

# Gemeentelijke overheid in beweging



Bert van Ravenhorst | George Evers | Kees Koning

# Chaos en onzekerheid als bron voor vernieuwing

We leven in een tijdperk van transities: transitie in onze economische sectoren, in onze bedrijven maar ook in onszelf, in ons bewustzijn, onze houding en ons gedrag. Deze transities zijn op zich niet nieuw, maar dat ze op dit moment samenvallen is wel nieuw. Het gevolg hiervan merken we nu al, chaos en onzekerheid, die de komende jaren alleen nog maar zal toenemen. Dat brengt voor velen onzekerheid met zich mee, maar biedt tegelijk ook weer nieuwe perspectieven. Echte verandering kan namelijk niet zonder chaos, uit chaos kan een nieuwe orde en nieuw systeem ontstaan en dat biedt nieuwe kansen en mogelijkheden. Chaos daagt ons uit om creatiever en innovatiever te zijn en bewust te werken aan een betere toekomst. Het is de kunst om deze nieuwe kansen zo goed mogelijk te benutten. En niet iedereen zal dit willen, gezien de grote belangen om vast te houden aan het bestaande. Transities gaan om strijd, belangen en macht en impliceren altijd een machtswisseling, vandaar de grote weerstand er tegen bij machtshebbers. Er zijn dan ook veel 'meestribbelaars', mensen die ja zeggen tegen transities, maar nee doen, die er niet naar handelen. De grootste barrière voor transities zit tussen onze oren, de angst voor het onbekende en het gebrek aan verbeeldingskracht.

In tijden van chaos is behoefte aan leiderschap. Moedig, authentiek en verbindend leiderschap. Mensen die tegen de stroom in durven gaan, friskijkers en dwarsdenkers, die mede richting geven aan de benodigde transities. Dat geldt ook voor de

overheid, zeker voor de gemeentelijke overheid, die wendbaar en veerkrachtig moet worden om mee te kunnen met de transitie. Dat betekent dat de gemeente moet durven vertrouwen op de burger en vertrouwen moet hebben in haar medewerkers. Want regels zijn vaak gestolde vormen van wantrouwen. Gemeenten moeten dus minder vanuit regels gaan denken en werken, maar meer vanuit wat nodig is voor burgers. Uiteindelijk moet de burger centraal staan, mede gestuurd door de nieuwe Omgevingswet, die het initiatief bij burgers legt. Dat vraagt om een faciliterende gemeentelijke overheid, die in dienst staat van de burgers.

Juist daarover gaat dit boek, dat ik van harte kan aanbevelen. Dit boek geeft aan met welke grote transitievraagstukken gemeenten geconfronteerd worden en om wat voor soort gemeentelijke overheid dat vraagt. Het biedt een praktisch handvat voor friskijkers en dwarsdenkers die inzien dat het anders kan en moet, waarbij enkele praktijkvoorbeelden zijn opgenomen van hoe het ook echt anders kan (Súdwest Fryslân en Bodegraven). Dit boek laat kernachtig zien waar deze opgaven liggen en spoort aan om ze daadkrachtig en slim aan te pakken. Niets doen is per slot geen optie.

*Jan Rotmans*

*Hoogleraar transitiekunde Erasmus Universiteit Rotterdam*

# Inleiding

De gemeentelijke overheid staat onder druk. Er komen steeds meer taken voor de gemeente, de slag naar maatwerk in plaats van standaardisatie moet gemaakt worden, bezuinigingen kondigen zich aan, de overheid moet kleiner, inwoners zijn steeds beter geïnformeerd en er is sprake van een forse digitaliseringsslag. Ook gaan de belangrijkste opgaven flink over de gemeentegrenzen heen. Thema's als klimaat, ruimtelijke ordening en woningbouw vragen om een lokale vertaling van nationale of internationale afspraken. We verwachten dat de veranderingen waarmee de lokale overheid te maken krijgt permanente gevolgen zullen hebben voor de inrichting en het karakter van de organisatie van gemeenten. Daar komen nog eens de gevolgen van de coronacrisis overheen waardoor thuiswerken en digitaal vergaderen normaal zijn geworden. En waardoor tevens de vraag kan worden gesteld wat nu de rol wordt van het management is nu medewerkers gewoon door blijven werken zonder dat ze gecontroleerd worden. Niets lijkt meer zeker, behalve de noodzaak om voortdurend mee te bewegen met de veranderingen. Dat vraagt veel van bestuur, management en medewerkers van gemeentelijke organisaties. Precies dat is het onderwerp van dit boek.

In dit boek gaat het over duiding. Wat betekenen de ontwikkelingen die zich in hoog tempo aan ons voltrekken voor de gemeentelijke organisatie? Waar moet de gemeente wel op reageren en waarop niet? Naar onze mening zijn aanpassingen nodig op een breed scala van onderwerpen. We schetsen de ontwikkelingen die in de nabije toekomst op ons afkomen blijven en vertalen die naar concrete interventies. Los van

elkaar zijn deze ontwikkelingen veelal niet nieuw en zijn er tal van studies over verschenen. In samenhang en in totaliteit leveren deze ontwikkelingen een programma op voor een forse transformatie van de organisatie in de komende decennia. Wij willen handreikingen doen voor de discussie over de effecten van deze transformatie voor de middellange en lange termijn. Een discussie over de knoppen waaraan gemeenten kunnen draaien om de slag naar de toekomst te maken. Duidelijk is dat het gaat om veel acties die zij tegelijk moeten oppakken. Volgordelijkheid is maar beperkt mogelijk gezien de dynamiek waar we in zitten.

We zien gelukkig dat de gemeentelijke sector al volop bezig is zich voor te bereiden op de toekomst. Veel gemeenten proberen antwoorden te vinden die passen bij de kenmerken van hun gemeente en van hun organisatie. Er zijn geen standaardrecepten. Daarvoor is het totale beeld te divers. Wel zijn er thema's die overal terugkeren en om antwoorden vragen. Wij identificeren deze thema's in kort bestek zodat de lezer snel kan zien wat voor hem of haar interessant is. Volledigheid claimen we niet. Ook geen diepgaande wetenschappelijke analyse. Het gaat om een beeld, een impressie. We willen onze lezers prikkelen om het denken te scherpen op weg naar de toekomst.

De centrale vraag is wat gemeenten kunnen doen om een positieve bijdrage te leveren in de ontwikkeling van de lokale samenleving. In een periode van veranderingen is het noodzakelijk om een kompas te hebben.

We richten ons in dit boek op iedereen die zich bezighoudt met de organisatie van de toekomst, maar primair op de strategische top. We richten ons op hoger management, maar ook op

bestuurders en raadsleden. De wisselwerking tussen bestuur en organisatie is in onze ogen een van de belangrijkste factoren voor succes. Zij moeten elkaar versterken om de toekomst vorm te geven.

Ontwikkelingen in politiek en samenleving hebben wij gevolgd tot eind december. Dit betekent dat wij de informatie uit het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet nog mee hebben kunnen nemen.

Graag willen wij Jan Rotmans bedanken voor het schrijven van het voorwoord. Ook willen wij Wilbert Borgonjen, Johan de Jager en Erik Faber bedanken voor de interviews. Speciale dank gaat uit naar Lies van Aelst. Zij heeft al onze concepten heel precies doorgenomen en van waardevol commentaar voorzien.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>11</b>
Het politieke klimaat verscherpt	11
Regie in de gemeentelijke organisatie	11
De grenzen van het liberalisme	12
De gemeentelijke arbeidsmarkt in beweging	13
De gemeente als eerste overheid: valse start in het sociaal domein	13
Digitalisering verandert de gemeente	14
Duurzaam op één	15
Corona: de grote katalysator	15
Vaste koers in turbulente tijden	19
Een handelingsperspectief	19
Maak inwoners deel van de oplossing	20
Ondersteun wie achterblijven	20
Ontwikkel een helder gemeenteprofiel	20
Kies radicaal voor de toekomst	20
<b>Het politieke klimaat verscherpt</b>	<b>22</b>
Hoe kon het zover komen?	23
Leven in een periode van transitie	26
De ontevredenheid is terecht	28
Representatieve democratie vraagt om aanvulling	31
Onder een vergrootglas	34
<b>Regie in de gemeentelijke organisatie</b>	<b>41</b>
Angelsaksisch denken onder vuur	42

Maatwerk als uitgangspunt	45
Wendbare gemeente	46
Terug naar het Rijnlands model, de uitvoering centraal	47
Interne dynamiek bepaalt de koers	49
Beleid wordt steeds meer in samenwerking bepaald	51
Bezuinigen als stabiele factor	53
<b>De grenzen van het liberalisme</b>	<b>58</b>
De theorie van het liberalisme loopt tegen haar grenzen aan	59
Nederland	61
De tegenbeweging	63
Een bredere kijk op groei	65
Hoe verder in Nederland?	66
Gevolgen voor gemeenten	67
<b>De gemeentelijke arbeidsmarkt in beweging</b>	<b>74</b>
Schaarste op de arbeidsmarkt niet overal gelijk	76
Het stelsel onder vuur	77
De gemeentelijke arbeidsmarkt	79
Gevolgen corona lastig te voorspellen	80
Structurele uitdagingen vragen een andere rol van leidinggevenden	82
<b>De gemeente als eerste overheid: valse start in het sociaal domein</b>	<b>87</b>
Van centralisatie naar decentralisatie	89
Valse start door bezuinigen en onvoldoende conceptuele visie	91
Financiën	92
Uitvoerbaarheid	93



Beperkte regie	93
Organiseerbaarheid van voorzieningen	95
Geef professionals de ruimte voor maatwerk	96
De uitvoering staat centraal	97
Brede wijkteams tegen verkokering	98
Nieuw coalitieakkoord lost dilemma's deels op	99
Tenslotte	102
<b>Digitalisering verandert de gemeente</b>	<b>106</b>
Digitalisering verandert het beleid	108
Digitaliseringsagenda in 2022	109
Toegang tot digitale dienstverlening	110
Lokale democratie	110
Digitale veiligheid	111
Valkuilen	113
Digitalisering verandert het werk	114
Onderwerpen die op de agenda moeten staan	116
<b>Duurzaam op één</b>	<b>124</b>
Klimaatverandering aanpakken	125
Groene maatregelen	127
Beïnvloeden van gedrag	129
Rol van gemeenten	130
Regionale Energiestrategie	133
<b>Corona: de grote katalysator</b>	<b>140</b>
Gaan we lessen trekken?	141

Mondiale vraagstukken in een nieuw daglicht	142
Herwaardering van nationale prioriteiten	142
Anders werken in organisaties	146
Impact op het dagelijks leven	146
Invloed van corona op trends	147
Management	147
Politiek klimaat	147
Liberalisme	148
Decentralisaties	148
Digitalisering	149
Duurzaamheid	149
De rol van de overheid	149
Hoe verder als corona blijft?	150
<b>Vaste koers in turbulente tijden</b>	<b>155</b>
Corona zet de samenleving op scherp	156
Dominante waarden in het nauw	158
Autonome ontwikkelingen	160
Een handelingsperspectief	162
Maak inwoners deel van de oplossing	162
Ondersteun wie achterblijven	164
Ontwikkel een helder gemeenteprofiel	165
Kies radicaal voor de toekomst	165
<b>Over de auteurs</b>	<b>168</b>
<b>Colofon</b>	<b>169</b>

# Samenvatting

Centraal in dit boek staan de in onze ogen belangrijkste trends en ontwikkelingen voor de komende jaren en hun gevolgen voor bestuur en organisatie van de gemeentelijke overheid. Vervolgens kijken we wat daarin de rode draden zijn en tenslotte schetsen we een handelingsperspectief voor de gemeente voor de middellange termijn.

## Het politieke klimaat verscherpt

Landelijk zien we versnippering en verscherping van de politieke verhoudingen. Op lokaal niveau is dat niet anders. Meer lokale partijen, felle discussies in de social media en nadruk op verantwoording afleggen en integriteit zetten lokale bestuurders onder druk. Dit vertaalt zich onder andere in een toename van het aantal aftredende wethouders. Bezuinigingen zullen na alle compensaties in de corona crisis ook op gemeenten worden afgewenteld. Gemeenten ontkomen niet aan kleur bekennen in de politieke arena als de middelen beperkter worden en de verdeeldheid groter. Wat willen wij wel doen in onze gemeente en - wellicht nog belangrijker – wat niet? Een zoektocht naar identiteit samen met betrokken inwoners!

## Regie in de gemeentelijke organisatie

Uit alle hoeken en gaten komt de kritiek op de aanpak die vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw dominant werd en die

ervoor zorgde dat ook gemeenten Angelsaksische methoden introduceerden waarbij efficiëntie en kostenreductie bepalend werden. Een zo klein en goedkoop mogelijke overheid werd het devies, landelijk, maar ook lokaal. Corona laat ons zien dat door efficiëntiedrift belangrijke sectoren als politie, zorg, cultuur en onderwijs zijn ondergewaardeerd en door het ijs dreigen te zakken. Een inhaalslag is nodig. Nu maar hopen dat er voldoende arbeidskrachten te vinden zijn in een krapper wordende arbeidsmarkt. Deze omslag naar zachtere waarden heeft gevolgen voor gemeenten. Een inclusieve gemeente vraagt om een benadering waarbij wie niet meekomt centraal staat, zowel in beleid als binnen de organisatie. Alle inwoners tellen mee!

## **De grenzen van het liberalisme**

De uitgangspunten van het klassieke liberalisme passen niet meer bij het huidige tijdsgewricht, alhoewel de vrije markt en het liberale denken ook veel goeds hebben opgeleverd. Het is zeker niet verstandig dat allemaal overboord te gooien. Het zal zoeken worden naar een weg waarbij we het goede behouden en het doorgeschoten liberalisme aan de kaak stellen en bijstellen. Voor gemeenten betekent dit dat zo goedkoop mogelijke manier van werken altijd een doel zal blijven. Tegelijk zullen kwaliteit en milieuvriendelijk werken belangrijker worden. Voor gemeenten is er op veel terreinen wel degelijk ruimte om eigen beleid te maken of om in aanvulling op landelijke regelgeving eigen accenten te leggen, bijvoorbeeld als het gaat om woningbouw en milieu of stimuleringsregelingen voor zonnepanelen. Gemeenten zouden vooral moeten investeren in die sectoren waar de rijksoverheid niet of onvoldoende aansluit bij de nieuwe tijdgeest en daarnaast moeten investeren in zaken die passen bij de middellange en

lange termijnvisie van de gemeente.

## **De gemeentelijke arbeidsmarkt in beweging**

De arbeidsmarkt voor gemeenten staat onder druk omdat gemeenten vergrijsd zijn en het werken bij gemeenten nog steeds niet aantrekkelijk wordt gevonden door jongeren. Een serieus probleem nu de vervangingsvraag nijpender wordt. Decentralisaties, relativering van de liberale ideologie en vertaling van landelijk naar lokaal beleid op veel terreinen voorspellen geen slinkende sector. De laatste jaren is al sprake van een groei van het aantal gemeentelijke ambtenaren. Een personeelsbeleid gericht op behouden en vitaal houden van medewerkers verdient prioriteit. Tegelijk is het nodig de wervingskracht te vergroten door het imago te versterken en te benadrukken dat werken bij gemeenten maatschappelijk relevant en interessant is. Op de arbeidsmarkt moet rekening worden gehouden met regionale verschillen. Buiten de Randstad is de schaarste het grootst. Interessant is de vraag wat de invloed van corona zal zijn nu we verder van huis kunnen wonen door digitaal werken. Meer aandacht voor jongeren, zwakkeren op de arbeidsmarkt en asielimmigranten als bron van nieuwe aanwas is de opdracht!

## **De gemeente als eerste overheid: valse start in het sociaal domein**

Centralisatie en decentralisatie vinden parallel plaats. Opgaven op het gebied van klimaat, wonen en ruimtelijke ordening vragen om oplossingen op een steeds hoger aggregatieniveau. Lokale ruimte wordt beperkt. Meehuilen met *not in my backyard*

geluiden straalt geen bestuurlijke kracht uit. Landelijke thema's lokaal vertalen passend bij de eigen identiteit wel. De inrichting en bekostiging van de jeugdzorg en de Toeslagenaffaire laten zien dat de kwaliteit van de wetgeving als het gaat om uitvoering geen sinecure is. Veel te veel details, weinig luisteren naar uitvoerenden, tegelijk bezuinigen en reorganiseren en niet op gevolgen getoetste ideologische uitgangspunten zijn ingrediënten voor veel frustraties. Er valt nog veel te leren voor er een realistische praktijk van decentraliseren is uitgekristalliseerd. Gemeenten zijn in staat om aanvullende keuzes te maken in preventief en flankerend beleid. Extra inzetten op preventie om zo te voorkomen dat zwaardere zorg in de toekomst nodig is kan prima door te investeren in sport- en gezondheidsbeleid. Ruimte zoeken in lijn met de gemeentelijke identiteit is de uitdaging voor lokaal bestuur!

## **Digitalisering verandert de gemeente**

Digitale voorzieningen hebben ons gered om door te kunnen werken in coronatijd. Thuis werken kon al jaren, maar is nu vaste praktijk. Tegelijkertijd zien we dat mogelijkheden voor het maken van beleid met behulp van algoritmen vaker benut worden. Dat leidt tot discussies over hoever dat mag gaan in verband met privacy en profiling.

De toenemende afhankelijkheid van digitale voorzieningen vergroot het belang van veiligheid verder. Meerdere gemeenten zijn inmiddels plat gelegd door hackers. Digitalisering is niet meer ondersteunend aan de bedrijfsvoering, maar vraagt om een visie op het hoogste niveau!

## Duurzaam op één

Zowel nationaal als internationaal is duurzaamheid het centrale thema voor de komende decennia. Nederland is internationaal zeker geen voorloper, waardoor inhaalslagen onvermijdelijk zijn. Landelijke maatregelen zullen opgelegd worden. Illusies over veel eigen ruimte hoeven gemeenten zich niet te maken als het gaat om noodzakelijke en ingrijpende maatregelen. Er zit wel ruimte in additioneel eigen duurzaamheidsbeleid. Willen gemeenten innovatie in landbouw versterken of als woongemeente duurzame huizen realiseren? De eigen organisatie zal een voorbeeld van duurzaamheid moeten zijn. Voorbeeldgedrag is de eis!

## Corona: de grote katalysator

Corona zet de wereld inmiddels al ruim anderhalf jaar op z'n kop. De blijvende gevolgen zijn nog nauwelijks te bevatten, maar dat ze forse invloed op alle bovengenoemde trends zullen hebben, is wel duidelijk. De reeds bestaande maatschappelijke tegenstellingen worden versterkt door corona. Corona heeft er voor gezorgd, dat ook andere zaken dan geld verdienen de overhand krijgen. De politiek dominante lijn van liberaal denken schuift op naar links. Corona heeft dat zeker bevorderd. Tegelijk ontstaat hier nu wel de uitdaging om de samenleving verder te betrekken bij keuzes die gemaakt moeten worden.

Ook heeft corona een versnelling gegeven aan digitalisering. Het is te verwachten dat hybride werken, combinaties van thuiswerk en werken op kantoor, de toekomst heeft. Dit vraagt leidinggeven op basis van vertrouwen en verbinding met de organisatie.

Door corona is ten slotte te verwachten dat het denken vanuit

de inwoner verder zal verder doorzetten naarmate de zorg dichterbij de inwoner komt. In die zin zien wij meer ruimte voor lokale invulling van beleid ontstaan, waarbij met name in de uitvoeringskwaliteit verbeteringen mogelijk zijn.

Het volgende schema vat de veranderingen in deze trends samen:



Van	Naar
<b>Het politieke klimaat verscherpt</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stabiel</li> <li>- Overzichtelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verscherpt</li> <li>- Versnipperd</li> <li>- Invloed bezuinigingen en social media</li> </ul>
<b>Regie in de gemeentelijke organisatie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breed gedragen in politiek, economie en samenleving</li> <li>- Angelsaksisch model: efficiëntie en kostenreductie</li> <li>- Inwoner als cliënt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter discussie in volle breedte</li> <li>- Versterkt door Corona</li> <li>- Rijnlands model: consensus en inclusief</li> <li>- Inwoner als burger</li> </ul>
<b>De grenzen van het liberalisme</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiëntie</li> <li>- Zelfredzaamheid</li> <li>- Terugtrekkende overheid</li> <li>- Controle</li> <li>- Rechtmatigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectiviteit</li> <li>- Zorgzame overheid</li> <li>- Overheid neemt regie</li> <li>- Doelmatigheid</li> <li>- Maatwerk</li> </ul>
<b>De gemeentelijke arbeidsmarkt in beweging</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruime arbeidsmarkt</li> <li>- Enkele knelpunten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krapte door vergrijzing en ontgroening</li> <li>- Nieuwe doelgroepen aanboren</li> <li>- Regionale verschillen</li> </ul>

## De gemeente als eerste overheid: valse start in het sociaal domein

- Nadruk op decentralisatie, met name in het sociaal domein
- Gemeente als eerste overheid

- Centralisatie onder invloed van internationale klimaatdoelstellingen en nationale uitdagingen
- Optimalisering ingezette decentralisaties

## Digitalisering verandert de gemeente

- Onderdeel bedrijfsvoering
  - Efficiëntie
  - Standaardisering
  - Veiligheid belangrijk

- Centraal in bedrijfsvoering
- Ondersteunend in beleid
- Maatwerk mogelijk maken
- Veiligheid voorwaardelijk

## Duurzaam op één

- Eén van de beleidsterreinen

- Centraal in beleid en bedrijfsvoering
- Internationale afspraken dwingend
- Beperkte beleidsvrijheid

## Corona: de grote katalysator

- Het oude gewoon is voorbij

- Meer thuiswerk
- Sturen op vertrouwen
- Versnelling van andere maatschappelijke trends, zoals digitalisering en een verscherpt politiek klimaat

## **Vaste koers in turbulente tijden**

Centrale conclusie van dit boek is dat gemeenten te maken krijgen met grote transities. De vormgeving van de samenleving en de inrichting van organisaties zullen veranderen op grond van het verminderen van de dominantie van liberale waarden en het Angelsaksisch organisatiemodel. Dat betekent dat minder nadruk zal liggen op efficiency en kleine overheid maar meer op effectiviteit en een sterkere overheid. Een sterkere overheid op het gebied van de aanpak van klimaatverandering en de beheersing van de gevolgen van digitalisering, maar ook een sterkere overheid op het gebied van zorg, onderwijs en veiligheid. Een sterke overheid die bovendien beleid ontwikkelt en uitvoert in samenspraak en verbinding met de wensen van burgers en bedrijven.

De transitie wordt versterkt door de corona pandemie. Deze heeft de zwaktes in beleid die er al waren schrijnend naar boven gehaald. Te denken valt aan gezondheidszorg, onderwijs, arbeidsmarkt en politie. Naar verwachting zal er meer aandacht komen voor sociale cohesie. Dat zal zich ook vertalen naar de gemeentelijke overheid. Binnen de gemeentelijke organisatie zal de aandacht zich verplaatsen van efficiënt werken naar maatwerk voor inwoners waar dat nodig is. Een verschuiving van rechtmatigheid naar doelmatigheid.

## **Een handelingsperspectief**

Om te zorgen dat de gemeente de rol neemt van sterke eerste overheid die een vertaling geeft van landelijke afspraken en tegelijkertijd aansluit bij de lokale situatie vinden we dat de

gemeenten aan de volgende zaken prioriteit moeten geven:

### ***1. Maak inwoners deel van de oplossing; individueel en collectief!***

Op lokaal niveau wordt het van cruciaal belang dat inwoners betrokken worden bij ontwikkeling van beleid en de uitvoering ervan. De gemeente moet tussen de inwoners komen te staan in plaats van erboven!

### ***2. Ondersteun wie achterblijven***

Een tweede prioriteit is dat de gemeente meer werk maakt van het gegeven dat zij er is voor alle inwoners. Dat leidt ertoe dat er met name extra aandacht moet zijn voor inwoners die niet mee kunnen komen, die bijvoorbeeld een taalachterstand hebben of digitaal niet goed onderlegd zijn. Degenen die vaardig zijn weten vaak hun weg wel te vinden. Extra aandacht voor wie dat niet is, is nodig.

### ***3. Ontwikkel een helder gemeenteprofiel***

In een tijd van grote veranderingen helpt het wanneer een gemeente samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven op zoek gaat naar een stevig profiel van de gemeente met daaraan gekoppeld een visie op de ontwikkeling van de gemeente op middellange en lange termijn. Dat geeft richting voor keuzes in de inrichting van de gemeente, maar ook in de nadruk qua dienstverlening. Het maakt een verschil of je vooral woongemeente wilt zijn of de focus wilt leggen op zoveel mogelijk toeristen aantrekken.

### ***4. Kies radicaal voor de toekomst***

Tenslotte is het nodig dat wordt gekozen in lijn met toekomstige ontwikkelingen op landelijk niveau. Vertaal keuzes die worden gemaakt vanuit dominante trends en ontwikkelingen naar de eigen gemeente. Energie steken in wat geen onderdeel van de toekomst

is heeft weinig zin. Geef daar een invulling aan die past bij het gemeentelijk profiel.

The background of the image is a close-up of a light-colored, textured surface, likely concrete or stone, that is heavily cracked. The cracks are dark and irregular, forming a network of polygonal shapes across the entire frame. The lighting is even, highlighting the rough texture of the surface.

# **Het politieke klimaat verscherpt**

Als omslagpunt in de politieke sfeer van ons land wordt veelal de opkomst van Pim Fortuyn aangegeven vanaf 2000. Hij gaf de onvrede een stem door met name te ageren tegen de falende integratie. De machteloosheid van de politiek zette hij volop in de schijnwerpers en dat miste haar uitwerking niet. Het huidige politieke klimaat kenmerkt zich door versnippering, populisme en onderling wantrouwen. Er is duidelijk sprake van verharding.

Op lokaal niveau zien we dat het vertrouwen in de landelijke partijen afbrokkelt en de lokale partijen in omvang en zeggingskracht groeien. Na de verkiezingen van maart 2018 bleken ze ongeveer een derde van alle raadszetels in bezit te hebben. Daarnaast zien we dat het landschap van lokale politieke partijen elke vier jaar anders kan zijn. Nieuwe lokale politieke partijen komen op als paddenstoelen. Het beeld van de gemeentelijke politiek is continu in beweging.

In dit hoofdstuk staan we, na een schets van ontwikkelingen in de afgelopen decennia, stil bij de oorzaken van de verscherping van het politieke klimaat. We bekijken de kenmerken van het huidige tijdsgewricht en richten de blik op de vraag of er ook een feitelijke grond is voor een verscherping. Daarna beschouwen we het democratisch proces op lokaal niveau.

## **Hoe kon het zover komen?**

Vervolgens kwam in 2008 de wereldwijde economische crisis er overheen. De Europese Unie wist geen overtuigend antwoord te geven op de Griekse tragedie van oplopende schulden, de bankencrisis en de aanhoudende vluchtelingenstroom. Inmiddels is in vele Europese landen het populisme sterk

geworden. Internationaal zijn de wapenfeiten de verkiezing van Trump, de Brexit en het opkomend nationalisme in Midden- en Oost-Europese landen. In Nederland werd de Oekraïne deal weggestemd. In ons land beheersen intussen politici als Wilders en Baudet het politieke debat. Traditionele middenpartijen zoals het CDA, de VVD en de PvdA verliezen steun en op de politieke flanken groeit de steun van de kiezers.

We zien in toenemende mate ontevredenheid over het ontbreken van voldoende daadkracht als het gaat om grote maatschappelijke vraagstukken als klimaat, migratie, woningnood, verscherpte maatschappelijke tegenstellingen, groeiende ongelijkheid en de vermenging van de boven- en onderwereld. Corona heeft deze al aanwezige zwaktes nog eens feilloos blootgelegd.

Tijdens de coronacrisis zijn we meer van de overheid gaan verwachten. We gaan er vanuit dat de overheid de leiding pakt in de crisis, slachtoffers compenseert en perspectief biedt op de toekomst. De invloed van de overheid is als gevolg van corona op alle niveaus toegenomen. Het is de vraag hoe dat zal zijn na de dominante aanwezigheid van corona. De kans is groot dat er nog meer dan voorheen naar de overheid wordt gekeken om richting te geven aan de maatschappelijke vraagstukken die vragen om een oplossing. Het is maar de vraag of dat lukt als we kijken naar de weinig vertrouwenwekkende periode op weg naar een nieuw kabinet. Na de verkiezingen hebben we te maken met politici die vooral druk lijken te zijn met de vraag wie met wie gaat regeren en het afbranden van elkaar. Het resultaat is de langste kabinetsformatie in ons land ooit. Een wanvertoning van de eerste orde.



Verscherping van het politieke klimaat en groei van populistische partijen hebben een signaalfunctie. Zo hebben populistische partijen in Nederland in de loop der jaren reële maatschappelijke problemen geagendeerd die aan de onderkant van de samenleving sterker worden ervaren dan door de politieke elite. Ook is de groei van populistische partijen te lezen als een uiting van grote betrokkenheid bij de samenleving die langs democratische weg vorm wordt gegeven.

In het politieke landschap zien we dat de Nederlandse kiezer intussen een beweging naar links maakt. De kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever. Vooral over sociaaleconomische kwesties bestaat veel eensgezindheid. Hierbij gaat het onder andere om: een hoger minimumloon, hoger salaris voor werknemers in de publieke sector, meer betaalbare woningen, kilometerbeprijzing, minder marktwerking in de publieke sector en herinvoering van een vorm van basisbeurs. De eensgezindheid is minder als het gaat om onderwerpen als immigratie, integratie, ontwikkelingssamenwerking en de Europese Unie. Ook klimaat en duurzaamheid geven veel stof tot discussie. Het zijn vooral kiezers van PVV en Forum voor Democratie die zich qua visie onderscheiden op deze thema's. De andere partijen zijn in het algemeen gematigder<sup>1</sup>. Bijzonder is dat deze ontwikkeling zich niet vertaalt in massale steun voor linkse partijen. Eerder zien we de beweging dat traditionele rechtse- en middenpartijen in hun standpunten opschuiven en de linkse thema's incorporeren.

---

1 I&O Research, Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever; Opvattingen over sociaaleconomische en sociaal-culturele kwesties in 2020, vergeleken met 2010 en 2016, p. 12-13

## Leven in een periode van transitie

Er zijn meerdere oorzaken aan te wijzen voor het gevoel van onrust in de samenleving. Interessant is de visie die Harari neerlegt in zijn boek *21 Lessen voor de 21ste eeuw*. Hij geeft een onderbouwing vanuit mondiaal perspectief voor de onrust die bij velen leeft. Na de val van het communisme is het liberale wereldbeeld dominant geworden. Echter het liberalisme heeft geen duidelijk antwoord op de grootste problemen van deze tijd, te weten ontwrichting van het milieu en onbeheersbare technologische ontwikkelingen. Het liberalisme vertrouwdde van oudsher op economische groei als oplossing van problemen. Zo lang de taart bleef groeien kon dat ook. Nu het liberalisme de toekomst niet kan vormgeven raken we mondiaal gedesoriënteerd. Het is doodeng om ineens geen verhaal meer te hebben, want dan klopt de wereld niet meer. Daarnaast gaan technologische ontwikkelingen zo snel dat we het zicht en de controle verliezen. Algoritmen worden ingezet om ons gedrag te analyseren, social media stellen persoonlijkheidsprofielen op gebaseerd op ons gedrag op internet. Dat grijpt wel heel diep in in ons privéleven, vooral omdat de inhoud van deze profielen fouten kan bevatten en betrokkenen langdurig kunnen achtervolgen. Data kunnen ook gehackt worden en wat gebeurt er dan met onze persoonlijke gegevens?

Ook Rotmans spreekt over de kenmerken van deze periode waarin zoveel problemen tegelijk spelen. Hij spreekt van een maatschappelijke disruptie. Een periode van omwenteling maakt veel mensen bang, en de angst vormt een dankbare voedingsbodem voor populisme en extremisme. Die angst is begrijpelijk, want er is veel te verliezen: bestaanszekerheid, inkomen, status, macht en identiteit. Wat daarvoor in de plaats

komt is nog onbekend.

Corona heeft de gevoelens van onzekerheid over de toekomst verder aangewakkerd. Eén van de vragen is hoe we uit deze crisis komen en of het virus uiteindelijk weg zal gaan of voor langere tijd onderdeel van ons bestaan zal blijven. Een andere vraag is wat de blijvende invloed van corona zal zijn op onze leefwereld. Blijft de saamhorigheid die er was toen het echt om onze gezondheid ging? Blijven we massaal thuis werken? Produceren we in de toekomst dichterbij huis in plaats van onze producten uit China te importeren? Is de massaconsumptie met veel vervuiling als gevolg nog wel houdbaar? Vragen genoeg en tegelijk nog meer onzekerheden voor de toekomst. Maar ook onzekerheid over mogelijke bezuinigingen die iedereen direct in de eigen portemonnee gaan raken. En natuurlijk de vraag hoe het vele ondernemers vergaat als de steunpakketten voorbij zijn.

In deze periode van zoeken is het nodig dat er op diverse niveaus wordt gezocht naar een nieuw verhaal, naar richting, naar perspectief waaraan we ons als samenleving kunnen optrekken. Mondiaal kunnen klimaat en duurzaamheid centrale thema's worden zeker nu een toename van extreme weersomstandigheden en de gevolgen daarvan niet meer te ontkennen zijn.

Nationaal zal daarnaast de focus ook komen te liggen op het reduceren van de tweedelingen die in de afgelopen decennia zijn ontstaan in onze samenleving. Lokaal is het de opdracht te zoeken naar richting om de nationale opgaven passend bij de identiteit van de gemeente vorm en inhoud te geven. In een wereld vol onzekerheden geeft een lokale identiteit immers houvast. Een mooie uitdaging voor gemeenten om midden in de

samenleving een stimulerende en leidende rol te spelen!

## **De ontevredenheid is terecht**

Een essentiële vraag is of de ontevredenheid een inhoudelijke voedingsbodem heeft. Dit blijkt het geval. Er is op meerdere vlakken sprake van een tweedeling in de samenleving en deze is lang onderschat. Problemen onder de mat schuiven zoals gedaan is met het integratiedebat gaat niet werken.

Laagopgeleiden en laagbetaalden hebben alle reden om zich in Den Haag slecht vertegenwoordigd te voelen. De problemen in de samenleving komen vooral terecht bij deze mensen, terwijl de hoger opgeleiden zich gemakkelijk politiek correct kunnen gedragen omdat ze buiten schot blijven. We zien vaak dat inwoners die het slechtst af zijn bij elkaar wonen in achterstandswijken. In deze wijken is dan ook sprake van een concentratie van problemen als armoede, werkloosheid, mensen met een lage opleiding, inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond en een ongezonde levensstijl. Er is vaak een samenhang van problemen op individueel- of gezinsniveau. Door deze concentratie van problemen in achterstandswijken komen inwoners met een hoger inkomen beperkt in contact met problemen die aan de onderkant van de inkomensladder spelen. Segregatie wordt verder in de hand gewerkt doordat nieuwe wijken niet gemengd gebouwd worden met goedkope en duurere woningen door elkaar heen.

Naast de tweedelingen in inkomen en opleiding zijn er ook andere vormen van tweedeling die om aandacht vragen en in toenemende mate urgent zijn geworden. Zo versterkt ook

migratie de tweedeling. Instromers zijn gemiddeld lager opgeleid dan de mensen die hier al wonen. Ook zijn ze vaker werkloos en verdienen ze minder. Tevens wonen ze in de zwakkere wijken.

Op de arbeidsmarkt werden flexibilisering, oproepkrachten en tijdelijke contracten de normaalste zaak van de wereld. Daar kwam nog de concurrentie van Oost-Europeanen en asielzoekers bij. Werkgevers zoeken naar de goedkoopste arbeidskrachten en hebben daar de afgelopen decennia veel ruimte voor gekregen, waardoor de bestaanszekerheid van veel werkenden is afgenomen.

Ook digitalisering geeft een tweedeling. Mbo'ers in administratieve en technische richtingen worden de kinderen van de rekening. Hun banen worden gedigitaliseerd. Daarnaast heeft één op de vijf Nederlanders weinig digitale vaardigheden. Met deze achterkant van digitalisering wordt weinig rekening gehouden. De lofzang op de digitale toekomst kent geen grenzen. Zeker niet nu we tijdens corona massaal digitaal zijn gaan werken.

De traditionele rol voor mannen als kostwinner staat op de tocht. Mannen gaan zichzelf meer en meer zien als vooruitgangsverliezer van de emanciperende vrouw. Niet alle mannen staan te juichen bij de emancipatie. Hier zien we een combinatie met opleiding. Hoger opgeleiden maken vaak bewuste keuzes in de rolverdeling. Met name bij lager opgeleiden zien we dat goede kinderopvang een belangrijk probleem is.

We zien dat stad en platteland uit elkaar groeien qua leefbaarheid. De plattelandsregio's in Drenthe, de Achterhoek, Noord-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen krimpen, terwijl de steden

groeien. De leefbaarheid gaat achteruit in de krimpgebieden. De andere kant is dat de rijksoverheid deze gebieden wel zeer geschikt vindt als locaties voor asielzoekerscentra en windmolens. Wel de lasten, niet de lusten, is het overheersende gevoel.

De verschillen tussen generaties groeien. Twintigers en dertigers zijn minder geneigd zich veel gelegen te laten liggen aan visies en wensen van ouderen. Zij zijn de dupe van de flexibilisering en de afbraak van de studiefinanciering. Veel ouderen voelen zich onbegrepen door de abrupte en snelle leeftijdsverhoging van AOW en pensioenen. Daar komt nog bovenop dat de pensioenen niet waardevast meer zijn.

Tenslotte de kloof op de woningmarkt. Er is sprake van een tekort aan sociale huurwoningen en de prijzen voor koopwoningen rijzen met name in de grote steden de pan uit. Mogelijkheden voor starters zijn er nauwelijks meer. Twintigers en dertigers ervaren dat ze het kind van de rekening zijn op de woningmarkt.

Deze ontwikkelingen die sluipenderwijs onze samenleving zijn gaan kenmerken vormen apart van elkaar of in combinatie voldoende voedingsbodem voor maatschappelijke onvrede. Velen hebben reden zich achtergesteld te voelen. De politieke elite heeft te lang geen oog gehad voor deze ontevredenheid. Populisme heeft daarmee een inhoudelijk fundament en een vruchtbare voedingsbodem.

Gemeenten moeten weten op welke wijze de kloof zich manifesteert in de eigen gemeente. De inhoudelijke voedingsbodem van ontevredenheid kan groot zijn, maar

verschilt van gemeente tot gemeente. Het is cruciaal in kaart te brengen wat er onder de inwoners leeft. Soms is het duidelijk, zoals in Groningen waar de aardgaswinning leidt tot aardbevingen met alle gevolgen voor de stabiliteit van de huizen. Soms is er sprake van verborgen armoede waarbij een beleid van gemeentelijke ondersteuning een stukje van de nood kan oplossen. Gemeenten kunnen hier actief op inspelen en onderstrepen zo duidelijk dat ze er zijn voor hun inwoners. Gemeenten gaan in gesprek met inwoners die het betreft. De empathische gemeente heeft een luisterend oor en probeert de nood te lenigen waar dat kan en is ook duidelijk over tot waar de gemeentelijke polsstok reikt. De moderne gemeente heeft een actieve houding richting haar inwoners.

## **Representatieve democratie vraagt om aanvulling**

Hiervoor is weergegeven dat er inhoudelijk voor velen reden tot ontevredenheid is. Vervolgens is de vraag of de huidige manier waarop we democratische processen op lokaal niveau organiseren passend is om onze inwoners volop te betrekken bij de koers van de gemeente. Het lijkt erop dat in het verscherpte politieke klimaat de politiek de aansluiting niet meer vindt op basis van het huidige systeem van representatieve democratie. Er is immers sprake van een tegenstrijdigheid daar waar de lokale situatie en de eigen woonomgeving, steeds centraler komen te staan bij burgers tegelijkertijd de interesse in de lokale politiek zo mager is. Voor de gemeenteraadsverkiezingen zien we dat de opkomst relatief laag is en dat er vaak gestemd wordt op basis van landelijke thema's. Dit is alleen anders in geval er lokale thema's zijn die belangrijk en controversieel zijn.

Gedurende de jaren negentig was er in de peilingen sprake van een oplopende waardering voor de overheid: in 1998 was niet minder dan tachtig procent van de bevolking tevreden over de regering en was 65 procent van mening dat de overheid goed functioneerde. Na 2000 ging de waardering snel naar beneden. In 2004 was minder dan vijftig procent tevreden over de regering en vond nog geen veertig procent dat de overheid goed functioneerde. Daarna verbeterde het beeld weer wat en die lijn heeft zich met wisselingen tot nu toe voortgezet, al worden de waarden van voor 2000 volgens onderzoek niet meer gehaald<sup>2</sup>. Inmiddels zien we dat, mede als gevolg van de manier waarop de regering met de coronacrisis omgaat en de lange formatie voor een nieuw kabinet, het vertrouwen sterk is gedaald. Deze daling geldt ook voor de gemeentelijke overheid die veel van de maatregelen moet uitvoeren en handhaven.

Het meest positief zijn de mensen met een hoge opleiding, een goed betaalde baan en een politieke voorkeur voor VVD en D66. Het meest negatief zijn de laagopgeleiden, mensen zonder werk, niet-stemmers en stemmers op PVV en Forum voor Democratie<sup>3</sup>.

Dit contrast vraagt op lokaal niveau dat gemeenten de kloof naar laagopgeleide inwoners slechten door hen actief uit te nodigen en door informatie zo aan te bieden en in te richten dat mensen zich uitgenodigd en uitgedaagd voelen om mee te denken. Op lokaal niveau kan de verbinding gelegd worden met de directe woon- en leefsituatie van inwoners. Inwoners willen antwoord op de vraag *What's in it for me?*. Afhankelijk van dit antwoord zijn ze meer of minder bereid om mee te doen. Vervolgens is

---

<sup>2</sup> Schnabel, Paul, Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht; Het gevoel van Nederland, p. 11

<sup>3</sup> Schnabel, Paul, Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht; Het gevoel van Nederland, p. 12



het goed om participatiemogelijkheden op diverse manieren aan te bieden. Er zijn inwoners die het prettig vinden om digitaal mee te doen. Anderen komen liever naar een bijeenkomst. Voorkomen moet worden dat alleen de *usual suspects* meedoen. Wie wil participeren moet de mogelijkheid krijgen dat te doen. Tegelijk moeten we de wens van inwoners om over alles mee te praten niet overdrijven. Veel inwoners hebben die behoefte maar in beperkte mate. Aan de andere kant is het ook zo dat veel inwoners heel goed in staat zijn zich te laten horen als ze het ergens niet mee eens zijn. Als de gemeente dat niet faciliteert zorgen ze er zelf wel voor dat ze gehoord worden door bijvoorbeeld een actiegroep op te richten, een campagne te starten via social media, de krant te benaderen of een handtekeningactie te beginnen. Lokale politici zijn hier vaak bijzonder gevoelig voor.

Er wordt veel geëxperimenteerd met vormen van participatie. Duidelijk is dat dit leeft in gemeenteland. Een veelheid van middelen staat ter beschikking: bijeenkomsten, digitale onderzoeken, belanghebbenden uitnodigen en inspreken bij raads- en commissievergaderingen. Bovendien geven inwoners bij de verkiezingen aan welke onderwerpen zij belangrijk vinden voor de nieuwe raad en college om de komende periode aandacht te geven. Vrijwel iedere gemeente zoekt naar manieren om de inwoners bij zaken te betrekken die hen direct aangaan. Wel zien we dat dit echt een proces is van vallen en opstaan. Per gemeente leidt dit tot vormen die passen bij de lokale situatie. Afhankelijk van het onderwerp, de mate waarin inwoners invloed uit kunnen oefenen op het besluit en de capaciteiten die inwoners hebben om mee te doen kan de vorm van participatie verschillen. Deze kan variëren van informatie verstrekken tot van deur tot deur inwoners vragen wat ze ergens van vinden.

Belangrijk is wel rekening te houden met representativiteit van degenen die participeren. Ook de afstemming met de gekozen gemeenteraad is van wezenlijk belang. De gemeenteraad is uiteindelijk het besluitvormende orgaan en moet tot besluiten komen vanuit het perspectief van het algemeen belang. Inwoners participeren veelal meer vanuit hun particuliere belang. Dat kan botsen.

Naast participatie over deelonderwerpen is het goed om de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid helder te hebben. Een toekomstvisie voor de middellange en lange termijn kan daarbij een leidraad zijn. Ook dit kan heel goed in een interactief traject met inwoners en andere stakeholders als maatschappelijke organisatie, bedrijfsleven, omliggende gemeenten en andere overheidsorganisaties, worden gerealiseerd. Om keuzes helder te maken kan dit traject worden voorafgegaan door diverse scenario's te ontwerpen voor de gemeentelijke toekomst inclusief de beleidskeuzes die hieruit volgen.

## Onder een vergrootglas

Het verscherpte politieke klimaat heeft ertoe geleid dat politici steeds meer onder een vergrootglas liggen. Hun uitingen worden op een goudschaaltje gewogen. Iedere misstap, hoe klein ook, wordt breed uitgemeten op social media en in de lokale kranten. Dat leidt ertoe dat politici extra voorzichtig zijn geworden en nogal eens in het defensief schieten en verkrampen. Andersom is het ook zo dat politici die heel actief zijn op social media zo hun populariteit versterken. De werkelijkheid is maakbaar geworden. Het gebruik van 'fake news' is toegenomen. Het gaat steeds minder om het zoeken naar feiten en de objectieve werkelijkheid

en veel meer om de werkelijkheid zoals we die beleven vanuit discussie en emotie. Ook zien we dat in de huidige coronacrisis het complotdenken is toegenomen.

Er is sprake van een toename van agressie tegen decentrale ambtsdragers. Steeds vaker hebben bestuurders te maken met verbale agressie, bedreiging en intimidatie van inwoners en anderen van buiten de organisatie. Dit gebeurt vooral online. Een derde van de ambtsdragers wordt hiermee jaarlijks geconfronteerd. Velen maken hiervan geen melding bij de politie of de burgemeester. Of de cijfers een compleet beeld schetsen is daarom niet duidelijk.

Een heldere en consistente lijn in de communicatie vanuit gemeentelijke organisatie en bestuur is nodig. Belangrijk is dat bestuurders goed ondersteund worden. Dit geldt overigens evenzeer voor medewerkers met veel contacten met de inwoners. Ook zij zijn het visitekaartje van de organisatie. Communicatie gaat inmiddels langs vele kanalen. Het is al lang niet meer zo dat de lokale krant vrijwel het enige medium is waarmee wordt gecommuniceerd. Social media, radio, televisie, website zijn enkele van de media uit een waaier van mogelijkheden. Voor een gemeente is het belangrijk duidelijk te kiezen langs welke wegen gecommuniceerd wordt. Wordt er wel of niet getwitterd en zo ja, door wie? Door bestuurders zelf of via de afdeling Communicatie? Hetzelfde geldt voor facebook of speciale apps voor bijvoorbeeld klachten. Consistentie is hier nodig zodat inwoners weten waar ze wel en niet terecht kunnen voor informatie, klachten en discussie.

Communicatie is gecompliceerder geworden. Dit vraagt dat bestuurders en ook ambtenaren met veel contacten met

inwoners hierop voorbereid moeten worden. Afstemming over hoe burgemeester en wethouders individueel naar buiten willen treden. Zo maakt de één geen gebruik van social media, terwijl de ander zich suf twittert. Maak hier heldere afspraken over en maak ook helder welke ondersteuning vanuit de organisatie nodig is, zowel van communicatieadviseurs als beleidsmedewerkers. Medewerkers langs de weg of aan de balie zijn de visitekaartjes van de organisatie. Zorg ervoor dat zij zich hiervan bewust zijn en train ze hiervoor.

Naast uitingen over beleid wordt de overheid ook meer en meer afgerekend op voorbeeldgedrag. Geloofwaardigheid en betrouwbaarheid zijn thema's die voortdurend in de belangstelling staan. Dat geldt zeker ook voor gemeentelijke organisaties. Zij staan immers het dichtst bij de inwoners. Inconsistenties worden breed uitgemeten en tasten direct het gezag aan. De samenleving komt steeds meer binnen. Inwoners verwachten dat de gemeente wat ze naar buiten beleid ook intern uitvoert. Als gemeente kun je beleidsmatig duurzaamheid hoog in het vaandel hebben, maar als je geen zonnepanelen op de daken van de gemeentelijke gebouwen legt sla je een modderfiguur en word je te kijk gezet. Ook de inrichting van je organisatie vraagt om voorbeeldgedrag. De samenstelling van het personeelsbestand zal een afspiegeling van de samenleving moeten zijn. Diversiteit hoort daarbij! Maar als organisatie geef je ook het goede voorbeeld door het opnemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Integriteitsvraagstukken halen vrijwel dagelijks de pers. Transparantie is het toverwoord hier. Van een bestuurder en een ambtenaar wordt verwacht dat hij of zij integer is en een voorbeeld voor de samenleving. Iedere misstap hoe klein ook

wordt breed uitgemeten en heeft nogal eens fatale politieke gevolgen. Integriteit gaat vooral over cultuur binnen een organisatie en staat daarmee niet op zichzelf. Bij een open cultuur is integriteit gemakkelijker te bespreken dan bij een angstcultuur of een cultuur die sterk hiërarchisch is. Vertrouwen, openheid en integriteit gaan hand in hand. Verantwoording afleggen over je gedrag en acties moet normaal zijn. Naast bestuurlijk verantwoording afleggen moet dit ook voor de ambtelijke organisatie normaal zijn. Integriteit is niet zwart-wit. Vaak gaat het om een grijs gebied waarin de ambtenaar of bestuurder keuzes moet maken. Het bevorderen van het gesprek, trainingen en intervisie moeten normaal zijn naast elkaar aanspreken.

## Stellingen

1. Erken de tweedeling op vele onderdelen en stem het beleid af op waar het speelt in de eigen gemeente.
2. Vul de representatieve democratie aan door inwoners actief te betrekken bij plannen en de toekomst van de gemeente. Ga als gemeente tussen de inwoners staan en niet erboven, ook al heeft u het laatste woord!
3. Communiceer langs meerdere kanalen met uw inwoners. Helderheid en oplossingsgerichtheid zijn daarbij belangrijk. Denk vanuit mogelijkheden en communiceer dat ook. Dat geldt voor zowel bestuurders, raadsleden als voor ambtenaren.

## Literatuur

Blase, Bert, *Opstand in de polder; Op weg naar een nieuwe democratie*. Amsterdam: Adfo Groep, 2021

Bijl, Rob; Boelhouwer, Jeroen; Wennekers, Annemarie (redactie), *De sociale staat van Nederland 2017*. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag 2017

Es, Ron van, (redactie), *Anders verder; 24 schrijvers over een wereld na corona*. Oud-Beijerland: Studio Kers, 2020

Harari, Yuval Noah, *21 lessen voor de 21ste eeuw*, Yuval Noah Harari, Amsterdam: Thomas Rap, 2018

Heijne, Bas, *Leugen & waarheid; In gesprek over de grote kwesties van onze tijd*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus, 2021

I&O Research, *Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever; Opvattingen over sociaaleconomische en sociaal-culturele kwesties in 2020, vergeleken met 2010 en 2016*, Amsterdam, 2021

List, Gerry van der, *'Het nut van populisme'*, In: *Elsevier weekblad*, 12 september 2020, p. 10-15

Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2020*. Den Haag, 2021

Ostaijen, Mark van, *Wij zijn ons; Een kleine sociologie van grote denkers*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt, 2018

Rotmans, Jan, *Omwenteling; van mensen, organisaties en samenleving*. Amsterdam & Antwerpen: Uitgeverij De Arbeiderspers, 2017

Schnabel, Paul, *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht; Het gevoel van Nederland*. Amsterdam: Prometheus, 2018

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen; Kwaliteit van leven in onzekere tijden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020

Tjeenk Willink, Herman, *Groter denken, kleiner doen; Een oproep*. Amsterdam: Prometheus, 2019

Wynia, Syp, 'De kloof die Nederland verdeelt', In: *Elsevier*, 24 september 2016, p. 24-29



# Regie in de gemeentelijke organisatie



De samenleving en de rijksoverheid stellen steeds meer eisen aan gemeenten. Deze eisen zorgen ervoor dat de interne organisatie in een veel dynamischer krachtenveld komt te staan. De gevolgen hiervan voor de structuur, cultuur en de manier waarop besluiten tot stand komen zijn onmiskenbaar groot. In veel gevallen raakt het bestuur de regie kwijt of moet deze op zijn minst delen.

In dit hoofdstuk gaan we in op veranderingen in het management bij gemeenten. Steeds meer wordt afscheid genomen van het managementdenken vanuit het Angelsaksische model, waarbij centralisatie en standaardisatie centraal staat. In plaats daarvan komt het Rijnlandse model met ruimte voor maatwerk in dienstverlening aan de inwoners en nadruk op uitvoering in plaats van beleid. Tevens wordt ingegaan op de kenmerken van verandertrajecten binnen gemeenten, mede gezien de ontwikkeling dat gemeentelijk beleid vaak samen met andere overheden en het bedrijfsleven wordt ontwikkeld.

## **Angelsaksisch denken onder vuur**

Management heeft vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw de wereld veroverd. Met de opkomst van het neoliberalisme veroverden ook de managers op grote schaal de organisaties. Overal zijn managers te vinden die werk beter regelen, marktconform maken of efficiëntie verhogen. Alles werd vanaf de jaren tachtig gemanaged. Het maakte niet uit of het om bedrijfsleven, zorg, overheid of natuur ging. Dit heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de inrichting van organisaties. Niet alleen

in het bedrijfsleven, maar ook bij de overheid en andere non-profitorganisaties. Het bepaalde in het kielzog ervan tevens de manier waarop er naar inwoners werd gekeken. Inwoners werden klanten.

Het is vooral in de Angelsaksische landen dat de managementleer is ontwikkeld. In de zogenaamde Rijnlanden, waaronder Nederland, geldt van oudsher een benadering die uitgaat van meerdere belangen, dialoog en compromissen. Het Angelsaksische model stelt winst voor de aandeelhouders centraal. De hierbij horende managementmethode is puur top-down en zonder medezeggenschap van alle stakeholders.

De gevolgen in organisaties en in de samenleving zijn verstrekkend. Werk wordt gestandaardiseerd en georganiseerd in ketens. Maatwerk is voor de individuele werknemer daardoor nauwelijks mogelijk. Automatisering ondersteunt de standaardisering. Persoonlijke diensten worden gestandaardiseerde producten. Verkoop van kaartjes voor de trein, huishoudelijke hulp of dienstenverlening in de zorg worden bijvoorbeeld tot in de details gestandaardiseerd, waardoor wat persoonlijk is onpersoonlijk wordt gemaakt. Daarbij wordt minutieus vastgelegd hoe lang de geleverde dienst mag duren.

De standaardisatie en het marktdenken zijn inmiddels diep doorgedrongen in de zorg, bij de overheid en in de gehele samenleving. Burgers worden vanuit de managementleer gezien als klant of kostenpost. Dit staat op gespannen voet met beginselen als vrijheid, pluriformiteit, algemeen belang, rechtvaardigheid en rechtsbescherming. Veel zaken die in een democratisch bestel worden geregeld en waar we in Nederland in grote meerderheid achter staan worden zo ingeperkt.

De wens tot standaardisatie komt echter niet alleen voort uit het gedachtengoed van het neoliberalisme. Ook het gelijkheidsbeginsel en het uitgangspunt van rechtmatigheid passen goed in deze manier van denken. Iedereen moet in beginsel gelijk worden behandeld. Je krijgt waar je recht op hebt, niet meer en niet minder. Uitzonderingen daarop zijn eigenlijk niet gewenst en in ieder geval ingewikkeld in de overheidscultuur. Vanuit deze uitgangspunten voor wetgeving en uitvoering is de stap snel gemaakt naar heiligverklaring van efficiënt ingerichte processen en strakke controleprotocollen.

In de organisatietheorie sluit deze werkwijze nauw aan bij wat Henry Mintzberg de machinebureaucratie<sup>1</sup> noemt. Een organisatie die is gericht op sterk gespecialiseerde routinewerkzaamheden met strak geformaliseerde procedures in de uitvoerende kern. Het primaire coördinatiemechanisme is standaardisatie van het werk. Er is sprake van een overvloed aan regels, voorschriften en geformaliseerde communicatie. Taken worden functioneel gegroepeerd en de staf is dominant voor wat betreft de inrichting van de werkwijze. Tenslotte is er sprake van gecentraliseerde beslissingsbevoegdheden en een uitgebreide bestuurlijke structuur met een sterk onderscheid tussen lijn en staf. Machinebureaucratieën worden aangetroffen in een eenvoudige en stabiele omgeving. Massaproductiebedrijven zijn de meest bekende machinebureaucratieën, maar ook verzekeringsmaatschappijen, banken of hotels waar de kwaliteit geen verrassingen mag opleveren, passen in dit beeld.

---

1 Mintzberg, Henry, Organisatiestructuren. p. 172-199

## Maatwerk als uitgangspunt

Inmiddels is er sprake van tegenbewegingen, de homo economicus is met het ter discussie stellen van het neoliberalisme als centrale stroming voor de inrichting van de maatschappij niet meer onomstreden. Er is de laatste jaren meer oog voor verschillen tussen mensen en voor een individuele benadering. Het denken volgens rechtmatigheid verschuift naar denken vanuit doelmatigheid. De vraag luidt: Wat is het na te streven doel en is dat binnen de regelgeving te realiseren? Het uitgangspunt is het individuele of maatschappelijk doel te dienen in plaats van te redeneren vanuit de letter van de wet.

De complexiteit van de werkzaamheden van gemeenten neemt toe. De decentralisaties in het sociaal domein maken dat gemeenten achter de voordeur komen, waar standaardoplossingen veelal niet werken. De wetgever heeft inmiddels ook meer de intentie om te komen tot maatwerk voor haar inwoners. Dat uit zich bijvoorbeeld in het zogenaamde keukentafelgesprek als onderdeel van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar wat de aanvrager zelf kan en wat zijn of haar omgeving kan doen ter ondersteuning. Daar ontstaan dus verschillen afhankelijk van de individuele omstandigheden van de inwoner. Tegelijk worden meer belangen en actoren betrokken bij de situatie waarin inwoners verkeren. Een brede integrale benadering is het streven. Hierbij past wel de kanttekening dat de rijksoverheid dit ook gebruikt als een manier om te bezuinigen op de zorg.

Het opleidingsniveau van onze bevolking is de afgelopen decennia fors omhoog gegaan, waardoor een belangrijk deel

van de inwoners steeds meer een gelijkwaardige partner kunnen zijn van de gemeente. Participatie en samenwerking tussen ambtenaren en inwoners wordt steeds belangrijker en er ontstaat ook een verwevenheid van belangen doordat ambtenaren visies en belangen van inwoners representeren in de interne dynamiek van de organisatie.

## **Wendbare gemeente**

De maatschappelijke vraagstukken worden gecompliceerder en dikwijls nationaler en zelfs internationaler van aard. Het gemeentelijk niveau wordt overstegen als het gaat om klimaatvraagstukken, infrastructuur en woningbouw. Dit vraagt van de gemeentelijke overheid dat zij functioneert als partij in een netwerk van overheidsorganisaties, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Uit deze ontwikkelingen wordt helder dat van een overzichtelijke en stabiele omgeving die nodig is voor de organisatieprincipes van de machinebureaucratie niet veel meer over is. Voor sommige taken binnen de gemeente blijft dit wel van toepassing. Het gaat dan om taken die overal op identieke wijze moeten worden uitgevoerd, zoals het verstrekken van paspoorten, rijbewijzen, voltrekken van huwelijken en het organiseren van verkiezingen. Daar waar complexe vraagstukken aan de orde zijn of individueel maatwerk nodig is voldoet denken vanuit standaardisatie niet meer.

## Terug naar het Rijnlands model, de uitvoering centraal

De weerstand tegen het Angelsaksisch denken neemt sinds de kredietcrisis van 2008 toe. Het is de eenzijdigheid op efficiency die niet goed past bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het algemeen belang, belangen van medewerkers, klanten, maatschappelijke organisaties, bedrijven kunnen niet blijvend op de tweede plaats komen. De excessen die tot de crisis hebben geleid maken duidelijk dat het anders moet. Een breder perspectief is nodig! Dat geldt binnen de samenleving als geheel maar ook binnen gemeenten.

Naast het betrekken van relevante actoren, is een cruciaal onderdeel van het Rijnlands organiseren dat de uitvoerders een centrale plek innemen in de organisatie. Dus niet de managers en de staf, maar de medewerkers die dagelijks contact hebben met klanten of inwoners. Zij moeten in het Rijnlands denken in positie worden gebracht. De centrale organisatievraag is dan vervolgens hoe je het beste de vakmensen in de voorste linie kunt faciliteren. De kwaliteiten van goed leiderschap zitten in dit model niet in persoonlijke kwaliteiten van leiders, maar juist in hun relatie met uitvoerders. Juist de uitvoerenden moeten gefaciliteerd worden om in de actualiteit van alledag de juiste dingen te kunnen doen. Deze benadering geeft antwoord op wensen om meer klantgericht en flexibel te werken. Verkoking past niet in deze manier van denken. Wendbare teams waarin vakmensen interdisciplinair samenwerken lossen de actuele vragen van inwoners op. Door zo te organiseren heb je minder afstemming en bureaucratie nodig, waardoor de kosten voor management lager kunnen zijn. Het Rijnlands model past uitstekend in de Nederlandse traditie van zoeken naar compromissen en

pragmatische oplossingen. Ten tijde van premier Kok werd het poldermodel zelfs wereldwijd als voorbeeld gezien en gepromoot door de Amerikaanse president Clinton.

In Nederland mag dan het poldermodel een handelsmerk zijn, op gemeentelijk organisatieniveau zien we toch dat het Angelsaksisch managementdenken in combinatie met uitgangspunten van de machinebureaucratie van Mintzberg, het gelijkheidsbeginsel en het streven naar rechtmatigheid diepgeworteld zijn. Deze benaderingen liggen in elkaars verlengde: standaardisatie, aanbodgericht werken, efficiëntie, controle, rechtmatigheid, centrale besluitvorming en hiërarchisch besturen passen zowel bij het managementdenken als bij de machinebureaucratie zoals uitgewerkt door Mintzberg.

Het contrast met het Rijnlands model waar het veel meer gaat om maatwerk op uitvoerend niveau en de organisatie in dienst stellen van uitvoerende professionals, is groot. Standaardisatie en aanbodgericht werken zijn daar veel minder aan de orde. Versterken van professionaliteit, creativiteit en teamwork op uitvoeringsniveau staan in het Rijnlandse model centraal. Management is faciliterend en in plaats van strakke hiërarchie is vertrouwen geven wat van het management gevraagd wordt. Doelmatigheid en de klantvraag centraal stellen komen in de plaats van rechtmatigheid.

Deze omslag is fors voor organisaties die dit niet gewend zijn. Een serieuze cultuurverandering die intussen in gemeenteland in gang is gezet is, maar nog niet volledig is beklijfd. De komende jaren, zo niet decennia, zijn gemeenten hier nog wel mee bezig. De weg van een organisatie in dienst van managers naar een organisatie in dienst van professionals op de werkvloer is geen sinecure.



## Interne dynamiek bepaalt de koers

Een complicerende factor bij de veranderopgave is hoe veranderprocessen bij gemeenten in zijn werk gaan. Homan en Kieft laten zien dat veranderingen zelden het resultaat zijn van optreden van management en bestuur, maar veelal het gevolg zijn van ongecoördineerde acties. De achtergrond hiervan is dat er zoveel vaak tegenstrijdige verwachtingen zijn ten aanzien van de gemeente dat hieraan voldoen onmogelijk is. Tegelijkertijd moet een gemeente wel haar legitimiteit behouden. Hoe lossen gemeenten dit op? Het blijkt dat gemeenten veel formele verandertrajecten naast elkaar uitvoeren. Zoveel veranderopgaven tegelijk maken dat veel trajecten ook niet slagen. Interessant is dan de vraag welke trajecten wel slagen en waar dat van afhankelijk is. Dit hangt sterk af van de interne dynamiek binnen de gemeentelijke organisatie. Er is sprake van een verandertrajectcompetitie, waarbij interne coalities en machtsverhoudingen doorslaggevend zijn als het gaat om het ter beschikking stellen van middelen en het verkrijgen van steun. Dat is vooral een ambtelijk spel, veel minder iets van het bestuur. De onderzoekers concluderen dan ook dat gemeenten niet zozeer inspelen op omgevingsontwikkelingen, maar vooral reageren op zichzelf en op de interne machtsdynamieken bij de verandertrajectcompetitie. Naar buiten toe wordt managementtaal gesproken en wordt de schijn opgehouden dat de veranderopgaven voorspoedig verlopen. Dat is immers wat externe stakeholders willen horen! Ondertussen is men intern bezig met de machtsverhoudingen tussen de verschillende subculturen en de vraag wiens veranderidee het meest impactvol is.

Duidelijk is dat het heel moeilijk is om als bestuur en

management regie te houden en te sturen op prioriteiten. Enigszins gechargeerd kan gesteld worden dat de prioriteiten voor gemeentelijke verandertrajecten niet worden bepaald door politieke afwegingen, maar door ambtelijke dynamieken. Dat is wel even schrikken voor wie in de democratie geloofd.

De conclusie die onontkoombaar lijkt is dat de politiek de regie moet nemen door een visie te ontwikkelen op waar de gemeente zich op richt. Regie betekent het maken van keuzes om te voorkomen dat de gemeente ad hoc reageert op belangen van buiten en daarmee verwordt tot een verzamelgebouw van belangen. Keuzes maken betekent bestuurlijke moed tonen, prioriteiten aangeven, kaders bepalen en ook aangeven wat men niet doet of waarmee wordt gestopt. Een collegeprogramma voor vier jaren lijkt een goed instrument, maar is vaak een verzameling van wensen van politieke partijen zonder serieuze afweging op haalbaarheid en prioriteiten. Binnen die keuzes is het aan de professionals van de gemeente om dit invulling te geven. Alle ruimte daarmee om ambtelijk prioriteiten stellen.

Geen keuzes maken is voor politici en managers geen optie op straffe van de regie neerleggen bij ambtenaren. Dat kan niet de bedoeling zijn in een democratisch stelsel. Bestuurlijke moed lijkt hier nodig om echt te kiezen waar de focus moet liggen. Alles willen gaat niet. Dat betekent niet dat er op de beleidsvelden waar geen prioriteit aan wordt gegeven niets gebeurt. Veel uitvoering en beleidskeuzes staan immers vanuit wet- en regelgeving toch al vast. Echter als een college of management verandering wil en daar regie op wil voeren zijn keuzes en prioriteiten hard nodig.

## **Beleid wordt steeds meer in samenwerking bepaald**

De trend is dat er meer wordt samengewerkt tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere overheidsorganisaties. Er is sprake van een toename van onderwerpen die zijn gedecentraliseerd vanuit de rijksoverheid. Decentralisaties in het sociaal domein zijn daar een voorbeeld van. De vraagstukken zijn complexer geworden en gaan vaak over gemeentegrenzen heen. Denk aan klimaat, energie, veiligheid, zorg, arbeid of woningbouw. Schaalvoordelen zijn een factor van betekenis die belangrijk zijn om bijvoorbeeld bij complexe jeugdzorgvragen samen te werken met meerdere gemeenten. Zeker voor kleinere gemeenten is dit logisch omdat het om een beperkt aantal complexe gevallen per jaar gaat.

Naast samenwerking met andere gemeenten en overheidsinstanties zien we dat gemeenten met private organisaties en non-profitorganisaties moeten samenwerken om gezamenlijk doelen te bereiken. Gemeenten komen daarbij vaker in de rol van gelijkwaardige partner in plaats van in de rol van beslisser. Netwerkvaardigheden en keuzes van netwerken bepalen mede de effectiviteit van de gemeentelijke overheid. Deze ontwikkelingen vragen om een andere oriëntatie van de gemeente. Gemeentelijke autonomie wordt vervangen door werken in grotere verbanden en daar resultaten te behalen voor de eigen gemeente. Het werk wordt hierdoor complexer van aard.

Lokale autonomie wordt ingewikkelder als resultaten moeten worden behaald in grotere verbanden. Lange tijd is vanuit Den Haag bewust aangestuurd op de vorming van grotere gemeenten. Hoe kleiner de gemeente hoe lastiger het is om bestuurlijk en ambtelijk invloed te hebben. Zo ontstaat vanuit de

inhoud een impuls om na te denken over de ideale omvang van de gemeentelijke organisatie. We zien dan ook meerdere kleinere gemeenten die kiezen voor fusie.

Bij samenwerking spelen veel factoren een rol. Allereerst is het belangrijk te weten wat het doel van samenwerking is. Organisaties hebben daarnaast een eigen cultuur en een eigen manier van werken. Spraakverwarring ligt dan ook op de loer. Hoewel je zou zeggen dat alle gemeenten op elkaar lijken gezien de vergelijkbare taken, blijken er in de praktijk verschillen te bestaan in de werkwijze en de organisatiecultuur. Een gezamenlijke aanpak en vertrouwen in elkaar ontwikkelen is nogal eens ingewikkeld in de praktijk. Daarnaast speelt omvang een rol. Zeker voor kleinere gemeenten is dit een factor omdat hun bijdrage in samenwerkingsrelaties vaak minder groot en zichtbaar is. Autonomie is daarmee een thema. Het is niet altijd zo dat samenwerking voordeel oplevert. Coördinatievragen zijn vaak lastig. Samenwerking vergroot de complexiteit en vraagt ook vaak competenties van medewerkers op een hoger niveau. Met name competenties als netwerken, overtuigen, onderzoeken, beïnvloeden, onderhandelen, argumenteren en verbinden worden belangrijker.

Samenwerking zal in de toekomst verder toenemen. Dit vraagt om een bezinning op hoe inwoners betrokken blijven bij de gemeente bij een grotere samenwerking tussen partijen. Zij moeten niet het gevoel krijgen buitenspel gezet te worden. Dat geldt ook voor de gemeenteraad. Wat is hun invloed bij meer samenwerking tussen verschillende partijen?

## Bezuinigen als stabiele factor

Gemeenten staan eigenlijk vrijwel continu onder druk om te bezuinigen. Ten tijde van de verkiezingen beloven de partijen veel om stemmen te trekken. Vervolgens komen zij tot het inzicht dat niet alles kan, omdat de eigen financiële ruimte beperkt is. Het valt niet mee om dat vervolgens te verkopen aan de gemeenteraad en de inwoners. Vaak vlucht men in coalitieakkoorden waarin alles aan iedereen beloofd wordt. Keuzes worden niet gemaakt. Iedereen wordt tevreden gesteld. Vervolgens is de ambtelijke organisatie nog wel eens het kind van de rekening als er geld moet worden gezocht. We hebben hiervoor gezien dat daarna in de praktijk de koers wordt bepaald door de interne ambtelijke dynamiek in de organisatie als het gaat om inhoudelijke prioriteiten. Hier zien we dat geen keuzes kan leiden tot kaalslag binnen het ambtelijk apparaat.

Een andere bron voor bezuinigen komt vanuit de rijksoverheid. Een deel van de bezuinigingsopdracht legt het rijk nogal eens neer bij de lokale overheid omdat rijksambities zo worden opgezet dat ze voor gemeenten een open einde regeling zijn of omdat de kosten naar gemeenten worden overgeheveld. Voor de nabije toekomst zullen daar nadere afspraken over moeten worden gemaakt simpelweg omdat gemeenten het niet meer redden. Steeds vaker komen cruciale voorzieningen in gevaar vanwege oplopende kosten onder andere in het sociaal domein. Ook in het coalitieakkoord 2021-2025 zien we tot grote ergernis van de VNG dat er opnieuw bezuinigd wordt op de jeugdzorg<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten, Regeerakkoord. p. 3

Te verwachten is dat de investeringen die tijdens de coronacrisis zijn gedaan om de samenleving draaiende te houden op de een of andere manier terug moeten komen. Bezuinigingen zullen dan ook de decentrale overheden treffen. Het is belangrijk dat dit op een evenwichtige manier plaatsvindt, zodanig dat dit niet ten koste gaat van basisvoorzieningen. Gelukkig zien we het nieuwe kabinet van VVD, D66, CDA en ChristenUnie er niet voor kiezen een forse bezuinigingsdoelstelling neer te zetten.

Gemeenten kunnen kiezen hoe zij hun bezuinigen realiseren. In onze eerdere publicatie over bezuinigen binnen gemeenten pleitten<sup>3</sup> wij ervoor om waar dat kan organisatieontwikkeling en bezuinigen parallel te laten lopen. Dit om te voorkomen dat de bezuinigen leidt tot een kaalslag in de organisatie. Omdat ook de afgelopen jaren bezuinigen hoog op de agenda heeft gestaan is die waarschuwing meer dan ooit actueel. Een omslag naar een meer Rijnlandse vorm van organiseren is tegelijkertijd nodig en zal veel van de gemeentelijke organisatie vragen.

Om meer grip op de toekomst te krijgen en om als bestuur en management in charge te zijn zal de regie sterker moeten worden op wat wel en niet wordt opgepakt. Tevens is het nodig om qua organisatieontwikkeling te kiezen hoe men naar de samenleving kijkt en hoe de lokale overheid zich wil verhouden tot haar inwoners en medewerkers. En tegelijkertijd meer overlaten aan de professionals die werken vanuit wat nodig is voor de burger. Een andere stijl van leiderschap is nodig om de toekomst in te kunnen!

---

3 Koning, Kees; Ravenhorst, Bert van, Bezuinigen op personeel: een model voor gemeenten.

## Stellingen

1. Bouw de gemeentelijke organisatie om naar het Rijnlands model waarbij de organisatie in dienst komt te staan van uitvoerende teams en het aantal managers drastisch wordt gereduceerd.
2. Kantel de organisatie zodanig dat deze professionals op de werkvloer in positie brengt in plaats van primair ten dienste van managers en bestuurders.
3. Geen of te veel keuzes maken betekent dat de politiek zich uitlevert aan de voorkeuren van ambtenaren.
4. Bezuinig met de toekomst als leidraad!

## Literatuur

Berg, Marije van den, Stop. *Stopstrategie voor organisaties*. Zaltbommel: Thema, uitgeverij van Schouten & Nelissen, 2020

Bruijn, Lex; Diggelen, Maarten van; Jellema, Herrick; Potiek, Ellie; Witjes, Helga, *10 onmisbare vaardigheden voor de ambtenaar van de toekomst*. Zaltbommel: Thema, uitgeverij van Schouten & Nelissen, 2014

Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Werkende samenwerking; Een handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2018

Homan, Thijs, *De veranderende gemeente: De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling*. Den Haag: A&O fonds Gemeenten, 2020

Homan, Thijs; Kieft, Mario, 'Organisch veranderen', In: *Binnenlands Bestuur*, week 43 2019, p. 22-24

Kenis, Patrick; Cambré, Bart, *Organisatienetwerken; De organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout: Pelckmans Pro, 2019

Koning, Kees; Ravenhorst, Bert van, *Bezuinigen op personeel: een model voor gemeenten*. Zaltbommel: Thema, uitgeverij van Schouten & Nelissen, 2012



Mintzberg, Henry, *Organisatiestructuren*. Utrecht: Academic Service, 1983 (uit het Engels vertaald)

Peters, Jaap; Brouwer, Jaap Jan; Jansen, Harold; Weggeman, Mathieu, *Rijnlands organiseren*. Amsterdam: Boom Uitgevers, 2021

Quené, Marjolein, *Voorbij de managementmaatschappij; De invloed van management op werk, democratie en vrijheid*. Rotterdam: Lemniscaat, 2018

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Regeerakkoord*, Den Haag: VNG, 2021

VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag, 15 december 2021



# De grenzen van het liberalisme

De uitgangspunten van het klassieke liberalisme passen niet meer bij het huidige tijdsgewricht. We kunnen niet meer uitgaan van een onbeperkte aanwezigheid van grondstoffen in de aarde en afwezigheid van schadelijke effecten die economische activiteiten veroorzaken in het milieu. Dat maakt dat ideologische bijstelling noodzakelijk is. Liberale partijen als de VVD en D66 worstelen hiermee en stellen de uitgangspunten bij. Tevens zien we dat er in de samenleving een tegenreactie ontstaat op het vertrouwen in de marktwerking. Een reactie die is ontstaan na de economische crisis van 2008. Corona is hierin nu een katalysator in de zin dat het de verwaarlozing van een aantal sectoren als zorg, onderwijs en de arbeidsmarkt pijnlijk blootlegt. Er lijkt sprake van een paradigmawisseling, waarvan we nog slechts de contouren zien. Deze duiden in ieder geval op nadruk op duurzaamheid en de zachtere kanten van de samenleving. Een verandering waar de politiek op alle niveaus niet omheen kan.

## **De theorie van het liberalisme loopt tegen haar grenzen aan**

Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en de daarop volgende ineenstorting van het Sovjetimperium was er optimisme. De Koude Oorlog was afgelopen en het liberalisme zou het enige overgebleven dominante systeem voor de inrichting van de wereldorde worden. Niets zou minder waar blijken! Het liberalisme gaat uit van economische groei als oplossing van problemen. Waar dat in de afgelopen eeuwen ook wel kon, blijkt dat we nu de grenzen van de groei bereikt hebben. Dat was al wel eerder bekend, maar lange tijd staken politici en bedrijven de kop

in het zand. Het milieuprobleem is vanuit de liberale filosofie van economische groei niet oplosbaar! Het liberale paradigma van de inrichting van de wereld vraagt minimaal om bijstelling, maar eigenlijk is een paradigmaverandering nodig die andere waarden centraal stelt, met duurzaamheid als leidend thema. Dat heeft enorme gevolgen voor onze manier van leven en denken. Niet alleen mondiaal, maar ook nationaal en lokaal.

Liberalisme stelt alle vertrouwen in marktwerking. De overheid moet een zo beperkt mogelijke rol hebben in het economisch verkeer. De kernpunten van het beleid zijn deregulering, privatisering van overheidsbedrijven en belastingverlaging. De liberale benadering werd zowel door linkse als door rechtse politici omarmd. De verzorgingsstaten werden overal gesaneerd.

Excessen van een grote vrijheid in het economisch verkeer zagen we tijdens en na de wereldwijde crisis van 2008. De banken bleken louter door hebzucht gedreven instellingen te zijn geworden met als enig doel geld te maken met geld. Toen dat mis ging moest de overheid en dus de belastingbetaler het oplossen. De overtuigingskracht van het liberalisme liep een flinke deuk op. Als reactie is er meer vraag om regulering gekomen.

Deze ontwikkeling naar gebrek aan een leidende visie leidt wereldwijd tot een gevoel van desoriëntatie. We hebben geen dominant verhaal meer en dat is doodeng. Met het wegvallen van het liberale wereldbeeld als ideaal zien we dat het vacuüm wordt opgevuld door nostalgische fantasieën over gouden tijden uit het eigen verleden. We zagen het bij Trump met zijn belofte om Amerika weer groot te maken, maar ook bij de Brexit waar tegenstanders een beeld ontwikkelden waarbij terug gegrepen

werd op het roemrijke verleden toen het land de wereld haar wil op kon leggen. Ook zien we dat regimes in India, Polen, Turkije vasthouden aan vergelijkbare nostalgische dromen, waarin nationalistische vaderlandsliefde wordt vermengd met religieuze tradities.

## Nederland

Ook in Nederland is het liberale denken dominant. Dat is zeker zo vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het is met name het gedachtegoed van Milton Friedman dat sinds die tijd brede navolging vindt. Naar zijn mening moet alles ten dienste staan van de markt, inclusief de politiek. We zien dit onder meer in regelgeving waarbij het bedrijfsleven steeds meer ruimte krijgt, waardoor de winsten kunnen stijgen terwijl de lonen achterblijven. De balans in de samenleving verschuift van een evenwichtige behartiging van belangen voor werkgevers, werknemers, overheid en inwoners steeds meer naar een eenzijdige bevoordeling van aandeelhouders. Zo zijn de belastingen voor bedrijven verlaagd en die op arbeid steeds meer verhoogd. Waar het voorheen zo was dat als het goed ging met de bedrijven het dan vervolgens ook goed ging met de werknemers is dit veranderd in een situatie waarbij een bloeiend bedrijfsleven leidde tot winst voor aandeelhouders en de top van de bedrijven. We zien dat er steeds meer weerstand komt tegen deze scheve ontwikkeling.

De dominantie van het liberale denken heeft volgens Halsema het politieke debat verstikt. Na de val van de Berlijnse Muur werden grote vraagstukken als herverdeling van welvaart, de milieuproblematiek en de tegenstelling tussen markt en

overheid teruggebracht tot technische uitvoeringskwesties<sup>1</sup>. Politici als Clinton, Blair en Kok noemden dat de 'Derde Weg'. De vergezichten verdwenen! In het politieke debat verdween de ruimte voor alternatieve maatschappijvisies. Het werd slechts mogelijk om variaties aan te brengen op de liberaal-conservatieve hoofdstroom. Met de komst van Pim Fortuyn verscherpte het debat. Na de aanslag op de Twin Towers in 2001 sloop de overtuiging in het publieke debat dat Nederland kapot gaat aan islamisering, misdaad en algehele slapting. Sinds de millenniumwisseling vindt de gedachte dat Nederland zich op een scherp naar beneden hellend vlak bevindt meer aanhang.

Het liberalisme heeft Nederland veel goeds gebracht. Zo zijn de individuele vrijheden toegenomen, is de welvaart gestegen, hebben veel mensen hoger onderwijs genoten en is de kwaliteit van de gezondheidszorg verbeterd. Tegelijk is er volgens Van den Brink ook een andere kant. Zo staat de openbare orde en de veiligheid onder druk en groeit de samenleving uit elkaar langs de scheidslijnen hoger en lager opgeleid en arm en rijk. Er is gebrek aan sociale cohesie. Veel weerstand ontstaat over het verlies van nationale identiteit en immigratie. Ook zijn mensen kwaad over de hoge salarissen aan de top. Van den Brink concludeert dat onder invloed van het neoliberalisme inwoners zijn beschouwd als zelfredzame individuen, terwijl zij zichzelf zien als leden van een sociale en nationale gemeenschap. Vanuit het liberalisme wordt individuele vrijheid, flexibiliteit, innovatie en diversiteit benadrukt. Veel inwoners vinden daarentegen saamhorigheid, zekerheid, traditie en nationale identiteit veel belangrijker.

De overheid lijkt te weinig prioriteit te geven aan onderwijs, handhaving van regels en zorg, terwijl inwoners dat juist

---

<sup>1</sup> Halsema, Femke, Macht en verbeelding, p. 26

belangrijk vinden. Zowel links als rechts van het politieke midden blijven partijen vasthouden aan liberale denkwijzen. Dat biedt ruimte aan rechts-populistische politici die het onbehagen uitbuiten en de polarisatie verder opvoeren. Niet zonder succes, zoals de verkiezingsuitslagen in de meeste Europese landen laten zien.

We zien het ook in hoe de overheid de eigen organisaties steeds meer ziet als een bedrijf. De overheid koos als het even kon voor deregulering, privatisering en marktwerking.

## **De tegenbeweging**

Intussen zien we dat er op veel plaatsen meer op milieumaatregelen wordt ingezet. Zo is er het in 2015 overeengekomen klimaatakkoord van Parijs met als doel de opwarming van de aarde in 2050 te beperken tot 1,5 - 2 graden. Hoe moeilijk het is om op koers te komen en te blijven zagen we onlangs tijdens de klimaatop van Glasgow waar wel afspraken werden gemaakt, maar een doorbraak uitbleef. In Europa vertaalt het zich in de Green Deal met als doel klimaatneutraal te zijn in 2050. Ook zien we dat China inmiddels ambitieuze doelstellingen formuleert, overigens in een lager tempo. Afwachten is hoe het Amerika van Joe Biden zich gaat gedragen de komende jaren. Tot op heden zijn de gezamenlijke plannen van de ondertekenaars van het Parijs akkoord beslist nog niet voldoende. Als er niets verandert dreigt opwarming tot 3 graden.

We zien op mondiaal niveau dat de milieubeweging steeds meer terrein wint en vraagt om herverdeling van welvaart, hogere belastingen, meer overheidsbemoeienis en meer regulering.

Het liberale systeem van de vrije markt die alles reguleert komt steeds meer in de verdediging. De gedachte dat klimaat slechts één punt op de lijst van gewenste veranderingen is, is te beperkt. Klimaat is het leidend thema en daar volgt een samengesteld pakket van andere noodzakelijke maatschappelijke veranderingen uit.

Het is met name de *Commons*-beweging die wereldwijd steeds sterker wordt. Dit is een beweging die werkt aan een nieuwe visie van onderaf waarbij nieuwe vormen van solidariteit, samenredzaamheid, vertrouwen en co creatie centraal staan. Rotmans ziet vanuit deze beweging de contouren van een nieuwe samenleving langzaam ontstaan<sup>2</sup>. Hij voorspelt dat de komende tien jaar de chaos en turbulentie nog groter worden en dat zich een harde machtsstrijd zal ontwikkelen tussen de gevestigde en de opkomende orde. De nieuwe orde beweegt zich nog onder de radar, maar wie goed kijkt ziet een snelgroeiende groep van gedreven burgers, sociale en economische entrepreneurs. Deze beweging is de afgelopen tien jaar explosief gegroeid. Zij bewegen zich in nieuwe netwerken, gemeenschappen en coöperaties, en vormen een nieuw sociaal weefsel. Daarbij is het lokale niveau steeds meer het uitgangspunt. Buiten het traditionele speelveld creëren ze hun eigen speelveld. Halsema<sup>3</sup> ziet deze beweging ook, maar constateert dat anders dan in de jaren zestig en zeventig zich om de initiatieven heen geen beweging van intellectuele en politieke leiders vormt die deze met elkaar verbinden en kracht geven.

---

2 Rotmans, Jan, *Omwenteling; Van mensen, organisaties en samenleving*, p. 12-17

3 Halsema, Femke, *Macht en verbeelding*, p. 55



## Een bredere kijk op groei

Het is noodzakelijk dat we op een nieuwe manier gaan kijken naar groei. Een benadering die meer factoren erbij betreft en ook meer uitgaat van de lange termijneffecten. Momenteel worden de lange termijneffecten voor het milieu niet meegerekend, terwijl de kosten hiervan hoog kunnen zijn. Steeds duidelijker wordt wat de gevolgen hiervan kunnen zijn. Waarom niet meer factoren betrekken bij het meten van groei, bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, milieu. In Nieuw-Zeeland wordt al gewerkt met zo'n index waarbij geluk en welzijn wordt gemeten. Een voorbeeld van een dergelijke benadering komen we ook tegen in het werk van Kate Raworth. Zij stelt dat sociale ongelijkheid en aantasting van het milieu veel nadrukkelijker betrokken moeten worden in de theorievorming. In haar model beargumenteert zij dat vijf factoren bepalend zijn voor het gebruik van de hulpbronnen. Het gaat dan om bevolking, de verdeling van de welvaart, ambitie, technologie en bestuur. Vervolgens relateert zij dat aan de belasting van meerdere milieuaspecten: luchtvervuiling, aantasting ozonlaag, klimaatverandering, verzuring van de oceanen, stikstof- en fosforverzadiging, zoetwateronttrekking, grondconversie (landontginning) en vermindering biodiversiteit. Het zijn momenteel vooral de grenzen met betrekking tot het klimaat, landontginning, stikstof- en fosforbelasting en biodiversiteit die de kritische waarden overschrijden<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Raworth, Kate, Donuteconomie: In zeven stappen naar een economie voor de 21ste eeuw, p. 51-62

## Hoe verder in Nederland?

De vraag is interessant hoe ver er moet worden bijgesteld om de uitdagingen van deze tijd aan te kunnen. De coronacrisis heeft een aantal zwakke kanten in de politieke prioriteiten blootgelegd, met name de achterstelling van en bezuinigingen op de zorg, onderwijs, politie en het milieu en de doorgeschooten flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Dit zal zeker extra aandacht moeten krijgen de komende jaren. De vrije markt en het liberale denken hebben echter ook veel goeds opgeleverd. Het is zeker niet verstandig dat allemaal overboord te gooien. Het zal zoeken worden naar een weg waarbij we het goede behouden en het doorgeschooten liberalisme aan de kaak stellen en bijstellen. Dit geldt voor beleidskeuzes, maar ook voor de manier waarop we zaken organisatorisch inrichten. Privatisering heeft immers niet alle heil gebracht. Ook moet wat gedaan worden aan de winsten van monopolistische bedrijven die weinig belasting betalen. Financiële instellingen zullen weer hun maatschappelijke rol moeten vervullen en niet uitsluitend gaan voor korte termijnwinst. Het ligt voor de hand dat de overheid een grotere rol neemt om excessen van de vrije markt tegen te gaan en te corrigeren. De oplossing die Van den Brink zoekt zit niet in individualisme of staatscollectiviteit maar in versterking van de coöperatieve manier<sup>5</sup> van werken, waar vanuit vrijwilligheid de nadruk ligt op samenwerking en niet op competitie. Ook Rotmans ziet de beweging naar coöperaties<sup>6</sup>.

---

5 Brink, Gabriël van den, Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent, p. 253-281

6 Rotmans, Jan, Omwenteling; Van mensen, organisaties en samenleving, p. 17

## Gevolgen voor gemeenten

Wat betekent dit alles voor gemeenten? Veel komt immers voort uit internationale en nationale ontwikkelingen. Een evenwichtige benadering is noodzakelijk waarbij enerzijds de voordelen van hetgeen het liberale denken ons heeft gebracht vast worden gehouden en anderzijds wordt aangesloten bij nieuwe ontwikkelingen en visies.

Een zo goedkoop mogelijke manier van werken zal altijd een doel blijven. Tegelijk zijn kwaliteit en milieuvriendelijk werken belangrijker geworden. Aansluiten bij technische mogelijkheden, bijvoorbeeld met behulp van digitalisering en managementmethoden die flexibiliteit faciliteren past prima binnen gemeentelijke doelstellingen. Ook eisen stellen op het terrein van milieubewust produceren en in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan meegenomen worden bij aanbestedingen.

Betrek bij de waardering van beleid een waaier van factoren. Succes is niet primair af te meten aan economische groei, maar juist op lokaal niveau ook aan andere indicatoren. Wellicht een uitdaging om hierin te investeren, zeker met de digitale mogelijkheden en de beschikbaarheid van tal van data. Kate Raworth geeft hiervoor zoals we hiervoor zagen een aantal relevante aanknopingspunten.

Beleidsprioriteiten van inwoners liggen meer op het gebied van gezondheidszorg, ouderenzorg, veiligheid en verminderen van de kloof tussen arm en rijk. Hier oog voor hebben als gemeentebestuur en daarin een verbindende rol spelen maakt het lokaal bestuur sterker.

Sluit aan bij bewegingen die van onderop komen, bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheid of verbetering van de eigen woonomgeving. De nieuwe Omgevingswet kan hiervoor benut worden. Ook participatie in algemene zin bij beleidsvoorbereiding is belangrijk en sluit aan bij de beweging om steeds nadrukkelijker ontwikkelingen vanuit de samenleving te laten ontstaan.

	Veel beleidsruimte	Weinig beleidsruimte
Rijk en provincie	Klimaat, woningbouw, ruimtelijke ordening	Europees beleid, internationale organisaties
Gemeente	Vrije beleidsruimte in aanvulling op centrale wetgeving, bijvoorbeeld preventie, gezondheidsbeleid, verduurzamen woningen	Standaardproducten als paspoorten, organisatie van verkiezingen

Voor gemeenten is er op veel terreinen wel degelijk ruimte om eigen beleid te maken of om in aanvulling op landelijke regelgeving eigen accenten te leggen. Zo kan een gemeente er voor kiezen om als het gaat om woningbouw en milieu 'tiny houses' te promoten of stimuleringsregelingen vast te stellen voor zonnepanelen. Ook in het sociaal domein kunnen keuzes gemaakt worden voor preventie of stimulering van lokale organisaties gericht op welzijn of sportbeoefening. Een gemeente kan zo uitstekend aanvullend op of afwijkend van beleid van de rijksoverheid al dan niet binnen ruime of beperkte kaders eigen beleid maken. Wij pleiten er daarom voor om enerzijds vooral te investeren in die sectoren waar de rijksoverheid niet of onvoldoende aansluit bij de nieuwe tijdgeest en anderzijds te investeren in zaken die passen bij de middellange en lange termijnvisie van de gemeente. Voorwaarde daarvoor is wel dat gemeenten voldoende financiële armslag hebben om dit ook lokaal in te vullen.

Meer aandacht voor	Minder aandacht voor
<ul style="list-style-type: none"><li>- Handhaving</li><li>- Sociaal domein: Ouderenzorg, armoede, schuldhulpverlening, onderwijs</li><li>- Subsidies voor versterken sociale samenhang</li><li>- Milieu: kleinschalige praktische initiatieven</li><li>- Wijkontwikkeling</li><li>- Coöperatieve organisatievormen, zelforganisatie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Eenzijdige bevordering van economische groei</li><li>- Investeren in sectoren die naar verwachting minder belangrijk zullen zijn in de toekomst, zoals in: winkelvoorzieningen die worden verdrongen door digitaal kopen en verkopen, forse uitbreiding infrastructuur nu er meer thuis gewerkt wordt.</li></ul>

## Stellingen

1. Ontwikkel een heldere visie samen met inwoners op de ontwikkeling van de gemeente op middellange- en lange termijn. Monitor vervolgens de voortgang op een brede waaier van factoren.
2. Investeer tegendraads! De samenleving wil meer aandacht voor gemeenschapszin en sociaal beleid. De rijksoverheid blijft daar achter en negeert daarmee de wens van de inwoners. Uw inwoners zullen u erom prijzen!
3. Stimuleer uitvoerbare initiatieven van inwoners om in samenwerking vernieuwingen mogelijk te maken op het terrein van duurzaamheid.

## Literatuur

Bluekens, Laurens, *'Kapitalisme 3.0'*, In: Maarten, nummer 3, september-november 2020, p. 74-80

Brahic, Catherine, *'Turning a corner on climate'*. In: The World in 2021, Economist, December 2020, p. 77-78

Brink, Gabriël van den, *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent*. Amsterdam: Prometheus, 2020

Halsema, Femke, *Macht en verbeelding, Femke Halsema; Essay voor de maand van de filosofie*. Diemen: Stichting Maand van de Filosofie en Femke Halsema, 2018

Harari, Yuval Noah, *21 lessen voor de 21ste eeuw*, Amsterdam: Thomas Rap, 2018

Heijne, Sander; Noten, Hendrik, *Fantomgroeï; Waarom we steeds harder werken voor steeds minder*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact, 2020

Klein, Naomi, *Brand! Een vurig pleidooi voor een nieuwe groene politiek*. Amsterdam: De Geus BV, 2019

Leyen, Ursula von der, *'Team Europe, playing for the world'*, In: The World in 2021, Economist, December 2020, p. 36

Raworth, Kate, *Donuteconomie: In zeven stappen naar een economie voor de 21ste eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam, 2017



Rossem, Maarten van, *Van Rossem houdt je scherp; De beste essays van Maarten van Rossem*. Utrecht: Uitgeverij Veen Media, 2020

Rossem, Maarten van, *'Het roer moet om'*, In: Maarten, nummer 4, december 2020-februari 2021, p. 9-16

Rotmans, Jan, *Omwenteling; Van mensen, organisaties en samenleving*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij De Arbeiderspers, 2017

Wansink, Hans, *Het land van Beatrix; De eerste geschiedenis van hedendaags Nederland (1980-2013)*. Amsterdam: Prometheus – Bert Bakker, 2014

# De gemeentelijke arbeidsmarkt in beweging



Met de toenemende vergrijzing en parallel daaraan het niet groeien van de jongere generatie van de beroepsbevolking komt er de komende tijd druk op de arbeidsmarkt. Tevens zien we aankomen dat als gevolg van de vergrijzing de vraag naar arbeid in de zorg zal toenemen. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de arbeidsmarkt, ook voor gemeenten, gespannen wordt.

Op de arbeidsmarkt in Nederland zien we dat veel mensen in een kwetsbare positie zitten als zzp'er of uitzendkracht. Binnen de samenleving ontstaat daardoor geleidelijk een tweedeling. De commissie Borstlap analyseerde in opdracht van het kabinet de robuustheid van de huidige regelgeving rond werk en komt tot de conclusie dat we in ons land niet klaar zijn voor de toekomst. Dat geldt ook voor de gemeentelijke sector waar we zien dat bijna twintig procent van de bezetting flexibel wordt ingevuld. Niet iedereen is binnen die constructie kwetsbaar, maar velen wel. De coronacrisis legde de kwetsbare positie van veel werknemers helder bloot.

Als we de samenstelling zien van het personeelsbestand in de gemeentelijke sector dan valt op dat de vervangingsvraag ten gevolge van de stijging van het aandeel ouderen in de bevolkingsopbouw de komende tijd groot is. Het is van cruciaal belang een effectieve arbeidsmarktstrategie te ontwikkelen. De arbeidsmarkt komt de komende jaren verder onder druk. Nu al is de ervaring dat als de economie opbloeit gemeenten in de problemen komen om mensen te krijgen. De verwachting is dat de vraag naar medewerkers binnen de sector niet zal dalen, maar eerder licht zal stijgen. In dit hoofdstuk gaan we in op strategisch beleid voor gemeenten zowel individueel als collectief.

Tenslotte komt in dit hoofdstuk de vraag aan de orde wat de effecten van corona zullen zijn. Nu we geleidelijk naar een hybride constructie gaan ontstaat er een permanente situatie die tevens benut kan worden om een aantal modernisering in de werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie door te voeren. Maar zijn we ook bereid en in staat om die slag te maken of kijken we vooral in de achteruitkijkspiegel?

## **Schaarste op de arbeidsmarkt niet overal gelijk**

Vergrijzing en het stabiel blijven van het aandeel jongeren in de bevolkingsopbouw leiden tot een gespannen arbeidsmarkt. Om deze ontwikkeling het hoofd te bieden zijn stijging van de arbeidsproductiviteit nodig, toenemende arbeidsparticipatie en vermeerdering van het aantal gewerkte uren van deeltijders.

Opvallend is de toename van de asielmigratie. Immigranten uit Syrië en Eritrea kwamen in aanzienlijke aantallen naar ons land. Vaak komen deze immigranten in grote steden terecht. De verwachting is dat het aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond toeneemt en daarmee het arbeidspotentieel. Belangrijk is dat voor hen een soepele toeleiding naar de arbeidsmarkt mogelijk wordt gemaakt. Tot op heden komen er relatief weinig aan de slag. Met de krappe arbeidsmarkt als urgent gegeven kan hier extra aandacht aan worden gegeven.

Naar verwachting zullen de landelijke gebieden te maken krijgen met bevolkingskrimp, terwijl de groei in de stedelijke regio's toeneemt. Er zal sprake zijn van krimp aan de randen van Nederland. De schaarste op de arbeidsmarkt zal dan ook in deze krimpregio's het meest voelbaar zijn.

Naast groei van de vraag naar arbeidskrachten in de zorgsector, voornamelijk vanwege de gevolgen van een ouder wordende bevolking, bestaat tevens de verwachting dat er sprake zal zijn van een beperkte groei van de vraag bij de overheid<sup>1</sup>. Voor gemeenten is het daarom van wezenlijk belang dat zij hun wervingskracht goed op orde brengen. Inspanningen zullen daarop gericht moeten zijn. Bijvoorbeeld door aantrekkelijk werkgeverschap en het aanboren van kanalen waar de gemeenten sterker in kunnen worden, door het werven en behouden van jongeren en het vormen van een afspiegeling van de samenleving. Een diversiteitsbeleid zal meer dan ooit van groot belang zijn.

## **Het stelsel onder vuur**

In november 2018 werd door het kabinet de commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) ingesteld die moest adviseren over de vraag of de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende toegesneden is op toekomstige behoeften en omstandigheden. Het antwoord van de commissie was 'nee'. De commissie stelt dat fundamentele aanpassingen noodzakelijk zijn in arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. In het huidige stelsel raken grote groepen werkenden structureel in de knel. De keuzes die tot de huidige regulering hebben geleid veroorzaken grote verschillen in bescherming en toerusting. Bovendien verspillen we menselijk kapitaal, terwijl de huidige en toekomstige arbeidsmarkt juist vraagt om investeringen in het behoud en de doorontwikkeling ervan. De commissie stelt de samenloop van veel slecht beschermde en slecht toegeruste flexibele arbeidskrachten en een te geringe wendbaarheid binnen

---

<sup>1</sup> CPB, Verkenning middellange termijn 2022-2025, p. 22

arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd ter discussie. De voorkeur voor externe flexibiliteit boven interne wendbaarheid berokkent economische, sociale en maatschappelijke schade. Naast verbeteringen in de positie van flexibele arbeidskrachten moet de interne wendbaarheid binnen organisaties volgens de commissie worden verbeterd.

Een ander door de commissie aangedragen thema is de kennisveroudering in een snel veranderende wereld. Er ontbreekt volgens de Commissie een regeling die alle werkenden, ongeacht de contractvorm, adequaat beschermt tegen het risico van kennisveroudering.

Een derde door de commissie aangedragen punt is de ontwikkeling van een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid. Meer begeleiding en ondersteuning is wenselijk om te voorkomen dat arbeidskrachten uitvallen. De weg naar een andere baan moet beter geplaveid worden. Al met al heeft de Commissie dus forse kritiek op het huidige stelsel.

Het nieuwe kabinet<sup>2</sup> geeft in haar visie op arbeidsmarkt en inkomen aan veel van de adviezen van de commissie Borstlap over te willen nemen. Zo wordt in het coalitieakkoord aangegeven, dat het kabinet de verschillen tussen flex en vast wil verkleinen, het minimum loon omhoog gaat, permanent recht op scholing wordt bevorderd en het voor ouders aantrekkelijker wordt om werk en zorg te combineren.

Voor gemeenten zien we hier duidelijke opdrachten uit voortkomen als het gaat om motiverend beleid voor medewerkers met aandacht voor kennisontwikkeling en

<sup>2</sup> VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; Coalitieakkoord 2021-2025, p. 23-25

dienstverbanden die perspectief geven en een actieve opstelling op de arbeidsmarkt. Op al deze terreinen dient achterstallig onderhoud te worden weggewerkt.

## **De gemeentelijke arbeidsmarkt**

Allereerst is er sprake van een sterke vergrijzing van het personeelsbestand bij gemeenten in vergelijking met het landelijk gemiddelde. We zien weliswaar een lichte daling de afgelopen jaren, maar desondanks ligt de gemiddelde leeftijd van gemeenteambtenaren nog altijd hoger dan het landelijke gemiddelde van de beroepsbevolking. De stijging van de pensioenleeftijd vertraagt enigszins de vervangingsvraag, maar deze komt de komende jaren toch hard op de gemeentelijke sector af.

Door het relatief grote aantal ouderen staan veel gemeenten voor uitdagingen om te blijven investeren in ontwikkelingsmogelijkheden, rekening houdend met belastbaarheid en leerbehoeften naar leeftijd en levensfase. Op die manier kan het huidige personeelsbestand vitaal door tot het pensioen. Tegelijk zal moeten worden gekeken hoe gemeenten de vervangingsvraag kunnen invullen. Actieve werving van jongeren, uitbreiden aantal uren binnen parttime dienstverbanden, uitwisselbaarheid van personeel tussen gemeenten, andere overheden en bedrijfsleven bevorderen zijn slechts enkele bouwstenen van een strategisch arbeidsmarktbeleid.

Er liggen zeker kansen om de aantrekkelijkheid van de gemeentelijke sector te vergroten. Het werk is interessant en

maatschappelijk relevant. Dat spreekt velen aan. Jongeren vinden inmiddels meer hun weg naar gemeenten. Velen willen parttime werken, vaak in een fase waarin de kinderen opgroeien. Dat is prima mogelijk binnen de sector. Daarnaast heeft de gemeente een voorbeeldfunctie om een afspiegeling van de samenleving te zijn en om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kansen te bieden. Dit geeft kansen omdat gemeenten vaak ook zijn ingericht op een goede begeleiding van personeel. Wel zien we dat de concurrentie met bedrijfsleven en consultancy groot is. De verleiding voor jongeren om naar deze sectoren over te stappen is dan ook groot.

Belangrijk is wel dat we ons realiseren dat veel cijfers die we gebruiken voor onze analyse landelijke cijfers zijn, terwijl er aanzienlijke verschillen zijn per regio. De schaarste kan flink toenemen in minder populaire regio's, vaak aan de randen van Nederland waar krimp aan de orde is. Dat vraagt om creatieve instrumenten in de arbeidsvoorwaarden. Wellicht toch ook lokaal iets extra's bieden, hoewel dit de eenduidigheid van gemeentelijke arbeidsvoorwaarden onder druk zet. Je moet wat!

## **Gevolgen corona lastig te voorspellen**

De gevolgen van corona voor organisatie en arbeidsmarkt op middellange en lange termijn zijn lastig te voorspellen. We hebben een nieuwe manier van werken geleerd waardoor het oude gewoon na corona niet meer terug zal keren. In hoeverre we blijvend anders gaan werken valt nog te bezien. Voor managers is leidinggeven op afstand vaak ingewikkeld. De kans dat zij zodra ze de kans krijgen hun medewerkers weer in het oog willen houden is serieus aanwezig. Proberen we te redden wat er te



redden valt van onze oude gewoonten of pakken we kansen om de toekomst opnieuw in te richten? Basiszaken als ICT voorzieningen kristalliseren zich uit en zijn nauwelijks meer een belemmering.

Gedurende de coronaperiode zijn we gewend geraakt aan digitaal werken. Nu we weer teruggaan naar deels op kantoor en deels thuis hebben we gezien wat daarvoor nodig is aan ICT faciliteiten. Dat zal per organisatie en per werksoort verschillen. Ook de werkplek thuis zal op orde moeten komen. Maatregelen waren tot nu toe tijdelijk, maar zullen permanent worden. Eisen op het terrein van veiligheid en arbeidsomstandigheden zijn ook zaken die in de voorwaardensfeer niet al te lang kunnen wachten. Wat verder weg maar ook voor de niet al te lange termijn zijn vragen rond vergoedingen als thuiswerkvergoeding, reiskosten, overwerk, enz. Komende Cao's aangevuld met lokale afspraken zullen dat oplossen. Een belangrijke kwestie die iets meer tijd vraagt, maar ook in de facilitaire hoek zit is de vraag naar de benodigde kantoorruimte. Die kwestie is wel interessant vanuit financieel oogpunt omdat minder ruimte tot minder kosten zal leiden. Hoe deze vrijkomende middelen in te zetten is een uitdaging. Gezien de ontwikkelingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt lijkt het verstandig dit vooral in behoud en ontwikkeling van medewerkers te investeren. Naast besparingen op huisvesting wordt bij hybride werken ook bespaard op kopieerkosten, kantinekosten, schoonmaakkosten, reiskosten en andere kosten die afhankelijk zijn van de aanwezigheid op kantoor. Extra kosten zitten in digitale apparatuur, upgrading van de werkplekken en vergaderruimten en de inrichting van de thuiswerkplekken. Een heldere verlies- en winstrekening helpt om keuzes te kunnen maken.

## Structurele uitdagingen vragen een andere rol van leidinggeevenden

Leidinggeevenden zullen zich in de toekomst meer richten op coachen en teambuilding. Corona heeft duidelijk gemaakt dat controletaken een stuk minder belangrijk zijn dan we altijd dachten. Gebleken is dat medewerkers uitstekend in staat zijn op basis van vertrouwen te werken. In veel gevallen blijkt de productie hoger te liggen. In een gemeentelijke organisatie zijn bestuurders vooral geïnteresseerd in inhoudelijke beleidsvorming. Hoe het management dat organiseert heeft niet hun primaire belangstelling. Direct zaken doen met beleidsmedewerkers is dikwijls logischer omdat zij dieper in de materie zitten dan de manager die gezien zijn of haar span of control slechts op hoofdlijnen kennis van zaken heeft. Dit leidt wel tot de vraag wat de rol is van management op inhoudelijk terrein. Beleidsmedewerkers weten veel beter waar de inhoudelijke dilemma's liggen op de onderwerpen waar zij voor verantwoordelijk zijn. Digitaal werken stelt de invulling van de managementfunctie scherper ter discussie: Is de manager van de inhoud of niet? Of moet hij globaal weten waar het over gaat, zodat hij de werkbelasting van medewerkers kan inschatten en tot een goede taakverdeling binnen het team kan komen? In het laatste geval ligt het zwaartepunt van inhoudelijk beleid meer bij medewerkers. De managementtaak komt dan met het verminderen van de controletaak primair neer op teambuilding, de juiste man op de juiste plek, verdeling van de werkbelasting en coaching. Is daar zoveel management voor nodig als er nu is?

Interessant is hoe samenwerking zich zal gaan ontwikkelen. Als je elkaar minder ziet ben je ook snel minder betrokken op elkaar. Dat kan als gevolg hebben dat de organisatie los zand wordt. Als

samenwerking onpersoonlijker wordt en de binding minder dan is iedere organisatie uitwisselbaar voor een andere. De afwegingen worden zakelijker. Teambuilding en aandacht voor medewerkers worden de primaire aandachtspunten voor leidinggevenden en managers. Als leidinggevende zie je de medewerkers minder. Creativiteit is vereist om betrokkenheid op elkaar vorm te geven. Ook op individueel niveau zijn er grote verschillen tussen medewerkers die vragen om maatwerk. De privéomstandigheden verschillen sterk waardoor hun wensen ten aanzien van de verdeling tussen thuiswerken en op kantoor zijn ook verschillen. Ook is het voor leidinggevenden mogelijk lastiger om zicht te krijgen op de ontwikkelmogelijkheden van medewerkers.

Een vraag is of digitaal werken kan worden benut om de binnen gemeenten nog steeds bestaande verkokering en hokjesgeest kan verminderen. Het is veel vanzelfsprekender geworden om wie nodig is bij een vergadering te betrekken. Werken door de structuur heen kan makkelijker, maar is toch voor veel gemeenten niet vanzelfsprekend. Programmatisch-, projectmatig- en opgaven gestuurd werken krijgen een extra impuls door goede digitale ondersteuning.

Plaats onafhankelijk werken doorgetrokken betekent dat je uitstekend ver van je werk kunt werken. De digitale middelen hiervoor zijn er en zullen verder geperfectioneerd worden. Lang niet iedereen zit hier op te wachten, maar mogelijk is het wel! Veel functies lenen zich hier goed voor. Hoe gemeenten met dit soort wensen omgaan is een interessante vraag. Naast een organisatievraag is dit met een gespannen arbeidsmarkt op meerdere specialismen een vraag die een antwoord verdient.

## Stellingen

1. Door het grote aandeel van ouderen binnen gemeenten zijn gemeenten een voorbeeld voor andere organisaties als het gaat om duurzame inzetbaarheid.
2. De uitgaven aan opleiding en ontwikkeling moeten fors verhoogd worden. Het geld hiervoor kan gehaald worden uit de verkoop van overbodig geworden kantoren.
3. De medewerker van de toekomst werkt vaker vanuit de huidige krimpregio's waar wonen een stuk goedkoper en aangenamer is.
4. Gemeentelijke managers zijn alleen nog van coachen en teambuilding en nauwelijks meer van controle en inhoud. Hun aantal kan dan ook gemakkelijk gehalveerd worden.

## Literatuur

A&O fonds Gemeenten, *Personeelsmonitor Gemeenten 2020*, Den Haag: A&O fonds Gemeenten, 2021

Bekkers, Hans, *'Enorme vervangingsvraag bij gemeenten ophanden'*, In: [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), 25 augustus 2021

College voor Arbeidszaken, *Trots; Bijdragen aan de lokale democratie en de gemeentelijke dienstverlening vanuit werkgeversperspectief*, College voor Arbeidszaken beleidsplan 2019-2022, Den Haag: VNG, juni 2019

College voor Arbeidszaken, *Trots; Bijdragen aan de lokale democratie en de gemeentelijke dienstverlening vanuit werkgeversperspectief*, College voor Arbeidszaken beleidsplan 2019-2022; *Tussenevaluatie en prioritering voor 2021 en 2022*, Den Haag: VNG, november 2020

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk*, Den Haag: 23 januari 2020

CPB, *Verkenning middellange termijn 2022-2025*, Den Haag: CPB, november 2019

Kooiman, Niels; Jong, Andries de; Huisman, Corina; Duin, Coen van en Stoeldraijer, Lenny *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: sterke regionale verschillen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2016

Nidi & CBS, *Bevolking in 2050 in beeld: Drukker, diverser en dubbelgrijs; Deelrapport*

VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; Coalitieakkoord 2021-2025*, Den Haag, 15 december 2021

# De gemeente als eerste overheid: valse start in het sociaal domein



Gemeenten ontwikkelen zich steeds meer als eerste overheid voor burgers en bedrijven. In het rapport 'De eerste overheid' riep de commissie Van Aartsen in 2007 op tot een kanteling, waarbij het zwaartepunt van de rijksoverheid naar de gemeentelijke overheid zou verschuiven. De gedachte was dat gemeenten veel beter het gezicht van de overheid zouden kunnen zijn dan de overheid ver weg in Den Haag. Zij kennen immers de lokale situatie en kunnen daar veel beter op inspelen. De gemeenten moesten dan wel sterker en groter worden. Schaalvergroting werd als één van de oplossingen benoemd. Tevens moesten zij meer financiële armslag krijgen en meer beleidsvrijheid. Zo zouden zij er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen de lokale belastingen te verhogen in ruil voor meer zorg, betere voorzieningen en dienstverlening. Uiteraard zou deze omschakeling gevolgen moeten hebben voor de positie van provincies en het rijk.

De gemeente als eerste overheid komt tot uitdrukking bij de decentralisaties. We onderzoeken in dit hoofdstuk hoe de recente en ingrijpende decentralisaties in het sociaal domein zijn gelopen. Het betreft de overheveling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet. Vanaf 2015 zijn deze wetten de verantwoordelijkheid van gemeenten geworden, waarbij het rijk een stevige bezuinigingsopgave meegaf. We zullen zien hoe gecompliceerd deze transitie is en hoezeer het hier gaat om een cultuurverandering in de verhoudingen tussen de overheidslagen. De vraag die we aan het eind zullen beantwoorden is hoe gemeenten zich de komende tijd het beste kunnen opstellen in aansluiting op de specifieke omstandigheden in hun gemeente.



## Van centralisatie naar decentralisatie

Bij decentralisatie is sprake van een verschuiving in de machtsverdeling tussen rijk en gemeenten in het voordeel van de laatste. Decentralisatie is dan een vergroting van de materiële beleidsvrijheid van gemeenten. Bij centralisatie is het omgekeerde het geval.

Nederland kent een recente geschiedenis van centralisatie van gemeentelijke taken naar het Rijk. De verzorgingsstaat was hier grotendeels debet aan. De gemeente was in de praktijk vaak niet meer dan het loket van de Rijksoverheid. Het beleid werd centraal ontwikkeld en vastgesteld, de uitvoering werd gedecentraliseerd. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw keerde het tij. Ingezien werd dat centralisatie niet alleen maar voordelen had. De lokale democratie leed eronder en de efficiëntie was ook niet altijd optimaal. Vanaf die periode werd decentralisatie het credo. De doelstellingen die werden genoemd in de Decentralisatienota 1980 komen neer op versterking van de lokale democratie, voorkoming van overregulering, verbetering van toegankelijkheid, efficiëntie en betere aansluiting bij de doelgroep. In dezelfde nota werden ook de argumenten voor centralisatie nog eens opgesomd: de wenselijkheid van uniformiteit van beleid (ook vanwege internationale afspraken), macro-economische beheersing, gelijke behandeling van inwoners en efficiëntere bedrijfsvoering op een grotere schaal.

Schaap geeft aan dat de argumenten weliswaar helder zijn maar dat ze weinig zeggen over het gewenste schaalniveau<sup>1</sup>. Dat hangt namelijk af van de specifieke taak en van de deskundigheid die daarvoor nodig is. Een belangrijke constatering omdat het slagen

---

<sup>1</sup> Schaap, Linze, Lokaal bestuur, p.156

of falen van decentraliseren van activiteiten vaak het gevolg is van de manier waarop met de complexiteit wordt omgegaan. Aanvankelijk kwam de decentralisatietendens voorzichtig op gang. In 1992 kreeg het echter een nieuwe impuls na een advies van de commissie Van Dijk die adviseerde meer vaart te zetten. Het derde kabinet-Lubbers nam het advies over. Decentralisatie kwam vanaf dat moment ook in het teken te staan van bezuinigen op de rijksuitgaven. Overdracht van bevoegdheden werd gekoppeld aan een lager budget dan het rijk voor dezelfde taak nodig had. Een groot deel van het welzijnswerk, de bijzondere bijstand, arbeidsvoorziening en de bejaardenzorg kwamen naar de gemeenten. In 2007 zijn nog eens allerlei welzijns- en volksgezondheidsvoorzieningen gedecentraliseerd in de vorm van de Wmo.

In 2015 werden de Jeugdwet, de Participatiewet gedecentraliseerd en werden aanvullende taken aan de Wmo toegevoegd. De gemeenten werden verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, de re-integratie van mensen die kunnen werken maar ondersteuning behoeven en voor de ondersteuning en zorg van vele groepen die dit nodig hebben. Gemeenten wilden de overheveling van taken zelf ook. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) propageerde de decentralisaties omdat zij dacht dat gemeenten het beter en goedkoper zouden kunnen.

Dit was de meest omvangrijke decentralisatie in de recente geschiedenis. De vraag die we hier centraal stellen is: Hoe staat het er nu na vijf jaar voor? Wat zijn we tegengekomen en wat betekent dat voor gemeenten de komende tijd?

## Valse start door combinatie van bezuinigen en onvoldoende conceptuele visie

Een belangrijke constatering is dat de hoofdrichting van de decentralisaties de juiste is. “De ingeslagen route is nog steeds de juiste”, aldus de VNG<sup>2</sup>. Dat betekent echter niet dat er niet nog veel te verbeteren is. Gemeenten zijn volgens de VNG de overheidslaag die het dichtst bij haar inwoners staat, in staat om kwaliteit, betrokkenheid en, mits onder de juiste condities, financiële houdbaarheid te realiseren. In het licht van de problemen in de jeugdzorg is dit op zijn minst een opmerkelijk standpunt. Er is veel misgegaan. Terugkijkend had ook de VNG zeker bij de conceptualisering van de plannen beter op de uitvoerbaarheid kunnen en moeten letten.

Verbeteringen in de decentralisaties van het sociaal domein zijn nodig als het gaat om de financiële randvoorwaarden en de rolverdeling en de taakafbakening tussen Rijk en gemeenten. Het gevoel van gezamenlijkheid vraagt om verbetering. Gemeenten proberen de basis op orde te krijgen en werken aan vernieuwing en samenhang. Het Rijk daarentegen vindt dat het niet snel genoeg gaat en komt met talloze actieprogramma's die gemeenten dan weer frustreren, aldus de VNG<sup>3</sup>. Veel energie gaat daardoor verloren aan het systeem, waar juist inhoudelijke vernieuwing nodig is. Het zou beter zijn als het Rijk zich vooral zou richten op het scheppen van voorwaarden op systeemniveau.

<sup>2</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken, p. 5

<sup>3</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken, p. 4-5

De evaluaties na vijf jaar maken duidelijk dat er in de basisveronderstellingen voor de opbrengsten al zaken zijn misgegaan waar we nu in gemeenteland behoorlijk last van hebben. Wat ging er mis?

## Financiën

De decentralisaties gingen gepaard met een forse bezuinigingsopdracht. Als die niet gehaald zou worden dan moesten de gemeenten dit binnen hun eigen begroting op zien te lossen, hetgeen in veel gevallen leidde tot forse bezuinigingen op andere taken die de gemeente heeft. Immers het zijn open einde regelingen en daarnaast kun je als gemeente moeilijk bezuinigen op noodsituaties waar inwoners in terecht komen. Illustratief hier is dat aannames die onderliggend waren voor de bezuinigingsopdracht in de praktijk nog wel eens precies het tegengestelde veroorzaakten. Zo pakt de gedachte dat in de jeugdzorg preventie en vroegsignalering de kosten verlagen omdat er dan geen zwaardere vormen van hulp ingezet moeten worden niet op de verwachte manier uit. In werkelijkheid leidt deze manier van werken wel tot verbetering van welzijn en mogelijk tot kostenvermindering in andere domeinen, maar binnen de Jeugdwet werken ze kostenverhogend. Dit omdat het gebruik van zwaardere hulpverlening niet tegelijkertijd afneemt, zoals de verwachting was. Zo maken er niet meer mensen gebruik van jeugdhulp, maar blijven ze langer in trajecten zitten. Een ander voorbeeld is dat de gedachten van integraal werken en meer sturingsmogelijkheden voor professionals mogelijk wel leiden tot verbeteringen, maar niet persé tot besparingen. Een derde voorbeeld is de beperkte sturingsmogelijkheden van gemeenten op doorverwijzing. Huisartsen zorgen in de praktijk

voor de meeste doorverwijzingen naar jeugdhulpverlening, terwijl de kosten bij de gemeenten terecht komen. Een laatste voorbeeld is dat kostenverhoging in de Wmo ook wordt veroorzaakt door het niet inkomensafhankelijk laten zijn van bijdragen. Hierdoor zien we dat inwoners met hoge inkomens tegen uiterst lage kosten huishoudelijke hulp kunnen krijgen. De kosten ervan schieten omhoog. Het uit de hand lopen van financiën leidt er ook toe dat gemeenten zich in de praktijk meer bezighouden met bezuinigen dan met conceptuele doorontwikkeling van de kwaliteit van de zorg. Dit terwijl juist ook de kwaliteit van de zorg zou moeten verbeteren door het dichterbij te organiseren. Het kost gemeenten de grootste moeite om daar ook slagen in te maken.

## **Uitvoerbaarheid**

De regelingen worden voorafgaand aan de invoering van wetgeving niet of nauwelijks getoetst. Het blijkt ook een rode draad in dertig jaar parlementaire onderzoeken. De kloof tussen beleidsambities en uitvoerbaarheid is een groot risico voor de geloofwaardigheid en daarmee voor het vertrouwen in de politiek. De Toeslagenaffaire maakt dat schrijnend duidelijk. Ook bij de invoering van de decentralisaties zien we dat dit aan de hand is.

## **Beperkte regie**

Rechterlijke uitspraken werken uniformerend, maar beperken de mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Een knelpunt zit daarnaast in de beperkte regie die gemeenten kunnen voeren op de

beheersing van de regelingen. Doorverwijzingen naar zwaardere vormen van hulp vinden vaak niet plaats door de gemeente zelf, maar door specialisten en huisartsen, zonder dat de rekening bij hen terecht komt. Deze wordt betaald door gemeenten. Sturing op kosten wordt hierdoor bemoeilijkt. Ook hier een weeffout in het systeem. Verantwoordelijk zijn zonder voldoende sturingsmogelijkheden dat werkt niet! Oplossingen worden door gemeenten gezocht in het ondersteunen van huisartsen met een professional jeugdzorg die adviseert over doorverwijzingen.

Rigiditeit van wetgeving wordt bij de Participatiewet ervaren omdat deze wet sterk controle gedreven is. Dit in tegenstelling tot de Wmo en de Jeugdwet, waar maatwerk meer wordt nagestreefd. Steeds meer gemeenten ageren tegen de strikte uitvoering van de Participatiewet en starten met experimenten die de grenzen opzoeken. Zo vraagt de gemeente Utrecht niet meer van jongeren dat ze eerst vier weken zoeken naar werk voordat ze in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering en verlengt de gemeente Amsterdam de bonus voor bijstandsgerechtigden met een bijbaan tot eind 2023. Daarmee wordt het structureel inkomensbeleid en staat daarmee mogelijk op gespannen voet met de Participatiewet omdat van daaruit alleen een tijdelijke bonus is toegestaan.

De rijksoverheid zou de dialoog met gemeenten over het door ontwikkelen van concepten moeten aangaan en tegelijk structureel meer geld ter beschikking moeten stellen. Dit laatste mede omdat de aannames onvoldoende volgens verwachting blijken uit te komen. Adviesbureau Anderson, Elffers en Felix komt voor de Jeugdwet met het advies om een inkomensafhankelijke eigen bijdrage te vragen<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Andersson Elffers Felix, Stelsel in groei; Een onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg, p. 37

## Organiseerbaarheid van voorzieningen

Tegelijk moeten gemeenten zich richten op de organiseerbaarheid van de voorzieningen. Een heldere afbakening is noodzakelijk welke voorziening lokaal, regionaal of landelijk moet worden georganiseerd. Intergemeentelijke samenwerking is hier cruciaal. Goede onderlinge relaties en het besef het niet alleen te kunnen zijn belangrijk om inwoners optimale kwaliteit te bieden in het sociaal domein. De ideale schaalgrootte voor verschillende vormen van hulpverlening is een constante zoektocht die je met elkaar invult.

Naast de beweging naar elkaar die gemeenten moeten maken is ook een versterking van de beweging naar de samenleving nodig. “De beweging naar meer onderlinge betrokkenheid, naar bouwen op de kracht van burgers, naar meer directe vormen van solidariteit als tegenwicht tegen de anonieme, indirecte solidariteit met haar verzorgingsstatelijke en vanuit de overheid bekostigde individugerichte interventies”. Deze beweging is nog pril en vol hobbels, constateert de VNG<sup>5</sup>. Tegelijk zien we dat de vergrijzing maakt dat ook vrijwilligerswerk en mantelzorg onder druk komen te staan. Mooie woorden, maar daarbij past de kanttekening dat dit een forse bezuiniging op de zorgvoorzieningen verhult. Daarnaast wordt steeds duidelijker dat de mantelzorgers overbelast raken door het grote beroep dat op hen wordt gedaan.

---

<sup>5</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken, p. 26-27

## Geef professionals de ruimte voor maatwerk

Voor de gemeentelijke overheid is het belangrijk te beseffen dat niet elk probleem in een passend hulpverleningsaanbod moet worden vertaald. Zoveel mogelijk moet worden opgelost in het gewone maatschappelijk verkeer, op plekken waar dat preventief mogelijk is. Er is, zo concludeert de VNG<sup>6</sup>, meer balans nodig tussen de behoefte aan specialistische zorg en het gewoon kind zijn als het bijvoorbeeld gaat om de jeugdhulp en de ondersteuning vanuit het onderwijs. Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand om extra aandacht te besteden aan preventie, bijvoorbeeld door voldoende tijd en aandacht voor leerlingen in de klas te organiseren. Dit betekent dat meer investeren in preventieve maatregelen op wijkniveau en in de kwaliteit van het onderwijs ertoe moet leiden dat er minder beroep wordt gedaan op de zwaardere hulpverlening. Zover is het nog niet, gezien de werkdruk die bestaat in het onderwijs.

De volgende verbetering is te werken vanuit de unieke vraag van mensen in hun eigen situatie. Dit in plaats van te werken vanuit een aanbod, kokers en protocollen. Dit gaat niet vanzelf maar vraagt om investeringen in kwaliteit en professionalisering op alle niveaus. Gemeenten hebben het beste inzicht in de lokale context waarin mensen leven en hoe ze die ten positieve kunnen beïnvloeden. Toch geldt ook hier dat gemeenten misschien wel het beste inzicht hebben, maar als het vervolgens gecompliceerd en vanuit controleperspectief georganiseerd wordt is het nog maar de vraag wat dat oplevert. Tot nu toe in ieder geval veel bureaucratie die vaak ten koste gaat van het centraal stellen van het kind. Aanbieders van hulp zullen zo aangestuurd

---

<sup>6</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken, p. 27



moeten worden dat zij elkaar versterken in het realiseren van maatschappelijke doelen. Vanuit de eigen expertise samenwerken aan een te realiseren opgave.

Daarnaast is het belangrijk om de doorverwijzingen zodanig te regelen dat de gemeente hierop invloed krijgt. Dit kan door heldere afspraken met huisartsen, aanbieders, scholen en kinderdagverblijven. Afbakening en ondersteuning van partijen om knelpunten en lange wachttijden te voorkomen.

## **De uitvoering staat centraal**

Professionals zullen deze toch wat abstracte doelen mede moeten realiseren. Zijn zij in staat aansluiting te zoeken bij wat aan de keukentafel nodig is? Bredewold<sup>7</sup> komt tot de observatie dat professionals in de praktijk vooral redeneren vanuit wat de cliënt nodig heeft en hoe ze deze kunnen helpen. Zij maken een inschatting van de mogelijkheden van het sociale netwerk. Vaak zijn deze beperkt. Ook willen cliënten vaak niet in een afhankelijkheidsrelatie van het sociale netwerk komen. Wat professionals in hun adviezen vaak doen is toeschrijven naar wat beleidsmatig van hen wordt gevraagd. Dat kan zover gaan dat beleid op papier succesvol is, bijna ongeacht wat er in de praktijk gebeurt. Het is nodig dat professionals een grote vinger in de pap hebben als het gaat om de uitvoerbaarheid van hun werk. Verkleining van de kloof tussen beleid en uitvoering. Het werk gebeurt in de uitvoering. Beleid moet daarbij helpen. Vaak komen resultaten nu tot stand ondanks het beleid in plaats van dankzij het beleid. Dat vraagt om een omkering in de aanpak: zet

---

<sup>7</sup> Bredewold, Femmianne; Duyvendak, Jan Willem; Kampen, Thomas; Tonkens, Evelien en Verplanke, Loes, De verhuizing van de verzorgingsstaat; Hoe de overheid nabij komt, p. 233-234

de professional centraal! Integraal en multidisciplinair werken moeten meer dan nu uitgangspunten zijn met daarbij voldoende ruimte voor de hulpverleners tot het bieden van maatwerk. Dit sluit ook aan bij het gedachtengoed van het Rijnlands model, waarbij de uitvoering en integrale aanpak centraal staan.

Een complicerende factor is dat de administratieve lasten fors zijn toegenomen. Waar aanbieders eerst met één opdrachtgever te maken hadden hebben ze nu te doen met veel gemeenten die allemaal hun eigen administratie hebben. Inmiddels gaat 25% van de gemeentelijke zorgkosten uit naar coördinatie, zo blijkt uit een onderzoek van Berenschot uit 2019<sup>8</sup>. Dat is wel erg veel. Het uniformeren van de systematiek in de administratie van gemeenten kan veel onnodige bureaucratie voorkomen.

## **Brede wijkteams tegen verkokering**

Een vooruitgang lijken de brede wijkteams<sup>9</sup>. Hierin nemen een groot aantal disciplines deel die ook bij mensen thuis komen. De brede wijkteams leiden tot vertrouwdheid, maatwerk en samenwerking die goed blijken te werken. Vooral de generalistische invalshoek heeft een toegevoegde waarde. Integraal werken is een organisatieontwikkelingsvraagstuk. Niet alleen iets wat per wet ingeregeld moet worden. Multidisciplinaire teams, projectmatig- en programmagericht werken en opgaven gestuurd werken horen daarbij. Denk ook aan het zodanig inrichten van de portefeuilles van bestuurders dat interdisciplinair werken wordt gestimuleerd. In aansluiting

---

<sup>8</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken, p. 21

<sup>9</sup> Bredewold, Femmianne; Duyvendak, Jan Willem; Kampen, Thomas; Tonkens, Evelien en Verplanke, Loes, De verhuizing van de verzorgingsstaat; Hoe de overheid nabij komt, p. 237

daarop is het nodig dat de managementverantwoordelijkheden worden gestroomlijnd. Aandachtspunt is efficiënt werken, omdat integraal werken ook het risico van extra werk in zich heeft. Een goed voorbeeld schetst Verschuren in Midden-Groningen<sup>10</sup>. Daar heeft men specifiek ingezoomd op de 300 duurste gezinnen. Zij blijken samen goed voor 70 procent van de totale jaaruitgaven. Naast kostenverlaging heeft dit ook geleid tot meer inzicht in de factoren die de hulp zo duur maken.

## **Nieuw coalitieakkoord lost dilemma's deels op**

De belangrijkste kritiek van de VNG op het akkoord als het gaat om de decentralisaties is dat er opnieuw wordt bezuinigd op de jeugdhulp. Er worden een eigen bijdrage van ouders en normering van de behandelduur voorgesteld<sup>11</sup>. Een belangrijke verbetering is de focus op uitvoering. Daarin wordt de menselijke maat centraal gesteld en worden in wetgeving meer mogelijkheden geboden om gebruik te maken van een hardheidsclausule. Zo ontstaan er meer mogelijkheden om af te wijken als de gevolgen van de regels voor mensen onevenredig groot zijn<sup>12</sup>.

---

10 Verschuren, Peter, Worstelen met geboeide handen; Hoe de gemeente greep zoekt op de jeugdzorg, p. 125-128

11 VNG, Regeerakkoord, p. 3

12 VNG, Regeerakkoord, p. 11

## **Wilbert Borgonjen: De overheid is de spiegel van de samenleving**

Wilbert Borgonjen is wethouder sociaal domein in de gemeente Westvoorne, voorheen was hij dit in Brielle, en heeft de veranderingen op het gebied van de decentralisaties van dichtbij meegemaakt. Hij vindt dat de samenleving de overheid teveel bestookt met tegenstrijdige wensen en eisen. Er is vervolgens verontwaardiging dat de overheid niet aan alle wensen kan voldoen: de overheid is geen apart gremium maar een onderdeel van de samenleving. De burgers zijn ook zelf verantwoordelijk voor zorg en welzijn. Vrijheid en verantwoordelijk horen bij elkaar.

### **Problemen bij decentralisatie vooral bij jeugdzorg**

Op de decentralisatie van de jeugdzorg is momenteel de nodige kritiek, maar dat is niet altijd terecht. Voor de decentralisatie liepen de kosten voor de jeugd geestelijke gezondheidszorg (ggz) uit de hand en waren de quota voor de jeugdhulp al in september opgebruikt. Het probleem van de quota bestaat niet meer.

De decentralisaties hebben in het begin problemen opgeleverd, doordat gemeenten met minder geld dezelfde zorgtaken moest uitvoeren. Dat is nog steeds een groot probleem. De grootste problemen liggen momenteel bij de jeugdzorg: er is daar sprake van grote kostenoverschrijdingen en wachtlijsten. De samenleving doet soms een beroep op professionele zorg, terwijl problemen van jongeren soms ook zonder professionele hulp kunnen worden opgelost.

Als gemeente heb je beperkt grip op de vraag naar jeugdzorg. Bij de jeugd ggz is dat het sterkst. Kinderen die daar een beroep op moeten doen hebben soms een medisch veroorzaakt probleem hetgeen los staat van andere zorgdomeinen. Daarnaast en er is een groeiende vraag naar zorg bij de burgers bijvoorbeeld in de

Wmo zorg als gevolg van invoering van het abonnementstarief. Daar heb je als gemeente geen invloed op.

### **Ruimte voor professionals**

Bij de uitvoering van de jeugdzorg moet je professionals in de zorg voldoende ruimte geven om te komen tot een goede diagnose en behandeling. Daarnaast zijn professionals ook mensen die vaak houvast nodig hebben. Protocollen kunnen hierbij helpen. Het is dan belangrijk dat de politiek prioriteiten aangeeft en leidende principes. Hiervan afgeleid kunnen protocollen dan worden ontwikkeld. Daarnaast is het van belang dat professionals elkaar voortdurend ondersteunen en bevragen om tot het meest optimale zorgaanbod te komen.

### **Transitie of transformatie?**

De decentralisatie werd ingezet als een transformatie van de zorg, maar was in de praktijk toch een meer geleidelijke transitie. Borgonjen geeft daarbij als tip voor andere gemeenten dat, met behoud van het systeem, altijd ook moet worden uitgegaan van de menselijke maat. Daarbij moet je als gemeente altijd bereid zijn te leren en te blijven zoeken naar wat het beste werkt. Ga niet uit van snelle oplossingen, maar van een duurzame aanpak en een aanpak die het beste aansluit bij de specifieke omstandigheden.

## Tenslotte

Concluderend hebben rijk en gemeenten nog veel te leren om met elkaar decentralisaties uit te voeren. De voorstellen van de commissie Van Aartsen zijn beperkt uitgevoerd. De stap naar meer decentraal uitvoeren is zeker gezet, maar de beleidsvrijheid en de middelen zijn er maar beperkt gekomen. De opschaling naar grotere gemeenten is er deels gekomen, echter vooral in versterking van gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. Voor de toekomst geldt dat investeren in optimalisering van decentralisaties een belangrijke opgave is aan beide zijden. Voor gemeenten is het goed om in VNG verband deze problematiek te blijven aankaarten. De decentralisaties hebben een valse start gekend en die moet worden gecorrigeerd om draagvlak en kwaliteit verder te versterken.

## Stellingen

1. Geef professionals ruimte, vertrouwen en tijd op basis van globale kaders waarbinnen zij hun werk kunnen doen.
2. Versterk de lokale controle door heldere afspraken en ondersteuning van huisartsen, aanbieders, scholen en kinderdagverblijven voor overbruggingshulp en voorkoming van wachtlijsten.
3. De gemeente is er voor alle inwoners. Zet in op het bereiken van degenen die moeilijk te bereiken zijn.
4. Het zwaartepunt van gemeentelijk handelen ligt in de wijk, niet op het stadhuis.

## Literatuur

Andersson Elffers Felix, *Stelsel in groei; Een onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg*, Utrecht: AEF, 2020

Bredewold, Femmianne; Duyvendak, Jan Willem; Kampen, Thomas; Tonkens, Evelien en Verplanke, Loes, *De verhuizing van de verzorgingsstaat; Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Genneep, 2018

Jonge, Adriaan de, *'Met succes muiten tegen de Participatiewet; Gemeenten in opstand tegen Haagse regels'*, In: Binnenlands Bestuur, nr. 24, 24 december 2021

Omtzigt, Pieter, *Een nieuw sociaal contract*, Amsterdam: Prometheus, 2021

Schaap, Linze, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV, 2015, zevende druk

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020

Tjeenk Willink, Herman, *Groter denken, kleiner doen; Een oproep*, Amsterdam: Prometheus, 2019

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De staat van het sociaal domein; Terug-, rond- en vooruitkijken*, Den Haag: VNG, oktober 2019



VNG, *Proeve van een wet op het decentraal bestuur; Memorie van Toelichting*, Den Haag: VNG, 2021

VNG, *Regeerakkoord*, Den Haag: VNG, 2021

VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*. Den Haag: VNG, 2007 (commissie Van Aartsen)

Verschuren, Peter, *Worstelen met geboeide handen; Hoe de gemeente greep zoekt op de jeugdzorg*. Groningen: Uitgeverij Passage, 2020

Visser, Arno, *'Er is te veel, niet te weinig informatie'*, In: Elsevier Weekblad, 9 januari 2021, p. 10-16

VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*, 15 december 2021

Witte, Vera de, *De gemeente centraal; Communicatie in het Huis van Thorbecke*. Amsterdam: Adfo Groep, 2014

# **Digitalisering verandert de gemeente**



Welke gemeente is niet bezig met digitalisering? De laatste jaren is de digitalisering bij gemeenten in een stroomversnelling gekomen, mede omdat er steeds meer en betere technologieën beschikbaar zijn. Snellere computers, betere dataopslag en razendsnel internet in stedelijk gebied spelen een belangrijke rol bij de digitaliseringsontwikkelingen bij gemeenten.

Aanvankelijk lag het accent op het beter en efficiënter organiseren van de interne werkprocessen door de inzet van computers. Veel routinematige processen zijn gedigitaliseerd, waarbij het uitgangspunt is eenmalige invoer en meervoudig gebruik. Het delen van data tussen afdelingen, gemeenten en andere overheidsinstellingen is eenvoudig geworden. De beschikbaarheid van data opent de mogelijkheid om op basis hiervan te sturen en te besturen. Niet voor niets is datagedreven werken bij veel gemeenten steeds meer de praktijk.

Met de toenemende digitalisering ontstaan nieuwe vraagstukken. Zoals hoe kan digitalisering leiden tot een betere dienstverlening aan inwoners, zijn zij voldoende digivaardig en hoe zit het met de digitale veiligheid.

Aan de andere kant verandert door digitalisering het werk bij gemeenten. Routinematige en repetitieve werkzaamheden zijn makkelijk door de computer over te nemen. Dit zagen we al eerder in andere sectoren, zoals bij de banken. Door digitalisering zien we dat ook delen van kenniswerk wordt overgenomen door computers. Daarmee ontstaat de vraag hoe het werk bij de gemeente interessant blijft en werknemers uitdaagt om zich blijvend te ontwikkelen. In de discussie over de impact van digitalisering voor werk was aanvankelijk de stelling dat veel werk verdwijnt. Op dit moment ligt het accent meer

op de mens-machine interactie en wordt er gewezen op het ontstaan van nieuwe functies door digitalisering.

In dit hoofdstuk gaan we in op beide vraagstukken. Hoe kan digitalisering de dienstverlening aan de inwoners verbeteren en hoe kan het werk bij gemeenten interessant blijven?

## **Digitalisering verandert het beleid**

De VNG heeft een digitale agenda opgesteld, waarin deze organisatie een toekomstperspectief schetst tot 2024<sup>1</sup>. Met deze agenda laat de VNG zien dat digitalisering de werkwijze van gemeenten gaat veranderen en moet worden gezien als een organisatieontwikkelingsproces. De VNG heeft drie uitgangspunten in de digitale agenda:

1. De digitale overheid moet betrouwbaar en transparant zijn en de digitale veiligheid van data moet zijn gegarandeerd. Elke inwoner kan meedoen en heeft zeggenschap over de eigen gegevens.
2. Digitalisering moet leiden tot het verbeteren van de dienstverlening aan de inwoners.
3. Er moet aandacht zijn voor nieuwe vraagstukken die samenhangen met digitalisering, de impact van digitalisering op de rechtsstaat, de democratie en de inclusieve samenleving.

Digitalisering vraagt om bestuurders die het transformatieproces naar een digitale overheid sturen. Dit betekent dat zij begrijpen welke veranderingen optreden door digitalisering en wat hun rol daarbij is. Bestuurders moeten goed op de hoogte zijn van

---

<sup>1</sup> Naar een waardevolle informatiesamenleving. VNG oktober 2019

de digitale ontwikkelingen door bijvoorbeeld te kijken naar gemeenten die koplopers zijn<sup>2</sup>.

Het gemeentebestuur ontwikkelt een visie op de digitale toekomst en legt deze vast in een meerjarenprogramma<sup>3</sup>. Naast het bestuur zal de gemeenteraad zich intensiever met digitalisering moeten bezighouden, stelt het Rathenau instituut in het rapport 'Raad weten met digitalisering'. Volgens het Rathenau instituut zijn raadsleden zich niet voldoende bewust van de impact van digitalisering, denken zij dat het een te technisch onderwerp is en willen zij niet op de stoel van de wethouder zitten<sup>4</sup>.

De gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zijn een goede gelegenheid om duidelijk te maken dat digitalisering thuishoort in de raad.

## **Digitaliseringsagenda in 2022**

Welke onderwerpen horen hoog op de digitaliseringsagenda van de gemeente te staan? Het gaat om kansen en risico's van digitalisering. De onderwerpen zijn a) toegang tot digitale dienstverlening b) het versterken van de lokale democratie en c) zorgdragen voor digitale veiligheid.

---

2 De gemeente Amsterdam heeft een AI toetsingskader. Zie Position Paper. Onze digitale toekomst van de gemeente Amsterdam. Voor de hoorzitting van de TCDT 2 maart 2020

3 Zie Highlights coalitieakkoorden 2018. VNG 2018. Onduidelijk is of wat er staat betrekking heeft op de digivaardigheden van de inwoners of van medewerkers.

4 Rathenau Instituut (2020). Raad weten met digitalisering – Hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie (auteurs: Das D., P. Faasse, B. Karstens en P. Diederer)

## *Toegang tot digitale dienstverlening*

De dienstverlening van gemeenten is steeds meer digitaal. Dat betekent dat digitale vaardigheden van inwoners noodzakelijk zijn om mee te kunnen doen. De inwoners moeten minimaal beschikken over een computer of tablet om gebruik te kunnen maken van de gemeentelijke dienstverlening. Hoewel de digitaliseringsgraad in Nederland hoog is, is een deel van de bevolking laaggeletterd en daarmee vaak niet digitaal vaardig<sup>5</sup>. Dat kan verschillende redenen hebben, zoals onvoldoende taalvaardig zijn, geen internet aansluiting hebben of een lage leerbaarheid. Onvoldoende digivaardig zijn kan ook samenhangen met een hoge leeftijd. Ook deze groepen moeten toegang hebben tot de gemeentelijke dienstverlening. Dat betekent dat de gemeente dienstverlening aan de balie blijft leveren. Maar ook dat de gemeente de digivaardigheid van inwoners stimuleert door het bieden van internetcursussen of digitale toegang faciliteert via de bibliotheek of wijkcentrum. Een mooi voorbeeld is het Bibliotheekconvenant 2020-2023 dat onder andere is bedoeld de participatie in de informatiesamenleving te bevorderen<sup>6</sup>.

## *Lokale democratie*

Digitalisering kan bijdragen aan het versterken van de lokale democratie. Digitalisering faciliteert het maatschappelijk draagvlak en stimuleert dat inwoners deelnemen aan het politieke proces. Het delen van informatie en het houden van peilingen onder inwoners is door internet uitermate eenvoudig geworden. Interessant zijn de online panels die inwoners een stem geven in de politieke besluitvorming. Niet in plaats van

<sup>5</sup> Zie <https://www.lezenenschrijven.nl/>. Er zijn naar schatting 2,5 miljoen laaggeletterden in Nederland.

<sup>6</sup> Bibliotheekconvenant 2020-2023. Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven. 30 september 2020

een gemeenteraad maar daarnaast<sup>7</sup>. Gemeenten zetten de denkkraft van inwoners in voor het oplossen van uiteenlopende vraagstukken, zoals afvalbeleid, zorg, gemeentelijke dienstverlening, milieu, cultuurbeleid en leefbaarheid. En niet te vergeten om de betrokkenheid van inwoners te organiseren bij de energietransitie.

De toegang tot bestuurders is door digitalisering een stuk eenvoudiger geworden. Welke bestuurder is niet actief op één van de socials, zoals facebook, twitter of instagram? Daarmee zijn bestuurders te volgen en te benaderen. De afstand tot bestuurders is een stuk kleiner geworden, de controle op hun handelen ook. Een mooi voorbeeld is de reactie van Eurocommissaris Stella Kyriakides van Gezondheid en Voedselveiligheid op de oproep van Arjen Lubach. Hij benaderde haar via twitter om beter te kijken naar de meetmethode voor tabaksrook<sup>8</sup>. Deze toegankelijkheid heeft wel zijn keerzijde, gezien de vele bedreigingen, moddergooien, schending van de privacy, waar veel bestuurders de laatste jaren mee te maken krijgen.

### *Digitale veiligheid*

Gemeenten bezitten veel data over inwoners en zij gebruiken deze voor beleidsontwikkeling. Gemeenten hebben daarmee de verantwoordelijkheid om deze data zorgvuldig te gebruiken. Maar ook om te zorgen voor transparantie bij het gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie<sup>9</sup>. Inwoners moeten erop

<sup>7</sup> <https://toponderzoek.nl/2018/12/03/46-gemeenten-heeft-burgerpanel-een-tussenstand-van-burgerpanels/>

<sup>8</sup> <https://nos.nl/artikel/2357243-eurocommissaris-kyriakides-rea-geert-op-lubach-komt-niet-naar-jinek.html>

<sup>9</sup> Een verkeerd voorbeeld is 'Fiscus zet onwettige fraudesystemen uit' in NRC 9 juli 2020. Zie ook: AI gaat in organisaties grote veranderingen teweegbrengen. Interview met Lauren Waardenburg. In: Managementboek mei 2021

kunnen vertrouwen dat hun gegevens niet in verkeerde handen terecht komen. Er is hier wel sprake van raar soort paradox, want diezelfde inwoners geven makkelijk zijn gegevens af aan één van de grote techbedrijven (Apple, Microsoft, Facebook, Google, Amazon), maar als het gaat om de overheid zijn zij kritisch. De opdracht voor gemeenten is, hoe zij aantoonbaar maken dat de privacy van hun inwoners goed is beschermd<sup>10</sup>.

Een ander aspect van digitale veiligheid gaat over het hacken. De hoeveelheid data neemt enorm toe nu steeds meer apparaten via internet zijn verbonden (Internet of Things). Het op afstand besturen of controleren van installaties zoals bruggen, camera's, lantarenpalen, verkeerlichten, energiecentrales, is tegenwoordig de normaalste zaak van de wereld. Cyberaanvallen, cyberverstoringsen, spionage<sup>11</sup> en met als gevolg daarvan ontwrichting van de lokale samenleving ook. Een onschuldig voorbeeld van slechte digitale veiligheid is de hack van de Erasmusbrug in Rotterdam. Doordat het systeem niet goed was beveiligd kon iedereen inloggen en de kleur van de verlichting aanpassen<sup>12</sup>.

Gemeenten moeten voorkomen dat er kan worden ingebroken in hun digitale systemen. Data veiligheid staat terecht hoog op de politieke agenda<sup>13</sup>.

---

10 <https://vng.nl/artikelen/trendupdate-onderzoek-naar-de-inzet-van-data-en-algoritmen>

11 MIVD-baas waarschuwt: telefoons en tablets van tafel bij vergaderingen. NOS 12 oktober 2020

12 <https://nos.nl/artikel/2356050-door-beveiligingslek-kon-iedereen-de-kleur-van-de-erasmusbrug-aanpassen.html>

13 Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten 2021/2022. Den Haag: VNG realisatie 2020. Dit document geeft een schat aan voorbeelden van digitale veiligheid.



## Valkuilen

Digitalisering van organisaties moet worden gezien als een complex en continu veranderingsproces, waarbij verschillende belangen, visies en partijen een rol spelen. De kunst is om iedereen in een organisatie achter het gekozen transformatieproces te verenigen. Oog voor de valkuilen is uitermate zinvol, omdat die goed in beeld brengen waar digitalisering fout kan gaan. Enkele valkuilen die aandacht vragen zijn<sup>14</sup>:

- Te weinig gericht op fundamentele vernieuwingen van de organisatie.
- Te veel focus op technologie in plaats van het toevoegen van waarde.
- Geen of weinig visie vanuit de top van de organisatie.
- Een overdaad aan digitaliseringsinitiatieven zonder een duidelijke richting.
- Interne weerstand tegen de veranderingen.
- Het ontbreken van duidelijke perspectieven voor medewerkers over hun positie tijdens en na het digitaliseringsproces.
- Geen of onvoldoende zicht op hoe de samenwerking met andere organisaties zal worden.

Wil het veranderingsproces succesvol zijn dan vraagt dat om zeer vaardige projectleiders, het werken met multidisciplinaire innovatieteams, betrokkenen die een sterke innovatiedrang hebben en informele en cyclische wijze van leren<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Menno Lanting. Uit het transformatiemoeras. De 5 faalfactoren bij de digitalisering van organisaties. Business contact 2021

<sup>15</sup> Datagedreven innovatie in gemeenten. De lessen van 18 dataprojecten. Den Haag: A+O fonds Gemeenten, september 2021

## Digitalisering verandert het werk

Door digitalisering verandert het werk bij de gemeente. Bepaalde werkzaamheden verdwijnen, maar er ontstaat ook nieuw werk. Welke ontwikkelingen zijn te zien?

De verwachting is dat routinematig administratief werk verdwijnt doordat de computer deze taken sneller en efficiënter kan uitvoeren. Het A+O fonds Gemeenten publiceerde technologie impact verkenningen (TIV) over veranderingen in verschillende onderdelen bij gemeenten zoals: financiën, publieksdienstverlening, WMO etc<sup>16</sup>. Uit deze verkenningen blijkt dat de impact van digitalisering niet is beperkt tot uitvoerende functies. Ook functies waar het werken met kennis centraal staat, zoals juridische functies, zullen de impact van digitalisering merken<sup>17</sup>.

Voor sommige functies geldt dat de samenstelling van het takenpakket verandert. De vraag is wat de taken van de aangepaste functie worden. Blijven de werkzaamheden voldoende uitdagend en vragen deze van de medewerker om zich te blijven ontwikkelen?

Er ontstaan steeds meer online platforms waar werknemers zich aanbieden voor het uitvoeren van klussen. Het is op dit moment onduidelijk of gemeenten gebruik maken van deze platforms en voor welke werkzaamheden. Deze nieuwe vorm van flexwerk is niet zonder gevolgen voor de positie van werknemers<sup>18</sup>.

16 <https://www.aeno.nl/onderzoek-digitale-transformatie>.

17 #Toekomstbestendig? Digitalisering, technologische ontwikkelingen en de gemeentelijke juridische functie. VNG/HvA maart 2021

18 Martijn Arets. Platformrevolutie. Management Impact 2020

## Schema 1 Invloed van technologie op werk

<p><i>Blijf banen:</i></p> <p>Invloed van technologie is gering. Gaat om werk waarin menselijke vaardigheden centraal staan, creatief werk, kenniswerk.</p>	<p><i>Verdwijn banen:</i></p> <p>Het werk verdwijnt en wordt door technologie overgenomen. Het gaat om routinematig werk, zoals data invoer.</p>
<p><i>Verander banen:</i></p> <p>Inhoud van het werk verandert door technologie. Bepaalde taken worden gedigitaliseerd.</p>	<p><i>Nieuwe banen:</i></p> <p>Ontstaan van nieuwe soorten werkzaamheden. Werk dat ontstaat door nieuwe technologieën. Voorbeelden zijn: data scientist, data engineer, privacy officer, AI specialist, cyber security specialist etc.</p>

En tenslotte ontstaan nieuwe functies zoals data scientists, data engineers, algoritme ontwikkelaars, privacy officers, cyber security experts, digitale ethici, ethische hackers<sup>19</sup>.

Schema 1 laat zien wat de invloed van technologie is op verschillende soorten werk<sup>20</sup>.

De impact van digitalisering op het werk is niet eenduidig te benoemen. Dat hangt af van keuzes die organisaties maken, want de technologie op zichzelf bepaalt niet wat effecten zijn. In veel organisaties is de heersende gedachte dat technologie veel zaken vastlegt en er niets te kiezen valt. De praktijk laat zien dat dit niet klopt. Er is sprake van 'organisational choice', wat erop neerkomt dat bij een gegeven technologie er verschillende keuzes te maken zijn over inrichting van de organisatie en het werk. Dit vraagt om een lange termijn visie op het werk in de gemeente.

## Onderwerpen die op de agenda moeten staan

Digitalisering betekent dat een aantal onderwerpen de komende jaren hoog op de agenda moeten staan om dit transformatie proces voor de organisatie en voor de medewerkers goed en soepel te laten verlopen.

Een gemeente die zich voorbereidt op de digitale toekomst zorgt ervoor dat hij de volgende activiteiten onderneemt<sup>21</sup>.

---

19 Zie ook <https://blog.linkedin.com/2019/december/10/the-jobs-of-tomorrow-linkedin-2020-emerging-jobs-report>

20 Digitale transformatie. Deel 2: Studie naar de wijze waarop gemeenten innoveren met digitale technologie en hoe zij kunnen anticiperen op de gevolgen voor werk. A+O fonds Gemeenten, 2019.

21 Zie ook Digitale transformatie. A+O fonds Gemeenten 2018

- Experimenteer met innovatieve organisatiemodellen in combinatie met digitalisering. Technologie dicteert niet de organisatievorm. Besteed hierbij aandacht aan anders organiseren en de kwaliteit van werk. Bij het laatste gaat het om werk dat zinvol en betekenisvol is, waarbij werknemers zich ontwikkelen en zich uitgedaagd voelen om te blijven leren. Samengevat betekent dit dat technologische innovatie samen hoort te gaan met sociale innovatie<sup>22</sup>.
- Zorg voor digivaardige medewerkers. Maak een inventarisatie van vaardigheden die noodzakelijk zijn met een onderscheid tussen algemene digitale vaardigheden en specifieke functiegebonden vaardigheden. Houdt hierbij zo nodig rekening met leeftijd en anciënniteit van medewerkers en zorg voor maatwerk.
- Voldoende budget voor opleidingen zodat medewerkers nieuwe kennis en (digitale) vaardigheden kunnen ontwikkelen<sup>23</sup>.
- Betrokkenheid van medewerkers bij dit soort veranderingsprocessen is een belangrijke succesfactor<sup>24</sup>. Het komt regelmatig voor dat medewerkers niet of nauwelijks betrokken zijn en hooguit in een laatste fase inspraak hebben. Voor succesvolle implementatie is meedenken, meepraten en meebeslissen nodig, zodat de werknemersbelangen goed en stevig verankerd zijn in digitaliseringsprocessen.
- Leer van andere organisaties die verder zijn met de implementatie van digitalisering. Kijk naar de succesfactoren, maar ook naar wat er niet goed ging om daarmee te

<sup>22</sup> Frank Pot. Eerst organiseren, dan digitaliseren. CAOP, Stad 2019. Sociale en technologische innovatie bij gemeenten. Effectieve en gedragen innovaties door betrokkenheid van medewerkers. A+O fonds Gemeenten, maart 2021

<sup>23</sup> De huidige 1,6% van de loonsom die gemeenten nu besteden volgens de Personeelsmonitor staat ver af van wat nodig is. Zie Personeelsmonitor Gemeenten 2019.

<sup>24</sup> Hanne Shapiro. Digitalisation, jobs, and competences – emerging innovative practices. January 2018

voorkomen dat dezelfde fouten worden gemaakt. Wissel kennis en informatie met elkaar uit.

- De ondernemingsraad is vaak nauwelijks betrokken terwijl de wet op de Ondernemingsraden wel de nodige bevoegdheden geeft. Zorg voor een scholingsprogramma hoe ondernemingsraden betrokken raken bij digitaliseringsprocessen. De OR is pas effectief als hij zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces een rol speelt en niet in de laatste fase, wanneer de belangrijkste zaken zijn vastgelegd.
- Tenslotte de HR functie. HR is de kennisspecialist als het gaat om veranderingsprocessen, kwalificaties van medewerkers en kwaliteit van werk. De opdracht aan HR is om deze rol te pakken en ervoor te zorgen dat hij een plek krijgt in het management.

## **Johan de Jager: De talenten van de mens moeten centraal staan in de organisatie**

Voor Johan de Jager (gemeentesecretaris Hardinxveld Giessendam) begon het denken vanuit de mens en niet vanuit de organisatie al vroeg. Na zijn studie algemene economie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam merkte hij dat het in de praktijk vooral van belang was met mensen in gesprek te gaan over waar ze goed in zijn. Mensen worden veelal gevormd door denken en gedragspatronen, die ze zijn aangeleerd. Daardoor komen ze steeds verder van zichzelf te staan. De mens zou veel meer centraal moeten staan, niet de organisatie.

### **Leiderschap in plaats van management**

Als gemeentesecretaris merkte hij dat er in de loop der jaren dat blauw handelen steeds meer de overhand kreeg. “Sturen vanuit controledrift”. In combinatie met de fusiedrift in veel gemeenten werd de afstand van de leefwereld van de ambtenaren en de systeemwereld van de organisatie steeds groter. “We zitten in een harnas waarin we moeilijk kunnen bewegen”. De samenleving is echter enorm aan het veranderen en de gemeentelijke organisatie zal zich daaraan moeten aanpassen. Zonder hiërarchie, managers en afdelingen. Maar dan niet in de vorm van zelfsturende teams of agile werken. Dat zijn manieren van managers met de rug naar de toekomst. Het gaat er vooral om dat medewerkers op basis van hun kwaliteiten hun werk zelf organiseren en daarin niet gestuurd maar gestimuleerd worden vanuit het ontwikkelen van persoonlijk leiderschap.

### **Werken in wisselende teams**

In de dienstverlening waar deze aanpak gehanteerd wordt, staat de vraag van de inwoners centraal. Er is één aanspreekpunt waar de inwoner terecht kan als men niet tevreden is over de dienstverlening. Wisselende teams werken aan gemeentelijke

opgaven. Dit vraagt om veranderingen bij de medewerkers. Het gaat niet om het maken van beleidsnota's maar om het oplossen van concrete vraagstukken. Als medewerker zul je dan op een andere manier bewust van de omgeving moeten zijn. Je moet durven loslaten wat je hebt aangeleerd en dat vraagt de nodige tijd.

### **Aantrekkelijk werkgeverschap**

In Bodegraven Reeuwijk waar Johan de Jager eerst als gemeentesecretaris werkte, werd de tijd genomen voor dit veranderingstraject. In een periode van drie jaar werd de organisatie gekanteld van traditionele hiërarchische sturing naar het samenwerken vanuit persoonlijk leiderschap. Van een enkele medewerker moest afscheid worden genomen, omdat die zich niet goed voelde bij de nieuwe manier van werken. Tegelijkertijd was deze manier van werken voor andere medewerkers heel motiverend. Het kostte de gemeente bovendien geen enkele moeite om nieuwe medewerkers aan te trekken.

### **Tips voor andere gemeenten**

Veel gemeenten vragen Johan de Jager toelichting te geven over zijn aanpak. Bij veel gemeenten is echter nog koudwatervrees om de hiërarchie en het managen meer los te gaan laten. De gemeenten die er mee aan de slag willen geeft Johan de Jager het volgende advies. "Besef dat deze verandering zich niet beperkt tot medewerkers maar vooral ook een verandering vraagt van de top van de organisatie. Als medewerkers eenmaal in staat zijn gesteld om hun werk zelf te organiseren, is er geen weg meer terug. Het levert de gemeente uiteindelijk alleen voordelen op."



Dit voorbeeld laat zien dat als de inhoud van het werk interessant en uitdagend is, het de gemeente weinig moeite kost om nieuw talent te vinden. En dat is in tijden van krapte op de arbeidsmarkt een goed teken.

## Stellingen

1. Mijn gemeente heeft voor de komende 5 jaren een digitaliseringsagenda opgesteld.
2. Digitalisering is een goede manier om inwoners intensiever te betrekken bij het lokale bestuur.
3. De gemeente zorgt ervoor dat inwoners digivaardig zijn.
4. De gemeenteraad is actief betrokken bij de digitaliseringsprocessen van de gemeente.
5. De gemeente heeft goed zicht op toekomstige werkzaamheden en welke functies daarbij nodig zijn.
6. De gemeente heeft een strategisch HR beleid zodat het transitieproces naar een andere organisatie inrichting, die samenhangt met digitalisering, soepel verloopt.
7. Kwaliteit van werk staat hoog op de digitaliseringsagenda van de gemeente.

## Literatuur

Baldwin, Richard. *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work* <https://www.youtube.com/watch?v=g-A11h4qVIY>

Bullinga, Marcel. *Iedereen aan de robot!* Amsterdam: Volt, 2019

*Datagedreven sturing in gemeenten. Een verkenning van de veranderingen door het werken met big data.* A+O fonds Gemeenten 2017

*Groen herstel moet burger ten goede komen* – NRC 10 juli 2020.

*Klimaatakkoord.* 28 juni 2019

*Ombudsman van Amsterdam Arre Zuurmond: het hele systeem zit vol met wantrouwen* – NRC 29 april 2021.

Peters, Jaap. *Rijnlands organiseren.* Amsterdam: Boom 2021

*Position paper van de gemeente Den Haag voor het rondetafelgesprek van de Tijdelijke commissie Digitale Toekomst.* 2 maart 2020

Pot, Frank. *Vakbond en goed werk.* In: Rosa Kösters, Wim Eshuis. *De vakbond en de werkvloer, op zoek naar nieuwe relaties.* Amsterdam: De Burcht aug 2020

# Duurzaam op één



“Klimaatverandering is dé uitdaging voor onze generatie. Goed klimaatbeleid biedt kansen om een duurzame en sterke economie op te bouwen en nieuwe banen te creëren. We maken Nederland klaar voor de toekomst – klimaatneutraal, fossielvrij en circulair – met een schone energievoorziening en groene industriepolitiek. Nederland is een welvarend land dat in de transitie naar een groene economie tot de kopgroep in Europa wil behoren.” Het coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ (15 december 2021) laat zien dat het aanpakken van de klimaatverandering bovenaan op de politieke agenda moet staan. Eindelijk de erkenning dat de overheid, bedrijven en bewoners aan de slag moeten om het tij te keren.

In dit hoofdstuk staan we stil wat er de komende jaren moet gebeuren om het klimaat te verbeteren.

## **Klimaatverandering aanpakken**

In 2020 werd duidelijk dat een virus zoals corona en de daarop volgende lockdown periodes direct gevolgen had voor onze leefomgeving. Door minder verkeer, minder vliegbewegingen en minder industriële activiteit merkten we dat de lucht blauwer was en dat de vervuiling duidelijk meetbaar afnam. We werden hard met onze neus op de feiten gedrukt. We leven in een land waar ongeremde economische groei bovenaan de agenda staat en waarbij de impact daarvan op onze leefomgeving wordt geaccepteerd als een vaststaand feit.

Met het afsluiten van het klimaatakkoord in juni 2019 is een aanzet gegeven maatregelen te nemen die nodig zijn om onze leefomgeving te verbeteren. In het Klimaatakkoord is bepaald

dat in 2030 de CO<sub>2</sub> emissie moet zijn teruggebracht naar 49% ten opzicht van 1990<sup>1</sup>.

De maatregelen gaan verder dan 2030 en strekken zich uit tot 2050. In dat jaar is het gebruik van fossiele brandstoffen stopgezet want energieopwekking gebeurt duurzaam door middel van zon- en windenergie en (mogelijk) door waterstof. Dat er nog veel moet gebeuren is duidelijk, want Nederland is in Europa niet bepaald een koploper als het gaat het opwekken van duurzame energie<sup>2</sup>.

De klimaatop in Glasgow in 2021 bevestigde dat het aanpakken van het klimaatprobleem urgent is om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen. Er zijn afspraken gemaakt op de top, sommige concreet en andere afspraken vager bijvoorbeeld over wie wat gaat betalen. Tijd zal leren of de afspraken ook daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden<sup>3</sup>.

De opgave die er ligt, beperkt zich uiteraard niet tot Nederland. Langzaam maar zeker komt er een beweging op gang, waarbij het klimaat en onze invloed daarop tot één van de grootste uitdagingen wordt gerekend. De EU heeft de Green Deal afgekondigd met de ambitie om de Europese economie duurzaam te maken. De EU heeft een grootschalig programma om bedrijven te ondersteunen bij de overgang naar een groene economie<sup>4</sup>. De EU staat daarin niet alleen want de VS is met president Biden weer terug op het klimaattoneel, nadat de vorige president het klimaatprobleem volledig heeft ontkend. Ook China

---

1 <https://www.klimaatakkoord.nl/>

2 <https://nos.nl/artikel/2320040-nederland-heeft-minste-duurzame-energie-van-hele-eu-dit-jaar-wel-versnelling.html>

3 <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/15/sterke-en-zwakke-passages-van-het-glasgow-akkoord-a4065492>

4 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl)

realiseert zich dat zij een klimaatprobleem heeft.

Hoe ver zijn we in Nederland? We zien een afwachtende overheid, die kennelijk moeite heeft om met meer dwingende maatregelen te komen voor bedrijven en inwoners. Terwijl er steeds meer organisaties zijn die de noodzaak van een klimaataanpak onderstrepen<sup>5</sup>. Opvallend is dat actieorganisaties zoals Urgenda en Milieudefensie via de rechter de overheid maar ook bedrijven willen dwingen om sneller actie te ondernemen<sup>6</sup>. Daar waar de politiek het laat liggen is er ruimte voor anderen om gemaakte afspraken na te komen. Met het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' lijkt het dat er een kentering op komst is.

De klimaatmaatregelen beperken zich niet tot energie, maar gaan over een groot aantal onderwerpen, zoals mobiliteit, de gebouwde omgeving en het verduurzamen van het landelijk gebied.

## Groene maatregelen

Verschillende adviesorganisaties van de overheid hebben de coronacrisis aangegrepen om te pleiten voor een herstelbeleid met als inzet vergroening van de economie. Hun pleidooi is om de afspraken uit het klimaatakkoord juist nu uit te voeren. De SER noemt zeven maatregelen die helpen bij het economisch herstel<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Klimaatalarm van centrale banken, rechters en adviesorganen is terecht. NRC 22 mei 2021

<sup>6</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/klimaatzaak-urgenda>; <https://nos.nl/artikel/2382398-milieudefensie-wint-rechtszaak-tegen-shell-co2-uitstoot-moet-sneller-dalen>

<sup>7</sup> <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/7-klimaatmaatregelen>

1. Investeren in groene maatregelen, zoals elektrisch vervoer, openbaar vervoer, versnelde maatregelen in gebouwen.
2. Investeren in onderzoek en ontwikkeling, innovatie en een groene infrastructuur. Het verzwaren van het elektriciteitsnet is één van de maatregelen die nodig zijn voor het elektrificeren van de economie.
3. Meer voorwaarden stellen aan bedrijven, die subsidie van de overheid hebben gekregen om de coronacrisis te overleven.
4. Hogere CO<sub>2</sub> beprijzing. Beprijzing is een effectief middel om te zorgen voor emissie reductie.
5. Een groen banenplan, waarbij voldoende banen ontstaan in sectoren die zorgen voor de transitie naar een emissie loze economie.
6. Het nemen van concrete maatregelen die snel en zichtbaar tot resultaat leiden.
7. De noodzaak van een internationale aanpak.

Het kabinet kondigde op Prinsjesdag 2020 een fors aantal groene herstelmaatregelen aan, gericht op het tegengaan van klimaatverandering, het verminderen van de stikstofuitstoot en het terugdringen van het broeikaseffect<sup>8</sup>. Het gaat voor een deel om geplande investeringen die naar voren worden gehaald, maar ook om nieuwe maatregelen. Het aanpakken van de klimaatverandering kreeg ook op Prinsjesdag 2021 de nodige aandacht. Zo wordt een groot pakket aan maatregelen aangekondigd om het doel 49% minder CO<sub>2</sub> uitstoot Nederland in 2030 te halen<sup>9</sup>. Met deze maatregelen sluit de overheid aan bij de Green Deal van de EU, waarbij de EU inmiddels het doel voor

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/belangrijkste-maatregelen-prinsjesdag/klimaat>

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/belangrijkste-maatregelen-prinsjesdag/klimaat>



2030 bepaald heeft op 55% minder uitstoot<sup>10</sup>. Het in december 2020 gesloten coalitieakkoord legt de lat nog iets hoger door de beperking van uitstoot in 2030 op 60% te zetten.

De hamvraag is of we als Nederland op koers liggen om de doelstellingen te halen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is kritisch en stelt dat we beslist niet op schema liggen. Extra maatregelen zijn nodig voor met name de landbouw, het verkeer en de gebouwde omgeving, omdat daar de uitstoot te weinig is gedaald<sup>11</sup>.

Duidelijk is dat de overheid meer eisen moet stellen aan bedrijven voor het nemen van maatregelen. Het beleid van ontzien en gedogen van bedrijven die fors uitstoten kan niet meer wil Nederland de gestelde doelstellingen halen.

## **Beïnvloeden van gedrag**

De consument speelt een belangrijke rol bij het verduurzamen van de economie. Dit gedrag moet veranderen, waarbij het verrekenen van milieu- en natuurschade in de kostprijs van producten, iets dat tot nu niet gebeurt, onvermijdelijk zal zijn<sup>12</sup>. Gedwongen door de coronacrisis zijn we minder gaan reizen, is er minder woon-werk verkeer en is het toerisme fors ingekrompen. Deze veranderingen zijn ingrijpend en iedereen voelt ze. De vraag is in welke mate deze blijvend zijn

---

10 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl) en het programma Fit for 55: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_3541)

11 Zie PBL: terugdringen broeikasgassen gaat niet snel genoeg. NRC 28 oktober 2021. Het PBL plaatst wel een kritische kanttekening bij het doel van 60% reductie in 2030, zie NRC 23 december 2021

12 Planbureau voor de Leefomgeving. Van coronacrisis naar duurzaam herstel. PBL policy brief 28 juni 2020

of niet. Wat nodig is is een dialoog over verminderen van onze mobiliteit, het bevorderen van gezonder voedsel, het herstel van de biodiversiteit, de klimaatadaptatie en het strategisch sturen op toerisme<sup>13</sup>. Het zal niet eenvoudig zijn om ons consumentengedrag te veranderen, maar noodzakelijk is dat wel.

Er ligt hier een belangrijke taak voor de overheid om het draagvlak onder inwoners voor ingrijpende maatregelen te organiseren. De rol van de overheid verandert. In plaats van minder overheid, wat lange tijd het uitgangspunt was, belanden we in een tijdperk met meer overheid. Een overheid die meer stuurt en bepaalt met als doel onze planeet leefbaar te houden, voor ons op dit moment maar ook voor later. Een overheid die keuzes maakt waar bedrijven en inwoners zich aan moeten houden.

## Rol van gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de energietransitie door het nemen van beleidsmaatregelen, maar ook door de inwoners te stimuleren in actie te komen. We sommen een aantal mogelijkheden op. Gemeentelijk beleid kan gericht zijn op.

- Het aanpassen van het wegontwerp, aanpassen van de buitenverlichting en reductie van CO<sub>2</sub> in de Grond-, weg- en waterbouw<sup>14</sup>.
- Het aanleggen van warmtenetten en het aardgasvrij maken van wijken.
- Opdrachten gunnen aan partijen die energieneutraal werken of daar in ieder geval bij de uitvoering van de opdracht

13 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Briefadvies Groen uit de crisis. 10 juli 2020

14 <https://vng.nl/rubrieken/energie-en-klimaat>

aantoonbaar aandacht voor hebben.

- De eigen gebouwen energieneutraal maken door isolerende maatregelen te nemen en te elektrificeren, zonnepanelen te installeren, energiezuinige installaties te gebruiken, die het gebruik van fossiele brandstoffen fors reduceren. Het wagenpark van de gemeente elektrificeren en een volledige OV vergoeding geven aan medewerkers.

De gemeente kan zijn inwoners aanzetten om klimaatmaatregelen te nemen door.

- Subsidieregelingen in het leven te roepen voor het plaatsen van zonnepanelen, het nemen van energiebesparende maatregelen en het vergroenen van tuinen (minder steen).
- Het geven van voorbeelden hoe woningen energieneutraal gemaakt kunnen worden, waardoor bewoners inspiratie krijgen welke maatregelen zij zelf kunnen nemen. Energiecoaches geven deze voorlichting, waarbij zij in staat zijn maatregelen te laten zien die verschillend zijn per type woning en naar het bouwjaar van de woning.
- Inwoners faciliteren hoe zij hun woning gasloos kunnen maken met voorlichting en subsidies. Het ontzorgen van bewoners door hen duidelijke en beperkte keuzes voor te leggen. Zoals a) wat de subsidie bijdrage is van de overheid en dat de aanvraag voor de bewoner wordt verzorgd b) welke installatietechnische aanpassingen vereist zijn (stroomverzwaring, extra stoppen) en c) welke nieuwe apparatuur dient te worden geïnstalleerd.

Het is de opdracht aan gemeenten om het draagvlak voor deze maatregelen te organiseren onder zijn inwoners. Dat is niet eenvoudig, want deze maatregelen kosten veel geld. Naarmate een woning ouder is, is het nemen van maatregelen

duurder en zijn de kosten hoger. Naast de vraag of er genoeg subsidiegeld is, zien we ook dat de regelingen en de eisen, die de overheid stelt, steeds veranderen. Dat maakt het voor eigenaren niet eenvoudig om gebruik te maken van regelingen<sup>15</sup>. Het Nationaal Warmtefonds, waar geld geleend kan worden voor het verduurzamen, past regelmatig de voorwaarden aan<sup>16</sup>. Dat geldt ook voor stimuleringsregelingen die een individuele gemeente neemt om de inwoners te ondersteunen. De gemeente Amsterdam heeft verschillende regelingen in het leven geroepen, zoals het financieren van afsluiten van het gas, aanleggen van elektra, aanschaffen van pannen die geschikt zijn voor elektrisch koken. Het is voor particulieren een hele opgave om te weten te komen welke regelingen voor hen gelden.

---

15 <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/seeh/eigenaar-en-bewoner>

16 <https://www.energiebespaarlening.nl/particulieren/>

## Regionale Energiestrategie

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor de Regionale Energiestrategie (RES)<sup>17</sup>. Er zijn 30 regio's die gezamenlijk de opdracht hebben om in 2030 grootschalig duurzaam energie (zon en wind) op te wekken op het land. Het gaat in totaal om het opwekken van 35 terrawattuur door de regio's. Elke regio maakt een plan hoe zij dit gaan realiseren. Het Planbureau voor de Leefomgeving houdt bij of de regio's het gezamenlijke doel halen en de manier waarop zij dat doen<sup>18</sup>.

---

17 <https://www.regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>

18 <https://www.pbl.nl/publicaties/systematiek-monitor-res>

## **Erik Faber: Geef de burger het voortouw bij de energietransitie**

Toen Erik Faber (wethouder Groen Links in Súdwest Fryslân) in 2018 startte trof hij boze en gefrustreerde bewoners aan. Aan de Friese IJsselmeerkust werden, met instemming van de provincie, grote windmolens geplaatst. Inwoners kwamen in actie, maar werden niet gehoord.

Dat kon niet de bedoeling zijn volgens Faber, want wil je stappen maken met de klimaattransitie, dan heb je de inwoners hard nodig. Mede gezien in het licht van de Regionale Energiestrategie (RES).

### **Vertrouwen terugwinnen**

De vraag was hoe de inwoners weer vertrouwen zouden krijgen in de overheid. Faber kreeg een methodiek voor burgerparticipatie aangereikt door één van de inwoners uit de gemeente. Er werd gestart met een traject, hierbij kreeg de gemeente hulp van TU Delft en het NPBO.

Gestart werd met de gemeenteraad, zij mochten de kaders aangeven. De raad toonde lef door carte blanche te geven. Vervolgens kwamen 50 inwoners bijeen in een hackathon (een bijeenkomst waar deelnemers in korte tijd oplossingen bedenken voor vraagstukken). Zij werkten zes scenario's uit die de input vormden voor een participatieve waarde evaluatie (energieonderzoek). De zes scenario's waren:

1. De gemeente neemt de leiding en ontzorgt.
2. Inwoners doen het zelf.
3. De markt bepaalt.
4. Op een klein aantal plaatsen komt grootschalige energieopwekking.
5. Inzetten op opslag.
6. Energieleverancier van Nederland worden.

Deze participatieve waarde evaluatie (PWE) werd uitgezet onder alle inwoners van Súdwest-Fryslân. Met de resultaten van de PWE werd een burgerforum ingesteld dat een advies aan de raad heeft

voorbereid. Het burgerforum adviseerde om vijf leidende principes te hanteren bij het ontwikkelen van plannen om op terug te kunnen vallen bij lastige besluitvormingsprocessen. De vijf principes waren:

1. Wij willen ons geluk behouden.
2. Versterk de zelfbeschikking van de mienskip.
3. Help ons om het samen te doen, van zelfbeschikking naar samen beschikking.
4. Heb oog voor rechtvaardigheid en een eerlijke verdeling.
5. Wees toekomstgericht.

De raad nam het advies (bijna) unaniem over. Voor Faber is daarmee de waarde van de aanpak en het instellen van een burgerforum bewezen.

### **Positie van de raad**

Het betrekken van inwoners bij het beleid betekent niet dat de gemeenteraad buiten spel staat. 'Zeker niet' vertelt Faber. 'Wij hebben een klankbordgroep uit de raad samengesteld. Niet volgens de partijlijnen, maar op basis van interesses van de raadsleden. Deze klankbordgroep is voortdurend geïnformeerd over de activiteiten van het burgerpanel, het proces en hoe de gesprekken verliepen in het burgerforum. Ik hecht er veel waarde aan dat de raad goed geïnformeerd en betrokken is. Je moet voorkomen dat de raad het idee heeft buitenspel te staan'.

### **Ambtelijke organisatie**

Voor ambtenaren in de gemeente was het actief betrekken van de inwoners wennen. Normaal gesproken ontwikkelen ambtenaren het beleid en leggen dat via het collega voor aan de raad. Faber: 'Het betrekken van inwoners betekent dat ambtenaren op zoek gaan naar hoe inwoners denken over bepaalde vraagstukken en welke oplossingsrichtingen zij zien. Dit vanuit de filosofie dat er veel kennis en deskundigheid aanwezig is bij inwoners en dat het zonde is om daar geen gebruik van te maken. Ik wil wel de

volgende kanttekening maken. Het betrekken van inwoners bij beleid is geen kunstje. Je moet bij elk vraagstuk goed nadenken of het kan, op welke wijze en wat het toevoegt aan het beleid. Deze aanpak kost tijd en geld bij de start van een beleidstraject. In ons geval verdient dat zich terug omdat er geen bezwaarprocedures waren nadat het beleid werd vastgesteld. Dat is winst, want deze bezwaarprocedures kosten in de regel veel tijd en geld, zowel voor inwoners als voor de gemeente. Ik heb bij onze aanpak geleerd dat het veel oplevert en dat het vertrouwen in de gemeente fors is toegenomen.'

### **Serieus luisteren**

De aanpak van Faber komt neer op een lesje in loslaten en vertrouwen in de burger. 'Dit vraagt veel van collegeleden, de gemeentelijke organisatie en de raad. Meer luisteren naar inwoners staat voor mij voorop. Wil de gemeente zijn rol als eerste overheid waarmaken, dan is het onvermijdelijk om inwoners serieus te nemen. Inwoners verwachten dat de gemeente de regie neemt, maar dan wel in samenspraak met hen. Draagvlak is essentieel voor de grote opgaven waarvoor we staan.'

Faber vertelt dat hij veel tijd besteedt aan het praten met inwoners, met actiegroepen en met energie coöperaties. De gemeente heeft wijkcoördinatoren in dienst, die zorgen voor de contacten met de inwoners.

De aanpak vraagt lef en doorzettingsvermogen van alle betrokkenen. De ervaring leert dat het geven van de regie aan inwoners bij grote veranderingen, zoals de energietransitie, de betrokkenheid en het draagvlak fors vergroot.

Maar nu begint het pas. De meerwaarde van het burgerforumadvies blijkt nu er lastige besluiten moeten worden genomen over duurzame energieopwekking. De gemeente weet nu hoe onze inwoners erover denken. Dat is een belangrijk ankerpunt voor de toekomst van energie in Súdwest-Fryslân.



Bij de RES is de opdracht om inwoners een stem te geven bij het maken van de plannen. Want veel inwoners zitten niet te wachten op een mega windmolenpark of een zonneweide in hun achtertuin. Het is nu toe maar zeer gedeeltelijk gelukt om inwoners en gemeenteraden te betrekken bij het maken van de energieplannen, stelt het Plan Bureau voor de Leefomgeving vast. Er wordt informatie gegeven, maar doordat er nog geen concrete keuzes voorliggen blijft het voor velen abstract. Dat kan anders worden op het moment er duidelijk keuzes gemaakt worden over locaties<sup>19</sup>. De Vereniging Eigen Huis (VEH) pleit ervoor om bewoners in zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de plannen. VEH vindt dat het accent nog te veel ligt op cijfers en doelstellingen, maar dat het in de RES ook moet gaan over de vraag hoe het draagvlak kan worden georganiseerd<sup>20</sup>.

---

19 Regionale Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse. Den Haag: PBL oktober 2020

20 <https://www.eigenhuis.nl/energie/klimaatplannen/wat-is-een-res?>

Meta, het moederbedrijf van Facebook, gaat een datacentrum neerzetten in Zeewolde. De gemeenteraad heeft ingestemd met de komst van dit datacentrum, terwijl er vanuit de inwoners veel verzet is. De vraag die zich aandient is of het besluit voor een dergelijk datacentrum het gemeentelijk niveau niet overstijgt gezien de impact die dit heeft op de omgeving. Er gaan geluiden op om te komen tot een landelijke datacentrumstrategie <sup>21</sup>.

---

21 <https://nos.nl/artikel/2409774-gemeenteraad-zeewolde-maakt-de-weg-vrij-voor-komst-datacenter-facebook>

## Stellingen

1. De gemeente heeft een plan gemaakt om op wijkniveau in overleg bewoners en gebouweigenaren te zoeken naar de beste oplossingen om minder warmte en stroom af te nemen.
2. De gemeente is druk bezig met het aardgasvrij maken van wijken.
3. Klimaat en het verminderen van energiegebruik zijn cruciale aandachtspunten bij het verlenen van vergunningen.
4. De gemeente daagt bewoners uit om met plannen te komen voor de energietransitie.
5. De gemeente zoekt samen met bewoners naar een manier om Nimby gedrag te voorkomen.

## **Bronnen**

[www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving](http://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving)

[www.expertisecentrumwarmte.nl](http://www.expertisecentrumwarmte.nl)

[www.aardgasvrijewijken.nl](http://www.aardgasvrijewijken.nl)

[www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl)

[www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

# Corona: de grote katalysator



Corona zet de wereld inmiddels al ruim anderhalf jaar op z'n kop. De blijvende gevolgen zijn nog nauwelijks te bevatten, maar dat ze fors zullen zijn dat is wel duidelijk. Immers hoe langer veranderingen en aanpassingen duren, hoe blijvender ze zijn. Het nieuwe gewoon is het leven in de crisis. Het oude gewoon van voor corona is voorbij. De crisis heeft nieuwe inzichten en gewoonten gegeven die gevolgen zullen hebben voor het leven de komende tijd. Op alle niveaus: mondiaal, nationaal, in organisaties en individueel. Het leven krijgt voorgoed een ander gezicht! In dit hoofdstuk beschrijven we deze gevolgen en tevens de gevolgen voor de trends die we beschrijven in dit boek.

## **Gaan we lessen trekken?**

In hoeverre zijn we in staat en bereid lessen te trekken uit de coronacrisis? Als we kijken naar die bereidheid na de economische crisis van 2008 dan stemt dit niet optimistisch. Het systeem is niet wezenlijk aangepast. Het graaikapitalisme is niet beteugeld en de excessen van de globalisering zijn niet serieus aangepakt. Problemen die er toen al waren zijn daarentegen wel steeds zichtbaarder geworden, waardoor het besef dat het anders moet is gegroeid. Dat geldt voor mondiale uitdagingen, maar ook voor nationale kwesties. We zien nu bijvoorbeeld dat we voor het welzijn cruciale sectoren, zoals zorg en onderwijs, in de kou hebben laten staan. In organisaties zien we dat op afstand werken een enorme boost heeft gekregen, terwijl de technologie al jaren beschikbaar was. We zitten nu thuis achter een beeldscherm en zijn er aan gewend alsof we nooit anders hebben gedaan. Misschien niet ideaal voor vijf dagen in de week, maar wel als nieuwe gewoonte naast werken op kantoor. Ook

privé maken we andere keuzes: meer aandacht voor gezondheid en onthaasten is wat we ons voornemen. Veel kansen dus om het anders en beter te gaan doen, maar pakken we door?

## **Mondiale vraagstukken in een nieuw daglicht**

Hoe gaat het verder in de wereld die geconfronteerd werd met corona? De druk om grote vraagstukken op te lossen groeit. In de economie zien we een kwetsbaarheid in de bevoorrading als gevolg van vergaande specialisatie in productieketens. Zo worden goederen en voedsel over de hele wereld versleept. Het systeem is gericht op optimale efficiëntie, waarbij milieuschade geen factor is in de prijs en dus wordt meegegeven aan de generaties na ons om op te lossen. Er hoeft maar iets in de keten mis te gaan of de bevoorrading loopt spaak. Zeker ook omdat er weinig buffers zijn aangelegd om een crisis op te vangen. Buffers en voorraden kosten immers geld en bij kleine marges als gevolg van helse concurrentie krijgt dat geen prioriteit. De gevolgen zijn schrijnend helder geworden. Langer dan een paar maanden kunnen ook grote bedrijven niet zonder ondersteuning. Dat legt een angstwekkende kwetsbaarheid bloot. Het ligt voor de hand dat er naast deze manier van produceren alternatieve en meer lokale vormen van productie zullen ontstaan. Ook is er een noodzaak om voorraden aan te leggen van essentiële producten. Zo wordt het milieu minder belast en de kwetsbaarheid beperkt.

## **Herwaardering van nationale prioriteiten**

Er vindt een herwaardering plaats van sectoren en beroepen die gericht zijn op welzijn in plaats van op welvaart. De afgelopen

jaren liep het Malieveld vol met beroepsgroepen die ons nu voor een groot deel door de crisis helpen. Te denken valt aan hulpverleners, zorgpersoneel, onderwijzers, politieagenten en boeren. Het begrip voor de positie van deze groepen is gegroeid. De uitdaging voor de komende jaren is hun achterstanden goed te maken.

Als deze crisis één ding duidelijk heeft gemaakt is het wel dat we gezondheid veel belangrijker vinden dan economie. De economie werd waar nodig stil gezet om het virus een halt toe te roepen.

Beperkende maatregelen accepteerden we zonder veel protest, zeker in de beginperiode. Ons geduld raakt op! Maatregelen die diep ingrepen in de persoonlijke vrijheden, zoals bewegingsbeperkingen en contactonderzoeken die je zakelijke en privé contacten inzichtelijk maakten, accepteerden we zonder veel morren. Dit zouden we in een normale situatie nooit goed hebben gevonden. Inmiddels zien we wel een toename in meer principiële discussies over wel of niet vaccineren en het beperken van mogelijkheden van wie zich niet laat vaccineren.

We zijn socialer geworden naar elkaar. Onverwachte initiatieven om elkaar te helpen kenmerken ons gedrag in veel opzichten. Het zou mooi zijn als we daar iets van vasthouden en hierdoor ook de lokale gemeenschap versterken in solidariteit. Dat is ook belangrijk als we bedenken dat het virus groepen burgers niet in dezelfde mate getroffen heeft. Ouderen zijn veel harder getroffen dan jongeren, armen meer dan rijken en mensen met een vaste baan minder dan mensen met een uitzendbaan of zzp'ers. Het is te hopen dat we ook hier de solidariteit waar we zo trots op waren vast kunnen houden! Jammer is dat naarmate de crisis voortduurt de sfeer en de acceptatie verslechteren. We zijn het

zat en hebben kortere lontjes.

Het Rijk geeft miljarden uit om de samenleving zoveel mogelijk draaiende te houden. Gelukkig is de financiële situatie in Nederland zodanig dat dit kan. Deze miljarden moeten al dan niet gedeeltelijk ook weer terugkomen. Mogelijk niet in het tempo waarin dit na eerdere economische crises het geval was, maar toch! Het is de vraag in hoeverre de rijksoverheid gemeenten zal aanslaan voor de extra uitgaven. De economische situatie zal de komende jaren de gevolgen van de crisis ondervinden. Dit zal druk geven op de belastinginkomsten. Ook zal het leiden tot bezuinigingen, mogelijk in combinatie met beleidswijzigingen naar aanleiding van de lessen die we leren uit deze tijd. Dat is in ieder geval te hopen. Bezuinigingsdruk neemt toe terwijl de vraag om de samenleving te ondersteunen op haar kwetsbaarste plekken toeneemt. De economische klappen zijn niet gelijkelijk verdeeld over de samenleving. Zo is de horeca hard geraakt, evenals het openbaar vervoer en de cultuursector. Tegelijk zien we de online verkopen toenemen. Pijnlijke keuzes zullen worden gemaakt. Meer spanningen in de samenleving zijn te verwachten.



## **Amsterdam likt haar wonden en de crisis is nog niet voorbij**

Anderhalf jaar coronacrisis bracht Amsterdam harde financiële klappen toe. In de nieuwe begroting zullen dan ook nieuwe keuzes gemaakt moeten worden. Wat blijft er over van de grote ambities van vóór corona?

In anderhalf jaar coronacrisis vielen er harde financiële klappen. Wat cijfers: vorig jaar kwam er 140 miljoen euro minder binnen aan toeristenbelasting, daalden de parkeerinkomsten met zo'n 50 miljoen en kreeg de gemeente 30 miljoen minder winstuitkering van bedrijven waarin ze een belang hebben, zoals bijvoorbeeld de RAI.

Eind september presenteerde wethouder Everhardt zijn nieuwe begroting. Daarin zijn nieuwe keuzes gemaakt om zoveel mogelijk ambities van het college waar te maken. Maar het geld moet op creatieve manieren bij elkaar worden gebracht en er is nog veel onzeker. „De betaalbaarheid van de groeiambities staat onder druk”, schreef Everhardt in mei in de Voorjaarsnota.

En dat terwijl de ambities groot en vaak al ingezet zijn. Er worden nieuwe wijken gebouwd in bijvoorbeeld Noord en het Westelijk Havengebied. Dat is duur, omdat er allemaal nieuwe structurele kosten omheen hangen: denk aan maatschappelijke voorzieningen als scholen, sportvelden, ouder-kindcentra en culturele voorzieningen.

Daarnaast wil de gemeente flinke stappen zetten wat betreft de energietransitie, het van het gas afhalen van hele wijken, en het autoluw krijgen van de binnenstad. En dan is er nog grootschalig achterstallig onderhoud van kades en bruggen, zijn er grote zorgen om tekorten in de jeugdzorg en moeten er masterplannen ontwikkeld worden voor Noord, Nieuw-West en Zuidoost.

NRC, 9 september 2021

## Anders werken in organisaties

Binnen organisaties blijkt sturen op vertrouwen ineens wel te kunnen. Thuiswerken kan nu wel. Managers en afdelingshoofden wilden dit nooit op grote schaal doorvoeren uit angst dat er niet gewerkt zou worden. Nu zien we dat het wel kan. Dat geeft interessante mogelijkheden voor de inrichting van de organisatie. Het accent kan verschuiven van controle naar coördinatie. Daar zijn niet altijd managers voor nodig, veeleer inhoudelijke medewerkers met overzicht. Nieuwe organisatiemodellen gebaseerd op vertrouwen worden mogelijk! Gekoppeld daaraan zien we dat digitaal werken en vergaderen een enorme vlucht heeft genomen. Dat heeft grote gevolgen nu we daadwerkelijk tijd- en plaats onafhankelijk kunnen werken. We kunnen met minder kantoorruimte toe omdat we minder werkplekken nodig hebben. Dit alles blijvend zo ver doorvoeren als nu door de coronacrisis nodig was ligt niet voor de hand. Mensen hebben behoefte aan contact en collegiaal overleg. Ook heeft betrokkenheid bij een organisatie veel te maken met wie er werken. Naar verwachting zal een nieuw evenwicht ontstaan in deels thuiswerken en deels op kantoor.

## Impact op het dagelijks leven

Corona grijpt diep in in ons dagelijks leven. Gedurende anderhalf jaar leven we nu in angst voor het virus. Velen zijn dierbaren verloren of hebben zelf corona gekregen. De gevolgen zijn weliswaar voor iedereen anders, maar we hebben er allemaal mee te maken gehad. We waren veel meer thuis en moesten onze vaste routines loslaten. Ook stonden we minder in de file en ervaarden we de voordelen van een minder gejaagd leven.

We ontdekten al wandelend de eigen omgeving en genoten ervan. Als je op jezelf terug geworpen wordt en geconfronteerd wordt met serieuze bedreigingen van gezondheid dan ga je ook je eigen keuzes en omstandigheden tegen het licht houden. Is bezit echt zo belangrijk, wil ik deze baan nog wel en moet ik ieder jaar die verre reizen maken? En ook: kan het wat minder gejaagd en wil ik niet meer aandacht besteden aan mijn gezin en mijn gezondheid? Allemaal vragen die tot een andere invulling van het leven kunnen leiden.

## **Invloed van corona op trends**

### ***Management***

Hybride werken lijkt de toekomst. Deels thuis en deels op het werk met wellicht werkcentra waar werknemers vanuit allerlei organisaties en zzp'ers bij elkaar komen om hun eigen werk te doen met behulp van goede kwaliteit wifi en andere voorzieningen. Dit vraagt een andere manier van leidinggeven en van verbinding in organisaties. Naarmate management meer op afstand komt krijgen professionals meer ruimte voor maatwerk. Vaker zal ook gewerkt worden met zelfsturende teams in plaats van de hiërarchische werkwijze die in veel gemeenten dominant is. Denken vanuit de inwoner zal verder doorzetten naarmate de zorg dichterbij de inwoner komt. In die zin zien wij meer ruimte voor lokale invulling van beleid ontstaan, waarbij met name in de uitvoeringskwaliteit verbeteringen mogelijk zijn.

### ***Politiek klimaat***

Omdat corona iedereen raakte liet het ook niemand onberoerd en vonden we er allemaal wat van. Aanvankelijk liep iedereen in de pas en was er volop waardering en steun voor wie in de zorg

aan het werk was, maar naarmate het langer duurde ontstonden er verschillende visies op de noodzakelijke beheersmaatregelen. Harde protesten en rellen deden ons schrikken. Met als dieptepunt het belagen van een ziekenhuis. Hoe diep konden we zinken! Politiek was er wel discussie, maar toch ook ruime steun voor de hoofdkoers van het beleid. Weinigen in Den Haag wilden het radicaal anders. Complottheorieën en nepnieuws groeiden, maar werden geen bepalend factor.

### *Liberalisme*

Andere zaken dan geld verdienen lijken steeds meer de overhand te krijgen. De politiek dominante lijn van denken schuift op naar links. Corona heeft dat zeker bevorderd. Tegelijk ontstaat hier nu wel de uitdaging om de samenleving verder te betrekken bij keuzes die gemaakt moeten worden. Nu de dominante liberale visie aan kracht verliest ontstaat er een vacuüm waarin andere benaderingen van de samenleving ruimte zullen krijgen. Een zoekproces naar nieuwe doelen en manieren van werken. Met een hoogopgeleide en kritische bevolking is dit een proces waarin de gemeente niet boven de partijen staat maar één van de partijen is.

### *Decentralisaties*

Contacten met inwoners vanuit gemeenten zullen langs meerdere wegen gaan, zeker om kwetsbare inwoners die minder taalvaardig zijn en niet goed kunnen omgaan met digitale apparatuur te kunnen bereiken. Met de zorgtaken die naar gemeenten zijn overgeheveld zijn ook de verantwoordelijkheden voor het bereiken van kwetsbare inwoners toegenomen. Een belangrijke opdracht is om oplossingen te vinden voor de behoefte aan direct contact naast digitaal contact. Immers niet iedereen is te bereiken langs de digitale weg.

## **Digitalisering**

Thuis werken is nu de norm geworden. Dat dit minder zal worden als het niet meer hoeft is te verwachten, maar terug naar fulltime op kantoor is niet de toekomst. De trend was al ingezet naar meer digitaal werken, maar zal nu definitief doorzetten. Dat gaat veel betekenen voor kantoorruimten, woonvoorkeuren en reizen. Organisaties worden nog afhankelijker van digitalisering. Het gevolg daarvan is dat beleid op het gebied van digitalisering en informatievoorziening nog nadrukkelijker een strategische factor wordt. Tevens neemt de kwetsbaarheid verder toe wat maakt dat ook de inzet op beveiliging toe zal nemen.

## **Duurzaamheid**

Er lijkt een besef te ontstaan dat het niet door kan met opmaken van de grondstoffen die de aarde voortbrengt. Of het nu gaat om fossiele brandstoffen of om ontbossingen. Velen zien de coronacrisis als een wake up call. We zien dat minder reisbewegingen mogelijk zijn en dat de stikstofuitstoot fors omlaag kan door anders te werken. Duurzaamheid komt hoger op de agenda.

## **De rol van de overheid**

De rol van de overheid is veranderd. De regisseursrol is nadrukkelijk opgepakt in nauwe samenwerking met inhoudelijke deskundigen. De overheid vertrouwt primair op de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners. Daarom is er ook aanvankelijk geen totale lockdown ingevoerd in Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Frankrijk, Spanje en België. Dit onderstreept dat er sprake is van een volwassen relatie tussen burgers en overheid. In afgeleide zin doet dit ook iets met de

relatie tussen de gemeente en haar inwoners. Naarmate corona aanhield werden de maatregelen strenger en directiever. Dat leidde ook tot veel protest en obstructie. We zien een verharding in de samenleving en zelfs een tweedeling ontstaan tussen enerzijds gevaccineerde en anderzijds niet-gevaccineerde inwoners. De vraag is hoeveel druk of dwang kan worden uitgeoefend op mensen die zich niet willen of kunnen vaccineren. Naast de vraag over wel of niet vaccineren ontstaat ook nadrukkelijker dan voorheen de vraag of een gezonde leefstijl kan worden opgelegd. Dit in het licht van veel zelf veroorzaakt onderliggend lijden, bijvoorbeeld als gevolg van overgewicht of roken.

Gemeenten moesten de maatregelen vertalen naar de lokale situatie en deze ook handhaven. Vaak een ondankbare taak omdat onze samenleving er toch een is die stuurt op vertrouwen en bereidheid om overheidsmaatregelen op te volgen. Deze bereidheid neemt af evenals het vertrouwen in de politiek. Niet alleen op landelijk niveau, maar ook lokaal.

## **Hoe verder als corona blijft?**

Geleidelijk begint het besef door te dringen dat corona wel eens langere tijd bij ons zou kunnen blijven. Steeds nieuwe varianten van het coronavirus steken de kop op en leggen tegen alle voorspellingen in het openbare leven aan banden. Tot nu toe werd in het beleid uitgegaan van een tijdelijke crisis die over zou gaan. De genomen maatregelen zijn veelal voor de korte termijn en afgestemd op het aantal dagelijks gerapporteerde besmettingen en ziekenhuisopnamen. De vraag die zich opdringt is hoe de samenleving er uit gaat zien als corona nog een aantal jaren ons dagelijks leven bepaalt. Wat doet het met een

mens als er geen perspectief is dat corona binnen afzienbare tijd verdwijnt? Hoe organiseren we menselijk contact in de anderhalve meter samenleving? Wat doet het met opgroeiende kinderen en jong volwassenen als zij in de groei van hun leven zo beperkt worden? Hoe gaat het verder met sectoren die het moeilijk hebben als horeca, cultuur, sport, toerisme, detailhandel en evenementen? Moet de zorg anders worden ingericht? Gaan we blijvend thuis werken en wat doet dat met organisaties? Vragen te over die beantwoording nodig hebben op nationaal niveau.

Opvallend is dat het nieuwe kabinet deze vragen niet adresseert. De VNG geeft als reactie op het akkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie dat zij zowel ideeën over een samenhangende bestrijding op korte en middellange termijn als over hoe we als samenleving kunnen leven met het virus mist<sup>1</sup>. Intussen zien we dat adviesorganisaties wel starten om te verkennen hoe de toekomst er uit zou kunnen zien en tevens de Rijksoverheid adviseren hier serieus werk van te maken. Zo stellen de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een gezamenlijk rapport dat het noodzakelijk is te komen tot antwoorden op twee vragen. Allereerst dienen overheid en samenleving zich voor te bereiden op verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de pandemie. Zij onderscheiden een vijftal oplopend in ernst van volledige uitbanning van het virus tot het wordt case scenario waarbij het virus jaarlijks meer slachtoffers eist en wereldwijd blijft circuleren. Als tweede aanbeveling stellen deze adviesorganen dat de overheid zich in haar beleidsaanpak niet alleen moet richten op de pandemiebestrijding en het herstel, maar ook op de samenhang daarvan met andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

---

1 VNG, Regeerakkoord, p. 12

Zij noemen in dit verband onder andere gezondheidsverschillen, toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs, digitalisering, internationale verwevenheden en afhankelijkheid, duurzaamheid en bestuur en recht. Het laatste betreft met name de afweging tussen bescherming van de volksgezondheid enerzijds en het bewaken van individuele vrijheden en democratische procedures anderzijds<sup>2</sup>.

Op lokaal niveau ligt er ook zeker een opdracht om te verkennen wat het zou betekenen als corona langere tijd onder ons blijft. Zo is het goede mogelijk om lokaal te werken aan sociale cohesie, preventief beleid als het gaat om gezondheid. Een lokale vertaling van de landelijke sport- en preventieakkoorden geven hiertoe prima aanknopingspunten. Ook een verkenning van behoud en aanpassing van culturele voorzieningen en de toekomst van de middenstand zijn mogelijkheden voor een lokale discussie en vertaling naar gemeentelijk beleid.

---

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Navigeren en anticiperen in onzekere tijden, p. 7-9



## Stellingen

1. Geef prioriteit aan beleid gericht op versterking van de sociale structuur van de gemeente. Geef verbondenheid een vervolg door dit samen met inwoners te doen.
2. Benut kansen die ontstaan als gevolg van corona en de gemeente aantrekkelijker maken. Compenseer niet wat toch al ten dode opgeschreven is. Investeer in de toekomst!
3. Ontwikkel een visie op een langere periode waarin corona blijvend de lokale samenleving beïnvloedt.

## Literatuur

Bakas, Adjied, Donkerblank; *Visie op het post-coronatijdperk*, Amsterdam: Uitgeverij Blauwburgwal, 2020

Es, Ron van (redactie), *Anders verder; 24 schrijvers over een wereld na corona*, Oud-Beijerland: Studio Kers, 2020

Kramer, Jitske, *Werk heeft het gebouw verlaten: Anders samenwerken na de corona cultuurshock*. Amsterdam: Boom Uitgevers & Jitske Kramer, 2020

Krastev, Ivan, *Morgen komt geen dag te laat; Hoe de pandemie Europa verandert*. Amsterdam/Antwerpen; Uitgeverij Atlas Contact, 2020

Mak, Geert, *Epiloog bij Grote verwachtingen*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact, 2e druk, 2020

VNG, *Regeerakkoord*, Den Haag: VNG, 20 december 2020

VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; Coalitieakkoord 2021-2025*, 15 december 2022

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*, Den Haag: WRR/KNAW, september 2021

# **Vaste koers in turbulente tijden**



Als we de voorgaande hoofdstukken vertalen naar een rode draad dan komt naar boven dat vooral de relativering van dominante waarden die voortkwamen uit het liberale gedachtengoed en de Angelsaksische benadering een proces van heroriëntatie veroorzaken. Dit geldt op alle bestuurlijke niveaus en zeker ook voor gemeenten. De pandemie heeft veel van de reeds bestaande zwaktes in ons bestuurlijk en organisatorisch bestel en in beleidsmatige keuzes pijnlijk zichtbaar gemaakt en zo de discussie op scherp gezet. Zachtere waarden en inrichting meer volgens het Rijnland model zullen de toekomst vorm en richting geven.

Hieronder beschrijven we allereerst de invloed van corona. Vervolgens geven we de trends weer die sterk onder invloed staan van het ter discussie komen van het liberalisme en het Angelsaksisch model. Het gaat dan om politieke spanningen, duurzaamheid organisatieontwikkeling. Tenslotte zien we dat er een aantal primair autonome trends zijn als centralisatie versus decentralisatie, digitalisering en de vergrijzing.

## **Corona zet de samenleving op scherp**

Corona heeft onze wereld op z'n kop gezet. Er is haast geen terrein in de samenleving waar het geen invloed op heeft of in de toekomst zal hebben. Of het nu gaat om het opnieuw ontdekken van de waarde van zorg voor elkaar na een lange periode waarin individualisme hoogtij vierde of om de toenemende afhankelijkheid van digitale middelen. Veel ontwikkelingen die al lange tijd zichtbaar waren krijgen door Corona een impuls of maken pijnlijk duidelijk dat al veel eerder een steviger beleid ingezet had moeten worden. Zo zien we de middenstand op

veel plekken verliezen van digitaal winkelen. Ook zien we dat thuiswerken al veel eerder ingevoerd had kunnen worden, waardoor een meer duurzame samenleving ingericht had kunnen worden.

De gevolgen van corona dwingen gemeenten tot scherpere keuzes omdat de middelen wellicht beperkter zullen worden om de corona uitgaven al dan niet gedeeltelijk terug te krijgen. Dat zet de lokale politieke verhoudingen onder druk omdat er minder kan. Tegelijk met meer saamhorigheid hebben we de afgelopen anderhalf jaar een verharding in de verhoudingen gezien. Het lokale politieke spel ondervindt daarvan de gevolgen.

Corona heeft ons geleerd dat we veel meer digitaal kunnen werken. Gedwongen door de omstandigheden hebben gemeenten een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Thuiswerken en digitaal vergaderen blijken prima te kunnen. De discussie over de interne organisatie is daardoor veranderd. Controle krijgt minder prioriteit. Veel medewerkers werken eerder harder dan dat ze er de kantjes vanaf lopen. Management zal meer gaan om verbinding binnen teams en de organisatie als geheel en over coaching van medewerkers die op zoek zijn naar de balans tussen werk en privé nu hulpstructuren weg zijn gevallen die behulpzaam waren in het onderscheid tussen de verschillende leefwerelden. De vraag is wel of daarvoor zoveel management nodig is of dat andere vormen van coördinatie die plaats innemen. Het zwaartepunt binnen de gemeente zal verschuiven naar de directe samenwerkingsrelatie tussen bestuur en beleidsmedewerkers zonder tussenkomst van managers.

Duurzaamheid komt in een ander daglicht te staan. Minder verkeer, minder vliegbewegingen en minder industriële

activiteiten maken dat de lucht gezonder wordt en de vervuiling afneemt. Wonen en werken komen steeds losser van elkaar te staan als je veel minder op kantoor hoeft te zijn. Wat gaat dat doen met de dichtslibbende Randstad? Staat het platteland voor een revival?

## **Dominante waarden in het nauw**

Ter discussie stellen van de dominante waarden heeft effect op vrijwel alle trends. Als deze lijn doorzet dan zien we de komende decennia een forse verandering in de samenleving ontstaan. Het is niet te veel gezegd dat er sprake is van een transformatie van de samenleving. Dit proces van transformatie is al enige tijd aan de gang en manifesteert zich steeds nadrukkelijker. Corona heeft dit versneld. Er is sprake van een herwaardering van maatschappelijke taken als zorg, onderwijs, bestrijding van armoede. De verbinding zoeken met elkaar is belangrijker geworden dan individualisme en materieel voordeel. De gemeente is er voor alle inwoners!

Ook het denken over de rol van de overheid is gaan schuiven. We dachten dat een zo klein mogelijke overheid de beste overheid is. We richten sinds Corona echter wel onze blik naar de overheid om de pandemie te bestrijden en ons voor te gaan in wat nodig en urgent is. Ook in veel andere landen zien we dat de overheid dominantier wordt. Als we kijken naar de internationale uitdagingen op het gebied van klimaat, snelle opkomst van China, afhankelijkheden als gevolg van globalisering en vluchtelingenproblematiek vanuit landen die grenzen aan Europa dan ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat de rol van de overheid zowel landelijk als op Europees niveau kleiner wordt.

Het ter discussie stellen van de zuiver economische benadering van de samenleving komt ook in veel populistische uitingen naar voren. Er is meer dan economie, rationaliteit en efficiëntie.

De klassieke economische theorie houdt geen rekening met de eindigheid van de beschikbaarheid van grondstoffen. Daar lopen we nu keihard tegenaan en actie is nodig. Het probleem is mondiaal en zal op internationaal niveau verder moeten worden opgepakt. Lokaal vindt de vertaling en concretisering van dit beleid plaats.

Decentralisatieprocessen in het sociaal domein zorgen ervoor dat de gemeente meer mogelijkheden krijgt om achter de voordeur een rol te vervullen. Dat een minimale taakopvatting van de overheid minder vanzelfsprekend is geworden helpt om te accepteren dat de invloed van de overheid op het persoonlijk leven van inwoners toe kan nemen. Wel is het goed dat gemeenten ook met inwoners in gesprek gaan over hoe de vrije beleidsruimte binnen wet- en regelgeving wordt ingevuld. Zo kunnen bijvoorbeeld de voordelen van uitvoering op lokaal niveau worden uitgebuit door meer in te zetten op preventie en laagdrempelige toegang. Ook kunnen ondersteunende beleidsvelden als sport- en gezondheidsbeleid worden ingezet ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid.

Management werd onder de Angelsaksische filosofie gezien als iets wat zoveel mogelijk lijkt op de manier waarop het bedrijfsleven is georganiseerd. De aandacht voor efficiëntie, de inwoner zien als klant in plaats van als burger, controle en rationalisatie waren dominant. Minder sterke invloed van het primair in termen van efficiëntie en kostenreductie denken geeft ruimere aandacht aan maatwerk, participatie

en zelfwerkzaamheid van inwoners. Binnen de ambtelijke organisatie zal streven naar een evenwichtige verdeling van het personeelsbestand, oftewel een afspiegeling van de samenleving terrein winnen. Voorbeeldgedrag is daarbij belangrijk.

De nadruk op efficiënt werken maakt dat gezocht wordt naar de beste man of vrouw voor de functie. Deze benadering vanuit de specifieke functie die vacant is heeft tot gevolg dat een bredere afweging over hoe de samenstelling van het volledige ambtelijk apparaat niet wordt gemaakt. Verbreding in uitgangspunten voor personeelsbeleid bevordert dat ook andere argumenten als voorbeeldgedrag, inclusiviteit, afspiegeling van de samenleving en maatschappelijke betrokkenheid een rol krijgen in het wervings- en selectiebeleid. Hoe meer divers een organisatie is samengesteld, hoe meer diversiteit is er ook in opvattingen en invalshoeken. Voor een gemeente die midden in de samenleving werkt een breder afwegingskader kwaliteit verhogend.

Door gebruik te maken van digitale middelen kunnen inwoners gemakkelijker betrokken worden bij beleidsontwikkelingen. Op die manier kan de gemeente participatie meer invulling geven en daarmee inspelen op de vraag naar participatie. Zo kunnen inwoners via de social media heel snel laten weten wat ze van iets vinden. In die zin hebben social media een signaalfunctie. Het is van belang de niet digitaal vaardigen niet uit het oog te verliezen.

## **Autonome ontwikkelingen**

Veel trends werken op elkaar in. Zo zal de nadruk in ontwikkelingsrichtingen binnen een trend beïnvloed worden



door waar de maatschappelijke vraag komt te liggen. Dat geldt ook voor digitaliseren waar de ondersteuning voor thuiswerken nog verder zal worden ontwikkeld. Toch is digitalisering al lange tijd vol innovatie. Veel van wat nu nieuw lijkt lag al jaren op de plank. Organisaties durfden het thuiswerken niet aan, vaak uit angst de controle over de medewerkers te verliezen. Digitalisering helpt bij het standaardiseren van werkprocessen en is bovenal ondersteunend aan een zakelijke eenduidige manier van werken. Het past daarmee heel goed bij management gericht op standaardisering en controle. Dat blijft altijd nodig in de gemeentelijke organisatie. Het is daarentegen minder behulpzaam bij maatwerk en een persoonsgerichte aanpak. Een aanpak die meer past in de huidige tijd waarbij de gemeente vaker betrokken is bij zaken die ingrijpen in het persoonlijk leven van mensen. Inclusief denken leidt tot extra inzet op het ondersteunen van inwoners die niet meekunnen in de digitale ontwikkelingen. Extra aandacht daarvoor is dan ook noodzakelijk. Dat geldt ook voor de interne organisatie. Oudere medewerkers hebben in vergelijking met jongeren vaak wat meer moeite met de digitale ontwikkelingen. Echter de ervaringen ten tijde van Corona illustreren dat onder druk alles vloeiend wordt en de hobbels worden overwonnen.

Decentralisaties en centralisaties wisselen elkaar nog wel eens af. Echter al geruime tijd ligt de nadruk op decentraliseren. Hoogtepunt vormen de decentralisaties in het sociaal domein. Lokaal kan meer bepaald worden als gevolg van de decentralisaties. Hoe meer de gemeente eerste overheid wordt, hoe meer de gemeentepolitiek een belangrijke politieke arena wordt. Inwoners kunnen zo directer meedoen in zaken die voor hen belangrijk zijn.

Van het management vragen demografische ontwikkelingen een alerte houding om te komen tot een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand en te kijken welke competenties voor sommige categorieën medewerkers nodig zijn. Te denken valt dan aan loopbaanontwikkeling in diverse fasen van de carrière van medewerkers. Ook is het noodzakelijk dat gemeenten hun aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt goed bewaken en waar mogelijk versterken, zodat er geen schaarste ontstaat. Dit speelde al voordat Corona de samenleving ontwrichtte.

## **Een handelingsperspectief**

Dat gemeenten onderdeel van het Huis van Thorbecke blijven is onomstreden. Of zij lokaal ook relevant zijn hangt ervan af of zij de komende jaren in staat zijn de uitdagingen van deze tijd aan te gaan. Inwoners centraal stellen en richting bepalen is waar het in dit tijdsgewricht om gaat!

### ***Maak inwoners deel van de oplossing; individueel en collectief!***

Inwoners zijn sinds de decentralisaties in het sociaal domein directer betrokken bij beslissingen over hun individuele welzijn. Zij spreken mee aan de keukentafel over wat zij aan voorzieningen nodig hebben. Maatwerk en de menselijke maat zijn de toekomst. Rigide benaderingen vanuit de Participatiewet komen steeds meer ter discussie, zeker als ze mensen voor jaren in de ellende duwen als gevolg van een kleine overtreding. De Toeslagenaffaire heeft duidelijk gemaakt dat je mensen niet over één kam kunt scheren. Ook hulpverlening wordt meer en meer maatwerk en dichtbij de inwoners georganiseerd. Preventie en problemen in de wijk of op school direct oplossen is waar het de komende tijd om gaat. De richting is helder, maar het valt niet

altijd mee. Maatwerk leveren vraagt om inlevingsvermogen, maar ook om iedere kwestie vanuit eigen uniciteit te benaderen. Dat ligt van oudsher niet in de aard van ambtenaren en bestuurders die gewend zijn uit te gaan van rechtmatigheid in plaats van doelmatigheid. 'One size fits all' is uit!

Als het gaat om beleidsontwikkeling praten inwoners via een waaier van participatie instrumenten mee over de toekomst van hun eigen wijk of over gemeentelijk beleid. De tijd is achter ons dat we eens in de vier jaar gingen stemmen en dan vervolgens de gemeente in handen van college en gemeenteraad gaven. Gemeenten experimenteren al volop met vormen van participatie en vragen inwoners mee te denken. Naast veel mooie voorbeelden van participatie gaat er ook nog veel mis. Vaak door verkeerde verwachtingen, onvoldoende kennis van gemeentelijke participatieprocessen en omdat ondanks alle energie die inwoners er in steken een besluit van college of gemeenteraad onbevredigend is. Inwoners participeren doorgaans vanuit een particulier belang van henzelf of een groep inwoners, terwijl college en raad geacht worden vanuit het algemeen belang tot besluiten te komen. Dat hoeft niet parallel te lopen. Veel – vaak dezelfde - burgers doen vol enthousiasme mee, anderen doen dat niet. Wegen vinden om iedereen te bereiken is de uitdaging. Digitale middelen kunnen daarbij helpen evenals inwoners ondersteunen om actief mee te doen. Hoe meer mensen het gevoel hebben grip op hun omgeving te hebben, hoe beter het is. Verder experimenteren tot er manieren zijn gevonden die werken en bij de gemeente passen is nodig. Ambtenaren en bestuurders horen in de wijk te luisteren naar hun inwoners en te handelen op de signalen die daar gehoord worden! Ambtenaren in de uitvoering worden leidend voor beleidsontwikkeling, niet degenen die vooral van achter hun bureau werken.

Wat je extern propageert moet je intern waarmaken. Inclusief denken in de samenleving vraagt ook om diversiteit in het personeelsbestand. Luisteren naar inwoners vertaalt zich in de interne organisatie. Vertrouwen geven aan professionals die in direct contact staan met inwoners en uitvoerders van wet- en regelgeving is nu van het grootste belang. Lastig voor bestuurders en managers om je dienstbaar te maken aan uitvoerende professionals. Wel broodnodig om de inwoners het gevoel te geven dat er naar hen geluisterd wordt over wat hen direct raakt en door medewerkers die hun situatie kennen.

### *Ondersteun wie achterblijven*

De overheid is er voor alle inwoners. Corona heeft ervoor gezorgd dat pijnlijk zichtbaar is geworden dat een aantal sectoren de voorbije decennia niet de aandacht hebben gekregen die nodig was om optimaal te kunnen functioneren: zorg, onderwijs, politie. Ook zien we dat er onderscheid te maken is tussen mensen die wel meekunnen en anderen die achterblijven. Er is niet alleen sprake van tweedeling als het gaat om inkomen en bezit, maar ook in opleidingsniveaus, tussen generaties, digitaal mee kunnen komen, verschil tussen Randstad en de gebieden die aan de randen van het Nederlands grondgebied liggen, stad en platteland. De tweedeling groeit! En daarmee begrijpelijk en terecht de ontevredenheid en verscherping in verhoudingen.

Complementair beleid is nodig vanuit de stellingname dat de gemeente er is voor alle inwoners. Waar wet- en regelgeving niet tot acceptabele resultaten leidt is het aan de gemeente om aanvullend beleid te formuleren. Dat past bij de rol van een gemeente als eerste overheid. Wie achterblijft moet geholpen worden om volwaardig burger te kunnen zijn. Voor gemeenten geldt bij uitstek dat het haar taak is om alles in het werk te stellen

om al haar inwoners in staat te stellen mee te doen. Het vraagt bijvoorbeeld om de dienstverlening aan inwoners vanuit het stadhuis zo te organiseren dat iedereen de gemeente begrijpt. Dus niet alles digitaal, maar langs meerdere kanalen informatie aanbieden en participatie mogelijk maken. En natuurlijk in begrijpelijke taal! Aanvullend beleid om inwoners weerbaar te maken en toe te rusten om mee te doen is de opgave.

### *Ontwikkel een helder gemeenteprofiel*

In een periode van transformatie is het cruciaal om richting te geven en keuzes te maken. Geen keuzes maken of iedereen tevreden willen stellen maakt een gemeente speelbal van de waan van de dag. Een helder profiel voor de middellange en lange termijn opgesteld met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en politieke partijen is nodig. Wil de gemeente primair woongemeente zijn, zich richten op toerisme, duurzaamheid of vooral veel bedrijven naar zich toehalen? Keuzes zijn nodig die richting geven over meerdere raadsperiodes heen. Keuzes die intern focus geven en in het geval van noodzakelijke bezuinigingen helder aangeven langs welke meetlat wordt besloten. Tenslotte keuzes die in de eigen gemeente richting geven aan landelijke opgaven voor duurzaamheid en woningbouw. Richten we ons op duurzame landbouw of op zonnepanelen en geïsoleerde woningen? Gemeenten zijn vaak niet goed in nee zeggen. Dat kunnen zij zich in een situatie van verdeeldheid in de samenleving, toenemende tweedeling en beperkte middelen niet langer permitteren. Als gemeente moet je duidelijk maken waar je van bent, maar vooral ook waar je niet van bent. Dat vraagt om managers en bestuurders met lef!

### *Kies radicaal voor de toekomst*

Corona maakt duidelijk dat er veel is blijven liggen. Waardering

voor gezondheidszorg, aandacht voor het klimaat en armoede was er te weinig. Corona legt ook verkeerde bezuinigingen op politie, verzelfstandiging van overheidsdiensten die verkeerd uitpakten en minder inspecties waar ze wel nodig waren bloot. Corona heeft ook duidelijk gemaakt waar Nederland voor staat, als het er echt op aankomt. Gezondheid, zachte waarden en een menselijke maat zijn belangrijk. Zij vragen om andere beleidskeuzes ook op gemeentelijk niveau.

Radicale keuzes beredeneert vanuit hoe de transformatie van de samenleving zich ontwikkelt met aandacht voor woningbouw, klimaat, welzijn zijn nodig. Kies niet voor behoudzucht of nostalgie waar nu al te voorzien is dat er op termijn geen perspectief is. Ga bijvoorbeeld niet voor behoud van veel winkels in sectoren waar online winkelen de toekomst is. Verzet je als gemeente niet tegen wat landelijk of internationaal noodzakelijk is, maar richt je beleid het zo in dat het aansluit bij het lokale profiel. Geen ruimte voor nimby, maar handelen in lijn met waar je als gemeente voor wilt staan!

Bij radicale keuzes past ook radicaal voorbeeldgedrag. Organiseer vraaggericht, verander de interne cultuur richting een Rijnland cultuur waarbij brede belangen worden erkend, experimenteer met de techniek van de toekomst met oog voor wie wel en niet mee kunnen komen.

Sterk en herkenbaar voorbeeldgedrag maakt dat gemeenten recht van spreken hebben om ook van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te vragen dat zij investeren in duurzaamheid. En van inwoners te verlangen dat zij op een integere manier meedoen aan participatietrajecten in plaats van een diarree van ellende uit te storten over de gemeente en elkaar

via de social media. Ook richting Rijksoverheid staan gemeenten sterk als ze hun eigen zaakjes op orde hebben! Gemeenten: het begint bij jezelf!

# Over de auteurs

**Bert van Ravenhorst** is sinds 2005 politiek actief in de gemeente Brielle als fractievoorzitter, afdelingsvoorzitter en sinds 2018 als wethouder namens de PvdA met als portefeuille het sociaal domein. Hij heeft academische studies afgerond in economische en sociale geschiedenis, amerikanistiek, arbeids- en organisatiepsychologie en management en bestuur. Tevens is Van Ravenhorst lid van het bestuur van de Wethoudersvereniging en lid van het College voor Arbeidszaken van de VNG. Ook is hij samen met Kees Koning auteur van twee boeken over HR beleid binnen gemeenten. [in](#)

**George Evers** studeerde arbeids- en organisatiesociologie. Hij werkte bij verschillende organisaties als onderzoeker en beleidsadviseur. De laatste jaren werkte hij bij het A+O fonds Gemeenten, het CAOP en bij de FNV. Meer informatie is te vinden op zijn [LinkedIn profiel](#). [in](#)

**Kees Koning** was een organisatie-adviseur gericht op bevordering van duurzame inzetbaarheid van medewerkers, in het bijzonder bij gemeenten. Hij heeft als projectleider gewerkt bij het A+O fonds Gemeenten. Hij heeft samen met Bert van Ravenhorst verschillende boeken geschreven om het HR beleid van gemeenten te versterken. Hij kan bereikt worden via [LinkedIn](#). [in](#)

## Contactgegevens

Contact met de auteurs kan door een bericht te versturen via LinkedIn. Mocht u nog niet in ons netwerk zijn opgenomen stuur dan een verzoek tot het maken van connectie via LinkedIn.



## Colofon

Gemeentelijke overheid in beweging.

Bert van Ravenhorst, George Evers, Kees Koning

Februari 2022

Dit boek is tot stand gekomen op initiatief van de auteurs. Het boek mag vrij worden verspreid. Bij citeren uit het boek wordt bronvermelding op prijs gesteld.

Deze uitgave is te downloaden op:

[www.managementissues.com](http://www.managementissues.com)

[www.gemeentebewegers.nl](http://www.gemeentebewegers.nl)

Cover:

Gemeentehuis Westland. Het huis van de samenleving van de gemeente Westland vertegenwoordigt de kernwaarden van de gemeente: transparant, verbindend, mensgericht, duurzaam en groei.

Fotografie cover:

[Lucas van der Wee](#)

Vormgeving:

[Emma Jongen](#)

Contact opnemen met de auteurs kan via LinkedIn (zie: [Over de auteurs](#))