

Nederland heeft één overheid nodig

Discussiedocument over vernieuwing in de
interbestuurlijke en financiële verhoudingen

8 april 2020

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Voorwoord

De relaties tussen overheden veranderen en overheden staan voor nieuwe uitdagingen. Dat komt bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociaal domein en nieuwe grote maatschappelijke opgaven, zoals Nederland klimaatneutraal maken.

Veel mensen in het openbaar bestuur vinden dat de interbestuurlijke samenwerking beter kan en ook beter moet. Burgers die de berichten over de woningcrisis horen of lezen, zullen zich ook afvragen of de overheid dit niet beter aan had kunnen pakken. Om als overheid een adequate en betrouwbare partij te zijn in het aanpakken van grote maatschappelijke opgaven is het belangrijk om na te denken over het eigen functioneren, over de onderlinge samenwerking en over onze verhouding tot burgers en bedrijven. Hoe opereren we in dit tijdsgewricht als één overheid? Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is door de gezamenlijke overheden ingesteld om op deze vragen antwoorden te formuleren in de vorm van beleidsopties en aanbevelingen.

De leden van de studiegroep hebben tenminste twee dingen met elkaar gemeen: ze zijn zeer vertrouwd met het openbaar bestuur en zijn ervan overtuigd dat het de moeite loont om te kijken hoe we het samen beter moeten en kunnen doen. Als studiegroep zijn we een zoektocht gestart naar adequaat gezamenlijk opgave gericht werken. Daartoe hebben we naar drie concrete casussen gekeken: wonen, de ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg en de energie- en warmtetransitie. We hebben tevens geprobeerd daar meer algemene lessen uit te trekken die ook op andere terreinen van nut kunnen zijn. Voor u ligt een document dat wij hebben geschreven op basis van onze kennis, gesprekken en rondetafeldiscussies. Het zijn onze observaties en ideeën tot zo ver.

Dit tussenrapport is een uitnodiging om hier met elkaar over in gesprek te gaan. De komende tijd werken we als studiegroep verder aan opties voor betere interbestuurlijke en financiële randvoorwaarden in het algemeen en voor de drie casussen in het bijzonder. De gesprekken met experts en mensen met inzicht en ervaring in het openbaar bestuur kunnen ons daarbij ondersteunen. Gezien de huidige situatie waarin we verkeren, zal dit vooral gebeuren via digitale bijeenkomsten en een online discussieplatform. In de zomer van 2020 komt de studiegroep met het rapport waarin we de onze resultaten zullen presenteren.

Veel lees- en denkplezier,

Bernard ter Haar
Voorzitter studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

8 april 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding

Nederland staat voor een aantal grote opgaven

2 De praktijk:

Knelpunten in interbestuurlijke samenwerking

3 Interbestuurlijk samenwerken:

Een kwestie van maatwerk

Bijlagen

Wonen: naar 75.000 nieuwe woningen per jaar

Ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg

Realiseren van de energie- en warmtetransitie

Financiële verhoudingen: robuust maar star

Overkoepelende bevindingen uit de casussen en uit de analyse van het financiële stelsel

1 Gezamenlijk en richtinggevend visie en doelen formuleren (Wat?)

2 Tijdig alle relevante partijen aan tafel (Wie?)

3 Regie organiseren - de handelingsverlegenheid doorbreken en de binding versterken (Wie doet wat?)

4 De instrumentenkoffer uitbreiden (Waarmee?)

5 Innovaties in de financiële verhoudingen (Waarmee?)

Tot slot

Samenvatting

GROTE OPGAVEN VRAGEN OM GEZAMENLIJK OPTREDEN VAN OVERHEDEN

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

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

In dit rapport wil de studiegroep ook

1. analyseren waar het knelt in de interbestuurlijke samenwerking en de financiële verhoudingen, en
2. onze ideeën en observaties agenderen.

De komende tijd willen wij –gedwongen door de omstandigheden- digitaal hierover met de buitenwereld in gesprek gaan. In de zomer presenteren wij ons eindrapport met oplossingsrichtingen.

Allereerst presenteren we onze bevindingen op de drie casussen.

WONINGBOUW: 75.000 WONINGEN PER JAAR ALS NATIONAAL DOEL

Om de huidige woningnood te lijf te gaan, is het landelijk de ambitie om 75.000 woningen per jaar te bouwen, die passen bij de behoeften van woningzoekenden. Een analyse van de interbestuurlijke samenwerking rond deze opgave toont een versnipperde praktijk. Het ontbreekt aan een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke richtinggevende doelen. De nationale ambitie om per jaar 75.000 woningen te bouwen is niet gekoppeld aan de decentrale praktijk. Daar kan niet alleen op aantal gestuurd worden, daar moet ook rekening worden gehouden met de behoefte aan betaalbare woningen, de ruimtelijke inpasbaarheid en de combinatie met andere beleidsopgaven, zoals de energietransitie. Op nationaal niveau zijn er geen overstijgende, gezamenlijke sturingsmogelijkheden om alle resultaten op decentraal niveau op te tellen en te realiseren. Ook het samenspel tussen provincies en gemeenten kan productiever. Daarnaast zijn er verbeteringen in het financieel instrumentarium voor gemeenten nodig en hebben met name kleinere gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit om hun rol en taak goed waar te maken.

AMBULANTISERING IN DE GGZ: AFBOW VAN HET AANTAL BEDDEN OM KWETSBARE BURGERS ZORG EN ONDERSTEUNING IN HUN EIGEN LEEFOMGEVING TE BIEDEN

Met de term 'ambulantisering' van de geestelijke gezondheidszorg (ggz) wordt bedoeld op de afbouw van het aantal bedden in de ggz-instellingen. Het achterliggende idee hiervan is dat groepen kwetsbare burgers beter in hun eigen leefomgeving kunnen worden geholpen. Een analyse van de aanpak van deze casus laat zien dat er aan de voorkant onvoldoende is nagedacht welke partijen er betrokken zouden moeten worden om de ambitie te realiseren. In de uitvoering blijkt vervolgens een regisseur die partijen bij elkaar brengt te ontbreken. Dat geldt zowel in het samenspel tussen landelijke partijen die akkoorden sluiten, als op het regionale niveau. Het resultaat is dat er binnen de ggz wel veel is afgebouwd, maar op regionaal niveau aan alternatieve opvang te weinig is opgebouwd. Het regionale speelveld in het sociaal domein is zeer complex, met veel verschillende partijen die onder andere kaders en financieringssystemen vallen. Dat zorgt voor ongewenste prikkels tussen de verschillende kaders. Een overkoepelende ordening ontbreekt. Dat maakt het lastig voor partijen om met verschillende disciplines samen te werken. Gemeenten die moeten onderhandelen met grote partijen als zorgverzekeraars, ervaren een gebrek aan financiële middelen, kennis en beleidsruimte om hun rol goed in te vullen.

HET REALISEREN VAN DE ENERGIE- EN WARMTE TRANSITIE

Overheden staan aan de lat voor het effectief vormgeven van de energietransitie op weg naar een klimaatneutraal Nederland in 2050. De tussendoelen zijn onder andere het realiseren van 35 TWh aan duurzaam opgewekte energie op land in 2030 en het werken aan de warmtetransitie voor de gebouwde omgeving. We zien daarin onder meer dat het vasthouden en uitdragen van gezamenlijke visies en keuzes door overheden noodzakelijk is om de markt en individuele burgers handelingsperspectief te bieden. De werkwijze met Regionale Energiestrategieën (RES) is een praktijkproef waarin de decentrale overheden toewerken naar een gezamenlijke visie, onder andere op het gebied van duurzame opwek van zonne- en windenergie. Dit vraagt wel om een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving. De nog tamelijk sectorale manier van werken binnen veel overheden en de politieke werkelijkheid maken het in de praktijk erg lastig om tot gedragen keuzes te komen en daaraan vast te houden. Bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving zien we specifiek dat de beperkte capaciteit, kennis en kunde bij (kleinere) gemeenten een risico vormt voor de uitvoering van hun regierol. Daarnaast hebben de decentrale overheden zelf een vrij beperkt financieel instrumentarium tot hun beschikking om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Hoewel er hard aan wordt gewerkt, ontbreekt het vooralsnog aan goede financieringsconstructies om de markt en individuele burgers op grote schaal te stimuleren tot investeringen in de energie- en warmtetransitie.

DE STUDIEGROEP HERKENT EEN AANTAL PATRONEN IN INTERBESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Op basis van de analyse van de casussen en een beschouwing van knelpunten in de financiële verhoudingen formuleert de studiegroep een aantal overkoepelende bevindingen waar verbetermogelijkheden uit voortvloeien:

1. Er is weinig gezamenlijkheid in de visie van overheden op de aard van opgaven. Dat komt ten dele door verkokering, en deels door uiteenlopende belangen, rollen en ambities van verschillende overheden.
2. Relevante partijen die nodig zijn om tot effectieve oplossingen te komen, worden niet altijd voldoende betrokken in de samenwerking.
3. Er is vaak niet of beperkt voorzien in gezamenlijke regie op de voortgang van de opgave. Bestuurders ervaren handelingsverlegenheid: de omvang en complexiteit van opgaven en onderlinge afhankelijkheden zijn van dien aard dat zij worstelen om vanuit hun rol het goede te doen.
4. In alle casussen gebeurt er veel op het schaalniveau van de regio, maar beleid, sturing en instrumentarium zijn nog maar weinig op 'de regio' gericht. Ook neemt het Rijk veelal geen actieve rol in de regio in. De gehanteerde regionale indelingen voor verschillende beleidsterreinen vertonen weinig onderlinge congruentie. Dat levert een complexe, versnipperde praktijk op.
5. Met name gemeenten ervaren een gebrek aan kennis en capaciteit voor de aanpak van complexe (transitie)opgaven. Kennis is gefragmenteerd of

komt niet voldoende terecht bij de decentrale overheden. De uitvoeringskracht is dus niet altijd op orde om tot een effectieve aanpak te komen.

6. De democratische legitimiteit van het overheids-handelen verzaamt in de complexiteit van de uitvoering.
7. Bestuurlijk samenspel en financiële verhoudingen zijn diep met elkaar verweven. In de casussen wordt duidelijk hoe stevig die op elkaar inwerken. Als bijvoorbeeld de financiële verhoudingen onvoldoende gelijkwaardigheid in het optreden tussen overheden faciliteren, dan heeft dat direct effect op de manier waarop partijen 'bestuurlijk' met elkaar aan tafel zitten.
8. Het huidige financiële instrumentarium veronderstelt een behoorlijke mate van autonomie op decentraal niveau, terwijl er op nationaal niveau steeds meer eisen aan datzelfde decentrale niveau worden gesteld. Als decentrale beleidsvrijheid wordt ingeperkt en de financiële verhoudingen zich daarop niet aanpassen, dan betekent dit dat de financiële risico's bij gemeenten komen te liggen, omdat zij steeds beperktere mogelijkheden hebben om te sturen op hun uitgaven. Dat leidt met regelmaat tot lange discussies over artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
9. We zien spanning ontstaan tussen ontwikkeling van de (veronderstelde) mate van beleidsvrijheid en de manier waarop taken bekostigd zijn. Er lijkt sprake van een tegengestelde beweging door de beleidsvrijheid steeds verder in te perken, maar wel te streven naar bekostiging via vrij besteedbare middelen via het gemeente- en provinciefonds.

10. Decentrale overheden hebben weinig mogelijkheden om te investeren en een gezamenlijk financieringsinstrument is niet altijd voor handen. En dat terwijl voor veel opgaven, met name in het fysieke domein, grote investeringen noodzakelijk zijn.
11. We zien, met name in het sociaal domein, schotten tussen verschillende financieringsystemen als gevolg van verschillen in sectorale wet- en regelgeving. Er is geen formele structuur om de samenhang in te regelen en te bewaken.

HET ONTWERP VAN WERKENDE STURINGSARRANGEMENTEN IS EEN KWESTIE VAN MAATWERK

Op basis van de analyse van deze casussen stelt de studiegroep dat

1. het voor betere samenwerking rond opgaven nodig is om een sturingsarrangement op maat te ontwerpen, en dat
2. daarvoor op onderdelen behoefte is aan een vernieuwing van structuren, werkwijzen en instrumenten voor interbestuurlijk samenwerken.

Een eerste hoofdconclusie van de studiegroep is dat het bij iedere opgave van belang is om een op maat gesneden interbestuurlijke aanpak te ontwerpen. Opgaven zijn zo verschillend in aard, omvang en betrokken partijen dat het steeds nodig is om te kijken wat er in de context van een concrete opgave passend is. De studiegroep meent dat bij de start van een opgavegericht programma een model, met een aantal kernvragen voor het ontwerpen van een aanpak overheden kan helpen de juiste keuzes te maken.

In dat model staan vier W-vragen centraal:

1. Wat: welk gezamenlijk doel streven we na?,
2. Wie: welke partijen zijn nodig om dit te realiseren?,
3. Wie doet wat: hoe richten we de samenwerking in en welke sturingsfilosofie hanteren we? en
4. Waarmee: welke instrumenten zetten we in? Denk aan financiën, wet- en regelgeving en procesafspraken.

Het model is ontwikkeld voor de analyse van de casussen.

ER IS BEHOEFTE AAN VERNIEUWINGEN IN STRUCTUREN, WERKWIJZEN EN INSTRUMENTEN

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

De studiegroep ziet vijf oplossingsrichtingen

Een blik op de praktijk van interbestuurlijke samenwerking aan de hand van het hierboven

gepresenteerde model (de vier W-vragen) maakt duidelijk dat sommige onderdelen van het model in de praktijk beter worden ingevuld dan andere. De studiegroep ziet dat er op bepaalde vlakken bij uitstek urgentie is om verbetering te realiseren. De studiegroep wil dan ook aan de hand van de volgende vijf richtinggevende perspectieven de komende periode het gesprek aangaan over verbeteringen en vernieuwingen:

1. Gezamenlijk en richtinggevend visie en doelen formuleren (Wat?)
2. Tijdig alle relevante partijen aan tafel (Wie?)
3. Regie organiseren – de handelingsverlegenheid doorbreken en de binding versterken (Wie doet wat?)
4. De instrumentenkoffer uitbreiden (Waarmee?)
5. Innovaties in de financiële verhoudingen (Waarmee?)

Gezamenlijke visie en doelen

Voor een goede gezamenlijke aanpak van opgaven is een helder doel of een stip op de horizon nodig. De studiegroep ziet in de praktijk meerdere voorbeelden van handelingsverlegenheid bij overheden, omdat een overstijgende en gedeelde visie ontbreekt. Om te komen tot zo'n visie is dialoog en verbinding tussen overheden en maatschappij nodig. Het is nodig om te zoeken naar structuren en manieren om te komen tot gezamenlijke visievorming – visies die het resultaat zijn van een proces waarin zowel decentrale als centrale overheden vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid volwaardig zijn betrokken. De studiegroep meent dat op een aantal terreinen een gezamenlijke visie nodig is om richting te geven aan het handelen van decentrale actoren. Ook is een richtinggevend gezamenlijk perspectief nodig om de optelsom van lokale keuzes te laten resulteren in een vanuit nationaal oogpunt wenselijk geheel. Decentrale overheden en andere betrokken partijen hebben

behoefte aan een duidelijk geformuleerde visie die zij kunnen gebruiken bij het uitstippelen van hun eigen koers. Zo'n visie kan ook helpen om keuzes te maken in domeinen die potentieel met elkaar conflicteren, zoals bijvoorbeeld woningbouw en energietransitie die beide een claim leggen op de schaarse ruimte van het dichtbevolkte Nederland.

De studiegroep wil de komende periode graag in gesprek over de vraag hoe erbij grote opgaven tot meer richtinggevende, integrale doelbepaling kan worden gekomen. Daarbij kan worden gedacht aan instrumenten voor joint fact finding en samenwerkingsvormen die ontkokering en integraliteit bevorderen.

Klik voor meer informatie

Tijdig alle relevante partijen aan tafel

Het aan tafel krijgen van alle relevante spelers is essentieel voor het starten van een effectieve gezamenlijke aanpak. Bij het betrekken van partijen speelt ook de vraag van mandaat: betekent bijvoorbeeld een handtekening van de koepels ook binding van hun achterbannen? Regelt departementale betrokkenheid de positie van het hele Rijk? Daarnaast moet er bij het betrekken van partijen aandacht zijn voor de borging van democratische legitimatie. De studiegroep ziet hier het maken van afspraken over zelfbinding van democratische organen aan gezamenlijke afspraken als een potentieel kansrijke route. Op die manier worden doelen 'aan de voorkant' gesteld, waarbij ruimte wordt gelaten om binnen bepaalde bandbreedtes te opereren.

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag in gesprek over de vraag hoe we tot andere manieren en werkwijzen kunnen komen om effectiever relevante partijen bij elkaar te brengen.

Klik voor meer informatie

Regie organiseren - de handelingsverlegenheid doorbreken en de binding vergroten

De studiegroep constateert dat er behoefte is aan steviger sturing op gezamenlijke opgaven. Nu is er in de aanpak van opgaven soms te veel sprake van vrijblijvendheid voor betrokken partijen. Het formuleren van een stip op de horizon moet gepaard gaan met een nauwer commitment tussen overheden en meer expertise en middelen (niet alleen financieel). Om een goed werkend (inter)bestuurlijk arrangement te ontwerpen moeten rollen worden verdeeld en is een regisseur nodig die sturing geeft aan het samenspel. Per opgave is het nodig gezamenlijk te bepalen op welke plek die regie het beste kan worden belegd. Sterkere regie hoeft dus niet gepaard te gaan met een dominante rol van het Rijk. De studiegroep wil graag gedachtevorming op gang brengen over regie die niet per definitie bij het Rijk belegd is, maar meer gezamenlijk van karakter is. Ook vraagt de studiegroep aandacht voor het versterken van de binding van overheden aan gemaakte afspraken.

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag in gesprek over de vraag hoe een stevigere regie op grote opgaven in de praktijk tot stand kan komen. Daarbij kan worden gedacht aan het ontwikkelen van vormen van gezamenlijke regie, die horizontaal van karakter zijn, en het inrichten van (uitvoerings)programma's waarin gezamenlijke uitvoering tot stand komt. Bijvoorbeeld zoals het Deltaprogramma functioneert.

Klik voor meer informatie

De instrumentenkoffer uitbreiden

De lijnen hierboven betogen dat een overkoepelende visie, het betrekken van de juiste partijen en steviger regie nodig zijn om een effectieve aanpak van de grond te krijgen, en decentrale overheden of regionale samenwerkingsverbanden te ondersteunen om hun rol daarbinnen in te vullen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat die sturing en regie alleen centraal, vanuit de Rijksoverheid, tot stand komen. Daarvoor is een ander repertoire van instrumenten nodig, dat gezamenlijkheid als uitgangspunt neemt.

De studiegroep constateert dan ook dat er behoefte is aan een uitbreiding van het bestuurlijke instrumentarium: systemen, werkwijzen en instrumenten die overheden kunnen inzetten voor een gezamenlijke aanpak van opgaven. Nu ziet de studiegroep in een aantal casussen een overheid die wel ambities, doelen en voornemens ontplooit, maar niet over de juiste instrumenten beschikt om die ambities te realiseren. De studiegroep ziet ook dat bestaande instrumenten, bijvoorbeeld financiële instrumenten, niet altijd goed worden toegepast. Voor effectief instrumentarium is volgens de studiegroep speciale aandacht nodig voor de relatie van de overheid met de markt, voor kennisdeling en capaciteitsbevordering van decentrale overheden, en voor sturing op regionale samenwerking.

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag het gesprek voeren over de nodige vernieuwingen in het bestuurlijk instrumentarium. De studiegroep denkt daarbij bijvoorbeeld aan uitbreiding van het sturingsinstrumentarium van overheden, het vergroten van (per beleidsterrein samenhangende) congruentie in regionale samenwerkingsverbanden, vormen van taakdifferentiatie, en het opzetten van werkende structuren voor kennisopbouw en -deling tussen overheden.

Klik voor meer informatie

Naar innovaties in de financiële verhoudingen

Als één van de essentiële sleutels voor een succesvolle aanpak van gezamenlijke opgaven, vraagt de studiegroep aandacht voor het thema van de financiële verhoudingen: het raamwerk voor de manier waarop overheden zich financieel tot elkaar verhouden. Het gaat dan om vragen als: wie is verantwoordelijk voor het genereren van inkomsten, wie betaalt, en wie beslist over financiën? Daarbij is samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen essentieel. Veranderende bestuurlijke verhoudingen vragen om een mogelijk ingrijpende update van de financiële verhoudingen. Daarbij moet volgens de studiegroep aandacht zijn voor de volgende thema's:

- Vergroten van het evenwicht in de uitgangspositie van Rijk en medeoverheden
- Samenhang bewaken tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen
- Meer bewust inspelen op regionale verschillen
- Naar een financieel arrangement voor samenwerken aan overstijgende opgaven

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag het gesprek voeren over de nodige vernieuwingen in de financiële verhoudingen.

De studiegroep denkt daarbij aan: het verkleinen van de financiële afhankelijkheid van decentrale overheden van het Rijk en het waarborgen van gelijkwaardigheid; het heroverwegen van het type financiering in relatie tot beleidsvrijheid; het samenbrengen van financiële geldstromen behorend bij één opgave; een instrument voor arbitrage; het vergroten van regionaal investeringsperspectief; en het instellen van (gezamenlijke) investerings- en financieringsinstrumenten, die ook ruimte bieden voor het samenbrengen van publieke en private investeringen.

Klik voor meer informatie

DE STUDIEGROEP GAAT NU EEN TWEDE FASE IN

Met dit discussiedocument wil de studiegroep de belangrijkste uitdagingen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen op de agenda zetten. Aan de hand daarvan willen we in de komende periode de stap maken van diagnose naar aanbevelingen en beleidsopties. Daarvoor willen we een brede gedachtewisseling initiëren over de hierboven benoemde patronen in bestuurlijke en financiële verhoudingen. Gezien de ontwikkelingen rondom het coronavirus zullen wij daarbij gebruik maken van digitale bijeenkomsten. Resultaten van de discussies zullen een plek krijgen in het eindrapport van de studiegroep, dat in de zomer van 2020 verschijnt.

1 Inleiding

Nederland staat voor een aantal grote opgaven

Er staan grote opgaven op de maatschappelijke agenda die niet door één partij kunnen worden opgelost. Ze zijn complex en veelvormig. Hoe geven we de energietransitie vorm? Hoe zorgen er we ervoor dat iedereen in Nederland goed en betaalbaar kan wonen, nu en in de toekomst? En hoe zorgen we ervoor dat kwetsbare personen goed geholpen worden en hun kwaliteit van leven verbetert?

Dit zijn stuk voor stuk opgaven die zich niet houden aan een strikte taakverdeling tussen overheden. Vanuit hun verschillende verantwoordelijkheden zijn er bij deze opgaven altijd verschillende overheden betrokken. Om effectief op te treden in het belang van burgers moeten zij intensief samen optrekken. De slogan 'je gaat erover of niet' is dan niet langer van toepassing. In plaats daarvan komt: 'je draagt bij waar je nodig bent'¹. Elke overheid gaat er in meer of mindere mate over, en levert vanuit zijn verantwoordelijkheid, expertise en netwerk zijn eigen bijdrage. Daarbij is de ambitie om 'als één overheid' te werken².

TEGEN DE ACHTERGROND VAN VERSCHUIVINGEN IN MAATSCHAPPIJ EN BESTUUR

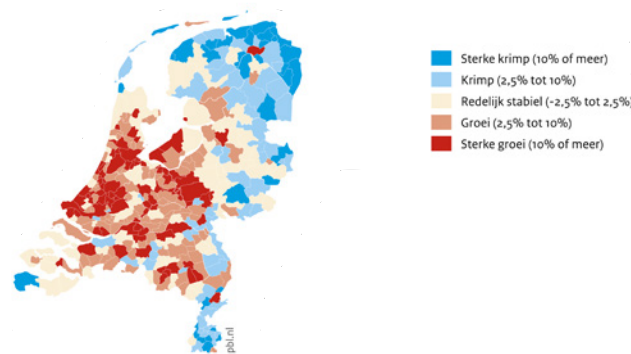
Op de achtergrond spelen een paar grote ontwikkelingen die forse uitdagingen opleveren voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. We noemen er drie.

1. Regionale verschillen nemen toe

De wereldwijde trend van groeiende regionale verschillen speelt ook in Nederland³. Stad en ommeland hebben te maken met heel verschillende soorten problematiek: de woningnood stelt de Randstad voor compleet andere vragen dan de kwesties die in

sommige grensregio's spelen rond bijvoorbeeld leefbaarheidsproblematiek. De overheid moet een antwoord zien te formuleren op deze groeiende regionale verschillen. Is het openbaar bestuur voldoende in staat om maatwerk te leveren? Kunnen onze financiële verhoudingen inspelen op deze verschillen? En accepteren mensen (grote) verschillen in de keuzes die regionaal worden gemaakt?

Fig. 1 – Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2018-2025 PBL/CBS



Bron: PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019

2. Decentralisaties zorgen voor veranderende verhoudingen in het openbaar bestuur

De trend van decentralisaties heeft de afgelopen jaren gezorgd voor veranderingen in het openbaar bestuur. Met name het takenpakket van gemeenten is fors uitgebreid. Vooral in het sociaal domein heeft dat gezorgd voor fundamentele verschuivingen in de bestuurlijke verhoudingen. Die nieuwe rolverdeling gaat gepaard met uitdagingen en knelpunten. Voor alle overheden is het wettelijk aan de nieuwe rollen en doen zich spanningen voor in de verhoudingen.⁴

Gemeenten lijden door gebrek aan uitgaven Rijk

NRC, 16 september 2019

'Den Haag moet ophouden met bepalen'

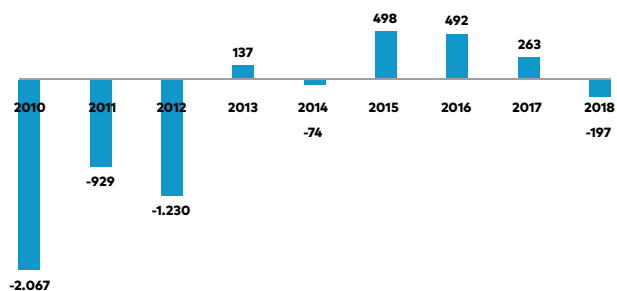
Binnenlands Bestuur, 8 januari

3. Financiën staan onder druk

De verhoudingen tussen overheden worden in de afgelopen jaren vaak gedomineerd door financiële discussies. Thema's die daarbij spelen zijn de aanhoudende tekorten van met name gemeenten in het sociaal domein⁵, discussies over de zogenaamde normeringssystematiek (die bepaalt hoe budgetten van gemeenten en provincies meebewegen met de Rijksbegroting)⁶ en onenigheid over de benodigde budgetten voor de uitvoering van nieuwe taken door gemeenten⁷. Ook de financiering van gezamenlijke opgaven uit de vrij besteedbare middelen uit het gemeente- en provinciefonds, leidt tot discussies. Vanuit gemeenten komt een steeds krachtiger signaal dat hun financiële positie onder druk staat. Gemeenten hadden in 2018 een gezamenlijk tekort van € 200 miljoen in hun jaarrekening. Ook in de jaren dat gemeenten macro een overschot hadden, waren er grote groepen gemeenten die tekorten hadden. Daarnaast geven zij in hun begroting voor 2019 en 2020 aan dat de tekorten zullen aanhouden ondanks het feit dat hun begroting sluitend moet zijn en dat zij door oplopende kosten in het sociaal domein genoodzaakt zijn te bezuinigen en lasten fors te verhogen. Dit zet ook de financiering van gezamenlijke opgaven onder druk. Ruimte om te investeren wordt nauwelijks beleefd. Ook is er discussie tussen het Rijk en de provincies over de derving van de provinciale opcenten door elektrisch rijden⁸. Deze discussies werken door in de manier waarop overheden interbestuurlijk samenwerken, ook op andere beleidsterreinen.

Het is de vraag of de huidige financiële afspraken tussen overheden voldoende zorgen voor stabiliteit, transparantie en bestuurskracht. De Raad voor het Openbaar Bestuur signaleerde recent dat het bestaande financieel instrumentarium geen recht doet aan de toenemende gelijkwaardigheid tussen overheden. Volgens de Raad is er een 'paradigmawijziging' nodig ten opzichte van het huidige traditionele verticale en hiërarchische stelsel van financiële verhoudingen.⁹

Fig. 2 – Jaarrekening resultaat gemeenten in mln. data van CBS-statline



DE STUDIEGROEP INTERBESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN IS DOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEDEN INGESTELD...

De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is een gezamenlijk initiatief van de overheden om suggesties te doen voor verbeteringen in de samenwerking tussen overheden in de aanpak van grote maatschappelijke opgaven.¹⁰ Wij kijken aan de hand van drie grote maatschappelijke opgaven (casussen) naar concrete verbeteringen in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.

Deze drie casussen levert een aantal overkoepelende inzichten op het gebied van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen op. In aanvulling op de analyse van casussen heeft de studiegroep ook meer generieke ontwikkelingen op het terrein van de financiële verhoudingen en de knelpunten die zich daarin voordoen geanalyseerd.

De casussen die de studiegroep heeft geanalyseerd zijn de volgende:

1. Woningbouw: naar 75.000 nieuwe woningen per jaar;
2. Ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg; en
3. Realiseren van de energie- en warmtetransitie.

	Wonen	Ambulantisering ggz	Energie- en warmtetransitie
De opgave	75.000 woningen per jaar bouwen, passend bij de behoeften. Door de huidige woningnood vallen te veel burgers buiten de boot bij het zoeken naar een huis.	Afbouw van het aantal bedden in de ggz met 10%, met als achterliggend doel om kwetsbare burgers betere zorg en ondersteuning in hun eigen leefomgeving te bieden.	Realiseren van de energie- en warmtetransitie voor de uitvoering van de maatregelen in het Klimaatakkoord.
Betrokken overheden en hun rol	Gemeente aan zet voor realiseren van passend woningaanbod in de eigen grenzen; provincie toetst op overstijgende belangen; waterschap speelt rol in klimaatadaptief bouwen; Rijk stelt de wettelijke kaders.	Rijksoverheid stelselverantwoordelijk voor ggz (op grond van de Zvw en Wlz); gemeenten voor huisvesting kwetsbare doelgroepen en ondersteuning op grond van de Wmo.	Gemeenten, provincies en waterschappen hebben een centrale rol bij de uitvoering van verschillende klimaatafspraken. Zo nemen zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich voor de totstandkoming van Regionale Energie Strategieën (RES) en hebben gemeenten de regierol in de transitie naar aardgasvrije wijken.

EN NODIGT U UIT VOOR EEN GESPREK

Voor u ligt een *discussiedocument*, dat een tussenstand geeft van de werkzaamheden van de studiegroep. Dit document hebben wij opgesteld aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en gesprekken met experts en discussies tijdens rondetafelbijeenkomsten¹¹. In dit discussiedocument willen wij:

1. Een *analyse bieden* van waar het op dit moment knelt in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, gebaseerd op een analyse van de drie casussen van interbestuurlijke samenwerking. We staan daarbij ook stil bij de ontwikkeling van de financiële verhoudingen en waar dat knelt met de bestuurlijke werkelijkheid;
2. Punten *agenderen* voor verdere verdieping en gedachtevorming over nieuwe structuren, werkwijzen en instrumenten voor interbestuurlijk samenwerken.

Kern van de boodschap die de studiegroep in dit rapport over het voetlicht wil brengen is dat de bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten niet in alle gevallen toereikend zijn om effectief en met de gewenste maatschappelijke impact als één overheid op te treden. Het is nodig om nieuwe vormen te vinden in aanvulling op het huidige instrumentarium, dat grotendeels nog is gebaseerd op het idee van 'je gaat erover of niet' in de taakverdeling tussen overheden. Overigens betekent dit niet dat dit principe voor geen enkele taak of opgave voldoet. In sommige gevallen kan één overheid het prima alleen oplossen. Het betekent wél dat de vormen waarbinnen overheden samenwerken meer dan nu structurele en doelgerichte samenwerking moeten stimuleren en belonen.

Aan de hand van dit discussiedocument willen wij een breed gesprek op gang brengen over de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. In de zomer van 2020 komen wij met het eindrapport om een concreet handelingsperspectief te bieden aan iedereen die in de praktijk bezig is met interbestuurlijk samenwerken in het algemeen en op het terrein van de drie casussen in het bijzonder.

TWEE OPMERKINGEN VOORAF

Dit discussiedocument gaat over voorwaarden voor effectieve interbestuurlijke samenwerking. In het Nederlandse openbaar bestuur spelen ook andere belangrijke vraagstukken, waarop dit document niet ingaat. In dat kader maakt de studiegroep graag een paar opmerkingen vooraf.

- Dit stuk richt zich op maatschappelijke opgaven die vragen om een gezamenlijke aanpak van overheden. Dat betekent echter niet dat de studiegroep meent dat overheden alles altijd samen moeten doen. In sommige dossiers zijn taken duidelijk van elkaar afgebakend, is volstrekt duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. Aan dat uitgangspunt wil de studiegroep geen afbreuk doen, maar zij heeft zich in dit rapport op een ander type vraagstukken gericht.
- De studiegroep heeft in de afgelopen periode met veel betrokkenen bij de drie casussen gesproken. Daaruit komt het beeld naar voren van grote inzet van velen bij grote opgaven. Op alle niveaus is met de beste bedoelingen gewerkt. Dat levert in de praktijk ook vaak mooie resultaten op. Een gemene deler uit die gesprekken is echter ook dat veel van onze gesprekspartners zich zorgen maken over de voortgang van het overheidsoptreden op grote maatschappelijke thema's. Zij hebben het gevoel dat er verbeteringen in het

gezamenlijk optreden nodig zijn om voor mensen duurzaam maatschappelijke waarde te realiseren. De studiegroep wil graag bijdragen aan het tot stand brengen van die verbeteringen. Daarom kiezen wij in dit rapport een kritisch perspectief. Dat betekent echter niet dat wij niet zien hoeveel inzet er door velen dagelijks wordt gepleegd om publieke waarde te genereren.

LEESWIJZER: WAT LEEST U IN DIT RAPPORT?

Dit rapport bevat een aantal hoofdstukken:

- In hoofdstuk 2 analyseren we drie casussen en de ontwikkeling van de financiële verhoudingen in algemene zin. We sluiten af toe met de overkoepelende knelpunten die wij zien in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.
- In hoofdstuk 3 presenteren we op basis van deze analyse een model voor interbestuurlijke samenwerking. Dat model laat zien welke aspecten er bij het vormgeven van interbestuurlijke samenwerking aandacht behoeven en biedt een kader voor de vijf denkrichtingen voor vernieuw(en)de interbestuurlijke samenwerking die de studiegroep voor ogen staan. Aan de hand van die denkrichtingen geven we aan welke oplossingen we in de volgende fase verder willen gaan onderzoeken.
- In de bijlagen is een kalender opgenomen van belangrijke momenten voor de studiegroep in de komende periode. Daarnaast is er een overzicht van ons, de leden van de studiegroep en het secretariaat, bijgevoegd, net als een lijst van gesprekspartners en bronvermeldingen. De laatste bijlagen bevatten een nadere toelichting op het interbestuurlijk model en de formele opdracht van de studiegroep.

2 De praktijk:

Knelpunten in interbestuurlijke samenwerking

ANALYSE OP BASIS VAN DRIE CASUSSEN

Opgavegericht samenwerken moet functioneren in de praktijk. Daarom hebben we in drie casussen bestudeerd hoe interbestuurlijke en financiële verhoudingen in de praktijk uitwerken. Bij de keuze voor casussen zochten we naar voorbeelden van opgaven waarin overheden nauw moeten samenwerken, en waar er politieke doelen zijn gesteld die in de praktijk nog niet zijn gerealiseerd. Dat leidde tot de selectie van de casussen wonen, ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg en de energie- en warmtetransitie. In dit hoofdstuk analyseren we de casussen aan de hand van literatuur, gesprekken en rondetafelbijeenkomsten. Daarna gaan we dieper in op een belangrijk onderdeel voor de studiegroep: de financiële verhoudingen. We sluiten af met een korte samenvatting per casus en een aantal overkoepelende bevindingen voor zowel de interbestuurlijke als de financiële verhoudingen.

Wonen: naar 75.000 nieuwe woningen per jaar

A photograph of a multi-story building under construction, with a concrete frame and scaffolding. Two construction workers in high-visibility vests and hard hats are on a red scissor lift, working on the upper levels of the building. The scene is set against a clear sky, with some bare trees in the foreground. The entire image has a green color overlay.

Een nijpend tekort aan passende en betaalbare woningen

Nederland heeft te maken met woningnood. Het woningtekort is in de periode 2016 – 2020 fors toegenomen. Steeds meer Nederlanders hebben grote moeite om een betaalbare, passende woning van goede kwaliteit te vinden op de plek van hun voorkeur. Er zijn verschillen tussen regio's met een overspannen woningmarkt en regio's met iets minder spanning tussen vraag en aanbod, maar in bijna heel Nederland is sprake van een toenemende druk op de woningmarkt. Zo is het woningtekort opgelopen tot bijna 300.000¹².

De mismatch tussen vraag en aanbod¹³ op de woningmarkt wordt steeds groter. De gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning ligt rond de € 400.000¹⁴, terwijl slechts de helft van de woningzoekenden een hypotheek van € 280.000 of hoger kan betalen. Hierdoor stopt de doorstroom en belanden woningzoekenden in woningen die niet passen bij hun behoefte. Ook andere effecten zijn merkbaar: het aantal daklozen is verdubbeld¹⁵, de huizenprijzen stijgen al jaren met meer dan 5% per jaar¹⁶ en er zijn onvoldoende (sociale) huurwoningen beschikbaar.¹⁷

Woningnood: 'Geen dag meer te verliezen'

(Telegraaf 18 februari 2020)

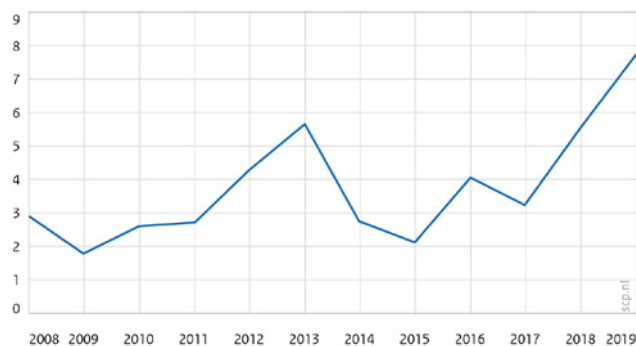
Tweede Kamer schreeuwt om snelle oplossing woningnood

(Trouw 19 februari 2020)

Een grote opgave in getallen...

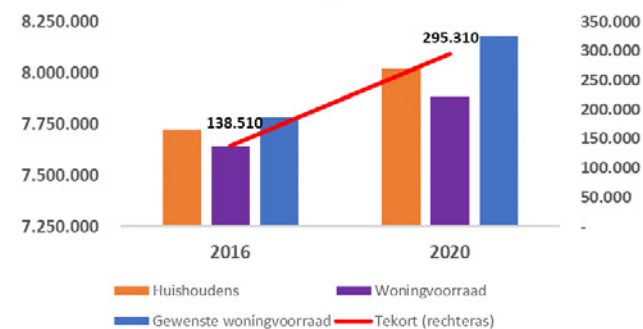
Overheden staan samen aan de lat om voldoende woningen te (laten) bouwen die voldoen aan de vraag van burgers. Alle partijen onderschrijven het doel dat er veel woningen gebouwd moeten worden, waaronder een substantieel deel in het goedkope en middensegment en in een goede mix van zowel huur- als koopwoningen. Op nationaal niveau betekent dit 835.000 nieuwe woningen; circa 75.000 woningen per jaar in de periode 2020 – 2030. Daarvan is verreweg het grootste gedeelte nieuwbouw. Overheden hebben woningcorporaties en marktpartijen nodig om deze woning te realiseren.

Fig. 3 – Weergave per jaar probleembesef huisvesting
SCP burgerperspectieven 2008-2019



Weergegeven is per jaar het percentage respondenten dat één of meer relevante vervoegingen die beginnen met 'woning' of 'huis' (huisvrouw dus niet, huisvesting wel) hebben opgeschreven bij de vraag wat hoog op de Haagse politieke agenda zou moeten komen te staan.

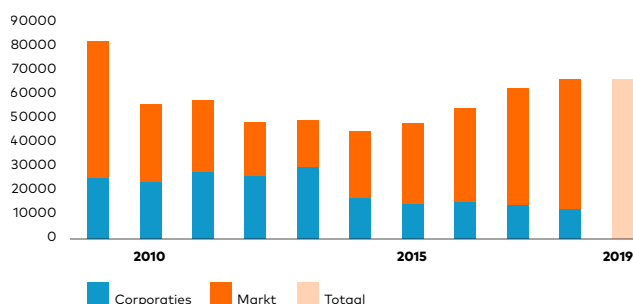
Fig. 4 – Woningtekort 2016-2020 data van Primos 2019



Complexiteit

In het woondossier komen veel ruimtelijke ordeningsvragen bij elkaar. Overheden zijn daarin sterk van elkaar afhankelijk. Het huidige beleid is erop gericht om die nieuwe woningen te realiseren in bestaand stedelijk gebied, liefst zo dicht mogelijk bij infrastructurele knooppunten. Dat is op zichzelf al een ingewikkelde opgave, die nog gecompliceerder wordt doordat er ook rekening moet worden gehouden met klimaatadaptief bouwen en de energietransitie. En er zijn sociale aspecten, want naast de kwaliteit en de plek van de woningen vraagt ook de huisvesting van kwetsbare groepen aandacht, zoals mensen met psychische problemen.

Fig. 5 – Aantal nieuwbouwwoningen
data van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Noodzaak om te bouwen wordt gedeeld, verschillende visies op de opgave

De noodzaak om meer woningen te bouwen wordt door alle betrokken partijen gedeeld. Op papier is de rolverdeling tussen de overheden helder. De praktijk is weerbarstig en laat verschil in visies zien. Het Rijk stuurt tegen de achtergrond van oplopende woningnood met name op productie en daarmee op kwantitatieve doelen voor woningbouw.

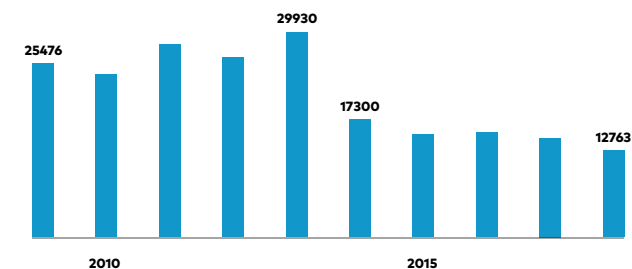
De provincies sturen vanuit hun verantwoordelijkheid voor integrale ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit op maximale plancapaciteit in relatie tot andere ruimtelijke claims. Sommige provincies hanteren een beleid van rode contouren die strikt aangeven waar wel en waar niet mag worden gebouwd.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

In dit kader valt het volgende op:

- Er is onvoldoende sprake van een richtinggevende doelstelling voor decentrale partijen. Er zijn geen mechanismen die ervoor zorgen dat lokale inspanning rond woningbouw op het overstijgende niveau een resultaat oplevert dat voldoet aan de landelijk vastgestelde ambitie.
- De doelstelling voor woningbouw van 75.000 woningen is eendimensionaal van aard. Er is niet geconcretiseerd hoe de ambitie zich verhoudt tot andere opgaven in het fysiek domein. Decentrale overheden moeten ook rekening houden met kwalitatieve aspecten van woningbouw als type woning, bereikbaarheid, leefbaarheid en recreatie. Gemeenten en provincies zien zich geconfronteerd met een veelheid aan opgaven waarbinnen zij een (regionale) afweging moeten maken.
- Er is niet uitgewerkt in welk segment de 75.000 woningen moeten worden gebouwd. Dit zorgt voor lokale discussie en vertraging tussen gemeenten en marktpartijen over de precieze

invulling van de plannen. Woningcorporaties geven daarnaast aan dat door de invoering van de verhuurdersheffing hun productie afneemt en ten koste gaat van bijvoorbeeld de kwaliteit van wonen en leefbaarheidsprogramma's.¹⁸

Fig. 6 – Productie woningbouwcorporaties data van CBS-statline



Discussie tussen overheden over prognoses en plancapaciteit is risico op vertraging

Gemeenten zijn in eerste instantie aan zet om voldoende passende woningen te realiseren voor hun bevolking. Dat doen zij in samenspel met de provincie, de waterschappen en in bepaalde gevallen het Rijk. Provincies en gemeenten belanden te vaak in een discussie over de woonprognoses en, daarmee samenhangend, de maximale plancapaciteit.¹⁹ Ook tussen het Rijk en de provincies is er geen gedeeld beeld over de woonprognoses en de interpretatie daarvan. Een gedeelde feitelijke basis voor het gesprek tussen overheden en andere stakeholders ontbreekt. Een eenduidig beeld over behoeftcijfers en prognoses zou deze samenwerking helpen.

Onduidelijkheid over prognoses en behoeften leidt in sommige provincies tot vertraging en het uitstellen van projecten waardoor op plekken een grote hoeveelheid plannen de capaciteit 'bezet' houdt. Een aantal provincies heeft een oplossing gevonden door over te gaan op een planning tot 130% van de plancapaciteit. Daarnaast zou het helpen als woningbouwplannen minder statisch zouden zijn en tussentijds makkelijker (gedeeltelijk) gewijzigd of geschrapt kunnen worden. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over periodieke verlenging van het besluit of de mogelijkheid tot bouwplicht te creëren. Op die manier kan een snellere doorlooptijd van bouwplannen worden afgedwongen of kunnen weinig kansrijke plannen tussentijds geschrapt of gewijzigd worden.

Kennisfunctie en belang waterschappen onvoldoende meegenomen

Lokaal, maar ook regionaal, zijn waterschappen betrokken bij het thema woningbouw. Toekomstbestendig en klimaatadaptief bouwen speelt echter nog een beperkte rol bij locatiekeuzes en het bestemmen ervan. Partijen geven aan dat het de samenwerking helpt wanneer waterschappen volwaardig deelnemen: zowel vroegtijdig bij de planvorming als gedurende het bouwproces.²⁰

Rijk stimuleert regionale samenwerking met woon- en regiodeals

Door middel van woon- en regiodeals stimuleert het Rijk regionale samenwerking op het gebied van woningbouw al dan niet met een financiële bijdrage. De woondeals zijn met name gericht op de gebieden met de grootste woningbouwopgave en richten zich primair op de woningmarkt. De regiodeals gaan over gebieden buiten de Randstad en omvatten vaak meerdere beleidsterreinen.

Rolverdeling

Gemeenten

De gemeente stelt een woonvisie op waarin de integrale visie op het woonbeleid gegeven wordt en kan door middel van bestemmingsplannen en huisvestingsverordeningen locaties aanwijzen en regels opstellen voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Provincies

Door de regionale ruimtelijke afweging te maken geven provincies kaders mee aan gemeentelijke bouwplannen en sturen zij op de omvang van de bouwproductie, waarbij zij zich met name richten op het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Door middel van een aanwijzing kunnen provincies de bestemming van een locatie afdwingen.

Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor voldoende water van voldoende kwaliteit voor alle nieuwe woningen en moeten adviseren over de effecten van de woningbouw op deze aspecten. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor ruimtelijke adaptatie.

Rijk

Het Rijk stelt kaders met de Woningwet, Huisvestingswet, de huurregeling, de ladder duurzame verstedelijking, het Bouwbesluit en de Omgevingswet. Ook heeft het Rijk een rol in het aanleggen van (Rijks)infrastructuur en stelt het Rijk de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de Nationale Woonagenda op.

Fig. 7.1 – Woningmarktregio's
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Woondeals en regiodeals helpen gemeenten en provincies om een gezamenlijke visie te vormen en draagt bij aan het bepalen van de regionale woningbehoefte en de realisatie van deze plannen. De instrumenten blijken partijen inderdaad bij elkaar te brengen en worden door partijen als prettig ervaren.²¹ Er kan gekeken worden of de instrumenten in meer gebieden ingezet kunnen worden en beter op elkaar kunnen aansluiten. Er moet nog wel aandacht zijn voor het includeren van gemeenten met onvoldoende financiële draagkracht of rendabele woningbouwlocaties. Ook moet er aandacht zijn voor situaties wanneer beslissingen in regionaal verband strijdig zijn met de wensen van de lokale volksvertegenwoordigers of bevolking. De instrumenten voor het realiseren van de woningbouwopgave zijn immers lokaal belegd. Tot slot is de financiering van regionale samenwerkingsverbanden een knelpunt. De huidige inrichting van de regiodeals zorgt voor

Fig. 7.2 – Woondeals
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



competitie tussen regio's voor geld vanuit het Rijk. Een instrument voor financiering van een gezamenlijke opgave tussen meerdere overheidslagen ontbreekt vooralsnog.²²

Gebrek aan gecoördineerde regie en samenwerking

De ruimtelijke ordening in Nederland is grotendeels gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is de rijksvisie voor een duurzame fysieke leefomgeving en helpt om keuzes te maken waar dat nodig is. Het Rijk doet dit samen met provincies, waterschappen, gemeenten en veel andere partijen. De huidige ontwerp-NOVI bevat nog weinig richtinggevende keuzes. Partijen in het veld ervaren nauwelijks sturing die het regionale niveau overstijgt. Wanneer het Rijk of de landelijke politiek zich nadrukkelijk uitspreekt over de lokale ruimtelijke inrichting maar lokaal een andere keuze wordt gemaakt leidt dit in Den Haag tot

Fig. 7.3 – Regio deals
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



verontwaardiging. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Rijnenburg bij Utrecht. Het gaat dus om duidelijke politieke keuzes en een weging van belangen. Op nationaal niveau vindt die weging niet plaats. De decentrale overheden zien een verkokerd Rijk dat geen keuzes maakt.

Rolverdeling

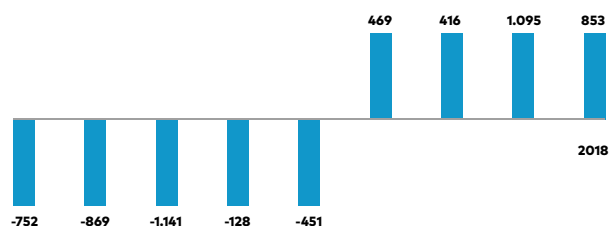
Markt

Overheden moeten samenwerken met marktpartijen als het aankomt op het financieren en realiseren van de woningen. Zo bouwen corporaties voor de onderkant van de markt en bouwen projectontwikkelaars vooral koopwoningen. Institutionele beleggers richten zich met name op de middenhuur.

Gemeenten hebben onvoldoende financiële instrumenten en missen kennis en capaciteit

Woonbeleid is een gemeentelijke taak, waarvoor gemeenten financieel verantwoordelijk zijn en de financiële risico's dragen die daarbij horen. Zo leden gemeenten 3 miljard euro verlies op grondexploitatie in de jaren 2010 – 2014. De inkomsten vanuit grondexploitatie zijn in de jaren erna wel weer toegenomen maar zijn geconcentreerd bij een selecte groep gemeenten. Zeker nu de woningbouwopgave steeds complexer wordt door aanvullende eisen op het gebied van klimaat en doordat de beschikbare ruimte, met name in binnenstedelijke gebieden, steeds duurder is om te bebouwen, ontstaan regionale verschillen tussen gemeenten die al dan niet inkomsten hebben uit grondexploitatie en tussen gemeenten die een grote woningbouw en/of klimaatopgave hebben. Dit wordt als extra problematisch ervaren wanneer aanwezige wetgeving, geldstromen en investeringsfondsen onvoldoende op elkaar afgestemd zijn. Bijvoorbeeld als gelden uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-geld en ambities in de woningbouw of regio-indelingen onvoldoende of niet aansluiten. Het inzetten van de baten van ruimtelijke en bereikbaarheidsinvesteringen voor alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling, inclusief bereikbaarheid is ook een van de opdrachten die meegegeven is aan de studiegroep Alternatieve bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling.

Fig. 8 – Inkomsten grondexploitatie in mln. data van CBS-statline



Daarnaast wordt met de woningbouwimpuls een eerste stap gezet om gemeenten financieel te ondersteunen en de woningbouwproductie op peil te houden.²³ Wel is duidelijk dat dit op dit moment nog onvoldoende is om alle vastlopende woningbouwprojecten vlot te trekken.

Sommige kleine gemeenten, maar niet uitsluitend, de kleinere missen op dit moment kennis en capaciteit om complexe woningbouwprojecten integraal op te pakken. De woningbouwopgave is technisch complex, er zijn veel partijen om mee te onderhandelen en gemeenten hebben te maken met grote marktpartijen die meer financiële slagkracht, expertise en personele capaciteit hebben. Gemeenten zijn geholpen bij ondersteuning in de uitvoering van hun opgave door provincies, waterschappen en het Rijk.

Klimaatbestendig bouwen onvoldoende meegenomen in planvorming

Kijkend naar het beleidsinstrumentarium voor toekomstbestendig bouwen kan geconstateerd worden dat de watertoets in de bouwopgave beperkt wordt toegepast en dat in bestemmingsplannen specifieke eisen aan klimaatbestendig bouwen ontbreken. Borgingsmechanismen ontbreken hiervoor, evenals praktijkrichtlijnen en normen. De mogelijkheden voor toekomstbestendig bouwen worden hiermee onvoldoende benut en waterschappen hebben onvoldoende middelen om hun belang hierin af te dwingen. Doordat de ruimtelijke afweging op regionaal niveau door de provincie wordt gemaakt ontstaat het risico dat landelijk het belang van klimaatadaptief bouwen niet gewaarborgd wordt. Het is de vraag of de provincies op dit punt beschikken over voldoende instrumenten.

Conclusie

In deze casus ontbreekt het aan gezamenlijk richtinggevendende doelen: er is vooral een nationale eindimensionale ambitie op het bouwen van 75.000 woningen. In het samenspel ervaren waterschappen onvoldoende dat hun belang wordt gediend en expertise benut. Het Rijk gebruikt bestuurlijke instrumenten als woon- en regiodeals die bijdragen aan het bepalen van de regionale woningbehoefte en de realisatie van plannen, maar sturingsmogelijkheden om versnelling te realiseren die het regionale niveau overstijgen ontbreken. Aandachtspunt hierbij is dat beslissingen in de regio strijdig kunnen zijn met de wensen van de decentrale volksvertegenwoordiging en dat regio's onvoldoende congruent zijn. Kijkend naar het huidige instrumentarium signaleren we dat er weinig inzicht is in wat er nodig is op lokaal niveau: het ontbreekt hierbij aan een gezamenlijke basis voor feiten. Het formele financiële instrumentarium is vooral op gemeentelijk niveau georganiseerd in (grondexploitatie, kostenverhaal, onroerendezaakbelasting). Het is belangrijk dat gemeenten de woningbouw vlot trekken om die nationale doelstelling te halen, maar daarvoor ontbreekt gericht instrumentarium. Gemeenten kunnen via actief of faciliterend grondbeleid invloed op de woningproductie uitoefenen, maar dit instrumentarium is vooral gericht op afwegingen binnen de gemeentegrenzen. Ook de regionale omstandigheden lopen sterk uiteen die van invloed zijn op de mate waarin de grondexploitatie 'uit kan'. Er ontbreekt een regionaal (investerings)perspectief.

A man with a beard is sitting in a chair, looking thoughtful with his hand to his face. A fan is visible in the foreground. The background is a solid teal color.

Ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg

Overlastmeldingen van mensen met verward gedrag sterk toegenomen; Nederlanders niet tevreden over ggz

De afgelopen tijd verschenen er talloze berichten over problemen rondom de geestelijke gezondheidszorg (ggz): het aantal overlastmeldingen van mensen die verward gedrag vertonen is sterk toegenomen en cijfers van het CBS tonen aan dat het aantal daklozen bijna is verdubbeld in 2018 sinds 2009. Ongeveer de helft van deze nieuwe daklozen heeft psychische problemen. Woningcorporaties geven aan dat er steeds vaker incidenten plaatsvinden met mensen die minder zelfredzaam zijn.

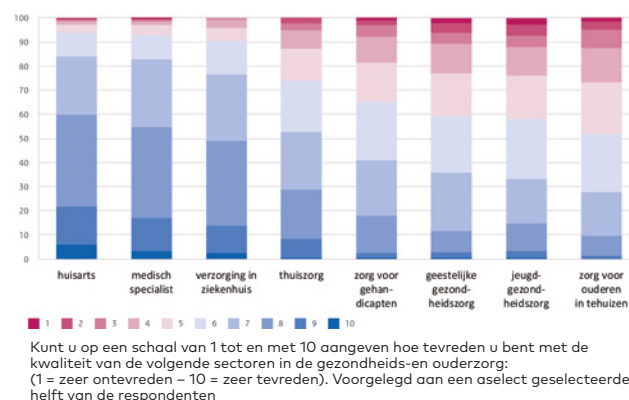
'De ene laat een pannetje op het vuur vlam vatten, de ander blaast zijn woning op'

(NRC, 9 januari 2020)

'Veel kwetsbare mensen hebben moeite met het leven, de zorg kan dat niet oplossen'

(Volkskrant, 7 oktober 2019)

Fig. 9 – Tevredenheid met domeinen in de zorg (in procenten)
SCP Burgerperspectieven 2019



Uit het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) 'burgerperspectieven 2019' blijkt dat het urgentiegevoel onder de Nederlandse bevolking om de zorg te verbeteren de afgelopen decennia zeer hoog is. In 2019 scoort de ggz, na jeugdgezondheidszorg en zorg voor ouderen, het slechtst als het gaat om tevredenheid onder de bevolking.

Kentering in het denken: het streven naar ambulantisering van de ggz

In Nederland hebben naar schatting bijna twee miljoen volwassenen te maken met psychische aandoeningen. Bij de meerderheid zijn de klachten en de invloed op het dagelijks leven relatief beperkt. Nederland telt zo'n 250.000 tot 300.000 mensen met ernstige psychische aandoeningen (EPA).²⁴ Voorheen werden deze mensen opgenomen in ggz-klinieken, zogenoemde intramurale zorg. De afgelopen decennia heeft er een kentering in het denken plaatsgevonden. Mensen met psychische problemen zijn erbij gebaat om zoveel mogelijk zorg en ondersteuning te krijgen in de eigen omgeving zodat zij een zo normaal mogelijk leven kunnen leiden.

Diverse onderzoeken tonen aan dat hiermee de kwaliteit van leven sterk verbetert. Mensen worden alleen opgenomen in een kliniek wanneer er geen ander alternatief meer te bedenken is. Dit wordt de ambulantisering van de ggz genoemd. Het grootste deel van de mensen met EPA-problematiek woont op zichzelf, ongeveer 10% woont in een instelling. Het ontwikkelen van betere zorg en ondersteuning voor kwetsbare personen in de wijk is breder dan het medisch domein; zorg is namelijk maar een klein deel van iemands leven. Het gaat ook om het vinden van een passende woning, het omgaan met (problematiese) schulden en het leiden van een zinvol leven door bijvoorbeeld werk, sociale contacten en relaties. Met het Bestuurlijk Akkoord GGZ 2019 – 2022 laten betrokken partijen zien dat zij hier steviger op in willen zetten.

Besluit om het aantal bedden af te bouwen in 2012

In 2012 sloten Rijk, zorgverzekeraars en zorgaanbieders een bestuurlijk akkoord waarin de doelstelling werd vastgelegd om het totaal aantal bedden tot 2020 met een derde af te bouwen ten opzichte van 2008. De trend om het aantal bedden af te bouwen bestond al sinds de jaren '70. Nederland stond desondanks in 2009 nog op de tweede plek in Europa qua beddenaantal. De zorgkosten liepen ondertussen steeds verder op. De verwachting was dat de afbouw van de bedden gepaard zou gaan met de opbouw van meer en betere ambulante hulp: behandelsessies buiten de kliniek. Hieraan was overigens geen concrete doelstelling verbonden.

Generalistische Basis-GGZ:

eerstelijns problematiek of lichtere tweedelijns-problematiek. Bijvoorbeeld Burn-out, depressie, licht trauma

Gespecialiseerde ggz:

behandeling van complexe of meervoudige problematiek

Langdurige ggz:

behandeling langer dan 3 jaar of verblijf in kliniek

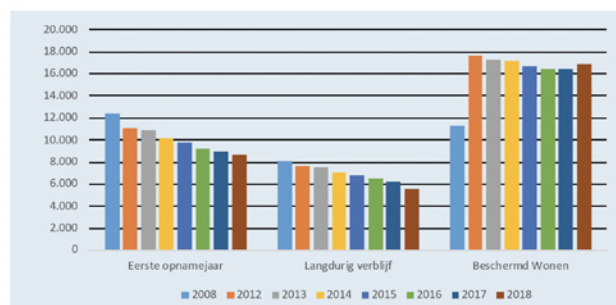
Ambulantisering heeft nog niet het gewenste effect

Hoewel de afgelopen jaren het aantal klinische bedden sterk is gedaald, is dit niet gepaard gegaan met de opbouw van voldoende ambulante ondersteuning en is de kwaliteit van leven van mensen met een psychische aandoening niet verbeterd.²⁵

Er is een grote mate van eenzaamheid onder mensen met psychische aandoeningen: 81% van is eenzaam en maar liefst 40% is erg eenzaam. De zorgbehoefte en het aanbod sluiten niet op elkaar aan en mensen kunnen onvoldoende meedraaien in de maatschappij. Tegelijkertijd is met het laatste bestuurlijk akkoord afgesproken om het aantal bedden nog verder af te bouwen met een additionele 10%.

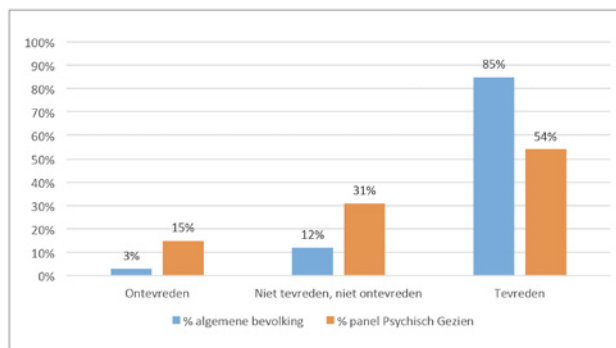
Er ligt een grote opgave voor Rijk en gemeenten om ervoor te zorgen dat ingezette ambulantisering daadwerkelijk leidt tot de gehoopte verbetering van de kwaliteit van leven van kwetsbare burgers.

Fig. 10.1 – Capaciteitsontwikkeling klinische ggz en beschermd wonen Trimbos instituut 2019



* Op basis van aantal verblijfdagen in kalenderjaar en omgerekend naar plaatsen op basis van de rekenregel 365 dagen is één plaats. Gegevens over 2008 op basis van NZa cijfers, zoals gerapporteerd in de Landelijke Nulmeting Intramurale GGZ (Trimbos-instituut, 2012). Cijfers langdurig verblijf 2008 inclusief AWBZ overig. (De productiecijfers langdurig verblijf van 2008 liggen beduidend lager dan de AWBZ-productiecijfers van de omliggende jaren en zijn daarmee mogelijk een onderrapportage.) Gegevens over 2012-2018 op basis van extrapolatie van de LMA-uitvraag bij GGZ-aanbieders met bijrschatting op basis van andere bronnen (DigiMV). Gegevens over 2015-2018 inclusief Jeugdwet.

Fig. 10.2 – Tevredenheid over leef en zorgsituatie Trimbos instituut 2018



1. Panel Psychisch Gezien peiljaar 2018. Algemene bevolking peiljaar 2017 (CBS, StatLine). De cijfers zijn gebaseerd op de vraag: Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 aangeven in welke mate u tevreden bent met het leven dat u nu leidt? De drie categorieën zijn als volgt gedefinieerd: ontevreden (cijfers 1 t/m 4), niet tevreden/niet ontevreden (cijfers 5 en 6), tevreden (cijfers 7 t/m 10).

Gezamenlijke ambitie: zorgantwoord niet altijd de oplossing

De effecten van het besluit om het aantal bedden in ggz-klinieken met een derde af te bouwen waren met het sluiten van het eerste bestuurlijk akkoord in 2012 onvoldoende doordacht. Voor deze mensen moest een passende woonruimte gevonden worden: in een dichtbevolkt land, met woningtekorten en weinig particuliere voorzieningen. Deze mensen kwamen vaak in wijken terecht waar de leefbaarheid al onder druk stond. In het Bestuurlijk Akkoord GGZ 2019 – 2022 onderschreven partijen de ambitie om de komende jaren gezamenlijk in te zetten op een inclusieve samenleving waarin vanuit de maatschappij wordt gekeken welke zorg en ondersteuning iemand nodig heeft om mee te kunnen doen. Met het akkoord is een stap gezet om te komen tot een aanpak waarbij kostenbesparing en efficiency minder leidend zijn. Tegelijkertijd is wederom afgesproken om het aantal bedden verder af te bouwen, terwijl het zeer de vraag is of de randvoorwaarden om verder te ambulantiseren momenteel op orde zijn. Ondanks de handtekening van partijen menen sommige psychiaters en de wetenschap dat er te eenzijdig vanuit het medisch domein wordt geredeneerd.

Ondertekening Bestuurlijk Akkoord 2019-2022 VNG

De VNG ondertekende het Bestuurlijk Akkoord pas een jaar later omdat het voor de VNG belangrijk was dat het Rijk zou erkennen dat de ambulantisering kosten met zich meebrengt voor gemeenten. De doelstelling van de eerder overeengekomen beddenreductie van 20% werd daarom naar 10% bijgesteld en er werd een oplopende inkomstenreeks toegevoegd aan het gemeentefonds (vanaf 2022 in totaal € 95 miljoen structureel).

Omslag in het denken vergt een bredere groep betrokken partijen

Gemeenten en woningcorporaties waren in 2012 niet betrokken bij de afspraak om het aantal bedden af te bouwen en in te zetten op meer en betere ambulante hulp. Hoewel dit besluit werd genomen voor de decentralisaties in het sociaal domein (2015) hadden gemeenten ook toen al een belangrijke rol. Voor de mensen die uit de klinieken kwamen moest immers een passende woning worden gevonden. Dit akkoord werd echter vooral gesloten met partijen in de curatieve zorg. Opvallend is dat ook bij de totstandkoming van het laatste bestuurlijk akkoord de woningcorporaties, het ministerie van SZW en het ministerie van BZK geen van de ondertekenende partijen waren. Als het gaat om het vinden van oplossingen voor huisvesting, mogelijkheden op de arbeidsmarkt of participatie in de brede zin, zijn dit noodzakelijke partijen om de gezamenlijke ambitie te kunnen realiseren.

Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014

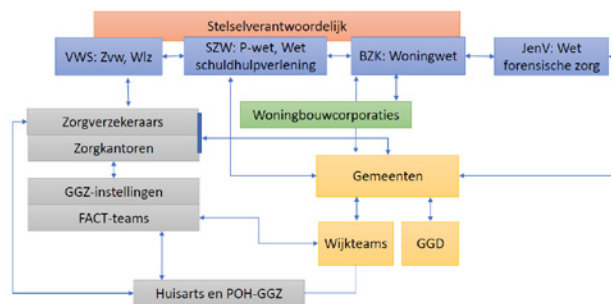
“Partijen spreken af in 2012 met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om de tafel te gaan om het beleid rondom de ambulantisering mogelijk te maken”.

Kwetsbare mensen lopen vast op snijvlakken van verschillende kaders en systemen

Zorg en ondersteuning van mensen met psychische aandoeningen valt onder verschillende wettelijke kaders met hun eigen financieringsstromen. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden is juridisch verankerd in verschillende wetten.²⁶ Gemeenten zijn sinds de decentralisaties in 2015 verantwoordelijk voor de ondersteuning en begeleiding van hun inwoners op grond van de Wet

maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit betekent dat zij onder andere verantwoordelijk zijn voor het begeleiden van mensen met een psychische beperking naar werk, voor ondersteuning en begeleiding (bijvoorbeeld maatwerkvoorzieningen zoals hulp in huishouding of algemene voorzieningen via de Wmo). Daarnaast maken gemeenten afspraken met woningcorporaties over prestaties rondom huisvesting voor doelgroepen, waaronder mensen met psychische aandoeningen. Het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke kaders kan leiden tot afwenteling van taken en cliënten waardoor mensen heen en weer worden geschoven tussen systemen en organisaties. Dit is vooral terug te zien wanneer wel cliënten maar niet de middelen overgaan van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) naar de Wmo.²⁷

Fig. 11 – Stakeholders GGZ stelsel
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Financieringssysteem ggz en de rol van de zorgverzekeraar

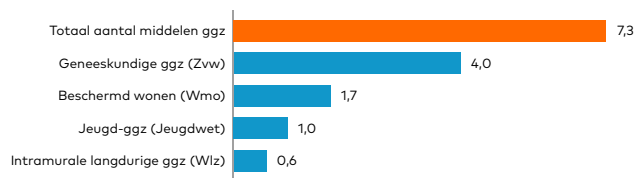
In de ggz wordt gebruik gemaakt van de Diagnose Behandelcombinatie (DBC): een systeem waarmee zorginstellingen de geleverde zorg kunnen registreren en vervolgens kunnen declareren bij de zorgverzekeraar. Als iemand met psychische klachten bijvoorbeeld terugvalt in lichtere problematiek zoals het ervaren van stress, somberheid of vragen rondom zingeving, valt dit onder de basis-ggz. De basis-ggz maakt maar in heel enkele gevallen gebruik van het DBC-systeem waardoor verzekeraars vaak niet bereid zijn om dit soort behandelingen te vergoeden (of maar deels). Ook coördinatiekosten en preventiekosten kunnen niet aan een DBC-code worden gehangen. Er zijn wel allerlei pilots waaraan subsidies of projectgeld is gebonden, maar wanneer dit wegvalt is er geen structurele oplossing. Ggz-aanbieders ervaren een hoge mate van regeldruk; dit gaat ten koste van de inzet van professionals bij mensen thuis.

Gemeente ervaart een grote druk om ondersteuning te bieden

Doordat de financieringsstromen uit verschillende budgetten komen en bijvoorbeeld zorgverzekeraars te maken hebben met strakke verantwoordingsystemen, komen mensen met psychische problemen terecht in de Wmo. Door uniforme regelingen van het Rijk, zoals het ingevoerde abonnementstarief (een vast tarief voor de eigen bijdragen aan Wmo-voorzieningen in plaats van een inkomensafhankelijke bijdrage), worden taken van gemeenten meer dichtgeregeld, ervaren gemeenten meer druk op hun budget en minder mogelijkheden tot maatwerk.

Het hangt daarmee erg af van de bereidheid en ruimte die een gemeente heeft om te komen tot integrale oplossingen voor mensen met psychische problemen.

Fig. 12 – Welzijn en Sport, totale middelen GGZ 2019 in mld.
Begroting Ministerie van Volksgezondheid



Er is behoefte aan meer gecoördineerde regie over de domeinen heen

Hoewel deze rollen, taken en verantwoordelijkheden van de partijen zijn vastgelegd in de wet en integrale oplossingen zeker mogelijk zijn, is de praktijk taai. Het Rijk hanteert verschillende sturingsprincipes. Er wordt enerzijds gestuurd op meetbare doelen die jaarlijks worden gemonitord en waarover verantwoording wordt afgelegd in de Tweede Kamer: de afbouw van het aantal bedden. Anderzijds probeert het Rijk coalities te smeden door het sluiten van verschillende zorgakkoorden met partijen in het medische domein: vaak grote landelijke belangenverenigingen. Tegelijkertijd richt het Rijk zich met verschillende inhoudelijke programma's rondom eenzaamheid, afstand tot de arbeidsmarkt, verward gedrag, verslaving en schulden op dezelfde groep kwetsbare mensen. Er is geen regisseur die partijen bij elkaar brengt om tot domeinoverstijgende oplossingen te komen. Ook gemeenten slagen onvoldoende om de beoogde integraliteit te organiseren en maken daardoor onvoldoende gebruik van de mogelijkheid om het budget ontschot in te zetten.

Een wirwar aan regionale samenwerkingsverbanden maakt het speelveld complex

Er is lang gedacht dat regionale samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders, zorgkantoren en verzekeraars vanzelf tot stand zou komen. Deze samenwerking, op zowel uitvoerend als bestuurlijk niveau, is van groot belang om tot een sluitende zorgketen te komen. Uit de eerdere monitors van het Trimbos-instituut bleek dat er nog niet altijd sprake is van een breed regionaal overleg en dat partijen op verschillende schalen opereren waardoor de zorg in de keten nog niet overal op orde is. Regionale samenwerking is noodzakelijk; de geografische regio's van

de meest betrokken partijen lopen echter sterk uiteen. Dit maakt de schaal waarop moet worden samengewerkt en de afspraken die moeten worden gemaakt zeer complex. Voor met name kleine gemeenten is het daarnaast zeer ingewikkeld om het gesprek aan te gaan en te kunnen voeren met grote verzekeraars en ggz-instellingen. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt tussen de VNG, het ministerie van VWS en Zorgverzekeraars Nederland over een werkstructuur tussen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren. Dit lost in een deel van het zorgprobleem op, maar het is de vraag of dit het meest effectief is.

Fig. 13.1 – GGD regio's
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Fig. 13.2 – Zorgkantoorregio's
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Fig. 13.3 – Centrumgemeenten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Fig. 13.4 – Jeugdzorgregio's
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Meer vertrouwen in de professional mét de benodigde kennis

Voldoende kennis van de ggz is cruciaal om mensen met psychische problemen te kunnen ondersteunen, ook als het gaat om vroegsignalering en preventie. Sommige gemeenten, en dat zijn niet alleen de kleinere, hebben deze kennis niet in huis en voor wijkteams is de uitwisseling met zogenaamde FACT-teams cruciaal. Deze multidisciplinaire ggz-teams worden volledig bekostigd uit de Zvw. Advisering aan sociale wijkteams valt hier niet onder. Sociale professionals in wijkteams hebben geen eigen professionele opleiding en er wordt veelal neergekeken op eerstelijns hulpverlening, zeker als die draait om informele hulp en vrijwillige ondersteuning. Juist dit soort hulp is van groot belang als het gaat om nabijheid en een andere kijk op mensen met psychische problemen waarvoor een zorgantwoord niet altijd een oplossing is.²⁸

Onvoldoende inzicht in kosten voor gemeenten

Het sluiten van Bestuurlijk Akkoord GGZ in 2018 tussen Rijk en VNG werd gereduceerd tot een gesprek over geld in plaats van een gezamenlijke inhoudelijke visie tussen de overheden. De bredere gevolgen van verdere ambulantisering voor gemeenten bleven onderbelicht. In aanloop naar de ondertekening van het akkoord ontstond discussie over de hoogte van de kosten: hierover bestond een verschil van inzicht tussen het Rijk en gemeenten. Daar komt bij dat gemeenten hun begroting al moeilijk rondkrijgen door tekorten in het sociaal domein in den brede waardoor het doel om passende ondersteuning in de wijk te bieden lastig haalbaar is. Hierdoor komt met name de inzet op preventie in de knel. Bij het vaststellen van de ambitie om het aantal bedden vanaf 2012 met een derde af te bouwen, is overigens ook niet in kaart gebracht wat dit financieel gezien zou betekenen voor de gemeentelijke taken rond de woningmarkt.

Conclusie

De ambulantisering van de ggz laat zien dat er aan de voorkant onvoldoende is nagedacht over welke partijen er betrokken zouden moeten worden om de ambitie te realiseren. Eén van de redenen hiervoor is dat er geen regisseur is die partijen bij elkaar brengt: dit geldt zowel in het samenspel tussen landelijke partijen die akkoorden sluiten, als op het regionale niveau. Daarbij komt nog dat het regionale speelveld in het sociaal domein zeer complex is met veel verschillende partijen die onder verschillende kaders en financieringssystemen vallen waardoor het lastig is voor partijen om over grenzen heen te werken. Het komt daardoor vaak neer op de schouders van gemeenten die moeten onderhandelen met grote partijen als zorgverzekeraars, onvoldoende financiële middelen, kennis en expertise tot hun beschikking hebben en te maken hebben met gedecentraliseerde taken die steeds verder worden dichtgeregeld. Tussen Rijk en gemeenten gaat de discussie daardoor vooral over geld. Vervolgens wordt het instrument van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet – om in kaart te brengen wat de ambulantisering van de ggz voor extra kosten met zich meebrengt voor gemeenten - onvoldoende benut waardoor onduidelijk is of de afspraak om verder te ambulantiseren financieel wel haalbaar is. Daar waar in 2015 de beleidsvrijheid voor gemeenten groot werd geacht is deze in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt. De discussie over de bekostiging bewoog (voor het gehele sociaal domein) echter de andere kant op, omdat daar de focus lag op de overheveling van de integratie uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering. Het sociaal domein (in het algemeen) wordt nu voor het grootste deel bekostigd via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent ook dat financiële risico's in beginsel door gemeenten worden gedragen. Daarnaast is de relatie met andere partijen van belang.

Een voorbeeld hiervan zijn de raakvlakken tussen de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (WLz) en de Wmo waarbij sprake is van een beleidsketen. In deze mix spelen ook nog zorgaanbieder en zorgverzekeraars een rol met als risico dat de kosten en baten tussen die partijen niet in evenwicht zijn (wat bijvoorbeeld inzet op preventie belemmert). Schotten in wetten en financieringskader staan prikkels om andersoortige oplossingen op grote schaal toe te passen in de weg.

Realiseren van de energie- en warmtetransitie

Een klimaatneutraal Nederland in 2050: een omvangrijke en complexe opgave

In juni 2019 werd het Klimaatakkoord gepresenteerd met daarin een samenhangend pakket aan maatregelen om de Nederlandse CO₂-uitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990 en de uitstoot in 2050 tot een minimum te beperken. Met dit akkoord, waaraan in totaal meer dan 100 partijen hebben meegewerkt²⁹, geeft Nederland invulling aan de gestelde klimaatdoelen uit de Klimaatwet (2019), die zijn gebaseerd op de internationale klimaatafspraken van Parijs in 2015. De energie- en warmtetransitie zijn erg kostbaar. Het betekent een complete verbouwing van de fysieke leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. Dit vraagt naast een integrale belangenafweging met andere ruimtelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave, om slimme constructies om de transitie te financieren, betaalbaar te houden en de lusten en lasten evenwichtig over het land te verdelen. Overheden, inwoners, bedrijfsleven, netbeheerders, energiecoöperaties en maatschappelijke organisaties hebben elkaar nodig om dit voor elkaar te krijgen.

Hogere kosten zetten klimaatplannen onder druk

(*Trouw, 13 februari 2020*)

Bijna helft oudere huizen steenkoud zonder gas

(*Algemeen Dagblad, 9 maart 2020*)

Fig. 14 – Klimaatakkoord 2019 afgesproken CO₂ reductie aan de sectortafels



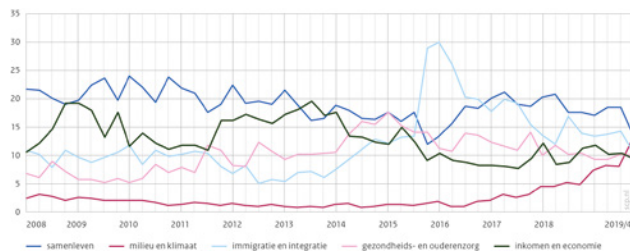
Invulling geven aan eigen rol en samenwerkingen is een zoekproces

Het invullen van de eigen rol en het vormgeven van de diverse samenwerkingen op basis van de klimaatafspraken is een gezamenlijk zoekproces waar de partijen nu middenin zitten. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben een centrale rol bij de uitvoering van verschillende klimaatafspraken. Specifiek bij de gemaakte afspraken aan de sectortafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving. Zo nemen decentrale overheden gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van Regionale Energie Strategieën (RES³⁰) in samenwerking met allerlei partijen in 30 regio's in het land. Hiermee is de RES ook een praktijkproef voor de decentrale overheden om samen te werken als één overheid. In het Klimaatakkoord is verder afgesproken dat gemeenten de regierol krijgen in de transitie naar aardgasvrije wijken.

Tijdens de uitvoering zijn kaders en instrumenten nog in ontwikkeling

Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid om te zorgen voor passende wet- en regelgeving en een bijbehorend (financieel) instrumentarium voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Gezien de tijdsdruk op het behalen van de klimaatdoelen, gebeurt dit parallel aan de uitvoering. Zo is de herziening van de Warmtewet bepalend voor de mogelijkheden in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Voor de RES geldt dat de decentrale overheden de gemaakte afspraken moeten vertalen in hun omgevingsbeleid, zodat omgevingsvergunningen afgegeven kunnen worden voor concrete projecten. Het ruimtelijk instrumentarium dat de overheden hiervoor beschikbaar hebben, verandert met de komst van de Omgevingswet. Dat betekent dat de overheden nog met dit nieuwe instrumentarium moeten leren werken.

Fig. 15 – Het maatschappelijk probleembesef voor 'milieu en klimaat' neemt toe



Sociaal Cultureel Planbureau (2019) Ontwikkeling in het nationale probleembesef, de vijf grootste categorieën van dit kwartaal, bevolking 18+, 2008-2019/4 (in procenten)

Het maatschappelijke probleembesef voor het onderwerp 'milieu en klimaat' is de afgelopen jaren zichtbaar toegenomen blijkt uit een analyse van het Sociaal Cultureel Planbureau. De visies op het probleem verschillen echter sterk. Het varieert van mensen die vinden dat het klimaatbeleid niet ver genoeg gaat tot mensen die niet klimaatverandering als het probleem zien, maar de 'klimaathype' of 'klimaatgekte'. Ook bestaan er bij veel mensen zorgen over de kosten van de energietransitie.

Uitvoering klimaatafspraken aan sectortafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving is complex

Het voorgestelde maatregelenpakket in het Klimaat-akkoord is omvangrijk en richt zich op verschillende sectoren. In deze casus stellen we de gemaakte afspraken aan de sectortafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving centraal, vanwege de centrale rol van overheden in de uitvoering. De afspraken aan deze sectortafels gaan primair over het realiseren van opweklocaties en infrastructuur voor zonne- en windenergie en het toewerken naar aardgasloze wijken. Nu de uitvoering is begonnen, wordt de omvang en complexiteit van deze opgaven steeds duidelijker.

Vasthouden aan en uitdragen van gezamenlijke visies en keuzes is noodzakelijk

De meningen over de wenselijke eindsituatie van ons energiesysteem wisselen sterk tussen overheden en marktpartijen. Het is, gezien de verschillende belangen en vele onzekerheden, ook de vraag of het schetsen van een eindsituatie überhaupt mogelijk is. Toch geven partijen aan dat gezamenlijke beelden nodig zijn om te voorkomen dat de benodigde maatregelen te gefragmenteerd, verkokerd en onvoldoende gecoördineerd worden aangepakt. Om bewoners en (markt)partijen handelingsperspectief te geven, is het belangrijk dat overheden vasthouden aan hun gezamenlijke visies en keuzes en deze ook uitdragen. De politieke werkelijkheid maakt dit in de praktijk vaak lastig. Dat is ook een zorgpunt bij de totstandkoming van de Regionale Energie Strategieën in 30 RES-regio's in het land.

De RES als praktijkproef voor interbestuurlijke samenwerking moet zich nog bewijzen

Doordat provincies, gemeenten en waterschappen de totstandkoming van de RES'sen gezamenlijk naar zich toe hebben getrokken, geldt het RES-proces als een praktijkproef voor gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking. De praktijk moet nog uitwijzen in hoeverre de werkwijze van de RES succesvol blijkt en wat de overheden gaan doen als het moeilijk wordt. Bijvoorbeeld als volksvertegenwoordigers van één van de betrokken overheden niet akkoord gaan met de RES. Er is geen standaardscript hoe om te gaan met een dergelijke situatie. Gemeenten kunnen elkaar niets 'opleggen'. Provincies kunnen dat in theorie wel met hun ruimtelijk instrumentarium, maar het is de vraag of zij bereid zijn dit in te zetten en of dat wenselijk is. Het druist in tegen het zijn van 'gelijkwaardige partners'. Hetzelfde geldt voor het Rijk, dat zelf niet aan tafel zit in het RES-proces, maar als stelselverantwoordelijke uiteindelijk wel verantwoording moet afleggen over de realisatie van het einddoel.

Fig. 16 – De 30 RES-regio's
Data van Nationaal Programma Regionale Energiestrategie



Sectoraal beleid en verkokering staan integrale aanpak in de weg

Als vervolgstap op de RES gebeurt de integrale ruimtelijke belangenafweging in principe in de omgevingsvisies van het Rijk, provincie en gemeenten. Dit is een nieuw instrument van de Omgevingswet. Overheden moeten nog leren werken met deze wet. Integraal werken is daarbij een belangrijk principe. In de praktijk zien we echter dat veel overheden nog sectoraal en verkokerd zijn ingericht waardoor disciplines zoals duurzaamheid en ruimtelijke ordening elkaar niet automatisch weten te vinden. Dit vormt een risico voor het uitvoeren van de gemaakte afspraken in de RES en het Klimaatakkoord.

Strijdig beleid departementen wordt duidelijk in de praktijk

Nu de uitvoering van het Klimaatakkoord loopt, wordt ook strijdig Rijksbeleid zichtbaar. Zo leiden de afwegingsprincipes van de Nationale Omgevingsvisie tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen, om het landschap zo min mogelijk te verstoren. Boeren lopen er bij de uitvoering tegenaan dat als zij hun schuren, stallen en bedrijfsgebouwen willen volleggen met zonnepanelen voor maatschappelijk gebruik, zij worden gezien als 'energiebedrijf' in plaats van een boerenbedrijf. Hierdoor vallen zij in een andere BTW-box, lopen zij sommige subsidies mis en kunnen zij productierechten verliezen. Tegelijkertijd waarschuwen netbeheerders voor de wirwar van netinfrastructuur die zou moeten worden aangelegd voor relatief lage productie-eenheden en de kosten die daarmee gepaard gaan. De oplossing van dit vraagstuk ligt bij minimaal vier verschillende departementen: de ministeries van BZK, EZK, Financiën en LNV.

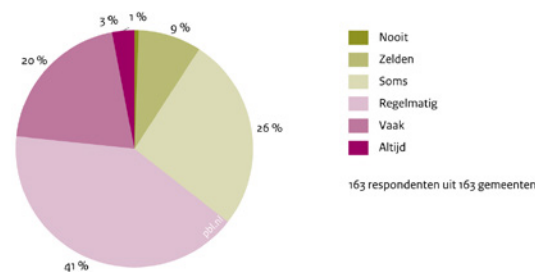
Gemeenten spelen centrale rol met beperkte capaciteit, kennis en kunde

Waar de discussie over de grootschalige opwek van duurzame energie momenteel in de RES-regio's wordt gevoerd, vindt de discussie over het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving voornamelijk lokaal plaats. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten de regierol krijgen bij deze opgave. Dat met name, maar niet uitsluitend, kleine gemeenten beperkte capaciteit, kennis en kunde in huis hebben om hun regierol te pakken, is een risico (zie figuur 3). Gemeenten zijn veelal een onervaren speler op de warmtemarkt. Het kost tijd om een volwaardig

gesprekspartner voor marktpartijen te worden. In het geval van warmtenetten zijn gemeenten daar soms geheel afhankelijk van. Gemeenten kunnen daarnaast moeilijk het gehele energiesysteem, de systeemkeuzes en de daarbij behorende investeringsbeslissingen overzien. Dit alles leidt ertoe dat gemeenten in de praktijk sterk leunen op adviesbureaus, die inmiddels ook tegen hun capaciteitsgrenzen aanlopen en bovendien geen structurele oplossing bieden. Het vinden van voldoende geschikt personeel is ook een opgave voor andere overheden en marktpartijen, en vormt een risico voor de realisatie van de energietransitie. Het Klimaatakkoord stelt diverse maatregelen voor een proactief arbeidsmarktbeleid voor, die in de praktijk nog verdere uitwerking moeten krijgen.

Fig. 17 – Tekort aan technische kennis over energietransitie in organisatie, 2018
PBL 2018

Vraag: Hoe vaak komt het volgens u voor dat er gebrek aan technische kennis in de eigen gemeentelijke organisatie is, waardoor beleid voor de energietransitie belemmerd of vertraagd wordt?



Bron: PBL op basis van enquête 2018

De energietransitie vraagt om grote investeringen, de mogelijkheden daartoe zijn voornamelijk beperkt

Gemeenten hebben zelf een beperkt financieel instrumentarium om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Provincies en het Rijk hebben hiertoe meer mogelijkheden, onder andere via het warmtefonds, subsidies en pilots. Een risico van de huidige incidentele financiële injecties in pilots is wel dat deze een zodanige omvang hebben, dat zij mogelijk geen bredere uitrol in de rest van Nederland kunnen krijgen. Simpelweg omdat de onrendabele top van de gedemonstreerde technieken te groot blijft voor herhaling op grotere schaal. Andere financieringsmethodes voor huis- en gebouwde omgeving, zoals gebouw gebonden financiering, worden nog onderzocht. Nieuwe financieringsconstructies zijn dringend nodig, omdat de energetisch beste oplossing met het huidige stimuleringspakket vaak nog te duur is voor eigenaren. Daar komt bij dat maatregelen die wel haalbaar zijn, soms niet worden gestimuleerd omdat ze worden gezien als 'lock in' of 'tussenoplossing'. Bijvoorbeeld als ze nog gedeeltelijk gas als brandstof gebruiken. Dit vermindert het (toch al geringe) handelingsperspectief van eigenaren. Voor marktpartijen zijn de investeringscondities om collectieve warmte op grote schaal te ontsluiten tot dusver ook niet optimaal. Dit komt onder andere door onzekerheden over vraag- en aanbodontwikkeling op lange termijn en onzekerheden over het terugverdienen van de gemaakte kosten vanwege gemaximeerde tarieven die onvoldoende een weerspiegeling zijn van de daadwerkelijke kosten van warmte. Bij de financiering van de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk lopen de netbeheerders tegen knelpunten aan die zij nog samen met hun toezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) moeten oplossen. Zo mogen de netbeheerders de investeringen die niet worden benut, niet in rekening brengen.

Hierdoor is voorinvesteren voor hen een risico. Ook kunnen zij hun investeringen pas terugontvangen na de vaststelling van nieuwe tarieven. Tussen de investering en het terugontvangen van de kosten zit dus een vertraging. Bij de noodzakelijke grootschalige uitbreiding van het net is het de vraag of dit systeem houdbaar is.

Ook nog geen passend financieel instrumentarium voor uitvoeringskosten

Voor de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord hebben gemeenten en provincies incidenteel extra vrij besteedbare middelen gekregen. De tekorten in het sociaal domein worden door de decentrale overheden veelal genoemd als reden waardoor er voor klimaat (en andere opgaven) echter beperkt geld beschikbaar is. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) doet dit jaar nader onderzoek naar de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor de decentrale overheden. Voor de RES geldt dat er op dit moment nog geen goed financieel instrument bestaat voor het leveren van een Rijksbijdrage aan de 30 RES-regio's, waarbij de betrokken overheden in de regio gezamenlijk besluiten en verantwoording afleggen over de besteding van de middelen.

Conclusie

Het realiseren van de energie- en warmtetransitie is een zeer complexe opgave voor alle betrokken partijen. Bij de uitvoering van de klimaatafspraken van de sectortafels Elektriciteit en Gebouwde wordt dit steeds zichtbaarder. We zien onder andere dat het vasthouden en uitdragen van gezamenlijke visies en keuzes door overheden noodzakelijk is om de markt en individuele burgers handelingsperspectief te bieden. In die zin is de RES een praktijkproef waarin de decentrale overheden toewerken naar een gezamenlijke visie, onder andere op het gebied van duurzame opwek van zonne- en windenergie. Dit vraagt wel om een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving. De nog vrij sectorale manier van werken binnen veel overheden en de politieke werkelijkheid maken het in de praktijk erg lastig om tot gedragen keuzes te komen en daaraan vast te houden. Bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving zien we specifiek dat de beperkte capaciteit, kennis en kunde bij (kleinere) gemeenten een risico vormt voor de uitvoering van hun regierol. Daarnaast hebben gemeenten, in tegenstelling tot provincies en het Rijk, zelf een vrij beperkt financieel instrumentarium tot hun beschikking om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Het is ook maar de vraag of decentrale overheden over voldoende eigen middelen beschikken om dergelijke investeringen te kunnen doen. Daarnaast gaan benodigde investeringen gepaard met grote risico's vanwege het experimentele karakter van deze transitie en het feit dat veel wetgeving nog moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Hoewel er hard aan wordt gewerkt, ontbreekt het vooralsnog aan goede financieringsconstructies om de markt in individuele burgers op grote schaal te stimuleren tot investeringen in de energie- en warmtetransitie.

De bovenstaande drie casussen maakt een aantal knelpunten zichtbaar in zowel het interbestuurlijk samenspel als op het gebied van financiën en financiële instrumenten. De financiële verhoudingen plaatsen we hieronder in breder perspectief en gaan hierbij in op de context van ons huidige stelsel en de spanningen die zichtbaar worden bij het gezamenlijk werken aan maatschappelijke opgaven.

Financiële verhoudingen: robuust maar star

A glass filled with coins and a small green plant growing out of it, symbolizing financial growth and stability.

In Nederland hanteren we het mantra dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen, ofwel: geld volgt bestuurlijke taak. Dat maakt dat de discussie omtrent de financiële verhoudingen en budgettaire gevolgen voornamelijk geïsoleerd van de discussie rond de taken en verantwoordelijkheden wordt gevoerd. Deze discussies moeten beter met elkaar verbonden worden. Het is niet nodig om het huidige financiële stelsel volledig op de kop te zetten. In veel situaties voldoet, in ieder geval op hoofdlijnen, het huidige stelsel. Tegelijkertijd signaleren we dat het financieel instrumentarium niet in lijn is met de toenemende afhankelijkheden tussen overheden en het gezamenlijk werken aan maatschappelijke opgaven en vaak is ingericht langs sectorale lijnen die nog stammen uit de vorige eeuw. Hieronder gaan we in op de herkomst van het financiële stelsel en lichten we toe waar het stelsel begint te knellen.

DE HERKOMST VAN HET STELSEL

Onze financiële verhoudingen kennen een geschiedenis van ongeveer 130 jaar. De contouren van onze huidige financiële verhoudingen zijn relatief recent: de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1984 (Fvw84) is een keerpunt. Vanaf toen kwam meer nadruk te liggen op de doelmatigheid van de publieke dienstverlening, gebaseerd op de principes van het *fiscal federalism* zoals dat halverwege vorige eeuw door een aantal economen is beschreven. Vanuit het idee dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is - waar de acceptatie van al te grote verschillen in voorzieningenniveau niet zouden worden geaccepteerd - staan in de financiële verhoudingen beperkte regionale verschillen nog steeds centraal.

Uitgangspunt: strikte taakverdeling met zoveel mogelijk financiële autonomie

Traditioneel gezien ligt de focus van de verhoudingen op het doelmatig tot stand laten komen van publieke collectieve voorzieningen, waarbij de overheid zich vooral toelegt op het corrigeren van marktfalen (als hoeder van het publiek belang) en daarmee het maatschappelijk welzijn te maximaliseren. De nadruk ligt hierbij op de taakverdeling tussen overheidslagen, waarbij overheden vervolgens autonoom hun taken uitvoeren. Daarbij hoort financiële autonomie en dus beschikbaarheid van eigen, vrij besteedbare middelen.

Decentrale overheden komen met name in beeld voor het efficiënt verzorgen van voorzieningen die binnen hun reikwijdte vallen, zoals veiligheid, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en wonen. Dit zou volgens economische principes een hoger welvaartsniveau opleveren, omdat decentrale overheden beter in staat zijn in te spelen op de lokale omstandigheden. Zolang betalen en bepalen in één hand ligt, zou dit tot de beste uitkomsten moeten leiden. Dit beleidsprincipe vinden we terug in onze Gemeente- en Provinciewet: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In aanvulling daarop kunnen decentrale overheden door het Rijk worden opgedragen om taken uit te voeren: taken in medebewind. De mate van beleidsvrijheid in dergelijke taken voor de betreffende decentrale overheid wordt door het Rijk zeer divers ingevuld.

Centrale overheid bepaalt de taakverdeling

De centrale overheid richt zich op de taakverdeling tussen overheidslagen, het borgen van een stabiele macro-economische ontwikkeling en het verdelen van welvaart tussen inwoners. Voor wat betreft de laatste twee functies is het breed geaccepteerd dat dit taken zijn die de centrale overheid het beste kan uitvoeren. Decentrale overheden hebben hiervoor de instrumenten niet. Vanuit het idee dat de centrale overheid

vanuit het maatschappelijk belang 'de juiste' keuze maakt over de taakverdeling. Dat er sprake kan zijn van belangentegenstellingen speelt geen rol in de klassieke opvattingen en iedere taaktoedeling wordt op zichzelf gezien. Dat de verantwoordelijkheid voor de taakverdeling een aangelegenheid is voor de centrale overheid is ook te zien in de reikwijdte van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet: als het besluit tot decentralisatie door het Rijk is genomen, rest alleen nog het bepalen van de wijze waarop de taak bekostigd wordt.

Nadruk op vrije besteedbaarheid van middelen vanwege prikkel doelmatige besteding

In het stelsel ligt de nadruk op de vrije besteedbaarheid van middelen, het liefst algemene, ongebonden uitkeringen, omdat ze de voorkeuren op decentraal niveau niet verstoren. Gemeenten en provincies kunnen dan immers zelf bepalen hoe ze hun middelen inzetten. De vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering geeft een prikkel om geld zo doelmatig mogelijk te besteden, omdat het geld dat overblijft ten gunste van de gemeente komt. Specifieke uitkeringen verstoren die bestedingsvrijheid en daarmee de prikkel tot doelmatige verdeling. Dat leidt ertoe om taken bij voorkeur via het gemeentefonds te bekostigen. Dit kennen we als de bekostigingsvolgorde.

Balans tussen uitgaven en inkomsten

In beginsel zou iedere overheid een 'eigen belastinggebied' moeten hebben om te voorzien in de bekostiging van het eigen takenpakket. Vaak is er echter sprake van een scheefheid in de verantwoordelijkheid voor uitgaven van decentrale overheden en de inkomsten die ze zelf kunnen genereren. Gemeenten met welvarende inwoners hebben meer mogelijkheden om inkomsten op te halen dan een gemeente met een minder kapitaalcrachtige bevolking. Deze scheefheid wordt gecorrigeerd door

uitkeringen van het Rijk. Omdat in ons land verschillen maatschappelijk niet snel worden geaccepteerd, speelt het eigen belastinggebied een beperkte rol en zijn medeoverheden sterk afhankelijk van rijksuitkeringen.

Gelijkwaardig voorzieningenniveau tegen gelijke belastingdruk: verevening nodig

Bij taken die in medebewind worden uitgevoerd is de ruimte voor eigen beleid bepalend voor welke verschillen acceptabel zijn. De mate waarin met verschillen in kosten en inkomsten rekening wordt gehouden is een kwestie van politieke en maatschappelijke voorkeur. De basis van onze huidige financiële verhoudingen is dat gemeenten, gegeven hun structurele omstandigheden, in staat moeten zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren tegen gelijke belastingdruk. Dat wil zeggen dat er rekening moet worden gehouden met de noodzakelijke kosten van gemeenten en de inkomsten die zij zelf kunnen vergaren om die kosten te dekken.

SPANNINGEN IN HET FINANCIËLE STELSEL

Ons stelsel komt dus vrijwel geheel overeen met het gedachtegoed uit de literatuur dat taken netjes zijn te verdelen tussen overheidslagen, overheden (financieel) autonoom handelen, de verschillen tussen decentrale overheden niet te groot mogen worden en dat de focus ligt op doelmatigheid. Hierdoor is een stelsel ontstaan waarbij het accent ligt op Rijksuitkeringen met een uitkeringsstelsel gericht op de verevening van voorzieningencapaciteit.

Overheden opereren echter elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, mogelijkheden en belangen. Zolang de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk is faciliteert ons stelsel een goede verdeling van middelen. Autonome taken of taken in medebewind met veel beleidsvrijheid kunnen dan prima bekostigd

worden uit eigen inkomsten of inkomsten uit het gemeentefonds. Taken met een regionaal karakter zijn ingewikkelder. Decentrale overheden hebben de vrijheid om samenwerkingsverbanden aan te gaan en zelf afspraken te maken hoe deze taken worden bekostigd. Deze samenwerking is vrijwillig, ondanks dat deze vaak geformaliseerd wordt in een gemeenschappelijke regeling. Ook dat past in ons huidige stelsel, alhoewel hier het punt van democratische legitimatie gaat opspelen. Als de beleidsvrijheid afneemt, verschuift de aard van de taak van lokaal niveau naar nationaal niveau, bijvoorbeeld in het geval van uniformering van taken. In die gevallen past bekostiging uit vrij besteedbare middelen niet meer en volgt in het huidige stelsel een specifieke uitkering, omdat medeoverheden dan niet meer kunnen inspelen op hun specifieke context. Een al te strikte toepassing van de bekostigingsvolgorde leidt dan tot scheefheden tussen de bestuurlijke en financiële verhoudingen en tot verrommeling van het stelsel.

Gedeelde verantwoordelijkheid en risicoverdeling

Er ontstaat spanning bij opgaven waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of verantwoordelijkheden aan elkaar raken. Het idee dat overheden puur vanuit maatschappelijke welwillendheid de optimale keuzes maken en dat leidt tot de optimale uitkomsten gaat voorbij aan de realiteit dat overheden (en marktpartijen) hun eigen belangen hebben. Soms zijn die belangen ook tegengesteld. Omdat ons stelsel gebaseerd is op verouderde denkbeelden, is het verklaarbaar dat er geen formele structuur gegroeid is waarin beleid tussen overheden wordt afgestemd en waar die belangenafweging kan worden gemaakt. Dit knelt omdat gemeenten inmiddels verantwoordelijk zijn voor 40% van de overheidsuitgaven³¹ wat maakt dat de taakverdeling niet langer alleen een rijksaangelegenheid kan zijn. De inrichting van de financiële arrangementen is medebepalend voor de maatschap-

pelijke uitkomst, omdat er gedragsprikkelers van uit gaan. Door de grote financiële afhankelijkheid van het Rijk bijvoorbeeld, voelen gemeenten zich niet verantwoordelijk voor prioriteitsstelling. We constateren ook dat naast de figuren van autonomie en medebewind een goed instrument om tussen overheidslagen samen te werken door baten, lasten en risico's te delen, ontbreekt. Dit zien we onder meer terug in de lopende discussie over de rechtmatigheid van het gebruik van de decentralisatie uitkering in situaties waar Rijk en regio met elkaar samenwerken. Er loopt momenteel een wetstraject om hierin te voorzien, maar dat richt zich vooral op het specifieke geval van gebiedsgerichte samenwerking: de Uitkering Gezamenlijke Opgaven.

In samenhang hiermee geldt dat daar waar verantwoordelijkheden niet goed uit elkaar te houden zijn of als de mate van beleidsvrijheid niet past bij de bekostiging, het ook moet gaan over risicoverdelingsvraagstukken. In een verticaal stelsel als het onze, liggen de financiële risico's ofwel bij decentrale overheden (als de bekostiging via de fondsen loopt) ofwel bij het Rijk (in het geval van specifieke uitkeringen). Een tussenoplossing ontbreekt.

De huidige maatschappelijke opgaven vragen een aanpak die een veelheid van sectorale spelers samenbrengt. In de praktijk zien we dat de sectorale belangen een meer integrale inzet van budgetten in de weg staat. Vaak zijn kosten en baten daarbij ook verschillend over de partijen verdeeld wat effectieve samenwerking in de weg staat. Als we bovenstaande uitgangspunten en spanningen in het financiële stelsel zien, kunnen we samen met de analyse uit de casussen een aantal rode draden trekken en overkoepelende bevindingen presenteren op zowel bestuurlijk als op financieel vlak.

OVERKOEPELENDE BEVINDINGEN UIT DE CASUSSEN EN UIT DE ANALYSE VAN HET FINANCIËLE STELSEL

Uit de analyse van de casussen komt een aantal overkoepelende bevindingen naar voren. De studie-groep herkent onder meer de volgende patronen in het interbestuurlijk samenspel.

1. Uit de casussen blijkt dat overheden vaak verschillend naar een opgave kijken. Dit geldt zowel voor het definiëren van het probleem als de mogelijke oplossingen. Soms heeft dit te maken met tegenstrijdige ambities van verschillende ministeries, soms door verkokering binnen organisaties, met name op Rijksniveau.
2. De casussen laten ook zien dat door het sectoraal benaderen van opgaven, relevante partijen die echt nodig zijn om tot effectieve oplossingen te komen, niet altijd voldoende worden betrokken. We signaleren dat overheden het lastig vinden om gezamenlijk richtinggevende doelen te bepalen en in de uitvoering gezamenlijke ambities vast te houden.
3. Er is vaak niet of beperkt voorzien in gezamenlijke regie op de voortgang van de opgave. Bestuurders ervaren in alle casussen een mate van handelingsverlegenheid: de omvang en complexiteit van een aantal opgaven die op hen af komt is dermate groot, net als de onderlinge afhankelijkheid en samenhang met andere opgaven, dat zij ermee worstelen om vanuit hun rol het goede te doen. Zij geven duidelijk het signaal af: wij kunnen dit niet alleen.
4. Het regionale niveau wordt steeds belangrijker voor een effectieve aanpak van opgaven. Veel opgaven houden zich immers niet aan gemeente- of provinciegrenzen. In sommige gevallen is de provincie het logische regionale niveau, maar niet altijd. Dat overheden steeds vaker samenwerking zoeken, is een logisch gevolg van de uitbreiding van het takenpakket en vaak ook noodzakelijk om tot betere oplossingen te komen. Zowel bij de woningbouwopgave, als de ambulantisering van de ggz en de energietransitie zien we dat er veel gebeurt in de regio, maar dat beleid, sturing en instrumentarium nog maar weinig op 'de regio' zijn gericht. Veelal neemt het Rijk ook geen actieve rol in de regio. De gehanteerde regionale indelingen voor verschillende beleidsterreinen vertonen weinig onderlinge congruentie. Marktpartijen, maatschappelijke organisaties en inwoners ervaren door de vele samenwerkingsverbanden veel complexiteit, fragmentatie en bureaucratie.
5. De verhouding tussen centraal en decentraal krijgt in de praktijk niet altijd vorm zoals bedoeld. Het dichtregelen van gedecentraliseerde taken en de verschillende manieren waarop dat gebeurt leidt tot spanningen in de verhoudingen en onderling vertrouwen. Daarnaast leidt het groeiende pakket van taken in medebewind tot vraagstukken in hoeverre de lokale politiek wel eigen keuzes en afwegingen kan maken. De groei van regionale samenwerkingsverbanden versterkt dit nog en zorgt voor druk op de democratische legitimiteit van decentraal beleid. Decentrale overheden hebben nieuwe taken, staan voor grote opgaven en hebben te maken met hoge verwachtingen van inwoners. Tegelijk hebben met name gemeenten een gebrek aan kennis en capaciteit voor de aanpak van complexe (transitie)opgaven. Dat leidt tot serieuze problemen bij sommige gemeenten. De uitvoeringskracht van sommige gemeenten is te klein om als volwaardige partij in een samenwerkingsverband deel te nemen en bijvoorbeeld het gesprek te voeren met grote marktpartijen. Veel kennis is gefragmenteerd of komt niet voldoende terecht bij de decentrale overheden.

6. De democratische legitimiteit van het overheids-handelen verzandt in de complexiteit van de uitvoering. Controle door democratisch verkozen organen is lastig op het moment dat de fase van uitvoering van beleid begint. Deels komt dat door bijvoorbeeld de groei aan regionale samenwerkingsverbanden. Ten dele speelt het dilemma dat er in deze fase enerzijds ruimte nodig is voor uitvoerende organen, anderzijds is het meer dan begrijpelijk dat de volksvertegenwoordiging naar manieren zoekt om zijn rol van controlerend orgaan waar te kunnen blijven maken. In de praktijk leidt dat echter meer dan eens tot vormen van 'zijsturing' die de uitvoering kunnen bemoeilijken.
7. Bestuurlijk samenspel en financiële verhoudingen zijn diep met elkaar verweven. In de casussen wordt duidelijk hoe stevig die op elkaar inwerken. Zodra er in een van beide knelpunten optreden, werken die onmiddellijk door naar het andere domein. Als bijvoorbeeld de financiële verhoudingen onvoldoende gelijkwaardigheid in het optreden tussen overheden faciliteren, dan heeft dat direct effect op de manier waarop partijen 'bestuurlijk' met elkaar aan tafel zitten. Ook het doorlopend vasthouden aan (financiële) autonomie staat vruchtbaar interbestuurlijk samenwerken in de weg.
8. Het huidige financiële instrumentarium veronderstelt een behoorlijke mate van autonomie op decentraal niveau, terwijl er steeds meer eisen op nationaal niveau gesteld worden. Als decentrale beleidsvrijheid wordt ingeperkt en de financiële verhoudingen zich daarop niet aanpassen, dan betekent dit dat de financiële risico's bij gemeenten komen te liggen, omdat zij steeds beperktere mogelijkheden hebben om te sturen op hun uitgaven. Dat leidt met regelmaat tot lange discussies over artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
9. We zien spanning ontstaan tussen ontwikkeling van de (veronderstelde) mate van beleidsvrijheid en de manier waarop taken bekostigd zijn. Er lijkt sprake van een tegengestelde beweging door de beleidsvrijheid decentraal steeds verder in te perken, maar wel te streven naar bekostiging via vrij besteedbare middelen via het gemeente- en provinciefonds. De financiële risico's liggen daarbij bij de decentrale overheden. Er ontbreekt een tussenvorm tussen enerzijds het volledige risico bij medeoverheden leggen en anderzijds bij het rijk.
10. Decentrale overheden hebben weinig mogelijkheden om te investeren en een gezamenlijk financieringsinstrument is niet altijd voor handen, terwijl voor veel opgaven, met name in het fysieke domein, grote investeringen noodzakelijk zijn.
11. We zien, met name in het sociaal domein, schotten tussen verschillende financieringsystemen als gevolg van verschillen in sectorale wet- en regelgeving. Er is geen formele structuur om de samenhang in te regelen en te bewaken.

Deze overkoepelende bevindingen over zowel interbestuurlijke als financiële verhoudingen laten zien dat er vernieuwingen en aanpassingen nodig zijn in ons huidig bestuurlijk en financieel instrumentarium. In het volgende hoofdstuk geven we een voorschot.

3 Interbestuurlijk samenwerken:

Een kwestie van maatwerk

Overheden slaan steeds vaker de handen ineen voor de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. De analyses van de casussen en de financiële verhoudingen laten zien dat er met veel ambitie en energie aan deze opgaven wordt gewerkt, maar dat het in de praktijk lastig blijkt om de samenwerking tussen overheden optimaal in te richten. Zo is de rolverdeling niet altijd helder, of is er weinig gezamenlijkheid in het overheidsoptreden.

De bevindingen uit de casussen leiden tot de volgende diagnose van de studiegroep:

1. Betere samenwerking rond opgaven is een kwestie van het op maat ontwerpen van een sturingsarrangement...
2. ...en daarvoor is een vernieuwing van structuren, werkwijzen en instrumenten nodig.

Betere samenwerking rond opgaven is een kwestie van het op maat ontwerpen van een sturingsarrangement

Een rode draad uit de casussen is dat er op meerdere terreinen ruimte is voor verbetering in interbestuurlijke samenwerking. Dan gaat het bijvoorbeeld om het formuleren van gezamenlijke doelstellingen, het verdelen van rollen en taken en het goed regelen van financiën voor de aanpak.

Een eerste hoofdconclusie van de studiegroep is dat het bij iedere opgave van belang is om een op maat gesneden interbestuurlijke aanpak te ontwerpen. Opgaven zijn zo verschillend in aard, omvang en betrokken partijen dat het steeds nodig is om te bekijken wat er in de context van een specifieke opgave passend is. De studiegroep meent dat een model, met een aantal kernvragen voor het ontwerpen van een aanpak, overheden die in de praktijk bezig zijn met het opzetten van samenwerking kan helpen de juiste keuzes te maken. Dat model lichten we straks toe.

Vernieuwing van structuren, werkwijzen en instrumenten nodig

De tweede hoofdconclusie van de studiegroep is dat de bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten die op dit moment bestaan, niet toereikend zijn om effectief als één overheid grote opgaven aan te pakken. Omdat overheden in hun samenwerking terug moeten vallen op een set aan instrumenten en structuren gebaseerd op 'je gaat erover of niet', schieten zij geregeld in oude reflexen en patronen. Het assortiment waaruit overheden kunnen kiezen is toe aan uitbreiding met vormen die samenwerking meer stimuleren en belonen.

De studiegroep ziet dat samenwerking veelal plaatsvindt in een arrangement dat niet toegesneden is op een optimale gezamenlijke aanpak. De bestaande systemen en structuren faciliteren interbestuurlijk samenwerken niet altijd voldoende. Gesprekspartners noemen dan bijvoorbeeld dat bestaande samenwerkingsmodellen door hun opzet veel meer conflict 'organiseren' dan nodig is, en niet altijd voldoende onderling vertrouwen genereert. Anderen merken op dat de spelregels bijvoorbeeld bij de regiodeals nu zo zijn dat ze allerlei ongewenste neveneffecten opleveren, die niet bedoeld waren en het gezamenlijk optrekken niet ondersteunen.

Op basis van deze inzichten constateren wij dat de instrumenten die overheden ter beschikking staan voor het vormgeven van een interbestuurlijke aanpak niet altijd goed genoeg zijn toegesneden op het karakter van de opgaven waarvoor zij zich gesteld zien. De instrumenten komen uit een periode waarin het credo 'je gaat erover of niet' meer van toepassing was dan anno 2020. Voor sommige opgaven functioneren die prima. Voor een ander deel hebben we andere instrumenten nodig. Het huidige instrumentarium is dus niet 'fout', maar het is wel te eenzijdig.

Het moet worden aangevuld vanuit de benadering 'je draagt bij waar je nodig bent'. Elke overheid gaat er in meer of mindere mate over, en levert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, expertise en netwerk zijn eigen bijdrage.

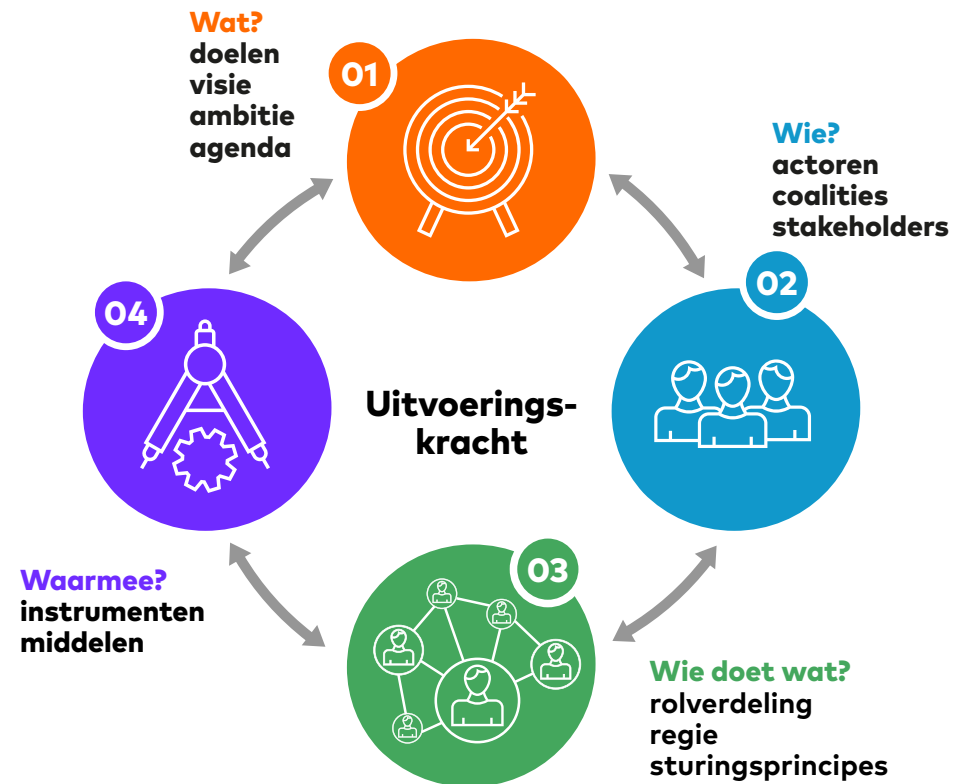
EEN MODEL VOOR INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING OP MAAT

Volgens de studiegroep is het nodig om voorafgaand aan iedere interbestuurlijke opgave aandacht te besteden aan het ontwerp van een samenwerkingsarrangement op maat. Daarbij moeten verschillende aspecten aan de orde komen. Op basis van zijn analyse van de casussen, in combinatie met literatuurstudie³², heeft de studiegroep vier vragen geformuleerd waarop een antwoord moet komen om te zorgen voor maatwerk in het ontwerp van een succesvolle interbestuurlijke aanpak van maatschappelijke opgaven:

- **Wat?** – Wat is het doel? Welke publieke waarde moet er voor de samenleving worden gerealiseerd?
- **Wie?** – Wat is het netwerk dat bij het vraagstuk is betrokken? Welke partijen zijn er nodig om waarde te realiseren? Hoe worden zij betrokken bij de aanpak? Hier komt ook het vraagstuk van democratische legitimatie aan de orde.
- **Wie doet wat?** – Hoe wordt de samenwerking ingericht? Welke rolverdeling wordt afgesproken? Hoe ziet de relatie tussen overheden onderling eruit? Hoe verhouden de overheid en samenleving/markt zich tot elkaar – welke sturingsfilosofie wordt gehanteerd? Welke afspraken worden er gemaakt?
- **Waarmee?** – Welke instrumenten worden er ingezet in de samenwerking? Dan gaat het zowel om de vormgeving van de samenwerking als om beleidsinstrumenten die worden ingezet in de aanpak van de opgave: wet- en regelgeving, financiële instrumenten, procesinstrumenten.

Die vier vragen kunnen als model grafisch worden afgebeeld in een cirkel (zie figuur):

Fig. 19 – Model voor interbestuurlijk werken



Illustratie: gemeenten willen aan de slag met de aanpak van X (stap 1: wat?). Ze komen tot de conclusie dat het voor een effectieve aanpak nodig is om ook provincies en koepelorganisaties X en Y te betrekken (stap 2: 'wie?'). Nu het aantal partijen is uitgebreid, is het nodig om gezamenlijk weer stil te staan bij het 'wat' – bij het maatschappelijke doel waaraan moet worden gewerkt. Als dat niet gebeurt, ontstaat het risico dat ieder vanuit zijn eigen perspectief het issue blijft bekijken en er geen écht gezamenlijke aanpak van de grond komt. Kortom de cirkel wordt tijdens het werk continu doorlopen en er worden ook feedback loops om het fundament onder een samenwerking te onderhouden.

Naast deze vier inrichtingsvragen, over structuur, is interbestuurlijk samenwerken net zo goed een kwestie van *cultuur, houding en gedrag*. Dan gaat het om vertrouwen, prettige persoonlijke verhoudingen, goede 'lijntjes' tussen centraal en decentraal, bestuurlijke omgangsvormen naleven en elkaar volledig en tijdig informeren. Dat soort zaken zijn essentieel voor iedere samenwerking, dus ook voor de bestuurlijke verhoudingen. Structuur en cultuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is de overtuiging van de studiegroep dat het *updaten* van structuren ook een positieve invloed heeft op cultuur – omdat beter passende structuren een soepele samenwerking beter faciliteren dan sommige van de huidige arrangementen.

Daarnaast is het ook belangrijk om aandacht te vestigen op de dynamiek binnen een gezamenlijke aanpak als overheden met elkaar aan de slag zijn. In de uitvoering doen zich stevast andere situaties voor dan bij de inrichting van de samenwerking. Als daar geen aandacht voor is, dan kan een inrichting 'op papier' er nog zo mooi uit zien, maar zal hij in de praktijk niet werken. In de samenwerking moet, gaandeweg de rit, aandacht zijn voor de inrichting van effectieve *feedback loops*, monitoring en evaluaties, om zo een samenwerking met lerend vermogen van de grond te krijgen. Ook het leren van (beleids)experimenten moet hierin goed een plek krijgen.

Het benaderen van samenwerkingsvraagstukken aan de hand van dit model maakt volgens de studiegroep een aantal zaken duidelijk:

1. Het model heeft met reden de vorm van een *cirkel*. Dat laat zien dat we hier te maken hebben met een cyclisch proces, waarin het nodig is om voortdurend heen en weer te blijven schakelen tussen de verschillende punten in de cirkel. Het ontwerpen van een bestuurlijk arrangement is dus niet iets dat 'in één keer' af is.

Het is veel meer een kwestie van doorlopend herontwerpen en aanpassen. Dat is een fundamenteel ander principe dan op dit moment in de praktijk vaak herkenbaar is. Daarin is veel minder sprake van een lerende praktijk.

2. Het model laat zien dat de vier kernvragen niet los van elkaar kunnen worden gezien. De opgave is om een samenhangende aanpak te ontwikkelen waarin het vraagstuk, het betrokken netwerk, de inrichting van de samenwerking en de ingezette instrumenten met elkaar in lijn zijn. Daarbij moet aandacht zijn voor de dynamiek binnen de aanpak: het lerend vermogen van de samenwerking moet op orde zijn om duurzame resultaten te boeken. De pijlen in de figuur hierboven maken dat duidelijk: het is nodig om voortdurend heen en weer te bewegen tussen de vier blokken.
3. Het model toont dat een brede waaier aan sturingsarrangementen mogelijk is – afhankelijk van de opgave die speelt. 'Je gaat er over of niet' is één van de mogelijke principes om zo'n sturingsarrangement op in te richten. Soms kan het een prima principe zijn. Maar het voldoet niet voor alle opgaven. De studiegroep stelt dan ook niet dat we dit principe volledig overboord moeten gooien, maar wil wel laten zien dat het keuzemenu moet worden verbreed.
4. De casussen maken ten slotte ook duidelijk dat er op verschillende van de onderdelen van 'de cirkel' behoefte is aan verbeterstappen. Daarop gaan we in het vervolg van dit hoofdstuk in. Het meest prangend daarbij is in de ogen van de studiegroep het 'waarmee': de middelen die overheden in kunnen zetten in de inrichting van de samenwerking en de aanpak van de opgave. Een essentieel onderdeel van het 'waarmee' zijn de *financiële instrumenten en verhoudingen* tussen overheden. Die voorzien we hieronder van nadere duiding.

DENKRICHTINGEN VOOR VERNIEUWING: REPAREREN EN VOORUITZIEN

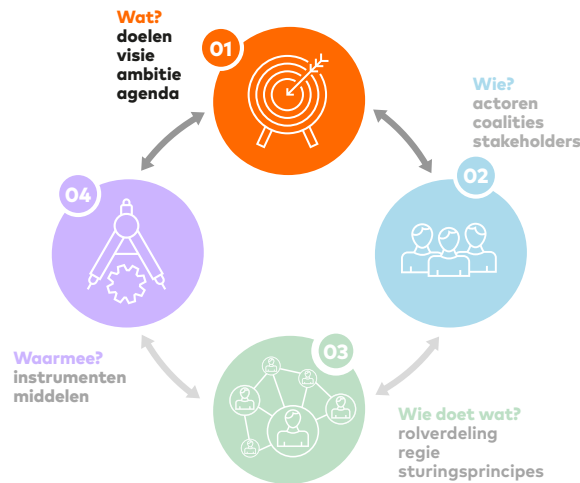
Om interbestuurlijk samenwerken te verbeteren willen we stappen en ingrepen identificeren die op de korte termijn nodig en verstandig zijn: repareren. Tegelijkertijd zoeken we naar duurzame oplossingen voor de langere termijn om met elkaar als overheden beter en met meer impact te kunnen functioneren. Vooruitzien dus, want dat is absoluut nodig gezien de complexiteit van de maatschappelijke opgaven.

Vijf denkrichtingen voor vernieuw(en)de samenwerking
Als we aan de hand van het hierboven gepresenteerde model kijken naar de praktijk van interbestuurlijke samenwerking, dan zien we duidelijk dat sommige onderdelen van dat model beter worden ingevuld dan andere. De studiegroep ziet dat er op bepaalde vlakken bij uitstek urgentie is om verbetering of vernieuwing te realiseren. De studiegroep onderscheidt de volgende vijf richtinggevende perspectieven voor verbetering:

1. **Gezamenlijk en richtinggevend visie en doelen formuleren (Wat?)**
2. **Tijdig alle relevante partijen aan tafel (Wie?)**
3. **Regie organiseren – de handelingsverlegenheid doorbreken en de binding versterken (Wie doet wat?)**
4. **De instrumentenkoffer uitbreiden (Waarmee?)**
5. **Innovaties in de financiële verhoudingen (Waarmee?)**

Deze vijf denkrichtingen moeten gezamenlijk bijdragen aan een overheid met *uitvoeringskracht* – een overheid die er nog beter in slaagt om ambities te vertalen in resultaten en zo publieke waarde voor burgers te realiseren. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we die vijf denkrichtingen verder uit, en schetsen we ook per denkrichting langs welke lijnen de studiegroep deze, in het vervolg op dit rapport, verder wil werken.

1. GEZAMENLIJK EN RICHTINGGEVEND VISIE EN DOELEN FORMULEREN (WAT?)



De drie casussen hebben gemeen dat partijen naar de overheid kijken voor het uitstippelen van een richtinggevend perspectief op basis waarvan zij kunnen handelen. Ook overheden onderling hebben zo'n koers nodig. Door de complexiteit van de opgaven staan overheden hiervoor gezamenlijk aan de lat. In alle drie de casussen zien we dat dit in de praktijk erg lastig is. Onder andere vanwege de verkokerde structuur van de overheden, het gebrek aan mandaat van de interbestuurlijke samenwerkingen en de politieke realiteit maken het lastig om vast te blijven houden aan gezamenlijk gemaakte keuzes.

Een voorbeeld hiervan is de 'strijd om de ruimte': Nederland is een dichtbevolkt land waarin voor elk stuk land een bestemming is vastgelegd. Verschillende opgaven strijden met elkaar om die schaarse ruimte. Dat maakt richtinggevende keuzes noodzakelijk.

Willen we in Nederland volledig zelf voorzien in onze duurzame energievoorziening, of kijken we ook naar het buitenland? Hoeveel duurzame opwek op land willen we realiseren? De antwoorden op dit soort vragen hebben grote implicaties voor te maken keuzes rond andere ruimtelijke claims, zoals landbouw, woningbouw en ruimte voor klimaatadaptie. De ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI) brengt niet voor alle partijen wat zij ervan verwachten en nodig hebben. Zij spreken de hoop uit op een gedragen visie voor de inrichting van het Nederland van de toekomst.

Ook in het sociaal domein is er behoefte aan een richtinggevend perspectief. Een gezamenlijke visie komt daar nog moeilijk van de grond. Hoewel alle betrokken overheden zich verantwoordelijk voelen om het goed te regelen voor onze meest kwetsbare inwoners, is het in de praktijk te vaak 'ieder voor zich'. Een breed gedragen, nationale visie ontbreekt.

De agenda voor de studiegroep voor de komende periode

De studiegroep constateert dat er grote behoefte is aan samenwerkingsvormen die overheden mandaat geven en stimuleren om, op basis van een gedragen visie en gezamenlijke feitenbasis, opgaven samen op te pakken. Die vormen moeten ervoor zorgen dat er ruimte is voor het gezamenlijk definiëren van de opgave en het gezaghebbend stellen van doelen. Ook zouden de samenwerkingsvormen moeten bijdragen aan het maken van integrale afwegingen, door zowel *binnen* overheden (ontkokering) als *tussen* overheden (samenwerking) verbindingen te leggen. Ook moeten ze ruimte bieden voor het maken van richtinggevende keuzes, die handelingsperspectief bieden voor de betrokken overheden, andere organisaties en individuen. Tot slot is het belangrijk om *levende* samenwerkingsvormen te bouwen, waarin ook in de

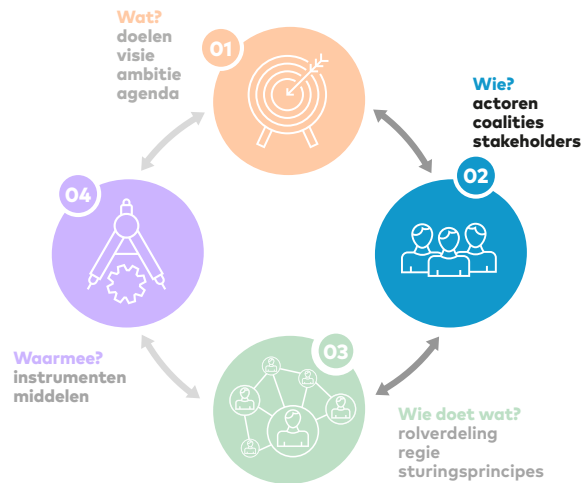
uitvoering doelen niet verwateren maar blijvend op de kaart staan. De studiegroep wil de komende periode het gesprek aangaan over de uitwerking van samenwerkingsvormen die in deze behoefte voorzien.

De Studiegroep wil in de periode tot de zomer graag in gesprek over de vraag hoe er op grote opgaven tot meer richtinggevende, integrale doelbepaling kan worden gekomen.

Gedacht kan worden aan:

- Het instellen van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden met mandaat om een maatschappelijke opgave op te pakken;
- Het creëren van een gezamenlijke feitenbasis (joint fact finding) op basis waarvan probleemanalyses en integrale afwegingen gemaakt kunnen worden;
- Het ontwerpen van een integrale bindende visie op de samenhang tussen de verschillende maatschappelijke opgaven door alle bestuurslagen heen, een verhaal dat verbindt;
- Verkokering van het Rijk tegengaan door opgaven expliciet aan meerdere ministeries toe te wijzen en te werken met interdepartementale programmateams;
- Het inrichten van (uitvoerings)programma's om duurzaam samen te werken aan gezamenlijke doelen (naar analogie van bijvoorbeeld het Deltaprogramma of Ruimte voor de Rivier);
- Het expliciteren en afstemmen van de schaalniveaus waarop opgaven moeten worden opgepakt.

2.TIJDIG ALLE RELEVANTE PARTIJEN AAN TAFEL (WIE?)



Het aan tafel krijgen van alle relevante spelers is essentieel voor het van de grond krijgen van een effectieve gezamenlijke aanpak. Bij het formuleren van gezamenlijke ambities en doelen is een onmisbaar onderdeel om goed in kaart te brengen welke andere partijen nodig zijn om resultaten te behalen. In de praktijk lukt dat niet altijd voldoende. Vaak is een opgave al zo complex dat partijen al hun handen vol hebben aan het op één lijn krijgen van betrokkenen in de eigen koker of organisatie. Mogelijkheden voor slimmere en effectievere oplossingen blijven zo onbenut. Vaak kunnen partijen die minder in beeld zijn helpen of een belangrijke stap zetten om een vraagstuk verder te krijgen.

Een trend van de afgelopen jaren is het sluiten van bestuurlijke akkoorden in de aanpak van maatschappelijke opgaven³³. Dit gebeurt vaak met sectorale

partijen en koepelorganisaties, in plaats van met individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Bij de totstandkoming en uitvoering van dat soort akkoorden speelt regelmatig de vraag van *mandaat*: betekent een handtekening van de koepels ook binding van hun achterbannen? In de praktijk lijkt dat niet altijd het geval – wat tot spanningen kan leiden. Ook het punt van democratische legitimatie van besluitvorming is van groot belang bij het 'wie'. Bij het betrekken van partijen moet altijd aandacht zijn voor het op een goede manier borgen van de betrokkenheid van democratisch gelegitimeerde organen. Zij moeten de ruimte en mogelijkheid hebben hun democratische mandaat waar te maken. De studiegroep ziet hier het maken van afspraken over zelfbinding van democratische organen aan gezamenlijke afspraken als een potentieel kansrijke route. Op die manier worden doelen 'aan de voorkant' gesteld, waarbij ruimte wordt gelaten om binnen bepaalde bandbreedtes te opereren. Via dit soort democratisch gelegitimeerde zelfbinding, kunnen overheden zich bereid verklaren deel te nemen aan een overkoepelen of gezamenlijk traject. Ook het punt van democratische legitimatie van besluitvorming is van groot belang bij het 'wie'. Bij het betrekken van partijen moet altijd aandacht zijn voor het op een goede manier borgen van de betrokkenheid van democratisch gelegitimeerde organen. Zij moeten de ruimte en mogelijkheid hebben hun democratische mandaat waar te maken. De studiegroep ziet hier het maken van afspraken over zelfbinding van democratische organen aan gezamenlijke afspraken als een potentieel kansrijke route. Op die manier worden doelen 'aan de voorkant' gesteld, waarbij ruimte wordt gelaten om binnen bepaalde bandbreedtes te opereren. Via dit soort democratisch gelegitimeerde zelfbinding, kunnen overheden zich bereid verklaren deel te nemen aan een overkoepelen of gezamenlijk traject.

De agenda voor de studiegroep voor de komende periode

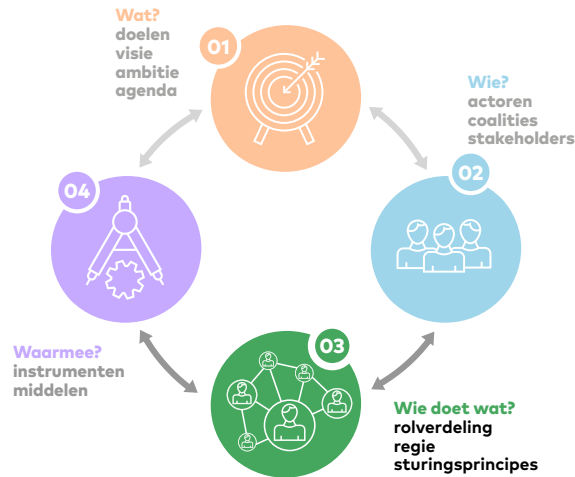
We willen zoeken naar wat er nodig is om er beter in te slagen de juiste partijen op het goede moment te betrekken bij het ontwerpen van gezamenlijke aanpakken. Daarbij wil de studiegroep ook op zoek naar manieren voor het aan tafel krijgen van 'de regio' in bestuurlijke processen, die nu vaak nog onvoldoende vertegenwoordigd is.

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag in gesprek over de vraag hoe we tot andere manieren en werkwijzen kunnen komen om effectiever relevante partijen bij elkaar te brengen.

Gedacht kan worden aan:

- Integrale besluitvorming door de inrichting van andere mogelijkheden voor overleg structuren;
- Een procesarchitectuur om verschillende beleidsterreinen bij elkaar te brengen;
- Mogelijkheden voor en ondersteuning bij het in kaart brengen van stakeholders;
- Het differentiëren in het enerzijds sluiten van akkoorden met koepelorganisaties, anderzijds met bijvoorbeeld individuele gemeenten, provincies of waterschappen;
- Een plek aan bestuurlijke tafels voor 'de regio', bijvoorbeeld relevante regionale samenwerkingsverbanden;
- Vormen met aandacht voor de democratische legitimatie van in samenwerking

3. REGIE ORGANISEREN - DE HANDELINGSVERLEGENHEID DOORBREKEN EN DE BINDING VERSTERKEN (WIE DOET WAT?)



In de casussen constateerden we dat veel bestuurders aangeven te maken te hebben met *handelingsverlegenheid*. Zij vinden het lastig om vanuit hun (per definitie beperkte) rol en positie effectief bij te dragen aan de aanpak van maatschappelijke problemen die hun eigen organisatie overstijgen. Hierboven lieten we al zien dat richtinggevende keuzes hen op onderdelen kunnen helpen. Een tweede voorwaarde is volgens de studiegroep het organiseren van meer regie. Net als in een toneelstuk houdt het bij het verdelen van rollen niet op. Er is ook een *regisseur* nodig die sturing geeft aan het samenspel tussen zowel de bestuurslagen als tussen overheden in de regio.

De eerste stap in het nadenken over 'wie doet wat' is het verdelen van rollen, taken en verantwoordelijkheden die passen bij de aard van de opgave. Wanneer een opgave lokaal wordt belegd, moet een gemeente hiervoor wel de instrumenten, het vertrouwen en het mandaat krijgen om dit uit te voeren. Is er behoefte aan meer landelijke regie, dan moeten de instrumenten ook op dat niveau worden belegd. Een voorbeeld is de invulling van de schaarse ruimte in de ruimtelijke ordening. Hoe organiseren we dat er gezaghebbend gebiedsoverstijgende afwegingen kunnen worden gemaakt? Wie kan er aangewezen worden als regisseur, en hoe doen we dat met respect voor de bestaande bestuurlijke verhoudingen?

De agenda voor de studiegroep voor de komende periode

Overkoepelende sturing en regie zijn nodig om een effectieve interbestuurlijk aanpak van de grond te krijgen en iedere betrokken overheid te ondersteunen om zijn rol daarbinnen in te vullen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat die sturing en regie alleen *centraal*, vanuit de rijksoverheid, tot stand komen. Er is ook een repertoire van instrumenten nodig dat *gezamenlijkheid* als uitgangspunt neemt. Sterkere regie hoeft dus niet gepaard te gaan met een dominante rol van het Rijk.

De studiegroep wil graag gedachtevorming op gang brengen over regie die niet per definitie bij het Rijk belegd is. In effectieve interbestuurlijke samenwerking is het goed denkbaar dat samenwerkende overheden in hun midden een regisseur aanwijzen, die namens hen de regie voert. In de woorden van Van den Berg en Fraanje³⁴: 'Het antwoord (...) kan voor het ene vraagstuk een meer faciliterende rijksoverheid zijn en voor het andere vraagstuk een meer afwegende en sturende rijksoverheid.' Hoe zulke regie vorm kan krijgen, is een vraag die verder uitgewerkt moet worden. Daarbij kan er geleerd worden van het verleden.³⁵ Wil regie functioneren, dan is acceptatie van die regie nodig. In de onderzochte casussen is overigens de afwezigheid van het Rijk dikwijls te groot.

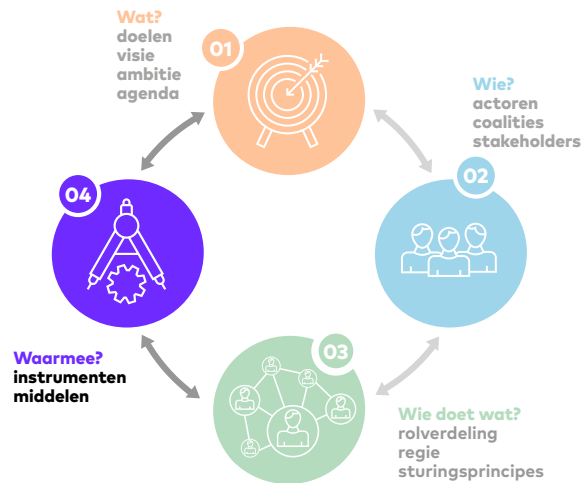
Een aspect van regie is ook binding van betrokken partijen aan gemaakte afspraken. De studiegroep herkent in de casussen dat die binding vaak nog te beperkt is. Afspraken lijken dan te vrijblijvend. Om regie te laten werken, moet er volgens de studiegroep ook aandacht zijn voor het inbouwen van instrumenten als doorzettingsmacht en escalatiemechanismen. Volgens de studiegroep is het in sommige dossiers raadzaam om te werken aan duidelijkere afspraken voor escalatie, om strakker te kunnen sturen op het tijdig bereiken van publieke waarde. In een aantal casussen bestaat die wel, maar worden ze in de praktijk zelden ingezet. Ook dat roept vragen op: waar is er behoefte aan aanvullende manieren voor het omgaan met geschillen? En waar zijn die mogelijkheden er wel, maar worden ze niet gebruikt? En wat is daarvoor de reden?

De studiegroep wil in de periode tot de zomer graag in gesprek over de vraag hoe meer regie op grote opgaven in de praktijk tot stand kan komen.

Gedacht kan worden aan:

- Vormen van gezamenlijke regie, die niet top-down maar horizontaal van karakter zijn
- Het inrichten van (uitvoerings)programma's om gezamenlijke uitvoeringscapaciteit te vergroten (naar analogie van bijvoorbeeld het Deltaprogramma of Ruimte voor de Rivier);
- Het vinden van vormen voor afstemming tussen nationale en decentrale doelen en het voeren van regie daarop;
- Het vertalen van gezamenlijke doelen in afspraken, het nakomen daarvan monitoren door het vastleggen van commitment in bijvoorbeeld afdwingbare doelstellingen, met mogelijkheden tot escalatie;
- Versterken van het mandaat van koepelorganisaties, om meer binding van achterbannen aan uitvoeringsafspraken te realiseren;
- Expliciete afspraken over rollen en verantwoordelijkheden en bijbehorende democratische legitimatie op de uitvoering van gezamenlijke opgaven;
- Afspraken over het omgaan met en oplossen van geschillen, zoals een onafhankelijke arbiter bij conflicten tussen overheden.

4. DE INSTRUMENTENKOFFER UITBREIDEN (WAARMEE?)



Na het 'wat', 'wie' en 'wie doet wat' komt het 'waarmee': de instrumenten die overheden tot hun beschikking hebben in de aanpak van opgaven. Het gaat dan bijvoorbeeld om wet- en regelgeving, om plannen en besluiten, om convenanten en om financiële middelen. De studiegroep wil aandacht vestigen op het belang van een effectief instrumentarium waar overheden uit kunnen putten. De keuze voor instrumenten is namelijk zeer bepalend voor het optreden van de overheid en hoe dat uitpakt. Ook al zijn visies en rolverdeling nog zo goed uitgedacht: als instrumenten daar niet op aansluiten, dan is de aanpak bij voorbaat al kansloos. Het gekozen instrument maakt een bepaald type handelen mogelijk én brengt beperkingen met zich mee. Hoe gevarieerder de instrumentenkoffer er dus uit ziet, hoe groter de kans dat er een aanpak kan worden ontworpen die aansluit op het vraagstuk.

Nu is het nog te vaak zo dat overheden zich moeten beroepen op instrumenten die niet aansluiten op de veranderende realiteit waarin overheden samen moeten optrekken. Uitbreiding en vernieuwing van de instrumentenkoffer lijkt nodig voor een betere aanpak van de opgaven waarvoor overheden staan. Nu ziet de studiegroep in een aantal casussen *intentioneel* bestuur: een overheid die wel veel ambities, doelen en voornemens ontplooit, maar niet over een voldoende brede set aan instrumenten beschikt om die ambities te realiseren.

De studiegroep herkent in de casussen dat de instrumenten van de overheid in de afgelopen decennia steeds 'zachter' zijn geworden en instrumenten slordig worden gebruikt. Dat past in een bredere internationale trend die vaak wordt aangeduid als de beweging van *government naar governance*. Dit zachtere instrumentarium wordt gekenmerkt door termen als 'faciliteren', 'stimuleren' en 'aanjagen'. Dit soort instrumenten zijn ook nodig: overheden hebben andere partijen nodig om

hun ambities te kunnen realiseren. De overheid bouwt immers geen huizen, legt geen warmtenetten aan en levert geen zorg. Van stevigere overheidssturing, waarbij woorden horen als 'ingrijpen', 'opleggen' of 'afdwingen', is minder sprake. Overheden maken in het fysieke domein vooral gebruik van instrumenten gerelateerd aan procesbestuur. In gevallen wanneer provincies en het Rijk hun meer formele sturende instrumenten inzetten, ontstaat meteen frictie. Overheden moeten hun toevlucht nemen tot instrumenten die niet volledig zijn toegesneden zijn op het karakter van de opgave en samenwerking.

De agenda van de studiegroep de komende periode

Centraal in de agenda van de studiegroep staat het agenderen van nieuwe vormen en instrumenten die kunnen worden ingezet voor interbestuurlijk samenwerken. Om bij het 'waarmee' goede mogelijkheden te hebben om ambities om te zetten in daden, is het nodig de instrumentenkoffer uit te breiden. De studiegroep wil op dit vlak aanvullend denkwerk doen, en op basis daarvan vormen aanreiken die in de praktijk ingezet kunnen worden bij het beantwoorden van de vraag 'waarmee?'.

Het is van belang dat de ingezette instrumenten recht doen aan de toenemende verschillen in ons land. Het belang van wet- en regelgeving die ruimte biedt voor de lokale uitvoering kan niet worden onderschat. Ook wordt er veel geëxperimenteerd met gebiedsgerichte aanpakken, zoals woondeals, Regio Deals en RES'en. Dit soort aanpakken zijn zeer waardevol als het gaat om het realiseren van transities, zodat men kan leren wat werkt in de praktijk, en uiteindelijk kan opschalen. Dergelijke instrumenten worden door partijen als waardevol ervaren. Wel merkt de studiegroep op dat opschaling van succesvolle experimenten in de praktijk te vaak uitblijft. De stap naar structurele inbedding van geleerde lessen is vaak moeilijk en verdient meer aandacht.

Een goed werkende kennisinfrastructuur is essentieel voor het leveren van maatschappelijke waarde. Veel van de kennis is nu gefragmenteerd of komt niet voldoende terecht bij de decentrale overheden. Kennis is versnipperd over een groot aantal partijen. Dit is niet of maar beperkt gepaard gegaan met de introductie van een mechanisme voor kennisdeling.

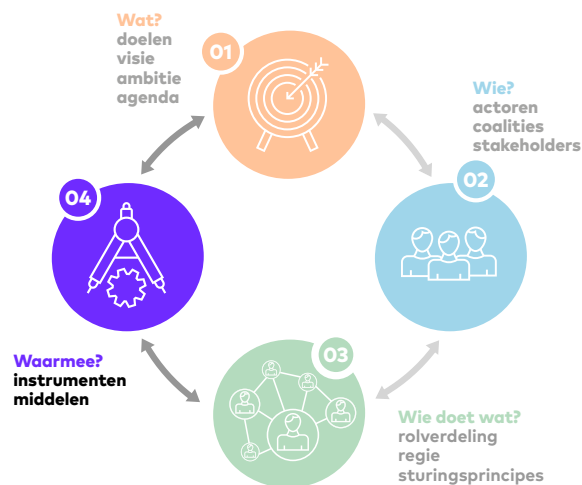
Een specifiek onderdeel van de bestuurlijke instrumentenkoffer heeft betrekking op de mogelijkheid van decentrale overheden om samen te werken in regionale verbanden, bijvoorbeeld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de praktijk leidt dat tot een complexe lappendeken van vrijwillig als door het Rijk opgelegde samenwerkingsverbanden, die onderling weinig samenhang vertonen en op gespannen voet staan met democratische legitimatie van bestuur. De studiegroep meent dat het nodig is om te zoeken naar meer synergie en congruentie in de praktijk van regionale samenwerking van met name gemeenten.

De studiegroep wil in de in de periode tot de zomer het gesprek voeren over de nodige vernieuwingen in het bestuurlijk instrumentarium.

Gedacht kan worden aan:

- Vernieuwingen in (regionale) samenwerkingsvormen tussen overheden, markt en maatschappelijke partijen, met passende financiering, democratische verantwoording en mogelijkheden voor regie;
- Het opzetten van goed werkende kennisstructuren gericht op het vergroten en verspreiden van kennis en kunde rond specifieke opgaven;
- Het voeren van het gesprek over de benodigde kennis en capaciteit van decentrale overheden voor een effectieve aanpak van de opgave;
- Meer samenhang en congruentie in (op samenhangende beleidsterreinen) regionale samenwerkingen (dus minder verschillende regio's);
- Vormen van taakdifferentiatie in het openbaar bestuur: het flexibeler toewijzen van taken aan verschillende schaalniveaus;
- Een uitbreiding van het sturingsinstrumentarium van overheden richting marktpartijen, zoals instrumentarium dat triple helix samenwerking beter faciliteert;
- Doorontwikkeling van de werkwijze met experimenten in de uitvoering, en de mogelijkheden voor opschaling van de in die experimenten opgedane lessen;
- Het maken van gezamenlijke uitvoeringsafspraken en ICT-standaarden tussen overheden.

5. INNOVATIES IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN (WAARMEE?)



De studiegroep constateert dat ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen zijn gaan knellen met de bestaande financiële verhoudingen. Het stelsel functioneert in veel situaties naar behoren, maar er zijn inmiddels voldoende voorbeelden van situaties waarin dat niet zo is. Er wordt dan geroeid met de riemen die we hebben, maar dat leidt tot discussie over de toepassing van instrumenten zoals de algemene uitkering, en het werpt de vraag op of er financiële instrumenten ontbreken. Hieronder delen we eerst nog een paar denkrichtingen en tot slot nemen we een voorschot op discussiepunten.

Vergroten van het evenwicht in de uitgangspositie van Rijk en medeoverheden

Het Rijk heeft het primaat in het toedelen van taken aan decentrale overheden en, via artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, het toedelen van de bijbehorende financiële middelen wanneer het een

taak in medebewind betreft. De invloed van decentrale overheden hierop is beperkt. Wanneer partijen het oneens zijn over de benodigde financiering, volgt vaak een lang bestuurlijk traject met aanvullende onderzoeken. Decentrale overheden zijn ontevreden over gedane en reeds geplande decentralisaties en uitnames uit het gemeentefonds en de rol van het Rijk daarin. Decentrale overheden ervaren onvoldoende mogelijkheden om hun belang te borgen, terwijl zij verantwoordelijk zijn voor een groeiend deel van de overheidsuitgaven. De studiegroep wil graag het gesprek aangaan over mogelijkheden om de onevenwichtigheid tussen Rijk en decentrale overheden te verminderen.

Samenhang bewaken tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen

De mate waarin decentrale overheden op lokaal niveau feitelijke beleidsvrijheid hebben is bepalend voor de bekostigingswijze: hoe minder beleidsvrijheid, hoe meer er sprake moet zijn van geormerkte middelen, en vice versa.

De studiegroep constateert dat in veel gevallen het financiële instrument en de mate van (gewenste) beleidsvrijheid niet bij elkaar aansluiten waardoor decentrale overheden financiële risico's lopen en hun taken minder goed kunnen uitvoeren. Onderzoek van de ROB laat zien dat die inperking van de beleidsvrijheid onder druk van burgers, maatschappelijke organisaties en politiek in toenemende mate speelt.³⁶ Deze beweging zien we bijvoorbeeld in de Jeugdzorg en de invoering van het abonnementstarief in de Wmo. Dergelijke ingrepen veranderen het financiële speelveld, terwijl bij de decentralisatie in 2015 gesteld werd dat gemeenten de beleidsvrijheid zouden krijgen om de aan de decentralisatie gekoppelde besparing te kunnen realiseren. In het fysieke domein hebben gemeenten en provin-

cies meer beleidsvrijheid. Gemeenten geven echter aan dat door de tekorten in de lopende uitgaven in het sociaal domein ze investeringen in de woningbouw en de energietransitie moeten uitstellen, terwijl die wel noodzakelijk worden geacht vanuit het Rijk. Gemeenten zijn hierdoor in de praktijk steeds minder in staat daadwerkelijk keuzes te kunnen maken in het lokale beleid terwijl dit juist een van de uitgangspunten is geweest bij decentralisaties. De studiegroep wil graag in discussie over mogelijkheden om de balans tussen de taken en financiële risico's te herstellen en te bewaken.

Meer bewust inspelen op regionale verschillen

Het doel van de algemene uitkering is om gemeenten en provincies in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. In de loop van de jaren is de verdeling van de algemene uitkering steeds ingewikkelder geworden. De studiegroep constateert dat het gemeentefonds een belangrijke schakel is om met regionale verschillen om te gaan, maar dat die niet de enige kan zijn. Gemeenten en provincies hebben veel beleidsvrijheid waar het de leefomgeving betreft. Een betere balans tussen die taken en de eigen middelen is op zijn plaats om ze ook financieel die ruimte te geven. Daar waar de eigen middelen (algemene uitkering en eigen inkomsten) niet voldoende zijn, zou het Rijk bij moeten springen. Dit kan onder meer door bestaande geldstromen beter op elkaar af te stemmen. Ook het in het leven roepen van een instrument voor gerichte regionale investeringsagenda's zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Dergelijke oplossingen wil de studiegroep de komende maanden graag nader verkennen.

Naar een financieel arrangement voor samenwerken aan overstijgende opgaven

Hierboven gaven we al aan dat moet worden nagedacht hoe bij decentralisaties eventuele financiële risico's het best kunnen worden afgedekt. Grote maatschappelijke opgaven zoals de uitvoering van de energietransitie en de woningbouwopgave brengen dusdanige investeringen en financiële risico's met zich mee dat deze op lokaal niveau niet kunnen worden opgevangen. Grote groepen gemeenten missen investeringskracht. Waterschappen hebben een eigen belastinggebied dat zij alleen mogen aanwenden voor hun wettelijke taken. Er is behoefte aan middelen die de lokale investeringen kunnen ondersteunen zodat deze niet door tekorten op andere beleidsterreinen worden beperkt. Ook mist in het stelsel een goede figuur (naast autonomie en medebewind) die gemeenschappelijke financiering voor regionale opgaven mogelijk maakt: een optie waarin meerdere overheden betrokken zijn en waarin baten, lasten en risico's in gezamenlijke handen zijn.

De meeste landelijke investeringsfondsen worden door het Rijk beheerd en gevuld met landelijke belastingen. Decentrale overheden hebben hierin doorgaans weinig inspraak. Een bijkomend probleem hierbij is dat decentrale overheden met meerdere investeringsfondsen te maken hebben wanneer zij grote maatschappelijke opgaven zoals de woningbouwopgave willen realiseren. Het beter kanaliseren van de sectorale geldstromen rondom maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld via het rijksbegrotingsbeleid, zou hierin helpen.³⁷

De overheid is voor veel dienstverlening afhankelijk van marktpartijen en moet ook samen met hen de financiële bijdragen leveren voor de aanpak van opgaven. De woningbouw kent hierin de langste geschiedenis, maar in het sociaal domein is dat momenteel niet anders. In de ggz en het sociaal

domein breed moeten gemeenten samen met zorgaanbieders en verzekeraars gezamenlijk optrekken. Ook hier geldt dat de belangen van marktpartijen en gemeenten niet altijd gelijk zijn, vaak omdat het bekostigingsstelsel niet op elkaar aansluit. Vaak leidt het ertoe dat het gehele financiële risico bij gemeenten komen te liggen. Dus ook hier is een figuur nodig waarin baten, lasten en risico's in gezamenlijke handen kunnen zijn, maar dan van de overheid met andere partijen.

De agenda voor de studiegroep voor de komende periode

Onze financiële verhoudingen kennen nu alleen de smaken *autonomie en medebewind*. Waterschappen hebben een eigen belastinggebied dat zij alleen mogen aanwenden voor hun wettelijke taken. Een derde vorm in de financiële verhoudingen is volgens de studiegroep wenselijk: die van *samenwerkende overheden*. Er kan dan bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar een opgavegerichte, meerjarige financiële enveloppe of een gezamenlijk investeringsvehikel.

De studiegroep gaat graag het gesprek aan over deze onderwerpen in het licht van de hierboven beschreven gedachtegang. Daarnaast loopt rondom de herinrichting van de financiële verhoudingen momenteel al een aantal trajecten, zoals een onderzoek naar de verruiming van het eigen belastinggebied, de herijking van het Gemeentefonds en de evaluatie van de normeringssystematiek (de zogenoemde trap-op-trap-af-systematiek). Het vernieuwen van het financiële stelsel, hoewel deze door veel partijen noodzakelijk geacht, leidt onvermijdelijk tot discussies wanneer er grote herverdeeffecten optreden of de zekerheid van inkomsten wegvallen. Hierdoor dreigen veranderingen in het stelsel te worden uitgesteld. De studiegroep wil de inzichten uit deze trajecten betrekken in de discussie om wel stappen te kunnen zetten.

De studiegroep wil in de periode tot de zomer het gesprek voeren over de nodige vernieuwingen in de financiële verhoudingen.

Gedacht kan worden aan:

- Het heroverwegen van het type financiering van opgaven in relatie tot de beleidsvrijheid;
- Het waarborgen van de gelijkwaardigheid tussen overheden bij decentralisaties, bijvoorbeeld een onafhankelijke arbiter bij geschillen;
- Het verkleinen van de financiële afhankelijkheid van decentrale overheden door onder meer te kijken naar voorstellen voor een hervorming van het belastinggebied en het aanpassen van de normeringssystematiek;
- Het samenbrengen van financiële geldstromen, bijvoorbeeld tussen de woningbouw en de MIRT;
- Het instellen van een gezamenlijk investeringsinstrument om grote maatschappelijke opgaven op te pakken, inspeland op de regionale (investerings)behoefte.

Tot slot

In het laatste hoofdstuk hebben wij vijf denkrichtingen voor oplossingen gepresenteerd.

Van bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren, wetenschappers en anderen die het openbaar bestuur een warm hart toedragen willen we weten:

- Zijn dit de juiste onderwerpen, missen we iets?
- Welke concrete stappen zijn denkbaar en realistisch om te zetten om vooruit te kunnen?

Het is onze ambitie om met elkaar iets in beweging te zetten. Daarom gaan we de komende tijd in gesprek. Dit doen we, voor zover de maatregelen rond het coronavirus dat toelaten, door het organiseren van (digitale) bijeenkomsten, gesprekken en door aan te sluiten bij bestaande initiatieven. Ook zijn er mogelijkheden om online bij te dragen. Houd overheidvannu.nl > studiegroep in de gaten.

U kunt ons ook bereiken via: studiegroepFV@minbzk.nl

Bijlage I

KALENDER STUDIEGROEP

Richting de zomer van 2020 gaat de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen verder in gesprek over verbetering van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen in het algemeen en de drie casussen in het bijzonder. De gevolgen van het coronavirus zullen doorwerken in onderstaande kalender. Bijeenkomsten zullen digitaal plaatsvinden en er komt een online platform voor discussie.

De studiegroep is te volgen via de site, Twitter- en LinkedInaccount van overheidvannu.nl
Contact met de studiegroep kunt u opnemen via: studiegroepIFV@minbzk.nl

Mijlpaal	Wanneer
Publicatie discussiedocument op overheidvannu.nl Online discussieplatform start	7 april 2020
Gesprekken met smaakmakers (ondernemers, leden van maatschappelijke organisaties en wetenschappers)	april – juni 2020
Thematische rondetafels	april-juni 2020
Catshuissessie interbestuurlijke verhoudingen met voorzitters koepels	18 mei 2020
Open huis: webinar	eind mei 2020
Algemene Ledenvergadering VNG	9 en 10 juni 2020
Bestuurderstweedaagse Unie van Waterschappen	Zomer 2020
Publiceren eindrapport	Zomer 2020
Symposium 'Nieuwe structuren, werkwijzen en instrumenten'	herfst 2020
IPO Jaarcongres	oktober 2020
Bijzondere Algemene Ledenvergadering VNG	november 2020

Bijlage II

SAMENSTELLING STUDIEGROEP INTERBESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Voorzitter

Bernard ter Haar
Buitengewoon Adviseur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Leden

Staf Depla
Zelfstandig adviseur

Jan Jacob van Dijk
Bestuursvoorzitter, Christelijke Onderwijs Groep

Sandor Gaastra
Directeur-Generaal Klimaat en Energie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Joris Groen
Raadadviseur Binnenlands Bestuur en Staatsrecht, Ministerie Algemene Zaken

Onno Hoes
Voorzitter, Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs NVM

Chris Kuijpers
Directeur-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Petra Lugtenburg
Directeur-Generaal Rijksbegroting, Ministerie van Financiën

Marjolijn Olde Monnikhof
Adjunct-directeur, Sociaal en Cultureel Planbureau

Martijn van der Steen
Co-decaan en adjunct-directeur, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Co Verdaas
Dijkgraaf, Waterschap Rivierenland

Kees-Jan de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Tonny van de Vondervoort
Voorzitter, GGD GHOR Nederland

Secretaris

Annelies Kroeskamp
Directeur Bestuur, Financiën en Regio's, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Secretariaat

Marianne Betten
Programmamanager studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Thomas Becker
Evelien den Boer
Nienke Boneschansker
Saskia Franssen
Anke Glasmeier
Geert de Joode
Imane Kharchoufa
Siewert Pilon
David Schelfhout
Enno Strating
Rob Uijterlinde
Jesse van Velzen

Bijlage III

OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

Aarts, L.	Significant APE	Goedhart, C.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Putman, L.	RES U16
Agema, B.	Gasunie	Groot, H.	Vrije Universiteit van Amsterdam	Reiding, E.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Appelman, M.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Haaf, M. van	Provincie Overijssel	Reus, J. de	Provincie Flevoland
Baars, T.	Zeeuwind	Haans, R.	De Alliantie	Rietveld, D.	Gemeente Rotterdam
Bakker, H.	Nederlandse School voor } Openbaar Bestuur	Hanschke, C.	Provincie Overijssel	Schaap, L.	Noordelijke Rekenkamer
Blokland, F. van	De Vereniging van Institutionele Beleggers, Nederland	Hetem, M.	Het Interprovinciaal Overleg	Scherpenisse, R.	TIWOS
Boot, G.	HTM Personenvervoer NV	IJssel, K.	Provincie Flevoland	Schippers, E.	De Bouwagenda
Bos, C. van den	Gemeenten Schouwen-Duiveland	Jansen, A.	Energiecoöperatie Zuidewind	Schoorl, F.	Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus
Brink, P.	B en O Architecten	Jansen, B.	Het Interprovinciaal Overleg	Slootweg, H.	Enexis/Technische Universiteit Eindhoven
Bruggen, T. van	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Kerris, P.	Provincie Gelderland	Smallenbroek, M.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Burg, K. van der	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Koekkoek, B.	HAN University of Applied Science	Stam, P.	Equalis
Caris, J.	Waterschap Zuiderzeeland	Kok, A.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Steen, R. van der	Gemeente Tilburg
Diepeveen, K.	Gemeente Utrecht	Kraaij, E.	Unie van Waterschappen	Steensel, D. van	HVC Groep
Ducastel, N.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Kriens, J.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Stelpstra, T.	Provincie Drenthe
Duindam, B.	Gemeente Oudewater	Kroon, H.	Trimbos-instituut	Stigter, E.	Provincie Noord-Holland
Esman-Peeters, V.	GGZ Nederland	Kuks, S.	Waterschap Vechtstromen	Stijkel, A.	Foundation for Environmental Consciousness
Elzinga, D.J.	Rijksuniversiteit Groningen	Lambregts, I.	Gemeente Doetinchem	Suithoff, E.	Gemeente Zeewolde
Fackeldey, J.	Provincie Flevoland	Lammers, K.	Nationaal Programma Regionale Energiestrategie	Timmer, C.	Provincie Overijssel
Fenten, G.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Leurs, B.	Raad voor het Openbaar Bestuur	Toonen, T.	Universiteit van Twente
Fraanje, R.	Raad voor het Openbaar Bestuur	Licher, F.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Uitzetter, D.	NEPROM
Gastel, M. van	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Manshanden, J.	GGD GHOR	Verhagen, J.	Gemeente Den Haag
Geurts, B.	Ministerie van Algemene Zaken	Meijdam, H.	Het Interprovinciaal Overleg	Verkuijlen, R.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Gigler, J.	TKI NIEUW GAS	Nas, E.P.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Wael, N.V. de	MIND Platform
Goedbloed, F.	Gemeente Leiden	Neef, Y.	InvestNL	Werff, V. van der	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
		Niessen, I.	Andersson Elffers Felix	Wetering, T.	Gemeente Tilburg
		Nijendaal, G. van	Raad voor het Openbaar Bestuur	Wientjes, B.	De Bouwagenda
		Otto, M.	Alliander	Wilms, P.	Significant APE
		Peters, C.	Unie van Waterschappen	Zuidam, P. van	Zilveren Kruis
		Petersen, T. van	Divosa	Zwol, R. van	Raad van State
		Potze, A.	Platform Geothermie		

Bijlage IV

TOELICHTING MODEL VOOR INTERBESTUURLIJK SAMENWERKEN



De vier onderdelen van het interbestuurlijk samenwerken worden hieronder toegelicht.

Stap 1: Wat?

Deze eerste stap draait om het gezamenlijk definiëren van het maatschappelijke vraagstuk. Wat moet er worden bereikt voor samenleving en burger? Hier gaat het nog niet om het denken over de middelen waarmee dat moet gebeuren: in eerste instantie moet vooral het doel helder worden. Het is ook een valkuil om te redeneren vanuit bestaande taken van partijen. Het is in de eerste stap vooral belangrijk om een richtinggevende ambitie te formuleren – een stip op te horizon, een gezamenlijk verhaal om partijen in beweging te brengen.

In meerdere publicaties³⁸ wordt erop gewezen dat het van groot belang is om in deze stap voldoende tijd te besteden aan het daadwerkelijk gezamenlijk formuleren van de visie op het maatschappelijke vraagstuk en de ambitie van partijen. Als deze stap wordt overgeslagen, of als verschillen in visie op het vraagstuk in deze stap onder het tapijt worden gemoffeld, dan zorgt dat in een later stadium onvermijdelijk voor problemen.

Om ervoor te zorgen dat de ambitie ook daadwerkelijk activerend is voor alle betrokken partijen, is het belangrijk om in deze stap de ambitie zo concreet mogelijk te formuleren. Als doelen te vaag blijven, vinden partijen elkaar in algemene ambities maar komt uitvoering niet van de grond. Behalve *richtinggevend* moeten doelen dus ook *concreet* zijn en *handelingsperspectief* bieden.

Stap 2: Wie?

Stap 2 is het ontwerpen van een actorstrategie: wie zou er betrokken moeten zijn en hoe? Hier is de uitdaging vooral om iedereen aan tafel te krijgen die nodig is om de aanpak serieus van de grond te krijgen. Dat vergt een goede analyse van het veld van belanghebbenden. Wie kunnen helpen, en bij wie ligt er hindermacht? Wie moet in beweging komen om een volgende stap te kunnen maken? Wie kan daarin wat betekenen?

Dat iedereen aan tafel zit hoeft niet te betekenen dat iedereen meebeslist of gedurende de uitvoering een even grote betrokkenheid heeft. Bij het ontwerpen van een goede actorstrategie is het belangrijk om goed na te denken over rollen en verantwoordelijkheden, zie ook stap 3. Een optie is dat niet iedereen 'aan het stuur zit' om besluiten te nemen, maar dat partijen ook betrokken kunnen zijn in de rol van bijvoorbeeld kennismakelaar of *uitvoerder*. Zij brengen dan wel relevante expertise in, maar zijn niet degenen die besluiten.

Bij de stap van het wie is ook *democratische legitimatie* een belangrijk aspect. Bij het vormen van een coalitie voor een interbestuurlijke aanpak is aandacht voor de democratische borging van besluiten essentieel. Een van de vragen die partijen die met elkaar om tafel gaan zullen moeten beantwoorden is: hoe zorgen we dat wat wij samen doen democratisch gelegitimeerd is, en welke partij heeft daarin welke verantwoordelijkheid?

Stap 3: Wie doet wat?

In deze derde stap gaat het om het ontwerpen en organiseren van de samenwerking. In de praktijk komt dit neer op het opzetten van een vorm van 'multi-level-governance'. Daarvoor is het nodig om rollen en verantwoordelijkheden toe te delen en na te

denken over de sturingsprincipes die worden ingezet. In deze stap is het nodig om aandacht te besteden aan twee aspecten:

- Als eerste gaat het om de inrichting van de samenwerking: de manier waarop verschillende overheden zich tot elkaar verhouden. Dan gaat het om begrippen als taakverdeling, verantwoordelijkheden, regie en escalatiemechanismen: wie staat waarvoor aan de lat, wie zorgt ervoor dat wat gebeurt? Wie neemt beslissingen, wie voert uit, wie controleert, wie monitort de voortgang, wie voert regie?
- Ten tweede gaat het om de verhouding met de buitenwereld. Wat is de strategie voor het realiseren van publieke waarde? Hoe stuurt de overheid richting markt en samenleving? Het gaat hier om het expliciet maken van de uitgangspunten van de samenwerking: met welke sturingsfilosofie gaan partijen de opgave te lijf?

Deze twee aspecten zijn nauw met elkaar verbonden: de gekozen sturingsfilosofie en de manier waarop de samenwerking is ingericht zijn als het goed is met elkaar in lijn. Verschillende publicaties³⁹ werken dit nader uit. Een voorbeeld: als de samenwerking is gestoeld op de wens om op een efficiënte manier vooraf afgebakende resultaten te realiseren, dan ligt het in de lijn der verwachting dat partijen zich tot elkaar verhouden als opdrachtgever en -nemer, ook wel: principaal en agent. De overheid is dan als het ware 'inkoper' van prestaties. Als principaal definieert hij de prestatie die hij verwacht. De agent voert die opdracht vervolgens uit, waarna de principaal monitort of die uitvoering voldoet aan de verwachting, en waar nodig bijstuurt⁴⁰.

Een heel andere verhouding ontstaat als partijen in een netwerk het erover eens zijn dat het niet mogelijk is vooraf prestaties zorgvuldig af te bakenen, maar

dat er sprake moet zijn van een gezamenlijk proces van het zoeken en definiëren van wat eigenlijk het publieke belang is. In deze setting is er niet één beslisser of één uitvoerder, maar gaan partijen een gezamenlijk proces in van het definiëren van doelen en het onderling verdelen van verantwoordelijkheden. Het vormen van coalities en het bij elkaar houden daarvan zijn in deze situatie de belangrijkste vaardigheden voor de overheid.

Het nadenken over sturingsfilosofie en inrichting van de samenwerking is van belang om de vertaalslag te maken van stappen 1 en 2 (doelen en netwerk) naar stap 4 (instrumenten). Het expliciteren van een sturingsfilosofie maakt duidelijk welke instrumenten er passen bij de manier waarop sturing vorm kan krijgen. De overheid kan bijvoorbeeld via financiële incentives en prestatie-indicatoren concrete prestaties 'inkopen'. Andere partijen 'leveren' dan alleen en zijn ondergeschikt. In een andere sturingsfilosofie zijn partijen (of decentrale overheden) nevenschikt aan elkaar, als gelijkwaardige partners. Dan 'leveren' zij niet alleen, maar kunnen zij ook meepraten over het definiëren van de opgave en meebepalen over de te volgen strategie.

In deze derde stap moet ook expliciet aandacht zijn voor de verhouding tussen overheid en markt. Overheden bouwen zelf geen huizen en leveren evenmin zelf zorg. Voor het laten 'werken' van de markt is dan ook een goede ordening nodig. De manier waarop de overheid zich tot de markt verhoudt is niet altijd eenvoudig. Hoe groot moet overheidsinterventie zijn? Hoe kunnen marktprikkels zo worden ingericht dat publieke ambities worden gerealiseerd en geborgd door marktpartijen?

Stap 4: Waarmee?

Het 'waarmee', ten slotte, is het geheel van instrumenten dat wordt gebruikt in het overheidsoptreden in een casus. Voor een deel gaat het dan ook om de instrumenten die randvoorwaardelijk zijn voor het 'runnen' van de interbestuurlijke samenwerking. Voorbeelden van instrumenten en randvoorwaarden zijn:

- *Bestuurlijk instrumentarium*: bestuurlijke rol- en taakverdeling, instrumenten voor inrichten samenwerking, denk aan convenanten, akkoorden, etc.
- *Financieel instrumentarium*: financiële verhoudingen tussen overheden, financieringsarrangementen, financiële sturingsmogelijkheden, belastingcapaciteit, etc.
- *Juridisch instrumentarium*: juridische randvoorwaarden voor interbestuurlijke samenwerking, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de gemeentewet, provinciewet, wet gemeenschappelijke regelingen, Code Interbestuurlijke Verhoudingen; democratische waarborgen, etc.
- *Organisatorisch instrumentarium*: randvoorwaarden voor het vormgeven van een goed functionerende aanpak van de opgave, zoals capaciteit, kennis en overleg- en afstemmingsmechanismen.

Kennis is een bijzonder cruciaal element binnen het 'waarmee': de complexiteit van een aantal van de opgaven betekent dat zonder gedegen kennis een effectieve aanpak onmogelijk is. Dat maakt meteen ook duidelijk hoe nauw de vier stappen met elkaar verbonden zijn. Om goed samen het 'wat' te kunnen definiëren is kennis nodig, net als het goed kunnen onderscheiden en verdelen van de rollen in het 'wie doet wat'.

Culturaspecten

Naast deze vier inrichtingsvragen, over structuur, is interbestuurlijk samenwerken net zo goed een kwestie van *cultuur, houding en gedrag*. Dan gaat het om vertrouwen, prettige persoonlijke verhoudingen, goede 'lijntjes' tussen centraal en decentraal, bestuurlijke omgangsvormen naleven, en elkaar volledig en tijdig informeren. Dat soort zaken zijn essentieel in de bestuurlijke verhoudingen. Structuur en cultuur zijn nauw met elkaar verbonden. Wijzigingen in structuren kunnen een positieve invloed hebben op culturaspecten, omdat elk systeem andere prikkels voor gedrag met zich meebrengt.

Dynamiek in de uitvoering

Het is ook belangrijk om aandacht te hebben voor de dynamiek binnen een gezamenlijke aanpak als overheden met elkaar aan de slag zijn. In de uitvoering doen zich steevast andere vragen voor dan in de inrichting van samenwerking. En er is voortschrijdend inzicht. Als daar geen aandacht voor is, dan kan een inrichting 'op papier' er nog zo mooi uit zien, maar zal hij in de praktijk niet werken. Dan gaat het zowel om de onderlinge hobbels die zich in iedere samenwerking voordoen, als om de dingen die overheden tegenkomen als het gaat om de impact van hun aanpak. Daarin hebben overheden te maken met lessen over wat wel en niet werkt, met een publieke opinie die zich manifesteert, en met het politiek debat. Zij moeten zorgen voor de inrichting van effectieve feedback loops. Het lerend vermogen van de samenwerking, kortom, moet op orde zijn om duurzaam resultaten te boeken.

Bijlage V

TAAKOPDRACHT STUDIEGROEP INTERBESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Inleiding

Op 2 april 2019 spraken de fondsbeheerders en de bestuurlijke koepels af om in aanloop naar het volgend kabinet een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de ervaren knelpunten in de interbestuurlijke samenwerking.

Er ligt een aantal grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, die iedereen gaan raken die overheden gezamenlijk moeten oppakken. Daarnaast moeten gemeenten de transformatie in het sociaal domein nog voltooien en komt inwerkingtreding van de Omgevingswet dichtbij. Als gevolg van een globaliserende economie nemen de verschillen tussen regio's toe met als uitwas een groep mensen die niet of maar moeilijk mee kan komen met de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat levert al met al een fors aantal uitdagingen op voor de overheid op alle mogelijk schaalniveaus met verschillende snelheden: individueel, wijk/buurt, gemeente, regio, provincie en/of nationaal; opgaven die zich niets aantrekken van bestuurlijke grenzen. Als het openbaar bestuur niet in staat is om goed in te spelen op maatschappelijke behoeftes (op de verschillende schaalniveaus) leidt dit tot maatschappelijke onvrede: mensen voelen zich niet gezien/gehoord door het openbaar bestuur.

De kwaliteit van de publieke dienstverlening is mede afhankelijk van de wijze waarop het openbaar bestuur samenwerkt. De kwaliteit van de publieke dienstverlening is – naast democratische legitimatie – ook een factor in de legitimiteit van het overheids-handelen. Goede samenwerking is een van de voorwaarden om effectief in te kunnen spelen op maatschappelijke opgaven. De kwaliteit van de samenwerking is gebaat bij heldere afspraken over de te bereiken doelen, heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, beschikking over geld, voeren van overleg, delen van kennis, etc. Dit is één van de aanleidingen voor alle vier overheidslagen om in 2018 het Interbestuurlijk Programma te ondertekenen.

Omdat deze samenwerking van essentieel belang is om goed in te kunnen spelen op maatschappelijke uitdagingen vragen zij de Studiegroep randvoorwaarden te benoemen en concrete voorstellen uit te werken ter verbetering van de effectiviteit van het openbaar bestuur. In dit (werk)document zal worden ingedaan op de achtergrond, vraagstelling, afbakening, aanpak en tijdpad van de Studiegroep.

Taakopdracht studiegroep

Van de studiegroep wordt gevraagd, om onder meer op basis van de geleerde lessen uit het Interbestuurlijk Programma, concrete aanbevelingen te doen in aanloop naar een volgende kabinet met betrekking tot de voorwaarden die nodig zijn om gezamenlijk en gelijkwaardig op te kunnen trekken als één overheid. De Studiegroep levert – vertrekkend vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven –concrete beleidsopties op die de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen bevorderen ten bate van het vermogen van het openbaar bestuur om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven.

Analyse van de studiegroep

De studiegroep wordt gevraagd om de maatschappelijke opgaven als vertrekpunt te nemen, daar waar relevant vanuit het perspectief van brede welvaart. De studiegroep wordt gevraagd de focus te leggen op het verbeteren van de kwaliteit van de samenwerking in het openbaar bestuur als belangrijk onderdeel van de legitimatie van het openbaar bestuur.

In de analyse worden ruwweg de volgende elementen gevraagd:

1. Identificeren van relevante ontwikkelingen en opgaven

Voor de beantwoording van deze vraag wordt gekeken naar demografische, financieel-economische, technologische, sociaal-culturele, ecologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. De empirische onderbouwing is aanwezig bij SCP, PBL, CPB en diverse wetenschappers. Daarnaast zal een aantal gesprekken met experts op dit gebied worden georganiseerd op de relevante ontwikkelingen te signaleren.

2. Opstellen overzicht knelpunten in het bestuurlijk en financieel stelsel

Vanuit een helder analytisch kader (middels het inventariseren en inzichtelijk maken van bestaand onderzoek) reflecteren op de huidige praktijk van samenwerking in het openbaar bestuur. Hierbij wordt de Studiegroep verzocht gebruik te maken van bestaande casuïstiek en reflecties vanuit de wetenschap en andere instanties (zoals Raad Openbaar Bestuur, Algemene Rekenkamer, Raad van State, etc.). Nadere verdieping kan plaatsvinden middels gesprekken met relevante actoren.

3. Identificeren van mogelijke beleidsopties
Indien knelpunten niet adequaat op korte termijn kunnen worden opgelost, dan dienen voorstellen aan het volgende kabinet gedaan te worden om het handelingsvermogen te versterken.

Verwachte eindproducten

De uitkomsten van de studiegroep richten zich primair op de inzet richting de formatie van een nieuw kabinet. Dit houdt in dat in het vroege voorjaar van 2020 een beknopt rapport beschikbaar moet zijn dat ten bate van de voorbereiding van politieke partijen gebruikt kan worden met daarin de onderbouwing van de belangrijkste beleidsopties.

Omdat de formatie van een nieuw kabinet pas in 2021 zal plaatsvinden stopt de studiegroep niet op dat moment maar werkt daarna door met de nadere uitwerking op hoofdlijn van de belangrijkste aanbevelingen ten bate van spoedige implementatie door een nieuw kabinet en werkt aan draagvlak bij de relevante actoren.

Samenhang met andere trajecten

- Herijking algemene uitkering gemeentefonds (gereed mei 2020)
- Herziening Fvw (uitkeringsstelsel; gereed najaar 2020)
- Hervorming eigen belastinggebied gemeenten (via bouwstenentraject, zomer 2020)
- Herijking financiële verhoudingen Rijk-provincies (fonds en belastinggebied)
- Evaluatie normeringssystematiek (via Studiegroep begrotingsruimte, voorjaar 2020)
- Brede maatschappelijke heroverweging (BMH, voorjaar 2020)
- Interbestuurlijk programma

Bijlage VI

NOTEN

1. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020), Het Nieuwste Waterschap – Van A naar B, via B.
2. Rijksoverheid (2018). Programmastart IBP. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>
3. Zie bijvoorbeeld: Studiegroep Openbaar Bestuur (2017), Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven; Cordeweners, T. (2019) Strategische verkenning: regionale verschillen in beeld (Kennisopenbaarbestuur.nl); Wetenschappelijke Reflectiegroep Bevolkingsdaling (2019), Land in samenhang – krimp en regionale kansengelijkheid, Ministerie van BZK.
4. Bekkers, H. (2020, 8 januari), Den Haag moet ophouden met bepalen. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/den-haag-moet-ophouden-met-bepalen.11984634.lynkx>
5. Ketelaar, T. (2019, 16 september), Gemeenten lijden door gebrek aan uitgaven rijk. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/16/gemeenten-lijden-door-gebrek-aan-uitgaven-rijk-a3973552>
6. Koster, Y. (2019, 18 september). Deel coalitie wil af van trap op trap af. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/deel-coalitie-wil-af-van-trap-op-trap-af.10848843.lynkx>
7. Boon, F. (2019, 12 november). Te weinig geld voor invoering inburgeringswet. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/12/g4-te-weinig-geld-voor-invoering-inburgeringswet-a3980026>
8. Lieshout, M. (2019, 24 februari). Met de motorrijtuigenbelasting op de tocht zoeken provincies naar nieuwe heffingen. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/met-de-motorrijtuigenbelasting-op-de-tocht-zoeken-provincies-naar-nieuwe-heffingen~bd758204/>
9. Raad Openbaar Bestuur (2019, 5 september). Briefadvies herijking gemeentefonds. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds>
10. Conferatur de aanbeveling uit de 4e periodieke beschouwing van de Raad van State: En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein (2016).
11. Zie bijlage III voor een overzicht van gesprekspartners van interviews en deelnemers aan rondetafelbijeenkomsten.
12. Rijksoverheid (2019). Primos 2019. Geraadpleegd van <https://primos.datawonen.nl/>
13. Zeeuw, de F. (2014, 1 december). Bouwen in Nederland: de Handrem erop of juist vol gas? Geraadpleegd van <https://www.frisodezeeuw.nl/>
14. CBS-StatLine (2019, 10 december). Koopwoningen; nieuwe en bestaande, prijsindex 2015=100. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84064NED/table?ts=1575980924667>
15. Witlox, M. (2020, 22 februari). 315.000 woningen te weinig, waar wonen die mensen nu? <https://www.rtlz.nl/life/personal-finance/artikel/5030636/woningmarkt-krapte-daklozen-peter-boelhouver-data>
16. Teije, ten S. (2020, 16 maart). Rabobank: Huizenprijzen stijgen nog 25-000 euro, tekort aan woningen loopt verder op. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/wonen/rabobank-huizenprijzen-stijgen-nog-25-000-euro-tekort-aan-woningen-loopt-verder-op-a0603b55/>
17. Julen, J. (2020, 11 februari). Een Londens-tafereel dreigt: huurwoningen steeds duurder en duurder. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/economie/een-londens-tafereel-dreigt-huurwoningen-steeds-duurder-en-duurder~bf30aedc4/>

- 18.** AEDES (2016, 9 juni). Aedes, VNG en Woonbond: 'Verhuurdersheffing kost veelvoud aan investeringen'. Geraadpleegd van <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/aedes-vng-en-woonbond-verhuurderheffing-kost-veelvoud-aan-investeringen.html>
- 19.** Beuzenberg, V., Vliet, van W., & Hoorn, M. (2020, 1 februari). Adaptieve woningprogrammering. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/publicaties/adaptieve-woningprogrammering>
- 20.** Ambient, Colibri Advies (2019), Advies aanpak klimaatadaptief bouwen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/07/advies-aanpak-knelpunten-klimaatadaptief-bouwen>
- 21.** Schouten, C. J. (2019, 25 september). Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-72.html>
- 22.** Momenteel wordt gewerkt aan het herzien van het uitkeringsstelsel waar de uitkering gemeenschappelijke opgaven onderdeel vanuit maakt. De invoering van deze wet is voorzien in 2021.
- 23.** Veldhoven, S. (2020, 11 februari). Kamerbrief contouren besluit woningbouwimpuls 2020. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/11/brief-contouren-besluit-woningbouwimpuls-2020>
- 24.** Vektis (2019, 2 juli). Factsheet ambulantisering in de ggz. Geraadpleegd van <https://www.vektis.nl/actueel/factsheet-ambulantisering-in-de-ggz>
- 25.** Trimbos-instituut (2018). Landelijke monitor ambulantisering ggz. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/docs/5ca40a8a-859b-4e92-954a-83b9c1fd1161.pdf>
- 26.** Zvw: klinische opnamen korter dan drie jaar, Wlz: klinische opnamen langer dan drie jaar. Zorgkantoren verantwoordelijk voor zorg en begeleiding voor mensen die levenslang ondersteuning nodig hebben (Wlz) en verzekeraars voor medische zorg, waaronder medische verpleegkundige zorg voor thuiswonende mensen (Zvw)
- 27.** Trimbos-instituut (2019). Landelijke monitor ambulantisering en hervorming langdurige ggz. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/20/landelijke-monitor-ambulantisering-en-hervorming-langdurige-ggz-2019>
- 28.** Schillemans, T., Trappenburg, M. (2020, 17 februari). Professioneel vertrouwen in de eerste lijns jeugdzorg. Geraadpleegd van <https://www.sociaalweb.nl/blogs/professioneel-vertrouwen-in-de-eerstelijns-jeugdzorg>
- 29.** De afspraken in het Klimaatakkoord zijn tot stand gekomen aan vijf sectorale overlegtafels waaraan overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen deelnamen. Het gaat om de sectortafels Elektriciteit, Gebouwde Omgeving, Industrie, Landbouw en Landgebruik en Mobiliteit.
- 30.** De RES is een regionale strategie voor het realiseren van de landelijke doelstelling van 35 TWh duurzame energieopwekking op land (onderverdeeld in zon en wind) in 2030. De RES geeft ook inzicht in de vraag naar en de aanwezigheid van warmtebronnen in de regio en de gevolgen voor de energie-infrastructuur.
- 31.** Rijksoverheid (2020). Bouwstenen! Herziening gemeentelijk belastinggebied. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (rapport is in voorbereiding, verschijnt in 2020).
- 32.** Meerdere recente publicaties besteden aandacht aan de elementen die bij het vormgeven en uitvoeren van samenwerking aan de orde zouden moeten komen, zoals: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2018). Effectief Sturen met Multi-level governance; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transitie; VNG Denktank (2018). Op een andere wijze kijken, denken en handelen bij grensoverschrijdende vraagstukken.
- 33.** Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Adviesrapport – Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>.
- 34.** Berg, van den C., Fraanje, R. (2020). Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein. (rapport is in voorbereiding, verschijnt in 2020)
- 35.** Het programma Randstad Urgent kan bijvoorbeeld inspiratie op dit vlak bieden. Daarin werd gewerkt met bestuurlijke duo's en maatschappelijke ambassadeurs die verantwoordelijkheid namen voor de realisatie van doelen, en elkaar aanspraken op de voortgang.

- 36.** Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). Adviesrapport Beleidsvrijheid geduid. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid>
- 37.** Voorbeelden hiervan zijn het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de omvorming van het Infrastructuurfonds tot Mobiliteitsfonds.
- 38.** Zie bijvoorbeeld: VNG Denktank (2018). Werken de Samenwerking. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/werkende-samenwerking-handreiking_20180611.pdf
- 39.** Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2018). Effectief Sturen met Multi-level governance. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/effectief-sturen-met-multi-level-governance>.
- 40.** De NSOB noemt deze sturingsfilosofie die van de 'presterende overheid'.

Bijlage VII

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Bekkers, H. (2020, 8 januari). ROB legt te veel druk op gemeente. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/den-haag-moet-ophouden-met-bepalen.11984634>. lynkx.

Bekkers, H. (2019, 12 september). Gemeenten korten massaal op sociaal domein. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-korten-massaal-op-sociaal-domein.10773129>.lynkx

Berg, van den C., & Fraanje, R. (2020). Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein. Raad voor het Openbaar Bestuur, bron verschijnt in de nabije toekomst.

Beuzenberg, V., Vliet, van W., & Hoorn, M. (2020, februari). Adaptieve woningprogrammering: Van knelpunten naar speelruimte. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/publicaties/adaptieve-woningprogrammering>

Boon, F. (2019, 12 november). G4: te weinig geld voor invoering inburgeringswet. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/12/g4-te-weinig-geld-voor-invoering-inburgeringswet-a3980026>

Brandsma, J. (2020, 13 februari) Hogere kosten zetten klimaatplannen onder druk. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/hogere-kosten-zetten-klimaatplannen-onder-druk--baa936ea/>

CBS StatLine (2019, 10 december). CBD Statline: Koopwoningen; nieuwe en bestaande, prijsindex 2015=100. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84064NED/table?ts=1575980924667>

Gennip, J. (2019, 23 september). Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>
I&O research (2020). Verkenning rollen van de overheid op de woningmarkt. Bron verschijnt maart 2020.

Handgraaf, S., & Dekker, G. (2019) Advies aanpak knelpunten en klimaatadaptief bouwen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/07/advies-aanpak-knelpunten-klimaatadaptief-bouwen>

Julen, J. (2020, 11 februari). Een Londens tafereel dreigt: huurwoningen steeds duurder en duurder. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/economie/een-londens-tafereel-dreigt-huurwoningen-steeds-duurder-en-duurder--bf30aedc4>

Ketelaar, T. (2019, 16 september). Gemeenten lijden door gebrek aan uitgaven rijk. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/16/gemeenten-lijden-door-gebrek-aan-uitgaven-rijk-a3973552>

Koekkoek, B (2019). De kwestie verwarde personen (1e editie). Amsterdam, Nederland: LannooCampus.

Koelemeijer, R. (2018, 26 mei). Kosten energietransitie tussen € 2 en ruim 3 miljard per jaar in 2030. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/nieuws/2018/kosten-energietransitie-tussen-2-en-ruim-3-miljard-euro-per-jaar-in-2030>

Koster, de Y. (2019, 18 september). Deel coalitie wil af van trap op- trap af-systematiek. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/deel-coalitie-wil-af-van-trap-op-trap-af.10848843>.lynkx

Lieshout, van M. (2020, 24 februari). Met de motorrijtuigenbelasting op de tocht zoeken provincies naar nieuwe heffingen. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/met-de-motorrijtuigenbelasting-op-de-tocht-zoeken-provincies-naar-nieuwe-heffingen-bd758204/>

Lomax, N., & Jugerns, M. (2020). Heat is Hot – Future of Energy. Geraadpleegd van <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/energy-resources-industrials/articles/heat-is-hot-future-of-energy.html>

Ministerie van VWS (2019, 17 september). Rijksbegroting 2020: XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2019/09/17/xvi-volksgezondheid-welzijn-en-sport-rijksbegroting-2020>

Ollongren, K.H. (2019, 18 oktober). Heroverweging financiële verhoudingen en herijking gemeentefonds [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/kamerbrief-heroverweging-financiele-verhoudingen-en-herijking-gemeentefonds>

Politie (2019, 21 februari). Aantal incidenten personen met verward gedrag blijft stijgen. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2019/februari/21/00-cijfers-personen-met-verward-gedrag.html>

Raad voor het openbaar Bestuur (2019). Briefadvies Herijking algemene uitkering gemeentefonds. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). Adviesrapport: Beleidsvrijheid geduid. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Adviesrapport: Akkoord!? Besturen met akkoorden als evenwichtskunst. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>

Regio Atlas (2020, 20 februari). RegioAtlas: regiokaart. Geraadpleegd van https://www.regioatlas.nl/kaarten/nieuw/nieuw_regiokaart#wizard

Rekenkamer Oost-Nederland (2018). Wonen: waar staat de provincie voor. Geraadpleegd van https://rekenkameroost.nl/uploads/180920_-_bestuurlijke_nota_wonen_gelderland.pdf

Rijksoverheid (2018). Nationale woonagenda 2018-2021. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/nationale-woonagenda-2018-2021>

Rijksoverheid (2019, 17 maart). Werkstructuur voor zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten in de regio. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/07/werkstructuur-voor-zorgkantoren-zorgverzekeraars-en-gemeenten-in-de-regio>

Rijksoverheid (16 maart 2020). Woondata Primos. Geraadpleegd van <https://primos.datawonen.nl/>

Rijksoverheid (2020). Bouwstenen! Herziening gemeentelijk belastinggebied. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (rapport in voorbereiding, verschijnt in 2020).

Significant (2018, 21 november). Ambulantisering in de GGZ: Waarnemingen vanuit actieonderzoek in een regio. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/04/ambulantisering-in-de-ggz>

Schillemans, T., Trappenburg, M. (2020, 17 februari). Professioneel vertrouwen in de eerstelijns jeugdzorg. Geraadpleegd van <https://www.sociaalweb.nl/blogs/professioneel-vertrouwen-in-de-eerstelijns-jeugdzorg>

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019) COB Burgerperspectieven 2019 |4. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/Burgerperspectieven_2019_4

Steen, van der M. et al. (2020). Het Nieuwste Waterschap – Van A naar B, via B. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Studiegroep (2020). Kaart RES-regio's op basis van regio-indeling via www.regionale-energiestrategie.nl.

Teije, ten S. (2020, 19 februari). Rabobank: Huizenprijzen stijgen nog 25.000 euro, tekort aan woningen loopt verder op. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/wonen/rabobank-huizenprijzen-stijgen-nog-25-000-euro-tekort-aan-woningen-loopt-verder-op-a0603b55/>

Timmer, E. (2020, 2 februari). Energietransitie verscheurt dorp: 'Zelfs de biljartclub is naar de bliksem. Geraadpleegd van <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1217752946/energietransitie-verscheurt-dorp-zelfs-de-biljartclub-is-naar-de-bliksem>

Trimbos-instituut (2017). Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Landurige GGZ 2017. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/product/af1586-landelijke-monitor-ambulantisering-en-hervorming-langdurige-ggz-2017>

Trimbos-instituut (2018). Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Landurige GGZ 2018. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/docs/5ca40a8a-859b-4e92-954a-83b9c1fd1161.pdf>

Vektis (2019, 2 juli). Factsheet Ambulantisering in de GGZ: Totale beddenscapaciteit met bijna een kwart afgebouwd sinds 2013. Geraadpleegd van <https://www.vektis.nl/intelligence/publicaties/factsheet-ambulantisering-in-de-ggz>

Veldhoven, van S. (11 februari 2020). Contouren besluit woonimpuls 2020 [kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/11/brief-contouren-besluit-woningbouwimpuls-2020>

VNG (2018, 29 mei). Gemeenten merken gevolgen onvoldoende ambulante ggz. Geraadpleegd van <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-merken-gevolgen-onvoldoende-ambulante-ggz>

Voermans, T. (2020, 9 maart). Bijna helft oudere huizen steenkoud zonder gas. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/wonen/bijna-helft-oudere-huizen-steenkoud-zonder-gas~a1e7c0f5/>

Vries, de R. et al. (2019), Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie. Den Haag: PBL. Wet Financiële-verhoudingswet (2018, 22 maart). Geraadpleegd op 13 maart 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22>

Witlox, M. (2020, 22 februari) 315.000 Woningen te weinig, waar wonen die mensen nu?. Geraadpleegd van <https://www.rtlz.nl/life/personal-finance/artikel/5030636/woningmarkt-krapte-daklozen-peter-boelhouwer-data>

Zeeuw, de F. (2014 4 december). Bouwen in Nederland: de Handrem erop of juist vol gas?. Geraadpleegd van <https://www.frisodezeeuw.nl>

Colofon

Een uitgave van

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Redactie

Secretariaat van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Advies

Emma
Experts in Media en Maatschappij

Ontwerp

Studio Lammert Jonkman
(in samenwerking met Errol Konat)

Fotografie

Patrick van den Hurk – pagina 15 en 27

Unsplash.com

Nik Shuliahin – pagina 21

Michelle Henderson – pagina 32

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

StudiegroepIFV@minbzk.nl

www.overheidvannu.nl