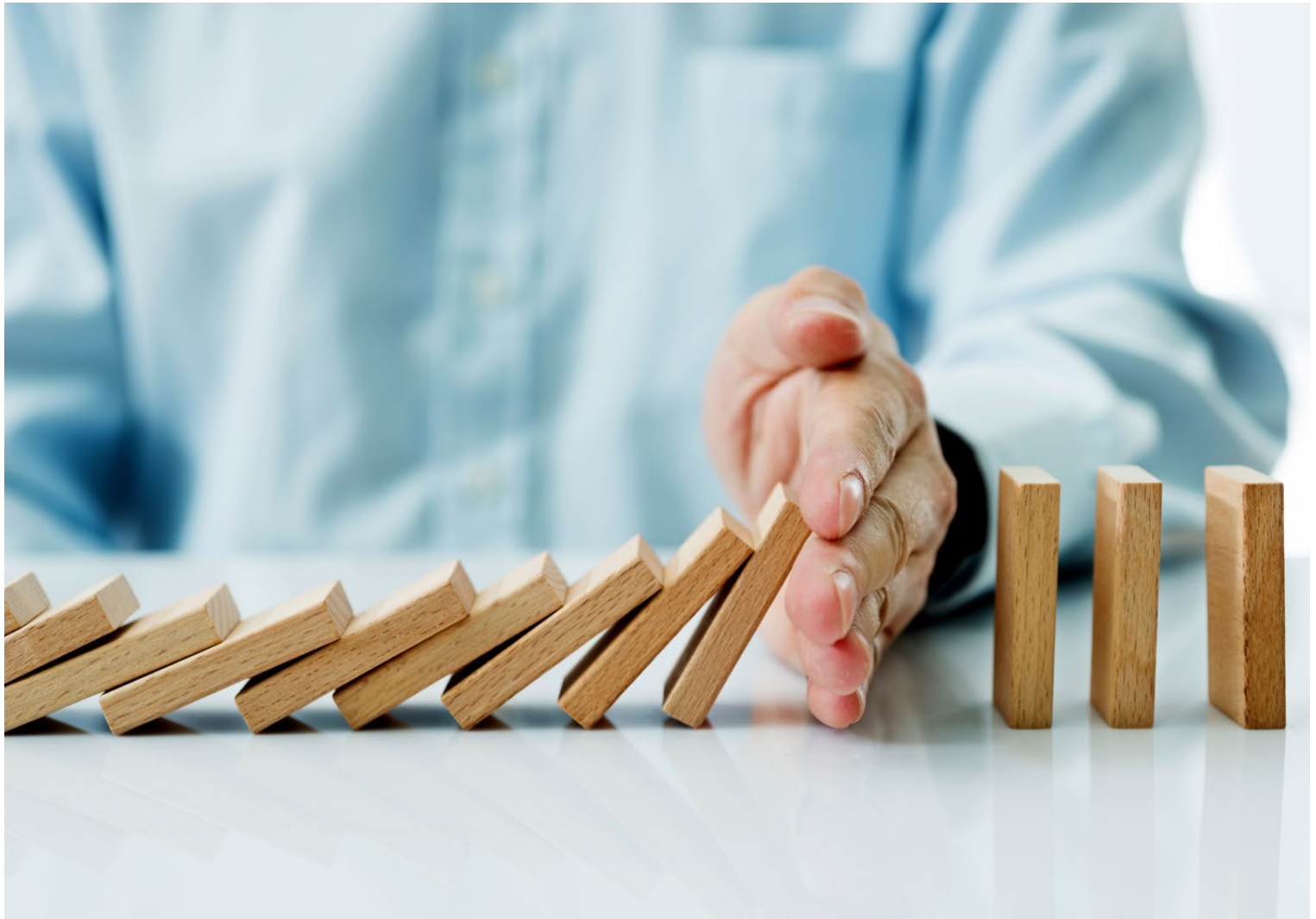


# Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023



# Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023

# Voorwoord

Voor veel inwoners vormt de gemeente het belangrijkste gezicht van de overheid. Terwijl hun beeld van de overheid vaak wordt gevormd door landelijk nieuws. In de uitvoering van overheidstaken nemen gemeenten een unieke plek in. Van het verstrekken van paspoorten tot het bieden van jeugdhulp. Van het verduurzamen van woningen tot het verstrekken van uitkeringen; de gemeente is van alle markten thuis. Deze breedte vraagt dat gemeenten taken in samenhang uitvoeren, vanuit het perspectief van hun inwoners. Daar zijn gemeenten ook goed in. Dat laten de vele praktijkvoorbeelden in deze Stand van de Uitvoering zien.

Tegelijkertijd zien we dat een aantal zaken echt niet goed gaat. De druk op de gemeentelijke uitvoering neemt toe. Door uitvoeringsorganisaties die overvraagd worden, waarna naar gemeenten gekeken wordt om een rol te pakken in crisisoplossingen. Door complexe wetten en regels die in de praktijk botsen. Door een woud aan incidentele financieringsstromen met bijbehorende verantwoordingsdruk voor structurele opgaven. En dat alles in een tijd waarin we niet simpelweg meer mensen in kunnen zetten om ingewikkelde processen of wetten uit te voeren; die mensen zijn er simpelweg niet.

Gemeenten werken aan oplossingen en passen flexibel hun inzet aan op wat op dat moment de hoogste prioriteit heeft. De voorbeelden zijn bekend: de crisisnoodopvang van asielzoekers, het bieden van tijdelijk onderdak aan gevluchte Oekraïners, de ondersteuning bij de hersteloperatie na de toeslagenaffaire. Want gemeenten kunnen en willen niet wegstappen van de inwoner. Maar niet alle problemen zijn in de gemeentelijke uitvoering op te lossen. De uitvoering zou, veel meer dan nu, de basis moeten zijn voor beleid; dat is ook een belangrijk fundament onder de koers die gemeenten richting 2030 willen varen. Gemeenten signaleren maatschappelijke opgaven en dragen daarvoor zelf oplossingen aan. Rijk en gemeenten maken samen beleid waarvoor het rijk de randvoorwaarden invult voor de uitvoering door gemeenten.

De knelpunten en uitdagingen die de onderzoekers in deze Stand van de Uitvoering schetsen, zijn niet allemaal nieuw en gisteren ontstaan. In de editie van 2022 zien we vergelijkbare vraagstukken terug. In verschillende bestuurlijke overleggen tussen rijk en gemeenten, via consultatiereacties en in uitvoeringstoetsen zijn dit soort signalen ingebracht. Maar dat maakt de urgentie er niet minder om. Dit rapport maakt in de breedte inzichtelijk wat de dringende problemen in de uitvoering betekenen voor de dagelijkse praktijk bij gemeenten. En nog prangender: Welke gevolgen dat heeft voor de bestaanszekerheid van mensen. De maatschappelijke opgaven waar we voor staan, vragen dan ook dat de knelpunten liever vandaag dan morgen opgelost worden.

De VNG zet zich in om de uitvoeringspraktijk en dienstverlening te verbeteren. Zo werken gemeenten in de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering samen aan collectieve oplossingen. De komende jaren liggen er complexe opgaven op het bordje van de gemeente, van fysieke leefomgeving tot het sociaal domein. De VNG ondersteunt gemeenten daarbij, en zet bovendien de gemeentelijke uitvoeringspraktijk stevig op de rijksagenda. Bijvoorbeeld door uitvoeringstoetsen te doen op nieuwe wetgeving.

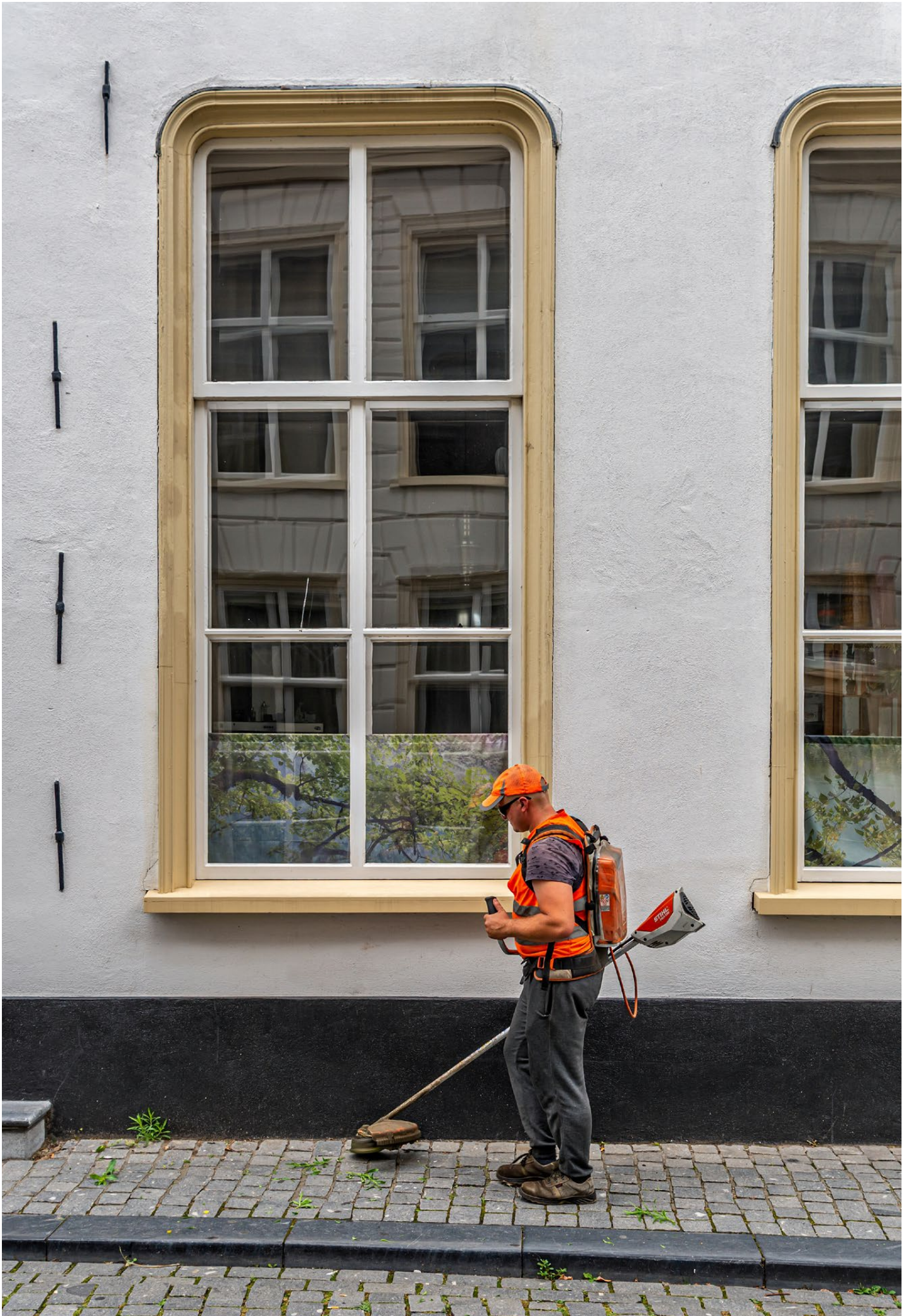
De gemeentelijke uitvoering is geen tovermiddel waarin alle problemen op te lossen zijn. De aanpak van de knelpunten vraagt een fundamentele inzet in het gehele speelveld: rijk, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en ook de politiek. Allemaal hebben ze een stukje van de oplossing in handen. We hebben een wederzijdse afhankelijkheid voor zowel het stokken van de uitvoering als het stromen ervan. De uitvoering is geen momentopname, maar een rij van processtappen bij allerlei stakeholders. Stokt het bij de één, heeft dat gevolgen voor alle dominostenen daarachter.

In een sterke overheid werken de verschillende bestuurslagen gelijkwaardig met elkaar samen. De overheidsbrede samenwerking in Werk aan Uitvoering biedt hiervoor kansen. Deze Stand van de Uitvoering biedt een analyse en een actieagenda met daarin verdere stappen voor het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Met deze vervolgstappen gaan wij als VNG, samen met onze leden en partners, de komende periode graag verder aan de slag.

Een speciaal dankwoord voor alle mensen en organisaties die mee hebben gewerkt aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport. Dankzij jullie is dit een gedragen verhaal geworden, met de voelsprietten in de werkelijke praktijk. Ook woorden van dank voor de begeleiding door de begeleidingscommissie. We zien uit naar de opvolging van het rapport.



Roel Wever  
Voorzitter College voor Dienstverleningszaken - VNG



# Samenvatting

De Stand van de Uitvoering Gemeenten wordt jaarlijks door de VNG uitgebracht om inzicht te bieden in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Niet alleen de zaken die goed gaan, ook dat wat aandacht behoeft wordt opgenomen. In deze Stand is het beeld dat we ophalen opvallend consistent; er zijn serieuze zorgen over de gemeentelijke uitvoering. De urgentie om zaken anders te doen is groot. Het is tijd om keuzes te maken. De huidige situatie is niet houdbaar. Dat laat deze Stand van de Uitvoering Gemeenten duidelijk zien.

## Maatschappelijke opgaven zijn omvangrijk en complex

Grote maatschappelijke opgaven liggen op het bord van de overheid en in het bijzonder van gemeenten. Of het nu gaat om taken op het terrein van armoede, kansenongelijkheid, energie, klimaat en fysieke leefomgeving; in de gemeentelijke uitvoering komt het samen. Dit alles in een tijdgewricht van verlies van vertrouwen in diezelfde overheid en een toenemende groep mensen die hun bestaanszekerheid ziet wankelen.

## De noodzaak van een betrouwbare uitvoering

Dit vraagt om een betrouwbare uitvoering, die beloftes kan waarmaken en kan doen wat nodig is in het leven van mensen. Omdat gemeenten als eigenstandige overheidslaag dicht bij de inwoners staan, hebben zij een belangrijke sleutel in handen. De (potentiële) kracht van deze positie wordt heel duidelijk in de voorbeelden in dit rapport.

## Zorgvuldige onderbouwing en serieuze knelpunten

Hoe staat het ervoor in de gemeentelijke uitvoering? Wat betekent dit in de praktijk, als we kijken vanuit het thema bestaanszekerheid? Wat is nodig? Die vragen staan centraal in dit onderzoek. Het onderzoeksrapport is toch dikker geworden dan op voorhand de bedoeling was. De complexiteit en breedte van de vraagstukken in de uitvoering verdienen echter een solide onderbouwing. Er kan immers pas gewerkt worden aan oplossingen als scherp is waar oorzaken van problemen liggen. Veel organisaties werkten mee aan dit onderzoek, allemaal vanuit hun eigen achtergrond en expertise. Dit geeft een gedragen en betrouwbaar totaalbeeld dat in deel C van het rapport leidt tot onvermijdelijk stevige conclusies over de knelpunten in de gemeentelijke uitvoering en tot een actieagenda. Deel A en B geven de onderbouwing; daar zijn ook veel praktijkvoorbeelden te vinden.

## Gemeenten fixen het telkens weer

Gemeenten weten het toch elke keer weer voor elkaar te boksen om -ook in crisissituaties- zaken snel voor elkaar te krijgen. Hun trots hierop is tekenend voor eigenlijk alle gemeenten die meewerkten aan deze Stand. Of het nu gaat om de opvang van vele tienduizenden Oekraïense ontheemden, het uitkeren van een energietoeslag of het handhaven van Corona-maatregelen. Gemeentelijke medewerkers die de schouders eronder zetten en proberen ook het reguliere werk er nog zo goed mogelijk bij te doen. De nabijheid bij haar inwoners geeft hier de energie voor; gemeenten kunnen en willen niet wegstappen van inwoners die letterlijk op hun stoep staan.

## Gemeenten willen niet het afvoerputje zijn

De randvoorwaarden om in de uitvoering de goede dingen te kunnen (blijven) doen zijn echter niet op orde; gemeenten lopen tegen de grenzen aan. Ook uitvoeringsorganisaties van het rijk ervaren de druk op hun uitvoering. Omdat sommige taken niet (meer) uitgevoerd kunnen worden, komen deze óók op het bordje van de gemeente. Niet omdat gemeenten altijd de meest logische plek zijn, maar simpelweg omdat het elders niet opgelost wordt. Terwijl gemeenten ook kampen met krapte op de arbeidsmarkt en financiële onzekerheid. Deze constatering in de Stand brengt ons bij de fundamentele vraag: Welke taken horen bij gemeenten thuis, en welke kunnen beter centraal uitgevoerd worden door uitvoeringsorganisaties van het rijk? Welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag? Welke randvoorwaarden zijn

hierbij nodig? Hiervoor is een duidelijk afwegingskader nodig, dat helpt om te kiezen in schaarste. Keuzes hebben ook consequenties; van gemeenten vraagt dit dat zij (individueel en collectief via de VNG) als zelfstandige en zelfbewuste bestuurslaag ook duidelijker 'nee' zeggen, wanneer de uitvoering van een taak logischerwijs niet bij gemeenten behoort te liggen. Dat is voor gemeenten heel lastig omdat de inwoner letterlijk bij hen op de stoep staat en zij niet kunnen en willen wegstappen voor de problemen van hun inwoners. Dit benadrukt het belang van goede afspraken over welke verantwoordelijkheden waar liggen en welke randvoorwaarden daarbij horen.

### Van pleisters naar preventie

Gemeenten hebben, juist door hun nabijheid bij de inwoner, veel mogelijkheden om inwoners te ondersteunen en problemen op te lossen. Gemeenten plakken nu echter te veel pleisters op problemen. Terwijl deze problemen eerder in de keten voorkomen hadden kunnen worden. De bestaanszekerheid van inwoners komt in het gedrang; we moeten van pleisters naar preventie.

Dit vraagt om actie om de oorzaken van problemen weg te nemen:

- Regels moeten voor inwoners en professionals weer begrijpelijk, logisch en werkbaar worden. Vereenvoudig complexe regels en maak ze consistent, zowel qua systematiek als procedures en verantwoordingseisen. Ontwerp ze vanuit het perspectief van de inwoner.
- Preventie: wie doet wat? Er is een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties nodig. Van gemeenten vraagt dit ook om te blijven investeren in hun sociale basisinfrastructuur; dat kan alleen met structurele financiële middelen. Een voorbeeld van 'preventie elders': het verankeren van financiële vaardigheden in het onderwijscurriculum en voorlichting voor (startende) zzp'ers kunnen voorkomen dat zij later bij de gemeente moeten aankloppen voor schuldhulpverlening.
- De overheid die inwoners duidelijkheid verschaft over hun toekomstperspectief. De onzekerheid bij boeren over hun toekomst komt bijvoorbeeld aan de orde in deze Stand. De onduidelijke eisen leiden tot bestaansonzekerheid en stilstand, omdat ook banken geen financiering meer willen verstrekken.

### Slim sturen met regels en geld

Geld en regels zijn twee krachtige sturingsinstrumenten voor de uitvoering. Bijsturen op de manier waarop juist deze instrumenten ingezet worden, is echter hard nodig; het is tijd voor slim sturen met regels en geld. Wetten zijn te complex, gestapeld en vaak onvoldoende uitvoerbaar. Geld voor gemeenten is gefragmenteerd in talloze (incidentele) potjes met elk hun eigen verantwoordings-systematiek. De structurele basis is onzeker en niet op orde. In de uitvoeringspraktijk leidt dit tot versplintering. De casussen van Ronald en Marijke en van Nathalie en Dunya in deel B maken dat probleem heel tastbaar. Ze gaan over verschillende inkomensregelingen die door verschillende partijen uitgevoerd worden en verschillende regelingen rond energie en verduurzaming.

Wat nodig is, is dat deze sturingsinstrumenten radicaal anders ingezet worden: dat is in de eerste plaats een stabiele financiële basis. En financieringsarrangementen vanuit vertrouwen en integraliteit. En minder vanuit detailverantwoording.

Ten tweede het ontwerpen van regels vanuit inwoner- en uitvoeringsperspectief. Die ruimte bieden voor de menselijke maat, zonder dat alles in maatwerk opgelost hoeft te worden. De werkwijze van het door het rijk geïntroduceerde Beleidskompas en de herziening van de Algemene Wet Bestuursrecht bieden kansen om hierin stappen te zetten.

### Effectievere uitvoering en samenwerking door gegevensuitwisseling

We kunnen de uitvoering ook effectiever maken, door beter samen te werken in de keten en gegevensuitwisseling op een slimmere manier in te zetten. Dit komt onze inwoners ten goede. Het helpt onze inwoners als we problemen (zoals schulden) vroeg signaleren. In de praktijk zien we nog te veel drempels om gegevens binnen en tussen organisaties te delen. Het (vaak onterechte) beeld is dat 'het niet mag van de AVG'. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) biedt in de praktijk echter zeker wel ruimte om afwegingen te maken tussen verschillende belangen. Dus naast het belang van de privacy, is er ook het belang van bestaanszekerheid. Dit vraagt op

alle lagen in de organisatie vergroting van kennis en bewustzijn. Een goede stap is ook om in gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens te gaan, om vanuit het gezamenlijke doel om de belangen van inwoners goed te beschermen als partners te kijken hoe verantwoorde gegevensuitwisseling beter mogelijk gemaakt kan worden. Alleen zo komen we van de AVG als hitteschild naar de AVG als mogelijk-maker.

### **Bijna 180.000 medewerkers om te koesteren**

Al die belangrijke taken van gemeenten zouden niet uitgevoerd kunnen worden zonder de bijna 180.000 medewerkers die iedere dag weer de schouders eronder zetten. Daar moeten we zuinig op zijn. Voor inwoners zijn zij het gezicht van de overheid. Zij ervaren ook in hun dagelijkse contacten het afgenomen vertrouwen in de overheid. Zij voelen de toenemende werkdruk door nieuwe taken, terwijl het tegelijk lastig is om nieuwe collega's te werven. Arbeidsmarktcrisps in niet uniek voor gemeenten. Voor gemeenten speelt dit wel in versterkte mate, omdat het personeelsbestand relatief vergrijsd is en de afgelopen jaren noodgedwongen bezuinigd is op de uitvoeringscapaciteit. Daarnaast zorgt de onzekerheid over structurele middelen ervoor dat het werven van vast personeel lastiger is. Gemeenten moeten stevig inzetten op strategisch personeelsmanagement, innovatie en samenwerking om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Daarnaast is het belangrijk om als rijk en gemeenten gezamenlijk te zorgen dat de statuur van de uitvoering verbetert: werken in de uitvoering betekent elke dag opnieuw het verschil kunnen maken in de levens van inwoners. Personeel is het gouden fundament.

### **De weg vooruit**

De knelpunten zijn die we signaleren zijn niet allemaal nieuw. In (bestuurlijke) overleggen tussen rijk en gemeenten, in consultatiereacties en in onderzoeksrapporten zijn de knelpunten deels eerder geadresseerd. Ook de signalen uit de Stand van de Uitvoering 2022 zien we terug. De maatschappelijke opgaven waar we voor staan, vergroten de urgentie van het oplossen van de knelpunten alleen maar. Dit rapport bevat een actieagenda rondom de vijf thema's die hierboven terugkomen. De essentie is dat het de hoogste tijd is om keuzes te maken en dingen anders te doen; laat deze actieagenda hiervoor een startpunt zijn.





# Inhoud

1.	De route naar deze Stand van de Uitvoering	10
----	--	----

---

<b>Deel A – Hoe staat het ervoor?</b>		
<b>Ontwikkelingen en bouwstenen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk</b>		<b>13</b>

2.	De dynamiek van de gemeentelijke uitvoering	14
----	---	----

3.	Ontwikkelingen en bouwstenen: een samenspel	17
----	---	----

4.	Vier ontwikkelingen	19
----	---------------------	----

5.	Vier bouwstenen	32
----	-----------------	----

---

<b>Deel B – Wat betekent dit voor de uitvoeringspraktijk?</b>		
<b>Bestaanszekerheid: Perspectieven op praktijkverhalen</b>		<b>47</b>

6.	Bestaanszekerheid: trends en ontwikkelingen en de rol van gemeenten	48
----	---	----

7.	Casus 1 – Ronald en Marijke	54
----	-----------------------------	----

8.	Casus 2 – Gerrit	64
----	------------------	----

9.	Casus 3 – Nathalie en Dunya	74
----	-----------------------------	----

---

<b>Deel C – Wat is er nodig?</b>		
<b>Actieagenda</b>		<b>85</b>

10.	Conclusies en acties	86
-----	----------------------	----

	Nawoord	97
--	---------	----

---

<b>Bijlagen</b>		<b>99</b>
-----------------	--	-----------

	Literatuurlijst	101
--	-----------------	-----

	Betrokken personen en organisaties	107
--	------------------------------------	-----

	Noten	109
--	-------	-----

# 1 De route naar deze Stand van de Uitvoering

## 1.1. Inleiding en doel onderzoek

### Inleiding

Voor u ligt de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023. In 2022 heeft de VNG een eerste Stand van de Uitvoering opgesteld. Net als bij de Standen van de Uitvoering en knelpuntenbrieven van diverse uitvoeringsorganisaties van het rijk is het de bedoeling dat jaarlijks een Stand van de Uitvoering Gemeenten opgesteld wordt. De Stand van de Uitvoering geeft een overzicht van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, met daarin aandacht voor zowel zaken die goed gaan als knelpunten die in de uitvoering ervaren worden.

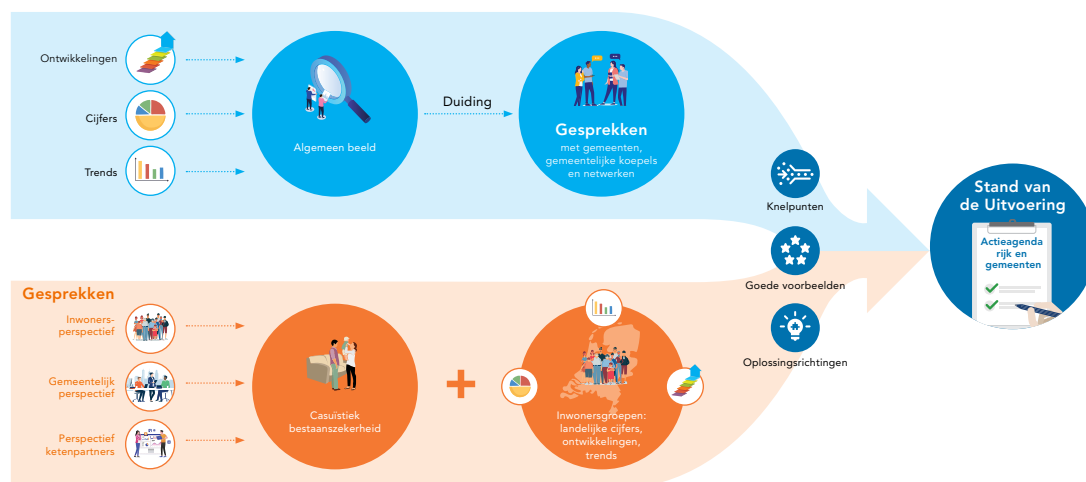
### Doelen

De hoofddoelen van de Stand van de Uitvoering luiden:

1. Inzicht bieden aan gemeentebestuurders, het VNG Bestuur, kabinet en de Tweede Kamer in de stand van de uitvoering bij gemeenten;
2. Signaleren van knelpunten als input voor het gesprek met het rijk, ketenpartners, de ambtelijke commissie uitvoering (ACU) en de ministeriële commissie uitvoering (MCU);
3. Richting geven aan vervolgacties vanuit de VNG en het rijk om de gemeentelijke uitvoering beter te ondersteunen.

## 1.2. Onderzoeksaanpak en leeswijzer

In onderstaande figuur is de onderzoeksaanpak voor de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 gevisualiseerd.



Figuur 1: Onderzoeksaanpak.

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

## Deel A – Hoe staat het ervoor?

Het beeld van de actuele ontwikkelingen hebben we verzameld door middel van deskresearch en gesprekken met experts, waarin ook gevraagd is wat de beschreven trends betekenen voor de gemeentelijke praktijk. Deze trends en ontwikkelingen zijn tevens cijfermatig onderbouwd. Het verkregen beeld is gevalideerd en verrijkt in gesprekken met (koepels en netwerken van) gemeenten. Deze gesprekspartners hielpen met het duiden van de informatie. In Deel A bespreken we vier maatschappelijke ontwikkelingen en vier bouwstenen waarmee gebouwd wordt aan de uitvoeringspraktijk.

## Deel B – Wat betekent dit voor de uitvoeringspraktijk?

De praktijk van de uitvoering gaat pas echt leven wanneer we deze vanuit het inwonersperspectief beschouwen. Dat is dan ook de basis voor het tweede deel van het rapport, waarin als overkoepelend thema gekozen is voor bestaanszekerheid. Een actueel thema vanwege verschillende ontwikkelingen waaronder inflatie, stijgende energieprijzen en krapte op de huizenmarkt. Steeds meer inwoners worden in hun bestaanszekerheid geraakt. Het is tegelijkertijd ook een breed thema, dat aan verschillende aspecten van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk raakt. Bestaanszekerheid gaat immers niet alleen over inkomenszekerheid, maar (onder andere) ook over werkzekerheid en woonzekerheid.

Drie casussen over praktijksituaties van inwoners zijn langs drie perspectieven uitgewerkt: het inwonersperspectief, het gemeentelijk perspectief, en het perspectief van ketenpartners. Welke knelpunten ervaren zij? En wat en wie zijn nodig om die knelpunten op te lossen? Hierover zijn gesprekken gevoerd met gemeenten, ketenpartners en organisaties van en voor inwoners.

## Deel C – Wat is er nodig?

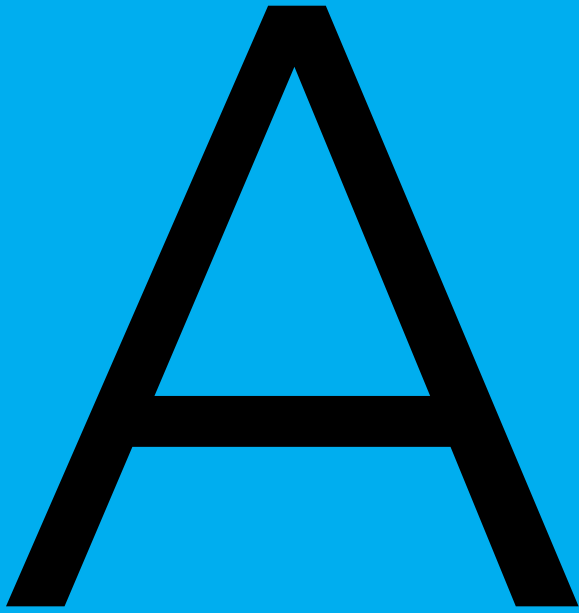
De eerste twee delen van het onderzoek komen vervolgens samen in de actieagenda. De actieagenda bestaat uit analyse, conclusies en aanbevelingen.

---

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van (koepels en netwerken van) gemeenten, ketenpartners, rijk en kennisinstellingen.

Nathan Ducastel (voorzitter)	VNG
Marjon van der Maat	Gemeente Tilburg, Taskforce Samen Organiseren, Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP)
Jorinde ter Mors	Gemeente Utrecht, VDP
Monique Rijnen	Gemeente Amersfoort, VDP
Iris Leene	Gemeente Apeldoorn, Divosa, Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)
Sjoerd van het Erve	Werk- en ontwikkelbedrijf gemeente 's-Hertogenbosch
Diana Starmans	Sociale Verzekeringsbank (SVB)
Ditte Hak	Dienst Toeslagen
Albert Jan Kruijer	Instituut Publieke Waarden (IPW)
Hans IJsselstijn	Programma Werk aan Uitvoering (WaU)
Maarten Prinsen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Michiel van den Hauten	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Marijke Wilms	Gemeente Meierijstad, Taskforce Samen Organiseren, Vereniging Gemeentesecretarissen (VGS)





# Hoe staat het ervoor?

Ontwikkelingen en bouwstenen  
in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk

## 2. De dynamiek van de gemeentelijke uitvoering

### 2.1. Dé gemeentelijke uitvoering bestaat niet

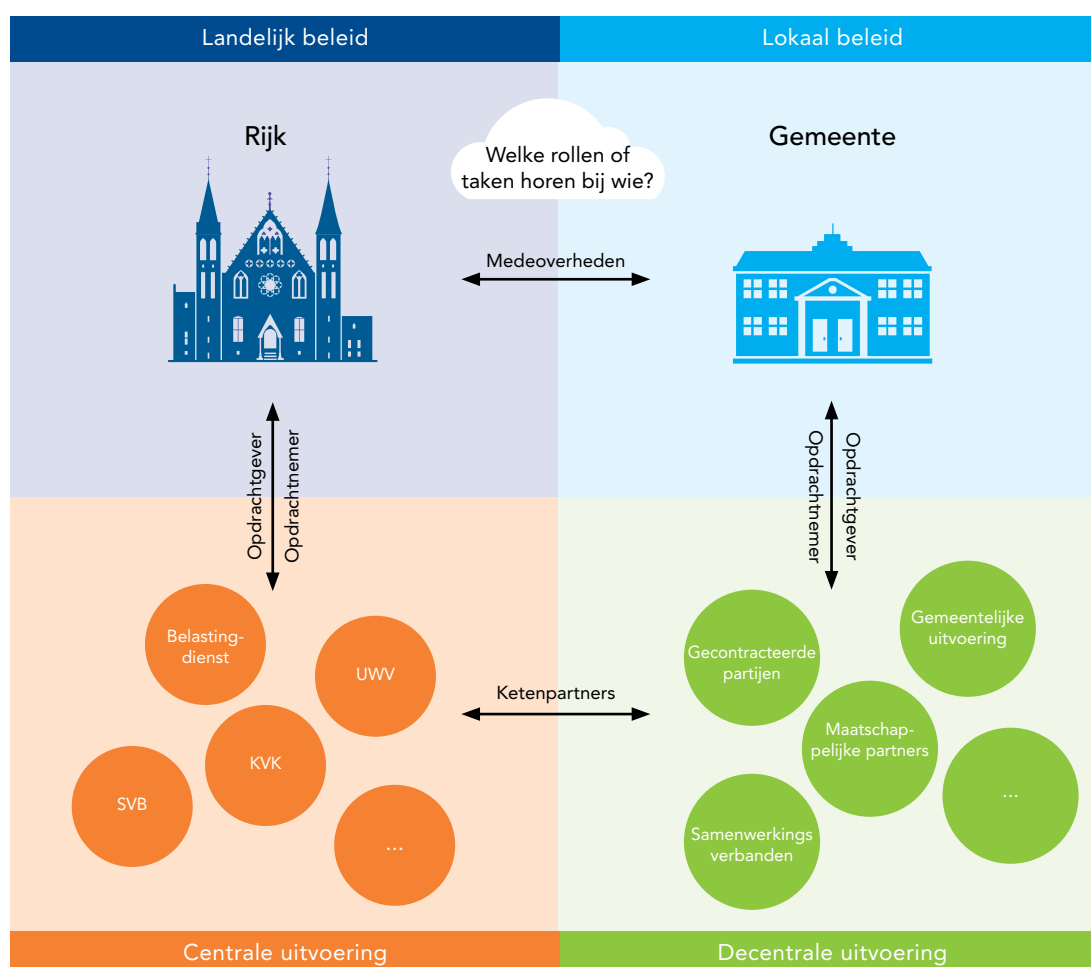
Het eerste aanspreekpunt. Dat is de gemeente voor de meeste inwoners. Om die reden wordt de gemeente gezien als 'eerste overheid'. De gemeente staat dicht bij de inwoner en is lokaal georganiseerd. Dat geeft ruimte voor maatwerk in de dienstverlening aan inwoners. In de uitvoering van taken werken gemeenten samen met partners zoals andere gemeenten (via samenwerkingsverbanden), zorgaanbieders, uitvoeringsorganisaties van het rijk, (lokale en regionale) maatschappelijke partners en provincies.

#### Diversiteit

Doordat er sprake is van lokaal gekozen bestuur, eigen beleid en lokale uitvoering, is er ook sprake van een grote diversiteit van gemeenten. Dé gemeente bestaat niet. Nederland kent momenteel 342 gemeenten, met elk een eigen karakter dat door allerlei factoren bepaald wordt. Denk aan de demografische samenstelling van de bevolking, de politieke kleur, de ligging en de omvang van de gemeente. Al deze factoren zijn ook van invloed op de wijze waarop gemeenten de uitvoering organiseren.

### 2.2. Wat gemeenten zo bijzonder maakt

Geen enkele andere organisatie is te vergelijken met een gemeente, en dat geldt ook zeker voor de uitvoeringspraktijk. Dit komt allereerst doordat gemeenten een zelfstandige bestuurslaag vormen. Gemeentelijke uitvoering kent een heel eigen dynamiek. In onderstaande figuur is de positie van de gemeentelijke uitvoering gevisualiseerd.



Figuur 2: Positionering van de gemeentelijke uitvoering.

**> 1 miljoen**

mensen gebruiken een Wmo-maatwerkvoorziening in het eerste halfjaar van 2022.<sup>1</sup>

**WMO**



**9.827.000 ton**

werd in 2021 aan gemeentelijk afval opgehaald.<sup>2</sup>



**11%**

van de jongeren onder 18 jaar krijgt jeugdhulp.<sup>3</sup>

**74.000**

bedden zijn in april 2023 door gemeenten beschikbaar gesteld in de noodopvang voor Oekraïense vluchtelingen.<sup>4</sup>



**90%**

van de inwoners met een laag inkomen heeft de energietoeslag 2022 ontvangen van gemeenten.<sup>5</sup>



**386.000**

personen met een bijstandsuitkering (op grond van WWB en P-wet) in januari 2023.<sup>6</sup>



**64.000**

bouwvergunningen voor woonruimten werden door gemeenten in 2022 verleend.<sup>7</sup>



**92 miljoen m<sup>2</sup>**

openbaar groen werd in 2020 door Nederlandse gemeenten beheerd.<sup>8</sup>



**23.000**

buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) telt Nederland in 2022.<sup>9</sup>





### **Landelijk en lokaal beleid**

Rijk en gemeenten staan op beleidsniveau als medeoverheden naast elkaar. Het rijk ontwikkelt landelijk beleid en gemeenten hebben hun eigen lokaal beleid. Taken van gemeenten bestaan uit autonome taken en taken in medebewind. Bij autonome taken heeft de gemeente een grote mate van vrijheid om zelf het beleid te bepalen. Van medebewind is sprake wanneer gemeenten taken uitvoeren die voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving. Ook hier hebben gemeenten als zelfstandige bestuurslaag in meer of mindere mate de ruimte om eigen lokaal beleid te ontwikkelen.

### **Grote verscheidenheid**

Gemeenten hebben een breed takenpakket, dat reikt van het verstrekken van paspoorten tot het tegengaan van ondermijning en van het bieden van jeugdhulp tot het verlenen van vergunningen. Hierin onderscheidt de gemeentelijke uitvoering zich van veel landelijke uitvoeringsorganisaties, die vaak binnen een specifiek domein, wettelijk kader of taakgebied opereren. 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.

### **Verschillende manieren van decentrale uitvoering**

Uitvoering van taken door gemeenten kan ook op verschillende manieren georganiseerd worden. Veel taken voeren gemeenten zelf uit, maar er is ook een groot aantal taken waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, maar waarbij de uitvoering zelf bij andere partijen is belegd. Dit kunnen (regionale) samenwerkingsverbanden zijn, zoals gemeenschappelijke regelingen. Het kunnen ook gecontracteerde partijen zijn (denk aan zorgaanbieders in het sociaal domein). Maar soms gaat het ook om maatschappelijke partners, die bijvoorbeeld gesubsidieerd worden door de gemeente. In deze gevallen vervult de gemeente vooral een regierol: de gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering, maar voert niet zelf uit.

## 3. Ontwikkelingen en bouwstenen: een samenspel

Een generiek beeld van de gemeentelijke uitvoering kan geschetst worden aan de hand van een aantal ontwikkelingen en bouwstenen. Er zijn verschillende ontwikkelingen te zien die de gemeentelijke uitvoering raken. Daarnaast beschikt de gemeentelijke uitvoering over 'bouwstenen' om te bouwen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Deze ontwikkelingen en bouwstenen beïnvloeden elkaar. Hoe? Dat wordt in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.



### 3.1. Ontwikkelingen

Verschillende externe ontwikkelingen raken de gemeentelijke uitvoering. Het gaat hierbij om ontwikkelingen die niet vanuit gemeenten zelf komen en waar ze merendeels slechts beperkt invloed op hebben, maar die wel de context bepalen waarbinnen gemeenten hun taken moeten uitvoeren.

Op basis van dit onderzoek destilleren we vier belangrijke ontwikkelingen voor de gemeentelijke uitvoering:

- I Steeds meer taken naar gemeenten
- II De veranderende relatie tussen inwoners en de overheid
- III Krapte op de arbeidsmarkt
- IV De digitalisering van de samenleving

Deze externe ontwikkelingen worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.



### 3.2. Bouwstenen

Bij de uitvoering van hun taken maken gemeenten gebruik van 'bouwstenen' of bronnen. Dit zijn de middelen waarmee zij hun taken uitvoeren.

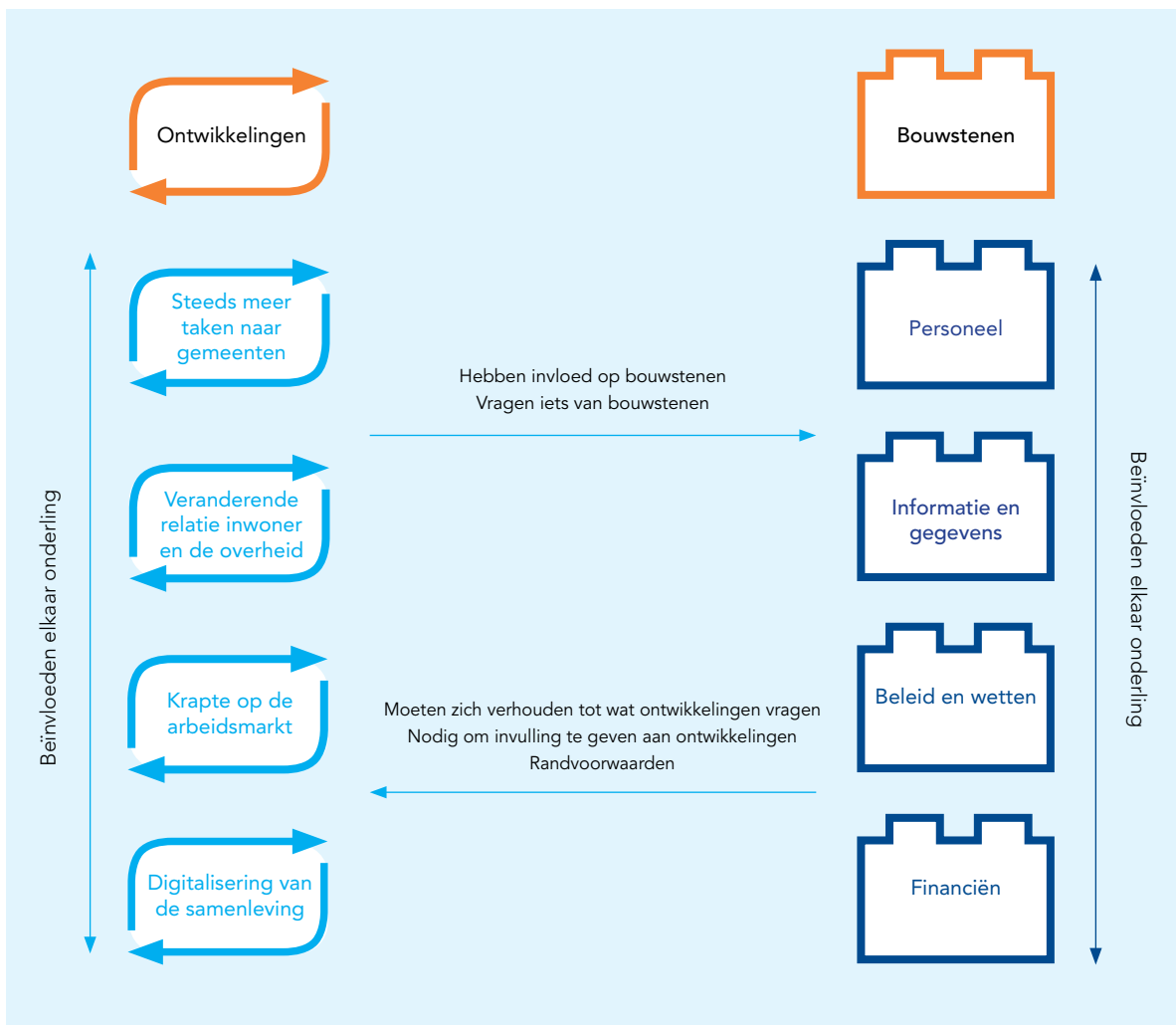
In dit onderzoek onderscheiden we vier belangrijke bouwstenen:

- 1 Personeel
- 2 Informatie en gegevens
- 3 Beleid en wet- en regelgeving
- 4 Financiën

Deze bouwstenen worden in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

### 3.3. Samenspel

Hoewel gemeenten beperkt invloed hebben op de ontwikkelingen die geschetst worden in dit rapport, zijn deze wel degelijk van invloed op de bouwstenen waar gemeenten grotendeels wel over gaan. Omgekeerd zijn deze bouwstenen randvoorwaardelijk om in te spelen op de geschetste ontwikkelingen. Ook beïnvloeden deze elkaar beide onderling. Op de volgende pagina wordt dit in een figuur verbeeld.



Figuur 3: Ontwikkelingen en bouwstenen: een samenspel in de uitvoering.

## 4. Vier ontwikkelingen

In dit onderzoek identificeren we vier grote ontwikkelingen die van invloed zijn op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk:

- I Steeds meer taken naar gemeenten
- II De veranderende relatie tussen inwoners en de overheid
- III Krapte op de arbeidsmarkt
- IV De digitalisering van de samenleving



## 4.1. Ontwikkeling I: Steeds meer taken naar gemeenten



### IN 'T KORT

Het aantal gemeentelijke taken is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deels heeft dit te maken met de trend om taken te decentraliseren. Ook komt er vanuit Europa wet- en regelgeving die van invloed is op het takenpakket van gemeenten. De kracht van gemeenten is dat ze dicht bij hun inwoners staan. Mede om deze reden wordt steeds vaker naar gemeenten gekeken bij de structurele aanpak van maatschappelijke opgaven, zowel in het sociaal als het ruimtelijk domein. Hierbij is een verschuiving te zien in de verhouding tussen taken die gemeenten zelf uitvoeren en taken waarbij de uitvoering bij andere partijen ligt (samenwerkingsverbanden, gecontracteerde partijen of maatschappelijke partners), waardoor steeds meer nadruk komt te liggen op de regierol van gemeenten. Dit vraagt effectieve samenwerking met ketenpartners en andere gemeenten, in regionaal verband. Ook neemt het wijkgericht werken een vlucht. Hiermee beogen gemeenten meer opgavegericht en vanuit de leefwereld van inwoners te werken en de samenleving meer te betrekken bij de uitvoering van taken.

Daarnaast zijn er veel crises in Nederland die om adequate oplossingen in de uitvoering vragen. Welke crisis komt níet op het bordje van de gemeente? Asielopvang, woningtekort, energie en klimaat. Al die crises vragen snelle actie, vaak met beperkte financiële middelen. Gemeenten zijn er nog goed in ook.

De uitvoeringsorganisaties van het rijk moeten door onder andere personeelskrapte en ict-problemen vaker aangeven dat taken voor hen niet uitvoerbaar zijn. Dit leidt tot meer ad hoc taken bij gemeenten, die hierdoor steeds meer als 'last resort' fungeren. Die situatie is op de langere termijn niet houdbaar. Dit vraagt om meer samenwerking tussen verschillende overheden, een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en bijbehorende randvoorwaarden om taken op het afgesproken niveau goed uit te kunnen voeren.

### Decentralisatie van taken naar gemeenten

De trend om meer taken naar gemeenten te decentraliseren is al langere tijd gaande. De decentralisaties in het sociaal domein in 2015 zijn hier een duidelijk voorbeeld van, maar ook op andere werkvelden worden steeds meer taken bij gemeenten belegd. Denk aan taken rondom asiel en migratie, armoede en huisvesting van kwetsbare doelgroepen. De gedachte hierachter is: gemeenten staan dicht bij de inwoner en overzien wat er nodig is. Gemeenten kunnen lokaal nader invulling geven aan landelijk beleid, kunnen wijkgericht en integraal werken en zijn beter in staat om de samenleving te betrekken bij beleid en uitvoering.

### **Praktijkvoorbeeld: Wijktafels**

*De gemeente Middelburg organiseert zogenaamde 'wijktafels'. Dit zijn bijeenkomsten in de wijk, waarbij inwoners, gemeente en verschillende organisaties aanwezig zijn die actief zijn in de wijk. Doel van deze wijktafels is om elkaar te ontmoeten, het gesprek aan te gaan en zo in gezamenlijkheid de leefbaarheid te vergroten. De wijktafels zijn voor inwoners laagdrempelig en bieden een vast contactmoment met elkaar, de gemeente en (wijk)organisaties. Bovendien kunnen inwoners hier in gesprek gaan met hun wijkwethouder.*

Ook in het ruimtelijk domein zijn de uitdagingen enorm, denk alleen al aan de implementatie van de Omgevingswet en opgaven rondom klimaat en woningbouw. Het kabinet heeft vanuit het ruimtelijk domein meer dan 25 Nationale Programma's gelanceerd, gericht op de komende jaren. Er lopen diverse Interbestuurlijke Programma's met medeoverheden: onder andere programma's over het bodem- en watersysteem, landbouw en natuur, energie, circulaire economie en leefbare steden en regio's. Allemaal zaken waar gemeenten handen en voeten aan moeten geven en die vragen om een integrale aanpak. De rol van gemeenten in de uitvoeringspraktijk is dan ook steeds betekenisvoller.<sup>10</sup>

Niet alle taken worden door gemeenten zelf uitgevoerd; gemeenten werken ook veel samen, onderling en met ketenpartners. In de periode 2017-2020 steeg het aantal regionale samenwerkingsverbanden met 17 procent. Gemeenten waren in 2020 gemiddeld onderdeel van 33 samenwerkingsverbanden, ten opzichte van 27 in 2017.<sup>11</sup> De uitdagingen voor de rol van gemeenten in de energietransitie en de woningbouw kunnen ervoor zorgen dat gemeenten ook op deze gebieden meer gaan samenwerken.<sup>12</sup> Binnen gemeenten levert deze beweging richting samenwerkingsverbanden ook weer nieuwe vraagstukken op, bijvoorbeeld over de rol en invloed van de gemeenteraad ten opzichte van deze samenwerkingsverbanden.

### **Crisisoplossingen en de gemeente als 'last resort'**

Berichten over mensen die hun energierekening niet meer kunnen betalen, asielzoekers die in de buitenlucht slapen, de opwarming van de aarde, de woningnood en andere uitingen van crises domineren het nieuws. Deze opeenstapeling van crises vraagt om een adequate uitvoering, anders ontstaan er grote(re) problemen en dreigen mensen (verder) in de knel te komen.

De uitvoeringsorganisaties van het rijk hebben de afgelopen tijd signalen afgegeven dat zij sommige zaken simpelweg niet meer uit kunnen voeren in het tempo dat deze crises vragen. Oorzaken die daarbij genoemd worden zijn een gebrek aan menskracht en haperende ict-systemen. Zo gaf staatssecretaris Marnix van Rij (Fiscaliteit en Belastingdienst) begin 2023 aan dat sterk verouderde ict-systemen ervoor zorgen dat een deel van de kabinetsplannen onuitvoerbaar is voor de Belastingdienst.<sup>13</sup> Ook de politie, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben aangegeven dat verouderde ict goede uitvoering van hun werk belemmert.<sup>14</sup>

Hierdoor is een trend ontstaan om meer ad hoc taken bij gemeenten neer te leggen. Een voorbeeld daarvan is de energietoeslag. Dit leidt tot een toename van het aantal mensen dat zich bij de gemeentelijke balie meldt voor hulp. Gemeenten zijn voor inwoners ook de meest nabije overheid. Gekozen lokale bestuurders geven de overheid een gezicht. Dat maakt dat mensen in de knel aankloppen bij gemeenten. Hoewel deze constante crisissituaties druk leggen op de reguliere taken zit het niet in het DNA van gemeenten om 'nee' te zeggen. Deze situatie is echter niet houdbaar en vraagt om meer samenwerking tussen verschillende overheden en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.

### **Praktijkvoorbeeld: De schouders eronder**

*Vanaf maart 2022 hebben gemeenten op stel en sprong opvangplekken geregeld voor Oekraïense ontheemden. In een jaar tijd werden dat meer dan 70.000 opvangplekken. Er komt veel meer bij kijken dan het regelen van lakens, dekens en bedden. Ook communicatie met de buurt en afstemmen met vrijwilligers hoort erbij. En niet te vergeten het uitbetalen van leefgeld, organiseren van ondersteuning en begeleiding en onderwijs voor kinderen. Veel medewerkers van gemeenten maakten hun agenda leeg om dit te kunnen organiseren, terwijl er in die beginperiode óók gemeenteraadsverkiezingen gehouden werden. Dat betekende dat er nog minder handjes overbleven voor het reguliere werk.*

## De Europese dimensie

Er komt veel wetgeving en beleid vanuit Brussel op gemeenten af, op allerlei domeinen. Op het gebied van klimaat en milieu komt veel regelgeving vanuit Europa, maar ook op bijvoorbeeld het gebied van inkoop en aanbesteden en op het gebied van digitalisering (Digital Decade).

Daar hebben gemeenten nu onvoldoende zicht op, terwijl dit voor hen wel grote uitvoeringsconsequenties heeft. De ontwikkelingen op het vlak van digitalisering worden bijvoorbeeld geschetst in een impactanalyse door de VNG.<sup>15</sup>

Gemeentelijke agenda's en ambities zijn steeds vaker afhankelijk van Europese initiatieven. Onderzoek maakt duidelijk dat in veel gemeenten een stap is gezet en dat een bewuste keuze wordt gemaakt om actiever in te spelen op ontwikkelingen in Europees beleid en wet- en regelgeving. Een sterke verwevenheid van de EU in bestuur en beleid vergt wel voldoende capaciteit van gemeenten, en met name kleinere gemeenten kampen met beperkte capaciteit en reageren nog ad hoc op Europese ontwikkelingen. Een bijkomende uitdaging is dat problemen bij de gemeentelijke uitvoering van Europese wetgeving niet altijd goed doorkomen in Den Haag en Brussel terwijl er veel Europese wetgeving op gemeenten afkomt. Minder dan de helft van de gemeenten acht zich (heel) goed in staat om Europese wetgeving uit te voeren. Als gemeenten Europese wetgeving niet naleven kan dat nadelige gevolgen hebben voor gemeenten, bijvoorbeeld als vergunningen succesvol worden aangevochten.<sup>16</sup>



### Gevolgen van deze ontwikkeling voor de bouwstenen

De verbreding van het takenpakket van gemeenten heeft gevolgen voor de verschillende bouwstenen die in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt worden:

- **Personeel:** Toename van het aantal taken betekent per definitie ook dat gemeenten meer personele capaciteit nodig hebben voor de uitvoering van deze taken. De rol van gemeenten schuift gaandeweg steeds meer op naar het voeren van regie op maatschappelijke vraagstukken en de partijen die een rol hebben in de uitvoering daarvan. Participatie en ketensamenwerking zijn hierbij van belang; van medewerkers vraagt het specifieke vaardigheden om deze rol goed in te vullen.
- **Informatie en gegevens:** In de regierol die gemeenten steeds meer vervullen, wordt het uitwisselen van gegevens en informatie met partners steeds meer van belang. Daarnaast zijn informatie en gegevens nodig als basis voor beter (lokaal) beleid.
- **Beleid en wet- en regelgeving:** Meer beleidsverantwoordelijkheid betekent dat lokaal meer vertaling naar beleid plaatsvindt. Doordat gemeenten meer taken krijgen, wordt het risico op stapeling van wetten en/of wetten die niet goed op elkaar aansluiten steeds groter.
- **Financiën:** Bij elke nieuwe taak die gemeenten gaan uitvoeren is het van belang dat zij ook voldoende financiële middelen krijgen in een passende uitkeringsvorm. Als hierbij een verkeerde inschatting wordt gemaakt, leidt dit tot financiële krapte, hogere verantwoordingslasten of ongewenste schotten in de uitvoering.

## 4.2. Ontwikkeling II: Veranderende relatie tussen inwoners en de overheid



### IN 'T KORT

Ongewenste maatschappelijke gevolgen kunnen voortvloeien uit sociale ongelijkheid. De verschillen in welbevinden tussen verschillende groepen voeden lagere sociale cohesie en wantrouwen.

Daarbij komt dat de rol die de landelijke overheid speelde in de affaire rondom de kinderopvangtoeslag en de aardbevingen in Groningen weinig goeds heeft gedaan voor het vertrouwen in de overheid. Het wantrouwen is het grootst in plattelandsgebieden en aan de randen van Nederland. Het negatieve imago heeft invloed op het contact dat gemeenten met inwoners hebben. Ook merken gemeenten dat inwoners mondiger zijn geworden, en er sneller de neiging is tot het indienen van bezwaren of klachten. Dit leidt tot juridisering van het contact met de overheid. Veel coalities hebben daarom het herstel van vertrouwen tot een van hun speerpunten gemaakt in deze raadsperiode.

Juist doordat de gemeente zo dicht bij haar inwoners staat, is er sneller direct contact in deze overheidslaag. Die korte afstand tussen gemeente en inwoners biedt kansen voor participatie, zeker nu de afstand tussen rijk en regio alleen maar groter is geworden. Er liggen nog kansen om echt te durven luisteren naar inwoners en laagdrempelige dienstverlening te bieden, om zo ook niet-gebruik van voorzieningen te voorkomen. Medewerkers moeten daarbij kunnen en durven handelen vanuit de menselijke maat.

### Afgenomen vertrouwen

De gemeentelijke medewerkers die contact hebben met hun inwoners ondervinden het dagelijks aan den lijve: het vertrouwen in de overheid heeft de afgelopen jaren een flinke deuk opgelopen. De kinderopvangtoeslagaffaire en de slepende schadeafhandeling van de bevingsschade in Groningen zijn belangrijke oorzaken voor dit afnemende vertrouwen.<sup>17</sup> Alhoewel in deze kwesties de lokale overheid geen directe rol heeft in het ontstaan ervan, worden de gevolgen van het afnemende vertrouwen op lokaal niveau wel degelijk gevoeld. Gemeenten hebben regelmatig een rol in de ondersteuning van inwoners bij crises. Denk aan de ondersteuning van toeslagouders en het uitkeren van de energietoeslag.

Daarnaast heeft het vertrouwen in alle overheidslagen een knauw gekregen tijdens de coronapandemie. Onderzoek van het Kieskompas laat zien dat in het najaar van 2021 slechts 29 procent van de Nederlanders aangaf (veel) vertrouwen te hebben in de landelijke overheid, en 37 procent in de lokale overheid.<sup>18</sup> Begin 2023 was het vertrouwen in de lokale overheid enigszins toegenomen, toen 45 procent aangaf (veel) vertrouwen te hebben in de lokale overheid. Het vertrouwen in de landelijke overheid is daarentegen blijven steken op 30 procent.<sup>19</sup>



'Wat we nodig hebben om het vertrouwen van inwoners in de overheid terug te winnen?  
 Minder beleid en meer balie.  
 Minder regelgericht en meer mensgericht.  
 Minder professionele afstand en meer professionele nabijheid.  
 Minder binnen en meer buiten.'

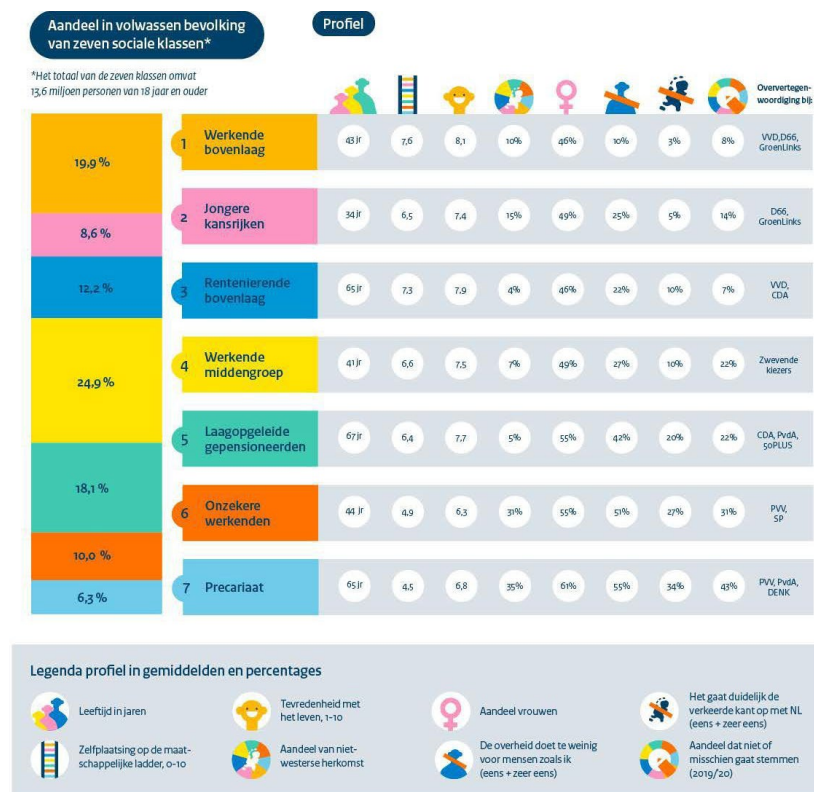
Munish Ramlal, Ombudsman Metropoolregio Amsterdam

Waar het gaat om vertrouwen in de overheid bestaan er aanzienlijke verschillen tussen groepen. Jongeren, hoger opgeleiden en mensen met een bovenmodaal inkomen hebben veel meer vertrouwen in de overheid dan ouderen en lager opgeleiden. Vertrouwen in de overheid heeft ook een geografische dimensie. Vooral in de plattelandsgebieden en aan de randen van Nederland staat het vertrouwen in de overheid onder druk.<sup>20</sup>

Gemeenten van groot tot klein benoemen in hun coalitieakkoorden herstel van vertrouwen als een belangrijke opgave. Handelen vanuit vertrouwen in burgers en ondernemers en organisatorische verbeteringen moeten hieraan bijdragen.<sup>21</sup>

### Sociale ongelijkheid

Het SCP schetst zeven sociale klassen in Nederland.<sup>22</sup> Tussen deze klassen is sprake van structurele ongelijkheid die behoorlijk hardnekkig is. Die ongelijkheid uit zich bijvoorbeeld in verschillen in welbevinden tussen groepen. De structurele ongelijkheid kan leiden tot ongewenste maatschappelijke gevolgen, zoals minder sociale cohesie en minder vertrouwen in de overheid en haar beleid. Ontwikkelingen als vergrijzing en migratie kunnen deze beweging versterken. Dit onderscheid in sociale klassen vraagt van de overheid aanpassingen in beleid en de inrichting van organisaties.



Figuur 4: Zeven sociale klassen en hun profiel.

Bron: SCP, 'Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023', maart 2023, p. 6

## Mondige inwoners: de juridisering van het contact met de overheid

Gemeenten zien ook een sterkere juridisering van het contact met inwoners; inwoners zijn sneller geneigd bezwaar te maken of een klacht in te dienen. Voor gemeentelijk medewerkers is die feedback heel direct: inwoners stappen bijvoorbeeld sneller op de wethouder af om hun beklag te doen. Van gemeentelijke medewerkers vraagt dit een minder formeel juridische houding en meer gespreksvaardigheden.

Gemeenten signaleren dat de verwachtingen van inwoners ten aanzien van de gemeente steeds meer uit-  
eenlopen. In de praktijk merken gemeenten ook de keerzijde van het lage vertrouwen; inwoners komen met lage verwachtingen bij de gemeente en zijn positief verrast als blijkt dat de overheid wel een oplossing kan bieden voor hun vraagstuk.

*'Gemeenten hebben soms de neiging om, in plaats van het gesprek aan te gaan, strak op de regels te zitten en formeel juridisch te reageren naar inwoners. Mooie uitzonderingen zijn er ook: gemeenten die proactief en creatief het contact zoeken met hun burgers. Of burgers die positief zijn over hun gemeente, conform het principe: Je oogst wat je zaait. De gemeente Diemen heeft daar een aantal goede voorbeelden van uitgewerkt in het boekje Op eigen wijze.'*

Munish Ramlal, Ombudsman Metropoolregio Amsterdam

## Participatie: het belang van nabijheid

De rol van de gemeente in participatie met inwoners wordt in zijn algemeenheid steeds belangrijker, nu de rijksoverheid de afgelopen jaren een terugtrekkende beweging heeft gemaakt uit de regio's. Dit heeft geleid tot een afstand tussen rijk en regio's.<sup>23</sup>

Op verschillende beleidsterreinen is participatie van inwoners steeds belangrijker geworden. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Omgevingswet die volgend jaar in werking treedt, waarin participatie een belangrijk onderdeel is in het proces van de totstandkoming van plannen in de fysieke omgeving.

### Praktijkvoorbeeld: Laagdrempelige hulp van de voedselbank

*Voedselbank Amersfoort houdt, in samenwerking met de gemeente, diaconieën, sociaal-juridische raadslieden en fondsen eens in de maand spreekuur op vier locaties in de stad.*

*Door deze spreekuren in de wijk te organiseren, wordt de drempel zo laag mogelijk gehouden. Daar worden mensen geholpen met onder andere het aanvragen van het noodfonds voor energie. Zij geven daar met posters en huis-aan-huiskranten bekendheid aan zodat inwoners bekend raken met deze spreekuren. Daarnaast staat de voedselbank in nauw contact met de gemeente. Deze wijze van organiseren geeft de feedback vanuit burger naar uitvoering en beleid vorm.*

Maar ook op eigen initiatief zoeken gemeenten steeds vaker actief hun inwoners op. Gemeenten ervaren dat contact met de gemeente soms een drempel kan zijn voor inwoners. Zo vinden inwoners het soms lastig om de gemeente over de drempel te laten (bijvoorbeeld bij advies over energiebesparing) of om gegevens aan te leveren aan de overheid, maar ook om zaken zoals een energietoeslag aan te vragen. Dit kan resulteren in minder gebruik van voorzieningen, juist bij groepen die deze het hardst nodig hebben. Gemeenten werken daarom vaak samen met partners in de wijk die als laagdrempeliger worden ervaren. Daardoor kun je als gemeente beter zicht krijgen op wat echt nodig is in het leven van mensen. Dit vraagt wel om ook echt te durven luisteren en je handelen aan te passen.

### Praktijkvoorbeeld: Verbinding zoeken met boerengemeenschap

De gemeente Hof van Twente staat nauw in verbinding met de boerengemeenschap. De gemeente stelt zich daarbij op als partner voor bedrijfsontwikkeling. Er wordt een landbouwcongres en vrijdagmiddagborrels georganiseerd.

In een periode dat het slecht ging met de varkenshouderij is het platform Stil leed opgericht. Dit platform bestaat uit een dierenarts, twee agrariërs, erfcoaches en een gemeentelijk medewerker sociaal domein. Zij kunnen laagdrempelig benaderd worden door bijvoorbeeld de dominee of buurvrouw om zorgen te uiten. Door deze goede verbinding met de gemeenschap kon de gemeente ook met boeren in gesprek over deelname aan bijvoorbeeld de warme saneringsregeling. De aanpak van de gemeente werd positief geëvalueerd door het ministerie van LNV.

Meer informatie over de aanpak van Hof van Twente is te zien op: Floris Prenger, *Waarom de gemeente Hof van Twente het wél voor elkaar krijgt om varkensboeren te laten stoppen*, EenVandaag, 11 september 2020 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/waarom-de-gemeente-hof-van-twente-het-wel-voor-elkaar-krijgt-om-varkensboeren-te-laten-stoppen/>



### Gevolgen van deze ontwikkeling voor de bouwstenen

De veranderende relatie tussen inwoners en de overheid heeft gevolgen voor de verschillende bouwstenen die in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt worden:

- **Personeel:** Voor zover de toenemende juridisering leidt tot meer bezwaar en beroep, vraagt dit om extra personele capaciteit. Maar met name de grotere rol van participatie en het actief opzoeken van inwoners vraagt van medewerkers andere vaardigheden. Soms kunnen medewerkers deze vaardigheden leren ontwikkelen, maar soms zijn ook echt andere medewerkers nodig.
- **Informatie en gegevens:** Door het wantrouwen van inwoners richting de overheid kan het verzamelen en uitwisselen van gegevens van inwoners extra gevoelig liggen. Ontwikkelingen als regie op gegevens spelen hierop in, door inwoners meer regie over hun eigen gegevens te geven. Inwoners doen ook vaker een beroep op informatie van de overheid, bijvoorbeeld via WOO-verzoeken.
- **Beleid en wet- en regelgeving:** Veel participatie en samenwerking met inwoners vraagt ook om beleid en wet- en regelgeving die ruimte biedt voor het toepassen van de menselijke maat of maatwerk.
- **Financiën:** Participatie en het actief opzoeken van inwoners vraagt in veel gevallen extra tijd: de overtuiging hierachter is dat een zorgvuldiger proces met inwoners leidt tot betere resultaten. Gemeenten hebben afdoende structurele financiële middelen in een passende uitkeringsvorm nodig om deze zorgvuldige processen ook te kunnen inrichten en uitvoeren.

### 4.3. Ontwikkeling III: Krapte op de arbeidsmarkt



#### IN 'T KORT

De krapte op de arbeidsmarkt is een ontwikkeling die breed zichtbaar is in de westerse samenleving en die ook de overheid raakt. Het is een groeiend probleem in verschillende landen en sectoren, mede als gevolg van de vergrijzing. Ook de gemeentelijke dienstverlening staat hierdoor onder druk. Verhoging van het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht is volgens de SER een oplossingsrichting voor de arbeidsmarktkrapte. Net als effectievere inzet van personeel en het verbeteren van beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van beleid. Overigens groeiden rijk en uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren in personeelsomvang. De grootste stijging vond plaats onder beleidsfuncties. Het personeelsbestand van de gemeentelijke overheid is ongeveer gelijk gebleven, terwijl het aantal taken flink is toegenomen, zowel op uitvoering als beleid.

#### Arbeidsmarktkrapte leidt tot druk op de dienstverlening

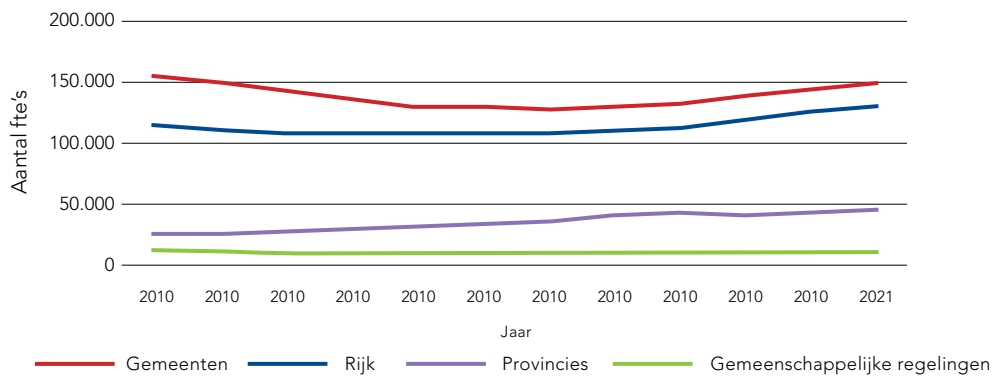
Arbeidsmarktkrapte is een probleem dat breed ervaren wordt in de westerse samenleving. De vergrijzing is een belangrijke oorzaak hiervoor. In het dagelijks leven zijn de gevolgen van arbeidsmarktkrapte bijvoorbeeld te merken aan de lange wachttijden voor leveringen van spullen die besteld worden en extra sluitingsdagen van restaurants of winkels. De Sociaal Economische Raad (SER) concludeert dat ook de publieke dienstverlening piept en kraakt en vast dreigt te lopen door de capaciteitsproblemen.<sup>24</sup> Ook gemeenten kampen met kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan personeel. Dit leidt tot langere wachttijden en een inperking van de dienstverlening. Zo kan de gemiddelde wachttijd voor het aanvragen van een nieuw paspoort, rijbewijs of ID-kaart in sommige steden oplopen tot wel drie maanden.<sup>25</sup> Ook zijn er gemeenten die meer gaan prioriteren of snijden in de hoeveelheid werk.<sup>26</sup>

Gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan is het nodig dat actief nagedacht wordt over oplossingen om met deze tekorten om te gaan. De SER onderscheidt hierbij de volgende drie oplossingsrichtingen. Ten eerste het verhogen van het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk. Effectievere inzet van de beschikbare menskracht is de tweede oplossingsrichting. Tot slot is het verbeteren van de beleidsvorming en uitvoerbaarheid van beleid een oplossingsrichting.

#### Personeelsontwikkelingen binnen de overheid

Als gevolg van het streven naar een compactere overheid en bezuinigingen is het aantal fte's dat werkzaam is bij gemeenten in de periode 2010-2014 met zo'n 15 procent gedaald.

Hoewel het sinds 2015 weer stijgt, was het aantal fte's bij gemeenten in 2021 nog steeds niet op het niveau van 2010. Dit terwijl het gemeentelijk takenpakket wel fors gegroeid is. Hoewel vaker samengewerkt wordt in gemeenschappelijke regelingen (het aantal fte's daar is sinds 2010 verdubbeld), blijft het beeld staan dat gemeenten de laatste tien jaar flink meer werk hebben gekregen terwijl de personeelscapaciteit ongeveer gelijk is gebleven.



Figuur 5: Ontwikkeling fte's in het openbaar bestuur 2010-2021.

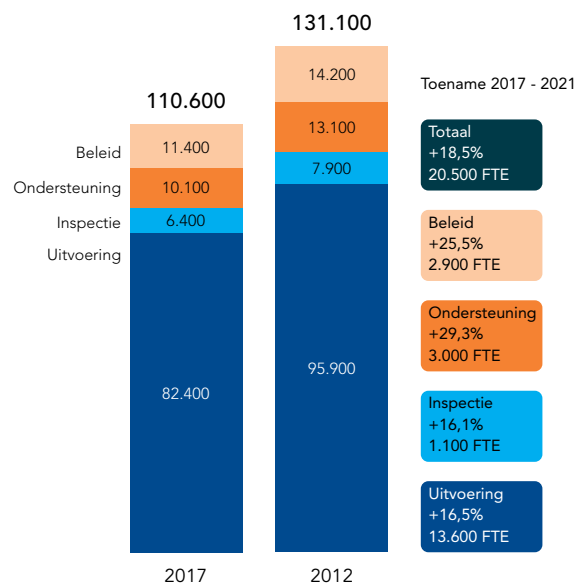
Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Trends en cijfers, deel 2: cijfers', september 2015,

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2015/09/21/trends-en-cijfers-2015-cijfers>; idem, oktober 2022,

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2022/10/01/trends--cijfers-2022>

Opvallend is dat het aantal fte's bij de rijksoverheid tussen 2017 en 2021 met 18,5 procent toegenomen is en dat deze stijging voornamelijk terug te zien is in een toename van het aantal beleidsfuncties.

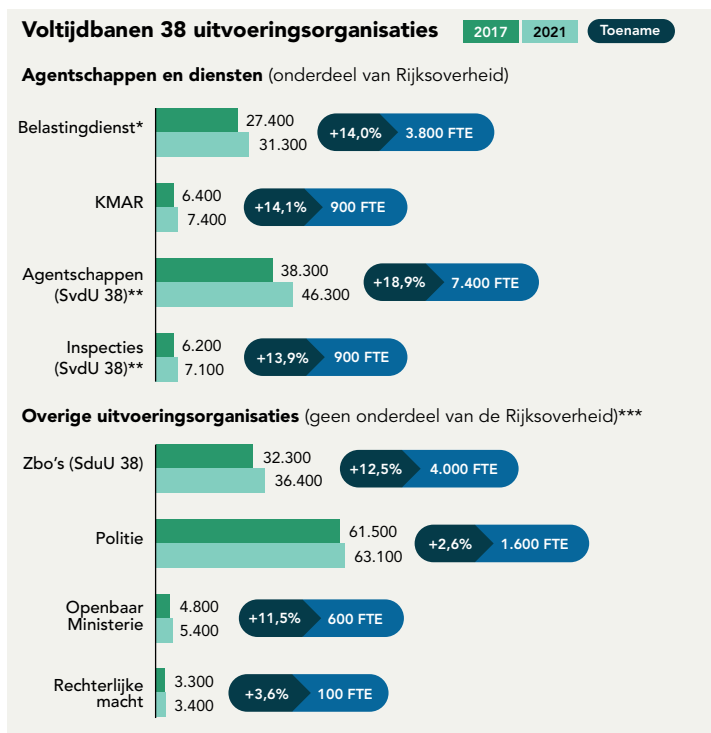
Ook bij de uitvoeringsorganisaties van het rijk is een stijging te zien van het aantal fte's, al is deze procentueel kleiner dan de toename van het aantal beleidsfuncties bij het rijk.



Figuur 6: Voltijdbanen naar type activiteit Rijksoverheid.

Bron: 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023, p.46

<https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>



Figuur 7: Voltijdbanen 38 uitvoeringsorganisaties.  
Bron: 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023, p.46  
<https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>



## Gevolgen van deze ontwikkeling voor de bouwstenen

De krapte op de arbeidsmarkt heeft gevolgen voor de verschillende bouwstenen die in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt worden:

- **Personeel:** De krapte op de arbeidsmarkt heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de personele vraag die gemeenten hebben. De krapte uit zich zowel in kwantitatieve zin (het vinden van voldoende personeel) als in kwalitatieve zin (het vinden van de juiste expertise en vaardigheden). Dit is voor veel gemeenten een groeiend knelpunt.
- **Informatie en gegevens:** Het toenemende belang van informatievoorziening en gegevensuitwisseling vraagt ook om personeel met specifieke kennis en vaardigheden. Functies op het gebied van informatiemanagement, datagedreven werken, applicatiemanagement et cetera zijn voor veel gemeenten moeilijk in te vullen, mede door de grote vraag naar dit soort functies op de arbeidsmarkt in het algemeen.
- **Beleid en wet- en regelgeving:** Door de krapte op de arbeidsmarkt wordt het voor gemeenten een steeds grotere uitdaging om bij het ontwikkelen van beleid te kijken of de beleidsambities ook gerealiseerd kunnen worden met de beschikbare medewerkers. Soms betekent dit dat ambities moeten worden bijgesteld vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Maar daarnaast zoeken gemeenten ook naar innovatievere manieren van werken, zodat zij toch hun ambities kunnen realiseren.
- **Financiën:** De krapte op de arbeidsmarkt kan ook vragen om extra financiële middelen, wanneer gemeenten door de schaarste op bepaalde functies bijvoorbeeld een beroep moeten doen op (dure) externe inhuur. Tegelijkertijd is de constatering ook dat problemen rond personele schaarste in veel gevallen niet met geld op te lossen zijn.

## 4.4. Ontwikkeling IV: Digitalisering van de samenleving



### IN 'T KORT

De samenleving digitaliseert in rap tempo. De digitalisering biedt kansen voor innovaties en besparingen, maar roept ook nieuwe bestuurlijke vraagstukken op, rondom digitale grondrechten en ethiek. Ook in nieuwe wetten is ict een steeds belangrijker onderdeel van de transitie, denk aan de Omgevingswet en de Wet Open Overheid.

Digitalisering brengt, naast kansen, ook risico's met zich mee. De dreiging van cyberincidenten, met grote impact op het functioneren van gemeenten, neemt toe. Zo zijn bijvoorbeeld de inzet en de schadelijke gevolgen van gijzelsoftware flink toegenomen. Gemeenten moeten zich daartegen weren, om uitval van dienstverlening en bedrijfsvoering te voorkomen.

Niet elke inwoner is handig met computers en internet en kan dus mee in de digitaliserende samenleving. Bij de inrichting van de gemeentelijke uitvoering is het dan ook belangrijk om oog te hebben voor digitale inclusie. Het is een voortdurende uitdaging om een goede balans te vinden tussen enerzijds het meegaan in de digitale ontwikkelingen en anderzijds oog te houden voor inwoners die minder digitaal vaardig zijn.

### Een sneltreinvaart aan digitale ontwikkelingen vraagt om bestuurlijke keuzes

De samenleving digitaliseert in een rap tempo. Van gemeenten wordt verwacht dat zij hun dienstverlening steeds meer (ook) digitaal aanbieden en gebruik maken van nieuwe technologieën.

Digitalisering is niet meer een onderwerp uit de kelder van het gemeentehuis, maar steeds meer onderwerp van bestuurlijk gesprek. Dat is ook nodig, want de overheid heeft zich te verhouden tot nieuwe ontwikkelingen. In het trendrapport Informatiesamenleving 2023 worden ontwikkelingen geschetst rondom het gebruik van sensoren in de publieke ruimte en algoritmen en het omgaan met desinformatie, die door digitalisering een veel groter bereik heeft.<sup>27</sup> Daarnaast zijn ontwikkelingen in de digitale ruimte, ook met onderliggende technologieën zoals *virtual reality*, spraaktechnologie en *blockchain* van invloed op het functioneren van gemeenten. Deze ontwikkelingen bieden kansen, maar leveren ook nieuwe vraagstukken op. De VNG stelde een *Agenda digitale grondrechten en ethiek* op, die gemeenten hierbij kan ondersteunen.<sup>28</sup> De agenda richt zich zowel op het versterken van kennis en kunde bij gemeenten, als op het stimuleren van regie en een bredere kijk op privacyvraagstukken.

Ook veel wetten doen een serieus beroep op de gemeentelijke informatievoorziening. Een groot deel van de ict-budgetten van gemeenten wordt hieraan besteed. Dit is onder andere te zien bij de Wet Open Overheid (WOO), de Omgevingswet en wetgeving in het sociaal domein.<sup>29</sup>

## Informatiebeveiliging

De dreiging van cyberincidenten neemt snel toe en cyberaanvallen worden steeds professioneler. Juist omdat steeds meer werkvelden van de gemeente digitaliseren, wordt het 'aanvalsoppervlak' steeds groter. Gemeenten werken constant aan hun weerbaarheid om incidenten te voorkomen. De Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) ziet dat meer *ransomware* gebruikt wordt en dat de inzet hiervan steeds destructievere gevolgen heeft. Ook signaleert de IBD meer en ernstiger kwetsbaarheden in software. Die kwetsbaarheden beperken zich niet tot de eigen organisatie; de gevaren in ketens zijn nog te veel uit het zicht.<sup>30</sup> Deze kwetsbaarheden leiden tot risico's als uitval van dienstverlening en bedrijfsvoering, informatie die in verkeerde handen komt en fouten in dienstverlening.

## Digitale inclusie

Een keerzijde van de snelle digitalisering van de samenleving is, dat er ook een groep inwoners is die deze ontwikkelingen niet goed kan volgen. Bij de inrichting van de gemeentelijke uitvoering is het dan ook steeds belangrijker om oog te hebben voor digitale inclusie. Dit betekent dat dienstverlening vanuit de gemeente niet alleen digitaal aangeboden wordt, maar ook via niet-digitale middelen. Fysieke bereikbaarheid van de gemeente, waarbij persoonlijk contact met medewerkers mogelijk is, blijft nodig. Het is een voortdurende uitdaging om een goede balans te vinden tussen enerzijds het meegaan in de digitale ontwikkelingen en anderzijds oog te houden voor inwoners die minder digitaal vaardig zijn.



### Gevolgen van deze ontwikkeling voor de bouwstenen

De digitalisering van de samenleving heeft gevolgen voor de verschillende bouwstenen die in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt worden:

- **Personeel:** Gemeenten hebben steeds meer medewerkers nodig met expertise op het gebied van ict en digitalisering. Voor zover deze taken uitbesteed worden, vraagt dit om goed opdrachtgeverschap richting andere uitvoerende (ict-)partijen.
- **Informatie en gegevens:** De hoeveelheid informatie die nodig is en de mate van gegevensuitwisseling neemt met de digitalisering van de samenleving in rap tempo toe.
- **Beleid en wet- en regelgeving:** Bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving wordt informatievoorziening en gegevensuitwisseling een steeds belangrijker onderwerp; dit moet goed en in samenhang met andere wetten uitgewerkt zijn in wet- en regelgeving. Bij de implementatie van wet- en regelgeving zijn ook voldoende tijd en middelen nodig om de randvoorwaarden op het gebied van informatievoorziening goed te regelen.
- **Financiën:** Ict-kosten maken een steeds belangrijker onderdeel uit van de gemeentelijke uitvoering van taken; naast ontwikkelkosten moeten er ook voldoende middelen zijn om de structurele kosten voor beheer en onderhoud te dekken. Tegelijkertijd biedt digitalisering kansen voor innovatie en mogelijke besparingen.



## 5. Vier bouwstenen voor gemeentelijke uitvoering

In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk zien we vier bouwstenen die de basis kunnen vormen voor een sterke gemeentelijke uitvoering. In het vorige hoofdstuk is al beschreven hoe de vier belangrijke trends en ontwikkelingen van invloed zijn op deze (bouw)stenen.

In dit hoofdstuk worden de belangrijke aandachtspunten voor de vier (bouw)stenen verder uitgewerkt.

In de volgende paragrafen komen de vier bouwstenen aan bod:

- 1 Personeel
- 2 Informatie en gegevens
- 3 Beleid en wet- en regelgeving
- 4 Financiën

### 5.1. Bouwsteen 1: Personeel



#### IN 'T KORT

Arbeidsmarktkrapte is een breed probleem en heeft – nu en in de toekomst – ook impact op de mate waarin gemeenten hun taken kunnen vervullen. Gemeenten hebben relatief veel 55-plussers in dienst. De grote uitstroom van deze groep in het komende decennium stelt gemeenten voor een forse vervangingsopgave. Het is belangrijk om dit onderwerp serieus te nemen, vooral gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan. Het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel is cruciaal voor het succesvol uitvoeren van deze opgaven. Juist in kwalitatief opzicht is er ook een omvangrijke uitdaging, want maatschappelijke ontwikkelingen en trends vragen om andere, nieuwe vaardigheden van personeel. En die mensen zijn moeilijk te krijgen. Vacatures die specifieke expertise vragen, zijn bovendien lastig in te vullen.

Gemeenten bieden veelal niet dezelfde arbeidsvoorwaarden die het bedrijfsleven wel biedt, zoals een leaseauto of bonussen. Tegelijkertijd is juist de gemeente een aantrekkelijke werkgever waar veel ruimte is voor persoonlijke groei en voldoening vanwege de maatschappelijke meerwaarde. Gemeenten doen er goed aan om een strategisch personeelsbeleid te ontwikkelen en te investeren in het aantrekken en behouden van (jonge) medewerkers. Ook kunnen gemeenten zich richten op het bieden van voldoende carrière-perspectief en doorgroeimogelijkheden, en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden om de concurrentie met andere werkgevers aan te gaan. Het is kansrijk om te kijken wat in de regio aan samenwerking mogelijk is (bijvoorbeeld door poolvorming of gezamenlijke loopbaanpaden). Daarnaast kunnen gemeenten meer inzetten op innovatie om het beschikbare personeel op een slimmere manier in te zetten. Kortom, gemeenten moeten proactief handelen om de uitdagingen van de arbeidsmarktkrapte aan te pakken en hun personeelsbestand op peil te houden.

## Vergrijzing, instroom en behoud van personeel

Een relatief groot deel van de medewerkers bij gemeenten is al op leeftijd en gaat de komende jaren met pensioen. Dit gaat gepaard met een flinke vervangingsopgave, terwijl gemeenten moeite hebben om jongere medewerkers aan te trekken en te behouden.<sup>31</sup> De bredere trend dat jonge medewerkers sneller van organisatie wisselen dan voorgaande generaties is ook bij gemeenten zichtbaar; 39% van de jonge medewerkers (tot 25 jaar) stroomt binnen drie jaar uit.<sup>32</sup> Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat er onvoldoende carrièreperspectief en doorgroei mogelijkheden zijn, maar ook de arbeidsvoorwaarden spelen hierbij een rol.<sup>33</sup> Hoewel gemeenten veel moeite doen om jong personeel aan te trekken, voert slechts 37 procent actief beleid om hen te behouden. In dat beleid dient in het bijzonder rekening gehouden te worden met de behoefte van de nieuwe generatie aan ruimte voor doorgroei en het opdoen van verschillende ervaringen. Daarbij is er ook een spanningsveld tussen taken die een hogere mate van specialisatie vereisen, zoals binnen Burgerzaken, waarbij veel gespecialiseerde medewerkers met pensioen gaan in de komende jaren, en de behoefte aan breedte en afwisseling van veel medewerkers die nieuw instromen.

Het valt op dat een deel van de medewerkers er na verloop van tijd voor kiest om de overstap te maken naar het bedrijfsleven, waar men meer kan verdienen.

Daarnaast is er concurrentie tussen gemeenten onderling, waarbij vooral het salaris van grotere gemeenten aantrekkelijk is. Toch is er ook een groep medewerkers die bewust kiest voor een kleinere gemeente vanwege het brede takenpakket.

### Praktijkvoorbeeld: Inzet van studenten

*In de gemeente Leiden loopt het initiatief Een Goede Buur. Tijdens de inloopmomenten van Een Goede Buur staan buurtcoaches, studenten en vrijwilligers van Inluzio Leiden klaar om inwoners laagdrempelig te helpen bij allerlei zaken. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van zorgtoeslag of het schrijven van een sollicitatiebrief, maar ook bij vragen over verduurzaming van een huis. De gemeente Leiden werkt hiervoor nauw samen met kennisinstellingen in het project 'leren met de stad'. Op deze manier doen studenten praktijkervaring op en raken zij bekend met het werken in de gemeente. Een mooie wisselwerking dus.*

Meer informatie is te vinden op de website van Inluzio Leiden, [www.inluzioleiden.nl/een-goede-buur/](http://www.inluzioleiden.nl/een-goede-buur/)

## Lastig in te vullen vacatures

Er is een toenemende behoefte aan specifieke expertise, juist op gebieden waar deze expertise schaars is en gemeenten moeten concurreren met het rijk en het bedrijfsleven. 1 op de 5 vacatures die gemeenten uitzetten, wordt gezien als moeilijk vervulbaar.<sup>34</sup> Vooral in het fysieke domein is de situatie nijpend, terwijl gemeenten juist op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu de meeste vraag naar personeel voorzien.<sup>35</sup> Echter, 78 procent van de gemeenten geeft aan dat dit functiegebied momenteel al het hoogste aandeel moeilijk vervulbare functies heeft en 35 procent ervaart al belemmeringen in het werk door dit tekort (zie tabel 1). Ook in het sociaal domein is de druk op bestaand personeel groot, mede vanwege de crisismaatregelen die gemeenten bovenop het reguliere werk uitvoeren. Deze ontwikkelingen kunnen elkaar versterken en tot een neerwaartse spiraal leiden die de gemeentelijke uitvoering verder onder druk zet. Het is dan ook van groot belang dat er snel oplossingen worden gevonden om deze tekorten op te vullen.

Top 5 functiegebieden waar komende drie 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 de activiteiten
Ruimtelijke Ordening/milieu (64%)	Ruimtelijke Ordening/milieu (78%)	Ruimtelijke Ordening/milieu (35%)
Automatisering/ICT (39%)	Bouwkunde/civiele techniek (53%)	Bouwkunde/civiele techniek (25%)
Wonen/volkshuisvesting (34%)	Financieel/economisch (47%)	Financieel/economisch (16%)
Openbare orde/veiligheid (34%)	Automatisering/ICT (37%)	Automatisering/ICT (16%)
Welzijn/jeugdzorg (33%)	Juridisch (36%)	Verkeer/vervoer/nautisch (13%)

Tabel 1: Top 5 functiegebieden met hoogste verwachte groei, aandeel moeilijk vervulbare vacatures en belemmerende tekorten (in percentages).

Bron: A&O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten 2022', mei 2023, <https://www.aeno.nl/personeelsmonitor>

*'We hebben momenteel voldoende capaciteit om onze wettelijke taken uit te voeren. Wat wel ontbreekt is ruimte voor anders, slimmer werken of bijvoorbeeld om meer regie te pakken om problemen vroegtijdig aan te pakken.'*

Ben Bruin, gemeente Lelystad

### **Kwalitatieve krapte: nieuwe taken en vaardigheden**

Het is logisch dat nieuwe taken en rollen van de gemeente ook wat betekenen voor de banen in het ambtelijk apparaat. Zo vraagt de sterkere nadruk op participatie en dialoog met de samenleving om een minder formele, juridische insteek. Het kunnen handelen vanuit de menselijke maat wordt belangrijker. Dit soort ontwikkelingen maakt dat andere vaardigheden belangrijk worden: samenwerking en communicatieve vaardigheden.

#### **Praktijkvoorbeeld: Signalen uit het dorp**

*De gemeente Peel en Maas werkt vanuit het principe van gemeenschapsontwikkeling door zelfsturing; de filosofie is dat vitale gemeenschappen ontstaan door zelfsturing vanuit de gemeenschap. Zij werken met kerncontactpersonen, die samen met inwoners en sleutelfiguren uit de organisatie gezamenlijke opgaven en acties bepalen.*

*De kerncontactpersonen halen signalen op uit dorpen. Elke maandagmiddag zitten ze bij elkaar om te praten over signalen uit dorpen en ontwikkelingen binnen de gemeente. De collega's worden uitgenodigd daarbij aan te schuiven. Zo is zelfsturing echt onderdeel van de cultuur.*

*Meer informatie op de website van Peel en Maas, <https://www.peelenmaas.nl/data/downloadables/3/8/9/zelfsturing-30.pdf>.*

### **Inzetten op strategisch personeelsbeleid noodzakelijk**

Het werven en behouden van nieuw personeel blijft dus een flinke uitdaging voor gemeenten in de komende tijd. Dit vraagt om strategisch personeelsbeleid en het goed inrichten van de organisatie. Een complicerende factor daarbij is de onzekerheid over de financieringssystematiek van gemeenten vanaf 2026 en de beschikbaarheid van structurele middelen. Gemeenten geven in dit onderzoek aan dat zij onvoldoende meerjarige zekerheid kunnen bieden aan nieuw personeel.

Een ander aandachtspunt is het verbeteren van de statuus van de uitvoerende taken. Er is veel capaciteit nodig in de uitvoering, terwijl momenteel het doorstromen naar beleidsfuncties financieel interessanter is, aangezien deze functies hoger gewaardeerd worden.

### **Samenwerken en slimmer werken: onderdeel van strategisch personeelsbeleid**

Het is van groot belang dat gemeenten ook in de regio samenwerken. Ook het maken van keuzes in – de intensiteit en omvang van – taken die opgepakt kunnen worden is, gezien de arbeidsmarktkrapte, onoverkomelijk. In dat kader kunnen gemeenten ook kijken naar innovatie. Welke processen kunnen slimmer? Welke kansen biedt digitalisering? Welk *red tape* kan bestreden worden? Ook het rijk heeft een rol in het verminderen van de werkdruk bij gemeenten. Door uitvoerbaarheid voor gemeenten vanaf de start mee te nemen bij beleidsontwikkeling kan onnodig gedoe in de uitvoering voorkomen worden. Ook de verantwoordingsdruk van gemeenten aan het rijk verdient daarbij aandacht.

#### **Praktijkvoorbeeld: Data geeft inzicht in personeelsbeleid**

*De gemeente Rotterdam versterkt haar strategische personeelsplanning al enige tijd door data-gestuurd werken. 'Zo krijgen zij inzicht in de mobiliteit en duurzame inzetbaarheid van medewerkers. De gemeente creëert bijvoorbeeld een landschapskaart waarop krimp- en groeibanen inzichtelijk worden. Met dergelijke prognoses kan de gemeente haar personeels-beleid beter laten inspelen op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.'*

*Bron: A&O fonds gemeenten, Podcast 20: De kansen van HR Analytics voor je SPP, 2 september 2021 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.aeno.nl/podcast-aflevering20>*

## 5.2. Bouwsteen 2: Informatie en gegevens



### IN 'T KORT

Gegevens en informatie zijn cruciale bouwstenen voor het ontwikkelen van beleid en het bieden van kwalitatief goede dienstverlening. Gemeenten kunnen nog stappen zetten op het gebied van data-gestuurd werken.

Bij het uitwisselen van gegevens, binnen de gemeente of met ketenpartners, ervaren gemeenten grote problemen.

'Dat mag niet van de AVG' is een veelgehoord bezwaar in de uitvoeringspraktijk, dat lang niet altijd op zijn plaats is. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) wordt nog te veel als hindermacht ervaren en gebruikt, terwijl in de praktijk vaak meer mogelijk is. Zolang belangen maar zorgvuldig worden gewogen en deze onderbouwing wordt vastgelegd. Gegevensuitwisseling eng? Er níet over nadenken is pas eng!

Er is binnen gemeenten gebrek aan kennis van de mogelijkheden die de AVG biedt. Van gemeenten vraagt dit het vergroten van privacybewustzijn en bijbehorende kennis en vaardigheden in de organisatie. Daarnaast is een ander discours tussen gemeenten en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) nodig, waarbij gemeenten en AP meer vanuit een gezamenlijk belang zoeken naar de meest optimale oplossingen voor inwoners.

Om het (technisch) uitwisselen van gegevens sneller en veiliger te kunnen organiseren, zowel intern als extern, trekken gemeenten gezamenlijk op aan de hand van de informatiekundige visie Common Ground.

### Gegevens voor beleid en dienstverlening

Om invulling te kunnen geven aan maatschappelijke opgaven, beleid te maken en bij te sturen en goed geïnformeerde keuzes te maken, zijn goede gegevens onmisbaar. Dit gaat veelal om gegevens op een geaggregeerd niveau, die in monitors beschikbaar is. Datagestuurd werken kan bij gemeenten echter nog wel versterkt worden.

Gegevens zijn ook belangrijk in de samenwerking met ketenpartners. Het gaat dan meestal niet over geaggregeerde gegevens, maar over gegevens en informatie over personen. In de praktijk ervaren gemeenten veel problemen op het gebied van gegevensuitwisseling.

### Gegevensuitwisseling en de (mis)interpretatie van de AVG

Bij medewerkers in de uitvoering leidt het gebrek aan gegevensuitwisseling tot frustratie. De AVG leidt in de praktijk bij gemeenten en hun ketenpartners tot veel vragen en knelpunten. Gemeentesecretarissen, directeuren, medewerkers schuldhulpverlening, medewerkers verduurzaming: allemaal noemden ze in de gevoerde gesprekken op enig moment de hindermacht van de AVG als een zwaarwegend knelpunt in de uitvoeringspraktijk. In de *Staat van de Uitvoering* schetsen de uitvoeringsorganisaties van het rijk een vergelijkbare worsteling met de (interpretatie van) de AVG en het uitwisselen van gegevens.<sup>36</sup>

De AVG wordt dus regelmatig opgeworpen als 'de hindermacht die alle vormen van gegevensuitwisseling blokkeert'. Daardoor lijkt het uitgangspunt te worden: géén uitwisseling van gegevens. De cases verderop in het rapport schetsen ook de gevolgen van het niet uitwisselen van gegevens; het leven van inwoners voegt zich nu eenmaal niet naar de grenzen van organisaties.

### Van (mis)interpretatie van de AVG naar zorgvuldige afweging

Hoewel de AVG vaak ervaren wordt als een heel rigide regime, ligt dit in de praktijk genuanceerder. Munish Ramlal, Ombudsman van Amsterdam verwoordt dit treffend: 'Zelf denk ik dat deze problemen niet zozeer te wijten zijn aan de AVG. Sterker, wie zegt dat de AVG 'juridisch strak is', heeft die mogelijk niet precies gelezen. Deze verordening blinkt juist uit in het niet-regelen. Zij regelt vooral hoe je zelf aan de slag moet, geleid door principes van gegevensbescherming. En ten aanzien van het zélf nadenken, tja... daar wringt vaak de schoen'.<sup>37</sup>

Ramlal schrijft eigenlijk in toegankelijker taal wat overweging 4 van de AVG ook schetst; namelijk dat het beschermen van persoonsgegevens geen absolute gelding heeft, maar altijd gewogen moet worden tegen andere belangen. De AVG biedt dus wel degelijk meer ruimte dan in de praktijk ervaren wordt. Zolang er maar een zorgvuldige afweging tussen grondrechten is. Ook het ontbreken van een expliciet haakje voor de uitwisseling in materiewetgeving is op zich geen argument om geen gegevens uit te mogen wisselen.

'De verwerking van persoonsgegevens moet **ten dienste van de mens staan**. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft **geen absolute gelding**, maar **moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen**. Deze verordening eerbiedigt alle grondrechten alsook de vrijheden en beginselen die zijn erkend in het Handvest zoals dat in de Verdragen is verankerd, met name de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, woning en communicatie, de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, en het recht op culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid.'

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), overweging 4

Kun je erop vertrouwen dat je collega's binnen of buiten de organisatie op een zorgvuldige manier met de gegevens omgaan? Het uitwisselen van gegevens binnen of tussen organisaties raakt vaak aan onderliggende vraagstukken rondom vertrouwen en samenwerken, het excuus is de AVG. Bij gemeenten speelt bovendien de angst voor boetes of berispingen door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), die soms resulteert in een 'better safe than sorry' houding.

Rechtvaardigt het recht op bestaanszekerheid de uitwisseling van gegevens? Dat is een voorbeeld van een vraag die op tafel zou moeten komen. Aan de uitwisseling van gegevens gaat een zorgvuldige afweging van belangen vooraf, gedreven door waarden. Het níet uitwisselen van gegevens kan dus, zo bezien, ook een *schending* van waarden betekenen. In het sociaal domein kan de Wet Aanpak Multiproblematiek Sociaal Domein (Wams) gemeenten helpen deze afwegingen beter te maken; feitelijk maakt deze wet concreter hoe je die afwegingen kunt maken als gemeente. Ook de *Agenda digitale grondrechten en ethiek* die de VNG opstelde biedt hier handvatten voor.

### Informatie uit silo's

Het bestaande gemeentelijke applicatielandschap is relatief star. Dit maakt de gemeentelijke informatievoorziening complex. Om gegevens te kunnen delen is nodig dat gemeenten en ketenpartners informatie uit systemen kunnen halen en ontsluiten. Dit vraagt om een gemeentelijke informatievoorziening die in staat is gegevens uit verschillende 'silo's' te trekken. Applicaties zijn nu nog te veel taakgericht vormgegeven. Dat bemoeilijkt samenwerking en gegevensdeling.

Gemeenten hebben collectief het initiatief genomen om een stap naar voren te zetten. Gemeenten trekken

gezamenlijk op om, aan de hand van de informatiekundige visie *Common Ground*, te ontwikkelen naar een open, transparante overheid waarbinnen – met inachtneming van de privacyregels – gegevens sneller en veiliger kunnen worden uitgewisseld, zowel intern als extern.<sup>38</sup>

Het nieuwe ict-landschap betekent ook iets op personeel vlak. Door schaarste van ict-specialisten besteden gemeenten steeds meer taken uit. Dit heeft als voordeel dat gemeenten worden ontzorgd en in de meeste gevallen ook een hogere kwaliteit, zoals verbeterde continuïteit van de dienstverlening. Steeds meer softwareleveranciers bieden hun dienst alleen nog aan als beheerde dienst. Dit vraagt een ander type medewerkers, dat de regierol pakt.<sup>39</sup>

### Belang van zorgvuldigheid en beveiliging

De omgang met persoonsgegevens brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee om deze gegevens te beschermen. Ze mogen niet in verkeerde handen vallen. In het vorige hoofdstuk zagen we dat de dreiging en risico's voor gemeenten en ketenpartners juist toenemen. Dat vraagt dat gemeenten stevig inzetten op informatiebeveiliging. Met name grote gemeenten en *shared service centers* (SSC's) geven aan dat ze op dit moment een te kleine formatie hebben op informatiebeveiliging. Zij hebben vaak een complexere organisatie waardoor een grotere formatie gewenst is.<sup>40</sup>

### Toe naar privacy by design

In de kern draait het er bij het uitwisselen van gegevens dus om, aan de voorkant goed na te denken over het waarom van het uitwisselen of vastleggen van gegevens. En ook het afwegen van belangen en het invullen van waarborgen voor een zorgvuldige omgang met de gegevens. Hier ligt een belangrijke rol voor het management. Deze aanpak vraagt om bestuurlijk draagvlak en een verandering van *discours*. Gegevensuitwisseling eng? Er niet over nadenken is pas eng! Het is essentieel dat gemeenten investeren in scholing en training, zodat kennis vergroot wordt. Dit geldt voor verschillende doelgroepen: uitvoerenden (houding en gedrag, hoe benader je elkaar), beleidsmedewerkers (protocollen en convenanten maken), privacydeskundigen (het kan vaak wel). Ook belangrijk is de inzet op kennis en positie van de functionaris gegevensbescherming (FG)<sup>41</sup> en voldoende tijd en middelen om deze functie te vervullen.<sup>42</sup>

#### Praktijkvoorbeeld: Een effectieve aanpak van ondermijning binnen de geldende wet- en regelgeving

*Bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning is het lastig om te bepalen wat nu wel en niet binnen de kaders van de wet past, waardoor de naleving van de AVG al snel in een grijs gebied kan terechtkomen. Om dit te voorkomen heeft de gemeente Leiden sinds 2019 een nauwe samenwerking opgezet tussen team Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en de privacy officer van de gemeente. Door gezamenlijk casussen te bespreken, waarbij de privacy officer ook advocaat van de duivel kon spelen, is een werkwijze ontstaan die niet alleen rekening houdt met privacy maar ook met het tegengaan van ondermijning. De kracht zit hem in het elkaar opzoeken en samenwerken, in plaats van de deur dichtgooien omdat het juridisch gezien net even te spannend werd.*

Zie ook 'Een effectieve aanpak van ondermijning, hoe doet de gemeente Leiden dat?', Data Expert White Paper (laatst geraad-pleegd op 21 mei 2023), [https://www.dataexpert.nl/media/8da9fa69efabd53/whitepaper\\_een-effectieve-aanpak-van-ondermijning.pdf](https://www.dataexpert.nl/media/8da9fa69efabd53/whitepaper_een-effectieve-aanpak-van-ondermijning.pdf)

*'De CISO, PO's en FG van Amstelveen werken al jaren intensief samen voor Amstelveen en Aalsmeer. Samen vormen ze een zichtbare drie-eenheid, waar de organisaties op positieve wijze rekening mee houden. Dit maakt het voor medewerkers laagdrempelig om incidenten, klachten of andere kwesties bij hen te melden. Mijn collega-gemeentesecretaris in Aalsmeer en ik ontvangen elke drie maanden een gezamenlijke rapportage, die ook naar de portefeuillehouder en burgemeester gaat. Zo staat het onderwerp ook op de bestuurlijke agenda.'*

Bert Winthorst, gemeente Amstelveen

(citaat ontleend aan Dreigingsbeeld informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten 2023/2024, IBD)



## 5.3 Bouwsteen 3: Beleid en wet- en regelgeving



### IN 'T KORT

In hoog tempo veranderen wetten en regels en komen er nieuwe bij. Wet- en regelgeving is voor inwoners en professionals in de praktijk soms ook niet meer te volgen. Zowel gemeenten als uitvoeringsorganisaties lopen hier tegenaan. Ook inwoners vinden het lastig hun weg te vinden. Ze laten soms zelfs toeslagen of voorzieningen onbenut, uit angst of onzekerheid over de verantwoording die ze misschien later moeten afleggen over ontvangen gelden.

Het zou helpen als de uitvoering van nieuw beleid vooraf werd doordacht met de mensen die het beleid moeten uitvoeren. Hier zijn wel goede voorbeelden van, maar in de praktijk lukt dit niet altijd, bijvoorbeeld wegens gebrek aan tijd of politieke druk. De oproep aan het rijk blijft dan ook: neem vanuit een gelijkwaardig gesprek de gemeentelijke uitvoering serieus en neem dit perspectief vroegtijdig mee. Met hulp van de feedbackloop stel je tussentijds beleid bij waar dat nodig is, waarbij we scherp voor ogen houden hoe wetten en regels in de praktijk uitpakken voor inwoners.

### Complexiteit en stapeling in de praktijk

In het leven van inwoners en in de uitvoering komen verschillende taken en wetten samen. Inwoners komen in contact met de gemeente met een vraag of een probleem. Of de gemeente initieert het contact, bijvoorbeeld bij vroegsignalering van schulden. Gemeenten lopen daarbij regelmatig aan tegen vraagstukken rondom stapeling en complexiteit van beleid en wetgeving.

Het gaat bij die stapeling en complexiteit niet alleen om wetten die door gemeenten uitgevoerd worden. Er zijn vaak veel wetten van toepassing op situaties van inwoners die gewoon ondersteuning nodig hebben in hun leven. In het systeem wordt nog regelmatig veel bij de inwoner gelegd. Kleine foutjes kunnen grote gevolgen hebben. Dat zorgt voor stress en onzekerheid bij inwoners.

#### Praktijkvoorbeeld: Huurverlaging voor lage inkomens

*Inwoners met een laag inkomen krijgen een huurverlaging naar een bedrag van €575,03 per maand voor een corporatiewoning. De woningcorporatie vraagt bij de Belastingdienst op of een inwoner op basis van inkomen in aanmerking komt. De corporatie stuurt een brief over de verlaagde huurprijs naar de inwoner. Goed nieuws dus!*

*Alleen moet de huurder zelf de aangepaste huur doorgeven aan de Dienst Toeslagen, zodat de toeslagen tijdig worden aangepast. De woningcorporatie vermeldt dit niet in de brief. Als de inwoner daar zelf niet aan denkt, liggen terugvorderingen op de loer, met mogelijke schulden en een beroep op de gemeentelijke schulddienstverlening tot gevolg.*

Gemeenten merken de gevolgen van onzekerheid bij inwoners. Zo signaleerden meerdere gemeenten in dit onderzoek dat inwoners die er wel recht op hadden de energietoeslag niet aan wilden vragen, of zelfs terugstortten, uit angst om deze terug te moeten betalen.



### Praktijkvoorbeeld: Onzeker effect van verhoging toeslagen

*Verhoging van toeslagen pakt niet altijd voordelig uit, zo signaleerde een aantal respondenten. Sommige burgers hadden door deze verhoging geen recht meer op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, waardoor zij er netto op achteruitgingen.*

Van uitvoerders bij gemeenten vraagt deze stapeling en samenloop een hoog kennisniveau over allerlei verschillende wetten; in de praktijk is het eigenlijk niet mogelijk om dit overzicht te hebben. Het systeem van wetten en regels is dermate complex geworden, dat je niet meer weet wat er links gebeurt als je rechts aan een touwtje trekt.

*'Gemeenten kunnen niet alles. Vaak wordt van medewerkers van de gemeente verwacht dat ze alle regelingen en procedures tot in de details kennen, ook van andere organisaties. Maar schapen met 10 poten bestaan nu eenmaal niet.'*

Esther Tuijelaers-van Enschoot, gemeente Tilburg

### Samenhang tussen informatiewetten gewenst

VNG bracht eerder in kaart dat er op dit moment onvoldoende samenhang is tussen informatiewetten, een probleem dat nu door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding opgepakt wordt. In allerlei wetten worden - soms strijdige - bepalingen opgenomen die gevolgen hebben voor de gemeentelijke informatievoorziening.<sup>43</sup> Dat maakt de uitvoering voor gemeenten erg complex.

### Kaders die knellen maar veilig voelen

De menselijke maat is een *hot topic* in overheidsland. Het is zoeken naar de grenzen van de responsieve rechtsstaat. Enerzijds geven gemeenten aan dat wetten knellen. Anderzijds willen gemeenten weten waar ze aan toe zijn, wanneer wettelijke ruimte wordt geboden. Vaak uit vrees om door een rechter teruggefloten te worden.

Gemeenten hebben er een ambivalente relatie mee: open kaders. Soms zijn grofmaziger regels beter, die niet iedereen gelijkwaardig behandelen, maar wel een soort minimum creëren en een stuk minder complex zijn. Minder complexe regelgeving helpt niet alleen de kwetsbare inwoners, maar ook een bredere groep inwoners waarvoor het beter te begrijpen wordt. Tegelijk ligt het gevaar van willekeur op de loer. Het vraagt kennis en vaardigheden bij medewerkers om daarmee om te gaan; uiteindelijk moeten zij aan de balie beslissingen kunnen uitleggen. Er is bovendien rugdekking van het bestuur nodig. De herziening van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) moet ruimte gaan bieden voor professionele afwegingen. Er worden vanuit de rechtspraak na de herziening ook meer eisen gesteld aan de afweging van belangen door gemeenten. Veelal bieden wetten ook al wel wat ruimte, maar die ruimte ook kunnen en durven nemen vraagt om een cultuurverandering bij gemeenten.

### Praktijkvoorbeeld: Maatwerk centraal in de doorbraakmethode

*Een mooi voorbeeld is gemeente Utrecht. Zij hebben, na een tijdje gewerkt te hebben met de doorbraakmethode van het instituut voor Publieke Waarden (IPW), de punten van doorbraak die vaak voorkwamen omgezet in beleid. Binnen het domein Werk & Inkomen is nu het volgende geregeld: de wachttermijn voor jongeren/jongvolwassenen is afgeschaft en de bijverdiennorm voor jongvolwassenen is losgelaten.*

## Goede initiatieven om de uitvoerbaarheid te verbeteren

Mede naar aanleiding van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) staat uitvoerbaarheid stevig op de agenda én is het ook expliciet opgenomen in het regeerakkoord. Om beleidsdoelen te realiseren is immers van belang dat wetten in de praktijk ook uitvoerbaar zijn. Het rijk heeft een aantal goede initiatieven genomen om het beleidsproces te verbeteren. Zo zijn er het programma Werk aan Uitvoering (WaU), de nieuwe wijze van beleid maken volgens het Beleidskompas en als onderdeel daarvan de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO).<sup>44</sup> Daarin is nadrukkelijk opgenomen dat rijk en gemeenten vanaf de start samen aan tafel zitten, om te komen tot uitvoerbaar beleid met een balans tussen ambities, middelen en uitvoerbaarheid.

Deze werkwijze is nog geen gemeengoed. In de praktijk leidt dat nog te vaak tot wetgeving die lastig uitvoerbaar is.

### Praktijkvoorbeeld: Pilot Informatiewet met Beleidskompas

*In het kader van de lancering van het Beleidskompas is een aantal pilots gestart om de werkwijze in de praktijk te beproeven. Een van de pilots is de totstandkoming van een nieuwe Informatiewet. In een vroeg stadium zijn verschillende partijen betrokken die straks met deze wet te maken krijgen. Door met elkaar in gesprek te zijn, ontstaat een gedeelde probleemdefinitie en betere voorstellen.*

*Meer informatie op de website van het Beleidskompas, [www.beleidskompas.nl](http://www.beleidskompas.nl)*

## Toch staat de uitvoerbaarheid onder druk

Vooropgesteld: niet uitvoerbare wetten halen hun doelen niet. In deel B van dit onderzoek zijn cases te vinden waarin de uitvoerbaarheid onder druk staat. Ook breder zien we in de praktijk legio voorbeelden van wetgeving die in de uitvoering tot knelpunten leidt. Denk aan de herziene Kieswet, waar gemeenten van aangeven dat alle voorschriften een dusdanig beroep doen op menskracht, dat het bijna niet rond te breien is.

Wanneer ten tijde van de beleidsvoorbereiding al aandacht voor de uitvoering was, zouden we veel problemen voor zijn. Echte ervaringskennis zit in de praktijk. Daar weten professionals hoe voorstellen daadwerkelijk uitpakken.

### Afwijken van interbestuurlijke afspraken

Het rijk heeft een aantal goede ontwikkelingen in gang gezet om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Die ontwikkelingen moeten nog ingebed worden in de dagelijkse praktijk. Want helaas lijkt het sinds covid soms alsof het afwijken van reguliere afspraken en procedures rondom interbestuurlijke samenwerking de norm is geworden. Dat betekent dat er te weinig tijd en ruimte genomen wordt om te komen tot voorstellen die ook uitvoerbaar zijn en die in de praktijk getoetst zijn bij mensen die ze later uit moeten voeren. Wanneer wel in de praktijk gekeken wordt of een voorstel uitvoerbaar is, worden deze signalen bovendien niet altijd serieus genomen. Dat leidt tot wetgeving die haar doelen niet haalt en die door de mensen die het uit moeten voeren niet uit te leggen is. Een pijnlijk voorbeeld hiervan is de Spreidingswet asiel die, ondanks serieuze en onderbouwde zorgen over de uitvoerbaarheid bij alle partijen die een rol hebben in de uitvoering, en een zeer kritisch rapport van de Raad van State, gewoon naar de Tweede Kamer gestuurd werd.

### AMvB's en moties

Ook worden regelmatig voor de uitvoering bepalende bepalingen gedelegeerd naar Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), waardoor de parlementaire controle minder is, terwijl deze zaken grote gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering. Ook moties kunnen op het laatste moment nog grote gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van zorgvuldig voorbereide voorstellen.

### Beperkte tijd voor invoering

Daarnaast zien we regelmatig te beperkte tijd voor de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. Ook wanneer wet- en regelgeving in goed overleg met de uitvoering tot stand gekomen is en gezamenlijk is geconstateerd dat deze goed uitvoerbaar is, dan is nog steeds voldoende tijd nodig voor uitvoerende partijen om de wet- en regelgeving te implementeren. Hierbij kan gedacht worden aan het aanpassen van

werkprocessen, het opleiden of instrueren van medewerkers, het aanpassen van ict-systemen et cetera. Wanneer de beschikbare tijd voor de implementatie te beperkt is, leidt dit alsnog tot uitvoeringsproblemen. Het voorbeeld van de energietoeslag is bekend. Zodra het rijk de tegemoetkoming bekend maakt, staan inwoners op de stoep van het gemeentehuis – terwijl de uitvoering nog niet is opgezet.

### Hoe kan feedback uit de praktijk tot bijstelling leiden?

Het is een bekend fenomeen in Nederland: werkt iets niet in de praktijk? Dan wordt er een nieuwe regel voor gemaakt. Deze risico-regelreflex kan in de praktijk tot vervelende, onwerkbaar situaties leiden.

*'We moeten uit de risico-regelreflex. Soms willen we te snel naar oplossingen voor problemen, zonder de oorzaak echt te begrijpen. We moeten met de inwoner in gesprek om echt te snappen waar zij tegenaan lopen. Zó bouwen we aan vertrouwen. We must fall in love with the problem, not with the solution.'*

Hermannus Stegeman, gemeente Utrechtse Heuvelrug, Vereniging Directeuren Publieksdiensten

De feedbackloop tussen beleid en uitvoering kan sterker, zowel binnen gemeenten als tussen gemeenten en rijk. In de samenwerking met het rijk geldt dat als er eenmaal een wet is, het lang kan duren voordat er formeel gekeken wordt hoe deze uitpakt in de praktijk. De invoeringstoets is een instrument dat kan helpen als leerinstrument. Ongeveer na een jaar zouden we in de praktijk moeten kijken hoe het gaat, en bijstellen als dat nodig is. Hoe pakt de wet uit voor inwoners? Zijn er knelpunten in de uitvoering? Dit actief ophalen in de dagelijkse praktijk van gemeenten bevordert een gelijkwaardig gesprek waarin ruimte is voor het eerlijke verhaal. Daarbij is van belang dat een dergelijke feedbackloop met de praktijk onderwerp is van een gelijkwaardig gesprek binnen gemeenten en tussen rijk en gemeenten en niet ingezet wordt als afrekeninstrument.

#### **Praktijkvoorbeeld: Bureaucratie te lijf gaan**

*De gemeente Groningen heeft een mooie programmatische aanpak om de signalen uit de praktijk op te halen en te vertalen in beleid. De aanpak ziet op de overgang van 18- naar 18+, een levensgebeurtenis die veel gevolgen heeft voor de ondersteuning die een jongere ontvangt. Krachtig aan deze aanpak is dat deze van onderaf wordt vormgegeven. Aan de hand van casuïstiekbesprekingen wordt duidelijk waar het in de uitvoering knelt en waar professionals elke dag mee dealen. Duidelijk wordt in welke bureaucratische aangelegenheden de meeste tijd gaat zitten en men poogt vanuit de regionale aanpak beleid en inkoop aan te passen op deze knelpunten.*

## 5.4. Bouwsteen 4: Financiën



### IN 'T KORT

Het takenpakket van gemeenten is alleen maar groter geworden, terwijl er minder geld beschikbaar is om deze taken uit te voeren. De grootste *bottleneck* zijn de financiële onzekerheden, die voorlopig aanhouden. Het is nog niet bekend hoe de nieuwe financieringssysteem vanaf 2026 uitpakt. Bezuinigen bedreigen de continuïteit van het voorzieningenniveau in gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten te maken met een explosieve toename van het aantal specifieke uitkeringen. Dat is veelal tijdelijk geld, hetgeen structurele investeringen bemoeilijkt. Ook is voor dit geld sterk afgebakend waar het aan besteed mag worden. Dit belemmert integraal werken. Daarnaast is de verantwoordingsdruk erg hoog.

### Financiële tekorten en onzekerheid

De financiële positie van gemeenten staat onder druk. Dit is eigenlijk al zeker een decennium gaande. Het begon met verliezen op grondposities na de crisis van 2008, tekorten in het sociaal domein en de groei van het Gemeentefonds die geen gelijke tred heeft gehouden met de inflatie en het volume van taken. Uit onderzoek van Cebeon blijkt dat gemeenten in de periode 2015-2019 ruim 2,4 miljard euro bezuinigd hebben op de uitvoeringscapaciteit.<sup>45</sup> Tegelijkertijd is het aantal taken bij gemeenten juist toegenomen. De steeds meer knellende financiële kaders hebben ervoor gezorgd dat de balansreserves van gemeenten in de periode 2010-2019 met circa 30 procent zijn afgenomen.<sup>46</sup>

Vanaf 2021 is de financiële gezondheid van gemeenten iets verbeterd; de solvabiliteit is gestegen en de structurele exploitatieruimte nam toe. De begrotingen van 2023 tonen een divers beeld. 52 procent van de gemeenten verwacht in hun begrotingen van 2023 een tekort van in totaal 1,8 miljard euro, terwijl 163 gemeenten een overschot verwachten, van in totaal 0,9 miljard euro.<sup>47</sup>

### Onzekerheid over structurele financiële middelen leidt tot beperking investeringen

Een belangrijke rode draad in alle gesprekken in het kader van dit onderzoek is de onzekerheid over de financiële situatie van gemeenten. Die onzekerheid wordt door een aantal zaken veroorzaakt. Ten eerste is er de onzekerheid over de structurele middelen voor gemeenten. Die onzekerheid vindt deels zijn oorsprong in het feit dat de omvang van het Gemeentefonds – door de koppeling aan de rijksuitgaven – niet bekend is op het moment dat gemeenten hun begroting maken. In het coalitieakkoord Rutte IV staat dat deze bestaande koppeling van het Gemeentefonds aan de rijksuitgaven na 2025 ophoudt te bestaan. Dat zorgt voor een nog grotere onzekerheid, die fundamenteel is. Zolang onduidelijk is hoe deze nieuwe systematiek eruitziet, verkeren gemeenten in onzekerheid over de structurele middelen waarover zij kunnen beschikken per 2026. De *Voorjaarsnota 2023* van het kabinet maakt nog geen einde aan deze onzekerheid.<sup>48</sup> Ondertussen moeten gemeenten wél een sluitende meerjarenbegroting opstellen van minimaal vier jaar, wat feitelijk betekent dat gemeenten strikt genomen ombuigingen zouden moeten aankondigen.<sup>49</sup> Gemeenten voorspellen in 2026 een gezamenlijk tekort van 600 miljoen euro. 60 procent van de gemeenten komt dan in het rood te staan.<sup>50</sup> De grote opgaven waar gemeenten voor staan vragen om meerjarige investeringen en om personeel om de schouders eronder te zetten. Daarvoor zijn structurele middelen nodig. Als gevolg van deze onzekerheid maken gemeenten noodgedwongen keuzes die leiden tot een versraling van het voorzieningenniveau, dat juist een belangrijke rol speelt in de sociale cohesie in gemeenschappen.

## Explosieve toename specifieke uitkeringen zorgt voor onzekerheid en verantwoordingsdruk

Een tweede bron van onzekerheid is de explosieve toename van het aantal Specifieke Uitkeringen (spuks). De grootste, structurele specifieke uitkering die gemeenten ontvangen is die voor de Participatiewet. In 2018 was dat een van de negen spuks die in de rijksbegroting opgenomen was; al deze spuks hadden een structureel karakter. In de jaren erna is het aantal spuks fors gegroeid, zoals blijkt uit onderstaande tabel. In 2021 werden maar liefst 119 spuks verstrekt, grotendeels incidenteel geld.

Uitkering	Gemeentefonds						Totaal
	Totaal gem.fonds	Algemene uitkering	Decentralisatie uitkeringen	Integratie uitkeringen	Overige uitkeringen	Specifieke uitkeringen	
2010	64	1	49	9	5	35	99
2011	54	1	41	6	6	31	84
2012	46	1	36	4	5	27	73
2013	36	1	29	3	5	21	57
2014	46	1	36	4	5	22	68
2015	51	1	40	5	5	20	71
2016	70	1	58	5	6	17	87
2017	74	1	61	5	7	16	90
2018	100	1	88	6	5	18	118
2019	107	1	93	6	7	29	136
2020	63	1	53	5	4	74	137
2021	56	1	46	5	4	119	175

Tabel 2: Aantal uitkeringen van Rijk aan gemeenten, 2010-2021.

Bron: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2015/09/21/trends-en-cijfers-2015-cijfers> en <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2022/10/01/trends--cijfers-2022>

Ook worden deze specifieke uitkeringen vaak pas laat aangekondigd. Zo was 65 procent van het bedrag aan spuks over 2021 nog niet opgenomen in de begroting voor 2021.<sup>51</sup> Dit leidt bij gemeenten tot begrotingsproblemen, zeker wanneer cofinanciering gevraagd wordt. Daarnaast mogen gemeenten incidentele baten alleen gebruiken om incidentele lasten te dekken. Vast personeel kan dus volgens de boekhoudregels niet geworven worden van tijdelijk geld. Dat is, zeker gezien de arbeidsmarktcrisis, een serieus probleem.

*'We hebben een woud aan regelingen en deals. Voor die deals liggen er prachtige plannen. Al het geld is tijdelijk. De tijd die we besteden aan plannen maken en verantwoorden kan niet in de uitvoering of in participatie zitten. Gemeenten die het het meest nodig hebben kunnen juist niet meedoen, omdat vaak cofinanciering gevraagd wordt. Toch blijf je als gemeente wel meedoen omdat je bepaalde ontwik-kelingen wilt zien in je omgeving. Je moet wel heel hard rennen om een soort basisniveau dat je nodig hebt te financieren. Eigen geld voor de basis is er niet. Kunnen we niet stoppen met die beautycontests?'*

Lydia van Santen, Samenwerkingsverband P10

Gemeenten geven aan dat het aanvragen van spuks hen veel tijd kost. Niet zelden moet men eerst dikke pakken papier doorworstelen (150 pagina's is geen uitzondering) om vervolgens een plan te maken dat net niet aansluit bij lokale, integrale plannen die al met de samenleving gemaakt zijn. Voor gemeenten is het lastig overzicht houden over welke potjes onder welke voorwaarden beschikbaar zijn en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Zo signaleerde een gemeente dat er een integraal plan moet komen voor het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), maar dat nu landelijk een Sportakkoord II getekend is, waar ook een plan voor moet komen om middelen te krijgen en dat onder meer vraagt om een lokaal kernteam op dit thema in te richten.

*'Zo veel subsidiepotjes en regelingen! Wij hebben ervoor gekozen een subsidieadviseur in te zetten om uit te pluizen welke we allemaal kunnen gebruiken in onze gebiedsgerichte aanpak. De landelijke regelingen en financieringsstromen zijn helaas nog erg versnipperd en hebben een sterk ad hoc karakter.'*

Arnold Kooij, gemeente Meierijstad

Daarnaast kennen spuks een verantwoordingsdruk die een groot beslag doet op de capaciteit bij gemeenten en op accountants, mede omdat ze allemaal van elkaar verschillen. Deze problematiek is door het kabinet erkend. In een interbestuurlijke en interdepartementale taskforce wordt daarom gewerkt aan voorstellen om de Financiële verhoudingswet te wijzigen en daarmee deze trend een halt toe te roepen. Deze wijzigingen gaan op zijn vroegst in per 1 januari 2025 en bieden voor de korte termijn geen oplossing.

*'Het wordt ons niet makkelijk gemaakt door het rijk. De verantwoordingsdruk is gigantisch. Onevenredig veel van onze tijd gaat op aan SiSa-verantwoordingen. En voor wie doen we die ritueel groeiende poppenkast? Wie stuurt - of handelt - er nu op die dikke pakken papier? In Nijmegen voeren we zogenaamde prestatiedialogen. Niet het papier centraal maar een gesprek langs een eenduidige kapstok. Zou dat instrument niet breder bruikbaar zijn? Dat geeft potentieel veel meer zicht en grip dan een rapportage, mits je het in een ritme en gestructureerd doet.'*

Menno Hulshoff, gemeente Nijmegen, Netwerk Directeuren Financiën en Concerncontrollers 100.000+



# B

## Wat betekent dit voor de uitvoeringspraktijk?

Bestaanszekerheid:

Perspectieven op praktijkverhalen



## 6. Bestaanszekerheid: trends en ontwikkelingen en de rol van gemeenten

Gemeenten zien het in de dagelijkse praktijk: steeds meer inwoners kunnen niet meer rondkomen. Dit terwijl bestaanszekerheid een grondwettelijke taak is van de overheid. Gemeenten hebben in het essay *Bestaanszekerheid als belofte* opgeroepen tot een lange termijnvisie om de bestaanszekerheid van hun inwoners structureel te borgen.<sup>52</sup> We moeten inwoners zekerheden geven voor een menswaardig bestaan: zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, zekerheid van werk en mee kunnen doen in de maatschappij. Bestaanszekerheid is dan ook een onderwerp dat steeds vaker in het publieke debat opduikt. Centrale vragen zijn: Hoe staat het ervoor in Nederland en hoe kan de overheid haar rol richting inwoners beter invullen? Om die reden concretiseren we de bouwstenen en ontwikkelingen uit deel A aan de hand van dit belangrijke thema.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van het thema bestaanszekerheid: wat verstaan we hieronder en waarom is het een belangrijk thema om de stand van de gemeentelijke uitvoering in beeld te brengen? Vervolgens wordt in de volgende hoofdstukken aan de hand van drie concrete praktijkcasussen van inwoners een beeld geschetst van de gemeentelijke uitvoering rond het thema bestaanszekerheid.

### 6.1 Bestaanszekerheid: wat is het en waarom is het van belang?

De overheid is verantwoordelijk voor het borgen van de bestaanszekerheid van mensen. Dit is verwoord in artikel 20 van de Grondwet:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreading van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

De Nederlandse Grondwet, artikel 20

#### Bestaanszekerheid werkt door op alle terreinen van het leven

Voor de definiëring en afbakening van het thema bestaanszekerheid wordt in deze Stand van de Uitvoering aangesloten bij de beschrijving uit de VNG-propositie *De winst van het sociaal domein*:

*'Bestaanszekerheid bieden is de basisvoorwaarden op orde brengen: de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, de zekerheid van werk en van mee kunnen doen in de samenleving. Maar ook de zekerheid van een dak boven je hoofd in een geschikte en betaalbare woning. En in een veilige en prettige omgeving, met snelle en toegankelijke dienstverlening in situaties die de veiligheid bedreigen.'*<sup>53</sup>

Deze beschrijving laat zien dat bestaanszekerheid een breed begrip is, dat gaat over verschillende aspecten van het leven van mensen. Vier van deze aspecten komen in deze definitie expliciet naar voren:

1. Zekerheid van inkomen
2. Zekerheid van werk
3. Zekerheid van een woning
4. Zekerheid van een veilige en prettige leefomgeving

#### Rust en ruimte nodig om mee te kunnen doen

Deze brede benadering van bestaanszekerheid sluit aan bij onderzoeken en publicaties van diverse andere instanties. Zo benoemt Divosa in *Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is* naast voldoende en voorspelbaar inkomen en de zekerheid van een betaalbare woning ook het belang van toegang tot betaalbare zorg en de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen. Deze aspecten van bestaanszeker-

heid zijn volgens Divosa van belang voor inwoners om 'de rust en ruimte te vinden die nodig is om je als mens te ontwikkelen en mee te doen in de samenleving'.<sup>54</sup>

### Psychologische onzekerheid

Deze nadruk op 'rust en ruimte' en het belang om je te kunnen ontwikkelen en om te kunnen meedoen blijkt ook uit de publicatie *Bestaanszekerheid onder druk* van Movisie.<sup>55</sup> Hierin wordt naast inkomenszekerheid ook gewezen op het risico van psychologische onzekerheid, die kan leiden tot lichamelijke klachten, eenzaamheid, depressiviteit, een laag welbevinden en slechtere werkprestaties. Bovendien benadrukt Movisie hoe, vooral voor flexibel werkende laagopgeleiden, levensloponzekerheid een probleem kan zijn.

### Ontbreken van veiligheid en zekerheid

Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving wijst in haar publicatie *Gezichten van een onzeker bestaan* op de samenhang tussen de zekerheid van werk, inkomen en een dak boven je hoofd. Volgens de RVS leeft 'ruim een kwart van de bevolking [...] in bestaansonzekerheid. Het ontbreekt hen aan de menselijke basisbehoeftes van veiligheid en zekerheid. Ze zijn niet zeker van werk, inkomen of een dak boven hun hoofd. Het eigen netwerk is te klein om klappen op te vangen.'<sup>56</sup>

### Inwoners in de knel

Voor gemeenten is bestaanszekerheid een belangrijk thema, omdat inwoners waarvan de bestaanszekerheid wankelt vaak met de gemeente in aanraking komen. Dit kan vanuit verschillende 'ingangen' zijn: mensen die in een schuldhulpverleningstraject terechtkomen, mensen die in de maatschappelijke opvang belanden, mensen die een uitkering van de gemeente ontvangen et cetera.

In veel gevallen is bovendien sprake van een combinatie van factoren, waarbij niet alleen de gemeente een rol heeft, maar ook andere (overheids)organisaties. In het essay *Bestaanszekerheid als belofte* dat de VNG onlangs heeft gepubliceerd, wordt beschreven hoe de bestaanszekerheid van een steeds grotere groep inwoners in de knel komt en ook hoe de gemeente steeds vaker met 'nieuwe' doelgroepen te maken krijgt en nieuwe taken krijgt om de bestaanszekerheid van haar inwoners te beschermen.<sup>57</sup>

## 6.2. Zekerheid van inkomen

Bestaanszekerheid gaat ten eerste over de zekerheid van voldoende inkomen om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

Het inkomen van inwoners kan bestaan uit het maandelijkse salaris dat zij ontvangen wanneer zij in loondienst werken of uit de winst die zij uit hun onderneming halen. Maar daarnaast zijn er nog vele andere mogelijke inkomenscomponenten. Inwoners kunnen een uitkering ontvangen, bijvoorbeeld een bijstandsuitkering of een WIA-uitkering. Deze uitkeringen kunnen door verschillende (overheids)instanties verstrekt worden. Daarnaast kunnen inwoners recht hebben op verschillende soorten toeslagen, zoals zorg-, huur- of energietoeslag. Het totaal van al deze inkomenscomponenten bepaalt het inkomen waar een individuele inwoner of een huishouden over kan beschikken. Zekerheid van inkomen betekent dat dit totaal van inkomenscomponenten niet alleen van een voldoende niveau is om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, maar ook dat het inkomensniveau stabiel en voorspelbaar is.

Naast de samenstelling van het inkomen is ook het uitgavenniveau van belang voor voldoende zekerheid van inkomen. Door hogere uitgaven, denk aan de stijgende energie-uitgaven, maar ook de meer generieke inflatie, kan het inkomen dat inwoners of huishoudens hebben niet meer voldoende zijn om rond te kunnen komen. Het inkomen moet dus ook in een goede balans blijven met de uitgaven die inwoners moeten doen.

**37%**

van de huishoudens kan moeilijk rondkomen.<sup>58</sup>



**49%**

van de jongvolwassenen (18-35 jaar) kan moeilijk rondkomen.<sup>59</sup>



**>600.000**

huishoudens in ons land leeft in energiearmoede.<sup>60</sup>



**320.000**

Nederlanders werken en zijn toch arm.<sup>61</sup>



**€ 188**

hogere uitgaven per maand in 2022 voor een gezin met 2 keer modaal.<sup>62</sup>



**386.000**

personen ontvangen eind 2022 een algemene bijstandsuitkering.<sup>63</sup>



### 6.3. Zekerheid van werk

Naast zekerheid van inkomen is ook zekerheid van werk van belang voor de bestaanszekerheid van inwoners. Werk zorgt niet alleen voor inkomen, maar biedt mensen ook structuur en een zinvolle daginvulling en kan bijdragen aan het gevoel van eigenwaarde van mensen.

Er bestaan verschillende vormen van werk. Het grootste deel van de werkende bevolking is in loondienst, maar daarnaast is er ook een grote groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Van de mensen die in loondienst werken heeft een deel een flexibel arbeidscontract. Dit kan een contract voor bepaalde tijd zijn of een contract met een flexibel aantal uren per week. Al deze variabelen zijn medebepalend voor de mate van werkzekerheid van mensen. Daarnaast is er ook een groep inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zijn bijvoorbeeld mensen met een beperking of een fysieke, verstandelijke, psychische of sociale kwetsbaarheid. Het kunnen ook migranten, ouderen of langdurig werklozen zijn. Voor deze groep is de zekerheid van werk laag.

**357.000**

werklozen in het eerste kwartaal van 2023, op 9,7 miljoen.<sup>64</sup>



**72,9 %**

is de Nettoarbeidsparticipatie (de werkenden als percentage van de bevolking van 15 tot 75 jaar).<sup>65</sup>



**122**

vacatures per 100 werklozen in het vierde kwartaal van 2022.<sup>66</sup>



**>1.000.000**

Nederlanders krijgen geen toegang tot de arbeidsmarkt.<sup>67</sup>



**2,7 miljoen**

werknemers met een flexibele arbeidsrelatie.<sup>68</sup>



**1,2 miljoen**

zelfstandigen zonder personeel.<sup>69</sup>



## 6.4. Zekerheid van een woning

Voor de bestaanszekerheid van mensen is het hebben van een dak boven het hoofd een belangrijke voorwaarde. Dit kan gaan om een koopwoning of een huurwoning. De staat van de woning is hierbij ook van belang, in verband met het wooncomfort maar ook de eventuele extra kosten die met een beperkte staat van de woning gepaard kunnen gaan. Zo kan een slechte isolatie van de woning leiden tot extra energiekosten. Met de stijgende energieprijzen kan dit de bestaanszekerheid van mensen extra in gevaar brengen.

**46.000**

minder huurwoningen in de gereguleerde sector (2012-2022).<sup>71</sup>



**600.000**

meer koop- en huurwoningen in de vrije sector (2012-2022).<sup>72</sup>



**390.000**

woningen tekort in Nederland.<sup>73</sup>



**1,5 miljoen**

slecht geïsoleerde woningen.<sup>74</sup>



**250.000**

van de ruim 2 miljoen sociale huurwoningen was in 2022 slecht geïsoleerd.<sup>75</sup>



**3%**

stijging huurprijzen in 2022.<sup>76</sup>



**Verdubbeling**

aantal daklozen in periode 2002-2019.<sup>77</sup>



**25%**

meer daklozen die aankloppen voor hulp in 2022.<sup>78</sup>



**50%**

meer daklozen tussen 18 en 22 jaar die aankloppen voor hulp in 2022.<sup>79</sup>



## 6.5. Zekerheid van een prettige en veilige leefomgeving

Ook de omgeving waarin iemand woont is bepalend voor de bestaanszekerheid van mensen. Een prettige en veilige leefomgeving kan bijdragen aan de bestaanszekerheid.

Wat een prettige leefomgeving is, kan van verschillende factoren afhangen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de aanwezigheid of bereikbaarheid van voorzieningen: scholen, winkels, speelterreinen, parken of culturele voorzieningen. De mate waarin bepaalde voorzieningen voor een inwoner bijdragen aan een prettige leefomgeving, hangt ook af van de voorkeuren van de persoon. De waardering van de leefomgeving is dan ook deels een subjectief gegeven.

Hetzelfde geldt voor een veilige leefomgeving. Ook dit kan deels gemeten worden aan de hand van bijvoorbeeld criminaliteitscijfers in een buurt of wijk, maar heeft ook te maken met de mate waarin inwoners zich veilig voelen.

**Van 76%  
naar 61%**

Afname van de waardering van de (private) buitenruimte in 2002 en in 2018.<sup>80</sup>



**Van 80%  
naar 72%**

Daling van tevredenheid over woning en omgeving onder huurders in 2003 en in 2021.<sup>81</sup>



**12,3%**

van de Nederlanders voelt zich wel eens onveilig in de buurt.<sup>82</sup>



**2%**

van de Nederlanders voelt zich vaak onveilig in de buurt.<sup>83</sup>



**43%**

Daling van het aantal mensen van 15 jaar en ouder dat naar eigen zeggen slachtoffer werd van traditionele criminaliteit tussen 2012 en 2021.<sup>84</sup>



**52%**

Daling van het aantal door de politie geregistreerde misdrijven tussen 2012 en 2021.<sup>85</sup>



**22%**

Stijging van het aantal slachtoffers van online criminaliteit tussen 2012 en 2021.<sup>86</sup>





## 7. Casus 1 Ronald en Marijke

'Ik weet hoeveel 3 x 2 appels is!' Lars (6 jaar) vliegt op zijn vader Ronald af op het schoolplein van De Koperwiek. Ronald bewondert de sommen op het rekenblad dat Lars vol trots laat zien. 'Goed gedaan jongen!' Ronald tilt Lars op en geeft hem een dikke knuffel. Hoe heerlijk dat zijn rug dat weer toelaat. Het is vrijdagmiddag, vandaag geen sport-BSO. Ronald heeft zijn werkoverall en -laarzen nog aan. Ze lopen samen naar zijn werkbus. 'Kom Lars, we gaan even langs de bakker om wat lekkers te halen voor vanavond als je moeder klaar is met werken.' Moeder Marijke is kapper aan huis en rijdt met haar auto de hele regio door. Vanavond zijn ze gezellig met z'n drieën thuis in hun rijtjeswoning in een wijk met veel jonge gezinnen.

### Zzp'er in de bouw

Ronald rekent de gebakjes af, drie voor 5 euro. Wat is er níet duurder geworden? Ronald en Marijke konden altijd goed rondkomen. Totdat Ronald een paar jaar geleden van een steiger viel tijdens een verbouwingsklus. Hij werkte toen nog in loondienst. Het had veel erger kunnen aflopen, maar hij heeft wel er chronische

rugklachten aan overgehouden. Sinds dat ongeluk is hij deels arbeidsongeschikt. Ronald kwam in de WIA terecht en kreeg via het UWV een WGA-uitkering (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten). Inmiddels gaat het iets beter met zijn rug en werkt hij halve dagen. Fulltime werken zit er niet meer in. Om terug te gaan naar zijn oude baas is fulltime werken een eis. Als zzp'er heeft hij meer grip op het aantal uren dat hij werkt en kan hij zijn uitkering aanvullen met inkomen. Hij doet zelf zijn administratie, maar moet daar nog behoorlijk aan wennen. Zo is hij al een paar keer vergeten zijn aangifte omzetbelasting op tijd te doen, waardoor hij boetes kreeg van de Belastingdienst.

### Voetbalteam aanmoedigen

De eerste periode na het ongeval was een moeilijke periode voor Ronald. Lars was als kleuter al behoorlijk energiek. Hij had graag met z'n zoon een balletje getrapt in de speeltuin, maar het ging gewoon niet. Zelfs het brengen en halen van school was te veel, waardoor Lars drie dagen in de week op de sport-BSO bleef. Zijn vrijwilligerswerk als coach van het

**1,2 miljoen**

zzp'ers in Nederland eind 2022.<sup>87</sup>



**< € 10.000**

Was de financiële buffer bij ongeveer een derde van de zelfstandigen in 2020.<sup>88</sup>



**20%**

van de zzp'ers gaf in 2021 aan minder dan drie maanden rond te kunnen komen zonder inkomen uit eigen bedrijf.<sup>89</sup>



**401.000**

WIA-uitkeringen uitgekeerd in januari 2023, 60 procent betrof WGA-uitkeringen.<sup>90</sup>



**25%**

van de huishoudens weet niet of ze recht hebben op toeslagen.<sup>91</sup>



**35%**

van de rechthebbende huishoudens maakt geen gebruik van de algemene bijstand. Niet-gebruik is het hoogst onder zelfstandigen: 85%.<sup>92</sup>



voetbalteam van Lars (JO8-1) moest Ronald met pijn in zijn hart neerleggen. Gelukkig wilde een andere vader deze rol tijdelijk op zich nemen.

Superfijn dat een moeder van een teamgenootje aanbod om Lars op te pikken voor de trainingen, zodat hij lekker door kon trainen. Aangezien Marijke veel klanten in de avonduren knipt, was dat ook voor haar niet haalbaar geweest. Gelukkig kon zij Lars op de zaterdag wel aanmoedigen tijdens de voetbalwedstrijd. In het nieuwe seizoen heeft Ronald zijn rol als coach van het voetbalteam weer op zich genomen. Weer of geen weer, de wekelijkse trainingen gaan door en op zaterdag moedigt hij het team vol enthousiasme aan.

### Financiële tegemoetkoming kinderopvang (sport-BSO) misgelopen

Ronald en Marijke wisten niet dat ze na drie maanden geen recht meer hadden op kinderopvangtoeslag in de periode dat Ronald thuis was. Ze hadden, omdat Ronald niet zelf voor Lars kon zorgen, op basis van sociaal medische indicatie (SMI) een tegemoetkoming voor de kinderopvang kunnen aanvragen bij de

gemeente. Daar hadden zij geen weet van. Helaas kan de gemeente dit ook niet met terugwerkende kracht verstrekken.

### Oplopende schulden

Mede door de terugval in inkomen en de onzekere inkomstenstroom als zelfstandige, hebben Marijke en Ronald bij verschillende instanties betalingsachterstanden opgebouwd, waaronder de Belastingdienst, het CJIB, Toeslagen en enkele private organisaties. Met hun huidige inkomsten kunnen ze weliswaar rondkomen, maar ze houden onvoldoende over om die achterstanden weg te werken. Het helpt ook niet dat rente de schuld steeds verder doet oplopen. Een maatje van de voetbalvereniging heeft Ronald al eens gewezen op het geld-fit-uurtje. Dat is een tweewekelijkse inloop op de club waar vrijwilligers mensen met geldzorgen helpen en ondersteunen. Marijke hoorde hierover ook positieve verhalen van een buurvrouw, die nu een bijdrage ontvangt voor de kosten van zwembles voor haar dochter Guusje. Ook krijgt ze wat hulp bij de administratie.



## 7.1. Perspectief inwoner

### Bestaans(on)zekerheid van zzp'ers

Ronald en Marijke bevinden zich in een situatie van bestaansonzekerheid die hen veel stress bezorgt. Ze hebben schulden, en maken zich zorgen hoe de eindjes nog aan elkaar te knopen zijn. Ronald en Marijke voelen zich verantwoordelijk voor het onderhouden van hun gezin. Ze zijn daar altijd prima toe in staat geweest, tot dat vervelende bedrijfsongeval. Ondanks dat ze proberen het in huis gezellig te houden, pikt Lars de spanningen ook op. Het voelt voor hen als falen dat ze Lars op dit moment niet kunnen bieden wat hij nodig heeft. Ze proberen uit alle macht inzicht te krijgen in hun financiële positie en waar ze recht op hebben. Dat valt echter niet mee. Waarom is alles toch zo complex?

Ronald en Marijke zijn beiden (deels) zzp'er. Zij zijn hiermee onderdeel van een steeds grotere groep Nederlanders die niet (alleen) in loondienst werken, maar geheel of gedeeltelijk als ondernemer hun inkomen verdienen. In 2022 waren er in Nederland 1,2 miljoen zzp'ers.<sup>93</sup> Het gaat hier om een zeer diverse groep, waarvan een deel bestaat uit zzp'ers als Ronald, die min of meer gedwongen zijn om als zzp'er verder te gaan. Deze groep beschikt niet altijd over de benodigde kennis van wat bij het ondernemerschap komt kijken, bijvoorbeeld rond het bijhouden van de boekhouding, het doen van aangifte voor de omzetbelasting of het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Als zzp'ers hier zelf onvoldoende kennis van hebben en geen hulp inschakelen van bijvoorbeeld een boekhouder, dan maakt dit hen extra kwetsbaar voor situaties als die van Ronald.

In veel dorpen en steden zijn er laagdrempelige initiatieven van vrijwilligers die kunnen ondersteunen bij financiële en administratieve vragen, zoals het 'geld-fit'-uurtje uit de casus van Ronald en Marijke. Ook gemeenten zelf ontplooiën (met maatschappelijke partners) initiatieven in het kader van preventie. Dit soort initiatieven kunnen van grote waarde zijn voor ondernemers, maar zijn niet in elke buurt of wijk aanwezig.

#### Praktijkvoorbeeld: Vraagbaak voor ondernemers

*De gemeente Emmen werkt onder andere samen met De Drentse Ondernemerszaak. Dit is een onafhankelijk steunpunt waarin studenten van Stenden Hogeschool met een ervaren ondernemer van het Ondernemersklankbord, ondernemers helpen met vragen op bedrijfskundig, financieel of commercieel gebied. Een onderdeel hiervan is het, op kosten van de gemeente, op orde maken van de boekhouding van de ondernemer; een belangrijke stap om te kunnen starten met financiële (schuld-) hulpverlening.*

### Terughoudendheid bij gebruik van voorzieningen

Het zit in de aard van de meeste ondernemers om zo lang mogelijk zelf hun eigen problemen op te lossen. Hulp van anderen, en zeker hulp van officiële instanties, proberen zij zo lang mogelijk buiten de deur te houden. Dit maakt dat ondernemers vaak (te) laat aan de bel trekken; pas wanneer de problemen zó groot worden dat ze niet meer weten hoe ze er zelf uit kunnen komen.

*'Ondernemers zeggen altijd dat zij geen schulden hebben, maar een tijdelijk tekort aan geld.'*

Nanda van Zeijl, gemeente Emmen

De ervaring van veel zzp'ers is dat gemeenten of andere overheidspartijen onvoldoende ingesteld zijn op deze specifieke doelgroep. Een voorbeeld hiervan is dat het proces van schuldhulpverlening bij veel gemeenten primair is ingericht op inwoners die in loondienst zijn en niet op inwoners die als ondernemer werkzaam zijn. Gemeenten beschikken niet altijd over de expertise om zzp'ers goed te kunnen helpen. Dit maakt het voor zzp'ers lastig om de juiste hulp te vinden. Onder zzp'ers leeft breed het beeld dat aankloppen bij de gemeente ook betekent dat men moet stoppen als ondernemer; dat zorgt voor terughoudendheid.

*‘Veel gemeenten zien ondernemers die aankloppen met financiële problemen als een bloempje aan de rand van de afgrond. Ze benaderen de ondernemer vaak vanuit de vraag: Hoe maken we de afgrond minder diep? Terwijl je ook dit vanuit een ander perspectief kunt benaderen: Hoe zorgen we dat het bloempje blijft bloeien?’*

Frank Alferink, ZZP Nederland

### **Angst voor terugbetalen**

Daarnaast speelt ook bij veel inwoners mee dat zij bang zijn dat zij door een verkeerd gebruik van regelingen juist verder in de problemen raken. Dit kan te maken hebben met een breder wantrouwen in de overheid, door misstanden als de toeslagenaffaire, maar ook met concrete eigen ervaringen of die van collega's. Ronald en Marijke moeten bijvoorbeeld een deel van hun toeslagen terugbetalen, omdat zij vergaten hun kinderopvangtoeslag op tijd stop te zetten. Hier is geen sprake van opzet, maar door de complexiteit van regelingen, gecombineerd met de onbekendheid hiermee bij Ronald en Marijke en de stressvolle situatie waarin zij zaten, zitten zij nu met een financieel probleem.

### **Complexiteit en onbekendheid van het aanbod van regelingen**

De terughoudendheid van mensen als Ronald en Marijke om een beroep te doen op regelingen van de overheid heeft ook te maken met onbekendheid met regelingen: deze casus laat al zien met hoeveel verschillende regelingen van verschillende instanties Ronald en Marijke te maken hebben. Het is voor mensen erg moeilijk om het overzicht te houden van alle regelingen waar zij mogelijk gebruik van kunnen maken.

Vaak kennen regelingen ook elk een eigen systematiek, eigen voorwaarden en een eigen aanvraagprocedure. Dit maakt dat mensen regelingen bij verschillende instanties op verschillende wijzen moeten aanvragen.

Daarbij moeten zij vaak dezelfde informatie meerdere keren opnieuw aanleveren.

Soms zijn afzonderlijke regelingen ook van invloed op elkaar. Voor inwoners waarvan het inkomen samengesteld is uit verschillende inkomenscomponenten, levert dit vaak onzekerheid op over schommelingen in hun totaalinkomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als iemand in een bepaalde periode meer inkomsten uit werk heeft en daardoor onder grenzen voor toeslagen of een uitkering terechtkomt.

## **7.2. Perspectief gemeente**

### **Gemeente als schuldeiser, hulpverlener en inkoper**

Ronald en Marijke hebben in deze casus betalingsachterstanden bij verschillende (private en publieke) organisaties, maar (nog) niet bij de gemeente. Bovendien redden Ronald en Marijke het op dit moment nog om financieel het hoofd boven water te houden, al is wel de vraag hoe lang zij dit nog volhouden. Als de situatie van Ronald en Marijke niet verandert, dan is de kans groot dat hun problemen toenemen en zij op verschillende vlakken met de gemeente in aanraking komen. Als hun schuldenproblematiek verder toeneemt, dan kunnen zij bij de gemeentelijke schuldhelpverlening terechtkomen. Hier heeft de gemeente dan de rol van hulpverlener. Vanuit deze verantwoordelijkheid probeert de gemeente met verbonden partners problemen ook eerder te signaleren en preventieve acties te ondernemen (zoals bijvoorbeeld het ondersteunen van het geldfit-uurtje).

Het kan zijn dat Ronald en Marijke op enig moment ook hun gemeentelijke belastingen niet meer kunnen betalen en dus ook bij de gemeente een schuld opbouwen. De gemeente krijgt dan de rol van schuldeiser. Verder spelen er op de achtergrond nog meer zaken die bij een verdere verslechtering van de situatie van Ronald en Marijke ertoe kunnen leiden dat zij met de gemeente in aanraking komen. Zo kan het zijn dat het gedrag van Lars op school, als gevolg van de spanningen thuis, ertoe leidt dat er jeugdhulp ingezet wordt. De gemeente heeft een rol als inkoper van deze jeugdhulp en, afhankelijk van de organisatie van de jeugdhulp in de betreffende gemeente, het kan ook zijn dat de jeugdhulp door een medewerker van de gemeente ingezet wordt.

## Gedeelde verantwoordelijkheid voor preventie

Preventie kan helpen om te voorkomen dat de situatie van inwoners als Ronald en Marijke verder verslechtert. Gemeenten hebben hierin een rol en proberen deze zo goed mogelijk in te vullen. Zo kunnen gemeenten zorgen voor voorlichting over 'wijzer omgaan met geld' voor zzp'ers. Tegelijkertijd is dit een taak die niet alleen bij gemeenten ligt of hoeft te liggen. Zo kunnen er ook voorlichtingscampagnes vanuit het rijk georganiseerd worden over omgaan met geld, kan het onderwijs hier aandacht aan besteden en kan de Kamer van Koophandel mensen die zich inschrijven als zzp'er informeren over zaken die zij moeten regelen. Ook de (publieke) schuldeisers kunnen een rol pakken in preventie van het verder escaleren van schulden. Voorlichting over de spelregels van Toeslagen kan bijvoorbeeld ook helpen. Voor gemeenten is een groot risico dat, wanneer er minder aandacht is voor preventie elders, de problemen die op een later moment kunnen ontstaan op het bordje van de gemeente terechtkomen. Goede afspraken over welke partijen verantwoordelijk zijn voor deze taak, met ook beschikbaarheid van voldoende capaciteit en middelen, is van groot belang.

*'Niet iedere zzp'er is ook een ondernemer. In preventieve zin zou meer moeten worden gedaan aan voorlichting voor beginnende zzp'ers, zodat zij weten waar ze aan beginnen. Dat is niet primair een taak van de gemeente. Daar ligt ook een verantwoordelijkheid bij andere organisaties.'*

Esther Spans, gemeente 's-Hertogenbosch

## Preventie en het voorliggend veld

In het zogenaamde 'voorliggend veld' zijn vaak organisaties aanwezig, veelal werkend met vrijwilligers, die een belangrijke preventieve rol kunnen spelen. Zij helpen mensen bijvoorbeeld met het op orde krijgen van hun financiële administratie. Zij zijn vaak laagdrempelig toegankelijk en verwijzen ook door naar de gemeente als dat nodig is; ze zijn dus ook een belangrijke toegangspoort. Veel van deze organisaties zijn echter afhankelijk van gemeentelijke subsidies en gemeenten zijn geneigd om bij financiële krapte juist op dit (niet-wettelijke) voorliggend veld te bezuinigen. Dit brengt de continuïteit van dit soort waardevolle organisaties in gevaar en kan uiteindelijk ook tot nadelige gevolgen leiden voor gemeenten. Het kan immers betekenen dat mensen pas op een later moment aankloppen voor hulp, als hun (financiële) situatie inmiddels verder verslechterd is.

## Kansen voor effectieve vroegsignalering

Vroegsignalering is een belangrijke taak van gemeenten die kan helpen om verdere escalatie van problemen te voorkomen. Veel gemeenten zijn hiermee bezig en zien het positieve effect van hun inzet. Er zijn ook verbeterpunten. Zo krijgt de gemeenten geen signalen van de Belastingdienst, terwijl deze in veel gevallen wel van belang kunnen zijn om problematische situaties bij inwoners in een vroeg stadium te kunnen signaleren.

Tegelijkertijd kan effectieve vroegsignalering ook veel tijd vragen van medewerkers. Door de schaarste aan personeel, waar veel gemeenten mee kampen, is het risico dat gemeenten minder aan vroegsignalering kunnen doen dan wenselijk is. Hierdoor dreigt de bestaanszekerheid van meer inwoners in het gedrang te komen en krijgen gemeenten (en andere partijen) te maken met de uitvoeringslasten die hiermee gepaard gaan. Voldoende personele ruimte is voor gemeenten dus van belang om hun verantwoordelijkheid op het gebied van vroegsignalering goed te kunnen invullen en hiermee meer inwoners te helpen om verdere escalatie van hun (financiële) problemen te voorkomen.

## Dienstverlening op maat

Zzp'ers zoals Ronald en Marijke zijn een relatief nieuwe doelgroep voor gemeenten. Bij de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO-regeling) was dit duidelijk het geval, maar ook breder

zien gemeenten steeds vaker zzp'ers 'aan de balie staan'.<sup>94</sup> Deze doelgroep vraagt zowel qua kennis als qua vaardigheden om dienstverlening op maat. Qua vaardigheden vraagt deze doelgroep om medewerkers die snappen dat ondernemers geneigd zijn 'hun eigen boontjes te doppen' en niet snel om hulp vragen.

*'Ondernemers zijn geneigd om dingen zelf te regelen, zonder de overheid. Als wij als gemeente ondernemers met financiële problemen eerder willen helpen, dan vraagt dat dus extra inzet.'*

Sanne Veeneman, gemeente Lelystad

Ook qua expertise stelt de doelgroep van zzp'ers specifieke eisen aan medewerkers van de gemeente. Zzp'ers hebben vaak boekhoudkundige of fiscale vragen, waar niet elke medewerker van de gemeente een antwoord op heeft. Ook is de aard van de schuldeisers vaak anders. Het slagingspercentage van schuldhulpverlening is hierdoor relatief laag. Vaak is bijvoorbeeld wel sprake van vermogen, maar zit dit in de woning. Banken en hypotheekverstrekkers gaan echter zeer terughoudend om met het liquide maken van een deel van de overwaarde om schulden af te lossen. Dit type vraagstukken vraagt van gemeenten dus dat zij schuldhulpverleners in dienst hebben die zich specifiek richten op ondernemers. Grotere gemeenten kunnen deze expertise vaak binnen de organisatie makkelijker organiseren, voor kleinere gemeenten is dit een extra uitdaging. In veel gevallen wordt de schuldhulpverlening aan zzp'ers uitbesteed aan externe bureaus. Daar zitten gespecialiseerde mensen, die goed kunnen helpen bij schuldenproblematiek. Het nadeel kan zijn dat op deze manier de verbinding met andere ondersteuningsbehoefte uit het oog verdwijnt. Van gemeenten vraagt dit dat zij een goede relatie hebben met deze externe partijen.

#### **Praktijkvoorbeeld: Specifieke kennis in huis**

*De gemeente Tilburg heeft bij de afdeling Schuldhulpverlening medewerkers in dienst die zich gespecialiseerd hebben in hulp aan zzp'ers. Deze voor gemeenten nieuwe doelgroep heeft met specifieke regelgeving te maken, bijvoorbeeld op het gebied van belastingwetgeving. De specialisten van de gemeente Tilburg hebben kennis hierover in huis en kunnen deze inwoners daardoor op maat helpen.*

### **Werken als één overheid**

Op het moment dat de situatie van inwoners als Ronald en Marijke verder escaleert, dan is het vanuit de gemeentelijke uitvoering van belang om zoveel mogelijk integraal, als één overheid, te handelen. Hierbij zijn verschillende zaken van belang.

Ten eerste is het belangrijk dat medewerkers een zo goed mogelijk overzicht hebben van de situatie van inwoners en de verschillende regelingen waar zij recht op hebben. Gezien de complexiteit van het aantal organisaties en regelingen waar inwoners als Ronald en Marijke mee te maken kunnen krijgen, is dat voor een medewerker van de gemeente vaak al een hele uitdaging. Het is daarom ook van belang dat medewerkers snel kunnen schakelen met andere betrokken organisaties, zoals in dit geval het UWV, de Belastingdienst, het CJIB en Toeslagen. Hieronder gaan wij hier vanuit het perspectief van ketenpartners verder op in.

Ten tweede is het van belang dat inwoners niet steeds opnieuw al hun gegevens hoeven aan te leveren bij de gemeente. Ook wanneer verschillende afdelingen en/of gemeentelijke systemen betrokken zijn, is van belang dat de gemeente als één overheid optreedt en toegang heeft tot gegevens die de inwoner reeds aangeleverd heeft.

Ten derde is van belang dat gemeenten de ruimte hebben om, waar nodig, maatwerk te bieden. Dit vraagt om efficiënt ingerichte procedures voor de grofweg 80 procent van de situaties waarin zaken relatief eenvoudig en voorspelbaar zijn, zodat gemeenten voldoende tijd en capaciteit overhouden om voor de grofweg 20 procent van de situaties die complexer is, maatwerk te kunnen toepassen. Ook in wet- en regelgeving moet duidelijkheid gegeven worden over de ruimte die medewerkers hebben voor het leveren van maatwerk.

## 7.3. Perspectief ketenpartners

### Preventie van begin tot eind van de keten

Voor veel zzp'ers vormt een gebrek aan kennis over boekhoudkundige, fiscale of verzekeringstechnische zaken een risico. Daarom zijn voorlichting en preventie zo belangrijk. Dat kan in opleidingen en trainingen, instructie of toetsing bij de inschrijving als ondernemer. Ook informatiebijeenkomsten voor ondernemers dragen bij aan inzicht en kunnen voorkomen dat zzp'ers in de (financiële) problemen komen. De verantwoordelijkheid voor voorlichting en preventie bij ondernemers is echter niet eenduidig belegd bij één of meerdere instanties. En zoals het vaak bij preventie het geval is: als er op één punt in de keten onvoldoende aan preventie gedaan wordt, dan wordt de pijn elders in de keten gevoeld. Gemeenten zitten vaak op de plek in de keten waar de pijn gevoeld wordt, wanneer mensen als Ronald en Marijke op een (te) laat moment aankloppen voor hulp. Daarom is het van belang dat de verantwoordelijkheden voor voorlichting en preventie aan ondernemers duidelijker belegd worden. Gemeenten kunnen hierbij een rol spelen, maar zijn zeker niet de enige partij in de keten. Zo kan het onderwijs hier een belangrijke rol in spelen, maar ook de Kamer van Koophandel ten tijde van de inschrijving van ondernemers.

### Niet de regel centraal, maar de mens

Als inwoners, bijvoorbeeld zzp'ers, in de financiële problemen komen, dan kunnen zij een beroep doen op een groot aantal verschillende regelingen en gebruikmaken van diverse inkomenscomponenten. Deze voorzieningen sluiten niet altijd goed op elkaar aan. In veel gevallen zijn de systematiek en voorwaarden van deze regelingen en inkomenscomponenten verschillend, afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie, beleidsdirectie of het departement waar ze vandaan komen. Voor inwoners en voor medewerkers in de uitvoering betekent dit dat het vrijwel onmogelijk is om een compleet beeld te krijgen van het totaal aan regelingen en inkomenscomponenten, laat staan om de samenhang en verschillen goed te kennen. Het komt namelijk ook veelvuldig voor dat regelingen elkaar niet versterken maar tegenwerken. Ook voor beleidsmakers zijn de consequenties van herverdelingen van inkomen moeilijk te overzien.<sup>95</sup> En in de taken van degenen die in de uitvoering werken, zit niet automatisch de controle om te checken bij andere organisaties wat de impact is van een bepaalde beslissing of toekenning op andere regelingen. Het is daarom nodig dat regelingen en inkomenscomponenten vanuit het perspectief van de inwoner bezien worden. Mensen als Ronald en Marijke hebben namelijk geen behoefte aan aparte potjes voor hun zorgkosten, huurkosten, energiekosten, et cetera. Zij hebben eenvoudigweg voldoende inkomen nodig om in hun levensonderhoud te voorzien.

### Hardheden en complexiteit in het stelsel

Onregelmatige inkomsten (zoals de inkomsten uit zelfstandige arbeid van Ronald) kunnen grote gevolgen hebben. In deze casus speelt dit rondom de WIA/WGA-uitkering, die het UWV uitkeert. Het benutten van de zogeheten 'restverdien capaciteit' is bepalend voor de hoogte van de uitkering. Als iemand er niet in slaagt om de helft of meer te verdienen van deze restcapaciteit, dan wordt de totale uitkering verlaagd en gebaseerd op het minimumloon in plaats van op iemands oorspronkelijke maandloon. De inwoner valt dan terug op de zogeheten 'vervolguitkering' en niet meer op een loonaanvullingsuitkering, wat grote financiële consequenties heeft voor betrokkene. Deze wisselende inkomsten kunnen leiden tot grote onzekerheid voor inwoners.

Daarnaast zien we dat de aansluiting tussen het stoppen van het recht op kinderopvangtoeslag door Toeslagen en de verstrekking van een vergoeding door de gemeente op basis van een Sociaal Medische Indicatie (SMI) tot problemen leidt. Deels komt dit doordat mensen niet weten dat ze hun toeslagen moeten stoppen, maar ook doordat ze de optie bij de gemeente niet kennen en vanwege de beperkte terugwerkende kracht van de SMI.

#### Praktijkvoorbeeld: Knelpunten benoemen vanuit de praktijk

*De impact van onregelmatige inkomsten op een WIA-uitkering is benoemd in de Knelpuntenbrief 2022 van UWV.<sup>96</sup> Het UWV heeft gevraagd om stelselwijzigingen in de WIA, waarbij aandacht is voor de hardheden in de WIA en die tot een eenvoudiger stelsel voor de burger en de uitvoering leiden. De hardheden worden door de onafhankelijke commissie (OCTAS) onderzocht. Naast de werkzaamheden van OCTAS wordt, ook in overleg met sociale partners, onderzocht welke hardheden er binnen het huidige stelsel op korte termijn aangepakt zouden kunnen worden.*

## Dilemma's in het leven van alledag als gevolg van de regels

In deze casus speelt ook dat Lars naar de buitenschoolse opvang (BSO) is blijven gaan terwijl Ronald niet aan het werk was. Bij Ronald kwam dat door een bedrijfsongeval, maar er bestaan ook situaties waarbij iemand tijdelijk zonder werk zit. Daarmee vervalt het recht op toeslagen voor de kinderopvang. Dat levert weer andere dilemma's op: als een kind uitgeschreven wordt van de opvang, is de kans groot dat er een enorme wachtlijst is om weer een plekje te krijgen wanneer er wel weer werk is. Het dilemma is dan: opvang door laten open zonder toeslagen, of toch opzeggen met het risico van geen opvang op het moment dat er wel weer werk is?

## Informatie delen: mag het wel of niet?

Medewerkers in de uitvoering missen in veel gevallen de kennis en handvatten om een juiste inschatting te maken wanneer zij wel of niet gegevens mogen delen. Doordat ze niet altijd precies weten hoe om te gaan met toepassing van de AVG zorgt dit voor terughoudendheid om informatie te delen of op te vragen.

*'Medewerkers weten vaak niet welke informatie ze wel of niet mogen uitwisselen. De AVG zit vaak 'tussen de oren', zonder dat mensen weten wat er daadwerkelijk mag.'*

Octavia Rietveld, gemeente Tilburg

Als door ketenpartners onderling onvoldoende informatie uitgewisseld wordt, dan heeft dit tot gevolg dat medewerkers ook geen inzicht kunnen krijgen in het totaalbeeld van de inkomenssituatie van inwoners. Een inwoner kan bijvoorbeeld betalingsachterstanden hebben bij verschillende instanties. Van elkaar weten wat rond een bepaalde inwoner speelt, is belangrijk om dit totaalbeeld te krijgen en inwoners goed te kunnen helpen.

Bij gegevensuitwisseling leeft vaak ten onrechte het beeld dat informatie niet gedeeld mag worden vanwege de AVG. Dit heeft in veel gevallen te maken met onvoldoende kennis bij medewerkers van de AVG, maar ook met de angst voor de gevolgen van het ten onrechte delen van gegevens. Door betere voorlichting in organisaties over de toepassing van de AVG op specifieke domeinen of bij bepaalde typen casuïstiek, kan in veel gevallen bereikt worden dat er vaker belangrijke informatie gedeeld wordt tussen ketenpartners. Dit is van groot belang omdat inwoners beter geholpen kunnen worden.

## Snel contact noodzakelijk

Bij ingrijpende levensgebeurtenissen als ontslag, ziekte of scheiding krijgen inwoners vaak met meerdere overheden te maken. Dit geldt ook voor huishoudens waar complexe problematiek speelt, bijvoorbeeld op het terrein van jeugdzorg.

Bereikbaarheid van uitvoeringsorganisaties is dan erg belangrijk. Het is essentieel dat er snel contact gelegd kan worden met medewerkers van de verschillende instanties. Professionals van verschillende organisaties hebben onderling onvoldoende een vaste (netwerk)structuur waarin ze elkaar kunnen bereiken, bovendien is dit vaak afhankelijk van het persoonlijke netwerk van een medewerker.

### Praktijkvoorbeeld: In de wacht voor de Belastingtelefoon

*Een gemeentelijke baliemedewerker die voor een inwoner contact legt met de Belastingdienst, moet dit vaak doen via de Belastingtelefoon, waardoor de medewerker en de inwoner gezamenlijk vaak (lang) in de wacht staan en een complexe vraag niet direct beantwoord kan worden.*

## Verbetering is onderweg

Gelukkig werken individuele organisaties aan verbetering hiervan, zoals de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Deze diensten bieden verschillende directe lijnen aan specifieke doelgroepen (zoals bijvoorbeeld voor bewindvoeders en belastingconsulenten) en inbellijnen voor Toeslagen en Geldzaken. Uitvoeringsorganisaties bekijken hoe ingangen voor professionals behoedzaam breder kunnen worden verspreid, zonder het risico te lopen dat deze lijnen verstopt raken. Dit is een belangrijke ontwikkeling om de onderlinge samenwerking in ketens te verbeteren.

## 7.4. Samenvatting knelpunten

Knelpunt	Inwonerperspectief 
Preventie is niet structureel georganiseerd en verantwoordelijkheid is niet duidelijk belegd	Zzp'ers zijn zich niet altijd bewust van hun (fiscale) verplichtingen en komen daardoor sneller in financiële problemen
Voorliggend veld is kwetsbaar door gebrek aan structurele middelen en beschikbare vrijwilligers	Laagdrempelige Initiatieven van vrijwilligers die kunnen ondersteunen bij financiële en administratieve vragen, zijn niet in elke buurt of wijk aanwezig
Specifieke kennis over doel-groepen (bijvoorbeeld zzp'ers) die nodig is voor dienstverlening op maat is niet altijd voldoende aanwezig	Zzp'ers met financiële problemen ervaren regelmatig dat instanties pas kunnen helpen als zij hun onderneming stopzetten
Door wantrouwen in de overheid zijn mensen terughoudend in het gebruik maken van regelingen	Zzp'ers zijn vaak terughoudend in het aanvragen van regelingen uit angst om 'in de molen van de overheid' terecht te komen
Risico van verkeerd gebruik bij toeslagen waardoor inwoners moeten terugbetalen	Bij gebruik van toeslagen lopen inwoners het risico dat zij op een later moment geld moeten terugbetalen; dit is zeker voor inwoners met een krappe portemonnee een risico
Complexe formulieren en voorwaarden	Aanvragen van regelingen is complex; bovendien moeten mensen voor verschillende regelingen steeds opnieuw dezelfde gegevens aanleveren
Complex geheel van inkomensregelingen die niet op elkaar aansluiten	Inwoners hebben geen overzicht van de regelingen waar zij mogelijk recht op hebben; door de verschillende systematiek van regelingen lopen inwoners het risico op onvoorziene schommelingen in hun inkomen
Gebrek aan informatie-uitwisseling staat vroegsignalering en aanpak van de problematiek in de weg	Inwoners die betalingsachterstanden hebben bij verschillende instanties, komen pas laat in beeld en krijgen daardoor geen tijdig hulpaanbod
Ketenbreed overzicht en ketensamenwerking is onvoldoende	Inwoners weten niet bij welke instantie zij moeten aankloppen en hebben geen totaaloverzicht over hun status; een vast aanspreekpunt of regiehouder ontbreekt vaak

## Gemeenteperspectief



Gemeenten hebben geen expliciete rol in preventie (bijvoorbeeld voorlichting voor ondernemers), maar wel als zzp'ers in de financiële problemen komen

Bij financiële krapte bezuinigen veel gemeenten snel op niet-wettelijke taken, zoals subsidiëring van partijen in het voorliggend veld

Met name kleinere gemeenten hebben vaak moeite om de juiste expertise in huis te halen om specifieke doelgroepen op maat te kunnen helpen

Inwoners kloppen pas aan bij de gemeente als hun problemen groot zijn en lichte ondersteuning niet meer voldoende is

Wanneer inwoners afzien van het gebruikmaken van toeslagen, of geconfronteerd worden met het (deels) moeten terugbetalen van toeslagen, dan kan dit de problemen van inwoners (onnodig) vergroten

Hergebruik van gegevens lukt nog onvoldoende door wettelijke beperkingen en beperkte interne samenwerking

Gemeenten hebben geen overzicht van het totaal aan regelingen waarop inwoners recht hebben (met name van andere instanties); verschillende gemeentelijke regelingen kennen bovendien verschillende voorwaarden, termijnen en verantwoordings-systematieken

Gemeenten hebben bij vroeg-signalering geen compleet beeld (bijvoorbeeld de Belastingdienst ontbreekt); bovendien is er onvoldoende ruimte voor een eigen afweging om te acteren op signalen

Medewerkers hebben geen totaaloverzicht van de situatie van de inwoner en missen vaak korte lijnen met ketenpartners om op casusniveau te overleggen

## Ketenpartnerperspectief



Preventie is geen expliciete verantwoordelijkheid van ketenpartners, zoals onderwijs of KVK (voorlichting of toetsing bij inschrijving)

Niet-gebruik van regelingen die door verschillende ketenpartners worden aangeboden

De systematiek van toeslagen is gebaseerd op een stabiel inkomen, dat bij ondernemers vaak ontbreekt; het risico van schommelingen ligt bij de inwoner, omdat deze moet terugbetalen als blijkt dat hij teveel ontvangen heeft

Vanuit verschillende instanties en verschillende wettelijke regelingen worden steeds verschillende aanvraagprocedures en voorwaarden bedacht

In de keten ontbreekt het overzicht vanuit het perspectief van de inwoner, waardoor onvoldoende rekening kan en wordt gehouden met regelingen die elkaar mogelijk niet versterken maar tegenwerken

Organisaties zijn terughoudend met het delen van gegevens, door onvoldoende kennis van wat mag en angst voor de gevolgen van het ten onrechte delen van informatie

Korte lijnen tussen ketenpartners om op casusniveau informatie te kunnen uitwisselen en overleggen ontbreken vaak





## 8. Casus 2 Gerrit

Het is 5.00 uur 's ochtends, de zon is nog niet op. Maar de dag is al lang begonnen op Gerrits boerderij. Tweehonderd koeien staan te wachten om gemolken te worden. Gerrit runt het boerenbedrijf samen met zijn vrouw en hun kinderen. Het is de bedoeling dat zoon Pim het bedrijf op termijn overneemt. Zoals Gerrit het bedrijf 30 jaar geleden ook overnam van zijn ouders. Gerrits ouders wonen nog steeds op het erf, in een bungalow die ze na hun pensioen bouwden. Ze genieten nog altijd van het weidse uitzicht en de buitenlucht. Na de overname heeft Gerrit flink geïnvesteerd in het moderniseren en verduurzamen van het bedrijf.

### Generatie op generatie

Vanwege de huidige stikstofplannen overweegt Gerrit om zijn bedrijf stop te zetten. Omdat hij niet wil wachten tot het moment dat hij misschien verplicht wordt om te stoppen. Zich vrijwillig laten uitkopen is daarom een serieuze optie. Het is alleen nog erg onduidelijk voor Gerrit onder welke voorwaarden hij zijn bedrijf kan verkopen en wat dit allemaal met zich meebrengt. Het stoppen van het familie-

bedrijf is een beslissing die impact heeft op alle generaties, zowel voor zijn ouders als voor de kinderen. Waar zouden zijn ouders moeten gaan wonen als hij wil meedoen aan de beëindigingsregeling in het kader van de aanpak piekbelasting? Kunnen ze als familie dan wel op dezelfde locatie blijven wonen of moeten ze dan weg? En zouden zijn ouders zich dan thuis kunnen gaan voelen in een seniorenwoning in het dorp?

Gerrit krijgt ook pijn in zijn buik als hij denkt aan Pim, die zich al zijn hele leven voorbereid en verheugt op het boerenleven, op zijn eigen bedrijf. Kan hij het hem aandoen het familiebedrijf voortijdig te verkopen?

### Camping

En hij zal zelf ook moeten bedenken wat hij wil gaan doen. Wil hij zijn grond verkopen aan de gemeente, zodat die daar bijvoorbeeld nieuwe woningen kan gaan bouwen? Of gaat hij iets anders doen met de grond, bijvoorbeeld door een camping te beginnen? Misschien kan hij ook wel blijven boeren, maar dan op een kleinschaliger niveau en op een biologische

**>30.000**

boerderijen met vee.<sup>97</sup>



**2%**

van de veehouders zegt nog vrij veel vertrouwen te hebben in de overheid, 70% heeft dat niet meer.<sup>98</sup>



**9 op de 10**

veeboeren vinden dat de overheid "niets begrijpt van de positie van de veeteeltbedrijven".<sup>99</sup>



**+585**

meer biologische landbouwbedrijven (2015-2022).<sup>100</sup>



**20 van de 750**

van de in aanmerking komende bedrijven is uitgekocht (2020-2022).<sup>101</sup>



**4,4%**

van het totaal Nederlandse landbouwareaal was in 2022 biologisch.<sup>100</sup>



wijze, al dan niet gecombineerd met kinderopvang bijvoorbeeld. Maar kan dat zomaar of heeft hij daarvoor allerlei vergunningen, diploma's en certificaten nodig? Dit zijn allemaal vragen waar Gerrit mee zit.

### Loods verhuren

Onlangs ontving Gerrit een lucratief aanbod van iemand die zijn loods wel wil huren. Hij weet niet precies waarvoor het is, maar het klinkt als een interessant financieel aanbod. En misschien biedt het hem de financiële ruimte om zonder ingrijpende toekomstplannen in zijn levensonderhoud te kunnen blijven voorzien. Aankloppen bij de overheid voor hulp zal Gerrit niet snel doen. Hij heeft nooit veel met politiek gehad, maar sinds de stikstofcrisis is zijn vertrouwen in de overheid tot een dieptepunt gedaald. Hij zal tot het uiterste gaan om zelf zijn boontjes te blijven doppen.

## 8.1. Perspectief inwoner

### Onzekerheid en gesprek aan perspectief

Boeren zijn ondernemers die van oudsher gewend zijn zelf hun zaakjes te regelen. Momenteel is de bestaansonzekerheid onder agrariërs echter groot. Door de onduidelijkheid over de regelgeving en het gebrek aan perspectief weten agrariërs niet waar zij aan toe zijn. Wat zijn de gevolgen van de stikstofaanpak voor het eigen bedrijf? Hoe ziet de beëindigingsregeling er concreet uit en welke mogelijkheden komen er om te innoveren of te extensiveren? Of komt er toch nog ooit gedwongen bedrijfsbeëindiging? Betaalt de overheid straks de reële prijs voor het bedrijf, of de prijs voor een bedrijf gebaseerd op het feit dat het naast een natuurgebied ligt en niemand het meer wil kopen? Als gevolg van deze onzekerheid willen banken vaak investeringen, bijvoorbeeld in verduurzaming (en dus terugdringen van de stikstofuitstoot) niet meer financieren omdat onzeker is of het bedrijf blijft bestaan.<sup>102</sup> Dat leidt tot stilstand en bestaansonzekerheid.

### Verlies van zingeving

Het potentieel verlies van het boerenbedrijf betekent verlies van zingeving, een andere toekomst voor eventuele kinderen, afscheid van een manier van leven, statusverlies en dit gaat niet zelden gepaard met psychische klachten.

*'Het is een existentiële onzekerheid die alles raakt. Het is niet alleen ons werk. Als je uitrekent hoeveel uur we in het bedrijf steken en wat het oplevert, dan ligt dat vaak onder het minimumloon. Het gaat bij onze boeren om zoveel meer dan inkomen; het is onze manier van leven, onze sociale context, de kinderen die hier op school zitten, de toekomst van onze kinderen, onze woonplek, het is diepingrijpend.'*

Maria Buitenkamp, Het BioHuis (vereniging voor belangenbehartiging van biologische boeren en boerinnen)

Naast de onzekerheid over de toekomst en hun financiële situatie, is er door veranderende wet- en regelgeving ook steeds opnieuw onzekerheid over de huidige situatie. Boeren zijn gebonden aan allerlei ingewikkelde administratieve verplichtingen, maar het is niet altijd duidelijk waaraan zij precies moeten voldoen. Een actueel voorbeeld zijn de nieuwe mestregels die in 2023 (derogatie naar aanleiding van een interventie vanuit Europa) van kracht werden maar waar pas in februari 2023 duidelijkheid over is gekomen dat ze van toepassing werden verklaard en op welke wijze.

Het vertrouwen in de overheid is onder agrariërs over het algemeen niet groot. Gemeenten zijn ook voor boeren de meest nabije overheid en zeker wanneer er vanuit de gemeente is geïnvesteerd in een duurzame relatie met boeren, dan kunnen juist gemeenten een rol spelen in het gesprek met boeren over hun toekomst.

### Keuzevrijheid en maatwerk bij het zoeken naar toekomstbestendige oplossingen

Net als Gerrit hebben veel agrariërs plannen voor een nieuwe bestemming van hun bedrijf en hun grond. Dit kunnen uiteenlopende initiatieven zijn, maar voor boeren is het van belang dat zij in deze onzekere tijden zelf keuzes kunnen maken met betrekking tot hun toekomst. Uiteraard moeten initiatieven passen in bredere opgaven en plannen die er voor het buitengebied zijn, maar maatwerk, waarbij op individueel niveau gekeken wordt naar de mogelijkheden voor dit specifieke gebied, is van belang om boeren een nieuwe toekomst te kunnen bieden waar zij zelf ook weer in kunnen geloven.

### Initiatieven steunen en samenwerken

In veel plattelandsgemeenten bestaan bewonersinitiatieven, waarbij bewoners gezamenlijk plannen ontwikkelen voor hun gebied of kern. Voor het slagen hiervan is een goed samenspel tussen deze initiatieven en gemeente en provincie cruciaal. De ene gemeente lukt het beter om aan te sluiten bij de diversiteit van de verschillende kernen en de initiatieven van inwoners dan de andere gemeente. De Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen heeft een publicatie uitgebracht met daarin tips voor bewonersinitiatieven en gemeenten hoe de samenwerking vorm gegeven kan worden.<sup>103</sup>

### Financiële onzekerheid geeft risico op ondermijning

In zijn algemeenheid geldt dat financiële kwetsbaarheid het risico op ondermijning vergroot. Ondermijning is zeker niet voorbehouden aan het buitengebied, maar de inrichting van het buitengebied biedt hier wel kansen voor. In deze casus overweegt Gerrit om zijn loods te verhuren aan iemand die hem daar goed voor wil betalen. Mogelijk krijgt Gerrit op zijn erf te maken met drugscriminaliteit of andere ondermijnende activiteiten. De ervaring leert dat als één keer ja gezegd is tegen dit soort criminelen, het ontzettend moeilijk loskomen is. Om weerbaar te zijn tegen ondermijning, helpt het als bewoners meer zekerheid en perspectief krijgen. Daarnaast is ook hier een goede, duurzame relatie met de overheid, specifiek de gemeente, van belang. Als mensen weten waar zij terecht kunnen en medewerkers van de gemeente ook persoonlijk kennen, dan zullen zij ook sneller aan de bel trekken wanneer zij in aanraking komen met ondermijnende activiteiten.

## 8.2. Perspectief gemeente

### Elkaar kennen vermindert het wantrouwen

Er is wantrouwen jegens de overheid, ook onder agrariërs. Toch geven verschillende (plattelands)gemeenten aan dat zij hier weinig last van hebben. Als reden hiervoor voeren zij aan dat zij al gedurende een langere periode geïnvesteerd hebben in een goede duurzame relatie met agrariërs en de bewoners van het buitengebied. Hierdoor kennen medewerkers hun inwoners, en inwoners kennen de medewerkers van de gemeente. Deze korte lijnen en persoonlijke contacten helpen om in vertrouwen naar de toekomst te kijken.

#### Praktijkvoorbeeld: Investeren in actieve contacten

*De gemeente Hof van Twente heeft erfcoaches, die actief langsgaan bij bewoners in het buitengebied. Ook organiseert de gemeente roadshows in de verschillende kernen, om daarmee de bewoners actief op te zoeken. Daarnaast heeft de gemeente in 2019, toen het slecht ging met de varkenshouderij, het Platform Stil Leed opgericht. Naast de gemeente bestaat dit platform uit agrariërs, erfcoaches en andere organisaties (bijvoorbeeld de dierenarts). Bij dit platform kunnen agrariërs op een laagdrempelige manier terecht met vragen.*

Het investeren in een duurzame relatie met inwoners vraagt om capaciteit en een lange adem. Dit is, met de brede personele schaarste waar ook gemeenten mee te maken hebben, een groeiend knelpunt.

### Gemeente als gezicht van dé overheid

Als het gaat om het stikstofbeleid en de voorgenomen maatregelen in de agrarische sector vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de daarmee gepaard gaande gebiedsprocessen, dan zijn provincies daarvoor 'in the lead' en werken gemeenten samen met provincies. Het gaat grotendeels om landelijk en provinciaal beleid met opgaven op het gebied van water, natuur en klimaat. Toch zien gemeenten wel degelijk een belangrijke rol voor zichzelf, en wel om twee redenen.

Ten eerste omdat zij bij uitstek de overheidslaag zijn die dicht bij de inwoners staat en een duurzame relatie met hun inwoners kunnen opbouwen. Wat hierbij niet helpt is dat er nog veel onduidelijkheid is met betrekking tot de instrumenten die kunnen worden ingezet om de opgaven in te vullen (beëindigingsregelingen, aanpak piekbelasting et cetera). Hierdoor kunnen ook gemeenten hun inwoners nog onvoldoende duidelijkheid verschaffen wat betreft hun toekomstplannen, terwijl inwoners wel bij hen aankloppen met vragen

## Ruimtelijke puzzel

Ten tweede zien gemeenten een rol voor zichzelf omdat zij verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening in hun gemeente. De ontwikkelingen in de agrarische sector zijn van grote invloed op deze ruimtelijke ordening en gemeenten proberen hierbij dan ook een coördinerende rol te vervullen. Sommige gemeenten hebben daarvoor een coördinator buitengebied. Er zijn gemeenten die actief inspelen op triggers voor bedrijfsbeëindiging, zoals wanneer boeren wat ouder zijn en er geen bedrijfsopvolger aanwezig is, of wanneer er bijvoorbeeld een beëindigingsregeling is waar gebruik van gemaakt kan worden.

Het handhaven of versterken van het voorzieningenniveau op het platteland is ook een belangrijke opgave in de ruimtelijke ordening. De afgelopen jaren is dit niveau immers fors onder druk komen staan, wat negatieve gevolgen heeft voor de leefbaarheid op het platteland.<sup>104</sup> Het is dus van belang dat gemeenten tijdig betrokken zijn bij dit soort plannen, om ook deze aspecten mee te kunnen laten wegen.

*'Goede ruimtelijke ordening. Dat is het belang van de gemeente. Dus wil je voorkomen dat initiatieven van inwoners hap-snap binnen-komen. Wij proberen dat op een meer gestructureerde wijze aan te pakken, door initiatieven in een vroeg stadium in beeld te krijgen en met elkaar te verbinden.'*

Arnold Kooij, gemeente Meierijstad

## Ruimte nodig voor maatwerk

Bij het zoeken naar werkbare oplossingen voor de initiatieven die bewoners van het buitengebied hebben, proberen gemeenten te zoeken naar maatwerk. Hiermee proberen zij enerzijds zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van agrariërs die hun toekomst opnieuw moeten vormgeven, maar anderzijds ook vanuit het grotere geheel te kijken naar de samenhang tussen alle initiatieven en bredere plannen en ambities. Hierbij is een voorkomend knelpunt dat gemeenten in de landelijke en provinciale kaders onvoldoende ruimte ervaren voor het leveren van maatwerk. Meer ruimte voor maatwerk, met oog voor de verschillen die er tussen regio's en gemeenten zijn en die dus ook vragen om verschillende oplossingen, is nodig. Dit betekent gebiedsgericht werken in de eigen regio, met ruimte voor invulling van de opgaven op een eigen wijze die via participatie van inwoners tot stand komt.

## Uitgestrekt gebied bemoeilijkt inperking risico op ondermijning

Situaties als deze casus, waarin Gerrit benaderd wordt om zijn loods te verhuren tegen een lucratieve vergoeding, zijn voor veel (plattelands)gemeenten herkenbaar. Gemeenten proberen goed toezicht te houden in het buitengebied om dit soort situaties op te sporen, maar dit is in de praktijk moeilijk te organiseren. Hoe uitgestrekter het buitengebied is, hoe moeilijker het is om overal goed zicht op te houden. Daarnaast is de beschikbare handhavingscapaciteit schaars.

## Zichtbaar en benaderbaar

Ook hier zetten veel gemeenten in op preventie, onder andere door te investeren in een duurzame relatie met de bewoners in het buitengebied. Door zichtbaar, herkenbaar en benaderbaar te zijn, proberen gemeenten te bereiken dat bewoners zelf eerder naar de gemeente komen als zij met ondermijning te maken krijgen. Daarbij is van belang dat de gemeente ook een betrouwbare partner is voor de inwoner; als bijvoorbeeld eerder meldingen gedaan worden van bijvoorbeeld gps-diefstal, moeten die ook opvolging krijgen; alleen zo werk je aan vertrouwen.

### **Praktijkvoorbeeld: Voorbeelden van gemeentelijke acties ter preventie van ondermijning in het buitengebied**

- Voorlichting over ondermijning met de wijkagent en andere relevante partners
- Begeleiding bij herbestemmen of slopen van leegstaande panden
- Modelhuurcontracten en een meldingsplicht verhuur in de APV

Ook hier geldt dat dit van gemeenten voldoende inzet van capaciteit vraagt, over een langere periode. Met de toenemende personele schaarste is dat voor veel gemeenten een knelpunt.

## **8.3. Perspectief ketenpartners**

### **Onduidelijke en botsende ambities en plannen**

Voor agrariërs als Gerrit is er grote onzekerheid over de toekomst. Goede samenwerking tussen gemeenten en provincies is van belang. Nog steeds is er veel onduidelijk over de landelijke en provinciale plannen voor de agrarische sector, wat ertoe leidt dat instanties op elkaar wachten en er voor de mensen om wie het gaat niets gebeurt. Een voorbeeld hiervan is de aanpak piekbelasting. In oktober 2022 was dit al onderdeel van het advies van Remkes en kondigde het kabinet regelingen aan. Het loket waar ondernemers kunnen zien of zij piekbelaster zijn voor stikstof opent echter naar verwachting in juli 2023. Dit roept veel vragen op en brengt onzekerheid met zich mee. Dit terwijl het landelijk gebied en haar inwoners juist toekomstperspectief nodig hebben over 'wat dan wel'. Snelle duidelijkheid over de regelgeving en kaders op landelijk en/of provinciaal niveau is dan ook van primair belang om tot oplossingen te kunnen komen.

Vervolgens is het ook belangrijk dat gemeenten en provincies samen optrekken in het beoordelen en realiseren van de initiatieven die ingediend worden voor het buitengebied. Door de veelheid aan plannen die in het buitengebied, op de schaarse ruimte die er is, gerealiseerd moeten worden, ontstaat voor veel gemeenten een complexe puzzel. Het is belangrijk dat gemeenten en provincie over de verschillende wettelijke kaders en ruimtelijke plannen heen kijken naar de beste totaaloplossing voor het betreffende buitengebied en haar bewoners. Dit vraagt om heldere kaders met voldoende ruimte voor maatwerk.

### **Participatie, bezwaar en beroep van invloed op tempo procedures**

Zowel gemeenten als boeren hebben belang bij soepele procedures bij de transformatie van erven. Duidelijkheid over de mogelijkheden én onmogelijkheden dragen bij aan perspectief en bestaanszekerheid. Dat vraagt om een goede interactie met de provincie. De ervaring is ook dat regelmatig bezwaar en beroep aangetekend wordt bij dit soort trajecten, dat vaak met bestemmingsplanwijzigingen gepaard gaat. Een intensief traject van participatie met de buurt kan daarbij helpen. Wanneer wel sprake is van beroep en bezwaar, duren deze trajecten vaak lang. Ook de beperkte capaciteit bij de Raad van State heeft tot gevolg dat procedures erg lang kunnen duren, met een langere periode van bestaansonzekerheid tot gevolg. De Raad van State waarschuwde zelf in haar jaarverslag voor oplopende wachttijden, mede als gevolg van personeelsgebrek. De Afdeling bestuursrechtspraak had eind vorig jaar 50 vacatures openstaan. De verwachting is dat de invoering van de Omgevingswet per 2024 nog een groter beroep zal doen op de Raad van State. Dit heeft te maken met een veranderd regime, waardoor de drempel voor beroep bij de Raad van State omlaaggaat. Daarnaast moet ook nieuwe jurisprudentie opgebouwd worden en dat kost meer tijd.<sup>105</sup>

### **Praktijkvoorbeeld: Laagdrempelige vraagbaak van de provincie binnen de gemeente**

Elke maand werkt een medewerker van de provincie Limburg op een locatie van de gemeente Peel en Maas. Gemeentemedewerkers kunnen bij deze medewerker terecht met vragen over bijvoorbeeld herbestemmen. De ervaring van Peel en Maas is dat dit bijdraagt aan soepeler procedures.

### Samenwerking in de aanpak ondermijning

Bij de aanpak van ondermijning is in veel gemeenten en regio's al sprake van brede samenwerking tussen (overheids)organisaties. Gemeenten trekken hiervoor bijvoorbeeld veel op met het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), de politie, het OM en de omgevingsdienst. Ook zijn er voorbeelden waar met de agrarische sector zelf wordt samengewerkt om ondermijning tegen te gaan. Een veelgehoorde wens in dit onderzoek is om informatie van de Belastingdienst te kunnen betrekken in het signaleren van ondermijning.

*'Er zijn ook goede contacten met LTO, de ondernemersorganisatie voor boeren en tuinders. Die zien ook het belang van het tegengaan van ondermijning en willen dus ook graag samen met ons optrekken. Dat helpt ook in de communicatie richting hun achterban.'*

Bo Bremmers, RIEC Midden-Nederland

Deze vormen van samenwerking zijn cruciaal voor het tegengaan van ondermijning. Juist vanwege het feit dat preventie in veel gevallen effectiever en beter uitvoerbaar is dan toezicht en handhaving, is investeren in een duurzame samenwerkingsrelatie van belang. Dit vraagt om passende prioriteit bij de verschillende ketenpartners, vertaald in voldoende capaciteit en middelen.





## 8.4. Samenvatting knelpunten

Knelpunt	Inwonerperspectief 
Bepaalde capaciteit om duurzame relaties te onderhouden met de bewoners van het buitengebied	Zonder een duurzame relatie met de gemeente vragen bewoners minder snel om hulp
Wantrouwen in de overheid staat het gesprek over de toekomst in de weg	Veel bewoners van het buitengebied hebben weinig vertrouwen in de overheid in het algemeen, dat straalt ook af op het vertrouwen in de gemeente
Onduidelijkheid over regelingen en gebrek aan perspectief	Het gebrek aan duidelijkheid heeft veel impact op betrokken boeren, zowel psychisch als qua bedrijfsvoering
Verschillende opgaven in de openbare ruimte die elk een beroep doen op de schaarse ruimte	Initiatieven van bewoners kunnen soms niet gerealiseerd worden vanwege botsende opgaven en plannen
Ruimte voor lokale/regionale verschillen in oplossingsrichtingen	Agrariërs hebben behoefte aan maatwerk bij de beoordeling van initiatieven voor de toekomst van hun bedrijf
Bestaansonzekerheid en geografische inrichting buitengebied vergroot risico op ondermijning	Als de bestaanszekerheid van bewoners in het gedrang komt, dan is het risico dat zij vatbaarder worden voor ondermijning

## Gemeenteperspectief



Het opbouwen van een duurzame relatie vraagt om structurele inzet van personele capaciteit, die is er slechts beperkt

Gemeenten moeten zich lokaal extra inzetten voor het winnen van vertrouwen, als tegenwicht voor het meer generieke wantrouwen tegenover de overheid

Door onduidelijkheid over landelijke en provinciale regelingen kunnen gemeenten bewoners onvoldoende duidelijkheid bieden

Gemeenten moeten verschillende opgaven uitvoeren in de schaarse ruimte die hiervoor beschikbaar is

Gemeenten zien vaak wel mogelijkheden voor lokale maatwerkoplossingen, maar worden daarin belemmerd door landelijke of provinciale regels of plannen

Met name in uitgestrekt buitengebied is toezicht en handhaving moeilijk te organiseren

## Ketenpartnerperspectief



Het generieke wantrouwen tegenover de overheid straalt af op de verschillende overheidslagen en ketenpartners

Het ontbreken van duidelijkheid maakt dat overheidslagen en ketenpartners wachten op elkaar

Gemeentelijke ambities en provinciale plannen sluiten niet altijd goed op elkaar aan

Samenwerking tussen onder andere gemeenten, politie en RIEC is nodig om het risico op ondermijning te beperken



9.

### Casus 3

## Nathalie en Dunya

'Rachid, wil je alsjeblieft de tussendeur dichtdoen als je terugkomt naar de woonkamer?' Het 10-jarige neefje van Dunya logeert dit weekend gezellig bij hen thuis, een sociale huurwoning in de Componistenwijk. Het tocht in de woning en dat doet geen goed voor de astma van Nathalie. Haar klachten zijn de afgelopen jaren toegenomen. Dit wijt zij aan de slechte isolatie van de woning en de schimmel die daardoor is ontstaan in huis. De woningcorporatie geeft aan dat hun woning een energielabel B heeft, maar Nathalie en Dunya twifelen erg of dit wel klopt.

### Arbeiderswoningen

Nathalie en Dunya zijn midden twintig en wonen sinds een paar jaar samen in de Componistenwijk, een stadswijk uit de jaren '20 van de vorige eeuw die grotendeels uit eenvoudige arbeiderswoningen bestaat. Nathalie werkt in de horeca en Dunya in de zorg. Nathalie en Dunya hadden altijd een druk sociaal leven, maar de laatste tijd hebben ze er niet de puf voor. Wel passen ze passen regelmatig op hun 10-jarig neefje Rachid.

### Slechte isolatie

Het afgelopen jaar zijn de energiekosten voor hun woning sterk gestegen. Bij de woningcorporatie hebben Nathalie en Dunya hun beklag gedaan over de slechte isolatie. De woningcorporatie gaat daar de komende tijd niets aan doen. Nathalie en Dunya hebben daarom zelf maar duurzaamheidsmaatregelen genomen in hun woning. Zo hebben ze radiatorfolie en tochtstrips aangebracht, met hulp van de kant-en-klaar box van de gemeente.

### Stijgende prijzen

Door de stijgende energieprijzen wordt het voor Nathalie en Dunya steeds moeilijker om hun woonlasten op te brengen. Ze dreigen hierdoor in financiële problemen te komen, mede door de hoge inflatie. Verhuizen naar een andere woning is voor hen geen optie, vanwege de schaarste aan beschikbare woningen en de hoge(re) huur die in veel gevallen voor deze woningen gevraagd wordt.

## 1,5 miljoen

slecht geïsoleerde woningen.<sup>106</sup>



## 3%

Gemiddelde stijging van de huurprijzen in 2022 ten opzichte van 2021, voor sociale huur was dit 2,6%.<sup>107</sup>



## >600.000

huishoudens leeft in energiearmoede.<sup>108</sup>



## +90.000

Energiearmoede is gestegen met 90.000 huishoudens (2020-2022), zonder energiecompensatie waren dit er 400.000.<sup>108</sup>



## 12,7%

van hun inkomen geven energiearme huishoudens uit aan de energierekening (2022). In 2020 was dit nog 9%.<sup>108</sup>



## 16,3%

van hun inkomen (gemiddeld) waren energiearme huishoudens in de energetisch slechtste woningen -na compensatie- kwijt aan de energierekening (2022).<sup>108</sup>



## Etentje met vrienden

Het valt Dunya op dat Nathalie steeds vaker al wakker is als zij opstaat voor een vroege dienst. 's Nachts zorgen de financiële zorgen ervoor dat Nathalie de slaap niet goed kan vatten.

Hun sociale leven staat even op een laag pitje. Door de stress hebben ze hier minder energie voor; daarnaast kunnen ze het geld goed gebruiken voor andere dingen. Gelukkig worden ze regelmatig uitgenodigd bij vrienden om te komen eten. Als ze daar eenmaal zijn, is het toch altijd wel weer gezellig.

## Zonnepanelen

Dunya en Nathalie hechten grote waarde aan het klimaat. Zonnepanelen staan dan ook al heel lang op hun wensenlijstje. Daarin staan ze niet alleen in de wijk. In een bewonerscollectief hebben de wijkbewoners hun handen ineengeslagen om gezamenlijk meer voor elkaar te krijgen op het gebied van energie en duurzaamheid. Vanuit dit collectief is de woningcorporatie al meerdere keren verzocht om zonne-

panelen te plaatsen. De corporatie staat daar wel voor open, maar pas nadat het groot onderhoud aan het dak heeft plaatsgevonden. Dat staat gepland voor 2026. De schimmel in huis is problematisch voor de astma van Nathalie. Ook hier hebben zij, zelf en via het bewonerscollectief, de woningcorporatie al op aangesproken, eveneens zonder resultaat.

## Samenwerken

Het bewonerscollectief zoekt regelmatig contact met de beleidsmedewerker wonen op het gemeentehuis, om te kijken of de gemeente op basis van de gemaakte prestatieafspraken de woningcorporatie kan aanspreken op haar verantwoordelijkheid. Het contact met de gemeente liep de afgelopen jaren heel goed. Onlangs is er een nieuwe medewerker duurzaamheid gestart op het gemeentehuis. Dit maakt dat het bewonerscollectief en de gemeente weer even moeten zoeken naar een goede rolverdeling en samenwerking. Ondertussen neemt het collectief zoveel mogelijk eigen initiatief, bijvoorbeeld door het adviseren van bewoners over isolatie.

## 9.1. Perspectief inwoner

### Beperkte invloed op omstandigheden

Huurders als Nathalie en Dunya hebben beperkt invloed op hun energieverbruik en de verduurzaming van hun woning. Als een woning moeilijk geïsoleerd of verduurzaamd kan worden of de kosten hiervoor erg hoog zijn, dan worden inwoners desondanks geconfronteerd met de stijgende energiekosten waarvoor zij de rekening gepresenteerd krijgen. De bestaansonzekerheid ontstaat dus door omstandigheden waar ze zelf weinig invloed op hebben. Huurders zijn daarbij immers grotendeels afhankelijk van de verhuurder voor het isoleren en verduurzamen van de woning. Huurders in sociale huurwoningen in particulier eigendom zijn het meest kwetsbaar.

### Energiearmoede verhoogt kans op gezondheidsproblemen

Een veel gekozen oplossing is om de verwarming dan maar uit te zetten. Dit levert alleen, naast oncomfortabele kou, vaak weer andere problemen op. Nathalie is niet de enige die last krijgt van haar gezondheid: TNO heeft onderzoek gedaan en constateerde een correlatie tussen energiearmoede en gezondheid: zorgkosten van jongeren in woningen die niet verwarmd worden zijn gestegen. Kortom, óók het uitzetten van de verwarming kan leiden tot een stijging van kosten.<sup>109</sup> Daarnaast kunnen financiële zorgen niet alleen tot fysieke klachten leiden, maar ook impact hebben op de mentale gezondheid van bewoners. Veel mensen met financiële problemen krijgen te maken met psychische klachten, variërend van stress tot depressiviteit.

### Verschraling van levensomstandigheden

Ook breder leiden problemen op één leefgebied vaak tot problemen op andere vlakken. De Voedselbank geeft aan dat zij een verschraling van de levensomstandigheden zien bij mensen die in financiële problemen komen. Hoewel het veel mensen lukt om uit de schulden te blijven, wordt het op diverse vlakken wel steeds krappere.

*'Wij zien het verpauperen achter de voordeur. Er is geen geld voor uitjes in gezinnen, kinderen doen geen ervaringen meer op. Als er een fiets kapotgaat, kan deze niet gerepareerd worden. Het verkleint de wereld nog verder. De verschillen worden steeds groter. De mensen krijgen eten en drinken van ons, vaste lasten worden betaald uit de uitkering en toeslagen. Maar er is geen luxe meer. Zelfs een koekje bij de thee kan niet meer. Wanneer is het op? Wat is in 2023 een normale standaard van bestaan?'*

Cieka Galenkamp, Voedselbank Amersfoort

### Een woud aan regelingen: onvoorspelbaar inkomen

Kenmerkend voor de groep inwoners die te kampen hebben met financiële onzekerheid is dat zij afhankelijk zijn van velerlei regelingen waarvoor verschillende voorwaarden en looptijden gelden. Het wordt hen bovendien pas laat duidelijk op welke regelingen zij aanspraak kunnen maken en welke voorwaarden daar eventueel voor gelden. Het is onmiskenbaar dat deze financiële regelingen inwoners helpen de gestegen kosten te dragen. Als gevolg van de veelheid en tijdelijkheid van maatregelen blijft het inkomen echter gefragmenteerd en onvoorspelbaar.

### Onzekere compensatie energiekosten

Huurders kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op het noodfonds energie. Het aanvragen daarvan is voor inwoners ingewikkeld en het is een tijdelijke tegemoetkoming. Ook is er de energietoeslag die bij de gemeente aangevraagd kon worden. Daarnaast is er het prijsplafond voor energie, dat door energieleveranciers op de nota verrekend wordt. Voor huurders met een collectieve aansluiting is lang onduidelijk geweest hoe zij gecompenseerd zouden worden. Inmiddels is bekend dat dit via de verhuurder gaat. Inwoners moeten er dan wel op kunnen vertrouwen dat de verhuurder deze compensatie aanvraagt en ook eerlijk verdeelt onder de huurders. Een andere optie voor huurders die worstelen met hun woonlasten is om woonkostentoeslag aan te vragen. Het probleem daarmee is dat het gaat om een tijdelijke toeslag en er per gemeente specifieke regels aan verbonden zijn (bijvoorbeeld een verhuisverplichting, iets wat niet haalbaar is in de huidige huizenmarkt). Kortom, de bestaanszekerheid blijft in het gedrang, met alle stress en vermindering van levensgeluk die daarbij horen. Ook de Woonbond herkent dit beeld, het aantal meldingen bij de diverse meldpunten van de Woonbond is enorm toegenomen.

*'Het Meldpunt energie-alarm is eind 2021 gestart. De bedoeling was dat dit meldpunt een paar maanden zou lopen, toen kwamen de oorlog in Oekraïne en de forse prijsstijgingen. Het meldpunt loopt nog steeds en we ontvangen nog steeds heel veel meldingen over de energieprijzen en isolatie van woningen.'*

Frederique Westenberg, Woonbond

### Onbenut recht op toeslagen

Inwoners hebben schroom om toeslagen aan te vragen. Ze zijn bang dat ze bijvoorbeeld de energietoeslag op een later moment (deels) moeten terugbetalen. Het niet-gebruik van regelingen waar men wel recht op heeft kan de financiële situatie van inwoners nog verder verslechteren.

*'De toeslagenaffaire heeft ertoe geleid dat inwoners terughoudend zijn. Soms vragen inwoners geen energietoeslag aan, omdat ze bang zijn dat ze deze op een later moment weer terug moeten betalen. Misschien moeten we het geen 'toeslag' meer noemen?'*

Wendy Meulens, gemeente Apeldoorn

### Gezamenlijke vraagstukken, individuele aanvragen

De meeste regelingen waar inwoners als Nathalie en Dunya gebruik van kunnen maken, zijn individuele regelingen. Inwoners moeten deze dus ook individueel aanvragen, ook als het gaat om een gezamenlijke problematiek in een appartementencomplex, straat of wijk. In veel gevallen zijn collectieve oplossingen wenselijk, maar deze ontbreken vaak.

## Samenredzaamheid

In veel wijken ontstaan bewonerscollectieven, zoals ook in de wijk van Nathalie en Dunya. Deze bewonerscollectieven kunnen van grote waarde zijn, omdat ze kunnen helpen om de sociale structuur in een wijk te verstevigen. Het versterkt de zelfredzaamheid (of 'samenredzaamheid') van bewoners en zorgt voor oplossingen die 'van en voor' bewoners zijn. Bewonerscollectieven ontstaan vaak op initiatief van één of meerdere actieve bewoners van een wijk of buurt. Dit geeft ook gelijk de kwetsbaarheid ervan aan: niet in elke wijk of buurt is een bewonerscollectief en het is ook niet zomaar van buitenaf te organiseren. In meer kwetsbare wijken ontbreekt vaak een bewonerscollectief, omdat bewoners daar veel bezig zijn met hun eigen problemen en niet de energie kunnen opbrengen om een bewonerscollectief op te zetten. Bestaansonzekerheid bedreigt hier ook het ontstaan en voortbestaan van bewonerscollectieven.

*'Het is heel ingewikkeld om energie te besteden aan iets terwijl je niet weet of je je rekeningen kunt betalen.'*

Kristel Jeurig, Landelijke Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA bewoners)

## 9.2. Perspectief gemeente

### Opgaven op wijkniveau

Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor de leefomgeving van hun inwoners. Die leefomgeving wordt niet per individuele inwoner bepaald, maar krijgt vorm op het collectieve niveau van een straat, flat, wijk of kern. Veel gemeenten werken dan ook wijkgericht, samen met andere partijen die hier een rol in spelen. Vanuit de casus van Nathalie en Dunya is de woningcorporatie zo'n belangrijke partij. De woningcorporatie heeft een aantal directe verantwoordelijkheden richting haar huurders en de gemeente maakt met de woningcorporatie prestatieafspraken om te zorgen dat huurders voldoende woonzekerheid hebben. Daarnaast hebben gemeenten een rol in de energietransitie en de verduurzaming van woningen. Ook deze opgave wordt vaak op wijkniveau opgepakt en kan verschillen per type wijk. De gemeente kan deze opgave niet alleen invullen, maar heeft ook hier weer de samenwerking met andere partijen nodig.

### Versnippering van tijdelijke regelingen

Het rijk stelt allerlei regelingen en potjes beschikbaar rond het thema energie. Naast het feit dat dit geheel aan regelingen voor gemeenten moeilijk te overzien is, gaat het vaak ook om *tijdelijke* regelingen en subsidies, die voor zeer specifieke doeleinden bestemd zijn (zoals bijvoorbeeld een bedrag per woning voor isolatie). Dit maakt dat gemeenten veel tijd kwijt zijn aan het aanvragen van deze regelingen en aan de verantwoording die hierbij hoort. Ook kunnen gemeenten door de smalle afbakening van regelingen en subsidies moeilijk tot integrale, gebiedsgerichte oplossingen komen, waarbij zij zelf de inschatting maken wat in hun gemeente de beste oplossing is. Gemeenten buigen zich bijvoorbeeld ook over het vraagstuk hoe je de kwetsbaarste inwoners meeneemt, ook met een koophuis. En welke mogelijkheden er zijn om de inwoners die het echt niet zelf kunnen een soort 'kant en klaar'-oplossing te bieden.

*'Gemeenten dreigen 'subsidie-junkies' te worden, die uit alle macht proberen gebruik te maken van het brede en gefragmenteerde geheel aan landelijke regelingen. Als die regelingen dan ook nog allemaal verschillende verantwoordings-eisen kennen, dan wordt de puzzel voor gemeenten helemaal ingewikkeld.'*

Nick Rombout, gemeente Oss

## Inwoners die tussen wal en schip vallen, komen toch vaak bij de gemeente uit

Gemeenten zijn voor inwoners vaak het eerste loket waar zij terechtkomen als zij in de problemen komen of wanneer zij bij andere instanties niet terecht kunnen. Veel gemeenten proberen hun inwoners dan ook op allerlei manieren te helpen om hun energiekosten omlaag te brengen, ook wanneer hun woning moeilijk te verduurzamen is of de woning niet van henzelf is. Hierbij speelt ook mee, dat gemeenten zich bewust zijn van het feit dat problemen van inwoners op één leefgebied zich ook kunnen doorvertalen naar andere leefgebieden, waardoor de situatie van inwoners verder verslechtert en ook de maatschappelijke kosten uiteindelijk snel oplopen.

### Praktijkvoorbeeld: Energiecoaches leggen contact met inwoners

*De gemeente Apeldoorn zet energiecoaches en wijkteams in, die er soms bewust voor kiezen om niet te noemen dat zij namens de gemeente komen. Sommige inwoners hebben veel wantrouwen richting de overheid: dat kan ook afstralen op de gemeente.*

*Soms komen de energiecoaches en wijkteams makkelijker binnen bij mensen door te werken onder een andere naam en logo.*

## Cruciale rol van woningcorporaties

Gemeenten maken vanuit hun integrale blik afspraken met andere partijen. In situaties zoals de casus van Nathalie en Dunya spreekt de gemeente de woningcorporatie aan op de gemaakte prestatieafspraken.

De woningcorporatie heeft immers als eigenaar van de woningen een cruciale rol in de verduurzaming ervan. Het is de meest effectieve manier om de energiekosten voor haar huurders te beperken.

Gemeenten en corporaties hebben weliswaar prestatieafspraken, maar deze gelden vaak voor een wat langere periode. Dit maakt dat bij acute situaties, zoals de snel stijgende energieprijzen in de afgelopen periode, aanvullende afspraken nodig zijn. Bij woningcorporaties spelen vaak ook andere belangen mee dan alleen het per direct omlaag brengen van de energiekosten voor huurders. Zo hebben zij vaak lange termijnplanningen voor onderhoud en/of vervanging van (met name oudere) woningen. Dat kan voor de woningcorporatie een reden zijn om op korte termijn niet te willen investeren in kleiner onderhoud, zoals het plaatsen van zonnepanelen op een dak dat over twee jaar vervangen wordt. Huurders kunnen hierdoor echter wel geconfronteerd worden met hoge energiekosten.

## Oplossingen op wijkniveau

In casussen als die van Nathalie en Dunya proberen gemeenten vaak te kijken naar oplossingen op wijkniveau. Ze trekken bijvoorbeeld actief de wijk in om bewoners op te zoeken en te kijken wat zij voor hen kunnen doen. Dit gebeurt bijvoorbeeld vanuit wijkteams of speciale 'energiecoaches'.

### Praktijkvoorbeeld: Ervaringsdeskundige geeft advies

*De gemeente Oss heeft een energiecoach in dienst die zelf in een huurwoning van een woningcorporatie heeft gewoond. Deze energiecoach begrijpt de situatie van huurders en weet goed wat je wel en niet kunt doen in een huurwoning en kan vanuit deze eigen praktijkervaring inwoners goed adviseren over het verduurzamen van hun woning en het besparen op hun energielasten.*

## Individueel karakter van regelingen

Waar gemeenten wel veel tegenaanlopen is, dat veel landelijke regelingen een individualiserend karakter hebben en dus niet goed aansluiten op een wijkgerichte aanpak. Gemeenten moeten hier dus zelf oplossingen voor zien te vinden.

## Bewonerscollectief houdt regie

Met bewonerscollectieven, zoals ook in de casus van Nathalie en Dunya, hebben veel gemeenten positieve ervaringen. Deze bewonerscollectieven ontstaan naar hun aard organisch in een wijk waar actieve bewoners zijn die zich verenigen in een dergelijk collectief. Dit maakt dat het niet mogelijk is om



een voorbeeld van een succesvol collectief zomaar te kopiëren naar een naastgelegen wijk. Ook is een risico voor gemeenten dat zij te veel willen sturen op een bewonerscollectief, ook al is dit vanuit goede bedoelingen. Voor het voortbestaan van een bewonerscollectief is nodig dat de verantwoordelijkheid en regie bij de bewoners zelf blijven liggen.

### Ondersteuning van huurteams

Hoewel huurders afhankelijk zijn van hun verhuurder, hebben zij ook een belangrijk recht in de vorm van het initiatiefrecht huurders.<sup>110</sup> Dit geeft huurders het recht een redelijk voorstel te doen aan de verhuurder voor het aanbrengen van energiebesparende maatregelen aan de buitenschil van de woning. Echter, veel huurders weten dit niet of zijn niet in staat om adequaat voor dit recht op te komen. Wat kan helpen om de weerbaarheid van kwetsbare huurders te vergroten is wanneer gemeenten een huurteam oprichten en/of bekostigen. Huurteams helpen huurders op diverse vlakken zoals het afdwingen van huurverlaging, meedenken in oplossingen voor slecht onderhoud, en, in het geval van Nathalie en Dunya, helpen met acties gericht op verduurzaming, met als uiterste middel het aanspannen van een rechtszaak.

## 9.3. Perspectief ketenpartners

### Losse regelingen zonder samenhang

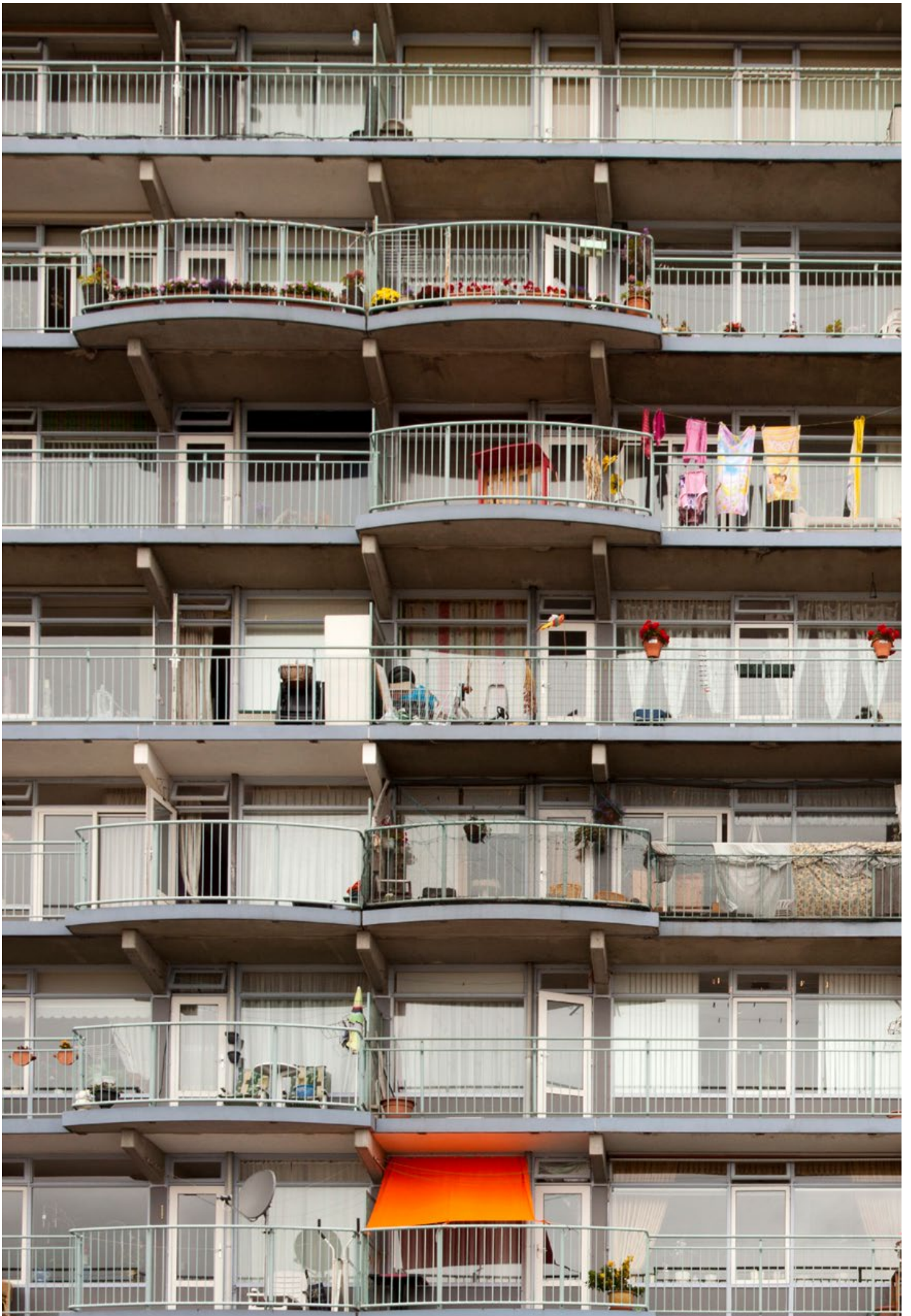
Het knelpunt van de vele losse en individueel ingerichte regelingen is in de voorgaande paragrafen al benoemd. Wat hierbij nodig is, is dat vanuit de verschillende verantwoordelijke instanties (veelal de verschillende beleidsdirecties van diverse departementen) bij het ontwerpen van deze regelingen gekeken wordt vanuit het vraagstuk van de inwoner, en dan nog het liefst op wijkniveau. Hiermee kunnen regelingen ontwikkeld worden die beter op elkaar aansluiten, meer structurele oplossingen mogelijk maken en ook een wijkgerichte aanpak faciliteren.

### Deelverantwoordelijkheden staan een integrale benadering in de weg

Het deelbelang van de woningcorporatie als een van de ketenpartners, is al benoemd. Woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor hun huurders, maar slechts zolang zij ook daadwerkelijk in een woning van de corporatie wonen. Omdat Nathalie en Dunya een gebrek aan hun huis hebben (schimmel), kunnen ze ook de huurcommissie inschakelen. Zij kunnen inwoners ondersteunen bij het matigen van de huur als gevolg van dit gebrek. Afhankelijk van het aantal zaken dat bij de huurcommissie gemeld wordt en de beschikbare capaciteit, kan hier echter enige tijd overheen gaan.

### Maatschappelijke effecten in de keten

In situaties zoals die van Nathalie en Dunya waarbij de problemen toenemen, kan het zijn dat de maatschappelijke kosten van deze inwoners veel groter worden dan de kosten van het verduurzamen van de woning. In het meest extreme geval kan het er zelfs toe leiden dat bewoners de woning moeten verlaten en op straat komen te staan. De verantwoordelijkheid van de woningcorporatie houdt dan op, maar de problemen van de inwoners worden alleen maar groter en de gemeente krijgt hier vaak ook mee te maken. Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer de bewoners die op straat komen te staan aankloppen bij de maatschappelijke opvang. Vanuit hun brede takenpakket hebben gemeenten vaak een integraler beeld van de problematiek van hun inwoners, maar ook van de benodigde oplossingen. Deze oplossingen moeten echter in veel gevallen tot stand komen in samenwerking met ketenpartners. In de besproken casus is dat vooral de woningcorporatie. Betere afspraken in de keten over taken en verantwoordelijkheden en het werken vanuit een integraal, inwonergegericht perspectief kunnen helpen om tot betere oplossingen te komen voor individuele inwoners en voor de maatschappij als geheel.



## 9.4. Samenvatting knelpunten

Knelpunt	Inwonerperspectief 
<p>Veel verschillende en niet-structurele regelingen en 'potjes'</p>	<p>Inwoners hebben vaak onvoldoende overzicht over het totaal van allemaal losse regelingen en potjes rond energie en verduurzaming</p>
<p>Complex geheel van regelingen</p>	<p>De voorwaarden, procedures en mogelijke consequenties van het gebruik van regelingen zijn voor inwoners vaak niet goed te overzien</p>
<p>Wantrouwen bij inwoners waardoor zij regelingen niet aanvragen</p>	<p>Door de affaire kinderopvangtoeslag zijn veel inwoners terughoudend bij het aanvragen van toeslagen, waaronder de energie-toeslag, uit angst dat zij deze op een later moment (deels) moeten terugbetalen</p>
<p>Verschillende instanties handelen vanuit eigen belangen, waardoor inwoners de dupe kunnen worden</p>	<p>Inwoners hebben zelf soms beperkt invloed op hun energie-verbruik en de verduurzaming van hun woning, maar betalen wel de rekening</p>
<p>Kwetsbaarheid op één leefgebied kan ook gevolgen hebben voor andere leefgebieden, waardoor de maatschappelijke kosten veel hoger liggen</p>	<p>Financiële problemen van inwoners kunnen ook van invloed zijn op hun mentale en fysieke gezondheid</p>
<p>Regelingen zijn individueel ingestoken, terwijl de problematiek op wijkniveau speelt</p>	<p>Iedere inwoner moet voor zijn eigen problemen opkomen; collectieve oplossingen, bijvoorbeeld via bewoners-initiatieven, zijn vaak beperkt aanwezig</p>
<p>Bewonerscollectieven moeten organisch ontstaan en kunnen niet zomaar geregisseerd of gekopieerd worden</p>	<p>Het samen optrekken in een bewonerscollectief versterkt de sociale structuren in een wijk en de zelfredzaamheid van burgers, maar vraagt wel om enkele actieve inwoners die hierin het initiatief nemen</p>

## Gemeenteperspectief



Gemeenten moeten steeds opnieuw regelingen en subsidies aanvragen en afzonderlijk verantwoorden en kunnen vanwege het incidentele karakter moeilijk structureel beleid maken

Voor gemeenten is het totaal van regelingen, met verschillende voorwaarden, procedures en verantwoordingssystematieken ook niet te overzien

Doordat inwoners geen gebruik maken van regelingen waar zij wel recht op hebben, komen zij verder in de problemen en via andere ingangen bij de gemeente terecht

Als ketenpartners hun verantwoordelijkheid strak afbakenen en inwoners hier de dupe van worden, dan komen inwoners uiteindelijk bij de gemeente terecht

Vanuit haar brede takenpakket ervaart de gemeente de gevolgen van problemen van inwoners op één leefgebied die van invloed zijn op andere leefgebieden

Gemeenten proberen tot oplossingen op wijkniveau te komen, maar regelingen zijn hier vaak niet op ingericht

Gemeenten hebben vaak goede ervaringen met bewonerscollectieven in bepaalde wijken, maar kunnen deze aanpak niet zomaar kopiëren naar andere wijken

## Ketenpartnerperspectief



Regelingen worden vanuit verschillende instanties ontwikkeld, waardoor zij onvoldoende op elkaar aansluiten

Betere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden zorgen ervoor dat er meer vanuit inwoner- en ketenbelang gedacht wordt

Doordat ketenpartners vanuit hun eigen deelverantwoordelijkheid kijken, worden problemen van inwoners niet integraal opgepakt en zijn de totale maatschappelijke kosten uiteindelijk hoger





# Wat is er nodig?

Actieagenda

## 10. Conclusies en acties

### Vijf conclusies en reden tot zorg

In dit afsluitende deel C maken we de balans op. Op basis van de analyse uit de eerste twee delen trekken we conclusies over de stand van de gemeentelijke uitvoering. Het beeld dat we ophaalden is opvallend consistent: er zijn serieuze zorgen over de gemeentelijke uitvoering en de urgentie om zaken anders te doen is groot.

De conclusies ordenen we langs vijf thema's:

- 1 Kiezen in schaarste
- 2 Van pleisters naar preventie
- 3 Slim sturen met regels en geld
- 4 Effectieve ketensamenwerking: de AVG als mogelijk-maker
- 5 Personeel als het gouden fundament

### We staan samen aan de lat

De vijf conclusies werken we in dit hoofdstuk beknopt uit. Aan elk van deze thema's koppelen we ook acties; samen vormen deze de actieagenda. De aanbevelingen die zijn opgenomen in de actieagenda zijn gericht aan zowel het rijk als aan gemeenten (individueel en gezamenlijk). Het versterken van de uitvoering is immers een gezamenlijke opgave.

### Renoveren en herstellen

De agenda bevat twee typen acties:

- Renovaties: structureel verbeteren van de gemeentelijke uitvoering op de *langere* termijn
- Herstelwerkzaamheden: oplossen van concrete 'weeffouten' en urgente knelpunten in de uitvoeringspraktijk op de  *korte* termijn

Beide soorten acties kunnen per direct opgepakt worden, maar de scope van de acties en de snelheid waarmee resultaat bereikt kan worden, verschilt per type actie.

### 10.1 Conclusie 1: Kiezen in schaarste

'Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd, de overheid moet keuzes maken'. Met deze boodschap lanceerde de Raad van State haar jaarverslag over 2022.<sup>111</sup> De uitvoeringsorganisaties van het rijk geven in hun Staat van de Uitvoering ook een nadrukkelijke waarschuwing af over de personeelstekorten en het vraagstuk rondom de verdeling van schaarste.<sup>112</sup> Er dienen scherpere keuzes gemaakt te worden en er zal vaker nee gezegd gaan worden. Deze boodschappen sluiten naadloos aan bij het signaal dat gemeenten afgeven in deze Stand van de Uitvoering.

#### De gemeente als sluitpost

Het decentraliseren van taken naar gemeenten is een trend die al langere tijd gaande is. Daarnaast zijn gemeenten de afgelopen tijd vaak ingesprongen op opgaven die elders niet belegd of uitgevoerd konden worden, niet zelden met een crisis- of ad hoc karakter en bijbehorend tempo. Zo hebben gemeenten inmiddels al drie keer de energietoeslag uitgekeerd, hebben zij in sneltreinvaart opvang gecreëerd voor meer dan 90.000 Oekraïense ontheemden, verzorgen zij met de Veiligheidsregio's de crisisnoodopvang van asielzoekers, hebben zij een grote rol gespeeld in het uitvoeren van corona-steunmaatregelen et cetera. De druk op de gemeentelijke uitvoering zal alleen maar toenemen als andere partijen vaker nee gaan zeggen of niet aan hun taken kunnen voldoen. Dat is voor de gemeentelijke uitvoering, die al overbelast is, geen houdbare situatie.

#### Kiezen met visie

Scherpere keuzes zijn nodig over waar de uitvoering van taken belegd moet worden. Deze keuzes moeten niet gebaseerd zijn op de vraag welke instantie bereid of in staat is om een nieuwe taak op te pakken.

Middelen (zowel personele als financiële) horen niet leidend te zijn bij de vraag waar een taak belegd moet worden. Wat nodig is, is een visie op de rol van verschillende uitvoerende overheidsinstanties. Op basis van deze visie kan een afwegingskader opgesteld worden dat antwoord geeft op de vraag of een taak logischerwijs bij gemeenten hoort of juist bij andere partijen, zoals één van de uitvoeringsorganisaties van het rijk. Afwegingen die hierin een plek kunnen krijgen, zijn bijvoorbeeld:

- Zijn er lokale beleidskeuzes nodig/wenselijk of juist uniform landelijk beleid?
- Moet de uitvoering van de taak in de lokale leefwereld van inwoners verankerd zijn of kan de uitvoering centraal georganiseerd worden?
- Gaat het om een taak die op zichzelf staat en weinig impact heeft op andere leefdomeinen van inwoners, of is sprake van een taak die grote impact heeft op andere leefdomeinen en dus in nauwe samenhang met andere bestaande taken uitgevoerd moet worden (en waarbij dus gekeken dient te worden waar de uitvoering van deze bestaande taken belegd is)?

Op basis van zo'n afwegingskader kunnen rijk en gemeenten gezamenlijk tot beter onderbouwde keuzes komen. Bij de keuze voor lokale uitvoering, bestaan vervolgens nog verschillende varianten: gemeenten kunnen taken ook uitbesteden aan andere partijen, maar taken kunnen ook in regionaal verband uitgevoerd worden (verlengd lokaal bestuur). De middelen die nodig zijn om taken uit te voeren, vloeien vervolgens logischerwijs voort uit deze keuzes. Hierop wordt onder conclusie 3 – Slim sturen met regels en geld verder ingegaan.

### Kiezen in spagaat

Gemeenten zitten bij dit soort keuzes in een lastige spagaat. Aan de ene kant staat de uitvoeringskracht onder druk, zowel door stapeling van opgaven als door krapte op de arbeidsmarkt en in de portemonnee. Aan de andere kant staan gemeenten in nauwe verbinding met de lokale samenleving en zijn lokale bestuurders loyaal aan hun kiezers. 'Als een inwoner op de stoep staat met zijn problemen, gooi je niet makkelijk even de deur dicht.' Nee zeggen zit niet sterk in het gemeentelijk DNA verankerd.



### Actieagenda Kiezen in schaarste

- Stel als **rijk** en **gemeenten** gezamenlijk een afwegingskader op over de positionering van de uitvoering van overheidstaken, waarmee op een transparante en coherente wijze keuzes gemaakt kunnen worden waar de uitvoering van taken belegd wordt. Dit afwegingskader kan ondergebracht worden bij het nieuwe Beleidskompas, dat onlangs is gelanceerd.<sup>113</sup>
- Vul vanuit het **rijk** de opdrachtgeversrol en de randvoorwaarden richting uitvoeringsorganisaties zodanig in dat, wanneer een taak logischerwijs centraal uitgevoerd dient te worden, de betreffende uitvoeringsorganisatie een heldere opdracht hiervoor krijgt en ook de middelen om de taak goed te kunnen uitvoeren.
- Gebruik als **gemeenten** (individueel en collectief via de VNG) het afwegingskader om duidelijker 'nee' te zeggen, wanneer de uitvoering van een taak logischerwijs niet bij gemeenten behoort te liggen.



## 10.2 Conclusie 2: Van pleisters naar preventie

Inwoners kloppen bij de gemeente en haar partners aan op het moment dat ze ondersteuning nodig hebben bij allerlei vraagstukken, van schuldenproblematiek tot het realiseren van voorzieningen zoals speelplekken in de buurt. Ook als mensen niet uit zichzelf naar de gemeente komen, nemen gemeenten vaak een proactieve rol in, om mensen die dat nodig hebben eerder te bereiken of om (escalatie van) problemen voor te zijn. Enkele voorbeelden uit de cases in dit rapport zijn laagdrempelige spreekuren voor financiële vragen in de wijk, relatiemanagement voor agrariërs, actief beleid op leegstand in het buitengebied om ondermijning te voorkomen en een wijkgerichte aanpak voor verduurzaming.

### Preventie onder druk

Voor een deel voeren gemeenten zelf dit soort preventieve activiteiten uit, maar daarnaast zijn er ook allerlei partijen in het zogenoemde 'voorliggend veld' die hier een rol in vervullen. Vaak zijn dit lokale partijen die (voor een deel) draaien op vrijwilligers en voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidies. Mede door financiële tekorten bij gemeenten dreigt een verschraving van de sociale basisinfrastructuur te ontstaan, waardoor deze gemeentelijke preventieve rol onder druk komt te staan.

### Hulp te laat

Gemeenten signaleren daarnaast in de uitvoering van hun brede takenpakket dat zij regelmatig pleisters aan het plakken zijn op problemen die eerder in de keten voorkomen hadden kunnen worden; het gaat dan dus niet om preventie door gemeenten zelf, maar door andere partijen. Als gevolg van het ontbreken van de preventie elders, kloppen meer inwoners aan bij de gemeente en wordt de problematiek ook zwaarder. Dit komt in de analyse in deze Stand van de Uitvoering op verschillende manieren naar voren:

#### 1 Verantwoordelijkheid en visie

Als de verantwoordelijkheid voor preventie niet duidelijk belegd is, dan hebben de instanties achter in de keten daar het meest last van. Een voorbeeld hiervan is de casus van Ronald en Marijke, waarbij in de analyse bleek dat het gebrek aan voorlichting aan zzp'ers 'aan de voorkant' (bijvoorbeeld in de opleiding of bij hun inschrijving als ondernemer) over de (administratieve) verantwoordelijkheden bij het ondernemerschap leidt tot problemen later. Nu wordt de gemeente geconfronteerd met een zzp'er die al in de schulden zit. Dit vraagt ook om een langere termijn visie op domeinoverstijgende maatschappelijke vraagstukken. Zo komt in alle cases de vraag terug wat het gedeelde beeld is van een voldoende niveau van bestaanszekerheid voor inwoners en welke ketenpartner daarbij welke rol heeft.

#### 2 Complexe regelingen zonder oog voor de mens

Systemen en regelingen zijn te complex voor mensen, waardoor ze onbedoeld in de problemen komen of in hun handelen beperkt worden. De menselijke maat is zoek. In de analyse van de casussen kwamen hierbij de voorbeelden aan de orde van verschillende inkomenscomponenten en regelingen met verschillende eisen waaruit inwoners hun inkomen bij elkaar scharrelen, de geschetste WIA-problematiek in de casus van Ronald en Marijke, de herberekening van toeslagen voor het hele jaar bij een wisselend inkomen et cetera. Ook de terughoudendheid bij inwoners om toeslagen aan te vragen uit angst dat zij deze op een later moment weer moeten terugbetalen, is hier een uiting van.

#### 3 Onduidelijkheid maakt afwachtend

Het ontbreken van (tijdige) duidelijkheid zorgt voor onzekerheid en gebrek aan perspectief bij inwoners en maakt dat partijen in de keten afwachtend zijn. Dit bleek heel duidelijk in de analyse van de casus van Gerrit, waar het ging over de fundamentele onzekerheid bij boeren over hun toekomstperspectief, waarbij het ontbreken van duidelijkheid er ook toe leidt dat banken geen financiering meer verstrekken.

In al deze situaties ontstaat onnodige escalatie van problemen, die met behulp van de figuurlijke pleisters gefixt moeten worden, terwijl het voor alle betrokkenen beter zou zijn om de problemen in een eerder stadium te voorkomen of bijtijds een structurele oplossing te regelen.

## Bestaansonzekerheid voorkomen

Voor inwoners betekent dit dat zij langer dan nodig in situatie van bestaansonzekerheid verkeren en dat problemen onnodig groot worden. Voor gemeenten betekent dit dat zij meer inwoners met een grotere ondersteuningsbehoefte aan de spreekwoordelijke balie krijgen.

Dit vraagstuk vraagt om overheidsbreed samenwerken vanuit een gezamenlijke visie op maatschappelijke vraagstukken, vanuit de leefwereld van inwoners. Daarbij horen inzet op complexiteitsreductie en een solide sociale basisinfrastructuur, het maken van afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen om de afspraken na te komen.



### Actieagenda Van pleisters naar preventie

- Ontwikkel nieuwe wet- en regelgeving als **rijk** samen met **gemeenten** en **andere partners** en neem hierbij het perspectief van inwoners als vertrekpunt.
  - Voorkom hierbij complexiteit van de regelgeving zelf;
  - Voorkom ongewenste tegenstrijdigheden in de samenhang met andere (bestaande) wet- en regelgeving;
  - Zorg dat elke nieuwe regel uitlegbaar, uitvoerbaar en juridisch houdbaar is.
- Kijk als gezamenlijke **ketenpartners** naar de rol die preventie kan spelen in het voorkomen van problemen voor inwoners en het borgen van hun bestaanszekerheid. Beleg de verantwoordelijkheid voor deze preventietaak expliciet bij de ketenpartner die hier het beste voor geëquipeerd is en zorg voor voldoende middelen om deze preventietaak in te vullen. Concrete voorbeelden die indeze Stand van de Uitvoering aan de orde gekomen zijn:
  - Voorlichting aan (toekomstige) zzp'ers over de financiële verantwoordelijkheden die bij het ondernemerschap horen. Dat kan in de vorm van opleiding of informatieavonden. De inschrijving bij de KVK is een goed moment om een nieuwe ondernemer hierop te attenderen.
  - Opbouwen en onderhouden van een structurele relatie met bewoners van het buitengebied om samen met hen te kijken naar de toekomst van de agrarische sector en het tegengaan van ondermijning.  
Hierbij kunnen gemeenten samen optrekken met bijvoorbeeld het RIEC, politie, OM of omgevingsdiensten. Erfbezoeken, informatieavonden of informele borrels zijn mooie middelen daarvoor.
  - Stimuleren en faciliteren van bewonerscollectieven die in wijken en kernen laagdrempelige ondersteuning kunnen bieden aan inwoners en (daarmee) een belangrijke partner van de overheid kunnen zijn.
- Investeer als **gemeenten** in het structureel versterken van de sociale basisinfrastructuur en voorkom verschraling door bezuinigingen in financieel krappe tijden. Leer hierbij ook van goede praktijkvoorbeelden uit andere gemeenten. Zorg als **rijk** voor voldoende langjarige financiële zekerheid voor gemeenten om dit mogelijk te maken.
- Neem als **rijk** en **gemeenten** complexiteit en tegenstrijdigheden bij bestaande regelingen weg. Enkele voorbeelden uit deze Stand van de Uitvoering:
  - Stijging van toeslagen waardoor inwoners niet meer in aanmerking komen voor kwijtschelding gemeentelijke lasten.
  - Impact van onregelmatige inkomsten op een WIA-uitkering (zoals al benoemd in de Knelpuntenbrief 2022 van UWW).

- Herberekening van toeslagen bij flexibel inkomen, waardoor inwoners geen inkomenszekerheid hebben.
  - Verantwoordelijkheid van inwoners om bij (tijdelijke) werkloosheid wijzigingen met betrekking tot de kinderopvangtoeslag zelf door te geven en de aansluiting van vergoeding door het rijk en vergoeding door gemeenten op grond van sociaal medische indicatie.
  - Verantwoordelijkheid voor huurders om bij huurverlaging sociale huur zelf verlaging toeslagen aan te vragen.
- **Versterk de ketensamenwerking door een betere onderlinge bereikbaarheid van ketenpartners:**
    - Zorg dat medewerkers van gemeenten laagdrempelig contact kunnen opnemen met vaste contactpersonen bij uitvoeringsorganisaties, via een direct doorkiesnummer.
    - Maak afspraken over welke informatie medewerkers van gemeenten mogen opvragen bij uitvoeringsorganisaties, zodat medewerkers van uitvoeringsorganisaties op een uniforme wijze met gemeenten kunnen communiceren (zie ook conclusie 4 - Effectieve ketensamenwerking: de AVG als mogelijk-maker).

### 10.3 Conclusie 3: Slim sturen met regels en geld

Wetten en financiering: dat zijn grofweg de twee manieren waarop uitvoering aangestuurd kan worden.

#### Disbalans tussen enerzijds inzet wetten en financiering en anderzijds maatschappelijke opgaven

Het rijk stuurt uitvoeringsorganisaties aan via landelijke wetten en financiering. We spreken dan van een centrale uitvoering. Richting gemeenten gaat het om een decentrale uitvoering. Bij gemeentelijke uitvoering is er ook vaak ruimte voor (aanvullende) lokale sturing, via lokaal beleid en/of lokale financiering. Landelijke wet- en regelgeving die ontworpen is met de menselijke maat en uitvoerbaarheid als uitgangspunt, biedt de lokale uitvoeringspraktijk een duidelijk kader, met ruimte voor lokaal maatwerk waar nodig. Passende (structurele) financiering biedt de uitvoering de randvoorwaarden om taken uit te voeren op een wijze die past bij de lokale behoefte.

Gemeenten signaleren op dit moment echter een disbalans tussen de wijze waarop de instrumenten wetten en financiering ingezet worden en de opgaven waar zij voor aan de lat staan.

#### Slim sturen met regels

We signaleren verschillende knelpunten ten aanzien van wet- en regelgeving in de uitvoering bij gemeenten.

##### **Regel op regel: Complexiteit en stapeling van regels**

Gemeenten krijgen in de uitvoering veel te maken met nieuwe wet- en regelgeving die geïsoleerd voor een specifieke taak ontwikkeld is, zonder oog voor samenhang met andere aanpalende uitvoeringstaken. Dit leidt tot stapeling van wetgeving, waarbij dezelfde medewerkers steeds opnieuw met nieuwe wettelijke kaders geconfronteerd worden. Het leidt er ook toe dat de verschillende wetten en regelingen vaak niet goed op elkaar aansluiten of zelfs tegenstrijdig zijn, waardoor de uitvoeringspraktijk (onnodig) complex wordt, zowel voor medewerkers als voor de inwoners die erdoor geraakt worden. Denk aan verschillende inkomensregelingen die ook door verschillende uitvoerende partijen uitgevoerd worden (de casus van Ronald en Marijke) en verschillende regelingen rond energie en verduurzaming (de casus van Nathalie en Dunya). De implementatietijd van wet- en regelgeving is vaak beperkt en als iets niet meteen goed gaat, wordt er weer een andere regel bovenop gestapeld. Een gedegen feedbackloop met de praktijk is nodig en een gelijkwaardig gesprek tussen rijk en gemeenten over welke zaken niet goed gaan. Van hieruit kan gezamenlijk gewerkt worden aan meer structurele en integrale oplossingen.

De stapeling van wetgeving wordt nog versterkt doordat, naast landelijk beleid, gemeenten in toenemende mate te maken krijgen met wetgeving uit Europa. Deze wetgeving heeft soms directe werking en soms moet doorvertaling plaatsvinden in nationale wetgeving. Grote ontwikkelingen als de Green Deal en Digital Decade hebben grote gevolgen voor gemeenten. Gemeenten zijn nog niet altijd goed op de hoogte van wat uit Europa op hen afkomt. Ook het bewaken van de uitvoerbaarheid is hier een aandachtspunt, evenals interbestuurlijke samenwerking op deze thema's en coördinatie op samenhangende implementatie.

### **Uitvoerbaarheid als uitgangspunt**

Ook de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving staat onder druk. Bepalingen in wet- en regelgeving sluiten niet altijd aan bij wat mogelijk of nodig is in de praktijk. Het etiket 'crisis' werd de afgelopen periode regelmatig gebruikt als excuus om af te wijken van reguliere afspraken over interbestuurlijke samenwerking: consultatietermijnen voor gemeenten worden ingekort en de tijd om de uitvoerbaarheid voor gemeenten in de praktijk te onderzoeken is er te vaak niet of zeer beperkt. Wanneer door gemeenten (bijvoorbeeld via de VNG) wel praktijksignalen over de uitvoerbaarheid ingebracht worden in het wetgevingsproces, worden deze signalen soms terzijde geschoven. De spreidingswet asiel is hier een pijnlijk voorbeeld van. Dat is onwenselijk, omdat niet uitvoerbare wetten hun doel ook niet bereiken. Een zorgvuldige toets op uitvoerbaarheid is niet alleen nodig bij wetsvoorstellen zelf, maar ook op eventuele aanvullende amendementen en/of lagere regelgeving zoals AMvB's en Ministeriële Regelingen. Bij de toets op uitvoerbaarheid dient bovendien niet alleen gekeken te worden naar de uitvoerbaarheid van het geïsoleerde wetsvoorstel, maar ook naar de uitvoerbaarheid in samenhang met andere bestaande aanpalende wet- en regelgeving. Medewerkers in de uitvoering kunnen deze samenhang vaak haarfijn aanwijzen.

### **Slim sturen met geld**

Gemeenten ervaren ook ten aanzien van geld, het andere sturingsinstrument, de nodige knelpunten.

#### **Onvoldoende structurele financiële basis: verschralling van broodnodige basisvoorzieningen**

De opgaven waar gemeenten voor aan de lat staan zijn veelal structurele opgaven, die vragen om investeringen. Daarvoor is *structureel geld* nodig. Met de voorgenomen herziening van de financierings-systematiek van gemeenten per 2026 is grote onduidelijkheid ontstaan over de financiële positie van gemeenten. Dat leidt bij gemeenten tot terughoudendheid bij het doen van investeringen die juist nodig zijn om met deze opgaven aan de slag te gaan, of zelfs tot voorbereidingen voor nieuwe bezuinigingen. Daarnaast leidt dit, door de financiële keuzes die gemaakt moeten worden, tot een verschralling van het niveau van sociale basisvoorzieningen (zoals bibliotheek, zwembad, buurthuis), terwijl we in dit onderzoek juist zien wat de voordelen zijn van een dergelijke infrastructuur: laagdrempelige aanwezigheid in de wijk, sociale cohesie en de kracht van wijkinitiatieven.

#### **Tijdelijke en strak afgebakende financiering: tijdrovende verantwoording**

Tegelijkertijd is een fikse toename te zien van het aantal specifieke uitkeringen (spuks), gekoppeld aan akkoorden en deals als GALA, regiodeals, citydeals, towndeals, nationaal programma landelijk gebied et cetera. Het gaat hier om *tijdelijke gelden*, die voor een specifiek doel ingezet moeten worden en waarover gemeenten zich separaat moeten verantwoorden. Ook worden eisen gesteld aan de wijze van verstrekken, die per dossier weer anders zijn. Soms loopt de financiering via een centrumgemeente of via de provincie. Bij de analyse van de casus van Nathalie en Dunya bleek dat gemeenten bijvoorbeeld rond het onderwerp energie en duurzaamheid veel tijd kwijt zijn aan het binnenhalen van deze tijdelijke gelden, maar ook met de (onderling steeds weer verschillende wijzen van) verantwoording. Ook bij de casus van Gerrit bleek dit te spelen bij de verschillende opgaven die gemeenten in het buitengebied hebben. De tijd die gemeenten hieraan kwijt zijn, is tijd die niet besteed kan worden aan de uitvoering, terwijl juist daar meters gemaakt kunnen worden om (preventief) de bestaanszekerheid van inwoners te waarborgen. Bovendien ervaren gemeenten dat de gefragmenteerde financiering haaks staat op de gebiedsgerichte aanpak die nodig is om maatschappelijke opgaven aan te pakken.

## Aansluiten bij lopende ontwikkelingen: zorgvuldig beleidsproces

Het rijk zet op dit punt stappen door de introductie van een Beleidskompas<sup>114</sup> en een Uitvoerbaarheids-toets Decentrale Overheden (UDO) als onderdeel van de *Actieagenda Sterk Bestuur*.<sup>115</sup> Beide bieden handvatten voor een zorgvuldig beleidsproces met betrokkenheid van medeoverheden. De bedoeling is dat dit proces leidt tot uitvoerbare voorstellen met een goede balans tussen ambities, verantwoordelijkheden en middelen. Van gemeenten vraagt dit (via de VNG) een goede betrokkenheid in het interbestuurlijke traject en een goede verbinding met de gemeentelijke uitvoeringsnetwerken.

Ook de herziening van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt gemeenten straks meer ruimte om, indien nodig, maatwerk te bieden. Van gemeenten vraagt dit ook een cultuuromslag. Deze ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het oplossen van de knelpunten die gemeenten momenteel ervaren.



### Actieagenda Slim sturen met regels en geld

- **Zet als rijk, VNG en Tweede Kamer vol in op de invoering van het Beleidskompas, om te borgen dat nieuwe wet- en regelgeving gebaseerd wordt op het perspectief van inwoners en dat van de uitvoering:**
  - Zorg vanuit het rijk dat het Beleidskompas bij alle departementen ingevoerd wordt als standaard werkwijze bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving; richt ook checkmomenten hiervoor in (zoals de rijksbrede wetgevingstoets) en verbind gevolgen aan onvoldoende naleving van het Beleidskompas.
  - Organiseer vanuit de VNG de capaciteit en verbinding met (netwerken van) gemeenten om invulling te geven aan deze werkwijze.
  - Waak als Tweede Kamer ervoor dat wetsvoorstellen voor gemeenten waar geen uitvoeringstoets voor gedaan is niet behandeld worden. Dit geldt ook voor amendementen en lagere regelgeving die impact hebben op de uitvoering.
- **Neem als rijk het initiatief op de inrichting van een interbestuurlijke coördinatie op Europese wet- en regelgeving die op lidstaten en decentrale overheden afkomt, met als doel:**
  - Concrete vertaling van de Europese wet- en regelgeving naar de nationale en/of lokale situatie.
  - Verbinding van Europese wet- en regelgeving met bestaand nationaal en lokaal beleid en kaders, om samenhang te creëren en tegenstrijdigheden te voorkomen.
  - Planning van de implementatie van Europese wet- en regelgeving in samenhang met andere (nationale en lokale) wet- en regelgeving, om stapeling te voorkomen.
- **Zorg vanuit het rijk voor afdoende structurele financiering, die gemeenten de mogelijkheden biedt om te investeren in duurzame oplossingen voor maatschappelijke opgaven:**
  - Stop met spuks in de huidige vorm en zorg voor voldoende beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten.
  - Richt een uniforme verantwoordingssystematiek in, die qua administratieve belasting proportioneel is.
  - Onderzoek, in het licht van het groeiende aantal taken van gemeenten, de mogelijkheden van uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten.
- **Richt als rijk en gemeenten gezamenlijk een overhedenoverleg in, waar de voortgang van de interbestuurlijke samenwerking besproken kan worden, gevoed door onder andere invoeringstoetsen op recent ingevoerde wet- en regelgeving en breder opgehaalde ervaringen vanuit de uitvoeringspraktijk.**

## 10.4 Conclusie 4: Effectieve ketensamenwerking: de AVG als mogelijk-maker

Natuurlijk is zorgvuldige gegevensuitwisseling binnen en tussen organisaties van belang om invulling te kunnen geven aan maatschappelijke opgaven. Toch ervaren gemeenten op dit vlak veel knelpunten. In de uitvoering heerst breed het beeld dat er 'veel niet mag van de AVG'. Dit standpunt berust grotendeels op een (te) rigide interpretatie van de AVG. De AVG wordt door gemeenten, maar ook door veel ketenpartners, nog veel als hindermacht ervaren en gebruikt. In de praktijk is echter veel meer mogelijk, mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: een zorgvuldig proces, een zorgvuldige belangenafwegingen en het inbouwen van de juiste waarborgen.

### Té voorzichtig is ook een schending van waarden

Het vertrekpunt is nu te vaak dat het uitwisselen van gegevens niet mag. Dit wordt versterkt door de angst voor de consequenties van het ten onrechte *uitwisselen* van gegevens, zoals boetes van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Het besef dat het *niet* uitwisselen van gegevens ook een schending van belangrijke waarden kan zijn, is vaak onvoldoende aanwezig. Juist door het niet uitwisselen van gegevens kan bijvoorbeeld de bestaanszekerheid van inwoners in gevaar gebracht worden, zoals bleek bij de casus van Ronald en Marijke. Door gegevensuitwisseling tussen ketenpartners kan een centraal overzicht gevormd worden van de betalingsachterstanden die inwoners bij verschillende instanties hebben, waardoor bijtijds ingegrepen kan worden en zo voorkomen wordt dat hun financiële problemen verder toenemen.

Van gemeenten en ketenpartners vraagt dit het vergroten van privacybewustzijn en bijbehorende kennis en vaardigheden in de organisatie. Ook dient het uitwisselen van gegevens technisch mogelijk gemaakt te worden. Gemeenten zetten hier stappen in, in lijn met de informatiekundige visie Common Ground. Daarnaast vraagt dit om een ander discours binnen gemeenten en tussen gemeenten en de AP.



### Actieagenda Effectieve ketensamenwerking: de AVG als mogelijk-maker

- Zorg vanuit het **rijk** bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving voor voldoende juridische grondslagen voor de benodigde gegevensuitwisseling tussen uitvoerende partijen. Een voorbeeld is de Belastingdienst betrekken bij vroeg-signalering van schulden.
- Zorg als **rijk** en **gemeenten** gezamenlijk voor goede voorlichting richting de uitvoering (zowel bij gemeenten als bij uitvoeringsorganisaties en andere ketenpartners) over de toepassing van de AVG, met focus op een zorgvuldige afweging van verschillende waarden (waarbij privacy één van die waarden is):
  - Voorlichting aan medewerkers in de uitvoering die gericht is op houding en gedrag en op de vraag op welke wijze binnen een specifiek domeingegevensuitwisseling plaats kan vinden.
  - Voorlichting aan beleidsmakers over hoe voor verschillende domeinen goede convenanten en protocollen ontwikkeld kunnen worden die betere gegevensuitwisseling mogelijk maken.
  - Voorlichting aan privacy-deskundigen en functionarissen gegevensbeheer (FG's) over het inzetten van de AVG als 'mogelijk-maker'.
- Zorg als **gemeenten** samen met **ketenpartners** per domein voor convenanten en protocollen die medewerkers in de uitvoering betere handvatten bieden voor de gegevensuitwisseling: welke gegevens mogen in welke situatie met welke ketenpartners uitgewisseld worden?

- Standaardiseer als **gemeenten** waar nodig werkprocessen om dit mogelijk te maken, zodat de gegevensuitwisseling vanuit ketenpartners met gemeenten op een uniforme en voorspelbare wijze verloopt.
- Ga als **rijk** en **gemeenten** in gesprek met de AP over een gezamenlijke strategie om de (onterechte) terughoudendheid in de uitvoering bij gegevensuitwisseling weg te nemen. Benader elkaar hierbij als partners die vanuit gedeelde waarden werken aan hetzelfde doel, namelijk het beschermen van de rechten en belangen van inwoners.

## 10.5 Conclusie 5: Personeel als het gouden fundament

Arbeidsmarktkrapte is een groeiend probleem in de hele westerse samenleving. In het dagelijks leven is dit bijvoorbeeld te merken aan de lange wachttijden voor leveringen van spullen die besteld worden en extra sluitingsdagen van restaurants of winkels. Arbeidsmarktkrapte heeft – nu en in de toekomst – ook grote impact op de mate waarin en de wijze waarop gemeenten hun taken kunnen uitvoeren. Ook gemeenten maken noodgedwongen keuzes over het aanpassen van openingstijden of dienstverleningsnormen. Gezien de positie die gemeenten hebben in de samenleving, is het cruciaal om strategieën te ontwikkelen waarop gemeenten, gegeven de schaarste aan personeel, hun unieke rol kunnen blijven vervullen.

### Takenpakket groeit, bezetting niet

De groei van het aantal fte's bij gemeenten is de afgelopen jaren achtergebleven bij de ontwikkeling van het gemeentelijk takenpakket en bij de groei van fte's bij het rijk en haar uitvoeringsorganisaties. Daarnaast hebben gemeenten de komende jaren een fikse vervangingsopgave, omdat een flink deel van het huidige personeelsbestand de komende jaren met pensioen gaat. Er is een groeiende behoefte aan gekwalificeerd personeel om de taken van de gemeenten uit te voeren, maar het aantal beschikbare medewerkers is niet voldoende om aan deze vraag te voldoen. Nieuwe taken vragen vaak ook om andere vaardigheden van medewerkers en specifieke expertise is vaak schaars en lastig te vinden. Bijna 1 op de 5 vacatures bij gemeenten is moeilijk vervulbaar, vooral in het fysieke domein waar gemeenten in de komende jaren de meeste vraag naar personeel voorzien. De werkdruk is hierdoor fors opgelopen, wat leidt tot een hoger ziekteverzuim. Vaak concurreren gemeenten op vacatures met andere organisaties, zoals buurgemeenten, maar ook met het rijk en marktpartijen. De uitvoeringskracht van gemeenten staat onder druk. Er zijn echter ook voorbeelden zichtbaar waar gemeenten met andere partijen proberen samen te werken, bijvoorbeeld door gezamenlijke werving van specifieke expertise of door het vormen van regionale pools van werknemers met een bepaalde expertise.

### Strategisch personeelsbeleid nodig

Het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel is cruciaal voor het succesvol invullen van de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor aan de lat staan. Dit vraagt om strategisch personeelsbeleid en het goed inrichten van de organisatie. Belangrijk daarbij is om te investeren in het behouden van jonge medewerkers. Het feit dat bijna 1 op de 5 medewerkers die uitstromen jonger is dan 35 jaar, laat zien dat hier nog veel winst te behalen valt. Daarbovenop zorgt het tekort aan structurele middelen bij gemeenten voor een extra drempel om vast personeel aan te nemen. Ook moeten gemeenten zich richten op het bieden van voldoende carrièreperspectief en doorgroeimogelijkheden, en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden om concurrerend te zijn met andere werkgevers. Tot slot is aandacht nodig voor het verbeteren van de structuur van de uitvoering. Uitvoerende functies hebben in veel organisaties nog steeds een minder imago dan beleidsfuncties, wat zich ook vertaalt in de bijbehorende arbeidsvoorwaarden.

## Innovatie en samenwerking

Innovatie en samenwerking vormen adequate antwoorden op deze krapte op de arbeidsmarkt. Ze kunnen eraan bijdragen dat de dienstverlening zo goed mogelijk op peil blijft. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken waar processen vereenvoudigd en/of gedigitaliseerd kunnen worden, zodat het beschikbare personeel op een manier ingezet kan worden die maximale meerwaarde creëert voor de samenleving. Ook het maken van keuzes in (de intensiteit en omvang van) taken die opgepakt kunnen worden is, gezien de arbeidsmarktcraptes, onoverkomelijk. Eén van de zaken om in dit licht te bezien is de capaciteit die nu besteed wordt aan verantwoording van gemeenten aan het rijk.



### Actieagenda Personeel als het gouden fundament

- Ontwikkel als **gemeenten** strategisch personeelsbeleid, om zo invulling te geven aan duurzame inzetbaarheid van personeel, met aandacht voor:
  - Werving en behoud van personeel;
  - Leren en ontwikkelen;
  - Kennismanagement;
  - Gesprekken met oudere medewerkers over betekenisvolle inzet van hun ervaring.
- Richt je als **gemeenten** op het ontwikkelen en werven van andere expertise en vaardigheden die nodig zijn voor de uitvoering van nieuwe taken. Denk hierbij aan specifieke expertise rond nieuwe taken op het gebied van energie en klimaat of datagedreven werken, maar ook vaardigheden die gevraagd worden vanuit de toenemende regierol van gemeenten of het groeiende belang van participatie van inwoners.
- Beperk vanuit het **rijk** de administratieve lastendruk voor gemeenten door bij nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaarheid centraal te zetten en verantwoordingseisen te beperken. Hierdoor kunnen medewerkers ingezet worden op een wijze waarop zij maximale maatschappelijke meerwaarde hebben.
- Werk als **gemeenten** individueel en collectief (bijvoorbeeld via de VNG en het A&O fonds Gemeenten) aan het vergroten van de statuur van de uitvoering, door het benadrukken van de maatschappelijke betekenis en meerwaarde van het werken in de uitvoering.
- Richt je als **gemeenten** op samenwerking en innovatie. Denk aan:
  - Het vormen van regionale pools van medewerkers of het gezamenlijk werven van specifieke expertise, ook om een aantrekkelijker werkgever te zijn voor medewerkers.
  - Het digitaliseren van werkprocessen, zodat medewerkers ingezet kunnen worden op taken waarmee zij maximale meerwaarde voor de samenleving creëren.
- Ondersteun gemeenten vanuit de **VNG**, ook samen met het **A&O fonds Gemeenten**, door zaken waaraan behoefte is collectief te organiseren.



## 10.6 Tot slot

### Grote opgaven vragen om een betrouwbare uitvoering

Grote maatschappelijke opgaven liggen op het bord van de overheid en in het bijzonder van gemeenten. Of het nu gaat om taken op het terrein van armoede, kansenongelijkheid, energie, klimaat en fysieke leefomgeving; in de gemeentelijke uitvoering komt het samen. Dit alles in een tijdgewricht van verlies van vertrouwen in diezelfde overheid en een toenemende groep mensen die hun bestaanszekerheid ziet wankelen.

Dit vraagt om een betrouwbare uitvoering, die beloftes kan waarmaken en kan doen wat nodig is in het leven van mensen. Omdat gemeenten als eigenstandige overheidslaag dicht bij de inwoners staan, hebben zij een belangrijke sleutel in handen. De (potentiële) kracht van deze positie wordt heel duidelijk in de voorbeelden in dit rapport.

### Zorgvuldige onderbouwing van serieuze knelpunten

De noodzaak om de knelpunten op te lossen is misschien wel groter dan ooit. Deel A en B van dit onderzoek geven de onderbouwing voor de -onvermijdelijk stevige- conclusies die we in dit deel trekken. Veel organisaties werkten mee aan dit onderzoek, allemaal vanuit hun eigen achtergrond en expertise.

### Samen aan de lat

Van knelpunten moeten we naar oplossingen. De actieagenda geeft concrete aanknopingspunten voor vervolg. Het rijk en de gemeenten staan hiervoor samen aan de lat.

# Nawoord

Als er iets is wat deze Stand van de Uitvoering laat zien, dan is het wel de breedte en complexiteit van de gemeentelijke uitvoering. Gemeenten voeren een groot aantal, zeer gevarieerde taken uit. En juist omdat de gemeente dichtbij haar inwoners staat, komen veel verschillende taken in de gemeentelijke uitvoering bij elkaar. Dat is goed, want daardoor worden inwoners integraal geholpen en niet in opgeknipte deelterreinen. Maar het betekent ook dat zaken die op beleidsniveau niet goed in samenhang ontwikkeld zijn, juist in de gemeentelijke uitvoering schuren en tot problemen leiden. Ook dat laat deze Stand van de Uitvoering heel helder zien.

Als begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van (netwerken van) gemeenten, ketenpartners, rijk en kennisinstituten, hebben wij het proces rondom deze Stand van de Uitvoering begeleid. In vergelijking met die van vorig jaar, zien we veel dezelfde knelpunten terugkeren. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat veel vraagstukken niet van de ene op de andere dag opgelost zijn. Wat echter opvalt ten opzichte van vorig jaar is dat de urgentie van de problemen die in de uitvoering spelen duidelijk toeneemt. Complexiteit en stapeling van wet- en regelgeving, onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden, versnippering van taken, gebrekkige gegevensuitwisseling en personele krapte: het zijn allemaal geen nieuwe inzichten, maar de noodzaak om hier écht iets aan te doen neemt zienderogen toe.

Juist als vertegenwoordigers van verschillende partijen die bij de uitvoering betrokken zijn, zien wij het belang om gezamenlijk aan de slag te gaan met de vervolgstappen die in de actieagenda van deze Stand van de Uitvoering staan. Samen de handen ineenslaan en concreet stappen zetten, vanuit het gedeelde belang om, ketenbreed, onze inwoners beter te kunnen helpen. Laten we daar samen werk van maken!

De begeleidingscommissie Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023

Nathan Ducastel (voorzitter)	VNG
Marjon van der Maat	Gemeente Tilburg, Taskforce Samen Organiseren, Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP)
Jorinde ter Mors	Gemeente Utrecht, VDP
Monique Rijnen	Gemeente Amersfoort, VDP
Iris Leene	Gemeente Apeldoorn, Divosa, Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)
Sjoerd van het Erve	Werk- en ontwikkelbedrijf gemeente 's-Hertogenbosch
Diana Starmans	Sociale Verzekeringsbank (SVB)
Ditte Hak	Dienst Toeslagen
Albert Jan Kruiter	Instituut Publieke Waarden (IPW)
Hans IJsselstijn	Programma Werk aan Uitvoering (WaU)
Maarten Prinsen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Michiel van den Hauten	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Marijke Wilms	Gemeente Meierijstad, Taskforce Samen Organiseren, Vereniging Gemeentesecretarissen (VGS)



# Bijlagen

## Literatuurlijst

- A&O fonds gemeenten, 'De kansen van HR Analytics voor je SPP', 2 september 2021 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.aeno.nl/podcast-aflevering20>
- A&O fonds Gemeenten, 'Gemeenten trekken meer nieuwe mensen van buiten aan', 9 mei 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.aeno.nl/gemeenten-trekken-meer-nieuwe-mensen-van-buiten-aan>
- A&O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten 2022', mei 2023, <https://www.aeno.nl/personeelsmonitor>
- Allers, Maarten, 'Groei gemeentelijke samenwerking stagneert', ESB, 10 november 2022, <https://esb.nu/groei-gemeentelijke-samenwerking-stagneert/>
- Allers, Maarten, 'Onzekere en incidentele rijksuitkeringen maken begroten voor gemeenten lastig' in Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Een financieel fundament voor grote opgaven, over onzekerheid in de financiële verhoudingen, april 2023, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/12/een-financieel-fundament-voor-grote-opgaven>
- Atlas Research, 'Atlas voor gemeenten 2022', juni 2022, <https://atlasresearch.nl/atlas-voor-gemeenten-2022-wonen/>
- BDO, 'BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2023. Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft. Maatschappelijke opgaven vragen om helder meerjarenperspectief', januari 2023, <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2023-resultaten-verbeterd-maar-structurele-onzekerheid-blijft-23-ps-dzb-bm-gem-lo>
- Bekkers, Hans, 'Ambtenaren Stichtse Vecht trekken het niet meer', Binnenlands Bestuur, 21 april 2022, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/stichtse-vecht-schroeft-werk-met-kwart-terug>
- Bekkers, Hans, 'Enorme veranderingsvraag bij gemeenten ophanden', Binnenlands Bestuur, 25 augustus 2021, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gemeenten-moeten-op-zoek-naar-vervangende-ambtenaren>
- Benaissa, Nadia, 'De staat van privacy bij gemeenten. Een onderzoek naar de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming onder de tien grootste gemeenten van Nederland', Bits of Freedom, mei 2022, <https://www.bitsoffreedom.nl/wp-content/uploads/2022/05/Bits-of-Freedom-De-staat-van-privacy-bij-gemeenten.pdf>
- Boelens, Mauro & Groothuis, Sanne, 'Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders', oktober 2020, Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Bürmann, Sarah & Spekschoor, Thomas, 'Uitkoopregeling boeren geen succes: 20 overeenkomsten in 2 jaar, NOS, 17 september 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2444895-uitkoopregeling-boeren-geen-succes-20-overeenkomsten-in-2-jaar>
- CBS, '585 biologische landbouwbedrijven erbij sinds 2015', 25 oktober 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/43/585-biologische-landbouwbedrijven-erbij-sinds-2015>
- CBS, 'Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld', 23 augustus 2019 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>
- CBS, 'Dashboard arbeidsmarkt: Werkenden' (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>
- CBS, 'Huren gemiddeld met 3 procent gestegen', 2 september 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/35/huren-gemiddeld-met-3-procent-gestegen>
- CBS, 'Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- CBS, 'Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals', mei 2022, Monitor brede welvaart (cbs.nl)
- CBS, 'Ontwikkeling flexwerk' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/ontwikkelingen-flexwerk>
- CBS, 'Zelfstandig ondernemer: korte termijn financiële buffer huishouden stabiel', 19 juli 2021 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/29/zelfstandig-ondernemers-korte-termijn-financiele-buffer-huishouden-stabiel>
- Cebeon, 'Gemeenten in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau', april 2021, Titel = Arial Narrow 24 vet (overheid.nl)
- Centraal Planbureau, 'Ontwikkeling van het arbeidsinkomen tijdens corona', maart 2022, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Ontwikkeling-van-het-arbeidsinkomen-tijdens-corona.pdf>

- Centraal Planbureau, 'Stresstest kosten van levensonderhoud', juni 2022, Stresstest kosten van levensonderhoud | CPB.nl
- Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming, 'FG-Enquête 2022. Een tweede onderzoek naar de invulling van de functie van Functionaris Gegevensbescherming in de praktijk binnen de publieke sector', september 2022, <https://cip-overheid.nl/media/1845/20220901-cip-fg-enquête-2022-10-publiceerversie.pdf>
- Deloitte, 'Herstel van Balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden', maart 2023, Samen op weg naar een financieel gezond Nederland | Deloitte Nederland
- Divosa, 'Financiële toereikendheid van de energietoeslag' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.divosa.nl/financiele-toereikendheid-van-de-energietoeslag>
- Divosa, 'Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is', 2019, <https://www.divosa.nl/pdf/--wanneer-rondkomen-niet-vanzelfsprekend/pagina.pdf>
- Dongen, Menno van 'Flink aantal gemeenten wil boa's weerbaarder maken met korte wapenstok', Volkskrant, 7 december 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/flink-aantal-gemeenten-wil-boa-s-weerbaarder-maken-met-korte-wapenstok~b0274f17/#:~:text=Nederland%20telt%20ruim%202023%20duizend,of%20zelfs%20aan%20te%20houden>
- Dooi, Pim van den, 'Grote wetswijziging kan onteigening boeren vertragen', NRC, 8 mei 2023, <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/05/08/grote-wetswijziging-kan-onteiening-boeren-vertragen-a4164147>
- During, Roel et al., 'Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden. Een literatuuronderzoek naar wat we denken te begrijpen van leefbaarheid op het platteland', januari 2023, Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Eerenbeemt, Marc van den, 'Aantal sociale huurwoningen daalde afgelopen decennium met 46.000 terwijl aandeel vrije sector verdubbelde', Volkskrant, 20 oktober 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aantal-sociale-huurwoningen-daalde-afgelopen-decennium-met-46-000-terwijl-aandeel-vrije-sector-verdubbelde~bbff09ba/#:~:text=Het%20aantal%20huurwoningen%20in%20de,juist%20toegenomen%20met%20600%20duizend.>
- 'Een effectieve aanpak van ondermijning, hoe doet de gemeente Leiden dat?', Data Expert White Paper (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), [https://www.dataexpert.nl/media/8da9fa69efabd53/whitepaper\\_een-effectieve-aanpak-van-ondermijning.pdf](https://www.dataexpert.nl/media/8da9fa69efabd53/whitepaper_een-effectieve-aanpak-van-ondermijning.pdf)
- 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023, <https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>
- Engbersen, Godfried et al., 'De Laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting', november 2021, <https://www.eur.nl/essb/media/99176>
- Hal, Anke van & Götz, Niels, 'Verduurzamen mét bewoners. Samenwerken aan de energietransitie in kwetsbare wijken', Platform 31, maart 2022, Verduurzamen mét bewoners - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio
- Harmsen, Judith, 'Vertrouwen in de lokale overheid het sterkst gedaald aan de randen van Nederland', Trouw, 4 februari 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.trouw.nl/binnenland/vertrouwen-in-de-lokale-overheid-het-sterkst-gedaald-aan-de-randen-van-nederland~b3fbc42d/>
- I&O Research, 'Onbegrepen veeboeren wantrouwen overheid, 21 oktober 2021 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.ioresearch.nl/actueel/onbegrepen-veeboeren-wantrouwen-overheid/>
- I&O Research, 'Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties' maart 2021, <https://www.ioresearch.nl/actueel/vooral-toeslagenaffaire-schaadt-vertrouwen-in-overheid/>
- Inspectie SZW, 'Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak', april 2021, <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2021/06/16/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand>
- Instituut voor Publieke Economie, 'Het einde van de toeslagen – Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk', april 2023, <https://www.instituut-pe.nl/s/IPE-het-einde-van-de-toeslagen-spread.pdf>
- Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Trends en cijfers 2015. Deel 2: Cijfers', september 2015, <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2015/09/21/trends-en-cijfers-2015-cijfers>
- Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Trends en cijfers 2022. Deel 2: Cijfers', oktober 2022, <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2022/10/01/trends--cijfers-2022>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 'Beleidskompas' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

- KNOV, 'Open brief aan kabinet over samenhang bestaanszekerheid en zorg: KNOV doet mee', maart 2023, <https://www.knov.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/open-brief-aan-kabinet-over-samenhang-bestaanszekerheid-en-zorg-knov-doet-mee>
- Kok, Laurens, 'De helft van de boerderijen moet verdwijnen óf krimpen, om de boeren mild te stemmen', Het Parool, 21 juli 2022, <https://www.parool.nl/nederland/de-helft-van-de-boerderijen-moet-verdwijnen-of-krimpen-om-de-boeren-mild-te-stemmen~bdc35cca/>
- Kragten, Ron, 'Corporaties pakken in jaar tijd 30.000 slecht geïsoleerde huizen aan', RTL Nieuws, 24 november 2022, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5348924/woningcorporaties-pakken-jaar-tijd-30000-slecht-geïsoleerde>
- L.A. Toolsema et al., 'Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2021', Coelo, 2022, p.8, [https://www.coelo.nl/images/rapporten/Atlas\\_rijksuitkeringen\\_aan\\_gemeenten\\_2021.pdf](https://www.coelo.nl/images/rapporten/Atlas_rijksuitkeringen_aan_gemeenten_2021.pdf)
- Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, 'Goed voor Elkaar Dorpen', 2022, <https://www.lvkk.nl/fileadmin/nieuws/GoedvoorElkaarDorpen.pdf>
- Leegwater, Margot, 'Gemeentelijke noodfondsen voor energiekosten. Een verkenning naar wat gemeenten doen en waar zij tegenaan lopen', Platform 31, januari 2023, <https://www.bing.com/search?q=gemeentelijke+noodfondsen+voor+energiekosten&cvid=67d993b078e143d68764b-b315ed1d11f&aqs=edge..69i57j0l7j69i60j69i11004.7870j0j4&FORM=ANAB01&PC=HCTS>
- Leger des Heils, 'Leger des Heils ziet grote stijging dakloze jongeren', 28 november 2022, <https://www.legerdesheils.nl/artikel/leger-des-heils-ziet-grote-stijging-dakloze-jongeren>
- Nieuwenhuis, Marcia, 'Lange wachttijd voor nieuw paspoort of rijbewijs: kan één tot drie maanden duren', Algemeen Dagblad, 5 april 2022, <https://www.ad.nl/binnenland/lange-wachttijd-voor-nieuw-paspoort-of-rijbewijs-kan-een-tot-drie-maanden-duren~aab3b3b8/>
- M&I Partners, 'Trends & conclusies. ICT benchmark Gemeenten 2022', <https://mxi.nl/uploads/files/page/ict-benchmark-gemeenten-2022-trends-en-conclusies.pdf>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Een beschikkingenfabriek. Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeedrag van de overheid', januari 2023, Een Beschikkingenfabriek | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Kernrapport Werkonderzoek 2022', november 2022, Kernrapport Werkonderzoek 2022 beschikbaar: inzicht in werkaantrekkelijkheid bij de overheid | Publicatie | Rijksoverheid.nl
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hanke Bruins Slot, 'Actieagenda Sterk Bestuur', 20 januari 2023 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/kamerbrief-tk-over-actieagenda-sterk-bestuur>
- Movisie, 'Bestaanszekerheid onder druk – De stand van zaken', maart 2022, [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-05/Bestaanszekerheid\\_onder\\_druk\\_2022.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-05/Bestaanszekerheid_onder_druk_2022.pdf)
- Movisie, 'Waardevol werk: De stand van zaken', mei 2022, [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-06/Waardevol\\_werken\\_de\\_stand\\_van\\_zaken.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-06/Waardevol_werken_de_stand_van_zaken.pdf)
- Natuur & Milieu, 'Woningmonitor. Energielabels in kaart gebracht voor gemeenten en wijken', december 2022, <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Woningmonitor-Natuur-Milieu.pdf>
- Nibud, 'Betalingsproblemen stapelen zich op', 12 november 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-betalingsproblemen-stapelen-zich-op/#:~:text=Groeiend%20aantal%20jongvolwassenen%20met%20geldproblemen&text=Zo'n%2037%20procent%20van,vergeleken%20met%20de%20andere%20leeftijdsgroepen>
- Nibud, 'Groeiende aantal huishoudens zit financieel in de klem', 15 juli 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/groeiend-aantal-huishoudens-financieel-klem/>
- Nibud, 'Kwart van huishoudens weet niet of ze recht hebben op toeslagen', 18 april 2019 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/>
- Nibud, 'Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzeker tijden', november 2022, Rapport Rondkomen en betalingsproblemen (2022) - Nibud
- NOS, 'Gemeenten strenger dan nodig bij gemeentelijke belastingen voor minima', 25 januari 2023, <https://nos.nl/artikel/2461129-gemeenten-strenger-dan-nodig-bij-gemeentelijke-belastingen-voor-minima>
- NOS, 'Stikstofonzekerheid remt verduurzaming bij boeren', 8 april 2023 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2470598-stikstofonzekerheid-remt-verduurzaming-bij-boeren>
- NOS, 'wantrouwen in politiek grootst in Zeeland en Limburg', vrijdag 17 februari 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13923/artikel/2464118-wantrouwen-in-politiek-grootst-in-zeeland-en-limburg>

- Pelgrim, Christiaan, 'Al jaren in de armoede, door een fout van de overheid', NRC, 28 februari 2023, <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/28/al-jaren-in-armoede-door-een-fout-van-de-overheid-a4158294>
- Planbureau voor de Leefomgeving, 'Waardering van de buitenruimte. Een analyse naar aanleiding van de motie Koerhuis-Van Eijs', oktober 2020, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-waardering-van-de-buitenruimte-4305.pdf>
- Prenger, Floris, 'Waarom de gemeente Hof van Twente het wél voor elkaar krijgt om varkensboeren te laten stoppen', EenVandaag, 11 september 2020 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/waarom-de-gemeente-hof-van-twente-het-wel-voor-elkaar-krijgt-om-varkensboeren-te-laten-stoppen/>
- Proof Adviseurs & Kwink Groep, 'Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020', mei 2020, <https://proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf>
- Pro Facto, 'Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid', juni 2022, Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Pro Facto, 'Verkennde analyse: Naleving van de AVG door overheden', december 2022, <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3244/3301-naleving-avg-door-overheden-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Purpose & Hogeschool van Amsterdam, 'NVVK 90 jaar. Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief', april 2022, Financiële hulp geeft stabiliteit en perspectief, maar bereikt nog te weinig mensen - NVVK
- Raad van State, 'Jaarverslag 2022', april 2023, <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/beschouwing/inleiding-slagkracht-en-vertouwen/>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Elke Regio Telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's', maart 2023, [https://www.rli.nl/sites/default/files/rli\\_elke\\_regio\\_telt\\_nieuw\\_hr\\_def.pdf](https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf)
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Gezichten van een onzeker bestaan', april 2021, <https://www.raadvr.nl/gezichten-van-een-onzeker-bestaan/documenten/publicaties/2021/04/07/gezichten-van-een-onzeker-bestaan>
- Ramlal, Munish, 'Moeders wijsheid', Binnenlands Bestuur, 16 maart 2023, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/bij-zelf-nadenken-wringt-vaak-de-schoen>
- SCP, 'Als werk weinig opbrengt', oktober 2018, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt>
- SCP, 'Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023', maart 2023, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/03/07/eigentijdse-ongelijkheid>
- Significant Ape, 'Niet-gebruik inkomensondersteunende regeling SZW. Een syntheses studie', januari 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen>
- Sociaal-Economische Raad, 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingen voor de arbeidsmarktkrapte', februari 2023, <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/arbeidsmarktkrapte-publieke-sectoren.pdf>
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Jeugdhulp in de wijk', maart 2020, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/03/05/jeugdhulp-in-de-wijk>
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Kennistotie Armoede ramingen september 2022', september 2022, Kennistotie Armoede ramingen september 2022 | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends', mei 2021, Voorzieningen in 3D | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)
- Staatssecretaris van Financiën Marnix van Rij, 'Brief van de staatssecretaris van financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: ICT bij de Belastingdienst', 20 februari 2023, [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023Z03050&did=2023D07183](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z03050&did=2023D07183)
- TNO, 'Energiearmoede in Nederland 2022', januari 2023, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/energiearmoede-onderzoek-2022/>
- TNO, 'Gezondheidskosten en energiearmoede. Een empirische analyse voor Nederland', januari 2023, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/hogere-zorgkosten-energiearmoede/>
- UWV, 'Knelpuntenbrief 2022', 17 juni 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e5bb1f5d701bb03e65453836869f05af8975c20a/pdf>



- VNG, 'Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026. Van disbalans naar harmonie in een vernieuwde democratische rechtsstaat', februari 2022  
[https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda\\_digitale\\_grondrechten\\_en\\_ethiek\\_2022-2026.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda_digitale_grondrechten_en_ethiek_2022-2026.pdf)
- VNG, 'Analyse samenhang Europese digitale wetgeving fase 1. Eindrapport', maart 2023,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/eindrapport-analyse-samenhang-europese-digitale-wetgeving.pdf>
- VNG, 'Bestaanszekerheid als belofte – naar een lokale agenda bestaanszekerheid', maart 2023,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>
- VNG, 'Handreiking Leegstand te lijf 2.0: Woningen en agrarisch vastgoed', juni 2022, Handreiking Leegstand te lijf 2.0: Woningen en agrarisch vastgoed | VNG
- VNG, 'Het kraakt en het piept in het fysiek domein. Onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysiek domein', maart 2021,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/het-kraakt-en-het-piept.pdf>
- VNG Informatiebeveiligingsdienst, 'Dreigingsbeeld informatiebeveiliging Nederlands gemeenten 2023-2024', oktober 2022,  
[https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/wp-content/uploads/2022/10/IBD\\_dreigingsbeeld\\_2023-2024\\_DEF-versie.pdf](https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/wp-content/uploads/2022/10/IBD_dreigingsbeeld_2023-2024_DEF-versie.pdf)
- VNG, 'Stand van de Uitvoering 2022', juni 2022,  
[https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/VNG-Stand-van-de-Uitvoering\\_1.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/VNG-Stand-van-de-Uitvoering_1.pdf)
- VNG, 'Trendrapport Informatiesamenleving 2023', 5 december 2022,  
<https://vng.nl/artikelen/trendrapport-informatiesamenleving-2023>
- VNG, 'Uitvoeringskracht van gemeenten: Hoe sterk zijn onze schouders?', februari 2020,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/uitvoeringskracht-van-gemeenten-eindversie.pdf>
- VNG & Divosa, 'De winst van het sociaal domein - Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid', April 2021,  
[https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein\\_def.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein_def.pdf)
- VNG & Platform 31, 'Quicksan analyse gemeentelijke coalitieakkoorden 2022', september 2022,  
<https://www.platform31.nl/wp-content/uploads/2023/02/Quicksan-Analyse-Gemeentelijke-Coalitieakkoorden-2022.pdf>
- VNG Realisatie, 'Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten', juni 2022,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2023-01/Analyse%20naar%20de%20samenhang%20tussen%20generieke%20informatiewetten%2020220614.pdf>
- Vollaard, Hans et al., 'Van ad hoc naar vanzelfsprekendheid. Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie', mei 2023,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2023-05/2023-vng-hnp-europeanisering-gemeenten-en-provincies-def.pdf>
- Voogd, Josse de & Cuperus, René, 'Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden', december 2021,  
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>
- Wijzer in geldzaken & Nibud, 'Financieel kwetsbaar. Literatuuronderzoek naar groepen in een financieel kwetsbare positie', mei 2020, 7199-wig-nib-rapport-financieel-kwetsbaar-def.pdf (kennisbundel.nl)

#### Geraadpleegde websites

- [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)
- <https://opendata.cbs.nl/statline>
- [www.beleidskompas.nl](http://www.beleidskompas.nl)

## Betrokken personen en organisaties

---

Gemeente Amersfoort	Ruud Ankersmit, Jet Peters, Frank Tunderman
Gemeente Apeldoorn	Wendy Meulens, Hatice Yilmaz
Gemeente Bronckhorst	Rick te Plate, Marloes Wesselink
Gemeente Emmen	Marjan Hummel, Rianne Schwieters, Nanda van Zeijl
Gemeente 's-Hertogenbosch	Jos Abrahams, Roberto d'Agnelo, Ester Spans
Gemeente Hof van Twente	Guido ter Braak, Maarten Nieboer, Jeroen Overbeek, Wilco Pasma
Gemeente Lelystad	Ben Bruin, Ton Heikoop, Monique Mol, Maarten van Oijen, Iwan Purperhart, Sanne Veeneman, Rene Vromen
Gemeente Meerijstad	Arnold Kooij, Annemieke Vos
Gemeente Middelburg	Mourijn van 't Hof, Marloes Hollestelle, Evelien Koppejan, Gwen Smit, Winnie Versol, Marleen de Voogd
Gemeente Oss	Karlijn Overes, Nick Rombout, Noortje Spierings
Gemeente Peel en Maas	Danny van Cranenbroek, Geert Annevelink, Bram Thijssen
Gemeente Tilburg	Octavia Rietveld, Dolf Spoelstra, Esther Tuijelaers-van Enschoot

---

A&O fonds Gemeenten	Patricia Honcoop
Divosa/Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)	Mary Bezuijen (De BUCH), Marleen Damen (gemeente 's-Hertogenbosch), Erik Dannenberg (Divosa), Hinde Dijkhuis (gemeente Lelystad), Marko Does (Werkplein Hart van West-Brabant), Jan Fraanje (gemeente Tholen), Simon Franssen (gemeente Oss), Henk Guise (Orion Walcheren), Esther Heidekamp (Divosa), Djoerd de Vos-Koelink (gemeente Enschede), Herm Kuipers (gemeente Amersfoort), Gerben van Ommeren (gemeente Ede), Thelma Petersen (Den Haag Werkt), Anja Riedijk (gemeente Zoetermeer), Annemarie Stokman (gemeente Amsterdam), Frans Swinkels (gemeente Tilburg), Sandra Taks (NDSD), Hans Uneken (gemeente Utrecht)
CIO-Beraad	Martijn Groenewegen (gemeente Eindhoven), Bauke Keulen (gemeente Amersfoort), Petra Ramakers (gemeente Breda)
Netwerk Directeuren Financiën en Concerncontrollers 100.000+ K80	Menno Hulshoff (gemeente Nijmegen)
Kring Gemeentesecretarissen Noordoost Brabant P10	Alex Peeters (gemeente Beesel)
Vereniging Directeuren Publieksdiensten	Bijeenkomst kring 23 maart 2023
VNG	Simone la Brijn (gemeente Borger-Odoorn), Lydia van Santen Wim Blok, Otto Paans (DUO+), Hermannus Stegeman (gemeente Utrechtse Heuvelrug)
	Richtsje Anema, Anneleen van Beek, Bart van den Biggelaar, Elbert Bloemink, Tjerk van den Bos, Eppy Boschma, Dirk van Brederode, Roger Broer, Roxane Daniels, Alex Driessens, Jos Engelhart, Johannes Hohman, Juliette van der Jagt, Jeanine Jongepier, Leonie Jorna, Jesse Koning, Naut Kool, Hakima Lamchachi, Jeroen de Leede, Yvette Memelink, Peter Plooi, Jeannette de Ridder, Willeke Schouls, Dirk Schravendeel, Caspar Sluiter, Rozemarijn Smink, Margreet Smit, Frank Speel, Paul Suijkerbuijk, Imane Tahiri, Hans Versteeg

---

Biohuis	Maria Buitenkamp
Landelijke Cliëntenraad	Peter van Leeuwen
Landelijke Vereniging van Kleine Kernen	Klaske Piebenga
Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners	Kristel Jeurig, Paul Klouwens
MB-ALL	Bart Levels
Nibud	Sanne Lamers
Ombudsman Metropoolregio Amsterdam	Munish Ramlal
Regionale Informatie- en Expertise Centra	Bo Bremmers
Voedselbank Nederland	Cieka Galenkamp
Werkvereniging	Roos Wouters
Woonbond	Marcel Trip, Frederique Westenberg
ZZP Nederland	Frank Alfrink

---

Belastingdienst	Philip Oomen
Centraal Justitieel Incassobureau	Kristen Oeseburg
Dienst Toeslagen	Bram Bossink, Frans Maas
Huurcommissie	Lucia Melcherts
Huurcommissie	Caroline Segeren
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Luwam Berhane
Sociale Verzekeringsbank	Hannah de Smet
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Miranda Vermeulen

---

# Noten

- 1 Waarstaatjegemeente.nl, 'Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein>
- 2 CBS, 'Gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83558NED>
- 3 Waarstaatjegemeente.nl, 'Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein>
- 4 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>
- 5 Divosa, 'Financiële toereikendheid van de energietoeslag' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.divosa.nl/financieele-toereikendheid-van-de-energietoeslag>
- 6 CBS, 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82015NED/table?fromstatweb>
- 7 CBS, 'Bouwvergunningen woonruimten; aantal en index' (geraadpleegd op 16 mei '23), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83668NED/table?fromstatweb>
- 8 Waarstaatjegemeente.nl, 'Duurzame leefomgeving' (geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/duurzame-leefomgeving>
- 9 Dongen, Menno van, 'Flink aantal gemeenten wil boa's weerbaarder maken met korte wapenstok', Volkskrant, 7 december 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/flink-aantal-gemeenten-wil-boa-s-weerbaarder-maken-met-korte-wapenstok~b0274f17/#:~:text=Nederland%20telt%20ruim%20203%20duizend,of%20zelfs%20aan%g20te%20houden.>
- 10 VNG, 'Uitvoeringskracht van gemeenten: Hoe sterk zijn onze schouders?', februari 2020, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/uitvoeringskracht-van-gemeenten-eindversie.pdf>
- 11 Proof Adviseurs & Kwink Groep, 'Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020', mei 2020, <https://proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf>
- 12 Allers, Allers, 'Groei gemeentelijke samenwerking stagneert', ESB, 10 november 2022, <https://esb.nu/groei-gemeentelijke-samenwerking-stagneert/>
- 13 Staatssecretaris van Financiën Marnix van Rij, 'Brief van de staatssecretaris van financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: ICT bij de Belastingdienst', 20 februari 2023, [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023Z03050&did=2023D07183](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z03050&did=2023D07183)
- 14 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023, p.25 <https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>
- 15 VNG, 'Analyse samenhang Europese digitale wetgeving fase 1. Eindrapport', maart 2023, <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/eindrapport-analyse-samenhang-europese-digitale-wetgeving.pdf>
- 16 Vollaard, Hans et al., 'Van ad hoc naar vanzelfsprekendheid. Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie', mei 2023, link
- 17 I&O Research, 'Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties' maart 2021, <https://www.ioresearch.nl/actueel/vooral-toeslagenaffaire-schaadt-vertrouwen-in-overheid/>
- 18 Engbersen, Godfried et al., 'De Laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting', november 2021, <https://www.eur.nl/essb/media/99176>
- 19 NOS, 'wantrouwen in politiek grootst in Zeeland en Limburg', vrijdag 17 februari 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13923/artikel/2464118-wantrouwen-in-politiek-grootst-in-zeeland-en-limburg> (zie Excel-bestand van de resultaten van het Kieskompasonderzoek te downloaden in het artikel)
- 20 Voogd, Josse de & Cuperus, René, 'Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden', <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>; Harmsen, Judith, 'Vertrouwen in de lokale overheid het sterkst gedaald aan de randen van Nederland', Trouw, 4 februari 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023), <https://www.trouw.nl/binnenland/vertrouwen-in-de-lokale-overheid-het-sterkst-gedaald-aan-de-randen-van-nederland~b3fbc42d/>
- 21 VNG & Platform 31, 'Quickscan analyse gemeentelijke coalitieakkoorden 2022', september 2022, p.2, <https://www.platform31.nl/wp-content/uploads/2023/02/Quickscan-Analyse-Gemeentelijke-Coalitieakkoorden-2022.pdf>

- 22 SCP, 'Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023', maart 2023,  
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/03/07/eigentijdse-ongelijkheid>
- 23 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Elke Regio Telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's', maart 2023,  
[https://www.rli.nl/sites/default/files/rli\\_elke\\_regio\\_telt\\_nieuw\\_hr\\_def.pdf](https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf)
- 24 Sociaal-Economische Raad, 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingen voor de arbeidsmarktcrapte', februari 2023,  
<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/arbeidsmarktcrapte-publieke-sectoren.pdf>
- 25 Nieuwenhuis, Marcia, 'Lange wachttijd voor nieuw paspoort of rijbewijs: kan één tot drie maanden duren', Algemeen Dagblad, 5 april 2022,  
<https://www.ad.nl/binnenland/lange-wachttijd-voor-nieuw-paspoort-of-rijbewijs-kan-een-tot-drie-maanden-duren~aab3b3b8/>
- 26 Bekkers, Hans, 'Ambtenaren Stichtse Vecht trekken het niet meer', Binnenlands Bestuur, 21 april 2022,  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/stichtse-vecht-schroeft-werk-met-kwart-terug>
- 27 VNG, 'Tendrapport Informatiesamenleving 2023', 5 december 2022,  
<https://vng.nl/artikelen/tendrapport-informatiesamenleving-2023>
- 28 VNG, 'Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026. Van disbalans naar harmonie in een vernieuwde democratische rechtsstaat', februari 2022  
[https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda\\_digitale\\_grondrechten\\_en\\_ethiek\\_2022-2026.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda_digitale_grondrechten_en_ethiek_2022-2026.pdf)
- 29 M&I Partners, 'Trends & conclusies. ICT benchmark Gemeenten 2022',  
<https://mxi.nl/uploads/files/page/ict-benchmark-gemeenten-2022-trends-en-conclusies.pdf>
- 30 VNG Informatiebeveiligingsdienst, 'Dreigingsbeeld informatiebeveiliging Nederlands gemeenten 2023-2024', oktober 2022,  
[https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/wp-content/uploads/2022/10/IBD\\_dreigingsbeeld\\_2023-2024\\_DEF-versie.pdf](https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/wp-content/uploads/2022/10/IBD_dreigingsbeeld_2023-2024_DEF-versie.pdf)
- 31 Bekkers, Hans, 'Enorme veranderingsvraag bij gemeenten ophanden', Binnenlands Bestuur, 25 augustus 2021,  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gemeenten-moeten-op-zoek-naar-ervangende-ambtenaren>
- 32 A&O fonds Gemeenten, 'Gemeenten trekken meer nieuwe mensen van buiten aan', 9 mei 2023 (laatst geraadpleegd op 16 mei 2023),  
<https://www.aeno.nl/gemeenten-trekken-meer-nieuwe-mensen-van-buiten-aan>
- 33 A&O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten 2022', mei 2023, link
- 34 A&O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten 2022', mei 2023, link
- 35 VNG, 'Het kraakt en het piept in het fysiek domein. Onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysiek domein', maart 2021,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/het-kraakt-en-het-piept.pdf>
- 36 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023,  
<https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>
- 37 Ramlal, Munish, 'Moeders wijsheid', Binnenlands Bestuur, 16 maart 2023,  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/bij-zelf-nadenken-wringt-vaak-de-schoen>
- 38 VNG, 'Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026. Van disbalans naar harmonie in een vernieuwde democratische rechtsstaat', februari 2022  
[https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda\\_digitale\\_grondrechten\\_en\\_ethiek\\_2022-2026.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda_digitale_grondrechten_en_ethiek_2022-2026.pdf)
- 39 M&I Partners, 'Trends & conclusies. ICT benchmark Gemeenten 2022',  
<https://mxi.nl/uploads/files/page/ict-benchmark-gemeenten-2022-trends-en-conclusies.pdf>
- 40 M&I Partners, 'Trends & conclusies. ICT benchmark Gemeenten 2022',  
<https://mxi.nl/uploads/files/page/ict-benchmark-gemeenten-2022-trends-en-conclusies.pdf>
- 41 Pro Facto, 'Verkennde analyse: Naleving van de AVG door overheden', december 2022,  
<https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3244/3301-naleving-avg-door-overheden-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 42 Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming, 'FG-Enquête 2022. Een tweede onderzoek naar de invulling van de functie van Functionaris Gegevensbescherming in de praktijk binnen de publieke sector', september 2022,  
<https://cip-overheid.nl/media/1845/20220901-cip-fg-enquete-2022-10-publiceerversie.pdf>
- 43 VNG Realisatie, 'Analyse naar de samenhang tussen generieke informatiewetten', juni 2022,  
<https://vng.nl/sites/default/files/2023-01/Analyse%20naar%20de%20samenhang%20tussen%20generieke%20informatiewetten%2020220614.pdf>
- 44 [www.beleidskompas.nl](http://www.beleidskompas.nl)
- 45 Cebeon, 'Gemeenten in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau', april 2021, Titel = Arial Narrow 24 vet (overheid.nl)

- 46 Cebeon, 'Gemeenten in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau', april 2021, (overheid.nl)
- 47 BDO, 'BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2023. Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft. Maatschappelijke opgaven vragen om helder meerjarenperspectief', januari 2023, <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2023-resultaten-verbeterd-maar-structurele-onzekerheid-blijft-23-ps-dzb-bm-gem-lo>
- 48 <https://vng.nl/nieuws/duiding-voorjaarsnota-2023>
- 49 Allers, Maarten, 'Onzekere en incidentele rijksuitkeringen maken begroten voor gemeenten lastig' in Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Een financieel fundament voor grote opgaven, over onzekerheid in de financiële verhoudingen, april 2023, p.46-56 <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/12/een-financieel-fundament-voor-grote-opgaven>
- 50 BDO, 'BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2023. Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft. Maatschappelijke opgaven vragen om helder meerjarenperspectief', januari 2023, <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2023-resultaten-verbeterd-maar-structurele-onzekerheid-blijft-23-ps-dzb-bm-gem-lo>
- 51 Allers, Maarten, 'Onzekere en incidentele rijksuitkeringen maken begroten voor gemeenten lastig' in Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Een financieel fundament voor grote opgaven, over onzekerheid in de financiële verhoudingen, april 2023, p.46-56 <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/12/een-financieel-fundament-voor-grote-opgaven>
- 52 VNG, 'Bestaanszekerheid als belofte – naar een lokale agenda bestaanszekerheid', maart 2023, <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>
- 53 VNG & Divosa, 'De winst van het sociaal domein - Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid', April 2021, p. 5, [https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein\\_def.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein_def.pdf)
- 54 Divosa, 'Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is', 2019, p. 7, <https://www.divosa.nl/pdf/--wanneer-rondkomen-niet-vanzelfsprekend/pagina.pdf>
- 55 Movisie, 'Bestaanszekerheid onder druk – De stand van zaken', maart 2022, [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-05/Bestaanszekerheid\\_onder\\_druk\\_2022.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-05/Bestaanszekerheid_onder_druk_2022.pdf)
- 56 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Gezichten van een onzeker bestaan', april 2021, p. 4, <https://www.raadr.nl/gezichten-van-een-onzeker-bestaan/documenten/publicaties/2021/04/07/gezichten-van-een-onzeker-bestaan>
- 57 VNG, 'Bestaanszekerheid als belofte – naar een lokale agenda bestaanszekerheid', maart 2023, <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>
- 58 Nibud, 'Betalingsproblemen stapelen zich op', 12 november 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-betalingsproblemen-stapelen-zich-op/#:~:text=Groeiend%20aantal%20jongvolwassenen%20met%20geldproblemen&text=Zo'n%2037%20procent%20van,vergeleken%20met%20de%20andere%20leeftijdsgroepen>
- 59 Nibud, 'Betalingsproblemen stapelen zich op', 12 november 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-betalingsproblemen-stapelen-zich-op/#:~:text=Groeiend%20aantal%20jongvolwassenen%20met%20geldproblemen&text=Zo'n%2037%20procent%20van,vergeleken%20met%20de%20andere%20leeftijdsgroepen>
- 60 TNO, 'Energiearmoede in Nederland 2022', januari 2023, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/energiearmoede-onderzoek-2022/>
- 61 SCP, 'Als werk weinig opbrengt', oktober 2018, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt>
- 62 Nibud, 'Groeiende aantal huishoudens zit financieel in de klem', 15 juli 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/groeiend-aantal-huishoudens-financieel-klem/>
- 63 CBS, 'Sociale zekerheid; kerncijfers; uitkeringen naar uitkeringssoort' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37789ksz/table?ts=1677745295735>
- 64 CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt' (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt#:~:text=Na%20een%20lichte%20verruiming%20in,elke%20100%20werklozen%2012;> CBS, 'Dashboard arbeidsmarkt: Werkenden' (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>
- 65 CBS, 'Dashboard arbeidsmarkt: Werkenden' (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>

- 66 CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt', (laatst geraadpleegd op 21 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt#:~:text=Na%20een%20lichte%20verruiming%20in,elke%20100%20werklozen%2012>
- 67 Movisie, 'Waardevol werk: De stand van zaken', mei 2022, [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-06/Waardevol\\_werken\\_de\\_stand\\_van\\_zaken.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-06/Waardevol_werken_de_stand_van_zaken.pdf)
- 68 CBS, 'Ontwikkeling flexwerk' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/ontwikkelingen-flexwerk>
- 69 CBS, 'Ontwikkeling flexwerk' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/ontwikkelingen-flexwerk>
- 70 CBS, 'Ontwikkeling flexwerk' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/ontwikkelingen-flexwerk>
- 71 Eerenbeemt, Marc van den, 'Aantal sociale huurwoningen daalde afgelopen decennium met 46.000 terwijl aandeel vrije sector verdubbelde', Volkskrant, 20 oktober 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aantal-sociale-huurwoningen-daalde-afgelopen-decennium-met-46-000-terwijl-aandeel-vrije-sector-verdubbelde~bbff09ba/#:~:text=Het%20aantal%20huurwoningen%20in%20de,juist%20toegenomen%20met%20600%20duizend.>
- 72 Eerenbeemt, Marc van den, 'Aantal sociale huurwoningen daalde afgelopen decennium met 46.000 terwijl aandeel vrije sector verdubbelde', Volkskrant, 20 oktober 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aantal-sociale-huurwoningen-daalde-afgelopen-decennium-met-46-000-terwijl-aandeel-vrije-sector-verdubbelde~bbff09ba/#:~:text=Het%20aantal%20huurwoningen%20in%20de,juist%20toegenomen%20met%20600%20duizend.>
- 73 Atlas Research, 'Atlas voor gemeenten 2022', juni 2022, <https://atlasresearch.nl/atlas-voor-gemeenten-2022-wonen/>
- 74 Natuur & Milieu, 'Woningmonitor. Energielabels in kaart gebracht voor gemeenten en wijken', december 2022, <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Woningmonitor-Natuur-Milieu.pdf>
- 75 Kragten, Ron, 'Corporaties pakken in jaar tijd 30.000 slecht geïsoleerde huizen aan', RTL Nieuws, 24 november 2022, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5348924/woningcorporaties-pakken-jaar-tijd-30000-slecht-geïsoleerde>
- 76 CBS, 'Huren gemiddeld met 3 procent gestegen', 2 september 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/35/huren-gemiddeld-met-3-procent-gestegen>
- 77 CBS, 'Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld', 23 augustus 2019 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>
- 78 Leger des Heils, 'Leger des Heils ziet grote stijging dakloze jongeren', 28 november 2022, <https://www.legerdesheils.nl/artikel/leger-des-heils-ziet-grote-stijging-dakloze-jongeren>
- 79 Leger des Heils, 'Leger des Heils ziet grote stijging dakloze jongeren', 28 november 2022, <https://www.legerdesheils.nl/artikel/leger-des-heils-ziet-grote-stijging-dakloze-jongeren>
- 80 Planbureau voor de Leefomgeving, 'Waardering van de buitenruimte. Een analyse naar aanleiding van de motie Koerhuis-Van Eijs', oktober 2020, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-waardering-van-de-buitenruimte-4305.pdf>
- 81 CBS, 'woontevredenheid; kenmerken huishouden, woning' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/statline/?ts=1590665538453#/CBS/nl/dataset/84569NED/table>
- 82 CBS, 'Sociale veiligheid; regio' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85146NED/table?searchKeywords=sociale%20veiligheid>
- 83 CBS, 'Sociale veiligheid; regio' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85146NED/table?searchKeywords=sociale%20veiligheid>
- 84 CBS, 'Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- 85 CBS, 'Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- 86 CBS, 'Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- 87 CBS, 'Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85278NED/table?dl=74413>
- 88 Centraal Planbureau, 'Ontwikkeling van het arbeidsinkomen tijdens corona', maart 2022 p.2 <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Ontwikkeling-van-het-arbeidsinkomen-tijdens-corona.pdf>
- 89 CBS, 'Zelfstandig ondernemer: korte termijn financiële buffer huishouden stabiel', 19 juli 2021 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/29/zelfstandig-ondernemers-korte-termijn-financiele-buffer-huishouden-stabiel>

- 90 CBS, 'Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37789ksz/table?ts=1670595273487>
- 91 Nibud, 'Kwart van huishoudens weet niet of ze recht hebben op toeslagen', 18 april 2019 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/>
- 92 Inspectie SZW, 'Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak', april 2021, p.5 <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2021/06/16/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand>
- 93 CBS, 'Ontwikkeling flexwerk' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/ontwikkelingen-flexwerk>
- 94 VNG, 'Bestaanszekerheid als belofte – naar een lokale agenda bestaanszekerheid', maart 2023, p. 8 <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>
- 95 Zie ook: Instituut voor Publieke Economie, 'Het einde van de toeslagen – Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk', april 2023, <https://www.instituut-pe.nl/s/IPE-het-einde-van-de-toeslagen-spread.pdf>
- 96 UWV, 'Knelpuntenbrief 2022', 17 juni 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e5bb1f5d701bb03e65453836869f05af8975c20a/pdf>
- 97 Kok, Laurens, 'De helft van de boerderijen moet verdwijnen óf krimpen, om de boeren mild te stemmen', Het Parool, 21 juli 2022, <https://www.parool.nl/nederland/de-helft-van-de-boerderijen-moet-verdwijnen-of-krimpen-om-de-boeren-mild-te-stemmen~bdc35cca/>
- 98 I&O Research, 'Onbegrepen veeboeren wantrouwen overheid, 21 oktober 2021 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.ioresearch.nl/actueel/onbegrepen-veeboeren-wantrouwen-overheid/>
- 99 I&O Research, 'Onbegrepen veeboeren wantrouwen overheid, 21 oktober 2021 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.ioresearch.nl/actueel/onbegrepen-veeboeren-wantrouwen-overheid/>
- 100 CBS, '585 biologische landbouwbedrijven erbij sinds 2015', 25 oktober 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/43/585-biologische-landbouwbedrijven-erbij-sinds-2015>
- 101 Bürmann, Sarah & Spekschoor, Thomas, 'Uitkoopregeling boeren geen succes: 20 overeenkomsten in 2 jaar, NOS, 17 september 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2444895-uitkoopregeling-boeren-geen-succes-20-overeenkomsten-in-2-jaar>
- 102 NOS, 'Stikstofonzekerheid remt verduurzaming bij boeren, 8 april 2023 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2470598-stikstofonzekerheid-remt-verduurzaming-bij-boeren>
- 103 Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, 'Goed voor Elkaar Dorpen', 2022, <https://www.lvkk.nl/fileadmin/nieuws/GoedvoorElkaarDorpen.pdf>
- 104 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Elke Regio Telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's', maart 2023, [https://www.rli.nl/sites/default/files/rli\\_elke\\_regio\\_telt\\_nieuw\\_hr\\_def.pdf](https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf)
- 105 Dooi, Pim van den, 'Grote wetswijziging kan onteigening boeren vertragen', NRC, 8 mei 2023, <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/05/08/grote-wetswijziging-kan-onteiening-boeren-vertragen-a4164147>
- 106 Natuur & Milieu, 'Woningmonitor. Energielabels in kaart gebracht voor gemeenten en wijken', december 2022, <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Woningmonitor-Natuur-Milieu.pdf>
- 107 CBS, 'Huren gemiddeld met 3 procent gestegen', 2 september 2022 (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/35/huren-gemiddeld-met-3-procent-gestegen>
- 108 TNO, 'Energiearmoede in Nederland 2022', januari 2023, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/energiearmoede-onderzoek-2022/>
- 109 TNO, 'Gezondheidskosten en energiearmoede. Een empirische analyse voor Nederland', januari 2023, <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2023/01/hogere-zorgkosten-energiearmoede/>
- 110 Zoals vastgelegd in artikel 243 in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek
- 111 Raad van State, 'Jaarverslag 2022', april 2023, <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/beschouwing/inleiding-slagkracht-en-vertrouwen/>
- 112 'Eindrapport Staat van de Uitvoering 2022', 18 januari 2023, p.25 <https://staatvandeuitvoering.nl/staat-van-de-uitvoering-2022/>
- 113 Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 'Beleidskompas' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- 114 Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 'Beleidskompas' (laatst geraadpleegd op 17 mei 2023), <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- 115 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hanke Bruins Slot, 'Actieagenda Sterk Bestuur', 20 januari 2023 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/kamerbrief-tk-over-actieagenda-sterk-bestuur>



# Colofon

**Auteurs:**

Mark van Dam  
Femke Polman  
Hidde Boonstra  
Astrid van den Biggelaar  
Luc Köbben  
Elianne Wolfert

**Tekstedactie**

Chantal Richter (Denkmolen)

**Vormgeving**

Marc van Bokhoven

© 2023 VNG



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

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

Juli 2023

vng.nl