

**Brief aan de leden**  
**T.a.v. het college en de raad**

**Datum**  
8 mei 2019

**Ons kenmerk**  
COS/U201900264  
Lbr. 19/030

**Telefoon**  
070 373 8393

**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**  
Gemeenten 2024

### **Samenvatting**

In de ALV van juni 2018 is het traject rond Gemeenten 2024 gestart. Na twaalf provinciale bijeenkomsten en gesprekken met de netwerken presenteren wij u hierbij 'Gemeenten 2024'. Met dit stuk willen we agenderen, prioriteren en richting geven aan hoe de vereniging werkt. Wij vragen de ALV instemming op een aantal koersbepalende thema's.

### **Gevraagde besluiten**

1. 'Gemeenten 2024' vast te stellen als verenigingsstrategie, met daarin als uitwerking:
  - a. We werken aan versterking en doorontwikkeling van de representatieve én de participatieve democratie en ontwikkelen scenario's voor de toekomst van het lokaal bestuur;
  - b. We geven een nadere invulling aan het begrip solidariteit binnen de vereniging door een pro-actievere rol te pakken bij verdelingsvraagstukken en regio-specifieke aangelegenheden;
  - c. We gaan -op basis van wederkerigheid- de condities aanscherpen waaronder we met het Rijk en andere overheden samenwerkingsprogramma's uitvoeren, in lijn met de aanbevelingen van de Raad van State. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is daarbij een belangrijke voorwaarde;
  - d. We verkennen de wenselijkheid van uitbreiding van onze gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten binnen de GGU. Deze verkenning zal op de BALV 2019 geagendeerd worden;
  - e. We beschouwen het stuk tevens als de VNG-Kadernota 2020.



**Aan de leden**

**Datum**

8 mei 2019

**Ons kenmerk**

COS/U201900264

Lbr. 19/030

**Telefoon**

070 373 8393

**Bijlage(n)**

1

**Onderwerp**

Gemeenten 2024

Geacht college en gemeenteraad,

### **Aanleiding**

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

Binnen de vereniging van gemeenten komen alle stromingen samen. Daar kan en moet de verbinding gezocht worden en tegenstellingen worden overbrugd. De vereniging is het platform waarmee het lokaal bestuur zich verder versterkt. We zien dat verschillen tussen regio's en gemeenten onderling duidelijker zichtbaar worden en zich luider manifesteren. Er is daarom een richting en een gedeelde opvatting nodig over grote maatschappelijke gezamenlijke opgaven zoals klimaat en energie, duurzaamheid (Global Goals), bouwen en wonen, maatschappelijke tweedeling, digitalisering en een inclusieve samenleving.

Ook deze opgaven moeten binnen en buiten de vereniging geagendeerd worden. Als wij het niet doen, zal uiteindelijk door anderen over ons besloten worden. Gemeenten 2024 benoemt de thema's, richtingen voor de oplossing en verbindt ons.

### **Inhoud Gemeenten 2024**

#### *Rode draden*

Na een terugblik op de afgelopen periode beschrijven we de rode draden die we hebben kunnen destilleren uit alle provinciale bijeenkomsten. De eerste rode draad is regionale verscheidenheid.

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

070 - 373 83 93 | [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

[vng.nl](https://vng.nl)

Zowel tussen als binnen regio's verschillen opgaven, aanpakken en omstandigheden. Regio's vragen ruimte voor differentiatie en eigen keuzevrijheid.

Tegelijkertijd stippen bestuurders uit het hele land ook veel gelijksoortige opgaven aan. Overal zijn ze bezorgd over de maatschappelijke verschillen die ze in hun gemeente waarnemen. De zorgen gaan er vooral over dat scheidslijnen tot onoverbrugbare tegenstellingen en een tweedeling in de gemeente leiden. Een andere opgave die gemeenten door het hele land delen is hoe om te gaan met systeemfalen en financiële tekorten. Tot slot is een grote gemeene deler dat er geen gemeente in Nederland in zijn eentje alle taken kan uitvoeren. Regionale samenwerking is altijd nodig, ongeacht de gemeentegrootte.

Rode draden vonden we ook in de wijze waarop gemeenten maatschappelijke vraagstukken aanpakken. Werken vanuit de maatschappelijke opgave in plaats van sectoraal is zo'n rode draad. Door het vraagstuk centraal te laten staan creëren gemeenten verbinding. Tussen gemeente en inwoners, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en medeoverheden en tussen de verschillende beleidsterreinen.

De laatste rode draad is dat er een grote behoefte is aan uitwisseling en samenwerking. Op de bijeenkomsten werd een duidelijke oproep gedaan om Samen Organiseren met kracht voort te zetten. Ook buiten dienstverlening vinden gemeenten elkaar steeds beter. Ze zoeken verbinding en voeren de dialoog om samen tot betere oplossingen te komen. Doorontwikkeling van de kennisfunctie en het bieden van een platform voor kennisdeling worden gezien als belangrijke taken van de VNG.

### *De opgaven*

De opgaven voor gemeenten zijn groot en talrijk. Zonder de illusie te hebben dat we compleet zijn schetsen we in Gemeenten 2024 op vijf thema's wat er op gemeenten afkomt. Het gaat om opgaven binnen de informatiesamenleving, gemeentelijke uitvoering, het fysieke domein, de inclusieve samenleving en rond democratisch besturen. Het zijn niet persé *nieuwe* opgaven, maar in onze ogen wel de opgaven die in de komende jaren de meeste aandacht van gemeenten gaan vragen. De VNG kan gemeenten ondersteunen op deze opgaven.

### Informatiesamenleving

Met de inzet van datagedreven sturing is de aanpak van maatschappelijk opgaven en de gemeentelijke dienstverlening sterk te verbeteren. Dit vanuit de gedachte dat de overheid mensen met een hulpvraag beter van dienst kan zijn naarmate meer relevante kennis beschikbaar is over hun achtergrond, woonsituatie, wensen, beperkingen en hun financiële situatie. Sociale diensten kunnen door het koppelen van data bijstandsfraude voorkomen en bestrijden maar ook voorspellen waar en bij wie armoede ontstaat en daarop actie ondernemen.

Deze nieuwe mogelijkheden roepen ook een aantal dilemma's op. We willen ellende voorkomen én efficiënt omgaan met publieke middelen. Maar tot hoever kunnen en willen we daarmee gaan? Welke normen en waarden hanteren we? Voor bewerking en inzet van onze databestanden zijn de kaders nog onvoldoende vastgelegd, in de meeste gemeenten is daarover zelfs geen publiek debat gevoerd. Sommige beslissingen die op grond van deze technieken worden genomen, kunnen diep ingrijpen in het leven van onze inwoners. Er moeten daarom spelregels komen hoe gemeenten met hun data omgaan en hoe anderen daarmee omgaan. Gemeenten moeten samen met de andere overheden hiervoor de lijnen uitzetten.

### Uitvoering

Gemeenten streven naar passende dienstverlening die mensgericht, regelarm, duidelijk, snel en zeker is. Hierbij gaat het dus zowel over wat ze leveren, hoe ze het leveren en hoe ze

communiceren. Sommige vraagstukken zijn eenvoudigweg te complex om lokaal goed te kunnen oplossen; op andere vraagstukken is voordeel te behalen door het samen te organiseren. De laatste jaren hebben gemeenten een aantal grote stappen gezet op dit gebied, via Samen Organiseren en het maken van afspraken over standaardisatie (via het College van Dienstverleningszaken). Alle gemeenten dragen bij aan het fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) waaruit de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten worden bekostigd. Door meer te standaardiseren wordt maatwerk beter mogelijk. De winst in tijd, geld en menskracht die geboekt wordt door het gebruiken van standaardproducten en -diensten op beleidsneutrale gebieden kunnen gemeenten inzetten voor vraagstukken die een eigen, lokale, aanpak nodig hebben.

Om te waarborgen dat gemeenten hun autonomie en *couleur locale* behouden, moeten zij in de uitvoering en dienstverlening eigen keuzes kunnen maken. Zij moeten zorgvuldig afwegen of ze een taak gezamenlijk oppakken met andere gemeenten of dat lokaal maatwerk beter is. Kosten en efficiency kunnen en mogen niet de enige criteria zijn; publieke waarden staan voorop. Uitbreiding en verbreding van de activiteiten binnen GGU zullen we in het licht van dit type afwegingen moeten beoordelen.

### Fysieke opgaven

In het fysieke domein richten gemeenten zich op een veilige en gezonde leefomgeving voor hun inwoners. Er speelt een groot aantal opgaven voor gemeenten. Omdat alle opgaven samenkomen op het grondgebied van gemeenten is een samenhangende aanpak logisch en noodzakelijk. Ruimtelijke en sociale vraagstukken zijn hierbij niet los van elkaar te zien.

Een opgave die zeer veel kansen biedt voor verbinding met andere opgaven is de energietransitie. Van belang is wel om de energietransitie uit de (exclusief) technische sfeer te halen. Door van een sectorale opgave (woningen van het gas af) een bredere opgave te maken is grote maatschappelijke winst te halen. Dan is er wel ruimte nodig voor experimenten. Experimenten met verschillende bronnen van warmte, maar ook met het koppelen van de energietransitie aan andere opgaven op wijkniveau.

Verbinding is er niet alleen *binnen* gemeenten, maar ook *tussen* gemeenten. Door Nederland als één netwerk te zien waarbij de verschillende gemeenten ieder hun eigen rol hebben wordt Nederland sterker. Niet alleen economie is belangrijk, juist het zoeken naar de balans tussen economie, leefomgeving en mens en samenleving zorgt ervoor dat gebruik wordt gemaakt van de kwaliteiten vanuit héél Nederland. Het gaat om de vitaliteit en kracht van regio's en van Nederland als geheel. Elke regio levert binnen het netwerk haar bijdrage aan Nederland.

### De inclusieve samenleving

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

Dat begint bij een adequate financiering van het sociaal domein over de volledige breedte. Conform de afspraken die gelden voor taken die in medebewind worden uitgevoerd, zal het Rijk de tekorten moeten aanzuiveren. Vervolgens moet de rol en verantwoordelijkheid van alle partijen opnieuw worden vastgelegd. De oplossing ligt niet primair in nieuwe regelgeving, maar in de samenwerking tussen alle partijen in de keten: onderwijs, huisartsen, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en werkgevers. Uiteindelijk moeten er 'horizontaal' en regionaal afspraken worden gemaakt die een

nieuwe basis leggen voor een beter zorgsysteem. In dat systeem krijgen onze inwoners de ondersteuning die ze nodig hebben, is er aandacht voor preventie en vroege signalering en zijn de financiën beter beheersbaar. Omdat de zorg voor inwoners alle gemeenten aangaat, zal de VNG hiertoe in eerste instantie het initiatief nemen.

### Democratisch besturen

Meer dan ooit zien bestuurders in dat beleid vaak beter wordt als inwoners bij de voorbereiding daarvan daadwerkelijk worden betrokken en dat draagvlak van inwoners voor beslissingen de legitimiteit en acceptatie ervan vergroot. Zeker nu is dat belangrijk: in de komende periode zullen op lokaal niveau besluiten genomen moeten worden over ingewikkelde vraagstukken zoals de energietransitie en verduurzaming van de gebouwde omgeving. De steun van inwoners daarbij is onmisbaar.

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

### *Wat gaan we als vereniging doen?*

De maatschappelijke opgaven waar gemeenten mee te maken hebben en krijgen, hebben ook gevolgen voor de vereniging van gemeenten. Dat gebeurt in een tijd waarin ook de traditionele VNG-pijlers in beweging zijn. Heel kort gesteld vindt belangenbehartiging steeds vaker plaats binnen een gelijkwaardig partnerschap met het Rijk, krijgt de platformfunctie steeds vaker vorm in netwerksamenwerking en dienstverlening binnen Samen Organiseren.

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

Als vereniging zullen we moeten gaan nadenken over hoe we het bestuurlijk bouwwerk toekomstbestendig kunnen maken. Hoe houden we nabijheid als eerste overheid in een steeds complexere bestuurlijke omgeving? Denken hierover moeten we niet overlaten aan het Rijk, maar als gemeenten samen vormgeven.

Binnen onze vereniging is solidariteit het uitgangspunt bij het bepleiten van onze wensen richting het Rijk. Hoe het zit met de financiële solidariteit binnen de vereniging weten we minder goed: met onderling geven en nemen hebben we eenmalig ervaring opgedaan met het Fonds Tekortgemeenten. Geven en nemen laten we in het algemeen over aan de 'verdelende rechtvaardigheid' van het Rijk. We spreken er wel over maar laten de fondsbeheerders beslissen. We moeten daarom onderling meer de dialoog aangaan over verdelingsvraagstukken en goede verbindingen zoeken waar scheidslijnen gaan ontstaan. Waar mogelijk zoeken we zelf oplossingen in plaats van de moeilijke kwesties uit handen te geven.

Nu de uitvoering van steeds meer taken aan gemeenten is overgedragen komt vaker de vraag op wat de rollen van de verschillende overheidslagen zouden moeten zijn en hoe de overheden zich tot elkaar moeten verhouden. Om bij onszelf te beginnen: binnen de vereniging moeten we het gesprek aangaan over de vraag hoe wij er als collectief voor gaan zorgen dat de afgesproken taken binnen de gestelde kaders worden uitgevoerd.

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

Als vereniging gaan we de condities aanscherpen waaronder we samenwerkingsprogramma's met de mede-overheden aangaan.

Om de uitvoering efficiënter en beter te maken, hebben we als vereniging gekozen voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering. Naarmate de successen van gezamenlijke ontwikkeling toenemen, groeit ook de noodzaak om dat succes blijvend beschikbaar te houden voor de uitvoering van gemeenten.

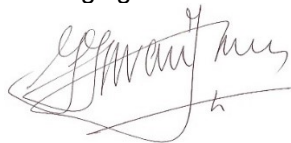
Zonder goede regie op de samenhang zal het efficiencyvoordeel snel verdampen en zonder een goede beheerfunctie zullen nieuwe collectieve diensten maar beperkt door gemeenten kunnen worden gebruikt. Over de structurele invulling, organisatie en bekostiging van het beheer moeten we als vereniging snel afspraken maken.

### **Gevraagde besluiten**

1. 'Gemeenten 2024' vast te stellen als verenigingsstrategie, met daarin als uitwerking:
  - a. We werken aan versterking en doorontwikkeling van de representatieve én de participatieve democratie en ontwikkelen scenario's voor de toekomst van het lokaal bestuur;
  - b. We geven een nadere invulling aan het begrip solidariteit binnen de vereniging door een pro-actievere rol te pakken bij verdelingsvraagstukken en regio-specifieke aangelegenheden;
  - c. We gaan -op basis van wederkerigheid- de condities aanscherpen waaronder we met het Rijk en andere overheden samenwerkingsprogramma's uitvoeren, in lijn met de aanbevelingen van de Raad van State. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is daarbij een belangrijke voorwaarde;
  - d. We verkennen de wenselijkheid van uitbreiding van onze gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten binnen de GGU. Deze verkenning zal op de BALV 2019 geagendeerd worden;
  - e. We beschouwen het stuk tevens als de VNG-Kadernota 2020.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr J.H.C. van Zanen  
Voorzitter