netwerken, moet dat primair komen van de bestuurders en zal het VNG-bureau daarin moeten volgen. Dat moet veel meer gaan ophalen uit gemeenten.
- Het is wel heel hiërarchisch georganiseerd met voorzitters die de commissies adviseren en commissies die het bestuur adviseren.
- Commissies zijn nog traditioneel ingericht, terwijl daar allemaal bestuurders inzitten van gemeenten die de nieuwe manier van werken al helemaal hebben omarmd.
- De VNG is een black box, de commissiestructuur een *old boys network* van sigarenrokende grijze mannen.
- Het is belangrijk snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen. Het VNG-bestuur haalt het mandaat voor zijn handelen vrijwel uitsluitend via de nu gebruikelijke route van de commissies, inclusief de lange doorlooptijden. Actuele of urgente vraagstukken vragen om meer flexibiliteit. Benut daarbij de expertise en energie in het land.
- Er gaat vaak veel tijd zitten in het oprichten van commissies en de vaste vergaderingen. De doorlooptijd van de behandeling van een bepaald vraagstuk is extreem lang.
- Het is van belang om het vergadercircus van de VNG veel meer in de actiestand te krijgen en zelf proactief in positie te komen.

- Als gevolg van de huidige statutaire stemverhoudingen kunnen gemeenten die in inwoneraantal een minderheid vertegenwoordigen het VNG-bestuur toch een standpunt laten innemen namens alle leden. Dit terwijl de belangen in kwestie tussen de gemeenten tegengesteld kunnen zijn. Een ander type besluitvorming of een vernieuwd model bij het bepalen van de stemverhoudingen kan bijdragen aan een betere betrokkenheid en representativiteit van de leden.
- Als het gaat om de governance van de VNG worden de stemmen van grote gemeenten afgetopt op het niveau van een gemeente van 75.000 inwoners. Dit zorgt ervoor dat de belangen vaak niet evenredig vertegenwoordigd zijn. Waarom niet werken met gekwalificeerde meerderheden?
- De stemverhoudingen binnen de VNG behoeven aandacht. Vanuit de VNG worden steeds meer inhoudelijke dienstverleningsactiviteiten ontplooid, gefinancierd vanuit het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering. Gemeenten dragen naar rato van inwoneraantal bij aan dit fonds, maar bij besluiten over nieuwe activiteiten of verruiming van het fonds worden de gebruikelijke stemgewichten gebruikt, die grotere gemeenten sterk benadelen. Dit moet worden aangepast, zeker met betrekking tot besluitvorming over het fonds.

Over het belang van behoud van de commissiestructuur

- De huidige commissiestructuur is wel logisch, omdat deze aansluit bij de structuren van de rijksoverheid en bij de wijze waarop de gemeenten doorgaans zijn georganiseerd. Wel is van belang de dwarsverbanden goed te regelen.
- Bij de themadirecteuren komen de dingen vanuit verschillende commissies nu bij elkaar. De themadirecteur legt verbindingen tussen verschillende commissies, bijvoorbeeld op onderwerpen als interbestuurlijke verhoudingen en regionalisering. Themadirecteuren zijn benoemd voor het leggen van verbindingen en het bevorderen van integraliteit, maar het unieke van commissies moet wel behouden blijven.
- Tijdelijke taskforces zijn prima, maar het is van belang dat de hoofdstructuur behouden blijft.
- Aandachtspunt bij tijdelijke commissies is dat deze loszingen van de vaste VNG-commissie en het bestuur.
- De adviescommissie Asiel en Integratie adviseert de directieraad van de VNG. Onduidelijk is wie voor dit onderwerp bestuurlijk verantwoordelijk is. Het werkt nu wel goed, dankzij vertrouwen in de voorzitter van de adviescommissie en de werkwijze waarbij de commissie tijdig aan boord wordt genomen als dat nodig is. Dit vereist wel dat binnen het bureau, op directieniveau, iemand hier alert op is. Dit is nu belegd bij de themadirecteuren.
- De huidige commissiestructuur sluit in grote lijnen aan op de departementale indeling en de gemeentelijke taakvelden en daar zal voorlopig geen verandering in komen. Afhankelijk van de visie van het Rijk op de interbestuurlijke verhoudingen (en de stelselverantwoordelijkheid/advies RvS) zal er een fundamentele discussie over de werkwijze van de VNG moeten plaatsvinden.

Over de agendering

- De VNG heeft een agenda van maatschappelijke opgaven opgesteld. Om te komen tot deze agenda is een hele lange lijst met mogelijke onderwerpen besproken met de commissievoorzitters. Uitkomst van dit overleg was dat geen enkel onderwerp van de lijst kon worden afgevoerd. Bestuurders vinden alles belangrijk.
- De VNG wil alles omarmen om iedereen aan boord te houden. Dat is een sterkte, maar hier niet op interveniëren zorgt ervoor dat de VNG alleen maar breder wordt en te groot wordt voor wat het VNG-bureau kan behappen. Daarnaast geldt dat als op onderwerpen iedereen aan boord gehouden moet worden, er flauwe standpunten tot stand komen. Dat is een zwakte, want waar sta je dan als VNG echt voor?
- In de agendering van commissieonderwerpen zit geen gemeenschappelijkheid. Concrete problemen komen niet aan de orde. Op basis van opgaven en urgentie moet je mensen en expertises bij elkaar brengen.
- De VNG is niet de motor van vernieuwingen of van nieuwe politieke agenda's. Daarvoor leunt de VNG sterk op BZK.

Ad b2. Wat zijn de effecten van de extra aandacht voor de werving en selectie van commissieleden?

Over het realiseren van de bedoelingen van de commissie governance (commissie-Brok)

- De commissie-Brok had tot doel om de verbinding met de leden te versterken. Dat is door wijziging van procedures, door werving op basis van inhoudelijke profielen (in plaats van afspiegeling) en door het invoeren van portefeuillehouderschap ook gelukt.
- De procedure van werving (inhoudelijke profielen) werkt als een trein. Er zijn meer kandidaten dan plekken. Ook is er een bypass gemaakt om lokale partijen binnen te halen.
- De commissie voor de selectie van commissieleden onder leiding van Noordanus, heeft goed werk gedaan en zijn rug recht gehouden.
- De nieuwe manier van samenstellen van commissies onder leiding van de commissie-Noordanus is slechts gedeeltelijk gelukt. Er is niet voldoende doorgepakt.
- Er zijn op basis van de aanbevelingen van de commissie-Brok wel stappen gezet in de bezetting van commissies. Het is belangrijk om per onderwerp te bepalen welke mensen je wilt betrekken. Mensen zijn eerder geneigd om ergens een bijdrage aan te leveren als ze aangesproken worden op inhoud en als zij zich niet direct voor jaren hoeven te committeren.
- Bij de samenstelling van de VNG-commissies is na de commissie-Brok niet veel verbeterd. Er is nog steeds veel oud gedrag bij het vullen van de commissies. Storend is vooral dat er geen sprake is van transparantie over de wijze waarop benoemingen tot stand komen.
- Kijk bij de samenstelling van commissies niet alleen naar de expertise van het commissielid, maar ook naar welk netwerk het kandidaat-commissielid meebrengt.
- Er is tevredenheid over het effect van de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Brok. Het vergroten van de betrokkenheid van de leden op kwalitatieve gronden en het zelf als bestuurders meer agenderend zijn vanuit een actieve betrokkenheid, met ambtelijke ondersteuning vanuit gemeenten naast de ondersteuning vanuit het VNG-bureau, is iets wat je in het functioneren van bestuur en commissies terugziet.
- Er is ontevredenheid over het effect van de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Brok. De P10 vindt haar voordrachten onvoldoende gehonoreerd en vraagt de VNG transparanter te zijn over de keuzes die gemaakt worden.
- De nieuwe procedure om te komen tot een betere samenstelling van de commissies komt nog niet uit de verf. Zo worden eerst erg veel formele vereisten geformuleerd, alvorens de kwaliteiten aan bod komen.
- Het bestuurdersnetwerk is helaas niet van de grond gekomen. Dit was een advies van de commissie-Brok om de bestuurders die zich wel gemeld hadden, maar niet gekozen werden in de commissies, toch betrokken te houden. Dit is helaas doodgebloed.

Over de huidige samenstelling van de bestuurlijke organisatie

- In het huidige VNG-bestuur zitten nu meer wethouders en minder burgemeesters, het is inhoudelijker geworden. Belangrijk is om een mix te houden van bestuurders, want met alleen wethouders wordt het te partijpolitiek.
- Je moet wel gek zijn om lid te zijn van een commissie van de VNG. Het is goed voor je netwerk en CV, maar het vraagt een ongelofelijke tijdsinvestering.
- Wat nog steeds niet goed naar voren komt, is de positie van lokale partijen; het is toch een beetje het clubje van bestaande machtsstructuren.
- Er zit altijd iemand van de G4 in de commissie. De wethouders zijn echter niet altijd aanwezig. Als je ergens in gaat zitten, moet je er ook bij betrokken zijn en een bijdrage leveren.
- De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft de procedure voor nieuwe commissieleden serieus opgepakt en goed per profiel gekeken welke kandidaat geschikt is. Het zijn vaak wel secretarissen van grote gemeenten, maar daar is tussen de gemeenten geen gezeur over, omdat er kwaliteit geleverd wordt.

- Als commissievoorzitter wil ik de ruimte hebben om, waar nodig, mensen aan te laten sluiten bij de commissie zonder de hele werving- en selectieprocedure te doorlopen. Als er bijvoorbeeld binnen de G32 een actieve werkgroep is rond een voor mijn commissie relevant thema, dan wil ik de voorzitter van die groep aan laten sluiten bij de commissie.

Ad c. Welke nieuwe werkwijzen zijn nodig om als overheden beter en effectiever samen te werken voor het oplossen van vraagstukken voor de samenleving? Wat vraagt dat van de VNG?

Over de houding en rolinvulling van de VNG

- De VNG doet haar best, maar slaagt er nog steeds niet in om voldoende aan te sluiten op de lokale wereld. We zien de goede bedoelingen, maar we hebben nog niet de goede structuur en het goede tempo.
- De VNG-commissies bewegen zich onder de Haagse stolp. Er is onvoldoende aansluiting bij wat er gebeurt bij gemeenten.
- De VNG is te veel gericht op de Haagse burelen. In Noord-Groningen zijn de dossiers krimp en aardbevingen; de VNG doet daar niet mee. De VNG moet zorgen dat ze in die netwerken zichtbaarder is. Haal op in het land en richt je niet alleen op het Kabinet.
- Neem de nieuwe kabinetsagenda tot uitgangspunt en haal daar de voor de gemeenten voor de komende jaren belangrijkste tien punten uit. Maak die tot je prioriteit en reken de organisatie op de bereikte resultaten af. Een kleiner probleem kun je ook goed door een groep gemeenten laten oppakken.
- De VNG is met name een denktank van alle gemeenten op elk gebied. Wel is het zo dat de VNG zelf weinig doet. De ondersteuning bij beleidsvraagstukken is prima, maar de VNG geeft een advies en doet verder niks zelf. Ze laten het over aan de gemeenten, waardoor alle gemeenten het weer anders doen. Dat is een gemiste kans.
- Het VNG-bestuur moet een beperkte strategische agenda hebben, meer issuegericht werken en een VNG-bureau dat flexibel is georganiseerd en meer projectmatig de zaken oppakt.
- De commissies zouden zich moeten beperken tot de hoofdlijnen en daaronder moet je tijdelijke structuren rond thema's organiseren, waarbij binnen een jaar resultaten geboekt worden.
- Het thema integrale samenwerking binnen gemeenten zou een fantastisch thema zijn dat de VNG nadrukkelijker zou kunnen agenderen. Veiligheid, verlichting, vuilnis, Het vraagt allemaal over grenzen heen werken. Dat is niet gemakkelijk. Het vereist over je eigen schaduw heen te stappen, binnen en tussen de gemeenten en met andere maatschappelijke partijen.
- Kijkend naar het NSOB-model acteert de VNG met name in de linker kolom van rechtmatige en presterende overheid. De VNG claimt wel de beweging naar een netwerkende, responsieve en participerende overheid, maar dat wordt nog weinig waargemaakt.
- Bij de decentralisaties en de repareerwerkzaamheden wordt onvoldoende gekeken naar de cumulatieve van (nieuwe) wetten. Het is niet goed doordacht wat de transitie binnen het sociaal domein voor de uitvoering betekent en of de gemeenten dit (financieel) wel aankunnen. Justitie pakt op dit dossier de toetsende rol niet goed. Er gaat heel veel tijd en energie van de VNG zitten in dergelijk repareerwerk.

Over meer opgavengericht werken binnen de bestuurlijke organisatie van de VNG

- De VNG moet zich moderniseren, onder meer door het meer vormen van gelegenheidscoalities, in tijdelijke commissies, waarin ook andere betrokken partijen rond het betreffende vraagstuk participeren. De VNG zou daarnaast wel enkele vaste commissies kunnen hebben, maar veel minder dan nu.
- Breng mensen samen rondom een opgave en haal expertise van buiten. Dit geldt zowel voor bestuurders als voor ambtenaren. Dat is motiverender voor wethouders en burgemeesters om mee te doen.
- Er is behoefte aan het vormen van flexibele samenwerkingsverbanden rondom actuele thema's. Het vluchtelingendossier is hier een goed voorbeeld van. Hier pakte de VNG de verantwoordelijkheid.

- De VNG zou meer krachtige gezaghebbende bestuurders uit het veld naar voren moeten schuiven, verbonden aan concrete opgaven. De wereld waar het gebeurt (regionaal), weer optillen naar Den Haag. Op sommige terreinen (asiel) gaat dat goed.
- Als geredeneerd wordt vanuit de gedachte dat actuele maatschappelijke opgaven nopen tot een andere structuur, zou dat ook effect moeten hebben op het overleg tussen Rijk en gemeenten. De aanbevelingen zouden zich dan ook moeten uitstrekken tot het systeem van bestuurlijke overleggen (BO's). Ook daar draagt een vergaande compartimentering niet bij aan meer integraal denken en werken. Meest in het oog springend is de knip tussen inhoudelijke BO's en het BO financiële verhoudingen.
- Hoe zorg je als VNG dat in de verschillende netwerken de juiste expertise en ambtelijke ondersteuning aansluit? Bij het IPO vervullen de provinciesecretarissen daarin een belangrijke rol. Gemeentesecretarissen moeten het misschien niet zelf doen, maar zouden wel de scouting kunnen uitvoeren.
- Om te voorkomen dat je bij het oppakken van opgaven steeds weer bij de *usual suspects* uitkomt, zouden in het scoutingsproces voor bijvoorbeeld een taskforce rond een bepaalde opgave zowel de commissievoorzitters als de voorzitters van provinciale afdelingen geconsulteerd kunnen worden.
- Ga meer werken met taskforces van mensen uit het veld die expertise inbrengen. Zelfs zou er in voorkomende gevallen een trekker kunnen zijn van buiten de governance van de VNG: een deskundige gemeentebestuurder of zelfs een provincie- of waterschapsbestuurder. Ook het aanschakelen van kenniscentra en planbureaus behoort tot de mogelijkheden. Het zou allemaal ook helpen om het bestaande patroon in het VNG-bureau te doorbreken. Bij netwerkragen moet aan het bureau expliciet meegegeven worden dat zij ook expertise van buiten het bureau aanschakelen.
- Gemeenten blijven wel lid van de VNG, maar wat je ziet, is dat steeds vaker burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen niet op komen dagen bij reguliere overleggen. Dit speelt ook bij de provinciale afdelingen. Waar mensen zich wel tot aangetrokken voelen, is als ze gevraagd worden rondom dingen die urgent zijn, bijvoorbeeld rondom communities/taskforces.
- Communities zijn tijdelijke gezelschappen die via moderne systemen met elkaar communiceren. Dit is meer dan Skype. Het gaat hierbij om *videoconferencing*, email, presentaties, big data, zelfdenkende computers die agenda's beheren, etc. De VNG zou hier veel meer op in moeten spelen. De VNG moet vaardig worden om constant te veranderen.
- Bied ruimte voor open agendering door de leden om een goede aansluiting te vinden bij de actuele opgaven. Dit kan bijvoorbeeld door in elke VNG-commissievergadering een half uur spreektijd te hanteren.

Over meer horizontaal werken tussen overheden

- Nederland besteedt veel geld aan processen die *seperation* en *integration* ondersteunen, maar inclusie is de sleutel naar succes. Inclusie vraagt een heel ander financieel model, geen PxQ-model, maar resultaatgericht. Je moet bouwen op de kracht van burgers. De VNG moet het inclusie-model omarmen en dan pas kijken hoe je de governance moet inrichten. Dit raakt en overstijgt alle commissies.
- De VNG zou veel meer moeten denken vanuit opgaven en hier samen met het IPO, de Unie van Waterschappen en het Rijk een agenda op maken en vervolgens rondom de opgaven het samenspel met de partners organiseren. Dat laat zich niet allemaal meer in een keurslijf organiseren, daar is maatwerk voor nodig. Op deze manier kun je flexibel omgaan met onvoorspelbaarheid. De VNG moet zorgen voor de goede burgemeesters en wethouders rondom die opgaven. Het moet wel scherp zijn dat die bestuurders het mandaat hebben om namens alle gemeenten te spreken.
- De huidige structuur in de vluchtelingenaanpak met regionale overlegtafels en een centrale regietafel heeft goed gewerkt en zou moeten worden gehandhaafd. Belangrijk is dat alle gemeenten zich vertegenwoordigd weten in die regionale tafels. BZK zorgt voor aanwezigheid van iemand van het COA; de VNG is nu afwezig aan die tafels.

- Wat erg helpt als het spannend wordt, is dat je elkaar kent. Deze vorm van netwerken (horizontalisering) werkt goed, maar vergt een andere bestuurscultuur. De VNG zou dit kunnen faciliteren en helpen organiseren op thema's en dossiers. Er is dan niet meer het Rijk of de gemeenten: het gaat om het inhoudelijke gesprek over het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, het omgaan met regionale en lokale verschillen.
- We moeten ophouden met het denken vanuit de kokers van VNG, IPO en Unie van Waterschappen, en gaan investeren in thema's vanuit de decentrale overheden. Met het gemeenschappelijk aanbod richting het ministerie op het thema klimaat hebben de drie partijen zichzelf een dienst bewezen. Dit voorbeeld is echt uniek en zou in de toekomst bij veel meer thema's moeten worden toegepast.
- Waarom komen de bureaus van VNG, IPO en Unie van Waterschappen niet allemaal onder één dak en wordt het VNG-congres (deels) vervangen door één decentraal overheidscongres?
- Wanneer de rechter een uitspraak heeft gedaan over een bepaald geschil over de wijze van uitvoering door een gemeente over de decentralisaties in het sociaal domein, gaat VWS vaak samen met die gemeente aan de slag om recht te doen aan de uitspraak van die rechter. De VNG is dan afwezig, terwijl de VNG juist dan een goede rol zou kunnen spelen, bijvoorbeeld naar de andere gemeenten.
- De samenwerking tussen gemeenten, provincies en Rijk, bijvoorbeeld op het gebied van het vluchtelingenvraagstuk en terreurbestrijding, is goed. Het interessante is dat dit vraagstukken zijn waar een lange adem voor nodig is. Je moet een vorm bedenken die wendbaar is. Je hebt niet zozeer iemand nodig met doorzettingsmacht, maar iemand die als mediator werkt en die zegt: luister nou eens goed naar elkaar, en die de discussie terugbrengt naar het hogere doel. Dat heeft minder de vorm van een bestuursakkoord, maar is eerder een interbestuurlijk arrangement.
- Het gaat steeds meer om actief partnerschap van het Rijk met gemeenten en provincies. In Rutte I werd gezegd: je gaat erover of je gaat er niet over. Daar zijn we helemaal van teruggekomen, zo werkt het niet. Je moet elkaar steeds vinden en de opgaven in partnerschap aanpakken. Je hebt elkaar nodig om het tot een succes te maken. De aanpak van de asielproblematiek is een goed voorbeeld. Het is interessant om te kijken naar wat er bij het dossier asiel allemaal goed is gegaan en wat je daarvan kan leren.
- De opgaven van deze tijd worden in andere netwerken opgepakt (zie bijvoorbeeld de WRR, Naar een lerende economie), dan die waarop de VNG is aangesloten. Dat is nog onvoldoende doorgedrongen bij het VNG-bestuur. Brainport en Greenport zijn nieuwe bestuurlijke eenheden. Je moet nadenken over hoe je je als ledenvereniging tot verschillende opgaven kunt verhouden.
- Het Samen Besturen moet op heel veel dossiers in de regio en op een onorthodoxe manier plaatsvinden in samenspraak met inwoners, maatschappelijke partijen en bedrijfsleven. Opgavegericht in de regio, in lijn met 'Maak Verschil'. Dat kan spanning opleveren met de centrale, verkokerde commissiestructuur.
- Kijk ook naar de wijze waarop de Vlaamse overheid de relatie tussen centrale en decentrale overheid heeft georganiseerd. Door uitvoeringszaken te beleggen in het Agentschap Binnenlands Bestuur wordt een heldere knip gelegd tussen beleid en uitvoering, bijvoorbeeld ook rond verdeelvraagstukken.

Ad d. Is de huidige commissiestructuur voldoende berekend op nieuwe uitdagingen waarvoor de gemeenten staan?

- De commissies zijn niet (meer) zaligmakend, het moet ook gebeuren in de netwerken met gemeenten, maar tegelijkertijd ook in verbinding met de commissies. Het moet minder reactief en meer proactief.
- Mooi voorbeeld is het College voor Dienstverleningszaken dat nu wordt opgericht; een gemengde groep van een paar bestuurders en externe deskundigen die standaarden gaan bedenken voor 388 gemeenten.
- Het is positief dat de VNG-commissie Informatievoorziening en Dienstverlening is ingesteld, maar het is onvoldoende zichtbaar wat deze commissie heeft opgeleverd.

- Commissies moeten verbonden worden met de gedachte van meer dynamiek en opgavengericht werken. Per opgave heb je wisselende coalities nodig. Hoe zorg je ervoor dat die niet concurreren met reguliere commissies? Je hebt stabiliteit en constitutie nodig in een commissiestructuur, maar je moet ook de ruimte creëren om meer taskforce-achtig te werk kunnen gaan.
- In het kader van de vernieuwing en het Samen Besturen zou je ook verder kunnen gaan in de bemensing van de traditionele commissies. Waarom niet meer opgavegericht enkele waterschapbestuurders in de VNG-commissie Water en waarom omgekeerd niet enkele gemeentebestuurders in de Unie-commissies?
- De huidige indeling van de commissies is sectoraal en zou meer integraal moeten worden.
- De vertegenwoordiging in alle overleggen is goed, maar ambtelijk is er weinig durf. Een beetje meer lef zou mooi zijn.

Ad e. Welke aanpassingen zijn eventueel nodig? Kan worden volstaan met aanscherpingen van de huidige bestuurlijke organisatie? Of is een nieuwe opzet van de bestuurlijke organisatie gewenst?

- Waar het gaat om de netwerkfunctie zijn er allerlei (vernieuwende) werkwijzen denkbaar, maar het is de vraag of deze werkwijzen geïstitutioniseerd moeten worden. Waar het gaat om de belangenbehartiging en formele consultatie is een meer bestendige structuur nodig, waarbij van meet af aan helder is wat onderscheidende en gezamenlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn.
- De vraag 'zitten wij nog in de goede netwerken?' wordt nog te weinig en niet met regelmaat in het VNG-bestuur gesteld. Terwijl met de samenstelling daarvoor wel de condities zijn geschapen, omdat er bestuursleden A zijn, die tevens commissievoorzitter zijn en bestuursleden B, die in feite een vrije libero-rol hebben. En dat zou je veel beter kunnen benutten voor die vraagarticulatie inzake het opereren in de goede, actuele netwerken.
- Elke manier van anders organiseren leidt tot een nieuw 'harkje' dat ook weer zijn nadelen heeft en nieuwe vragen oproept. Elk ander 'harkje' zal ook suboptimaal zijn.
- De werkgroep lokale democratie was een topvorm van samenwerken.
- Er zou gezocht moeten worden naar flexibele vormen, zoals bijvoorbeeld de tijdelijke commissie voor lokale democratie of door vanuit twee commissies een tijdelijke werkgroep te vormen voor een bepaald onderwerp. Tegelijkertijd mag een vereniging die zich als netwerk organiseert niet ten koste gaan van de klassieke taken van belangenbehartiging, lobby en dienstverlening.
- Bij de invulling van tijdelijke commissies kun je bij uitvoeringsvraagstukken kiezen om meer secretarissen in de commissie te zetten. Als een onderwerp meer bestuurlijk is, kies je voor meer bestuurders. Zo kun je veel meer flexibiliteit inbouwen en de juiste mensen op het juiste moment betrekken.
- Er zijn betere manieren om snel een proces te doorlopen, bijvoorbeeld in een *pressurecooker*. Deze manier van werken zou meer gemeengoed moeten worden: meer variatie en daardoor een grotere betrokkenheid. Het moet sneller, minder tijd kosten, meer ad hoc: het moet gaan stromen.
- De frequentie van vergaderingen van commissies kan omlaag. Vergaderingen kunnen vervangen worden door werkbezoeken en een activiteit op een domein waar dan wel alle betrokken wethouders aan mee kunnen doen.
- Elk lid zou agendasettend mogen zijn, ook als je niet in een commissie zit. Het eigenaarschap van de VNG wordt op die wijze ook breder dan de commissie alleen.
- Er is veel te winnen op het gebied van digitale ledenraadpleging.
- Er is al eerder een bestuurdersapp ontwikkeld, maar die is niet in de lucht gebleven, ook omdat die niet aan opgaven maar aan de sectorale commissies verbonden was. De website, twitter, conference calls, ... wat kun je allemaal gebruiken om het beter te doen?
- Binnen het IPO is al enkele jaren aan de kring van provinciesecretarissen een prominente rol gegeven, als schakel tussen de bestuurlijke en ambtelijke commissies. Een dergelijke gedachte zou wellicht ook binnen de VNG mogelijk zijn, al is de schaal natuurlijk anders.

- De VNG zou een groep gemeentesecretarissen kunnen vormen die geraadpleegd kunnen worden bij het aanpakken van vraagstukken, het meehelpen zoeken van expertise, e.d. Binnen de eigen provincie zouden de gemeentesecretarissen regelmatig contact kunnen hebben met de provinciesecretaris om ervaringen te delen, de aanpak van maatschappelijke opgaven te bespreken e.d.
- Samen met de VNG-directie kunnen gemeentesecretarissen aan de voorkant een rol vervullen voor agendazetting.
- Gemeentesecretarissen die participeren in het bestuur en in commissies zijn daar blij mee. Het is goed om dit te continueren. Secretarissen kunnen desgewenst ook meedoen in ad-hoc-commissies. Hun deelname aan dergelijke commissies moet wel op transparante wijze tot stand komen.
- Ambtelijke commissies als vaste constructie zijn veel te log. Dit zou wel kunnen rond uitvoeringsvraagstukken. Dan mag van de secretarissen ook wel meer initiatief verwacht worden in de voorbereiding.
- Van onderwerpen moet niet te snel gezegd worden dat het een regionale kwestie is. Zo kan de gaswinning in Groningen gezien worden als regionaal onderwerp, maar dit onderwerp heeft landelijke betekenis. Dan is er voor de VNG een legitimatie om op zo'n onderwerp te acteren.
- Als ergens 'brand' is, dan kan het handig zijn om een taskforce in te richten. De huidige structuur biedt al mogelijkheden om verbindingen tussen commissies te leggen als een vraagstuk betrekking heeft op meerdere commissies. Een liaison is een vertegenwoordiger van een commissie die agendalid is bij een andere commissie en indien nodig ook een bijdrage levert. Het is wel zaak dat dit ambtelijk goed gevoed wordt. Dit soort pragmatische afspraken werkt heel goed. Daarnaast bestaat het risico dat je bij een taskforce alleen maar *believers* aantrekt.
- Het is niet: tel decentraal alles op en aggregeer, maar sluit aan bij nieuwe vitale coalities waar partners horizontaal samenwerken.
- Krimp is een majeur thema voor Nederland. Krimp is niet in beeld, want dat is het probleem van de periferie. Maar het zal uiteindelijk ook een nationaal probleem worden.
- Als krimpgemeente moet je veel lobbyen om je financiering rond te krijgen. Er is echter geen K(rimp)18. Moeten we ons allemaal op die wijze organiseren? Wordt lokaal wel gehoord in Den Haag?
- Commissies zouden meer op thema's of regio's ingericht moeten worden c.q. dat meer op de agenda moeten hebben. Meer accountmanagement richting de verschillende gemeenten is wenselijk.
- Om te borgen dat er meer aandacht is voor vraagstukken vanuit de regio's zouden de vergaderingen van het VNG-bestuur en de commissies al bij agendapunt 3 kunnen beginnen met het vragen wat er in de gemeenten, regio's speelt. Op die manier wordt de thermometer continue in het netwerk gestoken. Wel moet bedacht worden, dat niet alles wat er in een regio speelt relevant is voor iedereen.

3. De netwerkfunctie richting achterban, medeoverheden en andere stakeholders

Over het belang van de netwerkfunctie

- De netwerkfunctie zou veel belangrijker moeten zijn. Wat moet je als VNG allemaal zelf doen en wat kun je in samenwerking doen? Waar ben je van? Rolduidelijkheid en rolvastheid. Niet achter de zak met geld van het ministerie aan, maar scherp kiezen waar je van bent.
- Maatschappelijke opgaven moeten steeds meer voorop komen te staan. Niet sectoraal, maar integraal werken. Dat betekent niet alleen het VNG-bureau, maar ook de gemeenten en andere stakeholders betrekken. Het gaat om het vergroten van de uitvoeringskracht op lokaal niveau.
- De agendering moet meer lokaal en niet in Den Haag plaatsvinden.
- De VNG moet de leden actiever betrekken, samen optrekken in het Haagse. Het sentiment is nog teveel: het bureau denkt vanuit de Haagse kaasstolp voor en over ons.
- De VNG moet haar stelselverantwoordelijkheid waar maken: voeren van procesmanagement waarbij de gemeenten zelf aan het stuur zitten.

- De positie van de VNG als hoeder van de eenheid van het lokaal bestuur is tanende. De VNG is geen *opinion leader* op de ontwikkeling van het lokaal bestuur. De VNG doet wel mee, maar halfslachtig. De VNG moet oppassen niet “de V&D van het openbaar bestuur” te worden. Als de VNG er voor iedereen wil zijn en niet vernieuwt, wordt ze juist daardoor op dit aspect minder relevant.
- De VNG moet haar informatiepositie verbeteren en gemeenten moeten elkaar meer gaan aanspreken op hun verantwoordelijkheden.
- De VNG is steeds meer een uitvoeringsloket voor de ministeries geworden. Het is nu uit balans. We zijn verdwaald. Er wordt een steeds groter beslag gelegd op de vaste formatie en op de bedrijfsvoering om projecten te faciliteren. Dat gaat ten koste van de bediening van de commissies en die beginnen daarover te klagen. Je loopt risico's als koepelorganisatie.
- De VNG komt door de opschaling in gemeenten (juist 100.000+) in een moeilijker positie. Het proces van meer kracht aan de basis gaat ten koste van de koepel. Kleine gemeenten hebben de VNG meer nodig en de VNG heeft juist de grote gemeenten meer nodig.
- Voor de G4, die onderling een sterk netwerk hebben, is de netwerkfunctie van de VNG minder relevant. Wel zou de VNG beter gebruik kunnen maken van de expertise van de G4, wat in het verleden met meer regelmaat leek te gebeuren.
- De VNG als netwerkorganisatie kan veel leren van netwerkende gemeenten. Bijvoorbeeld als het gaat om het inrichten van het accounthouderschap, waarbij gedurende een bepaalde periode een jaar lang een aantal gemeenten (waar een relevant onderwerp aan de orde is) wordt gevolgd en waar bezoeken worden afgelegd.

Over de dienstverlening

- De basisdienstverlening (financieel, juridisch en arbeidsrechtelijk) moet op orde zijn en daar moet je goed over communiceren. Gezaghebbend zijn in de beantwoording van vragen. Dat heeft de VNG in beginsel goed op orde, maar dat dreigt nu een beetje onder te sneeuwen en de departementen schuiven te veel en te gemakkelijk af op de VNG.
- De vraagbaakfunctie van de VNG is essentieel, met name voor kleinere gemeenten. Op juridische vragen wordt adequaat gereageerd.
- De VNG is op dit moment op verschillende terreinen een goede samenwerkingspartner voor de Unie van Waterschappen en het IPO. Goede voorbeelden naast de investeringsagenda zijn de arbeidsvoorwaarden/CAO en de digitale dienstverlening.
- De VNG moet zich transformeren van de “Vereniging Nooit Genoeg” naar de “Vereniging Meedoen”. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het sociaal domein en met de invoering van de Omgevingswet straks ook voor het fysieke domein. Bij deze verantwoordelijkheden past een meer zelfbewuste houding.
- Kritiek op de VNG en het opportunistisch ‘misbruik’ van de VNG (bijvoorbeeld in de relatie G4 versus voorzitter VNG) horen erbij, dat is nu eenmaal “het verdriet van de VNG”.
- Bestuurders roepen al snel dat ze zaken binnen hun eigen gemeente beter geregeld hebben. Tegelijkertijd kunnen gemeenten niet zonder de VNG. Je bent als VNG van alle gemeenten, maar je kunt het niet iedereen naar de zin maken. Er wordt veel afgepolderd en dan kom je er nu eenmaal grijs uit.
- De gemeenten zouden naar elkaar en binnen de VNG wat meer ontspannen kunnen optreden, elkaar wat meer gunnen. Die houding zou in het DNA van gemeenten en van de VNG moeten komen.
- De VNG zou meer een oefenplaats kunnen zijn voor gemeenten om problemen op te lossen: een soort leerwerkplaats. Er zijn onderwerpen genoeg: lobby in Brussel, de betekenis van 25 jaar Europa/Verdrag van Maastricht, cybercriminaliteit, regionale samenwerking, herindelingen. We kunnen het als besturen van de lokale samenlevingen zelf oppakken en er met elkaar van leren. De VNG zou daarbij niet-politiek de goede informatie kunnen aandragen en kunnen functioneren als proactief expertisecentrum.
- De focus bij de VNG ligt op bestuurlijk overleg en op dienstverlening. Het stuk ertussen is onderontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan een onderwerp als informatievoorziening & privacy. Juist de combinatie van strategisch partnerschap en dienstverlening is hierbij van belang.
- Is KING van de VNG?

- De relatie tussen KING en de VNG is persoonsafhankelijk. Op inhoud is de relatie heel intensief. De wens van de directie van de VNG is om één organisatie te zijn. Dit wordt door de medewerkers niet zo ervaren. Dat ligt zowel aan de VNG als aan KING.
- De VNG moet zich afvragen hoe ze de dienstverlening aan gemeenten wil organiseren, hoe ze daar op wil sturen en hoe ze voorkomt dat ze daar risico's in loopt. Het is zeer complex. De risico's buiten de deur willen houden en toch de baas willen zijn, dat is bijna niet te doen.
- Het Kloosterhoeveberaad is een los verbond van gemeenten en manifestpartijen die proberen zinvolle initiatieven in e-dienstverlening aan te zwengelen, zonder al te veel Haagse tussenkomst. Daar zitten ook gemeentesecretarissen in van de taskforce 'samen organiseren'. Dit is het voorportaal van de commissie die over dienstverlening gaat. De vraag is of je straks nog wel een commissie D&I nodig hebt. Het stapelen van structuren is ingewikkeld, we moeten het simpel houden.
- 'VNG Denk' is beter ontwikkeld dan 'VNG Doe'. Samen Organiseren is een eerste goede stap op weg om het doe-been bij te trekken.
- De VNG is relevant als service-instituut en brancheorganisatie, als belangenbehartiger en als de partij die zorgt voor eenheid in het lokaal bestuur.
- Het bieden van service aan leden, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke inkoop en het maken van modelverordeningen is goed, maar kan energieker. De ambtelijke samenwerking is vaak goed, maar dit bereikt de bestuurders niet.
- Het servicedeel (modelverordeningen) is bij de VNG op orde. Dit onderdeel is verbeterd.
- De ledenbrieven zijn van uitstekende kwaliteit.
- De VNG zou de expertisesessies rond bepaalde thema's niet alleen moet doen in drie regionale bijeenkomsten in den lande, maar ook meer naar de provincies toe moeten komen ('De VNG komt naar u toe...').
- De VNG houdt ons onvoldoende wakker.
- De VNG kan onvoldoende snel reageren op actuele zaken, is niet flexibel genoeg. De input zou door de VNG meer uit de regio's moeten worden opgehaald, waarbij recht moet worden gedaan aan de lokale en regionale verschillen. Bij het ophalen van informatie zou de VNG moderne middelen moeten inzetten.
- Stop met het gedrukte VNG-Magazine; volstaan kan worden met de digitale versie. Een blad dat echt van de VNG is, wordt gemist, evenals een eigen digitaal medium. De website is veel te gelaagd en verstoofd.

Over de vergadercultuur en het VNG-congres

- De huidige vergadercultuur en met bestuurders op de hei om standpunten te bedenken, passen niet meer bij de huidige tijd. Zorg voor een goede vorm van de B(ALV) met een ordentelijke governance. Organiseer meer rondom thema's, benader mensen hier gericht voor en zorg voor reflectie. Zo kun je het verschil maken. Dit geldt ook voor het VNG-congres. Drie dagen ergens in het land zitten en vooral met elkaar een groot feest vieren, past niet meer bij de huidige tijd. De VNG moet nadenken over meer eigentijdse werkvormen.
- Het VNG-congres mag gerust een meerdaags feestje blijven. Dat past bij een zelfbewuste houding. Af en toe is het gewoon nodig met elkaar plezier te hebben. Als je niet van jezelf houdt, gaat het met die andere partij ook niet. Wel is het nuttig na te denken over andere (werk)vormen voor ontmoetingen van leden, bijvoorbeeld via inhoudelijke bijeenkomsten of werkbezoeken die georganiseerd worden door commissies die ook voor anderen interessant zijn.
- Het VNG-congres is nuttig, ook voor lokale partijen.
- Durf het VNG-congres open te stellen voor bijvoorbeeld bestuurders van woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen en andere partners in vitale coalities van gemeenten. Het VNG-congres zoals het nu is, is toch vooral een *inner circle*-feestje. Je zou het ook meer regionaal/provinciaal kunnen doen met openstelling voor maatschappelijke partners.

4. De relatie met provinciale afdelingen, gemeentelijke netwerken en gelieerde verenigingen

Over de relatie met de provinciale afdelingen

- De VNG moet scherp in het Huis van Thorbecke zitten en niet bezig zijn met dingen die beter bij de provincie of bij het Rijk passen.
- Provinciale afdelingen zijn een vehikel uit vervlogen tijd. Je zult andere verbanden moeten creëren. Probeer op basis van wisselende thematieken in een niet vast verband zaken te organiseren. Voor provincies wordt het ook lastig, want wat hebben zij dan nog te doen in regionale verbanden?
- Provinciale afdelingen zijn ouderwets en administratief bepaald. Je moet kijken naar nieuwe verbanden rondom opgaven.
- Er zijn heel goed functionerende provinciale afdelingen en andere die louter een nieuwsbrief uitdoen.
- De provinciale afdelingen verschillen behoorlijk van elkaar. Er is geen strategie vanuit de VNG hoe het contact met de provinciale afdelingen loopt. Er is nu afgesproken dat de bestuurders van de provinciale afdelingen eens per half jaar overleg hebben met de VNG. Daarvoor is dat 10 jaar niet gebeurd.
- De VLG is een club met een grote betrokkenheid en deelname van alle geledingen in gemeenten (van ambtenaren tot raadsleden). Er is veel animo voor de activiteiten. Er vinden eigen bestuurdersdagen plaats over bijvoorbeeld de Omgevingswet of een dag over de kloof tussen bestuur en samenleving. De VNG heeft hier eigenlijk geen rol in.
- Om te borgen dat de provinciale afdelingen beter gehoord worden, moet gezocht worden naar andere werkwijzen. Bijvoorbeeld: het VNG-bureau stelt op maandagmiddag een vraag waarop voor eenieder die dat wil/kan voor 10.00 uur de volgende dag kan worden gereageerd. Denk daarnaast aan het inrichten van digitale platforms of communities.

Over de relatie met de G4

- De relatie tussen de G4 en de VNG was vroeger sterk. Zeker ook bij de G4-burgemeesters was sprake van een hechte band. De afgelopen jaren is de verbondenheid en het eigenaarschap vanuit het G4-perspectief minder geworden.
- Binnen de G4 speelt de kwestie over de stemverhouding. De bijdrage vanuit de gemeente moet in verhouding zijn met de stemverhouding. Tegelijkertijd ga je aan de wortels van de vereniging hakken als je het gaat hebben over de stemverhoudingen.
- Tussen de G4 en de VNG bestaat een haat-liefdeverhouding en dat is er de afgelopen jaren niet beter op geworden. Het is soms ook afhankelijk van personen.
- De G4 ervaart de VNG niet als machtsfactor die iets voor de gemeenten kan doen. Reden hiervoor is het belang dat wordt gehecht aan de verdelende rechtvaardigheid. Het bestaansrecht van de VNG wordt niet ontkend door de G4, maar wel is de vraag aan de orde: wat hebben we er eigenlijk aan? Wordt er door de VNG wel hard genoeg onderhandeld met het Rijk? De VNG is geen krachtig tegenspeler van het Rijk.
- Als de VNG de onderhandelingen doet, dan komt de G4 er zwakker uit dan wanneer de G4 zelf de onderhandelingen zouden doen. Genoemd worden de BUIG-budgetten en de bed-bad-brood-regeling.
- Het contact tussen de G4-burgemeesters is er niet meer. De G4 bewandelen hun eigen wegen via hun kompanen in het Kabinet.
- Er is geen sprake van een bondgenootschap tussen de G4 en de VNG. Dat is wel nodig om succes te kunnen boeken en een machtsblok te kunnen vormen tegenover het Rijk.
- Voorheen gold: als de G4 langs kwam, dacht je, dit gaat wel over. Als het VNG-bestuur op bezoek kwam, betekende dat wat. Dit is nu heel anders.
- De VNG zou meer tegenkracht moeten ontwikkelen tegenover de G4. De voorzitter van de VNG zou ervoor moeten zorgen dat de G4 bij het Rijk niet voor het eigen belang van de grote steden gaat.

- De stevigheid van grote gemeenten is ten opzichte van het Rijk aan het afnemen. Aan rijkskant is dit niet aan de orde. Daardoor wordt de onbalans alleen maar groter. De ambtelijke organisatie van de VNG zou een elitecorps moeten zijn, die de rijkskant heel goed snapt.
- Vanuit de G4 zijn er ad-hoc-contacten met de G32.

Over de relatie met de G32

- Ontwikkelt het openbaar bestuur zich naar een stads-regionale structuur? Regionale samenwerking wordt steeds belangrijker. Is de G32 dan nog wel nodig?
- Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het regionale schaalniveau steeds belangrijker wordt. Ook de decentralisaties binnen het sociaal domein hebben hieraan bijgedragen. De arbeidsmarktregio wordt als een passende schaal gezien voor regionale samenwerking. Welke posities pakken de G4 en de G32 in dit soort ontwikkelingen?
- De VNG heeft eerder een model gepresenteerd met de G32-gemeenten als hoofdsteden van regio's/bestuurlijke eenheden. Deze indeling sloot aan bij de indeling van de arbeidsmarktregio's. De vraag is echter of het vraagstuk van regionalisering is op te lossen met een modelmatige benadering.
- Tegenwoordig wordt alles in regionale verbanden georganiseerd (veiligheidshuizen, arbeidsmarkt, sociaal domein, enz.). Dat verhoudt zich niet tot de vaste structuren/thematische indeling van de VNG.
- De G32 organiseert een paar keer per jaar een bestuurlijke netwerkdag. Deze dagen worden goed bezocht (niet alleen door leden van de G32, maar bijvoorbeeld ook door bewindspersonen) en voorzien in een behoefte. Op deze netwerkdagen vindt uitwisseling plaats tussen specialisten en wethouders.
- De G32-wethouders gebruiken het eigen deskundige ambtelijk apparaat. De G32-gemeenten wisselen vanuit eenzelfde sociaaleconomische structuur expertise uit; ook de directeuren sociaal domein worden hierbij betrokken. Medewerkers van het VNG-bureau komen niet of nauwelijks naar dit soort bijeenkomsten, terwijl zij zichzelf wel zien als de inhoudelijk deskundigen. Er zou meer sprake kunnen zijn van halen en brengen.
- Op de inhoud heeft de netwerkfunctie van de G32 zich goed ontwikkeld. Dit wordt door de ministeries ook zo gezien. Zie bijvoorbeeld de 'City Deal Inclusieve Stad' (onderdeel van de Agenda Stad). Vanuit deze deal krijgen de G32-steden ruimte voor experimenten, meer beleidsruimte en minder regels (in plaats dat lokaal moet worden uitgevoerd wat nationaal is bedacht).
- BZK heeft de G32 ook gebruikt voor de ontwikkeling van stads-regionale agenda's.
- Een aantal jaren geleden was er veel ruzie tussen de VNG en de G32. Nu wordt er goed samengewerkt.

Over de relatie met de PMG

- Het Platform Middelgrote Gemeenten (PMG) wil lid zijn van de VNG-familie en onderneemt geen lobbyactiviteiten buiten de VNG om. PMG is meer een belangenbehartiger en platform voor kennisdeling dan een politiek orgaan.
- Het PMG zit nog niet in de genen van de VNG. Het PMG voelt zich wel lid van de VNG-familie, maar de VNG ziet het PMG veel minder als lid van de familie.
- Binnen het PMG zijn er onderling ook verschillen. Toch lukt het om een gemeenschappelijke brief te maken, die niet kleurloos is dankzij de kracht van relaties en elkaar wat gunnen.
- BZK zet pilots uit bij het PMG, bijvoorbeeld vanuit de agenda van BZK voor 'Lokale Democratie'. De VNG zou dit soort dingen ook kunnen doen: onderwerpen sonderen, informatie ophalen. Dat is een andere werkwijze dan vergaderen met bestuurlijke commissies op basis van een agenda en stukken.
- De minister van VenJ benut op een handige manier het netwerk van de middelgrote gemeenten en komt twee keer per jaar op gesprek om op te halen hoe het bijvoorbeeld werkt met de Nationale Politie.

- De VNG komt niet naar bijeenkomsten van het PMG; ook de waarnemer is er vaak niet. De VNG en het PMG hebben wel samen opgetrokken om input aan te leveren voor de kabinetsformatie. Maar voor haar werk heeft het PMG de VNG niet hard nodig.

Over de relatie met de P10

- Het sentiment is dat de VNG zich vooral lijkt te richten op grote gemeenten en niet op de plattelandsgemeenten. De P10 heeft daarom een eigen strategische agenda opgesteld.
- Het bestaan van netwerken als de G4, G32 en de P10 geven al aan dat er behoefte is aan onderscheid. Dit is ook de reden waarom de P10 is opgericht.
- De P10-gemeenten zullen natuurlijk lid blijven van de VNG, maar verwachten wel ondersteuning van de VNG. Bijvoorbeeld aan ingangen om lobby voor het platteland te kunnen doen. Hier kan de VNG echt iets in betekenen. Het is niet bekend wie de P10 hiervoor binnen de VNG kan aanspreken. De P10-gemeenten hebben wel een beleidsadviseur als intermediair.
- De P10 wil net als de G4 en de G32 een geborgde vertegenwoordiging in het bestuur en de commissies van de VNG. Ook zou de P10 graag een medewerker in Den Haag hebben die specifiek voor de plattelandsgemeenten werkt en lijntjes heeft met de P10-(commissie)bestuurder(s).

Over de wijze waarop de VNG omgaat met de verschillende gemeentelijke netwerken

- De G4, G32, het PMG en P10 zijn zelfstandige netwerken en formeel geen onderdeel van de VNG (zoals de provinciale afdelingen). Je zou dat ook niet moeten willen. Het is meer passend dat het VNG-bestuur nog meer de verbinding naar de verschillende netwerken zoekt. Je zou ook kunnen kiezen voor personele unies van voorzitters van de netwerken en het VNG-bestuur. Er moet meer afstemming komen tussen de VNG en de bestaande netwerken, maar je moet niet gaan institutionaliseren. Hoe ga je dan om met nieuwe netwerken die opkomen en mogelijk ook weer verdwijnen?
- De vorige voorzitter van de VNG nodigde de voorzitters van G4, G32, PMG en P10 nog weleens uit voor een gesprek over hoe met elkaar om te gaan en om vraagstukken en agenda's te delen. Dat overleg vindt nu niet meer plaats.
- De VNG zou meer ondersteunend kunnen zijn in de wijze waarop kleinere en grote gemeenten met elkaar omgaan.
- Clubs als de G32, G4, etc. hebben allemaal hetzelfde doel. Deze verschillende netwerken zorgen weer voor verschillende machtsblokken. Er worden allemaal constructen gemaakt die ten koste gaan van de efficiëntie.
- De VNG zou de onderlinge verschillen nadrukkelijker moeten erkennen in plaats van de verschillen proberen weg te moffelen. Op basis van een goede analyse van de verschillen zou een afweging gemaakt moeten worden wat het meest verstandig is. Maar de VNG waagt zich er niet aan als de verschillen te groot worden, ambtelijk niet en bestuurlijk ook niet.
- Om de kracht van het geheel te vergoten en de verschillende netwerken productiever te benutten, is het de vraag of de verschillende (informele) netwerken niet een zichtbaarder plek binnen de VNG moeten hebben. Door personele overlap in commissies en netwerken kan er soms onduidelijkheid ontstaan over de afzender en de boodschap.

Over de relatie met de gelieerde verenigingen

- Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters staat op zichzelf en richt zich op het goed toerusten van de beroepsgroep van burgemeesters via de Lochem-conferenties, klasjes, ontmoetingen en eigen burgemeesterskringen. De burgemeesters regelen onder elkaar hun momenten voor het delen van dilemma's en voor reflectie.

5. De positie van raadsleden en griffiers

Over het effect van de commissie-Brok

- Het rapport van de commissie-Brok is een keerpunt geweest. Deze ontwikkelijn moet nu verder worden doorgezet.
- De VNG worstelt met haar rol. Ze is altijd van de bestuurders geweest. Na de dualisering zijn ook raadsleden en griffiers aangesloten. Daarnaast speelt de schaalvergroting mee. Daarmee veranderen verhoudingen.
- De commissie Raadsleden & Griffiers (R&G) is tweeëneenhalf jaar geleden opgericht naar aanleiding van de commissie-Brok. De commissie ervaart dat het lastig is om bij de VNG binnen te komen. Dat is verklaarbaar aangezien dit een andersoortige commissie is; dat zit niet in het systeem.
- In inhoudelijke commissies zijn raadsleden op basis van expertise vertegenwoordigd.
- Na tweeëneenhalf jaar is het nog te vroeg om een definitief oordeel te vellen over de commissie R&G.
- De commissie zou zich moet beperken tot hetgeen raadsleden en griffiers aangaat en een betere verbinding leggen met raadsleden in de inhoudelijke commissies. Daarnaast kan de ondersteuning van de commissie door het bureau verbeterd worden.
- Ook om een andere reden is het verstandig om binnen de VNG een duidelijke plek te hebben voor de raadsleden: de gemeenteraad betaalt uiteindelijk de VNG. Door 'Samen Organiseren' wordt de financiering van de VNG transparanter en inzichtelijker; het was een automatisme, maar nu moet het bestuurdersbolwerk draagvlak creëren bij de gemeenteraad.
- De ervaring leert dat de afstand tussen raadsleden en bestuurders best groot is om daar een klik tussen te vinden. Een geslaagd voorbeeld is de samenwerking tussen de commissie R&G en de commissie Bestuur en Veiligheid. De ontwikkelagenda lokale democratie is daaruit voortgekomen.
- Het huidige tweesporenbeleid 'raadsleden blijven welkom als lid van vaste beleidscommissies en de commissie R&G versterkt de positie van de raden' moet worden gehandhaafd.
- De VNG was een club van de bestuurders, en dat is het nog steeds. Het instellen van een commissie R&G was op zich een prima actie, maar inmiddels een paar jaar verder is er nog niet heel veel veranderd.
- Is de VNG er voor de raadsleden of zijn de raadsleden er voor de VNG? En hoe houd je bijvoorbeeld rekening met het gegeven dat raadsleden overdag werken?
- De VNG zegt dat ze er ook voor raadsleden zijn, maar in de praktijk blijkt dat niet. Als men zegt dat men een vereniging voor de dagelijkse bestuurders is, is dat ook een heldere keuze. De commissie R&G moet geen alibi of excuus worden. Keuze voor alleen bestuurders zou wel teleurstellend en een gemiste kans zijn.
- De VNG is er inhoudelijk niet voor de raadsleden; is het gewenst dat je als VNG twee heren dient en hoe doe je dat dan?
- De VNG heeft te weinig oog en oor voor de gemeenteraadsleden. De commissie R&G zou in het bestaande model volwaardig moeten meedraaien.
- De commissie R&G heeft 0,2 fte aan ondersteuning. Dat is onvoldoende capaciteit. Het bestuur zou deze commissie meer serieus moeten nemen.
- Het proces ontwikkelagenda lokale democratie is een gemiste kans geweest. De VNG had dat veel breder moeten oppakken en niet top-down met betrokkenheid van de commissie R&G. We werken in een netwerksamenleving op voet van gelijkwaardigheid, dus hadden Raadslid.nu en de andere verenigingen horizontaal moeten worden betrokken.
- De VNG zou een huis moeten zijn voor zowel dagelijks bestuur als raadsleden. Je zou de parallel kunnen trekken met de ontwikkelingen in gemeenten, waar griffie en ambtelijke organisatie vanuit één huis in feite twee functies vervullen: naast elkaar en waar nodig in verbinding met elkaar. Dat vraagt om een zekere scheiding van functies (maar geen waterscheiding) binnen het VNG-bureau. Sommige zaken zijn niet met elkaar te verenigen.
- Kijk nog eens kritisch naar de verhouding dagelijkse bestuursleden en gemeenteraadsleden in de verschillende geledingen.

Over de professionalisering van raadsleden

- Een groot vraagstuk in de lokale democratie is de overvraging van de samenleving door de overheid. Dat betekent ook veel voor de raadsleden die op het sociale en fysieke domein met allerlei reacties in de samenleving te maken krijgen. Vraag is of de VNG voor hen wat zou kunnen betekenen.
- Er is heel veel kennis die je nodig hebt om als raadslid effectief te functioneren. Er zou meer moeten worden gedaan aan scholing van raadsleden. In zekere zin doet de VNG daar wel wat aan via de VNG-academie.
- Het gaat er niet alleen om dat raadsleden zaken halen. Het gaat om halen en brengen. Hoe kan dat binnen de governance van de VNG? Je zou kunnen werken met raadsleden als rapporteurs, zoals men nu bijvoorbeeld in Almere doet. Ook is het denkbaar dat deskundige raadsleden een rol spelen in taskforces rond een concrete opgave of thema. Dan is het wel weer van belang om rekening te houden met de drukke agenda van raadsleden, omdat het raadslidmaatschap niet de hoofdfunctie is. Gebruikmaken van nieuwe moderne manieren van communiceren in plaats van de klassieke vergadering is dan essentieel.
- Investeer in scholing van raadsleden (ook op inhoud), niet alleen via de eigen verenigingen, maar ook via de VNG-academie.

Over de positie van de lokale partijen

- In 2006 was er groot dedain over de lokale partijen. De VNG moet gecompimenteerd worden voor de beweging die vanaf toen in gang is gezet. De toezegging om dwars door commissies heen de '37% lokalen' identiteit te verschaffen, is nog niet waargemaakt.
- 'Lokalo's' zijn erg georiënteerd op de eigen achtertuin, reizen niet makkelijk af naar de VNG en er zijn ook grote politieke verschillen tussen de lokale partijen. In commissies zit er nu 20%. De inschatting is dat als je tussen 20-30% haalt, dat je het dan goed doet. Het wordt serieus opgepakt.
- De lokale partijen zijn onvoldoende in beeld bij de VNG.
- Het zou de VNG niet moeten uitmaken welke partijen er in de gemeenten zitten. De VNG zou onafhankelijke partijen meer ondersteuning kunnen bieden, bijvoorbeeld door professionalisering van wethouders en raadsleden en door meer aansluiting te organiseren op provinciale en landelijke structuren.
- Het op inhoud aangaan van coalities met andere gemeenten spreekt ook de lokale partijen aan. Het is nu te eenvormig; er is meer variatie nodig.
- Ontwikkelingen waar de VNG iets mee moet zijn het groeiende belang van lokale partijen versus de klassieke politieke partijen en het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de overheid (bijvoorbeeld digitaal).

6. Het bestuurlijk – ambtelijk samenspel

Over de huidige rolinvulling door het VNG-bureau

- De VNG is erg bureaucratisch georganiseerd. Ambtelijk worden veel standpunten ingenomen waardoor de bestuurlijke lobbykracht te gering of te laat is. Op het VNG-bureau lijken verantwoordelijkheden diffuus belegd. Er moet helderder worden gestuurd op de te boeken resultaten, anders blijven we polderen. Soms lijkt het er op dat ergens (diep) in het bureau een ambtelijke dossierhouder zit die de bestuurlijke consensus blokkeert.
- De VNG heeft de houding van alles zelf te weten. Het zou meer moeten beklijven dat toppers vanuit gemeenten worden ingezet voor de VNG.
- Het jaarplan dat door het bestuur wordt vastgesteld, ontwikkelt zich tot een kerstboom met heel veel ballen. VNG zou ook enkele punten moeten kunnen laten liggen of moeten overlaten aan andere netwerken.

- Mensen van de VNG weten vooral van de bureaupolitiek, maar minder hoe het in de praktijk echt gaat. Themadirecteuren zijn makelaar tussen binnen- en buitenwereld, tussen bestuur en bureau. Zij snappen hoe dingen tot stand komen of hoe dingen werken, hoe formele en informele netwerken werken. Je eens in de zoveel tijd laten voeden door inzichten van buiten, dat is een moderne manier van leidinggeven.
- De ambtelijke opzet van de VNG is niet krachtig genoeg tegenover de ambtenaren bij het Rijk. Je legt het dan bij voorbaat af.
- Amsterdam wil een verantwoordelijke hoofdstad zijn en biedt graag kennis aan bij de VNG, maar de VNG komt zelf maar zelden met vragen.
- De uitvoerende tak van de VNG wordt steeds groter (bijvoorbeeld de kindertelefoon). Terwijl de lobbytak niet krachtig genoeg is. Je moet in twee zinnen kunnen zeggen waar de VNG voor staat.
- Het thema klimaat en energie is niet goed belegd bij de VNG. Het is een thema dat overal doorheen loopt, maar is binnen het VNG-bureau te weinig ingebed omdat het nu in een projectorganisatie zit. De lijnorganisatie kan zich ertegen afzetten (*not invented here*).
- Het VNG-bureau heeft circa 200 medewerkers. Bij de buitengewesten (KING, VNG International, enz.) werken circa 800 mensen. Bij deze buitengewesten zit heel veel kennis (bijvoorbeeld op het terrein van aanbestedingen en Europa), die veel beter zou kunnen worden benut. Tussen het bureau en de buitengewesten is een te strakke waterscheiding aangebracht, waardoor er niet meer over en weer gebuurd wordt.
- Je moet als gemeente hard op de deur kloppen om bij de VNG binnen te komen, terwijl gemeenten over hele kundige mensen beschikken die weten hoe het zit.
- Departementen geven vaak aan dat ze de kennis bij de VNG missen. Je praat dan heel lang langs elkaar heen, de gesprekken zijn niet scherp en dat leidt bij de uitvoering tot problemen. Als de VNG 'zware' directeuren van gemeenten meeneemt, wordt het gesprek met de departementen op een hoger niveau gebracht.
- Bij de G32 en de directeuren sociaal domein lukt de samenwerking met de VNG niet goed en is sprake van een wij/zij toonzetting.
- De VNG is een goede club, waar veel professionals werken, met verstand van de inhoud. Ook het werk van de VNG op internationaal gebied is goed; dit is van groot belang.
- VNG-medewerkers zijn meer Haags georiënteerd dan dat het gemeentemensen zijn. Het zou goed zijn als medewerkers van de VNG een tijdje bij een gemeente zouden werken. Hoeveel VNG-medewerkers hebben eigenlijk eerder bij een gemeente gewerkt?
- De VNG benut expertise vanuit gemeenten niet. Dit heeft te maken met de cultuur. Als VNG-medewerkers bij een gemeente hebben gewerkt, zouden de lijntjes korter zijn. Binnen gemeenten is tegenwoordig alles flexibel georganiseerd. Formatie is nooit meer een discussiepunt, want de beschikbare formatie wordt ingezet op de vastgestelde speerpunten. Daarmee wordt ambtelijk meebewogen op bestuurlijke prioriteiten. De VNG zou veel meer knowhow kunnen ophalen bij gemeenten.
- Bij de VNG is nog steeds de cultuur van: wij bepalen vanuit de organisatie wel hoe het moet. Dat gedrag, van binnen naar buiten denken, moet er echt uit.
- De kwaliteit en loyaliteit van de medewerkers op het bureau is best goed, maar al met al zitten er te veel medewerkers te lang bij de VNG. De organisatie is daardoor te statisch geworden en veel te intern gericht.
- Binnen de VNG zijn te veel koninkrijkjes. Dit geldt ook voor de bedrijven als KING en het congres- en studiecentrum. Hoe worden die bestuurd, wie bepaalt de koers, hoeveel geld gaat er om?
- Een netwerkorganisatie geeft onzekerheid voor medewerkers vanwege onduidelijke verhoudingen. Sturing aan de organisatie moet komen van het bestuur dat heldere prioriteiten stelt en via de P&C-cyclus monitort.

Over de capaciteit en kwaliteit van het VNG-bureau

- De ondersteuning vanuit het VNG-bureau is krapp(er) geworden, zowel in kwaliteit als capaciteit. Er zijn veel extra taken op de gemeenten afgekomen en de VNG is niet meegegroeid. De VNG zou veel meer gebruik kunnen maken van de kennis en capaciteit bij gemeenten. Van belang is dan wel dat die gemeenteambtenaar namens de VNG praat en niet optreedt als vertegenwoordiger van de specifieke gemeente.
- Bij de VNG is de capaciteit en kennis op sommige dossiers beperkt. Het valt daarom te overwegen dat ze die kennis en expertise ophaalt bij gemeenten. BZK zou dat zelfs toejuichen. Waar BZK wel om vraagt, is om enige consistentie in de gesprekspartners, dus niet te vaak wisselen.
- Met name vanwege de 3D's is het taakveld voor de gemeenten veel zwaarder geworden, terwijl het bureau van de VNG op dit terrein lichter is geworden. De nieuwe themadirecteur voor dit onderwerp is zeker 'aan de maat', maar die heeft een heel brede portefeuille. De ambtelijke kwaliteit is bij het VNG-bureau voor dit dossier niet op niveau. De VNG benut hiervoor niet de capaciteit en expertise vanuit de gemeenten. Op de terreinen van SZW werken 3 à 4 mensen bij het VNG-bureau. Dat zijn er te weinig en zij zijn te licht, bijvoorbeeld voor de integrale wijze van werken op de terreinen van de Wmo, Participatiewet en Jeugdwet. De laatste twee jaar is dit moeilijker geworden, omdat goede mensen zijn vertrokken.
- De transitie en transformatie binnen het sociaal domein had nooit zonder de VNG gekund. De VNG heeft hiervoor een sterke ondersteunende rol vervuld.
- Inhoudelijk mist de VNG op sommige terreinen de echte expertise en dat is begrijpelijk in vergelijking met de experts op een vakdepartement. In die gevallen zou de VNG er verstandig aan doen vaker de expertise bij sommige gemeenten te benutten en die mee te nemen naar de overleggen.
- De VNG heeft moeite om expertise van de gemeente in te schakelen. Vaak zie je dat gemeenten op onderdelen al heel ver zijn, bijvoorbeeld Amsterdam op het thema klimaatadaptatie. Maar dan vindt de VNG dat dat niet van hen is.
- Binnen de VNG is het lastig om de inhoudelijkheid gemobiliseerd te krijgen. Dat heeft te maken met zowel het ontbreken van focus en richting als met de intrinsieke inhoudelijke kwaliteit van beleidsmedewerkers.
- De regietafel sociaal domein fungeert als een actieve begeleidingscommissie die op zoek gaat naar oplossingen voor problemen. De regietafel fungeert als een stok achter de deur. Vanuit de VNG wordt het overleg van de regietafel ad hoc voorbereid. Er vindt bijvoorbeeld geen voorbereiding plaats vanuit de VNG-commissie. De VNG-commissie voor dit onderwerp heeft een gemêleerde samenstelling en bestaat niet uit de topspecialisten op dit terrein.
- De capaciteit bij het bureau van de VNG is dun. Dat is een bewuste keuze. Van belang is de capaciteit vanuit gemeenten veel beter in te schakelen.
- Als er iets niet goed gaat op het VNG-bureau kan het te maken hebben met te weinig capaciteit. Over de vraag: hoeveel capaciteit zetten we waarop in? moet niet te licht gedacht worden. Commissies moeten daarin worden meegenomen.
- De reorganisatie van het bureau en de daarmee gepaard gaande personele wisselingen hebben de slagkracht van het bureau niet vergroot. De capaciteit en kwaliteit van de ondersteuning verschilt per commissie en is over het geheel genomen niet op niveau. Op ambtelijk niveau moet meer samenwerking worden gezocht. Naast het ondersteunen van bestuurders zou er ook meer aandacht moeten zijn voor het (gericht) ondersteunen en betrekken van ambtelijke organisaties en netwerken.

Over de gewenste rolinvulling door het VNG-bureau

- De VNG hoeft niet zo groot te zijn als nu, maar zou meer een netwerkorganisatie moeten zijn. Excellente mensen uit gemeenten binnenhalen, handreikingen schrijven en weer terug naar de gemeente.
- De VNG moet weer terug naar de oorsprong. In het begin had de VNG zelfs helemaal geen mensen op de loonlijst. Het gaat in de toekomst vooral om interactieve samenwerking met kennisorganisaties.

- Kennis zit nu overal, niet alleen bij de VNG. De VNG wordt niet meer gebeld om te weten hoe het zit, ze bellen om te weten hoe de VNG erin zit, dat is een wezenlijk verschil. Gemeenten willen geholpen worden met hoe te opereren in het krachtenveld en men wil weten hoe gemeenten er gezamenlijk over denken.
- Het is onduidelijk waar je bij de VNG met vragen over gemeentelijke herindelingen of regionale samenwerking terecht kunt. Veel gemeenten worstelen met vragen op terrein van intergemeentelijke samenwerking.
- Om expertise op te bouwen (bijvoorbeeld op het terrein van ICT) kan het goed werken om capaciteit aan te schakelen vanuit een gemeente. Zo heeft de VNG één aanbestedingsjurist, terwijl de gemeente Rotterdam er 100 heeft. Moet de VNG deze expertise wel zelf in huis hebben of zou hiervoor een dienstverleningsovereenkomst gesloten kunnen worden met Rotterdam?
- De capaciteit van het VNG-bureau zou moeten worden ingezet voor onderwerpen die voor alle gemeenten van belang zijn. Op regionaal niveau vindt kennisuitwisseling plaats in onderlinge netwerken. Daar zou de VNG op aangesloten moeten zijn om te kunnen halen en brengen, en om te kunnen aansluiten bij regionale verschillen. Aan de andere kant: als in regionaal verband tot een oplossing wordt gekomen voor een (regionaal) vraagstuk, dan ligt daar geen rol voor de VNG.
- De VNG gaat terughoudend om met regionale verschillen. Met generieke, collectieve vragen is het al druk genoeg. Tegelijkertijd is de VNG niet alleen van de generieke vragen. Zie bijvoorbeeld 'Maak Verschil' en de regionale investeringsagenda's.
- Er wordt bestuurlijk verschillend gedacht over de vraag of de VNG zich moet bewegen op het terrein van regionale verschillen (faciliteren/kennis uitwisselen/gericht doorverwijzen) of dat de VNG niets hoeft te doen als de regio zelf aan de slag gaat met een regionaal vraagstuk.
- Vanuit 'Maak Verschil' zijn enkele proeftuinen geselecteerd, waar vanuit de regio's een aantal generieke vragen naar voren komt over bijvoorbeeld de inrichting van *economic boards* en het organiseren van betrokkenheid van raden bij regionale vraagstukken. Dergelijke generieke punten pakt de VNG op. Andere punten zijn voor de regio zelf.
- Bij het programma 'Samen Uitvoeren' zijn gemeentesecretarissen in de lead en betrekken zij capaciteit vanuit de eigen gemeentehuizen.
- Het meer ophalen van expertise bij gemeenten kan goed werken. Als je tijdelijk capaciteit uit gemeenten haalt voor een bepaalde klus, moet er wel een vorm van compensatie zijn voor die gemeente.
- Voor medewerkers van het bureau is het per definitie niet mogelijk om alles te weten. Terwijl de VNG wel de neiging heeft om aan gemeenten uit te leggen hoe het moet. De medewerkers van de VNG zouden meer de vertegenwoordigers van de gemeenten moeten zijn en per thema allianties sluiten.
- Tussen de bureaus van de VNG en het IPO kan meer worden gedaan aan het uitwisselen van expertise.
- De samenwerking met het IPO gaat op bureau niveau heel goed. Cao, Europa en de investeringsagenda zijn voorbeelden van succesvolle, intensieve en niet-concurrerende samenwerkingsverbanden. Bestuurlijk moet nog meer gebeuren. We kunnen nog veel meer gebruik maken van elkaars kennis.
- Medewerkers binnen het VNG-bureau zouden de rol moeten vervullen van inhoudelijke procesregisseurs, waarbij met hulp vanuit gemeenten, maar bijvoorbeeld ook vanuit het IPO en de UvW, inhoudelijke stukken worden opgesteld. Gemeenten zijn veel meer gewend *hands on* te moeten leveren.
- Het VNG-bureau zou meer de expertise van de gemeenten moeten benutten en kan wat dat betreft leren van hoe het binnen de G32 werkt. Bijvoorbeeld: als het gaat over verkiezingen, dan weten de hoofden Burgerzaken van de gemeenten meer dan de medewerker van het VNG-bureau. In de G32 is de ambtelijke aansluiting vanuit de leden juist heel goed en heb je niet te maken met een gevestigd belang van een bestaande institutie zoals het VNG-bureau.

Over het lopende veranderingsproces van het VNG-bureau

- De top van het bureau is slim in meer integrale domeinen georganiseerd. De intentie achter deze keuze is goed. Wat je ziet is dat het gedrag niet meeloopt, daar moet je alert op zijn. Het verhaal klopt, de integraliteit en benadering is modern, maar twee lagen dieper in het bureau is het heel klassiek. Er zit een raar soort incongruentie tussen verhaal en benadering en de daadwerkelijke vertaling van hoe je het doet.
- De echte weerstand voor de verandering zit op de Willemshof zelf. Deze moderniteiten (ICT e.d.) passen niet bij de medewerkers; er zitten te weinig nieuwdenkers.
- Het begint in feite nu pas met de organisatieverandering. De nieuwe (directie)structuur staat klaar en er wordt geïnvesteerd in cultuur- en werkwijzenontwikkeling. Themadirecteuren komen van buiten en zijn geselecteerd op het profiel: vrijgesteld, niet sturen op ontwikkeling van mensen, maar sturen op complexe opgaven, in agendering, onderhandeling en belangenbehartiging, gezaghebbend op inhoud.
- Met de komst van de themadirecteuren kan nu ook de inhoudelijke sturing weer gestalte krijgen.
- Na de reorganisatie van het bureau van de VNG en de komst van de themadirecteuren is het van belang de organisatie nu de ruimte te geven om te stabiliseren en resultaten te boeken.
- Je moet als koepel het kapitaal van de gemeenten willen aanspreken en niet alleen via portefeuillehouders die een lijstje meekrijgen van hun eigen ambtenaar.
- Het is belangrijk om cultuurdragers te vinden voor de nieuwe werkwijze van de VNG. De directievoorzitter is vast bij tijd en wijle eenzaam geweest, maar met een nieuwe rechterhand en de drie nieuwe themadirecteuren is wel een onomkeerbare ontwikkeling in gang gezet en gaat het vast lukken. Maar de onderlaag van het bureau is wel weerbarstig.
- De doorontwikkeling of vernieuwing van het VNG-bureau behoeft steun van het bestuur.
- Het VNG-bureau is gereorganiseerd om meer slagvaardig en in netwerken te kunnen opereren. Tegelijkertijd blijft de VNG vooral een onderhandelingsorganisatie op nationaal niveau. Dan wil je weten "wie de generaal is". Dat geldt bestuurlijk, maar ook ambtelijk.
- Het zou zo maar kunnen dat het bestuur van de VNG in een ander frame zit dan de directie en de medewerkers. Als dat niet één lijn is, dan werkt dat niet goed. De VNG zou wellicht moeten investeren in de grensvlakken tussen bestuur, directie, themadirectie en medewerkers. Het gaat hierbij om taal en richting.
- In een netwerkorganisatie wordt de 'Wet van Klets' kwadratisch groter. De onderhandelingen moeten echter niet binnen op het bureau plaatsvinden, maar daarbuiten.
- De komst van themadirecteuren is contrair aan het idee dat de voorzitters inhoudelijk leidinggeven aan de commissies. Risico is dat met deze structuur, inclusief de themadirecteuren, wordt teruggevallen in oude patronen. Van belang is te beginnen bij de vraag: 'wie heeft hier verstand van?', en daarna te zoeken naar inpassing in een structuur.
- Een beweging over grenzen heen vraagt ook veel van de ambtenaren. De top van de ministeries wisselt regelmatig; dat zorgt ervoor dat mensen een ruimere blik krijgen. Nieuwe generaties gaan er anders mee om. Je kan niet stil blijven staan, de verwevenheden zijn steeds groter. Het is wel een taai proces. Hoe dieper je in de ministeries komt, hoe weerbarstiger het wordt. De ministeries zitten wat dat betreft in een vergelijkbaar veranderproces als de VNG.
- Bestuurlijk zijn er sinds de commissie-Brok belangrijke stappen gezet; het gaat er nu om dat de ambtelijke organisatie/het VNG-bureau nog beter gaat volgen. Hoe lager je in het VNG-bureau komt, hoe meer verkokerd het lijkt. De externe oriëntatie van de gemiddelde VNG-medewerker is te beperkt.

Over het bestuurlijk functioneren en de ondersteuning

- Het is een groot goed dat bestuurders met ministers praten. Het is belangrijk dat het niet te veel een ambtelijke operatie wordt. Binnen de VNG is het dan wel belangrijk dat bestuurders elkaar onderling het vertrouwen geven.

- Het bestuurlijk en bestuurlijk-ambtelijk samenspel moet zich nog settelen in de nieuwe verhoudingen, maar het gaat wel over de geloofwaardigheid van de VNG als partner. Er is het spanningsveld tussen enerzijds de belangenbehartigingsfunctie (onderhandelen) en anderzijds de netwerkfunctie (thematisch/opgavegericht bedienen van de gemeenten).
- De ondersteuning van de commissievoorzitters vanuit het VNG-bureau kan beter. Bestuurlijke overleggen kunnen beter voorbereid worden. Het ontbreekt soms aan ambtelijke follow-up van wat er in bestuurlijke discussies gebeurt.
- De VNG is een bestuurlijk georiënteerde organisatie. Er wordt wat geroepen in bestuurlijke overleggen, waar niet altijd wat mee gebeurt.
- We organiseren ook zelf de spagaat door krampachtig om te gaan met stukken voor bestuurders en deze niet te delen met de ambtelijke ondersteuners van de bestuurders in de eigen gemeentehuizen. Gedachte hierachter is dat een bestuurder zelf moet kunnen bepalen aan wie stukken worden doorgestuurd. Deze werkwijze verschilt per commissie. Sommige secretarissen sturen stukken wel rechtstreeks naar ondersteuners/adviseurs van de bestuurders.
- Er is geen uniforme ondersteuning voor de commissies. De kwaliteit van de ondersteuning moet beter zijn en uniform. Het lukt de VNG onvoldoende om de expertise in het land binnen te halen.
- Het VNG-bestuur bestaat anders dan een college van B&W uit vrijwilligers die af en toe bijeenkomen. Het is daarom voor het VNG-bestuur lastig om in de praktijk de organisatie te sturen. Bovendien moet niet vergeten worden dat het bureau de laatste jaren veel in reorganisatie is geweest, wat mensen onzeker heeft gemaakt.
- Bij grote onderhandelingen moet er meer strategisch worden nagedacht wanneer de algemeen directeur van de VNG en/of de bestuurders naar voren worden geschoven.

7. Overig

Over intergemeentelijke en regionale samenwerking

- Door de decentralisaties is de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking toegenomen. Maak van regionalisering geen plan, maar een proces met gemeenschappelijke doelen. Stel samenwerken voorop, maar vergeet niet dat dat vervolgens ook weer institutionele verankering en democratische legitimering vraagt.
- We hebben geen adequaat antwoord voor grensoverstijgende besluitvorming en democratische controle. Je moet het doen met de huidige bevoegdheden. Prima om maatschappelijke/regionale opgaven voorop te stellen, maar het moet ook weer juridisch verantwoord worden.
- Provincies kunnen in het kader van het interbestuurlijk toezicht een goede/betere rol spelen in de regionalisering, zo lang zij daar zelf geen positie in claimen.
- De belofte van interbestuurlijk toezicht is nog niet verzilverd. De regel- en bemoeizucht lijkt niet echt minder te worden. Tussen gemeenten merk je er weinig van, ondanks dat er een landelijk bureau is. Gemeenten hebben er geen last van, omdat de gemeenteambtenaren het wel weten te managen. Maar de bedoeling was dat je er plezier/gemak van zou hebben als gemeente.
- Haal de relevante aanbevelingen uit de 4^e beschouwing op de interbestuurlijke relaties (RvS, En nu verder!) naar voren: een sterkere, toetsende rol van BZK moet bijdragen aan een hogere kwaliteit van wetgeving en nauwere betrokkenheid van decentrale overheden.

Over verruiming van het gemeentelijk belastinggebied en financiën

- Laat je als gemeenten geen oor aannaaien als het gaat om meer taken en verruiming van het belastinggebied. Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied zal nooit substantieel zijn. Gemeenten met de meeste economische activiteiten hebben de minste financiële problemen. Dus verruiming van het gemeentelijk belastinggebied leidt tot overhevelingsvraagstukken tussen gemeenten.

- In het advies *En nu verder!* geeft de Raad van State aan dat de grotere beleidsverantwoordelijkheid die gemeenten hebben gekregen met de decentralisaties niet gepaard is gegaan met evenredige overdracht van middelen. De speelruimte om zelf keuzes te maken, is in relatieve zin zelfs afgenomen. Bezuinigingen door de rijksoverheid zijn te leidend geweest.
- De Tweede Kamer geeft te weinig en zegt tegelijkertijd wel wat gemeenten doen moeten.
- Als gemeenten over een groter eigen belastinggebied gaan en daarmee zelf aan de knoppen kunnen draaien, heb je ook niet meer te maken met de koppeling tussen rijksmiddelen en fondsen, waaronder het gemeentefonds en de huidige nadelige effecten daarvan. Bij het begin van een kabinetsperiode moeten wel afspraken worden gemaakt over een verdeelsleutel. Dit is ook logisch want de gemeente is de eerste overheid.
- Vanuit democratisch oogpunt bezien, zouden burgers zeggenschap moeten hebben over waar de middelen aan worden besteed (voorzieningen) en over hoeveel geld daarvoor bij hen mag worden opgehaald. Nu zijn er verschillende geldstromen waar de burgers geen invloed op hebben. In de Gemeentewet moet je dan bijvoorbeeld wel regelen hoe je de koppeling legt tussen wat je ophaalt bij burgers en niet-burgers (bedrijven e.d.). Ook zou de belastingheffing meer uniform moeten worden door het afschaffen van een stuk of vijf belastingen. Er zou één gemeentelijke 'heffingsmachine' moeten komen.
- Bij sommige gemeenten is na de 3D's sprake van tekorten op één of twee terreinen. Sommige gemeenten hebben op alle drie de terreinen tekorten. Als de budgetten nu geïndexeerd zouden worden, zijn deze tekorten er voor altijd. Daar komt bij dat kleine(re) gemeenten niet in staat zijn goede begrotingen te maken.
- Andere/eerdere transities zijn weliswaar ook gepaard gegaan met bezuinigingen, maar dan was er vaak wel wat smeergeld beschikbaar om de transitie goed te organiseren. Bij de 3D's is hier geen sprake van geweest, terwijl dat wel goed zou zijn geweest, want de decentralisaties moesten gerealiseerd worden in de moeilijkste jaren van bezuinigingen.

Over het belang van ICT

- ICT wordt steeds belangrijker. We lopen als Nederland Europees gezien achter in ICT. "De Belgen doen het op dit vlak nog steeds beter".
- Informatiebeleid van de overheid is altijd een taak van BZK geweest.
- KING moet minder aanbodgericht werken. We moeten ophouden met 1000 bloemen laten bloeien en juist meer standaardiseren. En we moeten tegen het Rijk zeggen: we gaan samen de infrastructuur ontwikkelen.
- Binnen de VNG is er een collectief fonds in het kader van 'Samen Organiseren': van en voor de gemeenten. Ook moet er naast de aangestelde themadirecteuren een nieuwe directie informatievoorziening komen binnen het VNG-bureau, met een programmadirecteur.
- Het oppakken van het ICT-vraagstuk is een mooi voorbeeld van de nieuwe werkwijze. Niet institutionaliseren, geen blauwdrukken, maar een agendaversnellende, hybride en dynamische aanpak met een taskforce die dingen voor elkaar krijgt. De taskforce bestaat uit bestuurders en gemeentesecretarissen die elk zes uur per week beschikbaar hebben om er *dedicated* aan te werken.
- Digitalisering is een majeure opgave voor de decentrale overheden. Bij het Rijk zou BZK stelselverantwoordelijk moeten zijn voor het beleid op ICT-gebied. De afgelopen jaren zijn geen stelseisen geformuleerd en ook geen middelen geregeld. Het zou goed zijn wanneer in het nieuwe kabinet een bewindspersoon zit die digitalisering echt belangrijk vindt en die de nodige middelen regelt, al zitten er natuurlijk al middelen in het systeem. We moeten van een berichtenbox naar één portaal, en van DigiD naar een 'multi-licenserende identificatie-infrastructuur'.
- In het nieuwe kabinet zou een minister moeten komen voor informatiebeleid/digitalisering; geen staatssecretaris, want dan lijkt het alsof het om bedrijfsvoering gaat.
- De VNG zou meer prioriteit moeten toekennen aan het GDI-dossier, de generieke digitale infrastructuur.

- Het College van Dienstverlening van de VNG bevordert de standaardisering. Dat gaat helpen bij het waarborgen van de integriteit van informatievoorziening. BZK zou hierbij aan tafel moeten zitten. ICT is bij uitstek een onderwerp dat vraagt om internationale afstemming. Dat ondersteunt het pleidooi voor centrale verantwoordelijkheid op nationaal niveau.
- De Kring van 100.000+ gemeentesecretarissen verwacht meer van de VNG, bijvoorbeeld vanuit standaardisering en ICT. Is de VNG een voldoende sterke onderhandelingspartner naar het Rijk en naar ICT-leveranciers? Gezamenlijk definities ontwikkelen is goed, maar dat gaat heel langzaam. Het duurt lang om tot standaarden te komen. Reden daarvoor is dat eerst de oude systemen moeten zijn afgeschreven. Investeringsritmes van de leden zijn verschillend. Dat maakt collectief inkopen lastig
- De nationale commissaris Digitale Overheid is er niet in geslaagd om alle ministeries mee te krijgen in de geformuleerde ambities. Belangrijk is dat hier de komende jaren belangrijke stappen worden gemaakt. Gegevensuitwisseling vanuit het sociaal domein, bijvoorbeeld op terreinen van werk en inkomen, is een aandachtspunt. Gemeenten hebben zelf systemen gekocht en moeten gegevens kunnen uitwisselen met UWV en andere partijen. Hier zou de VNG toch wat moeten kunnen betekenen?

Over een vorm van geschillenbeslechting

- Wat als je er in het samen besturen met medeoverheden niet uitkomt en de loopgraven worden betrokken? Hoe kom je er dan uit als VNG? Je moet iets bedenken om te voorkomen dat verhoudingen verzuren.
- We hebben nu de code interbestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verkenningen. Is dat toereikend? Moet de RvS hier niet een rol vervullen?
- Je ziet dat als het erop aankomt het Rijk toch zaken afdwingt. Bijvoorbeeld de opstelling van de ministerraad in het dossier digitale infrastructuur.
- De gedachte van een geschillenregeling is interessant, omdat in de samenwerking van de medeoverheden een soort zelfbinding zit. Spreek een duidelijk kader met elkaar af en kom daarbinnen waar nodig snel tot zakelijke beslechting van geschillen met behoud van een constructieve samenwerkingsrelatie.
- In een stelsel waarin de horizontale samenwerking tussen overheden steeds belangrijker wordt, is het ook van belang dat sprake is van een soepele geschillenregeling voor het oplossen van conflicten tussen samenwerkende overheden. Niet juridificeren, maar snel kunnen schakelen. Dit vraagt ook om een bestuurlijke cultuur van zaken willen oplossen in plaats van maar blijven doorpraten en geen knopen doorhakken.
- Bij conflicten is het van belang om vanuit de inhoud de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Attitude is dan heel belangrijk. En het Huis van Thorbecke is nou eenmaal niet horizontaal.
- Wanneer de verhoudingen verzuurd dreigen te raken, kan de 'dreiging' van interbestuurlijk toezicht helpen. Als dat boven de tafel hangt, komt er vaak wel beweging.
- Het Rijk vindt het ook wel prima als er gedoe is bij de VNG of de G4 of bij één van de andere netwerken. Een arbitrageclub kan helpen om dat niet langer prima te vinden.
- Wanneer er behoefte is aan een vorm van geschillenbeslechting tussen overheden in geval de verhoudingen verzuurd dreigen te raken, zou een onafhankelijke gespreksleider kunnen helpen.

Bijlage 5: Analyse trends en ontwikkelingen

Deze bijlage beschrijft de resultaten van de analyse van relevante trends en ontwikkelingen in de samenleving en het openbaar bestuur. In de eerste paragraaf wordt de hoofdlijn van trends en ontwikkelingen geschetst die is op te tekenen uit de verschillende gezaghebbende rapporten en documenten die in de afgelopen jaren zijn verschenen. Vervolgens worden in paragraaf 2 de relevantie en mogelijke consequenties van die trends en ontwikkelingen doordacht voor het vraagstuk van de VNG-governance. Het slot (paragraaf 3) bevat een korte reflectie op elk van de in beschouwing genomen rapporten.

1. Hoofdlijn

In de afgelopen jaren zijn tal van belangwekkende rapporten van gerenommeerde instanties verschenen als de Raad van State, het SCP, het CBS, BZK en vanzelfsprekend ook diverse studies vanuit de VNG. Meer in het algemeen zijn enkele ontwikkelingen en trends zichtbaar. Op *demografisch* gebied zet de vergrijzing en ontgroening door. *Economisch* gezien is er de trend naar meer flexibilisering, sterke stedelijke groei, krimpregio's aan de randen van ons land. Vanuit *sociaal-cultureel* oogpunt zet de individualisering door, maar neemt de maatschappelijke participatie ook toe, groeit de solidariteit en wordt de samenleving meer divers. Op het *technologische vlak* zet de digitalisering stevig door ('informatierevolutie'), moet de dienstverlening meer digitaal en excellent zijn en zal de communicatie veel meer via social media en andere digitale platforms gaan. Op *ecologisch* gebied is de trend naar duurzaamheid, energietransitie en een leefbare en veilige leefomgeving onmiskenbaar. Tenslotte is vanuit *politiek-bestuurlijk* oogpunt de komende jaren de ontwikkeling zichtbaar naar meer regionalisering en samenwerking, versterking van de lokale democratie en mondialisering van het lokale bestuur ('glokalisering')

2. Consequenties voor de VNG-governance

Het is de vraag wat dit betekent voor de governance van de VNG. Uit het bovenstaande volgt in elk geval dat de *VNG Agenda 2017* inhoudelijk uitstekend aansluit bij de trends en ontwikkelingen: versterken van de lokale democratie en het lokaal bestuur, maatschappelijke integratie en participatie, leefbare en veilige leefomgeving en excellente uitvoering van de dienstverlening naar burgers en bedrijven en vooral ook meer (regionale) samenwerking. Het nader beschouwen van deze ontwikkelingen en trends resulteert in de volgende aandachtspunten:

- Op enkele onderdelen zal inhoudelijk een zwaarder accent moeten komen, of een tandje moeten worden bijgezet. Dat geldt in elk geval rond duurzaamheid en het invullen van de (in het VNG-IPO-UvW-document genoemde) ambities met betrekking tot klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Dat geldt ook voor het onderwerp digitalisering en informatiehuishouding van gemeenten.
- Voor de inrichting van de VNG is van belang dat deze goed moet kunnen omgaan met de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de snelheid van veranderingen in de samenleving. Zoals de Commissie-Van Zwol in *Maak verschil* stelt, vragen deze ontwikkelingen om een groter adaptief vermogen van het openbaar bestuur. Dit duidt op een meer flexibele, 'agile' georganiseerde overheid. Dit geldt ook voor gemeenten en dus ook voor de VNG. De huidige commissiestructuur en de organisatie van het VNG-bureau moeten vanuit dit perspectief kritisch worden gezien.
- De ontwikkeling naar meer samenwerking/partnerschap tussen overheden en regionalisering (o.a. Raad van State, VNG, Van Zwol) lijkt een roep om breder samengestelde groepen rond thema's en vraagstukken die individuele overheden niet alleen kunnen oplossen: denk aan duurzaamheid, sociale en fysieke leefomgeving, water, veiligheid. En dan meer als tijdelijke taskforce/snelle brigade, dan als regulier vergadercircuit.

- De 'informatierevolutie' of digitalisering zet door en dat vraagt veel van gemeenten. Communiceren van overheid met burgers gaat vaker via social media en online communities, er is nog meer vraag naar goede digitale dienstverlening. Ook moet er aandacht zijn voor de gesignaleerde groeiende digitale kloof en privacy issues. Gelet op de opvatting van de Raad van State over de stelselverantwoordelijkheid, zou BZK in elk geval op het punt van digitalisering het voortouw behoren te nemen.
- De decentralisaties in het sociale en fysieke domein hebben de gemeenten meer taken en bevoegdheden gegeven, waardoor de interbestuurlijke verhoudingen zijn gewijzigd. Vraagstukken van toezicht (interbestuurlijk, horizontaal) alsmede de wijze van beslechten van zuivere bestuursgeschillen, dat wil zeggen tussen twee bestuursorganen, dienen zich aan.
- Het is de vraag wat de gevolgen voor de gemeenten en daarmee voor de VNG zijn van de trend van groei- en krimpregio's, de sterke ontwikkeling van de stedelijke gebieden (met name rond de grote steden) en de grotere afhankelijkheid van de wereldeconomie ('glokalisering'). Deze vraagstukken zijn relevant maar spelen in verschillende mate bij gemeenten. Het is de vraag of de bestaande 'verkokerde' commissiestructuur daar de goede bedding voor vormt. Ze laten zich mogelijk beter behandelen in meer gespecialiseerde werkverbanden, aangesloten op de schaal waarop de opgave speelt, met op de problematiek betrokken bestuurders en deskundigen.
- Een belangrijk onderwerp tenslotte is het versterken van het lokaal bestuur. Als zware taken en bevoegdheden binnen het sociale en fysieke domein bij de gemeenten worden belegd, betekent dat ook iets in de relatie van de gemeente met burgers. Burgers moeten met hun zorgen en vragen ergens terecht kunnen. Gemeenten moeten leren hoe hier richting hun burgers op een goede manier mee om te gaan. Burgers willen niet alleen inspraak, maar ook meebeslissen en meedoen. Dat vergt zelfbeheersing van het gemeentebestuur. Kan de VNG daar iets betekenen voor de gemeenten?

3. Reflectie op belangrijkste rapporten

In het rapport van de *Commissie-Brok 'Governance en de kunst van relatie onderhoud'* (oktober 2013) over versterking van de bestuurlijke organisatie van de VNG en vergroting van de ledenbetrokkenheid wordt in deel I stilgestaan bij de uitdagingen voor de gemeenten en de VNG.

Als eerste wordt genoemd de grote financiële en economische crisis die onder andere de gemeentefinanciën stevig onder druk zet. Tweede trend is de horizontalisering van de samenleving en de toename van het maatschappelijk initiatief. Met de term 'glokalisering' wordt de trend aangegeven dat de wereld steeds meer verbonden raakt waardoor de onderlinge afhankelijkheid binnen de wereldeconomie groter wordt en migratiestromen toenemen. Een erg belangrijke ontwikkeling is de decentralisatie van taken in het sociale domein die, aldus de Commissie-Brok, een herijking van de verhouding tussen samenleving en overheid betekent. Dit betekent ook dat de weg is ingeslagen naar minder Haagse regelgeving en meer lokale bestuurskracht. Verschillen tussen gemeenten zijn niet langer problematisch, maar een logisch gevolg van meer beleidsvrijheid. Versterking van de uitvoeringskracht samen met de maatschappelijke partners is de grote opgave van gemeenten. Tenslotte betekent meer decentralisatie ook meer differentiatie tussen gemeenten.

Inmiddels is het vier jaar geleden dat het rapport van de Commissie-Brok is verschenen en kan worden geconstateerd dat de door de Commissie-Brok benoemde uitdagingen onverminderd en misschien wel in versterkte mate gelden.

Het ministerie van BZK heeft in 2014 vanuit het programma 'Gemeenten van de toekomst' de publicatie *'Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst'* uitgegeven. Daarin wordt geschetst wat er op de gemeenten af komt, welke kansen en risico's er zijn en hoe gemeenten de gewenste transformatie in het sociale domein kunnen benaderen.

Uitgangspunt is dat de overheid de behoefte van de burger centraal stelt en streeft naar een vitale samenleving; een samenleving die vergrijst, ontgroent, individualiseert en cultureel meer divers wordt. Een trend op het snijvlak van demografie en economie is regionalisering; de verschillen tussen regio's nemen toe, er ontstaan groei- en krimpregio's; stedelijke gebieden zullen een sterke groei doormaken. Nederland is steeds meer afhankelijk van de wereldwijde economische ontwikkeling, Nederlanders worden minder rijk en de arbeidsmarkt laat een toename aan werkloosheid, flexibiliteit en arbeidsmigratie zien. Zorg en ondersteuning worden dichter bij huis, integraal en meer op maat georganiseerd. Er is een verschuiving van curatief naar preventief en overheid en burgers weten elkaar te vinden via social media en online communities.

De verantwoordelijkheden in het politieke landschap verschuiven. Meer Europa, meer decentraal en regionaal, meer markt, meer burger en minder overheid. De overheid moet het met minder geld doen en er is een versnippering van het politieke landschap zichtbaar. De gemeentelijke dienstverlening digitaliseert en persoonlijk dataverkeer neemt toe. Er is een toenemend bewustzijn op het gebied van duurzaamheid en aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving.

Een belangrijk rapport dat in maart 2016 is verschenen is *'Maak verschil; krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven'*, van de Studiegroep Openbaar Bestuur. In opdracht van de minister van BZK is eind 2014 de Studiegroep Openbaar Bestuur, onder leiding van secretaris-generaal Van Zwol, verzocht om aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei. Drie trends worden genoemd voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. Ten eerste dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. Ten tweede dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en snelheid van veranderingen vragen om een groter adaptief vermogen van het openbaar bestuur. Ten derde is er sprake van verwevenheid van belangen tussen domeinen, tussen internationaal en regionaal niveau en tussen bestuurslagen; dat betekent dat bestuurders verbindingen moeten kunnen leggen.

De Raad van State heeft in haar *vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhouding 'En nu verder!'* (oktober 2016) aandacht gevraagd voor thema's als regiovorming, stelselverantwoordelijkheid, democratische legitimatie van overheidsbeslissingen, rechtsbescherming en herijking van het toezicht. Door de decentralisaties in het sociale en fysieke domein zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden overgeheveld naar gemeenten, maar er blijft sprake van medebewind. Ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en elk van de overheden kan daarop worden aangesproken. *"Het functioneren van het stelsel staat of valt met onderling vertrouwen in elkaars rolvastheid en in het vermogen de gemaakte afspraken tijdig en in onderling overleg na te komen."*

Met betrekking tot genoemde decentralisaties maakt de Raad van State onderscheid in transitie en transformatie. De transitie is vooral een organisatorische en administratieve operatie. De transformatie die nodig is, reikt echter veel verder en wordt niet met de enkele wijziging van de wet gerealiseerd: *"Breed wordt onderkend dat het nog een aantal jaren zal vergen om na de transitie de transformatie, de voorziene omslag, werkelijk te maken. Dit geldt voor burgers, voor zorgaanbieders en zorgverleners en voor provincies, gemeenten en het Rijk."* Om die reden adviseert de RvS het Rijk om terughoudend te zijn met ingrijpen door nieuwe regelgeving. *"De stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid mag geen alibi zijn voor het Rijk om eenzijdig en in strijd met het uitgangspunt van de decentralisatie in te grijpen in de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden. Het Rijk of de Tweede Kamer moet terughoudend omgaan met 'ingrijpen'. De praktijk moet de komende jaren ruimte krijgen om de doelstellingen van de decentralisaties te verwezenlijken."*

Vanwege de toegenomen betekenis van regiovorming moet een nadere bezinning plaatsvinden op de positie van de regio's. Om dat doel te bereiken, beveelt de RvS aan in de komende kabinetsperiode voor een incrementele aanpak te kiezen. Daarbij krijgen gemeenten in samenspraak met provincies en het Rijk gedurende een vooraf vast te stellen periode de kans om de samenwerking in vaste, meer permanente, regionale verbanden te versterken. Dit proces moet niet vrijblijvend zijn.

De decentralisaties in zowel het sociale als het fysieke domein maken een herijking van het toezicht noodzakelijk. Tussen het toezicht door horizontale verantwoording, interbestuurlijk toezicht en het toezicht door de rijksinspecties zullen overzicht en samenhang moeten worden gebracht, met inachtneming van de overdracht van bevoegdheden. Mede door de nieuwe verhoudingen die zijn ontstaan na de decentralisaties is volgens de RvS aandacht nodig voor het treffen van een voorziening voor zuivere bestuursgeschillen, dat wil zeggen voor geschillen die zich uitsluitend kunnen voordoen tussen twee bestuursorganen.

Gezonde financiële verhoudingen vormen een wezenlijke randvoorwaarde voor constructieve interbestuurlijke verhoudingen. De verwezenlijking van de doelstellingen die met de decentralisaties samenhangen, is volgens de RvS gediend met een eenvoudigere en voorspelbaardere normeringssystematiek en met het maken van meerjarige budgetafspraken.

In *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) uit 2010 wordt stilgestaan bij het gegeven dat mensen vertrouwen hebben in de organen die ons democratisch bestel vormgeven (regering en Tweede Kamer), maar de wijze waarop politici en partijen daar invulling aan geven, wordt veel minder vertrouwd. Er is sprake van een legitimiteitscrisis. Het lijkt erop dat deze er nog steeds is en misschien wel is toegenomen. Deze legitimiteitscrisis is ontstaan doordat de politieke en maatschappelijke realiteit uit elkaar zijn gaan lopen. De belevingswereld van mensen vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur in verticale, hiërarchische verhoudingen, terwijl mensen, bedrijven en instellingen deel uitmaken van horizontale netwerken. De samenleving 'horizontaliseerde' in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur vooral vanuit verticale, hiërarchische verhoudingen bleef opereren. De Rob stelt dat het verticaal bestuur gewoon moet besturen, maar dat moet doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Wanneer het dat nalaat, tast dat de legitimiteit van besluiten aan. Vraag is hoe het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich weer kan verbinden met de horizontale samenleving. De Rob geeft drie richtingen aan: ten eerste de politiek moet opereren vanuit waarden en beginselen en 'gezagvol richting geven'; ten tweede door mensen meer invloed te geven op beleid en besluitvorming; en ten derde door mensen meer invloed te geven op het kiezen van de politieke leiders. Bestuurlijke vernieuwing zal een nieuwe relatie tussen politiek en samenleving tot stand brengen en de nu gescheiden werelden met elkaar verbinden.

In 2016 verschenen meer rapporten. Allereerst van het Sociaal en Cultureel Planbureau *'De toekomst tegemoet'*. Volgens het SCP zijn de twee grootste vraagstukken voor de samenleving Solidariteit en Duurzaamheid. In het rapport worden als relevante ontwikkelingen genoemd: verdere vergrijzing; meer etnische diversiteit; afscheid van fossiele brandstoffen; doorzettende mondialisering van Nederland; bevolkingsgroei in Randstad en krimp in grensregio's Noord-Nederland, Zeeland en Limburg; een ware informatierevolutie; groeiende digitale kloof; duurzaamheid: energietransitie moet een forse impuls krijgen om Europese doelen te halen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceerde de *'CBS Trends 2016'*. Nederland groeit uiteindelijk naar iets meer dan 18 miljoen inwoners. De bevolkingsgroei vindt vooral plaats in de grote steden in het westen. In 25% van de gemeenten is sprake van een daling; de krimp vindt met name aan de randen van het land plaats.

Het aantal geregistreerde misdrijven daalt al jaren; tegelijk met de daling van de criminaliteit voelen steeds minder mensen zich onveilig. In de vier grote steden is het gevoel van onveiligheid groter dan in kleinere gemeenten. Het herstel van de economie zet door. De woningmarkt trekt verder aan. De huizenprijzen stijgen. De bouwsector groeit. De agrarische sector krimpt. Het risico op langdurige armoede stijgt. Het aantal banen groeit. De werkloosheid daalt. De hoogste inkomens zijn in Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht; de laagste inkomens in het noorden en de grensregio's.

De P10 heeft in aanloop naar de verkiezingen *'Ruimte voor oplossingen; Het inzetbare platteland'* gepresenteerd, om aan te geven dat op drie grote uitdagingen (klimaatadaptie, energietransitie en circulaire economie) juist het platteland de ruimte heeft voor de oplossing van die opgaven. Om het platteland vitaal en veerkrachtig te houden, heeft de P10 haar strategische agenda opgesteld met drie thema's: Aantrekkelijk platteland, Maatwerk platteland en Samenspel met de stad.

Deze drie thema's sluiten aan bij de gezamenlijke oproep aan het nieuwe Kabinet van de VNG, het IPO en de UvW in het document *'Naar een duurzaam Nederland, energieneutraal, klimaatbestendig en circulair'*. De drie koepelorganisaties presenteren daarin een investeringsagenda voor de ruimtelijk-fysieke pijlers van een duurzaam Nederland: energietransitie, klimaatadaptie en circulaire economie. De agenda is een uitnodiging aan het Rijk, bedrijven en andere maatschappelijke partners om de gezamenlijke inzet te versterken. Het 'samenwerken' wordt erg benadrukt. Van het Rijk wordt gevraagd om krachtige regie en het samen opstellen van strategieën en uitvoeringsprogramma's. Decentrale overheden zullen zeer intensief gaan samenwerken op de genoemde drie domeinen.

In de *VNG Agenda 2017* is opgenomen wat de gemeenten in 2017 in VNG-verband willen oppakken. Deze agenda is vanuit de maatschappelijke opgaven tot stand gekomen op basis van lopende activiteiten, input van de VNG-commissies en van afspraken tijdens de ALV van juni 2016. De belangrijkste opgave is het versterken en vitaliseren van de lokale democratie en het lokale bestuur.

Ontwikkelingen in de samenleving en maatschappelijke vraagstukken vragen verder om een nieuwe balans tussen de overheid en de sterk veranderende samenleving: maatschappelijke integratie en participatie. Ander hoofdthema is een leefbare en veilige omgeving. Een zwaar accent wordt gelegd op excellente uitvoering van de dienstverlening naar inwoners en bedrijven ('samen organiseren') en op regionale samenwerking.

De acht maatschappelijke opgaven voor de VNG zijn lokale democratie en het lokale bestuur; maatschappelijke integratie en participatie; arbeidsmarkt door het stimuleren van economie en innovatie; kwaliteit en duurzaamheid van de leefomgeving; openbare orde en veiligheid; informatiehuishouding van gemeenten en het borgen van de privacy; professionalisering van de gemeentelijke werkorganisatie; financiële positie van gemeenten.

In april 2017 publiceerde de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, onder leiding van secretaris-generaal Van Zwol met het rapport *Maak waar!* De essentie van de analyse van deze studiegroep is: vrijwel alles digitaliseert, maar de overheid blijft achter. *"Nederland heeft veel te winnen bij de in de hoogste versnelling verdergaande digitalisering. De Nederlandse overheid kan daaraan in belangrijke mate bijdragen. En moet dat ook doen. Er zijn vele mogelijkheden om publieke taken en dienstverlening beter uit te voeren en het vertrouwen van burgers en bedrijven te vergroten om nieuwe, innovatieve oplossingen te gebruiken. De voorwaarde is wel dat de overheid een fundamenteel andere omgang met digitalisering ontwikkelt."*

Ten onrechte vinden politici, bestuurders en ambtenaren digitalisering wel belangrijk, maar niet urgent. Maar digitalisering hoort in de categorie belangrijk én urgent. Omdat digitalisering van de overheid veel kansen biedt voor betere dienstverlening, meer economische groei en een open, transparante overheid; maar ook omdat er grote risico's ontstaan voor het functioneren van de overheid bij verwaarlozing van vitale digitale infrastructuur". De studiegroep stelt onder meer dat dit een radicaal andere houding van politici, bestuurders en ambtenaren vraagt, dat digitalisering moet worden omarmd als kernproces van de overheid, dat overheden zelf in staat moeten zijn tot regie en uitvoering zonder afhankelijk te zijn van de markt, dat de digitale basisinfrastructuur (GDI) moet worden bestempeld tot vitale infrastructuur voor Nederland, dat er een ministeriële commissie digitalisering-plus moet komen onder voorzitterschap van de minister-president en dat er een belangrijke voortrekkersrol voor BZK ligt.

In de brief van de VNG aan de informateur van april 2017 '*VNG-speerpunten formatie*' wordt aandacht gevraagd voor de urgente vraagstukken energietransitie, ingrijpende veranderingen in het sociale en fysieke domein, de opvang van vluchtelingen, de huisvesting van statushouders en de veiligheid in wijken en buurten. Ook het versterken van de lokale democratie en het lokaal bestuur staat op de agenda: "*Het gaat niet om systemen, maar om mensen.*" De VNG wijst op de snel veranderende samenleving, in technologisch, sociaal, economisch en cultureel opzicht. Gepleit wordt voor samenwerking tussen overheden: "*Voor echte oplossingen hebben we elkaar nodig en vinden overheden elkaar ook steeds beter. Het doet er minder toe wie 'erover gaat'. Het gaat vaker over hoe we samenwerken aan een sterker Nederland.*" Waarbij gewezen wordt op de hiervoor genoemde belangwekkende beschouwing van de Raad van State '*En nu verder!*'

Voor de komende regeerperiode ziet de VNG drie grote maatschappelijke opgaven: een duurzaam Nederland, een sociale en aangename leefomgeving en een veilig en rechtszeker leefklimaat. Dat betekent voor de VNG investeren in de verduurzaming van Nederland (zie de investeringsagenda van VNG, IPO en UvW). Voortzetting van de transformatie en transitie in het sociale en fysieke domein betekent nieuwe verhoudingen tussen gemeenten en burgers en een andere relatie met het Rijk (duidelijkheid over taken en budgetten). Voor veiligheid in wijken en buurten is een deltaplan met een integrale aanpak van gemeenten, Justitie, SZW, Belastingdienst en andere partners nodig, willen gemeenten het tij van omkoping, bedreiging en geweld kunnen keren. "*Partnerschap met medeoverheden en andere partijen is het kernwoord om grote maatschappelijke vraagstukken verder te brengen. Vertrouwen, commitment en voldoende middelen zijn daarbij voorwaarden.*"

Bijlage 6: De VNG als netwerkende vereniging (theoretisch kader)

Deze bijlage bevat een theoretisch kader voor de beweging waar de VNG nu in zit naar een (meer flexibele) netwerkorganisatie. Deze schets is gebaseerd op een aantal (praktijk)theoretische noties rond netwerksamenleving, netwerkorganisatie en netwerkend werken. Allereerst volgt een korte beschouwing van de VNG als vereniging in de actuele context. Vervolgens wordt de vraag aan de orde gesteld of en hoe de VNG een netwerkorganisatie (volgens de theorie) is of kan zijn. Voor de verdieping van deze vraag zijn de volgende (praktijk)theoretische noties benut:

- Horizontalisering en netwerksamenleving (Prof. Frissen, Tilburg University);
- Netwerkend werken vraagt meervoudig organiseren (NSOB);
- Netwerk governance (Twynstra Gudde/Common Eye);
- Naar een Vereniging 3.0 (TIAS/ICOON);
- Ontwikkelen van samenwerkingsvaardigheid (Sioo).

Het slot van deze bijlage bevat een samenvattende schets van relevante inzichten voor de VNG.

1. De VNG in haar context

De vereniging VNG

De VNG is een vereniging die op 28 februari 1912 is opgericht. Gemeenten en gewesten kunnen lid worden van de vereniging. De VNG heeft als statutair doel haar leden collectief en individueel bij te staan bij de vervulling van hun bestuurstaken, afspraken maken over arbeidsvoorwaarden van de leden en het behartigen van de belangen van de leden die samenhangen met de door hen uitgevoerde bestuurs- en beheerstaken. De VNG ziet als haar kerntaken:

- Het behartigen van belangen van de gemeenten;
- Het uitvoeren van gemeenschappelijke diensten;
- Het bieden van een platform aan haar leden; dat platform wordt geboden via commissies, provinciale afdelingen, congressen, studiedagen en op vng.nl.

De gemeenten hebben baat bij de VNG-lobby en maken als VNG-lid gebruik van de producten en diensten die de VNG levert als serviceorganisatie en als onderhandelaar namens de gemeenten over arbeidsvoorwaarden van de gemeentelijke ambtenaren.

De vereniging kent een algemene vergadering, een bestuur, een Algemene directie, een College voor Arbeidszaken, vaste beleidscommissies, provinciale afdelingen en een adviescommissie (voor samenstelling bestuur en beleidscommissies). Stemrecht is naar rato van het aantal inwoners van een gemeente met dien verstande dat een gemeente per 1.000 inwoners één stem heeft met een maximum van 75. Het bestuur bestaat uit minimaal 13 leden waaronder begrepen de voorzitters van de vaste beleidscommissies en de vicevoorzitter van de vaste Commissie Europa & Internationaal. In het bestuur zitten in elk geval 3 burgemeesters, 3 wethouders, 3 raadsleden, een gemeentesecretaris en een griffier. De VNG wordt vertegenwoordigd door het bestuur. De vertegenwoordigingsbevoegdheid komt toe aan twee bestuursleden. Het bestuur kan een of meer leden van de Algemene directie en de secretaris van de Algemene directie volmacht geven om de VNG te vertegenwoordigen.

Context: vele gemeentelijke verbanden, netwerken

De VNG is de vereniging van alle 388 gemeenten en wordt gezien als de moedervereniging van de gemeenten. Zoals bij elke vereniging is er bij de VNG sprake van een statutair vastgelegde 'hiërarchie' in de besluitvorming met een ALV, een bestuur en verschillende commissies. Besluitvorming, vertegenwoordiging en belangenbehartiging vinden langs die lijnen plaats. De buitenwacht verwacht dat de VNG namens alle gemeenten spreekt en daar past een interne sturing bij.

De VNG is als vereniging ook te zien als een netwerk: van gemeenten, bestuurders, raadsleden en ambtenaren. Binnen de VNG bestaan allerlei verbanden die elk weer een eigen netwerk zijn. Buiten de vereniging heeft de VNG te maken met netwerken van gemeentebestuurders, gemeenten en intergemeentelijke verbanden. Denk aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van gemeentesecretarissen. Er zijn samenwerkingsverbanden (soms met een lichte vorm van zelfondersteuning) van gemeenten die zich hebben georganiseerd voor met name belangenbehartiging en het delen van kennis. De vier grote steden trekken samen op als de G4, de 100.000+-steden hebben zich georganiseerd in het verband van de G32 (inmiddels 38 gemeenten), de middelgrote gemeenten hebben zich verenigd in het Platform Middelgrote Gemeenten (PMG) en de grote plattelandsgemeenten zijn verenigd in de P10 (inmiddels 18 gemeenten). Ook zijn er verbanden waar gemeenten elkaar vinden in een gezamenlijk belang. Dat kan geografisch bepaald zijn (provinciale afdelingen, regio's) maar ook rond een bepaald onderwerp. Weer een andere vorm is Divosa, de vereniging van leidinggevendenden van sociale diensten, en met de decentralisaties in het sociale domein uitgegroeid tot een belangrijke speler.

Deze samenwerkingsverbanden zijn deel van een eigen netwerk en interacteren weer met andere netwerken. Er is met recht sprake van een netwerksamenleving. De gemeenten in deze verbanden zijn naast deelnemer aan deze netwerken, ook lid van de VNG. Ze worden in dat opzicht vertegenwoordigd door de VNG en het specifieke netwerk waar zij deel van uitmaken. (G4, G32, PMG, P10).

2. De VNG: netwerkorganisatie of netwerkende vereniging?

Het begrip netwerkorganisatie is in deze tijd een veel gehoord begrip. Dat heeft te maken met de actuele trends en ontwikkelingen waarin complexiteit, integraliteit en horizontalisering leidende begrippen zijn. Veel organisaties en ook gemeenten noemen zich tegenwoordig een netwerkorganisatie of ontwikkelen zich in die richting. De 'netwerkorganisatie' is een verzamelbegrip. Onder de vlag 'netwerkorganisatie' gaan dikwijls verschillende ladingen schuil. Het is modieus en de duiding van een beweging/verandering die nodig is om beter aan te sluiten bij wat de samenleving in dit tijdsbeeld vraagt. De uitwerkingen kunnen echter van gemeente tot gemeente heel verschillend zijn.

De VNG wordt ook aangeduid als een 'netwerkorganisatie'. Klopt dat met de inzichten vanuit de literatuur? Wat zijn de kenmerken van een netwerkorganisatie? In de theorie wordt gesproken van een netwerkorganisatie als deze bestaat uit niet-hiërarchisch verbonden onderdelen die een eigen relatie hebben met de omgeving. De onderdelen werken autonoom en worden eerder gefaciliteerd dan aangestuurd. Netwerkorganisaties zijn flexibel en kunnen snel reageren op vragen en veranderingen in de omgeving. Een organisatie heeft de kenmerken van een netwerkorganisatie als er uiterst flexibele structuren zijn die samen een werkorganisatie vormen; vanwege het nieuwe werken, moderne communicatietechnologieën, social media, laptops, internet etc. kunnen mensen overal en binnen verschillende omstandigheden efficiënt en effectief werken.

Het gemeenschappelijke kenmerk van een netwerkorganisatie is het zoeken naar een goede balans tussen zelfstandigheid en gemeenschappelijk belang. Een balans kan op verschillende manieren aan de orde zijn: vrijheid versus gebondenheid, autonomie versus interdependentie, en sturing versus zelforganisatie. Vaak genoemde kenmerken van een netwerkorganisatie zijn onder andere:

- Geen hiërarchische relatie tussen de onderdelen;
- Een open uitwisseling van informatie;
- Weinig controle, veel vrijheid en ruimte voor experimenten;
- Medewerkers communiceren via social media 24/7 met elkaar en met de buitenwacht zonder beperkingen.

Zo bezien, is de VNG geen netwerkorganisatie. De VNG zit als vereniging in een statutaire jas, kent een hiërarchische structuur, is weinig digitaal en zeker niet virtueel. Dit neemt niet weg dat de VNG opereert in een complexe netwerkomgeving en dat het zaak is om in die omgeving als vereniging effectief en efficiënt te kunnen blijven optreden. Elke organisatie en dus zeker ook de VNG, moet mee met de tijd en zal onder meer flexibel en wendbaar moeten zijn. Gemeenten en de VNG zitten wat dat betreft in een vergelijkbare beweging: waar de gemeente in relatie tot de lokale samenleving en andere stakeholders steeds meer netwerkend moet opereren, geldt dat voor de VNG ook in relatie tot haar samenleving (de 388 gemeenten) en andere stakeholders.

De VNG is een netwerkende vereniging. En dan niet zomaar een vereniging, maar een vereniging van lokale overheden die staatsrechtelijk democratisch gelegitimeerd zijn. De VNG dient het algemeen belang van alle gemeenten en daarmee het algemeen belang van alle burgers. De VNG moet zich steeds bij concrete vraagstukken afvragen wat het algemeen belang is, en dat leidend laten zijn in haar opereren in verschillende externe en interne netwerken. En zich daarbij ook steeds afvragen of de netwerken waarin zij opereren nog relevant zijn om de belangen te dienen waarvoor de VNG staat.

3. Horizontalisering en netwerksamenleving

In het werk van Paul Frissen staan de begrippen horizontalisering, netwerksamenleving en informatie- en communicatietechnologie centraal. Frissen ziet horizontalisering vooral als een patroon van maatschappelijke ontwikkelingen, die economisch, sociaal en cultureel leiden tot een netwerksamenleving; een samenleving waarin – mede als gevolg van ICT en social media – op het niveau van individuen, groepen, organisaties en de samenleving als geheel sneller en gemakkelijke informatie-uitwisseling en communicatie plaatsvinden.

De overheden op de verschillende niveaus zijn echter nog vooral verticaal en hiërarchisch georganiseerd. Gezag is niet meer vanzelfsprekend en samenwerking en onderhandeling in verschillende horizontale netwerken worden steeds meer de opgave. In het proces van horizontalisering staan de instituties van politiek en democratie onder druk.

Gemeenten en ook de VNG moeten door het voortgaande proces van horizontalisering meer en nadrukkelijker opereren in verschillende netwerken tegelijk en moeten die nieuwe netwerkende werkwijzen weten te combineren met de ‘klassieke’ verticale inrichting van hun bestuurlijke organisatie.

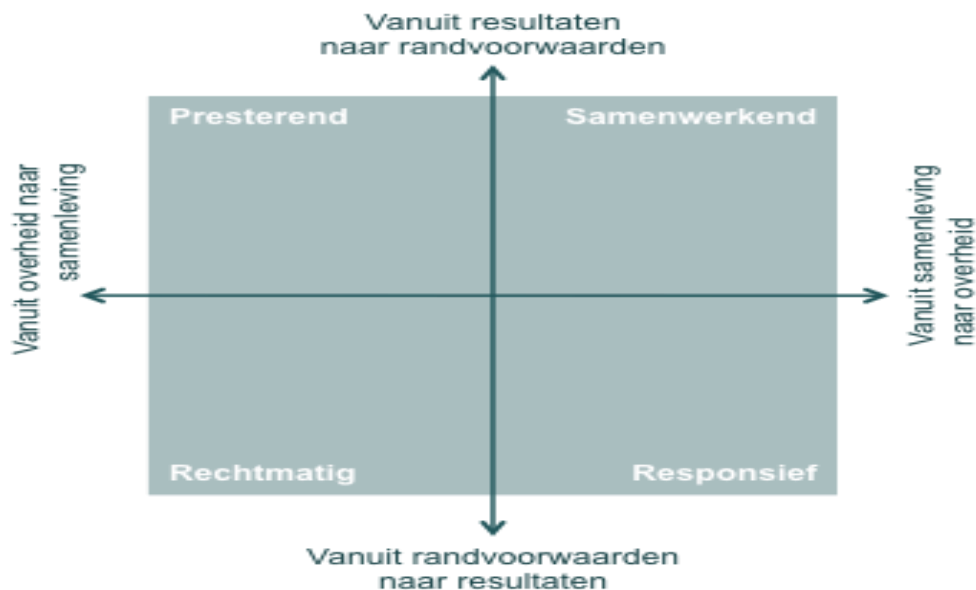
4. Netwerkend werken vraagt meervoudig organiseren

In 2015 kwamen Martijn van der Steen, Joris Scherpenisse en Mark van Twist (NSOB) met de publicatie *‘Sedimentatie in Sturing’*, systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Overheidsorganisaties opereren in toenemende mate in netwerken. Een netwerkende aanpak wordt daarom een steeds belangrijkere praktijk voor de overheid, die naast de andere werkpraktijken een plaats moet krijgen in de organisatie.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft een model ontwikkeld voor netwerkend werken door overheden. Dit model maakt onderscheid tussen twee assen waarop de overheidssturing zich beweegt, te weten:

- Van binnen (de overheid) naar buiten (de samenleving) of van buiten naar binnen;
- Vanuit randvoorwaarden naar resultaten of vanuit resultaten naar randvoorwaarden;

Dit levert vier typen van sturing op; vier verschillende aanpakken c.q. werkpactijken voor de overheid, die naast elkaar kunnen bestaan, maar situationeel en in de tijd meer of minder aan de orde zijn.



Naast de rechtmatige en de presterende overheid, die beiden staan voor de meer ‘klassieke’ overheidssturing, gaat het bij netwerkend werken steeds vaker om de responsieve en samenwerkende overheid. In beginsel is elk kwadrant mogelijk en het ene is ook niet beter dan het andere. Alle vier komen voor en vaak is er sprake van een combinatie. De overheid wil presteren, samenwerkend werken in netwerken en inspelen op veranderingen en initiatieven vanuit de samenleving. En dat alles op een eerlijke manier, want overheidshandelen moet in beginsel rechtmatig zijn.

De toepassing van de verschillende rollen is niet een kwestie van of/of, maar van en/en. Alle vier de kwadranten kunnen voorop gesteld worden, maar niet allemaal tegelijk. De NSOB spreekt dan ook over een *gelaagdheid van sturing*.

Dit model is goed toepasbaar op gemeenten en de VNG. De gemeente wordt steeds meer uitgedaagd om van buiten naar binnen te werken in de netwerksamenleving, maar moet soms ook bewust de keuze maken om van binnen naar buiten te werken. Voor de VNG is dat niet anders in het bedienen van haar netwerksamenleving (de leden en stakeholders). Het komt dus aan op vergroting van het handelingsrepertoire en vergroting van het strategisch vermogen, goed kunnen duiden wat de concrete opgave is, wat de dynamiek en het krachtenveld rond die opgave zijn, wat de eigen positie daarin is, wat voor proces dat vraagt en hoe dat proces kan worden gestuurd of gefaciliteerd door de VNG.

5. Netwerk governance

In ‘*Leren samenwerken tussen organisaties*’ van Edwin Kaats en Wilfrid Opheij (Twynstra Gudde/ Common Eye) (managementboek van het jaar 2013) stellen de auteurs dat in deze tijd instituties ertoe blijven doen, maar dan niet met de hoge muren eromheen. Ze geven aan dat de complexiteit en samenhang zullen toenemen, waardoor meer netwerkachtige processen en structuren zullen ontstaan. Door technologische middelen zal de verbinding tussen mensen alleen maar gemakkelijker worden en gaan mensen die technologie gebruiken voor verbinding.

Organisaties en instituties zullen volgens de auteurs wel blijven bestaan (pag. 401). *“Ze krijgen wel een andere rol: het faciliteren en dienen van de samenleving. Het zijn organisaties waar conventionele en bewezen organiseerprincipes van toepassing blijven. Het is noodzakelijk dat er in die organisaties en instituties openheid en wendbaarheid is en aansluiting bij de wezenlijke vraagstukken die aan de orde zijn. (...) Het gaat om mensen die voor een deel verbonden zijn aan die organisatie, maar tegelijkertijd verbonden zijn aan andere vraagstukken en netwerken. Openheid is een noodzaak. De hiërarchische systemen en instituties die dat ontkennen en zich afsluiten voor de omgeving, zullen op termijn niet overleven. Deze openheid vormgeven is een van de opgaven van de toekomst. En die vraagt om samenwerkingsvaardig organiseren.”*

Kaats en Opheij gaan in op verschillende vormen van netwerk governance, te weten:

- *Een zelfregulerend netwerk*; er is geen administratieve entiteit die het netwerk managet, maar alle partijen in het netwerk participeren in het netwerkmanagement. Vertaald naar de VNG: de VNG als een van de partijen in een netwerk die samen met de andere partijen het netwerk managet. Dit vraagt een hoge mate van betrokkenheid van alle partijen. Er is niet echt één gezicht naar buiten en consensus is lastig te bewerkstelligen.
- *Een leiderorganisatie netwerk*; er is een belangrijke administratieve eenheid die de rol van netwerkmanager vervult en die tevens participeert in het primaire proces. Vertaald naar de VNG: de VNG als organisatie die het management van het netwerk van (een aantal) gemeenten in een collectief primair proces verzorgt. Dit betekent een duidelijke taakverdeling en gezicht naar buiten, maar het vraagt ook uiterste transparantie over eigen handelen (geen verborgen agenda/niet te dominant).
- *Een netwerk administratieve organisatie*; een toegewezen aparte entiteit die gecreëerd is om het netwerk te managen. Er is een derde die de rol vervult en dat geeft duidelijkheid. Risico is een sterk procedureel accent en inhoudelijke uitholling van het netwerk. Vertaald naar de VNG: de VNG krijgt als derde een rol toebedeeld in het managen van het netwerk. In tegenstelling tot de rol van leiderorganisatie gaat het hier om een rol op de achtergrond.

Welke governance optimaal is, is situationeel en kan van proces tot proces verschillen. Welke vorm van netwerksturing ook wordt gekozen, het proactief inzetten en expliciet maken van spelregels is een governance-instrument in netwerken. *“Het succesvol zijn in een netwerk vereist het adopteren van de spelregels van dat netwerk.”* Spelregels leveren een bijdrage aan de totstandkoming van vertrouwen in een netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2004) maken een duidelijk onderscheid tussen het opereren in een hiërarchie en in een netwerk.

Hiërarchie versus netwerk

(Management in netwerken, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004)

Hiërarchie	Netwerk
Er is een probleem	Er is een probleemperceptie
Doelstelling is referentiepunt	Doelstelling is momentopname
Informatie is robuust, intersubjectief	Informatie is 'negotiated knowledge'
Besluit volgt uit probleem, doel, info	Na besluit is er volgende ronde/kans
Uitvoering: probleem en doel gegeven	Uitvoering: alert zijn op nieuwe kansen
Norm: doelrealisatie	Norm: satisfactie of tolerantie

De Bruijn en Ten Heuvelhof benoemen de volgende spelregels voor netwerksturing in samenwerkingsverbanden met een gezamenlijke ambitie:

- Macht wordt niet geëtaleerd;
- Winst wordt niet openlijk genoten;
- Resultaten moeten inhoudelijk worden gerechtvaardigd;
- Er wordt niet op twee borden tegelijk geschaakt;
- Er is geen tussentijdse wijziging van de spelregels;
- De bereidheid is aanwezig om een extra mijl te gaan;
- Voor wat hoort wat;
- Er is proportionaliteit van acties en reacties;
- Er is geen aantasting van de kernwaarden van leden van de groep;
- Geduld is eindig; verbod op de exit-optie en verplichting tot besluitvorming;
- Houd je aan de spelregels.

Netwerken vragen om regie. Voorwaarde is dat er een actor in (of bij) het netwerk aanwezig is die in staat en bereid is om regie te voeren. Het gaat dan over een 'leiderorganisatie netwerk' of een 'netwerk administratieve organisatie'. Het is voorstelbaar dat de VNG als koepelorganisatie of als derde een regierol wordt toegedicht.

Kaats en Opheij gaan nader in op de regierol aan de hand van een model van Landman en Muller (2004), die in een onderzoek naar de rolinvulling van gemeenten bij integraal veiligheidsbeleid vier vormen van regie onderscheiden. Regie wordt in dit model gezien als een functie van de mate van verbondenheid van de partijen in het netwerk en de mate waarin sturing mogelijk is. Scoren deze twee variabelen hoog, dan is een dirigistische regie mogelijk. Bij een lage score op deze variabelen is hooguit een procesgerichte regie mogelijk.

Soorten regie

(Leren samenwerken tussen organisaties, Kaats en Opheij, 2012)

	Lage mate van verbondenheid tussen organisaties	Hoge mate van verbondenheid tussen organisaties
Lage mate van mogelijkheid tot sturing	Procesgericht 'Stimuleren en faciliteren'	Inhoudgericht 'Afbakenen van het speelveld'
Hoge mate van mogelijkheid tot sturing	Marktgericht 'Inkopen en afrekenen'	Dirigistisch 'Onze wil is wet'

Daar waar – gelet op de dynamiek en de verhoudingen waarin de VNG opereert – het dirigistisch model veelal niet (meer) zal werken en het marktgerichte model doorgaans niet opportuun is, bieden procesgerichte en inhoudgerichte regie juist wel kansen. De rol van de VNG is dan vooral stimuleren en faciliteren van processen, en qua inhoud het afbakenen van het speelveld. Dat laatste is iets anders dan inhoudelijk positie kiezen in het speelveld.

6. Een slagkrachtige VNG

De jas die de VNG aan heeft en die goed past, is die van de vereniging. Maar die jas kan wel slagkrachtiger worden. Dat is ook nodig om als VNG effectief te blijven opereren in en met de verschillende netwerken. Enkele van de genoemde kenmerken van een netwerkorganisatie zijn goed toepasbaar op de VNG als vereniging. Door die elementen te incorporeren in de governance en werkwijze van de vereniging, wordt de VNG een modernere vereniging. Veel veranderingen zitten in een andere werkwijze en kunnen zonder statutenwijziging worden doorgevoerd.

TIAS en Kenniscentrum ICOON zeggen het, nadenkend over de toekomst van brancheorganisaties, als volgt: *“Door te reageren op een snel veranderende omgeving en door voorop te lopen, helpt de vereniging de sector of beroepsgroep en haar leden te groeien en groeit ze vanzelf mee. Deze benadering is kenmerkend voor wat een ‘vereniging 3.0’ genoemd kan worden.”* De ontwikkeling van vereniging 1.0 via 2.0 naar 3.0 zien zij als volgt:

	Vereniging 1.0	Vereniging 2.0	Vereniging 3.0
<i>Focus</i>	De verenigingsorganisatie	De leden	De markt
<i>Belangrijkste taak</i>	Belangenbehartiging en brancheordening	Belangenbehartiging en dienstverlening	Ontwikkeling van de branche, innovatie van de branche/sector
<i>Verdienmodel</i>	Contributies	Contributies en diensten	Retributies en projectfinanciering
<i>Slogan</i>	Ondersteuning van het collectief	Van aanbodgericht naar vraaggericht	Voortrekkersrol in de vernieuwing van de markt
<i>Instrumentarium</i>	Vergaderingen en netwerkfuncties	Ledenonderzoek, sociale media	Co-creatie met de markt
<i>Profiel bestuur</i>	Voortrekkers van het collectief	Goede afspiegeling leden	Innovators
<i>Rol bureau</i>	Secretariaatsvoering	Beleidsvoorbereiding en dienstverlening	Verbinden met leden en markt

Waar dit model op het eerste gezicht meer op het bedrijfsleven lijkt te zijn geschreven, en de VNG geen ‘brancheorganisatie’ is, biedt het toch goede aanknopingspunten voor de beweging die de VNG dient te maken. Meer richten op stelselvernieuwing en innovaties in het openbaar bestuur, meer aan ‘co-creatie’ doen door aan regietafels en in brede commissies met andere overheden maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Voor het VNG-Bureau wordt het organiseren van de verbinding met de leden en aanpalende netwerken belangrijker.

7. Ontwikkelen van samenwerkingsvaardigheid

In 2014 publiceerde Sioo met *‘Kunnen gemeenten samenwerken?’* de resultaten van een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten. Samenwerking staat hoog op de gemeentelijke agenda. De gemeente als ‘netwerkorganisatie’ heeft het besef dat samenwerking alleen maar zal toenemen. Om goed samen te werken, zijn drie invalshoeken van belang, te weten: de structuurcomponent (hoe de samenwerking is ingericht, hoe besluitvorming in het samenwerkingsverband verloopt), de relationele component (cultuur, identiteit, persoonlijke relaties) en de samenwerkingsvaardigheid. Met dat laatste wordt bedoeld het vermogen van de individuele gemeente om effectief in samenwerkingsverbanden te opereren. Dan gaat het om de wijze waarop en de mate waarin de gemeente is ingericht op samenwerking, ervaringen stapelt en daarvan leert. Welke processen, functies en werkwijzen heeft de gemeente ingevoerd op het terrein van samenwerking?

Het onderzoek van Sioo leidde tot een aantal relevante bevindingen:

- Gemeenten besteden relatief veel aandacht aan de 'harde' formele structuur van samenwerking;
- Gemeenten zetten zichzelf centraal en lijken minder na te denken over gezamenlijke belangen;
- De 'zachte' relationele kant en de samenwerkingsvaardigheid krijgen relatief weinig aandacht;
- Gemeenten doen veel ervaring op met samenwerken; dit heeft er echter nog onvoldoende toe geleid (2014) dat specifieke samenwerkingskennis is opgebouwd; er wordt nog weinig systematisch gemonitord;
- Gemeenten bewegen zich in de komende jaren (vanaf 2014) van een kleiner (maximaal 15) naar een middelgroot portfolio (16 tot 25 samenwerkingsverbanden); dat maakt dat samenwerkingsvaardigheid en het managen van de samenwerking belangrijker worden;
- Ook de cultuur vraagt aandacht; gemeenten komen steeds meer in netwerken, waarbij zij gezamenlijk zullen moeten besturen met andere partijen; verticale sturing wordt vervangen door horizontale sturing, dat vraagt een ander gedrag van de gemeenten.

Ook hier is een parallel te trekken tussen de gemeenten en de VNG. Hoe staat het met de samenwerkingsvaardigheid van de VNG? Hoe managet de VNG zijn samenwerkingsportfolio? Wat kan de VNG hier leren van de gemeenten en vice versa? En ook: welke rol kan de VNG voor de gemeenten spelen? Wat doet de VNG Academie aan het ontwikkelen van samenwerkingsvaardigheid?

8. Resumé

Op basis van voorgaande (praktijk)theoretische noties zijn de volgende inzichten te formuleren:

1. De VNG is als vereniging bij uitstek een netwerkorganisatie. Echter, volgens de relevante literatuur voldoet de VNG niet aan de letterlijke betekenis van een netwerkorganisatie. Dat moet de VNG ook niet willen. Wel is de VNG een vereniging die **meer netwerkend zal moeten gaan werken**. Dat vraagt om een nieuwe aanpak, een ander bestuurlijk en bestuurlijk-ambtelijk samenspel en een ander gedrag en handelingsrepertoire van bestuurders en medewerkers.
2. De VNG zal in de beweging van horizontalisering naar een netwerksamenleving **wendbaarder** moeten worden en nieuwe netwerkende werkwijzen moeten verbinden met de 'klassieke' bestuurlijke organisatie.
3. Net als gemeenten zal de VNG naast een rechtmatige en presterende partij, ook **responsiever** moeten worden en meer moeten acteren als samenwerkingspartner. Het komt dus aan op vergroting van het handelingsrepertoire en vergroting van het strategisch vermogen, goed kunnen duiden wat de concrete opgave is, wat de dynamiek en het krachtenveld rond die opgave zijn, wat de eigen positie daarin in is, wat voor proces dat vraagt en hoe dat proces kan worden gestuurd of gefaciliteerd door de VNG.
4. Het **kiezen van de juiste positie** in het netwerk rond een concrete opgave is essentieel. Is er sprake van een zelfregulerend netwerk? Mag en kan de VNG de rol van leiderorganisatie in het netwerk pakken, of is de VNG de derde partij die op de achtergrond een rol vervult? Welke positie en rol ook gekozen worden, het proactief inzetten en afspreken van spelregels is essentieel. De rol van de VNG zal vaker komen te liggen in het vooral stimuleren en faciliteren van processen, en qua inhoud het afbakenen van het speelveld. Dat laatste is iets anders dan inhoudelijk positie kiezen in het speelveld.

5. Voor de ontwikkeling naar **een meer netwerkend werkende vereniging** kan (niet limitatief) gedacht worden aan:
 - Meer werk maken van innovatie en stelselvernieuwing in de 'branche';
 - Meer flexibele, tijdelijke structuren voor het doel- en resultaatgericht oppakken van complexe vraagstukken; daar ook andere overheden en partijen bij betrekken;
 - Minder hiërarchisch, en meer horizontaal denken en werken (co-creatie, regietafels);
 - Meer open optreden en communiceren;
 - Digitale platforms inrichten om kennis en informatie te delen, waardoor de beschikbare gemeentelijke knowhow meer wordt benut;
 - Maken van 'hygiëne'-afspraken met aanpalende netwerken hoe met elkaar om te gaan, zeker wanneer in de belangenbehartiging verschillende geluiden worden uitgedragen;
 - Meer met moderne communicatiemiddelen werken (digitale overleg- en discussieplatforms, snelle raadplegingen, teleconferencing);
 - Meer gebruik maken van platforms op internet om samen te werken en te komen tot interactieve beleidsvorming; een vorm van 'grenzeloos samenwerken';
 - Inrichten van een virtuele organisatie die met een moderator werkt en niet met een leidinggevende.
7. De VNG zal **meer samenwerkingsvaardigheid** moeten ontwikkelen, waarmee wordt bedoeld op het nadrukkelijker inrichten van bestuur en organisatie op samenwerking met andere actoren in het netwerk, het nadrukkelijker borgen van samenwerkingservaringen en daarvan leren.

Colofon

Tekst

Drs. W.J. Deetman

Ondersteuning: Lysias Advies B.V.

Carla de Rie (projectleider)

Herman Grootelaar

Erik van Keulen

Melvin Smit

Heleen Stigter

Reacties

E: info@lysiasgroup.com

T: 033 464 70 70

Den Haag/Amersfoort, 30 oktober 2017

