

Als één overheid

Slagvaardig de toekomst tegemoet!

10 september 2020

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1 Inleiding

Nederland staat voor een aantal grote opgaven die om intensieve samenwerking vragen.

2 Het 4W-model

Het model voor interbestuurlijk werken.

3 Interbestuurlijk samenwerken

Perspectief voor effectieve aanpakken van drie casussen.

4 Rode draden

Van casussen naar generieke maatregelen.

5 Aanbevelingen

Voor samenwerking met resultaat.

Tot slot

Bijlagen

- I. Toelichting model voor interbestuurlijk samenwerken
- II. Taakopdracht studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
- III. Samenstelling studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
- IV. Overzicht van gesprekspartners
- V. Noten
- VI. Graadpleegde bronnen
- VII. Graadpleegde bronnen

1. Casus wonen
Gezamenlijke doelstelling met regionale aanpak

2. Ambulantisering ggz
Adequate zorg dichtbij

3. Casus energie- en warmtetransitie
Durven herijken op basis van voortschrijdende inzichten

1. WAT en WIE?
Werk meer opgabegericht samen

2. WIE DOET WAT?
Versterk de regie op maatschappelijke opgaven

3. WAARMEE?
Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden

4. WAARMEE?
Update de instrumentenkoffer en maak ook beter gebruik van wat er al kan

A. Opgavegericht samenwerken

B. Versterken van regie

C. Gelijkwaardig partnerschap tussen overheden

D. Een up-to-date instrumentenkoffer

Voorwoord

De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen kreeg van de gezamenlijke overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv), de opdracht advies te geven om de randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen overheden te actualiseren of te verbeteren. En dat bleek nodig.

Als studiegroep zagen we dat veel van de hedendaagse maatschappelijke opgaven een bijdrage vragen van alle bestuurslagen van ons openbaar bestuur. We zagen ook dat er met hart en ziel aan die opgaven wordt gewerkt. We zijn echter geschrokken van de slordigheid waarmee het opgavegericht werken vorm krijgt. Doelen worden vaak niet gezamenlijk opgesteld, noodzakelijke spelers worden niet betrokken, er is geen regie en er is bijna altijd onduidelijkheid over de financiën. Het gevoel van ongelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen is bijna tastbaar en als studiegroep hoorden we vaak klachten over de contraproductieve verkokering van het rijk. We hebben het beschreven in ons discussiedocument, en dat is daarmee best een streng rapport geworden. Maar we hebben daarin ook al een perspectief willen schetsen.

Ons discussiedocument 'Nederland heeft één overheid nodig', verscheen op 8 april 2020. Daarin analyseerden wij drie casussen: de woningbouwopgave, de ambulantisering van de ggz en de energie- en warmtetransitie.

Die aanpak om vanuit casussen te werken was heel bewust. Wij wilden als studiegroep geen abstracte verhandeling afleveren, maar concrete handvatten aanbieden om de interbestuurlijke slagkracht te verbeteren. Zowel op casusniveau als meer algemeen. We wilden het niet alleen maar zelf verzinnen, maar er zoveel mogelijk mensen bij betrekken die ons wijzer konden maken over de overheidsaanpak van deze maatschappelijke opgaven. Vandaar dat we een discussiedocument opstelden en een reeks gesprekken hielden. In coronatijd was dat niet altijd eenvoudig, maar we zijn al onze gesprekspartners dankbaar voor de inbreng die zij hebben geleverd.

Nu ligt ons eindrapport voor. Het is een uitgebreid document geworden met concrete aanbevelingen. Een aantal wil ik er graag uitlichten. Wij vragen om een systematischer aanpak van het opgavegericht werken. Wij hebben ons model, dat al in het discussiedocument is gepresenteerd, daartoe verder uitgewerkt aan de hand van de drie casussen. Wij stellen hechte programmateams voor, die samengesteld worden uit alle betrokken bestuurslagen en waarin regie genomen wordt. Wij pleiten voor minder vrijblijvendheid, met een intekenboek om dat te waarborgen. Wij pleiten voor meer gelijkwaardigheid, door onder andere voor te stellen het decentrale belastinggebied te vergroten en door decentrale zeggenschap over de decentrale beleidsterreinen te vergroten, ook bij kabinetsformaties! Wij stellen vernieuwing van het financiële instrumentarium voor, waarbij gezamenlijkheid ook financieel gestalte kan krijgen, en waarbij investeringen ook als investeringen gefinancierd kunnen worden. En namens alle decentrale overheden en alle andere instanties in

het veld, pleiten wij er richting het rijk hartstochtelijk voor om iets te doen aan de verkokering.

Wij hebben onderling veel plezier beleefd aan de omvangrijke expertise over het openbaar bestuur, die in onze studiegroep bijeen was gebracht. Het leverde altijd interessante debatten en invalshoeken op. Wij zijn in al ons werk enorm ondersteund door een fantastisch secretariaat, dat bestond uit medewerkers van de drie koepels van de decentrale overheden en van het ministerie van BZK. Daarvoor heel veel dank!

Het is niet aan ons om besluiten te nemen voor betere interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Wij hebben wel een nadrukkelijk advies: wacht niet tot na de komende kabinetsformatie (in 2021) met een nadere invulling. Volg niet het politieke ritme van een van de bestuurslagen, maar werk een aanpak uit die over de verschillende ritmes van vier jaar heen gaat. Volg het ritme van de betreffende maatschappelijke opgave. Dan is mogelijk 2030 of 2050 een bruikbare horizon.

Wij hopen dat de studiegroep in haar opdracht is geslaagd. Wij wensen alle betrokkenen bij het openbaar bestuur van Nederland veel succes in de veeleisende periode die voor ons ligt.

Bernard ter Haar
Voorzitter studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

10 september 2020

Samenvatting

Nederland staat voor een aantal grote opgaven die om intensieve samenwerking vragen

Er staan grote opgaven op de maatschappelijke agenda. Opgaven die overheden, taken en regio's overstijgen. Hoe bestrijden we het woningtekort? Hoe maken we de overstap naar een duurzaam energiesysteem? En hoe zorgen we ervoor dat kwetsbare burgers in de ggz de hulp krijgen die zij nodig hebben? Al dit soort opgaven vragen om een betekenisvolle rol van de overheid. Een overheid die in kan spelen op veranderende omstandigheden en zorgt voor effectieve verbindingen naar zowel inwoners als private en maatschappelijke organisaties zodat ook zij hun bijdrage kunnen leveren. De samenleving heeft overheden nodig die door intensieve samenwerking als één overheid opereren.

De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen heeft de opdracht gekregen om aanbevelingen te doen over het werken als één overheid aan deze opgaven

Het doel van de studiegroep is om overheden in staat te stellen om gezamenlijke opgaven beter, met meer impact, op te pakken. De studiegroep opereert onafhankelijk en heeft in april 2020 een discussiedocument gepubliceerd. Op basis daarvan is de studiegroep verder in gesprek gegaan met een breed scala aan partijen, met dit eindrapport als resultaat.

In ons discussiedocument stelden we dat een op maat interbestuurlijk arrangement nodig is voor een effectieve aanpak van maatschappelijke opgaven

De eerste hoofdconclusie van ons discussiedocument was dat interbestuurlijk werken een kwestie van maatwerk is. De ene opgave vraagt om een ander samenspel van overheden dan de andere. Dat vraagt per opgave om een op maat gemaakte aanpak die rekening houdt met de regionale verschillen in Nederland. Ons discussiedocument bevat een relatief eenvoudig model om die aanpak per vraagstuk te ontwerpen. Het model laat zien dat er bij het ontwerpen van een aanpak van een opgave door de betrokken partijen een antwoord moet worden geformuleerd op vier vragen: Wat?, Wie?, Wie doet wat? en Waarmee? De antwoorden op deze vragen beïnvloeden elkaar en dus is het belangrijk dat ze op elkaar aansluiten.

We constateerden ook dat bestaande instrumenten samenwerking niet genoeg faciliteren

Onze tweede hoofdconclusie was dat overheden opgaven niet vaak effectief samen op kunnen pakken in de praktijk. Dat komt omdat bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten voor samenwerking (de onderdelen van het 'waarmee' in het model) niet altijd toereikend zijn om effectief als één overheid

Fig. 1 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken



grote opgaven op te pakken. Overheden vallen in hun samenwerking regelmatig terug op instrumenten en structuren uit het verleden. Die gaan vaak nog uit van het principe 'je gaat erover of niet': het idee dat taken netjes te verdelen zijn over overheidslagen. Voor sommige opgaven volstaat dit. Voor de grote complexe opgaven waar wij ons op richten, biedt dit onvoldoende houvast voor samenwerking. Daarin zou het motto moeten zijn: 'je draagt bij waar je nodig bent'. Omdat overheden werken op basis van een verouderde instrumentenkoffer, vallen ze onbedoeld geregeld in oude reflexen en patronen die de samenwerking niet ten goede komen. En het brengt de oplossing voor de opgaven ook niet dichterbij.

Daarom doen we in dit rapport aanbevelingen die bijdragen aan het vermogen van overheden om gezamenlijke opgaven op te pakken

We zijn ons ervan bewust dat bestuurders opereren in een politieke context die het niet altijd eenvoudig maakt om systematisch opgavegericht te werken. Met de aanbevelingen willen we helpen om voorbij de ingesleten patronen te komen die interbestuurlijke samenwerking nu vaak kenmerken. De aanbevelingen in dit rapport bouwen voort op de analyse van de casussen uit ons discussiedocument. Voor verdieping van die analyse verwijzen we de lezer dan ook naar ons [discussiedocument](#). We doen in dit rapport zowel generieke aanbevelingen over de algemene randvoorwaarden voor interbestuurlijke samenwerking (systemen, werkwijzen en structuren) als specifieke aanbevelingen gericht op de casussen.

Bij de casus wonen is sprake van urgentie: er is snel een interbestuurlijke aanpak nodig met meer sturing op het regionale niveau, nationale regie en randvoorwaarden

Nederland kampt met een groeiend woningtekort. Overheden en private partijen hebben ieder hun rol om dat tekort te bestrijden. De studiegroep ziet een integrale, gezamenlijke en opgavegerichte interbestuurlijke aanpak als sleutel voor een effectieve aanpak van het woningtekort. Bij die aanpak worden overheden en andere relevante partijen betrokken en de inspanningen op alle niveaus samengebracht.

We raden aan om de vormgeving van een dergelijke

interbestuurlijke aanpak te baseren op de werkwijze van de Regionale Energie Strategieën (RES'en). Dit betekent dat in elke regio partijen gezamenlijk de opdracht krijgen lokaal passende woningbouwplannen te ontwikkelen die bijdragen aan een gedeelde nationale doelstelling voor de woningbouw en passen binnen de landelijk gestelde kaders. Regionale plannen nemen de regionale vraag als uitgangspunt en besteden aandacht aan aantallen woningen, betaalbaarheid, sociale behoeftes, ruimtelijke afwegingen en samenhang met andere thema's zoals bereikbaarheid en klimaatadaptatie.

Deze aanpak is een voortzetting van de regionale planvorming en aanpak zoals ook toegepast in de woningbouwimpuls en woningbouwversnelling. De urgentie van de opgave maakt het nodig deze aanpak structureel te maken, met een proces tussen nationaal en regionaal niveau dat zich blijft herhalen, om het bouwen op lokaal niveau te faciliteren. Op nationaal niveau ligt de focus op het behalen van de nationale doelstellingen en het ondersteunen van de uitvoering door het optimaliseren van instrumentele kaders in samenhang met andere beleidsterreinen, zoals duurzaam bouwen en bereikbaarheid. We bevelen aan om hiervoor een interbestuurlijk opdrachtgevend orgaan in te stellen, bestaande uit het rijk en de decentrale overheden, en daarbinnen escalatiemechanismen af te spreken voor lastige afstemmingsvraagstukken.

Het is nodig om de aanpak te ondersteunen met passende bestuurlijke en financiële instrumenten. Dit betekent een financiële impuls om de woningbouw te versnellen en acties om de financiële slagkracht van gemeenten, provincies en woningcorporaties te vergroten. Het is wenselijk om de woningcorporaties meer ruimte te geven om het middenhuur segment te bedienen. De aanpak kan daarnaast vooruit worden

geholpen door de vorming van regionale samenwerkingsverbanden tussen overheden, private partijen en congruente regio's te stimuleren.

Voor de casus ambulantisering ggz bevelen we aan een samenhangende aanpak te ontwikkelen gefocust op de uitvoering en nieuwe vormen van financiering, zodat mensen met psychische problemen de zorg en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben

De ggz-casus toont de noodzaak aan van het vergroten van samenhang tussen domeinen, met een focus op de uitvoering. Niet de afbouw van de ggz, maar het opbouwen van een mensgerichte aanpak zou centraal moeten staan. Het is daarbij belangrijk dat alle betrokken partijen vanaf de start meedoen en het hele proces samen doorlopen, zodat er meer begrip komt voor ieders positie in dit complexe speelveld. Daarmee kunnen partijen ook komen tot concrete doelen en afspraken, vertaald naar de regio. Daarvoor zijn niet alleen partijen in het zorgdomein nodig, maar ook partijen die kunnen helpen bij het vinden van slimme oplossingen op het gebied van werk, huisvesting, leefbaarheid en collectieve ondersteuning.

Voor een integrale en persoonsgerichte aanpak is regionale samenwerking van wezenlijk belang. We signaleren dat deze samenwerking moeizaam tot stand komt of na verloop van tijd uit elkaar valt. Sommige gemeenten worstelen met hun positie binnen het complexe regionale speelveld. Om deze gemeenten te ondersteunen, stellen we voor om in deze gevallen de taak van het op gang krijgen en houden van het regionale gesprek bij een centrumge-

meente te beleggen. In sommige gebieden, waar de regio overeenkomt met de provinciegrenzen, kan er ook voor gekozen worden om de provincie deze rol te geven.

De praktijk laat daarnaast zien dat starre financieringswijzen het lastig maken om aan te sluiten bij de behoefte van cliënten en structurele innovatie in de weg staan. Het is wenselijk om succesvolle pilots op te schalen. Ons voorstel is daarom om in de regio een onverdeeld budget in te zetten waarbij partijen gezamenlijk bepalen hoe en waarvoor dit wordt ingezet. Alternatieve manieren van financieren op lokaal niveau (zoals *social impact bonds*) kunnen hieraan bijdragen, maar moeten dan wel op termijn het pilotniveau overstijgen. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn om te komen tot meer *evidence-based* structurele financiering gericht op de levensloop van mensen.

Voor de casus energie- en warmtetransitie roepen we op een consistente integrale koers te varen, met ruimte en aandacht voor de ruimtelijke consequenties, reflectie en bijsturing

In deze casus bevelen wij aan om koers die is ingezet met het Klimaatakkoord in een volgend kabinet door te zetten. Daarbij is het wel raadzaam dat betrokken partijen samen reflecteren op de aanpak tot nu toe en deze waar nodig herijken. Specifiek in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving zien we een enorme opgave om de benodigde volumes te realiseren en om tot haalbare businesscases te komen voor duurzame alternatieven voor aardgas. Een meer stapsgewijze - en voor de inwoner laagdrempeligere - aanpak gericht op isoleren en hybride tussenoplossingen,

zoals voorgesteld door de energiebedrijven, is wat ons betreft een serieuze overweging waard.

Aanvullend op de governancestructuur van het Klimaatakkoord bevelen we aan een interbestuurlijk programmteam op nationaal niveau in te stellen. Dit team bewaakt voor de verschillende klimaattafels de systeemintegratie en ruimtelijke inpassing van infrastructuur en werkt samen met de netbeheerders actief toe naar investeringsbeslissingen. De netbeheerders hebben behoefte aan het in samenhang beschouwen van de maatregelen van de klimaattafels, om tot integraal afgewogen infrastructuurscenario's en daaruit volgende investeringsbeslissingen te kunnen komen. Daarnaast zien wij een noodzaak voor een meer planmatige aanpak in de energietransitie. Een aanpak gericht op effectiviteit en efficiency van het totaal, wat ook de uitvoerbaarheid zal vergroten. Dit zal individuele marktpartijen en inwoners die zelf moeten investeren ook meer houvast bieden.

De regierol voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving is bij gemeenten neergelegd, maar de randvoorwaarden om deze regierol goed te kunnen vervullen ontbreken goeddeels. Zo hebben niet alle gemeenten voldoende capaciteit en kennis in huis om hun regierol te pakken en ontbreekt het hen aan sturingsinstrumenten, zoals financiële middelen, om inwoners te verleiden tot alternatieven voor aardgas. Dit vraagt om meer onderscheid tussen gemeenten op basis van aanwezige kennis en capaciteit. Op sommige plekken kan dat leiden tot een grotere rol van de regio, de provincie of het waterschap. Ook de netbeheerders kunnen een stevigere (advies)rol vervullen. Deze moet, vanwege hun huidige gereguleerde rol, wel expliciet in wetgeving worden vastgelegd, zodat zij een juridische basis hebben om deze rol te mogen uitvoeren en hun organisatie daarop kunnen inrichten.

Decentrale overheden en netbeheerders hebben een uitbreiding van hun instrumentarium nodig om ambities van de RES te kunnen realiseren en een tempoversnelling en opschaling van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving in te zetten. Naast de inzet van het instrument 'programma' onder de Omgevingswet voor het maken van concrete uitvoeringsafspraken, pleiten wij voor aanvullende financieringsinstrumenten. Opties daarvoor zijn het investeren van (een deel van) de energiebelasting in de energie- en warmtetransitie, het vergroten van de investeringsmogelijkheden van netbeheerders voor uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet, en het vrijmaken van voldoende middelen voor de uitvoeringskosten van decentrale overheden.

Vier oplossingsrichtingen			
A. Werk meer opgavegericht samen	B. Versterk de regie op maatschappelijke opgaven	C. Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden	D. Maak gebruik van wat er al kan en update de instrumentenkoffer
<ul style="list-style-type: none"> • Bekijk enkelvoudige doelen en oplossingen in samenhang • Speel in op regionale verschillen • Kies bewust je partners en betrek de uitvoering • Durf te kiezen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verklein de vrijblijvendheid in de aanpak van opgaven • Zorg voor slagvaardige samenwerkingsverbanden met duidelijkheid naar inwoners, organisaties en volksvertegenwoordigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verminder de financiële afhankelijkheid door meer evenwicht in de financiële verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden • Streef naar stabiliteit, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in de financiële verhoudingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Versterk de kennisbasis van overheden op grote opgaven • Maak ruimte voor het inrichten van passende bestuurlijke arrangementen. • Denk meer in financiële arrangementen

Uit de casussen volgen vier hoofdlijnen voor meer uitvoeringskracht

In deze aanbevelingen voor de casussen herkennen we een aantal rode draden. Die geven richting aan de meer algemene aanbevelingen die we in dit rapport ook willen aanreiken. Daarmee draagt het geheel van oplossingen bij aan het versterken van de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid. De rode draden hebben we samengevat in vier hoofdlijnen voor verbetering (zie tabel).

Vertaling van de vier hoofdlijnen naar concrete aanbevelingen

Gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk kunnen direct stappen zetten in het opgavegericht werken als één overheid. Ze hoeven daarvoor niet te wachten tot de kabinetsformatie, maar kunnen al op korte termijn van start gaan met het vormgeven van interbestuurlijke programmateams. Die teams kunnen voor een beperkt aantal opgaven een gezamenlijke doelstelling en een uitgewerkte aanpak formuleren. Op die manier werken overheden aan een gemeenschappelijke basis zodat de decentrale overheden bij de formatie van een nieuw kabinet niet voor verrassingen komen te staan. Aan de vier hoofdlijnen voor verbetering hebben we concrete aanbevelingen verbonden.

A. Opgavegerichte samenwerking

De maatschappelijke opgave zou het vertrekpunt moeten zijn in de aanpak en niet de wijze waarop overheden zijn georganiseerd. Onderdeel daarvan is het betrekken van de juiste partijen (publiek en privaat) die nodig zijn om te komen tot slimme oplossingen. Een opgavegerichte overheid werkt ontkoerd en heeft aandacht voor de raakvlakken tussen opgaven.

1. Interbestuurlijke programmateams met mandaat

Wij stellen voor interbestuurlijke programmateams in te richten van departementen, gemeenten, provincies en waterschappen, georganiseerd rondom een aantal maatschappelijke vraagstukken. Versterk de teams die al bestaan. Deze teams krijgen, naast een omliggende taakopdracht, een gezamenlijk programmabudget tot hun beschikking, zodat zij kunnen komen tot op de opgave toegesneden oplossingen. Werken met financiële enveloppen ondersteunt het interbestuurlijk werken aan grote maatschappelijke opgaven. Daarnaast is politiek mandaat voor de interbestuurlijke programmateams nodig, net als het aanstellen van leiders voor de programmateams.

2. Een rijksoverheid met aandacht voor de uitvoering

Het is nodig dat beleid en uitvoering meer met elkaar in verbinding worden gebracht. Daarvoor is meer aandacht wenselijk van het rijk voor het borgen van de uitvoerbaarheid van beleid en het voorkomen van overbelasting van partners in de uitvoering, zoals decentrale overheden. Om uitvoerbaarheid een prominentere plek te geven in de beleidsvorming, is het nodig de staande praktijk van uitvoeringstoetsen te verbreden. Wij stellen voor om, conform de werkwijze in de EU, een *impact assessment* uit te voeren voor beleidsvoornemens van het rijk die leiden tot een wijziging in de taken van decentrale overheden. Zo is

er meer oog voor de verwachte doeltreffendheid van beleid. Goede betrokkenheid van decentrale overheden bij de uitvoering van deze toetsen is daarbij van belang. Daarnaast willen we benadrukken dat voor een krachtige uitvoering op decentraal niveau verbeteringen binnen het rijk nodig zijn. Een interdepartementale structuur voor een meer afgestemd en ontkoerd rijk is daarvoor een oplossing.

3. Ambtelijk vakmanschap: tools voor vergroten interbestuurlijke samenwerking

Wij stellen voor in te zetten op manieren om ambtenaren meer ervaring te laten opdoen met interbestuurlijk samenwerken en het ambtelijk vakmanschap te versterken. Bijvoorbeeld door het tijdelijk werken bij een andere overheid te vergemakkelijken, gezamenlijke interbestuurlijke traineeprogramma's te ontwikkelen, een leer- en inspiratieprogramma op te stellen en continu aandacht te besteden aan benodigde vaardigheden om goed interbestuurlijk samen te werken.

B. Versterken van regie

Door de veelheid aan partijen die is betrokken bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter wel dat partijen bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren.

4. Het vergroten van de binding van interbestuurlijke afspraken

Een cruciaal instrument voor het voeren van regie zijn interbestuurlijke afspraken op landelijk niveau, tussen rijk en koepelorganisaties. Die afspraken geven richting en zorgen ervoor dat sturing op bredere schaal tot stand komt. In de praktijk blijkt echter dat dat niet altijd lukt: als het op uitvoering aankomt, is het lang niet altijd mogelijk om individuele overheden mee te nemen. Zij voelen zich niet altijd geëngageerd aan op landelijk niveau gemaakte afspraken.

Wij stellen voor te werken met een intekenboek voor maatschappelijke opgaven. In zo'n intekenboek beschrijven kabinet en vertegenwoordigers van decentrale overheden een aantal grote gezamenlijke opgaven voor de komende periode. Individuele overheden worden uitgenodigd om in te tekenen op deze opgaven en daarbij vast te leggen welke kwantificeerbare prestatie zij zullen leveren. Dit proces van intekenen schept een resultaatsverplichting, waarvan ook financiering met programmamiddelen afhankelijk wordt gemaakt. Het is wel van belang om verder uit te werken hoe om te gaan wanneer overheden zich niet inschrijven, terwijl een opgave in dat gebied of regio wel urgent is.

In dit kader is ook reflectie op de rol van koepelorganisaties wenselijk. Zij hebben geen hiërarchische relatie met hun achterban, maar voor de voortgang op grote opgaven is het essentieel dat de afspraken die zij maken doorwerken. Dit vraagt om begrip van het rijk en tegelijkertijd om een herbezinning over de mandatering van koepels om namens hun achterban afspraken te maken.

5. Bottom-up plan voor een meer congruente regio-indeling

Er is een breed gedeelde wens om te komen tot een kleiner aantal regionale samenwerkingsverbanden, die meer onderlinge congruentie (overlap) kennen. De studiegroep onderkent het belang hiervan. De lappendeken aan samenwerkingen is complex en levert onduidelijkheid op voor inwoners, bedrijven en volksvertegenwoordigingen. In de afgelopen periode is er weinig gestuurd op het behapbaar houden van het aantal regionale samenwerkingsverbanden. Dat vraagt om actie. Volgens de studiegroep moet echter worden voorkomen dat er nationaal vanaf de teken-tafel een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland wordt geschetst. Ons voorstel is om voor geen enkel beleidsterrein een nieuwe regionale indeling te maken. Daarnaast zouden gemeenten, provincies en waterschappen kunnen worden uitgenodigd om te komen tot meer congruente regio's voor bijvoorbeeld het fysiek, sociaal en economische (arbeidsmarkt) domein.

C. Gelijwaardig partnerschap tussen overheden

Op dit moment is er sprake van een disbalans tussen rijk en decentrale overheden. Die disbalans uit zich op allerlei manieren: in financieel, politiek en cultureel opzicht. Meer balans in deze verhouding is gewenst. Alleen op die manier kunnen overheden, die gezamenlijk aan de lat staan voor opgaven, met respect voor elkaars rollen aan tafel zitten en stuk voor stuk een volwaardige stem hebben. Daarbij hoort ook de wisselwerking tussen verschillende lagen, die gebaseerd is op een cultuur van gelijkwaardigheid. Financieel betekent dit niet per se een gelijke bijdrage in absolute euro's, maar de financiële afhankelijkheid van met name gemeenten aan het rijk is momenteel te groot. Dit werkt verlamdend en zet de bijdrage van decentrale overheden onder druk.

6. Gezamenlijke inzet kabinetsformatie

In het verleden zijn er tijdens kabinetsformaties regelmatig besluiten genomen met verstrekkende gevolgen voor decentrale overheden, zonder dat zij daarin voldoende gekend werden. Dat is niet wenselijk: decentrale overheden moeten nauw betrokken zijn bij gesprekken die over hun takenpakket gaan. Wij stellen voor geen maatregelen op te nemen in het regeerakkoord die raken aan de taken van de decentrale overheden zonder hun instemming. Dit vraagt wel dat het decentrale mandaat om het gesprek hierover aan te gaan vooraf wordt geregeld.

7. Gezaghebbend orgaan voor geschillen tussen overheden

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat het rijk bij nieuwe taken of taakwijzigingen voor decentrale overheden in kaart moet brengen wat de financiële consequenties zijn en op welke wijze dit wordt bekostigd. Dit instrument wordt soms slordig

ingezet, met allerlei financiële discussies tot gevolg. Wij stellen voor om een gezaghebbend orgaan aan te wijzen dat kan optreden in (financiële) geschillen tussen overheden, om zuiver optreden van overheden te bevorderen en slepende discussies te beëindigen.

8. Vergroting eigen belastinggebied

Vergroting van het eigen belastinggebied is een randvoorwaarde voor de gelijkwaardigheid tussen rijk en decentrale overheden. Het verkleint de grote financiële afhankelijkheid van het rijk en draagt eraan bij dat decentrale overheden meer op eigen kracht kunnen opereren. Vergroting van het eigen belastinggebied brengt ook de financiële verantwoordelijkheid beter in lijn met de toenemende bestuurlijke verantwoordelijkheden van decentrale overheden. Ten slotte zorgt het ervoor dat de impact van schommelingen in het accres kleiner is. Wij stellen voor om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen met 6 miljard. Hierbij gaan we uit van het hoge scenario van de ambtelijke werkgroep uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Dat draagt het meeste bij aan het vergroten van gelijkwaardigheid tussen overheden. Daarnaast vinden we het belangrijk dat er stappen worden gezet om te komen tot een duurzaam provinciaal belastinggebied.

9. Zorg voor voldoende middelen en beleidsvrijheid

Investeringsniveaus van gemeenten zijn tijdens de vorige crisis sterk gedaald en komen voorsnog niet meer terug op het oude niveau. Duidelijkheid over inkomsten is een essentiële randvoorwaarde voor het doen van investeringen in maatschappelijke opgaven en om deelname van private partijen te waarborgen. Die duidelijkheid wordt onder meer beïnvloed door de normeringssystematiek voor de algemene uitkering in het gemeente- en provinciefonds, en met name de jaarlijkse indexatie daarbinnen: het accres. Gemeenten en provincies hebben de afgelopen jaren last gehad

van fluctuaties van het accres. De aard van de kosten van gemeenten en provincies is nu anders dan in de tijd waarin de bestuurlijke afspraak werd gemaakt. In het sociaal domein hebben gemeenten minder beleidsvrijheid dan voor overige taken. Gemeenten zitten daarnaast nog volop in de transformatiefase en het is niet realistisch dat de voorzieningen in het sociaal domein gelijk lopen met de budgettaire ontwikkelingen bij het rijk.

We raden aan om de vormgeving van de indexatie opnieuw te bekijken. We stellen daarnaast voor om de autonomie van gedecentraliseerde taken van gemeenten en provincies niet verder in te beperken en voor meer stabiliteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid te zorgen in de inkomsten. Ook stellen we voor om de middelen in het sociaal domein apart te zetten binnen het gemeentefonds, inclusief indexatie in lijn met de kostenontwikkeling en te zorgen voor voldoende (financiële) middelen om geslaagde experimenten te kunnen doen en op te kunnen schalen.

D. Een up-to-date instrumentenkoffer

Hoe gevarieerder en passender de instrumentenkoffer is waar overheden zich op kunnen beroepen, des te groter zijn hun mogelijkheden om een aanpak die past bij de opgave te ontwerpen. Aan de ene kant zien we dat overheden zich te vaak moeten beroepen op instrumenten die niet passen bij de huidige realiteit, tegelijkertijd worden bestaande instrumenten niet altijd benut of worden ze slordig ingezet.

10. Taakdifferentiatie: meer ruimte voor flexibele taaktoedeling tussen provincies, gemeenten en waterschappen

De manier waarop taken zijn verdeeld over provincies, gemeenten en waterschappen volgt nu nog grotendeels het idee van een uniforme taaktoedeling over bestuurslagen: elke gemeente is verantwoordelijk voor taak x, elke provincie voor taak y. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn echter onderling verschillend en opereren in diverse bestuurlijke verhoudingen. De inrichting van de overheid houdt op dit moment onvoldoende rekening met die verschillen. Het zou volgens de studiegroep mogelijk moeten zijn om op basis van maatwerk, een grondige analyse en bestuurlijke overeenstemming, gemeenten binnen een regio een gedifferentieerd takenpakket te geven. Binnen zo'n model van taakdifferentiatie heeft niet elke gemeente een identiek takenpakket. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken om complexere taken bij een centrumgemeente te beleggen, of in de ene regio af te spreken dat een taak bij gemeenten komt te liggen maar in de andere regio de provincie die taak uitvoert. Het is belangrijk dat dergelijke afspraken vrijwillig tot stand komen, maar tegelijkertijd niet vrijblijvend zijn. Taakdifferentiatie is al mogelijk, maar wordt weinig gestimuleerd en daarvoor nauwelijks gebruikt. Wij stellen daarom voor om

ruimte te bieden voor experimenten van onderop en te onderzoeken of nieuwe vormen van democratische legitimatie wettelijk mogelijk zijn. Als bepaalde taken worden belegd bij een centrumgemeente, wat is dan de invloed van omliggende gemeenten?

11. Een alternatief voor de Wgr

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die het huidige kader biedt voor verschillende vormen van interbestuurlijke samenwerking, wordt door veel overheden als dermate complex en knellend ervaren, dat zij uitwijken naar andere, vaak privaatrechtelijke, vormen van samenwerking. Dat leidt tot een grote variëteit aan samenwerkingsverbanden, die niet altijd voldoende zekerheid bieden op het vlak van bijvoorbeeld democratische controle en verantwoording. Daarnaast ontstaan er problemen wanneer discussies hoog oplopen en er dus geen formele besluitvorming is geregeld. Ook ervaren decentrale overheden op andere terreinen belemmeringen voor samenwerking. Een voorbeeld daarvan is de btw op samenwerking en de opschalingskorting. Wij stellen voor een interbestuurlijke taskforce aan te stellen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die binnen een jaar het kabinet adviseert over een alternatief voor de Wgr. Dat alternatief is bedoeld om meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking.

12. Innovatieve financiële arrangementen

Innovatieve financiële arrangementen kunnen bewust gebruik maken van financiële prikkels om partijen tot bepaald gedrag of deelname te bewegen. Belangrijk uitgangspunt is dat binnen het arrangement de baten en lasten op dezelfde plek neerslaan en dat financiering aansluit bij het te bereiken doel. Financiële arrangementen kunnen op veel manieren vormgegeven worden: in de vorm van directe bijdragen van de overheid of door het wegnemen van belemmeringen

bij andere partijen door garanties of het dragen van gezamenlijk risico. Pilots om uit te proberen of bepaalde constructies werken kunnen in sommige gevallen behulpzaam zijn. Bij het ontwerp moet dan wel nagedacht worden over de vraag of een initiatief op te schalen is. We stellen voor om bewust financiële arrangementen te ontwerpen door te analyseren welke partijen financieel kunnen bijdragen aan het oplossen van een complexe opgave, en daarbij ook in kaart te brengen wie er baat hebben bij de ontwikkeling. Het rijk of andere financiers kunnen dit versterken met investeringen gericht op integrale beleidsdoelstellingen, mede als hefboom voor private investeringen.

13. Uitkeringstype voor gezamenlijke opgaven

Samenwerking tussen overheden en soms ook andere (markt)partijen, al dan niet gebiedsgericht, komt steeds vaker voor. Vaak wordt er gewerkt op basis van bestuurlijke afspraken over doelen, resultaten en uitwisseling van informatie. Het huidige uitkeringsstelsel binnen het gemeente- en provinciefonds lijkt onvoldoende toegesneden op dit type samenwerking. Er is een grote variëteit aan afspraken, waarbij de mate van samenwerking tussen de partijen verschilt. Vaak worden samenwerkingstrajecten gefinancierd met incidentele middelen van het rijk. Dat zorgt voor intrinsieke ongelijkwaardigheid in de samenwerking. We stellen voor om een nieuw uitkeringstype te introduceren in de Financiële-verhoudingswet voor uitgaven met een programmatisch karakter, die bijdragen aan de oplossing van gezamenlijke opgaven. Tevens is het belangrijk om te zorgen voor samenhang tussen het financiële en het bestuurlijke arrangement.

14. Gebundelde en (regionale) kennisdeling en een centrum voor decentrale kennis

Op sommige ingewikkelde beleidsterreinen zien we dat gemeenten vaak genoodzaakt zijn ieder voor zich het wiel opnieuw uit te vinden of aanlopen tegen de

grenzen van hun capaciteit. Veel partijen herkennen de behoefte aan meer samenhangende en gedeelde lokale en regionale kennis, maar initiatieven tot een duurzame kennisinfrastructuur komen maar moeizaam van de grond. Wij stellen voor om afspraken te maken over het ontsluiten en delen van kennis en data voor lokale en regionale verkenningen. We bevelen aan om hiervoor een Centrum voor Decentrale Kennis in te richten. Dit instituut kan gerichte ondersteuning bieden bij de uitvoering van beleid omdat het kennis, expertise en praktijkvoorbeelden bundelt. Ook achten we het raadzaam om meer in te zetten op standaardisatie (gezamenlijke uitvoeringsafspraken, aanbestedings- en ICT-standaarden), zowel in het fysiek als in het sociaal domein.

Wij denken dat met deze 14 aanbevelingen én de rode draden uit de casussen, het openbaar bestuur weer goed in de wedstrijd kan worden gezet. Maar functioneren als één overheid vraagt meer dan dat. Een valkuil is dat overheden de eigen systemen centraal stellen in plaats van de burgers en bedrijven in Nederland. En er zijn belangrijke cultuuraspecten die zwaar meewegen. De wil tot samenwerken is daar één van. Vermogen tot reflectie en zelfreflectie is een ander. Erkennen dat iets niet goed gaat, of dat je iets niet alleen kunt. En tenslotte: plezier beleven aan verandering. Dat geeft energie om grote opgaven van prachtige oplossingen te voorzien. ■

1 Inleiding

**Nederland staat voor
een aantal grote opgaven
die om intensieve
samenwerking vragen**

Er staan grote opgaven op de maatschappelijke agenda die zich niet houden aan grenzen tussen overheden, taken en regio's. Hoe bestrijden we het woningtekort? Hoe maken we de overstap naar een duurzaam energiesysteem? En hoe zorgen we ervoor dat kwetsbare burgers in de ggz de hulp krijgen die zij nodig hebben? Al dit soort opgaven vragen om een betekenisvolle rol van de overheid en een overheid die in kan spelen op veranderende omstandigheden. Bij voorkeur een rol die niet versnipperd is door de verkokering en grensverdelingen van de verschillende overheden, maar waarbij door intensieve samenwerking als één overheid wordt gewerkt aan maatschappelijke opgaven. Een overheid die verbindingen legt naar zowel inwoners als maatschappelijke en private organisaties, zodat ook zij een bijdrage aan de opgaven kunnen leveren.

De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is ingesteld door de gezamenlijke overheden

In 2019 hebben het rijk en de bestuurlijke koepels afgesproken een studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen in te stellen. Deze studiegroep werd gevraagd concrete aanbevelingen te doen over de voorwaarden die nodig zijn om gezamenlijk en gelijkwaardig op te kunnen trekken als één overheid. De leden van de studiegroep zijn voorgedragen door de verschillende overheden, maar opereren onafhankelijk. De samenstelling van de studiegroep is te vinden in bijlage 3

[Ga naar bijlage 3](#)

Wij zijn op basis van ons document het gesprek in gesprek gegaan met bestuurders, ambtenaren, samenwerkingspartners en professionals

In april 2020 brachten wij een discussiedocument uit met de titel: 'Nederland heeft één overheid nodig'. Met het discussiedocument onder de arm voerden we vervolgens het gesprek met een brede groep ervaringsdeskundigen, zowel op het gebied van interbestuurlijke samenwerking als op het gebied van de concrete maatschappelijke opgaven die we hebben bestudeerd.

[Ga naar bijlage 4](#)

HET VORMGEVEN VAN GEZAMENLIJKE AANPAKKEN IS EEN KWESTIE VAN MAATWERK DAT AAN DE HAND VAN EEN MODEL VORM KAN KRIJGEN

In ons discussiedocument constateerden we een groot aantal verbeterpunten in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Het rapport had twee hoofdconclusies. De eerste hoofdconclusie was dat interbestuurlijk samenwerken een kwestie van maatwerk is. De ene opgave vraagt om een andere aanpak en samenspel van overheden dan de andere. Overheden moeten zich daarom gezamenlijk rond opgaven kunnen organiseren, in plaats van te verwachten dat opgaven zich zullen vormen naar de inrichting van de overheid. Ons discussiedocument bevatte een 4W-model dat helpt om die aanpak per vraagstuk te ontwerpen. Het model laat zien dat er bij het ontwerpen van een aanpak door de betrokken partijen een antwoord moet worden geformuleerd op vier vragen: Wat?, Wie?, Wie doet wat? en Waarmee? De antwoorden op deze vragen beïnvloeden elkaar en moeten dus met elkaar in overeenstemming zijn. In hoofdstuk 2 lichten we dit model nader toe.

VOOR OPTIMALE SAMENWERKING ZIJN ECHTER NIET ALTIJD DE JUISTE WERKWIJZEN EN INSTRUMENTEN VOORHANDEN

Onze tweede hoofdconclusie was dat overheden opgaven in de praktijk vaak niet effectief samen op kunnen pakken. Dit komt door de bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten voor samenwerking – het 'waarmee' in het model – die niet altijd toereikend zijn om effectief als één overheid grote opgaven op te pakken. Overheden moeten in hun samenwerking regelmatig terugvallen op instrumenten en structuren uit het verleden. Veel van die instrumenten gaan nog

uit van het principe 'je gaat erover of niet': het idee dat taken netjes te verdelen zijn over overheidslagen. Voor sommige opgaven volstaat dit, maar voor de complexe opgaven waar wij ons op richten, biedt dit onvoldoende houvast voor samenwerking. Doordat overheden werken op basis van verouderde principes en bijbehorende instrumentenkoffer, schieten ze onbedoeld geregeld in oude reflexen en vallen terug in patronen die de samenwerking niet ten goede komen.

HEEFT NEDERLAND ÉÉN OVERHEID NODIG?

Een voorbeeld van de gesprekken die we in de afgelopen periode voerden naar aanleiding van het discussiedocument ging over de titel van het discussiedocument. Daar kregen we veel vragen over. 'Eén overheid', wat bedoelden we daar mee? Was dit een verkapte oproep tot rigouze snoeien in het Huis van Thorbecke? De pluriformiteit in het Nederlandse bestel heeft toch ook zijn waarde? En staatsrechtelijk gezien is er toch geen sprake van één overheid, maar van autonome bestuurs-

Rapport Studiegroep Openbaar Bestuur: 'Maak verschil'

Wij beseffen ons dat wij niet de eerste studiegroep zijn die zich bezighoudt met het functioneren van de gezamenlijke overheden in het openbaar bestuur. In 2016 heeft het toenmalige kabinet de Studiegroep Openbaar Bestuur opgesteld. Het doel van deze studiegroep was om aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland, gericht op het faciliteren van economische groei. Veel van het denkwerk van die studiegroep is nog steeds actueel.

lagen? Dit soort vragen dwong ons te specificeren wat we bedoelen met de titel van ons rapport.

Het gaat ons erom dat overheden samenwerken *als waren zij één overheid*. Dan is er sprake van een complementair werkende overheid, waarvan de delen elkaar versterken. Dat is waar maatschappelijke opgaven, burgers en bedrijven om vragen. Voor hen mag het niet uitmaken met welke overheid ze te maken hebben. In de praktijk betekent dat: samen de schouders eronder. Het betekent ook zo min mogelijk onderling gedoe over verantwoordelijkheden ('hier ga ik niet over'), financiën ('we krijgen hier te weinig geld voor') of het doorschuiven van de hete aardappel tussen bestuurslagen. Om dat te bereiken, heb je randvoorwaarden en prikkels nodig die samenwerking stimuleren en belonen. Van 'je gaat erover of niet' naar 'je draagt bij waar je nodig bent'. De bestuurlijke structuur blijft daarbij zoveel mogelijk zoals hij is. Wat wél verandert, is dat samenwerken rondom maatschappelijke vraagstukken, op een manier die voor dat vraagstuk past, de standaard wordt. Dat vraagt om maatwerk en een continue dialoog tussen samenwerkende partijen om te kijken: zijn we nog op de goede weg? Het vraagt ook om gelijkwaardigheid en oprechte interesse in elkaar.

AANBEVELINGEN MOETEN BIJDAGEN AAN HET VERMOGEN VAN OVERHEDEN OM GEZAMENLIJKE OPGAVEN OP TE LOSSEN

Het doel van de studiegroep is om overheden handvatten te bieden waardoor zij gezamenlijke opgaven beter en met meer impact op kunnen pakken. We willen bijdragen aan een overheid met grotere uitvoeringskracht, een overheid met meer vermogen om maatschappelijk resultaat te bereiken. De studiegroep doet aanbevelingen op vier onderwerpen, die leiden tot effectiever samenwerken en interbestuurlijk handelen. Het gaat hierbij om:

- Het vergroten van **opgavegerichte samenwerking** tussen overheden;
- **Het versterken van regie**: strakkere sturing op het bereiken van doelen van opgaven, met minder vrijblijvendheid;
- **Gelijkwaardig partnerschap** tussen overheden; en
- Een **up-to-date instrumentenkoffer** waarmee overheden in staat worden gesteld om de maatschappelijke opgave effectief op te pakken.

De regio: een veelomvattend begrip

In dit rapport hebben we het vaak over de regio. Hiermee bedoelen we meestal het niveau boven de gemeente, maar onder de provincie. In sommige delen van het land valt de regio samen met de provinciegrenzen. Soms overstijgt de regio zelfs de provincie- of landsgrenzen. Maatschappelijke opgaven houden zich nu eenmaal niet aan een vastomlijnde bestuurlijke entiteit. Het vinden van één optimale schaalniveau is daarmee onmogelijk.

WE DOEN AANBEVELINGEN OP ZOWEL CASUS- ALS GENERIEK NIVEAU

De aanbevelingen in dit rapport bouwen verder op de analyse van de casussen uit ons discussiedocument. Voor verdieping van die analyse verwijzen we de lezer dan ook naar dat rapport. In dit rapport focussen we op oplossingsrichtingen. Om tot die oplossingen te komen, hebben we als studiegroep de afgelopen maanden voortdurend 'heen en weer' bewogen tussen de casussen en de meer generieke aspecten van interbestuurlijk samenwerken, zoals de financiële verhoudingen tussen overheden. De oplossingen die we in dit rapport voorstellen, zijn dan ook zowel gericht op de casussen als op de algemene randvoorwaarden voor interbestuurlijke samenwerking (systemen, werkwijzen en structuren).

Schrijfwijze: het rijk

In het discussiedocument schreven we op verschillende plaatsen de trits: gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Door de schrijfwijze van het rijk met een hoofdletter lijkt deze overheidslaag van een andere orde en belangrijker te zijn dan de andere drie. En dat is niet het geval. Vandaar dat u in dit rapport het rijk tegenkomt. Dat is geen fout van de eindredactie, maar een bewuste keuze. Wij nodigen u van harte uit ons daarin te volgen.

Versterken van regie: samenhang en binding

Een van de kernbegrippen in het discussiedocument van de studiegroep is regie. In dit eindrapport bouwen we daarop voort. We hebben gemerkt dat dat begrip verschillende beelden oproept. Soms horen we dat het de indruk wekt dat we pleiten voor centralisatie of een meer dominante rol van het rijk. Dat is uitdrukkelijk niet wat ons voor ogen staat. Regie heeft wat ons betreft twee aspecten:

1. Regie gaat om het aanbrengen van samenhang, ofwel verbinding. Daarmee bedoelen we dat regie ervoor zorgt dat delen worden verbonden tot een geheel; dat partijen elkaar vinden en processen op elkaar worden afgestemd.
2. Regie heeft daarnaast een element van binding in zich. Alleen sturen op samenhang is niet genoeg. Het gaat ook om het sturen op resultaten, partijen te committeren aan doelen en daar consequenties aan te verbinden. Zo voorkomen we de vrijblijvendheid die nu soms in samenwerkingen sluipt, en het doorbreekt de handelingsverlegenheid.

Voor effectieve regie is het nodig een regisseur aan te wijzen die stuurt op de twee elementen hierboven. Die regisseur is zeker niet per definitie het rijk. Afhankelijk van het karakter en de schaal van de opgave, kan in principe elke betrokken partij de regierol oppakken. Het is zaak daar in de samenwerking afspraken over te maken. Denk daarbij goed na over hoe de escalatieladder eruitziet wanneer partijen er niet uit dreigen te komen en wie dan de beslissing neemt. Regie is dus een gezamenlijke keuze, waarbij samenwerkende overheidspartijen in hun midden een regisseur aanwijzen die namens hen gezamenlijk de voortgang van de samenwerking bewaakt.

LEESWIJZER: WAT LEEST U IN DIT RAPPORT?

Dit rapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 komt het model voor interbestuurlijk werken terug, dat ook in dit rapport het kader is voor de analyse en aanbevelingen.
- In hoofdstuk 3 komen de drie casussen aan bod die ook in het discussiedocument centraal stonden met concrete suggesties voor verbeteringen.
- Hoofdstuk 4 bevat beschrijven van een aantal terugkerende thema's en dwarsverbanden die vragen om meer generieke aanpassingen in de structuren en werkwijzen voor interbestuurlijke samenwerking en de bestuurlijke en financiële verhoudingen.
- In hoofdstuk 5, tenslotte, staat een aantal generieke en systemische aanpassingen die de interbestuurlijke samenwerking kunnen verbeteren. ■

An aerial photograph of a town completely inundated with floodwater. The houses are mostly two-story buildings with gabled roofs, many of which are partially submerged. Debris is scattered in the water between the buildings. The overall scene is one of significant destruction and displacement.

2 Het 4W-model

Het model voor interbestuurlijk werken

In het discussiedocument benoemden we patronen in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen die vragen om verbeteringen. Ook analyseerden we voor drie casussen waar het knelt. In dit hoofdstuk blikken we terug op ons model voor interbestuurlijk werken en gaan we in op de weerbarstige praktijk waarin overheden opereren.

HET 4W-MODEL VOOR INTERBESTUURLIJK WERKEN OP MAAT

Het model dat we in ons discussiedocument introduceerde, laat zien dat het nodig is om bij het gezamenlijk oppakken van maatschappelijke opgaven vier vragen te beantwoorden. Het model heeft de vorm van een cirkel omdat de antwoorden op de vier vragen een samenhangend geheel vormen. Afhankelijk van de context en de aard van de opgave leidt dat steeds tot een ander arrangement voor samenwerking. Effectieve samenwerking vraagt dus om maatwerk. Het doorlopen van het model is geen statische en eenmalige handeling. Omstandigheden veranderen, dus moet periodiek gekeken worden of de gekozen aanpak nog de juiste is. Het doorlopen van de vragen uit het model leiden tot een samenhangende aanpak die gericht is op het vergroten van de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheden.

Richtinggevende vragen daarbij zijn:

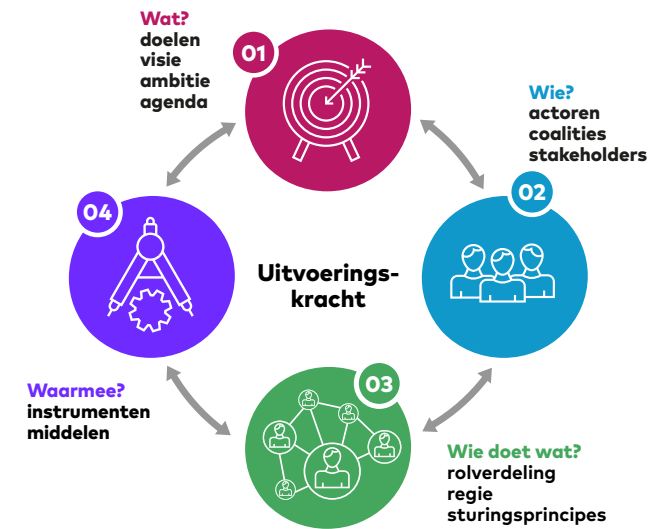
WAT?

Wat is het doel? Welke ambitie delen we? Welke publieke waarde moet er voor de samenleving worden gerealiseerd? En hoe kunnen we die vertalen in concrete doelen?

WIE?

Wie zitten er in het netwerk dat bij het vraagstuk is betrokken? Welke partijen zijn nodig om de maatschappelijke opgave te realiseren en verder te brengen?

Fig. 2 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken



WIE DOET WAT?

Hoe richten we de samenwerking in? Welke rolverdeling spreken we af? Wie besluit, wie stuurt, wie regisseert, wie voert uit, wie controleert? En hoe regelen we de (democratische) verantwoording?

WAARMEE?

Welke instrumenten en middelen zetten we in? Willen we sturen met geld, sturen met regels, of sturen op afstemming en coördinatie? [Zie ook bijlage I.](#)

INTERBESTUURLIJK WERKEN VOLGENS DIT MODEL DRAAGT BIJ AAN EEN OVERHEID MET UITVOERINGSKRACHT

Centraal in het model staat het concept uitvoeringskracht. Een opgavegerichte overheid creëert waarde voor burgers en zorgt ervoor dat besluitvorming tot tastbare resultaten leidt. De vier W's dragen hier uiteindelijk aan bij. Uitvoeringskracht is een begrip dat vaak voorkomt in gesprekken over het openbaar bestuur. De studiegroep herkent meerdere dimensies in het concept. Die dimensies hangen onderling samen, maar vragen ook om duiding. In het kader hiernaast gaan we daar dieper op in.

MODEL VERSUS PRAKTIJK: BESTUREN IN EEN DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

In het volgende hoofdstuk richten we onze blik op de drie casussen die we ook in het discussiedocument beschreven. We gebruiken hierbij het 4W-model als leidraad, maar wel vanuit het besef dat een model de – soms weerbarstige – praktijk nooit volledig kan vatten.

Het openbaar bestuur is een politiek geleid proces. Daarbij rijzen vragen als: Welke rol heeft de gemeenteraad? Welke sturing heeft de Tweede Kamer? Zijn middelen wel doelmatig en doeltreffend besteed? Is de verdeling eerlijk? Zijn we wel op de goede weg? De spanning in dit politieke proces levert dilemma's op die bij het formuleren van antwoorden op de 4W-vragen bewust moeten worden meegenomen.

Besturen is niet gemakkelijk. Zeker niet in een democratische rechtsstaat met grote maatschappelijke vraagstukken waarbij veel partijen betrokken zijn. Maar het is ook niet onmogelijk. Wij zien dat er, als

De verschillende dimensies van uitvoeringskracht

Uitvoeringskracht is een vaak gebruikte term, maar er worden heel verschillende invullingen en betekenissen aan gegeven¹. De studiegroep ziet uitvoeringskracht als het geheel van factoren die ervoor zorgen dat de overheid besluiten kan uitvoeren en intenties kan realiseren, en zo resultaten kan boeken voor de samenleving. Dan gaat dan bijvoorbeeld om personele capaciteit, kennis en competenties, (toegang tot) hulpbronnen en randvoorwaarden zoals juridische kaders, verantwoordelijkheidsverdeling en democratisch mandaat.

De studiegroep ziet uitvoeringskracht als een concept dat is ingebed in een breder verband van elementen die bijdragen aan de kracht en kwaliteit van de overheid². Daarbij onderscheidt de studiegroep de volgende drie krachten die samen bijdragen aan uitvoeringskracht:

- **Bestuurskracht:** het vermogen van de overheid om gezaghebbend te besturen, besluiten te nemen in het belang van burgers, en daarbij recht te doen aan rechtsstatelijke en democratische waarden als legitimiteit, betrouwbaarheid en responsiviteit.

- **Financiële kracht:** de financiële armslag van de overheid, die zodanig is dat ambities verwezenlijkt kunnen worden en in lijn zijn met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen.
- **Samenwerkingskracht:** het vermogen van de overheid om verbindingen te leggen, partijen bij elkaar te brengen en samenwerkingen aan te gaan om publieke belangen te realiseren.

Voor het vergroten van de uitvoeringskracht van overheden zijn interventies op verschillende fronten denkbaar. Van het versterken van democratische legitimatie tot mechanismen voor kennisdeling tot het bevorderen van financiële armslag van overheden. Al deze aspecten zijn van belang. We komen daar in het laatste hoofdstuk op terug.

uitweg voor een politiek dilemma, vaak voor vaagheid van doelen en instrumenten wordt gekozen. Dat levert zelden een slagvaardig overheidshandelen op. Wij pleiten juist voor meer bewustwording bij het ontwerp van een aanpak, waarbij het 4W-model als handvat kan dienen.

Oude patronen en reflexen

Hoewel overheden bijna altijd met de beste intenties beginnen, schieten ze bij het ontwerpen van een opgevegerichte interbestuurlijke aanpak regelmatig terug in oude patronen en reflexen. Een aantal daarvan lichten we hieronder uit:

Politiek en bestuur hebben in toenemende mate moeite om een van hun primaire taken te vervullen, namelijk het articuleren van het publiek belang en het maken van richtinggevende keuzes. Tegelijkertijd worden samenwerkingsprocessen meer dan eens plotseling 'gekaapt' door haast om besluiten te nemen. Dit beperkt de ruimte voor een goede betrokkenheid van andere partijen en kan ervoor zorgen dat er te weinig tijd is om bij de start een gezamenlijk gedragen aanpak (inclusief doelen) vast te stellen. Daarbij blijft ook vaak het perspectief van de uitvoering onderbelicht.

Samenwerken verhoudt zich lastig tot een (gefragmenteerde) politieke realiteit. Bestuurders die samen afspraken maken, voelen zich beperkt door (deel)belangen, kritische volksvertegenwoordigingen op verschillende niveaus, en door

politiek-ambtelijke (soms verkokerde) logica. Bij het maken van afspraken op een overkoepelend niveau zijn er altijd 'verliezers' in de samenwerking. Als er bij andere partijen niet genoeg aandacht is voor de positie van deze verliezers, kunnen zij de samenwerking stevig in de weg zitten.

Samen besluiten nemen is iets anders dan samen uitvoeren. Als er bijvoorbeeld gezamenlijk doelen worden vastgelegd in een bestuursakkoord, gaat in veel gevallen bij de uitwerking elke partij weer voor zichzelf aan de slag. Hierdoor ontstaat er in de uitvoering geen interbestuurlijke samenwerking. Écht samenwerken is iets heel anders dan elkaar op de hoogte houden en afstemmen. In de praktijk gebeurt echter vaker het tweede dan het eerste³.

Rolzuiver opereren in een samenwerking blijft voor alle partijen een uitdaging. Vaak grijpt het rijk in met wet- en regelgeving in decentrale taakuitvoering (al dan niet op verzoek van de Tweede Kamer), of blijven de decentrale overheden voortdurend naar het rijk kijken bij verantwoordelijkheden die tot hun eigen takenpakket behoren.

Met het 4W-model als leidraad, kijkt de studiegroep naar drie casussen en naar een meer generiek beeld. Dat betekent dat we aanbevelingen doen die zich richten op het op gang krijgen en houden van een effectief interbestuurlijk proces. Daarbij hebben we vooral aandacht voor de belangrijkste uitdagingen die we daarin herkennen: het bevorderen van integraliteit en regie, het faciliteren van gelijkwaardige samenwerking, en een up-to-date instrumentenkoffer. ■

3 Interbestuurlijk samenwerken

Perspectief voor effectieve aanpakken van drie casussen

In ons discussiedocument analyseerden we aan de hand van drie grote maatschappelijke opgaven hoe interbestuurlijke samenwerking in de praktijk vorm krijgt. We beschreven de knelpunten die zich voordoen en de ruimte die er ligt om te komen tot samenwerking met meer maatschappelijk resultaat.

In dit hoofdstuk keren we aan de hand van het 4W-model terug naar de casussen en dragen we oplossingen aan voor het versterken van een effectieve interbestuurlijke aanpak voor deze opgaven. Per casus staan we eerst kort stil bij de analyse uit het discussiedocument, waarna we onze oplossingsrichtingen schetsen. Achtereenvolgens komen wonen, de ambulantisering van de ggz, en de energie- en warmtetransitie aan bod.

1. Casus wonen

Gezamenlijke doelstelling met regionale aanpak



2. Casus ambulantisering ggz

Adequate zorg dichtbij



3. Casus energie- en warmtetransitie

Durven herijken op basis van voortschrijdende inzichten

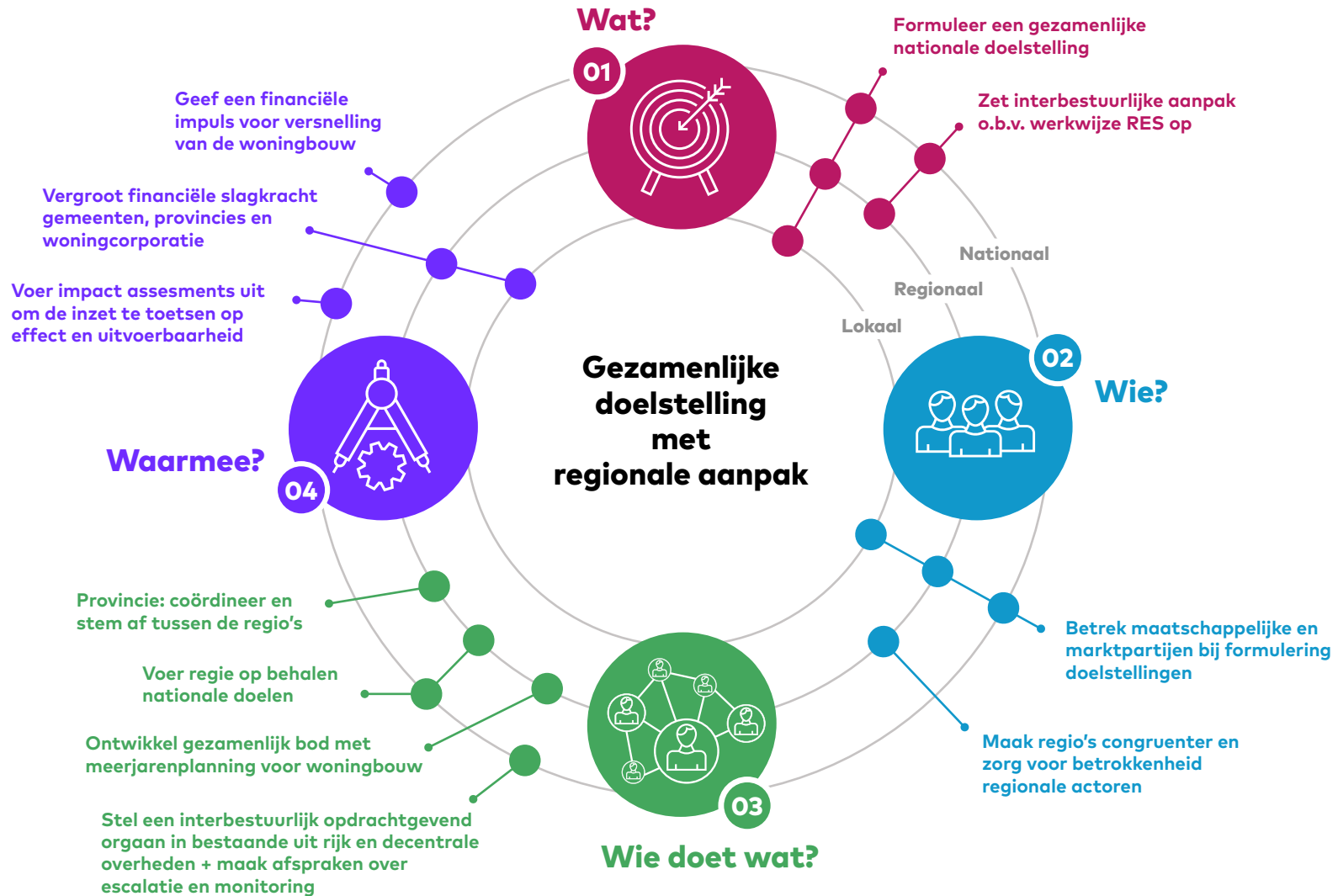




1. Casus wonen

Gezamenlijke doelstelling
met regionale aanpak

HET 4W-MODEL VOOR DE CASUS WONEN



SAMENGEVAT

Interbestuurlijke aanpak en woondeal voor iedere regio

De studiegroep stelt een integrale, gezamenlijke en opgavegerichte aanpak voor de woningbouw voor tussen alle overheden en relevante andere partijen (zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars). Een aanpak die recht doet aan de urgentie van de woningbouwopgave en die de inspanningen op alle niveaus samenbrengt. Het 4W-model is hierbij een goed hulpmiddel.

We bevelen een primair bottom-up gerichte benadering aan, waarbij de optelsom van regionale woningbouw bijdraagt aan het bereiken van een landelijke doelstelling, gelijk aan de werkwijze bij de Regionale Energie Strategie (RES). Dit omdat de opgave in alle regio's verschillend is: denk alleen al aan de verschillen tussen de Randstad en de randen van Nederland. Hier kan het beste op regionaal niveau op worden ingespeeld.

Op basis van de nationale doelstelling en ieders aandeel daarin, is het zaak dat iedere regio een gezamenlijk bod ontwikkelt dat bestaat uit een meerjarenplan voor woningbouw. In dat plan moet aandacht zijn voor aantallen, betaalbaarheid, sociale behoeftes, ruimtelijke afwegingen en samenhang met andere thema's zoals bereikbaarheid en klimaatadaptatie. Vraag en aanbod worden zo bij elkaar gebracht. De provincie coördineert en stemt af tussen de regio's. De regie op het behalen van de nationale doelstelling wordt uitgevoerd door een interbestuurlijk orgaan, bestaande uit het rijk en de koepels van de medeoverheden. Overeenkomstig aan het Route 35-proces in de RES kan worden afgesproken dat escalatie en aanspreken plaatsvindt door de koepels.

De door ons voorgestelde aanpak is een voortzetting van de regionale planvorming en aanpak zoals deze ook in de woningbouwimpuls en woningbouwversnelling wordt toegepast. De urgentie van de opgave maakt dat het nodig is deze aanpak structureel te maken en om te zetten in een cyclisch proces tussen nationaal en regionaal niveau.

Aanvullende instrumenten, zoals een financiële impuls voor het versnellen van de woningbouw en het vergroten van financiële slagkracht van gemeenten, provincies en woningcorporaties, helpen om bovenstaande aanpak te ondersteunen en verder vorm te geven

Het tekort aan woningen in Nederland is een prominent maatschappelijk vraagstuk dat in complexiteit en omvang groter wordt. Spraken we in het discussiedocument nog over 75.000 woningen per jaar, inmiddels moeten we toegroeien naar 90.000 woningen per jaar om aan de woningbehoefte te kunnen voldoen⁴. Een breed verbond van bij woningbouw betrokken partijen riep de overheid dan ook op om in te zetten op de bouw van dit aantal, en nog meer financiële middelen vrij te maken en de bouw niet stil te laten vallen tijdens de stikstof- en coronacrisis⁵. In de Staat van de Woningmarkt 2020 stelt het ministerie van BZK voor om in de periode 2020-2030 in totaal 845.000 woningen te realiseren en tijdens de coronacrisis de bouw te laten doorgaan om een terugval zoals tijdens de kredietcrisis te voorkomen⁶.

Alle overheden staan, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, samen aan de lat om deze bouwopgave van formaat te realiseren. Het is daarbij hun taak om de kaders te scheppen waarbinnen marktpartijen en woningbouwcorporaties de benodigde woningen uiteindelijk kunnen gaan bouwen die voldoen aan de diverse wensen van de Nederlandse burgers.

DISCUSSIEDOCUMENT

Versterk de regie op de opgave

Na de analyse van de woningbouwcasus in het discussiedocument trok de studiegroep een aantal conclusies:

- Het ontbreekt in de woningbouw aan gezamenlijke richtinggevende doelen: er zijn nationale ambities om hoge aantallen woningen te bouwen maar deze zijn niet gezamenlijk tot stand gekomen en werken nauwelijks door op provinciaal of lokaal niveau. Met andere woorden: wat het landelijke doel van inmiddels 90.000 woningen per jaar betekent voor de regionale vraag naar te bouwen (en type) woningen, is niet duidelijk.
- Ook is er onvoldoende regie op de voortgang van de woningbouwopgave. Als nationale doelen niet zijn vertaald naar het regionale niveau en er geen continue monitoring plaatsvindt, is landelijk bijsturen haast onmogelijk.
- Daarnaast ontbreekt het aan gezamenlijke regie op de opgave. Door woon- en regiodeals draagt het rijk wel bij aan het bepalen van de regionale woningbehoefte en de realisatie van plannen, maar een structurele bovenregionale planmatige aanpak om versnelling te realiseren is er niet.
- Richtinggevende landelijke keuzes in het ruimtelijk domein komen nauwelijks tot stand. Dit belemmert de voortgang van de bouwopgave en leidt

tot langdurige vertraging en stagnatie.

- Waterschappen ervaren dat de waarden die zij vertegenwoordigen, zoals het waterbeheer en klimaatadaptief bouwen, en hun expertise op dat terrein onvoldoende aan de orde komen en benut worden.
- Kansen voor interbestuurlijke samenwerking op regionaal niveau worden niet altijd voldoende benut. In sommige regio's is er discussie tussen gemeenten en provincies over bouwen in buitenstedelijk gebied en komt een gezamenlijke aanpak daarom niet van de grond⁷.
- Ook is de aanpak van de woningbouwopgave en het samenspel met private partijen vaak complex. Dit vraagt om regionale samenwerking en ondersteuning in de uitvoering bij gemeenten, maar de bestuurlijke en financiële inrichting is hier nog niet goed op afgestemd.
- Het formele financiële instrumentarium is vooral op gemeentelijk niveau georganiseerd. Door het regionale karakter van de opgave brengt dit knelpunten met zich mee. Dit wordt versterkt doordat de regionale verschillen in financiële slagkracht groot zijn.
- Het financiële instrumentarium van het rijk is beperkt; de financiële ondersteuning van woningbouw is begin vorig decennium afgebouwd.

PAKKET OM WONINGBOUW TE VERSNELLEN

In de afgelopen periode gebeurde er het nodige om de woningbouw te versnellen:

- Op 22 april 2020 werd door meer dan 40 partijen de gezamenlijke verklaring 'Samen doorbouwen aan Nederland' ondertekend⁸. Ook is op 20 mei het **Doorbouwplan** van 200 miljoen gepresenteerd, gericht op het blijven doorbouwen tijdens de coronacrisis. Ook VNG en IPO ondertekenden deze verklaring.
- Op 23 april stuurde de minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer over 'Nadere keuzes in het kader van de nationale omgevingsvisie (**NOVI**)'. In die brief wordt een prioritering in ruimtelijke keuzes aangekondigd en wordt gesteld dat ruimtelijke afwegingen tussen binnen- en buitenstedelijke locaties regionaal goed moeten worden gemaakt. Op verschillende terreinen zullen daartoe nadere afspraken met decentrale overheden worden gemaakt.
- Het ministerie van BZK heeft een **Woningbouwimpuls** ingericht. Die bestaat onder meer uit een pakket van 1 miljard euro om een impuls te geven aan de bouw van betaalbare woningen. De focus ligt met name op gebieden met een overspannen woningmarkt.

Dit overzicht laat zien dat er brede urgentie bestaat om de woningbouw te versnellen. De studiegroep juicht dat toe, maar ziet ook dat een aantal belangrijke knelpunten hiermee niet is opgelost. Langs de lijnen van het 4W-model laten we zien wat er beter kan in de maatregelen en de onderlinge samenhang daarin.

WAT?

Gezamenlijke doelstelling en keuzes

Wat goed gaat

- Er is in een aantal woondeals regionale doelen afgesproken om grote aantallen woningen te realiseren die voorzien in de regionale behoeften.

Wat beter moet

- Neem een politiek-bestuurlijk besluit over het WAT en WAAR op basis van joint fact-finding.
- Koppel hier een prioritering aan ten opzichte van andere beleidsterreinen. Neem sociale doelen, bereikbaarheid, energiezuinig bouwen, klimaatadaptatie, circulariteit en natuur mee.
- Vraag alle regio's in Nederland om de doelstellingen regionaal te differentiëren naar aantallen woningen per prijsklasse, type woning en bijzondere doelgroepen, en laat regio's locaties aanwijzen.
- Geef expliciet aan wat de randvoorwaarden zijn op het gebied van infrastructuur (bereikbaarheid). Voldoende financiële middelen en heldere ruimtelijke keuzes helpen de uitvoering vooruit.
- Doe een impact assessment om de inzet te toetsen op effect en uitvoerbaarheid.

Cruciaal voor het slagen van de woningbouwopgave is het creëren van een richtinggevende, gezamenlijke nationale doelstelling voor de woningbouw, als aanvulling op de huidige woonvisie en het woonakkoord⁹. De basis hiervoor is de op *joint fact-finding* gestoelde meerjarige woningbehoefte. Dit geeft een richtlijn voor de politiek bestuurlijke afweging die moet worden

gemaakt over welke doelstellingen wenselijk worden geacht. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin veel discussie is over prognoses en behoeftecijfers, leidt gezamenlijkheid tot toewijding van alle partijen. Dit voorkomt dat partijen op basis van eigen onderzoek de cijfers ter discussie stellen. Tegelijkertijd blijft er ruimte om op lokaal niveau af te wijken, als hierover regionaal consensus bestaat. Het gaat hierbij volgens de studiegroep niet alleen om gebieden met een overspannen woningmarkt. Ook in de rest van Nederland zijn afspraken wenselijk waarbij de maatschappelijke opgave centraal staat. Zeeland is immers anders dan Zuid-Holland.

Doelstellingen moeten heldere uitspraken bevatten over meer dan alleen aantallen woningen. De studiegroep denkt onder meer aan differentiatie op kwalitatieve aspecten als prijs, segment en huisvesting van bijzondere doelgroepen. Het benoemen van aantallen per regio (eventueel met bandbreedtes) en minimale eisen geeft houvast voor regionale uitwerking en uitvoering. Zo kunnen ook politieke keuzes, zoals de wens om energieneutraal en klimaatbestendig te bouwen, als randvoorwaarde opgenomen worden.

Op cruciale knelpunten zorgen richtinggevende uitspraken op landelijk niveau voor een snellere uitvoering. Ook voorkomt het discussie op lokaal en regionaal niveau, bijvoorbeeld over de (on)wenselijkheid van binnenstedelijk bouwen per regio. De richtinggevende uitspraken moeten dan uiteraard wel na goed interbestuurlijk overleg tot stand zijn gekomen. Het helpt hierin ook als de hoogte van de landelijke ambitie aansluit bij de landelijke visie op ruimtelijke ordening en als de prioritering ten opzichte van de ruimtelijke claims helder is in de NOVI. Wij stellen voor dat daar waar wonen ruimtelijk botst met energieproductie, wonen voor gaat. De opwek van duurzame elektriciteit is niet lokaal gebonden, huisvesting is dat wel.

Integrale aanpak met verschillende partijen: Convenant Klimaatadaptief Bouwen (2019)

Nieuwbouwlocaties in Zuid-Holland worden zoveel mogelijk klimaatadaptief gebouwd, zodat ze bestand zijn tegen weersextremen als gevolg van klimaatverandering. Partners zijn onder meer bouwbedrijven, gemeenten, de provincie, waterschappen, maatschappelijke organisaties, financiers en projectontwikkelaars. De partners leggen deze principes vast in een programma van eisen voor klimaatadaptief bouwen, een witboek met technische en economische mogelijkheden, en een handreiking waarmee je kunt bepalen of een bouwproject aan de norm voor klimaatadaptief bouwen voldoet.

Voor de regionale planvorming is helderheid nodig over de landelijke kaders rondom infrastructurele behoeften en voorzieningen. Ook is helderheid nodig over hoe om te gaan met klimaatadaptatie, circulair bouwen en natuurbehoud, zodat dit goed in de planvorming kan worden meegenomen. Het convenant klimaatadaptief bouwen is hier een voorbeeld van. Voor het rijk en de landelijke politiek betekent dit helderheid over het doel aan de voorkant en hier ook langjarig op sturen. Het creëert duidelijkheid voor de uiteindelijke realisatie door gemeenten en marktpartijen en zorgt voor een integraal beeld van de benodigde investeringen voor woningbouw en infrastructuur. De studiegroep stelt hiermee een duidelijke koppeling voor tussen een meerjarenprogramma voor de woningbouw, een bijpassende investeringsagenda en een uitwerkingsstrategie met bestuurlijke en financiële arrangementen voor regionale en lokale uitvoering en invulling¹⁰.

WIE?

Een vertegenwoordiging van alle betrokkenen op het juiste schaalniveau

Wat goed gaat

- Er zijn voorbeelden waarbij betrokken partijen verbinding zoeken en coalities vormen om een versnelling van de woningbouw van de grond te krijgen.

Wat beter moet

- Zorg dat alle betrokken departementen van het rijk en de decentrale overheden zich committeren aan het doel door een handtekening te zetten onder de pakketafspraken.
- Betrek maatschappelijke en marktpartijen bij het formuleren van doelstellingen.
- Maak regio's congruenter door per relevant beleidsterrein hetzelfde geografisch gebied te kiezen. Dat vergemakkelijkt de afstemming.
- Betrek raden en staten regelmatig, zeker in het begin, zodat zij kunnen meesturen op de kaders.
- Zorg op regionaal niveau voor betrokkenheid van regionale actoren en samenhang met andere regionale beleidsterreinen. Koppel deze inzichten terug naar het nationale niveau en het niveau waarop democratische verantwoording wordt afgelegd.

Alle overheden hebben samen met private partijen een rol in de woningbouwopgave. Alle partijen dienen daarom op een bepaalde manier betrokken te worden bij het vormgeven van een landelijke aanpak en de uitvoering daarvan op regionaal niveau. Op het landelijk niveau bevelen wij aan dat naast BZK ook

andere ministeries actief betrokken worden bij het formuleren van een gezamenlijke doelstelling voor de woningbouw. Hierdoor kan afstemming met aanpalende beleidsterreinen zoals infrastructuur en klimaatbeleid beter worden meegenomen in de doelbepaling en kan commitment aan rijkszijde geborgd worden. Daarnaast moet gezorgd worden dat, naast de koepels, ook decentrale overheden zich aan de doelstelling committeren (eventueel met financiële prikkel) en kunnen aangeven wat zij nodig hebben voor de uitvoering ervan. Dit voorkomt vrijblijvende akkoorden. Het op het juiste schaalniveau betrekken van marktpartijen zorgt voor inbreng vanuit het uitvoeringsperspectief.

De regio is nu vaak al het natuurlijke schaalniveau om de woningbouw nader uit te werken in een meerjarenplan. Dat zien we bijvoorbeeld in de woondeals. Het is een gesprekspartner voor regionaal acterende partijen als woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars. De regionale samenwerking zorgt voor zekerheid en stabiliteit voor marktpartijen, wat een impuls kan zijn voor anticyclisch bouwen. De provincie coördineert en stemt af tussen de regio's. De regio op het behalen van de nationale doelstelling wordt

Route 35

Het escalatiemodel treedt in werking als het de RES-regio's niet lukt om het gezamenlijke doel van 35 TWh hernieuwbare energie (zon en wind) op land in 2030 te behalen. In de voorlopige concept-RES'sen lijkt het doel van 35 TWh vooralsnog in zicht. Met het oog op de systeem-efficiëntie is het wel verwachting dat de RES'sen richting hun 1.0 versie nog zullen wijzigen. Dan zal blijken of Route 35 alsnog moet worden ingezet.

gevoerd door een interbestuurlijk orgaan bestaande uit het rijk en de koepels van de decentrale overheden. Analoog aan de RES met Route 35 kunnen regio's de afhandeling van hun conflicten onderling vormgeven mits er uiteindelijk escalatie naar het landelijk interbestuurlijk niveau plaatsvindt als doelstellingen niet gehaald wordt.

Het in regionaal verband oppakken van de woningbouwopgave zorgt voor meer integraliteit. Het zorgt er ook voor dat deze gemakkelijker in samenhang kan worden gezien met andere beleidsterreinen die zich ook op het regionale niveau manifesteren, zoals zorg, klimaat en infrastructuur. Aandachtspunt is wel dat deze beleidsterreinen vaak een andere gebiedsindeeling kennen. Meer congruentie hierin zou de snelheid en efficiëntie vergroten, net als het samenbrengen van de veelheid aan instrumenten die er nu beschikbaar zijn. Regionale samenwerking leidt tot regionale (ruimtelijke) keuzes waarin ook waterschappen hun belang kunnen inbrengen¹¹. Op regionaal niveau kunnen ook baathebbers van regionale ruimtelijke ontwikkeling zoals ondernemers of woningeigenaren betrokken worden zodat ook het gesprek over hun bijdrage kan plaatsvinden. Analoog aan de RES is de lokale politiek aan de voorkant verantwoordelijk voor het mandaat en stellen zij kaders aan hun vertegenwoordigers in regionale samenwerkingsverbanden. Het rijk, dat nu vaak als afwezig wordt ervaren, is aanwezig in het regionale gesprek om knelpunten in het instrumentarium en de uitvoering te kunnen identificeren.

WIE DOET WAT? Verantwoordelijkheden en regie

Wat goed gaat

- De taakverdeling op het gebied van woningbouw is in principe helder.

Wat beter moet

- Vergroot de rol van de provincie op het gebied van woningbouw door hen het regionale gesprek te laten coördineren, daar waar dat nodig is. Er zijn ook regio's die dit zelf coördineren voor hun eigen grondgebied.
- Zorg dat er vooraf afspraken zijn gemaakt over escalatie en doorzettingsmacht. Om de gelijkwaardigheid en het commitment te bevorderen zouden koepels hierin een rol kunnen vervullen.
- Breng periodiek in kaart wat de voortgang is in alle regio's en of de doelstelling gehaald wordt. Pas de inzet hierop aan.

Gemeenten zijn, in lijn met hun wettelijke bevoegdheden, de meest aangewezen bestuurslaag om direct te sturen op woningbouw. Gemeenten kunnen locaties aanwijzen, vergunningen verstrekken en regionaal met elkaar het gesprek aangaan over de verdeling. Gemeenten zijn wel gebonden aan de gezamenlijke regionale afspraken. Wij stellen voor dat provincies daarbij een meer coördineerde rol gaan vervullen en waarborgen dat er regionaal voldoende geschikte woningen geleverd worden. Woningbouw komt hiermee prominenter op de agenda van de provincie te staan als onderdeel van ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij is van belang dat provinciale regie niet het karakter van een dictaat krijgt, maar is gebaseerd op

gezamenlijke regionale afspraken. Dit maakt de provincie dus vooral de hoeder van gezamenlijk overeengekomen doelen.

In sommige provincies en regio's met grote stedelijke agglomeraties zoals de MRA (zie kader) ligt een grotere rol voor de provincies wellicht minder voor de hand. Maatwerk is daarom nodig om de samenwerking per regio vorm te geven zodat coördinatie op het juiste bestuurlijke niveau ontstaat¹². De rol van waterschappen in de regionale samenwerking kan versterkt worden door meer gebruik te maken van stresstesten en de status van de watertoets te vergroten.

Op landelijk niveau is het rijk systeemverantwoordelijk: zij scheidt de kaders en de randvoorwaarden om de (regionale) uitvoering te laten plaatsvinden en zal uiteindelijk ook verantwoording afleggen over de landelijke doelstelling. Door het tussentijds samenbrengen en evalueren van de regionale ambities kan gewaarborgd worden dat de doelstellingen gehaald worden. Is dat niet het geval, dan kan gekeken worden wat de regionale knelpunten zijn die voortgang belemmeren en wordt waar nodig aanvullend bijgestuurd met beleid of financiële ondersteuning om het proces op gang te houden of de uitvoering te versnellen. Het gesprek op landelijk niveau richt zich hiermee meer op het creëren van noodzakelijke randvoorwaarden om de regionale plannen tot uitvoering te laten komen. Alleen in het uiterste geval wordt er direct geïnterveneerd. Onderdeel hiervan is ook bepalen of uitvoeringsondersteuning door middel van kennisdeling en het inzetten van woningbouwversnellingsteams (expertteams) kan helpen¹³. Landelijk is het rijk ook de partij die samen met de bouwsector kan inzetten op het uniformeren van de bouwweisen in het bouwbesluit, het versnellen van innovatie en het stimuleren van de mogelijkheden tot industrieel bouwen. Hiermee kan concrete versnelling breed worden gerealiseerd¹⁴.

WAARMEE?

Instrumenten en financiën

Wat goed gaat

- Op alle niveaus trachten partijen met financiële middelen de woningbouw te versnellen. Ook recent zijn extra middelen beschikbaar gemaakt voor woningbouw.

Wat beter moet

- Verbeter de samenhang tussen de verschillende geldstromen.
- Maak het geld voor de woningbouwimpuls de komende jaren structureel beschikbaar om de woningbouw te versnellen. Breng dit in beheer van samenwerkende overheden en koppel ze specifiek aan landelijke en regionale doelen.
- Verruim de middelen voor regionale infrastructuur en zorg voor bredere inzetbaarheid ervan, of wijs een gedeelte van het MIRT expliciet toe aan provincies.
- Zorg voor meer financiële slagkracht bij gemeenten door vergroting van het eigen belastinggebied en regionale verevening van grondexploitatie-inkomsten.
- Regel uitvoeringsondersteuning en kennisdeling.
- Zet de korting op de verhuurdersheffing in voor de bouw van sociale huurwoningen gekoppeld aan de nationale doelstellingen en geef corporaties – met een prikkel – ruimte om meer middenhuur te bouwen. Geef gemeenten hierbij de regie en de middelen, zodat hun onderhandelingspositie wordt versterkt.

Versnelling door structurele financiële impuls

Het is zeer waarschijnlijk dat een impact assessment duidelijk maakt waar meer geld nodig is om te komen tot een grootschalige, structurele versnelling van de woningbouwopgave. Dit geld kan gericht ingezet worden op projecten die zonder financiële prikkel niet van de grond komen of van onvoldoende kwaliteit zijn. Te denken valt aan subsidie voor projecten in gebieden of regio's waar een groot tekort is aan woningen in de middenhuur of aan investeringen in infrastructuur of bodemsanering. In het toekennen van het geld aan dergelijke projecten kan expliciet de afweging gemaakt worden om voorwaarden op te nemen om subsidie toe te kennen. Dit betekent dat het afwegingskader, zoals dat nu bijvoorbeeld wordt gehanteerd in de woningbouwimpuls¹⁵, direct gekoppeld wordt aan datgene wat men nationaal wil bereiken.

Financiële slagkracht vergroten door groter eigen belastinggebied en nieuwe innovatieve investeringsmogelijkheden

Voor passende bestuurlijke en financiële verhoudingen moeten bestuurlijke verantwoordelijkheden en financiële slagkracht aansluiten. Bij een grotere rol voor provincies in het ruimtelijk domein passen daarom financiële instrumenten om deze rol goed te kunnen vervullen. Dit betekent minder afhankelijkheid van geld vanuit het rijk en minder noodzaak om risico's eenzijdig bij gemeenten neer te leggen maar meer financiële middelen om te kunnen sturen. Dit betekent dat provincies meer financiële middelen nodig hebben voor lokale en regionale infrastructuur, door meer financiële middelen om te kunnen sturen bijvoorbeeld door provincies meer financiële middelen te geven voor lokale en regionale infrastructuur. Bijvoorbeeld door uitbreiding van de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. Dit zorgt ervoor dat meer geld beschikbaar komt voor regionale infrastructuurprojecten, en verbreding van de

onderdelen waaraan dit kan worden uitgegeven. Dit kan bekostigd worden door een deel van het MIRT-middelen over te hevelen naar de provincies en de vervoerregio's. Het rijks MIRT kan zich dan meer focussen op landelijke infrastructuur en systeemspongen.

De regionale verschillen en risico's in de woningbouw zijn dusdanig groot dat aangegeven wordt dat de huidige lokale financiering vanuit gemeenten via grondexploitatie en kostenverhaal ontoereikend is. Ontoereikend om overal in dezelfde mate investeringen te kunnen financieren voor nieuwe doelstellingen. Het vergroten van het eigen belastinggebied geeft gemeenten hierin meer financiële ruimte. Aanvullend zijn gemeenten gebaat bij meer mogelijkheden om los van de lopende uitgaven investeringen te kunnen doen. In sommige gevallen is regionale verevening of samenbrengen van de grondexploitatie-inkomsten tussen gemeenten onderling een oplossing. Het gezamenlijk op de markt brengen van rendabele en minder rendabele locaties zorgt voor verevening

De Metropoolregio Amsterdam (MRA)

De MRA is een interbestuurlijk samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam. Een belangrijke opgave binnen de MRA is de woonagenda die wordt vormgegeven in samenhang met economie, mobiliteit, ruimte, landschap, cultureel erfgoed en duurzaamheid. De MRA heeft een begin gemaakt met het vormgeven van regionale samenwerking en werkt aan het verder versterken van deze samenwerking.

tussen gemeenten en geeft meer zekerheid aan marktpartijen.

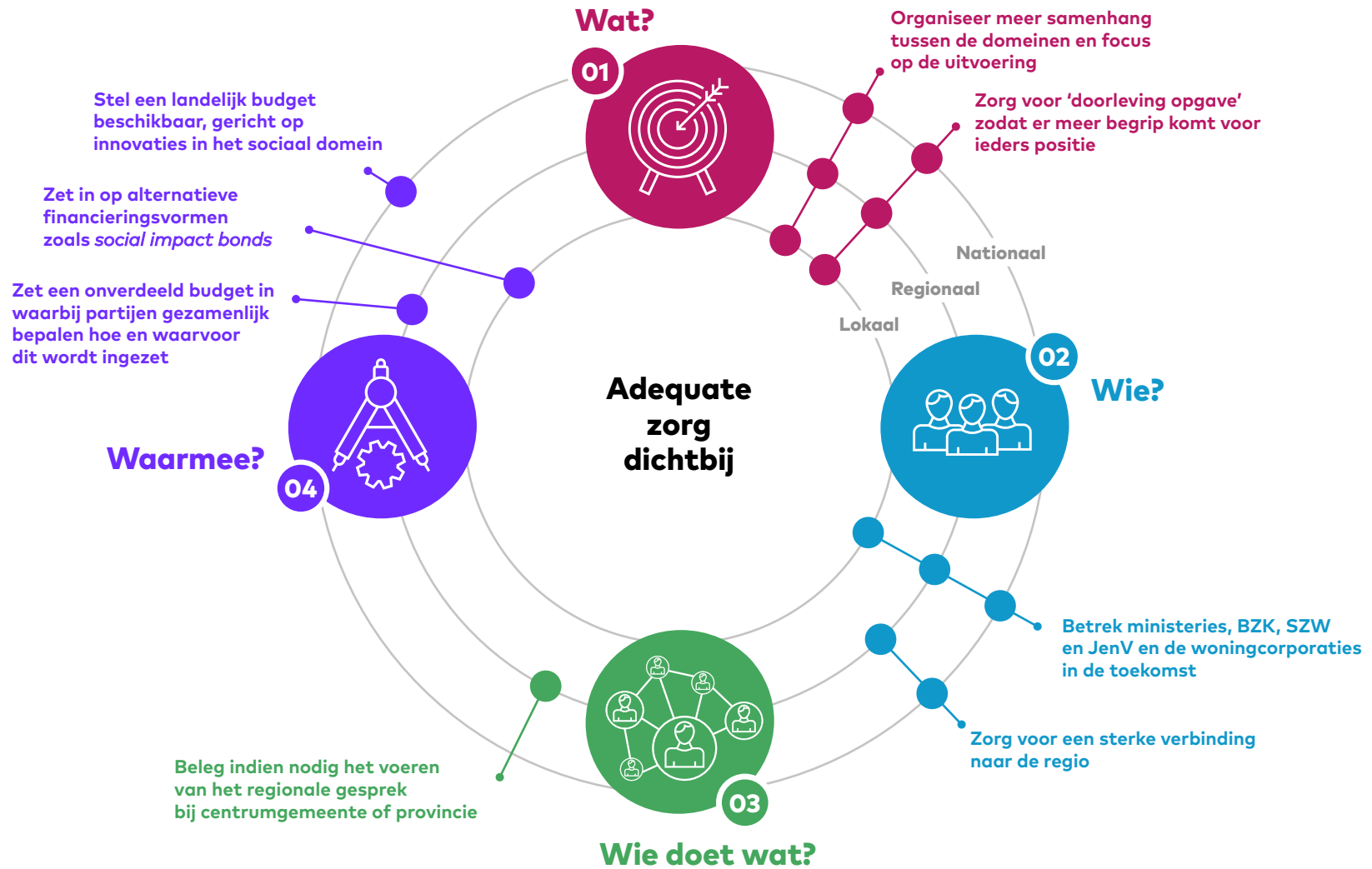
De studiegroep ziet daarnaast een aantal nieuwe innovatieve investeringsmogelijkheden voor versneling van de woningbouw. Het koppelen van de vermindering van de verhuurdersheffing aan investeringen in goedkope huurwoningen zorgt ervoor dat de verhuurdersheffing gaat werken als een subsidie op het bouwen van woningen¹⁶. Het succes van deze aanpak laat zien dat verdere uitbreiding zal zorgen voor een verdere versnelling. Het opent ook de mogelijkheid om het takenpakket van woningbouwcorporaties te verbreden, wat hen weer de mogelijkheid geeft om meer middenhuur te bouwen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van het aantal sociale huurwoningen. Ook bestaat er de mogelijkheid om aanvullende eisen zoals energieneutraal bouwen en verduurzaming op te nemen in de voorwaarden¹⁷. Ook sluit de studiegroep zich aan bij de oproep van de studiegroep alternatieve bekostiging om baathebbers op grotere schaal te betrekken bij ruimtelijke gebiedsontwikkeling¹⁸. Met name daar waar grote infrastructurele investeringen nodig zijn kan dit financiële risico's bij gemeenten verminderen. ■



2. Casus ambulantisering ggz

Adequate zorg dichtbij

HET 4W-MODEL VOOR DE CASUS GGZ



SAMENGEVAT

Focus op samenhang, uitvoering en nieuwe vormen van financiering bij de ambulatisering van de ggz

Als studiegroep zien we ruimte voor verbetering waar het gaat om het organiseren van meer samenhang tussen de domeinen en meer focus op de uitvoering. We vinden het noodzakelijk dat alle benodigde partijen de opgave vanaf de start doorleven zodat er meer begrip komt voor ieders positie in dit complexe speelveld. Daarmee kunnen partijen ook komen tot concrete doelen en afspraken, vertaald naar de regio. Daarvoor zijn niet alleen partijen in het zorgdomein nodig, maar ook partijen met kennis en ideeën over slimme oplossingen op het gebied van werk, huisvesting, leefbaarheid en collectieve ondersteuning. We willen daarom ook benadrukken om ook de ministeries van BZK, SZW en JenV, en de woningcorporaties in de toekomst ook te betrekken.

Voor een integrale en persoonsgerichte aanpak is regionale samenwerking van wezenlijk belang. We signaleren dat deze samenwerking moeizaam tot stand komt of na verloop van tijd uit elkaar valt. Sommige gemeenten worstelen met hun positie binnen het complexe regionale speelveld. Om deze gemeenten te ondersteunen, stellen wij voor om in deze gevallen de expliciete taak van het voeren van het regionale gesprek bij een centrumgemeente te beleggen. In sommige gebieden, waar de regio overeenkomt met de provinciegrenzen, kan ook gekozen worden om de provincie deze rol te geven.

De praktijk laat daarnaast zien dat de starre manier van financiering het lastig maakt om aan te sluiten bij de behoefte van cliënten en te komen tot structurele innovatie. Wij stellen voor om in de regio een onverdeeld budget in te zetten waarbij partijen gezamenlijk bepalen hoe en waarvoor dit wordt ingezet. We roepen partijen in de regio op om op basis van regionale afspraken samen te werken en zich daarbij niet te laten belemmeren door de grenzen tussen stelsels. Alternatieve manieren van financieren op lokaal niveau (zoals *social impact bonds*) kunnen ook behulpzaam zijn.

Met de term 'ambulantisering' van de geestelijke gezondheidszorg (ggz) wordt een verschuiving van de hulpverlening bedoeld, waardoor de afbouw van het aantal bedden in de ggz-instellingen mogelijk wordt. Het achterliggende idee is dat groepen kwetsbare burgers beter in hun eigen leefomgeving kunnen worden geholpen. Maar die hulp moet er dan wel zijn. In de ggz zijn stelsels, oftewel het samenstel van wetgeving en financieringssystematiek, georganiseerd rondom de uitvoerders. Elke deelnemende partij is verantwoordelijk voor het eigen stelsel.

Een rode draad uit de gesprekken die we de afgelopen tijd voerden met experts en professionals, is dat mensen met psychische problemen niet te vatten zijn in één groep en daarmee in één stelsel. Het gaat om zeer uiteenlopende problematiek: van een enkelvoudige stoornis als dwanghandelingen tot meervoudige problematiek als een verslaving in combinatie met een depressie en persoonlijkheidsstoornis. Vaak zijn er periodes met pieken en dalen. Soms gaat het heel slecht met iemand, terwijl diegene op andere momenten, met de juiste ondersteuning en begeleiding, kan functioneren in de maatschappij.

Juist op die momenten lopen mensen tegen de schotten tussen de verschillende stelsels aan. Iemand krijgt eerst een behandeling vergoed vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) en heeft een aantal maanden later meer lichte vormen van ondersteuning nodig door de gemeente vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of op het gebied van begeleiding naar werk. Een dergelijk traject vraagt om nauwe samenwerking tussen de ggz en het sociaal domein. Ontwikkelingen rondom regionale samenwerking zijn hoopgevend: gemeenten maken op steeds meer plekken afspraken met zorgverzekeraars en aanbieders. Toch constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) onlangs dat het zowel landelijk, regionaal als lokaal ontbreekt aan een gezamenlijke integrale visie. Ook gaf de inspectie aan dat partijen nog weinig afspraken maken over het benodigde zorgaanbod, er voor aanbieders weinig prikkels zijn om aanbod te ontwikkelen voor de zware ggz-doelgroep, en er weinig zicht is op het aanbod van gemeenten vanuit het sociaal domein¹⁹.

DISCUSSIEDOCUMENT

Samenwerking en samenhang in dit complexe domein is noodzakelijk, maar de huidige praktijk maakt het lastig om dit voor elkaar te krijgen

In het discussiedocument constateerden we dat er aan de voorkant onvoldoende is nagedacht welke partijen er betrokken zouden moeten worden om de ambitie van de ambulantisering van de ggz te realiseren. Inmiddels hebben we als studiegroep nieuwe inzichten opgedaan.

- Uit de gesprekken die we de afgelopen periode voerden bleek dat partijen elkaar kunnen vinden in de algehele visie: zorg en ondersteuning in de wijk organiseren gericht op herstel en stabiliteit. Het wordt echter ingewikkeld wanneer partijen deze visie willen vertalen naar concrete doelen en acties en uitvoering in de regio. Een van de redenen die we eerder noemden was het ontbreken van een regisseur die partijen zowel landelijk als in de regio bij elkaar brengt en verbindt.
- Het speelveld is zeer complex, met verschillende partijen die onder andere wettelijke kaders en financieringssystemen vallen. Hierdoor werken partijen niet vanzelfsprekend samen, benadert iedere partij de mensen om wie het gaat vanuit een ander domein en is het lastig om over grenzen heen te werken.
- Veel partijen (verzekeraars, aanbieders) zijn op grotere schaal georganiseerd dan gemeenten. Voor zowel gemeenten als verzekeraars en aanbieders is dit een worsteling.
- Gemeenten geven daarnaast aan dat de ambulantisering heeft geleid tot meer mensen die een beroep doen op de Wmo. Door uniforme regelingen van het rijk (zoals het Abonnementstarief Wmo) dat bepaalt dat cliënten voor voorzieningen uit de

Wmo een maximale bijdrage van 19 euro per maand betalen) ervaren zij meer druk op hun budget en minder mogelijkheden voor maatwerk.

- Daar waar in 2015 met de decentralisaties van het sociaal domein de beleidsvrijheid voor gemeenten groot werd geacht, is deze in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de Wmo-ondersteuning van mensen met psychische problemen. De bekostiging gaat – in het algemeen – voor het grootste deel via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De financiële risico's worden daarmee in beginsel door gemeenten 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 zorgaanbieders en zorgverzekeraars een rol. Het risico is dat de kosten en baten tussen die partijen niet in evenwicht zijn, wat bijvoorbeeld de inzet op preventie belemmert. Door de diagnose-behandelcombinatie (dbc-systematiek) die gebruikt wordt voor declaraties in de zorg, staan diagnose en financiering op basis van individuele trajecten veelal voorop. Hierdoor komen collectieve voorzieningen op wijkniveau maar mondjesmaat op gang.
- De afgelopen tijd hoorden we als studiegroep veelvuldig dat er veel wordt geëxperimenteerd en allerlei soorten projectgelden beschikbaar worden gesteld, maar dat het niet tot verdere structurele financiering en opschaling komt. Schotten in wetten en financieringskader staan prikkels om andersoortige oplossingen op grote schaal toe te passen in de weg.

OPLOSSINGEN

Haalbare verbeter suggesties voor het versterken van de samenhang tussen domeinen

De schotten tussen wetten en financieringskaders werden in onze gesprekken veelal genoemd als grootste knelpunt. Het lijkt wellicht voor de hand liggend om te pleiten voor een grote stelselwijziging: zet de mens centraal en bouw hier een stelsel omheen met één wettelijk kader zonder schotten. Dit is echter voor nu geen haalbare oplossing. Een totale herziening van het stelsel leidt zeker tot nieuwe problemen, schotten en hoge transitie- en frictiekosten die we nu nog niet kunnen voorzien. Of een dergelijke herziening uiteindelijk het beoogde effect zal sorteren, weten we niet eerder dan jaren na de invoering.

Het huidige systeem volledig intact laten is ook geen oplossing: het systeem kost betrokkenen te veel energie en tijd. In dit domein zien we veel tegengestelde belangen. Partijen die op verschillende schaalniveaus opereren, elkaar niet kennen, elkaars taal niet spreken en naar elkaar wijzen als het gaat om het komen tot een oplossing. Er is ruimte voor verbetering als het gaat om afspraken over domeinen heen, met meer focus op de uitvoering. Onze verbeter suggesties richten zich daarom op haalbare stappen die nodig zijn om de integraliteit en samenhang tussen de ggz en het sociaal domein zowel landelijk, regionaal als lokaal te versterken. Stappen die partijen gezamenlijk kunnen zetten om te komen tot imperfecte, maar slimme oplossingen binnen het huidige stelsel. Onze verbeter suggesties richten zich op twee hoofdzaken:

1. Het komen tot een duurzame verankering van de opgave in organisatie en beleid door een bredere coalitie van partijen, concrete afspraken over de

uitvoering en doelstellingen in de regio.

2. Het vinden van manieren van alternatieve bekostiging om daarmee uiteindelijk te komen tot meer structurele integrale financiering.

WAT?

Start een proces om te komen tot een gedragen beeld van de totaalopgave en zorg voor meer regie op de uitvoering

Wat goed gaat

- Het ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en zorgpartijen weten elkaar goed te vinden en maken gezamenlijke afspraken.

Wat beter moet

- Het betrekken van partijen die nodig zijn om tot oplossingen te komen als het gaat om huisvesting, werk en inkomen, schulden, openbare orde en het sociaal domein in den brede.
- Een stevigere verbinding naar de regio om grip te houden op de uitvoering.

De problematiek is dusdanig complex, dat er een stevige impuls nodig is om alle noodzakelijke partijen samen afspraken te laten maken en te komen tot een duurzame verankering van de opgave in beleid en organisatie. Organiseer hiervoor bijvoorbeeld landelijk een 24-uursessie. Dit is de aftrap om het gezamenlijk doel te formuleren en concrete afspraken te maken over wat er nodig is om te komen tot de juiste zorg en ondersteuning in de wijk en wie welk deel daarvan voor zijn of haar rekening neemt. Stel hierbij

concrete gezamenlijke doelen, vertaald naar de regio, over onder andere de opbouw van ambulante hulp, de begeleiding naar betaald werk, collectieve ondersteuning gericht op dagbesteding en een informeel netwerk, uitwisseling tussen FACT-teams²⁰ en wijkteams, voldoende passende huisvesting en de benodigde regionale samenwerking. Wanneer hier geen heldere afspraken over worden gemaakt blijven partijen hangen in intenties en abstracte visies, maar is het voor degenen die het uiteindelijk moeten uitvoeren volstrekt onduidelijk wat zij moeten doen. Door zo samen op te trekken krijgen betrokkenen onderling ook meer inzicht in en begrip voor de werkzaamheden van de ander.

WIE? Interdepartementale ontkokering en een sterke verbinding naar de regio

Wat goed gaat

- Partijen onderschrijven de algehele visie voor zorg en ondersteuning in de eigen omgeving.
- De betrokken partijen redeneren nu meer vanuit het idee van herstel en een stabiel leven en minder vanuit genezing, zoals eerder het geval was.

Wat beter moet

- Betere samenwerking tussen ministeries.
- Landelijke afspraken met alle partijen die nodig zijn om een succes van de ambulantisering te maken. Dat zijn meer betrokkenen dan alleen de zorgpartijen, betrek juist ook ministeries als BZK, SZW en JenV en woningcorporaties.
- Maak vervolgens een doorvertaling van die afspraken naar de regio: Wie kan waaraan bijdragen om de algemene doelstelling te bereiken? Dit betekent het maken van afspraken over concrete doelstellingen in de regio zodat partijen weten wat van hen wordt verwacht. Zo ontstaat een duurzame verankering van de opgave in beleid en de organisatie van de uitvoering.

De Sociaal Economische Raad (SER) concludeerde onlangs dat, voor het betaalbaar houden van de zorg, intensievere en betere samenwerking binnen en tussen ministeries nodig is. Integraal beleid gaat op departementaal niveau nu nog te vaak de 'verkokeringmachine' in²¹. De verschillende wettelijke stelsels

zijn ontworpen vanuit het idee om een uitvoerbaar systeem te creëren zonder rekening te houden met de onderlinge samenhang en domeinoverstijgende problemen. Om te komen tot een duurzame verankering van de ggz-opgave in beleid en organisatie zijn niet alleen het ministerie van VWS, gemeenten en zorgpartijen van belang. Juist ministeries als BZK, SZW en JenV (vanwege de verantwoordelijkheid voor de forensische ggz) en woningcorporaties zijn nodig voor integrale en innovatieve oplossingen.

Richt hiervoor een gezamenlijke nationale overlegstructuur in om te zorgen voor commitment en om het makkelijker te maken voor partijen om te zoeken naar een gedeeld belang. Dit hoeft geen formeel gremium te zijn die alleen maar zware besluiten kan nemen, maar heeft vooral als functie om ervoor te zorgen dat de benodigde partijen elkaars werelden en standpunten kennen. Het gremium kan ruimte bieden om gezamenlijk inhoudelijk van gedachten te wisselen, tot nieuwe oplossingen te komen en te bespreken hoe de uitvoering in de regio verloopt. Om op te halen tegen welke knelpunten men in de regio aanloopt is het Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT) een goed startpunt. Dit ondersteuningsteam werkt met verschillende lokale en regionale partners als de ggz, zorginstellingen, woningcorporaties,

Het Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT)

Het VLOT ondersteunt gemeenten en hun partners in de regio. Ook verbindt het landelijke programma's aan en met elkaar zodat zij de samenhang tussen zorg, veiligheid en sociaal domein versterken en komen tot een blijvende persoonsgerichte aanpak voor kwetsbare mensen.

verzekeraars en ervaringsdeskundigen aan de implementatie van een persoonsgerichte aanpak voor kwetsbare mensen over de domeinen heen. De focus van VLOT ligt nu nog op ondersteuning in de regio, maar een stevige nationale interbestuurlijke overlegstructuur rond de opgave zou bijdragen aan de voortgang van aanpak.

WIE DOET WAT?

Het versterken van regionale samenwerking met ruimte voor maatwerk

Wat goed gaat

- Waar de relaties in de regio tussen gemeenten, verzekeraars en aanbieders goed zijn, ontstaan integrale oplossingen, nieuwe ideeën en aanpakken.

Wat beter moet

- Een stevigere verankering van de regionale samenwerking dan alleen een werkstructuur om van elkaar te leren. Er is behoefte aan een partij in de regio die knopen door kan hakken en besluiten kan nemen.
- Erkennen dat veel van de vraagstukken rondom de ggz het lokale niveau overstijgen en niet iedere lokale partij dit zelf hoeft te dragen.

We zien dat de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende domeinen in de regio moeilijk tot stand komt. Regionale samenwerking is noodzakelijk om te komen tot een integrale en persoonsgerichte aanpak rondom mensen met psychische problemen. Uit een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer

over de wachtlijsten in de ggz blijkt dat het voor zorgaanbieders vooral aantrekkelijk is om zich te richten op mensen met minder zware problemen, omdat instellingen met de zorgverzekeraars een gemiddelde prijs voor een behandeling hebben afgesproken²². De vergoeding is te laag voor kosten van intensieve behandelingen en daarmee een financieel risico voor een instelling. Wanneer een zorgaanbieder over het afgesproken bedrag gaat, komt de financiering in gevaar.

Om dit te voorkomen stimuleert de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zorgaanbieders en verzekeraars om extra contracten af te sluiten wanneer een overschrijding dreigt. Wanneer dit tussen de zorgaanbieders en zorgverzekeraars tot een conflict leidt,

Afspraken sluitende samenwerking

In 2019 maakten de VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) de afspraak om toe te werken naar een sluitend samenwerkingsnetwerk op zorg en ondersteuning om snel en effectief knelpunten in de regio op te kunnen lossen. Landelijke partijen ondernemen geen actie, tenzij partijen in de regio hier expliciet om vragen.

Toekomst Beschermd Wonen

De commissie Toekomst Beschermd Wonen (Dannenberg) adviseerde in 2015 dat de overgang van een ggz-opname naar zelfstandig wonen met begeleiding aan huis in de toekomst vaker rechtstreeks zal gaan, zonder tussenkomst van beschermd wonen.

kan de NZa het afsluiten van extra contracten niet afdwingen. Er is daarom een partij nodig in de regio die spelers bij elkaar brengt en pijnlijke beslissingen durft te nemen. Buiten het feit dat er geen partij is in de regio die doorzettingsmacht heeft, vallen netwerken vaak uiteen omdat samenwerking doorgaans op vrijwillige basis is. Het gaat dan fout als een essentiële partij zich terugtrekt of een bestuurder vertrekt.

Daarnaast zijn zorgverzekeraars landelijk actief en dus niet noodzakelijkerwijs specifiek aan een regio gebonden. Dit hoort bij het Nederlandse stelsel van marktwerking omdat er anders regionale monopolies ontstaan. Voor sommige gemeenten is het lastig om zich te positioneren binnen dit regionale speelveld en ontbreekt het aan voldoende capaciteit en kennis om deze rol in te kunnen vullen. Om deze gemeenten in staat te stellen zich meer te richten op andere kerntaken, zoals de nabijheid bij hun inwoners en wijkgerichte arrangementen, stellen wij voor om in deze gevallen de expliciete taak van het voeren van het regionale gesprek, bij een centrumgemeente te beleggen. Deze centrumgemeente regisseert en ondersteunt de andere gemeenten bij het voeren van gesprekken met partijen als zorgverzekeraars, instellingen, woningcorporaties en aanbieders van beschermd wonen (omdat mensen daar vaak eerst terecht komen). Ook coördineert de centrumgemeente de financiën en is hier ook bestuurlijk en democratisch verantwoordelijk voor. In bepaalde gebieden kan deze rol ingevuld worden door de provincie, waar de regio overeenkomt met de provinciegrenzen. Denk bijvoorbeeld aan Zeeland: ook na de decentralisaties in het sociaal domein is de provincie actief gebleven op het gebied van zorg en welzijn.

WAARMEE?

Vormen van alternatieve bekostiging met als doel om te komen tot structurele financiering in de toekomst

Wat goed gaat

- Er zijn diverse voorbeelden van projectfinanciering in de regio waar geëxperimenteerd wordt met het bundelen van financiële middelen om te kijken of dit bijdraagt aan betere en efficiëntere zorg en ondersteuning voor mensen met psychische problemen.

Wat beter moet

- Niet continu blijven hangen in experimenten en projectfinanciering. Zorg ervoor dat mensen en organisaties zich bezig gaan houden met opschaling, het brengen van goede businesscases naar de landelijke tafel zodat er evidence-based structurele financiering mogelijk wordt.

De financieringskaders waaronder mensen met psychische problemen terecht komen hebben verschillende uitgangspunten. De zorgverzekeraar vergoedt op persoonsniveau, de algemene publieke voorzieningen gaan uit van het collectief. In de ggz wordt veel met marktpartijen samengewerkt die weinig ruimte en stimulans ervaren om in te zetten op preventie vanwege de schotten tussen de zorgdoelmeinen en het feit dat baten pas later worden gerealiseerd. Bovendien vindt nog lang niet alle zorg plaats op de plek waar die het meest doelmatig geleverd kan worden. Vaak kan dit in de eerstelijns of thuis, zonder kwaliteitsverlies²³.

Het gebrek aan structurele financiering wordt vaak genoemd als belemmering in de aanpak van mensen met psychische problemen²⁴. Idealiter komen we voor mensen met psychische problemen tot een gezamenlijk integraal budget gericht op hun levensloop: soms is behandeling nodig, soms ontstaan lichte vormen van ondersteuning. Samenwerkingsinitiatieven gericht op het versterken van ambulante ggz-hulp zijn afhankelijk van de financiering van zorgverzekeraars. In verschillende gebieden wordt geld beschikbaar gesteld voor proeftuinen en pilots

Voorbeeld: Programma 'Nieuwe wegen ggz en opvang'

Er zijn momenteel 27 projecten aangesloten bij het programma 'Nieuwe wegen ggz en opvang'. Dit is opgezet om langdurige ggz en maatschappelijke opvang anders in te richten. Veel van dit soort kleinschalige initiatieven balanceren op het grensvlak van behandeling, zorg en sociaal domein. Soms komen mensen uit een andere gemeente of vallen ze onder de Wlz. Vaak lopen ze daardoor een deel van de vergoedingen voor cliënten mis waardoor het lastig is voor zulke initiatieven om rond te komen.

Voorbeeld: Dordrecht

De gemeente, het UWV en de ggz gingen in Dordrecht samen aan de slag met het begeleiden naar werk. Hierdoor deden minder mensen met psychische problemen een beroep op een uitkering en daalden de kosten in de ggz. Zorgverzekeraar VGZ hielp bij het bekostigen.

gericht op samenwerking in de ggz. Soms zijn er zorgverzekeraars die bereid zijn om te zoeken naar een andere vorm van bekostiging en leidt dit tot mooie resultaten (zie kader). Het ontbreekt echter aan geld voor structurele innovatie. Door de diagnose-behandelcombinatie (dbc-systematiek) wat gebruikt wordt voor declaraties in de zorg, staan diagnose en financiering op basis van individuele trajecten veelal voorop. Hierdoor komen collectieve arrangementen op wijkniveau maar mondjesmaat op gang, stoppen zinvolle ontwikkelingen wanneer het geld op is, kan geen continuïteit worden geboden en moeten partijen telkens het wiel opnieuw uitvinden.

De praktijk laat zien dat door deze starre manier van financieren het lastig is om aan te sluiten bij de behoefte van cliënten. Stabiliteit van de inkomsten is een noodzakelijke randvoorwaarde voor innovatie. Dit geldt zowel voor publieke als private partijen. Wij stellen daarom voor om een onverdeeld budget in de regio in te zetten waarbij partijen gezamenlijk bepalen hoe en waarvoor dit wordt ingezet. We realiseren ons dat dit, in de huidige bekostigingssystematiek en marktwerking in de zorg, veel vraagt van partijen. We roepen partijen op om dit op basis van regionale afspraken te organiseren en zich daarbij niet te laten belemmeren door grenzen tussen stelsels. Wanneer partijen er niet uit komen, is er een goede verbinding naar een landelijke tafel om te zorgen voor een oplossing. Vervolgens kan er gekeken worden wat wel en wat niet werkt, zodat in de toekomstmogelijkheden ontstaan voor meer *evidence-based* structurele financiering gericht op de levensloop van mensen.

Gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders zorgen dus voor goede businesscases om naar de landelijke tafel te brengen zodat het rijk kan helpen bij het opschalen van initiatieven. En kan zorgen voor een

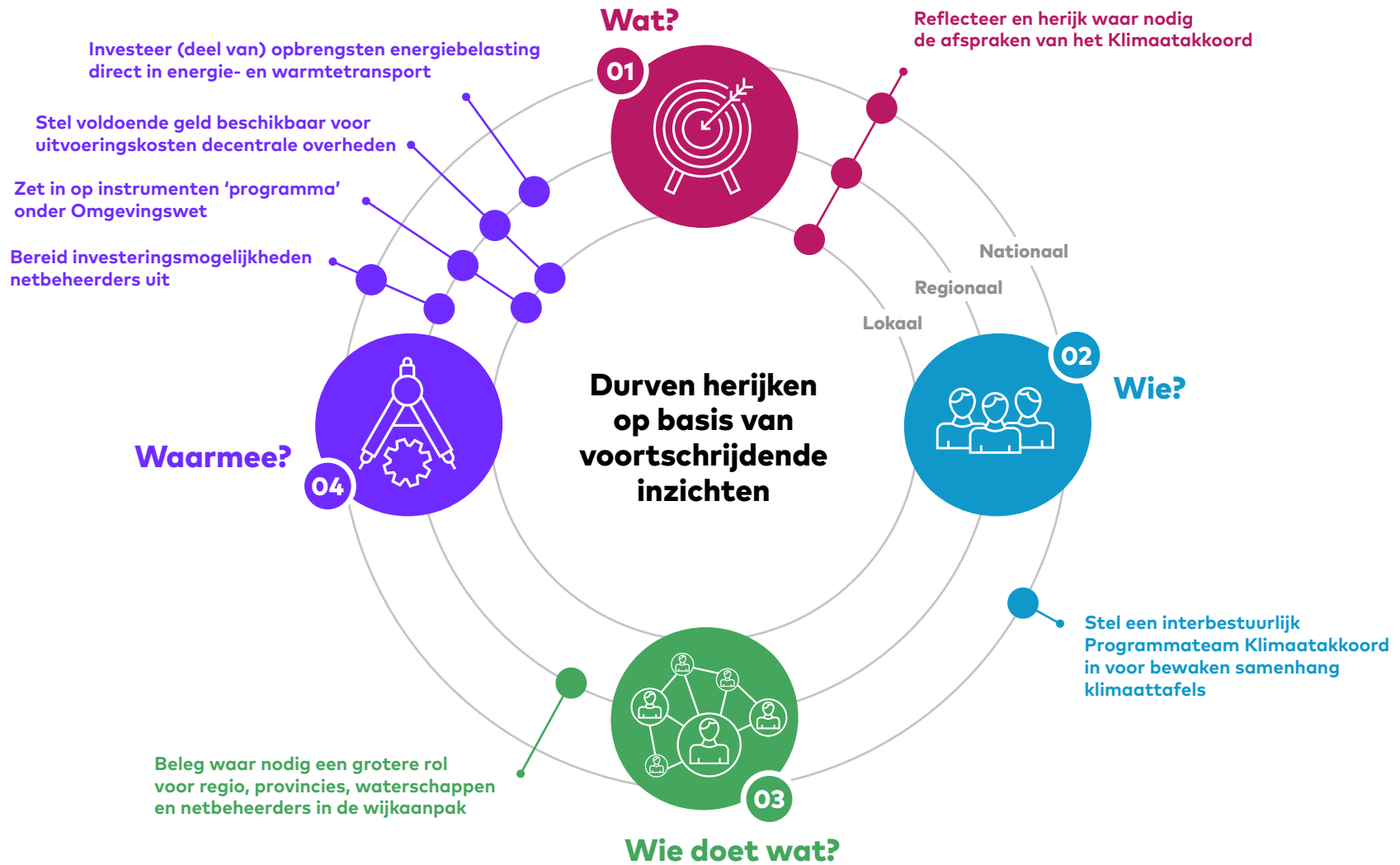
afname van de prikkel om vanuit diagnose te financieren. Als studiegroep vinden wij dat partijen op lokaal niveau meer moeten experimenteren met alternatieve bekostiging zoals *social impact bonds*, waarbij op projectbasis een hechte samenwerking wordt aangegaan met uitvoerders, investeerders en soms intermediairs. Partijen maken afspraken over de doelstelling en private investeerders dragen het financiële risico. Dit type instrumenten moet dan op termijn wel het niveau van pilots overstijgen. Daarbij moet overigens ook landelijk budget beschikbaar worden gesteld dat is gericht op innovatie in het sociaal domein, zoals al veel gebeurt bij fysieke of economische opgaven. Dit is nodig om innovatieve oplossingen te ontwerpen en bij succes op te kunnen schalen. Hierdoor kunnen we uiteindelijk gezamenlijk de totale maatschappelijke kosten verminderen. ■



3. Casus energie- en warmtetransitie

Durven herijken op basis van
voortschrijdende inzichten

HET 4W-MODEL VOOR DE CASUS ENERGIE- EN WARMTETRANSITIE



SAMENGEVAT

Een interbestuurlijk programmateam en een uitgebreide instrumentenkoffer voor decentrale overheden

Wij bevelen aan om de koers die is ingezet met het Klimaatakkoord in een volgend kabinet door te zetten. Wel roepen we de betrokken partijen op om te reflecteren op de aanpak tot nu toe en deze waar nodig te herijken. In de warmtetransitie in de gebouwde omgeving zien we een enorme opgave om de benodigde volumes te realiseren en tot haalbare businesscases te komen voor duurzame alternatieven voor aardgas. Een meer stapsgewijze – en voor de inwoner laagdrempeligere – aanpak gericht op isoleren en hybride tussenoplossingen, zoals voorgesteld door de energiebedrijven, moet wat ons betreft serieus overwogen worden.

Aanvullend op de bestuursstructuur van het Klimaatakkoord bevelen wij aan een interbestuurlijk programmateam op nationaal niveau in te stellen. Dit team bewaakt voor de verschillende klimaattafels de systeemintegratie en ruimtelijke inpassing van infrastructuur en werkt actief met de netbeheerders toe naar investeringsbeslissingen. Het in samenhang beschouwen van de maatregelen van de klimaattafels is nodig voor de netbeheerders om tot integraal afgewogen infrastructuurscenario's en daaruit volgende investeringsbeslissingen te kunnen komen. Een meer planmatige aanpak van de energietransitie zal ook de uitvoerbaarheid vergroten.

We zien dat de randvoorwaarden voor gemeenten om hun regierol in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te vervullen goeddeels ontbreken. Zo hebben niet alle gemeenten voldoende capaciteit en kennis in huis om hun regierol te pakken en het ontbreekt hen aan

sturingsinstrumenten, zoals financiële middelen, om inwoners te verleiden tot alternatieven voor aardgas. Wij bevelen daarom aan om meer onderscheid te maken tussen de rollen van gemeenten op basis van aanwezige kennis en capaciteit. Dat vraagt op sommige plekken om een grotere rol van de regio, de provincie of het waterschap. Ook de netbeheerders kunnen een stevigere (advies)rol vervullen. Deze moet dan wel expliciet in wetgeving worden belegd.

Daarnaast bevelen we aan om de instrumentenkoffer van de decentrale overheden en netbeheerders uit te breiden om hun ambities in de RES te kunnen realiseren en tot tempoversnelling en opschaling te komen van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Naast de inzet van het instrument 'programma' onder de Omgevingswet voor het maken van concrete uitvoeringsafspraken, pleiten wij voor aanvullende financieringsinstrumenten. We stellen onder meer voor om (een deel van) de energiebelasting direct te investeren in de energie- en warmtetransitie. Ook bevelen we aan de investeringsmogelijkheden van netbeheerders voor uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet uit te breiden. Tot slot moet er voldoende geld beschikbaar komen voor de uitvoeringskosten van de decentrale overheden.

De transitie naar een vrijwel geheel klimaatneutraal Nederland in 2050, is een complexe en kostbare operatie. Het betekent onder andere een omvangrijke 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. Dit doen zij onder andere door het uitwerken en uitvoeren van afspraken uit het Klimaatakkoord van 2019. De studiegroep concentreert zich in deze casus specifiek op de afspraken die aan de klimaattafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving zijn gemaakt, omdat overheden een centrale rol spelen bij de uitvoering van die afspraken. In de praktijk gaat het om het opstellen en uitvoeren van regionale energiestrategieën (RES) in 30 regio's en het realiseren van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.

DISCUSSIEDOCUMENT

Knelpunten die de uitvoerbaarheid van klimaatafspraken in de weg zitten

In ons discussiedocument constateerden we een aantal knelpunten in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen die de uitvoerbaarheid van de RES's en warmtetransitie in de gebouwde omgeving in de weg zitten.

Van RES naar resultaat

Een afspraak uit het Klimaatakkoord is de totstandkoming van de RES. In 30 regio's werken de decentrale overheden samen met andere partijen toe naar een gezamenlijke strategie, onder andere voor de opwek van zonne- en windenergie. De werkwijze van de RES zien wij als een praktijkproef voor interbestuurlijke samenwerking die zich nog moet bewijzen. In het discussiedocument constateerden we dat de nog tamelijk sectorale manier van werken binnen veel overheden, en de politieke werkelijkheid, het in de praktijk erg lastig maken om tot gedragen integrale keuzes te komen en daaraan vast te houden. Het instrumentarium waarover de overheden

beschikken om integrale belangenafwegingen te maken in de fysieke leefomgeving, gaat met de komst van de Omgevingswet veranderen. Partijen moeten zich dit nieuwe instrumentarium nog eigen maken. De daadwerkelijke realisatie van de afspraken in de RES vraagt om grote investeringen, onder andere voor de uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet. Het is de vraag of het huidige financieringssysteem, waarin de netbeheerders de investeringen doorvertalen in hun tarieven, dan nog houdbaar is.

Warmtetransitie in de gebouwde omgeving

Een andere afspraak uit het Klimaatakkoord is dat gemeenten een regierol krijgen in de transitie naar aardgasvrije wijken, omdat zij de lokale situatie het beste kennen en in staat zijn het gesprek met inwoners te voeren. In het discussiedocument constateerden wij dat de randvoorwaarden om die regierol te kunnen vervullen nog niet voldoende geborgd zijn. We zien dat met name, maar niet uitsluitend, kleine gemeenten beperkte capaciteit, kennis en kunde in huis hebben om hun regierol te pakken. Ook voor andere overheden en marktpartijen is het vinden en vasthouden van voldoende gekwalificeerd personeel een opgave. Dit vormt een risico voor de uitvoerbaarheid van de energie- en warmtetransitie.

We zien ook dat gemeenten een beperkt (financieel) instrumentarium tot hun beschikking hebben om de warmtetransitie van de grond te krijgen. Dit vormt een risico voor de realisatie, ondanks de ambities die inwoners en gemeenten hebben. Provincies en het rijk hebben hiertoe meer mogelijkheden, onder andere via het warmtefonds, subsidies en pilots. Toch zijn aanvullende financieringsconstructies dringend nodig, omdat de energetisch beste oplossing met het huidige stimuleringspakket vaak nog te duur is voor eigenaren. Voor marktpartijen zijn de investeringscondities om collectieve warmte op grote schaal te ontsluiten tot

dusverre ook niet optimaal. In 2022 treedt naar verwachting de Wet collectieve warmtevoorziening, ook bekend als de Warmtewet 2, in werking. Deze wet moet partijen duidelijkheid geven over de marktordening en regelgeving voor collectieve warmtesystemen.

OPLOSSINGEN

Aansluiten bij ingezette koers Klimaatakkoord

Op basis van het discussiedocument hebben we diverse betrokkenen bij de uitvoering van het Klimaatakkoord gesproken over mogelijke oplossingen voor twee concrete vraagstukken binnen de casus energie- en warmtetransitie:

1. Hoe kunnen de betrokken partijen samen borgen dat de ambities die worden afgesproken in de RES daadwerkelijk worden uitgevoerd?
2. Hoe kunnen de betrokken partijen samen zorgen voor de benodigde tempoversnelling/opschaling in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving?

In deze gesprekken zien we dat het Klimaatakkoord veel energie losmaakt bij betrokken partijen. Maar ook dat het tijd kost om samen tot resultaat te kunnen komen. Het is daarom belangrijk dat de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord doorgang vinden in de volgende kabinetsperiode. We benadrukken daarbij het belang van een adaptieve aanpak zoals in het Klimaatakkoord genoemd.

De energie- en warmtetransitie is nog onontgonnen terrein voor veel betrokken partijen. De onderlinge afhankelijkheden van gemaakte keuzes op de verschillende schaalniveaus – lokaal, regionaal, landelijk – zijn groot en technologische ontwikkelingen gaan snel. Nu, een jaar na het verschijnen van het Klimaatakkoord, is het een goed moment om te reflecteren aan de hand van de verschillende onderdelen van het 4W-model en

mogelijk nieuwe inzichten op te doen. We vertalen deze manier van denken in een aantal concrete oplossingen die volgens ons zullen bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de energie- en warmtetransitie.

Balanceren tussen stabiliteit en adaptiviteit

In ons discussiedocument benoemen we het belang van het vasthouden aan, en uitdragen van, gezamenlijke visies en keuzes door overheden om de markt en individuele burgers handelingsperspectief te bieden. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de actuele discussie over biomassa. Energiebedrijven uiten kritiek op de handelingswijze van de overheid nu biomassa ter discussie is komen te staan, terwijl biomassa in het Klimaatakkoord als belangrijke oplossing voor het behalen van de klimaatdoelen werd gepresenteerd.

Tegelijkertijd benoemen we in dit rapport het belang van een adaptieve aanpak om tot resultaat te komen. In de praktijk zullen de betrokken partijen samen moeten zoeken naar een balans tussen enerzijds het voorzetten van de ingezette koers met het Klimaatakkoord en anderzijds het tijdig bijsturen als nieuwe inzichten daar aanleiding toe geven.

WAT?

Gebruik opgedane ervaringen voor reflectie op de aanpak en herijking daarvan

Wat goed gaat

- Sinds de publicatie van het Klimaatakkoord in juni 2019 is door allerlei partijen hard gewerkt aan de uitwerking en uitvoering van de gemaakte afspraken.
- Het RES-proces maakt veel energie los in de 30 RES-regio's en de eerste resultaten, in voorlopige concept RES'sen, worden zichtbaar.
- Gemeenten werken aan hun transitievisie warmte en doen ervaringen op met het in gesprek gaan met bewoners over de transitie richting aardgasvrije wijken.
- Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) is ingericht om in 27 proeftuinwijken te leren en ervaren problemen in de wijkaanpak te kunnen oplossen.
- In het RES-proces zien we voorbeelden van adaptief handelen op basis van nieuwe inzichten.

Wat beter moet

- Het ontbreekt in de RES-fase nog aan helderheid over de ruimtelijke inpassingen.
- De eerste resultaten uit de proeftuinen van het PAW en onderzoeken wijzen op problemen om tot sluitende businesscases te komen voor de alternatieven voor aardgas, wat met het streven naar woonlastenneutraliteit wel wordt beoogd. Een reflectie op het 'wat' in de warmtetransitie is nodig om de gestelde doelen voor 2030 en 2050 te kunnen halen.

Op 28 juni 2019 presenteerde het kabinet het Klimaatakkoord en begonnen de betrokken partijen aan de uitwerking en uitvoering van de diverse klimaatafspraken. In ruim een jaar tijd is er veel gebeurd. Op basis van onze gesprekken met bestuurders zien wij dat het RES-proces veel positieve energie heeft losgemaakt in de 30 RES-regio's en dat de eerste resultaten, in voorlopige concept RES'sen, nu zichtbaar worden. Ook staat er inmiddels een stevig Nationaal Programma RES (NP RES) ter ondersteuning van de regio's. Op gemeentelijk niveau zien we

dat gemeenten werken aan hun transitievisie warmte en in verschillende wijken met bewoners in gesprek zijn over de transitie richting aardgasvrij. De eerste leerervaringen uit de 27 proeftuinen aardgasvrij zijn gedeeld, om samen te leren en tot oplossingen te komen. Een nieuwe tranche proeftuinen is in voorbereiding.

Door deze ervaringen wordt de omvang van de opgave ook steeds inzichtelijker. In de RES blijkt het komen tot systeemefficiënte oplossingen die op

politieke steun kunnen rekenen een grote uitdaging. De voorkeur van zon- boven windparken in de voorlopige concept-RES'sen betekent hogere kosten voor de benodigde aanpassingen in het elektriciteitsnet en meer ruimtebeslag, dus een grotere 'strijd om de ruimte' met andere opgaven, zoals de woningbouwopgave en het behoud van landbouwgronden. In de RES wordt die integrale ruimtelijke afweging nog niet gemaakt. In de gebouwde omgeving blijkt vanuit de eerste ervaringen in het PAW en diverse onderzoeken²⁵ het streven naar 'woonlastenneutraliteit' voor de transitie moeilijk uitvoerbaar. De gekelderde prijs van fossiele brandstoffen, onder meer (maar niet uitsluitend) als gevolg van de coronacrisis, maakt het nu nog lastiger om tot sluitende businesscases voor duurzame warmtevoorzieningen te komen. Onder andere vanuit de energiebedrijven klinkt nu een oproep tot een laagdrempeligere aanpak om de klimaatdoelen van 2030 en 2050 te kunnen halen

Het instellen van een werkgroep netimpact door het NP RES draagt bij aan de realiseerbaarheid van de ambities die worden afgesproken in de RES. De resultaten die hieruit naar voren komen, kunnen bestuurders in de RES-regio's gebruiken voor een hernieuwde reflectie op het 'wat' en indien nodig kunnen zij hun strategie herijken in het proces naar de RES 1.0. Om de benodigde tempoversnelling en opschaling in de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te realiseren, roepen wij de betrokken partijen ook op tot een hernieuwde reflectie op het 'wat'. Een herijking van de strategie is nodig om de warmtetransitie haalbaar en betaalbaar te houden en de gestelde doelen voor 2030 en 2050 te kunnen bereiken. Het resultaat van de reflectie op het 'wat' zal uiteindelijk moeten landen in de transitievisie warmte (TVW) die gemeenten opstellen in kader van de warmtetransitie.

Voorbeeld adaptieve aanpak: werkgroep netimpact in Nationaal Programma RES

Hoewel de officiële deadline voor oplevering van de concept-RES'sen door de coronacrisis is verschoven (van 1 juni naar 1 oktober 2020), hebben bijna alle RES-regio's hun voorlopige concept-RES al openbaar gemaakt. Hieruit blijkt een aanzienlijke voorkeur voor zon- boven windparken, omdat dit politiek en maatschappelijk haalbaarder wordt geacht. Op basis van een netimpactanalyse waarschuwen netbeheerders voor de gevolgen voor de systeem- en kostenefficiëntie als deze voorlopige voorstellen definitieve keuzes worden. Als reactie gaat het NP RES nu een expertteam instellen dat tot doel heeft om alternatieve oplossingen te ontwikkelen die de regio's kunnen benutten in hun RES 1.0 versies (opleverdatum 1 juli 2021) én voor het bredere regionale energiesysteem op de langere termijn. De studiegroep ziet dit als een mooi voorbeeld van adaptief handelen op basis van nieuwe inzichten en een goede wisselwerking tussen het regionale en nationale niveau.

Oproep van energiebedrijven tot laagdrempeligere aanpak in warmtetransitie gebouwde omgeving

Om de haalbaarheid van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te vergroten, klinkt vanuit de energiebedrijven de oproep om deze meer stapsgewijs en laagdrempelig aan te pakken²⁶. Bij 'laagdrempelig' gaat het om aspecten als keuzevrijheid, ontzorgen, beperkte overlast, minder verschillen en ongelijkheid qua energievoorziening en relatief lage kosten voor de eindgebruiker. De stapsgewijze aanpak gaat uit van twee fasen. De eerste fase richt zich op no-regret oplossingen zoals collectieve warmte-oplossingen waar dat financieel haalbaar is, verder isoleren en hybride warmtepompen/CV-ketels om het gasgebruik te reduceren. In een tweede fase volgt dan een definitieve keuze voor een duurzame warmtevoorziening. De studiegroep vindt het belangrijk dat de discussie over een laagdrempeligere aanpak wordt gevoerd door de betrokken partijen in de wijkaanpak en bij het uitvoeringsoverleg van de klimaattafel Gebouwde Omgeving.

WIE?

Maak een interbestuurlijk programmteam verantwoordelijk voor de systeemintegratie van de verschillende klimaattafels

Wat goed gaat

- Met de komst van het Klimaatakkoord is er een structuur ingericht om de uitvoering van de klimaatafspraken te borgen, door middel van uitvoeringsoverleggen per klimaattafel en een overkoepelend voortgangsoverleg met de betrokken partijen.

Wat beter moet

- Er is geen duidelijke gesprekspartner voor de netbeheerders, die samen met hen toewerkt naar integraal afgewogen investeringsbeslissingen op basis van de klimaatafspraken.

Om de uitvoering van de klimaatafspraken te borgen is er een structuur ingericht bestaande uit een uitvoeringsoverleg per klimaattafel. Daarin zitten de partijen die ook aan tafel zaten bij de onderhandelingen en een voorzitter. Daarnaast is er een overkoepelend voortgangsoverleg, dat de samenhang in de uitvoering van de verschillende klimaattafels bewaakt. Aan dit overleg nemen onder andere de voorzitters van de vijf klimaattafels deel. Wij bevelen de uitvoeringsoverleggen en het voortgangsoverleg aan om het gesprek over een hernieuwde reflectie op het 'wat', zoals hierboven beschreven, te voeren.

De bovenstaande overlegstructuur is belangrijk voor het bewaken van de voortgang van de klimaatafspraken. Wij denken dat aanvullend hierop een

interbestuurlijk programmteam nodig is, dat de systeemintegratie van de verschillende klimaattafels bewaakt en actief met netbeheerders toewerkt naar investeringsbeslissingen. De RES en TVW staan namelijk niet op zichzelf. Ook uit de andere klimaattafels komen resultaten die een impact op de energie-infrastructuur, -landschap en uitvoering hebben. Onlangs is het adviesrapport 'Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie' verschenen met daarin adviezen over de behoefte aan extra energie-infrastructuur voor de industrie en de voorwaarden voor realisatie daarvan. Op basis hiervan gaan de industrieclusters aan de slag met het maken van Cluster Energie Strategieën (CES). Ook is er een Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) met daarin een meerjarige beleidsagenda met de ambities en acties voor laadinfrastructuur in Nederland.

Meer inzicht in de kosten, systeemefficiëntie en ruimtelijke impact van de klimaatafspraken in hun onderlinge samenhang is nodig om tot integraal afgewogen infrastructuurscenario's te komen en daarmee tot investeringsbeslissingen die betaalbaar en uitvoerbaar zijn. Dit is ook nodig voor een meer planmatige aanpak in de energietransitie, wat de uitvoerbaarheid vergroot. De netbeheerders geven aan dat zij nu geen duidelijke gesprekspartner hebben, die met een integrale blik dit gesprek met hen kan voeren. Een interbestuurlijk programmteam dat verantwoordelijk wordt voor de systeemintegratie van de verschillende klimaattafels zien wij als oplossing hiervoor.

Volledige integraliteit is ook niet realistisch. Alles met alles willen verbinden heeft in de praktijk een verlamme uitwerking. Het in stukjes knippen van de opgave zoals is gebeurd aan de klimaattafels helpt, maar deze stukjes moeten ook weer bij elkaar

worden gebracht én in een breder perspectief worden beschouwd. Er lopen daarnaast diverse trajecten waar verbinding mee moet worden gezocht. Denk aan de rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie zoals aangekondigd door de minister van EZK in zijn kamerbrief van 22 juni²⁷, het Programma Energie-hoofdinfrastructuur, de Nationale Omgevingsvisie, de Ruimtelijke Strategie Datacenters, de Bouwagenda, en internationale ontwikkelingen op de energiemarkt, zoals de EU Waterstof- en Systeemintegratie Strategie. Het interbestuurlijk programmteam Klimaatakkoord zou ook de samenhang met deze trajecten moeten bewaken en daarover verantwoording moeten afleggen aan de uitvoeringsoverleggen en het voortgangsoverleg van het Klimaatakkoord.

WIE DOET WAT?

Meer onderscheid in regierollen in de warmtetransitie tussen gemeenten

Wat goed gaat

- Voor de RES is een escalatiemodel 'Route 35' ingericht dat voornamelijk niet ingezet hoeft te worden.
- In het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) brengen 27 gemeenten hun regierol in een proeftuinwijk in de praktijk. Hun leerervaringen worden via het programma gedeeld.

Wat beter moet

- Uit de reflectieve monitor van het PAW blijkt dat het proces voor de uitwerking van de aanpak (techniek, businesscase) en de participatie met bewoners en gebouwegenaren veel intensiever is dan gedacht en dat het veel tijd en inzet van menskracht kost.
- De randvoorwaarden voor het uitvoeren van de regierol door gemeenten is op dit moment onvoldoende geborgd.
- Meer onderscheid in rollen tussen gemeenten op basis van de aanwezige kennis en capaciteit is nodig en vraagt op sommige plekken om een grotere rol van de regio of provincie.
- Een stevigere (advies)rol van netbeheerders in de energietransitie moet expliciet in wetgeving worden vastgelegd, zodat zij een juridische basis hebben om deze te mogen uitvoeren en hun organisatie daarop kunnen inrichten.

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. In ons discussiedocument schreven we dat de praktijk moet uitwijzen in hoeverre de werkwijze van de RES succesvol blijkt en wat de overheden gaan doen als het moeilijk wordt. Als positieve ontwikkeling voor het daadwerkelijk realiseren van de RES'sen zien we dat de koepels van de decentrale overheden inmiddels het escalatiemodel 'Route 35' hebben ontwikkeld. Dit escalatiemodel treedt in werking als het de RES-regio's niet lukt om het gezamenlijke doel van 35 TWh hernieuwbare energie (zon en wind) op land in 2030 te behalen. In de voorlopige concept-RES'sen lijkt het doel van 35 TWh voornamelijk in zicht. Met het oog op de systeemefficiëntie is het wel verwachting dat de RES'sen richting hun 1.0 versie nog zullen wijzigen. Dan zal blijken of Route 35 alsnog moet worden ingezet.

In de warmtetransitie in de gebouwde omgeving hebben gemeenten de regierol. 27 gemeenten doen daar nu concrete ervaring mee op in het Programma Aardgasvrije Wijken. Uit de reflectieve monitor van het PAW blijkt dat de gemeenten in de proeftuinen zoekende zijn naar wat deze regierol precies inhoudt²⁸. In de praktijk geven zij ook op verschillende manieren invulling aan hun regierol, zoals faciliterend, ondersteunend of stevig trekkend aan het proces. De gemeenten geven in de reflectieve monitor aan dat het invullen van de regierol een grote inzet van tijd, mensen en middelen vergt en dat zij zich zorgen maken over de middelen die hiervoor nodig zijn, maar (nog) niet beschikbaar.

De studiegroep stelt de klimaatafspraak dat gemeenten een regierol in de wijkaanpak hebben, niet ter discussie. Wel vinden we dat de randvoorwaarden

voor het uitvoeren van de regierol voor gemeenten op dit moment onvoldoende geborgd is. Zoals we in ons tussenrapport al constateerden komt dit enerzijds door het beperkte instrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben om hun inwoners te bewegen tot keuzes voor duurzame warmtevoorzieningen. Dit punt bespreken we onder het kopje 'waarmee'. Anderzijds zien we de beperkte capaciteit, kennis en kunde bij (kleinere) gemeenten als een risico voor de uitvoering van hun regierol. Het is niet realistisch om van alle gemeenten een 'stevig trekkende' rol te verwachten in de warmtetransitie. Meer onderscheid in de invulling van de regierollen tussen gemeenten op basis van hun aanwezige kennis en capaciteit is daarom nodig. Dit is maatwerk en vraagt tevens om een heroverweging van de rol die de regio of provincie moeten spelen, indien een gemeente zelf niet voldoende capaciteit of kennis voor handen heeft. Gemeenten moeten onderling en samen met provincies, als zelfbewuste overheden, het gesprek hierover voeren.

Een ander punt dat wij hier willen adresseren is de rol die netbeheerders spelen in de energietransitie. Denk aan het actief meedenken in het RES-proces, het helpen vormgeven van plannen voor laadinfrastructuur, het doorrekenen van plannen en het ondersteunen van gemeenten in de warmtetransitie. Deze rol reikt verder dan de rol die netbeheerders vanuit hun gereguleerde taak toegewezen hebben gekregen. Om een stevigere (advies)rol te kunnen vervullen, hun organisatie daar goed op in te kunnen richten en daar voldoende middelen voor vrij te kunnen maken, is het belangrijk voor netbeheerders om deze rol explicieter in wetgeving vast te leggen.

WAARMEE?

Uitbreiding van de instrumentenkoffer

Wat goed gaat

- Op basis van het Klimaatakkoord zijn diverse juridische en financiële instrumenten voor de uitvoering ontwikkeld of nog in ontwikkeling.
- In een kennis- en leertraject hebben acht gemeenten het afgelopen jaar ervaring opgedaan met het vertalen van hun energietransitie ambities naar instrumenten van de Omgevingswet en deze ervaringen gedeeld.
- De regeling reductie energiegebruik is positief ontvangen door gemeenten en zij hebben er veelvuldig gebruik van gemaakt om laagdrempelige energiebesparende maatregelen door huiseigenaren te bevorderen.
- Ook lopen er verschillende onderzoeken die meer inzicht geven in de benodigde investeringen en uitvoeringskosten van de energie- en warmtetransitie.

Wat beter moet

- Uitbreiding van de instrumentenkoffer is nodig voor de realisatie van de RES en het komen tot een tempoversnelling van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.
- Om de uitvoerbaarheid van de RES en TVW te borgen moeten de decentrale overheden zo vroeg mogelijk aan de slag met het instrumentarium van de Omgevingswet, specifiek met het instrument 'Programma'.
- Meer geld is nodig voor zowel de investeringen als de uitvoeringskosten van de energie- en warmtetransitie.

In ons discussiedocument constateerden we al dat het juridische- en financiële instrumentarium dat nodig is voor uitvoering van het Klimaatakkoord volop in ontwikkeling is. Ook zagen we dat overheden hier nog mee moeten oefenen. Acht gemeenten hebben inmiddels hun ervaringen gedeeld met het vertalen van hun energietransitie-ambities naar de instrumenten van de Omgevingswet²⁹. Ook is door gemeenten veelvuldig gebruik gemaakt van de regeling reductie energiegebruik, waarmee zij huiseigenaren kunnen helpen om te investeren in laagdrempelige energiebesparende maatregelen. De regeling van 87 miljoen euro is volledig besteed en er komt nu ook een tweede impuls voor een grotere doelgroep dan alleen huiseigenaren.

Deze regeling past wat ons betreft ook heel goed bij een laagdrempelige aanpak van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Op dit moment lopen ook diverse onderzoeken, zoals het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de financiering van de energietransitie en een onderzoek naar de uitvoeringskosten voor de decentrale overheden uitgezet door de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het resultaat van deze onderzoeken moet input geven aan het komende Kabinet om in samenspraak met de decentrale overheden gerichte beleidskeuzen te maken.

In aanvulling op de hierboven geschetste ontwikkelingen doen wij een aantal concrete voorstellen voor uitbreiding van de instrumentenkoffer om de RES'sen te kunnen realiseren en om tot een tempoversnelling en opschaling van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te kunnen komen.

Inzet op het instrument 'Programma' uit de Omgevingswet

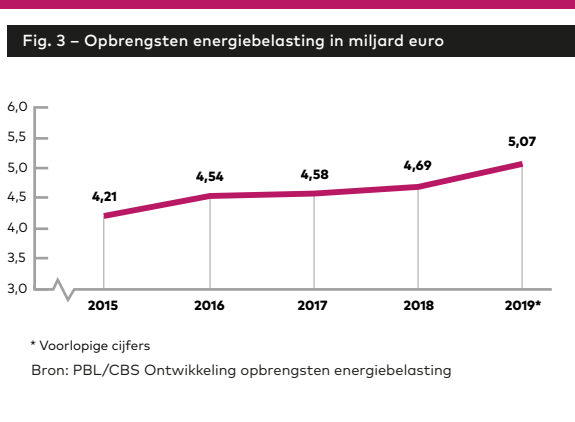
Zowel de RES als de TVW zijn instrumenten die (nog) niet juridisch zijn verankerd in wetgeving. Een belangrijke vervolgstap na de RES 1.0 is daarom de verankering in het omgevingsbeleid, waarbij ook de integrale afweging met andere opgaven in de ruimte plaatsvindt. Op dit moment kunnen de decentrale overheden hun huidige RO-instrumentarium daar nog voor aanwenden. De komst van de Omgevingswet in 2022 vraagt echter nu al van de overheden om zich op het nieuwe instrumentarium voor te bereiden. De aandacht gaat daarbij veelal uit naar de verankering van de RES-ambities in omgevingsvisies en -plannen. Wij willen daarnaast de mogelijkheden van het instrument 'Programma' onder de Omgevingswet benadrukken. Dit op de uitvoering gerichte instrument is met uitstekend geschikt voor het concretiseren van een gebiedsgerichte aanpak. In een Programma kunnen de decentrale overheden de afspraken in de RES vertalen in concrete maatregelen, inclusief afspraken over bijvoorbeeld samenwerking en afstemming, planning, de inzet van financiële instrumenten in de regio en monitoring. Ook de TVW kan als Programma onder de Omgevingswet worden vormgegeven, zodat de juridische verankering direct geborgd is.

Opbrengsten energiebelasting direct investeren in energie- en warmtetransitie

Zoals hierboven aangegeven leent het instrument Programma zich ook voor het maken van concrete afspraken tussen de decentrale overheden over de inzet van financiële middelen. Om de 'financieringsruimte' voor de benodigde investeringen in de energie- en warmtetransitie verder te vullen, stellen wij voor om (een deel van) de energiebelasting die nu in de schatkist van het rijk belandt, daar direct voor aan te wenden. Nu is er alleen sprake van een opslag

Opbrengsten energiebelasting

De energiebelasting is een heffing op het gebruik van elektriciteit en gas om het gebruik van niet-duurzame energie minder aantrekkelijk te maken. Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van de opbrengsten van de energiebelasting weer in de afgelopen vijf jaar. De opbrengst van de energiebelasting komt terecht in de Nederlandse schatkist.



Omdat iedereen energie nodig heeft, wordt door de overheid een deel van de energiebelasting in mindering gebracht, de zogenaamde heffingskorting. Boven op de energiebelasting wordt een opslag duurzame energie (ODE) geheven. De opbrengst van de ODE wordt gebruikt om investeringen in duurzame energieproductie te stimuleren. De verschillende componenten van de energiebelasting worden elk jaar bijgesteld.

op de energiebelasting, de Opslag Duurzame Energie (ODE), die specifiek voor investeringen in duurzame energieproductie wordt gebruikt. Ons voorstel is om ook (een deel van) de opbrengsten uit de energiebelasting zelf te investeren in de energie- en warmtetransitie. Bijvoorbeeld in de aanleg van de warmte-infrastructuur die nodig is voor de uitvoering van de RES's en TVW's. Het lijkt ons interessant om te onderzoeken of provincies daarbij een rol kunnen spelen als beheerder van de middelen.

Vergroten investeringsmogelijkheden voor verzwaring en uitbreiding elektriciteitsnet

Zoals geconstateerd in het discussiedocument vraagt de benodigde uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet om grote investeringen. Het huidige systeem, waarin de netbeheerders de investeringen een-op-een doorbelasten via hun nettarieven aan de eindgebruikers (afnemers), lijkt niet langer houdbaar. De studiegroep ziet hiervoor verschillende oplossingen:

1. Gerichte subsidies verstrekken, zoals ook is gebeurd voor het net-op-zee. Deze subsidies kunnen bijvoorbeeld door de provincies beschikbaar worden gesteld op basis van de opbrengsten uit de energiebelasting, zoals hierboven beschreven. Afspraken over de subsidieverstrekking kunnen worden vastgelegd in de Programma's.
2. Een alternatief is directe injecties van het rijk in het eigen vermogen van de netbeheerders.

Voldoende geld voor de uitvoeringskosten van de decentrale overheden

Voor de uitvoering van afspraken aan de klimaat- tafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving hebben de decentrale overheden voor de eerste drie jaar budget gekregen op basis van eerste schattingen van de uitvoeringskosten. Voor de uitvoering van de afspraken aan de andere klimaat- tafels is voornamelijk geen aanvullend budget voor de decentrale overheden

beschikbaar gesteld. Nu de decentrale overheden een jaar bezig zijn met de uitvoering van het Klimaatakkoord is een betere inschatting van de uitvoeringskosten mogelijk. Uit het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de uitvoeringskosten van het totale Klimaatakkoord zal blijken hoeveel geld nodig zal zijn voor de uitvoeringskosten van de decentrale overheden. Experts die wij hebben gesproken, verwachten dat dit bedrag aanzienlijk hoger is dan de overheden tot nu toe hebben gekregen. Dit vraagt om keuzes van het kabinet, die de uitvoerbaarheid van de klimaatmaatregelen zullen beïnvloeden. ■

4 Rode draden

Van casussen naar generieke maatregelen

In het vorige hoofdstuk kwamen drie casussen van interbestuurlijke samenwerking met specifieke aanbevelingen per casus aan de orde. Daar is een aantal rode draden uit te halen, die richting geven aan de meer algemene aanbevelingen voor interbestuurlijke en financiële verhoudingen. In dit hoofdstuk schetsen we de rode draden aan de hand van het 4W-model, waarna in hoofdstuk 5 de aanbevelingen volgen.

WAT EN WIE?

Werk meer opgabegericht samen

De maatschappelijke opgave zou het uitgangspunt voor de aanpak moeten zijn. En niet de manier waarop de overheden zijn georganiseerd. Dat dit nu niet altijd lukt, komt onder meer door de verkokerde en taakgerichte organisatie van onze bestuurlijke en financiële verhoudingen. Om het opgabegericht samenwerken te versterken, formuleren we de volgende lessen:

- **Bekijk enkelvoudige doelen en oplossingen in samenhang.** Vaak stellen overheden enkelvoudige doelen als het aantal gerealiseerde woningen, de beoogde reductie van het aantal bedden in de ggz of het aantal opgewekte TWh aan energie. Voor veel problemen is dit functioneel. Integraliteit hoeft niet het uitgangspunt voor alles te zijn. Maatschappelijke vraagstukken vragen echter wel om samenhang. Dan is het nodig om elementen die ooit los zijn geknipt, weer tijdig met elkaar te verbinden.
- **Speel in op regionale verschillen.** Bij opgabegericht werken is maatwerk nodig om in te spelen op de regionale verschillen. Vraagstukken kunnen per gebied in Nederland sterk verschillen. Zo hebben verstedelijkte gebieden meer te doen aan bijvoorbeeld woningbouw, bereikbaarheid en veiligheid dan de meer landelijke gebieden. Landelijke gebieden staan weer vaker voor de opgave om het voorzieningenniveau op peil te houden, de landbouw te verduurzamen in samenhang met de natuur. Een opgabegerichte aanpak speelt in op deze verschillen. Deze regionale verschillen vragen om maatwerk en samenhang in de geldstromen (denk bijvoorbeeld aan gemeentefonds, regiodeals en woondeals) die richting decentrale overheden gaan³⁰.

- **Kies bewust je partners en betrek de uitvoering.** Opgavegericht werken vraagt om een bewuste strategie van het betrekken van de juiste partijen die nodig zijn voor slimme, innovatieve oplossingen en maatwerk. Daarbij kan de mate van betrokkenheid van partners variëren gedurende het proces.
- **Durf te kiezen.** Of een opgave speelt op lokaal, regionaal of provinciaal niveau: op elk niveau moeten er keuzes worden gemaakt. Uiteindelijk is het de taak van de overheid om gezaghebbend belangen tegen elkaar af te wegen en een democratisch gelegitimeerd besluit te nemen. Volksvertegenwoordigers en bestuurders moeten durven knopen door te hakken. Nationale doelen vragen om een concretisering naar de andere schaalniveaus, zodat partijen weten wat er van hen wordt verwacht.

WIE DOET WAT?

Versterk de regie op maatschappelijke opgaven

In ons discussiedocument concludeerden we al dat het openbaar bestuur grote behoefte heeft aan het doorbreken van de handelingsverlegenheid. Het organiseren van stevigere regie op opgaven kan helpen om vrijblijvendheid weg te nemen, patstellingen te doorbreken en de focus op resultaten te vergroten. Bij de casussen die we hebben geanalyseerd kwamen we vaak de klacht tegen dat het rijk zich onvoldoende committeerde of dat decentrale overheden opgaven te vrijblijvend opnamen. Om de regie op opgaven te versterken, formuleren we de volgende lessen:

- **Verklein de vrijblijvendheid in de aanpak van opgaven.** Het gaat hierbij om het aanbrengen van samenhang en het versterken van commitment van alle

partijen. Dat is een extra uitdaging gezien de trend waarbinnen partijen langs steeds meer verschillende lijnen hun belangenvertegenwoordiging organiseren (denk in het geval van gemeenten bijvoorbeeld aan de G4, G40, P10, M50).

- **Zorg voor slagvaardige samenwerkingsverbanden met duidelijkheid naar inwoners, organisaties en volksvertegenwoordigingen.** Het rijk, landelijke partijen, semi-publieke (uitvoerings)organisaties en volksvertegenwoordigingen worstelen met het groot aantal samenwerkingsverbanden. In sommige regio's bestaat er veel overlap tussen deze samenwerkingsverbanden (zie afbeelding) en stagneren aanpakken. Meer congruentie daarbinnen kan een integrale aanpak van opgaven aanzienlijk vergemakkelijken.

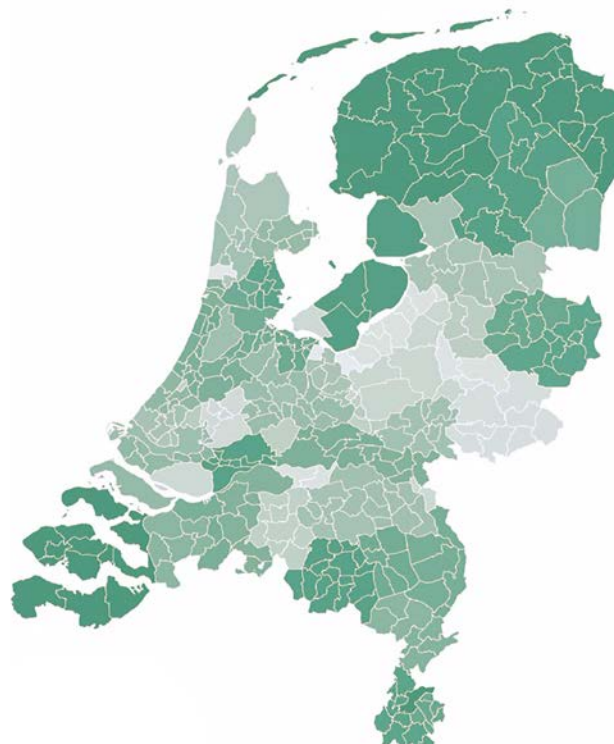
WAARMEE?

Vergroot de gelijkwaardigheid van overheden

In het discussiedocument beschreven we dat het denken over financiële verhoudingen is blijven steken op de principes van halverwege de vorige eeuw: een taakverdelingsbenadering met strikte scheiding van bevoegdheden, de nadruk op financiële autonomie van betrokken overheden, een focus op de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen en het voorkomen van al te grote verschillen tussen overheden.

De financiële afhankelijkheid van gemeenten en provincies van het rijk is groot. De inkomsten van gemeenten bestaan voor ongeveer 70 procent uit rijksbijdragen, voor provincies is dit ongeveer 50 procent. Waterschappen bekostigen hun taken uit eigen belastingen. In alle gevallen is de bewegingsvrijheid voor decentrale overheden beperkt.

Fig. 4 – Congruëntiekaart



Deze kaart is afkomstig van www.regioatlas.nl

Congruëntie percentage gemeente

Congruëntie drukt de mate van overeenkomst uit tussen tenminste twee regio-indelingen. Een hoog percentage geeft aan dat die gemeente vaak samenwerkt met steeds dezelfde gemeenten. Een laag percentage duidt erop dat de gemeente vaak met verschillende gemeenten samenwerkt op de geselecteerde regelingen.



Deze kaart gaat over de volgende regio-indelingen:

- GGD's
- Zorgkantorregio's
- Centrumgemeente maatschappelijke opvang & beschermd wonen
- Jeugdzorgregio's

De studiegroep ziet een grote noodzaak in het vergroten van de gelijkwaardigheid van overheden. Niet alleen financieel, maar juist ook in de manier waarop overheden met elkaar omgaan. Wij verwachten dat een sterkere positie van decentrale overheden de door hen gevoelde verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk oppakken van grote opgaven zal versterken. Ook kan het de dynamiek doorbreken waarbinnen decentrale overheden voor middelen en investeringen al snel naar het rijk kijken. Om de gelijkwaardigheid tussen de overheden te vergroten formuleren we de volgende lessen:

- **Verminder de financiële afhankelijkheid door meer evenwicht in de financiële verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden.** In deze kabinetsperiode was er veel discussie tussen rijk en decentrale overheden over financiële middelen en in hoeverre deze toereikend zijn. Dit heeft de verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden geen goed gedaan. Verandering en modernisering in de financiële verhoudingen zijn nodig om de huidige patstelling te doorbreken.
- **Streef naar stabiliteit, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in de financiële verhoudingen.** Onze financiële verhoudingen zijn oorspronkelijk bedoeld om decentrale overheden in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen door eerlijk verdeelde, stabiele en voorspelbare inkomsten die aansluiten op hun kostenstructuur. Dit blijft onverminderd noodzakelijk. Ook marktpartijen zijn nodig bij het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Om als overheid een betrouwbare partner te kunnen zijn voor de markt zijn stabiele en voorspelbare inkomsten essentieel. Om de stabiliteit en flexibiliteit te kunnen vergroten is aanpassing van de normeringssystematiek nodig en het vergroten van het eigen belastinggebied.

WAARMEE?

Update de instrumentenkoffer en maak ook beter gebruik van wat er al kan

Vertrouwde uitspraken als 'wie bepaalt, betaalt' of 'de financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke verhoudingen', gaan niet meer op in situaties waar veel partijen betrokken zijn, waaronder markt- en maatschappelijke partijen. De huidige maatschappelijke opgaven vragen om flexibiliteit in zowel het bestuurlijk als financieel instrumentarium. Voor een update van de instrumentenkoffer formuleren we de volgende lessen:

- **Versterk de kennisbasis van overheden op grote opgaven.** De casussen laten zien dat er zorgen zijn over de capaciteit en mogelijkheden van overheden om ervoor te zorgen dat er publieke prestaties worden geleverd. Er is behoefte om kennis meer toe te spitsen op specifieke lokale of regionale vraagstukken, meer verbinding aan te brengen tussen lokale vraagstukken en landelijk beschikbare kennis en regionale kennisnetwerken te ontwikkelen.
- **Maak ruimte voor het inrichten van passende bestuurlijke arrangementen.** Bestuurlijke arrangementen moeten optimaal zijn toegespitst op het realiseren van de maatschappelijke opgave. Dat vraagt om flexibiliteit en maatwerk, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Het helpt daarbij om meer gebruik te maken van de mogelijkheid om te differentiëren in taken, ook in het licht van regionale verschillen.
- **Denk meer in financiële arrangementen.** Het is belangrijk dat de overheden vooraf nadenken welke investeringen noodzakelijk zijn en waarom die met publiek geld bekostigd zouden moeten worden. Vaak is het van belang private investeringen te stimuleren. Goede financiële arrangementen

kunnen bijdragen aan het mobiliseren van privaat geld. Van de overheid vraagt dit als partner dat zij zich betrouwbaar opstelt. Dat wil zeggen dat zij zich waar nodig langjarig committeert.

In het volgende hoofdstuk presenteren we aan de hand van de bovenstaande vier lijnen verschillende oplossingen. ■

5 Aanbevelingen

Voor samenwerking met resultaat

Aanvullend op de casusspecifieke aanbevelingen doen we ook een aantal generieke aanbevelingen om het werken als één overheid, met als doel het bereiken van maatschappelijke waarde, beter mogelijk te maken. Een van de twee hoofdconclusies in ons discussiedocument was immers dat er behoefte is aan vernieuwde structuren, werkwijzen en instrumenten die samenwerking meer stimuleren en belonen. De instrumentenkoffer van het openbaar bestuur moet daartoe worden uitgebreid met vormen en randvoorwaarden die dit mogelijk maken. In dit hoofdstuk doen we enkele voorstellen. Niet alle voorstellen zijn van vandaag op morgen geregeld. Soms vergt dit uitvoerig bestuurlijk overleg of aanpassing in wet- en regelgeving.

EFFECTIEVER SAMENWERKEN ALS OPTESOM VAN STRUCTUUR EN CULTUUR

Voordat we onze voorstellen verder toelichten, willen we onze stelling hierboven iets verder te onderbouwen. Waarom is het nodig om algemene oplossingen in de vorm van structuren en instrumenten aan te dragen? Is samenwerken niet vooral een kwestie van cultuur, houding en gedrag? Dat is iets dat we de afgelopen maanden regelmatig hebben gehoord. En natuurlijk zijn dat belangrijke factoren in het bouwen aan een samenwerking. Samenwerken is een kwestie van vertrouwen, van geven en nemen, van je inleven in de ander en het besef dat je samen meer kunt bereiken dan alleen. Toch betekent dat niet dat oplossingen voor versterkte samenwerking alleen maar op het terrein van cultuur hoeven worden gezocht. Sterker nog: iedere structuur brengt zijn eigen gedragsprikkel met zich mee. Het is onze overtuiging dat de huidige structuren gelijkwaardige en evenwichtige samenwerking rond actuele maatschappelijke opgaven onvoldoende bevorderen.

EFFECTIEF INTERBESTUURLIJK HANDELEN MOGELIJK MAKEN: RANDVOORWAARDEN EN PRIKKELS CREËREN

Welke aanpassingen in interbestuurlijke en financiële verhoudingen kunnen overheden helpen om 'uit de groef' te komen die interbestuurlijke samenwerking nu kenmerkt (zoals aangestipt in hoofdstuk 2)? Hoe helpen we overheden om voorbij ingesleten patronen en reflexen te komen? Hieronder stellen we randvoorwaarden, prikkels en andere oplossingen voor om effectiever interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken. De voorgestelde oplossingen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het meer vanzelfsprekend wordt om de vier stappen uit ons model te doorlopen.

Daarmee draagt het geheel van oplossingen bij aan het versterken van de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid. Zo kunnen overheden maatschappelijke opgaven beter en met meer impact oppakken. Dit gaat zowel over het versterken van de uitvoeringscapaciteit van decentrale overheden als de uitvoerbaarheid van beleid. Zonder uitvoerbaarheid geen uitvoeringskracht. We doen dit langs vier lijnen:

- A. Opgavegericht samenwerken**
- B. Versterken van regie**
- C. Gelijkwaardig partnerschap tussen overheden**
- D. Een up-to-date instrumentenkoffer**

A. OPGAVEGERICHT SAMENWERKEN

Om beter in staat te zijn om gezamenlijke doelen en ambities te formuleren, zou de overheid zich meer moeten organiseren rondom vraagstukken. Kortom: opgavegericht werken. Niet de bestaande structuren zijn leidend, maar de specifieke kenmerken van de opgave.

Interbestuurlijk Programma (IBP)

In 2018 hebben het rijk en decentrale overheden gezamenlijke afspraken gemaakt over 10 maatschappelijke opgaven in het interbestuurlijk programma (IBP). Betrokkenen zijn overtuigd van de meerwaarde. Tegelijkertijd was er weinig focus, waren er veel verschillende interpretaties over de financiële discussies en kwam het IBP onder hoge tijdsdruk tot stand waardoor het veel moeite kostte om de achterban op vlieghoogte te krijgen.

Onderdeel daarvan is het betrekken van de juiste partijen (publiek en privaat) die nodig zijn om te komen tot slimme oplossingen. Daarbij wordt ontkokerd te werk gegaan en is er aandacht voor de raakvlakken tussen opgaven. De studiegroep doet de volgende voorstellen voor opgabegericht samenwerken:

1. Interbestuurlijke programmateams met mandaat, tussen ministeries

Om te komen tot een meer slagvaardige overheid, die in staat is om vanuit de maatschappelijke opgave te werken, zijn vernieuwingen aan de kant van het rijk noodzakelijk. Vernieuwingen inclusief een bijpassend financieel arrangement. De huidige departementale indeling en de verkokerde rijksbegroting draagt niet bij aan effectieve oplossingen: iedere geldstroom kent een eigen dynamiek en eigen begrenzing. Dit zit een integrale afweging in de weg.

We stellen het volgende voor:

- Richt interbestuurlijke programmateams in. Deze teams bestaan uit de inhoudelijk betrokken departementen, gemeenten, provincies en waterschappen en organiseren zich rondom een maatschappelijk vraagstuk. Versterk al bestaande teams. Deze teams krijgen een gezamenlijk programmabudget tot hun beschikking, zodat zij kunnen komen tot innovatieve en werkbare oplossingen.
- Stel een enveloppe in ten bate van het bijdragen aan grote maatschappelijke opgaven. De versterking aan decentrale overheden kan lopen via een nieuw te organiseren uitkeringstype (zie aanbeveling 13). Deze enveloppe doorbreekt de huidige interdepartementale scheidslijnen, waarbij iedere begroting zijn eigen dynamiek en grenzen kent. Dat komt de integrale en interbestuurlijke aanpak ten goede.

Governance compensatiepakket marinierskazerne

Naar aanleiding van het voorgenomen besluit van het kabinet de marinierskazerne niet naar Vlissingen te verhuizen, is een gezamenlijk traject gestart vanuit het Rijk, de provincie Zeeland, de gemeente Vlissingen en het waterschap Scheldestromen, om tot een compensatiepakket te komen. Daarbij is vanaf het begin over de grenzen van beleidsterreinen heen gekeken naar een samenhangend pakket van maatregelen om de sociaal-economische structuur en het beeld van Zeeland te versterken. Deze aanpak wordt voortgezet in de governance rond de uitvoering van het afgesproken compensatiepakket. Een compacte stuurgroep met de staatssecretaris van BZK namens het rijk, de commissaris van de Koning van Zeeland en de burgemeester van Vlissingen, houdt de ontkokerde aanpak vast. Een onafhankelijke uitvoeringsregisseur die boven de partijen staat verbindt partijen, jaagt aan, faciliteert en monitort de uitvoering en intervenueert waar nodig.

- Zorg voor politiek mandaat van de interbestuurlijke programmateams en het gezamenlijk budget. Dit kan als een aantal ministers de verantwoordelijkheid voor een brede integrale opgave krijgen. Voor de afstemming kan er een ministeriële commissie of onderraad worden gevormd.
- Kies een leider van het programmateam die in staat is tegenstellingen te overbruggen, het gezamenlijk doel voor ogen te houden en moeizame gesprekken vlot te trekken (zie kaders).

2. Een rijksoverheid met aandacht voor de uitvoering

Het beter laten aansluiten van beleid en uitvoering is een uitdaging voor de overheid, ook buiten het thema interbestuurlijke samenwerking³². Ook uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, het UWV en het

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

In het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), werken rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie aan een gezonde toekomst voor Rotterdam Zuid. Samen willen deze partners ervoor zorgen dat opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit in 20 jaar stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. Sinds de start is Marco Pastors het gezicht van de aanpak.

Randvoorwaarden voor het functioneren van interbestuurlijke programmateams

- Ontwikkel een concrete en uitgewerkte doelstelling (wat)
- Focus op resultaat: monitor de voortgang op de doelstelling, en stuur tijdig bij (wat)
- Maak personele capaciteit vrij vanuit verschillende overheden (wie)
- Opereer vanuit een gedragen bestuurlijk mandaat (wie doet wat)
- Maak afspraken over (gezamenlijke) financiering (waarmee)
- Werk aan een gezamenlijke kennisbasis die handelen ondersteunt (waarmee)

CBR staan onder druk en daarmee de continuering van de juiste dienstverlening van de overheid³¹. In het samenspel van overheden zien we het belang van dit vraagstuk toenemen naar gelang decentrale overheden meer taken in medebewind uitvoeren. Om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, zijn zij afhankelijk van de kaders en randvoorwaarden vanuit het rijk. Op verschillende thema's constateren we hier knelpunten. Om die reden zou het rijk meer moeten investeren in het borgen van de uitvoerbaarheid van beleid, en het voorkomen van overbelasting van partners in de uitvoering. Om uitvoerbaarheid een prominentere plek te geven, zou er – conform de werkwijze in de EU – meer aandacht moeten zijn voor de samenhang tussen doelen en uitkomsten van beleid. Daarvoor is het nodig om de bestaande praktijk van uitvoeringstoetsen te verbreden. De invoering van nieuw beleid gaat nu nog vaak gepaard met uitvoeringstoetsen die overwegend technisch van aard zijn: ze gaan niet in op bredere vragen van doeltreffendheid van beleid. Voor krachtige uitvoering op decentraal niveau is het bovendien nodig om ook binnen het rijk een aantal veranderingen door te voeren. Het gaat dan om het vergroten van de samenhang in rijksbeleid en het tegengaan van verkokering.

Impact assessments in de EU

Voor initiatieven van de Europese Commissie zijn Impact Assessments verplicht wanneer er aanzienlijke economische, sociale en milieugevolgen worden verwacht. Het is een essentieel onderdeel voor betere regelgeving en wordt bij elk voorstel of besluit van de Commissie gepubliceerd zodat de wetgevers hier rekening mee kunnen houden bij hun beslissingen.

We stellen het volgende voor:

- Maak *impact assessment* standaard onderdeel van beleidsvoornemens van het rijk die leiden tot een wijziging in de taken van decentrale overheden. Deze analyses gaan na of en hoe beleid en uitvoering (redelijkerwijs) kwalitatief en kwantitatief aan maatschappelijke doelstellingen bijdragen. Zorg ook voor een goede betrokkenheid van decentrale overheden bij de uitvoering van deze toetsen. Dit vraagt om een integrale blik op beleid, financiën en uitvoering. De inzet moet worden verankerd in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
- Besteed buiten de interbestuurlijke programma-teams nadrukkelijk aandacht aan een interdepartementale structuur om te zorgen voor een meer afgestemd en ontkokerd rijk. Het uitgangspunt moet daarbij zijn om de integraliteit op decentraal niveau te stimuleren. Richt besluitvorming en overlegstructuren hier ook op in.

3. Ambtelijk vakmanschap: tools voor vergroten interbestuurlijke samenwerking

In het advies over de ministeriële verantwoordelijkheid pleit de Raad van State voor het verbeteren van het inhoudelijk, ambtelijk vakmanschap³³. In dit rapport staat verschillende keren op dat structuren een goede samenwerking in de weg kunnen staan. Het omgekeerde is echter ook waar: aanpassingen in cultuur en werkwijzen kunnen de beoogde manier van samenwerken faciliteren. Het ambtelijk vakmanschap en de persoonlijke samenwerkingseffectiviteit in het bijzonder, moeten daarom versterkt worden.

We stellen het volgende voor:

- Maak het tijdelijk werken bij een andere overheid eenvoudiger.

Verzamelkantoren als Ontmoetingsplek voor ambtenaren en burgers

Nederland heeft steeds meer behoefte aan interbestuurlijk contact en samenwerking tussen publieke organisaties om alle maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren. Tegelijkertijd heeft de burger behoefte aan een herkenbare en aanspreekbare publieke overheid, voor vele onderwerpen in de publieke dienstverlening. Hoewel we in de huidige Corona-tijd fysiek contact proberen te vermijden, zijn juist fysieke ontmoetingsmogelijkheden tussen bestuurders, ambtenaren, burgers en maatschappelijke organisaties van belang om problemen en opgaven van tegenwoordig het hoofd te kunnen bieden. Samenwerking en contact is te realiseren door herkenbare publieke ontmoetingsruimten aan te bieden in verzamelkantoren die hier op ingericht zijn. Dat vraagt om een nieuwe aanpak. De provincie Noord-Brabant wil verkennen of zij kantoorgebouwen met andere overheden kan delen, en zo 'overheidsverzamelkantoren' kan ontwikkelen. Zij heeft het Rijksvastgoedbedrijf gevraagd hoe vastgoed nog slimmer te benutten is en tegelijkertijd een productieve werkomgeving kan zijn. Efficiënter gebruik van vierkante meters en energie; profiteren van meer interactie door laagdrempelige samenwerking in 'ontmoetingsplaatsen voor ambtenaren'. Nu de coronacrisis ons dwingt om het openbaar vervoer terughoudend te gebruiken, is het een groot voordeel om met deze verzamelkantoren te beschikken over toekomstbestendige werkplekken in de eigen woonomgeving. Om met een plek te beginnen: kan Eindhoven XL, met het netwerk van de TU Campus in de nabijheid, hiervoor een uitgelezen eerste locatie zijn?

- Pas traineeprogramma's zodanig aan dat trainees ook kennismaken met een andere overheid dan daar waar zij hun contract hebben. De VNG werkt al zo.
- Stel een interbestuurlijk kennis-, leer- en inspiratieprogramma in rond interbestuurlijk werken. Idealiter is dit programma verbonden aan de onafhankelijke interbestuurlijke programmateams.
- Besteed continu aandacht aan de vaardigheden en technieken van het interbestuurlijk werken. Op het platform Overheid van Nu is daar al een begin mee gemaakt.

B. VERSTERKEN VAN REGIE

Door de veelheid aan partijen bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Om gezamenlijk resultaat te bereiken moeten partijen echter wel bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren. De studiegroep doet de volgende voorstellen voor het versterken van regie:

4. Het vergroten van de binding van interbestuurlijke afspraken

Een cruciaal instrument voor het voeren van regie zijn interbestuurlijke afspraken op landelijk niveau, tussen rijk en koepelorganisaties. Die afspraken geven richting en zorgen ervoor dat sturing op bredere schaal tot stand komt. In de praktijk blijkt echter dat dat niet altijd lukt: als het op uitvoering aankomt, is het lang niet altijd mogelijk om individuele overheden mee te nemen. Zij voelen zich niet altijd gecommiteerd aan op landelijk niveau gemaakte afspraken. De mate waarin ze richting geven aan – en doorwerken in – het handelen van de achterbannen van

Regie in het Deltaprogramma

In het Deltaprogramma anticipeert Nederland op een veranderend klimaat. Onder regie van de Deltacommissaris worden in een meerjarig programma met bijbehorend budget maatregelen gerealiseerd op het gebied van waterveiligheid en waterzekerheid. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voeren deze maatregelen uit, van lokaal tot nationaal niveau. De Deltacommissaris ziet toe op de integraliteit van de aanpak, de voortgang, en houdt oog voor de lange termijn. Als regisseur bouwt de Deltacommissaris aan een 'delta community'.

koepels wisselt sterk. Dat vergroot de vrijblijvendheid in de aanpak van gezamenlijke opgaven die we herkennen, en roept de vraag op wat de waarde is van de handtekening van bestuurlijke koepels onder gezamenlijke afspraken.

Hetzelfde geldt overigens voor het rijk: er is weinig begrip voor de huidige rol van de koepels. En ook voor het rijk zijn gemaakte afspraken vaak van ondergeschikt belang aan andere (politieke) realiteiten en binden ze vaak slechts één departement. Het vergroten van de bindende werking van afspraken is in de eerste plaats een gedrags- en cultuuraspect. Overheden moeten gemaakte afspraken serieus nemen, en bereid zijn elkaar aan te spreken op het nakomen van die afspraken.

We stellen het volgende voor:

- Werk met een intekenboek voor maatschappelijke opgaven. In zo'n intekenboek beschrijven kabinet en vertegenwoordigers van de decentrale overheden een aantal grote gezamenlijke opgaven voor

de komende periode. Individuele overheden worden uitgenodigd om zich in te tekenen voor een bijdrage aan deze opgave en daarbij vast te leggen welke kwantificeerbare prestatie zij zullen leveren. Dit proces van intekenen schept een resultaatsverplichting, waarvan ook financiering met programmamiddelen afhankelijk wordt gemaakt. Een interbestuurlijke programmastructuur ondersteunt bij het realiseren van deze prestaties, met bijvoorbeeld kennis en personele capaciteit. Het meest geschikt voor dit model zijn opgaven in het fysieke of ruimtelijke domein, zoals woningbouw en warmtetransitie, die goed zijn uit te drukken in kwantificeerbare eenheden. Het intekenboek is een nieuw instrument. Het is daarom van belang om verder uit te werken hoe om te gaan met overheden die zich niet inschrijven terwijl een opgave in hun gebied of regio wel urgent is. Het ligt voor de hand om de gebruikelijke manieren van interbestuurlijk toezicht hiervoor in te zetten.

- Ook is reflectie op de rol van koepelorganisaties gewenst. Zij hebben geen hiërarchische relatie met hun achterban, maar voor de voortgang op grote opgaven is het essentieel dat de afspraken die zij maken doorwerken naar hun achterban. Dit vraagt om begrip van het rijk en tegelijkertijd om een herbezinning over de mandatering van koepels om namens hun achterban afspraken te maken.

5. Bottom-up plan voor een meer congruente nieuwe regio-indeling

In het vorige hoofdstuk beschreven we de groeiende onvrede over het grote aantal bestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden. In onze gesprekken van de afgelopen tijd hebben we dan ook regelmatig de wens gehoord om te komen tot een kleiner aantal,

meer congruente regionale samenwerkingsverbanden. De studiegroep onderkent het belang hiervan. De lappendeken aan samenwerkingen is complex en levert onduidelijkheid op voor inwoners, bedrijven en volksvertegenwoordigingen. In de afgelopen periode is er te weinig gestuurd op het behapbaar houden van het aantal regionale samenwerkingsverbanden. Dat vraagt om actie. Volgens de studiegroep moet de reflex echter worden voorkomen om nationaal vanaf de tekentafel een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland te schetsen. Vanuit het oogpunt van gelijkwaardig samenwerken zouden de overheden die aan de lat staan voor deze opgaven zelf moeten komen tot meer congruente regio-indelingen. Samenhang in het grote aantal samenwerkingsverbanden is nodig, maar wel met draagvlak.

We stellen het volgende voor:

- Maak voor geen enkel beleidsterrein opnieuw een – nog niet bestaande – regionale indeling.
- Doe een uitvraag aan gemeenten, provincies en waterschappen om te komen tot meer congruente regio's voor bijvoorbeeld het fysiek, sociaal en economisch (arbeidsmarkt) domein³⁴. Stel hierbij aan de voorkant criteria als: kom tot een dekkende indeling, binnen een bepaalde termijn. Belangrijke voorwaarde voor de uitvraag is om met positieve prikkels te werken, die samenwerking belonen. Dus geen bezuinigingsoptie om uiteindelijk gemeenten te laten herindelen met een bijbehorende opschalingskorting.

C. GELIJKWAARDIG PARTNERSCHAP TUSSEN OVERHEDEN

Op dit moment is er sprake van een disbalans tussen rijk en decentrale overheden. Die disbalans uit zich op allerlei manieren: in financieel, politiek en cultureel opzicht. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben overheden afspraken gemaakt over de manier waarop zij zich tot elkaar willen verhouden en de spelregels die ze daarbij hanteren. Deze wordt momenteel geactualiseerd. Wij pleiten ervoor om in de herziene Code de geformuleerde inzichten van de studiegroep over gelijkwaardigheid te betrekken. Aanvullend is het nodig om via een aantal ingrepen meer balans in deze verhouding te brengen. Alleen op die manier kunnen overheden, die gezamenlijk aan de lat staan voor opgaven, met respect voor elkaars rollen aan tafel zitten en stuk voor stuk een volwaardige stem hebben. Daarbij hoort ook wisselwerking tussen verschillende lagen, die gebaseerd is op een gevoel van gelijkwaardigheid. Financieel betekent dit niet per se een gelijkwaardige bijdrage in absolute euro's, maar de financiële afhankelijkheid van met name gemeenten van het rijk is momenteel te groot. Dit werkt verlamdend en zet de bijdrage van decentrale overheden onder druk. De studiegroep doet de volgende voorstellen voor het vergroten van het gelijkwaardig partnerschap tussen overheden.

6. Gezamenlijke inzet kabinetsformatie

Eén van de patronen in interbestuurlijke samenwerking die zorgt voor disbalans tussen overheden, is de dynamiek waarin bij kabinetsformaties voor decentrale overheden verstrekkende besluiten worden genomen, zonder dat zij daarin voldoende gekend worden.

De Raad van State adviseerde in de vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen

Regeerakkoorden met gevolgen voor decentrale overheden

Met het regeerakkoord 2017 – 2021 'Vertrouwen in de toekomst' werd het Abonnementstarief Wmo ingevoerd en werden loonkostensubsidies vervangen door loondispensatie. In het regeerakkoord 2012 – 2016 'Bruggen slaan' stond dat gemeenten met minder dan 100.000 inwoners op termijn moesten fuseren. In de periode 2008 – 2011 hebben provincies in totaal 800 miljoen bijgedragen aan de investeringsagenda die opgenomen was in het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven'.

dan ook dat overheden al lang voor de formatie met elkaar in gesprek zouden moeten gaan over een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen en verantwoordelijkheden³⁵. Het regeerakkoord zou volgens de Raad van State moeten voorzien in voldoende ruimte voor nader overleg met de decentrale overheden. Volgens de huidige Code Interbestuurlijke Verhoudingen 'behoort' de (in)formateur tijdens de kabinetsformatie de provincies, gemeenten en waterschappen te consulteren wanneer tijdens de formatie wordt gesproken over de bestuurlijke en financiële verhouding met decentrale overheden³⁶. De wijze waarop dit gebeurt en mate van betrokkenheid verschilt en vaak lopen de verwachtingen daarover uiteen.

We stellen het volgende voor:

- Start voorafgaand aan de formatie al met interbestuurlijke programmateams zodat er een solide basis is om op voort te borduren. Onderdeel van deze gezamenlijke inzet is ook het op gang houden van het gesprek na de formatie.

- Decentrale overheden moeten stevig betrokken zijn bij de gesprekken die over hun takenpakket gaan. Neem geen maatregelen op in het regeerakkoord die raken aan de taken van de decentrale overheden zonder hun instemming. Dit vraagt overigens wel dat het decentrale mandaat om het gesprek hierover aan te gaan voorafgaand wordt geregeld.

7. Gezaghebbend orgaan voor financiële geschillen tussen overheden

Zuivere bestuursgeschillen kunnen worden beslecht door de rechter. Het aantal geschillen dat bij de rechter komt is zeer laag³⁷. We zien wel dat er steeds meer discussies ontstaan tussen met name gemeenten en het rijk over het onzorgvuldig gebruik van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel bepaalt dat bij nieuwe taken of wijzigingen voor decentrale overheden in kaart wordt gebracht wat de financiële consequenties zijn en op welke wijze dit wordt bekostigd.

We stellen het volgende voor:

- Wijs een gezaghebbend orgaan aan dat kan optreden bij financiële geschillen tussen overheden, om zuiver optreden van overheden te bevorderen en slepende discussies (zoals bij de financiering van de taken in het sociaal domein) te beëindigen³⁸. Dit orgaan moet beschikken over een set van heldere en duidelijk vastgelegde normen.

8. Vergroting eigen belastinggebied

Een substantiële vergroting van het eigen belastinggebied is een randvoorwaarde voor de gelijkwaardigheid tussen rijk en de decentrale overheden. Het verkleint de financiële afhankelijkheid van het rijk en vergroot de eigen financiële verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Vergroting van het eigen belastinggebied brengt de financiële verantwoordelijkheid weer in lijn

met de bestuurlijke verantwoordelijkheden van decentrale overheden³⁹. Door grotere financiële autonomie middels een duidelijk zichtbare belasting, kunnen decentrale overheden zelf beter inspelen op lokale en regionale ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven. Ook zorgt het ervoor dat de impact van schommelingen in het accres kleiner is. De studiegroep wil echter wel benadrukken dat een uitbreiding van het eigen belastinggebied geen oplossing is voor de discussies over de tekorten in het sociaal domein.

Afgelopen voorjaar onderzocht een ambtelijke werkgroep de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied⁴⁰, door te kijken naar twee scenario's: 4 miljard (laag) en 6 miljard (hoog). Die uitbreiding zou gepaard moeten gaan met een navenante verlaging van de inkomstenbelasting. De werkgroep concludeerde dat vergroting van het eigen belastinggebied kan plaatsvinden zonder negatieve effecten op werkgelegenheid of inkomensverschillen. Ook blijven de verschillen tussen gemeenten beperkt. Voor provincies speelt ook mee dat de inkomsten uit motorrijtuigbelasting teruglopen als gevolg van het Klimaatakkoord. Er is behoefte om in deze discussie een knoop door te hakken zodat gewerkt kan worden naar een andere, zichtbare belastinggrondslag voor het provinciaal belastinggebied en provincies weer een duurzame inkomstenbron hebben.

We stellen het volgende voor:

- Verruim het gemeentelijk belastinggebied in lijn met het hoge scenario met 6 miljard vanwege het vergroten van de gelijkwaardigheid.
- Zet stappen om te komen tot een duurzaam provinciaal belastinggebied.

9. Zorg voor voldoende middelen en beleidsvrijheid

Zekerheid en duidelijkheid over inkomsten helpt om de positie van gemeenten en provincies te versterken, zowel ten opzichte van het rijk als van private partijen. Veel van de middelen van gemeenten en provincies liggen meerjarig vast, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Investeringsniveaus van gemeenten zijn tijdens de vorige crisis sterk gedaald en komen niet meer terug op het oude niveau. Duidelijkheid over inkomsten is een essentiële randvoorwaarde voor het doen van investeringen in maatschappelijke opgaven en om deelname van private partijen te waarborgen. De jaarlijkse indexatie van de algemene uitkering in het gemeente- en provinciefonds (het accres) wordt bepaald aan de hand van de normeringssystematiek. Hierbinnen wordt een balans gezocht tussen evenredigheid en stabiliteit⁴¹. Evenredigheid heeft nu betrekking op de verhouding van kostenontwikkeling tussen overheidslagen: via de trap-op-trap-af-systematiek is de indexatie van de fondsen gekoppeld aan de rijksuitgaven. Evenredigheid is een subjectief begrip. De aard van de kosten van gemeenten en provincies is nu anders dan in de tijd waarin de bestuurlijke afspraak werd gemaakt. Gemeenten en provincies hebben de afgelopen jaren last gehad van fluctuaties van het accres, vooral met betrekking tot *hetzelfde* begrotingsjaar, deels als gevolg van uitgestelde uitgaven door het rijk. Heroverweging van de normeringssystematiek is daarom noodzakelijk, met een zwaarder gewicht voor stabiliteit en voorspelbaarheid.

We constateren ook dat gemeenten minder beleidsvrijheid hebben voor hun taken in het sociaal domein, dan voor overige taken⁴². Bovendien zitten veel gemeenten nog in een fase waar in ze zoeken naar een nieuwe manier van werken en waarin volop wordt geëxperimenteerd. Het is dan ook niet realistisch om te verwachten dat het gebruik van voorzieningen in

het sociaal domein gelijke tred houdt met budgettaire ontwikkelingen op rijksniveau. Dit maakt de trap-op trap-af-systematiek binnen het gemeentefonds voor het sociaal domein ongeschikt.

We stellen het volgende voor:

- Zorg voor meer stabiliteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid en daarmee voor minder tussentijdse fluctuaties in de inkomsten. Dit kan bijvoorbeeld door het maken van vaste afspraken met gemeenten en provincies bij de start van het kabinet.
- Bekijk opnieuw de samenhang tussen de huidige indexatie en de kostenontwikkeling bij provincies en gemeenten.
- Perk de autonomie van gemeenten en provincies niet verder in voor het uitvoeren van gedecentraliseerde taken. Zorg voor voldoende beleidsvrijheid om eigen afwegingen te maken, passend bij de lokale en regionale context.
- Zet de middelen van het sociaal domein apart in het gemeentefonds. En voorzie de middelen van een passend niveau en een indexatie in lijn met de kostenontwikkeling. De middelen moeten vrij besteedbaar zijn – én blijven – voor gemeenten.
- Zorg voor voldoende (financiële) middelen om geslaagde experimenten te kunnen doen en op te kunnen schalen.

D. EEN UP-TO-DATE INSTRUMENTENKOFFER

Hoe gevarieerder de instrumentenkoffer waar overheden zich op kunnen beroepen is, hoe groter de kans dat er een aanpak ontworpen kan worden die past bij de opgave. Aan de ene kant zien we dat overheden zich te vaak moeten beroepen op instrumenten die niet passen bij de huidige realiteit, tegelijkertijd worden bestaande instrumenten niet altijd benut of worden ze slordig ingezet. De studiegroep doet de volgende voorstellen voor een up-to-date instrumentenkoffer:

10. Taakdifferentiatie: maak meer ruimte voor flexibele taaktoedeling tussen provincies, gemeenten en waterschappen

Met ons 4W-model pleiten we voor maatwerk in de interbestuurlijke aanpak van opgaven. In lijn met dat pleidooi vinden we het van belang dat er ook meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in de toedeling van taken tussen verschillende decentrale overheden⁴².

De manier waarop taken zijn verdeeld over provincies, gemeenten en waterschappen volgt nu nog grotendeels het idee van een uniforme taaktoedeling over bestuurslagen: elke gemeente is verantwoordelijk voor taak x, elke provincie voor taak y. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn onderling verschillend en opereren in diverse bestuurlijke verhoudingen. Op dit moment houden we onvoldoende rekening met die verschillen. Taakdifferentiatie is al mogelijk, maar wordt weinig gestimuleerd en daardoor nauwelijks gebruikt. Het zou volgens de studiegroep mogelijk moeten zijn om op basis van maatwerk, een grondige analyse en bestuurlijke overeenstemming, gemeenten binnen een regio een gedifferentieerd takenpakket te geven. Daarin kan bijvoorbeeld worden afgesproken om complexere taken bij een centrumgemeente te beleggen, of in de ene regio af

Taakdifferentiatie wordt al toegepast

Artikel 109 van de Gemeentewet bepaalt dat er wettelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten en biedt zo ruimte voor taakdifferentiatie. Op dit moment is hier op beperkte schaal sprake van. Een beperkt aantal gemeenten in Nederland is belast met de organisatie van de vrouwenopvang en het beschermd wonen. De ongeveer veertig betrokken gemeenten voeren deze taak ook uit voor/namens de overige gemeenten, waarbij is vastgelegd welke gemeenten 'bij elkaar horen'. Formeel is er overigens voor deze taak geen sprake van taakdifferentiatie. Alle gemeenten kunnen voorzien in de opvang, alleen verloopt de bekostiging van die taak via de circa 40 gemeenten en zijn er via bestuurlijke convenanten afspraken gemaakt over het verzorgingsgebied dat die gemeenten bedienen. Taakdifferentiatie vindt ook plaats in de verslavingszorg. Hier is met name voor gekozen omdat verslavingsproblemen niet in alle gemeenten in dezelfde mate voorkomen. Een derde voorbeeld van taakdifferentiatie is de vervoerregio. Waar in heel Nederland de provincies verantwoordelijk zijn voor OV-concessies, is die verantwoordelijkheid rondom Amsterdam en Rotterdam/Den Haag belegd bij de respectievelijke samenwerkingsverbanden van gemeenten.

te spreken dat een taak bij gemeenten komt te liggen maar in de andere regio de provincie die taak uitvoert. Het is belangrijk dat dergelijke afspraken vrijwillig tot stand komen, maar tegelijkertijd niet vrijblijvend zijn. Dit uiteraard op basis van maatwerk, een grondige analyse en bestuurlijke overeenstemming.

We stellen het volgende voor:

- Gebruik het instrument van het intekenboek om experimenten van onderop ruimte te bieden (zie ook aanbeveling 4). Daar kan vooruitlopend op een nieuw kabinet al mee gestart worden.
- Verken of nieuwe vormen van democratische legitimatie om omliggende gemeenten invloed te geven wettelijk mogelijk zijn. Vanwege het verleggen van de verantwoordelijkheden vergt dit wel een passend democratisch arrangement.

11. Een alternatief voor de Wgr

De Wgr, die het huidige kader biedt voor verschillende vormen van interbestuurlijke samenwerking, wordt door veel overheden als dermate complex en knellend ervaren dat zij uitwijken naar andere, vaak privaatrechtelijke, vormen van samenwerking. Dit leidt tot een grote variëteit aan samenwerkingsverbanden⁴⁴, die niet altijd voldoende zekerheid bieden op het vlak van bijvoorbeeld democratische controle en verantwoording. Gemeenteraden en Provinciale Staten zien door de bomen het bos niet meer⁴⁵. Hierdoor hebben zij moeite met hun controlerende als kaderstellende taak rond die interbestuurlijke samenwerking uit te voeren. Daarnaast kunnen problemen ontstaan wanneer discussies hoog oplopen en er geen formele besluitvorming is geregeld. Ook op andere terreinen ervaren decentrale overheden dat wet- en regelgeving belemmeringen oproepen voor samenwerking. Denk aan fiscaal-juridische belemmeringen zoals de btw op samenwerking en de opschalingskorting voor gemeenten⁴⁶.

We stellen het volgende voor:

- Stel een interbestuurlijke taskforce aan onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die binnen een jaar het kabinet adviseert over een alternatief voor de Wgr. Dat alternatief, bijvoor-

beeld een Wet op de samenwerkende overheden, moet meer ruimte en flexibiliteit bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking.

12. Innovatieve financiële arrangementen

In iedere situatie waarbij sprake is van bekostigings- of financieringsvraagstukken spelen financiële prikkels een rol, bijvoorbeeld als baten en lasten niet op dezelfde plek neer slaan of als er belemmeringen zijn die leiden tot uitstel van investeringen. Innovatieve financiële arrangementen kunnen bewust gebruik maken van financiële prikkels om partijen tot bepaald gedrag of deelname te bewegen. Belangrijk uitgangspunt is dat de baten en lasten op dezelfde plek neerslaan en dat financiering aansluit bij het te bereiken doel. Voorbeelden hiervan zijn de korting op de verhuurdersheffing voor woningcorporaties en sociale investeringsfondsen in het sociaal domein. Financiële arrangementen kun je op veel manieren vormgeven. De overheid kan direct bijdragen, bijvoorbeeld in de vorm van investeringen (revolverend indien nodig), leningen, subsidies of garanties. Maar het is ook mogelijk investeringsbelemmeringen bij andere partijen weg te nemen door het geven van garanties of het dragen van gezamenlijk risico. Dit maakt het ook aantrekkelijker om te innoveren. In een aantal gevallen zal er een beroep moeten worden gedaan op pilots om te kijken of bepaalde constructies werken. Bij het ontwerp moet dan wel worden nagedacht of een initiatief op te schalen is⁴⁷.

We stellen daarom het volgende voor:

- Ontwerp bewust financiële arrangementen door te analyseren welke partijen financieel kunnen bijdragen aan het oplossen van een complexe opgave en inventariseer ook wie er baat hebben bij de ontwikkeling (dat hoeft niet altijd een in geld uit te drukken baat te zijn⁴⁸). Ontwerp het

arrangement zodanig dat baathebbenden bijdragen aan de bekostiging, direct of indirect (zoals bij de casus ambulantisering). Neem belemmeringen weg voor partijen van wie investeringen verwacht worden (zoals de verhuurdersheffing). Dit vraagt om flexibiliteit vanuit het rijk om dit te accommoderen. Organiseer effectieve investeringen door het rijk of andere financiers gericht op integrale beleidsdoelstellingen, mede als hefboom voor private investeringen.

13. Uitkeringstype voor gezamenlijke opgaven

Samenwerking tussen overheden en soms ook andere (markt)partijen, al dan niet gebiedsgericht, komt steeds vaker voor. Vaak wordt er gewerkt op basis van bestuurlijke afspraken over doelen, resultaten en uitwisseling van informatie. Het huidige uitkeringsstelsel lijkt onvoldoende toegesneden op dit type samenwerking. Er is een grote variëteit aan afspraken, waarbij de mate van samenwerking tussen de partijen verschilt. Bij de plannen en afspraken die in het kader van IBP-opgave Vitaal platteland zijn gemaakt, is er bijvoorbeeld van meet af aan door alle partijen (inclusief het rijk) intensief samengewerkt. Terwijl bij de Regio Deals de samenwerking pas tot stand kwam nadat het rijk de keuze had gemaakt aan de plannen mee te betalen. Vaak worden samenwerkingstrajecten gestart en gefinancierd met incidentele middelen van het rijk. Dat zorgt voor ongelijkwaardigheid in de samenwerking. Voor het uitkeren van rijksmiddelen wordt veel gebruik gemaakt van de decentralisatie-uitkering (DU) binnen het gemeentefonds. De verschillende toepassingen van dit type uitkering leidt tot verrommeling in het uitkeringsstelsel⁴⁹.

We stellen het volgende voor:

- Stop met het gebruiken van de DU voor allerlei verschillende typen afspraken. Introduceer een nieuw uitkeringstype in de Financiële-verhou-

dingswet, naast de al bestaande vormen, voor uitgaven met een programmatisch karakter.

- Zorg voor samenhang tussen het financiële en het bestuurlijke arrangement.

14. Gebundelde en (regionale) kennisdeling en een centrum voor decentrale kennis

Op sommige ingewikkelde beleidsterreinen en transitieopgaven zien we dat gemeenten vaak ieder voor zich het wiel opnieuw uitvinden of aanlopen tegen de grenzen van hun capaciteit. Dat is voor die gemeenten zelf suboptimaal, maar zorgt ook in de relatie met private partijen en samenwerkingspartners voor belemmeringen bij het halen van resultaten. In de discussies tussen het rijk en decentrale overheden gaat veel energie verloren in discussies over wie de juiste feiten hanteert. Daarom is juist een gezamenlijke feitenbasis van belang bij een interbestuurlijke aanpak. Partijen moeten op een bepaald punt ook kunnen accepteren dat niet alle nodige kennis voorhanden of up-to-date is, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen. We zien dat veel partijen de behoefte herkennen naar meer samenhangende en gedeelde lokale en regionale kennis⁵⁰. Initiatieven tot een duurzame kennisinfrastructuur komen echter moeizaam van de grond.

We stellen het volgende voor:

- Maak afspraken over het ontsluiten en delen van kennis en data voor lokale en regionale verkenningen. Richt hiervoor een Centrum voor Decentrale Kennis in. Dit instituut kan gerichte ondersteuning bieden bij de uitvoering van beleid omdat het kennis, expertise en praktijkvoorbeelden bundelt. Ontwikkel ook kennis over monitoring en evaluatie, omdat rondom financiële arrangementen uiteindelijk altijd de vraag speelt of overheidsgeld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is besteed.

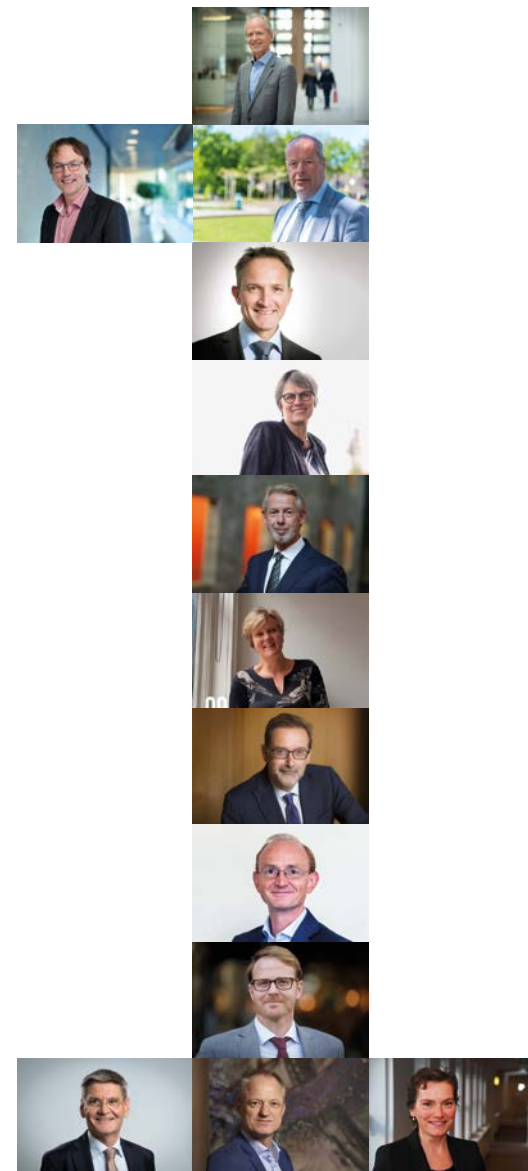
- Incorporeer in het centrum het voorstel van J&V, SZW, VWS, BZK en TNO om domeinoverstijgende effecten en interacties tussen problemen door middel van data in beeld te brengen⁵¹. Kijk als departementen samen met gemeenten, provincies en/of waterschappen naar mogelijkheden voor langjarig onderzoek om te achterhalen welke interventies waar werken. Stel hiervoor ook samen programmabudget beschikbaar. Maak meer gebruik van horizontale vormen van kennis. Provincies beschikken over kennis rondom mobiliteit, ruimtelijke ordening en natuur en kunnen fungeren als schakel tussen nationale kennis en de regio of het lokale niveau. Waterschappen beschikken over zeer specifieke en technische kennis rondom bijvoorbeeld waterbeheer.
- Maak gezamenlijke uitvoeringsafspraken, aanbestedings- en ICT-standaarden. Bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van warmtenetten en administratieve processen in het sociaal domein. Dit gebeurt bijvoorbeeld al bij de toewijzing en facturatie voor de Wmo en Jeugdwet om het aantal contractvarianten voor zowel gemeenten als zorgaanbieders te beperken. ■

Tot slot

Dit is ons eindrapport. Met 14 overall aanbevelingen en suggesties voor verbeteringen bij de drie casussen denken wij dat het openbaar bestuur weer goed in de wedstrijd kan worden gezet. Het zijn handreikingen waarmee de overheden vanuit de opgave, gelijkwaardig, geëngageerd én met een passende instrumentenkoffer kunnen werken aan de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Wij zijn ervan overtuigd dat de tijd er rijp voor is. Maar functioneren als één overheid vraagt om meer dan dat. Papier is geduldig en de praktijk weerbarstig. Er zijn belangrijke cultuuraspecten die zwaar meetellen. De wil tot samenwerken is daar één van. Samenwerken vraagt om onderling vertrouwen, vermogen tot reflectie en zelfreflectie. Erkennen dat iets niet goed gaat, of dat je iets niet alleen kunt. En tenslotte: plezier beleven aan verandering. Dat geeft energie om grote opgaven van prachtige antwoorden te voorzien. Naast de inhoudelijke aanbevelingen hebben we ook de urgentie en het enthousiasme voor een beter functionerende overheid over willen brengen.

Het is onze ambitie om met elkaar iets in beweging te zetten. Wij hopen dat dit rapport het startsein is om als overheden concreet aan de slag te gaan. Het eindrapport lichten we de komende maanden nader toe. Indien u hierover met ons van gedachten wilt wisselen, neem dan contact met ons op. U kunt ons bereiken via: studiegroepIFV@minbzk.nl

Ook zijn we van harte bereid onze bijdrage te leveren aan het uitvoeren van de aanbevelingen uit dit rapport. Want wie A zegt, moet ook B doen!



Bijlage I

TOELICHTING MODEL VOOR INTERBESTUURLIJK SAMENWERKEN

Fig. 5 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken



Met het 4W-model in de hand hebben we als studiegroep in de afgelopen periode veel gesprekken gevoerd. Met bestuurders en ambtenaren, maar ook met mensen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en van maatschappelijke organisaties. Zij herkenden de vier stappen met bijbehorende vragen uit ons model. Het model helpt als leidraad om het gesprek te voeren over maatschappelijke opgaven die partijen niet alleen kunnen oplossen. De gesprekken gingen over de vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat het model zorgvuldig wordt doorlopen, in plaats van ons te verschuilen achter allerlei redenen om het niet te doen. We hebben ons model op basis van deze gesprekken en inzichten uit de literatuur verder uitgewerkt en geven hieronder de hoofdlijnen weer.

WAT?

Het gezamenlijk en richtinggevend formuleren van doelen

Samenwerken begint bij het vaststellen van richtinggevendende doelen: wat is de stip aan de horizon die fungeert als drijvende kracht achter de samenwerking? Welk maatschappelijk effect moet worden bereikt? Vanuit daar moeten vervolgens zo concreet mogelijke doelen worden geformuleerd die bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect.

In ons discussiedocument benadrukten we dat het essentieel is om bij het vaststellen van het 'wat' een zo breed mogelijk spectrum aan relevante partijen te betrekken. Dat bevordert het integrale inzicht, voorkomt blinde vlekken en zorgt voor draagvlak. Daarmee bedoelden we niet dat het nemen van een besluit over de 'wat'-vraag altijd gezamenlijk moet gebeuren. Dat leidt al gauw tot stagnatie en rolverwarring. Op het pad naar een besluit is het van belang een zorgvuldig proces in te richten. Nadat alle betrok-

kenen zijn gehoord, is het de taak van de overheid om gezaghebbend belangen tegen elkaar af te wegen en een democratisch gelegitimeerd besluit te nemen. Dat kan een van de betrokken overheden zijn. Vragen die helpen bij deze stap van het model zijn:

- Zijn de doelstellingen van de bestuurslagen gelijk? Liggen ze in elkaars verlengde of is er sprake van tegengestelde belangen? Kunnen deze tegenstellingen worden overbrugd?
- Wat zijn de doelstellingen van maatschappelijke en private partijen? Hoe verhouden die zich tot de opgave?
- Welke keuzes moeten gemaakt worden in de prioritering van doelen?
- Is er een gezamenlijk beeld van de wijze waarop de uitvoering moet worden georganiseerd?
- Hoe zit het met waarden van goed bestuur, zoals rechtsgelijkheid en inclusiviteit? Is de opgave overal hetzelfde of zijn er verschillen? Hoeveel verschil is (nog) acceptabel?

WIE?

Tijdig alle relevante partijen aan tafel

Het aan tafel krijgen van alle relevante spelers is essentieel voor het starten van een effectieve gezamenlijke aanpak. Wie dat zijn is afhankelijk van de aard en de grootte van de opgave. Dit gaat overigens niet alleen over overheden, maar juist ook voor private partijen, maatschappelijke organisaties en inwoners die kunnen bijdragen aan de oplossing. En ook voor partijen die niet altijd een actieve bijdrage leveren, maar wel het effect van de interventies ondervinden. Vragen die helpen bij deze stap in het model zijn:

- Welke doelgroepen en stakeholders zijn er? Op welk niveau (burgers, bedrijven, financiers)?

- Wie kunnen helpen bij het oplossen van de opgave of juist de oplossing hinderen?
- Wie moeten er echt bewegen om een volgende stap te kunnen maken?
- Kunnen we als overheid inspelen op de belangen (responsiviteit) en kunnen we overeenstemming bereiken met de betrokkenen?

WIE DOET WAT?

Langs welke (sturings)lijnen organiseren we de aanpak?

Als derde stap moet er een match worden gevonden tussen de aanpak, de opgave en de betrokken partijen. Scherppte op de doelen en duidelijkheid over de betrokken partijen draagt bij aan het helder krijgen van de verschillende taken en functies die partijen vervullen in de vormgeving van beleid, uitvoering, coördinatie, financiering en verantwoording.

In ons discussiedocument hadden we het over het vormgeven van horizontale regie om de binding van overheden aan de gemaakte afspraken te borgen. Het gaat ons daarbij niet alleen op het voeren van regie op de inhoud, maar juist ook op de hele keten van uitvoering, verantwoording (inclusief evaluatie en kennis) en toezicht. Op die manier kunnen we scherper formuleren wat wel en niet werkt, meer samenhang organiseren en hoeven we minder te sturen op incidenten.

Vragen die helpen bij deze stap van het model:

- Welke rol speelt de overheid (aanjager of ondersteuner)?
- Moeten andere partijen alleen leveren of zitten ze als gelijkwaardige partner aan tafel?
- Ontstaat de (regionale) samenwerking van onderop (vrijwillig) of van bovenaf (opgelegd)?
- Is er een gezamenlijk beeld van de uitvoering? Zijn

taken en verantwoordelijkheden voor iedereen duidelijk?

- Hebben decentrale overheden voldoende beleidsvrijheid? En is de mate van beleidsvrijheid van met elkaar samenhangende onderwerpen in balans (beleid, financieel, uitvoering)?
- Hoe is de samenhang georganiseerd? Wie bewaakt de samenhang?
- Welke coördinatie- en besluitvormingsoverleggen zijn er (verticaal & horizontaal)? Dragen ze echt bij aan effectieve besluitvorming?
- Hoe verhouden de afspraken zich tot principes als rechtmatigheid en democratische legitimatie?

WAARMEE?

Effectieve arrangementen

Tot slot moeten de betrokken partijen nagaan welke instrumenten nodig zijn om de doelen te bereiken. Een van de opmerkingen die de studiegroep kreeg bij het tussenrapport dat het deed voorkomen alsof bestuur en financiën gescheiden werelden zijn. We willen benadrukken dat de instrumenten in hun onderlinge samenhang bekeken moeten worden, dus de bestuurlijke organisatie, de processen die de samenwerking organiseren en de financiële arrangementen samen. Ook moet het gaan om kennis en kunde van betrokkenen. We spreken overigens over financiële arrangementen en niet alleen over financiële verhoudingen, omdat naast de overheid ook marktpartijen betrokken zijn. Vragen die helpen bij deze stap in het model:

- Is er voldoende ruimte en kennis beschikbaar om de opgave tot uitvoering te brengen? Zo nee, hoe ondersteunen we de betrokkenen om de opgave uit te voeren?
- Is er sprake van samenhang in het geheel aan instrumenten dat wordt ingezet? Waar ligt het

zwaartepunt van de overheidsinzet (sturen, faciliteren, financieren, handhaving)?

- Is er een maatschappelijke businesscase mogelijk?
- Zijn er voldoende middelen beschikbaar (met onderscheid tussen financiering en bekostiging)?
Worden er bewuste keuzes gemaakt over de inzet van het financieel instrumentarium?
- Zet het financiële arrangement aan tot samenwerking? Of is het nodig samenwerking actief (financieel) te ondersteunen?
- Zijn de middelen in balans met de verantwoordelijkheden?
- Hoe groot zijn de financiële risico's? Wie kan daar op sturen en/of kan ze beheersen?
- Zet de financiële inzet van de overheid aan tot private investeringen?
- Hoe monitoren we de voortgang en prestaties om te zorgen voor tijdige feedback en verantwoording?
Op basis van welke indicatoren doen we dat?

Bijlage II

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 volgend 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 III

SAMENSTELLING STUDIEGROEP INTERBESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Voorzitter

Bernard ter Haar
*ABDTOPConsult, 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
(tot 1 augustus 2020)*

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
Anke Glasmeier
Geert de Joode
Imane Kharchoufa
Siewert Pilon
David Schelfhout
Enno Strating
Rob Uijterlinde
Jesse van Velzen

Bijlage IV

OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

Aarts, L.	Significant APE	Caris, J.	Waterschap Zuiderzeeland	Goedbloed, F.	Gemeente Leiden
Agema, B.	Gasunie	Cino, R.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Goedhart, C.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Appelman, M.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Cremers, A.	KokxDeVoogd	Graaf, M. de	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Arkel, V. van	Gemeente Amersfoort	Dannenberg, E.	Divosa	Groot, H.	Vrije Universiteit van Amsterdam
As, G. van	Gemeente Alphen aan den Rijn	Delespaul, P.	Universiteit Maastricht	Haaf, M. van	Provincie Overijssel
Baars, T.	Zeeuwind	Depla, P.	Gemeente Breda	Haans, R.	De Alliantie
Bakker, H.	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur	Diepeveen, K.	Gemeente Utrecht	Hajer, M.	Universiteit Utrecht
Ballieux, M.	Veranderbrigade	Dal-Peters, A. van	KokxDeVoogd	Hanschke, C.	Provincie Overijssel
Berlo, K. van	Netbeheer Nederland	Dooms, R.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Have, F. ten	Deloitte
Bijl, C.	Provincie Drenthe	Dortscheidt, E.	KokxDeVoogd	Herstel, C.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Blokland, F. van	De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed	Ducastel, N.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Hetem, M.	Tot 1 januari 2020 Interprovinciaal Overleg
Boot, G.	HTM Personenvervoer NV	Duindam, B.	Gemeente Oudewater	Hofman, P.	Gemeente Bronckhorst
Bork, G. van	Zorgverzekeraars Nederland	Esman-Peeters, V.	GGZ Nederland	Holt, D.	Rebel
Bos, C. van den	Gemeente Schouwen-Duiveland	Essers, J. P.	Mondriaan	Hoogen, T. van den	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Bosch, J.	Provincie Zeeland	Elzinga, D.J.	Rijksuniversiteit Groningen	Hove, R. van	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Bosch, M.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Everhardt, V.	Gemeente Amsterdam	IJssel, K.	Interprovinciaal Overleg
Bosschaart, J.	Provincie Zeeland	Fackeldej, J.	Provincie Flevoland	Jansen, B.	Interprovinciaal Overleg
Bovens, T.	Interprovinciaal Overleg	Fenten, G.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Jasperse, P.	Interprovinciaal Overleg
Brilman, J.D.	Ministerie van Financiën	Fraanje, R.	Raad voor het Openbaar Bestuur	Jebbink, M.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Brink, P.	B en O Architecten	Franssen, J.	Raad van State	Jonker, M.	Gemeente Haarlem
Bruggen, T. van	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Gastel, M. van	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Kerris, P.	Provincie Gelderland
Buis, M.	Raad van State	Gehrels, C.	Taskforce Infrastructuur Klimaat	Kleiboer, M.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Burg, K. van der	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Geluk, L.	Klimaatakkoord Industrie	Knop, B.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Burgers, N.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Geurts, B.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Koekkoek, B.	HAN University of Applied Science
		Gils, A. van	Ministerie van Algemene Zaken		
		Glas, P.	Gemeente Rotterdam		
			Deltacommissaris		

Kok, A.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Niessen, I. Nijendaal, G. van	Andersson Elffers Felix Raad voor het Openbaar Bestuur	Schoorl, F.	Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus
Koning, A.	Provincie Zuid-Holland		Alliander	Schurink, M.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Koning, H.	Provincie Flevoland	Oosterloo, S.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Selm, E. van	Gemeente Opsterland
Kraaij, E.	Unie van Waterschappen	Osinga, J.	Netbeheer Nederland	Sinnige, Y.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Kriens, J.	Tot 1 april Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Oskam, H.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Smallenbroek, M.	Unie van Waterschappen
Kroon, B. van der	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Overbeek, P. van	Gemeente Arnhem	Stam, P.	Equalis
Kroon, H.	Trimbos-instituut	Paping, R.	Nederlandse Zorgautoriteit	Steen, R. van der	Gemeente Tilburg
Kuks, S.	Waterschap Vechtstromen	Pelgröm, V.	Unie van Waterschappen	Steensel, D. van	HVC Groep
Laan, M. van der	Energie Nederland	Peters, C.	Universiteit Maastricht	Stigter, E.	Provincie Noord-Holland
Lacroix, D.	Gemeente Opsterland	Peters, K.	Divosa	Stijkel, A.	Foundation for Environmental Consciousness
Lacroix, L.	Gemeente Den Haag	Petersen, T. van	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Stokkers, A.	Vereniging Deltametropool
Lambregts, I.	Gemeente Doetinchem	Pietersma, E.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Suithoff, E.	Gemeente Zeewolde
Lammers, K.	Nationaal Programma Regionale Energiestrategie	Poelarends, A.	Provincie Zeeland/Raad voor het Openbaar Bestuur	Timmer, C.	Provincie Overijssel
Langen, S. de	Gemeente Rotterdam	Polman, H.	Waterschap Scheldestromen	Toonen, T.	Universiteit van Twente
Lent, H. van	Gemeente Ede		Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	Tukker, L.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Leurs, B.	Raad voor het Openbaar Bestuur	Poppelaars, T.	Platform Geothermie	Uitzetter, D.	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
Licher, F.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Post, I.	Regionale Energiestrategie U16 (regio Utrecht)	Veldhuisen, A. van	Andersson Elffers Felix
Linders, G.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Potze, A. Putman, L.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Vendrik, K.	Voormalig collegelid Algemene Rekenkamer
Livius, T.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Rabarison, A.	Provincie Flevoland	Verbakel, A.	Gemeente Eindhoven
Maas, H. van der	Interprovinciaal Overleg	Reus, J. de	Gemeente Rotterdam	Verhagen, J.	Gemeente Den Haag
Manshanden, J.	GGD Amsterdam	Rietveld, D.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Verheij, P.	Raad voor het Openbaar Bestuur
Meijdam, H.	Interprovinciaal Overleg	Ruijter, K. de	Unie van Waterschappen	Verhey, L.	Raad van State
Merkx, L.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Sande, R. van de	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Verkuijlen, R.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mooij, M.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Saris, W.	Noordelijke Rekenkamer	Vermeulen, F.	Provincie Zuid-Holland
Munneke, J.	Instituut voor Publieke Waarden	Schaap, L.	Alliander	Vermuë, A.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nas, E.P.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Schalk, F.	Tiwos	Vermue, M.	Gemeente Sluis
Neef, Y.	InvestNL	Scherpenisse, R. Schippers, E.	De Bouwagenda	Viergever, E.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vos, M.	Raad van State
Vos de Wael, N.	MIND Platform
Werff, V. van der	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Westendorp, R.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Westgren, B.	Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Westphal, E.	Gemeente Hilversum
Weterings, T.	Gemeente Tilburg
Wientjes, B.	De Bouwagenda
Wilms, P.	Raad voor het Openbaar Bestuur/ Significant APE
Zanen, J. van	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Zuidam, P. van	Zilveren Kruis
Zwol, R. van	Raad van State

Bijlage V

NOTEN

1. Dam, van M.J.E.M., Castenmiller, P.G. (2008). *Variatie in bestuurskracht, Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd van https://www.decentraalbestuur.nl/images/ALB_PUB_Variatie_in_bestuurskracht.pdf
2. Toonen, Th. A. J., et al. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*. Assen, Nederland: Van Gorcum.
3. Grenzeloos Samenwerken (2020). *Grenzeloos samenwerken: zelf op de foto gaan staan!* Geraadpleegd van <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/blog/view/57979513/grenzeloos-samenwerken-zelf-op-de-foto-gaan-staan>
4. Primos (2019, juni). *Data Wonen*. Geraadpleegd van <https://primos.datawonen.nl/>
5. NOS Nieuws (2020, 18 juni). *Woonsector roept kabinet op vooral door te bouwen en vraagt om miljarden*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/>
6. Rijksoverheid (2020, 15 juni). *Staat van de woningmarkt 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-2020>
7. Hilhorst, E. & A. van den Bos (2020). *Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincie, regio's en gemeenten*. Enschede, Nederland: I&O Research.
8. Rijksoverheid (2020, 22 april). Gemeenschappelijke verklaring 'Samen doorbouwen aan Nederland'. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/04/22/getekende-verklaring-samen-doorbouwen-aan-nederland>
9. Rijksoverheid (2020, 20 april). *Ruimte voor wonen. Brede maatschappelijke heroverwegingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>
10. Daamen, T., F. de Zeeuw & C. Verdaas (2020). *Na wildwest en sciencefiction op zoek naar de juiste film. Naar een sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. Delft, Nederland: TU Delft Open.
11. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 29 juni). *Bevlogen bouwen: de woondeals in 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/rapport-bevlogen-bouwen-de-woondeals-in-2020>
12. Fernhout, G.F., Groot, de & A., Holt, D. (2019, juni). *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Rebel Group. Geraadpleegd van <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/onderzoeken+en+adviezen+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1452757>
13. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *Expertteam Woningbouw*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw>
14. Knops, R.W. (2019, 17 december). *Integrale visie op de woningmarkt*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-586.pdf>
15. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *RVV Nieuwbouw 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rvv/nieuwbouw-2020>
16. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *Regeling Vermindering Verhuurdersheffing – RVV*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rvv>
17. Rijksoverheid (2020, 3 juli). *Opgaven en middelen corporaties raken uit balans*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/03/opgaven-en-middelen-corporaties-raken-uit-balans>
18. Rijksoverheid (2020, 8 mei). *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling Bekostiging door baathebbers*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/08/bijlage-1-eindrapport-alternatieve-bekostiging>

- 19.** Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2020, 10 april). *Meer samenhang en continuïteit in zorg nodig voor mensen met chronisch psychische aandoeningen*. Geraadpleegd van <https://www.igj.nl/documenten/rapporten/2020/04/10/meer-samenhang-en-continuïteit-in-zorg-nodig-voor-mensen-met-chronisch-psychische-aandoeningen>
- 20.** FACT biedt behandeling en begeleiding aan alle mensen met een ernstige psychiatrische aandoening in een bepaalde wijk of regio. In een FACT-team werken verschillende hulpverleners nauw met elkaar samen: psychiater/arts, psycholoog, maatschappelijk werker, (sociaal-) psychiatrisch verpleegkundigen, verslavingsdeskundigen, casemanagers en ervaringsdeskundigen, arbeidsconsulenten en woonbegeleiders.
- 21.** Sociaal Economische Raad (2020, 19 juni). *Zorg voor de toekomst: Over de toekomstbestendigheid van de zorg*. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/zorg-voor-de-toekomst>
- 22.** Algemene Rekenkamer (2020, 25 juni). *Geestelijke gezondheidszorg: hoe groter het probleem, hoe langer de wachttijd*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/06/25/geestelijke-gezondheidszorg-hoe-groter-het-probleem-hoe-langer-de-wachttijd>
- 23.** Rijksoverheid (2020, 20 april). *BMH 2 Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*. Den Haag, Nederland: Inspectie der Rijksfinanciën.
- 24.** Rijksoverheid (2019, 10 december). *Stand van het land 2019: aanpak personen met verward gedrag*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/10/stand-van-het-land-2019-aanpak-voor-personen-met-verward-gedrag>
- 25.** Meyer, M., Rooijers F. (2018, maart). *Vereffenen kosten warmtetransitie. Kostentoedeling in de warmtetransitie*. Geraadpleegd van <https://www.ce.nl/publicaties/2092/vereffenen-kosten-warmtetransitie>
- Schellekens, J., Oei, A., Haffner, R. (2019). *De financiële gevolgen van de warmtetransitie. Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen*. Rotterdam, Nederland: Ecorys.
- 26.** Stratelligence (2020, april). *Een laagdrempelige energietransitie. Hoe kan de haalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving worden vergroot?* Energie-Nederland. Geraadpleegd van <https://www.energie-nederland.nl/app/uploads/2020/04/Laagdrempelige-energie-transitie-stratelligence-3-april-1.2-min.pdf>
- 27.** Wiebes, E. (2020, 22 juni). *Kamerbrief over rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/kamerbrief-over-rijksvisie-marktontwikkeling-voor-de-energie-transitie>
- 28.** Programma Aardgasvrije Wijken (2020, januari). *Rapportage Reflectieve Monitor 2019. Voortgang & Leerervaringen 27 proeftuinen aardgasvrije wijken*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/22/voortgang-en-leerervaringen-27-proeftuinen-aardgas-vrije-wijken>
- 29.** Rijksoverheid (2020, 8 april). *Energietransitie versnellen met de Omgevingswet*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/energietransitie-versnellen-met-de-omgevingswet>
- 30.** Beuzenberg, V., I. Bronsvort & M. Wouters (Reds.) (2019). *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Platform 31.
- 31.** Haar, B. ter, et al. (2020). *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*. Den Haag, Nederland: Denkwerk.
- 32.** Heerschop, D. & H. van der Vlist (2020). *Werk aan de uitvoering. Fase1: probleemanalyse*. Den Haag, Nederland: ABDTOPConsult.
- 33.** Raad van State (2020, 3 juni). *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>
- 34.** Theissen, F., M. Noordink & J. Westerbeek (2017). *Eindrapport: Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. PROOF adviseurs KWINK groep. & Pii-Networks (2020). *Netwerkanalyse samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Nog niet verschenen ten tijde van publicatie van het rapport 'Als één overheid' van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen.

- 35.** Raad van State (2016, 30 september). *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/>
- 36.** Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen, artikel 7*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013>
- 37.** Ollongren, K.H. (2019, 8 juli). *Kamerbrief met reactie op onderzoeksrapport zuiver bestuursgeschillen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/08/kamerbrief-met-reactie-op-onderzoeksrapport-zuivere-bestuursgeschillen>
- 38.** Nijendaal, G. van (2020, 6 mei). *Vals spel! Scheids, Scheids!!*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2020/vals-spel-scheids-scheids>
- 39.** Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015, 3 juni). Rinnooy Kan: 'Betalen betekent bepalen'. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/rinnooy-kan-bepalen-betekent-betalen>
- 40.** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 1 mei). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied/herziening-gemeentelijk-belastinggebied.pdf>
- 41.** In de evaluatie van de normeringssystematiek worden 5 beoordelingscriteria gehanteerd maar ligt de nadruk op evenredigheid en stabiliteit.
- 42.** Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 43.** Berg, J.Th.J. van den (2019). *Essay. Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling*. Den Haag, Nederland: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 44.** Theissen, F., M. Noordink & J. Westerbeek (2017). *Eindrapport: Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. PROOF adviseurs KWINK groep. & Pii-Networks (2020). *Netwerkanalyse samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Nog uit te komen.
- 45.** Stolk, R. et al. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunt, oplossingen en een handelsperspectief voor het Rijk*. Utrecht, Nederland: Berenschot.
- 46.** Unie van Waterschappen (2018, 17 mei). *Lobby-inzet bij voorgenomen beperking BTW-koepelvrijstelling*. Geraadpleegd van <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/05/Ledenbrief-over-BTW.pdf> & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020, 2 juli). *Position Paper voor het AO financiële verhoudingen*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/2020-06-vng-position-papervoor-het-ao-financiele-verhoudingen-def-def_0.pdf
- 47.** Leurs, B. (Red.) (2020). *Samen werken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*. 's Gravenzande, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 48.** Fernhout, G.F., Groot, de & A., Holt, D. (2019). *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Rotterdam, Nederland: Rebel Group.
- 49.** Ollongren, K.H. (2018, 6 juli). *Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-over-heroverweging-financiele-verhoudingen>
- 50.** Raad voor het Openbaar Bestuur (2020, maart). *Signalement 'Kenniss delen'*. Den Haag, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 51.** Systeemanalyse multiprobleemhuishoudens.

Bijlage VI

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen (2015). *Van beschermd wonen, naar een beschermd thuis*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf

Algemene Rekenkamer (2020, 25 juni). *Geestelijke gezondheidszorg: hoe groter het probleem, hoe langer de wachttijd*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/06/25/geestelijke-gezondheidszorg-hoe-groter-het-probleem-hoe-langer-de-wachttijd>

Anderson Elffers Felix (2020, 30 januari). *Waarom moeilijk doen als het makkelijk kan, Onderzoek naar twee jaar ervaring met het interbestuurlijk programma (IBP)*. Geraadpleegd van <https://www.overheidvannu.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/onderzoek-naar-de-ervaringen-met-twee-jaar-ibp>

Berg, J.Th.J. van den (2019). *Essay. Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling*. Den Haag, Nederland: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Beuzenberg, V., I. Bronsvort & M. Wouters (Reds.) (2019). *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Platform 31.

Brenkman, W., C. Peters, S. Band & A. Vermuë (2020, 26 juni). *Reactie op tussenrapport 'Nederland heeft één overheid nodig'*. Mailcorrespondentie: Werkplaats vitaal platteland.

CBS Statline (2020, 24 juni). *Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84120NED/table?searchKeywords=energiebelasting>

Daamen, T., F. de Zeeuw & C. Verdaas (2020). *Na wildwest en sciencefiction op zoek naar de juiste film. Naar een sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. Delft, Nederland: TU Delft Open.

Dam, van M.J.E.M., Castenmiller, P.G. (2008). *Variatie in bestuurskracht, Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking. Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. Geraadpleegd van https://www.decentraalbestuur.nl/images/ALB_PUB_Variatie_in_bestuurskracht.pdf

Depla, S., H. te Grotenhuis, R. Pans (2019). *Meer richting en resultaat. Evaluatie bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Amsterdam*. Amsterdam, Nederland: Metropoolregio Amsterdam.

Fernhout, G.F., Groot, de & A., Holt, D. (2019). *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Rotterdam, Nederland: Rebel Group.

Grenzeloos Samenwerken (2020). *Grenzeloos samenwerken: zelf op de foto gaan staan!* Geraadpleegd van <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/blog/view/57979513/grenzeloos-samenwerken-zelf-op-de-foto-gaan-staan>

Haar, B. ter, B. Wijnands, F. Blom, H. Wijers, J. Winter, M. van Beerschoten, R. Letschert & H. Verheijdt (2020). *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*. Den Haag, Nederland: Denkwerk.

Heerschop, D. & H. van der Vlist (2020). *Werk aan de uitvoering – fase 1 – probleemanalyse*. Den Haag, Nederland: ABDTOPConsult.

Hers, S., F. Rooijers, M. Meyer (2018). *Vereffenen kosten warmtetransitie. Kostentoedeling in de warmtetransitie*. Delft, Nederland: CE Delft.

Hilhorst, E. & A. van den Bos (2020). *Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincie, regio's en gemeenten*. Enschede, Nederland: I&O Research.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2020, 10 april). *Meer samenhang en continuïteit in zorg nodig voor mensen met chronisch psychische aandoeningen*. Geraadpleegd van <https://www.igj.nl/documenten/rapporten/2020/04/10/meer-samenhang-en-continuïteit-in-zorg-nodig-voor-mensen-met-chronisch-psychische-aandoeningen>

Knops, R.W. (2019, 17 december). *Integrale visie op de woningmarkt*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-586.pdf>

Koster, Y. (2019, 19 juni). *Gemeenten ontkomen niet aan WGR voor jeugdzorg*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeenten-ontkomen-niet-aan-wgr-voor-jeugd-zorg.13609978.lynkx>

Kriens, J. (2019, 12 juli). *Brief aan de leden t.a.v. de leden en de raad. Regionale samenwerking gemeenten en zorgverzekeraars*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190712_ledenbrief_regionale-samenwerking-gemeenten-en-zorgverzekeraars.pdf

Leest, E. van & E. Dortscheidt (2017, 10 augustus). *Omgevingswet samen Bouwen? KokxDeVoogd*. Geraadpleegd van <https://www.kokxdevoogd.nl/blogs-artikelen/artikel-omgevingswet-samen-bouwen/>

Leurs, B. (Red.) (2020). *Samen werken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*. 's Gravenzande, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Maas, M. (2019, 23 januari). *Binnenlands Bestuur. Pastor's werk is nog niet af*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/pastors-werk-is-nog-niet-af.9606406.lynkx>

Meyer, M. & Rooijers F. (2018, maart). *Vereffenen kosten warmtetransitie. Kostentoedeling in de warmtetransitie*. Geraadpleegd van <https://www.ce.nl/publicaties/2092/vereffenen-kosten-warmtetransitie>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 29 juni). *Bevlogen bouwen: de woondeals in 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/rapport-bevlogen-bouwen-de-woondeals-in-2020>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 1 mei). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied/herziening-gemeentelijk-belastinggebied.pdf>

Movisie (2018, 3 januari). *Van beschermd wonen naar beschermd thuis*. Geraadpleegd van <https://www.movisie.nl/artikel/beschermd-wonen-naar-beschermd-thuis>

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>.

NEPROM (2020, 28 april). *Kabinet neemt meer regie op de inrichting van Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.neprom.nl/dossiers/inhoud.aspx?dossier=novi>

Nijendaal, G. van (2020, 6 mei). *Vals spell! Scheids, Scheids!!* Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2020/vals-spel-scheids-scheids>

NOS Nieuws (2020, 18 juni). *Woonsector roept kabinet op vooral door te bouwen en vraagt om miljarden*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2337656-woonsector-roept-kabinet-op-vooral-door-te-bouwen-en-vraagt-om-miljarden.html>

Ollongren, K.H. (2018, 6 juli). *Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-over-heroverweging-financiële-verhoudingen>

Ollongren, K.H. (2019, 8 juli). *Kamerbrief met reactie op onderzoeksrapport zuiver bestuursgeschillen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/08/kamerbrief-met-reactie-op-onderzoeksrapport-zuivere-bestuursgeschillen>

Pii-Networks (2020). *Netwerkanalyse samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Nog niet verschenen ten tijde van publicatie van het rapport 'Als één overheid' van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen.

Primos (2019). *Data Wonen*. Geraadpleegd van <https://primos.datawonen.nl/>

Primos (2020). *Primos Prognose Woningtekort/ -overschot*. Aa en Hunze. Geraadpleegd van <https://primos.abfresearch.nl/dashboard/dashboard/>

Programma Aardgasvrije Wijken (2020, januari). *Rapportage Reflectieve Monitor 2019. Voortgang & Leerervaringen 27 proeftuinen aardgasvrije wijken*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/22/voortgang-en-leerervaringen-27-proeftuinen-aardgasvrije-wijken>

Provincie Zuid-Holland (2020). *Klimaatadaptief bouwen. Sluit u zich aan bij de koplopers? Convenant Klimaatadaptief bouwen*. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/klimaat/klimaatadaptief/>

Raad van State (2016, 30 september). *Vierde periodeke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/>

Raad van State (2020, 15 juni). *Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@121396/advies-ministeriele-verantwoordelijkheid/>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020, maart). *Signalement 'Kennis delen'*. Den Haag, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Regioatlas (2020, 30 juli). *Regioatlas brengt regionale samenwerking in kaart. Congruentiekaart*. Geraadpleegd van <https://www.regioatlas.nl/>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *Expertteam Woningbouw*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *Regeling Vermindering Verhuurdersheffing – RVV*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rvv>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *RVV Nieuwbouw 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rvv/nieuwbouw-2020>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *Woningbouw Impuls Voor Gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/woningbouwimpuls>

Rijksoverheid (2018, 14 februari). *Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP)*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>

Rijksoverheid (2019, 10 december). *Stand van het land 2019 – Aanpak voor personen met verward gedrag*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/10/stand-van-het-land-2019-aanpak-voor-personen-met-verward-gedrag>

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 (2020, 20 april). *Ruimte voor wonen. Brede maatschappelijke heroverwegingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>

Rijksoverheid (2020, 20 april). *BMH 2 Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*. Den Haag, Nederland: Inspectie der Rijksfinanciën.

Rijksoverheid (2020, 22 april). *Gemeenschappelijke verklaring 'Samen doorbouwen aan Nederland'*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/04/22/getekende-verklaring-samen-doorbouwen-aan-nederland>

Rijksoverheid (2020, 15 juni). *Staat van de woningmarkt 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-2020>

Rijksoverheid (2020, 3 juli). *Opgaven en middelen corporaties raken uit balans*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/03/opgaven-en-middelen-corporaties-raken-uit-balans>

Rijksoverheid (2020, 8 april). *Energietransitie versnellen met de Omgevingswet*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/energietransitie-versnellen-met-de-omgevingswet>

Rijksoverheid (2020, 8 mei). *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling Bekostiging door baathebbers*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/08/bijlage-1-eindrapport-alternatieve-bekostiging>

Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen, artikel 7*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013>

Schellekens, J., Oei, A., Haffner, R. (2019). *De financiële gevolgen van de warmtetransitie. Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen*. Rotterdam, Nederland: Ecorys.

Smallenbroek, J.M.C. (2020, 24 juni). *Reactie Unie van Waterschappen, Nederland heeft één overheid nodig*. Mailcorrespondentie: Unie van Waterschappen.

Sociaal Economische Raad (2020, 19 juni). *Zorg voor de toekomst: Over de toekomstbestendigheid van de zorg*. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/zorg-voor-de-toekomst>

Stolk, R., L. Vellekoop, S. Dreef, R. de Greef, C. van den Berg, P. van der Beek & H. Wesseling (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunt, oplossingen en een handelsperspectief voor het Rijk*. Utrecht, Nederland: Berenschot.

Stratelligence (2020, april). *Een laagdrempelige energietransitie. Hoe kan de haalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving worden vergroot? Energie-Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.energie-nederland.nl/app/uploads/2020/04/Laagdrempelige-energietransitie-stratelligence-3-april-1.2-min.pdf>

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016, 15 maart). *Maak Verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/15/rapport-maak-verschil>

Theissen, F., M. Noordink & J. Westerbeek (2017). *Eindrapport: Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. PROOF adviseurs KWINK groep.

Toonen, Th. A. J., et al. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*. Assen, Nederland: Van Gorcum.

Trimbos (2018, 22 juni). *Resultaten 'Nieuwe wegen GGZ en opvang' gebundeld*. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/resultaten-nieuwe-wegen-ggz-en-opvang-gebundeld>

Unie van Waterschappen (2018, 17 mei). *Lobby-inzet bij voorgenomen beperking BTW-koepelvrijstelling*. Geraadpleegd van <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/05/Ledenbrief-over-BTW.pdf>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015, 3 juni). Rinnooy Kan: *'Betalen betekent bepalen'*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/rinnooy-kan-bepalen-betekent-betalen>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020). *Verbindend landelijk ondersteuningsTeam (VLOT)*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/verbindend-landelijk-ondersteuningsteam-vlot>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020, 2 juli). *Position Paper voor het AO financiële verhoudingen*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/2020-06-vng-position-paper-voor-het-ao-financiele-verhoudingen-defdef_0.pdf

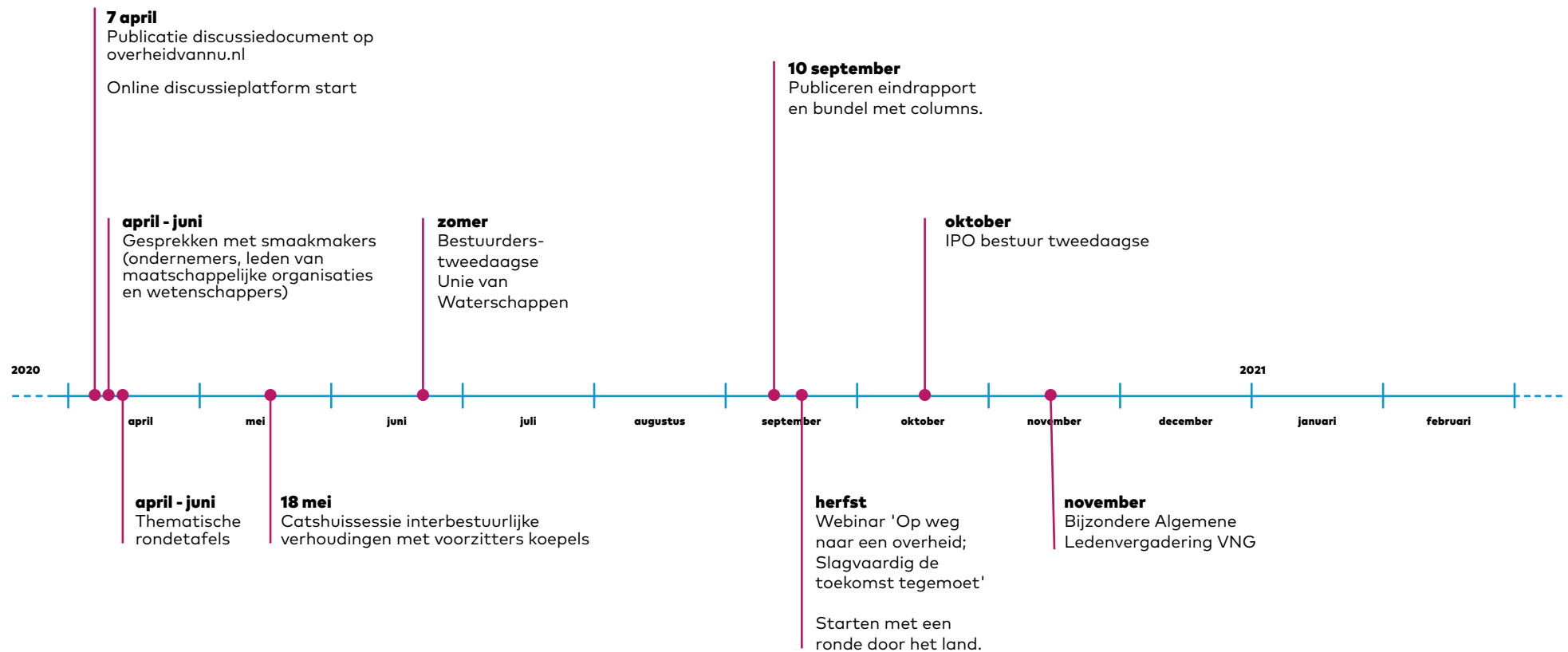
VNG Denktank (2018). *Werken – de Samenwerking*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/werkende-samenwerking-handreiking_20180611.pdf

Wiebes, E. (2020, 22 juni). *Kamerbrief over rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/kamerbrief-over-rijksvisie-marktontwikkeling-voor-de-energietransitie>

Zorgvisie (2020, 19 mei). *Huidige bekostiging staat ggz en sociaal domein in de weg*. Geraadpleegd van <https://www.zorgvisie.nl/huidige-bekostiging-staat-samenwerking-ggz-en-sociaal-domein-in-de-weg/>

Bijlage VII

PROCES



Colofon

Een uitgave van

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Redactie

Secretariaat van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Eindredactie

EMMA Experts in Media en Maatschappij

Ontwerp

Studio Lammert Jonkman

Fotografie

Patrick van den Hurk – pagina 22 en 40

ANP Foto/Hollandse Hoogte – pagina 12, 16, 20, 31, 50, en 54

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

studiegroepIFV@minbzk.nl

www.overheidvannu.nl