



Uitvoeringskracht van gemeenten

Hoe sterk zijn onze schouders?



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Leeswijzer	5
Samenvatting	6
Rode draden: inzicht in drie perspectieven van uitvoering	8
I. Achtergrond, afbakening en aanpak	16
II. Uitvoeringskracht	20

Voorwoord

We moeten het over de uitvoering hebben...

Een grote verandering die de overdracht van taken naar gemeenten teweeggebracht heeft, is dat er veel meer uitvoeringsvraagstukken bij gemeenten zijn belegd, maar ook dat binnen gemeentelijke organisaties een groter deel van het werk uitvoering betreft of over de uitvoering gaat.

Reden om dieper in te gaan op de vraag in hoeverre gemeenten in de huidige situatie, met de toename van taken in met name het sociale en fysieke domein, de uitvoering goed georganiseerd krijgen, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en welke knelpunten daarbij een rol spelen. Dit is een vraagstuk dat ook bij diverse uitvoeringsorganisaties speelt¹.

De Raad van State schetst in haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein dat een ingrijpende herschikking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft plaatsgevonden en dat de nagestreefde veranderingen dermate ingrijpend zijn dat zij tijd nodig hebben om verwezenlijkt te kunnen worden, maar ook dat de discussie over de financiering grotendeels los van de discussie over taken en verantwoordelijkheden wordt gevoerd².

Mede op basis van meer concrete signalen van de Raad van State, over de implementatie van het Klimaatakkoord en de Omgevingswet, concludeerde het VNG bestuur eind 2019 dat meer inzicht in de gemeentelijke uitvoering wenselijk zou zijn, voortbouwend op bestaande trajecten zoals de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein en eerdere financiële analyses.

We focussen daarom op de vraag wat het decentraliseren van taken naar gemeenten voor impact heeft op lokaal niveau en hoe dat organisatorisch vormgegeven kan worden. Daarbij brengen we in beeld wat er nodig is voor nu en in de toekomst. Hierbij wordt ook uitdrukkelijk gekeken naar de doelen van de decentralisaties: integraliteit, nabijheid en (specifiek voor het sociale domein) zelfredzaamheid.

Zoals de vraag is gesteld wat het bestuurlijk vraagt in deze veranderde setting, is het ook de vraag wat het organisatorisch betekent, en of dit nog goed samen oploopt. Dit is niet los van elkaar te bezien, zoals ook uit de bevindingen blijkt.

Het onderzoeken van de uitvoering kan op verschillende manieren. We schetsen in deze rapportage nadrukkelijk een beeld op basis van de eigen inzichten en ervaringen van gemeenten zelf. Aanvullend is door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een beschouwend essay uitgewerkt.

1 Werk aan uitvoering, ABD Topconsult 2020.

2 Vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, Raad van State, 2016.

Leeswijzer

We gaan eerst in op de rode draden over gemeentelijke uitvoeringskracht, met de aanbevelingen opgenomen in de kaders. Tevens gaan we in op de indrukken die de gesprekken over uitvoering uit dit traject opleveren. Vervolgens schetsen we achtergrond, afbakening en aanpak van het onderzoek en de overkoepelende, achterliggende bevindingen: een beeld uit negen casestudy's, waarbij we de uitkomsten uit de gesprekken beknopt illustreren met voorbeelden en aanvullende data.

Samenvatting

Sinds 2015 is er een aanzienlijk aantal taken gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarnaast zorgen ook bredere maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen voor meer taken en verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Dit betekent dat er niet alleen veel meer uitvoeringvraagstukken bij gemeenten zijn belegd, maar ook dat de uitvoering binnen gemeentelijke organisaties een steeds groter deel van de werkzaamheden vormt.

Om de gevolgen van de stapeling van taken in beeld te brengen is gekozen voor het doen van enkele casestudy's, geïllustreerd met algemene trends en ontwikkelingen. De focus ligt daarbij op de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein en de toekomstige uitvoering van taken in relatie tot het Klimaatakkoord en de Omgevingswet.

De casestudy's laten zien dat gemeenten zelf en in de regio te maken hebben met grote uitdagingen in het (regionaal) vormgeven, plannen en programmeren van de uitvoering en dat goede uitvoering inzet en aandacht vraagt op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Verschillen in maatwerk, participatie en contextfactoren onderstrepen het belang om bij het beoordelen van de uitvoeringskracht te kijken naar de verschillen tussen gemeenten, niet alleen qua schaalgrootte, maar ook qua context waarbinnen de gemeente opereert.

Het beeld dat naar voren komt is dat de gemeentelijke uitvoering krachtig is, maar kwetsbaar, zeker op lange termijn. Krachtig omdat gemeenten in staat zijn om, met hun eigen unieke kenmerken en binnen de specifieke lokale context, hun taken integraal en in onderlinge samenhang uit te voeren en daarbij lokaal maatwerk te leveren en dichtbij inwoners te staan. Maar ook kwetsbaar, omdat gemeenten toenemend tegen hun grenzen aanlopen wat betreft personele capaciteit en expertise, organisatieprocessen en sturing en niet in de laatste plaats financiële middelen. Daarbij zijn vanuit drie perspectieven aanbevelingen over de uitvoering opgehaald.

De uitvoeringskracht van gemeentelijke organisaties

Kenmerken, kwaliteiten en kwetsbaarheden die bepalen in hoeverre gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren.

- Meer uitvoering op afstand door regionale samenwerking en uitbesteding vraagt om bijpassende keuzes in de organisatie-inrichting, met meer focus op opdrachtgeverschap en sturing op resultaat. Daarnaast vraagt dit van medewerkers andere vaardigheden, zoals netwerken, sturen op hoofdlijnen en resultaatafspraken maken. Ook voor de besluitvorming op managementniveau en op bestuurlijk niveau heeft dit consequenties, omdat in samenwerking weliswaar vaak meer bereikt kan worden, maar besluiten ook gezamenlijk genomen moeten worden.
- De samenwerking in de regio voor het aantrekken en ontwikkelen van personeel kan uitgebreider en beter worden benut, maar daarnaast is op dit vraagstuk ook behoefte aan interbestuurlijke oplossingen, omdat de uitdagingen niet door middel van individueel gemeentelijk personeels-/HR-beleid op te lossen zijn.
- Integrale financiële afwegingen en scherpere begrotingskeuzes durven maken is voor gemeenten nog een ontwikkelpunt voor de komende tijd, om te zorgen dat de financiële positie houdbaar blijft.
- Aan de ondersteunende basisinfrastructuur, met name op het gebied van ICT, wordt nog niet voldoende (financiële) prioriteit gegeven. Dit betekent dat in de uitvoering op veel plekken nog niet optimaal gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden die er zijn (bijvoorbeeld op het gebied van datagedreven werken) en de uitvoering daarmee vaak beter en efficiënter zou kunnen dan nu het geval is. Hierbij gaat het ook om ontwikkelingen die voor veel (met name kleinere) gemeenten om specialistische expertise vragen die zij zelf niet in huis hebben. Hier is behoefte aan landelijk gecoördineerde initiatieven en ondersteuning, waar individuele gemeenten gebruik van kunnen maken. VNG Realisatie speelt hier momenteel al een belangrijke rol in, deze rol kan in de toekomst nog verder uitgewerkt worden.

De uitvoerbaarheid van gemeentelijke taken

De aard van de taken, uitwerking van de wijze waarop deze taken uitgevoerd moeten worden en randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede uitvoering.

Vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid van taken kunnen we constateren dat er enkele punten naar voren komen die onder de aandacht gebracht moeten worden. Overkoepelend betekent het dat de stelselverantwoordelijkheid vanuit het rijk scherpere invulling verdient.

- Om de uitvoerbaarheid van taken voor gemeenten te vergroten is een integrale benadering vanuit het rijk wenselijk, waarbij taken in onderlinge samenhang en vanuit een gezamenlijk begrippenkader ontwikkeld en gedecentraliseerd worden. Dit betekent dat taken (en nieuwe of aanvullende wetgeving) niet los van elkaar ontwikkeld en overgedragen worden, maar dat 'vanaf de tekentafel' rekening gehouden wordt met de samenhang tussen bestaande en nieuwe taken en tussen nieuwe taken onderling.
- De uitvoerbaarheid kan verbeterd worden door taken, inclusief de bijbehorende financiering, inhoudelijk geclusterd over te dragen naar de gemeentelijke uitvoering en te zorgen voor meer voorspelbaarheid door een integrale planning of agenda van nieuwe taken en wetswijzigingen.
- Een goede voorbereiding en implementatie van nieuwe taken vraagt om voldoende voorbereidingstijd en financiële middelen om, naast de structurele middelen voor de minimaal benodigde uitvoering, te kunnen investeren en lokale keuzes te maken voor een uitvoering op maat.
- De inperking van de keuzevrijheid betekent dat gemeenten minder 'knoppen hebben om aan te draaien'. Juist bij een krappe financiële positie hebben gemeenten dit soort knoppen nodig om te kunnen sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Gemeenten hebben behoefte aan ruimere wettelijke en financiële kaders, zodat zij ruimte houden om lokale (beleids)keuzes te kunnen maken en te kunnen sturen op een uitvoering die past bij de lokale context.

De rol en verantwoordelijkheden van gemeenten in de uitvoering

Gemeenten en rijk, maar ook andere partijen in de netwerken waarin gemeenten opereren, hebben een gedeeld beeld nodig van de rol die elke partij speelt. Daarbij hoort ook begrip voor en erkenning van elkaars kwaliteiten en kwetsbaarheden en een goede samenwerking in de totstandkoming en uitvoering van (nieuwe) taken.

Vanuit het perspectief van de rol en de verantwoordelijkheid van gemeenten in de uitvoering kunnen we constateren dat er kansen liggen in verdere gezamenlijke kennisopbouw, ontwikkeling en ondersteuning met betrekking tot uitvoeringsprocessen en gezamenlijke uitvoering door gemeenten.

- Voor een verbetering van de uitvoeringskracht is wenselijk dat gemeenten en rijk op een gelijkwaardige wijze en in goede onderlinge verhoudingen samenwerken, met erkenning voor de uitvoeringspraktijk. Hierbij zijn kennis van en begrip voor elkaars organisaties, perspectieven, belangen en werkwijzen belangrijke randvoorwaarden.
- Om de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten is het van belang om het uitvoeringsperspectief al in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe taken. Dit kan gebeuren door medewerkers vanuit de uitvoering van gemeenten te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe taken op rijksniveau, maar ook door al in een vroegtijdig stadium een uitvoeringstoets te laten uitvoeren, waarbij specifiek de uitvoeringsconsequenties van een nieuwe taak in beeld gebracht worden.
- Er is behoefte aan een goede landelijke ondersteuning bij of facilitering van regionale samenwerking en vormen van 'samen organiseren', bijvoorbeeld bij het organiseren en legitimeren van bovenlokale taken en de rolverdeling in samenwerking om zo de lokale besluitvorming en regionale afspraken goed af te kunnen stemmen.

Dit onderzoek naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk heeft naast de concrete bevindingen en voorbeelden ook het inzicht opgeleverd dat de gesprekken over uitvoering meerwaarde hebben. Het gezamenlijk als VNG en gemeenten stilstaan bij de vraag 'hoe staat het er eigenlijk voor?' wordt door de betrokken gemeenten als relevant ervaren.

Rode draden: inzicht in drie perspectieven van uitvoering

Dit onderzoek geeft inzicht in drie perspectieven die van belang zijn als het gaat om de uitvoeringskracht van gemeenten. De rode draden over de uitvoeringskracht zijn in het volgende hoofdstuk langs deze perspectieven uitgewerkt.

1 De uitvoeringskracht van gemeentelijke organisaties

Dit onderzoek laat zien dat er verschillende kenmerken, kwaliteiten en kwetsbaarheden van gemeentelijke organisaties zijn die bepalen in hoeverre gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren.

Krachtig en kwetsbaar

Het algemene beeld dat de gemeenten uit de casestudies hebben van hun eigen uitvoeringskracht is, dat deze zowel krachtig als kwetsbaar is. Krachtig omdat zij, binnen hun mogelijkheden en met de voor hen beschikbare middelen, in staat zijn hun taken op een voldoende niveau uit te voeren. Maar tegelijkertijd kwetsbaar omdat zij, vaak op vlakken van financiën, organisatie en personele capaciteit en expertise, meer en meer tegen grenzen aan lopen. Ditzelfde dubbele beeld geldt voor de ontwikkeling dat de uitvoering steeds vaker op afstand gezet wordt, door taken uit te besteden of in regionale samenwerking vorm te geven. Gemeenten zijn goed in staat om zelf de afweging te maken welke taken zij zelf uitvoeren en welke taken zij op afstand plaatsen. Tegelijkertijd constateren gemeenten dat zij kwetsbaar zijn als het gaat om het monitoren van en sturen op deze 'uitvoering op afstand'. Deze kwetsbaarheid is deels te verklaren door het steeds vaker ontbreken van de juiste expertise en capaciteit, maar ook doordat gemeenten aanlopen tegen besluitvormingsprocessen die bij uitvoering op afstand complexer zijn en waarop gemeenten minder directe invloed hebben.

De kracht van lokaal maatwerk

Uit dit onderzoek komt duidelijk de kracht naar voren van het beleggen van de uitvoering bij gemeenten. Gemeenten zien zichzelf namelijk bij uitstek als de aangewezen partij om lokaal maatwerk te leveren. Dit is dan ook vaak één van de belangrijkste argumenten bij het decentraliseren van taken. Gemeenten kunnen de uitvoering inrichten op een manier die aansluit bij de lokale situatie en bij de behoeften van de eigen inwoners. Wel blijkt uit het onderzoek dat de ruimte voor deze lokale accenten, zoals preventie of minimaregelingen, steeds meer onder druk komt te staan door de krappe financiële positie van veel gemeenten.

In de uitvoering zijn het ook juist gemeenten die in staat zijn om taken op een integrale wijze te benaderen. Individuele taken die op papier los van elkaar benaderd kunnen worden, komen in de gemeentelijke uitvoering bij elkaar, zoals herstratingsplannen waarin ook maatregelen voor klimaatadaptatie meegenomen worden, en wijkplannen voor sociaal beleid waarin ook de energietransitie een plaats krijgt. Gemeenten denken dan ook steeds meer vanuit maatschappelijke opgaven in plaats van individuele taken. In de uitvoering wordt steeds vaker gekozen voor wijk- of gebiedsgericht werken, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kenmerken en opgaven van een specifiek gebied.

Ook aan de participatie van inwoners en organisatie kan juist door gemeenten goed invulling gegeven worden. Participatie vraagt om maatwerk, ook weer op wijk- of buurtniveau. Gemeenten zetten hierin stappen, maar tegelijkertijd liggen hier nog grote uitdagingen voor de toekomst om participatie minder op basis van individuele experimenten en meer als structurele werkwijze in te zetten.

De invloed van schaal en context

De schaal van de gemeente en specifieke contextfactoren waar een gemeente mee te maken heeft zijn van invloed op de uitvoeringskracht van gemeenten, maar op een genuanceerdere wijze dan vaak wordt

aangenomen. Grotere gemeenten ervaren niet per definitie een grotere uitvoeringskracht dan kleinere gemeenten, maar de kracht en kwetsbaarheid komen wel op een andere wijze tot uiting. Grotere gemeenten zijn over het algemeen beter in staat om de uitvoering op een professionele wijze en met eigen specialistische expertise in te richten. Zij lopen echter sneller het risico dat organisatiestructuren en besluitvormingsprocessen onoverzichtelijk, bureaucratisch of verkokerd worden. Kleinere gemeenten worden over het algemeen gekenmerkt door kortere lijnen, zowel in de organisatie als richting inwoners, en zijn goed in staat om lokaal maatwerk te kunnen bieden. Zij zijn echter ook vaak kwetsbaarder door een groter aantal eenmansfuncties, zijn minder goed in staat om specifieke expertise aan te trekken en zijn voor de uitvoering van bepaalde taken eerder aangewezen op (regionale) samenwerking.

Andere factoren die van invloed zijn op de uitvoeringskracht van gemeenten zijn niet gerelateerd aan de schaalgrootte. Zo is het probleem van structurele financiële krapte iets dat bij gemeenten van verschillende omvang voorkomt.

Naast de schaalgrootte valt te denken aan de sociale samenstelling van de bevolking, demografische ontwikkelingen, het al dan niet hebben van een centrumfunctie, de mate van stedelijkheid, de aanwezige samenwerkingsstructuren en -cultuur in de regio et cetera. Ook politiek-bestuurlijke factoren kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld de mate waarin sprake is van fragmentatie binnen het gemeentebestuur en de onderlinge verhoudingen tussen bestuur en organisatie. Al deze contextfactoren kunnen de uitvoeringskracht van een individuele gemeente versterken dan wel beperken.

Aandachtspunt of aanbeveling voor Rijk en VNG

Verschillende soorten maatwerk, participatie en contextfactoren onderstrepen het belang om bij het beoordelen van de uitvoeringskracht te kijken naar de verschillen tussen gemeenten, niet alleen qua schaalgrootte, maar ook qua context waarbinnen de gemeente opereert.

De uitdaging van het zijn van een regioorganisatie

Gemeentelijke organisaties ontwikkelen zich steeds meer van organisaties die de uitvoering van taken zelf ter hand nemen naar regioorganisaties. Doordat nieuwe taken vaak te groot of complex zijn om als individuele gemeente uit te voeren, worden deze taken uitbesteed of in samenwerking opgepakt. De rol van de gemeente verschuift hiermee naar die van regisseur en opdrachtgever. Dat vraagt om een andere wijze van sturing door gemeenten, namelijk op kaders en resultaten. Van medewerkers vraagt het primair niet om inhoudelijke expertise over het onderwerp, maar om andere vaardigheden, zoals netwerken, coördineren en beïnvloeden.

De (stapeling van) nieuwe taken die op gemeenten afkomen, brengen voor gemeenten voortdurend vragen met zich mee over de inrichting van de organisatie en het aanpassen van werkprocessen. Dit gaat onder andere over de vraag of taken zelfstandig opgepakt kunnen worden of elders (bijvoorbeeld in de regio) belegd worden. Maar met name bij grotere gemeenten speelt ook het vraagstuk van een goede overdracht van de (tijdelijke) programmastructuur naar de (structurele) lijnorganisatie: wie bepaalt wanneer de schaarse expertise ingezet wordt voor de ontwikkeling van nieuwe taken (in programma's) of voor de uitvoering van reguliere taken (in de lijn), wat is een geschikt moment om taken over te laten gaan van programma naar lijn en hoe kan deze overdracht op een goede wijze gebeuren? Risico's die hierbij op kunnen treden met betrekking tot de uitvoeringskracht zijn bijvoorbeeld dat veel tijd en energie gaat zitten in de overdracht van programma naar lijn of in de afstemming over wat in programma's en wat in de lijn plaatsvindt, of dat opgebouwde expertise en ervaring verloren gaan bij de overdracht van programma naar lijn.

Aandachtspunt of aanbeveling voor gemeenten

Meer uitvoering op afstand door regionale samenwerking en uitbesteding vraagt om bijpassende keuzes in de organisatie-inrichting, met meer focus op opdrachtgeverschap en sturing op resultaat. Daarnaast vraagt dit van medewerkers andere vaardigheden, zoals netwerken, sturen op hoofdlijnen en resultaatafspraken maken. Ook voor de besluitvorming op managementniveau en op bestuurlijk niveau heeft dit consequenties, omdat in samenwerking weliswaar vaak meer bereikt kan worden, maar besluiten ook gezamenlijk genomen moeten worden.

Personele uitdagingen

Voor veel gemeenten is het aantrekken van voldoende capaciteit en de juiste expertise een grote uitdaging. Het aantrekken en ontwikkelen van personeel is een grote uitdaging voor een individuele gemeente en is voor een aantal domeinen niet op te lossen. Hierbij speelt een aantal factoren mee.

De nieuwe taken die gemeenten krijgen vragen steeds meer om sterk specialistische expertise. Dit is bijvoorbeeld bij taken rond energie en klimaat het geval. Met name voor kleinere gemeenten is het lastig om deze expertise zelf aan te trekken, omdat zij deze expertise slechts in een beperkte omvang (bijvoorbeeld voor een paar uur per week) nodig hebben. Kleinere gemeenten kiezen hierdoor vaker voor inhuur, het delen van expertise met andere gemeenten of het elders beleggen van de taak (bijvoorbeeld in de regio).

Voor een aantal functies is het voor gemeenten in het algemeen lastig om de juiste expertise aan te trekken. Dit heeft ermee te maken dat deze functies schaars beschikbaar zijn en/of dat gemeenten in de huidige arbeidsmarkt veel concurrentie ondervinden. Voorbeelden van functiegebieden met schaarse beschikbaarheid zijn IT, jeugdhulp, technische expertise voor de energietransitie en ruimtelijke ontwikkeling. Kleinere gemeenten geven hierbij aan dat zij vaak concurrentie ondervinden van grotere gemeenten in de regio, die voor een vergelijkbare functie een betere vergoeding kunnen bieden. Maar ook grotere gemeenten kunnen concurrentie ondervinden, bijvoorbeeld vanuit het bedrijfsleven. Ook de ligging van de gemeente kan een rol spelen bij de vraag of zij de juiste expertise kunnen aantrekken. Gemeenten in dunbevolkte of perifere regio's, kunnen bijvoorbeeld meer moeite hebben om bepaalde specialistische kennis in huis te halen.

Naast het vinden van de juiste expertise, hebben veel gemeenten ook moeite met het ontwikkelen en vasthouden van voldoende strategisch vermogen. Met name kleinere en volledige regiegemeenten met een beperkte basisformatie hebben hier moeite mee. Dit heeft er deels mee te maken dat gemeenten in de afgelopen jaren vaak op dit type functies bezuinigd hebben. Voor de uitvoeringskracht van gemeenten is voldoende strategisch vermogen echter wel van belang, omdat dit helpt om keuzes te maken, te prioriteren en (nieuwe) taken op de juiste wijze te beleggen in de organisatie of elders. Er wordt al (beperkt) samenwerking gezocht in de regio voor personele vraagstukken.

Aandachtspunt of aanbeveling voor gemeenten, VNG en Rijk

De samenwerking in de regio voor het aantrekken en ontwikkelen van personeel kan beter worden benut, maar daarnaast is op dit vraagstuk ook behoefte aan interbestuurlijke oplossingen, omdat de uitdagingen niet door middel van individueel gemeentelijk personeels-/HR-beleid op te lossen zijn.

Ondersteunende basisinfrastructuur op orde

Voor de uitvoering van taken is het voor gemeenten van belang dat de ondersteunende basisstructuur op orde is. Voor veel gemeenten is dit onvoldoende het geval, wat ten koste gaat van de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering. Het op orde brengen van deze ondersteunende basisstructuur heeft met name een informatiekundige component. Het kan hierbij gaan om investeringen in ICT-systemen die up-to-date zijn, maar ook bijvoorbeeld om ontwikkelingen richting meer datagedreven werken. Soms is een goede basisstructuur ook direct gekoppeld aan nieuwe taken, zoals het DSO als onderdeel van de Omgevingswet.

Aandachtspunt of aanbeveling voor gemeenten en VNG

Aan de ondersteunende basisinfrastructuur, met name op het gebied van ICT, wordt nog niet voldoende (financiële) prioriteit gegeven. Dit betekent dat er in de uitvoering op veel plekken nog niet optimaal gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden die er zijn (bijvoorbeeld op het gebied van datagedreven werken) en de uitvoering daarmee vaak beter en efficiënter zou kunnen dan nu het geval is. Hierbij gaat het ook om ontwikkelingen die voor veel (met name kleinere) gemeenten om specialistische expertise vragen die zij zelf niet in huis hebben. Hier is behoefte aan landelijk gecoördineerde initiatieven en ondersteuning, waar individuele gemeenten gebruik van kunnen maken. VNG Realisatie speelt hier momenteel een belangrijke rol in; deze rol kan in de toekomst nog verder uitgewerkt worden.

Financiële grenzen

In de uitvoering lopen gemeenten steeds vaker tegen financiële grenzen aan. Hoewel de financiële positie per individuele gemeenten verschilt, is het algehele beeld dat gemeenten zich zorgen maken over hun financiële positie en steeds meer moeite hebben om hun begroting meerjarig sluitend te krijgen.

Individuele verschillen tussen gemeenten kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met de vermogenspositie die ze vanuit het verleden hebben opgebouwd, waardoor zij incidentele middelen kunnen inzetten om de begroting sluitend te maken of om investeringsfondsen voor nieuwe taken of ontwikkelingen in te richten. Anderzijds kunnen investeringen uit het verleden ook een financiële druk op de begroting leggen door afschrijvings- of exploitatielasten.

Vrijwel alle gemeenten hebben te maken met tekorten in het sociaal domein. Temeer omdat het sociaal domein een relatief groot deel van de gemeentelijke begroting vormt, drukken deze tekorten op de totale begroting en hebben in de meeste gevallen ook effect op de uitvoering van andere taken zoals beheer en onderhoud van infrastructuur, en dienstverlening. De kosten in het sociaal domein zijn voor gemeenten slechts beperkt beheersbaar.³

De krappe financiële positie van veel gemeenten raakt aan de uitvoeringspraktijk omdat gemeenten weinig ruimte hebben om lokale keuzes te maken, vanwege onvoldoende middelen om alternatieve keuzes te overwegen. Met name investeren in preventie in het sociaal domein is hierbij een belangrijk voorbeeld. Hierbij valt ook op dat de bezuinigingen niet samenhangend worden uitgewerkt, maar veelal nog over de hele begroting worden 'uitgesmeerd'. Ook investeringen die soms nodig zijn om de uitvoering (met name bij nieuwe taken) op een structureel efficiëntere wijze in te richten, kunnen niet gedaan worden door een gebrek aan middelen. Bovendien is het risico van tegenvallers groot, omdat er door de afnemende vermogenspositie geen middelen zijn om deze tegenvallers op te vangen. Dit uit zich in handelingsverlegenheid of leidt tot (acute) financiële problemen als de verdeelsystematiek negatief uitpakt.

Aandachtspunt of aanbeveling voor gemeenten

Integrale financiële afwegingen en scherpere begrotingskeuzes durven maken is voor gemeenten nog een ontwikkelpunt voor de komende tijd, om te zorgen dat de financiële positie houdbaar blijft.

3 Dit wordt mede geconcludeerd door de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein, inhoudelijke bevindingen na 15 visitaties, september 2020.

2 De uitvoerbaarheid van gemeentelijke taken

De uitvoerkracht van gemeenten wordt niet alleen bepaald door de kenmerken, kwaliteiten en kwetsbaarheden van gemeentelijke organisaties, maar ook door de uitvoerbaarheid van de taken die gemeenten moeten uitvoeren. Ook hierover levert dit onderzoek relevante inzichten op.

Gebrek aan integrale benadering en eenduidig begrippenkader

Veel (nieuwe) taken die op gemeenten afkomen, worden vanuit verschillende departementen voorbereid. Uit de uitvoering bij gemeenten blijkt dat er gebrek aan afstemming is tussen deze taken, en dat er vaak ook verschillende begrippenkaders gehanteerd worden. Het is dan aan gemeenten om tot een integrale uitvoering van taken te komen, met soms knellende of tegenstrijdige wet- en regelgeving. Het gebrek aan afstemming tussen verschillende departementen is niet alleen te zien in de uitwerking van nieuwe taken, maar vaak ook al in een verschillend begrippenkader dat vanuit diverse ministeries gehanteerd wordt. Dit leidt ertoe dat gemeenten bij nieuwe taken vaak zelf een interpretatie moeten maken van het begrippenkader dat in de wetsteksten en de bijbehorende toelichtingen gehanteerd wordt. Hierdoor wordt onevenredig veel van gemeentelijke uitvoering gevraagd (namelijk alle 'systeemfouten' oplossen).

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk

Om de uitvoerbaarheid van taken voor gemeenten te vergroten is een integrale benadering vanuit het rijk wenselijk, waarbij taken in onderlinge samenhang en vanuit een gezamenlijk begrippenkader ontwikkeld en gedecentraliseerd worden. Dit betekent dat taken (en nieuwe of aanvullende wetgeving) niet los van elkaar ontwikkeld en overgedragen worden, maar dat 'vanaf de tekentafel' rekening gehouden wordt met de samenhang tussen bestaande en nieuwe taken en tussen nieuwe taken onderling.

Stapelings en onvoorspelbaarheid

Gemeenten hebben veel last van de stapeling van taken. Ook worden gemeenten geconfronteerd met verschillende nieuwe (bovenlokale) taken en wetwijzigingen die los van elkaar en op verschillende invoeringsmomenten op de gemeentelijke uitvoering afkomen. Doordat deze verschillende taken niet op elkaar afgestemd zijn, is het voor gemeenten onvoorspelbaar wat er op hen afkomt. Daardoor kunnen ze in hun uitvoering moeilijk anticiperen op het toekomstige takenpakket. Dit geeft veel onrust in de uitvoering en leidt geregeld tot opeenvolgende wijzigingen in de (inrichting van de) uitvoering. Ditzelfde geldt voor de financiering van nieuwe taken. Ook dit gebeurt vaak gefragmenteerd, in de vorm van een financiële compensatie per individuele taak, of door middel van verschillende aanvullende 'deals' en subsidies. Hierdoor ontbreekt een integraal financieel beeld, op basis waarvan gemeenten ook voor de langere termijn afwegingen kunnen maken.

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk en VNG

Een goede voorbereiding en implementatie van nieuwe taken vraagt om voldoende voorbereidingstijd en financiële middelen om, naast de structurele middelen voor de minimaal benodigde uitvoering, te kunnen investeren en lokale keuzes te maken voor een uitvoering op maat.

Te weinig (financiële) ruimte om te leren en te innoveren

Als gemeenten nieuwe taken krijgen, dan is de aannahme vaak dat zij deze taken vanaf het moment van invoering op de meest optimale manier kunnen uitvoeren. Zo is het in de afgelopen periode ook voorgekomen dat een verwachte doelmatiger uitvoering door gemeenten op voorhand al als bezuiniging werd ingeboekt. Deze hoge verwachtingen zetten gemeenten onnodig onder druk en beperken de ruimte om te leren, te innoveren en te experimenteren. Bij het inrichten van de uitvoering van nieuwe taken hebben gemeenten tijd en ruimte nodig om te leren hoe zij deze taken op een goede manier kunnen uitvoeren, aansluitend bij de eigen lokale context. Bovendien kan het in veel gevallen nodig zijn om eerst te investeren, om daarmee op termijn tot een wijze van uitvoering te komen die daadwerkelijk doelmatiger (en kwalitatief beter) is.

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk en VNG

Een goede voorbereiding en implementatie van nieuwe taken vraagt om voldoende voorbereidingstijd en financiële middelen om te kunnen investeren en lokale keuzes te maken voor een uitvoering op maat.

Inperking van decentrale keuzevrijheid

In de afgelopen periode is het regelmatig voorgekomen dat taken aanvankelijk met ruime kaders gedecentraliseerd werden, maar dat deze kaders in de loop der tijd steeds verder ingeperkt werden. Dit betekent dat gemeenten aanvankelijk veel eigen keuzevrijheid hadden om taken op een manier uit te voeren die paste bij de eigen lokale context, maar dat deze keuzevrijheid later steeds meer ingeperkt werd. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van aanvullende wetgeving of AMvB's, eisen of dwingende afspraken over de regelgeving, maar ook door labeling van budgetten. Deze inperking heeft op verschillende manieren nadelige gevolgen voor de uitvoering door gemeenten.

Ten eerste betekent een inperking van de gemeentelijke keuzevrijheid een beperking van de rol van gemeenten als autonome bestuurslaag. Gemeenten ervaren zichzelf meer en meer als uitvoeringsorganisaties, zonder ruimte voor lokale beleidsafwegingen en politiek debat. Hierdoor kan onvoldoende invulling gegeven worden aan één van de aspecten die vaak ten grondslag liggen aan de keuze om een taak te decentraliseren: het feit dat gemeenten bij uitstek in staat zijn om lokaal maatwerk te bieden, aansluitend bij de lokale context en de behoeften van de eigen inwoners.

Ten tweede betekent het inperken van de keuzevrijheid ook het inperken van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Daarnaast kan de inperking van de autonomie ook leiden tot inefficiënte of niet passende maatregelen, met het Wmo abonnementstarief als belangrijk voorbeeld.

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk

De inperking van de keuzevrijheid betekent dat gemeenten minder 'knoppen hebben om aan te draaien'. Juist bij een krappe financiële positie hebben gemeenten dit soort knoppen nodig om te kunnen sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Gemeenten hebben behoefte aan ruimere wettelijke en financiële kaders, zodat zij ruimte houden om lokale (beleids)keuzes te kunnen maken en te kunnen sturen op een uitvoering die past bij de lokale context.

3. De rol en verantwoordelijkheden van gemeenten in de uitvoering

De uitvoeringskracht van gemeenten wordt medebepaald door de rol en verantwoordelijkheden die gemeenten hebben, in relatie tot andere partijen in de keten en met name ook in relatie tot het rijk.

Ongelijkwaardigheid heeft een negatief effect op de verhoudingen

Gemeenten ervaren de verhouding tussen gemeenten en het rijk als ongelijkwaardig, en de uitvoering als ondergeschikt. De (wettelijke) kaders voor taken die gemeenten moeten uitvoeren worden door het rijk bepaald, inclusief de bijbehorende middelen. Volgens veel gemeenten ontbreekt hierbij vaak voldoende kennis van de gemeentelijke uitvoering. Ook worden gemeenten te vaak als uniforme organisaties gezien, waarbij te weinig oog is voor de verschillen tussen gemeenten. Uit de casestudy's komt naar voren dat dit gevoel van ongelijkwaardigheid en onbegrip sterker is naarmate de fysieke afstand tot 'Den Haag' groter is, maar ook de afstand tot de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld via VNG commissies of door eigen netwerken).

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk en gemeenten

Voor een verbetering van de uitvoeringskracht is het wenselijk dat gemeenten en rijk op een gelijkwaardige wijze en in goede onderlinge verhoudingen samenwerken, met erkenning voor de uitvoeringspraktijk. Hierbij zijn kennis van en begrip voor elkaars organisaties, perspectieven, belangen en werkwijzen belangrijke randvoorwaarden.

Uitvoeringsperspectief ontbreekt bij de ontwikkeling van nieuwe taken

Bij de ontwikkeling van nieuwe taken komt het uitvoeringsperspectief vaak pas in een relatief laat stadium aan de orde. Taken worden op beleidsniveau voorbereid bij een departement. Als gemeenten in dit stadium betrokken worden, dan is dit ook vaak op beleidsniveau. Hierdoor ontstaat het risico dat nadelige consequenties voor de uitvoering pas in een laat stadium in beeld komen of dat uitvoeringsconsequenties voor samenwerkingsverbanden of ketenpartners niet goed in beeld zijn. Soms gebeurt dit zelfs pas na invoering van de taken, op het moment dat aanpassingen of bijsturing moeilijk realiseerbaar zijn.

Aandachtspunt of aanbeveling voor het Rijk, VNG en gemeenten

Om de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten is het van belang om het uitvoeringsperspectief al in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe taken. Dit kan gebeuren door medewerkers vanuit de uitvoering van gemeenten te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe taken op rijksniveau, maar ook door al in een vroegtijdig stadium een uitvoeringstoets te laten uitvoeren, waarbij specifiek de uitvoeringsconsequenties van een nieuwe taak in beeld gebracht worden.

Meer ondersteuning bij regionale samenwerking en samen organiseren

De gemeentelijke uitvoering vindt lang niet altijd (meer) plaats door individuele gemeentelijke organisaties. Veel taken worden door gemeenten gezamenlijk opgepakt, in regionale samenwerkingsverbanden van verschillende samenstelling.

De wijze waarop de regionale samenwerking verloopt is momenteel sterk verschillend per regio. In sommige regio's verloopt de regionale samenwerking in goede harmonie, met een duidelijke en natuurlijke rolverdeling tussen de partners. Hier is vaak sprake van een groot onderling vertrouwen en een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en wordt regionale samenwerking vaak ook sterker als een natuurlijke keuze of als basisprincipe gezien ('samenwerking tenzij'). In andere regio's verloopt de samenwerking stroever en is er minder vertrouwen tussen de verschillende partners. In deze regio's ontbreekt vaak ook een natuurlijke rolverdeling en hebben gemeenten een meer afwachtende houding. Samenwerking wordt in deze regio's vaak ook per individuele taak afgewogen en alleen als meerwaarde gezien als de eigen gemeente er duidelijk voordeel bij heeft (samenwerking onder specifieke voorwaarden). De behoeften aan centrale ondersteuning van of sturing op regionale samenwerking verschilt dan ook sterk per regio. Wat wel breed gedeeld wordt, is dat regionale samenwerking vaak als lappendeken wordt ervaren: voor verschillende taken wordt op verschillende schaalniveaus samengewerkt en een duidelijk kader op basis waarvan gekozen kan worden voor

het passende schaalniveau ontbreekt. Ook wordt het besluitvormingsproces in regionale samenwerking vaak als complex en 'gelaagd' ervaren. Op deze punten zou een betere landelijke ondersteuning wenselijk zijn, en handvatten of instrumenten om regionale samenwerking te faciliteren.

Daarnaast zijn er steeds meer voorbeelden waarbij gemeenten, met name rond ondersteunende processen, zaken 'samen organiseren' met gemeenten met dezelfde kenmerken of behoeften. Dit samen organiseren leidt soms ook tot landelijke samenwerking.

Als het gaat om het 'samen organiseren' van met name ondersteunende processen, dan zijn veel gemeenten van mening dat hier nog veel in te winnen valt. Vooral ontwikkelingen op het gebied van ICT en data zien veel gemeenten als wenselijk, maar tegelijkertijd als te specifiek of technisch om als individuele gemeente op te pakken. Bij dit soort processen hebben gemeenten behoefte aan een sterkere landelijke ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit VNG Realisatie. Concrete voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn bredere ontwikkelingen als Common Ground en datagedreven werken, maar ook specifiekere zaken als het DSO dat een belangrijke voorwaarde is voor de uitvoering van de Omgevingswet.

Aandachtspunt of aanbeveling voor de VNG

Er is behoefte aan een goede landelijke ondersteuning bij of facilitering van regionale samenwerking en vormen van 'samen organiseren', bijvoorbeeld bij het organiseren en legitimeren van bovenlokale taken en de rolverdeling in samenwerking om zo de lokale besluitvorming en regionale afspraken goed af te kunnen stemmen.

Het gesprek over de uitvoering

Deze inventarisatie van de ervaringen van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk heeft naast de concrete bevindingen en voorbeelden ook het inzicht opgeleverd dat het goede gesprek over uitvoering meerwaarde heeft. Diverse gemeenten gaven aan dat zij het gesprek over uitvoeringskracht, met de VNG maar ook als gevolg daarvan intern binnen de eigen organisatie, als relevant te ervaren.

Potentie en scenario's voor het goede gesprek over uitvoeringskracht

De casestudy's geven aan dat de meerwaarde van het gesprek over uitvoeringskracht vooral op de volgende aspecten zit:

- Het gesprek biedt ruimte voor reflectie op de opgaven van gemeenten en de organisatie van de uitvoering;
- Het gesprek biedt gemeenten de mogelijkheid om te leren van elkaar en ervaringen uit te wisselen met andere gemeenten;
- Het gesprek biedt gemeenten de mogelijkheid om goede voorbeelden en knelpunten te delen met andere gemeenten en met de VNG;
- Het gesprek biedt de mogelijkheid om aandachtspunten te delen en op te halen voor de belangenbehartiging en dienstverlening van de VNG;
- Het gesprek biedt een basis om te komen tot een verbetering van de vertaalslag van beleid naar uitvoering;
- Het gesprek kan verbonden worden aan de platformfunctie (netwerken) van de VNG.

Aandachtspunt of aanbeveling voor de VNG

Om de positieve ervaringen met dit onderzoek een meer structureel vervolg te geven, zijn verschillende scenario's mogelijk. Hierbij ligt een samenwerking tussen VNG en VNG Realisatie voor de hand en kan gebruik gemaakt worden van ervaringen van o.a. de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein.

I. Achtergrond, afbakening en aanpak

Opdracht VNG-bestuur

Het project 'Hoe sterk zijn onze schouders?', gestart op verzoek van het VNG bestuur, heeft als doel om beter zicht te krijgen op de uitvoeringskracht van gemeenten als het gaat om hun bijdrage aan de grote maatschappelijke opgaven en transities en om feitelijke gegevens hierover te duiden. Daarbij onderzoeken we wat de factoren en randvoorwaarden zijn die bepalend zijn voor de uitvoering van huidige en toekomstige taken. Dit is een bouwsteen voor één van de sporen richting de kabinetsformatie: focus op uitvoering.

Om beter zicht te krijgen op de feitelijke gegevens die invloed hebben op de uitvoering van gemeenten, kijken we naar de volgende vragen:

- Welke gegevens hebben we over de uitvoering van gemeentelijke taken? Welke rode draden destilleren we uit die gegevens?
- Welke factoren, randvoorwaarden en kenmerken zijn bepalend voor de gemeentelijke uitvoering?
- Op welke van deze factoren heeft de gemeente zelf grip en invloed?
- Wat zijn de knelpunten en succesfactoren bij de uitvoering van gemeentelijke taken?
- Wat voorzien we t.a.v. toekomstige trajecten, zoals het Klimaatakkoord of de Omgevingswet?

Doelstelling

Het project heeft als doel om beter zicht te krijgen op hoe sterk de schouders van gemeenten zijn als het gaat om de uitvoering van hun taken die bijdragen aan de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Hierin onderscheiden we de factoren waar gemeenten zelf invloed op hebben en die waar ze geen invloed op hebben.

Met dit inzicht kunnen we een duidelijker aanbod neerleggen bij de kabinetsformatie, waarbij we aangeven wat de draagkracht van gemeenten is en wat ze nodig hebben om die optimaal te benutten.

Resultaten

In het onderzoek staan de volgende thema's centraal:

1. Inhoudelijke thema's: Uitvoering sociaal domein en toekomstige uitvoering klimaatakkoord en omgevingswet;
2. Instrumentele en randvoorwaardelijke zaken: Personeel, bedrijfsvoering, financiën en (regionale) uitvoering en samenwerking.

De randvoorwaardelijke conclusies die naar voren komen kunnen in het kader van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen als inzet voor een nieuwe kabinetsperiode worden meegenomen.

Afbakening: uitvoeringskracht

De vraag die centraal staat is in hoeverre de gemeenten in staat zijn om hun taken adequaat uit te voeren, nu de taken zich de afgelopen jaren door de decentralisaties en brede maatschappelijke opgaven hebben opgestapeld op gemeentelijk niveau. We kijken hierbij naar huidige taken en toekomstige taken. We sluiten daarbij aan bij eerdere onderzoeken naar uitvoeringskracht (BMC 2020, PBL 2019). Om de gevolgen van de stapeling van taken in beeld te brengen is er gekozen voor een focus op de uitvoering van de

gedecentraliseerde taken in het sociaal domein en toekomstige uitvoering van de taken in relatie tot het Klimaatakkoord en de Omgevingswet.

Uitvoering: gedecentraliseerde taken in het sociaal domein

Op het vlak van het sociaal domein hebben er in 2015 drie decentralisaties plaatsgevonden, namelijk die van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet. Het doel van deze decentralisaties was het bewerkstelligen van een transitie en transformatie met als beoogde uitkomst de participatiesamenleving; een samenleving waarin mensen meedoen naar vermogen en omkijken naar elkaar. Waarbij zorg en ondersteuning beschikbaar zijn voor de mensen die dat nodig hebben. Daarnaast was de verwachting dat het decentraliseren van deze taken zou leiden tot meer ruimte voor lokaal maatwerk en een efficiëntere en goedkopere uitvoering.

Uitvoering: transitie en decentralisatie in het fysiek domein

Naast de decentralisaties in de zorg nadert ook de intreding van de Omgevingswet, die per 2022 van kracht zal zijn. Het doel van de Omgevingswet is het creëren en borgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast is de wet zo ingericht dat een fysieke leefomgeving beheerd, gebruikt en ontwikkeld wordt op een manier die aansluit op maatschappelijke behoeftes. De nieuwe wet vervangt 26 wetten. Hiermee wordt beoogd de wetgeving inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk te maken in gebruik, met als resultaat dat er sneller en beter besluiten kunnen worden genomen over projecten in de leefomgeving. Ook zit hier een grotere gedachte achter: een cultuurverandering. De Omgevingswet vraagt om een heel andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Voor gemeenten betekent de wet ook een uitbreiding van uitvoerende taken met betrekking tot geluid, bodem en ondergrond.

Daarnaast is klimaatadaptatie en -mitigatie een belangrijke, interbestuurlijke opgave. Deze krijgt concreet vorm in het Klimaatakkoord (2019): een samenhangend pakket aan maatregelen om de internationale klimaatdoelstellingen die in het Akkoord van Parijs (2015) zijn uitgezet te behalen. Om deze doelstellingen te behalen is samenwerking tussen overheid en marktpartijen een vereiste. De eerste directe opgave die bij gemeenten ligt is het opstellen van een transitievisie warmte per wijk voor eind 2021. Meerdere aspecten van het Klimaatakkoord zijn van invloed op het uitvoeringspakket en de investeringskosten voor gemeenten, zoals o.a. het aardgasvrij maken van wijken, de aanleg van warmtenetten, en het inpassen van windmolens en zonnepanelen in de openbare ruimte. De afspraken hierover worden gemaakt via de Regionale Energiestrategieën (RES). Onderzoek door het PBL wijst uit dat er vanuit gemeenten behoefte is aan extra ondersteuning door het rijk bij zowel het uitvoeren van nationaal klimaatbeleid als het opstellen van eigen beleid.⁴

Uitvoeringskracht vs. Bestuurskracht

Bestuurskracht kan als een maatstaf worden gebruikt om te bepalen in hoeverre gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren. De bestuurskracht van een gemeente is opgebouwd uit de beslis capaciteit, uitvoeringscapaciteit en verantwoordingscapaciteit.⁵

In het kader van 'Hoe sterk zijn onze schouders' gaat het er niet zo zeer om hoe de individuele gemeenten ervoor staan, maar meer om te kijken of er algemenere ontwikkelingen zijn in de draagkracht van gemeenten op grond van de uitbreiding van het takenpakket die van belang zijn voor de uitvoerbaarheid van deze en toekomstige taken (i.t.t. bestuurskrachtonderzoek, wat bij uitstek bedoeld is voor de gemeente zelf). Gemeentelijke bestuurskracht wordt gedefinieerd als: het vermogen van een gemeente 'om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan' (ministerie BZK).

4 Gemeentelijke bestuurskracht in de energietransitie, PBL 2019.

5 Gemeentelijke bestuurskracht in de energietransitie, PBL 2019.

Volgens Boogers et al. (2008) bestaat bestuurskracht uit drie componenten: uitvoeringscapaciteit, beslisbaarheid en verantwoordingscapaciteit. Voor 'Hoe sterk zijn onze schouders?' kijken we met name naar het component uitvoeringscapaciteit: de mate waarin de gemeente haar (mede)bevindstaken naar tevredenheid kan uitvoeren.

Daarbij gaan we uit van een aantal factoren die verschillen in uitvoeringskracht veelal lijken te verklaren:

- Lokale context
- Lokaal beleid (ambitie)
- Organisatie en personeel (capaciteit, expertise)
- Financiën
- Participatie
- (Regionale) samenwerking
- Kaders, randvoorwaarden en rollen

Hierin onderscheiden we de factoren waar gemeenten zelf invloed op hebben, omgevingsfactoren waar gemeenten mee zullen moeten werken en factoren waar ze geen directe invloed op hebben, maar andere partijen de regie hebben.

Zelf invloed	Deels eigen invloed	Externe invloeden
Organisatie	Financiën	Context/omgevingsfactoren (grootte, ligging, demografie, sociale samenstelling etc.)
Lokaal beleid	Samenwerkingsverbanden	Kaders rijksoverheid, provincie
	Rol en taakverdeling	
	Personeel	

Aanpak

Om de uitvoeringskracht in beeld te brengen is gekozen voor de volgende aanpak:

a Trends en ontwikkelingen in kaart brengen m.b.t. tot de uitvoering op basis van literatuuronderzoek (bestaande onderzoeken, publicaties en rapportages)

Op basis van inventarisaties uit onderzoeken en rapporten hebben we de ontwikkelingen geschetst op het sociaal domein, fysiek domein, personeel, financiën, regionale uitvoering en samenwerking. Een analyse uit Vensters op Bedrijfsvoering⁶ geeft inzicht in de ontwikkelingen van gemeentelijke bedrijfsvoering. We hebben deze aspecten verwerkt in de vragenlijsten en achtergrondinformatie die we gebruikten in de gesprekken aan de gemeenten die meedoen als casestudy en gekoppeld aan de bevindingen in de casestudy's. Hierbij is specifiek gebruik gemaakt van en voortgebouwd op de ervaringen en bevindingen van de Visitatiecommissie en het onderzoek 'het kraakt en het piept' naar uitvoeringskracht in het fysieke domein⁷.

b Analyse van uitvoeringstoetsen en impactanalyses

VNG Realisatie heeft de afgelopen jaren een groot aantal uitvoeringstoetsen en impactanalyses uitgevoerd, op uiteenlopende onderwerpen. Op basis van een analyse van deze uitvoeringstoetsen en impactanalyses kunnen enkele aandachtspunten benoemd worden met betrekking tot de uitvoering van (nieuwe) taken door gemeenten. De analyse is geïllustreerd met meerdere voorbeelden uit concrete uitvoeringstoetsen of impactanalyses.

⁶ VNG Realisatie, analyse 2012 – 2019.

⁷ BMC juli 2020.

c Casestudy's van 9 gemeenten

Deskresearch en interviews met college B&W, gemeenteraad, gemeentelijke organisatie en uitvoeringsdiensten

We zijn gekomen tot negen casestudy's, waarbij we per gemeente (digitale) gesprekken hebben gevoerd en vooraf uitgebreide deskresearch hebben gedaan. Het betreft de gemeenten: Twenterand, Kapelle, Hoogeveen, Tilburg, Emmen, Haarlem, Zandvoort, Súdwest-Fryslân en Krimpen aan den IJssel. NB: Twenterand, Emmen en Krimpen aan den IJssel hebben tevens meegedaan aan de Visitatiecommissie. In totaal hebben we 73 gesprekken gevoerd op bestuurlijk en ambtelijk niveau, met ongeveer 165 gesprekspartners, inclusief medewerkers van samenwerkingsverbanden en uitvoeringsorganisaties.

In eerste instantie was het plan om aan te sluiten bij de trajecten van de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein⁸. De betreffende gemeenten konden op dat moment echter niet allemaal ingaan op ons verzoek. Dit hing samen met beschikbare tijd en capaciteit voor een aanvullend traject en de benodigde inzet m.b.t. covid-19 maatregelen waardoor gemeenten afzagen van deelname.

We hebben van dit moment gebruik gemaakt om de keuze voor casestudy's aan te scherpen en een specifiekere afweging te maken op basis van omvang, ligging, stedelijkheid, regio en organisatiemodel. Met een beperkt aantal casestudy's blijft het een steekproef, maar door deze afweging kunnen we een aantal verschillende aspecten nadrukkelijk meenemen en met elkaar vergelijken.

De casestudy's zijn gesitueerd in de provincies Zeeland, Noord-Holland, Drenthe, Friesland Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland, en specifiek in de regio's Zuid-Beveland, Zuid-Kennemerland en de Metropoolregio Amsterdam, Twente, Rijnmond en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.

In voorbereiding stelden we een achtergrondnotitie en sfeerbeeld op per gemeente, op basis van onder meer de coalitieakkoorden, programmabegrotingen, kader- en koersnota's, herzieningen van kader- en koersnota's, bezuinigingsvoorstellen, beleidsvisies in het sociaal en fysiek domein, uitvoeringsagenda's en organisatievisies. Op basis van de sfeerbeelden zijn we tijdens de gesprekken ingegaan op factoren die van invloed lijken te zijn op de uitvoering: (politieke) context, lokaal beleid, financiën, organisatie en personeel, regionale samenwerking en kaders, rollen en randvoorwaarden voor de uitvoering.

Van alle gesprekken zijn afzonderlijke verslagen gemaakt die uiteindelijk gebundeld zijn in een eindverslag per gemeente. Die eindverslagen zijn ter correctie aangeboden aan de betreffende gemeente. Op basis van de verslagen zijn de bevindingen beschreven in Hoofdstuk II.

d Verdiepende gesprekken met o.a. gemeentesecretarissen, VNG provinciale afdelingen/verenigingen

De (tussentijdse) bevindingen zijn gepresenteerd, besproken en getoetst in verschillende gremia, onder meer de bestuursvergaderingen of portefeuillehoudersoverleggen van de provinciale verenigingen van gemeenten.

e VNG klankbordgroep voor toetsing en aanscherping van de bevindingen

Een interne klankbordgroep is samengesteld met medewerkers van VNG beleid, concernstaf en VNG Realisatie en communicatie in zowel de voorbereidende fase (opzet van traject) en aanscherpen van de bevindingen en rode draden.

II. Uitvoeringskracht

Een beeld uit negen casestudy's

De negen casestudy's geven een beeld van hoe gemeenten omgaan met hun huidige en toekomstige taken en hoe ze daar met hun organisaties en binnen de lokale context vorm aan geven. Het is het beeld dat gemeenten zelf hebben en meegeven: de eigen uitvoering wordt over het algemeen positief ingeschat, maar met de nodige knelpunten en kwetsbaarheden. Hoeveel en welke knelpunten en kwetsbaarheden verschilt sterk per gemeente. Uit de casestudy's ontstaat daardoor deels een bekend, deels een nieuw, gevarieerd en genuanceerd beeld.

Gemeenten willen de uitvoering nadrukkelijk in gezamenlijkheid vormgeven: interbestuurlijk én met de samenleving, maar met respect voor het lokaal bestuur en de afwegingsruimte die daarbij hoort. Het wordt op een aantal vlakken duidelijk waar regie wordt gemist en waar de taken (te) zwaar beginnen te worden, of waar een verschuiving naar bijvoorbeeld de centrumgemeente zichtbaar wordt.

De indruk uit de casestudy's is over het algemeen positief. 'We kunnen het' en 'we denken dat gemeenten deze taak het beste kunnen uitvoeren voor inwoners', is wat aangegeven wordt in de gesprekken. Hierbij wordt wel gezocht naar hoe om te gaan met regionale of bovenregionale vraagstukken als lokale speler. De uitvoering en gemeenten in het algemeen worden in de bandering vanuit het rijk vaak als sluitstuk ervaren: de gemeente is de plek waar alle lijntjes vanuit verschillende beleidskokers samenkomen, maar waar dus ook tegen de eventuele inconsistenties in beleid en gebrek aan integraliteit wordt aangelopen.

In veel gemeenten is men trots op de veerkracht, de vindingrijkheid en de weerbaarheid van de organisatie en de manier waarop telkens nieuwe taken werden en worden opgepakt. Ook leeft het besef sterk dat er meer samengewerkt moet worden, zowel regionaal als interbestuurlijk als met de inwoners en ondernemers.

Er kwamen dan ook veel goede en inspirerende voorbeelden naar voren uit de gesprekken. Onder andere de inspanningen voor integraal werken komen vaak terug als manier om verschillende problemen gelijktijdig aan te kunnen pakken. Ook wordt veel gedaan op het vlak van participatie om inwoners meer zeggenschap te geven over de inrichting van hun dorpen of wijken maar ook om voorzieningen in stand te houden.

Tegelijkertijd leven er heel veel (gedeelde en specifieke) zorgen. Hoewel we voorbij alleen het financieringsvraagstuk hebben willen kijken met de respondenten, is dit onmiskenbaar een belangrijk thema geweest in de gesprekken, omdat hier ook directe consequenties voor de uitvoering mee verbonden zijn. Met name de financiële positie en de onzekerheid op dit vlak voor de langere termijn brengen grote zorgen met zich mee. Naast de haast onvermijdelijke bezuinigingen in de meeste gemeenten, maakt deze financiële situatie strategisch vooruitdenken heel lastig.

Hieronder zijn de bevindingen van dit onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten per thema uitgewerkt. Bij elk thema worden de bevindingen uit de casestudy's weergegeven, geïllustreerd met voorbeelden en aangevuld met de analyse en data uit de literatuur en uitvoeringstoetsen.

Bevindingen per thema

Lokale context

De lokale context ligt (grotendeels) buiten de eigen invloedssfeer van de gemeente, maar is van invloed op de opgave en de mogelijkheden om deze opgave aan te pakken:

Bevindingen uit de casestudy's

De omvang en uitgestrektheid van het gemeentelijk gebied zijn van invloed op onder andere de organisatie van voorzieningen en dienstverlening maar ook op het inpassen van bijvoorbeeld de energieopgave, zoals ruimte voor windmolens. Zo heeft de gemeente Súdwest-Fryslân een uitgestrekt gebied (het is de grootste gemeente van Nederland qua oppervlakte), waardoor het voorzieningen in 89 kernen moet realiseren en ook voor 89 kernen plannen rond energie en klimaat maken. Ook Emmen heeft veel buitengebied, waardoor onder meer de opgave voor het beheer van de openbare ruimte groot is én de sociale structuur in de stedelijke kern zorgt voor een grote opgave in het sociaal domein.

De ligging van een gemeente in het land, de mate van stedelijkheid en of een gemeente grote of juist kleine buurgemeenten heeft, kan bepalend zijn voor de omvang van de taken en eventuele incidentele issues. Zo hebben landelijke gemeenten bijvoorbeeld te maken met stalbranden, PFAS of de sanering van boerenbedrijven en steden of stedelijke gebieden met meer sociale problematiek. Maar ook het inpassen van de energietransitie hangt samen met omvang en ligging: Krimpen heeft als kleine gemeente tussen stedelijk en landelijk gebied in, waardoor het weinig eigen mogelijkheden heeft voor de energietransitie, zoals zonnepanelen maar ook geen aansluiting op het stedelijke warmtenet. Een ander voorbeeld betreft Haarlem en Zandvoort: beiden liggen in een sterk verstedelijkt gebied met kernen en gemeenten die in elkaar overlopen, waardoor grote afhankelijkheid maar ook onderlinge concurrentie ontstaat bij ruimtelijke opgaven.

De historie van de gemeente en haar omgeving kan van invloed zijn op de aard en omvang van de opgaven en de wijze waarop de gemeente hiermee omgaat. Zo heeft een gemeente die van oudsher veel industrie binnen haar grenzen heeft, met andere opgaven te maken dan een gemeente met veel landbouw.

De sociale structuur en samenstelling van de bevolking zijn van grote invloed op de omvang van de opgave en de mate van participatie rondom bijvoorbeeld het sociaal domein of de omgevingswet. Zo blijkt uit een vergelijking van de sociale structuur en de uitgaven aan het sociaal domein dat in de onderzochte gemeenten met veel lage inkomens, een laag opleidingsniveau en/of een sterke mate van vergrijzing, ook vaak sprake is van een bovengemiddeld grote vraag en hoge lasten op het sociaal domein en dat de regionale en landsdelige verschillen hierbij groot zijn.

De samenstelling van de bevolking (ook per wijk) bepaalt de mate, mogelijkheden en vorm van participatie: inwoners in verschillende gemeenten of wijken kunnen zich op verschillende wijzen betrokken voelen bij elkaar en de samenleving. In een aantal gemeenten vraagt dit actieve inzet, in andere is het juist een actieve, maar beperkte groep inwoners en ondernemers die heel nadrukkelijk participeert.

De positie in de regio bepaalt de aard en omvang van taken: een centrumfunctie betekent dat de gemeente vaak voorzieningen voor de bredere regio aanbiedt, bovenop de formele taken die ze als centrumgemeenten hebben toegewezen gekregen. Zo ervaren centrumgemeenten als Tilburg en Haarlem dat zij meer taken en inzet in de regio hebben dan omringende gemeenten, bijvoorbeeld in het voortouw nemen bij de energietransitie of hoe er wordt geleund op het voorzieningenniveau.

Daarnaast wordt geconstateerd dat de uitvoering lastiger wordt door moeizamere besluitvorming in gefragmenteerde gemeentebesturen, dit zowel in de raad, het college of de coalities. Meer belangen maken dat er meer tijd nodig is voor de politieke afwegingen, dit kan het gevolg hebben dat bijvoorbeeld in het sociaal domein geen duidelijke keuzes gemaakt kunnen worden. Meer lokale partijen kunnen zorgen voor minder focus of minder voorkeur voor regionale samenwerking.

Trends & ontwikkelingen

De contextfactoren waar ontwikkelingen over te schetsen zijn, zijn de sociale structuur en samenstelling van de bevolking en de spreiding over de regio's, maar ook politieke ontwikkelingen.

Wat betreft sociale structuur is vastgesteld dat de sociaaleconomische status voor Noord-Nederland en steden lager is dan in de rest van Nederland, maar binnen de steden zijn er ook weer grote verschillen per

postcodegebied. Regio's rondom de steden kennen juist vaak hogere statusscores.⁹ Dit betekent dat er tussen gemeenten en binnen gemeenten grote verschillen zijn waarop ingezet moet worden en welke voorzieningen nodig zijn.

Het CBS stelde in 2016 vast dat huishoudens in noordoost Nederland en Zuidoost-Limburg gemiddeld meer gebruik maken van sociale regelingen, waarbij uitgegaan wordt van 25 sociale regelingen¹⁰. Veel gemeenten in het westen en midden van het land zaten toen onder het Nederlands gemiddelde. Sinds de decentralisaties in het sociaal domein zijn er geen nieuwe landelijke cijfers meer verschenen en is het dus lastiger geworden om algemene uitspraken te doen over deze ontwikkelingen.

Tevens van invloed op de uitvoering van de taken, in omvang en in soort voorzieningen, van gemeenten is de demografische ontwikkeling. Over het algemeen zijn de voorspellingen dat Nederland de komende dertig jaar (tot 2050) 'drukker, grijzer en diverser' wordt, met een bevolking tussen de 17 en 22 miljoen inwoners, een afnemend aantal mensen tussen de 20 en de AOW-leeftijd, een verdubbeling of zelfs verdrievoudiging van de het aantal 80-plussers en een toenemend aantal huishoudens¹¹. Deze trends zijn wel erg verschillend tussen de verschillende delen van Nederland: de regio's die vooral te maken krijgen met krimp en vergrijzing zijn te vinden in Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zeeland en Limburg.¹² Aan de andere kant concentreert de groei van het aantal huishoudens zich in de prognoses van het CBS vooral in en rondom grote en middelgrote steden in Noord- en Zuid-Holland.

Naast de verschillen in regionale en sociale context, is het zo dat de politieke context op lokaal niveau is veranderd. De fragmentatie de laatste jaren gemiddeld overal in Nederland toegenomen, ook op lokaal niveau. Het feitelijk aantal partijen per gemeenteraad is in 2018 (in vergelijking met 2014) toegenomen met ongeveer een halve partij. Ook de politieke fragmentatie is na de verkiezingen van maart 2018 verder toegenomen. Partijen in de raad zijn vaker dan voorheen van min of meer gelijke grootte. De meeste gemeenten hebben wethouders van drie partijen (46%) of vier partijen (30%); enkele hebben er minder (twee partijen: 15%) of meer (vijf tot zeven partijen: 9%), leidend tot een gemiddelde voor alle Nederlandse gemeenten van 3,3 partijen in het college.

Lokaal beleid

Bevindingen uit de casestudy's

Bij nieuwe taken hebben gemeenten aanvankelijk veel beleidsruimte (door kaderwetten), die later vaak wordt ingeperkt door aanvullende wetgeving (AMvB's) of jurisprudentie. Het meest genoemde voorbeeld hier betreft het Wmo abonnementstarief als beperking van de beleidsruimte binnen het sociaal domein.

Daarnaast is er ook ervaring van (te) veel ruimte in eerste instantie, bijvoorbeeld bij de Omgevingswet, waarbij gemeenten nog veel zelf in moet regelen, maar waarbij tevens in het voorbereidingsproces nog extra voorschriften voor de uitvoering komen, bijvoorbeeld voor het participatieproces. Door deze voorgeschreven uitvoering hebben gemeenten steeds minder knoppen om zelf aan te draaien.

Bij taken die gemeenten in regionaal verband (moeten) oppakken, is de eigen afwegingsruimte kleiner dan bij taken die lokaal opgepakt worden. Daarnaast kost het meer inspanning en is het complexer om eigen accenten te leggen of voorkeuren te benadrukken bij taken op regionaal niveau.

Daarnaast kan uit de casestudy's worden opgemaakt dat bestuurlijke (lokale) ambities en uitvoeringskeuzes

9 SCP 2017 via https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/s_wocialeconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#definities.

10 <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/socialeconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#no-de-sociale-regelingen-gemeente>.

11 'Bevolking 2050 in beeld' dat is opgesteld door het NIDI en het CBS, juni 2020.

12 Compendium voor de Leefomgeving, Bevolkingsgroei, 2015-2020, 20 oktober 2020.

steeds vaker moeten worden bijgesteld. Dit komt bij een deel van de gemeenten omdat de bestuurlijke ambities groter zijn dan de beschikbare capaciteit in de organisatie (interne oorzaak), wat weer leidt tot (financiële) problemen bij de uitvoering van nieuwe taken. Daarnaast spelen ook de veranderende externe omstandigheden, zoals een gewijzigd rijksbeleid of de financiële middelen een belangrijke rol. In Hoogeveen moeten de bestuurlijke ambities door financiële krapte bijvoorbeeld sterk worden bijgesteld tot het minimale uitvoeringsniveau, onder meer op het gebied van beheer en onderhoud. Voor Tilburg geldt dat de incidentele fondsen en buffers nog ruimte bieden voor bijvoorbeeld innovatie en investeringen, maar dat de begroting ook niet structureel sluitend is. Voor alle casestudy's geldt dat een sluitende begroting een moeilijke opgave is en de afgelopen tijd financiële bijstellingen zijn gedaan.

Uitvoeringstoetsen

Uit de analyse van uitvoeringstoetsen is gebleken dat de afgelopen periode veel grote wijzigingen doorgevoerd worden als kaderwet, waarbinnen zij aanvankelijk nog veel beleidsvrijheid hebben. Op een later moment worden de details van de wijziging in afzonderlijke AMvB's geregeld en wordt de beleidsvrijheid van gemeenten steeds verder ingeperkt. Voor gemeenten is het van belang dat zij duidelijkheid hebben over de mate van lokale beleidsvrijheid die zij hebben.

Tevens komt naar voren dat voor beleidsarme uitvoeringsaspecten standaardisatie vaak wenselijk is. Standaardisatie hoeft echter niet altijd afgedwongen te worden door middel van landelijke wet- en regelgeving. Steeds vaker zoeken gemeenten zelf gezamenlijk naar uniformering in hun werkwijzen. Vanuit de VNG wordt Samen Organiseren ondersteund, waarbij gemeenten eigen initiatieven samen met andere gemeenten kunnen doorontwikkelen. Deze initiatieven beginnen vaak lokaal, maar kunnen doorgroeien tot breder gehanteerde werkwijzen, of zelf tot landelijke standaarden. Bij het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving is het van belang om rekening te houden met de potentie van deze bewegingen.

Trends & ontwikkelingen

De ROB heeft geïnventariseerd op welke terreinen gemeenten nog beleidsvrijheid ervaren en in welke mate. Hierbij valt op dat eigenlijk alleen bij cultuur en ontspanning nagenoeg volledige vrijheid wordt ervaren, naast de OZB en overige eigen middelen, die naar eigen afweging kunnen worden ingezet. In totaal wordt ongeveer een derde van de totale financiën gebruikt op thema's waar volgens de ROB daadwerkelijk sprake is van beleidsvrijheid, namelijk cultuur en ontspanning, infrastructuur en gebiedsontwikkeling, en economische aangelegenheden. Op alle andere vlakken wordt de beleidsvrijheid als beperkt ervaren, en binnen het sociaal domein wordt de beleidsvrijheid zelfs als zeer beperkt tot beperkt ervaren.

In 2018 werd al geconstateerd dat het streven van de decentralisaties niet goed uit de verf komt, of pas na enige tijd, daarbij werd al aangegeven dat het wenselijk is om de mogelijkheden voor gemeenten om lokaal maatwerk te leveren te vergroten: door middel van het centraal stellen van het lokale perspectief, meer tijd aan gemeenten te gunnen, beleidsrust te creëren en de budgettaire en wettelijke voorwaarden goed te stellen evenals een kader of bandbreedte voor lokale verschillen en eventuele opties voor verruiming van het belastinggebied.¹³

Dit bevestigt ook de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein: één van de doelen van de decentralisaties in het sociaal domein was, om gemeenten de ruimte te geven om meer lokaal maatwerk te leveren. Er is in de loop van de tijd vanuit het rijk steeds meer invulling gegeven aan de in principe vrije ruimte. Gemeenten ervaren dat dit de effectiviteit van de decentralisaties hindert. Gemeenten zijn op zoek naar mogelijkheden om te sturen, en zouden gebaat zijn bij meer ruimte voor het maken van keuzes en het voeren van eigen beleid en het terugdraaien van de generieke eigen bijdrage (Wmo-abonnementstarief). Tegelijk concludeert de ROB ook dat gemeenteraden, los van deze beperkte beleidsvrijheid vanwege landelijke regels, zelf ook beter kunnen inzetten op een sturende rol in het uitstippelen van het gemeentelijk beleid voor het sociaal domein.¹⁴

¹³ Boogers, 2018.

¹⁴ Adviesrapport Beleidsvrijheid geduid, Raad voor Openbaar Bestuur, 2019.

Organisatie

Bevindingen uit de casestudy's

Bij nieuwe en complexe taken is een goede samenwerking en overdracht tussen de (tijdelijke) programmaorganisatie en de (structurele) lijnorganisatie van belang. De gevolgen van een gebrekkige samenwerking en overdracht spelen bij grotere en complexere organisaties sterker dan bij kleinere gemeenten. Zo kennen Tilburg en Súdwest-Fryslân allebei een spanning tussen de (tijdelijke) programma's en de (structurele) lijnorganisatie, zowel bij het betrekken van expertise vanuit de lijn in de programma's als bij de overdracht van programma's naar de lijn.

Een goede borging van ingehuurde kennis en expertise, bijvoorbeeld van programmamanagers en projectleiders, in de eigen organisatie is ook van belang bij nieuwe en complexe taken. Dit speelt juist weer meer bij kleinere organisaties, waar relatief gezien vaker wordt ingehuurd op deze functies, dan bij grotere gemeenten, die meer gebruik kunnen maken van eigen personeel.

Als gemeenten meer taken uitbesteden of op regionaal niveau oppakken, ontwikkelt de gemeentelijke organisatie zich steeds meer van organisatie met eigen uitvoering tot regieorganisatie. Bij een aantal gemeenten is dit ook echt het bewust gekozen model. Dit vraagt om goed bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap.

Door de vele nieuwe taken verschuift de focus van veel gemeenten noodgedwongen steeds meer naar de organisatie en de afstemming van de uitvoering, waardoor minder ruimte is voor strategische en inhoudelijke afwegingen als opdrachtgever. Het risico hiervan is ook dat veel expertise die van belang is voor beleid richting de uitvoeringsinstanties wegdrijft en niet meer terugkomt bij gemeenten of dat gemeenten ook zelf de expertise nog houden om hun sturende taak toch ook inhoudelijk in te kunnen vullen. Dit speelt nogal eens richting de Omgevingsdiensten.

Ook kunnen spanningen en organisatorische issues ontstaan uit verregaande samenwerking. De gemeenten Hoogeveen en De Wolden en Haarlem en Zandvoort hebben beiden een ambtelijke organisatie die voor twee gemeenten werkt. Dit zorgt enerzijds voor professionalisering en schaalvergroting, maar anderzijds ook voor dubbele taken met betrekking tot bestuursadvisering en de P&C cyclus, en risico op spanningen bij verschillen tussen de gemeenten, bijvoorbeeld bestuurlijke ambities of uiteenlopende financiële posities.

Gemeenten werken vaak opgavegericht en/of wijkgericht en hebben dus een integrale benadering en merken dat er te weinig vroegtijdige betrokkenheid van de uitvoering bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving. Dit blijkt uit tegenstrijdigheden of een gebrek aan afstemming bij de ontwikkeling van nieuwe taken c.q. wet- en regelgeving, die vaak pas bij de gemeentelijke uitvoering aan het licht komen en waarvoor in de uitvoering vervolgens een oplossing gevonden moet worden.

Een gebrek aan strategisch ontwikkelvermogen beperkt de doorontwikkeling van (integrale) uitvoering en strategische advisering aan het bestuur hierover. Dit wordt ervaren in Kapelle en Twenterand. Deze gemeenten omschrijven zichzelf als 'doe-gemeenten' waar veel aangepakt wordt. Dit resulteert echter in een focus op de actualiteit en een beperkter op bijvoorbeeld het vormgeven van transformaties of lange termijn afwegingen goed in kaart te brengen. Ook Hoogeveen was lange tijd een 'realisatiemachine' waar veel projecten werden uitgevoerd en voorzieningen gerealiseerd, maar waarbij minder oog was voor het onderhoud en investeringen die daar in de toekomst ook voor nodig zijn.

Specifiek ten aanzien van nieuwe taken wordt aangegeven dat een nieuwe opgave pas echt 'landt' in de organisatie als er zelf mee gewerkt wordt en bijvoorbeeld de wet daadwerkelijk in werking is getreden. Uitstel wordt om deze reden deels als ongelukkig en onnodig ervaren, ook omdat de investeringen (in projectleiders, projectinfrastructuur) al zijn gemaakt en de politieke prioriteit minder wordt terwijl het voorbereidingsproces wel door moet gaan.

Uitvoeringstoetsen

In de praktijk kan blijken dat (op het oog) kleine wijzigingen toch grote uitvoeringsconsequenties hebben. Bij het opstellen van de nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving is het vaak lastig om de uitvoeringsconsequenties te overzien en wordt daarom soms ten onrechte de indruk gewekt dat de impact klein is. Daarom is van belang om in een vroegtijdig stadium het uitvoeringsperspectief mee te nemen. Een concreet voorbeeld uit de Quick Scan Modernisering Elektronisch Berichten Verkeer (maart 2019) laat dit zien: in dit traject werd een concept wetgeving ter consultatie aangeboden, waarna er een quick scan kon worden uitgevoerd in samenwerking met een aantal gemeenten. De voorgenomen onderdelen 'zorgplicht' en 'inspanningsplicht' werden door gemeenten van praktische uitvoeringsconsequenties voorzien, waarna het voor de beleidsmakers al snel duidelijk was dat deze formulering moest worden aangescherpt. De uiteindelijke wet is door middel van een aantal kleine aanpassingen in de tekst aanzienlijk minder dwingend en belastend voor gemeenten geworden.

Bovendien blijkt dat bij de voorbereidingen voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving gemeenten meer zaken moeten regelen dan datgene dat strikt genomen op basis van de nieuwe wet- en regelgeving nodig is. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat gemeenten eerdere wet- en regelgeving op verschillende manieren hebben doorgevoerd, of doordat zij binnen de lokale ruimte die zij hebben andere keuzes hebben gemaakt.

Trends & ontwikkelingen

Decentralisaties hebben gevolgen voor het interne functioneren van een gemeente: de posities, rollen, structuur en cultuur van gemeenten veranderen en vragen veel van gemeentelijk oplossingsvermogen en veerkracht.¹⁵ Hierdoor wordt niet altijd de afweging voor de optimale oplossing gemaakt: financiële onzekerheid zorgt voor suboptimale uitvoering of bezuinigingen en heeft een nadelig effect gehad op de bekostigingssystematiek.¹⁶ BMC constateert bijvoorbeeld voor het fysieke domein dat er sprake is van oplopende kenniskosten, stijgende organisatiekosten, toenemende faalkosten en afnemende capaciteit in gemeentelijke organisaties. Ook tussen de domeinen onderling is sprake van spanning: actuele vraagstukken eisen de aandacht op, ten koste van reguliere taken.¹⁷ Uit Vensters voor Bedrijfsvoering (2012-2018) komt het volgende beeld naar voren ten aanzien van de organisatie een sterke stijging, met name in 2017 en 2018 op procedurele correctheid, efficiëntie en kosten maar ook op maatschappelijke betrokkenheid van de organisatie. Innovatie en vernieuwing en klanttevredenheid scoren daarentegen juist deze laatste twee jaren slechter, evenals werkgeverschap (vanuit de medewerkers bezien). Ook de focus op korte versus lange termijn geeft een opvallend beeld: zowel management als medewerkers geven aan de focus sterk op de korte termijn hebben liggen. Kijkend naar de beleving over innoveren versus beheren is wederom het beeld: volledige focus op beheren.

De omvang van de kosten van de bedrijfsvoering is redelijk stabiel rond de 22% van de totale uitgaven. De omvang van de overhead is gedaald: van 31,6% in 2012 naar 28,8% in 2018. De ICT kosten per inwoner zijn gestegen van 63,7 in 2012 naar 79,4 euro in 2018 gemiddeld en de apparaatskosten per inwoner ook: van 632,8 euro in 2016 naar 698 euro in 2018. De omvang van de uitgaven aan verbonden partijen (in euro's per inwoner) is sinds 2014 boven de 300 euro, maar in 2018 wel licht gezakt naar 330,1, ten opzichte van 348,7 in 2017.

De stijgende scores laten verbetering van de procedures, efficiëntie en kosten zien en een betere betrokkenheid, maar gemeentelijke organisaties hebben weinig ruimte voor innovatie en vernieuwing en een focus op de korte termijn. Dit illustreert wat in de casestudy's naar voren komt over strategisch vermogen en de focus op de actualiteit en uitvoering waardoor de lange termijn deels uit beeld raakt, maar ook de verandering om meer met de samenleving te werken.

¹⁵ Boogers, 2018, Boogers en Reussing, 2018.

¹⁶ Rfv, 2016.

¹⁷ Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

Personeel

Personeel wordt ook wel als 'hulpbron' voor de uitvoeringskracht omschreven¹⁸. De gemeentelijke organisatie heeft de juiste capaciteit en expertise nodig voor de (organisatie van de) uitvoering.

Bevindingen uit de casestudy's

Het bredere vraagstuk van de krappe arbeidsmarkt (in ieder geval voor de coronacrisis) speelt specifiek voor de uitvoering. Het gaat hierbij vooral om het aantrekken van personeel en de ontwikkelopgave om met dit personeel tot een goede uitvoering te komen. Veel gemeenten hebben namelijk steeds meer moeite met het invullen van specifieke vacatures, ook in de uitvoering. Het gaat hierbij onder andere om jeugdconsulenten, medewerkers ruimtelijke ordening en IT-specialisten, en projectleiders en technisch personeel voor de energietransitie. Met name fysiek domein wordt een grote opgave voor de komende tijd.

Bij een krappe arbeidsmarkt kunnen gemeenten moeilijk concurreren met andere organisaties in de regio. Voor kleinere gemeenten zijn dit grotere gemeenten, die hogere salarisschalen kunnen bieden en voor grotere gemeenten kunnen dit ook private partijen zijn. Illustratief voor dit vraagstuk zijn de gemeente Twenterand, die concurreert om goede medewerkers met de grotere gemeenten in de regio, zoals Hengelo, die betere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden in verband met de omvang van de gemeente. De gemeente Tilburg, ondervindt juist concurrentie van de private sector op met name het ICT vlak, waar ze toch al een flinke ontwikkelingsopgave heeft. De gemeente Súdwest-Fryslân zoekt voor het arbeidsmarkt-vraagstuk de interbestuurlijke samenwerking op, en heeft samen met de provincie, gemeenten en waterschappen een flexpoule voor strategisch en project/programmapersoneel opgezet.

Daarbij komt dat de werkwijze (meer integraliteit) en veel functies veranderen van inhoud en benodigde kennis, met bijvoorbeeld meer nadruk op data of participatie. Het vergt tijd om het huidige personeel hiervoor op te leiden of om te scholen. Hier wordt door gemeenten op ingezet, maar het blijkt een flinke opgave om op alle domeinen te ontwikkelen voor de nieuwe taken. Tevens hebben gemeenten medewerkers met andere vaardigheden en competenties nodig, zoals netwerken en beïnvloeden, om de uitvoering op afstand te kunnen coördineren.

Met name kleinere gemeenten hebben veel te maken met eenmansfuncties. Dit leidt tot meer kwetsbaarheid en zorgt vaker voor de afweging om (regionaal) samen te werken. Voor specifieke expertise die voor bepaalde taken nodig is, zijn veel gemeenten dus afhankelijk van regionale samenwerking (het delen van de expertise) of van externe inhuur. Dit geldt bijvoorbeeld voor Kapelle, dat als kleine organisatie veel eenmansfuncties heeft en zoekt naar kennisdeling in de regio. Hier is dus sprake van sterke samenwerking, wat de organisatie wel kwetsbaar maakt.

Als laatste blijkt dat bezuinigingen zorgen voor korte termijnkeuzes ten aanzien van het personeel, zoals een vacaturestop, wat kan leiden tot een hoge werkdruk of beperkingen in het aantal concern/strategische functies.

Uitvoeringstoetsen

Uit de analyse van de uitvoeringstoetsen kan worden opgemaakt dat er zowel incidenteel, structureel, kwantitatief als kwalitatief impact is van nieuwe taken ten aanzien van het personeel. Zo is er vaak tijdelijk meer capaciteit nodig voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving (al dan niet via inhuur), mogelijk gevolgd door structurele inzet en meer fte afhankelijk van de omvang van de taak. Ook groeit de behoefte aan andere/specifieke expertise als het taken en kennis betreft die niet in huis waren.

Tevens is bij taken die in theorie klein zijn en weinig impact hebben, vaak in elke individuele gemeente een minimale basisformatie nodig om de taak goed te kunnen uitvoeren. Nieuwe taken kunnen leiden tot bepaalde handelingen die in een individuele gemeente per jaar slechts een paar keer voorkomen. Desondanks moet de gemeente dan de expertise hebben en op peil houden om de taak wel te kunnen uitvoeren: de taak moet bij een medewerker belegd worden, die de benodigde kennis moet opdoen en op niveau houden.

¹⁸ Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie, PBL 2019.

Bij berekeningen van de benodigde formatie wordt vaak op macro-niveau gekeken wat de benodigde omvang is, waarna deze verdeeld wordt over individuele gemeenten.

Trends en ontwikkelingen

De casestudy's illustreren in de praktijk wat A&O fonds gemeenten vaststelt over de gemeentelijke arbeidsmarkt: de veranderingen in het takenpakket van gemeenten, de bezuinigingen bij de overheid, maar ook processen als privatisering of verzelfstandiging hebben invloed op de bezetting van gemeenten. Als algemene ontwikkeling (2019) schetst het A&O fonds dat de verwachte groei van functies voor een groot deel in de hoek van de ruimtelijke ordening zit, maar ook op enkele andere gebieden. In 2019 verwachtte 59% van de gemeenten dat de formatie hoger zou uitvallen, in verband met nieuwe taken. De verwachting is dat door corona weer meer aanbod op de arbeidsmarkt komt en gemeenten weer interessanter als werkgever worden in verband met de baanzekerheid.¹⁹

A&O fonds gemeenten brengt in beeld dat de top 5 van functiegebieden waar gemeenten een groei verwachten, grotendeels overlapt met de functiegebieden waar de meeste vacatures openstaan en het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures. Dit geldt vooral voor de functiegebieden ruimtelijke ordening en milieu en bouwkunde/civiele techniek. Voor ruimtelijke ordening en milieu gaat om functies als planeconoom, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, milieukundige, planoloog. In het functiegebied bouwkunde/civiele techniek om functies als adviseur civiele techniek, bouwkundig inspecteur, weg- en waterbouwkundige²⁰.

Ook BMC constateert in het rapport naar uitvoeringskracht in het fysieke domein dat (specialistische) kennis en capaciteit wordt gemist in het fysieke domein, op de drie onderzochte domeinen milieu en mobiliteit, energie en klimaat en ruimte en wonen, en moeilijk aan te trekken is. Tevens is de formatie bij meer en complexere taken wel gelijk gebleven²¹.

Dit sluit aan bij de brede constatering en verwachting dat voor de energietransitie te weinig personeel is. Dit is onder andere door de SER geconstateerd en de VNG heeft hier in 2019 ook over gecommuniceerd.²²

Het beeld uit de casestudy's dat ook het sociale domein kampt met beperkte bezetting in de uitvoering is tevens te zien in een bredere trend: 'Welzijn/jeugdzorg' staat op de vijfde plek van de functiegebieden met het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures (18%) en openstaande vacatures (28%). Gemeenten geven voor 'welzijn/jeugdzorg' eveneens aan dat een personeelstekort in het functiegebied hen ook daadwerkelijk belemmert bij het uitvoeren van activiteiten. Enkele voorbeelden van functies die hierbij genoemd worden zijn: WMO-consulent, beleidsmedewerker jeugd, maatschappelijk werker, inkomensconsulent²³.

Tevens wordt groei verwacht ten aanzien van het functiegebied automatisering/ICT (21%). Dit vakgebied staat ook hoog als het gaat om moeilijk vervulbare vacatures en als functiegebied waarin een gemeente belemmerd wordt in de uitvoering²⁴. Dit sluit aan bij het beeld dat de gemeenten in gesprekken aangeven: er is veel noodzaak voor gemeentelijke organisaties om mensen aan te trekken, maar daarin wordt ook veel concurrentie ondervonden.

In lijn met de analyse voor het fysieke domein laat het instrument Vensters voor bedrijfsvoering (analyse over de jaren 2012 tot en met 2018) van VNG Realisatie zien dat de omvang van de formatie beperkt is gebleven en de inhuur structureel gestegen is. De formatie per 1000 inwoners is gestegen tussen 2015 en 2018 van 7,1 naar 7,8

19 Panteia, november 2020.

20 'Waar haal je ze vandaan? - De uitdagingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt én handreikingen om vacatures te vervullen' van het A&O fonds uit oktober 2018.

21 Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

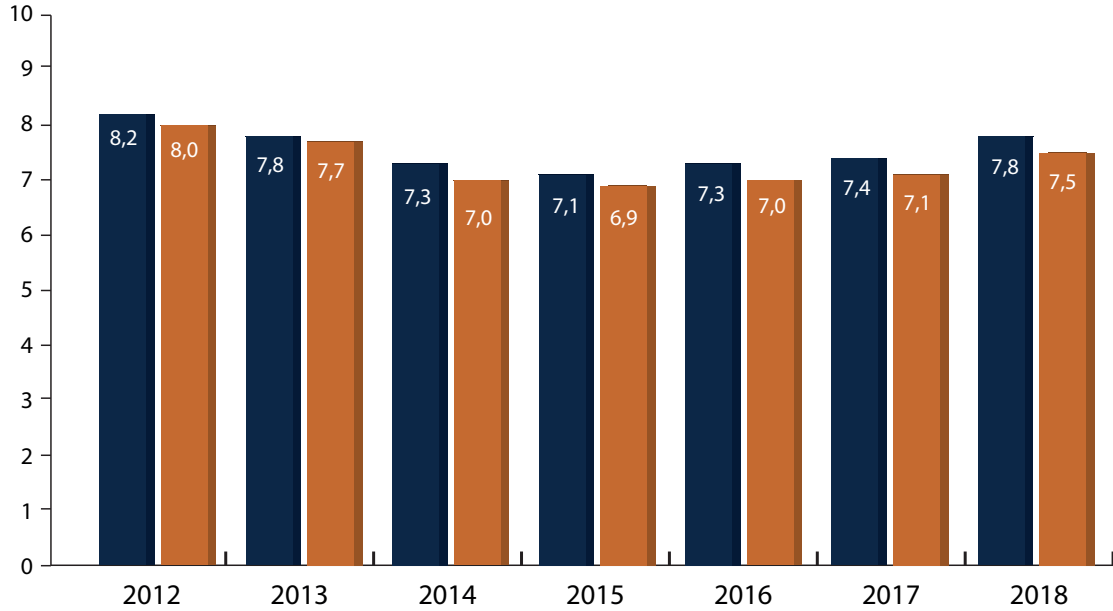
22 <https://vng.nl/nieuws/ser-advies-energietransitie-vraagt-investering-in-mensen> en <https://vng.nl/nieuws/start-samenwerking-voor-meer-vakmensen-voor-verduurzaming>.

23 'Waar haal je ze vandaan? - De uitdagingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt én handreikingen om vacatures te vervullen' van het A&O fonds uit oktober 2018.

24 Personeelsmonitor A&O fonds gemeenten 2019.

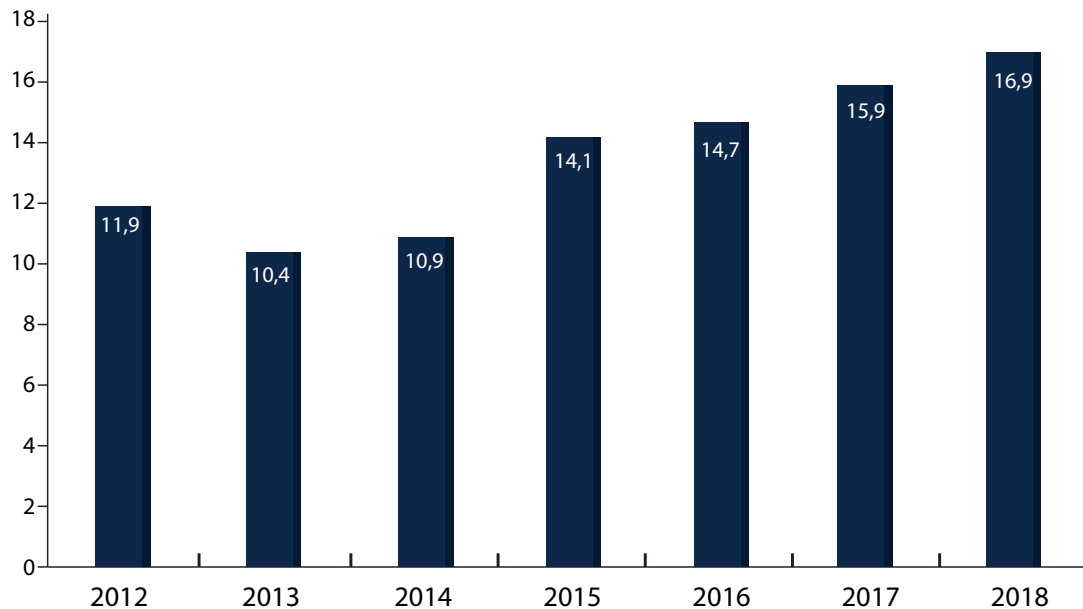
fte per 100 inwoners, maar nog niet terug op het niveau van 2012-2013 (voor de decentralisaties in het sociaal domein).

Omvang formatie per 1.000 inwoners versus omvang bezetting per 1.000 inwoners:



De omvang van de inhuur laat een stijging zien sinds 2013, met een sterkere, en blijvende stijging tussen 2014 en 2015.

Omvang inhuur (%; loonsom / (loonsom + uitgaven inhuur):



Op het gebied van bezetting is de grootste en meest opvallende trend de groei in het personeelsbestand van gemeenten, zowel in personen maar ook in fte. Tussen 2012 en 2015 is er een flinke daling geweest, het verlate resultaat van de recessie. Sinds 2015 is er weer een positieve ontwikkeling te zien²⁵.

25 Personeelsmonitor A&O fonds gemeenten 2019.

Financiën

Bevindingen uit de casestudy's

Alle gesproken gemeenten hebben steeds meer moeite om hun begroting structureel sluitend te krijgen, vooral door de stijgende kosten in het sociaal domein (met name jeugdhulp). Hoogveen kent bijvoorbeeld grote financiële zorgen door volumegroei in het sociaal domein en de lasten uit ambitieuze investeringen uit het verleden, en kampt daardoor onder meer met een grote achterstand op beheer en onderhoud. Voor Emmen en Súdwest-Fryslân geldt dat voorzieningen in kernen (gemeenteloketten, zwembaden, dorpshuizen) onder druk staan door de financiële tekorten.

Open einderegelingen in het sociaal domein zijn door gemeenten moeilijk te beïnvloeden en leggen daardoor een grote druk op de begroting, ook op de andere domeinen en taken. In het grootste deel van de onderzochte gemeenten (7 van de 9) vormen de uitgaven aan het sociaal domein dan ook meer dan 40% van de totale lasten; in twee van deze zeven gemeenten zelfs meer dan 50% van de totale lasten.²⁶

De onduidelijkheid over de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds leidt steeds tot veel onzekerheid vooraf en veel meer toelichting en uitleg achteraf bij het begrotingsproces. Deze onzekerheid heeft vooral een grote impact gezien het feit dat de inkomsten uit het gemeentefonds in 2020 gemiddeld 53% van de gemeentelijke inkomsten (per inwoner) uitmaakten.²⁷ Dit uit zich in handelingsverlegenheid of leidt tot financiële problemen als de verdeelsystematiek negatief uitpakt. Bij nieuwe taken is voor gemeenten vaak pas in een laat stadium duidelijk welke financiële middelen zij krijgen voor de uitvoering van deze taken: dit maakt realistisch begroten, binnen de kaders van de gemeentelijke begrotingscyclus, moeilijk.

Daarbij speelt tevens dat doordat financiële compensatie per wet(swijziging) incrementeel berekend wordt, een integraal beeld van de benodigde financiële middelen voor het totale takenpakket ontbreekt.

Een zorg- en irritatiepunt is de grote afhankelijkheid van projectfinanciering en subsidies, en de vorm van verschillende 'deals' voor feitelijk structurele taken (o.a. regiodeal, woondeal, subsidie aardgasrijke wijken). Deze financiële constructies vragen soms investeringen vooraf en zorgen voor veel onzekerheid en concurrentie.

Gemeenten die eigen middelen hebben uit bijvoorbeeld energieaandelen hebben nog wat financiële speelruimte voor eigen afwegingen en ambities. Zo heeft Tilburg ruimte voor ontwikkeling en innovatie en anticyclisch investeren voor bijvoorbeeld wijkgerichte uitvoering door middel van fondsen die gevormd zijn vanuit incidentele gelden, met name de verkoop van energieaandelen.

Wat opvalt is dat op financieel gebied de strategische samenhangende keuzes in de uitgaven moeizaam zijn, en dat, met verschillende oorzaken (o.a. politiek, tijdsdruk) veelal toch 'de kaasschaaf-methode' wordt gehanteerd en op allerlei taken en posten wat bezuinigd wordt.

De financiële impact van de coronacrisis werd deels al zichtbaar door aangepaste kader- of koersnota's voor de begroting 2021, en al bekende concrete bijstellingen of ombuigingen van de geplande inzet.

Uitvoeringstoetsen

Uit de analyse van de uitvoeringstoetsen blijkt dat bij het bepalen wat een correcte financiële compensatie is, het vaak ook gaat om de vraag van welke uitgangssituatie uitgegaan moet worden: zijn maatregelen die gemeenten moeten nemen het directe gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving of hadden gemeenten deze maatregelen al eerder genomen moeten hebben?

Met name maatregelen die gemeenten al eerder hadden kunnen nemen (en soms door een deel van de

26 <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/gemeentelijke-financi%C3%ABn>.

27 <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/gemeentelijke-financi%C3%ABn>.

gemeenten ook al genomen zijn), maar die met de nieuwe wet- en regelgeving verplicht of noodzakelijk worden, zijn hierbij van belang. Voor deze maatregelen hebben gemeenten behoefte aan een goede financiële compensatie. Gemeenten moeten immers kosten maken die door de nieuwe wet- en regelgeving onvermijdelijk zijn. De Wet open overheid (Woo) en de gewijzigde archiefwet laten zien dat voor de goede uitvoering van de Archiefwet 2021 gemeenten een inhaalslag moeten maken als het gaat om het treffen van maatregelen en voorzieningen voor duurzame toegankelijkheid en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Strikt genomen volgen deze kosten niet uit de wetsvoorstellen, omdat het hier een verplichting uit de huidige Archiefwet 1995 betreft. Desalniettemin is er sprake van een forse opgave voor gemeenten, zo bleek in het kader van Maatschappelijke Kosten en Batenanalyse op het gewijzigde wetsvoorstel Wet open overheid een investering nodig is in de orde van grootte van € 454 miljoen over periode van 5 jaar.

Er is daarom aan OCW gevraagd om experimenteer- en innovatiegelden en implementatiesteun te bieden om gemeenten en hun archiefdiensten bij deze inhaalslag te faciliteren. Dit door de bijdrage van BZK aan de Woo implementatie te matchen met een bijdrage van € 3 miljoen over 5 jaar.

Trends & ontwikkelingen

Het beeld uit de casestudy's is niet uniek: steeds meer Nederlandse gemeenten staan er financieel kwetsbaar voor; momenteel hebben meer dan 200 gemeenten tekorten. Kleinere gemeenten tot 50.000 inwoners zitten het best bij kas, grotere gemeenten hebben meer schulden. De mate waarin gemeenten in staat zijn om aan hun financiële verplichtingen te voldoen loopt jaarlijks verder terug: het eigen vermogen loopt terug, de schuldenlast stijgt en de eigen financiële ruimte is zeer beperkt, terwijl de kosten momenteel blijven stijgen en de begroting verplicht sluitend moet zijn. Wel constateert BDO dat bijna 9 op de 10 gemeenten denkt financieel weerbaar genoeg te zijn om de kwetsbaarheid te ondervangen²⁸.

Aan de inkomstenkant is de afhankelijkheid van gemeenten van het gemeentefonds de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. In totaal komt bijna 75% van de totale inkomsten momenteel vanuit het rijk. Hiermee is het aandeel eigen inkomsten van de totale inkomsten voor gemeenten gedaald van 33,0% in 2000 tot 27,2% in 2019.²⁹ Eigen inkomsten vormen daarmee gemiddeld zo'n 15% uit van de totale gemeentelijke opbrengsten van € 66,5 miljard.³⁰

Aan de uitgavenkant geven gemeenten sinds de decentralisaties een steeds groter deel van hun totale lasten uit aan het sociaal domein, ook ten koste van andere domeinen. In 2018 constateerde het CPB dat door de decentralisatie van de zorgtaken in 2015 de uitgaven voor dit domein zijn toegenomen tot 44% van alle lasten.

BMC constateert voor het fysieke domein dat ondanks een groei in aantal en complexiteit van de opgaven, de budgetten lager zijn dan tien jaar geleden. De oplopende tekorten in het sociaal domein en de coronacrisis dreigen deze ontwikkeling te versnellen³¹. Ook in de gesprekken wordt dit aangegeven: er is al sprake van verdringing van de budgetten, of men verwacht het niet lang meer tegen te kunnen houden.

Voor het sociaal domein schetst de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein dat een groot deel van de gemeenten een substantieel deel van de reserves, zowel die van het sociaal domein als de algemene reserves, ingezet heeft om tekorten (in het sociaal domein) op te vangen. Investeren in de echte transformatie raakt op de achtergrond, doordat de focus nu voornamelijk ligt op bezuinigen in plaats van investeren. Daarnaast wordt het beeld dat de financiën meer bepalend zijn voor de lokale afwegingen en het oog voor de lange termijn door de Visitatiecommissie bevestigd: 'We zien dat verhoogde uitgaven voor het sociaal domein vaak een korte tijdshorizon hebben, waardoor ze investeringen op de langere termijn

28 BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2020: Financiële veenbrand: tekorten lopen op, meer gemeenten in het rood.

29 Nederlandse lokale overheid: Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven, CBS oktober 2020.

30 BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2020: Financiële veenbrand: tekorten lopen op, meer gemeenten in het rood.

31 Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

verdringen. Hiermee ontstaat er een spanningsveld tussen het behartigen van belangen voor de meest kwetsbare inwoners en het organiseren van voorzieningen voor alle inwoners'.³²

Veel gemeenten verwachten dat de financiële situatie de komende 12 maanden verslechtert door de crisis. Panteia inventariseerde de verwachte gevolgen: ongeveer de helft van de gemeenten weet niet of dit betekent dat er volgend jaar bezuinigd moet worden. Van de andere helft van de respondenten verwacht de meerderheid bezuinigingen.³³

Participatie

Bevindingen uit de casestudy's

De beleidswens van meer participatie, zowel in het sociaal als fysiek domein, is in de praktijk weerbarstig: de mate en vorm waarin participatie mogelijk is, verschilt sterk per wijk of buurt. Zo is Tilburg aan de slag gegaan met een dergelijke wijkgerichte aanpak, maar worstelt het nog met opschalingsvraagstukken en loopt het aan tegen een gebrek aan integraliteit in wet- en regelgeving.

De beweging naar meer participatie vraagt ook om andere vaardigheden van medewerkers: het vergt tijd om deze te ontwikkelen. Daarnaast vereist het ook een andere rolverdeling tussen inwoners, bedrijven en overheid: ook dit vraagt tijd.

Hoewel participatie beleidsmatig vaak wenselijk is en potentieel tot meer effectiviteit leidt, kan het de uitvoering ook complexer en minder efficiënt maken.

Participatie wordt vaak projectmatig opgepakt, maar het structureel borgen in de gemeentelijke werkwijze verloopt nog moeizaam. Concrete voorbeelden van een meer structurele aanpak zijn in te vinden in Emmen en Súdwest Fryslân, waar door middel van ambtelijke kernwethouders maar ook ambtelijke coördinatoren verbinding is gemaakt per kern.

Veel kleine gemeenten hebben participatie minder geïnstitutionaliseerd, omdat het vaak al sterker in de cultuur zit. Men weet goed wat de inwoners willen en wat er leeft. Hierdoor hoeft er minder georganiseerd te worden, maar het risico is wel dat een beperkte actieve groep bovengemiddeld veel input levert. Zo hebben Kapelle, Krimpen en Zandvoort van oudsher goede, directe banden met veel inwoners en ondernemers. Dit levert veel samenspraak op, maar ook vragen over de representativiteit en het bereiken van de minder actieve groepen en inwoners in de gemeente.

Trends en ontwikkelingen

De burgerparticipatiemonitor³⁴ maakt onderscheid tussen: inwoners informeren, kennismaking tussen politici en inwoners, de verkiezingsopkomst, formele regelingen (o.a. een nota burgerparticipatie), formele instrumenten (burgerinitiatief, referendum), mogelijkheden voor alle inwoners (inspraakavonden, wijkgesprekken), mogelijkheden voor een geselecteerd deel van de inwoners (enquêtes, burgerpanel), informele burgerinitiatieven en advies- of dorps/kern/wijkraden. In de casestudy's zijn met name formele regelingen, instrumenten en mogelijkheden aan de orde geweest, evenals specifieke projecten waarin participatie centraal heeft gestaan.

De meesten participatiemethoden van gemeenten hebben als doel: ideeën of informatie van burgers genereren. Doelen als "zelfwerkzaamheid van burgers bevorderen", "sociale cohesie versterken" en "kostenbesparing" worden weinig genoemd. Bij adviesraden wordt specifiek verwezen naar het sociaal domein waar dit onderdeel is van de uitvoering van de wetten.

32 Visitatiecommissie na 15 visitaties, oktober 2020.

33 Coronascan gemeenten, Panteia, november 2020.

34 ProDemos, Burgerparticipatiemonitor 2018.

Inspraakavonden en stads-, dorps- of wijkgesprekken zijn nog steeds veel gebruikte methoden, respectievelijk 97,8% en 75,3%. Nog relatief weinig gebruikte methoden zijn interactieve websites en participatief begroten.

Formeel vastgelegde participatie krijgt vorm in 53,9% van de gemeenten in een nota burgerparticipatie en in 12,4% van de gemeenten komt het 'Right to Challenge' (uitdaagrecht) voor. Dit blijkt relatief veel voor te komen in meer perifere provincies, en dan vooral in stedelijke en middelgrote gemeenten. Adviesraden zijn er in 88,8% van de gemeenten. Dorps-en/of wijkraden zijn er in 59,6% van de gemeenten.

Op hoofdlijnen concludeert de Burgerparticipatiemonitor dat gemeenten een veelheid aan nieuwe methoden van burgerparticipatie noemen, waarbij sociale media een populair kanaal zijn voor het informeren van inwoners, maar dat het niveau van participatie en de mogelijkheden voor inwoners om te participeren gelijk gebleven zijn. Dit beeld is vrijwel identiek aan 2016 en klopt met de casestudy's die laten zien dat het in de praktijk een worsteling is om verder op te schalen.

Samenwerking

Gemeenten zijn in steeds grotere mate afhankelijk van regionale samenwerking, maar ervaren tegelijkertijd minder invloed op regionale samenwerking voor de uitvoering, wat vraagt om meer inspanning om de uitvoering te organiseren.

Bevindingen uit de casestudy's:

Regionale samenwerking wordt gezien als mogelijkheid of noodzaak voor de uitvoering, om de kwaliteit te verbeteren of te zorgen voor het juiste schaalniveau voor het efficiënt organiseren van taken. Het vraagt echter ook om extra inspanning, en om netwerkvaardigheden van de organisatie en bestuurders om de financiën en de lokale afwegingen goed te vertegenwoordigen. Dit wordt met name door de raad en het college als nadeel ervaren en speelt in kleinere gemeenten een grotere rol dan in grotere gemeenten. Regionale samenwerking wordt dan ook als afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen, inzet en prioriteiten er ervaren, wat het kwetsbaar maakt. Naar voren komt dat de regionale samenwerking een ontwikkelvraagstuk is voor personeel én bestuur, met de steeds terugkerende vragen: hoe organiseer je samenspel, hoe borg je informatie en expertise?

Bovendien is er sprake van een groeiend aantal samenwerkingsverbanden en regio's die niet altijd congruent zijn en steeds meer beleid (bedoeld of onbedoeld) maken los van de kernuitvoering. Hierdoor wordt het speelveld steeds complexer. Zo is het voor Haarlem én Zandvoort zoeken naar een rol in de regio (Zuid-Kennemerland) als trekker en centrumgemeente, en tegelijkertijd in de MRA naar een sterkere positie vóór de regio met gezamenlijke inbreng richting Amsterdam, Haarlemmermeer en Almere.

Het functioneren van een regionale samenwerking is vaak historisch gegroeid en wordt mede bepaald door diverse contextfactoren; dit is slechts beperkt en geleidelijk beïnvloedbaar. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het voordeel van een stabiel en natuurlijk samenwerkingsniveau, zoals voor Kapelle dat een stevige basis heeft met De Bevelanden en de bredere samenwerking op Zeeuws niveau, of Twenterand, dat in de stabiele regio Twente met 14 gemeenten samenwerkt. Een andere factor is de rol als centrumgemeente: voor Tilburg is samenwerking het uitgangspunt, maar deze gemeente ziet wel dat de centrumfunctie in de regio steeds verder verzaagd wordt.

Daarnaast zijn een aantal aandachtspunten die naar voren komen: Opgelegde of verplichte samenwerkingen (zoals omgevingsdiensten) kunnen het proces van samenwerken versnellen, maar kunnen ook leiden tot onderling wantrouwen en een stoeve en inefficiënte uitvoering.

Het gewenste schaalniveau waarop de uitvoering het beste georganiseerd kan worden, verschilt per taak. Voor Emmen en Hoogeveen is het bijvoorbeeld een kwestie van steeds afstemming zoeken met de juiste partners voor meerwaarde in de samenwerking, vanwege een gebrek aan natuurlijke samenwerkingsverbanden. Het is voor gemeenten van belang om hiervan (liefst ook gezamenlijk met regionale partners) een goede analyse te maken.

Ook leidt een toename aan lokale partijen meestal tot een lokale focus, wat regionale samenwerking soms minder prioriteit of gewenst maakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Emmen: een regionaal samenwerkingsverband werd hier niet doorgezet vanwege een meer lokale focus van het college en raad.

Uit veel van de voorbeelden en de dilemma's blijkt dat een passend instrumentarium ontbreekt om goed op regionale schaal te kunnen uitvoeren en afstemmen, dit vraagt nu steeds weer om nieuwe (governance) afwegingen.

Analyse uitvoeringstoetsen

Voor samenwerkingsverbanden spelen vaak specifieke uitvoeringsvragen een rol en deze zouden in de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving al in een vroegtijdig stadium meegenomen moeten worden. De impactanalyse PGB 2.0 en voorbeelden uit diverse GDI-bouwsteen analyses laten zien dat bij de ontwikkeling van functionaliteiten te weinig rekening gehouden was met specifieke wensen van samenwerkingsverbanden. Dit leidde tot het advies aan samenwerkingsverbanden om pas in een later stadium over te gaan op PGB 2.0, op het moment dat wel voldaan kon worden aan de functionele eisen van samenwerkingsverbanden.

Veel samenwerkingsverbanden zijn weliswaar formeel geregeld (vaak zelfs als een gemeenschappelijke regeling oftewel een GR), maar daarmee zijn zij nog geen 'overheid'. Het kost samenwerkingsverbanden op die manier enorm veel moeite om bijvoorbeeld op basisregistraties aan te sluiten, die zij voor hun gedelegeerde werkzaamheden nodig hebben. Om bijvoorbeeld aan te mogen sluiten op landelijke voorzieningen (bijvoorbeeld van Logius of RVO) dient de betreffende organisatie een overheidsstatus te hebben en als zodanig niet alleen over een KvK-nummer, maar ook over een OIN (Overheids Identificatie Nummer) te beschikken. Het lijstje met OIN's wordt door landelijke partijen gehanteerd als een 'white list'; sta je er niet op, dan mag je geen gebruik maken van de voorziening.

Trends & ontwikkelingen

Nederland telt in totaal 1284 samenwerkingsverbanden³⁵, waarvan de meeste uitsluitend bestaan uit gemeenten. Gemeenten zijn in totaal bij 96% van de samenwerkingsverbanden betrokken, met het grootste aandeel binnen het sociaal domein omdat daar de bevoegdheden bij gemeenten liggen. Het aandeel multilevel samenwerkingen is toegenomen.

De inventarisatie van mei 2020³⁶ bracht in beeld dat gemeenten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden samenwerken. De meeste regionale besturen beperken zich tot één beleidsterrein of -domein (67%); de mate waarin samenwerkingsverbanden beleidsterreinen integreren is beperkt. Inhoudelijk is de regionale samenwerking vooral gericht op het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven in het fysieke en sociale domein, gevolgd door opgaven op het vlak van economie, veiligheid/gezondheid en bedrijfsvoering. Het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op meer dan één beleidsveld richt is echter toegenomen ten opzichte van 2017 (van 26% naar 33%).

De meeste van deze verbanden zijn, binnen het domein waarop ze actief zijn, gericht op het uitvoeren van een primaire taak (89%). Dit is met name in het sociaal domein het geval: 90% is gericht op uitvoering. Dit in tegenstelling tot het fysiek domein, waar relatief meer gezamenlijk beleid wordt voorbereid en vastgesteld (40-49%). Het uitwisselen van kennis geldt voor 20% van de verbanden als doel. Ook personeel wordt via samenwerkingsverbanden uitgewisseld. Daarnaast wordt regionale samenwerking gebruikt om op te treden als sterke gespreks- en onderhandelingspartner³⁷.

Een groot deel van de besturen beperkt zich tot één beleidsterrein of -domein; de mate waarin

35 Van een samenwerkingsverband is, volgens de Staat van Bestuur 2018, sprake wanneer: ten minste twee Nederlandse decentrale overheden samenwerken en bij ten minste één betrokken samenwerkingspartner intern is vastgelegd dat het om samenwerking gaat.

36 Kwink en Proof adviseurs i.o.v. ministerie van BZK: Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020.

37 Kwink en Proof adviseurs i.o.v. ministerie van BZK: Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020.

samenwerkingsverbanden beleidsterreinen integreren is beperkt. Inhoudelijk is de regionale samenwerking vooral gericht op het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven in het fysieke en sociale domein, gevolgd door opgaven op het vlak van economie, veiligheid/gezondheid en bedrijfsvoering.

Regionale samenwerking levert voor een ruime meerderheid van alle gemeenten zichtbare resultaten op, zowel lokaal (goede dienstverlening, goed aanbod voorzieningen) als regionaal (doeltreffende aanpak regionale vraagstukken, goede regiofunctie). Voor kleinere gemeenten zijn de lokale resultaten van regionale samenwerking relatief beter merkbaar dan in grotere gemeenten. Voor de mate waarin er regionale resultaten worden behaald, zijn er geen verschillen.³⁸

De algemene trend van groeiende bovenlokale samenwerking is ook in de financiële gegevens terug te vinden. Verliep in 2005 nog 8% van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, in 2019 is dat meer dan 20% (Allers, 2019). In de periode 2005-2017 is het aandeel van de gemeenschappelijke regelingen op de totale overheidsuitgaven toegenomen van twee tot drie procent (Allers en Peters, ESB 2019).

In 2015 berekende het CBS al dat er in totaal een steeds groter deel van het gemeentebudget via samenwerkingsverbanden loopt. In de periode 2010-2015 zijn de uitgaven aan samenwerkingsverbanden met € 1 miljard gestegen, tot € 9,7 miljard. Met name de toename van de uitgaven aan ambtelijke samenwerkingen valt daarbij op. Bij 52,9% van de gemeenten is in hun samenwerkingsverbanden sprake van hoge samenwerkingskosten.

De hoge samenwerkingskosten worden door BMC bevestigd voor het fysieke domein. Samenwerking wordt daarbij gezien als een cluster van factoren die de haperende uitvoeringskracht verklaren, waarbij specifiek wordt geconstateerd dat samenwerking een zwaar beslag legt op de uitvoeringscapaciteit door een inefficiënte organisatie; het de overheid (of onderdelen ervan) nog onvoldoende lukt om als één overheid op te treden; en dat bewoners- en overheidsparticipatie juist leidt tot extra beslag op capaciteit (komt erbij en niet in plaats van). De kosten nemen toe doordat de samenwerking stuit op tegengestelde belangen en/of sectorale versnippering.³⁹

Randvoorwaarden rijk, VNG, regio en gemeenten

Bevindingen uit de casestudy's

Uit de casestudy's kan een beeld worden geschetst over de gedeelde randvoorwaarden die gemeenten nodig hebben voor goede uitvoering nu en in de toekomst. Ten eerste kan geconstateerd worden dat integraliteit en praktische uitvoeringsaspecten een grotere rol zouden moeten spelen bij het ontwerpen van wettelijke kaders. Uit de casestudy's blijkt dat het betrekken van uitvoeringsexpertise in een vroegtijdig stadium en kennis van de uitvoering hierbij noodzakelijk is. Te meer omdat de uitvoering nu als sluitstuk van de beleids- en begrotingscyclus wordt ervaren. Het respect voor de taken en uitvoering van gemeenten, als volwaardig onderdeel van het openbaar bestuur, is belangrijk en ontbreekt momenteel nog te vaak. Hierop aansluitend blijkt dat er op verschillende opgaven, maar zeker ook op het vlak van de ruimtelijke ordening en de energietransitie meer als één overheid gesproken kan worden, en problemen in betere samenwerking tussen de verschillende overheidslagen aangepakt kunnen worden.

Ten tweede constateren gemeenten dat er behoefte is aan een eenduidig, gezamenlijk begrippenkader voor de uitvoering, omdat dit nu sterk verschilt per domein of wet. Daarnaast zijn voor het (door)ontwikkelen van de gemeentelijke uitvoering voorspelbare en consistente kaders vanuit het Rijk nodig, ook voor de langere termijn. Tilburg gaf bijvoorbeeld concreet de behoefte aan voor een betere definiëring en afbakening van de stelselverantwoordelijkheid van het rijk ten opzichte van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid van gemeenten en de strategische keuze voor de schaalniveaus van regionale samenwerking.

³⁸ Boogers e.a., 2016.

³⁹ Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

Prangend is de behoefte aan voldoende (financiële) middelen in passende financiële arrangementen bij de taken, waarbij vooral voorspelbaarheid en duidelijkheid van belang zijn, zodat de gemeentelijke begroting en planning niet steeds aanpassing behoeft.

Een randvoorwaarde en brede behoefte wordt geformuleerd rond ondersteunende (ICT) processen en gestandaardiseerde oplossingen. Dit illustreren onder meer Haarlem en Zandvoort, die oplossingen en meerwaarde zien in het gezamenlijk ontwikkelen van de opgaven rondom digitalisering, onder het mom 'lokaal innoveren, samen beheren', waardoor ook gemeentelijk eigenaarschap ontstaat. Twenterand, maar ook Tilburg delen deze laatste behoefte, met name op het vlak van digitalisering. Een traject als Common Ground wordt hierbij als goed voorbeeld genoemd.

Aansluitend bij de constatering over lokaal beleid en maatwerk wordt aangegeven dat de gemeentelijke uitvoering gebaat is bij wettelijke kaders die voldoende lokale beleidsruimte bieden om daadwerkelijk het beoogde lokale maatwerk te kunnen leveren; dit betekent dat aanvankelijke kaderwetten niet langer 'dichtgeregeld' worden met opeenvolgende AMvB's.

Uitvoeringstoetsen

Uit de analyse van uitvoeringstoetsen blijkt dat met betrekking tot de kaders die hierbij vanuit het rijk worden meegegeven, de samenhang, duidelijkheid, voorbereidingstijd en het perspectief van de inwoner van belang zijn.

Samenhang

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een diversiteit aan beleidsterreinen. Met name in de uitvoering komen deze beleidsterreinen bij elkaar. Gemeenten hebben daarom behoefte aan maatregelen die in samenhang opgesteld en vastgesteld worden. Dit zorgt voor betere maatregelen en beperkt de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Uit de impactanalyses en uitvoeringstoetsen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, blijkt hier op twee manieren nog verbetering mogelijk te zijn: in de samenhang van maatregelen en door onderlinge afstemming over maatregelen die de uitvoeringspraktijk raken.

Gebrek aan samenhang tussen taken die worden gedecentraliseerd kan als gevolg hebben dat gemeenten achtereenvolgens met implementatielasten geconfronteerd worden die efficiënter gecombineerd en geprioriteerd zouden kunnen worden. Hier is behoefte aan een heldere visie op het betreffende domein, zoveel mogelijk ontwikkeld vanuit het perspectief van de inwoner, waar de afzonderlijke maatregelen op een logische wijze uit voortvloeien. Dit voorkomt ook dat gemeenten geconfronteerd worden met een groot aantal maatregelen en veranderingen die tegelijk opgepakt moeten worden.

Gemeenten worden in de praktijk tevens regelmatig geconfronteerd met maatregelen die vanuit verschillende departementen genomen worden, maar die in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten overlappend of op onderdelen ook tegenstrijdig zijn. Een integrale afweging van de maatregelen zou op rijksniveau gemaakt moeten worden, om te voorkomen dat gemeenten in de uitvoeringspraktijk geconfronteerd worden met de nadelige gevolgen van het ontbreken van deze afweging.

Duidelijkheid

Gemeenten hebben behoefte aan helder geformuleerde en goed uitgewerkte wet- en regelgeving, zodat voor hen duidelijk is hoe deze wet- en regelgeving geïnterpreteerd moet worden en wat het concreet van gemeenten vraagt. Voorbeeld hiervan zijn de implementatie van de Europese verordeningen eIDAS (oktober 2017) en Single Digital Gateway (april 2019). Tot op heden is er op onderdelen onduidelijkheid vanuit het verantwoordelijke departement (BZK) over de exacte reikwijdte van de verordeningen. De juridische interpretatie biedt ruimte; afhankelijk van de interpretatie van verschillende juridische afdelingen leidt dat tot andere inzichten over het juist invullen van de gestelde vereisten. Dit leidt vervolgens tot uiteenlopende inschattingen van de benodigde inspanningen en investeringen.

Bij de uitvoeringstoetsen en impactanalyses die in de afgelopen jaren uitgevoerd zijn, blijkt dat hier op twee punten nog verbetering mogelijk is: duidelijkheid over hoe de wet- en regelgeving geïnterpreteerd moet worden en uitvoeringsconsequenties al in een vroeg stadium in beeld brengen. Zo laat de impactanalyse van Basisregistratie Ondergrond (BRO, 2018) het belang voor gemeenten zien van bodeminformatie en ondersteuning die bij de invoering van de BRO nodig was, en dat de implementatie daardoor achterbleef. Bij de Basisregistratie Kadaster (BRK) levering 2.0 (januari 2020) bleek na een bredere analyse dat de gemeentelijke behoefte naar een andere manier van gegevenslevering niet aan sluit bij het voorgenomen product van het Kadaster, en is de ontwikkeling van een API-gebaseerd product in een stroomversnelling gekomen.

Vorbereidingstijd

Ten aanzien van de voorbereidingstijd wordt geconcludeerd dat gemeenten de voorbereidingen pas in gang kunnen zetten op het moment dat er een vastgestelde wet, inclusief uitvoeringsregelgeving, beschikbaar is. In de praktijk blijkt vaak dat er relatief weinig tijd zit tussen het moment waarop de wet- en regelgeving vastgesteld wordt en de datum waarop deze in werking treedt. Het voorbereidingsproces van nieuwe wet- en regelgeving neemt vaak veel tijd in beslag. Hierdoor schuift de datum waarop vastgestelde wet- en regelgeving beschikbaar is geregeld op, terwijl vastgehouden wordt aan de ingangsdatum. Voor gemeenten betekent dit dat zij weinig tijd hebben om de benodigde voorbereidingen te treffen voor de uitvoering.

Perspectief van de inwoner

Hoewel bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving vaak formeel het perspectief van de inwoner meegenomen wordt, blijkt dit in de praktijk vaak beter te kunnen. De voorbeelden eHerkenning en DigiD geven weer dat hierin soms praktische uitvoeringsknelpunten naar voren komen. Zo bleek eHerkenning op weerstand te stuiten bij ondernemers, vanwege het feit dat er betaald moet worden om een inlogmiddel te verkrijgen. Gemeenten kozen daartoe structureel voor het offline blijven aanbieden van dienstverlening aan ondernemers.

Voorbeelden uit impactanalyses en onderzoeken naar het verhogen en verbreden van DigiD (2017-2019) laten zien dat om het gebruik van DigiD op een hoger betrouwbaarheidsniveau mogelijk te maken, de burger een extra handeling dient uit te voeren. Diverse proeven hebben uitgewezen dat een deel van de inwoners de stap naar een hoger betrouwbaarheidsniveau niet zelfstandig kan zetten en de benodigde ondersteuning van gemeenten moet daarom verder gaan dan alleen een goede voorlichting of beschikbaar stellen van hardware (DigiD Zuil). Door deze ondersteuning niet of onvoldoende in te vullen, ontstaat er druk op de gemeentebalie, omdat inwoners vragen komen stellen over het (niet) kunnen gebruiken van DigiD.

Trends & ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn er talloze studies gedaan naar de decentralisaties en de nieuwe verhoudingen tussen rijk, regio's en gemeenten en welke nieuwe kaders en randvoorwaarden daarbij horen. Ook middels ondersteuningstrajecten met of door de VNG zijn constatering gedaan over de juiste kaders om de gemeentelijke uitvoering vorm te geven.

Een aantal van deze studies sluiten aan bij de bevindingen die hierboven staan geschetst. Zo heeft de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein geconstateerd dat de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten nog niet optimaal zijn op het vlak van het sociaal domein. BMC concludeerde in een onderzoek in augustus 2020 dat de gemeentelijke uitvoeringskracht in het fysiek domein hapert door onder andere complexere taken, inadequate rijkskaders en een schaarste aan kennis(deling).⁴⁰

Volgens de visitatiecommissie was één van de doelen van de decentralisatie in het sociaal domein om gemeenten de ruimte te geven om meer lokaal maatwerk te leveren. Er is in de loop van de tijd vanuit het rijk echter steeds meer invulling gegeven aan de in principe vrije ruimte. De commissie stelt dan ook: "De Commissie vraagt aandacht voor de beperkte sturingsmogelijkheden op de gehele toegang tot Jeugdhulp: de autonome rol en positie van wettelijk verwijzers conflicteert met de plek waar de rekening terechtkomt. De

40 Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

gemeente kan Toegangsteams nog zo strak instrueren; de achterdeur blijft openstaan.”⁴¹

Gemeenten ervaren dat dit de effectiviteit van de decentralisaties hindert, en zijn op zoek naar mogelijkheden om te sturen. Ze zouden gebaat zijn bij:

- Meer ruimte voor het maken van keuzes en het voeren van eigen beleid.
- Het terugdraaien van de generieke eigen bijdrage (Wmo-abonnementstarief) voor alle inwoners die hulp en ondersteuning nodig hebben. Volgens de visitatiecommissie is het hierbij “evident dat bepaalde groepen en individuele gevallen vragen om een haast symbolische eigen bijdrage, maar bijvoorbeeld het verstrekken van Hulp bij het Huishouden aan draagkrachtige inwoners stelt de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein ernstig op de proef.”⁴²

BMC benadrukt ook met name het belang van adequate en tijdig beschikbare kaders vanuit de rijksoverheid richting gemeenten. Ook komt het met een aantal andere aanbevelingen richting gemeenten, VNG en het rijk. Daar bevinden zich ook een aantal andere randvoorwaardelijke zaken tussen, zoals betere innovatie- en kennisdeling, verruimde financiële middelen en een meer congruente samenwerking.⁴³

41 Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein: Inhoudelijke bevindingen na tien visitaties. Maart 2020.

42 Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein: Inhoudelijke bevindingen na tien visitaties. Maart 2020.

43 Het kraakt en het piept in het fysieke domein, BMC 2020.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2020

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