



Het kraakt en het piept in het fysiek domein

Onderzoek naar de uitvoeringskracht van
gemeenten in het fysieke domein



Inleiding

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren substantieel meer taken gekregen. Gemeenten zijn hoofdaannemer/regisseur voor maatschappelijke opgaven in het sociale en fysieke domein, met grote transities. Bij de decentralisaties en transities is er vaak discussie over de beschikbare middelen en de benodigde randvoorwaarden (taken en bevoegdheden) voor gemeenten. Het beeld dat daarbij naar voren komt is dat er te weinig financiële middelen zijn voor gemeenten om de opgaven het hoofd te kunnen bieden.

De VNG wil op basis van feiten beter onderbouwde uitspraken kunnen doen over de randvoorwaarden die nodig zijn om de taken goed uit te kunnen voeren, zowel in de regievoering als in de uitvoering. Welke problemen ervaren gemeenten in de uitvoering en waar komen die vandaan? Hoe kunnen het bestuur en de vereniging daar beter positie op innemen, ook met oog op de inzet van de VNG richting een nieuw kabinet?

Het adviesbureau BMC heeft de opdracht gekregen om voor het fysieke domein inzicht te bieden in de uitvoeringskracht. Dit onderzoek is als deelproject uitgevoerd binnen het kader van het bredere onderzoek dat vorm krijgt in het VNG-project 'Hoe sterk zijn onze schouders'. Aanleiding is dat de VNG steeds meer signalen ontvangt over mogelijke uitvoeringsknelpunten en deze graag systematisch in beeld wil brengen. Hieronder vindt u de kernboodschap van dit advies.

Vervolg

Het rapport doet aanbevelingen richting gemeenten, VNG en Rijk. De onderzoeksresultaten worden meegenomen in de onderzoekssporen van het brede onderzoekstraject naar uitvoeringskracht. De VNG wil op basis van dit rapport tot een uitvoeringsplan komen met acties voor VNG en gemeenten.

Wij gaan op basis van de kernboodschap in gesprek met onze leden en de verschillende vakverenigingen:

1. Discussiebijeenkomst met selectie bestuurders uit ten minste de commissie RWM, EKEM, Fin en B&V
2. Discussiebijeenkomst met gemeentelijke uitvoeringsverenigingen, zoals Stadswerk, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht NL, RioNed, Gemeentelijk Netwerk Mobiliteit en Infrastructuur.
3. Reflectie vanuit de wetenschap, bijvoorbeeld vanuit NSOB, of ROI.

Daarnaast zien we ook een aantal trajecten, waar we de uitkomsten van dit onderzoek nu al op zouden kunnen toepassen, namelijk:

- A. De samenwerkingsafspraken Novi (streven oktober 2020 gereed)
- B. Het Rijksmilieukader (zomer 2020 in consultatie)
- C. Inzet richting nieuwe kabinet.
- D. Programmering GGU 2021

Kernboodschap onderzoek

De uitvoeringscapaciteit van gemeenten in het fysieke domein bevindt zich in een negatieve spiraal. Ondanks een groei in aantal en complexiteit van de opgaven, zijn de budgetten lager dan tien jaar geleden. De oplopende tekorten in het sociaal domein en de coronacrisis dreigen deze ontwikkeling te versnellen. Het doorbreken van de trend vergt een forse inspanning van Rijk en gemeenten. Het begint bij inzicht in de mechanismen van haperende uitvoeringskracht en de rol die betrokkenen daarin spelen.



Gemeenten

1. Voer 'APK-beleid en wettelijk kader' uit; toets of alle (wettelijke) taken in beeld zijn. Richt hierbij de focus op het beleidsdomein Milieu en VTH-taken binnen Ruimte & Wonen. Bespreek de uitkomsten aan de bestuurlijke tafel (awareness en urgentiebesef).
2. Zet in op herwaardering van de uitvoering. In de gemeentelijke praktijk heeft die nu een bleek/ingeslepen imago, wat geen recht doet aan het belang, de dynamiek en de complexiteit ervan.
3. Optimaliseer de inzet van kennis. Voorkom dubbelingen van die inzet in de gemeentelijke organisatie en uitvoerende diensten: benut zo het schaarse talent optimaal. Maak ook (beter) gebruik van de inzet van kennis bij uitvoerende diensten voor ontwikkeling van beleid.
4. Reduceer (een deel van) de organisatiekosten door (congruente) samenwerking. Dat vermindert ook kwetsbaarheid als gevolg van beperkte capaciteit en verhoogt de kwaliteit van de uitvoering.

VNG

1. Pleit voor adequate en tijdig beschikbare kaders vanuit de rijksoverheid, zodat gemeenten (goed) op de hoogte zijn van (de invoering van) nieuwe wet- en regelgeving. Dat reduceert de invoerings- en uitvoeringskosten. Blijf als VNG de formulering van die kaders ondersteunen.
2. Pas de functiewaarderingssystematiek aan, zodat ook kleine gemeenten niet op achterstand blijven in het aantrekken en behouden van deskundig personeel. Experimenteer met beloning om het speelveld (de arbeidsmarkt) gelijk te trekken en de uitvoering te herwaarderen.
3. Ondersteun de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken (nieuwe thema's op de agenda). Maak de mechanismen achter haperende uitvoeringskracht inzichtelijk.
4. Zorg voor de doorontwikkeling van de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). Benut deze ook voor beleidsrijke taken als woon- en duurzaamheidsbeleid. Breng nuance aan in de uniciteit van lokale opgaven zonder afbreuk te doen aan de autonomie van individuele gemeenten.
5. Claim een structureel hoger uitvoeringsbudget fysiek domein in het Gemeentefonds. Zorg dat de toenemende omvang en complexiteit van gemeentelijke taken in balans is met het beschikbare budget en de ambtelijke capaciteit.

Rijk

1. Zorg voor adequate en tijdig beschikbare kaders om de uitvoering in het fysieke domein in goede banen te leiden. Voorkom complexiteit, onbekendheid, gebrek aan aansluiting bij de lokale praktijk en versnippering (over departementen).

2. Ondersteun bij de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken, zodat gemeenten de nodige expertise kunnen opdoen voor hun nieuwe taken. Inhuur van experts kan een oplossing zijn, maar ook het begeleiden van externen vereist kennis. Neem als Rijk het voortouw bij het organiseren van kennisplatforms en netwerken en maak hierbij gebruik van organisaties als het Planbureau voor de Leefomgeving en de VNG.
3. Verruim de financiële middelen, bijvoorbeeld door verhoging van het budget in het Gemeentefonds, zodat gemeenten voldoende toegerust zijn om fysiek beleid uit te voeren en projecten te realiseren.

Op alle fysieke beleidsdomeinen spelen vergelijkbare mechanismen rondom uitvoeringskracht. Ook tussen de domeinen is sprake van spanning: actuele vraagstukken eisen de aandacht op, ten koste van reguliere taken die evenwel onverminderd belangrijk zijn. De impact is groot, risico's neigen onderschat te worden.

MILIEU & MOBILITEIT	ENERGIE & KLIMAAT	RUIMTE & WONEN
<ul style="list-style-type: none"> • Er ontbreekt specialistische kennis op thema's als luchtkwaliteit, transport van gevaarlijke stoffen en bodem. Daardoor groeien inzetkosten, risico's en faalkosten als het gaat om beleidsmakers, vergunningverleners en handhavers. • Dit wordt versterkt door een relatief gering gevoel van urgentie/motivatie. Aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving wordt, hoewel belangrijk, zelden urgent gevonden: overtredingen blijven vaak zonder gevolgen en het rendement van interventies is niet meteen zichtbaar. Na een incident neemt de aandacht toe, om vervolgens weer weg te ebben ('piepsysteem'). • Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn op afstand georganiseerd. Daardoor wordt gemakkelijk(er) bezuinigd op de dienstverlenende en handhavende rol; de (zware) verantwoordelijkheid ligt bij toezicht en handhaving. • Bij het Rijk wordt het opstellen van adequate regelgeving problematischer door gebrek aan (technische en praktijk)kennis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dit is een nieuw domein, wat zorgt voor a) beperkte kennis bij gemeenten en andere stakeholders, b) een moeizame zoektocht naar visie en strategie, op zowel lokaal als regionaal niveau. • Terwijl er al moet worden uitgevoerd, zijn de kaders vanuit het Rijk nog in ontwikkeling. Dat bemoeilijkt het formuleren van een heldere visie nog extra. • Veel gemeenten pakken de opgaven van energietransitie en klimaatadaptatie voortvarend op. Positief: gemotiveerde bestuurders en medewerkers, en participatie, Negatief: geen meerjarige budgetten voor beleidsontwikkeling, gebrek aan investeringsruimte en financieringsconstructies. • De bestuurlijke en maatschappelijke focus op Energie & Klimaat geeft nieuwe invulling aan de beleidsdomeinen Milieu & Mobiliteit en Ruimte & Wonen (thema's duurzaamheid en circulaire economie). Keerzijde: dit slokt onevenredig veel aandacht en capaciteit op. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de decentralisatie van RO wordt centrale regie gemist op het woondossier. • Tegelijkertijd voert het Rijk de druk op door voortdurende modernisering van wet- en regelgeving (WRO, Wro, Wabo, VTH, Omgevingswet); gemeentelijke organisaties kunnen deze veranderingen niet altijd direct behappen en/of doorvoeren. • Dat wordt nog versterkt door een verlaging van de budgetten in de afgelopen tien jaar. • Bij de (gezamenlijke) overheden is samenwerking en daardoor de slagkracht nog beperkt. • Vooral de schaarste aan gekwalificeerd technisch personeel speelt bij Ruimte & Wonen een rol (meer dan gebrek aan kennis).
RISICO'S		
<ul style="list-style-type: none"> • Nationale belangen onvoldoende geborgd in lokaal ruimtelijk beleid. • Schadelijke gevolgen voor mens, dier en plant als gevolg van (slechte) luchtkwaliteit, calamiteiten, verkeers(on)veiligheid. • Toenemende bezuinigingen door verminderd gevoel van eigenaarschap door afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage Klimaatakkoord (CO2-doelstellingen e.d.) niet gerealiseerd. • Vertraagde planvorming, onvoldoende afgestemd. • Oplopende kosten voor inzet van kennis (te weinig gedeeld). • Afnemend draagvlak voor besluiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afnemende ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid stedelijk en landelijk gebied. • Woningbouwdoelstelling niet gerealiseerd en lange wachtlijsten huurwoningen. • Dienstverlenende rol (vergunningverlening) onder druk (snelheid en kwaliteit). • Afnemend draagvlak voor besluiten.

Het Kraakt en het Piept

Gemeentelijke uitvoeringskracht in het fysieke domein



Rapportage
6 juli 2020

Partners in verbetering

Colofon

BMC

Onderwerp	:	<i>Het kraakt en het piept</i>
Subtitel	:	Uitvoeringskracht in het fysiek domein
Periode	:	7 juli 2020
Auteurs	:	Marco Kerstens Charlotte Nauta Joris Stok
Projectnummer	:	PO012471
Classificatie	:	Openbaar

In opdracht van :



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

BMC Advies B.V.
P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

Databankweg 26
3821 AL Amersfoort www.bmc.nl

T +31 (0)33 496 52 00

KVK 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoudsopgave

Kernboodschap.....	4
1 Inleiding	6
2 Afbakening onderzoek	8
3 Beleidsdomein Milieu & Mobiliteit	12
4 Beleidsdomein Ruimte & Wonen	16
5 Beleidsdomein Energie & Klimaat	21
6 Oorzaken en impact van haperende uitvoeringskracht	25
7 Bevorderen van uitvoeringskracht	29
Literatuurlijst.....	33
Geanalyseerde onderzoeken	34

Kernboodschap

De uitvoeringscapaciteit van gemeenten in het fysieke domein bevindt zich in een negatieve spiraal. Ondanks een groei in aantal en complexiteit van de opgaven, zijn de budgetten lager dan tien jaar geleden. De olopende tekorten in het sociaal domein en de coronacrisis dreigen deze ontwikkeling te versnellen. Het doorbreken van de trend vergt een forse inspanning van Rijk en gemeenten. Het begint bij inzicht in de mechanismen van haperende uitvoeringskracht en de rol die betrokkenen daarin spelen.

2. Pas de functiewaarderingssystematiek aan, zodat ook kleine gemeenten niet op achterstand blijven in het aantrekken en behouden van deskundig personeel. Experimenteer met beloning om het speelveld (de arbeidsmarkt) gelijk te trekken en de uitvoering te herwaarderen.
3. Ondersteun de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken (nieuwe thema's op de agenda). Maak de mechanismen achter haperende uitvoeringskracht inzichtelijk.



We volgende interventies worden geadviseerd:

Gemeenten

1. Voer 'APK-beleid en wettelijk kader' uit; toets of alle (wettelijke) taken in beeld zijn. Richt hierbij de focus op het beleidsdomein Milieu en VTH-taken binnen Ruimte & Wonen. Bespreek de uitkomsten aan de bestuurlijke tafel (awareness en urgentiebesef).
2. Zet in op herwaardering van de uitvoering. In de gemeentelijke praktijk heeft die nu een bleek/ingeslepen imago, wat geen recht doet aan het belang, de dynamiek en de complexiteit ervan.
3. Optimaliseer de inzet van kennis. Voorkom dubbelingen van die inzet in de gemeentelijke organisatie en uitvoerende diensten: benut zo het schaarse talent optimaal. Maak ook (beter) gebruik van de inzet van kennis bij uitvoerende diensten voor ontwikkeling van beleid.
4. Reduceer (een deel van) de organisatiekosten door (congruente) samenwerking. Dat vermindert ook kwetsbaarheid als gevolg van beperkte capaciteit en verhoogt de kwaliteit van de uitvoering.

VNG

1. Pleit voor adequate en tijdig beschikbare kaders vanuit de rijksoverheid, zodat gemeenten (goed) op de hoogte zijn van (de invoering van) nieuwe wet- en regelgeving. Dat reduceert de invoerings- en uitvoeringskosten. Blijf als VNG de formulering van die kaders ondersteunen.

4. Zorg voor de doorontwikkeling van de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). Benut deze ook voor beleidsrijke taken als woon- en duurzaamheidsbeleid. Breng nuance aan in de uniciteit van lokale opgaven zonder afbreuk te doen aan de autonomie van individuele gemeenten.
5. Claim een structureel hoger uitvoeringsbudget fysiek domein in het Gemeentefonds. Zorg dat de toenemende omvang en complexiteit van gemeentelijke taken in balans is met het beschikbare budget en de ambtelijke capaciteit.

1. Zorg voor adequate en tijdig beschikbare kaders om de uitvoering in het fysieke domein in goede banen te leiden. Voorkom complexiteit, onbekendheid, gebrek aan aansluiting bij de lokale praktijk en versnippering (over departementen).
2. Ondersteun bij de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken, zodat gemeenten toegang hebben tot expertise. Inhuur van experts kan een oplossing zijn, maar ook het begeleiden van externen vereist kennis. Neem als Rijk het voortouw in kennisplatforms en netwerken en benut organisaties als Planbureau voor de Leefomgeving en de VNG.
3. Verruim de financiële middelen, bijvoorbeeld door verhoging van het budget in het Gemeentefonds, zodat gemeenten voldoende toegerust zijn om fysiek beleid uit te voeren en projecten te realiseren.

Rijk

Op alle fysieke beleidsdomeinen spelen vergelijkbare mechanismen rondom uitvoeringskracht. Ook tussen de domeinen onderling is sprake van spanning: actuele vraagstukken eisen de aandacht op, ten koste van reguliere taken die evenwel onverminderd belangrijk zijn. De impact is groot, risico's neigen onderschat te worden.

MILIEU & MOBILITEIT

- Er **ontbreekt specialistische kennis** op thema's als luchtkwaliteit, transport van gevaarlijke stoffen en bodem. Daardoor groeien inzetkosten, risico's en faalkosten als het gaat om beleidsmakers, vergunning-verleners en handhavers.
- Dit wordt versterkt door een relatief **gering gevoel van urgentie/motivatie**. Aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving wordt, hoewel belangrijk, zelden urgent gevonden: overtredingen blijven vaak zonder gevolgen en het rendement van interventies is niet meteen zichtbaar. Na een incident neemt de aandacht toe, om vervolgens weer weg te ebben ("piepsysteem").
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn **op afstand georganiseerd**. Daardoor wordt gemakkelijk(er) bezuinigd op de dienstverlenende en handhavende rol; de (zware) verantwoordelijkheid ligt bij toezicht en handhaving.
- Bij het Rijk wordt het **opstellen van adequate regelgeving problematischer** door gebrek aan (technische en praktijk)kennis.

RISICO'S

- Nationale belangen onvoldoende geborgd in lokaal ruimtelijk beleid.
- Schadelijke gevolgen voor mens, dier en plant als gevolg van (slechte) luchtkwaliteit, calamiteiten, verkeers(on)veiligheid.
- Toenemende bezuinigingen door verminderd gevoel van eigenaarschap door afstand

ENERGIE & KLIMAAT

- Dit is een nieuw domein, wat zorgt voor a) **beperkte kennis** bij gemeenten en andere stakeholders, b) een moeizame **zoektocht naar visie en strategie**, op zowel lokaal als regionaal niveau.
- Terwijl er al moet worden uitgevoerd, zijn de **kaders vanuit het Rijk nog in ontwikkeling**. Dat bemoeilijkt het formuleren van een heldere visie nog extra.
- Veel gemeenten pakken de opgaven van energietransitie en klimaatadaptatie voortvarend op. **Positief:** gemotiveerde bestuurders en medewerkers, en participatie, **Negatief:** geen meerjarige budgetten voor beleidsontwikkeling, gebrek aan investeringsruimte en financieringsconstructies.
- De bestuurlijke en maatschappelijke focus op Energie & Klimaat geeft nieuwe invulling aan de beleidsdomeinen Milieu & Mobiliteit en Ruimte & Wonen (thema's duurzaamheid en circulaire economie). Keerzijde: dit **slakt onevenredig veel aandacht en capaciteit op**.

- Bijdrage Klimaatakkoord (CO2-doelstellingen e.d.) niet gerealiseerd.
- Vertraagde planvorming, onvoldoende afgestemd.
- Oplopende kosten voor inzet van kennis (te weinig gedeeld).
- Afnemend draagvlak voor besluiten.

RUIMTE & WONEN

- Door de decentralisatie van RO wordt **centrale regie gemist** op het woondossier.
- Tegelijkertijd voert het Rijk de druk op door **voortdurende modernisering van wet- en regelgeving** (WRO, Wro, Wabo, VTH, Omgevingswet); gemeentelijke organisaties kunnen deze veranderingen niet altijd direct behappen en/of doorvoeren.
- Dat wordt nog versterkt door een **verlaging van de budgetten** in de afgelopen tien jaar.
- Bij de (gezamenlijke) overheden is **samenwerking** en daardoor **de slagkracht nog beperkt**.
- Vooral de **schaarste aan gekwalificeerd technisch personeel** speelt bij Ruimte & Wonen een rol (meer dan gebrek aan kennis).

- Afnemende ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid stedelijk en landelijk gebied.
- Woningbouwdoelstelling niet gerealiseerd en lange wachtlijsten huurwoningen.
- Dienstverlenende rol (vergunningverlening) onder druk (snelheid en kwaliteit).
- Afnemend draagvlak voor besluiten.

1 Inleiding

Aanleiding uitvoeringskracht onder druk

Het takenpakket van gemeenten is in de afgelopen 30 jaar flink uitgebreid en dit zal doorzetten door de Omgevingswet en nieuwe taken voor gemeenten zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en stikstofproblematiek. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor meer taken, er is ook sprake van groeiende complexiteit en krimpend budget.

Als belangenbehartiger van de gemeenten wil VNG meer inzicht krijgen in de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein. Met dit inzicht:

- krijgt VNG een scherp beeld van de problemen die gemeenten ervaren in de uitvoering in verschillende rollen of fasen in het beleidsproces in het fysieke domein;
- is duidelijk welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen, wat het effect is op de uitvoeringskracht en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn, inclusief haalbaarheid en kosten;
- kan VNG beter onderbouwde uitspraken doen over de randvoorwaarden die nodig zijn om de gemeentelijke taken goed uit te kunnen voeren;
- kan VNG een duidelijker aanbod neerleggen bij de kabinetsformatie en heeft men de agenderende en ondersteunende inzet richting gemeenten zo nodig herijkt.

Probleemstellingen en onderzoeksvragen

VNG verzocht BMC om onderzoek te doen naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein. De vragen waarop dit onderzoek antwoord geeft zijn als volgt:

1. Welke factoren hinderen of helpen gemeenten in een effectieve uitvoering van taken die onderdeel zijn van de maatschappelijke opgaven in de leefomgeving, en welke relaties bestaan daartussen?
2. Wat zijn de effecten en risico's van beperkte uitvoeringskracht?
3. Welke maatregelen kunnen gemeenten nemen om effectief te zijn en wat zijn hiervan de haalbaarheid en de kosten?

Onderzoeksverantwoording

Gelet op de breedte van de onderzoeksvraag en de doelstelling van het onderzoek hebben we gekozen voor een meta-analyse. Daarmee benutten we data en inzichten die zijn gegenereerd met behulp van honderden interviews en enquêtes en tientallen case studies. We interpreteren de resultaten van de onderzoeken in het licht van gemeentelijke uitvoeringskracht. Aanvullend gebruiken we gegevens van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Planbureau (CPB) en A+O fonds Gemeenten.

Om een breed beeld te krijgen, hebben we onderzoeken geselecteerd die uiteenlopende onderwerpen binnen het fysiek domein beslaan. Voorwaarde was de beschikbaarheid van gegevens van de factoren die de gemeentelijke uitvoeringskracht beïnvloeden. In ons onderzoek hebben we de volgende stappen gezet:

- VNG expertpanel: verkenning problematiek met medewerkers VNG;
- Verkennende interviews: gesprekken met managers en medewerkers van gemeenten ter verdere verkenning van de problematiek;
- Literatuuronderzoek: meta-analyse van onderzoeken gemeentelijke uitvoeringskracht;
- VNG expertpanel: bespreking hoofdlijnen literatuuronderzoek en verdiepingsvragen;
- Spiegeling: concept bevindingen spiegelen aan cases uit de gemeentelijke praktijk;
- Rapportage: vastleggen bevindingen.

Opbouw en leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd.

Na dit inleidende hoofdstuk komt in hoofdstuk 2 de afbakening van het onderzoek aan de orde. We operationaliseren de centrale begrippen uitvoeringskracht en fysiek domein.

In hoofdstukken 3 tot en met 5 schetsen we op basis van de onderzochte onderzoeken en cases een beeld van de uitvoeringskracht in drie domeinen: Milieu & Mobiliteit, Ruimte & Wonen en Energie & Klimaat.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de oorzaken en gevolgen van haperende uitvoeringskracht.

In hoofdstuk 7 doen we tot slot aanbevelingen om de uitvoeringskracht in het fysieke domein te bevorderen.

2 Afbakening onderzoek

Operationalisatie van uitvoeringskracht

Bestuurskracht en uitvoeringskracht liggen in elkaars verlengde. Gemeentelijke bestuurskracht definiëren Boogers, et al (2007) als het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen context de juiste verbindingen aan te gaan. Deze definitie is anno nu nog steeds actueel en wordt ook gebruikt in recent werk van het Planbureau voor de Leefomgeving naar bestuurskracht op het gebied van de energietransitie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019).

Bestuurskracht wordt door Boogers, et al (2007) in beeld gebracht met behulp van drie componenten: beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit. Beslisbaarheid gaat over de mate waarin het bestuursorgaan besluiten zorgvuldig, geïnformeerd en succesvol kan afwegen.

Uitvoeringscapaciteit staat vervolgens voor de mate waarin de gemeente (mede) bewindstaken naar tevredenheid kan uitvoeren. Verantwoordingscapaciteit, tot slot, betreft de mate waarin een gemeente verantwoording aflegt aan zichzelf, medeoverheden, de eigen inwoners en overige stakeholders.

In dit onderzoek definiëren we uitvoeringskracht als het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren. Hiermee schakelen we het gelijk aan uitvoeringscapaciteit (als een van de drie componenten van bestuurskracht). Het betreft de mate waarin een gemeente kan voldoen aan de verwachtingen en taakstellingen, opgelegd door Rijksoverheid, provincie, gemeentebestuur en bevolking.

De uitvoeringskracht van gemeenten kan worden afgemeten aan de hand van concrete beleidsmaatregelen, acties en interventies. Deze beleidsprestaties worden beïnvloed door factoren die de prestatie kunnen verklaren. We onderscheiden hier: hulpbronnen, motivatie en samenwerking (figuur 1).

Factoren die uitvoeringskracht beïnvloeden	
Hulpbronnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wettelijke kaders en regelgeving ▪ Kennis, professionaliteit en ervaring ▪ Budget (omvang, continuïteit, mate van specificering) ▪ Omvang vaste formatie ▪ Bedrijfsvoering (ondersteunende processen, zoals personeelsbeleid en ICT)
Motivatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 'Will to act' ▪ Continuïteit van de inspanning ▪ Uitstraling en voorbeeldfunctie
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerking met stakeholders en burgers ▪ Samenwerking tussen overheden

Figuur 1: factoren die uitvoeringskracht beïnvloeden (bron: Planbureau voor de Leefomgeving, 2019), bewerking BMC)

Gemeentelijke rollen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we aanvullend onderscheid in gemeentelijke rollen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019), te weten:

- Medeoverheid - de rol van de gemeente als samenwerkende overheid in het tot stand komen van beleid
- Dienstverlener - de klantgerichte uitvoering van de gemeente naar haar inwoners en het aanbieden van diensten, waaronder vergunningen en voorzieningen
- Handhaver – de rol die de gemeente heeft in de naleving van plannen en regels in het beheer van de leefomgeving, deels op afstand georganiseerd in een (regionale) omgevingsdienst.

Operationalisatie van fysiek domein

In het fysieke domein richten gemeenten zich op een leefbare, veilige en gezonde leefomgeving voor hun inwoners. Zij zetten zich in op een groot aantal opgaven, zoals energie en klimaat, woningbouw, demografie, bodem, leefbaarheid, buitengebied, mobiliteit en economie. Om te komen tot een werkbaar afbakening sluiten we aan bij de indeling die de VNG hanteert in haar dienstverlening als kapstok voor de rubricering van ruimtelijk relevante onderwerpen. We kiezen daaruit drie beleidsdomeinen, namelijk Energie & klimaat, Milieu & mobiliteit en Ruimte & wonen.

Binnen de beleidsdomeinen hebben we dossiers geselecteerd die een range aan opgaven bevatten. Het gaat aan de ene kant van het spectrum om min of meer klassieke opgaven waar een zekere mate van consensus is over problemen en oplossingen. Aan de andere kant gaat het om wat door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt omschreven als “ongetemde problemen”. Deze zijn met grote cognitieve, normatieve en sociale onzekerheden omgeven. Bij zulke opgaven is wel bekend dat er zich een probleem heeft aangediend, maar bestaat er onduidelijkheid over wat het precies is, hoe het moet worden opgelost en wie ervoor aan de lat staat. Binnen de drie domeinen hebben we de volgende onderzoeken en cases bestudeerd.

Beleidsdomein Milieu & Mobiliteit

1. De borging van de nationale ruimtelijke belangen - Balans van de ILT onderzoeken 2012-2017 naar de werking van het systeem van de ruimtelijke ordening (2020). Uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport.
2. Kengetallen externe veiligheid - objectivering kosten lokale EV-taken (2018). Uitgevoerd door Cebeon.
3. Chemie in samenwerking - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot (2018). Uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
4. Evaluatie herziene MIRT spelregels (2019). In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Uitgevoerd door Royal HaskoningDHV.
5. Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken - Evaluatie van het instrumentarium (2019). In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Uitgevoerd door Berenschot.

Casus: Besluit bodemkwaliteit – toepassen grond in een middelgrote gemeente

De gemeente heeft vanuit twee verschillende rollen een verantwoordelijkheid voor grondverzet (inclusief de toepassing van grond). In de eerste plaats als (mede)ontwikkelaar van projecten treedt de gemeente op als opdrachtgever van de grondtoepassing. Ten tweede heeft de gemeente een kaderstellende verantwoordelijkheid als bevoegd gezag en verzorgt ze toezicht en handhaving. Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) bevat de wettelijke eisen waaraan de gemeente moet voldoen in beide rollen.

Beleidsdomein Ruimte & Wonen

6. Ondertussen in het buitengebied; bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (2017). In opdracht van Provincie Noord-Brabant en de Vereniging Brabantse Gemeenten. Uitgevoerd door BMC.
7. Leren Decentraliseren, lessen uit de 3D's voor de Omgevingswet (2018). In opdracht van VGS, A&O fonds Gemeenten en Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uitgevoerd door BMC.
8. Veerkracht in het corporatiebezit; de update: een jaar later, twee jaar verder (2020). In opdracht van Vereniging van woningcorporaties Aedes. Uitgevoerd door In.Fact.Research, Circusvis en RIGO.

Casus: Invoering Omgevingswet binnen samenwerkende gemeenten

Gemeenten moeten op 1-1-2021 voldoen aan de minimale eisen die de wet stelt. Na ambtelijke fusie ondersteunt één ambtelijke dienst meerdere gemeenten bij de invoering van de Omgevingswet.

Deze gemeenten zijn aangesloten bij dezelfde omgevingsdienst. In een breder regionaal verband werken zij ook samen aan de invoering van de Omgevingswet.

Beleidsdomein Energie & Klimaat

9. Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019), Planbureau voor de Leefomgeving.
10. Nederland heeft één overheid nodig (2020), Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.
11. Onderzoek naar de tijdige totstandkoming van Transitievisies Warmte – een momentopname van 52 gemeenten (2020). Uitgevoerd door Provincie Zuid-Holland.

Casus: Klimaatplan - Werken aan klimaatadaptatie in middelgrote gemeente

Klimaatadaptatie is een nieuwe opgave voor alle gemeenten in Nederland. Gemeenten werken in regioverband en individueel aan inzicht in knelpunten op dit moment en in de toekomst. Leidend bij de aanpak is het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie (DPRA). Daarin staat hoe gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk het proces van ruimtelijke adaptatie willen versnellen en intensiveren. Het deltaplan geeft aan welke doelen de partijen nastreven, hoe ze daaraan gaan werken en hoe ze de resultaten in beeld brengen. Bij het deltaplan hoort een actieplan met concrete acties en maatregelen.

Figuur 2 bevat het samenvattend overzicht van de scope van dit onderzoek.

Beleidsdomein	Dossier	Studies / cases
Milieu & Mobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bodem en ondergrond ▪ Externe veiligheid ▪ Luchtkwaliteit ▪ Mobiliteit ▪ Vergunningverlening, toezicht en handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besluit bodemkwaliteit (c) ▪ Borging nationale belangen ▪ Kengetallen externe veiligheid ▪ Chemie in samenwerking ▪ Herziene MIRT-spelregels ▪ Kwaliteitsborging VTH-taken
Ruimte & Wonen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landelijk gebied ▪ RO wet- en regelgeving ▪ Wabo, omgevingsvergunning ▪ Woonbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ondertussen in het buitengebied ▪ Leren decentraliseren ▪ Invoering Omgevingswet (c) ▪ Veerkracht in corporatiebezit ▪ Nederland heeft één overheid nodig
Energie & Klimaat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebouwde omgeving ▪ Klimaatakkoord ▪ Klimaatadaptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestuurskracht en energietransitie ▪ Nederland heeft één overheid nodig ▪ Klimaatplan (c)

Figuur 2: scope onderzoek en onderzochte studies en cases



3 Beleidsdomein Milieu & Mobiliteit

- De beschikbaarheid van specialistische kennis op thema's als luchtkwaliteit, transport van gevaarlijke stoffen en bodem speelt een dominante rol. De schaarste aan kennis leidt tot hogere kosten voor de inzet van kennis, hogere risico's en oplopende faalkosten. Dit geldt voor de rollen van beleidsmaker, vergunningverlener en handhaver.
- Dit wordt versterkt door een relatief beperkt gevoel van urgentie c.q. motivatie. Aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving wordt weliswaar belangrijk maar zelden urgent gevonden, omdat overtredingen lang niet altijd directe gevolgen hebben en het rendement van interventies niet meteen zichtbaar is. Het stelsel heeft kenmerken van een piepsysteem: na incidenten neemt de aandacht toe, die vervolgens weer wegebt.
- Doordat vergunningverlening, toezicht en handhaving op afstand zijn georganiseerd groeit het risico van bezuiniging op de dienstverlenende en handhavende rol. Het gebrek aan maatschappelijke (ervaren) urgentie legt een zware verantwoordelijkheid verderop in de beleidscyclus, bij toezicht en handhaving.
- Bij het Rijk zien we dat (technische en praktijk) kennis voor het opstellen van adequate regelgeving problematischer wordt.

HULPBRONNEN

Bij hulpbronnen gaat het om wettelijke kaders en regelgeving, kennis, professionaliteit en ervaring, budget, omvang van de vaste formatie en bedrijfsvoering. De onderzoeken geven het volgende beeld.

Domein van schaarse specialisten

Gemeenten geven zelf aan dat hun kennis ten aanzien van externe veiligheid onvoldoende is, zo komt naar voren in het onderzoek naar de borging van de nationale ruimtelijke belangen in bestemmingsplannen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020).

Als gevolg daarvan vindt onvoldoende doorwerking van de nationale wet- en regelgeving plaats. De Inspectie Leefomgeving en Transport constateert bijvoorbeeld dat gemeenten bij de opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik niet vanzelfsprekend rekening houden met de geldende regelgeving. De veiligheid was in driekwart van de bijna veertig onderzochte gevallen planologisch niet geregeld.

De evaluatie herziene MIRT-spelregels (Royal HaskoningDHV, 2019) beschrijft dat de MIRT-procedure als ingewikkeld wordt ervaren. Als gevolg daarvan is het uitvoeren van MIRT-onderzoeken en verkenningen het terrein van uitvoeringsorganisaties en ingenieurs- en stedenbouwkundige bureaus. De noodzakelijke expertise is zodanig gespecialiseerd dat overheden bijna niet ontkomen aan uitbesteding.

Er bestaat een landelijk MIRT-leerplatform, waar naast adviesbureaus ook overheden participeren om kennis op te doen die hen in de gelegenheid stelt om de rol van opdrachtgever op zich te nemen. Borging van de kennis binnen de gemeentelijke organisatie en continuïteit zijn zorgpunten.

Het tekort aan specialistische kennis en ervaring is een knelpunt bij de uitvoering in het beleidsdomein Mobiliteit & Milieu. Het aantrekken van extra kennis en/of expertise blijkt niet altijd mogelijk. Uit de personeelsmonitor van het A&O fonds Gemeenten (2019) komt naar voren dat de vacatures in het vakgebied 'ruimtelijke ordening en milieu' in de top 3 staan van lastig te vervullen vacatures. Tien procent van de gemeenten geeft aan dat het tekort aan menskracht hen belemmert in het uitvoeren van de activiteiten. Voor het aantrekken van kennis/expertise moet wel budget gevonden kunnen worden. Bovendien zorgt vergrijzing van de beroepsbevolking voor een relatief grote uitstroom zowel aan de kant van de bevoegde gezagen als de omgevingsdiensten. Als de capaciteit terugloopt, zijn zij niet in staat om aan de afspraken over de kwaliteit te voldoen (Berenschot, 2019).

Rijkskaders onbekend of als complex ervaren

Als verklaring voor de gebrekkige borging van nationale belangen snijdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (2020) de complexiteit van wet- en regelgeving aan. Daarnaast blijkt ook dat kaders onbekend zijn bij gemeenten, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Mogelijk schiet ook het Rijk zelf voor een deel tekort, daar waar regels te ingewikkeld zijn, zo worden ervaren, of onbekend is wat de (on)mogelijkheden zijn binnen de regels.

Ook bijvoorbeeld ten aanzien van rijksvaarwegen geven gemeenten aan de normstelling ingewikkeld te vinden. De regels voor de veiligheid van de scheepvaart op rijksvaarwegen blijken in de vijf onderzochte bestemmingsplannen niet expliciet opgenomen te zijn.

Met name in de stedelijke gebieden wedijveren de nationale belangen met de gemeentelijke en soms ook provinciale belangen. Een belangrijke oorzaak is volgens Rijkswaterstaat het ontbreken van de verplichting de vrijwaringszones in bestemmingsplannen op te nemen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020). De inspectie schrijft hierover in het Inspectiesignaal Rijkswaarseweg (25-11-2015): 'Het niet herkenbaar terugkomen van de Barro regels Titel 2.1 heeft de volgende oorzaken: Opname van vrijwaringszones is niet verplicht. Het opnemen van vrijwaringszones in de verbeelding van bestemmingsplannen is in het Barro niet verplicht voorgeschreven. Er dient alleen 'rekening te worden gehouden met het voorkomen van belemmeringen voor de veiligheid van de scheepvaart'.

MOTIVATIE

Bij motivatie gaat het om de 'will to act', continuïteit van de inspanning en uitstraling/voorbeeldfunctie. Op dit punt leveren de studies het volgende beeld op.

Lange termijn karakter en uitvoering op afstand drukken motivatie

Het niet direct aanpakken van problemen, zoals we bijvoorbeeld zagen met de PFAS-problemen (PFAS staat voor poly- en perfluoralkylstoffen, dit zijn diverse stoffen die van nature niet in het milieu voorkomen) bij de calamiteit op Schiphol, kan het gevolg zijn van kennisachterstand. Wat ook meespeelt, is het niet willen erkennen en gebrek aan motivatie voor een snelle oplossing. De kans op een calamiteit is niet groot en dit temperd de motivatie om maatregelen te nemen.

Iets soortgelijks is waarneembaar bij milieucriminaliteit (BMC, 2017). Anders dan bij veel andere vormen van criminaliteit, zijn de gevolgen van milieucriminaliteit zelden direct waarneembaar. Milieucriminaliteit wordt als minder heftig ervaren dan criminele activiteiten waarbij zichtbare slachtoffers vallen of mensen duidelijk en onmiddellijk worden gedupeerd. De gevolgen van milieucriminaliteit zijn lastig te herleiden tot één of meer specifieke overtredingen. Zo worden de consequenties van bijvoorbeeld onbeschermd behandelen van asbest, de dalende kwaliteit van drink- en oppervlaktewater door illegale lozing, of de verslechtering van de luchtkwaliteit door het illegaal verbranden van olie pas op lange termijn zichtbaar.

VTH-taken hebben een beperkte rol bij de profilering van bestuur en politiek. Het moet op orde zijn, dat verwacht de samenleving. De VTH-taken zijn voor een groot deel belegd bij de regionaal opererende diensten (Berenschot, 2019). De betrokkenen ervaren weinig bestuurlijke prioriteit voor VTH-taken, wat tot gevolg kan hebben dat als er bezuinigd moet worden het hierop gebeurt, dat er soms een 'geruisloze' goedkeuring plaatsvindt van de verordeningen door gemeenteraden (hamerstukken) of dat er weerstand is bij gemeenteraden tegen verhoging van de deelnemersbijdrage aan de omgevingsdienst(en). Het onderzoek naar de VTH-taken (Berenschot, 2019) stelt dat er iets verandert, namelijk dat de maatschappij minder geneigd is risico's te accepteren, met als gevolg dat nieuwe regelgeving zo veel mogelijk risico's uitsluit.

Verwezen wordt in dit verband naar een onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, waaruit blijkt dat voor veel raadsleden regionale samenwerking iets ongrijpbaars is (Berenschot, 2019). Na incidenten neemt de bestuurlijke aandacht soms toe. Het onderzoek toont niet in hoeverre deze aandacht ook beklijft. Veel gemeenten betitelen het bestuurlijk toezicht als 'administratief' of 'procedureel', maar noodzakelijk (Berenschot, 2019).

SAMENWERKING

Bij samenwerking als verklarende factor voor de uitvoeringskracht gaat het om samenwerking van gemeenten met stakeholders en burgers en met andere overheden. Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren.

Grote variatie in rol- en taakopvatting

Berenschot (2019) stelt dat het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de basis 'goed staat'. Ongeveer vijf jaar na de introductie zijn de omgevingsdiensten toe aan een volgende fase in hun ontwikkeling. Toch is er nog altijd veel verschil in de rol- en taakverdeling tussen bevoegd gezag en uitvoeringsorganisatie.

Met de komst van de omgevingswet krijgt de zoektocht naar positionering van de diensten en de aansluiting tussen beleid en uitvoering een nieuwe impuls.

Uit het onderzoek naar de borging van de nationale ruimtelijke belangen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020) blijkt dat sommige uitvoeringsdiensten actief zijn in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten of meer efficiënte werkwijzen (scenario's, standaardisering, kwaliteitsverbetering) of juist een voortrekkersrol nemen bij nieuwe ontwikkelingen (EV-advisering bij windmolens of waterstofopslag). Andere diensten nemen een meer afwachtende houding aan en nemen later deze nieuw ontwikkelde instrumenten of werkwijzen (deels) over. Er is geen onderzoek gedaan of deze rolinvulling in overleg met de bevoegde gezagen tot stand is gekomen.

Hogere kosten door suboptimale samenwerking

Volgens Cebeon (2018) vergroot de grote verscheidenheid in taak- en rolopvatting het risico op inefficiëntie en overlap van werkzaamheden (Cebeon, 2018). Een aantal gemeenten houdt na de introductie van omgevingsdiensten zelf specialisten in dienst of kiest er voor om deze taken (deels) door private partijen uit te laten voeren en schakelt de omgevingsdienst alleen in om het advies over de externe veiligheid te toetsen (Cebeon, 2018). Verder gaven in dit onderzoek vrijwel alle gemeenten aan beperkte basiscapaciteit beschikbaar te hebben voor coördinatie en afstemming met hun omgevingsdienst.

De uitgaven voor externe veiligheidstaken zijn een beperkt deel van de totale uitgaven van uitvoerende diensten en bevoegde gezagen (Cebeon, 2018). Opvallend is dat sprake is van incidentele dekking (vanuit impuls gelden) van werkzaamheden die door de uitvoeringsorganisaties als structureel worden gekenmerkt. De financiering matcht daarmee niet met het karakter van de werkzaamheden.

Circa 20% van het werk van de uitvoerende diensten is gericht op ondersteuning en advisering van het bevoegd gezag. De gezamenlijke bevoegde gezagen besteden daarenboven nog € 7 miljoen per jaar aan EV-taken. Dat is circa 50% van het budget dat de uitvoerende diensten zelf besteden. Dit wekt af van de verwachting van de onderzoekers dat EV-taken voor het overgrote deel door de uitvoerende diensten werd gedaan.

Strijdigheid van belangen tussen overheden

Met name als sprake is van verschillende belangen tussen gemeenten, provincies en Rijk verliezen medeoverheden de nationale belangen regelmatig uit het oog, zo stelt de Inspectie Leefomgeving en Transport (2020) vast.

Wettelijke verankering in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en in andere AMvB's, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) vormen geen garantie op doorwerking.

Het onderzoek naar de herziene MIRT (Royal HaskoningDHV, 2019) geeft inzicht in de rol van de verschillende overheidslagen. Het Rijk heeft voor mobiliteit een belangrijke positie vanwege de mogelijkheid van financiering. De regio ontwikkelt en plant, en via een MIRT-procedure kan het Rijk bijdragen aan de door de regio gewenste verbeteringsvoorstellen. De vraag is: zijn deze verbeteringen ook in het belang van het Rijk en - anders geframed - als het Rijk gaat investeren waar is de noodzaak van investeren het grootst of waar is de impact het grootst? Ambtelijk is het Rijk beducht voor het onderzoeken en verkennen in een vroeg stadium waarbij financiële verwachtingen bij de regio kunnen worden gewekt (Royal HaskoningDHV, 2019).

Verticale en horizontale afstemming voor afhechten beleidscyclus

In het onderzoek Chemiecomplex (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018) wordt benadrukt dat het VTH-stelsel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat valt, terwijl sturing op de reductie van broeikasgasemissies een verantwoordelijkheid is van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De beleidsmaatregelen worden deels uitgevoerd via het VTH-stelsel en deels landelijk. Dit vraagt gedurende de beleidscyclus om afstemming met de relevante partijen en om terugkoppeling vanuit de uitvoering als daar zaken mis lijken te gaan (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018).

Participatie zorgt ook voor verlegenheid

De onderzoekers van Berenschot (2019) signaleren daarbij dat burgers assertiever worden én dat zij instanties en de overheid niet per definitie vertrouwen. Ook groeit het aantal verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en dus de verantwoording van besluitvorming door gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en het Rijk. Dit leidt tot meer (bestuurlijke) aandacht en/of een stapeling van onderzoeken (Berenschot, 2019).

Grafisch vatten we onze bevindingen voor het domein Milieu & Mobiliteit als volgt samen:



Figuur 3: Factoren en effecten van haperende uitvoeringskracht in Milieu & Mobiliteit

4 Beleidsdomein Ruimte & Wonen

- Aan de ene kant leidt de decentralisatie van de ruimtelijke ordening op het woondossier tot een gevoel van gebrek aan centrale regie.
- Aan de andere kant zet de opeenvolgende modernisering van wet- en regelgeving (WRO, Wro, Wabo, VTH, Omgevingswet) druk op het absorptie- en verandervermogen van de gemeentelijke organisaties.
- Dat wordt versterkt door een daling van de budgetten in de afgelopen tien jaar in dit domein.
- De vergroting van de slagkracht door samenhangende inzet binnen en tussen overheden komt nog beperkt van de grond.
- Kennis is minder bepalend voor de uitvoeringskracht in dit domein, wel speelt ook hier schaarste aan gekwalificeerd technisch personeel.

HULPBRONNEN

Bij hulpbronnen gaat het om wettelijke kaders en regelgeving, kennis, professionaliteit en ervaring, budget, omvang van de vaste formatie en bedrijfsvoering. De onderzoeken geven het volgende beeld.

Decentrale overheden ervaren gebrek aan centrale regie op woondossier

De woningbouw met zijn wet- en regelgeving bestaat al bijna 120 jaar in Nederland. Met golfbewegingen zien we dat vraag en aanbod niet matchen. Woningcorporaties verlegden (onder druk van de overheid) hun aandacht de laatste tien jaar van een brede rol in een integrale wijkaanpak, naar de kerntaken op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Het onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting laat een beeld zien van een toenemende tweedeling in de leefbaarheid in wijken, met een concentratie van sociaaleconomische problemen in wijken met veel corporatiebezit. De actuele maatschappelijke en politieke behoefte aan een vlotte interventie met effect op de korte termijn is logisch (In.Fact.Research, Circusvis en RIGO, 2020).

Gemeenten en corporaties zoeken in deze context opnieuw naar een passende rolverdeling om deze complexe opgave op te pakken. De Rijksoverheid heeft een rol in de kaders. (In.Fact.Research, Circusvis en RIGO, 2020).

Het huidige ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie bevat volgens de Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) nog te weinig richtinggevend keuzes. Partijen in het veld ervaren onder andere in het woondossier daardoor nauwelijks sturing. Het gaat, aldus de Studiegroep, om duidelijke politieke keuzes en een wegging van belangen op nationaal niveau. De decentrale overheden zien een verkokerd Rijk dat geen keuzes maakt, zo concludeert de Studiegroep.

Gemeenten hebben onvoldoende (financiële) instrumenten

Woonbeleid is een gemeentelijke taak, waarvoor gemeenten financieel verantwoordelijk zijn en de financiële risico's dragen die daarbij horen. De inkomsten vanuit grondexploitatie zijn na de vastgoedcrisis wel weer toegenomen maar zijn geconcentreerd bij een selecte groep gemeenten, zo stelt de Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020). Zeker nu de woningbouwopgave steeds complexer wordt (binnenstedelijk bouwen, opgaven voor klimaat en energie) ontstaan onderling grote verschillen. De Studiegroep constateert dat dit extra problematisch wordt omdat aanwezige wetgeving, geldstromen en investeringsfondsen onvoldoende op elkaar afgestemd zijn. Als voorbeeld noemt de studiegroep dat gelden uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-geld en ambities in de woningbouw of regio-indelingen onvoldoende of niet aansluiten. De Studiegroep tekent daarbij aan dat met de woningbouwimpuls een stap wordt gezet om gemeenten financieel te ondersteunen en de woningbouwproductie op peil te houden of brengen.

Gemeenten beschikken verder over weinig capaciteit en instrumenten om het nakomen van prestatieafspraken door de corporaties af te dwingen (In.Fact.Research, Circusvis en RIGO, 2020).

Invoering Omgevingswet stuit op gebrek aan kennis en capaciteit bij deel gemeenten

Uit de Monitor Invoering Omgevingswet (2019) komt naar voren dat er nog steeds een groep gemeenten is die aangeeft de implementatie van de wet niet te kunnen of willen oppakken. Ook is er een groep die denkt niet tijdig klaar te zijn.

Ook bij andere gemeenten is de beschikbare capaciteit een breed ervaren knelpunt richting de inwerkingtreding van de wet.

In de ontwikkeling van de gemeentelijke budgetten de afgelopen tien jaar valt op dat juist binnen dit domein sprake is van een terugloop. Het aantrekken van extra kennis en/of expertise blijkt niet altijd mogelijk. Uit de personeelsmonitor van het A&O fonds Gemeenten (2019) komt naar voren dat de vacatures in het vakgebied 'bouwkunde en civiele techniek' hoog in de top 10 van lastig te vervullen vacatures staan. Het tekort aan menskracht belemmert gemeenten in het uitvoeren van hun taken.

Een ander aandachtspunt bij gemeenten blijft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De VNG tekent daarbij aan in reactie op de Monitor Invoering Omgevingswet dat de kennis over het DSO groeit en gemeenten wel de noodzakelijke stappen zetten om tijdig gereed te zijn om aan te sluiten op het DSO.

Onder betrokken medewerkers was vooral behoefte aan praktijkvoorbeelden en veranderkundige kennis, zo blijkt uit de Monitor Invoering Omgevingswet.

Ook het onderzoek Ondertussen in het buitengebied (BMC, 2017) schetst een specifiek probleem met ambtelijke capaciteit. Kleinere gemeenten zijn kwetsbaarder omdat capaciteit ontbreekt. Die kwetsbaarheid zit niet eens in een tekort aan uren voor de hoeveelheid werk, maar meer in een tekort aan kritische massa voor de kwaliteit van uitvoering. Het aantrekken van extra kennis en/of expertise blijkt niet altijd mogelijk.

MOTIVATIE

Bij motivatie gaat het om de 'will to act', continuïteit van de inspanning en uitstraling/voorbeeldfunctie. Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren.

Gemeenteraden sturen volgens gemeentesecretarissen veel scherper op de decentralisaties in het sociaal domein, dan op die van de Omgevingswet. Uit het onderzoek 'Leren decentraliseren' (BMC, 2018) kwam naar voren dat gemeentesecretarissen de decentralisaties in het sociaal domein als groots en risicovol hebben ervaren. Zo had het sociaal domein te maken met nieuwe taken met in totaal minder geld (voor de gemeente wel nieuw geld), met een nieuwe aanpak en andere ambtenaren en er was een nieuwe cultuur nodig.

De verandering in het fysieke domein wordt als minder verstrekkend beoordeeld. Het is meer een bevestiging van een bestaande praktijk met herschikking van een aantal taken en verantwoordelijkheden. Overigens ook met een cultuuromslag. Toch werd de impact van de decentralisaties in het sociaal domein groter geacht. Enerzijds komt dat door de financiële consequenties, anderzijds door het eerder beschreven verschil in perceptie van urgentie. Binnen het sociaal domein staat het 'voorkomen van ongelukken' hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Een fout bij de jeugdhulp kan direct grote en zichtbare gevolgen hebben voor individuen. Dit leidt tot een andere inschatting en waardering van risico's dan in het fysieke domein (BMC, 2018).

Will to act bij complexe vraagstukken is niet vanzelfsprekend

Het is duidelijk dat de bestuurlijke aanpak een belangrijke rol heeft in de aanpak van ondermijnende criminaliteit in het buitengebied (BMC, 2017). In de praktijk valt het evenwel nog niet mee om te komen tot een daadkrachtige aanpak. Het onderzoek Ondertussen in het buitengebied schetst een beeld van een huidige inzet gericht op 'meer van hetzelfde': nog harder inzetten op het strafrechtelijk instrumentarium. Er wordt door sommige burgemeesters bij ondermijnende activiteiten weifelend opgetreden terwijl collega's juist stevig en onorthodox doorpakken, niet zelden met gevaar voor zichzelf.

Resultaten boeken is onderdeel van het ontwikkelen van bewustzijn en draagvlak bij andere bestuurders en bij gemeenteraad. We zien ook dat de integraliteit nog onvoldoende van de grond komt: buiten de medewerkers Openbare Orde en Veiligheid is er weinig affiniteit, bewustzijn, energie rond het thema ondermijning en de rol van de gemeente. Op managementniveau is er niet altijd voldoende draagvlak en worden patronen niet effectief doorbroken (BMC, 2017).

SAMENWERKING

Bij samenwerking als verklarende factor voor de uitvoeringskracht gaat het om samenwerking van gemeenten met stakeholders en burgers en met andere overheden. Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren.

Samenwerking erkend als noodzakelijk, maar doorbreken belangen blijft lastig

Jarenlang hebben gemeenten samengewerkt met onder meer de woningcorporaties in de wijken (In.Fact.Research, Circusvis en RIGO, 2020). De wijken met sociale achterstanden werden onder de loep genomen en integraal aangepakt: wonen, woonomgeving, onderwijs, talentontwikkeling, vergroten van kansen op de arbeidsmarkt, inburgering, sport, etc. De kwaliteit van de samenwerking bleek bepalend voor het succes van de woningcorporaties. Evident is dat de opgaven vroegen en vragen om een brede aanpak met een combinatie van maatregelen. Dit betreft ook maatregelen die buiten de woonsector liggen, zoals zorg en onderwijs (In.Fact.Research, Circusvis en RIGO, 2020).

De provincies sturen vanuit hun verantwoordelijkheid voor integrale ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit op maximale plancapaciteit in relatie tot andere ruimtelijke claims. Sommige provincies hanteren een beleid van rode contouren die strikt aangeven waar wel en waar niet mag worden gebouwd. Gemeenten staan voor de puzzel om de opgave integraal op te pakken in combinatie met andere opgaven zoals bereikbaarheid, werkgelegenheid, de energietransitie en voorzien in de lokale behoefte van de inwoners. Dit verschil in perspectief tussen overheden leidt volgens de Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) tot discussies over bijvoorbeeld de snelheid van bouwen tegenover kwaliteit van voorzieningen en discussies over ruimtelijke kwaliteit tegenover lokale behoefte.

De Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) constateert dat het Rijk bestuurlijke instrumenten als woon- en regiodeals gebruikt die bijdragen aan het bepalen van de regionale woningbehoefte en de realisatie van plannen. De studiegroep constateert dat mogelijkheden om versnelling te realiseren die het regionale niveau overstijgen ontbreken. Aandachtspunt hierbij is dat beslissingen in de regio strijdig kunnen zijn met de lokale belangen en dat regio's onvoldoende congruent zijn.

Ook binnengemeentelijke samenwerking niet vanzelfsprekend

Om samenhangende oplossingen voor samenhangende problemen en voldoende slagkracht te kunnen organiseren, is ook samenwerking tussen onderdelen van gemeentelijke organisaties noodzakelijk. Uit het onderzoek naar ondermijning in het buitengebied blijkt hoe ingewikkeld die interne samenwerking is. De aanpak is niet zelden een eenzame strijd van de burgemeester en een medewerker Openbare Orde en Veiligheid (BMC, 2017).

Opvallend is dat gemeenten de provincie nog beperkt zien als partner, de betrokken overheidsinstanties werken nog beperkt als één overheid. De integraliteit en wederzijdse versterking zijn ook in dit opzicht niet optimaal: beschikbare instrumenten, mogelijkheden van partners worden onvoldoende benut, opdrachtverlening aan partners door gemeenten en provincie vindt niet altijd gecoördineerd plaats, er is beperkt sprake van gecontroleerde en onderbouwde ontwikkeling en bundeling van instrumenten vanuit verschillende invalshoeken op verschillende schaalniveaus.

Grafisch vatten we onze bevindingen voor het domein Ruimte & Wonen als volgt samen:



Figuur 4: Factoren en effecten van haperende uitvoeringskracht in Ruimte & Wonen



5 Beleidsdomein Energie & Klimaat

- We hebben hier te maken met een 'ongetemd probleem'. Dat komt tot uiting in (a) de beperkte kennis van dit nieuwe domein bij gemeenten en andere stakeholders en (b) de grote inspanningen die nodig zijn in de zoektocht naar visie en strategie zowel op lokaal als op regionaal niveau.
- Dat de kaders vanuit het Rijk deels nog in ontwikkeling zijn tijdens de uitvoering is niet bevorderlijk voor deze zoektocht.
- We zien dat energietransitie en klimaatadaptatie opgaven zijn die veel gemeenten voortvarend (willen) oppakken. Gemotiveerde bestuurders en medewerkers vervullen een sleutelrol. Ook participatie beïnvloedt de beleidsprestaties in dit domein positief.
- Negatief werkt het gebrek aan meerjarige budgetten voor de ontwikkeling van beleid, en aan investeringsruimte en financieringsconstructies.
- De bestuurlijke en maatschappelijke aandacht voor dit domein vernieuwt enerzijds de invulling van de beleidsdomeinen Milieu & Mobiliteit en Ruimte & Wonen (thema's duurzaamheid en circulaire economie), anderzijds zorgt het ook voor verdringing van aandacht en capaciteit.

HULPBRONNEN

Bij hulpbronnen gaat het om wettelijke kaders en regelgeving, kennis, professionaliteit en ervaring, budget, omvang van de vaste formatie en bedrijfsvoering. De studies geven het volgende beeld.

Motivatie en samenwerking dominant in bepalen beleidsprestaties

Het Planbureau voor de Leefomgeving (2019) stelt in dit beleidsdomein een statistische relatie vast tussen de beleidsprestaties (beleidsoutput) en de omvang van de gemeente en voorwaarden voor bestuurskracht op het onderwerp energietransitie. Circa 60 procent van de verschillen in beleidsoutput is te verklaren uit verschillen in gemeentegrootte, de motivatie van de gemeentelijke organisatie, de mate van samenwerking tussen overheden en met inwoners (participatie).

De analyses van het planbureau laten zien dat het aantal ambtenaren dat zich bezighoudt met de energietransitie van invloed is op de kwaliteit en de omvang van de beleidsoutput van gemeenten. Dit verband is evenwel indirect, via een hogere motivatie onder de ambtelijke organisatie en meer inpassing van participatief beleid, wat vervolgens positief uitwerkt op de beleidsprestaties.

Kennis in opbouw, kennisdelen aandachtspunt

Het planbureau heeft in haar studie geen statistisch significant verband aangetroffen tussen de beschikbaarheid van kennis en de beleidsprestaties van gemeenten op dit onderwerp (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Het gebrek aan inhoudelijke kennis wordt ook door de provincie Zuid-Holland niet als grootste probleem beschouwd. Kennis is immers aan te trekken c.q. in te huren (provincie Zuid-Holland, 2019).

Uit interviews die het planbureau heeft gehouden in aanvulling op en ter duiding van de statistische analyses komt naar voren dat betrokken medewerkers de beschikbaarheid van kennis wel degelijk als probleem ervaren. Ook geven zij aan dat door een gebrek aan kennisdeling het kennistekort in stand blijft. De werkdruk is hoog bij de ambtenaren die voor de energietransitie verantwoordelijk zijn. Zij hebben onvoldoende de tijd om hun kennis te delen met interne collega's en andere gemeenten.

Ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020) concludeert dat beperkte capaciteit, kennis en kunde - met name, maar niet uitsluitend bij kleine gemeenten - een factor is die de uitvoeringskracht belemmert. De Studiegroep stelt vast dat gemeenten veelal een onervaren speler zijn op de warmtemarkt. Het kost tijd om een volwaardig gesprekspartner voor marktpartijen te worden. Gemeenten kunnen moeilijk het gehele energiesysteem, de systeemkeuzes en de daarbij behorende investeringsbeslissingen overzien.

Dit alles leidt ertoe dat gemeenten in de praktijk sterk leunen op adviesbureaus, die inmiddels ook tegen hun capaciteitsgrenzen aanlopen en bovendien geen structurele oplossing bieden. Het vinden van voldoende geschikt personeel is ook een opgave voor andere overheden en marktpartijen, en vormt een risico voor de realisatie van de energietransitie, zo stelt de Studiegroep.

Het onderzoek onder Zuid-Hollandse gemeenten naar de Transitievisie Warmte bevestigt de gemeentelijke opgave op het gebied van kennis en kunde. De provincie concludeert dat de gemeentelijke organisaties kwantitatief en kwalitatief veelal onvoldoende is (technisch en ook op het gebied van communicatie en participatie), de aansturing onvoldoende is, en verkokering een belemmering vormt voor de te varen koers (provincie Zuid-Holland, 2019).

Meerjarige budgetten nog onvoldoende geregeld

Uit het onderzoek van de provincie Zuid-Holland (2019) komt naar voren dat de aanwezigheid van meerjarig budget de ontwikkeling van beleid positief beïnvloedt, omdat dit de mogelijkheid biedt voor een eigen bezetting en eventuele inhuur van kennis voor onderzoek, communicatie en participatie en de uitvoering. Het heeft er volgens de provincie alle schijn van dat gemeenten die geen meerjarig programma duurzaamheid hebben, inclusief budget en menskracht, minder soepeler tot een Transitievisie Warmte komen. Van belang is dat het duurzaamheidsprogramma of de strategie meer jaren bestrijkt dan louter de periode van de huidige coalitie van B&W.

In de huidige praktijk valt het onderwerp klimaatadaptie bij veel gemeenten in de portefeuille energie en duurzaamheid. Gezien de aard van de opgave van klimaatadaptatie zou een plek in de portefeuille ruimtelijke ordening en wonen en/of economie wenselijker zijn. Deze situatie verklaart ook waarom vanuit portefeuillehouders regelmatig de wens wordt geuit voor meer geormerkt geld, om zodoende zeker te zijn van beschikbaar budget.

De Studiegroep concludeert verder dat benodigde investeringen nog moeizaam van de grond komen. Gemeenten hebben, in tegenstelling tot provincies en het Rijk, zelf een vrij beperkt financieel instrumentarium tot hun beschikking om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Het is ook maar de vraag of decentrale overheden over voldoende eigen middelen beschikken om dergelijke investeringen te kunnen doen. Daarnaast gaan benodigde investeringen gepaard met grote risico's vanwege het experimentele karakter en het feit dat veel wetgeving nog moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Hoewel er aan wordt gewerkt, ontbreekt het vooral nog aan goede financieringsconstructies om de markt en individuele burgers op grote schaal te stimuleren tot investeringen in de energie- en warmtetransitie.

Rijkskaders en instrumenten zijn deels nog in ontwikkeling tijdens de uitvoering

Onduidelijkheid bij de rijksoverheid ten aanzien van wetgeving (Warmtewet) en de juridische en financiële kaders trekt mogelijk ook een wissel op het verloop van de gemeentelijke Transitievisie Warmte, zo stelt de provincie Zuid-Holland op basis van haar onderzoek (2019). Een remmende werking op het proces hebben de aanbestedingsplicht, marktordening van warmtenetten en de koppeling van de gasprijs aan de warmteprijs.

Ook de Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) signaleert deze belemmering voor uitvoeringskracht. De studiegroep stelt dat het Rijk een verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor passende wet- en regelgeving en een bijbehorend (financieel) instrumentarium voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Gezien de tijdsdruk op het behalen van de klimaatdoelen, gebeurt dit parallel aan de uitvoering. Zo is de herziening van de Warmtewet bepalend voor de mogelijkheden in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Bij de implementatie van de Regionale Energie Strategieën speelt de Omgevingswet een belangrijke rol. De inwerkingtreding van deze wet is recentelijk wederom uitgesteld.

MOTIVATIE

Bij motivatie gaat het om de 'will to act', continuïteit van de inspanning en uitstraling/voorbeeldfunctie. Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren.

Nut en noodzaak discussie hindert slagkracht

Uit het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019) komt naar voren dat de verantwoordelijk wethouder in de meeste gevallen volgens de ambtenaren zeer gemotiveerd is, ondanks dat zij/hij niet altijd steun heeft van de rest van het bestuur en ambtelijk apparaat. Uit het onderzoek blijkt dat in ongeveer de helft van de gemeenten een minderheid van het personeel overtuigd is van het nut en de noodzaak van de energietransitie. Daarnaast hebben bestuurders en ambtenaren geregeld te maken met tegenstand van de bevolking, bijvoorbeeld bij het toewijzen van locaties voor windturbines (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019).

Ambtelijk en bestuurlijk moet het gevoel van urgentie voor de introductie van een warmtevisie aanwezig zijn (Provincie Zuid-Holland, 2019). Vele nieuwe taken komen op gemeenten af. Warmtetransitie is daar één van.

De oplossingen zijn ingrijpend, vergen een realisatie van andere partijen dan de gemeenten en de maatregelen zijn nog gedeeltelijk onbekend en omgeven door vele risico's. Aandacht voor de Regionale Energiestrategie (RES) verdringt de aandacht voor de Transitievisie Warmte.

Hoe lastiger het is om gezamenlijk tot een RES-bod te komen, hoe complexer het blijkt te zijn om beleid ten aanzien van warmte te formuleren. Het is de vraag of het urgentiegevoel voldoende is om tijdig te voldoen aan de door het Rijk gestelde deadline en kwantitatieve eisen. Gemeenten zijn bezig, sommigen hebben al een dergelijke visie, anderen zijn nog niet gestart. De stadia van visievorming waarin de gemeenten verkeren verschillen dus fors (Provincie Zuid-Holland, 2019).

SAMENWERKING

Bij samenwerking als verklarende factor voor de uitvoeringskracht gaat het om samenwerking van gemeenten met stakeholders en burgers en met andere overheden. Uit de onderzoeken komt het volgende beeld naar voren.

Praktijk van samenwerking nog in ontwikkeling

Uit het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019) komt naar voren dat er een positieve relatie bestaat tussen de mate van samenwerking en participatie en de beleidsprestaties in de energietransitie.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020) beschouwt het realiseren van de energie- en warmtetransitie als een zeer complexe samenwerkingsopgave voor alle betrokken partijen. Bij de uitvoering van de klimaatafspraken van de sectortafels Elektriciteit en Gebouwde wordt dit steeds zichtbaarder, aldus de Studiegroep. In die zin is de RES een praktijkproef waarin de decentrale overheden toewerken naar een gezamenlijke visie, onder andere op het gebied van duurzame opwek van zonne- en windenergie. Dit vraagt wel om een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving.

De nog vrij sectorale manier van werken binnen veel overheden en de politieke werkelijkheid maken het in de praktijk erg lastig om tot gedragen keuzes te komen en daaraan vast te houden, zo stelt de Studiegroep op basis van haar onderzoek.

Participatie, bewustwording en het besef van de noodzaak van het eigen handelen van woningcorporaties en particulieren zijn vereisten voor de uitvoering van het warmtebeleid (Provincie Zuid-Holland, 2019). Met de grote belangstelling van de media voor dit onderwerp weten gemeenten en 'de omgeving' wel dat er iets staat te gebeuren, maar niet precies wat. Evident is dat de uitvoering hoge kosten voor alle partijen met zich meebrengt, wat snel handelen – deels in het ongewisse – belemmert. De maatregelen die voortvloeien uit een warmtevisie zal de burger direct tot in de woning raken (verwarming, isolatie, koken, etc.), ook zal dit financiële consequenties hebben voor huidige en toekomstige investeringen van burgers en woningcorporaties.

Grafisch vatten we onze bevindingen voor het domein Ruimte & Wonen als volgt samen:



Figuur 5: Factoren en effecten van haperende uitvoeringskracht in Energie & Klimaat

6 Oorzaken en impact van haperende uitvoeringskracht

Op basis van ons onderzoek komen we in dit hoofdstuk tot beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen.

Factoren die uitvoeringskracht beïnvloeden

Eerst komen de factoren die gemeenten hinderen of helpen in een effectieve uitvoering van taken in het fysieke domein aan bod. We onderscheiden drie clusters van samenhangende factoren die op basis van ons onderzoek naar voren zijn gekomen.

Cluster 1 - Mankerende hulpbronnen

- gebrek aan kennis en tekortschietende kaders (ontbrekend, complex, onbekend)
- gebrek aan ambtelijke capaciteit
- gebrek aan financiële middelen bij een in omvang en complexiteit toenemend takenpakket

Te weinig kennis, ambtelijke capaciteit en financiële middelen zijn de voornaamste factoren die de gemeentelijke uitvoeringskracht hinderen. Meer geld alleen zal veelal niet de oplossing zijn. Expertise is een vereiste in de sterk gespecialiseerde sectoren als milieu, verkeer, omgeving, wonen, energie en klimaat.

Deze expertise kan uit de eigen organisatie komen of worden ingehuurd, voorwaarde is dat er deskundigen worden opgeleid. Een verschuiving van deskundigen (en binnen opleidingen) van traditionele naar nieuwe sectoren is een punt van aandacht, want ook de basis moet op orde zijn. Met de decentralisatie van een aantal taakvelden van Rijk naar gemeenten is kennis weggevallen. Op bepaalde taakvelden is behoefte aan kaders van het Rijk: wat beoogt het Rijk (energie, wonen), wat verwacht het Rijk van gemeenten (bodem) en wanneer mogen gemeenten iets van het Rijk verwachten (Omgevingswet)?

Het toenemende takenpakket in het fysieke domein zien we (nog) niet terug in de ambtelijke capaciteit en de begroting van gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen. Hier is de ambtelijke capaciteit bij gemeenten sinds 2002 fors teruggelopen, vanaf 2010 is dit (meer dan) gecompenseerd door de uitbreiding van capaciteit in gemeenschappelijke regelingen. In dezelfde periode zien we de ambtelijke capaciteit bij het Rijk, na een aanvankelijke krimp, recent weer toenemen. Opvallend daarbij is dat de formatie op rijksniveau ondanks de decentralisaties niet is afgenomen.

Parallel hieraan zien we dat de gemeentelijke uitgaven voor het fysiek domein in de periode 2011-2020 substantieel zijn gedaald. De daling zit primair in de periode 2013-2016. De daling in het fysieke domein is groter dan de daling van de totale begroting, ook als we de invoering van de 3D's buiten beschouwing laten.

Met de toename van de uitgaven voor het fysieke domein in 2018 en 2020 is de inflatie over de gehele periode 2011-2020 nog niet gecorrigeerd. In reële euro's besteden de gemeente in 2020 nog steeds minder aan het fysiek domein dan in 2011.

Ontwikkeling FTE Openbaar Bestuur					
	2002	2006	2010	2014	2018
Rijk	117.089	111.994	113.052	109.875	113.465
Gemeenten	166.971	155.935	154.474	131.256	131.949
Provincies	12.753	12.008	11.929	9.883	9.766
Gemeenschappelijke Regelingen			24.437	32.040	42.201

Figuur 6: ontwikkeling FTE in het openbaar bestuur (bron: CBS Statline)

Mutatie uitgaven (lasten) per jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal gemeenten	-2,30%	0,23%	-4,18%	-3,24%	10,01%	-1,86%	n/a	3,16%	-2,94%	3,81%
Totaal fysiek domein	-0,33%	4,30%	-9,78%	-3,55%	-3,21%	-5,26%	n/a	2,94%	-2,90%	4,02%
CPI	2,30%	2,50%	2,50%	1,00%	0,60%	0,30%	1,40%	1,70%	2,60%	1,50%
Index overheidsconsumptie	1,90%	2,23%	0,53%	0,47%	1,70%	2,43%	2,30%	2,60%	3,27%	2,70%

Figuur 7: groei/afname lasten in gemeentebegrotingen (bron: IV3-cijfers, bewerking BMC)

Uit het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (2019) komt naar voren dat betrokkenen zich zorgen maken over de impact die de tekorten binnen het sociaal domein zullen hebben op de budgetten in het fysiek domein. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (2016) blijkt dat de lasten ten behoeve van het fysiek en sociaal domein in de periode 2005 – 2013 op zichzelf stonden. De financiële schokken binnen het sociaal domein werkten toen enkel door op uitgaven binnen het sociaal domein. Hierdoor lijkt de vrees vooralsnog ongegrond dat de uitgaven binnen het fysiek domein verdrongen worden door de decentralisaties van de langdurige zorg, jeugdzorg en de begeleiding naar werk, zo stelt het Centraal Planbureau.

Hierbij merken we wel op dat – vergeleken met de recente decentralisaties – de schokken in het sociaal domein binnen de onderzochte periode relatief bescheiden waren. Het kan zijn dat schokken binnen het sociaal domein wel invloed hebben op uitgaven in het fysiek domein, als zij te groot worden om binnen het sociaal domein op te vangen. De financiële impact van de coronacrisis voor gemeenten op korte en lange termijn is hierin nog niet in beschouwing genomen.

Cluster 2 - Gebrek aan urgentie

- Aard van problemen (onbekendheid met probleem, onzekerheid over optreden risico's en de termijn waarop deze optreden) leidt tot niet handelen
- Actuele thema's bepalen de maatschappelijke en bestuurlijke agenda, zoals klimaatadaptatie en energietransitie.
- Bleek imago en lagere financiële waardering van uitvoering

Niet handelen

We constateren dat niet handelen het gevolg is van niet weten dat handelen nodig is en niet willen handelen. De scheidslijn is niet altijd even scherp. Op verschillende dossiers signaleren we dat opgaven geen of slechts beperkte aandacht heeft van (een deel van de) de bestuurlijke tafel, omdat bestuurders (en soms ook ambtenaren) niet op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid. De onbekendheid met het takenpakket en bijbehorende risico's in het bodemdossier en zeker ook het ondermijningsdossier zijn daar voorbeelden van.

Ook de relatie met de samenleving en de rol van de media kunnen hieraan worden toegevoegd. Weerstand onder inwoners of angst voor WOB verzoeken kan leiden tot verlegenheid in handelen.

Actualiteit is leidend

Actuele thema's bepalen de maatschappelijke en bestuurlijke agenda, zoals klimaatadaptatie en energietransitie. Veel aandacht gaat verder uit naar incidenten en calamiteiten, zoals PAS, stagnatie in de bouw en het omgaan met de gevolgen van de coronacrisis. Deze aandacht gaat ten koste van traditionele taken die reeds belegd waren binnen de gemeente.

Uitvoering ondergewaardeerd ten opzicht van beleid en (proces)management

Cijfers over de ontwikkeling van salarisschalen binnen gemeenten duiden op een groei van het aantal generalisten en proces-, project en programmamanagers. Wie ambtelijk carrière wil maken, ontwikkelt zich van uitvoerder via beleidsmedewerker naar strategisch adviseur en manager. Deze laatste worden binnen de gemeentelijke functiewaardering beter financieel gewaardeerd.

Door de wijze waarop de inschaling bij gemeenten tot stand komt, doet dit probleem zich bij kleine gemeenten sterker gelden dan bij grote.

Cluster 3 - Samenwerking als oplossing en probleem tegelijk

- Samenwerking legt door inefficiënte organisatie een zwaar beslag op uitvoeringscapaciteit
- Het lukt (onderdelen van) de overheid nog onvoldoende om als één overheid op te treden
- Bewoners- en overheidsparticipatie leidt tot extra beslag op capaciteit (komt erbij en niet in plaats van)

We zien, ondanks toenemende congruentie, nog steeds een grote verscheidenheid in samenwerkingsverbanden waarbinnen gemeenten acteren. Deels door de Rijksoverheid bepaald, deels zelf gekozen. De consequentie is dat veel tijd en aandacht uitgaat naar de inrichting van de samenwerking, in plaats van naar de gezamenlijke uitvoering. En waar de uitvoering hapert, groeit de neiging om de samenwerking te herzien of er financieel op te korten. Samenwerking is daarmee zowel oplossing als probleem: de inzet om samenwerking te laten werken gaat ten koste van de inzet op de opgave waar het om ging.

Parallellen zien we bij ondersteunende systemen en participatie. Waar van beiden een positieve invloed op de uitvoeringskracht mag worden verwacht, wordt die belofte op dit moment nog niet waargemaakt. Zo leidt de invoering van het DSO nog tot veel hoofdbreken.

De hindernissen en mogelijke oplossingen zitten vaak elders in de keten. We zien maatschappelijke opgaven die een ruimtelijk probleem worden en vice versa (BMC, 2017; Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020; In.Fact.Research, Circus en RIGO, 2020; Zuid-Holland, 2019). Dit roept de vraag op: wie is probleemeigenaar, wie handelt? Het lukt (onderdelen van) de overheid nog onvoldoende om als één overheid op te treden. Alle overheden hebben in het bestel hun specifieke taken en verantwoordelijkheden. Hier draait het om de vraag hoe het onderlinge samenspel uitwerkt op de beleidsprestaties.

Impact van haperende uitvoeringskracht

De onderzoeken en cases beschrijven een breed scala aan negatieve effecten en maatschappelijke risico's van haperende uitvoeringskracht. Bekend zijn ook de berichten in de media die gelinkt worden aan gebrekkige uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein. Calamiteiten en bijna-calamiteiten zijn signalen die mede de aanleiding voor dit onderzoek vormden.

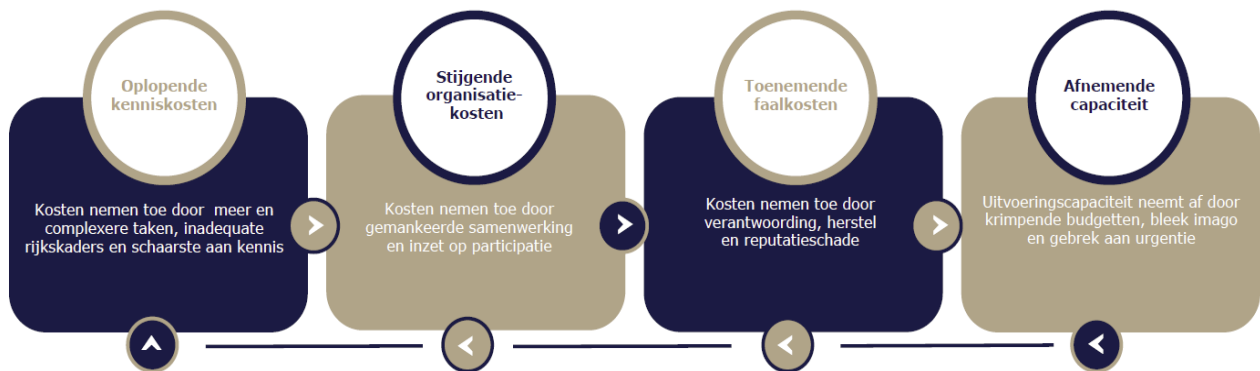
Hoe kunnen de effecten – als het goed gaat – of de risico's – als de uitvoeringskracht hapert – worden geduid? Uit ons onderzoek komt een groot aantal risico's naar voren. De diversiteit is groot. Sommige risico's doen zich sterker voor in het ene beleidsdomein dan het andere. Ook zijn er specifieke effecten en risico's van beperkte uitvoeringskracht in de verschillende domeinen.

De factoren die de uitvoeringskracht beïnvloeden zijn onderling sterk met elkaar verweven. We duiden de samenhang tussen de factoren en de impact ervan als volgt:

1. De uitvoeringscapaciteit in het fysieke domein staat onder druk. Dit vloeit enerzijds nog voort uit de gevolgen van de crisis op de woning- en vastgoedmarkt. Anderzijds is sprake van een bleek imago van de uitvoering, onder meer blijvend uit de relatief lage waardering. Ook worden delen van de betrokken beleidsdomeinen gekenmerkt door een gebrek aan ervaren urgentie. De complexiteit, onzekerheid en lange termijn karakter van investeringen en resultaten leidt tot gebrek aan handelen.
2. Specialistische kennis en capaciteit zijn schaars. Er is sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit. Dit speelt in alle domeinen en het meest pregnant in Milieu & Mobiliteit. Het delen en de ontsluiting van kennis en capaciteit, als ware sprake van één overheid, is nog onderontwikkeld. De schaarste leidt tot oplopende kosten voor de inzet en toegang tot kennis.
3. Het op afstand plaatsen van de uitvoering - met als doel om de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen - leidt tot een verminderd gevoel van eigenaarschap en daarmee tot een verhoging van het risico op bezuinigingen op de capaciteit.
4. Het Rijk een verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor passende wet- en regelgeving en een bijbehorend (financieel) instrumentarium voor de uitvoering van gemeentelijke taken. We constateren dat hier lang niet altijd sprake van is: kaders zijn nog in ontwikkeling tijdens de uitvoering), worden als complex of niet aansluitend bij de lokale praktijk ervaren, of zijn onbekend
5. Het ontbreken van adequate kaders is één van de oorzaken van moeizame samenwerking op lokaal en regionaal niveau. Die samenwerking is sowieso al ingewikkeld door botsende belangen. Ook sectorale versnippering zorgt voor gemankeerde samenwerking, zowel binnen gemeenten als tussen overheden.

6. Betrokkenheid van inwoners en andere stakeholders kan positieve invloed hebben op de beleidsoutput. Tegelijkertijd leidt toegenomen betrokkenheid en weerbaarheid ook tot handelingsverlegenheid.
7. Dit samenspel van factoren die de gemeentelijke uitvoeringskracht in het fysieke domein beïnvloeden leidt tot (een hoger risico) op maatschappelijke, bestuurlijke en financiële schade. Dat leidt tot oplopende kosten voor herstel.
8. Oplopende kennis-, organisatie- en faalkosten voeren de druk op de uitvoeringsbudgetten verder op.

We concluderen dat het kraakt en piept in het fysieke domein. De gevolgen van de oplopende tekorten in het sociaal domein en van de corona-crisis kunnen leiden tot verdere versnelling van de negatieve spiraal in de ontwikkeling van de uitvoeringscapaciteit. Gelet op de risico's die daarmee gepaard gaan, is het doorbreken van die ontwikkeling noodzakelijk.



Figuur 8: Oorzaken en gevolgen van beperkte uitvoeringskracht in het fysiek domein

7 Bevorderen van uitvoeringskracht

Hieronder beschrijven we maatregelen die gemeenten zelf kunnen nemen en maatregelen die we aanbevelen aan VNG en Rijk om de toenemende druk op de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit te verminderen. Daarbij maken we tevens een inschatting van de haalbaarheid van de maatregelen.

Maatregelen voor gemeenten

1. Toets periodiek of alle (wettelijke) taken in beeld zijn, met behulp van een “APK beleid en wettelijk kader”. Richt hierbij de focus op het beleidsdomein Milieu en VTH-taken binnen Ruimte & Wonen. Daar signaleren we de grootste kennistekorten ten aanzien van de inschatting van gezondheids- en veiligheidsrisico's. Bespreek de uitkomsten op de bestuurlijke tafel om te blijven werken aan bewustwording en urgentie.
2. Herwaarderen van de uitvoering. In de gemeentelijke praktijk heeft uitvoering een wat bleek imago. Beleid ontwikkelen wordt hoger gewaardeerd. Beleidsmakers worden hoger betaald dan uitvoerders en carrière maak je gemakkelijker langs de beleidslijn dan langs de uitvoeringslijn. Deze patronen zijn in gemeentelijke organisaties niet makkelijk te doorbreken. De ingeslepen kijk op uitvoering doet geen recht aan het belang, de dynamiek en complexiteit van de uitvoering. Gemeenten kunnen binnen bestaande kaders (veelal HR21) ruimte zoeken om te experimenteren met de herwaardering van vakmanschap, ten opzichte van beleids- en managementfuncties, ook ten behoeve van het behoud van voldoende deskundigheid binnen de eigen organisatie.
3. Optimaliseren van de inzet van kennis. Er is sprake van dubbelingen in de inzet van kennis binnen de eigen organisatie en uitvoerende diensten. Dit versterkt de strijd om schaars talent. Een scherpere rolverdeling (opdrachtgever- en opdrachtnemerschap) kan dubbelingen verminderen. Daarnaast kan de inzet van kennis bij uitvoerende diensten beter worden benut bij ontwikkeling van beleid.
4. Reduceren organisatiekosten van samenwerking. Samenwerking levert een bijdrage aan het verminderen van kwetsbaarheid door beperkte capaciteit en het verhogen van kwaliteit van de uitvoering. De organisatiekosten van samenwerking zijn evenwel hoog.

Een deel van die kosten kan worden vermeden als in meer congruente samenwerkingsverbanden wordt opgetrokken. Deels is hier sprake van gemeentelijke keuzevrijheid, deels zijn de regio indelingen door de wetgever bepaald.

Aanbevelingen voor VNG

Het standpunt van de VNG is dat gezamenlijk werken aan uitvoeringskracht voor gemeenten van groot belang is om tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen van de samenleving. Door samen te werken kunnen gemeenten hun uitvoeringskracht vergroten en risico's reduceren. Door de niet onderscheidende onderdelen van de gemeentelijke taken meer gezamenlijk vorm te geven, ontstaat er ruimte om lokaal maatwerk te bieden op de gemeente-specifieke uitdagingen.

De onderdelen van de VNG Agenda sluiten in belangrijke mate aan op de bevindingen uit dit onderzoek. Op de volgende punten doen we suggesties voor nadere uitwerking of aanscherping. Deze maatregelen zijn ondersteunend c.q. randvoorwaardelijk voor de hiervoor beschreven gemeentelijke maatregelen.

1. Bepalen van adequate kaders bij de Rijksoverheid. Gemeenten zijn en blijven soms in het ongewisse over de invoering van nieuwe wetgeving en beleid. De uitvoering van nieuwe taken legt een claim op schaarse ambtelijke capaciteit. Een gezamenlijke impactanalyse van nieuwe wetgeving en daarbij behorende nieuwe taken voor gemeenten kan dat inzichtelijk maken. Door tijdig helderheid te scheppen over de kaders en de onderlinge taakverdeling kan de Rijksoverheid bijdragen aan het beperken van invoerings- en uitvoeringskosten.
2. Openbreken functiewaarderingssystematiek. De huidige systematiek van de inschaling van gemeenteambtenaren – waarin gemeentegrootte een belangrijke plek inneemt – plaatst kleine gemeenten op achterstand, als het gaat om het aantrekken en behouden van deskundig personeel. Het systeem van arbeidsmarkttoeslagen en keuzebudgetten lost dit knelpunt onvoldoende op. We pleiten voor een aantal experimenten om de verschillen tussen grote en kleine gemeenten te verkleinen en voor herwaardering van de uitvoering. Met oog voor de beheersbaarheid van de financiën en het tegengaan van onderlinge concurrentie tussen gemeenten.
3. Ondersteunen bij de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken. Er is een aantal nieuwe thema's aan de beleidsagenda's van gemeenten toegevoegd.

Klassieke thema's die een zwaar beroep doen op specialistische kennis worden weer actueel. Na de PFAS problemen weten de bodemspecialisten dat andere stoffen zullen volgen. Deze ontwikkelingen hebben grote impact, op de ambtelijke organisatie, de vereiste kennis, de bestuurlijke focus. We zien in de praktijk dat op veel van deze thema's het gezamenlijk zoeken met uitvoeringsorganisaties, andere overheden en ketenpartners nog volop gaande is. Gemeenten worden door de VNG ondersteund bij een goede voorbereiding op en invoering van de Omgevingswet, onder andere door kennisontwikkeling en -deling. Gemeenten waarderen deze rol. Wij adviseren om het belang van werken aan omgevingskwaliteit nog nadrukkelijker voor het voetlicht te brengen, in relatie tot de hiervoor beschreven mechanismen achter haperende uitvoeringskracht en de impact op de beleidsdomeinen.

4. Doorontwikkelen van Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU)). De GGU concentreert zich vooralsnog op dienstverlening, bedrijfsvoering en informatievoorziening, de zogenaamde beleidsarme terreinen. Daarnaast is in het jaarplan VNG 2020 opgenomen dat eerste stappen worden gezet om gemeenten ook in andere aspecten in het fysiek domein te ondersteunen. Wij zien kansen om de GGU ook te benutten voor meer beleidsrijke onderdelen van het fysiek domein. Zonder afbreuk te doen aan de autonomie van individuele gemeenten, de behoefte aan lokale inkleuring en het belang van lokaal doorlopen ontwikkelprocessen, kan worden vastgesteld dat ook veel beleid voor de fysieke leefomgeving in belangrijke mate gelijklopend is voor veel (typen van) gemeenten.

We denken daarbij bijvoorbeeld aan woonbeleid of detailhandelsbeleid, maar ook duurzaamheidsbeleid en milieubeleid. Dit vraagt, ook van de VNG, enige nuancering van de uniciteit van lokale opgaven. Vanzelfsprekend is het zoals het GGU jaarplan 2020 aangeeft aan de leden van de vereniging om deel te nemen aan gezamenlijke uitvoering en eventueel verdere stappen te zetten in de ontwikkeling hiervan.

5. Claimen structureel hoger uitvoeringsbudget fysiek domein in gemeentefonds. De toename van het aantal en de complexiteit van taken voor gemeenten loopt uit de pas met beschikbaar budget en ambtelijke capaciteit. Dat leidt tot afname van uitvoeringskracht, met toename van het optreden van de onderscheiden risico's van dien.

Haalbaarheid van maatregelen

Om een inschatting te maken van de haalbaarheid hebben we de maatregelen weergegeven in de mate waarin een gemeente er eigenstandig mee aan de slag kunnen. Vervolgens hebben we de maatregelen gescoord op de complexiteit van de verandering op de aspecten financiën, organisatie en cultuur: hoe meer sterren hoe hoger onze inschatting van de complexiteit op dat aspect. Dit levert onderstaand beeld op. De inschatting maakt duidelijk dat, gelet op de onderlinge samenhang van onderdelen van de beschreven maatregelen, deze alleen gerealiseerd kunnen worden wanneer Rijksoverheid, VNG en gemeenten samen optrekken.

	Financiën	Organisatie	Cultuur
1. Uitvoeren APK beleid en wettelijk kader	*		*
2. Herwaarderen uitvoering		**	***
3. Optimaliseren inzet van kennis		**	
4. Reduceren organisatiekosten samenwerking		***	**
5. Claimen hoger uitvoeringsbudget	***		

Figuur 9: inschatting haalbaarheid maatregelen ter bevordering uitvoeringskracht

Aanbevelingen voor het Rijk

De ratio achter decentralisatie van beleid is dat gemeenten als eerste overheid het beste in staat zijn om lokaal te werken aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij staan immers dicht bij lokale opgaven en spelers en zouden daardoor beter in staat moeten zijn dan het Rijk en de provincie om ruimtelijk beleid (wonen, milieu, energie, klimaat) te formuleren en uit te voeren. Zij worden echter in hun uitvoeringskracht gehinderd door een aantal factoren die buiten hun eigen handelingsperspectief liggen.

Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid om te zorgen voor passende wet- en regelgeving en een bijbehorend (financieel) instrumentarium voor de uitvoering van beleid in het fysieke domein. Uit dit onderzoek komen als belemmeringen naar voren:

- niet adequate kaderstelling vanuit Rijksoverheid
- beschikbaarheid van kennis
- teruglopende financiële middelen in het fysieke domein

Onze aanbevelingen voor het Rijk zijn derhalve als volgt:

1. Zorgen voor adequate kaders om de uitvoering in het fysieke domein in goede banen te geleiden. Voorkom complexiteit, onbekendheid, gebrek aan aansluiting op de lokale praktijk en versnippering (over departementen). En voorkom dat ze te laat beschikbaar zijn.
2. Ondersteunen bij de inzet van specialistische kennis en innovatienetwerken. Gemeenten hebben nieuwe taken gekregen zonder dat de expertise en kennis is mee gedecentraliseerd. Uit voorliggend onderzoek komt dit ook naar voren. Compensatie kan enigszins plaatsvinden door de inhuur van experts, maar ook het begeleiden van externen vereist kennis. Het Rijk speelt een belangrijke rol bij het organiseren van kennisplatforms en netwerken en kan hierbij gebruik maken van organisaties als het Planbureau voor de Leefomgeving en de VNG.
3. Verruimen van financiële middelen zodat gemeenten voldoende toegerust zijn om fysiek beleid uit te voeren en projecten te realiseren, bijvoorbeeld door verhoging van het budget in het Gemeentefonds.



Literatuurlijst

- Berenschot (2019) [Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken; evaluatie van het instrumentarium.](#)
- BMC (2017) [Ondertussen in het buitengebied; bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.](#)
- BMC (2018) [Leren Decentraliseren, lessen uit de 3D's voor de Omgevingswet.](#)
- Boogers et al (2007) [Bestuurskracht: wat moeten we ermee? - Een stand van zaken.](#)
- Boogers et al (2008) [Decentralisatie als opgave Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008.](#)
- Cebeon (2018) [Kengetallen externe veiligheid; objectivering kosten lokale EV-taken.](#)
- Centraal Planbureau (2016) [Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers.](#)
- In.Fact.Research, Circusvis en RIGO (2020) [Veerkracht in het corporatiebezet.](#)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2020) [De borging van nationale ruimtelijke belangen - Balans van de ILT onderzoeken naar de werking van het systeem van de ruimtelijke ordening.](#)
- Interbestuurlijke Monitoringoverleg invoering Omgevingswet (2017, 2019) [Monitor Invoering Omgevingswet.](#)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018) [Chemie in samenwerking - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019) [Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie.](#)
- Provincie Zuid-Holland (2019) Onderzoek naar de tijdige totstandkoming van Transitievisies Warmte – een momentopname van 52 gemeenten (interne notitie)
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) [Adviesrapport: Beleidsvrijheid geduid.](#)
- Radboud Universiteit (2014) [Verborgten krachten Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten.](#)
- RoyalHaskoningDHV (2019) [Evaluatie herzien MIRT spelregels.](#)
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) [Nederland heeft één overheid nodig, Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.](#)

Geanalyseerde onderzoeken

BMC (2017) [Ondertussen in het buitengebied; bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit](#)

Context

Ondermijnende criminaliteit kan rekenen op warme belangstelling uit praktijk en wetenschap. In Noord-Brabant heeft de Taskforce Brabant Zeeland veel in gang gezet rondom ondermijnende criminaliteit, eerst in de vijf grote steden, later ook daarbuiten.

Aanleiding

Het probleem van ondermijning speelt vooral in het buitengebied, specifiek in recreatieparken, leegstaande gebouwen en andere kwetsbare gebouwen. Ondermijnende criminaliteit wordt in Noord-Brabant als een fors en groeiend probleem ervaren. Een openbaar bestuur dat niet in staat is doeltreffend op te treden tegen fenomenen van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, verliest uiteindelijk het vertrouwen van de burgers die geacht worden te zijn beschermd tegen de daarmee gepaard gaande uitwassen van geweld, willekeur, valse concurrentie en gevoelens van onveiligheid. Veiligheid is voor burgers een constante factor als het gaat om waarden en prioriteiten.

Als bovendien lokale bestuurders en raadsleden in hun functioneren worden bedreigd door criminele netwerken, dan is de democratie zelf in gevaar. Als er één maatschappelijk probleem is dat vraagt om de ontwikkeling van bestuurskracht dan is het wel ondermijnende criminaliteit. De overheid komt altijd een stap te laat, onvoldoende mensen, tekortschietende middelen. Dat de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten een ingewikkelde en van lange adem is, is evident. Het veronderstelde gebrek aan effectiviteit van de bestuurlijke aanpak dreigt ondermijnd te werken.

Aanpak

Het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) stimuleert en ondersteunt de samenwerking tussen verschillende partners bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. In dit onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van actuele gegevens uit de Monitor Bestuurlijke Aanpak van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dit onderzoek voegt in tweeërlei opzicht daaraan toe: door de keuze voor bestuurskracht als invalshoek komt

specifiek de rol van het lokaal en provinciaal bestuur in beeld. Door de focus op het buitengebied te leggen, een tot nu toe minder expliciet belicht onderdeel van de samenleving. Hiermee biedt dit onderzoek een nieuwe bouwsteen in het voortgaande debat over bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Inhoud

Hulpbronnen

De ambtelijke capaciteit binnen gemeenten voor veiligheidstaken, waaronder aanpak van ondermijning, is veelal bescheiden. Kleinere gemeenten zijn kwetsbaarder omdat capaciteit ontbreekt. Die kwetsbaarheid zit niet eens in een tekort aan uren voor de hoeveelheid werk, maar meer in een tekort aan kritische massa voor de kwaliteit van uitvoering. Dat laatste vooral gelet op de hoeveelheid van zaken en taken waarover deze capaciteit moet worden verdeeld: bestuurlijke advisering, in- en externe coördinatie, uitvoering en onderhouden netwerk.

Bij capaciteit en expertise gaat het met name om ambtelijke capaciteit voor het ontwikkelen en uitvoeren van de bestuurlijke aanpak. Uit het WODC-onderzoek komt een interessante paradox naar voren. Respondenten geven in meerderheid aan dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit een integrale verantwoordelijkheid is van de hele gemeentelijke organisatie. Dat strookt met het gegeven dat gemeenten de aanpak van georganiseerde criminaliteit als onderdeel zien van een bredere publieke taak. We zien gemeenten ambtelijke slagkracht vergroten door capaciteit en expertise van buiten te halen, bijvoorbeeld via een detacheringsconstructie met de politie.

In kleinere gemeenten komt de uitvoering vaak neer op een piepsysteem, gericht op het aanpakken van excessen en incidenten. Grotere gemeenten zijn beter geëquipeerd en hebben een uitvoeringsstrategie die meer regievoerend is waardoor zij actief zicht (kunnen) houden op de problematiek.

Samenwerking

Bij interne en externe samenwerking gaat het om samenwerking tussen de relevante gemeentelijke beleidsdomeinen (vooral Veiligheid, VTH, Economie en RO), samenwerking met bovenlokale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en omgevingsdienst, samenwerking met andere gemeenten en samenwerking met maatschappelijke partners, zoals ondernemers en ondernemersverenigingen en inwoners in algemene zin.

Cruciaal is samenwerking met andere afdelingen, voor ambtelijke slagkracht maar ook gegeven het belang van integrale aanpak. In lijn met het beeld bij de bestuurlijke verankering en het beschikbare instrumentarium zien we ook hier dat de integraliteit nog onvoldoende van de grond komt: buiten OOV is er weinig affiniteit, awareness, energie rond het thema ondermijning en de rol van de gemeente. Op MT-niveau is er niet altijd voldoende draagvlak, worden patronen niet effectief doorbroken. Gemeenten, provincie en uitvoeringspartners werken deels samen, deels versnipperd. Gemeenten zien de provincie nog beperkt als partner. De integraliteit en wederzijdse versterking zijn ook in dit opzicht niet optimaal: beschikbare instrumenten, mogelijkheden van partners worden onvoldoende benut, opdrachtverlening aan partners door gemeenten en provincie vindt niet altijd gecoördineerd plaats, er is beperkt sprake van gecontroleerde en onderbouwde ontwikkeling en bundeling van instrumenten vanuit verschillende invalshoeken op verschillende schaalniveaus.

Conclusie

Een effectieve aanpak van ondermijning vraagt om 'één overheid': afstemming en coördinatie van prioriteiten en instrumenten, geïntegreerde samenwerking met en aansturing van uitvoeringspartners. Samen aan de slag dus - samen de ondermijning op zoveel mogelijk plekken tegelijk aanpakken, hinderen, voorkomen.

De strijd is binnen de gemeentelijke veiligheidskolom alleen nooit te winnen. Het kan niet anders dan dat de oplossing óók buiten die kolom ligt. Verbreding, doelvervlochten, samenwerking: veiligheid als vanzelfsprekend onderdeel van andere thema's en partijen. Er wordt stevig doorgepakt op bepaalde kwetsbare locaties, in enkele gevallen zonder eerst medebestuurders of gemeenteraad te informeren waar dat normaal gesproken wel gebeurt. Dat wordt dan later alsnog gedaan. Dit heeft dan in zekere zin het karakter van een 'schuldbetuiging', maar er zijn intussen wél

resultaten geboekt én op basis daarvan blijkt er ook politiek-bestuurlijk draagvlak te zijn. "Zoiets (de raad passeren) kan je maar één keer doen."

De lokale bestuurder weet niet hoe ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Dat de overheid in de bestuurlijke aanpak een belangrijke rol heeft te vervullen evenmin. In de praktijk valt het nog niet mee om te komen tot een daadkrachtige aanpak. We zien veel 'meer van hetzelfde': nog harder inzetten op het strafrechtelijk instrumentarium. Onontkoombaar en noodzakelijk, maar niet afdoende. Integraler, slimmer en creatiever moet het worden, op vele fronten belemmeringen opwerpen tegen de criminaliteit die op steeds wisselende plekken de kop opsteekt.

In.Fact.Research, Circusvis en RIGO (2020) [Veerkracht in het corporatiebezit](#)

Context

Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek 'Veerkracht in het corporatiebezit' uit 2016. De trends van de tweedeling tussen wijken en de gevolgen daarvan, blijken door te zetten. De concentratie van kwetsbare groepen in bepaalde wijken en buurten neemt wederom toe en gaat soms gepaard met problemen van overlast en onveiligheid. Het treft veelal gebieden met de goedkoopste woningen en met een hoge mutatiegraad. De ruimtelijke tweedeling neemt toe tussen de wijken met veel corporatiewoningen en andere wijken. Deze tweedeling is sociaaleconomisch, maar evenzeer qua leefomstandigheden.

Aanleiding

Er ligt een grote opgave voor de bouw van grote aantallen woningen, waarbij of waarmee de ruimtelijke tweedeling tussen de wijken vermindert en die een oplossing biedt voor de woningnood voor allen, dus ook voor hen met een lager inkomen. De PAS en de gevolgen ervan voor de bouw hebben de discussies over de beschikbaarheid van woningen voor starters en in de sociale sector doen opklaaien.

We kunnen dus concluderen dat er naast de kwalitatieve scheefgroei op de woningmarkt (het is er niet plezierig wonen) ook sprake is van een tekort aan woningen en wel met name in het lagere segment (en het is als starter of huishouden met een laag inkomen verrekke moeilijk om überhaupt aan een woning te komen).

Aanpak

Deze update van het eerdere onderzoek 'Veerkracht in het corporatiebezet' verkent of het vermoeden dat de tweedeling na 2016 nog sterker is geworden. De onderzoekers trekken daarom de ontwikkelingen door naar peiljaar 2018. Zij maken gebruik van de meest recente gegevens uit onder meer het WoON, de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer. Aanvullend is met een aantal cases een verdiepend onderzoek uitgevoerd om meer inzicht in bepaalde processen te krijgen.

Inhoud

Hulpbronnen

De woningbouw met zijn wet- en regelgeving bestaat al bijna 120 jaar in Nederland. Met golfbewegingen zien we dat vraag en aanbod niet matchen. Het resultaat van de inspanningen om deze verschillen te overbruggen laat jaren op zich wachten waardoor de praktijk achter de feiten aanhobbelt. De behoefte aan een vlotte interventie met effect op de korte termijn is daarom logisch. In opkomst zijn op dit moment de kleine, tijdelijke woningen die ruimte bieden aan de meest urgente woningzoekenden op de wachtlijsten voor sociale woningen (gescheiden ouders met kinderen, statushouders, etc.). Deze woningen vragen veel van gemeenten en corporaties, omdat zij meer kosten dan verhaald kan worden op de huurder.

Motivatie

Woningcorporaties verlegden (onder druk van de overheid) hun aandacht de laatste tien jaar van een brede rol in een integrale wijkaanpak, naar de kerntaken op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De woningcorporaties werden tot deze concentratie op de kerntaken aangezet door rijksbeleid en het was hun eigen reactie op de financiële crisis en de misstanden in de jaren ervoor. Het marktdenken van de overheid door corporaties veel meer op afstand te laten, resulteerde in de bouw van de goedkoopste woningen op de slechtste locaties met een slechte leefbaarheid.

Veranderingen in het stedelijk gebied kennen in de praktijk een lange doorlooptijd, wat het voor lokale bestuurders ingewikkeld maakt om politiek te profiteren van de eigen inzet. Bovendien zijn er bij dergelijke veranderingsprocessen veelal veel partijen en belanghebbenden betrokken en heeft men te maken met het rondkrijgen van de financiering.

Samenwerking

Jaren hebben gemeenten samengewerkt met onder meer de woningcorporaties in de wijken. De wijken met sociale achterstanden werden onder de loep genomen en met acupuncturese precisie aangepakt (wonen, woonomgeving, onderwijs, talentontwikkeling, vergroten van kansen op de arbeidsmarkt, inburgering, sport, etc.). Er gebeurde veel in de wijken.

Welke samenwerking het beste werkt om de wijken nu weer te verbeteren, is sterk afhankelijk van de situatie. Soms is 'mengen' van type woonmilieus kansloos, het vergroten van differentiatie, omdat er simpelweg geen vraag is van middeninkomens. Op andere plekken kunnen er veel mogelijkheden voor menging zijn, maar vraagt het alsnog maatwerk om die middeninkomens aan te trekken die een positieve bijdrage leveren aan de wijk. De kwaliteit van het maatwerk is bepalend voor het succes van de woningcorporaties. Evident is dat de oplossing altijd een combinatie van maatregelen is. Dit zijn vaak ook maatregelen die buiten de woonsector liggen, zoals zorg en onderwijs.

Conclusie

De concentratie van woningcorporaties op de kerntaken heeft geleid tot een toegenomen tweedeling van zwakke en betere wijken. Vanwege diverse redenen is de woningbouw gestagneerd, zowel in de sociale als in de niet-sociale sector. Ook de doorstroming stagneert, onder andere doordat ouderen langer zelfstandig blijven en dus in hun eigen woning blijven wonen. Er is een groot tekort aan goedkopere woningen. Het zijn vooral de sociaal zwakkere huishoudens die hiervan de dupe worden. Gemeenten voelen zich genoodzaakt om snel het aanbod van woningen in het goedkopere segment te vergroten.

Interventies door gemeenten worden als ingewikkeld ervaren, waarbij onzekerheid een belangrijke factor blijkt te zijn die kan resulteren in de reflex van extra veel papierwerk en berekeningen. De rekenmodellen krijgen een status 'heilig' terwijl de variabelen dat niet blijken te zijn. Er ontstaat een schijnobjectiviteit. Ook worden de belemmeringen vanuit wet- en regelgeving veelal overschat.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020) De borging van nationale ruimtelijke belangen - Balans van de ILT onderzoeken naar de werking van het systeem van de ruimtelijke ordening

Context

Dit rapport kijkt naar de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen en de naleving van AMvB's, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), in de ruimtelijke plannen van medeoverheden. De Inspectie Leefomgeving en Transport geeft een overzicht van de door haar uitgevoerde onderzoeken van 2012 tot 2017. De onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport laten specifiek zien hoe het is gesteld met de naleving van onderliggende regelgeving.

Dit onderzoek werd pas naar buiten gebracht nadat NRC via een Wob procedure opmerkte dat conclusies zijn verdraaid.

Aanleiding

Inspectie Leefomgeving en Transport verrichtte onderzoek voor Ministerie en Tweede Kamer nadat de Rijksoverheid een aantal taken naar de lokale overheid verschoof. Inspectie Leefomgeving en Transport beschrijft dat de verantwoording van het groepsrisico voor externe veiligheid bij risicovolle bedrijven in driekwart van de onderzochte bestemmingsplannen onvoldoende is. Een ander voorbeeld dat Inspectie Leefomgeving en Transport geeft is dat de geluidszones van militaire luchtvaartterreinen in een derde van de gevallen niet goed doorwerken in het bestemmingsplan. Ook laten gemeenten steken vallen bij het beleid ten aanzien van landelijke vaarwegen, het behoud van erfgoed, het verrommelen van het landschap en natuurcompensatie bij grote infrastructurele projecten.

Aanpak

In totaal zijn bijna 600 plannen en de 12 provinciale verordeningen onderzocht. Het onderzoek bestaat uit grote aantallen diepte-onderzoeken waarbij informatie door middel van praktijkgesprekken is verzameld en er zijn QuickScans uitgevoerd op basis van openbare bronnen.

De uitgevoerde onderzoeken waren in eerste instantie gericht op het vaststellen van feitelijke gebreken, niet op analyse van oorzaken. Toch komen uit het totaalbeeld van de onderzoeken, bijvoorbeeld uit praktijkgesprekken, wel indicaties voor mogelijke oorzaken. Zo blijkt de regelgeving vaak als ingewikkeld te worden ervaren of niet dan wel onvoldoende bekend te zijn, of er worden fouten gemaakt. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat verschillende belangen en rolopvattingen soms leiden tot een mindere doorwerking van rijksdoelen c.q. naleving van rijksregels.

Inspectie Leefomgeving en Transport geeft per onderzoek aan wat het maatschappelijk belang is, om welke risico's het gaat en wat de hoofdconclusies van het onderzoek zijn. Vermeld is telkens het nationale belang en de AMvB of Barro-titel.

Inhoud

Hulpbronnen

Inspectie Leefomgeving en Transport concludeert bij vele van de cases dat gemeenten zelf aangeven dat hun kennis onvoldoende is en dat er daarom onvoldoende doorwerking van de nationale wet- en regelgeving was. Zij constateert dat gemeenten bij de opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik niet vanzelfsprekend rekening houden met de geldende regelgeving bij het vaststellen van bestemmingsplannen. De veiligheid was in driekwart van de bijna veertig onderzochte gevallen planologisch niet geregeld. In de helft van de gevallen bleek ook de realisatie van kwetsbare functies mogelijk en op een derde van de locaties bleken die functies daadwerkelijk aanwezig. Ook bijvoorbeeld ten aanzien van rijksvaarwegen geven gemeenten aan de normstelling ingewikkeld te vinden.

De regels voor de veiligheid van de scheepvaart op rijksvaarwegen blijken in de vijf onderzochte bestemmingsplannen niet expliciet opgenomen te zijn. Met name in de stedelijke gebieden wedijveren de nationale belangen met de gemeentelijke en soms ook provinciale belangen. Een belangrijke oorzaak is volgens Rijkswaterstaat het ontbreken van de verplichting de vrijwaringzones in bestemmingsplannen op te nemen. Daarnaast blijkt het normenkader ingewikkeld en is het Inspectie Leefomgeving en Transport soms onbekend bij gemeenten.

Mogelijk schiet ook het Rijk zelf voor een deel tekort, daar waar regels kennelijk te ingewikkeld zijn of zo ervaren worden. De conclusie is dat de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen in het systeem van de ruimtelijke ordening niet vanzelf goed gaat.

Motivatie

Het totaalbeeld van de onderzoeken is dat het systeem van ruimtelijke ordening op punten onvoldoende werkt. Met name als sprake is van verschillende belangen tussen gemeenten, provincies en Rijk verliezen medeoverheden de nationale belangen regelmatig uit het oog, ondanks de wettelijke verankering in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en in andere AMvB's, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb).

Samenwerking

De samenwerking tussen de overheidslagen schoot te kort bij de borging van de landelijke belang in de ruimtelijke ordening. De rijksoverheid legde taken bij gemeenten en provincies neer met de intentie dat de borging via de bestemmingsplannen zou lopen.

Conclusie

De balans over de in de afgelopen zes jaar uitgevoerde onderzoeken door Inspectie Leefomgeving en Transport laat zien dat nationale ruimtelijke belangen zoals infrastructuur, ecologische verbindingen, cultuur en hoogwaterveiligheid regelmatig onvolledig doorwerken in bestemmingsplannen, waardoor deze belangen in de knel komen.

De brede tendens van decentralisatie van beleid en het betrekken van andere partners (geen overheden zijnde) bij zowel de formuleren van beleid als de uitvoering ervan, leidt tot een zoektocht naar een nieuwe rolinvulling. Het Rijk slaagt daar slechts ten dele in, getuige ook het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport. De doorwerking schiet op een aantal punten te kort en roept bij de verantwoordelijken kennelijk de reactie op om deze conclusies te vervormen en buiten het oog van de Tweede Kamer te houden.

RoyalHaskoningDHV (2019) Evaluatie herzien MIRT spelregels

Context

MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT bestaat uit projecten en programma's die zich in het fysieke, ruimtelijke domein afspelen. Hiermee werken Rijk en regio samen aan de concurrentiekracht, de bereikbaarheid en de leefbaarheid van Nederland.

Opgaven op het gebied van economie, woningbouw, bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid, klimaatadaptatie en energietransitie grijpen sterk op elkaar in en raken zowel nationale als regionale belangen. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat opgaven en oplossingsrichtingen met de tijd kunnen veranderen waarbij zich nieuwe kansen kunnen voordoen. Dat vraagt om een samenhangende, adaptieve en gebiedsgerichte aanpak van deze opgaven, waarin Rijk en regionale partners met elkaar optrekken.

Aanleiding

De nieuwe MIRT-spelregels beogen beleidsdoelen, zoals breed beginnen en niet direct oplossingen genereren, trechteren en transparant besluiten en adaptief programmeren met een gezamenlijk perspectief en oplossingsrichting en vervolgens stap voor stap besluiten over uitvoeringsprojecten. Hiermee wordt op beleidsniveau beter aangesloten op het daadwerkelijk verloop van processen. In de uitvoering wordt het proces generationaliseerd in stappen en procedures.

Als de opgave nog niet helder genoeg is, kunnen de partijen eerst een (vormvrij) MIRT-Onderzoek uitvoeren. Het verrichten van een vormvrij MIRT-Onderzoek in een omgeving die gewend is aan een lineair proces en een traditionele aanpak is niet eenvoudig. Want hoe concreet zijn de ontwikkelperspectieven, hoe realistisch zijn zij en zijn ze niet pas realistisch als er duidelijkheid bestaat over de wijze van dekking? Het werken van grof naar fijn binnen de fase van het onderzoek vraagt veel van partijen. Want formeel is het zo dat pas in de latere fase van de MIRT-Verkenning moet 75% van de financiële dekking zijn gevonden en verdwijnt de vrijblijvendheid.

Aanpak

Royal HaskoningDHV heeft vooral gebruik gemaakt van dialoogsessies tussen Rijk en regio om de ervaringen met de nieuwe spelregels van het MIRT te delen. Met verschillende betrokkenen zijn sessies geweest. Vervolgens heeft reflectie door een groep deskundigen plaatsgevonden om te reflecteren op de informatie uit de dialoogsessies. In aanvulling op de dialoogsessies zijn interviews gehouden met een aantal deskundigen. Ook is door de deelnemers van het DOM-beraad (directeurenoverleg MIRT van Rijk en regio) gereageerd op de opzet en resultaten van de evaluatie.

Inhoud

Hulpbronnen

MIRT is het terrein van uitvoeringsorganisaties en adviesbureaus (ingenieurs- en stedenbouwkundige bureaus) voor het rekenen en tekenen. De noodzakelijke expertise is zodanig gespecialiseerd dat overheden bijna niet ontkomen aan uitbesteding. Gezien de omvang van dergelijke ingrepen zijn de kosten voor kennis relatief laag. Er bestaat een landelijk MIRT-leerplatform, waar naast adviesbureaus ook overheden participeren om kennis op te doen die hen in de gelegenheid stelt om de rol van opdrachtgever op zich te nemen.

De regelgeving is/wordt ervaren als te ingewikkeld of is niet/onvoldoende bekend. Integratie is moeilijk, want het roept de vragen op welk belang prevaleert op welk moment en waarom eigenlijk? De belangen tussen de partijen kunnen fors verschillen, ondanks dat de doelen en ambities gelijk gericht zijn.

Samenwerking

De theorie luidt als volgt: de sleutel voor succes van een MIRT-traject is een open en creatieve houding en de wil om er samen uit te komen, van het begin tot het eind. De praktijk is weerbarstiger; de uitgangspunten van de vernieuwing verdwijnen naar de achtergrond door wisseling van personen en verantwoordelijkheden in de verschillende projectfasen. Dit gebeurt door gebrek aan kennis, een andere focus, tijdsdruk en efficiëntie.

Op het terrein van MIRT heeft het Rijk een belangrijke positie vanwege de mogelijkheid van financiering. De regio ontwikkelt en plant, en via een MIRT-procedure kan het Rijk bijdragen aan de door de regio gewenste verbeteringsvoorstellen.

De vraag is: zijn deze verbeteringen ook in het belang van het Rijk en - anders geframed - als het Rijk gaat investeren waar is de noodzaak van investeren het grootst of waar is de impact het grootst? Ambtelijk is het Rijk beducht voor het onderzoeken en verkennen in een vroeg stadium waarbij financiële verwachting bij de regio kunnen worden gewekt.

Een programmatische aanpak is geschikt voor de nieuwe werkwijze van het MIRT. Dit kan door uitbreiding van de programmatische aanpak naar andere regio's en door meer mogelijkheden voor programmafinanciering op basis van wederkerigheid (Rijk en regio). Dit betekent dat afwegingen over de inzet van middelen meer op programmaniveau kunnen plaatsvinden en minder op projectniveau. Loskoppeling van de inhoud en de financiering draagt bij aan het juiste gesprek.

Naast de programmatische aanpak is ook meer ruimte voor een meer integrale afweging (bijvoorbeeld bereikbaarheid en verstedelijking) gewenst, zodat 'package-deals' mogelijk worden.

Conclusie

In de loop der jaren zien we meer aandacht voor duurzaamheid in de MIRT-fasen, bredere aanhaking van partijen en meer gelijkwaardigheid tussen Rijk en regio, meer aandacht voor een gebiedsbenadering, de trilogie: brede blik, maatwerk en samenwerken. Mooi als het lukt, maar ook razend ingewikkeld.

Veel projecten zijn adaptief van opzet, een manier om met onzekerheden om te gaan. Ook dit is voor velen in de praktijk lastig. Bestuurders en politici zien liever projecten en investeringen dan een fasering van maatregelen die worden gemonitord. Voor de regio is adaptief werken soms een middel van het Rijk om met kleine besluiten niet te hoeven doorpakken op grote opgaven en maatregelen.

De MIRT-procedures adopteren steeds meer kenmerken van plan- en besluitvormingsprocessen. Hierdoor groeit het instrument MIRT door van een rationele analytische lineaire receptuur naar een flexibel hulpmiddel bij de besluitvorming door bestuurders en andere besluitvormers.

Onderzoek naar de tijdige totstandkoming van Transitievisies Warmte – een momentopname van 52 gemeenten, Provincie Zuid-Holland, 2019

Context

In de provincie werken gemeenten aan de Transitievisie Warmte. Zuid-Holland kijkt in deze notitie naar de voortgang en dilemma's bij gemeenten ten aanzien van het opstellen van de Transitievisie Warmte.

Aanleiding

Het opstellen van de Transitievisie Warmte zit nog in de beleidsmatige fase, en zelfs dat nog niet bij alle gemeenten. De eisen die een succesvolle uitvoering stelt, zijn alleen op hoofdlijnen in beeld. De zorgen en twijfels over een spoedige uitvoering worden landelijk gedeeld en besproken. De daadwerkelijke uitvoering ligt in de handen van de eigenaren van woningen, dus woningcorporaties en particulieren. Dit betekent dus dat het succes van de uitvoering van de Transitievisie Warmte afhankelijk is van de mate waarin de gemeenten er in slagen om hen te betrekken en te motiveren om tot uitvoering over te gaan.

Aanpak

De informatie is verzameld via een rondgang langs 12 adviseurs die de provincie ter beschikking heeft gesteld om de Zuid-Hollandse gemeenten te helpen versnellen.

Inhoud

Hulpbronnen

De gemeentelijke organisatie is veelal kwantitatief en kwalitatief onvoldoende (ook op het gebied van communicatie en participatie), de aansturing is onvoldoende, verkokering vormt een belemmering en er is onduidelijkheid over de te varen koers. Bovendien moet er meerjarig voldoende budget zijn voor de eigen bezetting en inhuur van kennis voor onderzoek, communicatie en participatie en de uitvoering.

Onduidelijkheid bij de rijksoverheid ten aanzien van wetgeving (Warmtewet) en de juridische en financiële kaders trekken mogelijk een wissel op het verloop van de Transitievisie Warmte. Een remmende werking op het proces hebben de aanbestedingsplicht, marktordening van warmtenetten en de koppeling van de gasprijs aan de warmteprijs.

Het heeft er alle schijn van dat gemeenten die geen meerjarig duurzaamheidsprogramma met budget en menskracht hebben minder soepeler tot een Transitievisie Warmte komen. Van belang is dat het duurzaamheidsprogramma of de strategie meer jaren bestrijkt dan louter de periode van de huidige coalitie van B&W.

Het gebrek aan inhoudelijke kennis wordt hier niet als grootste probleem beschouwd. Dit geldt ook voor gemeenten die niet de noodzakelijke kennis zelf in huis hebben.

Motivatie

Ambtelijk en bestuurlijk moet het gevoel van urgentie aanwezig zijn. Vele nieuwe taken komen op gemeenten af. Warmtetransitie is daar één van. De oplossingen zijn ingrijpend, vergen een realisatie van andere partijen dan de gemeenten en de maatregelen zijn nog gedeeltelijk onbekend en omgeven door vele risico's.

Aandacht voor de Regionale Energiestrategie (RES) verdringt de aandacht voor de Transitievisie Warmte. Hoe lastiger het bij gemeenten is om gezamenlijk tot een RES-bod te komen hoe complexer het blijkt te zijn om beleid ten aanzien van warmte te formuleren. De Regionale Energiestrategie krijgt nu volop aandacht.

Het is nog de vraag of het gevoel van urgentie voldoende is om tijdig te voldoen aan de door het Rijk gestelde deadline en de kwantitatieve eisen die het Rijk stelt (conform de monitor). Gemeenten zijn bezig, sommigen hebben al een dergelijke visie, anderen zijn nog niet gestart. De stadia van visievorming waarin de gemeenten verkeren verschillen dus fors. Gemeenten zien een rol voor zich weggelegd, richting woningcorporaties en burgers, maar weten veelal nog niet hoe zij deze rol moeten/kunnen invullen. Ook is veelal niet duidelijk wie dat moet oppakken. Onduidelijkheid vanuit het Rijk wordt aangegrepen als/is een aanleiding om te wachten tot de 'spelregels' bekend zijn.

De gemeente kan in de sfeer van condities veel betekenen voor de uitvoering, de feitelijke uitvoering ligt vooral bij andere partners. De uitvoering is nieuw en onbekend. Het Rijk moet snel komen met de Warmtewet, zodat gemeenten hierop gericht kunnen voorsorteren.

Samenwerking

Participatie, bewustwording en het besef van de noodzaak van het eigen handelen van woningcorporaties en particulieren is een vereiste voor de uitvoering van het warmtebeleid. Met de grote belangstelling van media voor dit onderwerp weten gemeenten en 'de omgeving' wel dat er iets staat te gebeuren maar niet precies wat. Evident is dat de uitvoering hoge kosten voor alle partijen met zich meebrengt, wat snel handelen – deels in het ongewisse – belemmert.

De maatregelen die voortvloeien uit een dergelijke visie zal de burger direct tot in de woning raken (verwarming, isolatie, koken, etc.), ook zal dit financiële consequenties hebben voor huidige en toekomstige investering van burgers en woningcorporaties.

Conclusie

De gemeenten zijn ieder voor zich bezig met het opstellen van een transitievisie. Voor alle gemeenten is dit nieuw en is het een zoektocht. In RES-verband vindt afstemming plaats, toch is het de vraag of RES niet meer belemmerend werkt dan stimulerend. De problemen en vertraging van de RES, lijken hun weerslag te hebben op de Transitievisie Warmte voor warmte omdat deze in tijd volgen op RES. Gemeenten die gedurende jaren intern en extern samenwerken, kijken minder op tegen het halen van de deadline voor de visies.

BMC (2018) Leren Decentraliseren, lessen uit de 3D's voor de Omgevingswet

Context

De decentralisaties in het sociaal domein (3D's) zijn amper geland of de Omgevingswet dient zich aan. Er is bij de 3D's en de Omgevingswet sprake van een herschikking van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden en andere maatschappelijke partijen en burgers.

Aanleiding

De aanstaande decentralisatie in het fysieke domein betreft een herijking van taken en verantwoordelijkheden. De implementatie van de Omgevingswet gaat over minder regels en over een gedragsverandering. Zo moet er meer ruimte ontstaan voor initiatieven. Er wordt rekening gehouden met lokale verschillen en bestuurders krijgen armslag voor snellere en betere besluiten. De Omgevingswet is gericht op 'een veilige, gezonde en prettige leefomgeving'. De Omgevingswet zet de leefomgeving centraal en stimuleert het maken van decentrale afwegingen.

Aanpak

Het onderzoek 'Leren Decentraliseren' is gericht op de gemeentesecretaris, die een centrale rol speelt bij veranderingen in de organisatie en bij de implementatie van beleidswijzigingen, zoals de 3D's en de Omgevingswet.

BMC heeft gebruik gemaakt van schriftelijke vragenlijsten onder alle gemeentesecretarissen. In 12 interviews is ingegaan op de rolinvulling van de gemeentesecretaris, de context en argumentatie.

Inhoud

Hulpbronnen

Een stap in het transformatieproces bij de 3D's in het sociaal domein was het beleggen van meer werkzaamheden bij generalisten: professionals met een brede scope, die de vraagarticulatie bij de cliënt kunnen bewerkstelligen. Dit past bij het idee 'de gebruiker centraal'. De ervaring leert echter dat veel vragen zo specialistisch zijn dat een generalist niet alle noodzakelijke kennis daarvoor bezit. De noodzaak om binnen de brede blik bepaalde specialismen te behouden blijft dus aanwezig. In het sociaal domein gaat het dan bijvoorbeeld om specialisten in de jeugdzorg, een sector met een groot risico op ernstige ongelukken met kinderen en de noodzaak van zeer ingrijpende maatregelen voor kinderen en hun ouders. Dit is een belangrijke les voor de Omgevingswet.

Ook het takenpakket verandert door de invoering van de Omgevingswet. Op onderdelen krijgt de gemeente meer bevoegdheden (bijvoorbeeld ondergronds), vervallen er regels (meer vergunningsvrij) en wordt de uitvoering meer regionaal georganiseerd.

Motivatie

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat gemeentesecretarissen de risico's hoger (hebben) ervaren bij de 3D's dan bij de in te voeren Omgevingswet. De angst was dat er kwetsbare groepen buiten de boot vallen en er incidenten zouden plaatsvinden.

Samenwerking

Regionale samenwerking was bij de invoering van de 3D's echt nodig. Het ging immers om een politiek en financieel risicovolle stelselwijziging, waarvoor bovendien relatief weinig tijd was. De gevoelde urgentie om zaken regionaal te organiseren was groot. Gemeenten hadden kunnen kiezen voor de bestaande regionale samenwerking, bijvoorbeeld van GGD's, maar dat is niet gebeurd. Bij de Omgevingswet is deze urgentie voor regionale samenwerking veel minder groot, omdat het gaat om een beperkte verandering van taken en financiering. Ook is de tijdsdruk minder groot.

Gemeenten werken al samen in omgevingsdiensten, gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu. Verschillende gemeenten verkennen de mogelijkheden om de omgevingsdiensten een bredere rol te geven met de invoering van de Omgevingswet. Opgaven daarbij zijn het bieden van maatwerk, flexibiliteit, warme overdracht van dossiers en het borgen van de politieke verantwoordelijkheid.

Conclusie

Wat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat het succes van de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving bij gemeenten afhankelijk is van de inzichten en kwaliteiten van enkele personen. Het gaat om de juiste deskundigen op de afdelingen en goede managers die de organisatie goed weten in te richten en te positioneren ten opzichte van samenwerkingsverbanden.

De gemeentesecretaris is veelal degene die strategisch stuurt op de implementatie van de decentralisaties in de gemeente, juist over de grenzen van de beleidsterreinen heen. Hij/zij is in de positie om samenhang te bevorderen, om de bestuurlijke afwegingsruimte te faciliteren of vorm te geven en om het proces van besluitvorming over projecten te versnellen en te verbeteren. De positie van de gemeentesecretaris is breed en veelomvattend. De gemeentesecretaris heeft ook de vrijheid om de eigen rol zodanig in te vullen dat die bij de gemeente én bij hem/haar past.

Cebeon (2018) [Kengetallen externe veiligheid; objectivering kosten lokale EV-taken](#)

Context

Provincies en gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de externe veiligheid in Nederland. De uitvoering van deze taken is voor een belangrijk deel belegd bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Sinds 2004 zijn via verschillende incidentele rijksmiddelen ter beschikking gesteld voor de versterking van de uitvoering van lokale EV-taken. Daarnaast (kunnen/zetten) gemeenten en provincies eigen middelen in.

Aanleiding

Anticiperend op het einde van de Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) was er behoefte aan een herkenbaar en gedetailleerd beeld van de kosten van de wettelijke en bovenwettelijke EV-taken.

Gebleken was dat zowel de taakinvoering als de daarmee samenhangende kosten sterk uiteenlopen tussen uitvoerende diensten. Tot dit onderzoek waren de kosten van EV-taken en de achtergronden van verschillen nooit exact in beeld gebracht. Op basis van het onderzoek kon het bevoegd gezag (provincies en gemeenten) in gesprek met de rijksoverheid over de toekomstbestendige uitvoering en financiering van de EV-taken.

Aanpak

In het onderzoek staat de kosten voor de EV-taken centraal. De beschikbaarheid van capaciteit/werknemers (in bepaalde specialisaties) maakt geen onderdeel uit van de scope. Voor het onderzoek heeft Cebeon als eerste een kengetallenonderzoek uitgevoerd onder alle (29) omgevingsdiensten en (25) veiligheidsregio's. Daarbij is informatie verzameld over de kosten van lokale EV-taken, dekkingsbronnen, tijdsbesteding en prestatiegegevens. Op basis van de uitkomsten zijn gesprekken gevoerd in 8 geselecteerde regio's. Bij de selectie van de regio's is – naast de kwaliteit van de respons op de vragenlijsten – rekening gehouden met voldoende spreiding naar relevante structuurkenmerken (zoals inwoners, bebouwingsdichtheid, aantal Bevi-inrichtingen, transportroutes en buisleidingen). In de gesprekken lag het accent op het verklaren van de verschillen ten opzichte van andere regio's. Als laatste is ook bij de bevoegde gezagen informatie opgevraagd naar hun inzet en kosten voor EV-taken (kengetallenonderzoek).

Inhoud

Hulpbronnen

Ten opzichte van de totale uitgaven van uitvoerende diensten en bevoegde gezagen is sprake van een beperkte inzet ten behoeve van de EV-taken. Landelijk besteden de uitvoerende diensten € 14 miljoen aan EV-taken. Hiervan wordt € 8,6 mln. gedekt door impuls gelden. Hoewel daarmee 60% van de dekking incidenteel is worden de werkzaamheden door de uitvoeringsorganisaties gekenmerkt als structureel (circa 95% van de totale werkzaamheden). De financiering matcht daarmee niet met het karakter van de werkzaamheden.

Circa 20% van het werk van de uitvoerende diensten is gericht op ondersteuning en advisering van het bevoegd gezag. De gezamenlijke bevoegde gezagen besteden daarenboven zelf nog € 7 miljoen per jaar aan EV-taken.

Dat is circa 50% van het budget dat de uitvoerende diensten zelf besteden. Dit week af van de verwachting dat EV-taken voor het overgrote deel door de uitvoerende diensten werd gedaan.

Zowel bij omgevingsdiensten als veiligheidsregio's is sprake van grote verschillen in salariskosten en overhead tussen individuele uitvoerende diensten. Opvallend is dat er met name bij omgevingsdiensten sprake is van uitschieters. De totale apparaatslasten (directe salarislasten plus overhead) liggen bij de omgevingsdiensten gemiddeld circa 25% hoger dan bij de veiligheidsregio's. Dit wordt met name verklaard door verschillen in de (berekening van de) overhead.

De omvang van een gemeente heeft weinig invloed op de inzet en kosten van de EV-taken. De benodigde inzet wordt met name bepaald door structuurkenmerken zoals het aantal Bevi-inrichtingen en de aanwezigheid van transportroutes. Ook specifieke gebiedsontwikkelingen grote invloed om de noodzakelijke inzet op EV-taken. Niet het aantal projecten/vergunningen is daarbij bepalend, maar het soort projecten en de locatie van de projecten. Eén complex project rond een Bevi-inrichting kan veel meer werk met zich meebrengen dan 20-30 projecten buiten de omgeving van een Bevi-inrichting of transportroute.

Motivatie

Uit het onderzoek blijkt dat sommige uitvoeringsdiensten actief zijn in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten of meer efficiënte werkwijzen (scenariohandboek, standaardisering formulieren) of juist een voortrekkersrol nemen bij nieuwe ontwikkelingen (adviesing bij windmolens of waterstofopslag). Andere diensten nemen een meer afwachtende houding aan en nemen later deze nieuw ontwikkelde instrumenten of werkwijzen (deels) over. Er is geen onderzoek gedaan of deze rolopvatting in overleg met de bevoegde gezagen tot stand is gekomen.

Samenwerking

De exacte rol- en taakverdeling tussen bevoegd gezag en uitvoeringsorganisatie verschilt tussen de individuele organisatie en is afhankelijk van de afgesloten service-level-agreements. De diversiteit en relatief 'jonge' organisaties (diverse nog geen 5 jaar oud ten tijde van het onderzoek) heeft een intrinsiek risico op inefficiëntie en overlap van werkzaamheden. Daarbij geven vrijwel alle gemeenten aan slechts zeer beperkte basiscapaciteit beschikbaar te hebben voor coördinatie en afstemming met hun omgevingsdienst. Voorbeelden:

- Sommige bevoegde gezagen kiezen er voor om EV-taken (deels) door private partijen uit te laten voeren. De omgevingsdienst toetst dan alleen het advies over de externe veiligheid. Dit wordt door diverse (andere) betrokkenen betiteld als inefficiënte werkwijze (doordat opgestelde adviezen soms meerdere keren moeten worden aangepast na vragen van de omgevingsdienst).
- Sommige diensten nemen een proactieve houding aan richting bevoegd gezagen, zodat zij goed op de hoogte zijn van alle relevante ontwikkelingen in de regio en vroegtijdig worden betrokken bij de voorbereiding. Dit vergt substantiële investeringen (extra uren relatiebeheer en overleg/meedenken over ontwikkelingen), maar betrokkenen geven aan dat zich dat later terugbetaalt doordat vanaf het begin goed wordt nagedacht over EV-aspecten en de advisering bij de daadwerkelijke realisatie van de projecten dan vrij soepel kan verlopen. Dit moet zich in de praktijk nog bewijzen.

Conclusie

Er is een relatief beperkt budget voor EV-taken (€ 21 mln. p/j). Per regio wordt het budget ingezet door omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's en bevoegde gezagen (zowel provincies als gemeenten). Er zijn substantiële verschillen tussen kosten en taakopvatting per regio. Ook de taakverdeling tussen bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties verschilt per regio. Hier is sprake van een intrinsiek risico op overlap en inefficiënte. De bevoegde gezagen geven daarbij aan dat er weinig basiscapaciteit is voor afstemming tussen het bevoegde gezag en de uitvoeringsorganisatie (wat dit risico vergroot).

Het totale budget voor EV-taken bestaat uit € 14 mln. besteed door de uitvoeringsorganisaties en € 7 mln. voor de bevoegde gezagen. Bij de start van het onderzoek was niet in beeld dat bevoegde gezagen dergelijk substantiële bedragen besteden aan EV-taken (circa 50% van het budget van de uitvoeringsorganisaties).

De werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties beoordelen hun EV-taken als structurele taken. Desondanks is circa 50% van de financiering afhankelijk van incidentele middelen (impulsgelden). Dit toont het knelpunt als de incidentele middelen zouden wegvallen.

Met het onderzoek is in beeld gebracht welke structuurkenmerken bepalend zijn voor de EV-taken van de verschillende regio's. Het onderzoek concludeert dat op basis van de structuurkenmerken een goed beeld te geven is van de reële EV-kosten.

Dit is een startpunt voor het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en bevoegde gezagen over eventuele afwijking (taakopvatting, berekening overhead, specifieke projecten, et cetera). Daarnaast zien de onderzoekers het als een bruikbare methodiek om tot een budgettraming/budgetverdeling te komen over de verschillende regio's van eventuele nieuwe rijks gelden (na het wegvallen van de impuls).

Berenschot (2019) [Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken; evaluatie van het instrumentarium](#)

Context

Het huidige stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) heeft een decennialange aanloop gehad. Stappen in het proces waren het opstellen van kwaliteitscriteria, de oprichting van omgevingsdiensten en de verankering van het stelsel in de wet VTH (2016). Een tweetal (periodieke) evaluaties bracht in beeld hoe het nieuwe stelsel functioneerde. Dit onderzoek vormde de tweede periodieke evaluatie (waarin telkens wordt vergeleken met de eerste evaluatie).

Aanleiding

In de wet VTH is opgenomen dat elke twee jaar een onderzoek moet worden uitgevoerd naar deze kwaliteitscriteria. Het eerste onderzoek vond plaats in 2017. In 2019 heeft Berenschot het tweede onderzoek uitgevoerd.

Aanpak

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen. Een algemene analyse en een uitwerken van verschillende casus. De algemene analyse hebben wij uitgevoerd aan de hand van beperkte deskstudy en interviews. De 35 interviews zijn gehouden met medewerkers van de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. De uitkomsten van deze analyse zijn vergeleken met de uitkomsten van de eerdere evaluatie uit 2017. Door verschillen in onderzoeksmethode is deze verbinding niet één-op-één te leggen maar een globale vergelijking is op onderdelen wel mogelijk. Het accent lag daarbij op de verschillende instrumenten die de kwaliteit van de uitvoering van de taken in het VTH-stelsel borgen, te weten: 'verordening kwaliteit', de 'beleids- en uitvoeringscyclus', 'horizontaal toezicht' en 'interbestuurlijk toezicht'.

Het verdiepende deel van het onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking van het stelsel in de praktijk. Een zestal casus is bestudeerd. De analyse was gericht op het verkrijgen van inzicht. Niet op het beoordelen van de casus. Voor iedere casus is een thematische invalshoek gekozen. Per casus is gesproken met het bevoegd gezag, de omgevingsdienst en andere betrokken partijen. Voor dit onderdeel zijn in totaal 21 gesprekken gevoerd.

Inhoud

Er is geen directe relatie tussen de grootte van de gemeente én de kwaliteit van uitvoering op het gebied vergunningverlening, toezicht en handhaving. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat de het voor kleinere omgevingsdiensten niet altijd mogelijk is om zelfstandig te voldoen aan de kwaliteitscriteria (voor de basistaken). Er is dan eigenlijk te weinig werk om voldoende medewerkers in dienst te nemen. Deze (vooral kleinere) diensten kiezen ervoor om in regionaal verband samen te werken. Dit vraagt extra afstemming. De omgevingsdiensten geven zelf aan, mede dankzij dit soort maatregelen, te voldoen aan de kwaliteitscriteria (basistaken).

Hulpbronnen van

Deze kwaliteitscriteria beschrijven voor verschillende deskundigheidsgebieden het gewenste opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring, het aantal vliegreuren en de mate van onderlinge vervangbaarheid. De kwaliteitscriteria zijn verplichtend voor de basistaken. De meeste gemeenten vinden het niet haalbaar of nodig om deze verplichten ook op te nemen in hun verordening voor de niet-basistaken. Het huidige personeelsbestand is vaak het uitgangspunt. Daaruit redenerend wordt bezien welke kwaliteitsniveaus haalbaar zijn en bezien op welke punten acties nodig zijn (bijvoorbeeld inhuur). Indien er sprake is van verbeterplannen, wordt daarbij aansluiting gezocht bij personele ontwikkelingen, zoals medewerkers die met pensioen gaan, voor verdere implementatie van de kwaliteitscriteria. Dit was al een zorgpunt vanuit de kwaliteitscriteria 2.1. De recent bestuurlijk vastgestelde kwaliteitscriteria 2.2 versterken dit beeld.

Gemeentelijke bezuinigingen hebben impact op de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Bezuinigingen zijn voor veel gemeenten noodzakelijk vanwege de kosten in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Dit maakt dat gemeenten scherp sturen op kostenreductie bij de omgevingsdienst.

Voor de taken die gemeenten zelf uitvoeren geldt dit ook. Bezuinigingen lijken op de gemeentelijke organisaties een nog groter effect te hebben, omdat daar de kwaliteitscriteria veelal niet als harde eis worden gehanteerd

Krapte op de arbeidsmarkt komt naar voren als relevante trend. Kenniswerkers met een milieukundige achtergrond blijken moeilijk te werven. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies merken dat het moeilijk is vergunningverleners en toezichthouders met voldoende deskundigheid te werven én vast te houden. Als dit niet lukt, zijn zij niet in staat om aan de kwaliteitscriteria te voldoen.

Vergrijzing van de beroepsbevolking zorgt voor een relatief grote uitstroom aan zowel de kant van de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten. Mede in het licht van de krappe arbeidsmarkt (zie hieronder) geeft dat knelpunten bij het op niveau houden van de organisatie (zowel kwalitatief als kwantitatief).

Motivatie

De VTH-taken zijn voor een groot deel belegd bij de regionaal opererende diensten. De betrokkenen ervaren weinig bestuurlijke prioriteit voor dit taakveld. Dit uit zich onder andere in de hierboven genoemde bezuinigingen, maar ook in de veelal 'geruisloze' goedkeuring van de verordeningen door gemeenteraden (hamerstukken) én weerstand bij raden tegen verhogingen van de deelnemersbijdrage aan de omgevingsdienst(en). Berenschot verwijst in dit verband ook naar een onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raden blijkt dat voor veel raadsleden regionale samenwerking iets ongrijpbaars is en blijft. Na incidenten neemt de bestuurlijke aandacht soms toe. Het onderzoek toont niet in hoeverre deze aandacht ook beklijft.

Veel gemeenten betitelen het interbestuurlijk toezicht als 'administratief' of 'procedureel', maar noodzakelijk. Het verlaagt de motivatie om het maximale te halen uit het horizontale toezicht.

De maatschappij wordt minder tolerant voor risico's. Dit kan als gevolg hebben dat naar aanleiding van politiek debat nieuwe regelgeving tot stand komt, die erop gericht is zo veel mogelijk risico's uit te sluiten. Dit betekent dat het moeilijker wordt om activiteiten toe te staan, ook wanneer deze wel gewenst zijn. De onderzoekers signaleren daarbij dat burgers assertiever worden én dat zij instanties en de overheid niet per definitie vertrouwen. Dit komt tot uiting in

burgerverenigingen die (zeer) kritisch zijn op informatie van de overheid. Ook groeit het aantal WOB-verzoeken. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en het Rijk zich meer dan voorheen moeten verantwoorden over de wijze waarop zij vergunningverlening, toezicht en handhaving inzetten. Dit leidt tot meer (bestuurlijke) aandacht. Het kan er ook toe leiden dat onderzoek op onderzoek wordt gestapeld.

De energietransitie beweegt zich steeds verder naar de uitvoering en dus ook naar het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit nieuwe taakveld is in de kwaliteitscriteria 2.2 opgenomen. Dit kan een nieuwe motivatie bieden om invulling te geven aan de VTH-taken. De doorwerking daarvan is echter nog niet zichtbaar.

Samenwerking

De beleidsvormende cyclus is het domein van de bevoegde gezagen, de uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten en deels bij bevoegde gezagen. Uit de eerdere evaluaties kwam naar voren dat er geen stevige verbinding is tussen de beleidscyclus van de deelnemers en de uitvoeringscyclus van omgevingsdiensten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit vaak nog steeds zo is, maar in sommige gevallen zien we hier beweging ontstaan. Dit komt met name tot uiting in een grotere adviserende rol van omgevingsdiensten bij beleidsvormende taken. De wisselwerking tussen beleid en uitvoering blijft echter een zorgpunt. De procescriteria worden door verschillende gesprekspartners als een papieren exercitie ervaren. Zij ervaren weinig sturende werking hiervan in de praktijk.

Het blijkt voor omgevingsdiensten lastig om goed aan te sluiten op de besluitvormingscyclus van de bevoegd gezagen. De jaarrapportages worden bijvoorbeeld veelal opgeleverd als de gemeentebegroting grotendeels in de steigers staat (of al is vastgesteld). Dat maakt het lastig om bij te sturen op actueel informatie. Daarnaast signaleren dat de onderzoeker dat de meeste omgevingsdiensten vooral rapportages op output (aantallen vergunningen, onderzoeken, et cetera). De rapportage gaan maar beperkt in op maatschappelijk effect. Dat maakt het voor bevoegde gezagen op hun beurt lastig om het werk van de omgevingsdiensten te koppelen aan hun beleidsdossiers.

Diverse omgevingsdiensten ervaren onvoldoende onafhankelijk van het bestuur op effectief te kunnen opereren. Hun constatering dat bestuurders niet altijd meegaan in voorstellen tot handhaving van omgevingsdiensten wordt bevestigd door recent onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Dit komt tot uiting in het feit dat niet voor alle omgevingsdiensten de handhaving is opgenomen in de mandaatregeling.

Hoewel het stelsel stuurt ook op 'afstemming' op regionale schaal (afzonderlijke omgevingsdiensten), komt dit in de praktijk nog niet altijd van de grond. De beleids- en uitvoeringscyclus worden vaak op individueel niveau doorlopen (één bevoegd gezag en de omgevingsdiensten) en niet altijd in collectief verband. Omgevingsdiensten hebben daardoor – in wisselende mate te maken met uiteenlopende wensen en verwachtingen over de uitvoering van taken.

Conclusie

Berenschot constateert dat het VTH-stelsel op weg is naar volwassenheid. Toch komt op basis van het Berenschot onderzoek een drietal knelpunten naar voren ten aanzien van de gemeentelijke uitvoeringskracht.

- Gebrek aan (bestuurlijk) aandacht voor het VTH-dossier. Naar aanleiding van een incident is er veel bestuurlijke aandacht voor het VTH-dossier. In de dagelijkse gang van zaken worden verordeningen en begrotingen veelal geruisloos vastgesteld (zo lang er geen claims in zijn opgenomen). Dit lijkt te zijn versterkt doordat veel van de VTH-taken bij regionale diensten zijn versterkt. Ze zijn zo gevoelsmatig op meer afstand gekomen van de raden (en colleges van B&W).
- Gebrek aan regionale afstemming. Hoewel het stelsel pleit voor regionale afstemming tussen bevoegde gezagen. In de praktijk lijkt het vaststellen van VTH-beleid een activiteit die een gemeente zelfstandig uitvoert. Omgevingsdiensten krijgen daardoor te maken met een grote verscheidenheid aan wensen en verwachtingen. Dit maatwerk doet recht aan de eigenheid van elke gemeente, maar maakt een efficiënte uitvoering door de omgevingsdiensten complexer.
- (Potentieel) gebrek aan specialistische expertise. De VTH-taken vragen om (veel) specialistische kennis. Zeker wanneer de kwaliteitscriteria 2.2 ook als richtsnoer worden gehanteerd voor de niet basistaken. Zeker in tijden van hoogconjunctuur is het lastig om te voorzien in voldoende capaciteit. Tot op heden stellen bevoegde gezagen en

omgevingsdiensten dat zij ondanks deze krapte voldoende capaciteit beschikbaar hebben (in regionale samenwerking). Zij zakken nog niet door de ondergrens. Zorgpunt is de vergrijzing waar veel bevoegde gezagen en omgevingsdiensten op het VTH-dossier mee te maken hebben. Zeker in combinatie met nieuwe taken (zoals op het gebied van de energietransitie) én de invoering en uitvoering van stelselwijzigingen (zoals de Omgevingswet en de private kwaliteitsborging in de bouw).

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018. [Chemie in samenwerking - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot](#)

Context

Het Limburgse chemiecomplex Chemelot is een complex met 2.500 onderzoekers en studenten, nabij woonwijken en er wordt grootschalig gewerkt met gevaarlijke stoffen. Bijzonder is dat alle bedrijven en instellingen op het terrein onder één overkoepelende omgevingsvergunning vallen. In 2015 waren al enkele incidenten, in 2016 ging het echt mis en waren er vier ongevallen waarvan een met een dode tot gevolg. Dit was aanleiding voor onderzoek van de Onderzoeksraad, voor Veiligheid naar de veiligheid en tekortkomingen.

Aanleiding

De Onderzoeksraad concludeerde dat de inspectie en het onderhoudsregime ontoereikend waren. De werkinstructies waren onvoldoende, omdat zij als 'veiligheidskritisch' waren gekwalificeerd. Het vrijkomen van gevaarlijke stoffen was niet beschouwd, niet als een mogelijk scenario en niet als mogelijkheid überhaupt. Zo leek het – voor de werknemers - alsof er geen procesrisico bestond.

Naar voren kwam dat de lachgasuitstoot van de acrylonitrilfabriek Anqore (onderdeel van Chemelot) jarenlang niet gemeld was, terwijl bedrijven hier wel toe verplicht zijn. Lachgas is als broeikasgas 265 keer sterker dan CO₂. Pas in 2018 is de emissie over het jaar 2017 gemeld bij de provincie, die als bevoegd gezag verantwoordelijk is voor toezicht op de meldplicht. Over lachgasemissies van verschillende andere fabrieken op hetzelfde bedrijventerrein werd eerder al wel gerapporteerd.

Aanpak

Regio is thuisbasis voor grootschalig multi-user chemisch-industrieel complex. Er is sprake van een overkoepelende omgevingsvergunning waar de gezamenlijke bedrijven op het complex onder vallen. Een fors aantal bedrijven valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). De provincie is bevoegd gezag voor Brzo. De gemeente werkt samen met experts van de gemeente, omgevingsdienst en de Veiligheidsregio. De gemeente is in het algemeenheid verantwoordelijk voor:

- De inventarisatie van risico's;
- Een integrale afweging van belangen/ruimteclaims op lokaal niveau;
- De communicatie over eventuele risico's;
- Maatregelen en handhaving om deze risico's te beteugelen;
- Het activeren van de veroorzakers van risico's om maatregelen te treffen.

Inhoud

Beleidscultuur

'De partijen op Chemelot evalueren hun ouder wordende installaties echter niet als geheel en hebben daarmee weinig aandacht voor het systematisch verbeteren en innoveren van (het ontwerp van) hun fabrieken naar de nieuwe inzichten. Het beheersen van de risico's van verouderende apparatuur is weliswaar in het Brzo opgenomen, maar dit is toegespitst op het borgen van de integriteit van de bestaande apparatuur. Vanuit overheidstoezicht is er geen sturing om met behulp van de actuele stand der techniek te innoveren zolang de bestaande installatie voldoet aan de geldende voorschriften vanuit wet- en regelgeving' (Onderzoeksraad voor Veiligheid, Chemie in samenwerking, 2018).

De RUD meldt dat medewerkers niet op de hoogte waren van de lachgasuitstoot omdat lachgas niet in de omgevingsvergunning en niet in de Europese BBT documenten is genoemd. Er is bovendien geen emissienorm en geen meetfrequentie voor de N₂O-emissies bekend, zodat de validatie moeilijk uitvoerbaar is. Het bedrijf zou dit moeten meten en het overschrijden van drempelwaarde moeten melden (Onderzoeksraad voor Veiligheid, Chemie in samenwerking, 2018).

Motivatie

De eerder plaatsgevonden incidenten hebben lessen opgeleverd die echter niet zijn benut, mogelijk had dit twee ongevallen kunnen voorkomen, zo concludeert de Onderzoeksraad.

Hulpbronnen

Door de overkoepelende omgevingsvergunning heeft het bevoegd gezag geen wettelijk sturingsmiddel om risico's van activiteiten onderling binnen het multi-user industriecomplex te beperken.

Het ontbreekt aan een bestuurlijk arrangement waarbij de provincie, als bevoegd gezag voor Brzo-bedrijven met kennis en expertise, het voortouw neemt om samen met de omliggende gemeenten op een strategische wijze het publieke belang van veiligheid op en rondom het chemiecluster te bewaken. Er is een divers maar beperkt wettelijk instrumentarium, bestaande uit de vergunningverlening, toezicht en handhaving (m.n. provincie) en de toewijzing van functies en industriële zones in het bestemmingsplan / omgevingsplan (gemeente). Er is weinig kennis van de chemische sector en bijbehorende veiligheidsrisico ("super specialisten").

Samenwerking en participatie

Het VTH-stelsel valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, terwijl sturing op de reductie van broeikasgasemissies een verantwoordelijkheid is van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De beleidsmaatregelen worden deels uitgevoerd via het VTH-stelsel en deels landelijk. Dit vraagt gedurende de beleidscyclus om afstemming met de relevante partijen en om terugkoppeling vanuit de uitvoering als daar zaken mis lijken te gaan (Onderzoeksraad voor Veiligheid, Chemie in samenwerking, 2018).

Conclusie

De in dit onderzoek beschouwde voorvallen laten zien dat er calamiteiten ontstonden door tekortkomingen in de beheersing van de procesveiligheid. Zo schortte het aan goed onderhoud en waren de werkinstructies onvoldoende. Het risico van emissies werd onjuist of niet ingeschat en ook lessen uit eerdere soortgelijke incidenten werden niet benut. De tekortkomingen, fouten en het negeren van lessen hadden fatale gevolgen omdat er ook sprake was van veroudering van de chemische installaties. Het risico op een calamiteit, werd een calamiteit.

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) **Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie**

Context

Nederlandse gemeenten zijn van groot belang voor het bereiken van de doelstellingen van het Klimaatakkoord. Zo maken onder andere het opstellen en uitvoeren van de Warmteplannen, de Wijkplanpak voor woningisolatie en de Regionale Energiestrategie (RES) deel uit van het gemeentelijke takenpakket. Gemeentelijke overheden zijn echter relatief klein en hun capaciteiten beperkt.

Aanleiding

In de afgelopen decennia is het takenpakket van gemeenten desondanks steeds uitgebreider geworden doordat nationale taken zijn gedecentraliseerd. De vraag is of – met het oog op de toekomst – gemeentelijke overheden voldoende capaciteit, oftewel bestuurskracht hebben voor de uitvoering van hun takenpakket. Dit onderzoek gaat over de relatie tussen bestuurskracht en de opgave waarvoor gemeenten zich gesteld zien met betrekking tot de energietransitie. Doel van dit onderzoek is om de Rijksoverheid te helpengemeenten te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van lokaal klimaat- en transitiebeleid.

Aanpak

De studie bouwt voort op inzichten uit de rijke traditie van bestuurskrachtonderzoek. Verder is gebruik gemaakt van onder andere de VNG energie-enquête (2016), de Governance monitor duurzame gemeenten van Telos (2017) en de Klimaatmonitor van Rijkswaterstaat.

Met een enquête onder alle Nederlandse gemeenten is verkend hoe de gemeenten er nu voor staan qua bestuurskracht en de gestelde opgaven rond het energietransitiebeleid. Daarnaast is met een kwantitatief model gezocht naar verbanden tussen voorwaarden voor bestuurskracht, bestuurskracht zelf en de beleidsprestaties van gemeenten in de energietransitie.

Het model is gevuld met data uit de enquête en reeds bestaande datasets. Om de samenhang tussen voorwaarden voor bestuurskracht en beleidsprestaties in de energietransitie beter te kunnen begrijpen, is tot slot een aantal verdiepende gesprekken met gemeenteambtenaren gevoerd.

Bestuurskracht wordt door het PBL in beeld gebracht met behulp van drie componenten: uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en

verantwoordingscapaciteit. Verondersteld wordt dat de capaciteiten op hun beurt worden bepaald door de volgende condities: grootte, beleidscultuur, motivatie, resources en samenwerking. De veronderstelde causale relatie is dat de voorwaarden voor bestuurskracht leiden tot een hogere bestuurskracht die weer op zijn beurt leidt tot een grotere beleidsoutput.

In de PBL studie worden de beleidsprestaties van gemeenten gemeten aan de hand van 'beleidsoutput': concrete beleidsmaatregelen op drie voor gemeenten belangrijke thema's van de energietransitie, namelijk de gebouwde omgeving (bouw en isolatie), duurzame mobiliteit, en de opwekking van hernieuwbare energie. Op basis van 192 variabelen is daarbij gekeken naar drie rollen van gemeenten, te weten: medeoverheid dienstverlener en handhaver & planmaker.

Inhoud

Hulpbronnen

Met behulp van een lineair regressiemodel heeft PBL de relatie onderzocht tussen de beleidsprestaties en bestuurskracht en de voorwaarden voor deze bestuurskracht. Het PBL heeft op basis hiervan geen directe relatie gevonden tussen bestuurskracht (onderverdeeld in de drie aspecten) en de beleidsprestaties van gemeenten. Wel is een relatie gevonden tussen de beleidsprestaties (beleidsoutput) en de gemeentegrootte en voorwaarden voor bestuurskracht.

De analyses van het PBL laten zien dat het aantal ambtenaren dat zich bezighoudt met de energietransitie van invloed is op de kwaliteit en grootte van de beleidsoutput van gemeenten. Dit gebeurt indirect, via een hogere motivatie onder de ambtelijke organisatie en meer inpassing van participatief beleid, wat vervolgens positief uitwerkt op de beleidsprestaties.

Uit de door het PBL gehouden interviews komen, naast de vele onderlinge verschillen, de volgende belemmeringen naar voren voor het leveren van beleidsprestaties:

- een kennistekort over de energietransitie binnen de eigen organisatie en gebrek aan het delen van kennis door en met andere partijen;
- onvoldoende financiële middelen om de beleidsdoelen te realiseren en onvoldoende financiële dekking van financiële risico's van projecten;
- problemen met de inpassing van lokale wensen in het landelijk beleid;

- een gebrek aan rugdekking van de Rijksoverheid en de regering bij het doorvoeren van impopulair beleid en het wegnemen van weerstand bij de bevolking;
- een te hoge werkdruk bij ambtenaren door een tekort aan personeel;
- vragen en onduidelijkheid rondom wettelijke kaders;
- een te indirecte communicatie van de gemeenten en regio's in het kader van de Regionale Energiestrategieën (RES) met Den Haag, waarbij gemeenten zich onnodig gehinderd voelen door de provinciale overheid als intermediair.

Motivatie

Het PBL komt tot de conclusie dat een sterkere motivatie van de gemeentelijke organisatie positief van invloed is op de beleidsprestaties van gemeenten. Hoewel de verantwoordelijke wethouder in de meeste gevallen volgens de ambtenaren wel gemotiveerd is, krijgt die niet altijd steun van de rest van het bestuur en ambtelijk apparaat. Uit het onderzoek blijkt dat in ongeveer de helft van de gemeenten een minderheid van het personeel overtuigd is van het nut en de noodzaak van de energietransitie.

Het PBL kon verder op basis van het onderzoek geen conclusies trekken over de invloed van de beleidscultuur op de beleidsprestaties vanwege het ontbreken van geschikte data. Eerder verkennend kwalitatief onderzoek (Universiteit Utrecht, 2006) veronderstelt juist een significante rol voor bestuursstijl, omgangsvormen, lokale tradities en omstandigheden.

Samenwerking

Uit de kwantitatieve analyses trekt het PBL de volgende conclusies:

- Duurzaamheidsbeleid dat in hogere mate participatief is, is positief van invloed op de beleidsprestaties van gemeenten;
- Als een gemeente meer samenwerkt met andere overheden op het gebied van duurzaamheidsbeleid, is dat positief van invloed op de beleidsprestaties.

Conclusie

Uit de PBL studie komt naar voren dat circa 60 procent van de verschillen in beleidsoutput zijn te verklaren uit verschillen in gemeentegrootte, de motivatie van de gemeentelijke organisatie, de mate van participatie en de mate van samenwerking tussen de gemeente en andere overheden.

Deze voorwaarden voor bestuurskracht bepalen in hogere mate de beleidsprestaties dan de gemeentegrootte. Verschillende onzekerheidsanalyses tonen aan dat de resultaten robuust zijn.

Uit het PBL onderzoek komt verder naar voren dat er weinig verschil is in de sterkte van de aangetroffen verbanden tussen de drie onderscheiden beleidsterreinen binnen de energietransitie en de drie onderscheiden rollen van gemeenten.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) [Nederland heeft één overheid nodig, Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen](#)

Context

Overheden zijn in het afgelopen decennium op een nieuw speelveld beland, aldus de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Taken zijn gedecentraliseerd, er wordt vaker op regionale schaal samengewerkt en er zijn nieuwe uitdagingen bij gekomen. Zij staan op dit moment samen voor grote maatschappelijke opgaven. Daarbij hebben ze de ambitie om opgavegericht en 'als één overheid' te werken.

Aanleiding

Door bestuurders, ambtenaren en professionals wordt hard gewerkt aan het vormgeven van goede samenwerking op basis van dit principe. Dat levert veel resultaten op, maar toch lukt effectief en impactvol samenwerken nog niet altijd goed genoeg. Of kost het alle betrokkenen meer energie en moeite dan nodig is. De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen wil in dit rapport daarom aanbevelingen doen voor een betere en effectievere gezamenlijke aanpak van grote opgaven.

Aanpak

Als werkwijze is gekozen voor een analyse van drie casussen, te weten de woningbouwopgave van 75.000 woningen per jaar, de ambulantisering in de GGZ en de realisering van de energie- en warmtetransitie. Doel is om uit de cases algemene lessen te destilleren voor interbestuurlijke en financiële verhoudingen. De studiegroep wil de ideeën en observaties agenderen en discussie over het onderwerp bevorderen

Inhoud

Hulpbronnen

Met name gemeenten ervaren een gebrek aan kennis en capaciteit voor de aanpak van complexe (transitie)opgaven. Kennis is gefragmenteerd of komt niet voldoende terecht bij de decentrale overheden. De uitvoeringskracht is dus niet altijd op orde om tot een effectieve aanpak te komen, zo stelt de Studiegroep.

In de casussen wordt duidelijk hoe stevig die op elkaar inwerken. Als bijvoorbeeld de financiële verhoudingen onvoldoende gelijkwaardigheid in het optreden tussen overheden faciliteren, dan heeft dat direct effect op de manier waarop partijen 'bestuurlijk' met elkaar aan tafel zitten.

Het huidige financiële instrumentarium veronderstelt een behoorlijke mate van autonomie op decentraal niveau, terwijl er op nationaal niveau steeds meer eisen aan datzelfde decentrale niveau worden gesteld. Als decentrale beleidsvrijheid wordt ingeperkt en de financiële verhoudingen zich daarop niet aanpassen, dan betekent dit dat de financiële risico's bij gemeenten komen te liggen, omdat zij steeds beperktere mogelijkheden hebben om te sturen op hun uitgaven.

De Studiegroep ziet spanning ontstaan tussen ontwikkeling van de (veronderstelde) mate van beleidsvrijheid en de manier waarop taken bekostigd zijn. Er lijkt sprake van een tegengestelde beweging door de beleidsvrijheid steeds verder in te perken, maar wel te streven naar bekostiging via vrij besteedbare middelen via het gemeente- en provinciefonds.

Decentrale overheden hebben weinig mogelijkheden om te investeren en een gezamenlijk financieringsinstrument is niet altijd voor handen. En dat terwijl voor veel opgaven, met name in het fysieke domein, grote investeringen noodzakelijk zijn.

Motivatie

Voor een goede gezamenlijke aanpak van opgaven acht de Studiegroep een helder doel of een stip op de horizon nodig. De Studiegroep ziet in de praktijk meerdere voorbeelden van handelingsverlegenheid bij overheden, omdat een overstijgende en gedeelde visie ontbreekt. Om te komen tot zo'n visie is dialoog en verbinding tussen overheden en maatschappij nodig. Ook is een richtinggevend gezamenlijk perspectief nodig om de optelsom van lokale keuzes te laten resulteren in een vanuit nationaal oogpunt wenselijk geheel

Samenwerking

Er is weinig gezamenlijkheid in de visie van overheden op de aard van opgaven. Dat komt ten dele door verkokering, en deels door uiteenlopende belangen, rollen en ambities van verschillende overheden. Relevante partijen die nodig zijn om tot effectieve oplossingen te komen, worden niet altijd voldoende betrokken in de samenwerking.

Verder constateert de Studiegroep dat er vaak niet of beperkt is voorzien in gezamenlijke regie op de voortgang van de opgave. Bestuurders ervaren handelingsverlegenheid: de omvang en complexiteit van opgaven en onderlinge afhankelijkheden zijn van dien aard dat zij worstelen om vanuit hun rol het goede te doen.

In alle casussen gebeurt er veel op het schaalniveau van de regio, maar beleid, sturing en instrumentarium zijn nog maar weinig op 'de regio' gericht. Ook neemt het Rijk veelal geen actieve rol in de regio in. De gehanteerde regionale indelingen voor verschillende beleidsterreinen vertonen weinig onderlinge congruentie. Dat levert een complexe, versnipperde praktijk op.

Conclusie

Een eerste hoofdconclusie van de Studiegroep is dat het bij iedere opgave van belang is om een op maat gesneden interbestuurlijke aanpak te ontwerpen. Opgaven zijn zo verschillend in aard, omvang en betrokken partijen dat het steeds nodig is om te kijken wat er in de context van een concrete opgave passend is.

De tweede hoofdconclusie van de Studiegroep is dat de bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten niet toereikend zijn om effectief als één overheid grote opgaven aan te pakken. Veel van de bestaande vormen zijn (impliciet) nog gebaseerd op het credo 'je gaat erover of niet'. Dat motto is niet van toepassing in de context van grote opgaven, waarvoor overheden samen moeten optrekken. Omdat overheden in hun samenwerking terug moeten vallen op een set aan instrumenten en structuren gebaseerd op 'je gaat erover of niet', schieten zij geregeld in oude reflexen en patronen. Het effectief als één overheid samenwerken aan grote opgaven met vaak regionale samenwerkingsverbanden vraagt daarom om vernieuwingen in structuren, werkwijzen en instrumenten die samenwerking meer stimuleren en belonen.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

juli 2020

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