

# Oplegvel Collegebesluit

|  |
|--|
| Portefeuille mr. B. B. Schneiders                    |
| Auteur Mevr. C.M.C. Konijnenbelt                     |
| Telefoon 5113064<br>E-mail: ckonijnenbelt@haarlem.nl |
| CS/SB Reg.nr. CS/SB/2010/109944                      |
| GEEN bijlagen kopiëren                               |
| B & W-vergadering van 25 mei 2010                    |

## Onderwerp

nieuwe koers VNHG

## DOEL: Besluiten

Op 28 mei a.s. is de jaarvergadering van de Vereniging van Noord-Hollandse gemeenten. Daar wordt een beslissing genomen over het voorstel van het bestuur voor een nieuwe koers van de vereniging. Uw college bepaalt hierover zijn standpunt ter voorbereiding op de jaarvergadering.

---

## B&W

1. Het college besluit in te stemmen met de nieuwe koers van de VNHG zoals voorgesteld door het bestuur van de VNHG.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.

# Collegebesluit

**Onderwerp:** nieuwe koers VNHG

**Reg. Nummer:** CS/SB/2010/109944

## **1. Inleiding**

Het bestuur van de Vereniging van Noord-Hollandse gemeenten (VNHG) heeft zich beraden op de positie van de VNHG als provinciale afdeling van de VNG. Het komt tot de conclusie dat de VNHG zoals die tot nu toe functioneerde niet meer aansluit bij de behoeften van de gemeenten in deze tijd. Het stelt voor meer als netwerkorganisatie verder te gaan. Over de voorstel wordt op 28 mei a.s. tijdens de jaarvergadering een besluit genomen.

## **2. Besluitpunten college**

1. Het college besluit in te stemmen met de nieuwe koers van de VNHG zoals voorgesteld door het bestuur van de VNHG.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.

## **3. Beoogd resultaat**

Het college wordt tijdens de vergadering vertegenwoordigd door de burgemeester en de wethouders Heilieggers en Van der Hoek. Zij zullen stemmen conform het standpunt van het college.

## **4. Argumenten**

Het college deelt de mening van het bestuur van de VNHG dat er onder gemeentebestuurders meer behoefte is aan een netwerk waarbinnen vrij gediscussieerd kan worden en waar men ook zijn dilemma's kan delen dan aan de traditionele taken van de VNHG als bijvoorbeeld gezamenlijke belangenbehartiger en organisator van cursussen.

## **5. Kanttekeningen**

## **6. Uitvoering**

Het college wordt tijdens de vergadering vertegenwoordigd door de burgemeester en de wethouders Heilieggers en Van der Hoek. Zij zullen stemmen conform het standpunt van het college.

## **7. Bijlagen**

De brief van de VNHG d.d. 19 maart, met onderliggend rapport over de functie en toegevoegde waarde van de VNHG.

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester



## VERENIGING VAN NOORDHOLLANDSE GEMEENTEN

F.R. van Lang, adjunct-secretaris  
Postbus 20, 1530 AA Wormer, telefoon kantoor: 075 – 6512259, Fax: 075 – 6512244,  
E-mail: [r.vanlang@wormerland.nl](mailto:r.vanlang@wormerland.nl), privé: 072 – 5895429 / 06 20400885

Aan de colleges van burgemeester en  
wethouders en de raden van de  
gemeenten in Noord-Holland

Wormer, 19 maart 2010

Onderwerp: Nieuwe koers VNHG

| GEMEENTE HAARLEM        |                 |
|-------------------------|-----------------|
| Zaak nr.:<br>10/71450   | Doc. nr.:       |
| Afd. CS/SB              | Kopie:          |
| Reg. datum: 25 MRT 2010 |                 |
| Afdoen. datum: 6/5 '10  | Ontv. bew.      |
| Behandelaar:            | Paraaf afgedaan |
|                         |                 |

Geachte dames en heren,

Het bestuur van de VNHG heeft zich beraden op de positie van de VNHG als provinciale afdeling van de VNG. Wij hebben hiervoor een onderzoek laten doen en een rapport laten opstellen om te komen tot een nieuwe agendavoering voor de VNHG. Kern van die nieuwe agendavoering is de keuze om door te gaan als een netwerkorganisatie.

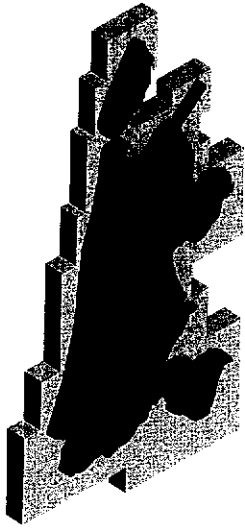
Wij zijn van plan die nieuwe taakopvatting ter goedkeuring aan u voor te leggen tijdens de Algemene Ledenvergadering van onze Vereniging, die dit jaar gehouden zal worden op vrijdag 28 mei 2010 in Haarlem. Binnenkort krijgt u daarover nader bericht.

Wij voegen het rapport bij zodat u zich een oordeel kunt vormen over de nieuwe koers. Wij vertrouwen erop u hiermee tijdig te hebben geïnformeerd.

Het rapport zal ook worden toegezonden aan de provincie Noord-Holland, de Hoogheemraadschappen in Noord-Holland, de andere provinciale afdelingen van de VNG en de VNG zelf.

Met vriendelijke groet,  
De voorzitter van de VNHG,

Mr. B.B. Schneiders.



---

**Naar een nieuwe agendavoering voor de  
Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten**

---

15 januari 2010

## **Inhoudsopgave**

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord  | 3  |
| 1. Omgeving en positiebepaling                         | 4  |
| Trends in de omgeving: het lokaal bestuur              | 5  |
| Positiebepaling  | 7  |
| 2. Naar een nieuwe agendavoering                       | 10 |
| De 'oude' taken van de VNHG                            | 10 |
| 'Nieuwe' netwerktaken                                  | 11 |
| Consequenties van de keuze voor een netwerkorganisatie | 13 |
| 3. Netwerkorganisatie: een aanzet voor een invulling   | 14 |
| Jaarthema's  | 17 |

## Voorwoord

Alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden - zeker als ze al zo lang bestaan als de Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten - worden van tijd tot tijd geconfronteerd met de 'zijnsvraag'. Bestaat de reden waarvoor ze ooit zijn opgericht nog wel? Hebben haar taken een andere maatschappelijke prioriteit gekregen? Zijn er nieuwe vragen die eigenlijk op haar pad liggen, maar nu niet aan bod komen? De VNHG is toe aan het stellen van haar eigen zijnsvraag. Het bestuurlijk landschap is immers niet meer hetzelfde als honderd jaar geleden. Gemeenten zijn door fusies groter geworden, er zijn bestuurlijke regio's gevormd, sommige gemeentelijke taken zijn verzelfstandigd of gemeenten nemen gezamenlijk de uitvoering van bepaalde taken op zich.

Wat zijn in deze tijd de taken van de VNHG? Welke plek neemt de VNHG in het bestuurlijk landschap in? Moeten we zelfs wel doorgaan? En met welke onderwerpen moeten we ons dan bezig houden? Wat kunnen we daarbij leren van voorbeelden elders? Dat zijn vragen die we niet uit de weg moeten gaan, maar die zorgen voor een goede positie van de VNHG.

Het bestuur heeft adviesbureau Blaauwberg gevraagd hierover een advies op te stellen. Blaauwberg is gevestigd in Leiden, maar is sinds een aantal jaren in het Noord-Hollandse regelmatig bij beleidsvraagstukken betrokken geweest.

Een concept van het advies is in de bestuursvergadering van 17 december 2009 besproken. Op basis van de daar gemaakte opmerkingen is vervolgens dit definitieve advies opgesteld.

mr. B.B. Schneiders  
Voorzitter bestuur VNHG

## 1. Omgeving en positiebepaling

De Vereniging Nederlandse Gemeenten werd in 1912 opgericht en gaat binnenkort dus naar een eeuwfeest toe. Maar zoals dat vaker gaat: ook de VNG staat weer op de schouders van eerdere voorgangers. Zo was er al sinds 1880 een Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen en waren ook enkele provinciale verenigingen van burgemeesters en secretarissen actief. Als we nog verder terugkijken, komen we dicht bij het geboorte-uur van de Nederlandse gemeente in z'n moderne gedaante: de gemeentewet van 1851, uitvloeisel van de grondwet van Thorbecke van drie jaar eerder. De behoefte aan onderling contact tussen gemeentebestuurders is, met andere woorden, niet veel jonger dan de gemeentebesturen zelf. En ook het vormgeven van die contacten op de schaal van een provincie is kennelijk al heel oud.

Het gaat -'just for the record'- wel om andere aantallen. De Staatsalmanak uit 1904 telde 1122 gemeenten, waarvan er 221 minder dan 1.000 inwoners hadden. Nederland telde op dat moment zes miljoen inwoners. De kleinste gemeente was Hemmen in Gelderland, met 192 personen.

Sinds 1940 daalt het aantal gemeenten met gemiddeld 90 per decennium.

De provinciale afdelingen van de VNG zijn niet veel jonger dan de vereniging zelf. De vroege geschiedenis van de afdelingen is in kaart gebracht in het boek 'Er bestaat eene afdeling Utrecht', een boek dat de provinciale vereniging in Utrecht bij het negentigjarig bestaan in 2009 uitbracht. Dat boek memoreert dat de Vereniging Noord-Hollandse Gemeenten met als oprichtingsdatum 11 december 1916 de oudste is, net 37 dagen eerder dan de Friese collega's.

De oprichting van die provinciale afdelingen was ingegeven door wisselende motieven, zoals:

- het behartigen van streekbelangen
- het inrichten van een verzameling verordeningen
- het vormen van een afdelingsbibliotheek
- de gemeenschappelijk in- en verkoop van producten
- het bestuderen van rapporten van rijk en provincie
- het invoeren van een uniform registratuurstelsel
- het gezamenlijk exploiteren van werktuigen en inrichtingen (waaronder met name genoemd een stoomwals!)
- het organiseren van cursussen ter bevordering van ambtelijke deskundigheid
- het mogelijk maken van direct contact met de landelijke vereniging, ook voor kleine gemeenten.

Echt vanzelfsprekend is het bestaan en het functioneren van de afdelingen in die lange geschiedenis niet geweest. Er zijn voortdurend discussies over de verhouding tussen kleine en grote gemeenten, over de plek van de 'almachtige' VNG zelf en over de vraag of en namens wie de provinciale afdelingen naar buiten konden treden. En natuurlijk over het lidmaatschap, de kosten en de doelgroepen daarvan. Toch is de toon in het heden veel lichtvoetiger dan in het verleden. De afdelingen hebben aan belang en gewicht in het openbaar bestuur ingeboet.

Anno 2009, is een flink deel van de twaalf afdelingen zoekend naar een nieuwe bestaansinvulling. Oude taken spelen hier en daar nog een rol, nieuwe ambities eveneens. In dat laatste opzicht gaan Friesland en Groningen het verst. De Friese afdeling van de VNG heeft een omvang van vier fte's en in Groningen ligt een plan om de organisatie naar Fries voorbeeld met een staand bureau op te tuigen. De overige afdelingen werken met een bestuur, een staf van een of anderhalve fte en een werkbudget.

Laten we eens opsommen in welke context de afdelingen hun weg zoeken.

#### **Trends in de omgeving: het lokaal bestuur**

De eerste ontwikkeling die taak en functie van de provinciale afdelingen stevig heeft beïnvloed, is de schaalvergroting van gemeenten. Het gaat natuurlijk niet alleen om de daling van het aantal gemeenten op zich, maar ook om de (toename van de) omvang van de gemeentelijke organisaties. De werkorganisaties van de provinciale afdelingen en zelfs die van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zijn doorgaans bescheiden van omvang. Er staat niet zo veel meer op het 'schootsveld' tussen de provinciehuizen en de gemeentehuizen. Er staat zelfs niet zoveel meer op het 'schootsveld' tussen de rijksoverheid en de gemeentehuizen. Zelfs kleinere gemeenten weten redelijk de weg te vinden naar kamerleden en departementsambtenaren. De behoefte aan intermediairen is afgenomen.

Een provinciale afdeling van de VNG als die van Drenthe zegt expliciet geen adviesrol meer te willen vervullen naar de gemeentebesturen. Kennelijk leidde die adviesrol tot irritatie bij de gemeenten, die vanuit hun nieuwe 'standing' in staat zijn zelf de relevante bestuurscontacten te onderhouden.

Deze trend zal voorlopig nog wel even doorgaan. Het aantal gemeenten blijft dalen en hun vermogen om zelfstandig bestuurscontacten te onderhouden zal blijven toenemen.

Een variant op de gemeentelijke schaalvergroting is de verplichte vorming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Tot in de jaren negentig is er over gediscussieerd of er ruimte was voor dan wel vraag naar een 'vierde bestuurslaag', te weten het gewest. De samenwerkingsverbanden in het kader van de WGR zouden in dat geval uitgroeien tot streekgewesten. De 'vierde bestuurslaag' zou een einde maken aan de voortdurende kwestie over de schaal waar een bestuursprobleem zou moeten worden belegd. Er zijn op een aantal plekken in het land ook echte streekgewesten geweest. Ze zijn echter weer verdwenen, dan wel smal gebleven in hun reikwijdte.

We kunnen vaststellen dat de praktijk zelf een conclusie heeft voortgebracht. En die praktijk is tweeledig.

- De WGR-gebieden 'dekken' de thema's waarop verplicht moet worden samengewerkt, maar hebben evident de status van 'verlengd lokaal bestuur'. Ze hebben geen eigenstandige functies en hun bestuursleden rapporteren steeds terug naar de afzonderlijke gemeenteraden. Ze schalen in de loop der jaren ook op, samen met de gemeenten die ze bundelen. Ze vormen de drager voor portefeuillehoudersoverleggen en bestuurscommissies. Zelfs het gezamenlijk exploiteren van de stoomwals -dat mooie voorbeeld uit de beginjaren van de



Friese vereniging van gemeenten- is goed belegd: er zijn gemeentelijke onderhoudsbedrijven opgeschaald tot een WGR-gebied, aangestuurd door een WGR-commissie.

- Er zijn bovenop de WGR-gebieden 'doelbesturen' gekomen, voor vraagstukken waarvoor de WGR-schaal niet de juiste schaal is. Het bekendste voorbeeld is de veiligheidsregio.

Natuurlijk zijn er verschillen tussen gebieden. De indruk is, bijvoorbeeld, dat de WGR-gebieden in het zuiden van Noord-Holland over het algemeen strakker georganiseerd zijn dan in het noorden. Het is ook iets makkelijker wellicht, omdat de gemeenten in het zuiden een gemiddeld grotere omvang hebben dan in het noorden. De noordelijke gemeenten zijn iets meer dan de zuidelijke op zoek naar het beleggen van hun bovenlokale problematiek.

Maar de hoofdlijn is dat die problematiek niet wordt belegd bij een provinciale vereniging van gemeenten, maar bij het verlengd lokaal bestuur.

Een heel andere ontwikkeling is de stijging van het opleidingsniveau. In de vooroorlogse jaren waaruit zojuist een paar 'snap shots' werden gehaald, beschikte omstreeks één procent van de Nederlandse beroepsbevolking over een diploma op hbo- of wo-niveau. De Nederlandse universiteiten telden de studenten in de honderden. Nu doen ze dat in de tienduizenden en de regering heeft zich in de Lissabon Agenda gecommitteerd aan een beroepsbevolking die voor de helft uit hoogopgeleiden bestaat. In een flink aantal gemeenten – daaronder ook de grootste van allemaal, Amsterdam – is die situatie nu al bereikt. En dat in niet meer tijd dan zes decennia.

Een gevolg van deze spectaculaire stijging is een toename van het vermogen tot zelfsturing van zowel bestuurders als bestuurden. De verhoudingen binnen het openbaar bestuur en tussen het bestuur en de bevolking zijn veel minder formeel, hiërarchiek en instructief geworden. Besturen valt in onze tijd voor een groot deel samen met onderhandelen. Voorheen was kennis van verordeningen en reglementen nodig om te kunnen besturen, nu is een verordening hooguit een formele paukenslag op een onderhandelingsproces en is de behoefte aan gestandaardiseerde informatie, modellen of handreikingen sterk afgenomen. Kennis over verordeningen laat zich nog langs formeel-hiërarchieke weg doorgeven, als een soort ambtsinstructie. Maar kennis over een onderhandelingsproces leent zich daar niet voor. Dat soort kennis doorgeven is veel meer een zaak van wederkerigheid en interactie. De gespreksverhouding in het lokaal bestuur is, kortom, grondig veranderd.

Ook van deze ontwikkeling is het einde niet in zicht. Kennisdeling zal nog meer een zaak worden van ad hoc allianties, in plaats van voorgestructureerde overdracht.

Een verwante ontwikkeling is dat informatie-overdracht is gedehiërarchiseerd. Voorheen had informatie een extra status, wanneer die afkomstig was van de VNG of van departementen. Die 'hiërarchieke bonus' is niet helemaal verdwenen, maar moet wel concurreren met een kennisaanbod van kranten, internet etc.

De overheid heeft daar op geantwoord door informatie die weldegelijk hiërarchiek van karakter is -informatie met een wettelijke basis die iedereen eigenlijk echt moet kennen- aan te bieden met inzet van methodes en technieken uit de marketing. Daarmee wordt het voor ambtenaren en ambtsdragers nog makkelijker gemaakt om aan 'cherry picking' te doen: je pakt uit het

overvloedige informatie-aanbod wat je uitkomt, op het moment dat het je uitkomt en uit de bron die je uitkomt en kent zelf gezag toe aan de bronnen.

Tenslotte is er natuurlijk een technologische ontwikkeling (internet) die van informatie een overvloedig en te allen tijde beschikbaar massagoed heeft gemaakt. Internet is een 'far cry' van de tijd dat een provinciale afdeling van de VNG de aangewezen plek leek om een bibliotheek aan te leggen van gemeentelijke verordeningen.

### **Positiebepaling**

De omgeving waarin de provinciale afdelingen van de VNG hun werk doen, is dus ingrijpend veranderd ten opzichte van de tijd dat de vereniging in het leven werd geroepen. Taken die destijds een zinvolle toevoeging aan het bestuurlijk instrumentarium vormden -zoals het verzorgen van een 'linking pin' tussen individuele gemeenten en provincie of rijk, de informatie-overdracht en de behartiging van streekbelangen- zijn ofwel verdwenen, ofwel belegd bij anderen.

De vraag is hoe deze veranderende omgeving de 'zelfdefinitie' van de afdelingen heeft beïnvloed. Praktisch overal is de 'waarom en hoe vraag' aan de orde. Wanneer we nu aan de hand van de websites van de provinciale verenigingen nagaan hoe die vraagstelling wordt opgepakt, dan valt op hoezeer de afdelingen halverwege zijn tussen enerzijds de vroegere 'schakeltaken' in het openbaar bestuur en anderzijds een moderne netwerkfunctie.

Voorbeelden van taken zijn:

- doorgeefluik van VNG-informatie (soms)
- voordragen kandidaten voor VNG-commissies, ondersteunen van de commissieleden (veel)
- platform voor raadsleden, burgemeesters, wethouders, griffiers, secretarissen (allemaal)
- bevorderen kwaliteit in besluitvorming door provincies, door plaats te nemen in adviescommissies en signaleren (veel)
- op ad hoc basis belangenbehartiging naar rijk en provincie (soms)
- op ad hoc basis facilitering indien sprake van gezamenlijk belang
- bestuurlijke besluitvorming van gezamenlijke projecten voorbereiden (soms)
- sluiten van convenanten met de provincie namens alle gemeenten, in politiek niet-omstreden zaken (soms)
- gevraagd en ongevraagd adviseren van leden (enkelen)
- ledenvergaderingen, jaarcongressen (meesten). Thema's: fraudebestrijding, vermindering administratieve lasten, integraal veiligheidsbeleid, gemeenten en kredietcrisis, "wethouder zijn is een vak", nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, omgaan met media.

De vraag is hoe houdbaar de strategie is om vast te houden aan een vorm van medebestuur, hoe licht ook. Er is een grote bestuurlijke dichtheid in Nederland ontstaan. Zoals een bestuurslid van de VNHG het uitdrukte: "Alles in Nederland heeft z'n reguliere bespreekroute". Gemeentebestuurders komen elkaar vaak tegen, altijd in net weer iets andere setting en met een net weer iets andere agendavoering. Hoe zinvol is het wanneer een kleine organisatie als een provinciale afdeling van de VNG – met een halve tot anderhalve formatieplaats aan staf – tussen al deze reguliere routes probeert een eigen plek te behouden? Natuurlijk is het handig dat er een provinciale afdeling is, wanneer er een provinciebreed convenant moet worden afgesloten. Maar dat is ook wel op een andere manier op te lossen, bijvoorbeeld via de WGR-

gebieden. En de bemensing van provinciale adviescommissies laat zich ook wel recruterend uit die veelheid van bestuurscontacten die er sowieso zijn.

Die 'oude' taken maken niet meer het bestaansrecht uit van een provinciale afdeling. Er komt wellicht veel scherper zicht op het bestaansrecht van de afdelingen wanneer we al die oude taken even 'stallen' en ons concentreren op de nieuwe, eigentijdse taak: de afdeling als een moderne en min of meer vrijblijvende netwerk-organisatie. De sleutel zit weer in de observatie van het VNHG-bestuurslid dat alles in dit land z'n reguliere bespreekroute heeft.

Een thema van enig gewicht komt tijdens de loopbaan van een bestuurder niet vijf of tien keer op zijn bord, maar dertig of veertig keer. En steeds in kleine stukjes, zonder overzicht; en steeds met een beetje commitment, maar zonder echt duidelijke besluiten op een hoofdlijn. Op zich is daar niet zo veel mis mee: het is de praktijk van een bestuur met veel participatie en met veel nadruk op rechtszekerheid en zorgvuldigheid.

Die bestuurlijke dichtheid roept bij sommige bestuurders de behoefte op aan een 'vrije ruimte', waar kan worden geïnformeerd en gediscussieerd zonder vaste rolverdeling, voorgeschreven procedurestappen en vergaderroutine. Een ruimte waar bestuurders hun problemen kwijt kunnen, er verstandige respons op krijgen, nieuwe perspectieven aangeboden krijgen, elkaar kunnen aanspreken zonder de hectiek van de dag en vraagstukken belicht zien in een nieuwe, bredere context. De bestuurlijke verdichting en proceduralisering heeft een behoefte opgeroepen aan een open netwerk waar vrijelijk over de inhoud kan worden gesproken. Een enkele provinciale afdeling van de VNG (Gelderland) heeft daaraan de conclusie al verbonden om zich uitsluitend nog netwerkorganisatie te noemen en de 'oude' taken niet meer als bestaansrechtvaardiging te hanteren.

In de voorliggende pagina's volgen we die strategie ook voor de oudste provinciale afdeling, de VNHG. We ontwerpen de VNHG dus vanuit het bestaansrecht als netwerkorganisatie. Daarmee zijn 'oude' taken als het bijeenroepen van een ledenvergadering op verzoek van de landelijke vereniging, het noemen van namen voor VNG-commissies en het gesprekspartner zijn voor de provincie bij het sluiten van een convenant niet per definitie uit beeld. Het kenmerk van een netwerkorganisatie is de flexibiliteit en de ongebondenheid. 'Oude' taken kunnen, wanneer dat praktisch zo uitkomt, heel wel aan een netwerk worden opgehangen. Maar ze maken niet meer het bestaansrecht uit.

In het volgende hoofdstuk gaan we de werkwijze en werkzaamheden van een netwerkorganisatie verder uitlichten. Er zijn nog twee kanttekeningen nodig.

- Een netwerk functioneert zonder participatiedwang. Een bestuurder die er geen behoefte aan heeft, kan zich onttrekken. Je moet een netwerk transparant en interessant maken, iedereen uitnodigen en open staan voor nieuwkomers, maar iedereen er met de haren bij slepen, is niet nodig. Een netwerk is iets voor de wel-willers, voor bestuurders die zelf de behoefte hebben om buiten de reguliere bespreekroutes om zich in een collegiale context te laten informeren. Dat is het kenmerk van elk netwerk: het moet weliswaar professioneel functioneren, maar worden gedragen door mensen die willen, niet door mensen die moeten.
- We kunnen delibereren over de vraag of zo'n netwerk nu een provinciale afdeling van de VNG moet zijn en niet bijvoorbeeld een kleinere vereniging die de grenzen van de WGR-gebieden volgt. Wat hebben het Gooi en Noord-Holland-Noord uiteindelijk nog met elkaar te maken?

We pleiten er echter voor om ook naar deze vraag met een praktische hand te kijken. De afdelingen hebben een traditie van bijna een eeuw, ze hebben een relevante bestuurlijke evenknie (de provinciale overheid) ze bundelen kleine en grote gemeenten en ze bieden genoeg context, schaal en problematiek om goede agendavoering en netwerkvorming mogelijk te maken. Je zou de afdelingen in theorie kunnen opheffen. Maar de kans is groot dat er na een paar jaar toch weer iets tot stand komt dat op een provinciale vereniging lijkt.

## 2. Naar een nieuwe Agendavoering

Zoals in hoofdstuk 1 betoogd, zijn de omstandigheden die ooit tot het oprichten van de vereniging hebben geleid, verdwenen, of op z'n minst onherkenbaar veranderd. We hebben gezien dat er weinig vraag is naar en ruimte voor een organisatie die een operationele agenda ontleent aan vragen vanuit het lokaal bestuur en namens dat lokaal bestuur een coördinerende en vertegenwoordigende rol speelt, bijvoorbeeld in de richting van de provincie (de bottom-up rol). We hebben ook gezien dat de taak van doorgeefluik van informatie van de landelijke vereniging naar de afzonderlijke gemeenten door zowel de bestuurlijke verhoudingen als door de logistiek en de techniek van de informatievoorziening is achterhaald (top-down rol). Daarmee is de vraag wat dan nog de functionaliteit is van een provinciale vereniging.

We hebben als antwoord op die vraag naar een nieuwe functionaliteit gesignaleerd dat er behoefte is aan een netwerkorganisatie, die niet is gebonden aan de 'reguliere bespreekroutes' in het openbaar bestuur en een veilige, professionele omgeving biedt voor het bestuurlijk discours.

In dit hoofdstuk gaan we die netwerkstatus exploreren. Maar eerst besteden we enkele opmerkingen aan de 'oude' taken.

### De 'oude' taken van de VNHG

Ook bij het ontwikkelen van een netwerkidentiteit blijven sommige van de oude taken van de VNHG zichtbaar: de vrijheid om de vereniging opnieuw uit te vinden is groot, maar niet onbeperkt. Er zijn een paar taken die blijven.

Ten eerste: de ledencommunicatie. De VNHG is onderdeel van de VNG en heeft een beperkte taak in de communicatie tussen leden en vereniging. Het gaat dan om twee zaken.

- De mogelijkheid om vanuit het eigen netwerk kandidaat-leden voor bestuur en commissies van de VNG aan te dragen. Van die mogelijkheid wordt volop gebruik gemaakt. Er bestaat geen mandaat en de VNG is vrij om suggesties naast zich neer te leggen, maar in de praktijk blijkt het noemen van namen een zinvolle manier om de plek van Noord-Holland in de vereniging te versterken.
- De afspraak om landelijk levende onderwerpen in provinciale ledenvergaderingen aan de orde te stellen. Deze afspraak leidt ook tot feitelijke activiteiten (bijeenkomsten). En de VNG betaalt er een vergoeding voor van jaarlijks € 9.000.

Ten tweede: een vertegenwoordigende rol op ad hoc basis. Er is geen enkel samenwerkingsorgaan, vergaderverband of andere organisatievorm waarin de VNHG formeel opereert als de vertegenwoordiger van de Noord-Hollandse gemeenten, met de daarbij behorende bevoegdheden van stemrecht en mandaat. In de andere provincies is dit niet anders. En toch wordt de VNHG met een zekere regelmaat aangesproken op het vermogen om namens alle gemeenten een bestuurlijk commitment af te kunnen geven, bijvoorbeeld door een convenant te tekenen met de Provincie Noord-Holland of de waterschappen. Het gaat in alle gevallen om politiek niet-beladen zaken. De vraag is waarom ze dan toch op de tafel van de VNHG terecht komen -want dat blijft uiteindelijk wel een tafel van burgemeesters,

wethouders en gemeentesecretarissen- maar zo is het nu eenmaal geregeld in Nederland. Het is vrij zeker dat, zodra het om politiek beladen zaken gaat, er heel andere lijnen worden gevolgd: de WGR-gebieden of andere 'reguliere bespreekroutes'. Maar het bestaan van een provinciale vereniging van gemeenten kan in sommige gevallen wel degelijk een gemaksarrangement zijn.

Deze twee 'oude' taken zijn niet strijdig met een nieuwe netwerkidentiteit. Ze kunnen die identiteit zelfs versterken.

#### **'Nieuwe' netwerktaken**

We hebben aangegeven dat de VNHG er geen goed aan zou doen een rol op te eisen in het toch al dichte bestuurlijke landschap. In plaats daarvan ligt de route voor om van het nadeel -geen bestuurlijke positie- een voordeel te maken: geen bindingen en verantwoordelijkheden en juist daarom in staat om bestuurders buiten de reguliere en door posities bepaalde kanalen bij elkaar te brengen en tot visie- en alliantievorming te brengen.

Maar netwerkvorming is niet een kwestie van zomaar ontmoetingen arrangeren. We signaleren de volgende voorwaarden om van de VNHG een succesvolle netwerkorganisatie te maken.

- De verenigingsstructuur moet behouden blijven. Dat is een garantie dat de VNHG niet het zoveelste communicatiebureau wordt, maar dichtbij de praktijk van de leden blijft.
- Er is een breed samengesteld bestuur nodig van mensen die goed weten wat er speelt in het lokaal bestuur. Het gaat dan iets minder om bestuurlijke handigheid en iets meer om het kunnen functioneren in een denktank.
- Het bestuur als geheel moet een antenne hebben voor wat er in de omgeving speelt, waar de problemen worden ervaren en op welke manier een 'vrije' toevoeging kan worden gegeven aan een reeds regulier belegd probleem.
- Het bestuur moet kunnen beschikken over een staf die methodisch is geschoold om goede bijeenkomsten te organiseren en zo nodig een vervolg te geven aan afspraken die op netwerkbijeenkomsten worden gemaakt. Of dat een eigen staf is of dat er wordt ingekocht (bijvoorbeeld bij een of meer deelnemende gemeenten) is een praktische vraag.

Het succes van een netwerkorganisatie staat of valt met de ontmoetingsfunctie. Die moet transparant zijn (toegankelijk voor nieuwkomers, geen 'old boys network'), toch vertrouwen bieden, interessant zijn en van goede kwaliteit. Het antwoord op de vraag of de VNHG in de toekomst als een succesvolle vereniging zal worden beschouwd, is voor het allergrootste deel afhankelijk van het vermogen om aansprekende netwerkbijeenkomsten te organiseren, waar de genodigden graag naartoe gaan en waar zij van zinnige en relevante informatie worden voorzien, die hen helpt bij hun functioneren. Bij deze netwerkbijeenkomsten zijn een paar aspecten van belang.

In de eerste plaats doet zich de vraag voor, op welke personen de netwerkbijeenkomsten gericht moeten zijn. Er blijkt veel steun te zijn voor de gedachte dat de VNHG een vereniging blijft van bestuurders (burgemeesters, wethouders, secretarissen). De ervaring is dat juist bij bestuurders zowel de bereidheid als de behoefte om over de gemeentegrens te kijken, groter is dan bij raadsleden of ambtenaren. Het gaat daarbij niet alleen om goede uitwisseling van informatie of het voorbereiden van het innemen van bestuurlijke standpunten; er is onder

bestuurders ook behoefte aan een zekere vorm van intervisie, collegiaal overleg over het eigen functioneren.

Behalve bestuurders zijn nog andere doelgroepen denkbaar voor door de VNHG te organiseren bijeenkomsten. Te denken valt aan gemeenteraadsleden, ambtenaren, statenleden en bestuurders van waterschappen. De lijn is om aan de rand van het netwerk rekening te houden met behoeften van deze groepen, maar ze niet tot de kern van het netwerk te verheffen. Een vierjaarlijkse dag met nieuwgekozen statenleden en raadsleden, zoals nu al plaatsvindt, (eventueel tweejaarlijks te maken, halverwege de rit) lijkt een goede manier om beide gremia met elkaar in contact te brengen (in de praktijk komen raads- en statenleden elkaar veelal alleen via hun politieke partij tegen).

De volgende vraag is wat op dergelijke themabijeenkomsten aan de orde moet komen. Er is een duidelijke voorkeur voor een onderwerpgerichte programmering (in tegenstelling tot een programmering op grond van een formele agendavoering). Een bijeenkomst over een onderwerp dat op een bepaald moment bijzonder in de belangstelling staat, met goed in het onderwerp ingevoerde sprekers en een op concrete uitspraken gerichte aanpak, werkt beter dan een bijeenkomst die alleen plaatsvindt omdat er ieder kwartaal een bijeenkomst hoort plaats te vinden. Het talent dat nodig is voor het bedenken van het juiste onderwerp en het op een toegankelijke manier naar voren brengen daarvan is voor de VNHG dus een 'kritische succesfactor'.

Ten aanzien van de frequentie van de netwerkbijeenkomsten moet worden gewaakt voor te grote aantallen. De bestuurders waarop de bijeenkomsten dienen te zijn gericht hebben in het algemeen een drukke agenda en een te grote hoeveelheid VNHG-netwerkbijeenkomsten zou kunnen bijdragen aan een bepaalde 'vergadermoetheid'. Dat zal er vervolgens weer toe leiden dat de bijeenkomsten minder goed worden bezocht. Natuurlijk kan er worden gevarieerd in omvang van de bijeenkomsten en ook de onderwerpen zullen voor een selectie zorgen. Maar de modale bestuurder zou de VNHG drie tot vijf keer per jaar in zijn agenda tegen moeten komen. Dat is te weinig om over tijdgebrek te klagen, maar genoeg om echt te bouwen aan een netwerk.

In het verlengde van deze netwerkbijeenkomsten komt de echte kracht van de VNHG naar voren, en dat is dat het een netwerk *vormt*. Dat betekent dat de leden van de VNHG elkaar nu en dan zien en spreken, kennen en vertrouwen, naar elkaars deskundigheden en competenties verwijzen als dat nodig is, elkaar ondersteunen en advies geven als de behoefte zich voordoet, namen suggereren voor leden van commissies en andere organisatievormen, enzovoort. Zo'n netwerk is enigszins onbepaald maar wel heel waardevol. Als het er niet zou zijn zou je het missen.

Vanuit die benadering kan een categorie 'informele' taken voor de VNHG worden onderscheiden. Dat zijn de taken waarvoor de motivatie is dat, "nu er toch een VNHG is die een netwerk vormt", het "heel plezierig zou zijn als ze zich ermee bezig hield". We noemen twee voorbeelden.

Het eerst is een thematisch voorbeeld: de schaalessprong rondom het IJ. De schaalessprong is in alle opzichten -financieel, politiek, ruimtelijk, demografisch- een 'tall order'. Maar de

schaalsprong is bestuurlijk geheel en al belegd en 'verdwenen' in de reguliere bespreekkanalen. Veel gemeenten in de bredere omgeving staan buiten die kanalen, hoewel ze zich, zeker op langere termijn, wel betrokken voelen. Juist een 'low profile' netwerk als de VNHG zou in de behoefte kunnen voorzien om het gesprek aan te gaan buiten het reguliere kanaal. Dit kan alleen maar via 'low profile' programmering, want de reguliere kanalen moeten wel hun werk doen.

Het tweede is een methodisch voorbeeld, het reeds aangevoerde begrip 'intervisie'. Voor veel gemeentebestuurders is het werk soms een worsteling. Het afbreukrisico is groot. Voorheen hadden hun politieke partijen een opleidingsfunctie, maar die functie is uitgehold geraakt. Ook de dualisering heeft de behoefte aan een vorm van scholing of intervisie doen toenemen. Er komen immers mensen af op het wethoudersambt die geen raadservaring meer hoeven te hebben. Binnen VNHG-verband zijn deze bestuurders echter met gelijkgestemden en ontbreekt de druk om direct krachtige standpunten in te nemen. De VNHG kan daarom een waardevolle gelegenheid bieden aan bestuurders om in vrijblijvend onderling overleg ("Hoe zou jij dergelijke dingen aanpakken?") hun gedachten over hun optreden aan te scherpen. Belangrijk is dat de VNHG zich niet opstelt als een professioneel intervisiebureau, maar wel de gelegenheid creëert waarin bestuurders zich voldoende vrij voelen om zo'n intervisie-achtig gesprek met elkaar aan te gaan. Dat kan bijvoorbeeld 'en marge' van VNHG-(netwerk)bijeenkomsten, als die tenminste worden georganiseerd op een plek die daarvoor de gelegenheid biedt, en de agenda niet al te massief wordt volgepland met inhoudelijke issues. Het is voor een groot deel van de gevoeligheid van bestuur en staf voor dergelijke zaken afhankelijk of de intervisie-rol van de VNHG een succes kan worden.

#### **Consequenties van de keuze voor een netwerkorganisatie**

De conclusie van het voorafgaande is kort samen te vatten. Het beeld van de VNHG als een vereniging met een formeel-bestuurlijke rol en een vertegenwoordigende positie vanuit het lokaal bestuur naar VNG, provinciebestuur, waterschappen of anderen, is in het huidige bestuurlijke landschap en bij de huidige stand van de informatievoorziening niet meer actueel. Maar de conclusie dat de bestuurders hun schaarse tijd beter aan iets anders kunnen besteden, is ook weer niet terecht. De bestuurlijke dichtheid en het spreken vanuit vaste rollen en posities in de reguliere kanalen heeft de behoefte doen ontstaan aan een vrije ruimte.

Maar niet iedereen zal die ruimte willen benutten. Er zijn bestuurders die alleen vanuit hun formele rol willen of kunnen opereren, anderen zullen de behoefte hebben om ook buiten die rol te treden. We moeten de netwerkers onder die laatste groep zoeken. De VNHG is uitstekend gepositioneerd om die netwerkkrol te spelen. De VNHG is immers gericht op de colleges van B&W van gemeenten waaruit enkele groepen te vormen zijn die veel met elkaar te maken hebben, en die op enkele punten te maken hebben met een gemeenschappelijke gemeente-overstijgende problematiek. Ook heeft de VNHG als afdeling van de landelijke VNG een goede verbinding met landelijk spelende beleidsvraagstukken. Maar de vereniging als geheel zal meer een denktank worden. We hebben al opgemerkt dat die ontwikkeling gevolgen kan hebben voor het profiel van zowel bestuur als staf. Je zoekt uitgesproken mensen, die ook zonder een formele positie inhoudelijke debatten aan kunnen gaan.

De staf van de VNHG is klein, het is feitelijk een eenpersoonsbureau. Maar een dergelijk klein bureau kan juist in een setting van een netwerkorganisatie goed renderen, zeker met het



bestuur als 'sparring partner' en 'toeleverende' contacten met de lid-gemeenten onder handbereik. Er is een actieve, initiatiefrijke, faciliterend ingestelde onvermoeibare netwerker nodig, die goede werkrelaties onderhoudt met het bestuur en daarnaast voldoende vrijheid verwerft om slagvaardig te kunnen opereren. Het profiel lijkt natuurlijk op andere eenpersoonsposten in complexe omgevingen: centrummanagers, verenigingsdirecteuren in de zorg, beroepsverenigingen, enzovoort. De werkzaamheden die uit dergelijke functies voortvloeien hebben wel in zekere mate een repetitief karakter: nadat de functionaris vier of vijf goede jaarprogramma's voor een vereniging heeft ontwikkeld, kan de spanning er voor hem een beetje vanaf gaan. De functie is te dienstbaar aan het bestuur om een heel duidelijk eigen profiel te kunnen ontwikkelen. Dat verklaart een soms wat hogere 'omloopsnelheid' van personen in dergelijke functies.

Vanzelfsprekend is met deze opmerkingen niets gezegd over het huidige bestuur en staf. Gezegd is alleen, dat een eenduidige keuze voor een netwerkorganisatie om een doordenking vraagt van bestuursstijl en staf.

De VNHG heft, zoals een vereniging pleegt te doen, contributie bij de deelnemende gemeenten. Het is van belang dat deze contributie in de komende jaren niet of slechts weinig toeneemt, terwijl de zichtbaarheid van de VNHG als succesvolle netwerkorganisatie groter wordt. Dit om geen voeding te geven aan ideeën die bij sommige gemeenten zouden kunnen ontstaan om in het kader van de komende bezuinigingsoperatie de contributiebetaling aan de VNHG maar te stoppen.

### 3. Netwerkorganisatie: een aanzet voor een invulling

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de contouren van de 'nieuwe' VNHG al enkele malen geschetst: de VNHG moet opereren als een netwerkorganisatie, al betekent dat niet dat van de traditionele taken helemaal afscheid wordt genomen. Wat de traditionele taken betreft: de VNHG zal in de toekomst niet langer de nadruk leggen op het opereren als een vertegenwoordigend orgaan. Waar de VNHG nog taken uitoefent in de vertegenwoordigende sfeer, zullen deze worden afgewikkeld, maar nieuwe vertegenwoordigende taken zal de VNHG niet naar zich toetrekken. In plaats daarvan gaat de VNHG verder door de netwerkrol verder in te vullen. We hebben de voorwaarden genoemd waaraan moet zijn voldaan om als VNHG zo'n netwerkrol goed te spelen. Daarbij staat centraal dat de netwerkactiviteiten moeten gaan over wat er in het lokaal bestuur speelt, actuele problemen die profijt kunnen hebben van een 'vrije' toevoeging.

Bij wijze van voorbeeld noemen we hieronder een aantal thema's waarvoor dat geldt. Bij de invulling van de agenda van de VNHG voor de komende tijd zou men bijv. aan deze thema's kunnen denken. Daarbij is het niet de bedoeling dat een thema één keer wordt opgevoerd en behandeld en daarna weer wegzakt. Dat kan worden voorkomen door de thema's te ordenen in een samenhangende meerjarige agenda.

Vanzelfsprekend is de opsomming van thema's sterk onderhevig aan de actualiteit. Het is te verwachten dat de samenstelling van de lijst er over een jaar anders zal uitzien dan nu, zelfs als er overeenstemming over zou bestaan dat de onderstaande opsomming de actualiteit van dit ogenblik het beste zou weergeven. Dat legt beperkingen op aan de 'houdbaarheid' van een meerjarige agenda.

#### a. *Water*

Bij de water-problematiek is sprake van een tweedeling binnen de provincie Noord-Holland: de gemeenten ten zuiden van het Noordzeekanaal hebben het Hoogheemraadschap Rijnland en de Zuid-Hollandse gemeenten binnen dat grondgebied als gesprekspartner. Ten noorden van het kanaal hebben de gemeenten, die in het algemeen ook kleiner zijn dan de zuidelijke, te maken met twee waterschappen, de Provincie Noord-Holland en elkaar. Een organisatie van gemeenteambassadeurs water met een ambtelijke en een bestuurlijke delegatie is op dit terrein reeds actief. Tussen deze organisatie en de VNHG bestaat al een vorm van samenwerking. Daarbij kan zich een werkverdeling aftekenen waarbij de VNHG stimuleert dat een plan tot stand komt over hoe de kleine gemeenten zelf hun plek kunnen vinden op dit beleidsterrein. Door de VNHG met dit doel te organiseren themabijeenkomsten kunnen door o.a. de waterambassadeurs van inhoudelijke voeding worden voorzien.

#### b. *Verbetering lokaal bestuur*

Dit onderwerp verheugt zich, althans theoretisch, in een brede belangstelling. Een voorbeeld is het Actieprogramma Lokaal Bestuur van de VNG. De VNHG speelt al een rol bij de vertaalslag van dit VNG-actieprogramma naar de Noord-Hollandse schaal en situatie. Daarbij kunnen koppelingen worden gelegd naar verwante kwesties, zoals de instabiliteit van het politieke klimaat (zie hierna onder f.).

c. *Klimaat*

Klimaat is een relatief nieuw thema voor veel gemeenten: men weet dat men er in de komende jaren veel mee te maken gaat krijgen. Maar tot nu toe is er vaak nog maar weinig gerichte aandacht aan besteed. Een themabijeenkomst kan helpen om bij de bestuurders meer inhoudelijke vertrouwdheid met het onderwerp teweeg te brengen. Een koppeling met het 'water'-thema (zie hierboven onder a.) ligt zeer voor de hand.

d. *Komende bezuinigingen*

Alle gemeenten zullen in de nabije toekomst worden geconfronteerd met een bezuinigingsdruk van tot nu toe ongekennde omvang. Afwentelen op elkaar is geen goede strategie voor de gemeenten. Een themabijeenkomst van de VNHG over de bezuinigingen zou een goed middel kunnen zijn om de regie gezamenlijk te houden.

e. *Verhouding met Amsterdam*

Een van de meest in het oog springende bestuurlijke tegenstellingen in Noord-Holland is die tussen Amsterdam als metropool en alle andere Noord-Hollandse gemeenten. Deze tegenstelling heeft consequenties op bijna ieder gebied: zorg, veiligheidsregio, politie, economische politiek, in- en uitgaande pendel etc. etc. Een door de VNHG te organiseren themabijeenkomst zou een aantal van deze consequenties in kaart kunnen brengen en handvatten aanreiken voor de gemeenten, hoe ermee om te gaan.

f. *Instabiliteit politiek klimaat*

Het huidige politieke klimaat is aan twee kanten instabiel. Enerzijds heeft ca. een derde deel van de huidige zittende wethouders aangegeven, geen nieuwe termijn te ambiëren. Dat betekent een grote instroom van nieuwe, relatief onervaren wethouders in de periode na de gemeenteraadsverkiezingen. Aan de andere kant is de trend dat het kiezersgedrag hoogst onvoorspelbaar is geworden. De standaard verklaring is dat het vertrouwen van de kiezer in de politiek zich op een dieptepunt bevindt. Is dit echt het geval? Hoe kan dit vertrouwen worden versterkt? Een themabijeenkomst die op deze problematiek ingaat zou zeer zinnig kunnen zijn. De suggestie is gedaan om hierbij prof. Evelien Tolkens, hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam, uit te nodigen. Dit onder meer vanwege haar ervaring met het betrekken van de burgers bij de politiek zoals dat de laatste jaren in de gemeente Ridderkerk in de praktijk is gebracht.

**Jaarthema's**

De hiervoor genoemde thema's kunnen als volgt in jaarthema's worden geclusterd. Als tussen de drie en de vijf themabijeenkomsten per jaar worden georganiseerd kan zo een natuurlijke continuïteit ontstaan, waar afzonderlijke thema's voor zover nodig kunnen terugkeren en de onderlinge samenhang met verwante thema's voor een sterkere verankering zorgt. Dat werkt beter dan wanneer een thema slechts één keer aan de orde is en daarna lange tijd niet meer.

|      | <i>Jaarthema</i>           | <i>Items</i>  |
|------|----------------------------|---|
| 2010 | Bezuinigingen              | Zie hierboven onder d.  |
| 2011 | Verbetering lokaal bestuur | Instabiel politiek klimaat, verbetering lokaal bestuur, en op wat meer afstand verhouding met Amsterdam |
| 2012 | Duurzame ontwikkeling      | Water en klimaat  |
| ...  |                            |   |

Het item *komende bezuinigingen* (hierboven onder d.) is in 2010 zeer actueel. Het is tevens zo breed dat een combinatie met een ander thema minder voor de hand ligt. Ons advies is, de eerste te organiseren VNHG netwerkbijeenkomst 'nieuwe stijl' te wijden aan de bezuinigingen. De politieke aardverschuiving die volgens sommige voorspellingen te verwachten is na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 maakt dat het thema dat hierboven voor 2011 is 'ingeboekt' waarschijnlijk al eerder actueel zal worden. Dit illustreert in ieder geval dat het voor de VNHG geen grote moeite zal kosten om goede en actuele thema's te vinden om de netwerkfunctie inhoud mee te geven.