

Stand van de Uitvoering 2022



Stand van de Uitvoering 2022

Voorwoord

Gemeenten staan midden in de samenleving. Dichtbij inwoners, op lokaal niveau, voeren zij een grote diversiteit aan overheidstaken uit. Voor het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners en het vergroten van het vertrouwen in de overheid is een goede uitvoering van cruciaal belang. Als VNG werken wij, samen met onze ketenpartners en het rijk, dagelijks aan het verbeteren van deze uitvoering.

De afgelopen jaren is een toenemende aandacht te zien voor de uitvoering van overheidsbeleid. Steeds vaker wordt bij nieuw beleid aandacht besteed aan de vraag of dit nieuwe beleid ook uitvoerbaar is. En bij bestaande taken klinkt steeds luider het geluid dat de uitvoeringskracht van organisaties versterkt moet worden, zodat taken ook daadwerkelijk op de gewenste wijze uitgevoerd kunnen worden. Het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering, waarin vanuit verschillende thema's gewerkt wordt aan verbetering van de publieke dienstverlening, past in deze beweging en maakt concreet werk van het versterken van de uitvoering.

Als VNG juichen wij deze toenemende aandacht voor de uitvoering toe. Zelf ondersteunen wij onze leden vanuit verschillende sporen, om de uitvoerbaarheid van gemeentelijke taken te verbeteren, de menselijke maat in de gemeentelijke uitvoering te versterken en de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten. Deze gemeentelijke Stand van de Uitvoering, die wij dit jaar in navolging van enkele uitvoeringsorganisaties voor het eerst opgesteld hebben, past in deze bredere beweging en geeft inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk: wat gaat goed en wat kan beter?

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de gemeentelijke uitvoering wezenlijk anders is dan de uitvoering door de verschillende uitvoeringsorganisaties. Gemeenten vormen immers een zelfstandige bestuurslaag. Dit betekent dat gemeenten op lokaal niveau eigen politieke en beleidskeuzes kunnen maken, ook ten aanzien van de uitvoering. Dit kan ook betekenen dat gemeenten de uitvoering van taken uitbesteden of in samenwerking oppakken. De gemeente heeft in deze gevallen niet direct een uitvoerende, maar vooral een opdrachtgevende of toezichthoudende rol.

De gemeentelijke uitvoeringspraktijk is daarmee breed en divers. Dat is het dan ook eerste dat opvalt bij het lezen van deze Stand van de Uitvoering. De casussen die in deze Stand van de Uitvoering geselecteerd zijn om de gemeentelijke uitvoering in beeld te brengen, geven een doorsnede van deze brede uitvoeringspraktijk. Maar tegelijkertijd moet ook vastgesteld worden dat ze slechts een fractie laten zien van de diversiteit aan taken waar gemeentelijke professionals dag in, dag uit mee bezig zijn. In deze eerste Stand van de Uitvoering hebben we ervoor gekozen om casussen te selecteren waarin complexe vraagstukken spelen en waarbij verschillende partijen betrokken zijn. Want juist in deze complexiteit komen vaak de inwoners terecht die de overheid het meest nodig hebben. Dit neemt niet weg dat er ook veel uitvoeringsprocessen zijn die minder complex zijn. In beide gevallen, zowel in de enkelvoudige processen waarbij in sterkere mate sprake is van standaardisatie en van geautomatiseerde processen, als in de complexe casussen waarbij meer maatwerk vereist is, gaan gelukkig veel dingen goed. Gemeentelijke professionals slagen er elke dag weer in om inwoners te voorzien van het 'integrale en gezaghebbende antwoord' waarop zij recht hebben. Toch zijn er ook diverse knelpunten waar professionals in hun dagelijks werk tegenaan lopen. Enkele van deze knelpunten, die uit de geanalyseerde casussen naar boven komen, worden in deze Stand van de Uitvoering beschreven. Wij zien ernaar uit om, samen met onze leden, (keten)partners en het rijk, deze knelpunten op te pakken en te werken aan een betere uitvoeringspraktijk.

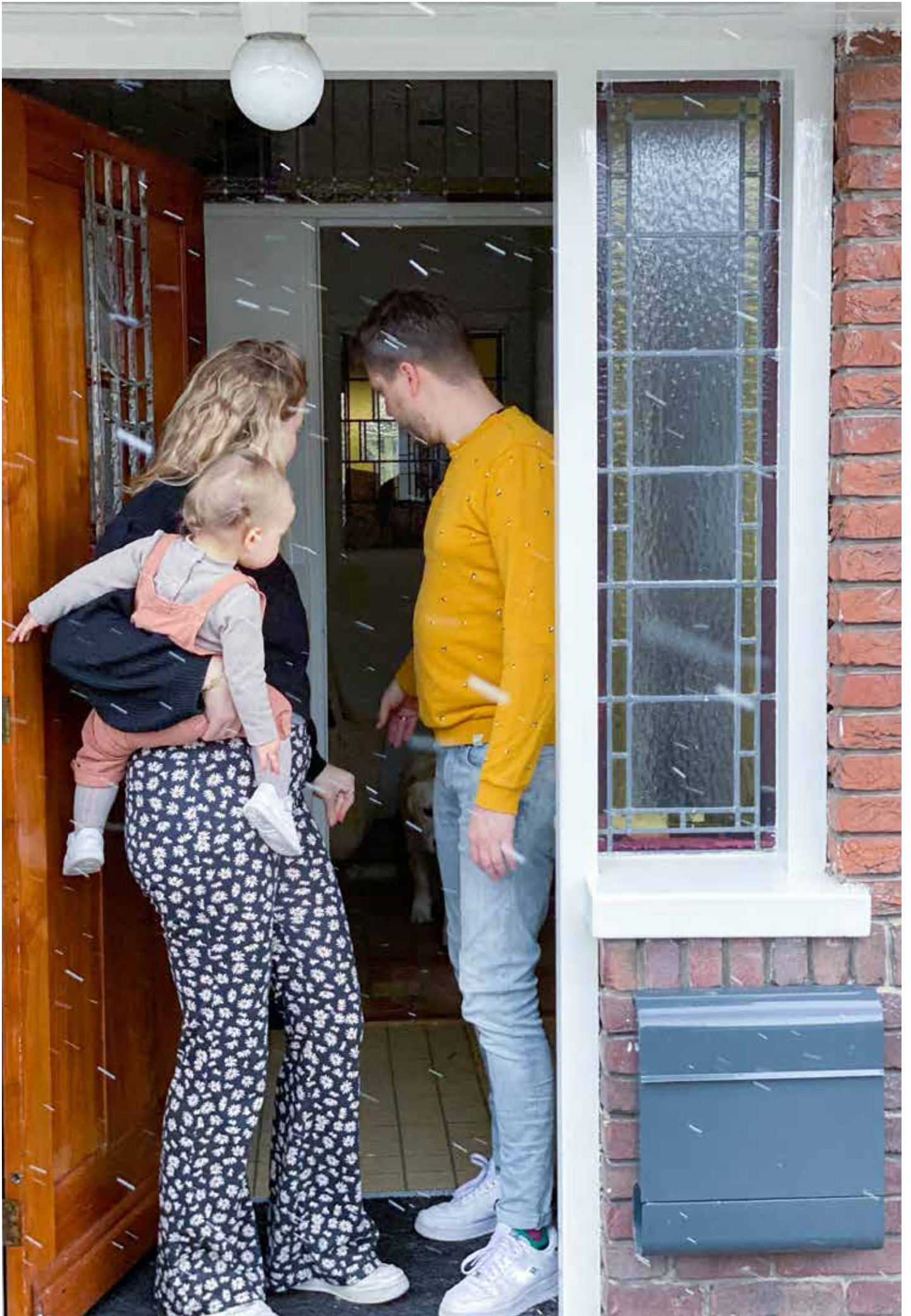
Onze dank gaat uit naar eenieder die aan de totstandkoming van deze Stand van de Uitvoering heeft bijgedragen: gemeentelijke professionals, VNG-collega's, maar ook vertegenwoordigers van ketenpartners, belangenorganisaties, cliëntvertegenwoordigers, ervaringsdeskundigen en experts vanuit de wetenschap. Het is mooi om te zien hoe het totstandkomingsproces van deze Stand van de Uitvoering een afspiegeling is van de complexiteit en veelzijdigheid aan ketens en netwerken waarbinnen de gemeentelijke uitvoering zich afspeelt.

Zoals gezegd is dit de eerste gemeentelijke Stand van de Uitvoering. Ons streven is om vanaf nu jaarlijks een Stand van de Uitvoering vanuit gemeentelijke perspectief op te stellen. Deze eerste editie zet daarbij de toon, maar moet ook gezien worden als een lerend instrument. Dit betekent onder andere dat wij de kwalitatieve beschrijving van de stand van de gemeentelijke uitvoering die in deze rapportage gegeven wordt, in de toekomst nog verder willen kwantificeren. Op basis van deze combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve inzichten kunnen wij, samen met onze leden en samen met onze (keten)partners, steeds verdere stappen zetten om de (gemeentelijke) uitvoeringspraktijk te verbeteren. Onze wens is dat met deze Stand van de Uitvoering de eerste stappen gezet kunnen worden, waarop wij de komende jaren verder kunnen voortbouwen.

Leonard Geluk
Algemeen directeur VNG

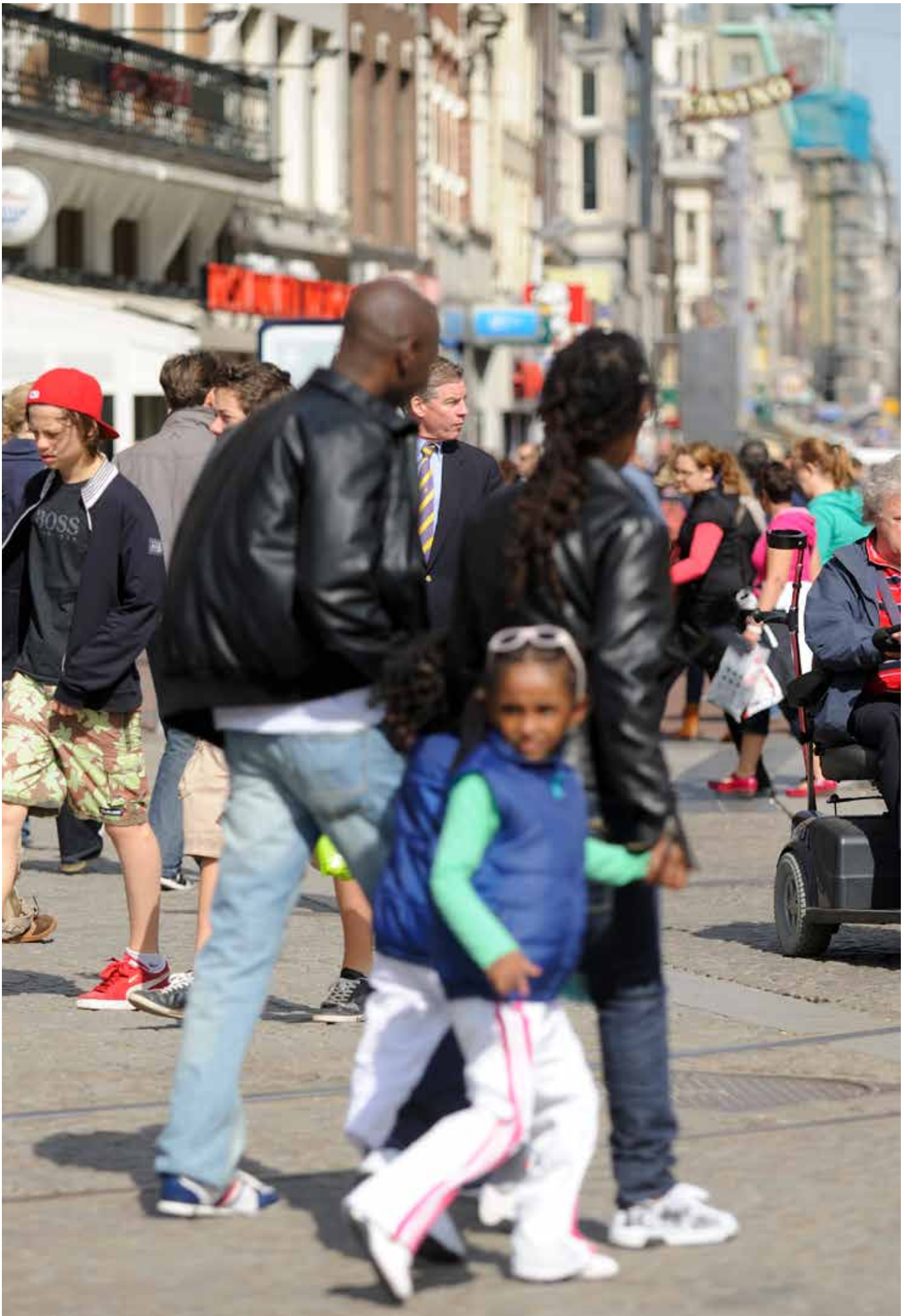
Nathan Ducastel
Directeur VNG Realisatie

Auteurs: Mark van Dam, Ewout Bückmann, Femke Polman en Lai van Beek
© VNG Realisatie, Den Haag, juni 2022



Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud	5
De gemeentelijke uitvoering	7
Onderzoekskeuzes en perspectieven	15
Casus 1 – Een nieuwe kans of verstoring van de rust?	21
Casus 2 – Een groeiende hulpvraag	28
Casus 3 – Naar een gezonde en duurzame leefomgeving	34
Casus 4 – Woningen en windmolens	41
Casus 5 – Inburgeren begint met een woning	48
Casus 6 – Als alles even tegenzit	55
Rode draden	63
Nawoord	80
Bijlage A – Onderzoeksverantwoording	82
Bijlage B – Relatie met andere Standen van de uitvoering	84
Bijlage C – Literatuurlijst	86



De gemeentelijke uitvoering

Inleiding en leeswijzer

Dit is de eerste gemeentelijke Stand van de Uitvoering. Verschillende uitvoeringsorganisaties hebben al eerder een eigen Stand van de Uitvoering opgesteld¹. In lijn hiermee brengt de VNG in deze Stand van de Uitvoering de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in beeld.

De gemeentelijke uitvoering heeft echter een geheel eigen karakter en dynamiek. In dit eerste hoofdstuk worden enkele belangrijke onderscheidende kenmerken van de gemeentelijke uitvoering beschreven.

In het hoofdstuk 'Onderzoekskeuzes en perspectieven' wordt vervolgens ingegaan op de wijze waarop deze eigenheid van de gemeentelijke uitvoering bepalend is geweest voor de keuzes die gemaakt zijn bij het opstellen van deze Stand van de Uitvoering en de perspectieven die hierbij gekozen zijn.

Na deze inleidende hoofdstukken volgen de beschrijvingen van de zes casussen die in deze Stand van de Uitvoering geanalyseerd zijn. Deze casussen laten aan de hand van concrete praktijksituaties van inwoners zien hoe de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ervoor staat.

De casusbeschrijvingen worden afgesloten met een slothoofdstuk, waarin de belangrijkste rode draden die uit de casusbeschrijvingen naar voren komen op een rij worden gezet. Dit geeft een beeld van enkele van de belangrijkste aandachts- en knelpunten waar gemeentelijke professionals in hun dagelijkse uitvoeringspraktijk mee geconfronteerd worden.

De eigenheid van de gemeentelijke uitvoering

De gemeentelijke uitvoering kent een eigen dynamiek, die op onderdelen duidelijk anders is dan de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties. De primaire reden hiervoor is, dat gemeenten een zelfstandige bestuurslaag vormen. Gemeenten voeren niet alleen uit, maar hebben ook een eigen lokaal gekozen bestuur en maken zelf ook beleid. Deze eigenheid komt in deze Stand van de Uitvoering expliciet naar voren.

De gemeente als eerste overheid

De gemeente wordt gezien als 'eerste overheid', dat wil zeggen dat de gemeente voor inwoners vaak het eerste aanspreekpunt is of het onderdeel van de overheid waar inwoners het eerst mee te maken krijgen. Professionals die in de uitvoering binnen gemeenten werkzaam zijn, hebben dan ook veelvuldig direct contact met inwoners. Zij staan dicht bij de inwoner. Het lokale niveau waarop de gemeente opereert, versterkt deze nabijheid. De uitvoering is lokaal georganiseerd, met ruimte voor lokale verschillen in beleid en ruimte voor lokaal maatwerk in de dienstverlening aan inwoners. De gemeente heeft, als eigenstandige bestuurslaag, de ruimte om politieke en beleidsmatige keuzes te maken. Dit betekent ook dat gemeenten ten aanzien van de uitvoering verschillende keuzes maken. De lokale bestuurskracht van gemeenten is dan ook een belangrijke factor voor de gemeentelijke uitvoering.

¹ Zie bijvoorbeeld: Belastingdienst, Stand van de uitvoering, Den Haag 2021; DG Toeslagen (Ministerie van Financiën), Stand van de uitvoering, Den Haag 2021; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stand van de uitvoering sociale zekerheid, Den Haag 2021; SVB, Knelpuntenbrief, Den Haag 2021; UWV, Knelpuntenbrief wet- en regelgeving, Den Haag 2021

In deze Stand van de Uitvoering wordt daarom gekozen voor het perspectief van de inwoner en de professional, om van daaruit de stand van de gemeentelijke uitvoering te beschrijven.

Diversiteit van gemeenten

'De' gemeente bestaat niet. Nederland kent momenteel 344 gemeenten, elk met zijn eigen karakteristieken. Denk hierbij aan de grootte van de gemeente, de ligging, maar ook de demografische samenstelling van de bevolking, de sociale structuur en de politieke kleur. 'De' gemeentelijke uitvoering bestaat daarom net zo min. Gemeenten hebben, vanuit hun eigenheid, ruimte om de uitvoering op een eigen wijze in te vullen. Uiteraard doen zij dit binnen kaders, maar de lokale keuzevrijheid van gemeenten wordt algemeen gezien als een groot goed.

Er zijn reeds vele pogingen ondernomen om gemeenten in te delen in bepaalde categorieën. Een recent voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het SCP-rapport Vier typen gemeenten², maar elke indeling kent ook weer zijn beperkingen. In deze Stand van de Uitvoering wordt met elke praktijkcasus een beschrijving gegeven van de gemeente waar deze casus zich afspeelt. De beschrijving van de casus geeft daarmee geen beschrijving van de algemene uitvoeringspraktijk in gemeenten, maar een voorbeeld hoe de uitvoeringspraktijk in een individuele gemeente eruitziet.

De integraliteit van de gemeentelijke uitvoering

Gemeenten hebben een breed takenpakket, dat reikt van het verstrekken van paspoorten tot het tegengaan van ondermijning en van het verstrekken van rolstoelen tot het opstellen van bestemmingsplannen. Hierin onderscheidt de gemeentelijke uitvoering zich van de uitvoeringspraktijk van veel andere overheidsorganisaties, die zich vaak binnen een specifiek domein, wettelijk kader of taakgebied afspeelt. In de gemeentelijke uitvoering komen juist vaak verschillende taken, wetten en domeinen samen. Vragen van inwoners laten zich immers niet beperken door wettelijke of organisatorische indelingen. Integraliteit is dan ook een sleutelbegrip in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeentelijke professionals staan in veel gevallen voor de uitdaging om in hun contact met inwoners breed te kijken naar de verschillende vraagstukken die spelen, de verschillende taakgebieden binnen de gemeente die zij hierbij moeten betrekken, maar ook de verschillende wetgevingsgebieden en ketenpartners die een rol spelen in de uitvoering.

In deze Stand van de Uitvoering worden daarom casussen besproken waar deze integraliteit een rol speelt. Naast de enkelvoudige vragen, die er uiteraard ook zijn, zijn het juist de meervoudige vragen van inwoners die een goed beeld geven van de complexiteit en integraliteit van de gemeentelijke uitvoering. Zonder compleet te willen zijn, geven de casussen daarnaast ook een doorsnede van de breedte en diversiteit van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Gemeentelijke taken

Autonome taken en medebewind

Taken van gemeenten bestaan uit autonome taken en uit taken in medebewind. Bij autonome taken heeft de gemeente een grotere mate van vrijheid om zelf het beleid te bepalen. Daarbij hebben gemeenten bijvoorbeeld vrijheid in de besteding van hun financiën, welk economisch stimuleringsbeleid zij toepassen en hoe bijvoorbeeld sport, cultuur en recreatie binnen de gemeente vormgegeven worden. Van medebewind is sprake wanneer gemeenten taken uitvoeren die voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn de uitvoering

² Sociaal Cultureel Planbureau, Vier typen gemeenten – Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten een plek te geven in SCP-onderzoek, Den Haag 2021

van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), het verlenen van bouwvergunningen of milieuvergunningen als onderdeel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of de Wet Milieubeheer en het verstrekken en bijhouden van persoonsgegevens als onderdeel van de Wet Basisregistratie personen (BRP). Hierbij hebben gemeenten een beperktere mate van lokale beleidsvrijheid en zijn zij sterker gebonden aan het wettelijk en financieel kader dat bij deze taken hoort.

Zelfstandige en gezamenlijke uitvoering van taken

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten of partijen. Gemeenten zoeken steeds vaker de samenwerking op om hun opgaven te realiseren. Zo namen gemeenten in 2020 gemiddeld deel aan 33 samenwerkingsverbanden³. Qua beleidsvelden wordt er vooral samengewerkt aan opgaven in het fysieke domein en sociaal domein. In het fysieke domein valt daarbij te denken aan onderwerpen als gebiedsontwikkeling, infrastructuur, energie, duurzaamheid en afvalverwerking. Binnen het sociaal domein is veel samenwerking rondom de Participatiewet, en gezamenlijke inkoop op het gebied van Jeugd en Wmo. Verder werken gemeenten ook veel samen aan opgaven op het vlak van economie, veiligheid/gezondheid en bedrijfsvoering. Bij taken die gemeenten uitbesteed hebben of die in samenwerking opgepakt worden, is de rol van de gemeente niet zozeer direct uitvoerend. Gemeenten dragen weliswaar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, maar hebben hierbij vooral een opdrachtgevende en/of toezichthoudende rol.

Toename van het aantal taken van gemeenten

Sinds 2015 is er een aanzienlijk aantal taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Met de ingang van de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de organisatie van een groot deel van de zorg en ondersteuning voor hun inwoners.

Daarnaast komen een aantal bredere maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen op gemeenten af, zoals de energietransitie, de implementatie van de Omgevingswet, digitalisering van de samenleving en het oplossen van het tekort aan woningen. Dit zijn opgaven die ook veelal op regionaal niveau moeten worden opgepakt en een samenwerking van gemeenten met ketenpartners vereisen.

Verantwoording door gemeenten

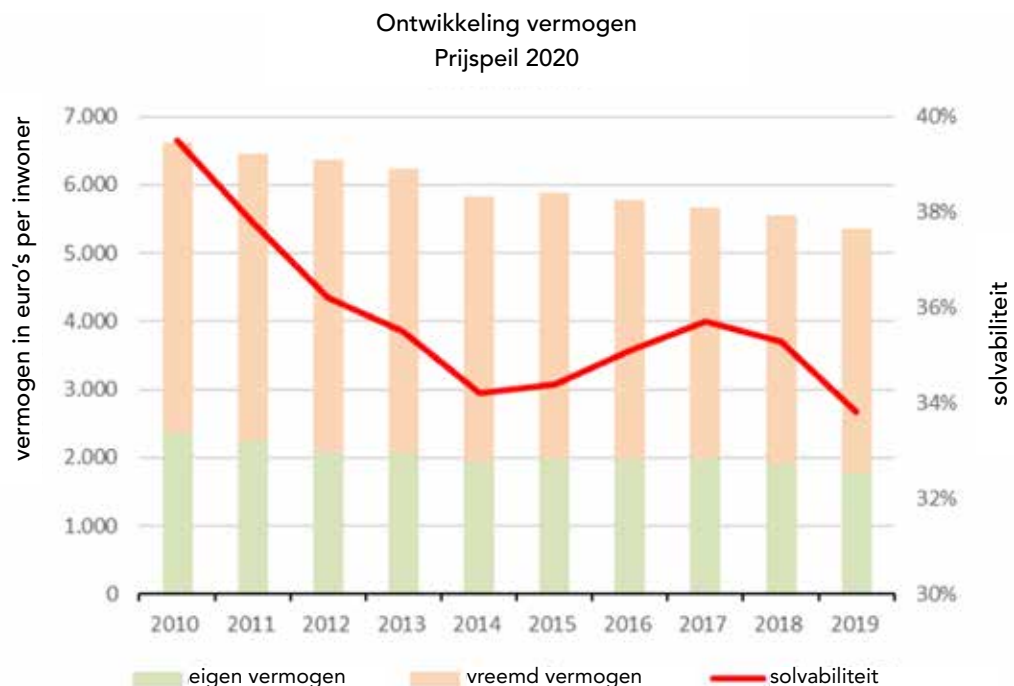
Gemeenten dienen aan verschillende gremia verantwoording af te leggen over de uitvoering en bijbehorende uitgaven. Zo ziet de gemeenteraad erop toe of het college alle plannen die zij hebben aangenomen uitvoert en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht. Daarnaast hebben gemeenten bij de uitvoering van hun wettelijke taken te maken met een toezichthouder per beleidsdomein. De provincie is de toezichthouder voor onder meer: ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken. Het Rijk blijft toezichthouder voor de gemeenten op die terreinen, waar provincies geen taak en expertise hebben, zoals bij het sociaal domein. Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken en er wordt alleen ingegrepen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Als een gemeente bijvoorbeeld een medebewindstaak verwaarloost dan kan de toezichthouder die taak, op kosten van de gemeente, overnemen. Of als gemeenten besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, dan kan de Kroon deze besluiten schorsen en/of vernietigen.

3 Proof adviseurs en KWINK groep Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020, 2020

Financiële ontwikkelingen

Gemeenten ontvangen ongeveer zestig procent van hun inkomsten van het Rijk. Een groot deel hiervan vloeit voort uit het Gemeentefonds. Hoeveel geld gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van verschillende maatstaven zoals het aantal inwoners, het aantal jongeren, het aantal uitkeringsgerechtigden, de oppervlakte van de gemeente, de grootte van de watergebieden en belastingcapaciteit. Gemeenten ontvangen ook specifieke uitkeringen van het Rijk. Dit betreft geoormerkt geld, dat aan de desbetreffende (medebewinds)taak moet worden uitgegeven. Naast de inkomsten van het Rijk, krijgt de gemeente geld van zijn eigen inwoners en andere mensen die iets met de gemeente te maken hebben. Dat geld komt uit gemeentelijke belastingen (zoals de ozb), heffingen, tarieven en leges. Ook hebben gemeenten inkomsten uit eigen vermogen, bezittingen en gemeentelijke bedrijven.

De groei van het Gemeentefonds heeft de afgelopen jaren geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van de inflatie op de kosten en het volume van taken dat daarvoor moet worden uitgevoerd. Uit onderzoek van Cebeon blijkt dat bij gemeenten sinds 2015 ruim 2,4 miljard bezuinigd is op de uitvoeringscapaciteit.⁴ In de afgelopen jaren hebben gemeenten de inkomsten uit gemeentelijke heffingen en belastingen steeds verder vergroot. De opbrengst van de ozb op woningen en niet-woningen stijgt in 2022 naar verwachting van het CBS met 4,4 procent naar € 4,8 miljard.⁵ Onderzoek van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon) concludeert dat het verhogen van de ozb een duidelijk signaal is dat de financiële druk bij gemeenten is toegenomen. Desondanks zijn het eigen vermogen en de reserves de afgelopen jaren afgenomen. Gemeenten hebben in toenemende mate een beroep op hun balansreserves gedaan om hun exploitaties sluitend te krijgen. Hierdoor neemt het eigen vermogen af en komt de solvabiliteit onder druk te staan. Gemeenten hebben daardoor minder ruimte om financiële tegenvallers op te vangen. Dit is terug te zien in onderstaande figuur, die de ontwikkeling toont van het eigen vermogen van gemeenten en de solvabiliteit voor de jaren 2010-2019.



Bron: Cebeon⁶

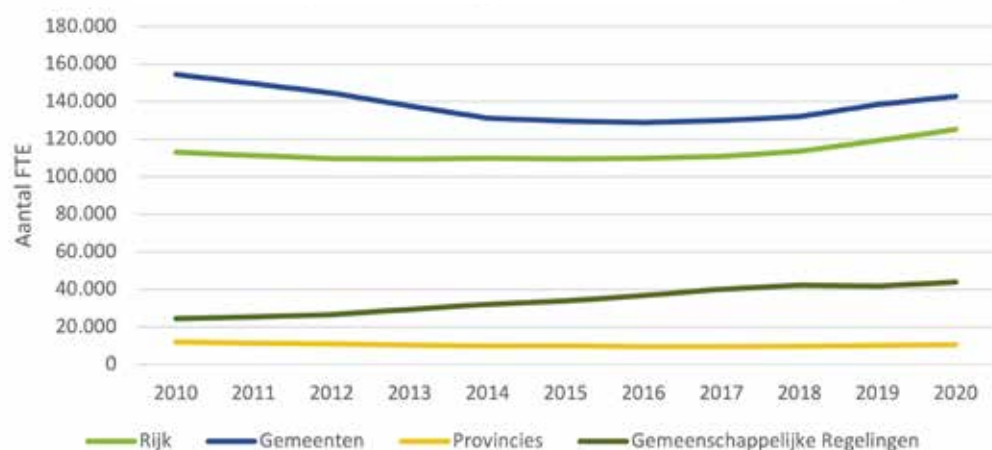
⁶ Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, Gemeenten in de knel – toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau, Amsterdam 2021

In het afgelopen decennium is de financiële positie van veel gemeenten onder druk komen te staan. Aanleidingen hiervan zijn met name de financiële crisis van 2008, die in gemeenten heeft geleid tot forse verliezen op grondposities, en de oplopende tekorten in het sociaal domein sinds de decentralisatie in 2015. Gemeenten hebben op verschillende manieren geprobeerd deze tekorten het hoofd te bieden. Sinds 2010 hebben gemeenten hierdoor bijna 15 procent bezuinigd op hun uitvoeringscapaciteit.⁷ Dit komt neer op ruim € 2,4 miljard.⁸ Daarnaast is er bij diverse gemeenten sprake geweest van een versoering van het voorzieningenniveau en uitstel of afname van investeringen in onder andere de openbare ruimte. Verder geven gemeenten aan dat zij in beperkte mate over (structurele) eigen middelen beschikken voor grote landelijke opgaven, zoals de energietransitie en de woningbouw. Zo zijn bijvoorbeeld de uitgaven aan volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing in de periode 2011-2019 gedaald van circa 17 procent naar 7 procent van de gemeentelijke uitgaven.⁹ Gemeenten hebben de afgelopen jaren hun lokale lasten verhoogd. Zo zijn de inkomsten van gemeenten uit de onroerendezaakbelasting in de periode 2010-2019 gemiddeld met circa 14 procent toegenomen. Ondanks de bezuinigingen en het verhogen van de lokale lasten sluiten veel gemeenten in de periode hun boekjaar af met een negatief resultaat. Daarbij is 2020 een uitzonderingsjaar vanwege incidentele gelden die een aantal gemeenten ontvingen, bijvoorbeeld door de verkoop van Eneco aandelen.¹⁰ Deze extra inkomsten zijn echter eenmalig van aard en lossen de financiële druk door de oplopende kosten in het sociaal domein niet structureel op. Als gevolg van de exploitatie-tekorten hebben gemeenten de afgelopen jaren ingeteerd op hun reserves. In de periode 2010-2019 zijn de reserves met circa 30 procent afgenomen.¹¹

Personele ontwikkelingen

In de periode 2010 tot 2015 heeft een daling plaatsgevonden van het aantal FTE's bij gemeenten, provincies en het Rijk. Deze daling hangt voornamelijk samen met het streven naar een compactere overheid en bezuinigingen als gevolg van de financiële crisis.¹² Gemeenten hebben, na provincies, de hoogste percentuele daling van het aantal FTE's in de

Ontwikkeling FTE in het openbaar bestuur 2010-2020



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur¹³

- 7 Cebeon Centrum Beleidsadviseerend Onderzoek, Gemeenten in de knel – toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau, Amsterdam 2021
- 8 VNG, Onderzoek BZK: krapte gemeentefonds zet uitvoering onder druk, geraadpleegd op 2 juni 2022 via <https://vng.nl/nieuws/onderzoek-bzkkrapte-gemeentefonds-zet-uitvoering-onder-druk>
- 9 Dienst Analyse en onderzoek, Belemmeringen voor sneller bouwen, 21 december 2021. Geraadpleegd op 25 mei 2022 via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D06320&did=2022D06320>
- 10 BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2022, Eindhoven 2022
- 11 VNG, Onderzoek BZK: krapte gemeentefonds zet uitvoering onder druk, geraadpleegd op 2 juni 2022 via <https://vng.nl/nieuws/onderzoek-bzkkrapte-gemeentefonds-zet-uitvoering-onder-druk>
- 12 Zie o.a. Ministerie van BZK, Werken in de publieke sector feiten en cijfers 2012, Den Haag 2012 en Ministerie van BZK, Werken in de publieke sector feiten en cijfers 2014, Den Haag 2014
- 13 Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl)

periode 2010-2014: het aantal FTE's daalt in die periode met ruim 15 procent. Deze dalingen worden weergegeven in bovenstaande grafiek, die de ontwikkeling van het aantal FTE's in het openbaar bestuur toont.

Vanaf 2015 is weer een toename van het aantal FTE's in het openbaar bestuur te zien: bij het Rijk, gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen neemt het aantal FTE's tot en met 2020 vrijwel jaarlijks toe. Opvallend is dat de stijging van het aantal FTE's bij gemeenten, ondanks de taken die vanaf 2015 gedecentraliseerd zijn, gelijke tred houdt met de stijging bij het Rijk. De stijging in het aantal FTE's is met 10,2 procent zelfs lager dan de FTE stijging bij het Rijk. Ook blijft het aantal FTE's bij gemeenten in 2020 nog onder het niveau van 2010.

Een deel van de taken van gemeenten wordt daarbij ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen. In de periode 2010-2020 heeft er een stijging plaatsgevonden van bijna 80 procent in het aantal FTE's bij GR-en.

Bij de werving van nieuw personeel hebben gemeenten ook last van krapte op de arbeidsmarkt. Het AenO Fonds brengt in haar Personeelsmonitor periodiek in kaart op welke functiegebieden gemeenten voornamelijk knelpunten ervaren door de schaarste aan expertise. In de meeste recente monitor uit 2020 worden hierbij de volgende cijfers gepresenteerd:

Top 5 functiegebieden waar komende 3 jaar groei verwacht wordt	Top 5 functiegebieden met hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures	Top 5 functiegebieden waarin een tekort gemeenten belemmert in het uitvoeren van activiteiten
1. Ruimtelijke ordening / milieu (25 procent)	1. Ruimtelijke ordening / milieu (47 procent)	1. Ruimtelijke ordening / milieu (17 procent)
2. Welzijn / jeugdzorg (19 procent)	2. Bouwkunde / civiele techniek (47 procent)	2. Bouwkunde / civiele techniek (10 procent)
3. Automatisering / ICT (19 procent)	3. Financieel / economisch (34 procent)	3. Financieel / economisch (8 procent)
4. Sociale zaken / werkgelegenheid (17 procent)	4. Automatisering / ICT (24 procent)	4. Automatisering / ICT (8 procent)
5. Openbare orde / veiligheid (16 procent)	5. Juridisch (19 procent)	5. Openbare orde / veiligheid (4 procent)

Bron: AenO fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2020, Den Haag 2021





Onderzoekskeuzes en perspectieven

Het opstellen van een Stand van de Uitvoering betekent keuzes maken. De gemeentelijke uitvoering is te breed om in één alomvattende rapportage te vangen. Dit betekent dat bepaalde onderdelen van de gemeentelijke uitvoering in deze Stand van de Uitvoering niet aan de orde komen. Dat is niet omdat deze onderdelen niet belangrijk zijn of omdat hier over deze onderdelen niets interessants te melden valt. Bij het opstellen van deze Stand van de Uitvoering zijn bewust enkele keuzes gemaakt met betrekking tot de perspectieven van waaruit de stand van de gemeentelijke uitvoering in beeld gebracht wordt. Deze keuzes worden hieronder toegelicht. In bijlage A wordt een uitgebreidere verantwoording gegeven van de gehanteerde onderzoeksaanpak.

Inwoner centraal

In deze Stand van de Uitvoering is ervoor gekozen om het inwonerperspectief als vertrekpunt te nemen. De casussen die in de volgende hoofdstukken worden uitgewerkt, vertrekken vanuit een concrete praktijksituatie van één of meerdere inwoners van een gemeente. Deze zijn in fictieve persona's uitgewerkt en gesitueerd in een specifieke gemeente. De persona's geven een doorsnede van de verschillende situaties van waaruit inwoners met de gemeente te maken kunnen krijgen en de knelpunten waar zij daarbij tegenaan kunnen lopen.

Het speelveld van de gemeentelijke professional

Vanuit de concrete situatie van de persona('s) wordt per casus gekeken hoe de gemeentelijke uitvoering georganiseerd is. Ook hierbij wordt het perspectief van de individuele professional als vertrekpunt gebruikt. In deze Stand van de Uitvoering wordt gekeken wat in de uitvoering goed gaat en welke knelpunten de inwoner en de gemeentelijke professional ervaren. Hierbij wordt 'het speelveld van de professional' als analysekader gebruikt.

Dit speelveld beschrijft wat de gemeentelijke professional zelf meeneemt op het speelveld, maar ook wat hij of zij nodig heeft van medespelers (collega's uit de eigen organisatie, ketenpartners) en vanuit de spelregels en afbakening van het speelveld (de landelijke wet- en regelgeving). Het speelveld geeft inzicht in datgene dat de professional nodig heeft om zijn of haar werk goed te kunnen uitvoeren en bestaat uit zes elementen.





De zes elementen uit dit analysekader dragen ertoe bij dat de professional zijn of haar werk goed kan doen. Dit roept als eerste vraag op: wat is dan 'zijn of haar werk'? Is dit in algemene zin te beschrijven? Professionals bij gemeenten kunnen zich met allerlei verschillende taken bezighouden: van het verstrekken van een paspoort tot het indiceren van een hulpaanbod en van het handhaven van de orde op straat tot het afgeven van een vergunning voor een dakkapel. De gemeente kan verschillende rollen hebben en hetzelfde geldt voor de rol van de professional. Hiemstra heeft in zijn boek *Presterende gemeenten*¹⁴ vanuit het perspectief van de inwoner vier rollen weer die de inwoner ten opzichte van de gemeente kan hebben. Aan deze rollen van de inwoner kunnen tevens rollen van de gemeente of de gemeentelijke professional gekoppeld worden:

Rol inwoner	Rol gemeente
Partner	Ontwikkelaar
Klant	Dienstverlener
Onderdaan	Handhaver
Gebruiker	Beheerder

Als er een rode draad is in het werk van de gemeentelijke professional, dan is het dat hij de inwoner 'antwoord' geeft. Dat antwoord kan dwingend zijn, bijvoorbeeld vanuit de rol van handhaver, adviserend of meedenkend, vanuit de rol van ontwikkelaar, of hulp- of dienstverlenend, vanuit de rol van dienstverlener.

Wat het antwoord ook is, voorkomen moet worden dat het antwoord luidt: "Daar ga ik niet over". Daarom moet het antwoord aan twee basale kenmerken voldoen:

- Het antwoord moet integraal zijn. Dit wil zeggen dat de professional er alles aan moet doen om te zorgen dat het antwoord alle aspecten van de vraag van de inwoner afdekt. Als het antwoord slechts een deelantwoord betreft, dan is het signaal met betrekking tot de andere aspecten van de vraag van de inwoner "Daar ga ik niet over" en wordt de inwoner alsnog naar andere instanties of zelfs andere gemeentelijke afdelingen verwezen.
- Het antwoord moet gezaghebbend zijn. Dat wil zeggen dat de inwoner ervan uit moet kunnen gaan, dat het antwoord definitief is. Als het antwoord voorlopig is, maar bijvoorbeeld voor besluitvorming nog langs andere personen of gremia in de organisatie moet, dan is het signaal aan de inwoner "Daar ga ik niet over" en blijft de inwoner in onzekerheid over de status van het antwoord van de professional.

Om tot een 'integraal, gezaghebbend antwoord' te kunnen komen, zijn voor de professional vervolgens zes aspecten van belang.

¹⁴ Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten*, Wolters Kluwer 2003



Kernwaarden

Het is belangrijk dat de professional werkt vanuit bepaalde kernwaarden, die de houding ten opzichte van de inwoner kleuren. Deze kernwaarden kunnen op drie niveaus beïnvloed of ingekleurd worden:

- **Kernwaarden van de professional zelf**

Ten eerste heeft elke professional zelf waarden en normen van waaruit hij of zij werkt. Deze kernwaarden zijn sterk persoonlijk, maar voor het werk dat de professional doet zijn bepaalde kernwaarden in het bijzonder van belang. De Nationale Ombudsman heeft in haar *Behoorlijkheidswijzer*¹⁵ enkele van deze kernwaarden beschreven:

- Open en duidelijk
- Respectvol
- Betrokken en oplossingsgericht
- Eerlijk en betrouwbaar

- **Kernwaarden die passen bij de gemeentelijke rol**

Welke kernwaarden van belang zijn, wordt mede bepaald door de rol die de gemeente, en dus ook de professional, in een bepaalde situatie vervult. Vanuit een rol als handhaver kan de nadruk bijvoorbeeld meer liggen op kernwaarden als 'open en duidelijk' of 'respectvol', terwijl de nadruk vanuit een rol als dienstverlener meer op 'betrokken' of 'betrouwbaar' kan liggen.

- **Kernwaarden achter wet- en regelgeving**

In lijn met deze kernwaarden zijn ook de "achterliggende mensbeelden, bijbehorende aannames en rollen" van belang bij het handelen van de professional. In de *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025* vanuit het burgerperspectief van het SCP wordt hierop gewezen: "Inzicht in verschillen tussen mensen en hoe die doorwerken in hun wensen, hun gedragingen en hun reacties op beleid is van groot belang voor de te kiezen beleidsmaatregelen. Op die manier is te voorkomen dat gehanteerde mensbeelden negatieve gevolgen voor mensen hebben, zoals in de toeslagenaffaire. Dit is ook een zorg in het sociaal domein. Juist mensen in de meest kwetsbare posities kunnen er de dupe van zijn, zo hebben we gezien."¹⁶



Expertise

De gemeentelijke professional moet over de benodigde expertise beschikken. Deze expertise is nodig om de goede afwegingen te kunnen maken en inwoners op een passende wijze te kunnen helpen. Het gaat hierbij om drie soorten expertise:

- **Vakkennis**

Gemeentelijke professionals hebben specifieke vakkennis nodig voor de taak die zij uitvoeren. Het toenemende aantal taken van gemeenten brengt met zich mee dat gemeenten ook een steeds bredere expertise in huis moeten hebben. Dit kan expertise zijn die vast in dienst is, maar ook expertise die ingehuurd wordt. De uitdaging om voldoende vakkennis in huis te hebben, heeft deels te maken met het opleiden en trainen van bestaand personeel, maar ook met de uitdaging om nieuwe expertise aan te trekken. Afhankelijk van de beschikbaarheid van bepaalde expertise op de arbeidsmarkt is dit voor gemeenten een grotere of kleinere uitdaging.

- **Methodekennis**

Gemeentelijke professionals hebben naast vakkennis ook methodekennis nodig. Dit gaat om kennis van methoden die zij kunnen inzetten om inwoners op een goede manier te

¹⁵ Nationale Ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, Den Haag 2019

¹⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*, Den Haag 2022, p. 6

helpen. Professionals moeten weten hoe (gemeentelijke) procedures werken, hoe besluitvorming tot stand komt en 'hoe de hazen lopen'. Maar daarnaast zijn er ook steeds meer inzichten over andere manieren van werken die nodig zijn in complexere casussen: manieren van werken die afwijken van de gebruikelijke werkwijze. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de 'doorbraakmethode'¹⁷ of de 'omgekeerde toets'¹⁸. Voor professionals is van belang dat zij dit soort methodes kennen en kunnen toepassen wanneer een praktijksituatie hierom vraagt.

- **Vaardigheden**

Naast vakinhoudelijke kennis en kennis van bepaalde methoden, is vaak ook van belang dat de professional over specifieke vaardigheden beschikt. Welke vaardigheden nodig zijn, hangt af van het type taak en de rol die de professional heeft. Als de professional bijvoorbeeld veel direct contact heeft met inwoners, dan kan het belangrijk zijn dat hij goede communicatieve vaardigheden heeft. Werkt de professional meer in de backoffice, dan is gestructureerd en zorgvuldig werken wellicht een vaardigheid die meer van belang is. Werkt de professional veel samen met ketenpartners aan maatschappelijke opgaven dan zijn regisserende en faciliterende vaardigheden nodig.



Bevoegdheden

De wijze van aansturing van de gemeentelijke professional is tevens van belang. Professionals kunnen strak en procedureel aangestuurd worden, waarbij zij weinig ruimte krijgen om eigen afwegingen en keuzes te maken. Daarbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen groot-schalige gestandaardiseerde processen (zoals het afgeven van een paspoort of het versturen van WOZ-beschikkingen) en situaties die meer maatwerk vragen. Veel praktijksituaties zijn niet in procedures te vangen en vragen om maatwerk. In deze gevallen heeft de professional niet alleen de expertise nodig om eigen afwegingen te maken, maar moet hij ook de ruimte krijgen om, waar nodig, af te wijken van de standaard of norm. Dit begint bij ruimte die de professional in de wet- en regelgeving krijgt (zie ook verderop bij 'Kaders'), maar vraagt ook om ruimte binnen de eigen organisatie om eigen afwegingen en keuzes te kunnen maken: discretionaire bevoegdheid voor de uitvoeringsprofessional.

Deze ruimte voor maatwerk is ook uitdrukkelijk van belang bij de eerdergenoemde methodieken van de omgekeerde toets en de doorbraakmethode. Om deze methodes in te zetten is niet alleen kennis van deze methodes bij de uitvoeringsprofessional van belang, maar ook de organisatorische ruimte en 'rugdekking'.

De organisatiecultuur waarbinnen de professional zich beweegt is hierbij van groot belang. Een cultuur waar eigen initiatief beloond wordt en waar ruimte is om fouten te maken, stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de professional en biedt meer ruimte voor maatwerk.



Informatie

De gemeentelijke professional moet beschikken over correcte, volledige en actuele informatie om zijn werk te kunnen doen. Dit stelt eisen aan de informatiesystemen en de informatie-uitwisseling waarvan de professional gebruik kan maken:

- **Correcte informatie** betekent dat de informatie moet kloppen. Dit betekent dat goede datakwaliteit een belangrijke randvoorwaarde is om te zorgen dat de professional zijn werk goed kan doen.

¹⁷ Instituut voor Publieke Waarden, Nationaal Doorbraakprogramma - Eindrapportage, Den Haag 2021. Zie voor meer informatie ook www.doorbraakmethode.nl

¹⁸ Zie voor meer informatie www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methode/

- **Volledige informatie** betekent dat de professional moet kunnen beschikken over relevante informatie van andere organisatieonderdelen binnen de gemeente, maar ook van ketenpartners en andere organisaties. Goede informatie-uitwisseling, uiteraard binnen de wettelijke kaders van bijvoorbeeld de AVG, is hiervoor cruciaal. Goede informatie-uitwisseling gaat over semantiek en over techniek. Semantiek houdt in dat er standaarden zijn voor gegevensuitwisseling, zodat verschillende organisaties dezelfde taal spreken en dus ook informatie uitwisselen die over en weer 'verstaanbaar' en 'betekenisvol' is. Techniek gaat vervolgens over de voorzieningen die de informatie-uitwisseling mogelijk maken.¹⁹
- **Actuele informatie** betekent dat de informatie waarover de professional kan beschikken altijd up-to-date is. Informatiesystemen moeten zoveel mogelijk real-time de informatie kunnen verstrekken die de professional nodig heeft.



Netwerk

Veel van de taken van gemeenten worden niet in isolatie uitgevoerd, maar binnen een breder netwerk waarin verschillende organisatieonderdelen of ook verschillende organisaties een rol hebben. Dit netwerk kan op verschillende wijzen een rol spelen.

- **Interne samenwerking**

Ten eerste is van belang dat er korte lijnen zijn tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Vaak krijgt een inwoner met meerdere afdelingen van de gemeente te maken. Voor de inwoner is dit onderscheid meestal niet relevant, die ziet 'de gemeente' als één organisatie. Het is daarom van belang, dat de verschillende professionals van deze afdelingen elkaar goed weten te vinden en onderling afstemming zoeken waar dat nodig is. Op deze wijze kan de gemeente ook daadwerkelijk als 'één gemeente' optreden richting de inwoner.

- **Ketensamenwerking**

Bij veel opgaven voeren gemeenten slechts een deel van de taken uit. Andere taken worden elders in 'de keten' opgepakt. Belangrijke ketenpartners voor gemeenten kunnen bijvoorbeeld landelijke uitvoeringsorganisaties zijn (zoals UWV, SVB, Belastingdienst et cetera), maar ook lokale of regionale partners (welzijnsorganisaties, woningcorporaties, zorgaanbieders et cetera). Voor de professional is het van belang om de keten te kennen. Dit betekent niet alleen formele kennis van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners. Het vraagt van de professional ook dat hij zijn collega's uit de uitvoering bij deze ketenpartners kent en dat er korte lijnen zijn tussen de verschillende partijen. Dit zorgt voor meer onderling begrip en een betere samenwerking, die uiteindelijk vooral ook de inwoners ten goede komt.

- **Regionale samenwerking**

Een deel van de gemeentelijke uitvoering is niet (alleen) lokaal georganiseerd, maar in samenwerking met andere gemeenten uit de regio. Deze regionale samenwerking kan veel voordelen bieden, maar vraagt ook van de professional dat deze weet om te gaan met de eigen dynamiek van een dergelijke samenwerking. Net als bij ketensamenwerking gaat het hier om het kennen van collega's bij andere gemeenten of regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast is ook van belang dat de professional weet om te gaan met (ambtelijke en bestuurlijke) besluitvormingsprocessen, die in regionaal verband anders (en vaak complexer) zijn dan op lokaal niveau.

¹⁹ Zie hiervoor ook het essay *De donkere kant van de maan* van Arno Visser in EW, van 8 januari 2022.



Kader

De gemeentelijke professional opereert binnen een wettelijk kader. De uitvoeringstaken van gemeenten zijn vastgelegd in verschillende vormen van beleid en wet- en regelgeving. Deels zijn dit kaders die vanuit de Rijksoverheid bepaald worden, deels zijn dit ook kaders die gemeenten vastleggen in hun eigen beleid. Als het goed is biedt dit kader de professional comfort, zekerheid en ruimte:

- **Comfort** ervaart de professional wanneer het (wettelijk) kader duidelijk de taken en bevoegdheden van de professional beschrijft, op grond waarvan hij zijn werk kan doen. Het wettelijk kader biedt in dit geval een beschermend kader, waarmee hij zijn handelen kan verantwoorden. Voldoende financiële middelen om de wet- en regelgeving uit te kunnen voeren horen hier ook bij: de professional moet kunnen beschikken over de benodigde middelen om de taken op een goede manier te kunnen uitvoeren.
- **Zekerheid** ervaart de professional wanneer het wettelijk kader helderheid en continuïteit biedt. Dit betekent dat voorkomen dient te worden dat beleid en wet- en regelgeving vaag en onduidelijk zijn of voor meerderlei uitleg vatbaar. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer verschillende vormen van wetgeving in een bepaalde praktijkcasus van toepassing zijn en deze onderling botsen of tegenstrijdig zijn. De wet- en regelgeving moet duidelijkheid bieden over het beoogde effect en de wijze waarop de wet- en regelgeving uitgevoerd dient te worden, maar ook over de verantwoordelijkheden die hiervoor bij gemeenten en eventueel ook bij andere partijen (ketenpartners) worden belegd. Samenhang en continuïteit van het kader zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden.
- **Ruimte** ervaart de professional wanneer het wettelijk- of beleidskader daadwerkelijk kaderstellend is. Hierdoor houdt de professional nog voldoende beweegruimte om een eigen invulling aan het takenpakket te geven. Als wet- en regelgeving te veel tot in details is uitgewerkt, dan kan dit door de uitvoering, daar waar men dienstverlening met de menselijke maat wil toepassen, als beklemmend ervaren worden. Ook hier geldt dat de ruimte voor de professional moet passen bij de taak; die ruimte is voor grote gestandaardiseerde processen anders dan voor gevallen dat meer maatwerk wenselijk is. In alle gevallen geldt dat de menselijke maat niet uit het oog verloren moet worden.

Naast het landelijke wettelijk kader is voor de professional ook een goede doorvertaling hiervan in het lokale beleid van belang. Voor het lokale beleidskader gelden, op een concreter niveau, dezelfde drie criteria als hierboven benoemd.

Een nieuwe kans of verstoring van de rust?

Peter

Peter is een jongeman van 22 jaar. Hij heeft een licht verstandelijke beperking en een autistische stoornis. Peter heeft tijdens zijn tienerjaren, onder invloed van enkele vrienden die hij van school kende, een drugsverslaving ontwikkeld. Vanaf zijn 19e heeft hij een tijdje op straat geleefd in de grote stad in de buurt. Daar is hij in de maatschappelijke opvang terechtgekomen en van daaruit is hij in een kleinschalige woonvoorziening (beschermd thuis)

geplaatst in het dorp waar hij nu woont. Hij woont nu met enkele huisgenoten in een rijtjeshuis in een welvarende woonwijk aan de rand van het dorp. De wijk bestaat verder uit veel vrijstaande en twee-onder-één-kapwoningen waar veelal gezinnen met jonge kinderen wonen.

Het gaat inmiddels een stuk beter met Peter, maar hij heeft ook nog contact met zijn oude vrienden, die hem regelmatig opzoeken. Zijn vrienden gebruiken nog steeds drugs en dealen, een aantal hebben inmiddels een strafblad opgebouwd vanwege

vergrijpen als diefstal en drugshandel. Dit zorgt soms voor onrust in de wijk, waar ook veel gezinnen met jonge kinderen wonen. Er is al meerdere keren door buurtbewoners geklaagd bij de woningbouwcorporatie en de gemeente. Ook de politie is al een paar keer gebeld en de wijkagent komt regelmatig een kijkje nemen. De buurtbewoners vinden dat een dergelijke kleinschalige voorziening voor mensen als Peter niet in hun buurt hoort en zien de aanwezigheid van Peters vrienden als bedreigend voor hun kinderen.



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

De gemeente heeft in deze casus twee verschillende rollen. Enerzijds is er de gemeente als dienstverlener, die Peter een beschermd woonplek en de bijbehorende begeleiding moet bieden en die een verantwoordelijkheid heeft voor het creëren van een gezonde leefomgeving. Anderzijds is er de gemeente als handhaver, die verantwoordelijk is voor het bewaken van de openbare orde en veiligheid in de buurt. Bij beide rollen horen ook verschillende uitvoeringsprofessionals. De klantmanager beschermd wonen bijvoorbeeld, maar ook de backofficemedewerker of contractmanager, vullen de gemeentelijke rol als dienstverlener in. De medewerker toezicht en handhaving, maar in deze casus ook de medewerker van het klantcontactcentrum, vervult de gemeentelijke rol als handhaver.

Een complicerende factor, met name bij de dienstverlenende rol van de gemeente, is dat de verantwoordelijkheden niet op een eenduidige wijze belegd zijn. Peter heeft zowel een licht verstandelijke beperking (LVB), een autistische stoornis als een verslavingsverleden. Afhankelijk van de beoordeling en weging van deze grondslagen, kan het zorgaanbod aan Peter vanuit verschillende wetten verstrekt worden. Als dit vanuit de Wmo gebeurt, dan ligt de verantwoordelijkheid bij de individuele woongemeente. Als de inschatting is dat Peter vanwege zijn LVB tijdelijk behoefte heeft aan een woonplek met 24 uren ondersteuning in de nabijheid, dan heeft de individuele gemeente de verantwoordelijkheid voor het inkopen van deze (intramurale) ondersteuning. Komt Peter in aanmerking voor de Wlz, dan wordt de indicatie afgegeven door het CIZ en verstrekt het zorgkantoor de zorg. Maar krijgt Peter, zoals in deze casus het geval is, een indicatie voor beschermd wonen, dan is de situatie weer anders. Voor beschermd wonen ligt de verantwoordelijkheid bij alle individuele gemeenten, maar de financiering loopt nog wel via de 43 centrumgemeenten. Het rijk en gemeenten werken aan de invoering van een nieuw verdeelmodel en een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Daarin ontvangen alle gemeenten ook de middelen voor beschermd wonen en worden zij dus ook financieel verantwoordelijk voor beschermd wonen.

Taken van de gemeente

Peter heeft vanuit de centrumgemeente (de stad waar hij eerst woonde en ook in de maatschappelijke opvang heeft gezeten) de kleinschalige woonvoorziening (beschermd thuis) waar hij nu woont toegewezen gekregen. Dit past in de beweging die veel gemeenten, onder andere in reactie op het rapport 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis' van de Commissie Dannenberg²⁰, hebben ingezet.²¹ Dit betekent dat gemeenten proberen om inwoners als Peter niet onder te brengen in grootschalige voorzieningen, vaak aan de randen van woonwijken. Zij zoeken naar mogelijkheden om inwoners zoveel mogelijk zorg en ondersteuning te bieden in hun eigen omgeving: thuis of in een kleinschalige voorziening in de wijk. Deze vorm van wonen biedt inwoners zoals Peter meer zelfstandigheid en stimuleert het aangaan van verbinding met de (mensen in de) wijk.²² Omdat het hier om maatwerk gaat, en vaak ook om nieuwe vormen van zorg en ondersteuning, vraagt dit van gemeenten wel voldoende tijd, geld en ruimte voor professionals om maatwerk te kunnen leveren.

De klachten van buurtbewoners komen bij de gemeente binnen via het klantcontactcentrum (KCC) en worden van daaruit doorgeleid naar de afdeling Toezicht en Handhaving. Aanvankelijk was bij deze afdeling niet bekend dat Peters woning een voorziening voor beschermd thuis is. Inmiddels is er contact geweest tussen de medewerkers van beide afdelingen. Ook de wijkagent is op de hoogte gebracht van het feit dat het betreffende rijtjeshuis een voorziening voor beschermd thuis is. De wijkagent of de afdeling Toezicht en Handhaving kunnen bij signalen over overlast ook contact opnemen met de zorgaanbieder die verantwoordelijk is voor de kleinschalige woonvoorziening.

²⁰ Commissie Toekomst beschermd wonen, *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Den Haag 2015

²¹ Centraal Planbureau Achtergronddocument Decentrale bekostiging beschermd wonen: aanvullende informatie, Den Haag 2019

²² Movisie, *Op weg naar een beschermd thuis*, Utrecht 2019

(Keten)partners van de gemeente

De gemeente heeft in deze casus met verschillende andere partijen te maken. Ten eerste is er de zorgaanbieder, die de kleinschalige voorziening in de wijk heeft opgezet en hiervoor verantwoordelijk is. Formeel heeft de gemeente een inkooprelatie met de zorgaanbieder, maar zeker in situaties als deze waarbij gezocht wordt naar nieuwe vormen van aanbod en maatwerk voor de individuele inwoner, is meer nodig dan alleen opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Het is belangrijk dat gemeente en zorgaanbieder op een goede manier samenwerken en gebruikmaken van elkaars expertise. Ook de woningcorporatie kan hier een rol in spelen, wanneer de kleinschalige voorziening wordt opgezet in een woning van de woningcorporatie. Tussen gemeente, zorgaanbieder en woningcorporatie moet in deze situaties een goede samenwerking zijn. Belangrijke componenten daarbij zijn het werken vanuit een gemeenschappelijk belang, het voelen van een zekere mate van urgentie om sneller met elkaar rondom de tafel zitten en onderling vertrouwen in elkaar.²³

Daarnaast is de relatie met de wijkagent in deze casus van belang. De wijkagent heeft in deze casus een belangrijke rol in de uitvoering, namelijk in het bewaken van de orde en de leefbaarheid van de wijk. Gemeente en wijkagent trekken hierin nauw samen op.

Ook andere, professionele en niet-professionele organisaties kunnen een belangrijke rol spelen in de verbinding in een buurt. Het gaat hierbij om organisaties die vaak genoemd worden als onderdeel van het 'voorliggend veld' of de 'sociale basis'. Dit kan gaan om welzijnsorganisaties, buurtverenigingen et cetera. Het zijn organisaties die zeker in preventieve zin vaak een sleutelrol vervullen. In veel gemeenten is echter het beeld dat veel van deze organisaties in de afgelopen jaren verdwenen zijn, doordat gemeenten hebben bezuinigd op dit type voorzieningen.



Kernwaarden

In deze casus zien we verschillende belangen en perspectieven die met elkaar concurreren. Enerzijds is er Peter die een veilige woonplek zoekt waar hij zijn leven weer op de rails kan krijgen en houden. Anderzijds zijn er de buurtbewoners die vooral een rustige buurt willen voor zichzelf en hun kinderen, zonder overlast. Deze beide perspectieven raken ook aan verschillende rollen van de gemeente. De verschillende perspectieven en gemeentelijke rollen kunnen zelfs terug te voeren zijn op verschillende mensbeelden. Want is Peter nu een jongeman die ondersteuning en hulp bij het vinden van een veilige woonomgeving nodig heeft? Of is Peter toch vooral de jongeman die voor onrust en overlast zorgt?

Voor de (gemeentelijke) uitvoering is het van belang dat de verschillende betrokken professionals niet afgebakend vanuit hun eigen rol en taak naar de situatie kijken, maar dat zij ook oog hebben voor de verschillende belangen, perspectieven, rollen en mensbeelden.²⁴ Dit gaat niet vanzelf, maar vraagt tijd en inspanning, veiligheid en vertrouwen en respect voor elkaars perspectief. Professionals moeten daarbij bereid zijn om ook door de bril van een ander naar mensen te kijken.²⁵ Voor de klantmanager beschermd wonen is het belangrijk om oog te hebben voor de behoeften van buurtbewoners en voor de medewerker toezicht en handhaving is het belangrijk om oog te hebben voor de situatie van Peter.

Deze brede blik vertaalt zich ook in de werkwijze van de gemeente. Er zijn gemeenten die al de omslag gemaakt hebben richting wijkgericht werken.²⁶ Hierbij wordt het perspectief van de wijk centraal gezet in plaats van de afzonderlijke taken die de gemeente in een wijk uitvoert. Vanuit dit wijkgericht werken wordt dan, met de verschillende betrokken partijen, gekeken naar een oplossing die recht doet aan alle belangen en perspectieven in de wijk.

²³ Movisie, *Werken aan een solide samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars- Onderzoek naar ondersteuningsprogramma VNG samenwerking zorgverzekeraars en gemeenten in tien regio's*, 2019

²⁴ Verweij Jonker Instituut, *Domein overstijgende aanpak MPG - Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein*, Utrecht 2017

²⁵ Movisie, *Op weg naar een beschermd thuis*, Utrecht 2019

²⁶ Landelijk Platform Buurt- en wijkgericht werken, A&O fonds Gemeenten en Platform31, *Wijkgericht werken: zo doen we dat*, Den Haag 2019

Een breed perspectief bij professionals en een wijkgerichte benadering zijn van belang om in de uitvoering een leefbare wijk voor Peter en voor de andere buurtbewoners te creëren.



Expertise

In deze casus zien we verschillende aspecten in het verhaal van Peter. Peter heeft een licht verstandelijke beperking (LVB), een autistische stoornis en een verslavingsverleden. Dit zijn drie aspecten die elk hun eigen kenmerken hebben, maar in de praktijk niet te scheiden zijn en juist in de combinatie vaak tot complexe situaties leiden. Ook in het zoeken van een passende plek voor Peter is het de vraag wat elk van deze aspecten betekent voor Peters behoefte. In de (gemeentelijke) uitvoering is expertise nodig op deze verschillende gebieden, om een goede afweging te kunnen maken en tot een passend aanbod te kunnen komen. Dit vraagt om medische expertise (op hoofdlijnen) van de kenmerken van LVB, autisme en verslaving, maar ook om kennis van de verschillende vormen van zorgaanbod die beschikbaar zijn en de verschillende wettelijke kaders en verantwoordelijkheden. Ook bij zorgaanbieders is overigens behoefte aan deze verschillende vormen van (behandel) expertise. Doordat zorgaanbieders zich vaak richten op een specifieke doelgroep met afgebakende diagnostiek, hebben zij expertise op andere grondslagen niet altijd voldoende in huis. Dit kan een integraal en passend zorgaanbod bemoeilijken.

Vanwege het feit dat maatschappelijke opvang en beschermd wonen de afgelopen jaren regionaal belegd was, is de expertise ook voornamelijk aanwezig bij centrumgemeenten en in mindere mate bij andere (regio)gemeenten. Tegelijkertijd is LVB een lokale verantwoordelijkheid en zijn individuele gemeenten nu al verantwoordelijk voor een passend aanbod voor inwoners met een LVB. Met het oog op de doordecentralisatie van beschermd wonen, worden in veel regio's afspraken gemaakt over de vraag hoe omgegaan wordt met de verantwoordelijkheid voor casussen als die van Peter, die complexe uitvoeringsvraagstukken met zich meebrengen. Omdat het om specialistische expertise gaat, worden in veel regio's afspraken gemaakt over het centraal organiseren dan wel delen van deze expertise.

Onder expertise valt ook kennis van het beschikbare lokale en regionale zorgaanbod. Dit is kennis die opgebouwd en onderhouden moet worden. Dat betekent dat het belangrijk is om het verloop onder gemeentelijke professionals te beperken, want het vertrek van een professional betekent ook verlies van de opgebouwde kennis en relaties. Dit vraagt onder andere om het vergroten van de statuut van de gemeentelijke uitvoering, bijvoorbeeld door het imago en de arbeidsvoorwaarden van het werken in de uitvoering te verbeteren.

Afspraken over het centraal organiseren en/of delen van expertise is belangrijk om de benodigde specialistische expertise beschikbaar te houden voor alle gemeenten.

Het is hierbij ook van belang om het verloop zoveel mogelijk te beperken, zodat er continuïteit is in de beschikbare expertise.



Bevoegdheden

De beweging richting meer maatwerk en kleinschaliger voorzieningen vraagt van professionals in de uitvoering dat zij, samen met zorgaanbieders, zoeken naar nieuwe vormen van aanbod: op maat en passend bij de behoeften van de betreffende inwoner(s). Professionals hebben hiervoor ruimte nodig, om te zoeken naar maatwerkoplossingen buiten het bestaande aanbod.

Deze ruimte bestaat uit tijd, omdat het zoeken naar maatwerk meer tijd vraagt dan het gebruikmaken van bestaand aanbod. Het gaat ook om geld, omdat maatwerkoplossingen in veel gevallen (in eerste instantie) duurder zullen zijn dan de bestaande, grootschaliger voorzieningen. En de ruimte die de professional nodig heeft bestaat ten derde ook uit bevoegdheden om af te wijken van standaardprocedures en -oplossingen. De professional moet, vanuit het belang van de inwoner, de bevoegdheid hebben om te kiezen voor een maatwerkoplossing, ook als dit niet volgens de reguliere werkprocessen is. Veel gemeenten proberen deze bevoegdheden te bieden door het inzetten van proces- en/of casusregisseurs, die de doorzettingsmacht hebben om in complexe situaties te kiezen voor een passende oplossing op maat.

Een bijkomend knelpunt, dat de behoefte aan proces- en casusregie nog versterkt, is dat bevoegdheden voor verschillende soorten zorg en ondersteuning op verschillende niveaus belegd zijn. In de casus van Peter is het de vraag wat voorliggend is: zijn LVB, zijn autistische stoornis of zijn verslavingsverleden? Afhankelijk van deze afweging wordt het zorgaanbod ook vanuit verschillende wetten en soms ook vanuit verschillende verantwoordelijke instanties verstrekt. Een proces- en/of casusregisseur, die los van de verschillende formele bevoegdheden kan zorgen voor een passend aanbod op maat, kan helpen om goede ondersteuning op maat te realiseren.

Professionals hebben tijd, geld en bevoegdheden nodig om in complexe situaties voor een passende oplossing op maat te kunnen kiezen.



Informatie

Bij de casus van Peter zijn verschillende partijen betrokken. In situaties zoals die van Peter is het voor deze verschillende partijen vaak wenselijk om informatie over inwoners te kunnen uitwisselen. Voor de wijkagent is het bijvoorbeeld goed om te weten dat Peter in de wijk komt wonen, zodat hij bij overlast op de hoogte is van de achtergrond van Peters situatie. Het uitwisselen van informatie tussen partijen kan vooral een belangrijke rol spelen bij activiteiten in het kader van preventie. In de casusbeschrijving wordt de wijkagent, maar ook de afdeling toezicht en handhaving van de gemeente, pas op een later moment op de hoogte gebracht van de aanwezigheid van een voorziening voor beschermd thuis in de wijk. Als zij op een eerder moment op de hoogte waren gesteld hiervan, dan had dit mogelijk veel vragen en onduidelijkheden kunnen voorkomen.

Bij informatie-uitwisseling zoals in deze casus, speelt vaak het dilemma tussen privacy van de inwoner enerzijds en integrale dienstverlening anderzijds. Veel uitvoeringsprofessionals hebben hierbij last van de AVG, die veelal (terecht of onterecht) gebruikt wordt om, vanuit het belang van privacy, gegevensuitwisseling niet toe te staan. Dit staat in veel gevallen goede en integrale dienstverlening in de weg. Daarbij is een complicerende factor dat de AVG veelal op verschillende wijze wordt geïnterpreteerd. Daarnaast is de wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens niet in één wet te vinden. De AVG vormt de basis, maar de diverse organisaties en professionals in de samenwerkingsverbanden hebben ook te maken met andere wet- en regelgeving zoals de Wet geneeskundige behandelovereenkomst, de Jeugdwet, de Wet politiegegevens, de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Reclasseringsregeling 1995. Dit maakt de afweging of gegevens gedeeld mogen worden nog complexer.²⁷ Uitvoeringsprofessionals hebben zelf vaak geen of beperkte juridische kennis en gaan dus af op het advies van (privacy-)juristen. De interpretatie van de AVG door privacy-juristen kan echter verschillen, waardoor uitvoeringsprofessionals geen eenduidig beeld hebben van de vormen van informatie-uitwisseling die volgens de AVG wel of niet toegestaan zijn. De nieuwe Wet Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) moet bijdragen aan een betere informatie-uitwisseling in het sociaal domein. De bedoeling is dat deze wet (gemeentelijke)

²⁷ Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein in opdracht van de stuurgroep Zorg en Veiligheid, Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein, Den Haag 2020

professionals meer duidelijkheid geeft over de juridische mogelijkheden om informatie met andere professionals uit te wisselen.²⁸

Professionals hebben behoefte aan informatie-uitwisseling met betrokken partijen, vanuit het oogpunt van goede integrale dienstverlening. Een eenduidig beeld van wat op grond van de AVG wel en niet is toegestaan, is hiervoor noodzakelijk.



Netwerk

De gemeentelijke professionals in deze casus hebben allereerst te maken met hun interne netwerk, oftewel hun collega's binnen de gemeentelijke organisatie. De klantmanager beschermd wonen, de medewerker toezicht en handhaving, de medewerker van het KCC; ze moeten elkaar weten te vinden en op de hoogte zijn van de taken die elk van hen uitvoert in de wijk van Peter en de andere buurtbewoners. Eén van de manieren waarop gemeenten dit interne netwerk beter kunnen organiseren, is door het eerdergenoemde wijkgericht werken. Hierbij wordt niet de organisatorische indeling van de gemeente (de domeinen en taakgebieden) centraal gesteld, maar de leefwereld van de inwoners (de wijk). De mate waarin en de wijze waarop gemeenten bezig zijn met dit wijkgericht werken verschilt, maar het bewustzijn dat dit een belangrijke oplossingsrichting is leeft steeds sterker bij gemeenten.

Naast het interne netwerk is ook de samenwerking met enkele externe partijen van belang. Dit is ten eerste de samenwerking met de zorgaanbieder en/of woningcorporatie. In de wijkgerichte benadering betekent dit dat de zorgaanbieder/woningcorporatie niet alleen zorgt voor een goed zorginhoudelijk aanbod, maar ook oog heeft voor de plek van de kleinschalige voorziening in de wijk. De zorgaanbieder/woningcorporatie heeft primair ook de taak om als 'huismeester' de veiligheid en openbare orde in en rond de voorziening te bewaken. Het is belangrijk dat ook de zorgaanbieder/woningcorporatie contact en verbinding zoekt met buurtbewoners. Gemeente en zorgaanbieder/woningcorporatie kunnen hierin samen optrekken.

Ook de relatie met de wijkagent is van belang. In deze casus was de wijkagent aanvankelijk niet op de hoogte van de aanwezigheid van de kleinschalige voorziening in de wijk en werd hij pas op een later moment hierover geïnformeerd. Het is van belang dat gemeente en zorgaanbieder vroegtijdig contact hebben met de wijkagent, zodat deze weet wat er in de wijk gaande is. Andersom kan de wijkagent de zorgaanbieder en/of gemeente ook informeren als er signalen zijn vanuit de buurt, bijvoorbeeld over ervaren overlast door buurtbewoners. Laagdrempelig en informeel contact tussen uitvoeringsprofessionals is hier van groot belang.

De positie van partijen in het voorliggend veld is de afgelopen jaren in veel gemeenten problematischer geworden. Hoewel deze partijen een belangrijke rol kunnen spelen, vooral ten aanzien van preventie, hebben gemeenten vaak noodgedwongen moeten bezuinigen op subsidies aan deze partijen. Deze verschraving van de sociale basisinfrastructuur is een belangrijk aandachtspunt.

Een integrale wijkaanpak vraagt om een goed intern netwerk, over domeinen en taak-gebieden heen, maar ook intensieve samenwerking tussen gemeenten en andere betrokken organisaties als zorgaanbieders, wijkagenten en organisaties in het 'voorliggend veld'.

²⁸ Zie ook: VNG Realisatie, Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams), Den Haag 2021



Kader

Het wettelijk kader rond maatschappelijke opvang en beschermd wonen is de afgelopen jaren sterk in beweging. De doordecentralisatie beschermd wonen, het woonplaatsbeginsel beschermd wonen, de uitname van de volwassen doelgroep met GGZ naar de Wlz: het zijn allemaal ontwikkelingen waar veel voorbereiding aan voorafgaat en die ingrijpende verschuivingen in de verantwoordelijkheden van gemeenten met zich meebrengen. Dit heeft ook consequenties voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, want elke wijziging in het wettelijk kader betekent dat uitvoeringsprofessionals meegenomen, geïnstrueerd of opgeleid moeten worden in de nieuwe situatie waarin zij moeten werken.

Een knelpunt dat in deze en vergelijkbare casussen speelt, is dat verantwoordelijkheden op verschillende niveaus belegd zijn. Zoals eerder aangegeven, is in casussen als deze niet altijd duidelijk of de verantwoordelijkheid voor een passend ondersteuningsaanbod lokaal ligt (bij de individuele gemeente), regionaal (bij de centrumgemeente) of überhaupt niet bij de gemeente (bijvoorbeeld bij CIZ en zorgkantoor). Deze onduidelijkheid qua verantwoordelijkheden kan ertoe leiden dat organisaties naar elkaar gaan (ver) wijzen, zeker wanneer de financiële belangen groot zijn. Het bieden van een passend ondersteuningsaanbod voor een inwoner als Peter kan een behoorlijk beslag leggen op het budget van een gemeente. Hoe kleiner de gemeente, des te zwaarder een dergelijke casus in relatieve zin kan drukken op het budget. De combinatie van onduidelijkheid over wettelijke verantwoordelijkheden en grote financiële belangen kan ertoe leiden dat de inwoner de dupe wordt en geen passend aanbod krijgt. De huidige ontwikkelingen van de doordecentralisatie van beschermd wonen, in combinatie met het woonplaatsbeginsel en het nieuwe verdeelmodel, beogen bij te dragen aan meer consistentie in wettelijke bevoegdheden en een minder complex systeem.

Wat hierbij ook meespeelt, is dat de inhoud van verschillende wettelijke kaders niet altijd overeenstemt. De Wmo en de Wlz zijn bijvoorbeeld verschillend qua systematiek en inhoud. Een voorbeeld hiervan is dat behandeling vaak geen onderdeel uitmaakt van beschermd wonen, terwijl dit onder de Wlz wel mogelijk is. Ook de eigen bijdragesystematiek verschilt per wet. Dit kan voor de betrokken uitvoeringsprofessionals, maar zeker ook voor de betreffende inwoners, verwarrend zijn. Meer consistentie in de verschillende wetten is dan ook nodig.

Een stabiel en consistent wettelijk kader is nodig om onrust, onduidelijkheid en verkeerde prikkels in de uitvoering te voorkomen.

Een groeiende hulpvraag

Wim, Angelique, Nicky en Ricardo

Wim en Angelique wonen met hun kinderen Nicky en Ricardo in een koopwoning in een kleine forenzenstad.

Wim is een paar jaar geleden zijn baan kwijtgeraakt en zit sindsdien zonder werk. Hij krijgt nu nog een WW-uitkering, maar zal binnenkort overgaan naar de bijstand. Angelique heeft MS en zit in een rolstoel. Haar gezondheid gaat steeds verder achteruit, waardoor ze steeds meer belemmerd wordt in haar dagelijkse bezigheden. Ze ontvangt een persoonsgebonden budget (pgb), waarmee ze zelf ondersteuning bij haar persoonlijke verzorging kan inkopen. Ze heeft een parttimebaan als receptioniste, maar weet niet hoelang ze dit werk nog kan blijven doen.

Hun dochter Nicky van 17 is sinds ze op de middelbare school zit veel gepest. Haar schoolresultaten zijn hierdoor achteruitgegaan en vanaf dit schooljaar is het helemaal misgegaan. Enkele weken geleden is ze door de huisarts doorverwezen naar een jeugdinstelling waar ze is opgenomen vanwege anorexia. Wim en Angelique proberen haar regelmatig te bezoeken, maar ze hebben geen auto en geld voor het OV hebben ze eigenlijk ook niet. Eigenlijk was de bedoeling dat Nicky op zichzelf zou gaan wonen, maar het is de vraag of ze dit (zelfstandig) kan.

Zoon Ricardo van 11 gaat elke dag met de taxi naar het speciaal onderwijs. Hij kan slecht omgaan met de prikkels van het reizen met andere kinderen samen in één busje en is al meerdere keren agressief geworden tegen de andere kinderen en de chauffeur. Ricardo is ook al een paar keer gepest omdat hij oude kleren aan had. Wim en Angelique kunnen Ricardo niet zelf

naar school brengen, omdat ze geen auto hebben.

Alle onzekerheid trekt een zware wissel op Wim en Angelique. Angelique wordt steeds stiller en somberder; de dokter heeft recent de diagnose depressie gesteld.

Wim en Angelique hebben vanwege hun verslechterde financiële situatie steeds meer moeite om rond te komen. Ze hebben inmiddels bij verschillende instanties schulden opgebouwd en kunnen de hypotheek ook niet langer betalen. Ze gaan daarom binnenkort verhuizen naar een huurwoning in de grote stad, vijftien kilometer verderop, waar Ricardo op school zit. Hij kan dan lopend naar school en hoeft niet meer met het taxibusje gehaald en gebracht te worden. Voor Angelique is het wel van belang dat hun nieuwe huurwoning ook rolstoeltoegankelijk is en (op termijn) aangepast kan worden aan haar steeds beperktere mobiliteit.



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

De gemeente heeft in deze casus verschillende rollen, gebaseerd op verschillende wettelijke verantwoordelijkheden. Vanuit de Wmo en Jeugdwet heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om (de leden van) het gezin passende zorg en ondersteuning te bieden. Een deel van deze zorg en ondersteuning koopt Angelique zelf in met behulp van het pgb dat ze van het zorgkantoor, vanuit de Zvw, ontvangt. Bij Nicky speelt verder mee dat zij bijna 18 jaar wordt, waardoor de zorg die zij ontvangt overgaat van de Jeugdwet naar (bijvoorbeeld) de Wmo of de Zvw. De gemeente moet hierbij zorgdragen voor een zorgvuldige overgang. Zodra Wim in de bijstand komt, heeft de gemeente op grond van de Participatiewet de rol van uitkeringsverstrekker. Ook het leerlingenvervoer voor Ricardo is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Nu het gezin ook financieel in een moeilijke situatie komt, heeft de gemeente ook de rol van schuldhulpverlener op grond van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Taken van de gemeente

Het gezin van Wim en Angelique had aanvankelijk met verschillende professionals bij de gemeente te maken (nog los van de verschillende andere organisaties waar zij mee te maken hadden). Wim heeft voor zijn WW-uitkering te maken met het UWV, maar als hij in de bijstand terechtkomt krijgt hij te maken met de klantmanager Participatiewet bij de gemeente. Angelique heeft zowel met het Wmo-loket van de gemeente te maken, als ook met de huisarts. De verwijzing voor Nicky is via de huisarts gelopen, maar wordt vanuit de Jeugdwet gefinancierd en dus door de gemeente verder opgepakt. Voor Ricardo is de plaatsing bij het speciaal onderwijs via de scholen gelopen, maar voor het leerlingenvervoer hebben Wim en Angelique met de gemeente te maken. Nu er schulden ontstaan, krijgen Wim en Angelique bovendien te maken met de schuldhulpverlener van de gemeente.

De gemeente probeert vanuit haar visie van 'één gezin, één regisseur, één plan' de vragen en behoeften van het gezin zoveel mogelijk integraal te benaderen. Het gezin wordt als casus regelmatig besproken in het casusoverleg met betrokken partners. Vanuit de gemeente is één casusregisseur aangewezen, die het eerste aanspreekpunt voor Wim en Angelique moet zijn en alle vormen van hulpaanbod zoveel mogelijk moet coördineren. Dit heeft al voor meer rust en overzicht gezorgd voor Wim en Angelique.

Nu Wim en Angelique willen gaan verhuizen naar een andere gemeente, ontstaat een nieuwe uitdaging. De gemeente wil de overdracht naar deze andere gemeente zo zorgvuldig mogelijk laten verlopen. Dit vraagt veel afstemming, omdat de andere gemeente op een andere manier werkt en bovendien gekeken moet worden wat wel en niet mag in het kader van privacy.

(Keten)partners van de gemeente

Naast de eigen verantwoordelijkheden die de gemeente heeft, zijn er ook diverse andere organisaties betrokken. De toegang tot de Jeugdwet verloopt bijvoorbeeld niet exclusief via de gemeente. Ook de huisarts kan jeugdhulp indiceren, terwijl de gemeente hiervoor financieel dan wel verantwoordelijk is. In deze casus heeft het UWV ook een rol vanwege de WW-uitkering die Wim ontvangt. Voor Wim is het van belang dat de overgang van de WW naar de bijstand goed verloopt. Passend onderwijs is primair een verantwoordelijkheid van het onderwijsveld, maar dit raakt wel aan de verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van jeugdhulp en leerlingenvervoer. Tot slot is er de buurgemeente waar het gezin naartoe gaat verhuizen. Tussen beide gemeenten kunnen verschillen bestaan met betrekking tot de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Bovendien blijft de oorspronkelijke woongemeente verantwoordelijk voor de jeugdhulp aan Nicky, omdat zij is opgenomen in een jeugdinstelling. Het gezin heeft daardoor met twee verschillende gemeenten te maken. Voor het gezin is een goede overgang van de ene naar de andere gemeente en samenwerking tussen beide gemeenten van belang.



Kernwaarden

Het gezin in deze casus heeft behoefte aan overzicht en eenvoud in het complexe veld waarin zij terechtgekomen zijn. Het geheel aan wetten, hulpverleners, financieringsstromen en cetera, waarin zij terechtgekomen zijn, is complex om te overzien. Veel gemeenten kennen daarom een regisseursfunctie: een professional die de verschillende hulpvragen van het gezin en het diverse aanbod vanuit verschillende organisaties en professionals coördineert en regisseert. Over deze regisseursfunctie wordt sinds de decentralisaties van 2015 veel gesproken. 'Eén gezin, één plan, één regisseur' is een zinsnede die in veel (gemeentelijke) visiedocumenten terug te lezen is. In de praktijk blijkt de invulling van deze regisseursfunctie vaak complex. Het vraagt van de betreffende professional dat deze overzicht kan houden over de verschillende leefdomeinen, wetten, organisaties en betrokken professionals, en vervolgens ook de slagkracht heeft om zaken 'voor elkaar te krijgen'. In de praktijk blijkt dat de kernwaarden en mensbeelden van verschillende betrokken professionals, deels ingegeven door de afgebakende verantwoordelijkheid die zij hebben en het wettelijk kader van waaruit zij werken, vaak verschillend zijn.²⁹ Zo is de professional die op grond van de Participatiewet verantwoordelijk is voor de verstrekking van de bijstandsuitkering vooral bezig met het rechtmatig, volgens de wettelijke richtlijnen en procedures, verstrekken van de uitkering. De schuldhulpverlener daarentegen probeert op grond van de Wgs te kijken hoe de financiële positie van de inwoner weer gestabiliseerd kan worden. De Wmo-medewerker kijkt naar de voorzieningen of arrangementen die de inwoner, in deze casus Angelique, nodig heeft om haar zelfredzaamheid te behouden of vergroten. De jeugdconsulent kijkt naar het gezin waarbinnen het betreffende kind, in deze casus Nicky en Ricardo, opgroeit en wat nodig is om het systeem te versterken. Elke aanbieder of hulpverlener voert daardoor één of enkele van de voorzieningen uit. Doordat deze voorzieningen individualiserend werken, zit er onvoldoende trigger in het systeem om na te gaan of de hulp aansluit bij de door andere hulpverleners geboden ondersteuning. Ook de kans op tegengestelde adviezen in een gezin of overlap wordt hierdoor vergroot.³⁰ Het is aan de regisseur om deze verschillende benaderingen, kernwaarden en mensbeelden van de betrokken hulpverleners aan elkaar te verbinden en te zorgen voor een samenhangende en duidelijke koers waarmee het gezin daadwerkelijk geholpen wordt.

In de praktijk blijkt het voor de regisseur vaak lastig om echt naast het gezin te gaan staan en te kijken wat vanuit het belang van het gezin nodig is. De complexiteit van de verschillende wetten, verantwoordelijkheden en financieringsstromen, maar ook de verschillende organisatiebelangen die een rol kunnen spelen, maken het voor de professional moeilijk om de regisseursrol goed te kunnen invullen.

Verschillende kernwaarden en mensbeelden van betrokken professionals, mede voortkomend uit de verschillende wettelijke kaders, maken dat het complex is om naast het gezin te gaan staan en invulling te geven aan de benodigde regisseursrol.



Expertise

Voor inwoners als Wim en Angelique is het veld van instanties, wetten en regelingen erg complex geworden. Zij overzien vaak niet meer waar ze voor welke vraag moeten aankloppen en waar zij recht op hebben. Maar deze complexiteit ervaren professionals ook. In de gesprekken over deze casus met professionals uit de gemeentelijke praktijk, kwam duidelijk naar voren dat professionals zelf ook steeds vaker moeite hebben om het bredere speelveld te overzien. Veel professionals werken vanuit een afgebakende taak en binnen een specifieke wet (of een onderdeel van een wet).³¹ Maar om het overzicht te houden over het hele speelveld waarmee Wim en Angelique te maken hebben, is een veel bredere kennis en expertise nodig.

²⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Uitdagingen in het sociaal domein- Nieuwe gemeentebesturen aan zet, Den Haag 2022

³⁰ Programma Integraal werken in de wijk (Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal domein), *Werkzame elementen bij integraal werken*, 2020

³¹ Verweij Jonker Instituut, *Domein overstijgende aanpak MPG Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein*, Utrecht 2017

Naast kennis gaat het, zeker in de regisseursrol die in de casus van Wim en Angelique zo wenselijk is, om specifieke vaardigheden. De professional moet in staat zijn om naast de inwoner te gaan staan en vanuit zijn of haar perspectief te kijken naar wat nodig is. Bovendien moet de regisseur in staat zijn om de verbinding te leggen tussen alle betrokken instanties en professionals en grensoverstijgend naar de problematiek in het gezin te kijken.³² In de praktijk blijkt dat de regisseursrol niet altijd bij een gemeentelijke professional ligt, maar ook regelmatig bij een professional van een zorgaanbieder. Vanwege de specifieke vaardigheden die deze rol vraagt, kunnen hier lokaal/regionaal of zelfs per casus verschillende keuzes in gemaakt worden.

De regisseursrol die nodig is in situaties waarbij meerdere instanties en professionals betrokken zijn, vraagt om specifieke expertise en vaardigheden. Soms zijn deze bij gemeentelijke professionals aanwezig, maar in andere gevallen kan de regisseursrol beter door een professional van een zorgaanbieder ingevuld worden.



Bevoegdheden

Om als professional integraal te kijken, naar de verschillende leefgebieden waarop iemand, of zoals in deze casus een gezin van vier personen, een hulpvraag heeft, is ook een omgeving nodig die dit integraal kijken mogelijk maakt en stimuleert. Naast het mensbeeld van de professional en zijn of haar kennis en vaardigheden heeft de professional ook de bevoegdheden nodig om de verbinding te leggen met andere professionals, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. De term bevoegdheden klinkt hier vrij formeel, maar het gaat ook om de cultuur waarbinnen de professional opereert en de wijze waarop deze aangestuurd wordt. In de casus van Wim en Angelique helpt het als binnen de gemeentelijke organisatie professionals van Wmo, jeugd en participatie nauw samenwerken vanuit een gedeelde visie en deze samenwerking ook in de inrichting van de organisatie en de werkprocessen gestimuleerd wordt. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met professionals van andere organisaties, zoals zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, maar ook de andere gemeente waar het gezin naartoe gaat verhuizen. Ook hier is van belang dat professionals vanuit de organisatie gestimuleerd en aangestuurd worden om de samenwerking aan te gaan en daarbij gezamenlijk een probleem-analyse te maken en naar een integrale oplossing te zoeken.³³

Een belangrijke randvoorwaarde voor dit integraal werken is dat de professional hier ook voldoende tijd voor krijgt. Veel professionals ervaren een hoge werkdruk; in het sociaal domein is de caseload per professional vaak hoog. Dit belemmert het integraal werken en het zoeken van de samenwerking met andere professionals, binnen en buiten de organisatie.

Een cultuur waarbinnen samenwerking en integraal werken gestimuleerd wordt, is nodig om een passende maatwerkoplossing te bieden. Ook de wijze waarop professionals aangestuurd worden, de bevoegdheden, regelruimte en het bijbehorende budget, en de werkdruk die zij ervaren zijn hierin belangrijke factoren.

32 Programma Integraal werken in de wijk (Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal domein), Werkzame elementen bij integraal werken, 2020

33 Programma Integraal werken in de wijk (Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal domein), Werkzame elementen bij integraal werken, 2020



Informatie

Om goed samen te kunnen werken, is ook het uitwisselen van informatie van belang. De problemen waar Wim, Angelique, Nicky en Ricardo tegenaanlopen, zijn geen geïsoleerde problemen. Ze beïnvloeden elkaar ook en maken hun leefsituatie complex. Voor de professionals die bij het gezin betrokken zijn, is het belangrijk om te weten wat er allemaal speelt in het gezin, om een goede afweging te kunnen maken van wat nodig is. Een voorbeeld in de casus van Wim en Angelique zijn de groeiende financiële problemen van het gezin. Wim en Angelique kunnen hun rekeningen niet meer betalen en bouwen schulden op. Voor Wim en Angelique is het van belang dat zij hierbij tijdig hulp krijgen, om hun financiële situatie weer op orde te krijgen. Het tijdig kunnen signaleren van (mogelijke toekomstige) problemen is dan wenselijk (zogenaamde vroegsignalering). Hiervoor is wel van belang dat de signalen over de zorgwekkende financiële situatie doorgegeven kunnen worden aan de professionals binnen de gemeente die hier een rol in kunnen spelen.

Dit uitwisselen van informatie levert in de praktijk vaak problemen op. De AVG, bedoeld om de privacy van inwoners te beschermen, wordt door professionals vaak als belemmering ervaren om hun werk goed uit te voeren.³⁴ Bij informatie-uitwisseling, zowel binnen de organisatie tussen verschillende afdelingen als tussen verschillende organisaties, wordt de AVG vaak als reden genoemd dat bepaalde informatie niet gedeeld mag worden.

Wat in de uitvoeringspraktijk niet altijd duidelijk is, is in hoeverre de AVG terecht gebruikt wordt als argument om geen informatie te mogen uitwisselen. In veel situaties hebben professionals te maken met (privacy-)juristen die de AVG verschillend interpreteren. Bij twijfel wordt er dan vaak voor gekozen om geen informatie uit te wisselen, terwijl dit vanuit het perspectief van integraal werken wel wenselijk zou zijn. De Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) moet hierin meer duidelijkheid bieden³⁵. Dit is van belang, omdat een goede informatie-uitwisseling in situaties als die van het gezin van Wim en Angelique kan helpen om de ondersteuning op de verschillende leefdomeinen beter op elkaar af te stemmen.

Duidelijkheid over de kaders waarbinnen informatie uitgewisseld mag worden, zowel binnen de organisatie als tussen organisaties onderling, is nodig om integraal te kunnen werken.



Netwerk

Het belang van samenwerking is in deze casus van Wim en Angelique al meerdere keren benoemd. Dit betekent dat de professional een goed netwerk moet hebben. Allereerst gaat dit om het interne netwerk van de gemeentelijke professional. Het is belangrijk dat professionals van de teams of afdelingen Wmo, jeugd en participatie elkaar kennen en goed weten te vinden. In de praktijk is dit in kleinere gemeenten vaak makkelijk te organiseren dan in grotere gemeenten. In kleine gemeenten zijn teams vaak al breder, of zitten professionals bij elkaar op de afdeling of de gang. En ook de samenwerking met (lokale) ketenpartners verloopt vaak van nature al makkelijker. In grotere gemeenten moet vaak meer georganiseerd worden om 'de lijntjes kort te houden'.

Rond complexere casuïstiek, zoals die van Wim en Angelique, worden vaak multidisciplinaire overleggen (MDO's) georganiseerd, waarbij de verschillende betrokken professionals vanuit hun eigen expertise en organisatie aan tafel zitten. Doel van deze MDO's is om gezamenlijk tot een goede aanpak te komen. Van deze MDO's bestaat verspreid over het land veel goede voorbeelden. Een belangrijke succesfactor hierbij is wel, dat er vanuit gezamenlijkheid gezocht wordt naar de meest passende oplossing voor de betreffende inwoner of het betreffende

³⁴ BMC, Vinden en verbinden - Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen, Amersfoort 2020

³⁵ Zie ook: VNG Realisatie, Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams), Den Haag 2021

gezin. Organisatiebelangen, financiële prikkels en verschillen in werkwijze kunnen deze gezamenlijkheid in de weg staan.³⁶ Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden. Ook is van belang om te voorkomen dat deze MDO's een vrijblijvend karakter hebben. De afspraken die in het MDO gemaakt worden, moeten helder zijn voor alle partijen, duidelijk geadresseerd en breed gedragen. Dit zorgt ervoor dat er ook opvolging wordt gegeven aan het gezamenlijke overleg.

Een specifiek aandachtspunt dat in de casus van Wim en Angelique naar voren komt, is de verhuizing naar een andere gemeente. In de praktijk blijkt dat dit vaak tot problemen kan leiden in de uitvoering. Een goede overdracht van de ene naar de andere gemeente is van belang, zodat er geen problemen ontstaan bij de overgang van de ondersteuning van de ene naar de andere gemeente. In complexe casussen als deze is een warme overdracht tussen de casusregisseurs vaak een goede oplossing. Een extra aandachtspunt is dat de wettelijke verantwoordelijkheden op verschillende niveaus belegd kunnen zijn, wat in de overgang bij een verhuizing tot problemen kan leiden. Heldere afspraken tussen de betrokken gemeenten over wie waarvoor verantwoordelijk is, zijn dus zeker bij een verhuizing van belang.

Korte lijnen binnen de gemeentelijke organisatie en met andere organisaties helpen in de samenwerking. Goede afspraken over de opvolging van multidisciplinaire overleggen (MDO's) helpen om de vrijblijvendheid van de samenwerking te beperken.



Kader

Professionals met wie de casus van Wim en Angelique besproken is, geven aan dat het sociaal domein in de loop der tijd erg complex is geworden. Voor inwoners is vaak niet meer duidelijk waar zij terecht moeten voor hun hulpvraag of hulpvragen. Maar ook voor professionals is het steeds moeilijker om overzicht te houden in het complexe veld van wetten en regels, verantwoordelijkheidsniveaus en financieringsstromen. Doordat wet- en regelgeving wordt ontwikkeld vanuit een afgebakend domein, ontstaan verschillen in definities, verantwoordelijkheidsniveaus, financieringsstromen en werkwijzen.³⁷ Zoals eerder al benoemd, gaat dit zelfs terug tot het mensbeeld dat achter verschillende soorten wetgeving schuilgaat. Zo wijzen professionals erop, dat de Wmo en Jeugdwet vanuit een ander mensbeeld vertrekken dan de Participatiewet. Dit vertaalt zich in de uitvoering in een andere benadering van dezelfde inwoner, afhankelijk van het wettelijk kader. Zo kijken de Wmo en Jeugdwet meer naar de behoefte van de inwoner en naar mogelijkheden om de zelfredzaamheid te vergroten, terwijl de Participatiewet meer werkt vanuit strikte regels en procedures. Ook verschillen in verantwoordelijkheidsniveaus kunnen in de praktijk tot knelpunten leiden. Sommige taken worden lokaal uitgevoerd, andere regionaal. Gezinnen zoals dat van Wim en Angelique hebben bovendien vaak met meerdere gemeenten te maken. Ze wonen in de ene gemeente, terwijl Nicky in een andere gemeente opgenomen is in een jeugdzorginstelling en Ricardo weer in een andere gemeente op school zit. Dit kan tot onduidelijkheden leiden over welke gemeente waarvoor verantwoordelijk is. Deze verschillen in benadering zijn voor inwoners vaak niet te begrijpen en voor professionals ook steeds moeilijker uit te leggen. De complexiteit van het kader vraagt van professionals een hoge mate van specialisatie, hetgeen niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan integrale oplossingen voor de inwoner. Het is daarom van belang dat er bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving meer gekeken wordt naar aanpalende wetten en om het inwonerperspectief en de uitvoering bij de ontwikkeling te betrekken.

Ontwikkeling van wet- en regelgeving zou meer in samenhang met andere domeinen moeten plaatsvinden. De uitvoering en het inwonerperspectief zouden bovendien al in een vroegtijdig stadium betrokken moeten worden, om rekening te kunnen houden met potentiële knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

³⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, Uitdagingen in het sociaal domein - Nieuwe gemeentebesturen aan zet, Den Haag 2022
³⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, Uitdagingen in het sociaal domein - Nieuwe gemeentebesturen aan zet, Den Haag 2022

Naar een gezonde en duurzame leefomgeving

Otto en Veerle

Otto en Veerle wonen met hun twee kinderen in een middelgrote stad, in een wijk uit eind jaren '90. Ze wonen in een twee-onder-één-kapwoning, maar in de wijk staan ook goedkopere rijtjeshuizen, zowel koop als sociale huur.

De gemeente heeft de bewoners van de wijk via haar Transitievisie Warmte laten weten dat hun wijk in 2030 'van het gas af' zal zijn. Otto en Veerle vinden duurzaamheid erg belangrijk en zijn ook bereid om te investeren in de verduurzaming van hun woning. Maar

tijdens een recente informatieavond over de warmtetransitie bleek dat niet iedereen in de wijk er zo over denkt. Er kwamen veel bezwaren van bewoners, veelal gericht op de kosten en overlast die de verschillende maatregelen met zich mee zouden brengen.

Otto en Veerle willen graag stappen zetten, en zijn hierbij mede-afhankelijk van de gemeente om zaken op het niveau van de hele wijk op te pakken. Ze vinden dat de gemeente moet doorpakken en maatregelen 'erdoor moet drukken'. De financiering van de maatregelen moet ook eerlijk verdeeld worden. Ook daarvoor kijken Otto en Veerle naar de gemeente: die moet zorgen dat de maatregelen voor

iedereen in de wijk betaalbaar blijven en dat de kosten eerlijk verdeeld worden.

Daarnaast vinden Otto en Veerle dat de gemeente ook meer zou moeten doen om de wijk leefbaarder te maken, nu ze toch al van plan zijn ingrepen in de wijk te doen om de wijk van het aardgas af te halen. Zo zijn er weinig speelplekken voor hun nog jonge kinderen en rijden auto's vaak hard, waardoor de kinderen niet veilig op straat kunnen spelen. Investeren in een aardgasvrije wijk is dus mooi, maar hoe zit het met de leefbaarheid van de buurt?



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

In het Klimaatakkoord is afgesproken tot en met 2030 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen te verduurzamen. In 2050 moeten bijna 7 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen aardgasvrij zijn. Gemeenten zijn medeondertekenaar van het Klimaatakkoord. Om de doelen te behalen is in het Klimaatakkoord onder andere een zogenaamde wijkaanpak uitgedacht. Onderdeel hiervan is dat gemeenten de regierol hebben in de warmtetransitie.

Eind 2021 hebben gemeenten in een transitievisie warmte bekend gemaakt welke wijken of buurten naar verwachting voor 2030 van het aardgas afgaan (de startwijken) en welke alternatieve warmteopties het best haalbaar lijken voor deze gebieden, in technische en financiële zin. Tevens geven gemeenten in hun transitievisie warmte aan in welke wijken of buurten ze gaan inzetten op energiebesparing. Voor sommige gemeenten geldt dat zij hierop gemeentebreed gaan inzetten. In deze casus heeft de gemeente in de Transitievisie Warmte vastgesteld dat de wijk van Otto en Veerle als eerste aan de beurt is om van het aardgas af te gaan. De gemeente gaat, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, hier nu in samenspraak met de lokale stakeholders een Wijk Uitvoering Plan (WUP) voor ontwikkelen.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de transitievisie warmte op termijn zal worden geborgd met het instrumentarium in de Omgevingswet³⁸. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten op grond van de autonome bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsplannen, ook de transitievisie warmte vaststellen. Er wordt gewerkt aan de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) die gemeenten de juridische middelen moet geven om wijken van het aardgas te halen en de energievoorziening te verduurzamen. Via dit wetsvoorstel zal ook de transitievisie warmte een juridische basis krijgen. Tot inwerkingtreding van deze wet ontbreekt het gemeenten aan de bevoegdheid om hun regierol in de warmtetransitie volledig te kunnen invullen. De taak kan nu vooral ingevuld worden door het informeren, faciliteren en op allerlei andere manieren verleiden van woningeigenaren om toch stappen te zetten.

In het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) wil de overheid leren hoe woningen en andere gebouwen in 2050 van het aardgas af gehaald kunnen worden. Binnen dit programma zijn inmiddels 64 proeftuinen opgestart. Onderdeel van de PAW is ook het Kennis- en Leerprogramma, waar lessen uit de warmtetransitie worden opgehaald en gedeeld met alle 344 gemeenten.

Taken van de gemeente

Hoe een transitievisie warmte en een wijkuitvoeringsplan er uit moeten zien, is niet centraal bepaald. Wel geeft het Klimaatakkoord richtlijnen voor de inhoud van de transitievisie warmte. Zo moet in een transitievisie worden aangegeven in welke wijken of buurten de gemeente voor 2030 van start wil met het van het aardgas halen dan wel verduurzamen van de gebouwen, welke alternatieve warmtevoorzieningen zij hier mogelijk zien en welk alternatief de laagste nationale kosten heeft. Er zijn ook veel hulpmiddelen die gemeenten helpen bij het opstellen van goed onderbouwde transitievisies warmte en wijkuitvoeringsplannen, zoals een leidraad en stappenplannen³⁹, handreikingen, leerkringen, webinars, podcasts, et cetera. Binnen een gemeente ligt dit vaak bij een projectleider transitievisie warmte, die dit veelal oppakt samen met collega's van andere domeinen en alle lokale stakeholders (zoals woningbouwcorporaties, de netbeheerder, warmtebedrijven, bewoners, het MKB et cetera).

De medewerker duurzaamheid van de gemeente zorgt ervoor dat de verschillende betrokken partijen meewerken aan de verduurzaming van de wijk in de uitvoering van de Transitievisie Warmte. De uitvoering van de transitievisie warmte wordt concreet door het opstellen van wijkuitvoeringsplannen voor de gebieden waar de gemeente wil starten. Het maken van deze

³⁸ Programma Aardgasvrije Wijken, www.aardgasvrijewijken.nl
³⁹ aardgasvrijewijken.nl/themas/regieenorganisatie/uitvoeringsplan/stappenplan+uitvoeringsplan/default.aspx

uitvoeringsplannen gebeurt in samenspraak met alle lokale partijen. Denk hierbij aan de private woningeigenaren, de woningbouwcorporaties, de eigenaren van utiliteitsgebouwen in de wijk, de netbeheerder en mogelijke warmtebedrijven. Een gedegen participatieproces is op dit moment een belangrijk instrument om inwoners, maar ook andere partijen als woningbouwcorporaties, mee te krijgen in deze beweging. Inwoners hoeven nooit verplicht in de keuze van de gemeente mee te gaan, zij kunnen indien gewenst altijd zelf een even duurzaam alternatief kiezen.

Daarnaast heeft elke gemeente een Energieloket om huiseigenaren te adviseren over het verduurzamen van hun woning. Dit Energieloket wordt vaak uitbesteed aan externe partijen of regionaal opgezet.

(Keten)partners van de gemeente

In de transitie van aardgas naar duurzame warmte trekt de gemeente samen op met bewoners, gebouweigenaren en andere partijen, zoals de netbeheerder, woningbouwcorporaties, het waterschap en warmtebedrijven. Om de warmtetransitie uiteindelijk te realiseren, zijn ook installateurs en aannemers nodig. Ook het eigen maatschappelijk vastgoed moet mee in de transitie en zou hier zelfs een voorbeeldfunctie in kunnen vervullen.

De energietransitie zal de komende jaren invloed hebben op de ondergrond. De opgave om van het aardgas af te komen en de nieuwe manieren om gebouwen te verwarmen, zorgen voor aanleg van nieuwe leidingen en een grote vervangingsopgave. De drukte in de ondergrond, vooral in stedelijk gebied, vraagt om afstemming met andere beheerders van kabels en leidingen. Zo dienen bijvoorbeeld warmtenetten en elektriciteitskabels op een gepaste afstand van drinkwaterleidingen te liggen.



Kernwaarden

De doelen van het Klimaatakkoord zijn helder: voldoende reductie van broeikasgassen. Bij het bereiken van die doelen en in de discussie binnen duurzaamheidsthema's is steeds de vraag: hoe sturend of dwingend ben je als overheid of hoe faciliterend en stimulerend? Daarbij spelen vraagstukken over hoeveel zeggenschap je hebt als lokale overheid, hoe betaalbaar en haalbaar oplossingen zijn voor inwoners en het draagvlak in de maatschappij. Een afweging voor iedere gemeente is wat de kernwaarde is van waaruit de gemeente de inwoner benadert. Dit is met name van belang bij het organiseren van de (mate van) participatie bij het opstellen van de plannen. Ga je ervan uit dat inwoners vaak vanuit eigen individuele belang handelen en dat de raad vanuit het algemene belang de knopen moet doorhakken? Of voelen inwoners zich medeverantwoordelijk voor het algemene belang en sluit je daarbij zo veel mogelijk bij aan?

Deze discussie hangt ook sterk samen met de rol die de inwoner heeft. Om een analogie met voetbal te maken: staat de inwoner op doel en krijgt hij alle ballen op zich af of staat hij in de spits en moet hij goede voorzetten krijgen die hij kan afmaken? Is de gemeente daarmee de verdediger die voorkomt dat de inwoner alle ballen op zich af krijgt of juist de creatieve middenvelder die de voorzetten aan de spits moet geven? Of is de gemeente de coach die zorgt dat de inwoner een goede voorbereiding heeft om de beste keuze te maken? Van welk mensbeeld ga je als overheid uit bij het betrekken, stimuleren en faciliteren van de inwoners?

De professionals in de gemeentelijke uitvoering geven aan dat het verschilt per buurt en per type inwoner welke rol je als meest geschikte ziet en pakt. Daarbij spelen zaken als financiële draagkracht, opleidingsniveau, type woning, type oplossing, potenties voor warmtenetten, etc. een rol, net als de wijze waarop inwoners reeds samen optrekken. Zij zien dat de rol van de gemeente in samenwerking met andere partijen zich meer kan ontwikkelen richting een

serviceprovider. De gemeente begeleidt inwoners van A tot Z in de stappen die ze moeten zetten, waarbij de ene buurt/inwoner meer bij de hand wordt genomen dan de buurt/inwoner die vooral gebruik wil maken van subsidiemogelijkheden en verder zelf aan de gang gaat. Soms is het ook mogelijk om een groep bewoners te ondersteunen, die een rol voor zichzelf ziet om anderen mee te krijgen.

Hoe betrek je inwoners in het bereiken van de klimaatdoelen en warmte-transitie en hoe krijgt dat een plek in de wijkaanpak?



Expertise

De gemeente heeft een regierol gekregen in de warmtetransitie en door de vele betrokken belanghebbenden vergt dit behoorlijk wat van de uitvoering. De gemeentelijke professional moet de verschillende belangen en perspectieven van inwoners en andere betrokkenen kunnen laten meewegen en waar mogelijk met elkaar verenigen in een wijkgerichte aanpak. Tegelijkertijd kampt de gemeentelijke professional met uitdagingen op het gebied van gemeentelijke uitvoeringsmiddelen, momenteel beperkte zeggenschap en bevoegdheden en daarnaast het nog in ontwikkeling zijnde financiële speelveld dat de warmteoplossingen haalbaar en betaalbaar moet maken voor gebouw eigenaren.

De wijkgerichte aanpak van de gemeente neemt niet weg dat individuele inwoners soms eigen ideeën, wensen of vragen hebben. De vraag van Otto en Veerle om meer speelplekken in de wijk en een betere verkeersveiligheid is bijvoorbeeld een vraag die niet door de medewerker duurzaamheid beantwoord kan worden. Hiervoor is een goede afstemming met onder andere de afdeling Openbare ruimte of een afdeling als wijkbeheer nodig, een integrale gebiedsgerichte benadering. In het algemeen leiden de plannen van de gemeente tot veel vragen bij inwoners. De gemeente moet daarom de juiste expertise in huis hebben om de, soms zeer specifieke, vragen van inwoners te kunnen beantwoorden.

Een praktijkvoorbeeld: Van een rij met zes slecht geïsoleerde huizen wil een bewoonster het dak aan de buitenkant laten isoleren. Het zou mooi zijn als alle burens meedoen. Die burens hebben zeer verschillende achtergronden. Er is een huurhuis met een oudere bewoner 'voor wie het allemaal niet zo nodig hoeft'. Verder een alleenstaande moeder met een zeer krappe beurs en een woning die is verhuurd aan arbeidsmigranten. De rij wordt gecompleteerd door twee 'doorsnee gezinnen'. De professional van de gemeente zoekt samen met de bewoner die wil verduurzamen hoever ze samen met de andere huiseigenaren kunnen komen. Daarbij is het belangrijk om integraal te kijken en alle onderdelen waar een inwoner mee te maken kan krijgen mee te nemen. Je staat veel in contact met inwoners en hebt dus goede communicatieve vaardigheden nodig. Dit soort uitvoeringsvaardigheden zijn misschien nog wel schaarser dan beleidsvaardigheden. Deze gemeente zet buurt coördinatoren en actieve inwoners (ambassadeurs) in. Want samen bereik je meer dan wanneer je als duurzaamheidsprofessional alles zelf probeert te doen.

Maar het gaat ook om vaardigheden die nodig zijn om invulling te geven aan de gewenste participatie van inwoners. Gemeenten moeten manieren zoeken om deze expertise in huis te halen, door nieuwe medewerkers aan te nemen, in te huren of expertise te delen met buurgemeenten. We zien dat gemeenten bij de beleidsvorming en implementatie vaak een beroep doen op tijdelijke inhuur van expertise. Zo zijn er veel externe bureaus die ingehuurd worden voor het opstellen van de Transitievisie warmte. Dit soort 'bureauwerk' kan door ingehuurde expertise worden gedaan, maar zodra je de buurt ingaat en contact met inwoners aangaat heb je lokale binding nodig. Bovendien heeft inhuur invloed op de continuïteit en betrokkenheid binnen de organisatie.

Het capaciteitsprobleem is het grote knelpunt van gemeenten op dit punt. Bovendien zijn middelen voor gemeenten, zoals procesmiddelen voor de proeftuinen aardgasvrije wijken, ook vaak incidenteel, waardoor het lastig is om mensen hierop aan te trekken. Meer structurele financiële duidelijkheid is nodig.

Rond duurzaamheid zijn nog veel meer dimensies relevant, zoals klimaatadaptatie, gebiedsontwikkeling en circulaire economie. Deze onderwerpen zijn meer voor de langere termijn en sneeuwen snel onder bij urgentere vraagstukken als windenergie en woningmarkt en krijgen ook politiek minder aandacht. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft laten onderzoeken hoeveel extra capaciteit gemeenten nodig hebben voor het uitvoeren van het Klimaatakkoord⁴⁰. De benodigde middelen hiervoor zijn voor 2022 lang niet voldoende toegezegd. In de daaropvolgende jaren komen deze middelen geleidelijk op het gewenste niveau. Hierdoor dreigt vertraging van de warmtetransitie. Het risico bestaat dat gemeenten planontwikkeling uitstellen, omdat ze onvoldoende uitvoeringscapaciteit hebben om plannen met gedegen participatieprocessen op te stellen. Veel gemeenten hebben in hun transitievisie warmte aangegeven dat zij de visie enkel kunnen gaan uitvoeren wanneer er voldoende middelen beschikbaar komen. Momenteel is hier voor de korte termijn onvoldoende invulling aan gegeven⁴¹.

De regierol voor gemeenten uit het Klimaatakkoord vraagt om nieuwe en specifieke expertise. Meer structurele financiële middelen zijn nodig om deze expertise aan te kunnen trekken, anders dreigt vertraging van de warmtetransitie.



Bevoegdheden

Tot de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er een beperkt wettelijk kader. De ambities zijn hoog, maar gemeenten kunnen op dit moment nog weinig afdwingen.⁴² Het vaststellen van de transitievisie warmte is een autonome bevoegdheid. Gemeenten hebben op dit moment geen juridische middelen om wijken van het aardgas te halen.⁴³ Die moeten komen met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), naar verwachting in 2024.

De invulling van de rol van de gemeente is een lokale keuze, zowel qua financiering als in de mate van ondersteuning van de inwoners. Het gemeentebestuur bepaalt hoe groot de rol is en tot hoever de rol van de gemeente gaat. Tegelijkertijd zijn er voor de RES en het Klimaatakkoord ook regionale en landelijke afspraken gemaakt.

De regierol in de warmtetransitie is een nieuwe rol voor gemeenten. Zij zoeken dan ook veelal nog naar de manier waarop zij hun rol willen invullen. Daarnaast ontbreken momenteel de lokale bevoegdheden om echt stappen te kunnen zetten in de warmtetransitie.



Informatie

Communicatie met inwoners binnen de gemeente is momenteel een knelpunt. Op landelijk niveau is er in de politiek en media nog veel discussie over de noodzaak van de warmtetransitie en de wijze waarop hieraan invulling gegeven dient te worden. Ondertussen moeten gemeenten inwoners proberen te overtuigen om mee te gaan in de transitie. Dat werkt contra-productief voor het draagvlak.⁴⁴

⁴⁰ AEF, Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030, september 2020.

⁴¹ Royal HaskoningDHV, Versterken uitvoeringskracht in het ruimtelijk domein, Amersfoort, november 2021

⁴² Programma Aardgasvrije Wijken i.s.m. RVO, Voortgangsrapportage PAW Monitor 2020 Voortgang & Leerervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen, 2021

⁴³ Programma Aardgasvrije Wijken i.s.m. RVO, Voortgangsrapportage PAW Monitor 2020 Voortgang & Leerervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen, 2021

⁴⁴ Programma Aardgasvrije Wijken i.s.m. RVO, Voortgangsrapportage PAW Monitor 2020 Voortgang & Leerervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen, 2021

De behoefte aan informatie-uitwisseling met inwoners verschilt per wijk en type inwoner, afhankelijk van achtergrond en belangen. Sommige kennis over inwoners die bijvoorbeeld vanuit het sociaal domein bekend is, zou hierbij kunnen helpen. Maar door de privacywetgeving, kan je die informatie niet krijgen. Als je de aanpak erg wilt kunnen toespitsen op de verschillende inwoners, is meer informatie over situatie waarin de inwoners zitten waardevol. Contact met informele organisaties zoals dorpsraden helpt ook om informatie te krijgen over bijvoorbeeld energiearmoede of leefbaarheidsvraagstukken in de omgeving. In een wijk met veel E- en F-label koopwoningen is het van belang te weten of er veel sprake is van energiearmoede. Je hoeft informatie niet te delen om hier toch rekening mee te kunnen houden. Zo kun je inwoners bij het uitkeren van de energiesubsidie wijzen op de mogelijkheid om aan te kloppen bij de gemeente voor ondersteuning.

Slimme oplossingen voor informatie zijn nodig om te kunnen aansluiten bij de behoefte en mogelijkheden van de inwoners en huiseigenaren in de energietransitie. Gemeenten hebben momenteel geen toegang tot de noodzakelijke informatie om hun inwoners goed en gericht te kunnen ondersteunen in de warmtetransitie.



Netwerk

Belangrijk in deze transitie is om de juiste informatie te kunnen geven aan inwoners en hun vertrouwen te krijgen. Daarbij helpt het om informele organisaties en sleutelfiguren in te kunnen zetten om inwoners te informeren en mee te nemen. Daarvoor heb je mensen nodig die de omgeving en de inwoners kennen. Inwoners vinden het ook vaak prettig om met lokale/regionale partijen te maken te hebben voor uitvoering, dit geeft vertrouwen in het proces en de bereikbaarheid.

Ook is het belangrijk dat inwoners geen tegenstrijdige adviezen krijgen. Als bijvoorbeeld een aansluiting op het warmtenet het doel is, moet je stoppen met subsidies op hybride warmtepompen in dezelfde wijk. Dat zorgt voor de verkeerde prikkels en hogere maatschappelijke kosten, als minder woningen gebruik maken van het warmtenet. Hiervoor is goede afstemming met ketenpartners nodig. Hierbij moeten gemeenten de regierol op zich (kunnen) nemen en kijken naar maatschappelijke kosten en ruimtelijke impact.

Bij een nieuwe en complexe taak als deze helpt de samenwerking met collega's uit buurgemeenten om kennis uit te wisselen en te sparren. Ook afstemming binnen de gemeente, met zowel het sociaal domein als ook binnen het ruimtelijke domein helpt om de integraal te kunnen werken en bijvoorbeeld vragen van Otto en Veerle om meer speelplekken in de wijk en een betere verkeersveiligheid te beantwoorden.

Om effectief de regierol te kunnen invullen is goede afstemming en samenwerking met regionale en lokale ketenpartners belangrijk.



Kader

Wat betreft de wettelijke kaders spelen in deze casus een aantal zaken. Allereerst het uitstel van de Omgevingswet, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Wet collectieve Warmtevoorziening (WcW). Daarnaast ontbreken voor gemeenten soms duidelijke kaders over hun rol en die van andere partijen, in combinatie met het financieel instrumentarium. Hierbij is behoefte aan 'Generiek waar het kan, lokaal waar het moet'. Zo moet je als gemeente de communicatie en participatie lokaal kunnen inrichten. Van belang is duidelijkheid in plannen en bijbehorende middelen voor de langere termijn, omdat het hier ook om lange termijn oplossingen gaat.

Gemeenten zijn hierdoor nu nog zoekende naar hun rol als het gaat om nieuwe taken op het gebied van energie en klimaat. Het juridisch instrumentarium uit de komende Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Wet collectieve Warmtevoorziening (WcW) is nodig om als gemeente te kunnen sturen. Het meest efficiënt werkt het als er vanuit het Rijk uniforme richtlijnen en instrumenten komen omtrent financiering, participatie en juridische instrumenten, met ruimte voor lokaal maatwerk. Uniforme richtlijnen voorkomen grote verschillen tussen gemeenten en daarmee onduidelijkheid bij inwoners. Hierbij is onder andere de aangekondigde Handreiking uitwerking betaalbaarheid belangrijk, waarin de begrippen betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit worden uitgewerkt.

Lange termijn duidelijkheid in plannen en financiering is essentieel om lange termijn oplossen voor de energietransitie te bereiken. Uniforme richtlijnen en instrumenten vanuit het rijk zijn wenselijk, zodat niet iedere gemeente zelf het wiel hoeft uit te vinden en er geen grote verschillen tussen gemeenten ontstaan. Tegelijkertijd moet er ruimte blijven voor lokaal maatwerk, zodat de gemeente haar regierol optimaal kan invullen.

Woningen en windmolens

Joris

Joris is boer en heeft een akkerbouwbedrijf in het buitengebied. De bebouwing van het nabijgelegen dorp is de afgelopen jaren steeds dichterbij gekomen. De gemeente heeft momenteel plannen voor een nieuwe woonwijk en wil daarvoor ook een stuk landbouwgrond van Joris overnemen. Joris is hierover in gesprek met de gemeente.

Daarnaast heeft Joris plannen om een windmolen bij zijn boerderij te

plaatsen. Samen met andere boeren hebben ze hiervoor een coöperatie opgericht, om in samenwerking met een ontwikkelaar een windproject van vier windmolens te realiseren. Joris is de woordvoerder van de coöperatie. Hij loopt hierbij tegen een aantal problemen aan. Ten eerste hebben de omwonenden, de bewoners van het dorp die uitkijken richting zijn boerderij, bezwaar gemaakt tegen de bouw van de windmolen. Zij zijn van mening dat de windmolens niet passen in het landschap. Ten tweede heeft de netwerkbeheerder aangegeven dat er momenteel geen ruimte op het netwerk is om de

windmolens aan te kunnen sluiten. De gemeente moet een vergunning afgeven voor uitbreiding van het netwerk. Dit verloopt moeizaam, ook omdat de gemeente voor de bouw van de nieuwe wijk ook uitbreiding van het netwerk nodig heeft.

Het contact tussen Joris en de gemeente loopt moeizaam. Hij heeft het gevoel dat hij aan het lijntje gehouden wordt, of van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Joris wil graag duidelijkheid over zowel de nieuwe woonwijk als het windmolenproject, want zijn toekomst hangt hier voor een groot deel vanaf.



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

Woningbouw is een belangrijke opgave voor gemeenten. Zij zoeken hierbij naar geschikte plekken binnen de gemeente om woningen te kunnen bouwen, maar moeten hierbij rekening houden met veel verschillende belangen. In dit voorbeeld heeft de gemeente een geschikte plek gevonden – al een opgave op zich – maar moet zij hiervoor grond van Joris overkopen. Joris is bereid om een deel van zijn grond te verkopen, maar wil hierbij gelijk een deal maken voor de bouw van een windmolenproject. Binnen de gemeente zijn hier echter twee verschillende afdelingen bij betrokken en spelen er ook verschillende belangen.

Om de nationale afspraken uit het Klimaatakkoord te verwezenlijken zijn Regionale Energie Strategieën (RES) opgesteld. Elke gemeente, provincie en waterschap werkt binnen 1 van de 30 regio's samen met stakeholders aan een RES. In de RES werken overheden samen met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners. Vanuit de RES heeft de gemeente ook een opgave om duurzame energie te realiseren. Daarmee heeft de gemeente ook belang bij de windmolens, als het gebied volgens de RES ook de aangewezen plek voor windmolens is. Binnen de RES heeft de gemeente een regierol.

Vanuit het belang om de woningbouw te kunnen realiseren, en de rol die de gemeente hierin heeft als ontwikkelaar en vanuit de RES afspraken, wil de gemeente meewerken aan de plannen van Joris voor de bouw van de windmolens. Maar vanuit haar rol als vergunning-verlener is de gemeente terughoudender, vanwege de bezwaren van omwonenden en de bijkomende vraag van de netwerkbeheerder voor uitbreiding van het netwerk. Ook deze vraag van de netwerkbeheerder moet de gemeente breder beoordelen, omdat de netwerk-uitbreiding ook nodig is voor de bouw van de nieuwe wijk.

Taken van de gemeente

De gemeente heeft dus zowel de taak om extra woningen te realiseren als de taak om duurzame energie te faciliteren en stimuleren. Dit zorgt voor een strijd om beschikbare locaties voor verschillende doeleinden, waaronder woningbouw en duurzame energie. Waarbij de gemeente hierin haar rol van vergunningverlener en via het bestemmingsplan invloed op heeft.

Als er locaties voor woningbouw komen, is er de afweging tussen snel bouwen om het tekort aan te vullen of duurzamer en vaak langzamer bouwen om aan de klimaatdoelen te voldoen. En dan spelen de geluidnormen nog een belangrijke rol in het bepalen van de afstand tussen de woonwijk en de windmolen(s) of de afmetingen van de windmolens. Vanuit het landelijke actieprogramma 'Verankering milieubescherming na Nevele' organiseren het Rijk, IPO, VNG en NP RES kenniswerkgroepen. Deze kenniswerkgroepen hebben als doel om kennis over en ervaring met het opstellen van lokale milieunormen met elkaar te delen en zo van elkaar te leren.⁴⁵ Medio 2023 komen hier weer nieuwe landelijke geluidsnormen voor.

(Keten)partners van de gemeente

De netbeheerder is verantwoordelijk voor de aansluiting van zowel de woonwijk als de windmolens op het net. Dit gaat op basis van FIFO (wie het eerst komt is als eerste aan de beurt). De gemeente moet een vergunning afgeven voor uitbreiding van het netwerk. Regionale netbeheerders hebben belang bij een eenduidige toepassing van normen door de verschillende gemeenten in het verzorgingsgebied.

⁴⁵ Helpdesk Win op Land, www.helpdeskwindopland.nl.

Participatie en draagvlak van burgers in de energietransitie is van belang om de doelstellingen uit het klimaatakkoord te halen. Daarom is in het Klimaatakkoord het streven naar 50 procent eigendom van de lokale omgeving⁴⁶. Voor de RES zijn particuliere initiatieven, zoals die van de energiecoöperatie van Joris en lokale bedrijven en organisaties dan ook van belang om de doelstellingen uit het klimaatakkoord te halen.



Kernwaarden

Ook in deze casus zien we verschillende belangen en opgaven die met elkaar concurreren. De belangen van de bestaande bewoners in de huidige woonwijken en in het landelijk gebied, zoals Joris en de belangen van nieuwe bewoners in de toekomstige woonwijk. Joris heeft ook als ondernemer een belang. Je wil als gemeente voorkomen dat inwoners en ondernemers tegenover elkaar komen te staan.

Ook binnen de gemeente werken deze verschillende belangen door bij de betrokken professionals op het gebied van woningbouw, energietransitie en vergunningverlening. Deze gemeente voert een actief grondbeleid en verworft de benodigde gronden zelf. De betrokken medewerkers hebben daarom de rol van ontwikkelaar. Medewerkers duurzaamheid zien zichzelf meer als pionier. Ook zij treden veel naar buiten, maar hebben meer een aanjaag- en regierol, die anders is dan veel andere rollen binnen de gemeente. De handhavers hebben een handhavende rol en kijken door deze bril naar de wereld. De benodigde kernwaarde vanuit de gemeente is daarom goede belangenafweging en inzetten op samenwerking.

De complexe afwegingen binnen de gemeentelijke uitvoering tussen verschillende opgaven (woningbouw, duurzame energie) en botsende belangen vragen om een brede blik, goede samenwerking en belangenafweging.



Expertise

De ontwikkeling van woningen en vergunningverlening zijn bestaande taken voor gemeenten en de benodigde expertise is in huis. De regierol in de energietransitie (RES) is nieuw. Zoals aangegeven vraagt deze om een aanjaag- en regierol. Zoals in de casus staat beschreven is ook expertise m.b.t. landschapsbehoud van belang. Hoe passen de windmolens en de nieuwe wijk in het landschapsbeeld?

De al genoemde belangenafweging, brede blik en capaciteit om met alle stakeholders in gesprek te blijven en waar nodig tussen gemeente en inwoners in kunnen staan, vergt ook strategische en communicatieve vaardigheden om invulling te geven aan de gewenste participatie van inwoners. Voor de energiecoöperatie van Joris is vertrouwen vanuit de overheid belangrijk om als serieuze partner te worden gezien. Dit proces vergt tijd. Een voorbeeld is Gebiedscoöperatie Rivierenland⁴⁷ die al sinds 2014 bezig is als koepel van diverse burgerinitiatieven in Rivierenland. Hoe zorg je als gemeente dat je medewerkers goed om kunnen gaan met ondernemers en bewonersinitiatieven en zorgen voor realistische verwachtingen over en weer?

In deze casus moet de gemeentelijke professional de verschillende belangen en perspectieven van inwoners en andere betrokkenen kunnen laten meewegen en waar mogelijk met elkaar verenigen. Voor de gemeente is het belangrijk om al deze expertise samen te organiseren, bijvoorbeeld in een werkgroep met ook juridische kennis. In het Klimaatakkoord is afgesproken in te zetten op een grotere mate van participatie van de lokale omgeving bij duurzame energie⁴⁸.

⁴⁶ Klimaatakkoord: Participatie en 50% eigendom van de lokale omgeving | HIER opgewekt

⁴⁷ gcrivierenland.nl

⁴⁸ Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten | Participatie: Doe mee | Klimaatakkoord

Participatie van inwoners in lokale duurzame energieprojecten kan in verschillende vormen: bijvoorbeeld via procesparticipatie, mede-eigenaarschap, mee investeren en/of omgevingsfonds (zie ook de participatiewaier⁴⁹). In deze casus is een mogelijke optie om participatie van inwoners vorm te geven door ze mee te laten investeren in het project (mogelijk via een energiecoöperatie). Hier zijn in het land al verschillende voorbeelden van. Een andere mogelijkheid is om inwoners te compenseren vanuit een fonds waarin een deel van de opbrengsten van de windmolens stroomt. Maar de gemeente kan dit niet afdwingen bij de energiecoöperatie. Juridisch is een inspanningsverlichting het maximaal haalbare.

Voor al deze benodigde expertise staat er veel druk op de ketel. De opgaven worden groter en de Omgevingswet komt eraan. Beleid voor de Omgevingsvisie is vaak nog in ontwikkeling en de termijnen voor vergunningverlening worden korter. Gemeenten moeten manieren zoeken om deze expertise in huis te halen, door nieuwe medewerkers aan te nemen, in te huren of expertise te delen met buurgemeenten. Inhuur is deels een bewuste keuze, als het gaat om een incidenteel traject. Deels zien we personeelstekort dat niet kan worden ingevuld.

Veel wisseling van personeel kan de samenwerking met ketenpartners en de relatie met initiatiefnemers, zoals Joris en inwoners verstoren door gebrek aan continuïteit, borging van kennis en het onderhouden van relaties met deze partijen. Bewoners als Joris blijven dikwijls lang op dezelfde plek wonen en hebben daardoor een sterke binding met hun directe omgeving en de ontwikkeling daarvan.

De nieuwe regierol van gemeenten in de energietransitie vraagt deels om een ander type medewerker. Daarbij is goed kunnen omgaan met verschillende belangen en particuliere initiatieven essentieel om de verschillende opgaven te realiseren. De uitdaging voor de gemeente is om alle benodigde expertise samen te brengen.



Bevoegdheden

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.⁵⁰ Dit hindert de uitvoeringskracht van gemeenten.

De bevoegdheden van gemeenten volgen uit de wettelijke kaders. Daaruit volgen de verschillende rollen van gemeenten: als handhaver, ontwikkelaar en regisseur van het proces. Gemeenten maken ook keuzes in bijvoorbeeld hun grondbeleid. Daarbij is de afweging of je grond zelf wilt kopen en daarna ontwikkelen of dat je projectontwikkelaars of lokale energie-initiatieven (samen) laat ontwikkelen. De risico's die je vervolgens hebt verschillen. In het eerste geval is een risico dat projectontwikkelaars gespeculeerd hebben en grond hebben gekocht, waardoor je als gemeente de hoofdprijs betaalt als je die grond zou willen overnemen. Daarnaast heeft de gemeente zelf een ontwikkelrisico en is een transparante structuur en afweging belangrijk.

Een risico ligt bij de vergunningverlening. Als ontwikkelaars bij de gemeente geen vergunning krijgen, stappen ze naar de provincie. Het is belangrijk hoe de provincie hiermee omgaat. Liefst zou die terugverwijzen naar gemeente. Dit loopt niet altijd zo, laat het voorbeeld van Venlo zien. Gemeenten willen graag afspraken met ontwikkelaars maken, dat ze pas mee mogen doen als ze vanaf het begin meedenken en investeren. Dan moet je ze ook aan deze afspraken kunnen houden en er moet dan geen afsnijroute via de provincie zijn.

⁴⁹ NVDE e.a., *Participatiewaier*, november 2019.

⁵⁰ BMC, *Het kraakt en het piept in het fysiek domein*, Den Haag, 2020.

Afspraken tussen gemeente en provincie over vergunningverlening zijn essentieel om lokale doelen en draagvlak te realiseren en free-rider gedrag te voorkomen.



Informatie

Voor Joris, de initiatiefnemer vanuit de energiecoöperatie is vooral de informatie-uitwisseling met de gemeente (bevoegd gezag) van belang. De informatie wordt gewisseld in de driehoek gemeente-projectontwikkelaar-energiecoöperatie. In principe is alle benodigde informatie ergens beschikbaar, maar deze blijkt in de praktijk toch soms lastig te vinden. Hierdoor bestaat de kans dat de energiecoöperatie in het begin van het kastje naar de muur wordt gestuurd. In het essay 'Naar (betere) samenwerking tussen gemeenten, projectontwikkelaars en energiecoöperaties'⁵¹ zijn zes suggesties voor versterking van deze samenwerking opgenomen. In de casus van Joris zijn er drie met name van belang: het afstemmen van tijdlijnen om zo meer begrip te krijgen voor verschillen in tempo, voldoende ruimte binnen de SDE++ voor participatie en neem tijd en ruimte in het proces om elkaar te leren kennen en onderling vertrouwen op te bouwen⁵².

Voor de gemeente is de informatie-uitwisseling met de netbeheerder ook zeer relevant. Voor zowel de prognose van de behoefte aan aansluitingen als afstemming over de benodigde uitbreiding van het net is zeer vroegtijdig overleg met de netbeheerder essentieel. Zo wordt voorkomen dat alle beschikbare ruimte al aan andere functies is toegekend. Hiervoor is eerder en veel meer uitwisseling van informatie nodig dan momenteel het geval is.

Het stroomlijnen van de informatie-uitwisseling met initiatiefnemers en met netbeheerders is nodig om gezamenlijk de beoogde doelen van de RES te halen.



Netwerk

Netcongestie is een van de grootste issues op dit moment. De vraag is vrijwel altijd of er voldoende ruimte op het netwerk is voor nieuwe aansluitingen. Netbeheerders willen graag vroegtijdig in gesprek met (bewoners)initiatieven om te kijken wat mogelijk is. Netbeheerders maken zelf investeringsplanningen, maar proberen ruimte te maken voor lokale initiatieven. Wettelijk gezien moeten zij aanvragen voor een aansluiting op volgorde afhandelen en kunnen ze geen prioritering geven. Nieuwe aanvragen komen dus achteraan de wachtrij en het proces voor vergunningverlening voor het uitbreiden van het netwerk kost gemiddeld zes jaar. Investeerders speculeren in sommige regio's al o.b.v. de RES-en en vragen aansluitingen aan in de verwachting die te gelde te kunnen maken. In sommige gevallen is afstemming met Tennet (hoofdnetwerk) gewenst, maar zij zijn heel moeilijk bereikbaar voor gemeenten.

In veel gemeenten loopt de samenwerking om duurzame energieopwekking te realiseren moeizaam⁵³. Er zijn wel veel gesprekken tussen partijen. Er blijft vaak een groot verschil in cultuur tussen commerciële ontwikkelaars, private bewonersinitiatieven (meer afhankelijk van individuen, maar kunnen vaak sneller schakelen) en gemeenten met besluitvorming en verantwoording die langer duurt. Imagoproblemen en verschillende beelden over en weer helpen niet in een goede samenwerking.

⁵¹ NVDE, VNG, de Participatiecoalitie en NP RES, Naar (betere) samenwerking tussen gemeenten, projectontwikkelaars en energiecoöperaties, 2021

⁵² Zie ook het eindadvies van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) met een pleidooi voor het 'opgroeierecht' voor maatschappelijke initiatieven in de driehoek gemeenten-projectontwikkelaar-energiecoöperatie.

⁵³ NVDE, VNG, de Participatiecoalitie en NP RES, Naar (betere) samenwerking tussen gemeenten, projectontwikkelaars en energiecoöperaties, 2021

De woningbouwopgave ligt bij de gemeenten, maar is wel een collectief probleem. Hierbij is de woningcorporatie onmisbaar om in de nieuwe woonwijk voldoende betaalbare huisvesting te kunnen realiseren. Waterschappen zijn vaak ook een interessante stakeholder. Op hun gronden is vaak geen ruimte voor woningbouw, maar wel voor windmolens of zonneparken.

Tenslotte zijn als (vaak ongeorganiseerde) netwerkpartner de inwoners belangrijk. Het is goed en verstandig hen te betrekken bij zowel de plannen voor de nieuwe woonwijk als de plannen voor duurzame energie. Op dit moment zijn in 15 RES-regio's de inwoners goed betrokken en zitten zij aan tafel, in de andere 15 is dat niet of in mindere mate het geval⁵⁴.

Afhankelijkheid van (knelpunten bij) andere partijen kan de uitvoering belemmeren.



Kader

Zowel voor de woningopgave als voor de klimaatdoelstellingen zijn er ambitieuze doelstellingen die deels, samen met andere grote veranderopgaven als de Omgevingswet, samenkomen bij de gemeente. Beide concurreren om het beperkte grondgebied van Nederland en de ook niet oneindige uitvoeringscapaciteit bij de gemeente. Bij de realisatie in de praktijk komen diverse knelpunten naar voren. Als deze niet kunnen worden opgelost, is de vraag of het realistisch is dat de doelstellingen worden gehaald. De opgaven van de energietransitie en klimaatadaptatie pakken veel gemeenten voortvarend op. Visie en strategie zijn lastig op dit voor gemeenten nieuwe terrein. Terwijl er al moet worden uitgevoerd, zijn de kaders vanuit het Rijk nog in ontwikkeling. Dat maakt het formuleren van een heldere visie voor een gemeente extra moeilijk. Het risico is dan dat kosten oplopen, plannen vertragen en doelstellingen niet worden gerealiseerd. Op dit moment zijn er relatief weinig landelijke programma's gericht op gebiedsgerichte integratie van belangen of sectoren⁵⁵.

Ook in de situatie van Joris is de mogelijke duur van de vergunning voor het windmolenpark een bestuurlijk vraagstuk, waarvoor kaders gewenst zijn. Op langere termijn kunnen er andere doelen en belangen zijn m.b.t. deze gronden die momenteel voor landbouw bestemd zijn. Het is onwenselijk dat een langdurige vergunning dit in de weg staat. Daarentegen is om het project economisch rendabel te maken een voldoende terugverdientijd nodig.

De combinatie van windmolens en bebouwing is complex en potentieel politiek ontvlambaar. Belanghebbenden, zoals bewoners gaan zich dan mobiliseren (NIMBY) en vervolgens de politiek beïnvloeden. Dat kan ervoor zorgen dat plannen voor bijvoorbeeld windmolens worden tegengehouden. Daarnaast is er spanning m.b.t. de democratische legitimatie rond de RES. Die is regionaal afgestemd met beperkte lokale invulling en invloed, met als mogelijk gevolg dat lokaal nog van alles kan worden tegengehouden. Waalwijk is dit voor geweest door zelf een visie Duurzaam Waalwijk vast te stellen. Die is gebruikt als input voor de RES. Bovendien is een bestemmingsreserve duurzaamheid ingericht, waar projecten uit kunnen worden bekostigd. Daardoor hoeft de raad niet steeds opnieuw geld vrij te maken en is continuïteit gewaarborgd. Het PBL concludeert dat voor het versterken van maatschappelijk draagvlak een kabinetsbrede (dus sectoroverstijgende) inspanning nodig is. De woningbouwopgave en de andere ruimtelijke opgaven vragen om een brede verstedelijkingsstrategie die ook infrastructuur, groen, water en energie omvat⁵⁶.

Netbeheerders willen graag een beter wettelijk kader. Nu moeten ze leveringszekerheid bieden en werken ze reactief. Ze willen meer ruimte om te mogen prioriteren en om de

54 Bron: de regelmatige enquêtes die de Participatiecoalitie in het kader van het Ondersteuningsprogramma Bewonersparticipatie onder bewonersinitiatieven in de 30 RES-regio's uitzet.

55 Royal HaskoningDHV, Versterken uitvoeringskracht in het ruimtelijk domein, Amersfoort, november 2021.

56 PBL, Grote opgaven in een beperkte ruimte, april 2021.

leveringszekerheid te beperken, waardoor er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven. Het totale energiesysteem is nu erg vraaggestuurd (gericht op leveringszekerheid) en er is behoefte aan meer aanbodgestuurde elementen. Dan kijk je bijvoorbeeld waar je het beste ruimte kunt bieden voor opwekking van energie en hoe je dat aanbod richting de vraag kan leiden.

Een lange termijn visie op zowel de woningbouwopgave als de klimaatopgave is nodig, vertaald in een uitvoerbaar lokaal kader om onderlinge concurrentie om locaties te voorkomen. Om hier lokaal invulling aan te kunnen geven, zijn landelijke kaders nodig. Voorkom complexiteit, onbekendheid, gebrek aan aansluiting bij de lokale praktijk, departementale versnippering en heb oog voor stapeling van opgaven.

Inburgeren begint met een woning

Samir

Samir is een jongeman van 24 die in zijn geboorteland Syrië een studie Geneeskunde volgde, toen hij vanwege de oorlog moest vluchten en in Nederland terechtgekomen is. Hij zit in een AZC in afwachting van de start van zijn inburgeringstraject. Hij heeft van zijn casemanager van COA gehoord dat hij 'gekoppeld' is aan een gemeente in een ander deel van het land. Deze gemeente zal een woning voor hem zoeken en hem helpen bij

zijn inburgeringstraject.

Inmiddels wacht Samir ruim acht maanden op een woning. De gemeente, die veel onderdelen van het inburgeringstraject samen met gemeenten in de regio heeft georganiseerd, heeft aangegeven dat zij regionaal de afspraak hebben gemaakt dat hij pas met zijn inburgeringstraject kan beginnen als hij in de gemeente woont.

Samir zit in een rolstoel, omdat hij zijn rechteronderbeen mist. Het is voor hem belangrijk dat hij een toeganke-

lijke woning krijgt. Hij gaat ervan uit dat het COA dit ook aan de gemeente heeft doorgegeven, zodat hier rekening mee gehouden kan worden bij het zoeken naar een woning. Maar dit weet hij niet zeker.

Samir wil ook graag zijn studie Geneeskunde weer oppakken, maar heeft inmiddels gezien dat de gemeente waar hij zal komen te wonen niet in de buurt is van een universiteit en geen treinstation heeft. Dit betekent dat hij, als hij zijn studie weer zal kunnen oppakken, lang moet reizen of opnieuw zal moeten verhuizen.



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

De gemeente heeft sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering per januari 2022 de regie op de uitvoering van de inburgering. De looptijd van elk inburgeringstraject staat op drie jaar. Bij inburgering zijn er raakvlakken met de Participatiewet. De inburgeraar moet kunnen voldoen aan de verplichtingen van beide wetten. De gemeente heeft hier uiteindelijk ook een handhavende rol. De gemeente, als regievoerder, moet daarom zorgen dat er oog is voor zowel de Inburgeringswet als de Participatiewet. De gemeente heeft daarvoor klantregisseurs inburgering in dienst. Deze medewerkers zijn voor inburgeraars gedurende hun hele inburgeringstraject het eerste aanspraakpunt bij de gemeente. Hun rol is vooral dienstverlenend richting Samir.

De inburgering kent drie leerroutes: de onderwijsroute, de (taalniveau) B1-route en de zelfredzaamheidsroute, als de andere routes buiten bereik liggen. Samir wil gebruik maken van de onderwijsroute door zijn studie weer op te pakken.

Taken van de gemeente

De taken van de gemeente voor inburgeraars liggen op het gebied van huisvesting, een brede intake van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden en het opstellen van een Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit PIP heeft de vorm van een beschikking waaruit een inburgeringsaanbod volgt. Hiervoor koopt de gemeente inburgeringstrajecten in en is zij verantwoordelijk voor de kwaliteit en houdt hier toezicht op. Ten slotte heeft de gemeente ook de taak om de (bijstandsgerechtigde) inburgeraar financieel te ontzorgen.

De klantregisseur heeft van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bericht gekregen dat Samir gekoppeld is aan de gemeente, maar de gemeente kampt met een nijpend tekort aan woningen. De medewerker die bij de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van inburgeraars heeft veel contact met de woningbouwcorporatie, maar kan verder weinig doen om het huisvestingsproces te versnellen.

Pas als de Brede intake is uitgevoerd door de klantregisseur, wordt duidelijk welke ondersteuning Samir nodig heeft op de zes leefgebieden: financiën, wonen, welzijn/zorg, gezin, opleiding/werk en inburgering. Het aanbod en het type aanbieders voor deze ondersteuning verschilt per gemeente, afhankelijk van de wijze van organiseren.

(Keten)partners van de gemeente

De eerste ketenpartner waarmee de gemeente te maken heeft is het COA. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers koppelt statushouders aan een gemeente zodra zij een verblijfsvergunning krijgen. Zij proberen daarbij te kijken waar in dit geval Samir de beste kansen heeft om een nieuw leven op te bouwen en bij te dragen aan de maatschappij op basis van harde en zachte criteria. Daarnaast speelt de taakstelling van gemeenten een rol, iemand wordt niet geplaatst bij een gemeente die op dat moment aan zijn taakstelling heeft voldaan⁵⁷. Zoals in het geval van Samir blijkt, is het niet altijd haalbaar om de optimale koppeling te maken. De verantwoordelijkheid van de gemeente start vanaf deze koppeling. Afgesproken is dat er een warme overdracht plaatsvindt, liefst via een driegesprek, tussen het COA, de gemeente en de inburgeraar. Hiervoor zijn drie scenario's opgesteld:

1. Snelle start: de gemeente start na de koppeling snel met het inburgeringstraject. Dat start op de opvanglocatie, dus al voor de huisvesting in de gemeente.
2. Gecombineerde aanpak: tijdens het verblijf in het azc start de gemeente met de Brede intake en het opstellen van het PIP. De inburgeraar wordt gestimuleerd om gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA. Het reguliere inburgeringstraject start na huisvesting in de gemeente.

57 www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders

3. Start na verhuizing: de gemeente start met de intake, het PIP en het inburgeringstraject na de daadwerkelijke huisvesting in de gemeente. De inburgeraar wordt gestimuleerd om gebruik te maken van de Voorinburgering van het COA tot die tijd.⁵⁸

Nadeel van de eerste twee scenario's voor gemeenten zijn de reistijd en -kosten die hier mee gemoeid zijn. Het beleid van de gemeente in deze casus, dat op het gebied van inburgering op regionaal niveau is ontwikkeld, is dat inburgeraars pas met hun inburgeringstraject kunnen beginnen nadat zij gehuisvest zijn in de gemeente (scenario 3). Elders in het land zijn ook veel gemeenten met eigen lokaal beleid in combinatie met regionale inkoop. De warme overdracht, waarbij de klantregisseur van deze gemeente samen met een medewerker van het COA en de inburgeraar zelf bespreekt wat van belang is om te weten over de inburgeraar, heeft in het geval van Samir nog niet plaatsgevonden. Tijdens deze warme overdracht kan het COA bijvoorbeeld aandachtspunten meegeven over de lichamelijke en psychische gezondheidssituatie van Samir, die voor de gemeente van belang zijn om te weten. Totdat er geschikte huisvesting is, blijft Samir in de opvanglocatie van het COA.

Voor de huisvesting zijn de woningcorporaties belangrijke ketenpartners. Gemeenten maken afspraken met de corporatie om voldoende vergunninghouders te plaatsen in haar woningen⁵⁹.

DUO stelt de inburgeringsplicht en de inburgeringstermijn vast. De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor haar of zijn inburgering en de gemeente stimuleert en begeleidt. DUO is tijdens de inburgering verantwoordelijk voor de naleving van de resultaatverplichtingen uit het PIP: de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), het participatieverklaringstraject (PVT) en de leerroute. Wanneer de gemeente het PIP heeft vastgelegd in de Portal Inburgering (PIB) van DUO, start de inburgeringstermijn van 3 jaar. Ontheffing, vrijstelling en verlenging loopt ook via DUO.

In de situatie van Samir is UAF een partner bij deze gemeente (dat is niet zo voor elke gemeente). Het Universitair Asiel Fonds zet zich in voor de belangen van gevluchte studenten en professionals in Nederland. Zij werken samen met onderwijsinstellingen, werkgevers en gemeenten. Voor gevluchte studenten en professionals bieden zij begeleiding en financiële steun aan, aanvullend op bestaande voorzieningen.

Net als in bijvoorbeeld casus één kunnen ook andere organisaties als onderdeel van het 'voorliggend veld' of de 'sociale basis' een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van Samir. Vluchtelingenwerk voert in veel gemeenten de maatschappelijke begeleiding bij inburgeraars uit. Ook op dit type ondersteuning hebben gemeenten moeten bezuinigen in de voorgaande jaren.



Kernwaarden

In deze casus zien we verschillende belangen en perspectieven die met elkaar concurreren. Verschillen in mensbeelden kunnen ook gevoed worden vanuit het politieke klimaat en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo geven professionals aan, dat zij in hun praktijk merken dat er verschillen bestaan bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen en reguliere asiel-statushouders en gezinsmigranten. Dit kan in de uitvoering tot knelpunten leiden, bijvoorbeeld bij de huisvesting van statushouders.

Ook is er een spanningsveld in de uitvoering tussen het bieden van de intensieve begeleiding en het bevorderen van de zelfredzaamheid. Voor begeleiders kan het moeilijk zijn om te bepalen hoeveel zij uit handen moeten nemen van de inburgeraars en wat zij aan henzelf kunnen overlaten; het zoeken van balans tussen de regierol, de begeleidende rol en de handhavende rol.

⁵⁸ Divosa, Handreiking scenario's warme overdracht naar gemeente, laatst geraadpleegd op 18 mei 2022 via <https://www.divosa.nl/handreiking-scenarios-warme-overdracht-van-coa-naar-gemeente>

⁵⁹ Formeel kunnen gemeenten alleen in een huisvestingsverordening beleid voor woningtoewijzing vastleggen; andere afspraken zijn verboden.

Voor de klantregisseurs inburgering in de (gemeentelijke) uitvoering is het van belang te voorkomen dat de betrokken professionals alleen vanuit hun eigen rol en taak naar de situatie van Samir kijken, maar ook te waarborgen dat zij oog hebben voor de verschillende belangen, perspectieven, rollen en mensbeelden.

Van belang is dat de professionals met een brede bril kunnen kijken naar de verschillende belangen en rollen om inburgeraars te helpen zo goed mogelijk mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving.



Expertise

Door de nieuwe Wet inburgering krijgen gemeenten een regierol, die inhoudt dat de gemeente niet alleen taken zelf moet uitvoeren, maar ook de regie moet voeren over het inburgeringstraject van een inburgeraar. Deze regierol vraagt om andere vaardigheden van de betreffende professionals om effectief in ketens of netwerken te kunnen opereren; dit lijkt het meest op de regierol bij re-integratie. Dit kan betekenen dat er steeds vaker ook een 'ander type' medewerker nodig is. In kleinere gemeenten zijn de lijnen korter en is dit netwerk makkelijker te overzien dan in grote gemeenten.

Er zijn grote verschillen tussen inburgeraars qua niveau, leerbaarheid, leerbehoefte en motivatie. Maatwerk in kleine groepen, ingedeeld naar bepaalde kenmerken zoals moedertaal, niveau of leerbehoefte, kan ervoor zorgen dat het programma aansluit bij de behoefte van inburgeraars. In grote gemeenten zijn de aantallen hoger en is meer mogelijk om dit te organiseren.

Voor kleinere gemeenten kan regionale samenwerking een oplossing zijn om de benodigde specifieke expertise op te bouwen en te delen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de provincies Friesland en Noord-Brabant rondom een gemeente met een azc-locatie. Deze gemeente speelt voor omliggende gemeenten een rol in het afnemen van de Brede intake of in het opzetten van activiteiten in de periode tot er huisvesting beschikbaar is.

Bij de invoering van deze nieuwe wet hebben veel gemeenten een beroep gedaan op tijdelijke inhuur van expertise. Deels komt dit door capaciteitsgebrek, deels doordat gemeenten voor deze beleidsvorming en implementatie incidentele middelen ontvangen, waardoor zij in de praktijk onvoldoende structurele middelen hebben om vast personeel aan te trekken. De zorg die gemeenten hierbij hebben is dat de opgedane kennis en ervaring onvoldoende geborgd wordt in de reguliere organisatie. De zorg bij gemeenten is dat de vaste medewerkers die deze taken structureel moeten gaan uitvoeren, al druk zijn met hun reguliere werkzaamheden, met als risico dat taken niet op een zorgvuldige en structurele wijze in de organisatie worden belegd. Op dit moment is via Divosa nog regio coördinatie beschikbaar om hierin te ondersteunen. Deze ondersteuning stopt echter. Daarmee valt een ondersteuningsstructuur bij het leren in de uitvoering weg.

De nieuwe regierol van gemeenten vraagt deels om een ander type medewerker. Regionale samenwerking en ondersteuning is belangrijk om de benodigde specifieke expertise beschikbaar te houden voor alle gemeenten.

Personeelstekort en incidentele middelen zijn een risico voor de borging van kennis en ervaring in de gemeentelijke uitvoering.



Bevoegdheden

Binnen de gemeente zijn de bevoegdheden helder. De klantregisseur heeft de regie over het inburgeringstraject, maar kan wel afstemmen met of delegeren aan collega's, bijvoorbeeld voor toegang en ondersteuning vanuit de Wmo.

Het verschil tussen statushouders en gezinsmigranten is voor gemeenten lastig, omdat er verschillen zijn die niet altijd duidelijk zijn voor gemeenten. Wat wel en niet gedaan moet worden voor gezinsmigranten is niet altijd duidelijk.

In de Huisvestingswet is bepaald dat gemeenten regels kunnen stellen aan de woonruimte-verdeling van sociale huurwoningen in de eigen gemeente. Ze kunnen dat doen door een huisvestingsverordening in te stellen en daarin een urgentieregeling op te nemen. Meer dan de helft van de gemeenten heeft zo'n verordening⁶⁰.

Voor regionale samenwerking zijn goede afspraken over bevoegdheden nodig. Welke rol speelt een centrumgemeente en tot waar en wanneer reiken de bevoegdheden. Ook de afstemming van bevoegdheden met het COA in het kader van de warme overdracht zijn een aandachtspunt.



Informatie

In de casus van Samir is de belangrijkste informatie-uitwisseling die tussen COA en gemeente in het kader van de huisvesting van statushouders. Knelpunt is de benodigde informatie over passende huisvesting die regelmatig niet of niet goed wordt doorgegeven. Daardoor komt het in de praktijk voor dat de huisvesting niet voldoet en een inburgeraar als Samir maanden langer moet wachten in het AZC, waardoor zijn inburgering flinke vertraging oploopt. Vaak wordt de AVG genoemd als belemmering voor het uitwisselen van meer informatie. Voor professionals is het onduidelijk of dit daadwerkelijk een belemmering vormt of dat het vooral onduidelijkheid over de interpretatie van de AVG is die informatie-uitwisseling in de weg staat. Daarnaast is ook de werkdruk bij het COA hoog en kost het tijd om uit te zoeken wat wel of niet kan worden gedeeld. De professionals van COA en gemeente hebben duidelijker kaders en landelijke afspraken nodig, waarbinnen zij informatie kunnen uitwisselen.

Goed contact met woningbouwcorporaties over de wachtlijsten en hoe hiermee omgegaan wordt in relatie tot het beschikbare woningaanbod is van belang. Hoe komen zij tot een goede match?

Landelijke afspraken en duidelijker kaders zijn nodig voor goede en effectieve informatie-uitwisseling met in ieder geval het COA. Een eenduidig beeld van wat op grond van de AVG wel en niet is toegestaan, is hiervoor noodzakelijk.



Netwerk

Het COA is een belangrijke speler in het netwerk. Regionale opvangcentra zouden erg helpen om over de warme overdracht en brede intake regionale afspraken te maken en dit goed te doen. Dit is in enkele regio's (Tilburg, Utrecht) zo geregeld. In de praktijk van de meeste gemeenten komen de gekoppelde statushouders uit alle plekken in het land en is het daarom lastig goede afspraken te maken. De huidige ervaring is dat de werkwijze en houding per AZC of zelfs casemanager kan verschillen. Dat maakt de regierol en de daarvoor benodigde samenwerking lastig in te vullen, bijvoorbeeld in de invulling van de warme overdracht bij Samir en de voorafgaande voorinburgering.

60 Zie www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/718910.pdf

Door de oplopende wachttijden is het gewenst dat inburgeraars op AZC's langer gebruik kunnen maken van de voorinburgering (taalcursussen, etc.). Ook kan worden nagedacht hoe georganiseerd kan worden dat de maatschappelijke begeleiding wellicht al in het AZC start. Regionale koppeling tussen AZC's en gemeenten heeft hierbij veel voordelen.

De warme overdracht is gericht op het verdere proces van inburgering, maar voor de passende huisvesting in verband met de beperkingen van Samir kan dit al te laat zijn. Een andere oplossing is dat hier apart overleg voor is, niet met de klantmanager maar met degene die huisvesting moet regelen. Soms is 'ruilen' van een koppeling tussen gemeenten in overleg met COA mogelijk. Maar daar moet je als gemeente wel zelf initiatief voor nemen en gemeenten komen daar veelal pas achter als passende huisvesting niet beschikbaar is.

In de casus van Samir is, naast de warme overdracht op individueel niveau, ook van belang dat de informatie-uitwisseling tussen de systemen van COA en gemeenten goed verloopt. Dit heeft enerzijds te maken met technische ontwikkelingen, zoals onder 'Informatie' is besproken, maar het gaat ook over de prioriteit en wil om informatie te delen met partners in de keten.

Ook op andere vlakken is deze onderlinge afhankelijkheid in het netwerk zichtbaar. Voor de aangepaste woning voor Samir, is de gemeente afhankelijk van het aanbod van de woningcorporatie. De bredere regierol van de gemeente maakt dat deze meer afhankelijk is van andere partijen in het netwerk. Dit kan een belemmerende factor zijn. Er zijn goede afspraken tussen de organisaties nodig om goed samen te werken en goed en op tijd te communiceren als er knelpunten zijn. Daarop moet de gemeente kunnen vertrouwen om de regierol goed in te vullen.

Een voorbeeld van deze afhankelijkheid is dat het nieuwe inburgeringsproces begin 2022 tijdelijk heeft stilgelegen door problemen bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het COA. Hierdoor moeten gemeenten nu achterstanden wegwerken in een extra drukke tijd met de komst van vele Oekraïners.

Een goede invulling van de gemeentelijke regierol bij inburgering vraagt om een goede samenwerking met de benodigde netwerkpartners. Met name de samenwerking met het COA kan worden verbeterd. Knelpunten in de keten, zoals de krappe woningmarkt en de toestroom van gevluchte Oekraïners werken door en hinderen goede en snelle inburgering.



Kader

In de nieuwe Wet inburgering is expliciet de rol van de 'warme overdracht' beschreven, waarbij het COA informatie over de inburgeraar overdraagt aan de gemeente waar de inburgeraar geplaatst wordt. Dit gebeurt op individueel niveau, in een gesprek tussen de casemanager van het COA, de klantmanager van de gemeente en de inburgeraar zelf. Op dit persoonlijke niveau samenwerken is een belangrijke sleutel voor een goede ketensamenwerking.

Voor de huisvesting bestaat het wettelijk kader uit de taakstelling voor het aantal statushouders per gemeente op basis van de Huisvestingswet 2014. Per regio zijn bij het COA regievoerders aangesteld die zorg dragen voor de feitelijke koppeling aan de gemeente. Om de beschikbare woonruimte te krijgen is in de Woningwet 2015 een procedure opgenomen om te komen tot afspraken, waarbij corporaties in redelijkheid bijdragen aan de taakstelling als concretisering van de gemeentelijke huisvestingsverordening. Een complicerende factor daarbij is het grote tekort aan huisvesting, zeker voor alleenstaande statushouders. De voorraad huurwoningen voor alleenstaanden en starters is, zeker in de landelijke gemeenten, extra beperkt.

Knelpunt bij dit kader is de grote vraag van andere urgente groepen die huisvesting nodig hebben, zoals dak- en thuislozen, studenten, arbeidsmigranten, etc. Ook de wachttijden van andere inwoners voor een betaalbare woning lopen steeds verder op. Het is een politieke en bestuurlijke uitdaging om voldoende robuuste en duurzame woon- en opvangvoorzieningen te organiseren voor een mix van deze aandachtsgroepen. Bovendien moeten die voorzieningen ook nog passen in de lokale buurten en wijken. Dit is een lastige opgave en een flink knelpunt. De gemeente Utrecht heeft het Plan Einstein om integratie van vluchtelingen te bevorderen door een wijkgerichte aanpak. Hierin krijgen zowel vluchtelingen als jongeren uit de wijk de mogelijkheid om cursussen te volgen, deel te nemen aan een praktijkprogramma voor ondernemerschap en werk of andere activiteiten bij te wonen. Naast een duidelijke visie is hiervoor ook veel geld en organisatie nodig.

Een politieke keuze die belangrijk is in de casus van Samir, is tot welke leeftijd je iemand nog ruimte biedt om opleiding te volgen. Dit verschilt tussen gemeenten. Vaak is de afweging dat geen opleiding aangeboden wordt wanneer iemand snel aan het werk kan, omdat dat duurder is.

Een goede visie en een uitvoerbaar lokaal kader is nodig om voldoende woon- en opvangvoorzieningen te kunnen organiseren voor alle aandachtsgroepen en onderlinge concurrentie te voorkomen. Een integrale wijk-aanpak moet zorgen dat deze locaties passen in de buurten en wijken.

Als alles even tegenzit

Pim

Pim is 37 jaar en heeft de afgelopen 15 jaar als geluidstechnicus gewerkt bij een evenementenbedrijf. In 2019 is hij voor zichzelf begonnen en heeft hij, met behulp van een zakelijke lening, flink geïnvesteerd in eigen materiaal. Met het netwerk dat hij in de loop van de jaren had opgebouwd, wilde hij zich richten op kleinere concerten en festivals.

Door corona bleef Pims agenda in de jaren daarna leeg. Concerten en festivals werden gecancelled en Pim kwam daardoor thuis te zitten. Omdat zijn bedrijfje nog niet lang genoeg bestond, kwam hij niet in aanmerking voor de vergoedingen die vanuit het Rijk werden ingesteld. Al snel kon hij de huur van zijn opslagloods en de aflossing en rente op zijn zakelijke

lening niet meer opbrengen. Zijn schulden liepen op.

Mede door alle onzekerheid en stress die deze situatie met zich meebracht, liep zijn relatie met Eva eind 2020 ook stuk. Na een huwelijk van bijna 10 jaar vroeg zij een echtscheiding aan. Hierdoor moest Pim verhuizen naar een huurwoning, wat opnieuw extra financiële lasten met zich meebracht.

Pim kwam in de bijstand terecht. Zijn schulden liepen dusdanig op, dat er door verschillende partijen beslag werd gelegd op zijn inkomen. Omdat Pim ook zijn gemeentelijke belastingen niet meer kon betalen, werden deze door de gemeente verrekend met zijn uitkering.

De tegenslagen waarmee Pim geconfronteerd werd, hebben zijn leven in een neerwaartse spiraal gebracht.

Hij heeft zichzelf altijd goed kunnen redden en hecht aan zijn onafhankelijkheid. Daarom probeert hij steeds weer zijn financiële situatie op orde te krijgen, door te blijven rekenen hoe hij zijn rekeningen kan betalen en betalingsachterstanden kan aflossen. Maar nieuwe tegenslagen maken dat zijn financiële positie er toch steeds weer op achteruit gaat. Inmiddels is er ook beslag gelegd op zijn inkomsten, waardoor hij nog minder regie heeft over zijn eigen financiën.

Niet alleen de financiële situatie van Pim, maar ook zijn zelfvertrouwen en zelfbeeld gaan steeds verder achteruit. Pim, die altijd heel zelfstandig was en veel sociale contacten had, voelt zich erg onzeker en trekt zich steeds verder terug. Het gebrek aan perspectief werkt beangstigend en maakt dat hij probeert om zo min mogelijk aan de toekomst te denken.



Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente

De gemeente heeft in deze casus verschillende rollen. Op grond van de Participatiewet is de gemeente uitkeringsverstrekker op het moment dat Pim in de bijstand terecht komt. Daarnaast int de gemeente ook de gemeentelijke belastingen. Op het moment dat Pim deze niet meer kan betalen, heeft de gemeente in de rol van schuldeiser de bevoegdheid om beslag te leggen op het inkomen van Pim, of, in dit geval, de belastingschuld te verrekenen met Pims uitkering. Recent zijn er verschillende wetten ontwikkeld of nog in ontwikkeling om een kader te bieden voor deze rol van beslaglegger: de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbbv) en de Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag (Wskd). Ten derde heeft de gemeente de rol van schuldhulpverlener. Vanuit deze rol ondersteunt de gemeente Pim op grond van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) om weer een financieel stabiele situatie te bereiken. In het verlengde van deze rol ligt ook die van vroegsignalering, waarbij de gemeente probeert inwoners die in de financiële problemen dreigen te komen bijtijds een hulpaanbod te doen. In deze casus is de gemeente er niet in geslaagd om Pims problematische situatie vroegtijdig te signaleren.

Taken van de gemeente

De drie rollen van de gemeente liggen bij verschillende afdelingen en professionals. Het verstrekken van de bijstandsuitkering gebeurt vanuit de afdeling Werk & Inkomen. Dit is een grotendeels geautomatiseerd proces dat uitgaat van strikte regels en procedures, mede om te voorkomen dat inwoners ten onrechte een uitkering ontvangen (vanwege andere inkomsten bijvoorbeeld) of misbruik hiervan maken.

Ook het proces van verrekening van Pims belastingschuld met zijn uitkering is een grotendeels geautomatiseerd proces met strikte regels en procedures. Deze verrekening, of in andere gevallen beslaglegging, wordt vanuit het belastingdomein in gang gezet. Gemeenten voeren deze taak soms zelf uit, maar veel gemeenten hebben de belastinginning en vaak ook de beslaglegging uitbesteed aan een belastingsamenwerking of een belastingdeurwaarder. De Wvbbv en de Wskd beogen een beter kader te scheppen voor situaties waarin meerdere partijen beslag willen leggen op het inkomen van een inwoner. De implementatie van deze wetten verloopt echter niet geheel voorspoedig, mede omdat de technische voorzieningen die de informatie-uitwisseling tussen organisaties moet verbeteren nog niet gereed zijn.

De schuldhulpverlening gebeurt door een andere afdeling binnen de gemeente. De schuldhulpverlener kijkt breed naar de situatie van de inwoner en probeert de financiële situatie van de inwoner te stabiliseren (bijvoorbeeld door inzet van coaching, beheer of bewind). Vervolgens kijkt hij naar een oplossing voor de schulden die de inwoner heeft opgebouwd, bijvoorbeeld door tot een regeling te komen met schuldeisers. In sommige gevallen, zoals ook bij Pim, is de gemeente zelf, vanuit een andere rol ook één van deze schuldeisers.

(Keten)partners van de gemeente

In deze casus heeft de gemeente vooral vanuit de rol van schuldhulpverlener te maken met andere partijen. De schuldhulpverlener heeft contact met de verschillende schuldeisers. Dit kunnen publieke partijen zijn, bijvoorbeeld de Belastingdienst of (een andere afdeling van) de gemeente zelf, maar ook private partijen. In veel gevallen heeft de schuldhulpverlener ook te maken met gerechtsdeurwaarders, die in opdracht van schuldeisers proberen het verschuldigde bedrag te innen.



Kernwaarden

Het verschil in mensbeelden waarmee inwoners in de uitvoeringspraktijk benaderd worden, is in eerdere casussen al besproken. Dit speelt in de casus van Pim ook een belangrijke rol. Door sommige partijen, met name de private en publieke schuldeisers, wordt Pim primair gezien als iemand die een betalingsverplichting heeft die hij niet kan of wil nakomen. Pim wordt vanuit dit mensbeeld benaderd met formele procedures, betalingsregelingen en uiteindelijk ook beslaglegging om te bereiken dat hij zijn financiële verplichtingen nakomt. Vanuit de schuldhelpverlening wordt Pim vooral gezien als iemand die de controle over zijn financiële situatie is kwijtgeraakt en (daardoor) ook breder in de problemen is gekomen. Vanuit dit mensbeeld krijgt Pim een hulpaanbod om zelf weer de regie over zijn financiën terug te kunnen nemen en perspectief te krijgen op een schuldevrije toekomst.

Deze verschillende mensbeelden, voor een groot deel voortkomend uit de verschillende taken en achterliggende wetgeving, kunnen tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk leiden, ook binnen de gemeentelijke uitvoering. Het beslagleggen op de inkomsten van Pim, of in zijn geval het verrekenen met zijn uitkering, kan vanuit het perspectief van de (schuld) hulpverlening onwenselijk zijn, omdat het Pim de mogelijkheid ontnemt om zelf de regie over zijn financiën te voeren. Voor Pims gevoel van eigenwaarde en controle over zijn eigen leven kan dit contraproductief werken. Het is belangrijk dat er in de uitvoering vanuit eenzelfde mensbeeld naar Pim wordt gekeken, zodat hij op een consistente wijze benaderd wordt vanuit de verschillende betrokken instanties. Sommige gemeenten werken bijvoorbeeld met ervaringsdeskundigen, die in gesprek gaan met betrokken professionals vanuit verschillende afdelingen. Door uit te leggen wat een situatie als die van Pim met iemand doet en hoe iemand dit beleeft, krijgen professionals meer begrip voor de inwoners die zij in hun uitvoeringspraktijk tegenkomen.

Een gedeeld mensbeeld en meer begrip voor de situatie van inwoners met problematische schulden, zorgt voor meer consistentie in de uitvoering en een uitvoeringspraktijk die meer recht doet aan inwoners.



Expertise

In het schuldendomein zijn de laatste jaren veel ontwikkelingen. Verschillende nieuwe wetten (de Wgs, Wvbbv en de Wskd) volgen elkaar op en moeten ook in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk geïmplementeerd worden. Dit heeft impact op de gemeentelijke werkprocessen en doet een beroep op de gemeentelijke expertise en capaciteit⁶¹. Het gaat hierbij niet alleen om expertise en capaciteit in het primair proces, in dit geval schuldhelpverleners. Ook de expertise en capaciteit bij diverse ondersteunende processen wordt bevraagd bij nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt met name bij de ontwikkeling en implementatie van technische voorzieningen die nodig zijn voor de nieuwe wet- en regelgeving. Deze technische voorzieningen moeten ontwikkeld of ingebouwd worden in de bestaande systemen door softwareleveranciers. Deze partijen hebben ook te maken met schaarste aan ontwikkelcapaciteit, mede door de vele opeenvolgende ontwikkelingen die in diverse domeinen plaatsvinden. Deze zijn vaak niet of slechts beperkt op elkaar afgestemd. Bij gemeenten is vaak ook capaciteit van informatiemangers, architecten, functioneel of applicatiebeheerders nodig om de nieuwe ontwikkelingen te implementeren. Deze capaciteit is bij veel gemeenten al schaars, doordat het hier ook functies betreft die gemeenten moeilijk kunnen invullen⁶². Door de elkaar opvolgende ontwikkelingen knelt het op dit punt regelmatig in de uitvoeringspraktijk.

61 Zie de verschillende impactanalyses die VNG Realisatie op deze wetten heeft uitgevoerd:

- VNG Realisatie, Impactanalyse Wijziging Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, Den Haag 2021
- VNG Realisatie, Impactanalyse Vereenvoudiging beslagvrije voet, Den Haag 2020
- VNG Realisatie, Impactanalyse Stroomlijning keten voor derdenbeslag, Den Haag 2021
- VNG Realisatie, Aanvullende uitvoeringstoets Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, Den Haag 2022

62 Zie: AenO Fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2020, Den Haag 2021. Hier staat 'Automatisering/ICT' op de vierde plek van functiegebieden waar een tekort gemeenten belemmert in het uitvoeren van haar activiteiten.

Betere planning van nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen en het voorkomen van stapeling kan helpen om knelpunten in de benodigde ontwikkel- en implementatiecapaciteit te beperken.



Bevoegdheden

Zoals hierboven onder 'Kernwaarden' is beschreven, is het van belang dat professionals inwoners als Pim vanuit een gedeeld mensbeeld benaderen. Als voorbeeld hierbij werd al genoemd dat er gemeenten zijn die met ervaringsdeskundigen werken, om zo meer begrip te krijgen voor de leefwereld van inwoners met problematische schulden. Om dit te kunnen doen, moeten gemeentelijke organisaties hun professionals hiervoor ook tijd en ruimte bieden. Door minder te sturen op productie, maar ook ruimte te bieden voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, kunnen professionals ook daadwerkelijk zoeken naar oplossingen die inwoners helpen om hun financiële situatie weer op orde te krijgen.

Veel gemeenten proberen invulling te geven aan vroegsignalering. In de casus van Pim blijkt hoe het mis kan lopen als iemand te lang probeert om zelf uit de financiële problemen te komen. Door op tijd te signaleren dat iemand in de financiële problemen komt, kunnen gemeenten een rol spelen in het voorkomen van het verder escaleren van de situatie. Ook hiervoor is het belangrijk dat professionals vanuit de organisatie de tijd en ruimte krijgen om in te zetten op vroegsignalering. Daarnaast is het belangrijk dat professionals wettelijk de bevoegdheden hebben om te kunnen beschikken over relevante informatie die van belang is om problematische schulden in een vroegtijdig stadium te herkennen. Hier kan de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) mogelijk een rol in spelen.

Om problematische schulden vroegtijdig te signaleren en vanuit het perspectief van de inwoner te zoeken naar oplossingen op maat, is sturing vanuit de organisatie nodig en tijd en ruimte voor professionals.



Informatie

Bij een casus als die van Pim zijn verschillende partijen, en binnen deze partijen ook verschillende professionals betrokken. Deze professionals handelen vaak ook vanuit verschillende rollen en belangen. Voor een goede, integrale dienstverlening is het van belang dat de verschillende professionals over de juiste informatie beschikken om Pim te kunnen helpen. Bij de nieuwe ontwikkelingen die in het schuldendomein gaande zijn en de wetten en wetswijzigingen die hierbij ontwikkeld worden, speelt informatie-uitwisseling dan ook een belangrijke rol.⁶³ In de praktijk blijkt echter, dat de ontwikkeling en implementatie van technische voorzieningen om deze informatie-uitwisseling mogelijk te maken, te weinig aandacht en prioriteit krijgt. De ontwikkeling en implementatie van technische oplossingen, in de vorm van nieuwe voorzieningen of aanpassingen in bestaande ICT-systemen, vraagt om specifieke expertise van softwareleveranciers, gemeenten en soms ook landelijke partijen. Deze expertise is slechts beperkt beschikbaar, wat betekent dat deze ontwikkeltrajecten goed en bijtijds gepland moeten worden. In wetgevingstrajecten blijkt in de praktijk vaak dat in de planning onvoldoende rekening gehouden wordt met de complexiteit van de ontwikkeling en de beperkte beschikbaarheid van capaciteit en benodigde middelen. Hierdoor treedt een wet soms al in werking, voordat de technische voorzieningen gereed zijn om te gebruiken. Dit leidt tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Belangrijke recente ontwikkelingen in het schuldendomein zijn de rekentool voor het berekenen van de beslagvrije voet (BVV), die in de eerste periode na inwerkingtreding van de Wvbbv nog niet door alle gemeenten gebruikt kon worden, en de routevoorziening voor de stroomlijning van de keten voor derdenbeslag (SKD) die ontwikkeld moet worden om de nieuwe Wskd in werking te kunnen laten treden.

63 Zie o.a. Nationale Ombudsman, Zelfstandigen over de drempel - Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhelpverlening, Den Haag 2022

Naast tijd voor de ontwikkeling van technische voorzieningen, is ook van belang dat gekeken wordt of alle relevante partijen kunnen beschikken over de benodigde informatie. Zo is het voor schuldhulpverleners van belang om inzicht te hebben in informatie over de situatie van de inwoners die zij ondersteunen. Om die reden is het bijvoorbeeld van belang dat de informatie-uitwisseling in het kader van de Wskd ook voor schuldhulpverleners beschikbaar is.

Bij de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen voor de uitwisseling van informatie is van belang dat er voldoende tijd en capaciteit is om deze voorzieningen te ontwikkelen en implementeren en dat schuldhulpverleners toegang krijgen tot informatie die zij nodig hebben om inwoners te kunnen helpen.



Netwerk

In de casus van Pim is allereerst het interne netwerk van de gemeentelijke professionals van belang. Vanuit de gemeentelijke rollen zijn verschillende professionals betrokken: het verstrekken van de uitkering, het innen van de gemeentelijke belastingen en de daaruit voortvloeiende beslaglegging (verrekening met de uitkering) en de schuldhulpverlening. Het is van belang dat deze professionals elkaar weten te vinden rond de casus van Pim, om vanuit ieders rol te bespreken wat de gezamenlijke werkwijze is en te voorkomen dat de verschillende gemeentelijke rollen botsen.

In het externe netwerk zijn ook diverse partijen betrokken. Het gaat hier met name om de verschillende schuldeisers waar Pim mee te maken heeft, zowel de private als de publieke schuldeisers. Het is belangrijk dat er goede afstemming is tussen deze schuldeisers onderling en met de gemeentelijke schuldhulpverlening. De nieuwe Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag (Wskd) is bedoeld om de samenwerking in deze keten beter te 'stroomlijnen': dit is ook vanuit het perspectief van de inwoner een belangrijke stap. Ook afstemming met andere partijen in het sociaal maatschappelijke veld is van belang, voor de bredere hulpverlening en ondersteuning aan Pim.

Goede afstemming tussen verschillende professionals binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook tussen gemeentelijke professionals en andere organisaties, is nodig om tot oplossingen te komen die inwoners daadwerkelijk helpen hun financiële situatie weer op orde te krijgen.



Kader

Zoals gezegd zijn er in het schuldendomein de afgelopen periode veel ontwikkelingen gaande, met diverse wetswijzigingen en nieuwe wetten. Hierbij is een aantal zaken van belang.

Ten eerste is het belangrijk voor de uitvoering om stapeling van wetgeving te voorkomen. Elke wetswijziging of nieuwe wet zorgt voor onrust in de uitvoeringspraktijk: werkprocessen en systemen moeten worden aangepast, medewerkers moeten worden geïnstrueerd en er moet capaciteit vrijgemaakt worden voor de implementatie van de wijzigingen. Als in een korte tijd meerdere wijzigingen elkaar opvolgen, dan kan dit tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk leiden. Goede afstemming van wetswijzigingen en nieuwe wetgevingstrajecten is daarom van belang. Hierbij helpt het, als de uitvoering vanaf het begin betrokken wordt bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving. Hierdoor kan eerder in beeld gebracht worden wat potentiële knelpunten zijn voor de uitvoering en raakvlakken die op uitvoeringniveau spelen met andere wettelijke kaders.

Ten tweede is het belangrijk dat er in wetgevingstrajecten voldoende tijd en middelen zijn voor de implementatie van de wetgeving. In veel trajecten kost het opstellen en afstemmen van de wet veel tijd, maar blijft te weinig tijd over voor de uitvoerende partijen om voorbereidingen voor de implementatie te treffen: het aanpassen van werkprocessen, het instrueren van medewerkers, het aanpassen of nieuw ontwikkelen van systemen, et cetera. Het risico hierbij is dat een nieuwe wet in werking treedt op het moment dat de uitvoeringspraktijk nog niet klaar is om de wet goed te kunnen uitvoeren.

Ten derde is het belangrijk dat er voldoende structurele middelen beschikbaar zijn voor verbeteringen van de uitvoeringspraktijk. Voor het schuldendomein geldt dat relatief veel geld wordt ingezet voor allerlei projecten en initiatieven, terwijl er structureel te weinig middelen zijn om taken goed uit te kunnen voeren. Dat schuurt. Het beeld ontstaat (en dat wordt ook uitvergroot in de politiek en media) dat gemeenten niet efficiënt en effectief werken, terwijl de projecten positief worden beoordeeld. Vaak wordt er veel druk gezet op gemeenten om deze initiatieven te implementeren, terwijl de effectiviteit nog helemaal niet bewezen is. Hierdoor worden veel middelen (zowel financieel als capaciteit van verschillende partijen) gebruikt voor incidentele initiatieven. De boodschap hierin is: stel structureel middelen beschikbaar en voorkom dat er continue nieuwe projecten en initiatieven worden gestart. Het probleem moet structureel worden opgelost.

Bij nieuwe wetgeving is nodig dat de uitvoering vroegtijdig betrokken wordt, stapeling van wetgeving wordt voorkomen en dat er voldoende tijd en structurele middelen beschikbaar worden gesteld voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe initiatieven en (technische) voorzieningen.





Rode draden

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste rode draden uit de voorgaande hoofdstukken op een rij gezet. De individuele casussen uit de voorgaande hoofdstukken geven voor specifieke onderdelen van de gemeentelijke uitvoering aan wat goed gaat en waar het knelt. Hierbij valt op dat bepaalde aandachtspunten en knelpunten in verschillende casussen terugkomen, zij het steeds met een iets andere concrete invulling of nuancering. In dit slothoofdstuk worden deze meer generieke aandachtspunten en knelpunten beschreven, met enkele eerste suggesties voor de wijze waarop deze punten opgepakt kunnen worden.

Veel gaat goed, veel kan nog beter

Deze Stand van de Uitvoering laat zien hoe breed de gemeentelijke uitvoering is. De casussen geven een beeld dat verre van volledig is, maar dat wel een goede doorsnede laat zien van de variëteit die in de gemeentelijke praktijk voorkomt. Uit de beschrijvingen blijkt dat veel zaken in de uitvoering goed gaan. In veel gevallen krijgt de inwoner het integrale en gezaghebbende antwoord dat zij of hij zoekt. Het lukt gemeentelijke professionals in veel gevallen om, binnen het gegeven kader, met de middelen die zij hebben en met de kennis, vaardigheden en ervaring die zij hebben, hun werk goed uit te voeren. Dit geldt zowel voor de relatief eenvoudige en gestandaardiseerde processen die in de gemeentelijke praktijk voorkomen, als in de meer complexe processen zoals die in de casussen in deze Stand van de Uitvoering beschreven zijn.

Deze Stand van de Uitvoering laat ook zien dat het op veel vlakken nog beter kan. Aan de hand van het gehanteerde analysekader, het 'speelveld van de professional', is in beeld gebracht wat de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten zijn. De knelpunten die in deze eerste Stand van de Uitvoering gesignaleerd worden, zijn punten waar professionals in hun dagelijks werk tegenaanlopen en die daarmee ook een knelpunt kunnen zijn/worden voor inwoners. Het is daarom van belang dat als vervolg op deze Stand van de Uitvoering wordt gekeken hoe deze knelpunten in de samenwerking tussen gemeenten, ketenpartners en het Rijk kunnen worden aangepakt.

Relatie met andere Standen van de Uitvoering

Hoewel deze Stand van de Uitvoering qua aanpak en opzet op onderdelen afwijkt van de andere Standen van de Uitvoering en knelpuntenbrieven van verschillende uitvoeringsorganisaties, zijn er toch ook duidelijke raakvlakken en overeenkomsten. In bijlage B is een tabel opgenomen waarin enkele van de knelpunten uit de Standen van de Uitvoering van de Belastingdienst⁶⁴ en DG Toeslagen⁶⁵ en de knelpuntenbrieven van SVB⁶⁶ en UWV⁶⁷ (de meest recente versies uit 2021) zijn geplott op het analysekader dat in dit rapport gehanteerd is. Zonder een uitputtend overzicht te willen geven van de andere Standen van de Uitvoering, geeft dit een eerste beeld van de raakvlakken en gedeelde knelpunten.

⁶⁴ Belastingdienst, Stand van de uitvoering, Den Haag 2021

⁶⁵ DG Toeslagen (Ministerie van Financiën), Stand van de uitvoering, Den Haag 2021

⁶⁶ SVB, Knelpuntenbrief, Den Haag 2021

⁶⁷ UWV, Knelpuntenbrief wet- en regelgeving, Den Haag 2021

Mogelijkheden en knelpunten op verschillende niveaus

De knelpunten en aandachtspunten voor verbetering van de uitvoering die in deze Stand van de Uitvoering opgehaald zijn, spelen op verschillende niveaus:

1. Individuele niveau van de gemeentelijke professional

Hierbij gaat het om zaken waarover de professional zelf moet beschikken (vaardigheden, expertise) of die hij of zij zelf kan organiseren.

2. Lokale of regionale niveau van de gemeente en haar (keten)partners

Hierbij gaat het om zaken die in de organisatie geregeld kunnen worden (organisatie-inrichting, wijze van aansturing van professionals) of die de gemeente op lokaal of regionaal niveau kan bespreken en afspreken met haar partners.

3. Landelijk niveau

Hierbij gaat het om zaken die in de randvoorwaardelijke sfeer georganiseerd moeten worden op landelijk niveau, in het gesprek tussen gemeenten, landelijke ketenpartners en het rijk. Het kan hier ook gaan om autonome ontwikkelingen die de context bepalen waarin gemeenten hun taken uitvoeren.

Bij de eerste twee niveaus gaat het vooral om zaken die de uitvoeringskracht van gemeenten betreffen. Het gaat hierbij om het vermogen van gemeenten en hun professionals om zelf hun werk goed uit te voeren. Het derde niveau gaat vooral om de uitvoerbaarheid van taken. Hierbij betreft het de context en de bijbehorende randvoorwaarden waarbinnen gemeenten hun taken kunnen uitvoeren.

De rode draden uit deze Stand van de Uitvoering worden hieronder beschreven aan de hand van de zes elementen uit het analysekader.



Kernwaarden

Als de hokjes van de uitvoeringspraktijk botsen met de leefwereld van de inwoner

In de gesprekken die voor deze Stand van de Uitvoering gevoerd zijn met diverse betrokkenen, kwam als rode draad naar voren dat de houding van de professional een belangrijke succesfactor is voor de gemeentelijke uitvoering. De mate waarin de professional in staat is om een inwoner een integraal en gezaghebbend antwoord te geven, hangt grotendeels af van de wijze waarop de professional de inwoner tegemoet treedt. Als de professional puur handelt vanuit zijn eigen, afgebakende taak, dan is de kans dat het gaat knellen op het moment dat de inwoner een complexe of meervoudige vraag heeft.⁶⁸ Juist in deze situaties, waarvan de casussen in deze Stand van de Uitvoering enkele voorbeelden laten zien, is van belang dat de professional naast de inwoner gaat staan en vanuit het perspectief van de leefwereld van de inwoner kijkt wat nodig is. We zagen dit bijvoorbeeld in de casus van Wim en Angelique, waar iemand nodig was die over de grenzen van wetten en instanties heen kon kijken wat dit gezin nodig had.

Het 'naast de inwoner gaan staan' betekende in enkele andere casussen dat uitdrukkelijk voor een wijkaanpak gekozen wordt, waarbij niet de afzonderlijke gemeentelijke taken leidend zijn, maar de benodigdheden van de wijk en de behoeften van de wijkbewoners. Deze behoeften kunnen uiteenlopen, zoals in de casus van Peter bleek, maar door de leefwereld van de inwoners als vertrekpunt voor de uitvoering te nemen, worden deze uiteenlopende behoeften tijdig geadresseerd en serieus genomen.

Op het individuele niveau van de professional is het dus van belang dat professionals getraind worden in dit 'breed kijken' en het naast de inwoner staan. Hiervoor is echter ook nodig dat

⁶⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Uitdagingen in het sociaal domein - Nieuwe gemeentebesturen aan zet, Den Haag 2022

professionals vanuit hun organisatie de ruimte krijgen om hun werk op deze wijze uit te oefenen, uiteraard binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Ook een goede samenwerking op lokaal en regionaal niveau met ketenpartners is van belang om gezamenlijk vanuit het belang van de inwoner te kijken naar de beste oplossing: in het geval van het gezin van Wim en Angelique het beste ondersteuningsaanbod op de verschillende leefgebieden.

Wat is nodig?

De professional moet binnen de eigen organisatie de ruimte krijgen om over de schotten van de eigen taak heen te kijken en vanuit de leefwereld van de inwoner(s) te zoeken naar de best passende oplossing, al dan niet samen met professionals van ketenpartners. Dit vraagt om een cultuur en een wijze van aansturing waarbij deze ruimte geboden wordt, maar ook om goede praktijkvoorbeelden en training in hoe de professional deze ruimte kan benutten.

Hoe achterliggende mensbeelden doorwerken in de uitvoeringspraktijk

In de uitvoeringspraktijk blijkt soms dat verschillende mensbeelden kunnen leiden tot knelpunten in de uitvoering. Deze verschillende mensbeelden kunnen voortkomen uit verschillen tussen individuele professionals, maar worden vaak ook gevoed vanuit de organisatie en de rol van waaruit de professional handelt of de achterliggende wetgeving. Zo zijn professionals van oudsher nog vaak gewend om de problematiek vooral vanuit hun eigen perspectief te bezien en ontbreekt een totaalbeeld en een gemeenschappelijke probleemanalyse. De interventies worden vanuit verschillende domeinen ingezet en dit maakt de uitvoering in de praktijk vaak versnipperd.⁶⁹

In de casus van Peter wordt dit verschil duidelijk zichtbaar in de benadering van Peter: vanuit de dienstverlenende/hulpverlenende rol van de gemeente wordt Peter gezien als een jongeman die behoefte heeft aan een veilige en beschermde woonplek, terwijl Peter vanuit de handhavingssrol van de gemeente eerder gezien wordt als een (potentiële) overlastgever die onrust in de wijk veroorzaakt.

In de casus van Wim en Angelique wordt het verschil tussen de mensbeelden achter verschillende wetten duidelijk: de Wmo en Jeugdwet waarin de zelfredzaamheid van inwoners centraal staat en waar gezocht wordt naar een passend ondersteuningsaanbod om deze zelfredzaamheid te vergroten, versus de Participatiewet waarin veel meer vanuit strakke regels en procedures gewerkt wordt.

Verschillen in mensbeelden kunnen ook gevoed worden vanuit het politieke klimaat en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo geven professionals in de gesprekken over de casus van Samir aan, dat zij in hun praktijk merken dat er verschillen bestaan bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen en reguliere asielstatushouders en gezinsmigranten. Dit kan in de uitvoering tot knelpunten leiden, bijvoorbeeld bij de huisvesting van statushouders.

Wat is nodig?

Meer bewustzijn op individueel niveau (vanuit de rol- en taakopvatting), organisatieniveau (vanuit de organisatiecultuur en de wijze van aansturing) en landelijk niveau (vanuit wet- en regelgeving) van de verschillende mens-

⁶⁹ Verweij Jonker Instituut, Domein overstijgende aanpak MPG - Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein, Utrecht 2017

beelden van waaruit inwoners benaderd worden en hoe dit doorwerkt in de uitvoeringspraktijk.

Op landelijk niveau is van belang dat bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving meer aandacht komt voor het expliciet maken en bespreken van onderliggende mensbeelden en de doorwerking hiervan voor inwoners en uitvoerders. In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en in de Uitvoeringstoets decentrale overheden (Udo), die door het Ministerie van BZK ontwikkeld wordt, zou dit specifiek geborgd moeten worden.



Expertise

Toenemende complexiteit van taken vraagt om bijbehorende expertise en vaardigheden

Een andere rode draad die in deze Stand van de Uitvoering naar voren komt, is dat gemeenten in de uitvoering een steeds grotere variatie aan expertise nodig hebben, met ook steeds vaker heel specifieke en gedetailleerde expertise. Dit heeft veel te maken met het toenemende aantal taken waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en de complexiteit die met veel van deze taken gepaard gaat.⁷⁰

In de casus van Otto en Veerle, maar ook in die van Joris, wordt deze complexiteit goed zichtbaar. Taken op het gebied van energie en klimaat zijn nieuw voor gemeenten en vragen ook om expertise en vaardigheden die gemeenten van oudsher niet of in onvoldoende mate in huis hebben. Voor een deel is dit specifieke expertise, bijvoorbeeld op het gebied van techniek.

Maar de casussen in deze Stand van de Uitvoering laten zien dat het ook om vaardigheden gaat die nodig zijn om invulling te geven aan de gewenste participatie van inwoners. Zowel in de casus van Otto en Veerle als in die van Joris moet de gemeentelijke professional de verschillende belangen en perspectieven van inwoners en andere betrokkenen kunnen laten meewegen en waar mogelijk met elkaar verenigen. Gemeenten moeten manieren zoeken om deze expertise in huis te halen, door nieuwe medewerkers aan te nemen, in te huren of expertise te delen met buurgemeenten.

De casus van Samir laat zien dat het niet altijd om andere expertise gaat die voortkomt uit nieuwe taken, maar dat gemeenten soms ook behoefte hebben aan andere vaardigheden van medewerkers, vanwege een andere rol die zij krijgen. Door de nieuwe Wet inburgering krijgen gemeenten een regierol, die inhoudt dat de gemeente niet alleen taken zelf moet uitvoeren, maar ook de regie moet voeren over het inburgeringstraject van een inburgeraar. Deze regierol vraagt om andere vaardigheden van de betreffende professionals om effectief in ketens of netwerken te kunnen opereren. Ook bij andere taken zien gemeenten een verschuiving naar een regierol, wat betekent dat er steeds vaker ook een 'ander type' medewerker nodig is.

Naast specifieke inhoudelijke expertise en vaardigheden die gevraagd worden vanuit nieuwe taken, wordt ook vanuit ondersteunende en generieke processen steeds meer van gemeenten gevraagd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan juridische kennis die nodig is om te kunnen voldoen aan het groeiende aantal generieke wetten, regelingen en verordeningen waaraan gemeenten gehouden zijn. Maar ook thema's als digitalisering en nieuwe technologieën, die doorwerken in vrijwel alle domeinen, vragen kennis om de vertaling te maken tussen beleid en techniek.

Wat is nodig?

Gemeenten moeten in staat zijn om de expertise en vaardigheden in huis te kunnen halen die nodig zijn voor de uitvoering van nieuwe taken en de invulling van de bijbehorende (soms andere, nieuwe) gemeentelijke rollen. Hiervoor is nodig dat landelijk, in samenwerking tussen gemeenten en Rijk, ingezet wordt op het beschikbaar komen van de benodigde expertise. Dit kan bijvoorbeeld door het stimuleren van training en opleiding. Een herwaardering van de gemeentelijke uitvoering (zowel in imago als in functiewaardering) is daarnaast nodig om te zorgen dat het ook daadwerkelijk aantrekkelijk genoeg is voor professionals om bij gemeenten te gaan werken.

Schaarste aan expertise leidt tot hogere werkdruk en risico's bij borging van kennis

Gemeenten ervaren, in lijn met de benodigde expertise en vaardigheden als gevolg van de toenemende complexiteit van taken, steeds vaker problemen door de schaarste aan goede professionals.⁷¹ In de casus van Samir, waar het gaat over de nieuwe rol die de gemeente heeft vanwege de nieuwe Wet inburgering, maar ook in de casussen van Otto en Veerle en van Joris, waar het gaat om nieuwe taken op het gebied van energie en klimaat, zien we dat gemeenten bij de beleidsvorming en implementatie vaak een beroep doen op tijdelijke inhuur van expertise. Dit heeft deels te maken met het feit dat gemeenten voor deze beleidsvorming en implementatie incidentele middelen ontvangen, waardoor zij geen structurele middelen hebben om vast personeel aan te trekken. Voorbeelden die hierbij genoemd werden, zijn externe bureaus die ingehuurd zijn voor het opstellen van de Transitievisie warmte of externe projectleiders die de nieuwe Wet inburgering hebben voorbereid. De zorg die gemeenten hierbij hebben, is dat de opgedane kennis en ervaring onvoldoende geborgd wordt in de reguliere organisatie. Deze borging vraagt allereerst dat op tijd begonnen wordt met de overdracht van kennis van de tijdelijke naar de vaste medewerkers. Maar veel gemeenten geven aan dat hun zorg vooral te maken heeft met het feit dat de vaste medewerkers die de taken structureel moeten gaan uitvoeren, al druk zijn met hun reguliere werkzaamheden. De werkdruk die ervaren wordt door het vaste personeel dreigt hierbij een goede en tijdige overdracht in de weg te staan, met als risico dat taken niet op een zorgvuldige en structurele wijze in de organisatie belegd worden.

Naast de borging van nieuwe expertise in de structurele organisatie is het aantrekken van de juiste expertise steeds vaker een knelpunt voor gemeenten. Met betrekking tot de casussen in deze Stand van de Uitvoering ervaren gemeenten onder andere schaarste in de casus van Wim en Angelique, als het gaat om jeugdconsulenten, en in de casussen van Otto en Veerle en van Joris, als het gaat om specialisten op het gebied van ruimtelijke ordening, energie en klimaat. Maar ook in de ondersteunende processen is sprake van schaarste, bijvoorbeeld aan ICT-specialisten en juridische adviseurs.⁷² In het rapport "Het kraakt en het piept in het ruimtelijk domein"⁷³ wordt signaleerd dat het ook op bestaande taken in het ruimtelijk domein ontbreekt aan specialistische kennis op thema's als luchtkwaliteit, transport van gevaarlijke stoffen en bodem. Op het gebied van ruimte en wonen speelt schaarste aan gekwalificeerd technisch personeel een rol. Daardoor groeien inzetkosten, risico's en faalkosten als het gaat om beleidsmakers, vergunningverleners en handhavers. Deze personele schaarste wordt deels veroorzaakt door algehele schaarste op de arbeidsmarkt, maar

⁷¹ Zie o.a. AenO fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2020, Den Haag 2021

⁷² AenO fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2019, Den Haag 2020, AenO fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2020, Den Haag 2021

⁷³ BMC, Het kraakt en het piept in het fysiek domein, Den Haag 2020

gemeenten kunnen ook last ondervinden van concurrerende partijen op de arbeidsmarkt die betere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Dit kunnen private partijen zijn, maar kleine gemeenten hebben soms ook last van grotere gemeenten die de mogelijkheid hebben om medewerkers betere arbeidsvoorwaarden te bieden. Bovendien zorgt de verschuiving van taken naar samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen) ook voor een vertrek van expertise. Ten dele is dit een logisch gevolg, omdat de expertise het werk volgt, maar individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor de taken die in het samenwerkingsverband uitgevoerd moeten worden en hebben dus nog steeds expertise nodig om hun opdrachtgevende rol te kunnen vervullen.

Het delen van expertise kan voor gemeenten onderling een oplossing zijn voor dit schaarste-probleem. Zeker voor expertise waarop gemeenten slechts voor een beperkt aantal uren per week een beroep hoeven te doen, kan het delen van expertise met buurgemeenten een oplossing zijn. Dit is echter een mogelijkheid die nog niet in veel regio's gangbaar is in de uitvoeringspraktijk en ook complexiteit in aansturing met zich mee kan brengen.

Wat is nodig?

Een nader onderzoek naar de mogelijkheden om de schaarste aan capaciteit (met name op specifieke vakgebieden) voor gemeenten te beperken, zodat zij structureel de benodigde kennis en vaardigheden kunnen borgen in hun organisaties.

Meer bewustzijn van en specifieke sturing op het borgen van nieuwe kennis en vaardigheden bij gemeenten, om het weglopen van kennis te voorkomen, in het bijzonder wanneer sprake is van inhuur voor de implementatie van nieuwe wetten/taken. Dit vraagt om tijd, ruimte en middelen om bestaande medewerkers hierin mee te nemen, bijvoorbeeld door in te huren op tijdelijke vervanging op het reguliere werk.

De eerdergenoemde herwaardering van de uitvoering (de statuur van de uitvoering) is ook hier een belangrijke randvoorwaarde.

Gemeenten kunnen nog meer van elkaar leren door uitwisseling van kennis en expertise

Daar waar nu vaak actieve kennisuitwisseling ondersteund wordt in de implementatiefase van nieuwe/veranderde taken, geven gemeenten aan dat juist ook wanneer de uitvoering al even op gang is, behoefte bestaat aan uitwisseling. Structuren van implementatieondersteuning zijn dan vaak al opgeheven. Gelukkig zijn er overal in het land voorbeelden van gemeenten die ondanks de toenemende complexiteit en schaarse expertise de uitvoering op een bepaald onderwerp goed voor elkaar hebben. Andere gemeenten kunnen goed gebruik maken van de daar opgedane kennis en ervaringen. Regionaal wordt hier al volop gebruik van gemaakt⁷⁴, maar gemeenten in een vergelijkbare situatie liggen niet altijd in dezelfde regio. Welke oplossingen zijn bewezen effectief en wat zijn de werkzame factoren? Hier is behoefte aan meer duiding van bestaande praktijkvoorbeelden en de bepalende succesfactoren. Vervolgens kunnen gemeenten, bijvoorbeeld via landelijke koepelorganisaties, actiever met elkaar verbonden worden, om zodoende ervaringen uit te wisselen en van elkaar te kunnen leren.

⁷⁴ VNG, Kennis voor en van gemeenten – Onderzoeken en leren wat werkt, Den Haag 2019

Wat is nodig?

Op landelijk niveau faciliteren van uitwisseling van kennis en expertise tussen gemeenten. Het invulling geven aan de nieuwe taken vraagt om van elkaar leren en kennisuitwisseling. Een manier om om te gaan met de schaarste aan expertise en vaardigheden is het stimuleren van kennisuitwisseling, bijvoorbeeld door het organiseren van netwerken voor kennisuitwisseling. Daarnaast is het delen van expertise in de regio een mogelijkheid om met de schaarste om te gaan. Daarbij is nodig verder te onderzoeken welke rol de VNG hierbij voor gemeenten kan spelen.



Bevoegdheden

Ruimte, tijd en geld zijn nodig om integraal te kijken en maatwerk te bieden

Onder 'Kernwaarden' is al aangegeven dat het van belang is dat professionals 'breed kijken' en naast de inwoner staan en met verschillende belangen kunnen omgaan, zeker in complexere vraagstukken zoals deze in enkele van de casussen in deze Stand van de Uitvoering beschreven zijn. Dit integraal kijken en maatwerk bieden vraagt iets van de houding van de professional, maar de professional moet ook kunnen opereren in een omgeving waarin deze manier van werken optimaal ondersteund wordt. Dat vraagt om ruimte, tijd en geld voor de professional.

Ten eerste ruimte, omdat de professional vanuit de eigen organisatie de bevoegdheid moet krijgen om (uiteraard binnen de kaders van wet- en regelgeving) eigen afwegingen te maken, waar nodig af te wijken van de standaard werkwijze en voor oplossingen te kiezen die maatwerk bieden voor de inwoner waar dat nodig is. Dit betekent ook iets voor de wijze waarop professionals aangestuurd worden en voor de cultuur waarbinnen de professional beweegt. Het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en het ruimte bieden voor fouten zijn belangrijke elementen in een dergelijke organisatiecultuur.

Ten tweede heeft de professional tijd nodig om integraal te kijken en maatwerk te bieden. Dit betekent dat 'tijd voor samenwerken' expliciet onderdeel van de aansturing moet zijn. Breed kijken en afwijken van de standaard werkwijze kost een professional vaak meer tijd dan het handelen vanuit de eigen afgebakende taak en verantwoordelijkheid. Om professionals te ondersteunen is daarom tijd nodig, wat betekent dat de caseload beperkt moet zijn net als de werkdruk. Dit vraagt om structureel extra middelen om de werkdruk te verlagen en professionals meer tijd te geven om hun werk op een kwalitatief goede wijze uit te voeren. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren te maken gehad met tekorten op de begroting. Deze tekorten hebben zij nog tijdelijk kunnen opvangen door het inzetten van reserves en verschuivingen tussen budgetten. Zo zijn veel tekorten in het sociaal domein opgevangen met middelen die voor het fysiek domein bedoeld waren.⁷⁵ Inmiddels is de financiële beweegruimte van veel gemeenten sterk teruggelopen. Dit wordt ook gevoeld door professionals, die in hun dagelijks werk de druk ervaren om met de beperkte middelen die er zijn hun werk te doen.

Ten derde, en in het verlengde van de eerste twee punten, is er geld nodig om de professional in de gelegenheid te stellen om waar nodig maatwerk te bieden. Dit vraagt ook om ruimte om buiten financiële schotten te denken. Soms kan een investering uit potje A vele malen hogere investeringen uit potje B op een later moment voorkomen. Dit vraagt dat de professional in staat wordt gesteld over deze hokjes heen te kijken om maatwerk te bieden.

⁷⁵ Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, Gemeenten in de knel – toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau, Amsterdam 2021

Maatwerkoplossingen vragen vaak op de korte termijn om een extra investering, die zich op de langere termijn terugverdient in de vorm van een kwalitatief beter oplossing en soms ook een besparing. We zagen dit in de casus van Peter, waar de gemeente koos voor een kleinschalige woonvoorziening in de wijk in plaats van een woonruimte in een grootschalige voorziening voor beschermd wonen. Hoewel deze kleinschalige voorziening in eerste instantie mogelijk duurder is, is de verwachting dat Peter op deze wijze een beter passende plek krijgt. Dit kan er op de langere termijn toe leiden dat Peter zijn leven beter op de rit krijgt en minder een beroep hoeft te doen op andere voorzieningen. Meer tijd voor de professionals heeft ook financiële consequenties. Dit betekent dat de gemeente ook middelen beschikbaar moet stellen, zodat de professional de financiële ruimte heeft om breed te kijken en maatwerk te bieden. Deze financiële ruimte is bij de meeste gemeenten de afgelopen jaren echter afgenomen, waardoor hier in de praktijk vaak knelpunten in de uitvoering ontstaan.⁷⁶

Wat is nodig?

Gemeentelijke organisaties moeten professionals ruimte, tijd en geld kunnen bieden om, waar nodig, te kiezen voor een integrale aanpak en/of een maatwerkoplossing. Ook in de organisatiecultuur en de wijze van aansturing is het van belang dat integraal werken en maatwerk bieden waar nodig een centrale plek krijgen.

Lokale vrijheid versus duidelijke kaders

Als het gaat om de bevoegdheden van professionals, dan is een goede balans nodig tussen lokale vrijheid en heldere kaders. De professional heeft behoefte aan duidelijke kaders, zodat hij weet wat zijn bevoegdheden zijn en welke opties hij heeft. Deze kaders kunnen vanuit de landelijke wet- en regelgeving komen, maar ook uit lokale beleidskaders of werkinstructies vanuit het management. Deze duidelijkheid is vooral gewenst in de randvoorwaardelijke sfeer, op die onderdelen waar de professional geen eigen afwegingen hoeft te maken. Een voorbeeld hiervan is de casus van Joris, waarbij landelijk de kaders nog in ontwikkeling zijn, terwijl gemeenten al geacht worden uit te voeren. Dat maakt dat er bij gemeenten bijvoorbeeld nog geen eenduidig beeld bestaat over hun rol als het gaat om duurzaamheid en energie. Het risico is hierbij dat individuele gemeenten elk het wiel gaan uitvinden, terwijl de taken die gemeenten hebben in basis vergelijkbaar zijn. Maar ook op allerlei ondersteunende processen is behoefte aan meer uniformering en standaardisering. Dit voorkomt dat gemeenten individueel oplossingen bedenken voor zaken waar geen beleidskeuzes gemaakt hoeven te worden en waarbij het risico bestaat dat er verschillende werkwijzen ontstaan die de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling bemoeilijken. Een goed voorbeeld van dergelijke standaardisering is het berichtenverkeer in het sociaal domein.

Tegelijkertijd heeft de professional ook vrijheid nodig om eigen afwegingen te maken. Deze vrijheid is nodig op die aspecten waar lokale verschillen tussen gemeenten kunnen bestaan en/of waar maatwerk voor individuele inwoners gewenst is. In de uitvoeringspraktijk ervaren gemeentelijke professionals nog vaak dat deze balans niet klopt: randvoorwaardelijke zaken zijn niet duidelijk en/of geüniformeerd, terwijl de ruimte voor maatwerk ontbreekt. Dit leidt tot druk op de uitvoering.

⁷⁶ Zie o.a. Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, Gemeenten in de knel – toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende utholling voorzieningenniveau, Amsterdam 2021

Wat is nodig?

Nodig is dat meer generieke interbestuurlijke afspraken komen over de balans tussen zaken waarvoor duidelijke landelijke kaders of standaarden nodig of wenselijk zijn en zaken waar gemeenten lokale (beleids)vrijheid nodig hebben. Daarbij dienen zowel het perspectief van de uitvoering als dat van de inwoner meegenomen te worden. Dit vraagt om onderling vertrouwen en de bereidheid om dit gesprek bij ook op verschillende beleidsterreinen blijvend te voeren en hierin transparante afwegingen te maken.



Informatie

Onduidelijkheid over toepassing van de AVG staat informatie-uitwisseling in de weg

Gemeentelijke professionals hebben in de uitvoering behoefte aan correcte, volledige en actuele informatie. Professionals lopen hierbij regelmatig tegen knelpunten aan. De grootste belemmering die professionals ervaren als het gaat om informatie-uitwisseling, zowel intern als met andere ketenpartners, heeft betrekking op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).⁷⁷ In de casus van Peter, als het gaat om de informatie-uitwisseling in het kader van de leefbaarheid van de wijk, in de casus van Pim, als het gaat om de informatie-uitwisseling in het kader van de (vroegsignalering bij) schuldhulpverlening, in de casus van Samir, als het gaat om de informatie-uitwisseling in het kader van de huisvesting van statushouders, overall wordt de AVG genoemd als belemmering voor het uitwisselen van informatie. Voor professionals is het hierbij vaak niet duidelijk of de AVG daadwerkelijk een belemmering vormt voor bepaalde vormen van informatie-uitwisseling of dat het vooral onduidelijkheid over de interpretatie van de AVG is die informatie-uitwisseling in de weg staat.⁷⁸ Veel gemeenten geven aan dat zij regelmatig verschillende interpretaties horen, afhankelijk van de betreffende (privacy-)jurist die geraadpleegd wordt. Voor de uitvoeringspraktijk is het daarom van belang dat er meer duidelijkheid komt over de wijze waarop de AVG in verschillende praktijksituaties geïnterpreteerd dient te worden. Uit de impactanalyse die VNG Realisatie heeft uitgevoerd naar de nieuwe Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)⁷⁹ bleek bijvoorbeeld, dat het voor professionals binnen gemeenten vaak niet duidelijk is wanneer het proportioneel is om informatie te delen met andere professionals. Meer duidelijkheid hierover is wenselijk, waardoor professionals kunnen beschikken over duidelijker kaders waarbinnen zij informatie kunnen uitwisselen met hun collega's, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Een goed praktijkvoorbeeld zijn de Zorg- en Veiligheidshuizen, waarin verschillende partners uit het zorg- en veiligheidsdomein samenwerken rond complexe casuïstiek. Zij werken met een samenwerkingsconvenant en een privacyprotocol, die gezamenlijk het kader vormen waarbinnen de partners samenwerken en gegevens uitwisselen. Dit voorkomt dat per casus uitgezocht moet worden welke informatie met welke partner(s) gedeeld mag worden.

⁷⁷ Zie o.a. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, november 2020 en Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein in opdracht van de stuurgroep Zorg en Veiligheid, Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein, Den Haag 2020

⁷⁸ Zie o.a. BMC, Vinden en verbinden - Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen, Amersfoort 2020

⁷⁹ VNG Realisatie, Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams), Den Haag 2021

Wat is nodig?

Landelijke richtlijnen, toegespitst op verschillende domeinen en met concrete praktijkvoorbeelden, voor de wijze waarop in concrete situaties omgegaan moet worden met informatie-uitwisseling en privacy. Deze richtlijnen kunnen ook vertaald worden in trainingen voor professionals, eveneens toegespitst per domein.

Gebrek aan samenhang in wetgeving informatiedomein leidt tot dilemma's en knelpunten in de uitvoering

Een ander knelpunt dat in de uitvoeringspraktijk ervaren wordt ten aanzien van informatie, is de veelheid aan wetten in het informatiedomein en vooral het gebrek aan samenhang tussen deze wetten. In een impactanalyse die VNG Realisatie heeft uitgevoerd op dit onderwerp⁸⁰, blijkt dat gemeenten te maken hebben met een veelheid aan generieke informatiewetten waaraan ze uitvoering moeten geven. Enkele voorbeelden hiervan zijn de Archiefwet, de Wet open overheid, de AVG en het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Deze wetten staan veelal op zichzelf en richten zich op het behalen van één of meerdere doelstellingen en dragen daarbij individueel bij aan het realiseren van overkoepelende publieke waarden, als: transparantie, privacy, duurzame toegankelijkheid, inclusie, informatieveiligheid en dienstverlening. Deze waarden botsen soms als ze gelijktijdig tot uitvoering moeten worden gebracht. De wetgever heeft onvoldoende samenhang aangebracht tussen de informatiewetten, waardoor er spanning bestaat tussen de wetten onderling. Het wordt nu aan de uitvoering overgelaten om deze waardenafweging te maken en samenhang in de uitvoering vorm te geven. Gemeenten worden daarbij met tal van dilemma's en knelpunten geconfronteerd, wanneer ze informatiewetten in samenhang willen implementeren en toepassen. Ze lopen hierop vast. Dit belemmert zowel de uitvoering van primaire processen, maar ook het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Meer samenhang tussen de verschillende informatiewetten is dus nodig om de (gemeentelijke) uitvoering te verbeteren.

Wat is nodig?

Meer samenhang tussen verschillende informatiewetten om onnodige belasting of knelpunten in de uitvoeringspraktijk te voorkomen. Dit kan op korte termijn door binnen de huidige structuren en wetten te zoeken naar samenhang, maar op langere termijn is het belangrijk dat toegewerkt wordt naar één algemene kaderwet over de informatiehuishouding.

Informatievoorziening wordt te vaak gezien als sluitstuk en verkokerd ingericht

Ook in technische zin knelt het regelmatig in de uitvoering als het gaat om informatie en informatie-uitwisseling. Bij veel nieuwe wetgeving of wetswijzigingen kan de juridische kant niet meer los gezien worden van de ondersteunende voorzieningen die nodig zijn om de digitale transformatie te kunnen maken. Daarom wordt tegenwoordig ook gekeken naar technische voorzieningen om de informatievoorziening en de uitwisseling van informatie tussen partijen mogelijk te maken of te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe Wet inburgering, die in de casus van Samir een belangrijke rol speelt, en de verschillende nieuwe wetten in het schuldendomein, die in de casussen van Wim en Angelique en die van Pim meespelen en de Omgevingswet, die ook wezenlijke impact heeft op de informatievoor-

⁸⁰ VNG Realisatie, Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten, Den Haag 2022

ziening in het ruimtelijk domein Bij deze ontwikkeling van nieuwe technische voorzieningen, dan wel aanpassingen van bestaande voorzieningen, ervaren gemeentelijke professionals verschillende knelpunten.

Ten eerste wordt in wetgevingstrajecten vaak in een laat stadium aandacht besteed aan de benodigde ontwikkelingen op het gebied van ICT. Dit kan betekenen dat pas op een laat moment in het wetgevingstraject blijkt dat de impact van de benodigde wijzigingen onderschat is en er dus meer tijd of middelen nodig zijn. Het kan ook betekenen dat vanwege de technische mogelijkheden en onmogelijkheden blijkt dat de inrichting van de wetgeving achteraf toch beter op een andere wijze had kunnen worden ingevuld. Het eerder aandacht hebben voor informatie en informatie-uitwisseling in wetgevingstrajecten, inclusief de technische uitvoerbaarheid hiervan, is nodig om deze knelpunten te voorkomen. Daarbij hoort ook het tijdig uitproberen in de praktijk en het zorgdragen dat de technische voorzieningen gereed zijn bij inwerkingtreding van de wet.

Ten tweede ontbreekt ook bij de ontwikkeling van technische voorzieningen vaak de onderlinge samenhang. Vaak wordt bij individuele wetstrajecten afzonderlijk bekeken welke technische voorzieningen nodig of wenselijk zijn en wordt te weinig verwezen naar (bestaande of benodigde) generieke voorzieningen, afgesproken of benodigde standaarden en ontwerp-principes. Een samenhangend kader, bestaande uit een gedeelde visie op informatie en informatie-uitwisseling en gezamenlijke afspraken over de realisatie van deze visie, ontbreekt. Dit gebrek aan samenhang wordt vooral in de uitvoering gevoeld.

Ten derde speelt ook hier specifiek wat onder 'Expertise' al in meer generieke zin is beschreven: schaarste aan expertise. Zowel bij gemeenten als bij softwareleveranciers is slechts beperkt de expertise aanwezig om de nieuwe voorzieningen te ontwikkelen en implementeren. Dit vraagt dus om een goede afstemming en prioritering van de verschillende ontwikkelvragen, zodat de beschikbare ontwikkel- en implementatiecapaciteit op de meest optimale wijze ingezet wordt. Naast technische expertise op operationeel niveau is bovendien ook expertise op tactisch en strategisch niveau nodig om de digitale transformatie te kunnen realiseren.

Wat is nodig?

Informatievoorziening zou vanaf de start integraal onderdeel moeten zijn van wetgevingstrajecten, waarbij oog is voor de samenhang met verschillende (bestaande) voorzieningen en de bestaande uitvoeringspraktijk, voorzieningen tijdig beproefd worden in de praktijk en gewerkt wordt met realistische implementatietermijnen. Dit vraagt dat meerdere disciplines bij de totstandkoming van nieuw beleid en wet- en regelgeving vanaf een vroeg stadium om tafel zitten en iteratief werken aan uitvoerbaar beleid met bijbehorende informatievoorziening.



Netwerk

Afhankelijkheid van (knelpunten bij) andere partijen kan de uitvoering belemmeren

In deze Stand van de Uitvoering is veel aandacht besteed aan de relatie van die gemeenten in de uitvoeringspraktijk hebben met hun (keten- en netwerk-)partners. In de casussen die beschreven zijn, heeft de gemeente met verschillende andere organisaties te maken. Eén van de knelpunten die gemeenten hierbij regelmatig ervaren, heeft te maken met de afhankelijkheid

van deze andere partijen. Een voorbeeld hiervan is de casus van Joris, waarbij het probleem van netcongestie allerlei initiatieven op het gebied van duurzame energieopwekking in de weg kan staan. De gemeente kan deze initiatieven dan ondersteunen en stimuleren, maar is afhankelijk van de netbeheerders voor de benodigde ruimte op het netwerk.

Ook op andere vlakken is deze onderlinge afhankelijkheid in het netwerk zichtbaar. Het woningaanbod, dat een belangrijk knelpunt vormt in de casus van Samir, is ook een aspect waarbij de gemeente grotendeels afhankelijk is van andere partijen. De gemeente is weliswaar verantwoordelijk voor de woningbouwopgave, maar is voor de kortere termijn afhankelijk van het beschikbare aanbod van (onder andere) de woningcorporatie. Daarnaast spelen ook andere dilemma's voor de gemeente, zoals het sentiment in de samenleving omtrent het huisvesten van statushouders en de moeilijkheid voor starters om aan een passende woning te komen. Zeker wanneer van de gemeente een regierol verwacht wordt, kan de afhankelijkheid van andere partijen in het netwerk een belemmerende factor zijn.

Wat is nodig?

Om zo goed mogelijk invulling te geven aan de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten een rol in hebben, is nodig dat Rijk en gemeenten, met ketenpartners, een gelijkwaardig gesprek voeren over de knelpunten bij het werken aan deze opgaven, reële oplossingsrichtingen gezien die knelpunten en de verdeling van verantwoordelijkheden bij het werken aan deze oplossingsrichtingen.

Onderling vertrouwen is cruciaal voor goede ketensamenwerking

Goede samenwerking met ketenpartners is van groot belang in de uitvoering, om inwoners het integrale en gezaghebbende antwoord te geven dat zij nodig hebben. Voor een deel van de gemeentelijke uitvoering geldt dat het gaat om gestandaardiseerde of bulkprocessen, waarbij de samenwerking tussen individuele professionals in de keten minder van belang is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verstrekken van een paspoort; in de meeste gevallen zal hiervoor geen persoonlijk contact nodig zijn tussen de gemeentelijk baliemedewerker en de Rijksdienst voor identiteitsgegevens. Vooral goede onderlinge geautomatiseerde gegevens-uitwisseling is dan van belang. Voor andersoortige, minder gestandaardiseerde onderdelen van de gemeentelijke uitvoering is die onderlinge samenwerking meer van belang. Deze samenwerking begint met onderling vertrouwen. In de uitvoeringspraktijk kan hier nog veel in verbeteren.⁸¹ Dit begint ermee dat professionals van verschillende organisaties elkaar kennen en weten te vinden. In de casus van Samir speelt bijvoorbeeld de samenwerking tussen gemeenten en het COA een belangrijke rol. In de nieuwe Wet inburgering is expliciet de rol van de 'warme overdracht' beschreven, waarbij het COA informatie over de inburgeraar overdraagt aan de gemeente waar de inburgeraar geplaatst wordt. Dit gebeurt op individueel niveau, in een gesprek tussen de casemanager van het COA, de klantmanager van de gemeente en de inburgeraar zelf. Op dit persoonlijke niveau samenwerken is een belangrijke sleutel voor een goede ketensamenwerking en om de menselijke maat in de dienstverlening aan Samir te kunnen waarborgen.

Naast het persoonlijke niveau is er ook vertrouwen nodig op organisatieniveau. In de casus van Samir is, naast de warme overdracht op individueel niveau, ook van belang dat de informatie-uitwisseling tussen de systemen van COA en gemeenten goed verloopt. Dit heeft

⁸¹ Zie onder andere: Participatiecoalitie, De zoektocht naar volwaardig samenwerken in de warmtetransitie - Succesfactoren en uitdagingen van 70 bewonersinitiatieven en hun gemeente, 2022 en Movisie, Werken aan een solide samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars- Onderzoek naar ondersteuningsprogramma VNG samenwerking zorgverzekeraars en gemeenten in tien regio's, 2019

enerzijds te maken met technische ontwikkelingen, zoals onder 'Informatie' is besproken, maar het gaat ook over de wil om informatie te delen met partners in de keten. Aan deze wil ligt vertrouwen ten grondslag, namelijk het vertrouwen dat de ander zorgvuldig omgaat met de informatie die gedeeld wordt.

Wat is nodig?

Gesprek tussen ketenpartners, op verschillende niveaus, om het onderling vertrouwen in de keten en begrip voor elkaars werk en processen te versterken. Dit betekent ook dat professionals tijd nodig hebben om hun netwerk te onderhouden. Deze tijd moet in de aansturing en werkverdeling meegenomen worden (sturen op samenwerken).

Verskillende regio-indelingen kunnen stabiele en consistente samenwerking belemmeren

Gemeenten hebben in de uitvoering vaak te maken met verschillende regionale samenwerkingsverbanden. Soms zijn deze regionale indelingen 'van onderop' ontstaan, doordat gemeenten zelf de samenwerking gezocht hebben. In andere gevallen is een regionale indeling 'van bovenaf' opgelegd. Maar ook in dit laatste geval is sprake van verschillende indelingen, denk bijvoorbeeld aan de verschillende indelingen bij veiligheidsregio's, jeugdhulpregio's, arbeidsmarktregio's et cetera. Voor gemeenten kan dit betekenen dat zij voor bepaalde vraagstukken met verschillende regionale partners te maken hebben. Dit geldt met name voor gemeenten die op de grens van deze regionale indelingen liggen. Deze diversiteit aan regio's waar een gemeente mee te maken heeft, vergroot het aantal samenwerkingspartners en maakt het moeilijker om een duurzame relatie met netwerkpartners op te bouwen. Meer congruentie in de regionale indelingen waar gemeenten mee te maken hebben, kan gemeenten helpen om in de uitvoering beter samen te werken.

Wat is nodig?

Meer congruentie in regio-indelingen, zodat gemeenten een duurzame samenwerkingsrelatie kunnen opbouwen met vaste samenwerkingspartners en minder te maken hebben met versnipperde netwerken.

Belangrijkere rol van participatie van inwoners vraagt om een andere rol van gemeenten en specifieke vaardigheden

Steeds vaker zijn ook inwoners een belangrijke netwerkpartner van de gemeente. In de casus van Joris, maar ook die van Otto en Veerle, is te zien hoe de gemeente samen met de wijkbewoners kijkt naar mogelijke oplossingen. Ook een omvangrijke stelselwijziging als de Omgevingswet gaat uit van veel meer participatie, met een belangrijke rol voor de gemeente daarin. Deze rol van participatie, die op verschillende onderwerpen steeds belangrijker wordt, vraagt van de gemeentelijke professional een andere rol met ook bijbehorende vaardigheden. Veel gemeenten zoeken naar manieren hoe zij een goede invulling kunnen geven aan participatie, op de verschillende domeinen waar dit een rol speelt.

Wat is nodig?

Richtlijnen en goede praktijkvoorbeelden hoe gemeenten binnen verschillende domeinen invulling kunnen geven aan participatie van inwoners. Meer aandacht voor de andere vaardigheden (functieprofielen) die dit vraagt en trainingen voor professionals om hier invulling aan te geven.



Kader

Gebrek aan consistentie tussen wetten leidt tot knelpunten op grensvlakken

Individuele wetten zijn de afgelopen jaren steeds complexer geworden en vragen een behoorlijke specialisatie in de uitvoering. Uit de analyse van de verschillende casussen in deze Stand van de Uitvoering blijkt, dat knelpunten in de uitvoering vaak ontstaan op de grensvlakken tussen verschillende wetten, verantwoordelijkheidsniveaus en financieringsstromen. In de casus van Peter speelde bijvoorbeeld de vraag of Peter vanuit de Wmo (als lokale verantwoordelijkheid), vanuit beschermd wonen (als deels regionale verantwoordelijkheid) of vanuit de Wlz ondersteuning dient te ontvangen. Omdat het hier om verschillende wetten (met verschillende definities en regelgeving), verschillende verantwoordelijkheidsniveaus en verschillende financieringsstromen gaat, is het risico dat hier onduidelijkheden ontstaan op uitvoeringsniveau, met als gevolg dat tijd opgaat aan 'het systeem' in plaats van aan de inwoner. Een ander risico is dat de onduidelijkheden op deze grensvlakken leiden tot perverse prikkels. Als organisaties, bijvoorbeeld vanuit financiële motivaties, inwoners gaan verwijzen naar andere partijen, dan staat dit een integraal en passend antwoord in de weg.

In bredere zin speelt het vraagstuk van verschillende verantwoordelijkheidsniveaus bij een groot aantal taken die gemeenten in regionaal verband uitvoeren. Doordat regionale indelingen vaak verschillen per domein (denk aan de verschillende indelingen van bijvoorbeeld veiligheidsregio's, jeugdhulpregio's, arbeidsmarktregio's, centrumgemeenten voor beschermd wonen et cetera), kan het zijn dat gemeenten voor één vraagstuk met verschillende regio's te maken hebben. Dit belemmert een integrale benadering van het vraagstuk.

De verschillen tussen wetten gaan soms verder dan definities en concrete regelgeving. Eerder gaven we al aan dat achter de wet- en regelgeving ook verschillende mensbeelden schuilgaan. In de casus van Wim en Angelique kwamen bijvoorbeeld de verschillen in mensbeelden tussen de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet ter sprake. Deze verschillen kunnen in de uitvoering betekenen dat dezelfde inwoners vanuit de ene wet ondersteund en ontzorgd worden, terwijl zij vanuit een andere wet juist een veel striktere benadering ontvangen. Meer consistentie tussen wetten, zowel op het niveau van definities, concrete regelgeving als ook de onderliggende mensbeelden, helpt professionals in de uitvoering om inwoners beter te kunnen helpen.

Wat is nodig?

Minder complexe wet- en regelgeving, onder andere door te zorgen voor meer consistentie tussen wetten, zowel op het niveau van definities, concrete regelgeving als ook onderliggende mensbeelden.

Inwoners en uitvoering als sluitstuk of vertrekpunt van wetgeving?

Eén van de manieren om te komen tot betere wetgeving is de mensen voor wie de wetten bedoeld zijn en de mensen die ze uit moeten voeren in een eerder stadium te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving. Dit kan op twee manieren helpen om de wettelijke kaders beter te laten aansluiten bij de leefwereld van inwoners en de uitvoeringspraktijk.

Ten eerste kan het vroegtijdig betrekken van de uitvoering bij wetgevingstrajecten helpen om meer consistentie in wettelijke kaders te bewerkstelligen. In de uitvoering komen verschillende wettelijke kaders bij elkaar. Professionals vanuit de uitvoering kunnen bij nieuwe wetgevingstrajecten dan ook sneller herkennen waar raakvlakken bestaan met andere (bestaande of nieuwe) wet- en regelgeving. Hier kan in de uitwerking van de wetgeving dan rekening mee gehouden worden. Dit kan ook helpen om de wet- en regelgeving minder complex te laten worden, zodat deze voor inwoners begrijpelijk en voor professionals uitvoerbaar is en blijft.

Ten tweede is naast inhoudelijke consistentie ook een betere coördinatie van wetgevings-trajecten van belang. Stapeling van wetgeving leidt in de uitvoeringspraktijk regelmatig tot knelpunten. In de casus van Pim kwamen de verschillende ontwikkelingen in de wetgeving in het schuldendomein ter sprake. Doordat deze ontwikkelingen elkaar opvolgen en niet altijd voldoende in samenhang worden uitgewerkt en geïmplementeerd, leidt dit in de uitvoering regelmatig tot knelpunten. Dit kan ertoe leiden dat taken niet uitgevoerd kunnen worden zoals deze beoogd waren en ook dat inwoners niet de hulp, ondersteuning of dienstverlening krijgen die zij nodig hebben. Dezelfde beweging zien we in het ruimtelijk domein, waar constante modernisering van wet- en regelgeving, zeker in combinatie met de grote nieuwe opgaven, leidt tot overbelasting van de uitvoering. De Omgevingswet is weliswaar bedoeld om een meer eenduidig en consistent wettelijk kader te creëren en stapeling tegen te gaan, maar de implementatie daarvan is de komende jaren ook nog een flinke veranderopgave voor gemeenten, naast de opgaven op het gebied van woningbouw, milieu en klimaat et cetera. Mede vanwege de schaarse ontwikkel- en implementatiecapaciteit, zoals besproken onder 'Expertise' en 'Informatie', is meer consistentie en coördinatie op landelijk niveau hier wenselijk.

Wat is nodig?

Meer coördinatie op de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving, waarbij prioritering plaatsvindt om stapeling te voorkomen en te zorgen voor rust in de uitvoering. Hierbij is ook van belang dat de uitvoering vroegtijdig betrokken wordt bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving en dat de uitvoering na implementatie van wet- en regelgeving ruimte krijgt om de nieuwe uitvoeringspraktijk verder in te vullen en te ontwikkelen.

Structureel betrouwbaar financieel kader dat gemeenten ruimte geeft om taken uit te voeren

In deze Stand van de Uitvoering is op verschillende plekken gewezen op de behoefte aan meer tijd, ruimte en (vaak in het verlengde hiervan) geld. Gemeenten hebben over de gehele breedte van de uitvoering te maken met krapte en dat belemmert hen steeds vaker om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Gemeenten hebben behoefte aan meer duidelijkheid over hun financiële situatie. Het gaat hier vooral om structurele duidelijkheid, zodat gemeenten

keuzes kunnen maken en investeringen kunnen doen. Incidentele middelen kunnen helpen om tijdelijke activiteiten uit te voeren, bijvoorbeeld voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, maar bieden onvoldoende houvast voor structurele borging van nieuwe taken.

Wat is nodig?

Structureel betrouwbaar financieel kader voor gemeenten dat past bij de opgaven en voldoende structurele middelen om ook de investeringen te kunnen doen die nodig zijn om opgaven op de langere termijn te realiseren.

Zoeken naar betere balans tussen lokale beleidsruimte en heldere landelijke kaders

Onder 'Bevoegdheden' is al beschreven dat de balans tussen lokale vrijheid en duidelijke kaders van belang is voor een goede uitvoering. Daar ging het vooral over de kaders en ruimte die professionals vanuit hun organisatie nodig hebben. Maar ook de invulling van landelijke kaders is van grote invloed op de lokale uitvoering. Een goede balans tussen kaders en ruimte is hierbij cruciaal.

In de casus van Otto en Veerle zagen we dat gemeenten soms nog zoekende zijn naar hun rol als het gaat om nieuwe taken op het gebied van energie en klimaat. Heldere landelijke kaders over doelstellingen die gehaald moeten worden en verantwoordelijkheden van verschillende ketenpartners, maar ook van inwoners zelf, helpen om in de uitvoering resultaat te bereiken.

Anderzijds geven gemeenten ook aan dat lokale beleidsruimte, juist op onderdelen waar gemeenten van elkaar verschillen en waar lokaal maatwerk wenselijk is, soms in de knel dreigt te komen door aanscherping van landelijke wettelijke kaders. De aanleiding hiervoor zijn vaak problemen die ontstaan, zoals bijvoorbeeld tekorten in het sociaal domein. Gemeenten zien hierbij vaak een reflex om landelijk zaken te uniformeren en standaardiseren, ook op onderdelen waar dat niet wenselijk is. Ook hier geldt dat het van belang is om de uitvoering vroegtijdig te betrekken bij wetgevingstrajecten, ook als het gaat om het bewaken van de balans tussen duidelijke kaders en lokale ruimte.

Wat is nodig?

Nodig is dat er meer generieke interbestuurlijke afspraken komen over de balans tussen zaken waarvoor duidelijke landelijke kaders of standaarden nodig of wenselijk zijn en zaken waar gemeenten lokale (beleids)vrijheid nodig hebben. Daarbij dienen zowel het perspectief van de uitvoering als dat van de inwoner meegenomen te worden. Dit vraagt om onderling vertrouwen en de bereidheid om dit gesprek bij ook op verschillende beleidsterreinen blijvend te voeren en hierin transparante afwegingen te maken.

Behoefte aan landelijke facilitering van innovatieve oplossingen in de uitvoering

Met de nieuwe taken en opgaven waarvoor gemeenten gesteld staan, in combinatie met de schaarste die gemeenten zowel op financiën als personeel vlak ervaren, zoeken gemeenten naar innovatieve oplossingen om de uitvoering te versterken. Deze innovatieve oplossingen kunnen liggen op het vlak van methodieken en werkwijzen, maar ook op het vlak van technische voorzieningen. Het ontwikkelen en implementeren van deze innovatieve oplossingen vraagt tijd en geld. Juist vanuit de schaarste die individuele gemeenten ervaren is het van belang dat gemeenten landelijk ondersteund worden bij het ontwikkelen en breed implementeren van oplossingen die de uitvoering kunnen versterken. Bovendien vragen sommige innovatieve oplossingen vanwege de complexiteit en/of schaal om een landelijke regie, omdat het niet wenselijk of mogelijk is als deze oplossingen op individueel niveau door gemeenten opgepakt worden. Zowel het Rijk als de VNG kunnen hier een belangrijke rol in spelen.

Wat is nodig?

Landelijke ondersteuning bij de ontwikkeling van nieuwe innovatieve oplossingen om de uitvoering te versterken of ontlasten.

Nawoord

Deze eerste gemeentelijke Stand van de Uitvoering is een lijvig rapport geworden. Een rapport dat bij lezing een dubbele reactie kan oproepen: enerzijds één van bewondering, maar anderzijds ook één van zorg. Tijdens de bijeenkomsten die wij als begeleidingscommissie van deze Stand van de Uitvoering hadden, hebben wij het over beide kanten van deze uitvoeringsmedaille gehad.

Ten eerste de bewondering. Want als er iets is dat deze Stand van de Uitvoering laat zien, dan is het hoe breed en divers het takenpakket is dat gemeentelijke professionals elke dag opnieuw uitvoeren voor hun inwoners. Dat zij hierbij regelmatig tegen knelpunten aanlopen, komt uit deze Stand van de Uitvoering duidelijk naar voren, maar het kan niet voldoende benadrukt worden dat er ook heel veel goed gaat. In de overgrote meerderheid van de situaties worden inwoners op een goede manier geholpen door de gemeentelijke medewerkers. En daarvoor verdienen deze professionals veel waardering!

Dan de zorg. Want die komt bij het lezen van dit rapport ook geregeld op. Wat hebben we het met elkaar toch complex gemaakt! Als er één rode draad is die uit deze Stand van de Uitvoering naar voren komen, dan is het dat het echt eenvoudiger moet. Dit is echt noodzakelijk om als overheid te leveren wat de samenleving verwacht en het vertrouwen van de samenleving in de overheid te herstellen. Hier moeten we gezamenlijk, gemeente, ketenpartners en het rijk, mee aan de slag. Een paar zaken die nodig zijn om de complexiteit aan te pakken, willen wij in dit nawoord kort benoemen:

- De wet- en regelgeving die het kader vormt waarbinnen de professional zijn of haar werk moet doen, is in veel gevallen echt te complex geworden. Er is meer continuïteit en consistentie in wetgeving nodig, minder stapeling en vooral wetgeving die beter aansluit bij de leefwereld van de inwoner en rekening houdt met de uitvoeringspraktijk: de menselijke maat moet terug.
- Ook aan stabiliteit is grote behoefte. Dit betekent voorspelbare wet- en regelgeving, geen stapeling van nieuwe wetten, maar ook een stabiel financieel kader. Nieuwe taken die gepaard gaan met structurele financiële middelen en een duidelijk financieel perspectief voor de langere termijn. Hiermee kan onder andere de uitvoeringscapaciteit structureel vergroot worden, zodat professionals meer ruimte en tijd krijgen om hun werk goed te kunnen uitvoeren.
- Verder kan het op gebied van samenwerking in netwerken en ketens vaak eenvoudiger en beter. Wij zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en netwerk- of ketenpartners om te zoeken naar betere samenwerking en specifiek ook naar het verbeteren van de onderlinge uitwisseling van informatie.
- Binnen gemeentelijke organisaties is het ook van belang dat de uitvoering de aandacht krijgt die zij verdient. Dit betekent dat er ook vanuit bestuur en management meer aandacht moet komen voor de uitvoering, naast de gebruikelijke aandacht voor politiek en beleid. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de inrichting van de organisatie (in sectoren, afdelingen, teams et cetera) beter wordt afgestemd op de logica van de uitvoering.
- Tot slot is het van belang dat professionals zelf beter toegerust worden om hun werk goed te kunnen doen. Niet alleen de stand van de uitvoering moet beter, maar ook de statuut van de uitvoering moet worden vergroot. Dit betekent dat het imago en de functies van de uitvoeringsprofessionals een herwaardering verdienen. Daarnaast moet de werkdruk voor professionals verminderd worden door de administratieve lasten en de control- en verantwoordingsdruk te verminderen. Ook hebben professionals recht op heldere kaders (wet- en regelgeving, lokaal beleid, richtlijnen, procedures), daar waar deze helpen om comfort en duidelijkheid te bieden. Bovendien hebben professionals ruimte nodig om zelf keuzes te maken en maatwerk te kunnen bieden waar dat nodig is.

Dit roept gelijk de vervolgvraag op: hoe nu verder? Een rapport over de stand van de uitvoering verdient het immers om tot concrete vervolgacties en resultaten te leiden. Wij zien als begeleidingscommissie veel aanknopingspunten om concreet aan de slag te gaan met de verbetering van de (gemeentelijke) uitvoering en het terugbrengen van de menselijke maat in de uitvoering. Met veel plezier hebben wij de totstandkoming van deze eerste gemeentelijke Stand van de Uitvoering begeleid. Met een nog grotere drive pakken wij graag de handschoen op om, met eenieder die hierin een rol kan vervullen, samen te werken aan een betere uitvoering!

De begeleidingscommissie Stand van de Uitvoering

Nathan Ducastel (voorzitter)	directeur VNG Realisatie
Boele Boelens	gemeentesecretaris Rozendaal, namens Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)
Sjoerd van het Erve	directeur WeenerXL (werk- en ontwikkelbedrijf Gemeente 's-Hertogenbosch)
Ditte Hak	directeur-generaal Toeslagen
Hans IJsselstijn	plv. programmadirecteur Werk aan Uitvoering (WaU), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Albert-Jan Kruijter	Instituut voor Publieke Waarden
Iris Leene	directeur sociaal domein Gemeente Apeldoorn, namens Divosa en Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)
Marjon van der Maat	afdelingshoofd dienstverlening Gemeente Tilburg, namens Taskforce Samen Organiseren en Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Jorinde ter Mors	directeur publieksdienstverlening Gemeente Utrecht, namens Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Monique Rijnen	afdelingsmanager VTH Gemeente Amersfoort, namens Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Diana Starmans	lid Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Bijlage A | Onderzoeksverantwoording

Deze Stand van de Uitvoering is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie en gesprekken met professionals en andere betrokkenen bij de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

In bijlage C wordt een overzicht gegeven van de literatuur die gebruikt is voor de totstandkoming van deze rapportage. Dit overzicht bevat eerder uitgevoerde onderzoeken en publicaties over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in het algemeen en/of specifieke onderwerpen die in de besproken casussen aan de orde komen.

Op basis van de literatuurstudie en gesprekken met een groot aantal VNG-beleidsmedewerkers, is een eerste selectie gemaakt van praktijkcasussen die in deze Stand van de Uitvoering beschreven zijn. Deze praktijkcasussen zijn vanuit het perspectief van inwoners beschreven en geven een doorsnede van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De casussen zijn verder uitgewerkt en geanalyseerd op basis van gesprekken met professionals vanuit de praktijk en andere betrokkenen.

Voor de analyse van de casussen zijn gesprekken gevoerd (individueel of in groepsverband) met professionals van een groot aantal gemeenten en/of hebben professionals schriftelijk input geleverd op de casussen: Almere, Amersfoort, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Deventer, Dinkelland, Eindhoven, Emmen, Enschede, Haarlem, Harderwijk, Hengelo, Hoeksche Waard, Hollands Kroon, Leeuwarden, Leiden, Midden-Drenthe, Nijmegen, Roermond, Rotterdam, Tilburg, Tubbergen, Utrecht, Venlo, Waalwijk, Zoetermeer en Zundert.

Daarnaast zijn er voor de diverse casussen gesprekken gevoerd met andere personen. Deels waren dit professionals van andere betrokken (keten)partners, deels belangenorganisaties of cliëntenvertegenwoordigers en deels inhoudelijk experts. Onze dank gaat uit naar de volgende personen:

Suzanne Aalbers	procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden
Eelke Blokker	actieonderzoeker bij Instituut Publieke Waarden
Meike Bokhorst	projectleider armoede bij Nationale Ombudsman
Diana van Duijvenbode	teamleider 10 voor Toekomst bij Leger des Heils
Karel van Duijvenbooden	manager Zorg- & Veiligheidshuis Regio Utrecht en voorzitter van de Landelijke Vereniging van Managers van Veiligheidshuizen
Willemijn Hessels	regiocoördinator inburgering Divosa regio Amersfoort
Ira van Keulen	omgevingsmanager bij Nationale Ombudsman
Hans Kodde	projectleider Bovenregionaal Expertisenetwerk Limburg
Marc Mulder	ervaringsdeskundige schuldhulpverlening bij Movisie en Moedige Dialoog
Jan Prins	coördinator lokale ombudsfunctie bij Nationale Ombudsman
Curtis de Roo	projectleider Bovenregionaal Expertisenetwerk Zuid-West
Lot van Schendel	regiocoördinator inburgering Divosa regio West-Brabant
Ante Sellis	programmacoördinator bij HIER Opgewekt
Pieter-Bas van Steenis	actieonderzoeker bij Instituut Publieke Waarden
Miranda Weerelts	afdelingsmanager 10 voor Toekomst bij Leger des Heils
Thijs Wentink	projectmanager kennis en communicatie bij HIER Opgewekt
Judith Wolf	hoogleraar maatschappelijke zorg aan de Radboud Universiteit
Janneke van der Zalm	manager Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden

Op basis van de literatuurstudie en de gesprekken is de nu voorliggende rapportage uitgewerkt. Het proces van de totstandkoming van deze Stand van de Uitvoering is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen:

Nathan Ducastel (voorzitter)	directeur VNG Realisatie
Boele Boelens	gemeentesecretaris Rozendaal, namens Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)
Sjoerd van het Erve	directeur WeenerXL (werk- en ontwikkelbedrijf Gemeente 's-Hertogenbosch)
Ditte Hak	directeur-generaal Toeslagen
Hans IJsselstijn	plv. programmadirecteur Werk aan Uitvoering (WaU), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Albert-Jan Kruijter	Instituut voor Publieke Waarden
Iris Leene	directeur sociaal domein Gemeente Apeldoorn, namens Divosa en Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)
Marjon van der Maat	afdelingshoofd dienstverlening Gemeente Tilburg, namens Taskforce Samen Organiseren en Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Jorinde ter Mors	directeur publieksdienstverlening Gemeente Utrecht, namens Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Monique Rijnen	afdelingsmanager VTH Gemeente Amersfoort, namens Vereniging Directeuren Publiekszaken (VDP)
Diana Starmans	lid Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Bijlage B | Relatie met andere Standen van de uitvoering

Hoewel deze Stand van de Uitvoering qua aanpak en opzet op onderdelen afwijkt van de andere Standen van de Uitvoering en knelpuntenbrieven van verschillende uitvoeringsorganisaties, zijn er toch ook duidelijke raakvlakken en overeenkomsten. In onderstaande tabel zijn enkele van de knelpunten uit deze andere Standen van de Uitvoering en knelpuntenbrieven (de meest recente versies uit 2021) geplot op het analysekader dat in dit rapport gehanteerd is. Zonder een uitputtend overzicht te willen geven van de andere Standen van de Uitvoering, geeft dit een eerste beeld van de raakvlakken en gedeelde knelpunten.

Documenten en rapportages

- AEF**, *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030*, september 2020
- AenO fonds Gemeenten**, *Personeelsmonitor 2020*, Den Haag 2021
- Belastingdienst**, *Stand van de uitvoering*, Den Haag 2021
- BDO**, *Benchmark Nederlandse gemeenten 2022*, Eindhoven 2022
- BMC**, *Het kraakt en het piept in het fysiek domein*, Den Haag 2020
- BMC**, *Vinden en verbinden - Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen*, Amersfoort 2020
- Cebon Centrum Beleidsadviseur Onderzoek**, *Gemeenten in de knel – toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau*, Amsterdam 2021
- Centraal Planbureau**, *Achtergronddocument Decentrale bekostiging beschermd wonen: aanvullende informatie*, Den Haag 2019
- Commissie Toekomst beschermd wonen**, *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Den Haag 2015
- Companen**, *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021*, maart 2022
- DG Toeslagen (Ministerie van Financiën)**, *Stand van de uitvoering*, Den Haag 2021
- Hiemstra, Jaring**, *Presterende gemeenten*, Wolters Kluwer 2003
- Instituut voor Publieke Waarden**, *Nationaal Doorbraakprogramma - Eindrapportage*, Den Haag 2021
- Landelijk Platform Buurt- en wijkgericht werken, A&O fonds Gemeenten en Platform31**, *Wijkgericht werken: zo doen we dat*, Den Haag 2019
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**, *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, Den Haag 2021
- Movisie**, *Op weg naar een beschermd thuis*, Utrecht 2019
- Movisie**, *Werken aan een solide samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars - Onderzoek naar ondersteuningsprogramma VNG samenwerking zorgverzekeraars en gemeenten in tien regio's*, Utrecht 2019
- Nationale Ombudsman**, *Behoorlijkheidswijzer*, Den Haag 2019
- Nationale Ombudsman**, *Zelfstandigen over de drempel - Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag 2022
- NVDE e.a.**, *Participatiewaaier – Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land*, november 2019
- Participatiecoalitie**, *De zoektocht naar volwaardig samenwerken in de warmtetransitie - Succesfactoren en uitdagingen van 70 bewonersinitiatieven en hun gemeente*, 2022
- PBL**, *Grote opgaven in een beperkte ruimte*, april 2021
- Programma Aardgasvrije Wijken i.s.m. RVO**, *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2020 Voortgang & Leervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen*, 2021
- Programma Integraal werken in de wijk (Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal domein)**, *Werkzame elementen bij integraal werken*, 2020
- Proof adviseurs en KWINK groep**, *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, 2020.
- Royal HaskoningDHV**, *Versterken uitvoeringskracht in het ruimtelijk domein*, Amersfoort, november 2021
- Sociaal en Cultureel Planbureau**, *De menselijke staat; Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*, Den Haag 2022
- Sociaal en Cultureel Planbureau**, *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*, Den Haag 2022
- Sociaal en Cultureel Planbureau**, *Vier typen gemeenten – Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten een plek te geven in SCP-onderzoek*, Den Haag 2021

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Uitdagingen in het sociaal domein - Nieuwe gemeente-besturen aan zet*, Den Haag 2022

SVB, *Knelpuntenbrief*, Den Haag 2021

Verweij Jonker Instituut, *Domein overstijgende aanpak MPG - Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein*, Utrecht 2017

Visser, Arno, "De donkere kant van de maan", in: *EW*, 8 januari 2022, p. 10-17

VNG, *Kennis voor en van gemeenten – Onderzoeken en leren wat werkt*, Den Haag 2019

VNG, *De staat van de Gemeenten*, Den Haag 2015

VNG Realisatie, *Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten*, Den Haag 2022

VNG Realisatie, *Impactanalyse Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag 2021

VNG Realisatie, *Impactanalyse Vereenvoudiging beslagvrije voet*, Den Haag 2020

VNG Realisatie, *Impactanalyse Stroomlijning keten voor derdenbeslag*, Den Haag 2021

VNG Realisatie, *Aanvullende uitvoeringstoets Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag*, Den Haag 2022

VNG Realisatie, *Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)*, Den Haag 2021

UWV, *Knelpuntenbrief wet- en regelgeving*, Den Haag 2021

Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein in opdracht van de stuurgroep Zorg en Veiligheid, *Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein*, Den Haag 2020

Websites

www.waarstaatjegemeente.nl

www.divosa.nl/handreiking-scenarios-warme-overdracht-van-coa-naar-gemeente

www.doorbraakmethode.nl

www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/

www.aardgasvrijewijken.nl

www.helptdeskwindopland.nl

gcrivierenland.nl

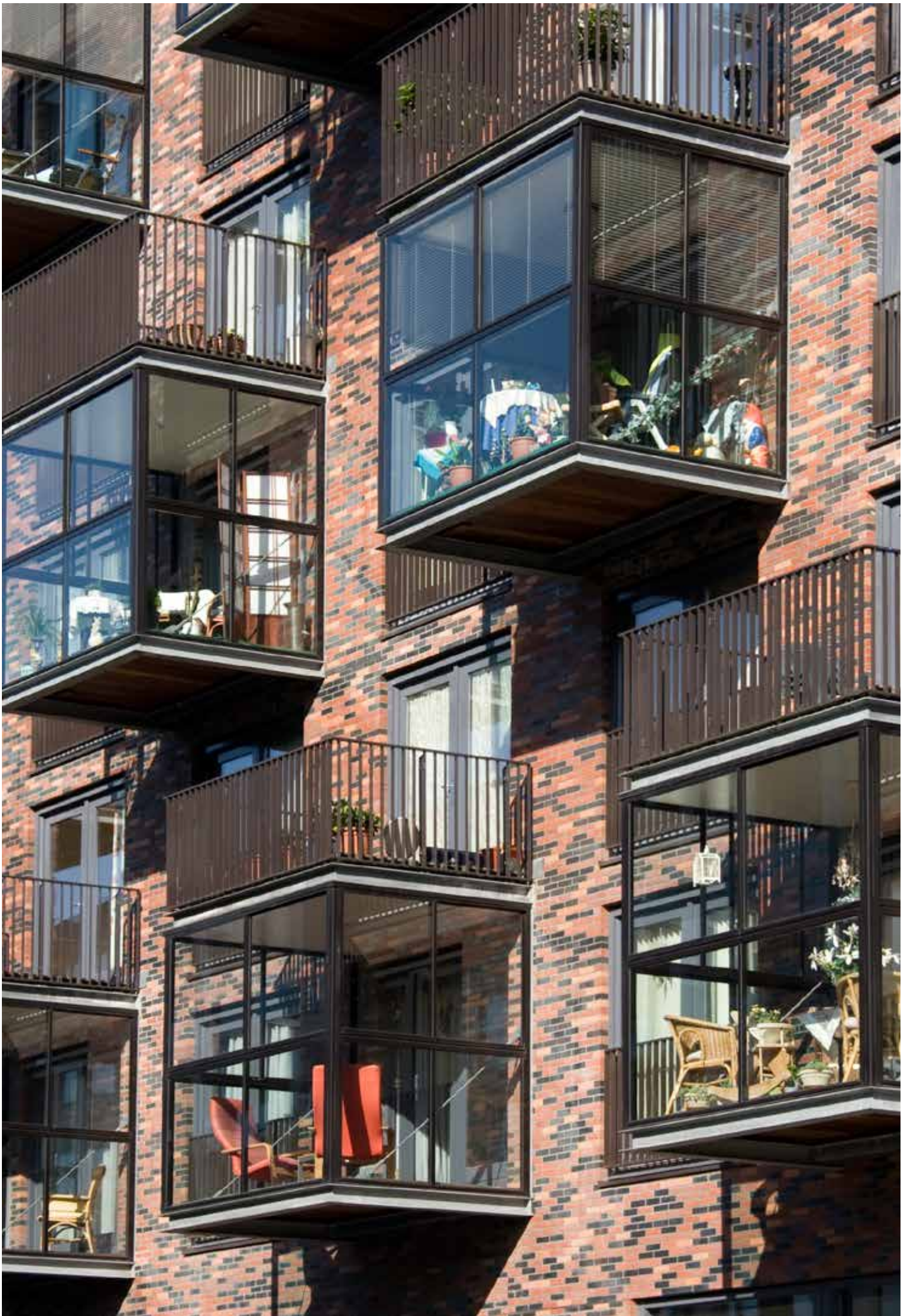
www.klimaataakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie

www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders

<https://vng.nl/nieuws/onderzoek-bzkkrapte-gemeentefonds-zet-uitvoering-onder-druk>

www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D06320&did=2022D06320

www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/05/gemeenten-begroten-11-5-miljard-euro-aan-heffingen-in-2022



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

Juni 2022

vng.nl