



Stand van de Uitvoering Gemeenten 2025

Naar een betrouwbare overheid



Voorwoord

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Een volkswijsheid die in een paar woorden zegt wat we allemaal weten: het opbouwen van vertrouwen kost tijd en moeite. Na een misser verdwijnt vertrouwen in galop aan de horizon. Iets wat we als overheid in het algemeen, en specifiek ook als gemeentelijke overheid, duidelijk hebben ervaren de afgelopen jaren. Daarom hamerden we in 2023 al op het belang van herstel van vertrouwen in de Stand van de Uitvoering Gemeenten.

Nu, twee jaar verder, moeten we helaas constateren dat we nog steeds tegen de toen genoemde knelpunten aan lopen. Gemeenten kunnen niet werken aan structurele oplossingen, zolang de randvoorwaarden vanuit het rijk niet op orde zijn, denk aan consistent beleid en voldoende financiële middelen. Gemeenten worden hierdoor onvoldoende in staat gesteld om richting hun inwoners de betrouwbare overheid te zijn die zo broodnodig is. Deze nieuwe Stand draagt een duidelijke boodschap uit: zorg dat we ons werk kunnen doen. Op dit moment spint de naald van het kompas nog onrustig rond. Gemeenten moeten voorspelbaarheid, duidelijkheid en nabijheid kunnen bieden door met concrete oplossingen te komen. Pas dan zijn we samen een betrouwbare overheid.

Als voorzitter van het College voor Dienstverleningszaken ben ik ongelofelijk trots op de inspanningen die we gezamenlijk via de VNG doen om te werken aan collectieve oplossingen en standaarden. Het bundelen van onze krachten verhoogt onze slagkracht. Gemeenten doen hun stinkende best, maar kunnen het niet alleen.

Onze oproep aan het rijk: geef richting en duidelijkheid in de grote maatschappelijke opgaven. Netcongestie is bijvoorbeeld veel meer dan een ruimtelijk vraagstuk. Dit heeft effect op de levens van mensen, want een vol elektriciteitsnet jaagt bedrijven de regio uit. Terwijl een gezond ondernemersklimaat bijdraagt aan werkgelegenheid en daarmee bestaanszekerheid. Opgaven kun je niet geïsoleerd van elkaar bekijken; het voorzieningenniveau in een gemeente staat op het spel.

Ander voorbeeld: de impasse rond stikstof belemmert de bouw van nieuwe woningen. En dat heeft dan weer grote gevolgen voor een gescheiden moeder met jonge kinderen die geen woning kan vinden, en dus geen stabiele thuisbasis heeft. Of jonge mensen die zich in de pauzestand voelen staan, omdat ze het ouderlijk nest niet kunnen verlaten. Of de statushouders die langer dan gewenst in asielzoekerscentra verblijven. En als zij dan een schaarse woning toebedeeld krijgen, levert dit scheve gezichten op in de lokale gemeenschap. Gemeenten hebben last van deze structurele systeemproblemen. Zolang de randvoorwaarden vanuit het rijk niet op orde zijn, kunnen we lokaal niet inspelen op behoeften. Ook al doen we ons best, het lukt niet om gemaakte beloftes waar te maken. De optelsom van geschotte financiering en wankel, korte termijnbeleid zorgt voor grote problemen in de uitvoering. Uitvoerbaarheid staat onder druk, de rek is eruit. Wat niet uitvoerbaar is, is ook niet bestuurbaar.

Er zijn ook kwesties waar het rijk juist te veel de touwtjes in handen houdt. Het zou goed zijn om gemeenten ruimte te geven hun werk te laten doen. Wij staan dichtbij inwoners en ondernemers, van wie we weten dat zij kampen met onzekerheden: hoe krijg ik volgende maand mijn energierekening betaald? Houd ik genoeg geld over voor de contributie van de sportclubs van mijn kinderen? Kan ik mijn bedrijf in de toekomst uitbreiden? Door de nabijheid van de lokale overheid zit daar de vindingrijkheid om met échte, passende oplossingen te komen. Pas dus op met knellende regels en versplinterde financiering.

Geef ons beleids- en bestedingsvrijheid, zodat we kunnen investeren in langdurige aanpakken in wijken en buurten. Pas wanneer inwoners je vertrouwen, durven ze bijvoorbeeld gebruik te maken van voorzieningen zoals een inkomensregeling. Daarom is aansluiting bij de praktijk zo ontzettend belangrijk. Gemeenten kunnen het verschil maken. Als we de handen ineenslaan, zijn wij samen die betrouwbare overheid.

Het plakken van pleisters is soms onoverkomelijk, maar daarmee mag de aandacht voor structurele oplossingen niet naar de achtergrond verdwijnen. Dweilen heeft pas zin als de kraan dicht zit. Deze Stand maakt inzichtelijk wat we allemaal weten en voelen: er zijn onlogische wetten en regels, ontoereikende financiële middelen en knellende privacywetgeving. Het komt er nu op aan deze situatie te veranderen.

Veel dank aan de gemeenten die hebben meegewerkt aan het maken van deze Stand! Geworteld in verschillende gemeentelijke netwerken, leverde jullie inbreng rijke inzichten en voorbeelden op, waardoor we de ervaren knelpunten tastbaar en concreet konden maken.

Kijkend naar de toekomst, zien we dat de oplossing op verschillende tafels ligt, en dat maakt de uitdaging omvangrijk. Maar het is niet onmogelijk. Als we de gemeentelijke uitvoering en het inwonersperspectief als startpunt van beleid nemen, kunnen we de gewenste verbetering bereiken. Daarin hebben we elkaar - rijk en gemeenten - nodig. Ik spreek richting het nieuwe kabinet de wens uit dat we die voetreis naar hernieuwd vertrouwen samen afleggen. Stap voor stap kunnen we er komen, daar geloof ik in.



Roel Wever

Voorzitter College voor
Dienstverleningszaken
(VNG)
Burgemeester
gemeente Heerlen

Managementsamenvatting

Stand van de Uitvoering

Gemeenten 2025

Naar een betrouwbare overheid

Vertrouwen onder druk

Gemeenten vormen voor inwoners het meest nabije gezicht van de overheid. In de wijk, aan de balie of via het wijkteam wordt zichtbaar wat 'overheid' betekent in het dagelijks leven. Dat maakt de gemeentelijke uitvoering tot de lakmoesproef voor vertrouwen in de overheid.

Tegelijkertijd ervaren gemeenten steeds vaker dat ze die betrouwbare overheid niet kunnen zijn – ondanks grote inzet, betrokkenheid en nabijheid. Niet door gebrek aan wil of inzet – gemeenten staan er elke dag. Maar omdat het fundament wankel is, de spelregels steeds veranderen, middelen onzeker zijn en samenwerking wordt belemmerd.

De oorzaak ligt niet in de uitvoering zelf, maar in een systeem dat tekortschiet in voorspelbaarheid, duidelijkheid en samenhang. De randvoorwaarden om betrouwbaar te kunnen handelen ontbreken.

Deze instabiliteit in de basis werkt direct door in dorpen, wijken en levens van mensen. Gemeenten zien dat het gebrek aan structurele financiering, duidelijke kaders of integrale samenwerking directe gevolgen heeft voor het realiseren van maatschappelijke opgaven: van passende huisvesting en energietransitie tot veilige buurten en bestaanszekerheid.

Samen bouwen aan betrouwbaarheid begint in de praktijk

De rode draad in dit onderzoek is helder: vertrouwen in de overheid ontstaat niet door communicatie of toezicht, maar door betrouwbaarheid in de praktijk. Gemeenten doen wat ze kunnen, maar kunnen het niet alleen. Zij hebben daarbij last van een rijksoverheid die zich niet betrouwbaar toont. Daardoor kunnen gemeenten ook niet (altijd) betrouwbaar zijn richting hun eigen inwoners. Als de randvoorwaarden voor lokaal bestuur niet verbeteren, komt het vertrouwen van inwoners verder onder druk te staan. Gemeenten moeten voorspelbaar, duidelijk en nabij kunnen zijn.

Dit vraagt om een fundamentele koerswijziging: van sectoraal en beleidsmatig naar samenhangend en opgavegericht. Het onderzoek dat hier wordt samengevat laat op zes cruciale thema's zien wat daarvoor nodig is:

- Kiezen in schaarste
- Van pleisters plakken naar structurele oplossingen
- Slim sturen met regels
- Slim sturen met geld
- Effectieve (keten)samenwerking: de AVG als mogelijk-maker
- Personeel als het gouden fundament

De Stand van de Uitvoering 2025 toont dat structurele knelpunten op die zes thema's, die al in 2023 werden gesignaleerd, onverminderd aanwezig zijn. Het maakt duidelijk waar het knelt, maar vooral: wat er nodig is om samen te bouwen aan een overheid die wél waarmaakt wat zij belooft.

Zes kansen om aan een betrouwbare overheid te werken

Op de zes thema's schetsen we telkens welke knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen er zijn. In het oplossen van die knelpunten ligt de sleutel voor het bouwen aan een betrouwbare overheid.

1. Kiezen in schaarste

Gemeenten signaleren een groeiende onduidelijkheid over waar zij precies verantwoordelijk voor zijn — en waar niet. Het aantal taken dat op hun bord komt, blijft toenemen, terwijl de uitvoeringscapaciteit beperkt is. Dit vraagt om heldere keuzes en een gezamenlijk afwegingskader om te bepalen welke taken het beste centraal of decentraal belegd kunnen worden. Zo'n kader helpt niet alleen om verantwoordelijkheden beter te verdelen, maar stelt gemeenten ook in staat om onderbouwd 'nee' te zeggen wanneer een taak niet bij hen past.

De behoefte aan zo'n kader is sinds de vorige Stand van de Uitvoering alleen maar groter geworden. Tegelijkertijd speelt een fundamentele vraag: wat is de taak van de overheid überhaupt, en wat mogen we van de samenleving verwachten? Een brede maatschappelijke dialoog over de rolverdeling tussen overheid en samenleving is nodig om richting te bieden — samen met heldere communicatie vanuit de overheid als geheel, zodat inwoners weten waar ze terecht kunnen.



Want een betrouwbare overheid is voorspelbaar en duidelijk over waar zij van is en wat van haar verwacht mag worden. Dit betekent ook dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschikken over een heldere opdracht en voldoende middelen en mandaat om hun taken uit te voeren.

2. Van pleisters plakken naar structurele oplossingen

Gemeenten lopen aan tegen beleid dat vaak gericht is op het bestrijden van symptomen in plaats van het aanpakken van oorzaken. Door grillig en versnipperd beleid vanuit het rijk worden zij gedwongen tot tijdelijke maatregelen, terwijl structurele oplossingen nodig zijn. Beleidswijzigingen volgen elkaar snel op, schakels in de keten ontbreken of botsen, en landelijke regels sluiten onvoldoende aan op lokale realiteit. Hierdoor stopt de voortgang op belangrijke opgaven en komt het vertrouwen van inwoners onder druk te staan. Gemeenten zetten in op maatwerk en integrale aanpakken, maar kunnen dit niet alleen. Een gezamenlijke aanpak van rijk en gemeenten is nodig: met stabiel en uitvoerbaar beleid, duidelijke eigenaarschap in de keten en structurele middelen voor een sterke sociale basis. Alleen zo kan het tij gekeerd worden.



Want een betrouwbare overheid bestrijdt geen symptomen, maar komt met structurele oplossingen voor maatschappelijke opgaven en probeert problemen voor inwoners in de toekomst te voorkomen.

3. Slim sturen met regels

Wet- en regelgeving is een cruciaal sturingsinstrument van de rijksoverheid, maar sluit steeds vaker onvoldoende aan op de praktijk. Gemeenten signaleren toenemende complexiteit, onvoorspelbare wetstrajecten en open normen die via jurisprudentie moeten worden ingevuld. Dat belemmert uitvoerbaarheid en ondermijnt het vertrouwen van inwoners. Gemeenten doen wat ze kunnen, maar kunnen het niet alleen. Voor uitvoerbare en begrijpelijke regels is vroege, serieuze betrokkenheid van gemeenten essentieel. Instrumenten als het Beleidskompas, de invoeringstoets en de UDO bieden daarvoor aanknopingspunten, mits deze structureel worden ingezet en opgevolgd. Alleen dan draagt wetgeving bij aan helderheid, effectiviteit en vertrouwen in de overheid.



Want een betrouwbare overheid zorgt voor duidelijke en uitvoerbare wet- en regelgeving, door deze te ontwerpen samen met hen voor wie de wet- en regelgeving bedoeld is. Zij stuurt bij als de wijze waarop beleid uitpakt in de praktijk daar om vraagt.

4. Slim sturen met geld

Gemeenten hebben structureel voldoende en vrij inzetbare financiële middelen nodig om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Ondanks enkele verbeteringen, zoals het schrappen van de opschalingskorting en extra middelen voor jeugdzorg, blijft de structurele financiering achter bij het groeiende takenpakket. Meerjarige begrotingen zijn zelden houdbaar en integrale beleidsvoering wordt bemoeilijkt door verkokerde en tijdelijke financieringsstromen zoals SPUK's. De financiële onzekerheid dwingt gemeenten tot lastige keuzes, met merkbare gevolgen voor inwoners. Creatieve oplossingen en samenwerking helpen tijdelijk, maar bieden geen structureel antwoord. Voor duurzame uitvoeringskracht zijn een transparant en evenwichtig gemeentefonds, meer beleidsvrijheid en heldere afspraken over taken en risico's cruciaal. Lopende initiatieven zoals de nieuwe bekostigingsvorm (BFU) en de interbestuurlijke studiegroep bieden kansen, mits deze voortvarend worden uitgewerkt.



Want een betrouwbare overheid kan bouwen op structurele, ontschotte financiële ruimte en een voorspelbaar en duidelijk perspectief om invulling te kunnen geven aan maatschappelijke opgaven.

5. Effectieve (keten)samenwerking – de AVG als mogelijk-maker

Effectieve uitvoering van gemeentelijke taken is steeds vaker afhankelijk van samenwerking in ketens. De kracht van deze samenwerkingen zit in langdurige relaties, gedeeld vertrouwen en gezamenlijke kennisopbouw – essentieel voor duurzame oplossingen in bijvoorbeeld zorg, veiligheid en jeugdhulp. Gemeenten investeren hier actief in, maar zien de continuïteit steeds vaker onder druk staan door aanbestedingsregels, landelijke herindelingen en complexe, tijdelijke financiering. Tegelijkertijd blijft gegevensuitwisseling een hardnekkig knelpunt. Botsende wetgeving en uiteenlopende interpretaties van de AVG – vaak zelfs binnen gemeenten – leiden tot terughoudendheid en vertraging. Gemeenten proberen dit te doorbreken met convenanten, pilots en collectieve ICT-oplossingen, maar kunnen het niet alleen. Voor stabiele samenwerking en goed lokaal maatwerk is landelijke ondersteuning nodig: duidelijke juridische kaders, praktische richtlijnen en ruimte om te bouwen aan betrouwbare ketens.



Want een betrouwbare overheid is een betrouwbare samenwerkingspartner die investeert in langetermijnsamenwerkingen, oog heeft voor verschillende belangen en werkt aan gezamenlijke oplossingen. Zij geeft invulling aan maatschappelijke opgaven door het slim (her)gebruiken van gegevens.

6. Personeel als het gouden fundament

Gemeenten blijven veerkrachtig in een krappe arbeidsmarkt, maar structurele uitdagingen houden aan. In 2025 kampen zij nog steeds met schaarste aan vakspecialisten, moeite om nieuwe expertise aan te trekken (zoals op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid en participatie) en een groeiende werkdruk door complexer wordende taken. Concurrentie met andere overheden en het bedrijfsleven én onvoorspelbare, tijdelijke financiering maken het lastig om personeel te werven, vast te houden en duurzaam op te leiden.

Tegelijkertijd laten gemeenten zien wat hun kracht is. Het maatschappelijke karakter van het werk trekt mensen aan en veel gemeenten investeren actief in aantrekkelijk werkgeverschap. Ze zetten in op strategisch personeelsbeleid, leren en ontwikkelen, vitaliteit en loopbaanpaden. Via regionale samenwerking, personeelsdeling en onderlinge detachering benutten ze schaarse capaciteit optimaal. In landelijke programma's en pilots – zoals Uitvoeringskracht en Arbeidsmarktkrapte – werken ze aan innovatieve oplossingen, waaronder AI-ondersteuning, mentoring en flexibele loopbanen.

De ambitie is helder: toekomstbestendige uitvoering met betrokken professionals. Maar om die ambitie waar te maken, zijn stabiel beleid en structurele financiering vanuit het rijk cruciaal. Pas dan kunnen gemeenten duurzaam investeren in mensen en vakmanschap.



Want een betrouwbare overheid is nabij en zorgt goed voor haar medewerkers die dit handen en voeten geven door oog voor de menselijke maat te hebben en inwoners vanuit vertrouwen te benaderen.

De onderzoeksaanpak: van praktijk naar papier

De input voor dit onderzoek haalden we op in tientallen gesprekken. Niet alleen met bestuurders of beleidsmakers, maar juist ook met medewerkers in de uitvoering, managementteams en afdelingshoofden – mensen uit alle lagen van de organisatie. Niet aan vergadertafels, maar in wijkcentra, gemeentekantoren en uitvoeringsteams.

In zes gemeenten – Utrecht, Zwolle, Doetinchem, Beesel, Peel en Maas en Noardeast-Fryslân – spraken we met professionals die dagelijks balanceren tussen betrokkenheid en bureaucratie. Zij lieten zien dat de grootste knelpunten niet per se in één dossier zitten, maar juist dwars door beleidsterreinen en afdelingen heen lopen.

Een woning die niet gebouwd kan worden door netcongestie, kan ook betekenen ook dat een jongere geen plek vindt om samen te gaan wonen. Een ontbrekende gegevenskoppeling zorgt ervoor dat mensen met complexe problemen tussen wal en schip vallen. Wat op papier losse beleidsterreinen zijn, is in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Die praktijkverhalen maken inzichtelijk wat termen als 'verkokering', 'tijdelijke middelen' of 'strijdige wetgeving' in het dagelijks werk werkelijk betekenen. En daarmee ook wat er nodig is om het anders te organiseren. En ja, uiteraard is ook gebruik gemaakt van inzichten uit rapporten en ander onderzoek.

Oproep: werk aan de winkel

De Stand van de Uitvoering Gemeenten 2025 is geen klachtenlijst. Het is een spiegel. Gemeenten vragen niet om méér beleid, maar om betere randvoorwaarden: duidelijke taken, voldoende geld, uitvoerbare regels en ruimte voor samenwerking. De oproep is simpel: maak betrouwbaarheid zichtbaar in beleid, begroting en wetgeving. Niet in woorden, maar in keuzes.

Want pas als de overheid zelf betrouwbaar is, kan zij dat ook van anderen vragen.

Inhoudsopgave

Gemeenten in cijfers	12
Inleiding en leeswijzer	13
1 Kiezen in schaarste	15
1.1 De balans tussen overheid en samenleving wankelt – tijd voor dialoog	16
De maatschappij verwacht dat de overheid compenseert en oplossingen biedt	16
Maar zijn die verwachtingen reëel?	16
Reëel of niet: on vervulde verwachtingen vreten aan vertrouwen	17
1.2 Centraal of decentraal: that's the question	18
Gemeenten aan zet? Maak het dan ook mogelijk	18
Gemeenten aan de knoppen maar niet aan het stuur	19
Meer dan een kader: betrouwbare overheid vraagt om dialoog	20
1.3 Met één mond spreken	21
Tegenstrijdige signalen ondermijnen de lokale uitvoering	21
Hierdoor ontstaat een onmogelijke positie voor gemeenten	21
1.4 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	22
2 Van pleisters plakken naar structurele oplossingen	25
2.1 Haperend beleid resulteert in pleisters plakken	26
Grillig beleid zorgt voor chaos	26
Ontbrekende schakels zitten oplossingen in de weg	26
Schurend beleid maakt de uitvoering onnodig complex	27
Voorspelbaar en consistent beleid is een randvoorwaarde voor structurele oplossingen	28
2.2 Uiteenlopende beleidsdoelen leiden tot kortsluiting in de uitvoering	28
Je kunt de bal maar in één doel tegelijk schieten	28
Voorbeelden uit de praktijk	29
Begin vanuit de uitvoeringspraktijk, om botsende beleidsdoelstellingen te voorkomen	30
2.3 De praktijk kent geen hokjes	30
Communicerende vaten, vastlopende systemen	30
Van symptoombestrijding naar systeemverandering	32
2.4 Geen one size fits all: elke regio kent zijn eigen dynamiek	33
Wat in de ene regio goed werkt, werkt in een andere regio soms juist niet	33
Verschillende taken vragen om verschillende samenwerkingsniveaus	34
Sluit aan bij de praktijk, niet bij het gemiddelde	34
2.5 Het uitblijven van structurele oplossingen knaagt aan vertrouwen van inwoners	34
Wantrouwen van inwoners bij gemeentelijke regelingen en voorzieningen	34
De overheid moet het vertrouwen van inwoners weer terugverdienen	35
2.6 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	35

3	Slim sturen met regels	39
3.1	Regels sluiten niet aan bij de praktijk	40
	Complexiteit regels voor de uitvoering en voor inwoners	40
	Stapelings- en onvoorspelbare wetstrajecten	41
	Samenwerking met de uitvoering is nodig om complexiteit te verminderen en stapeling te voorkomen	42
3.2	Kaders die knellen of juist ontbreken	43
	Open wetten leiden tot normering door de rechter	43
	Behoeft aan heldere kaders voor het 'wat', lokale beleidsvrijheid voor het 'hoe'	44
3.3	Onwenselijke, onvoorziene effecten van wet- en regelgeving	45
	Onwenselijke effecten vragen veel capaciteit die niet ergens anders ingezet kan worden	45
	Bij onvoorziene effecten is het belangrijk dat bijtijds bijgestuurd kan worden	47
3.4	Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	47
4	Slim sturen met geld	51
4.1	Structurele tekorten en financiële onzekerheid staan oplossingen in de weg	52
	De balans tussen taken en middelen is al tijden zoek	52
	Op een instabiel fundament kun je niet bouwen	52
	Financiële druk: sluitende begroting zonder investeringsruimte	52
	Gemeenten moeten de komende jaren nog scherpere financiële keuzes maken vanwege krapte	52
	Inzicht in de disbalans tussen taken en middelen is nodig om de balans structureel weer op orde te kunnen brengen	53
4.2	Tijdelijke en geschotterde financiering	54
	Geschotterde middelen op rijksniveau werken door in de wijk	54
	Telkens op- en afbouwen is niet effectief	54
	Korting bij afbouw SPUK's: een te snel ingeboekte bezuiniging	55
	Gemeenten hebben structurele middelen nodig die zij naar eigen inzicht integraal kunnen inzetten	55
4.3	Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	56
5	Effectieve (keten)samenwerking: de AVG als mogelijk-maker	59
5.1	De noodzaak van samenwerking	60
	Duurzame oplossingen bereik je met langdurige relaties	60
	Ingrijpen in samenwerking? Pas op voor verstoring van de balans	60
	Bouwen op vertrouwen: koester stabiele samenwerkingen	60
5.2	De roep om standaardisatie en collectivisering neemt toe	61
	Goede ICT-middelen zijn cruciaal voor (keten)samenwerking	61
	Standaardisatie in administratieve processen	61
	Collectieve oplossingen voor collectieve vraagstukken	61
	Samenwerking en standaardisatie zijn voorwaarden voor goed maatwerk	62
5.3	Gegevensuitwisseling blijft een complexe uitdaging	62
	De uitvoering kan niet zonder gegevensuitwisseling	62
	Als gegevens niet stromen wordt de uitvoering minder effectief	62
	Zoveel FG's, zoveel interpretaties van de AVG	64
	Landelijke ontwikkelingen voor betere gegevensuitwisseling	64
	Effectieve gegevensuitwisseling vraagt om duidelijke en praktische kaders	65
5.4	Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	65

6	Personeel als het gouden fundament	69
6.1	Ook gemeenten hebben last van krapte op de arbeidsmarkt	70
	Lastig in te vullen vacatures en schaarse expertise leiden tot werkdruk en knelpunten in de uitvoering	70
	Vissen in dezelfde vijver: competitie om dezelfde expertise	70
	Toch zijn gemeenten een aantrekkelijk werkgever	71
	Gemeenten beginnen met een 1-0 achterstand in de race om schaars personeel	72
	Effectieve uitvoering vraagt om structurele investeringen in vakmanschap	73
6.2	Nieuwe tijden vragen om nieuwe vaardigheden	73
	Veranderingen in de samenleving vragen van gemeentelijke medewerkers ook andere vaardigheden	73
	Een veranderende omgeving vraagt om brede professionaliteit en blijvende ontwikkeling	74
6.3	Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen	75
	Bijlage A – Lijst van geïnterviewden	78
	Bijlage B – Bronnen	84
	Bijlage C – Onderzoeksverantwoording	86
	Eindnoten	88

Gemeenten in cijfers: een klein inkijkje



9,256
miljoen ton
gemeentelijk afval
ingezameld in 2024.



82.120
verzoeken
voor schuldhulpverlening
in 2024.

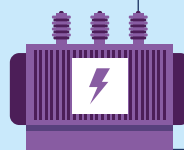
14.390
statushouders
kregen in de eerste helft
van 2025 een woning
toegewezen.



406.000 mensen
in de Participatiewet
in 2024.



€347 geven
gemeenten
gemiddeld uit per
inwoner aan sport,
cultuur en recreatie.



> 600
energieloketten
bij gemeenten.

23.000 BOA's
buitengewoon
opsporingsambtenaren.



200.750
medewerkers
in 2024.

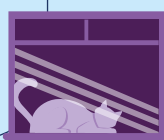


13,7% van de
jongeren tot 18 jr.
in 2024 jeugdhulp
in natura.

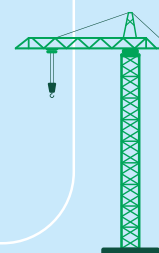


8.492
raadsleden
in 2024.

1,2 miljoen
huishoudens
bereikt via gemeentelijke
energieprogramma's.



Ruim 67.000
vergunningen voor
nieuwbouwwoningen
verleend in 2024.



Inleiding en leeswijzer

De Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 legde de vinger op de zere plek: om Nederland vooruit te helpen in de omvangrijke, complexe opgaven, is een betrouwbare uitvoering absolute noodzaak. Daarom kwam de VNG met een aantal stevige conclusies over de knelpunten in de gemeentelijke uitvoering: een betrouwbare overheid begint bij de juiste randvoorwaarden.

De conclusie in de Stand van 2023 vertaalden wij langs zes hoofdlijnen:

- Kiezen in schaarste
- Van pleisters naar preventie
- Slim sturen met regels
- Slim sturen met geld
- Effectieve (keten)samenwerking: de AVG als mogelijk-maker
- Personeel als het gouden fundament

Monitor

In deze Stand van de Uitvoering kijken we hoe Nederland er nu voor staat. Wat zien we nu op het gebied van deze zes hoofdlijnen? Welke trends deden zich voor? Welke knelpunten spelen nog steeds? Wat gebeurt er precies in de praktijk? Welke ontwikkelingen zijn kansrijk?

Wie kunnen dat beter vertellen dan de gemeenten zelf. Daarom spraken wij met ambtenaren en bestuurders die dagelijks ervaren hoe de huidige randvoorwaarden van de uitvoeringspraktijk uitpakken in mensenlevens; de inwoners van hun gemeenten. Dat deden wij op zes plekken in Nederland. We gebruikten vijf beleidsinhoudelijke thema's als ingang voor die gesprekken. In de bijlage leest u meer informatie over deze aanpak.

De kracht van de lokale overheid

Uit de praktijkverhalen blijkt waar gemeenten in de uitvoering tegenaan lopen. Tegelijk spreekt uit de verhalen de creativiteit en vindingrijkheid van die gemeenten; de kracht van het lokaal bestuur. Ze staan immers dicht bij de samenleving, hebben contact met de mensen waarover het beleid gaat. De centrale boodschap in alle gesprekken met gemeenten, van wijkteammedewerker tot burgemeester, van wethouder tot adviseur energietransitie was glashelder: we moeten werken aan een betrouwbare overheid, want op dit moment zijn we, door het ontbreken van essentiële randvoorwaarden, onvoldoende in staat die betrouwbare overheid te zijn voor onze inwoners. Welke patronen daar onder liggen en wat dit in de praktijk betekent is te lezen in deze Stand van de Uitvoering.

Hoe lees ik dit document

In zes hoofdstukken gaan wij de conclusies van de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 langs: hoe staat het er nu voor in de uitvoeringspraktijk? Die illustreren wij met een aantal knelpunten, ontwikkelingen en praktijkervaringen. Ieder hoofdstuk bevat een actieagenda met een stand van zaken op de acties uit 2023 en nieuwe acties die uit dit onderzoek komen.



1

Kiezen in schaarste

Want een betrouwbare overheid is voorspelbaar en duidelijk over waar zij van is en wat van haar verwacht mag worden. Dit betekent ook dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschikken over een heldere opdracht en voldoende middelen en mandaat om hun taken uit te voeren.



Waar ging het ook alweer over?

Waar zijn wij eigenlijk van? En waarvan zijn wij (dus) ook niet? Het zijn vragen die vanuit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk regelmatig gesteld worden, maar waarop het antwoord vaak uitblijft. Het aantal taken dat gemeenten toebedeeld krijgen, zowel structureel als tijdelijk, neemt toe. Tegelijkertijd is de uitvoeringscapaciteit van gemeenten schaars. Een goed gesprek, breed op overheidsniveau, is nodig om te bepalen waar taken het beste belegd kunnen worden: kiezen in schaarste.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In de Stand van de Uitvoering 2023 riepen we op tot een gezamenlijk afwegingskader om te bepalen waar taken het beste belegd kunnen worden, passend binnen het bestaande Beleidskompas¹. Voor taken die logisch centraal thuishoren, zou het rijk een duidelijke opdracht en voldoende middelen moeten meegeven aan uitvoeringsorganisaties. Gemeenten — individueel en via de VNG — kunnen met zo'n afwegingskader ook beter onderbouwen wanneer een taak niet bij hen hoort en dus terecht "nee" zeggen.



Wat constateren we nu?

De noodzaak van zo'n afwegingskader is alleen maar toegenomen. Maar voorafgaand aan de vraag of een taak centraal of decentraal belegd dient te worden, constateren gemeenten ook dat er steeds meer onduidelijkheid is over wat überhaupt de taak van de overheid is. Een maatschappelijke dialoog over de rol van de overheid in relatie tot de rol van de samenleving is nodig om hier duidelijkheid over te geven. Hierbij is ook nodig dat de overheid met één mond spreekt, om richting inwoners duidelijkheid te geven waarvoor zij bij de overheid (landelijk dan wel lokaal) terecht kunnen.

1.1 De balans tussen overheid en samenleving wankelt – tijd voor dialoog

De vraag welke taken met welke randvoorwaarden decentraal uitgevoerd moeten worden is nog steeds actueel. Gemeenten plaatsen daar nu een fundamentele vraag bij: wat is überhaupt de taak van de overheid en wat mag je van de maatschappij zelf verwachten?

De maatschappij verwacht dat de overheid compenseert en oplossingen biedt

De praktijk laat zien dat niet alleen de grenzen tussen bestuurslagen, maar ook de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid zelf vervagen. Gemeenten merken in hun dagelijkse praktijk dat inwoners steeds vaker verwachten dat de overheid hun problemen oplost. Die verwachting schuurt met de realiteit van beperkte capaciteit en middelen, maar vooral met een fundamentele vraag: waar is de overheid eigenlijk van? En omgekeerd: welke verantwoordelijkheid ligt bij inwoners zelf of bij de samenleving als geheel?

Die toegenomen verwachtingen zijn deels een erfenis van de coronaperiode. Door steunpakketten en herstelmaatregelen is het beeld ontstaan van een overheid die moet compenseren en oplossingen biedt. Gemeenten merken dat inwoners dat beeld vasthouden, terwijl de middelen en bevoegdheden daarvoor ontbreken.



“Sinds corona lijkt het alsof de overheid overal voor verantwoordelijk is. Burgers verwachten dat wij elk probleem oppakken, ook als het niet bij ons hoort.”

Clusterhoofd Veiligheid, Gemeente Utrecht

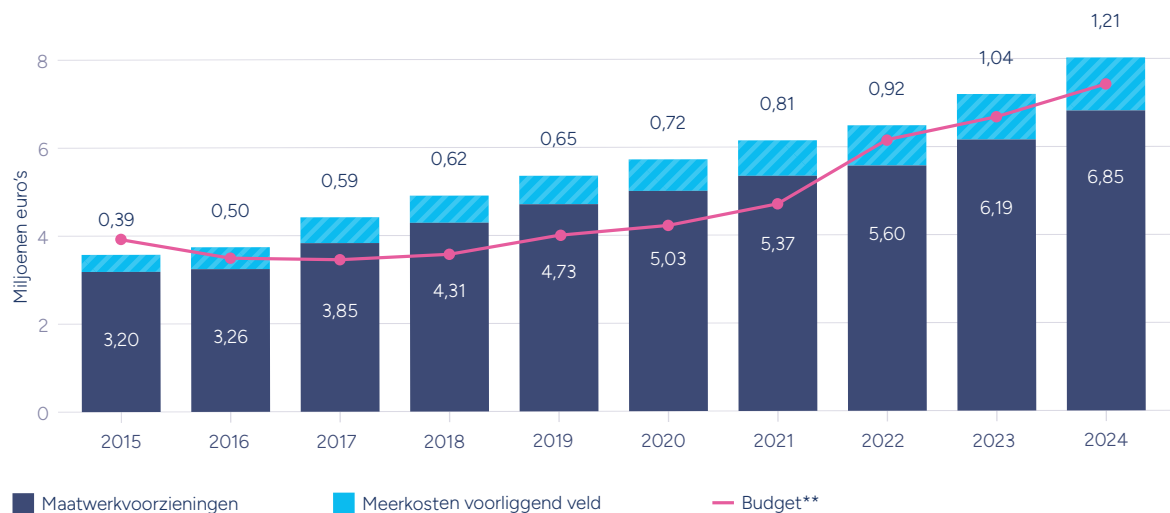
Maar zijn die verwachtingen reëel?

De vraag over de grens tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de maatschappij speelt bijvoorbeeld op het gebied van jeugdhulp en crisisbeheersing.

Grenzen aan jeugdhulp

De uitvoering van de Jeugdwet illustreert hoe ruim geformuleerde wettelijke kaders kunnen leiden tot onduidelijkheid over waar gewone opvoeding eindigt en publieke zorg begint. Medewerkers signaleren dat het laagdrempelig is om een beroep te doen op jeugdhulp, terwijl de wettelijke kaders ruim zijn. Hierdoor worden normaliseren en begrenzen lastig. De kosten voor jeugdzorg stijgen dan ook.

In de Hervormingsagenda Jeugd² is afgesproken om een brede maatschappelijke dialoog te voeren over het ‘normaliseren en versterken van het gewone leven’. Deze dialoog moet helder maken hoe een zorgzame samenleving eruitziet: welke vragen horen bij het gewone opvoeden en opgroeien, welke kunnen worden opgevangen binnen het sociale netwerk van gezinnen, en welke vragen passen bij het bredere maatschappelijke domein – zoals wonen, bestaanszekerheid, leven in de wijk en onderwijs. Tegelijk wordt de reikwijdte van de Jeugdwet herzien, zodat juridisch duidelijker wordt waarvoor gemeenten wel en niet verantwoordelijk zijn. Gemeenten zien dit als voorwaarde voor houdbare uitvoeringspraktijken en een realistische afbakening van verantwoordelijkheden.



De jaarlijkse uitgaven voor jeugdzorg (de staven), vergeleken met de jaarlijkse beschikbare middelen (de rode lijn).

* 2024 is gebaseerd op de prognose en niet de daadwerkelijke kosten.

** Het budget voor 2023 is vastgesteld op 6.594 miljoen en voor 2024 op 7.238 miljoen

Figuur 1. Toename kosten en budget jeugdzorg

Bron: Improven, Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023&2024, p. 3

Naar een weerbare samenleving

De onduidelijkheid over de rol van de overheid zien we ook bij crisisbeheersing. Vanuit het rijk klinkt de oproep dat inwoners zich moeten voorbereiden om in geval van een crisis 72 uur zelfredzaam te zijn. Daarmee ontstaat het beeld dat de overheid daarna weer alles kan overnemen. In werkelijkheid zijn er scenario's denkbaar waarin inwoners langer op zichzelf en elkaar aangewezen zijn en mogelijk ook naar de gemeente kijken. Het is belangrijk dat de overheid een eerlijk en transparant verhaal vertelt over wat de overheid wél kan doen en wat níet, zodat samen met inwoners aan een weerbare samenleving gebouwd kan worden die verder kijkt dan 72 uur.

“Alleen als de overheid het eerlijke verhaal vertelt, kunnen we samen bouwen aan een weerbare samenleving. Anders blijven mensen kijken naar de overheid.”

Adviseur Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Peel en Maas



Reëel of niet: onvervulde verwachtingen vreten aan vertrouwen

De Staatscommissie Rechtsstaat³ waarschuwt dat het groeiende verwachtingspatroon het vertrouwen in de overheid ondermijnt. Inwoners raken teleurgesteld wanneer beloften of beelden niet worden waargemaakt. De commissie roept op tot een herzien maatschappelijk contract tussen overheid en burger, met heldere grenzen aan wat de overheid kan en mag doen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) legt⁴ de vinger op de zere plek: het vertrouwen dat de overheid problemen oplost is zorgwekkend laag. Een inwoner denkt niet in termen van overheidslagen. Als iets misgaat is het 'de' overheid – ongeacht of het een gemeentelijke, provinciale of landelijke verantwoordelijkheid is.

Gemeenten ervaren op dit moment dat de maatschappelijke dialoog over de rol van de overheid niet op landelijk niveau plaatsvindt, maar aan hun balie en in de wijk. Wat mogen burgers van de overheid verwachten, en wat behoort tot het gewone samenleven? De dialoog daarover wordt nog te weinig expliciet gevoerd. Gemeenten geven aan dat dit gesprek nodig is om in tijden van schaarste bewuste keuzes te kunnen maken over inzet en prioriteit en een betrouwbare overheid te kunnen zijn.

Concreet signaleren gemeenten een toename van bezwaar en beroep -regelmatig vormgegeven met behulp van AI- wanneer inwoners niet tevreden zijn met geboden oplossingen. Zij zien ook steeds duidelijker dat veel bezwaren kunnen worden voorkomen door vroegtijdig contact en heldere uitleg. Wanneer inwoners goed begrijpen wat een besluit betekent en waarom het wordt genomen, ontstaat vaker wederzijds begrip en vertrouwen. Een vroegtijdig gesprek blijkt daarmee een krachtig middel om onvrede te voorkomen en verbinding te versterken.



“Het bezwaar is vaak geen juridisch geschil, maar een teken dat mensen zich niet gehoord voelen.”

Manager Bedrijfsvoering, Gemeente Beesel

Het is nodig dat gemeenten ook zelf het gesprek voeren over welke verwachtingen zij lokaal waar kunnen maken en wat ze van de lokale gemeenschap verwachten. Een gemeente waar dat gesprek expliciet gevoerd wordt, is Peel en Maas. De gemeente hanteert zelfsturing als uitgangspunt in haar bestuursfilosofie. Initiatieven liggen primair bij de gemeenschap; de gemeente faciliteert en ondersteunt waar dat nodig is. Deze werkwijze vraagt om vertrouwen, heldere communicatie en het bewaken van de balans tussen loslaten en regie nemen. Inwoners en dorpen ontwikkelen zelf dorpsvisies en woon-manifesten, die richting geven aan beleid binnen het kader van gebiedsgericht werken. De raad stelt de kaders vast en behoudt de uiteindelijke besluitvorming. Voor projecten met grote maatschappelijke of financiële impact worden uitzonderingscriteria uitgewerkt, zodat duidelijk blijft wanneer de gemeente zelf verantwoordelijkheid neemt. Zo blijft de lokale eigenheid behouden en wordt eigenaarschap bij inwoners gestimuleerd.

1.2 Centraal of decentraal: that's the question

In de vorige paragraaf benadrukten we het belang van de maatschappelijke dialoog over welke taken bij de overheid horen en welke niet. Wanneer de conclusie is dat iets een taak van de overheid is, volgt de vraag waar deze het beste uitgevoerd kan worden: centraal of decentraal? Niet elke taak die een overheidstaak is, past het best bij gemeenten; dit vraagt een gezamenlijke afweging.

Gemeenten aan zet? Maak het dan ook mogelijk

In alle onderzochte gemeenten klinkt dezelfde vraag: Waar zijn wij eigenlijk van – en waarvan niet? Gezien de grote opgaven in Nederland waar gemeenten een rol in hebben, is een zorgvuldige afweging over wat des gemeentes is en wat van anderen verwacht mag worden meer dan ooit nodig.

In Noardeast-Fryslân en Zwolle noemen bestuurders de opeenstapeling van rijksopgaven zonder duidelijk kader – klimaat, energie, asiel, bestaanszekerheid – ‘een groeiende takenberg zonder overzicht’. De ROB schetst⁵ ook in zijn advies ‘Meters maken met medebewind’ dat het rijk zelf onvoldoende weet welke medebewindstaken gemeenten uitvoeren, hoeveel geld daarbij hoort, en hoe die verantwoording werkt. De ROB spreekt van ‘onvolledige checks and balances’ tussen rijk en gemeenten.

In de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 adviseerden we al een gezamenlijk afwegingskader op te stellen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten. En om dit afwegingskader als gemeenten te gebruiken om vaker ‘nee’ te zeggen. Daarnaast benadrukten we het belang van stevig opdrachtgeverschap en voldoende middelen ook als een taak centraal door een uitvoeringsorganisatie van het rijk uitgevoerd dient te worden.

Ook de ROB benoemt het belang van goede afwegingen; zij stelt dat duidelijk moet zijn waarom een taak bij een bepaalde bestuurslaag hoort, en dat die keuze ook consequent moet worden toegepast. Omdat dit lange tijd niet gebeurd is, is de balans tussen taken, bevoegdheden en middelen inmiddels structureel verstoord. Bij het verdelen van taken naar gemeenten is niet altijd consequent gebruik gemaakt van duidelijke argumenten. De voordelen van decentralisatie – zoals maatwerk en nabijheid – werden vaak als vanzelfsprekend gezien, terwijl nadelen zoals uitvoeringskosten, verschillen tussen gemeenten en afstemming met het rijk te weinig zijn meegewogen. Ook als keuzes later werden aangepast, werden de gevolgen daarvan niet altijd goed doorvertaald. Bij het toedelen van taken en voor het herstellen van de balans is het belangrijk om ook de gevolgen goed in beeld te brengen, zoals verschillen tussen gemeenten of de kosten van uitvoering.⁶

Het ministerie van Binnenlandse Zaken werkt aan de invulling van het afwegingskader in de vorm van een Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur.⁷

Gemeenten aan de knoppen maar niet aan het stuur

Een 'disbalans tussen taken, ambities, middelen en bevoegdheden'; het klinkt als iets heel abstracts. Onderstaande voorbeelden kleuren dit in vanuit de gemeentelijke praktijk.

Lokale ambities, landelijke beperkingen: regie op de energietransitie?

De gemeente Utrecht schetst hoe gemeenten een sleutelrol spelen in de uitvoering van de energietransitie, maar bevoegdheden achterblijven bij hun verantwoordelijkheid. Er is een disbalans tussen de schaal van de opgaven (wereldwijd) en de middelen en sturingsinstrumenten die de gemeente heeft. De gemeente weet wat in wijken nodig is en kan plannen op maat maken. Zij kan echter niet alle financiële risico's dragen die bij lokale organisatie komen kijken. Daarnaast heeft zij nauwelijks invloed op de cruciale knoppen om de plannen ook uitgevoerd te krijgen, zoals netcapaciteit, de rol van waterstof en kernenergie, betaalbaarheid en risicoverdeling bij collectieve oplossingen zoals warmtenetten, subsidies en landelijke regelgeving. Om vaart te maken met de energietransitie en te zorgen dat de energierekening ook in de toekomst betaalbaar blijft, zijn een stabiele koers, duidelijke keuzes met maatschappelijk draagvlak en voldoende middelen keihard nodig.

De boa in een veranderend handhavingslandschap

Door het structurele tekort aan politiecapaciteit verschuiven steeds meer handhavingstaken naar gemeenten. Boa's houden zich al lang niet meer alleen bezig met parkeren en overlast, maar ook met drank- en tabakswetgeving, kleine criminaliteit en toezicht in de openbare ruimte.

Bestuurders in Peel en Maas en Noardeast-Fryslân noemen dit een sluipende decentralisatie: taken schuiven naar lokaal niveau zonder formele besluitvorming. Dat leidt tot onduidelijke bevoegdheden – boa's mogen bijvoorbeeld wel handhaven op tabaksverkoop, maar niet bij winkeldiefstal. Een medewerker omschreef het geheel als 'een rad van fortuin': afhankelijk van de regel ben je wel of niet bevoegd.

“Jongeren kijken wat voor middelen je op de heup hebt. Daar acteren zij op. Als overheid loop je achter de feiten aan. Dat is een verkeerde ontwikkeling.”

Boa, Gemeente Beesel

Gemeenten vullen het gat om de leefbaarheid op straat te behouden, maar vragen, samen met Vakbond BOA-ACP en de Nederlandse BOA bond, nadrukkelijk om landelijke duidelijkheid over wat centraal (politie) en wat lokaal (boa's) hoort.⁸ Het ontbreken van duidelijke afspraken tussen politie en gemeenten bemoeilijkt momenteel de samenwerking.⁹

De VNG heeft in augustus 2025 haar visie op een toekomstbestendig boa-bestel gepubliceerd. Daarin wordt ingegaan op de toekomst van boa's in het publieke domein en de kaders die daarvoor nodig zijn.¹⁰ Het rijk werkt inmiddels aan een herziening van het boa-bestel: meer bevoegdheden, standaard veiligheidsmiddelen en heldere taakafbakening, naar verwachting in 2028.¹¹ Tot die tijd blijven gemeenten improviseren: verantwoordelijk voor de orde, maar met beperkte middelen en onduidelijke grenzen.



“Als ik bij een opstootje op de kermis tussen een groep van vijftien man sta, weet ik niet zeker of de dichtstbijzijnde surveillancewagen snel kan helpen. Dat maakt dat ik soms aarzel om in te grijpen — omdat ik me op dat moment niet veilig voel.”

Medewerker Integrale Handhaving, Gemeente Peel en Maas



Meer dan een kader: betrouwbare overheid vraagt om dialoog

Een afwegingskader is meer dan een stuk papier. Het zou het startpunt moeten zijn van het gesprek; niet alleen over nieuwe taken, maar ook over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en taakveranderingen bij andere overheidsorganisaties op gemeentelijke taken. Het is vanzelfsprekend nodig dat zo'n interbestuurlijke dialoog regelmatig gevoerd wordt. Een veelgenoemd voorbeeld van een maatschappelijke ontwikkeling die veel capaciteit van gemeenten vraagt is het toenemend aantal demonstraties.

Die demonstraties vragen van gemeenten aanzienlijke capaciteit, niet alleen voor vergunningverlening en handhaving, maar ook voor interne coördinatie tussen afdelingen en samenwerking met politie en andere partners. Medewerkers moeten vaak reguliere taken opschorten, wat leidt tot vertraging in bijvoorbeeld vergunningverlening of dienstverlening aan inwoners. Daarnaast brengt de inzet van extra personeel en materiële middelen kosten met zich mee, terwijl na afloop nazorg, zoals herstel van publieke ruimte en evaluatie van veiligheidsmaatregelen, extra druk legt op de uitvoering. Hierdoor beïnvloeden demonstraties de gemeentelijke praktijk zowel operationeel als financieel, en vereisen ze flexibele planning en prioritering.

Een betrouwbare overheid voert het gesprek over oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, over overheidslagen heen.

1.3 Met één mond spreken

Als eenmaal zorgvuldig besloten is dat een taak een gemeentelijke taak is, is het van belang dat rijk en gemeenten daarover met één mond praten. Een van de meest gehoorde knelpunten is dat de landelijke politiek tegenstrijdige signalen afgeeft over wat de overheid wil en verwacht. Voor inwoners is 'de overheid' één geheel. Tegenstrijdige signalen tussen rijk en gemeenten ondermijnen lokaal draagvlak, maken uitvoering complexer en verminderen de betrouwbaarheid van gemeenten.

Tegenstrijdige signalen ondermijnen de lokale uitvoering

Tegenstrijdige signalen ondermijnen niet alleen de lokale uitvoering; onderstaande voorbeelden laten zien dat in sommige gevallen zelfs de lokale democratie onder druk komt te staan.

Wel of geen Spreidingswet?

De Spreidingswet legt gemeenten verplichtingen op voor de opvang van asielzoekers, terwijl landelijke politieke partijen tegelijkertijd pleiten voor beperking van instroom en opvangcapaciteit en het niet uitvoeren van de wet. In veel gemeenten zijn gesprekken met lokale partijen en omwonenden gestart om geschikte locaties te vinden — gesprekken die vaak gevoelig liggen en gepaard gaan met emoties.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 ontstonden geluiden dat de Spreidingswet mogelijk zou worden ingetrokken. Deze signalen zorgen lokaal voor onzekerheid: inwoners vragen zich af waarom gemeenten nog locaties zoeken als de wet mogelijk verdwijnt. Op verschillende plekken wordt de stemming steeds grimmiger. Als gevolg van agressieve betogingen was zelfs inzet van de ME nodig.



“De Spreidingswet verplicht ons opvang te regelen, maar tegelijkertijd hoor je landelijke politici zeggen dat het niet moet. Dat legt een enorme druk op onze organisatie én op de samenleving.”

Omgevingsjurist, Gemeente Zwolle

Handhaving illegale bewoning vakantieparken

Veel gemeenten hebben al meerdere jaren te maken met vormen van illegale bewoning op vakantieparken. Dit brengt problemen met zich mee zoals overlast en uitbuiting van arbeidsmigranten. Eind 2024 heeft minister Keijzer gemeenten opgeroepen om de handhaving op permanente bewoning te pauzeren, in afwachting van nieuwe wetgeving.¹² Gemeenten willen juist via een versterking van de bestaande gebiedsgerichte aanpak en de Landelijke Actieagenda Vitale Vakantieparken kunnen handhaven en daarbij maatwerk kunnen toepassen. Gemeenten die over willen gaan tot handhaving merken nu dat zij tegenover inwoners komen te staan, die 'met de brief van Mona Keijzer in hun hand' protesteren tegen de handhavingsactiviteiten van de gemeente. Deze impasse maakt dat overlast en uitbuiting van arbeidsmigranten voortduren.



Hierdoor ontstaat een onmogelijke positie voor gemeenten

Uiteindelijk brengen deze dubbelzinnige signalen uit Den Haag gemeenten in een moeilijk parket. Inwoners verliezen hun vertrouwen in de overheid, waarvan de gemeente voor velen van hen het eerste gezicht is. Gemeenten ervaren in de praktijk hoe het lastig wordt invulling te geven aan wettelijke taken, maar ook om inwoners nog te bereiken voor regelingen waar ze recht op hebben. Of om ze mee te krijgen in collectieve ontwikkelingen als warmtenetten. Want wat vandaag beloofd wordt, kan morgen weer helemaal anders zijn. Daarom zijn lange lijnen in beleid en met één mond praten nodig om vertrouwen van inwoners terug te winnen en doelen te realiseren.

1.4 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

De opeenstapeling van taken, het onduidelijke onderscheid tussen overheid en maatschappij en tussen lokaal en centraal en de tegenstrijdige signalen vanuit het rijk hebben concrete gevolgen voor gemeenten. Het is niet verwonderlijk dat het vertrouwen van inwoners afneemt. Zij klimmen bijvoorbeeld vaker in de pen voor bezwaar en beroep. Het zijn de medewerkers van de gemeente die oog in oog staan met die kritische burger aan de balie. Het voeren van de lastige gesprekken komt op het bordje van de gemeente terecht: beleid uitleggen dat niet uitlegbaar is. En dat alles tegen een achtergrond van hoge werkdruk en krappe personeelsbezetting.

En toch, doen gemeenten wat ze kunnen. Ze werken aan oplossingen zoals:

- Opzetten van burgerhulpnetwerken en veerkrachtprogramma's zoals Thuis in je Wijk in Utrecht
- Lokaal het gesprek over rol overheid-inwoner en verbeterde communicatie richting inwoners om verwachtingen en bevoegdheden helder te maken Een voorbeeld hiervan is de filosofie van zelfsturing in Peel en Maas.
- Pilotprojecten en lokaal maatwerk om piekbelasting op te vangen en dienstverlening te continueren
- Intensieve samenwerking met partners zoals zorginstellingen, maatschappelijke organisaties en veiligheidsdiensten om taken robuuster uit te voeren
- Trainen medewerkers om lastige gesprekken te voeren

Succes in de praktijk: Kanaleneiland

Gemeente Utrecht versterkt de lokale weerbaarheid en sociale veerkracht via het programma 'Thuis in je Wijk', een vorm van burgerhulpnetwerk dat mensen laat samenwerken in hun eigen buurt.

In Kanaleneiland versterken gemeente, Lister en DOCK hun netwerk door:

- Wekelijkse buurtmaaltijden gecombineerd met informatie over EHBO en noodcommunicatie
- Trainingen voor bewoners in crisisvoorbereiding en burenhulpcoördinatie
- Een gezamenlijke podcastreeks om ervaringen te delen en vertrouwen op te bouwen
- Lees meer: Thuis in je Wijk

Actieagenda uitvoeringspraktijk

Naast deze initiatieven van gemeenten, zijn er breder acties nodig om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te versterken. In de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 werden bij de conclusie 'Kiezen in schaarste' drie benodigde acties geformuleerd. Deze acties zijn deels opgepakt, maar blijven nog steeds van kracht.

1

"Stel als rijk en gemeenten gezamenlijk een afwegingskader op over de positionering van de uitvoering van overheidstaken, waarmee op een transparante en coherente wijze keuzes gemaakt kunnen worden waar de uitvoering van taken belegd wordt. Dit afwegingskader kan ondergebracht worden bij het nieuwe Beleidskompas, dat onlangs is gelanceerd."



Status: Een afwegingskader is in ontwikkeling. Het Ministerie van BZK heeft hierop de regie. Het belang van dit afwegingskader is onverminderd groot.

2

"Vul vanuit het rijk de opdrachtgeversrol en de randvoorwaarden richting uitvoeringsorganisaties zodanig in dat, wanneer een taak logischerwijs centraal uitgevoerd dient te worden, de betreffende uitvoeringsorganisatie een heldere opdracht krijgt en ook de middelen om de taak goed uit te kunnen voeren."



Status: Blijft onverminderd van kracht. De forse bezuinigingen op de uitvoeringsorganisaties in de asiel en migratieketen zijn een voorbeeld van een centrale taakstelling die forse impact kan hebben op gemeenten.

3

"Gebruik als gemeenten (individueel en collectief via de VNG) het afwegingskader om duidelijker 'nee' te zeggen, wanneer de uitvoering van een taak logischerwijs niet bij gemeenten behoort te liggen."



Status: In afwachting van het afwegingskader is dit een blijvende uitdaging voor gemeenten.

Nieuwe acties

Aanvullend zijn er ook nieuwe acties nodig om de ontwikkeling richting een betrouwbare overheid te maken, die duidelijk is over waar zij van is en wat van haar verwacht mag worden.

4

Neem als rijk het initiatief voor het voeren van een maatschappelijke dialoog over de vraag waar de overheid wel en niet van is en wat de maatschappij van de overheid mag verwachten. Voer deze dialoog niet (alleen) op een abstract generiek niveau, maar in ieder geval voor onderwerpen waar dit vraagstuk specifiek leeft. Voorbeelden van deze onderwerpen zijn jeugd en de energietransitie. Communiceer duidelijk over de uitkomsten van deze dialoog en de keuzes die hieruit voortkomen over de verhouding tussen de overheid en de samenleving.

5

Zorg dat vanuit de landelijke politiek en rijksoverheid met één mond gesproken wordt. Laat wetgeving gepaard gaan en ondersteund worden door een consistente politieke boodschap, zodat gemeenten niet klem komen te zitten tussen rijksbeleid en (tegenstrijdige) politieke signalen. Organiseer structureel interbestuurlijk overleg voorafgaand aan publieke communicatie over wetten en regelingen, om met één mond te spreken en publieke verwarring te voorkomen.



2

Van pleisters plakken naar structurele oplossingen

Want een betrouwbare overheid bestrijdt geen symptomen, maar komt met structurele oplossingen voor maatschappelijke opgaven en probeert problemen voor inwoners in de toekomst te voorkomen.



Waar ging het ook alweer over?

Als het lekt, helpt dweilen maar even: de kraan moet dicht. Toch blijft beleid vaak gericht op het aanpakken van ongewenste effecten in plaats van het wegnemen van de oorzaken van een maatschappelijk probleem. Gemeenten lopen hier in de uitvoering veelvuldig tegenaan – steeds opnieuw symptomen bestrijden (pleisters plakken) in plaats van structurele oplossingen kunnen bieden.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In 2023 riepen we rijk en gemeenten op om nieuw beleid en wetgeving gezamenlijk te ontwikkelen, met het perspectief van inwoners als uitgangspunt. Preventie moet daarbij een duidelijke plek krijgen in ketens, met helder eigenaarschap en voldoende middelen bij de partij die het meest geschikt is. Gemeenten moeten blijvend kunnen investeren in een sterke sociale basis, waarvoor langjarige financiële zekerheid vanuit het rijk noodzakelijk is. Samen moeten rijk en gemeenten complexiteit en tegenstrijdigheden in regelingen verminderen en de ketensamenwerking versterken, onder andere door betere onderlinge bereikbaarheid van partners.



Wat constateren we nu?

Gemeenten signaleren dat zij structurele maatschappelijke opgaven steeds vaker met tijdelijke maatregelen moeten oplossen, doordat rijksbeleid grillig, versnipperd en soms tegenstrijdig is. Hierdoor wordt de uitvoering gedwongen tot pleisters plakken in plaats van duurzame oplossingen. Beleidswijzigingen volgen elkaar snel op, schakels in de keten ontbreken of botsen, en landelijke regels sluiten onvoldoende aan op lokale realiteit. Daardoor stopt de voortgang op opgaven als de energietransitie, bestaanszekerheid en woningbouw, en daalt het vertrouwen van inwoners in de overheid. Gemeenten zetten in op maatwerk en integraliteit, maar kunnen dit niet alleen. Stabiël, samenhangend en uitvoerbaar beleid, afgestemd op de praktijk, is noodzakelijk om het verschil te maken voor inwoners en het vertrouwen te herstellen. Samen werken aan integrale oplossingen is daarbij essentieel.

2.1 Haperend beleid resulteert in pleisters plakken

Om maatschappelijke problemen bij de wortel aan te pakken, hebben gemeenten beleid nodig dat hen hierbij in de uitvoering ondersteunt. Dit beleid hapert echter nogal eens: beleid is grillig en inconsistent, cruciale schakels in de beleidsketen ontbreken en/of beleid schuurt als gevolg van verschillende definities of criteria. Dit leidt ertoe dat gemeenten in de uitvoering er vaak toe gedwongen worden om toch maar weer pleisters te plakken, in plaats van tot echt structurele oplossingen te komen.

Grillig beleid zorgt voor chaos

Gemeenten hebben veel last van grillig beleid: beleid dat steeds aangepast of zelfs teruggedraaid wordt. Voor de uitvoering is het belangrijk dat het beleid dat uitgevoerd wordt consistent is. Door steeds nieuwe regelingen en tijdelijke programma's worden vooral de gevolgen bestreden, niet de oorzaken. Armoede, woningtekorten of energiearmoede blijven terugkeren omdat beleid niet lang genoeg standhoudt om echt effect te hebben. Dat maakt gemeenten kwetsbaar: zij staan voor inwoners in de frontlinie, maar kunnen niet garanderen dat afspraken morgen nog gelden.



“We hadden net draagvlak in de wijk voor isolatie en warmtepompen, en dan verandert Den Haag weer de regels. Mensen haken af, want ze weten niet meer waar ze aan toe zijn.”

Beleidsadviseur Duurzaamheid, Gemeente Doetinchem

Warmtepompen: verplicht of niet, gesubsidieerd of niet?

De warmtepomp wordt door gemeenten vaak genoemd als hét voorbeeld van grillig beleid: een goedbedoelde ambitie die telkens van richting verandert. Eerst gold de landelijke verplichting om bij vervanging van een cv-ketel over te stappen op een (hybride) warmtepomp, daarna werd die verplichting uitgesteld, vervolgens aangepast tot een 'advies'. Subsidies worden afgebouwd. Tegelijkertijd moet Nederland, het liefst voor 2050, van het gas af. Voor gemeenten was de verplichting van de warmtepomp juist een belangrijke stap in de transitievisies warmte, waarin zij aangeven hoe wijken aardgasvrij worden. Door het grillige beleid ontstaat terughoudendheid bij inwoners om te investeren. Dit remt de voortgang van gemeentelijke plannen voor aardgasvrije wijken of isolatieprogramma's.

Ontbrekende schakels zitten oplossingen in de weg

Soms zijn integrale oplossingen wel bekend, maar ontbreekt het aan randvoorwaarden als beleid of budget om deze oplossingen te kunnen realiseren. Dit speelt met name bij oplossingen waar verschillende partijen bij betrokken zijn en die verschillende taakgebieden of domeinen raken. Wanneer een schakel in de beleidsketen ontbreekt, hapert de hele keten.

Warmtenetten als gezamenlijke opgave

Warmtenetten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie, maar hun rendabiliteit is onzeker – vooral buiten stedelijke gebieden.¹³ De hoge investeringskosten staan daar niet in verhouding tot het aantal aansluitingen, wat leidt tot hoge kosten per woning. Ook netcongestie, beperkte capaciteit en de hoge vereiste deelnamegraad (70-80%) aan deze collectieve voorziening vertragen de ontwikkeling.

Zonder extra investeringen stijgen de nationale kosten met ongeveer € 1,2 miljard per jaar, omdat alternatieven zoals elektrische warmtepompen duurder en zwaarder voor het stroomnet zijn. Voor gemeenten is de aanleg van warmtenetten complex, kostbaar en risicovol, zeker in landelijke regio's. Zolang het vraagstuk van de warmtenetten op het niveau van de afzonderlijke schakels van de

beleidsketen gezien wordt, komt het niet verder. Wat nodig is, is een gezamenlijke aanpak van rijk, gemeenten, netbeheerders en marktpartijen om ecologische doelen te combineren met financiële haalbaarheid. Daar hoort bij dat investeringen afgestemd worden op regionale omstandigheden en lange termijnvoordelen. Het is essentieel om een balans te vinden tussen de korte termijncosten en de 'onrendabele toppen' en de lange termijnvoordelen van warmtenetten.

Bestaanszekerheid: zolang de basis niet op orde is, blijven we pleisters plakken

Gemeenten hebben een belangrijke rol in het versterken van de bestaanszekerheid van hun inwoners. Zij doen dit deels door de uitvoering van landelijk beleid (onder andere de Participatiewet), maar deels ook met lokaal minabeleid. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren verschillende regelingen geweest die gemeenten moesten uitvoeren om urgente problemen op te lossen. Denk hierbij aan de energietoeslag of de alleenverdienersproblematiek. Het geheel aan regelingen en voorzieningen is zo langzamerhand een lappendeken geworden.¹⁴ Gemeenten hebben in toenemende mate het gevoel dat zij pleisters aan het plakken zijn: de bestaande oplossingen verhelpen het acute probleem, maar voorkomen niet dat mensen opnieuw in financiële problemen terechtkomen. Het bijstandsniveau is te laag om bestaanszekerheid te borgen en moet worden aangevuld met gemeentelijke armoederegelingen. Hierbij ontstaan er weer verschillen tussen gemeenten in het niveau van ondersteuning, wat de gelijkwaardigheid van basisvoorzieningen ondermijnt.¹⁵

Het SCP stelt in haar advies richting de Tweede Kamerverkiezingen van 2025 de retorische vragen: "Gaat bestaanszekerheid alleen om overleven of gaat het ook om meedoen als volwaardig burger? En zet je dan in op financiële ondersteuning of 'levensbrede ondersteuning' en toegankelijkheid van voorzieningen?"¹⁶

Een consistente oplossing vraagt dat de basis op orde is: een hoger en gelijk sociaal minimum, waar ook de Commissie Sociaal Minimum voor pleit¹⁷, legt een structureel fundament onder inkomenszekerheid. Daarmee worden ad hoc regelingen overbodig en ontstaat een systematisch, gelijkwaardig vangnet dat voorkomt dat inwoners telkens opnieuw afhankelijk worden van tijdelijke interventies. Ook meer structurele aanpassingen van het socialezekerheidsstelsel, zoals het programma Participatiewet in Balans (specifiek spoor 2) en de Hervormingsagenda inkomensondersteuning, kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren. De uitdaging hierbij is wel dat deze programma's niet (alleen) leiden tot aanpassingen van individuele regelingen en voorzieningen ('beter pleisters plakken'), maar ook echt bijdragen aan een vereenvoudiging en verbetering van het stelsel als geheel.

"Bij de energietoeslag kan je niet anders dan de inwoners gewoon gaan helpen, want je weet dat mensen anders niet rondkomen. Als je dat niet snel genoeg doet, raakt iemand nog verder in de shit en moet je hem aan de kant van de schuldhulpverlening ook weer helpen."

Directeur Werk en Inkomen, Gemeente Utrecht

Schurend beleid maakt de uitvoering onnodig complex

Soms blijkt in de uitvoering dat wet- en regelgeving die vanuit verschillende beleidskokers ontwikkeld is, in de praktijk schuurt. Dit kan te maken hebben met verschillende definities, criteria en normen die gehanteerd worden. Zowel voor medewerkers in de uitvoering als voor inwoners die met dit beleid te maken krijgen, zorgen deze verschillen voor veel onduidelijkheid en complexiteit.

Inkomensondersteuning: wie heeft wanneer recht op ondersteuning?

Het socialezekerheidsstelsel bestaat uit een groot aantal regelingen en voorzieningen, die elk gericht zijn op het versterken van de bestaanszekerheid van inwoners. Deze regelingen en voorzieningen worden door verschillende organisaties uitgevoerd (naast gemeenten zijn dit bijvoorbeeld ook UWV, SVB, Belastingdienst en Dienst Toeslagen).

Ook het beleid en de gehanteerde definities die ten grondslag liggen aan deze regelingen en voorzieningen verschillen. Dit kan er in bepaalde situaties toe leiden dat inwoners aan de ene kant extra inkomen ontvangen, maar daardoor aan de andere kant hun recht op (bijvoorbeeld) toeslagen verliezen. Andersom kan het ook zijn dat inwoners in het totaal aan regelingen en voorzieningen niet meer weten waar zij wel en niet recht op hebben. Heel concreet blijkt dit uit de voorbereidingen die getroffen worden voor de Wet proactieve dienstverlening. Doel van deze wet is dat de verschillende uitvoerende organisaties signaleren wanneer inwoners mogelijk recht hebben op een regeling of voorziening en deze inwoners dan ook proactief benaderen. UWV en SVB kunnen gemeenten bijvoorbeeld wijzen op inwoners die bij hen bekend zijn en die mogelijk recht hebben op een bijstandsuitkering. Uit de uitvoeringstoets die de VNG heeft gedaan op het Besluit proactieve dienstverlening¹⁸ blijkt echter, dat de verschillende definities en criteria die hierbij gehanteerd worden een risico vormen voor de uitvoering van deze wet. Zo kijkt het UWV veelal op individueel niveau naar de inkomenssituatie van inwoners, terwijl gemeenten voor hun regelingen en voorzieningen veelal op huishoudensniveau beoordelen of er recht bestaat op bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Hierdoor is er een reële kans dat het UWV-gegevens van inwoners naar gemeenten stuurt, die uiteindelijk geen recht blijken te hebben op de regeling of voorziening van de gemeente. Dit levert medewerkers in de uitvoering (zowel bij gemeenten als UWV) extra werk op, maar brengt ook als risico met zich mee dat inwoners benaderd worden die uiteindelijk toch geen recht hebben op een regeling of voorziening. Dit kan leiden tot teleurstelling en schaadt het vertrouwen van inwoners in de overheid.



Voorspelbaar en consistent beleid is een randvoorwaarde voor structurele oplossingen

Door schurend of grillig beleid en ontbrekende beleidsschakels blijven gemeenten steken in de modus van pleisters plakken. De totaaloplossingen die nodig zijn worden onvoldoende ondersteund door het landelijke beleid waarmee de uitvoering moet werken. Wat nodig is, is voorspelbaar, stabiel beleid dat consistent is, ook wanneer verschillende ketenpartners een stukje van de beleidspuzzel moeten leggen.



“We willen een betrouwbare overheid zijn, maar dat lukt niet als het beleid om de twee jaar kantelt.”

Gemeentesecretaris, Gemeente Noardeast-Fryslân

2.2 Uiteenlopende beleidsdoelen leiden tot kortsluiting in de uitvoering

Beleid wordt vanuit verschillende departementen ontwikkeld. Hierbij worden vaak verschillende beleidsdoelstellingen gehanteerd. Dit geldt zelfs voor beleid dat vanuit verschillende afdelingen binnen hetzelfde departement afkomstig is. In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ontstaat hierdoor regelmatig kortsluiting, omdat hier de verschillende opgaven en bijbehorende doelen samenkomen.

Je kunt de bal maar in één doel tegelijk schieten

Vanuit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk zijn verschillende voorbeelden te benoemen van beleid dat vanuit verschillende doelstellingen geformuleerd is. In het sociaal domein kan het bijvoorbeeld voorkomen dat hetzelfde gezin vanuit dezelfde gemeente op totaal verschillende wijzen benaderd wordt: vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt bijvoorbeeld gestimuleerd dat de partner van een ziek familielid mantelzorg verleent, terwijl vanuit de Participatiewet geprobeerd wordt om dezelfde persoon betaald werk te laten doen. Het kan ook voorkomen dat een inwoner met een bijstandsuitkering die bepaalde verplichtingen niet nakomt, hiervoor van de gemeente een boete krijgt. Als dezelfde inwoner in de financiële problemen komt en aanklopt bij de gemeente voor schulddienstverlening, dan probeert deze zelfde gemeente de inwoner te helpen om van zijn schulden af te komen.

Ook in het fysiek domein is regelmatig sprake van verschillende beleidsdoelstellingen. Zo staan gemeenten voor een grote ruimtelijke puzzel: ze moeten zorgen voor voldoende woningen, ruimte bieden aan duurzame energie zoals windmolens en zonnepanelen, en tegelijkertijd de bodem, het water en de biodiversiteit beschermen tegen de druk van klimaatverandering, landbouw en bedrijvigheid.¹⁹ Allemaal legitieme doelen, maar de vraag is hoe je die doelen verenigt op hetzelfde stuk grond. Door de stapeling van opgaven van 'wat moet' in dezelfde schaarse ruimte, wordt het bijzonder ingewikkeld om als gemeente nog de puzzel te leggen van wat kan of wat je zou willen in een gebied. Gemeenten worstelen hierdoor dan ook veelvuldig met het samenbrengen en prioriteren van deze verschillende doelstellingen.

Voorbeelden uit de praktijk

Zonnepanelen? Graag, maar niet op deze plek

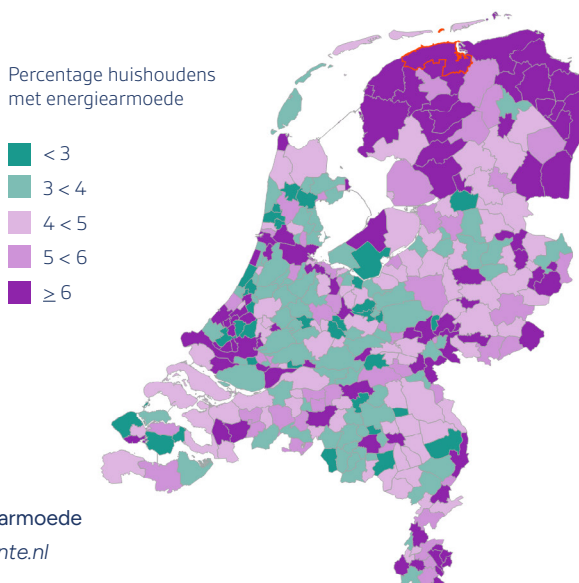
De gemeente Peel en Maas heeft te maken met ondernemers die oude kassen opkopen en deze vervolgens volledig vol leggen met zonnepanelen. De kassen laten ze vervolgens leegstaan. Deze ondernemers vragen via RVO subsidie aan voor het plaatsen van deze zonnepanelen, maar omzeilen de agrarische bestemming die op de kassen zit.

Dit praktijkvoorbeeld laat goed zien wat er gebeurt als doelen, uitgewerkt in goedbedoeld beleid botsen. Het rijk stimuleert via brede subsidieregelingen de aanleg van zonnepanelen, ook op agrarische gebouwen. Maar die regelingen houden geen rekening met het lokale bestemmingsplan of de oorspronkelijke functie van kassen.

De gemeente Peel en Maas probeert te handhaven, maar de panelen zijn daarmee niet zomaar weg. Er zijn dwangsommen opgelegd — in sommige gevallen tien keer 25.000 euro per overtreding — maar dat kost veel tijd en juridische inzet, terwijl de panelen zonder handhavingsactie blijven liggen. Van het opstarten van de handavings-procedure tot de formele last onder dwangsom kunnen maanden verstrijken, terwijl het opwekken van energie en euro's gewoon door kan gaan.

Geblokkeerd op de bouwplaats, terwijl de winst wacht

In Noardeast-Fryslân worden mestvergisters gezien als een kansrijke oplossing voor zowel de energietransitie als stikstofreductie. Ze produceren biogas en kunnen bijdragen aan betaalbare energie voor afgelegen woningen. Zoals bij veel gemeenten aan de randen van het land is de betaalbaarheid van de energierekening voor veel mensen een uitdaging.



Figuur 2. Monitor Energiearmoede

Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Toch stranden veel projecten: zes vergisters kwamen niet van de grond, vooral door vergunningsproblemen rond stikstofuitstoot tijdens de bouwfase. Gemeenten pleiten voor een integrale beoordeling waarin ook de milieuwinst op langere termijn wordt meegewogen.

Daarnaast zorgden eerdere landelijke subsidieregelingen voor een toestroom van plannen zonder voldoende aandacht voor kwaliteit, locatie of draagvlak. De subsidie kwam vaak vóór de vergunning, waardoor gemeenten pas laat invloed hadden op ongewenste projecten. Dit leidde tot maatschappelijke onrust en frustratie over ruimtelijke inpassing.



Begin vanuit de uitvoeringspraktijk, om botsende beleidsdoelstellingen te voorkomen

Gemeenten hebben in hun uitvoeringspraktijk momenteel regelmatig te maken met beleid dat op verschillende beleidsdoelstellingen gebaseerd is. Door in de uitvoering breed te kijken, integraal te werken en de menselijke maat voor ogen te houden, lukt het gemeenten over het algemeen goed om hiermee om te gaan. Er zijn echter ook situaties waar dat moeilijker lukt. Wat nodig is, is dat al bij de totstandkoming van beleid wordt gekeken vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk.

In het fysiek domein zijn de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en haar opvolger de Nota Ruimte een voorbeeld van hoe de verschillende doelen op het gebied van wonen, werken, natuur en energie in samenhang bekeken kunnen worden en waarbij daarnaast ook rekening wordt gehouden met de draagkracht van de leefomgeving. De NOVI en Nota Ruimte geven hierbij richting, maar gemeenten spelen een sleutelrol in het concretiseren van deze keuzes en het ontwikkelen van strategieën die verstedelijking, klimaatadaptatie en energietransitie samenhangend en met draagvlak in de samenleving aanpakken. Daarom is het belangrijk om bij de totstandkoming van de kaders op nationaal niveau ook rekening te houden met de uitvoerbaarheid en hoe kaders en keuzes landen in de praktijk. Alleen zo kan gewerkt worden als één overheid.

Met een gemeenschappelijke basis kunnen gemeenten wonen, werken, natuur en energie slim combineren en zo de Nationale Omgevingsvisie concreet en met draagvlak invullen.



“We willen als gemeente echt bijdragen aan de energietransitie, maar de praktijk zit vol met botsende regels en slechte afstemming tussen partijen. Netcongestie, stikstof, de WKB en het DSO hangen allemaal met elkaar samen. Daardoor komen projecten niet van de grond, hoe graag we ook willen.”

Teammanager Omgevingsontwikkeling, Gemeente Peel en Maas

2.3 De praktijk kent geen hokjes

Gemeenten ervaren dagelijks dat maatschappelijke opgaven niet netjes binnen beleidsdomeinen of bestuurslagen blijven. Waar het systeem uitgaat van afgebakende verantwoordelijkheden, ervaren inwoners en uitvoerders juist de samenhang tussen opgaven als werk, wonen, zorg en veiligheid. In de praktijk grijpen problemen in elkaar: een woning die niet gebouwd kan worden door netcongestie betekent niet alleen een huis minder, maar ook vertraging in opvang, uitstroom of leefbaarheid.

De huidige bestuurlijke en beleidsmatige verkokering schiet tekort in het omgaan met deze verweven werkelijkheid. Op het oog enkelvoudige oorzaken kunnen verstrekkende gevolgen hebben op verschillende vlakken. Dit soort opgaven kunnen niet binnen één beleidsdomein opgelost worden. Voor structurele oplossingen zijn naast gemeenten ook andere partijen nodig, zowel publiek als privaat.

Communicerende vaten, vastlopende systemen

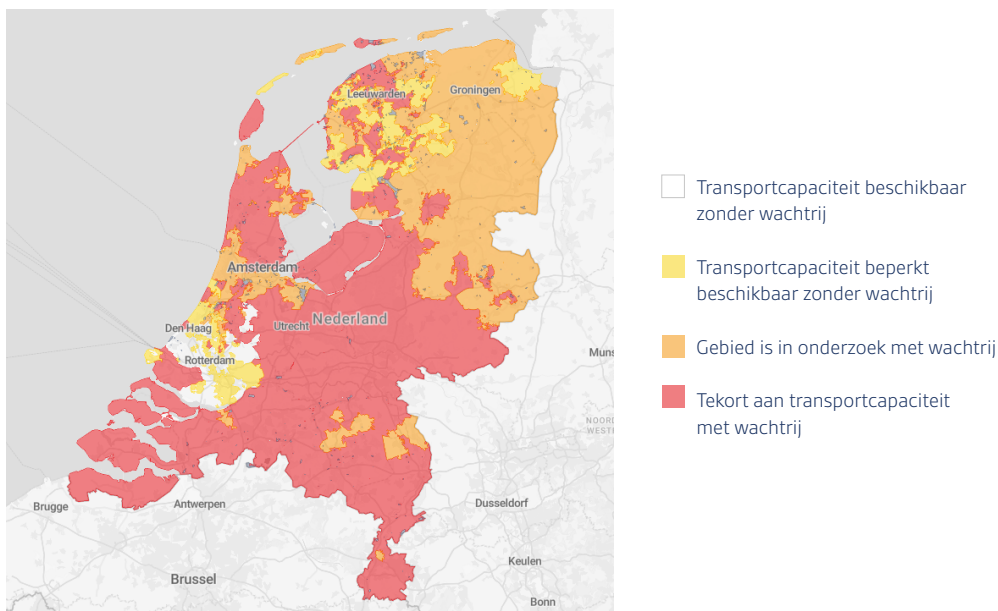
Gemeenten zien van dichtbij hoe maatschappelijke opgaven met elkaar verweven zijn. Werkgelegenheid, wonen, zorg en veiligheid vormen geen losse beleidsterreinen, maar communicerende vaten: als het ergens spaak loopt, ontstaan elders nieuwe problemen. De volgende voorbeelden laten zien dat systeemgrenzen niet samenvallen met de grenzen van wat inwoners nodig hebben.

Netcongestie remt niet alleen stroom, maar ook kansen op werk en inkomen

In de regio Noardeast-Fryslân stuitte een fabriek op een hardnekkig knelpunt: door netcongestie was uitbreiding van de productiecapaciteit technisch niet mogelijk. Het elektriciteitsnet zat op de locatie volledig vol, waardoor een zwaardere aansluiting werd geweigerd. De fabriek overwoog zelfs om naar een andere regio te verhuizen, waar wel voldoende netcapaciteit beschikbaar was. Zo dreigde niet alleen verlies van economische activiteit, maar ook van werkgelegenheid in de regio. Dit voorbeeld laat zien dat netcongestie geen abstract technisch probleem is, maar directe gevolgen heeft voor lokale economie en bestaanszekerheid.

Huizen in de wacht door volle stroomkabels

In Peel en Maas stuiten plannen voor woningen, waaronder de plannen voor specifieke doelgroepen of tijdelijke woningen, steeds vaker op netcongestie. Hoewel de plannen passen binnen het beleid (juiste woning op de juiste plek), er lokaal draagvlak is en de projecten bijdragen aan leefbaarheid in de dorpen, kan de gemeente geen voortgang boeken omdat er (nog) geen stroomaansluiting beschikbaar is. De gemeente pleit daarom voor landelijke regie en een prioriteringssysteem, zodat urgente woningbouwprojecten niet buitenspel komen te staan door infrastructurele beperkingen.



Figuur 3. Netcongestie in NL

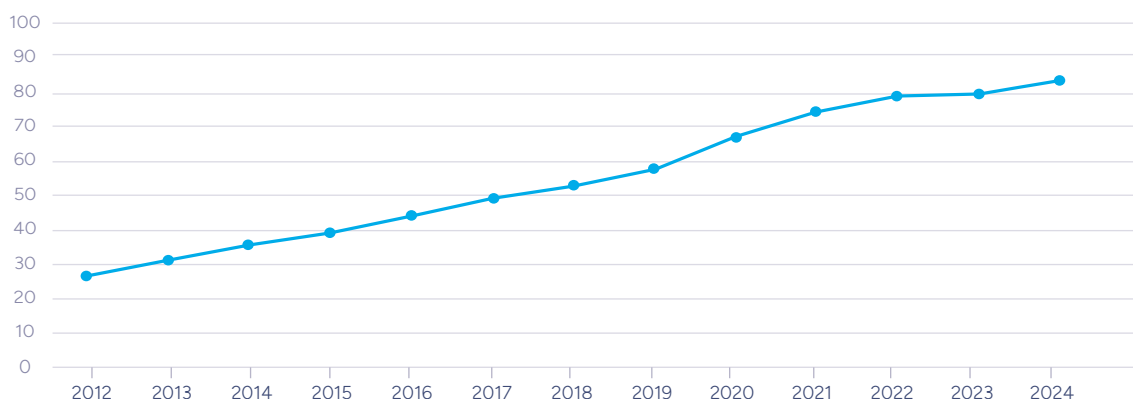
Bron: EnergiePartners

“Netcongestie klinkt technisch, maar in de praktijk betekent het dat gezinnen geen woning krijgen en bedrijven geen toekomst kunnen plannen.”

Coördinator Vergunningen, Gemeente Zwolle

Toename overlast personen met verward gedrag beïnvloedt de leefbaarheid op straat

Al jaren zien we in de cijfers van de politie dat het aantal incidenten met mensen die verward of onbegrepen gedrag vertonen toeneemt.²⁰



Figuur 4. Toename overlast personen verward/onbegrepen gedrag

Bron: CBS, dataportaal politie via [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl)

De gevolgen zijn zichtbaar op straat, met meer overlast, geweldsincidenten en criminaliteit. Ook binnen gemeentelijke afdelingen voor openbare orde en veiligheid nemen meldingen en klachten over verward gedrag sterk toe. Ze vragen veel capaciteit om te verwerken, terwijl een directe oplossing vaak ontbreekt.

Toch krijgen deze mensen nog te vaak niet de juiste en goed op elkaar afgestemde hulp die ze nodig hebben. In de praktijk lopen hulpverleners en instanties tegen allerlei problemen aan. Het is vaak lastig om passende zorg te vinden – of het nu gaat om een plek in detentie, een beveiligde zorginstelling, forensische zorg, of hulp via de Zorgverzekeringswet, Wet Langdurige Zorg of GGZ. Door strenge regels, ingewikkelde financiering en een tekort aan plekken sluiten veel instellingen mensen uit, waardoor zij nergens terecht kunnen.

Daarnaast is de overgang naar zorg buiten instellingen (extramuralisering) sneller gegaan dan het opzetten van de voorzieningen die daarvoor nodig zijn. Daardoor krijgen mensen niet altijd de zorg, bescherming of begrenzing die nodig is. Dit heeft gevolgen voor henzelf én voor de samenleving.

“Bij personen met onbegrepen gedrag vervaagt de grens tussen zorg en veiligheid. Soms is iemand niet zorgelijk genoeg voor het zorgdomein, maar ook niet gevaarlijk genoeg voor veiligheid. Dan blijft de vraag: wie pakt het op?”

Medewerker Integrale Handhaving, Gemeente Peel en Maas



Van symptoombestrijding naar systeemverandering

De problemen die zichtbaar worden in de gemeentelijke uitvoering zijn geen incidenten, maar signalen dat het huidige systeem onvoldoende aansluit bij de praktijk. Systeemverandering vraagt om een fundamentele koerswijziging: van beleidsgericht en sectoraal, naar opgavegericht en samenhangend. Knelpunten in de keten vragen om ketenbrede oplossingen. Wanneer een probleem zich voordoet bij één schakel, is het vaak onvoldoende om dat lokaal of individueel op te lossen. Dit maakt samenwerking, afstemming en gezamenlijke oplossingen essentieel om de keten als geheel goed te laten functioneren. Pas als randvoorwaarden, wetgeving en geldstromen deze aanpak ondersteunen, ontstaat er ruimte voor een overheid die betrouwbaar, rechtvaardig en toekomstgericht is.

2.4 Geen one size fits all: elke regio kent zijn eigen dynamiek

Maatschappelijke opgaven kunnen per regio heel verschillend zijn. Gemeenten verschillen onderling van elkaar, maar ook hun samenwerkingspartners in de regionale keten zijn nooit dezelfde. Gemeenten werken in diverse regionale verbanden samen, waarbij elke regio unieke kenmerken en lokale contexten heeft. Er bestaat geen standaardaanpak; effectief samenwerken aan structurele oplossingen vraagt dat er ruimte blijft voor deze regionale verschillen²¹.

Wat in de ene regio goed werkt, werkt in een andere regio soms juist niet

Gemeenten zijn zich heel bewust van hun eigenheid, als lokale gemeente en als regio. Zij weten wat wel en niet werkt in hun specifieke context, maar zien dat landelijk beleid vaak weinig rekening houdt met deze lokale en regionale verschillen.

Rendementsdenken is niet overal opportuun

De gemeente Noardeast-Fryslân is een plattelandsgemeente met veel kleine kernen. Het op peil houden van het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van deze kernen is een belangrijk aandachtspunt. Hierbij is het rendementsdenken, zoals dat in landelijk beleid nogal eens terugkomt, niet altijd opportuun. Een strikte focus op financiële efficiëntie kan ertoe leiden dat voorzieningen verdwijnen en de leefbaarheid afneemt, met alle gevolgen van dien. Gemeenten en het rijk moeten daarom afwegingen maken die verder gaan dan louter economische winst, en oog hebben voor lokale omstandigheden, maatschappelijke effecten en lange termijnwaarde.



“Het begrip rendement past niet bij gemeentelijke voorzieningen. Wij moeten niet afgerekend worden op financieel rendement, maar op maatschappelijk effect — of het nu gaat om een buslijn, een dorpsschool of glasvezel in buitengebied. Dat is het echte rendement voor inwoners.”

Wethouder, Gemeente Noardeast-Fryslân

De ene centrumgemeente is de andere niet

Binnen regio's zijn er vaak één of meerdere centrumgemeenten die een specifieke rol vervullen op veel onderwerpen. Centrumgemeenten hebben soms formeel extra taken ten dienste van de regio, maar vervullen ook informeel vaak een trekkende of coördinerende rol. Centrumgemeenten verschillen echter sterk in omvang, voorzieningenniveau en mandaat; de ene centrumgemeente is de andere niet.

De gemeente Doetinchem is een voorbeeld van een kleinere centrumgemeente. Zij ervaren grote uitdagingen bij de invulling van hun centrumgemeenterol. Een deel van de beschikbare capaciteit vloeit naar regionale samenwerking, waardoor de lokale uitvoeringskracht onder druk kan komen te staan. Dit kan leiden tot vertraging van lokale projecten en complexere afwegingen bij prioritering en dienstverlening. Tegelijkertijd biedt regionale samenwerking kansen voor innovatie, zoals gezamenlijke personeelspools en verbeterde ICT-systemen. Dit biedt vervolgens kansen om taken efficiënter te verdelen, kennisdeling te vergroten en processen te stroomlijnen. Het vraagt continu een zorgvuldige balans tussen het behouden van lokale slagkracht en het realiseren van regionale meerwaarde, waarbij telkens moet worden beoordeeld welke opgaven lokaal kunnen blijven en welke het meeste effect hebben op regionaal niveau.



“De ene centrumgemeente is de andere niet. We dragen dezelfde verantwoordelijkheden, maar zonder de schaal en middelen van de grote steden. Dat vraagt om realistisch maatwerk in verwachtingen én ondersteuning.”

Wethouder, Gemeente Doetinchem

Verschillende taken vragen om verschillende samenwerkingsniveaus

Niet elke taak vraagt om hetzelfde samenwerkingsniveau. Sommige opgaven kunnen effectief lokaal worden uitgevoerd, terwijl anderen juist profiteren van samenwerking op regionaal niveau. Dit betekent dat gemeenten continu afwegingen moeten maken: hoeveel capaciteit zetten zij in voor lokale uitvoering en hoeveel voor regionale samenwerking? Dit vereist een voortdurende afweging tussen het versterken van lokale uitvoering en het benutten van regionale voordelen, waarbij prioritering en taakverdeling voortdurend moeten worden afgestemd op de aard van de opgave en de mogelijkheden van de regio.



Sluit aan bij de praktijk, niet bij het gemiddelde

Het is belangrijk dat er ook vanuit het rijk oog is voor de verschillen tussen gemeenten en regio's. Hier wordt ook in het gezamenlijke advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS), “Elke regio telt!”, aandacht voor gevraagd²². Deze verschillen kunnen te maken hebben met bewuste keuzes van gemeenten over een bepaalde organisatie-inrichting of wijze van samenwerking, maar vaak komen de verschillen ook voort uit meer autonome karakteristieken en ontwikkelingen. Een dichtbevolkte en stedelijke regio heeft nu eenmaal andere kansen en uitdagingen dan een regio met veel kleine kernen en een uitgestrekt grondgebied. De samenwerking in een regio kan er ook heel anders uitzien wanneer gemeenten allemaal een vergelijkbare omvang hebben, dan wanneer er één heel duidelijke centrum-gemeente is. Dit zijn allemaal factoren die de uitvoerbaarheid van taken raken en waarvan het dus ook belangrijk is dat het landelijk beleid hier rekening mee houdt²³.

2.5 Het uitblijven van structurele oplossingen knaagt aan vertrouwen van inwoners

Niet alleen gemeenten snakken naar structurele oplossingen. Het uitblijven hiervan heeft ook gevolgen voor het vertrouwen van inwoners. Bijna de helft van de Nederlanders (43%) vindt dat de overheid onvoldoende naar burgers luistert, en bijna 60% vindt dat de politiek onvoldoende opkomt voor mensen zoals zij.²⁴ Inwoners ervaren bijvoorbeeld wantrouwen en onzekerheid bij het aanvragen van energiemaatregelen en inkomensregelingen²⁵, wat de effectiviteit van deze voorzieningen belemmert. Dit gebrek aan vertrouwen heeft directe gevolgen: sommige inwoners vermijden het aanvragen van noodzakelijke ondersteuning uit angst voor bureaucratische obstakels of negatieve gevolgen.

Wantrouwen van inwoners bij gemeentelijke regelingen en voorzieningen

De afgelopen jaren zien gemeenten verschillende voorbeelden waarbij inwoners wantrouwig staan ten opzichte van de overheid in het algemeen, maar ook specifiek richting de gemeente. Dit wantrouwen lijkt eerder toe dan af te nemen.

Energiemaatregelen: waar zit het addertje?

Veel inwoners zijn terughoudend bij het aanvragen van energiemaatregelen uit angst voor verborgen voorwaarden, zoals mogelijke terugbetalingen. Voor gemeenten betekent dit dat regelingen minder gebruikt worden dan bedoeld, terwijl medewerkers extra tijd kwijt zijn aan uitleg en begeleiding.



“Mensen geloven niet meer dat er geen “addertjes onder het gras zitten”. Ze denken al snel: straks moet ik het weer terugbetalen. Daardoor krijgen inwoners niet waar ze recht op hebben, en wij steken enorm veel tijd in uitleggen en overtuigen.”

Adviseur Duurzaamheid, Gemeente Doetinchem

Niet-gebruik van inkomensregelingen door wantrouwen

Het vertrouwen van burgers in de overheid wordt sterk beïnvloed door hun persoonlijke ervaringen met instanties. Negatieve ervaringen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire, zorgen ervoor dat mensen terughoudend zijn bij het aanvragen van inkomens- en ondersteuningsregelingen, vooral bij extra uitkeringen bovenop hun inkomen. Dit leidt tot niet-gebruik van voorzieningen en beperkt de effectiviteit van beleid. Door mensen proactief te benaderen, proberen gemeenten dit niet-gebruik terug te brengen. Maar daarnaast kunnen ook verbeterde communicatie, duidelijke procedures en een benadering die uitgaat van vertrouwen en erkenning (waarbij ook het ‘recht op vergissen’ hoort) helpen om het gebruik van regelingen te verhogen en het vertrouwen in de overheid te herstellen.²⁶



De overheid moet het vertrouwen van inwoners weer terugverdienen

Het is belangrijk dat de overheid het vertrouwen van inwoners weer terugverdient. Dat inwoners de overheid vertrouwen is een goede zaak en helpt bij het effectief uitvoeren van overheidstaken. Gemeenten moeten nu bijvoorbeeld veel energie steken in het overtuigen van inwoners dat zij gebruik kunnen maken van regelingen en voorzieningen. Het herstellen van vertrouwen begint bij het laten zien dat de overheid met structurele oplossingen kan komen. Het constant pleisters plakken helpt niet om het vertrouwen van inwoners te vergroten; structurele oplossingen voor de problemen van inwoners wel!

2.6 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

Gemeenten staan dicht bij hun inwoners en zien daardoor in de praktijk hoe (goedbedoeld) beleid vaak verzandt in deeloplossingen die slechts een stukje van het probleem oplossen of schijnoplossingen die hun doel voorbijschieten. In hun lokale praktijk proberen gemeenten op allerlei manieren, samen met hun lokale en regionale partners, vanuit de problemen van inwoners te zoeken naar totaaloplossingen.

Dit vraagt om creativiteit en soms ook buiten de bekende hokjes denken, maar leidt uiteindelijk tot effectievere oplossingen en herstel van het vertrouwen van inwoners in de overheid. Ze werken aan oplossingen zoals:

- Samenwerking met andere partijen zoals politie, zorginstanties en woningcorporaties aan structurele oplossingen bij problematiek als verward gedrag, dakloosheid en overlast
- Versterking van de sociale basis en preventie. Voorbeelden zijn het structureel inzetten van jongerenwerkers, gespecialiseerde jeugdboa's en wijkgericht werken, waarmee ze proberen eerder in te grijpen en zwaardere zorgtrajecten te voorkomen.
- Binnen de VNG werken gemeenten samen met maatschappelijke partners aan (voorstellen voor) structurele oplossingen zoals bouwstenen voor een nieuw kabinet en voorstellen zoals de propositie de Waarde van het Sociaal domein.²⁷

Praktijkvoorbeeld: 'Samenspel in de wijk' – jeugdbeleid volgens de Zwolse aanpak

Ondanks dat Zwolle nagenoeg alle maatregelen die landelijk werden aanbevolen had genomen om grip te krijgen op de jeugdzorg, bleven de kosten voor jeugdhulp in de gemeente Zwolle maar stijgen. Daarom, besloot men het roer om te gooien en werd de lerende aanpak 'Samenspel in de wijk' ontwikkeld. Dit is een aanpak waarbij het Sociaal Wijkteam (SWT) een centrale rol heeft. Medewerkers van het SWT nemen bij hulpvragen van jeugdigen en hun ouders extra tijd om beter te begrijpen wat er echt aan de hand is en wat een duurzame oplossingsrichting is. De basis is het systemisch gedachtegoed. Dat betekent dat ze minder naar het individuele vraagstuk kijken, maar samen met het gezin kijken naar alle relaties die ertoe doen in en om het gezin. Alle perspectieven en deskundigen die nodig zijn, kunnen deelnemen aan het gesprek. Dit leidt soms tot inzet van jeugdhulp, maar in veel gevallen ook tot andersoortige interventies.

De gemeente Zwolle kijkt hierbij over de verschillende beleidsdomeinen heen. Ook andere organisaties, in het zogeheten voorliggend veld, worden nadrukkelijk betrokken en ingezet. Dit alles om te voorkomen dat men grijpt naar kortdurende oplossingen voor de korte termijn en echt bij te kunnen dragen aan duurzame ondersteuning van jeugdigen en gezinnen.

Deze werkwijze breidt Zwolle nu ook uit naar de andere domeinen binnen het SWT: Wmo, leerplicht en maatschappelijke participatie.

Het werken aan structurele oplossingen is niet iets voor één partij; dit vraagt om samenwerking met ketenpartners en om verankering in beleid. Gemeenten nemen binnen hun macht veel initiatieven om te werken aan structurele oplossingen voor inwoners, maar kunnen dit niet alleen.

Actieagenda uitvoeringspraktijk

In de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 zijn enkele acties benoemd bij dit thema. Een deel van deze acties is opgepakt, maar ze blijven allemaal onverkort actueel.

1

Ontwikkel als rijk nieuwe wet- en regelgeving samen met gemeenten en andere partners en neem hierbij het perspectief van inwoners als vertrekpunt.



Status: Er zijn eerste stappen gezet richting gezamenlijke beleidsontwikkeling, maar gemeenten worden vaak nog te laat betrokken. Gemeenten ervaren dat het inwoners- en uitvoeringsperspectief nog te weinig richtinggevend is in de ontwerpfase. Het is belangrijk dat rijk en gemeenten al vanaf de probleemanalyse samen aan tafel zitten om oplossingsrichtingen en beleidsopties te bespreken.

2

Geef als gezamenlijke ketenpartners preventie een duidelijke rol in de keten. Beleg de verantwoordelijkheid expliciet bij de best passende ketenpartner en zorg voor voldoende middelen.



Status: Het belang van preventie wordt breed onderschreven, maar nog onvoldoende belegd in structuur en financiering. De verantwoordelijkheid is versnipperd en afhankelijk van tijdelijke middelen.

3

Investeer als gemeenten structureel in de sociale basis en voorkom verschraling. Zorg als rijk voor voldoende langjarige financiële zekerheid om dit mogelijk te maken.



Status: Gemeenten investeren waar mogelijk, maar blijven afhankelijk van incidentele financiering. Structurele zekerheid vanuit het rijk ontbreekt, waardoor de sociale basis onder druk blijft staan.

4

Neem als rijk en gemeenten complexiteit en tegenstrijdigheden bij bestaande regelingen weg.



Status: De ambitie tot vereenvoudiging is breed gedeeld. De Vereenvoudigingsagenda Sociale Zekerheid is een voorbeeld van een initiatief dat hieraan bij moet dragen. De effecten in de praktijk moeten nog zichtbaar worden. Tegelijkertijd leidt nieuwe wetgeving vaak juist tot extra uitvoeringslasten en stapeling van regels.

5

Versterk de ketensamenwerking door een betere onderlinge bereikbaarheid van ketenpartners.



Status: Het programma Overheidsbrede Loketten ontwikkelt overheidsbrede dienstverlening die logisch en toegankelijk is voor inwoners — via loketten, in de wijk of andere vormen die goed werken in de praktijk. Op 28 plekken in het land wordt hiermee geëxperimenteerd. Daar werken gemeentelijke professionals samen met landelijke organisaties zoals het CAK, CJIB, DUO, IND, Toeslagen, SVB, Belastingdienst en UWV. Dit netwerk zorgt voor korte lijnen tussen overheidsinstanties en, waar mogelijk, ook voor lokale aanwezigheid van uitvoeringsorganisaties.



3

Slim sturen met regels

Want een betrouwbare overheid zorgt voor duidelijke en uitvoerbare wet- en regelgeving, door deze te ontwerpen samen met hen voor wie de wet- en regelgeving bedoeld is. Zij stuurt bij als de wijze waarop beleid uitpakt in de praktijk daar om vraagt.



Waar ging het ook alweer over?

Eén van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste sturingsinstrument van de rijksoverheid is wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving moet niet alleen juridisch kloppen, maar ook praktisch uitvoerbaar zijn en aansluiten bij de leefwereld van inwoners. Dat kan alleen als het perspectief van de inwoner het vertrekpunt is én als gemeenten vanaf het begin kunnen meedenken en toetsen.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In 2023 zagen we dat wetgeving vaak ad hoc en snel werd ingevoerd, waardoor de complexiteit toenam en de uitvoerbaarheid tekortschoot. Inwoners raakten daardoor verstrikt in een woud aan regels rond toeslagen, uitkeringen en andere voorzieningen. Wij adviseerden daarom: betrek gemeenten vroegtijdig bij wetgeving, toets consequent op uitvoerbaarheid, bied ruimte voor maatwerk en zorg voor voldoende financiering. Daarbij is inzet nodig op het Beleidskompas als vaste werkwijze, betere interbestuurlijke coördinatie op Europese wetgeving en een Overhedenoverleg om de voortgang te bewaken.



Wat constateren we nu?

Gemeenten zien dat wet- en regelgeving steeds vaker niet aansluit op de praktijk. Door jarenlange stapeling, ad-hoc wetstrajecten en 'open' regels is wetgeving complex, onvoorspelbaar en moeilijk uitvoerbaar — voor gemeenten én inwoners. Omdat gemeenten onvoldoende vroeg worden betrokken, worden praktische knelpunten te laat zichtbaar en ontstaan bijwerkingen die veel capaciteit vragen. Gemeenten doen wat zij kunnen, maar structurele verbetering vraagt om vroege en serieuze betrokkenheid bij wetgeving. Instrumenten als het Beleidskompas, de UDO en de invoeringstoets kunnen daarbij helpen, mits ze consequent worden toegepast. Tijdige evaluatie en bijsturing zijn noodzakelijk. Alleen uitvoerbare regels, ontwikkeld in samenspel met de praktijk, versterken vertrouwen, duidelijkheid en effectiviteit.

3.1 Regels sluiten niet aan bij de praktijk

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met wet- en regelgeving die niet meer goed aansluit bij de praktijk. Soms zijn regels simpelweg te complex geworden, waardoor ze niet meer uitvoerbaar zijn voor gemeenten en niet uitlegbaar aan inwoners. Ook in de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving gaat het nog te vaak mis. Wetgevingstrajecten zijn onvoorspelbaar en regels stapelen zich op, waardoor de uitvoerbaarheid in het gedrang komt.

Complexe regels voor de uitvoering en voor inwoners

Wet- en regelgeving is soms gewoon te complex geworden. Inwoners, maar soms ook medewerkers vanuit de uitvoering, overzien niet meer wat ze moeten doen of juist niet mogen doen. Vaak is dit het gevolg van een jarenlang proces waarin wet- en regelgeving stukje bij beetje is doorontwikkeld, bijgeschaafd, uitgebreid en gecorrigeerd.

Ook de Staatscommissie rechtsstaat wijst op de complexiteit van wet- en regelgeving: "Die complexiteit heeft de politiek overigens over zichzelf afgeroepen: hoe meer zij recht wil doen aan verschillen en bijzonderheden en hoe meer zij op voorhand oneigenlijk gebruik wil uitsluiten, hoe ingewikkelder regelingen worden. Vanuit ophef over incidenten blijft de politiek met nieuwe maatregelen komen. De bescherming tegen machtsmisbruik wordt op die momenten vaak uit het oog verloren."²⁸

Het blijkt een hardnekkig probleem te zijn dat niet zomaar opgelost kan worden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet daarom de volgende oproep aan de nieuwe Tweede Kamer: "Reparaties binnen bestaand beleid kunnen leiden tot boemerangbeleid (...) Voor de lange termijn is meer fundamentele verandering nodig om mensen levensbreed te kunnen ondersteunen."²⁹

Energietransitie: regels die veel vragen van inwoners

De regels voor isolatie en aansluiting op warmtenetten zijn vaak complex en wisselend, waardoor inwoners veel zelf moeten uitzoeken en organiseren. Gemeenten zien dat juist deze regelcomplexiteit de uitvoering vertraagt en het draagvlak onder inwoners onder druk zet. De gemeente Doetinchem ziet dat inwoners moeite hebben met de stapeling van voorwaarden, subsidies en technische eisen. Zij moeten offertes vergelijken, aanvragen combineren en zelf beoordelen of hun woning überhaupt geschikt is voor aansluiting of subsidie. De gemeente besteedt daardoor veel tijd aan uitleg en begeleiding, in plaats van aan het versnellen van de energietransitie. De combinatie van onduidelijke landelijke kaders en hoge administratieve drempels maakt dat regelingen minder worden gebruikt dan bedoeld. Wie de taal of de regels niet goed begrijpt, haakt af, terwijl juist daar de meeste winst te behalen is.

"Gemeenten krijgen veel taken en middelen vanuit het rijk, maar moeten vaak zelf het wiel uitvinden. Complexiteit van subsidieregelingen en uiteenlopende voorwaarden zorgen voor administratieve lasten en onduidelijkheid bij inwoners."

Projectleider Ruimtelijke Transitie en Energie, Gemeente Doetinchem

De Wet proactieve dienstverlening

De Wet proactieve dienstverlening³⁰ is een aanpassing van de wet SUWI en bedoeld om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen terug te dringen. Uit diverse onderzoeken³¹ blijkt dat veel inwoners die recht hebben op landelijke en lokale inkomensregelingen, hier in de praktijk geen gebruik van maken. Op basis van de Wet proactieve dienstverlening kunnen gemeenten, UWV en SVB deze inwoners proactief benaderen om hen te wijzen op hun (mogelijke) recht op regelingen. Ook kunnen zij inwoners faciliteren met voorgevulde formulieren en het doen van een (gecombineerde) aanvraag.

Hoewel de intentie van de wet goed is, wordt hiermee voorbijgegaan aan een onderliggend probleem. Eén van de redenen van het hoge niet-gebruik van regelingen en voorzieningen is namelijk, dat inwoners verdwalen in het woud aan regelingen en voorzieningen. Elk van deze regelingen en voorzieningen kent weer andere voorwaarden, criteria en aanvraagprocedures. Het verminderen van deze complexiteit kan naar verwachting een grote bijdrage leveren aan het terugdringen van het niet-gebruik, omdat inwoners weten waar zij recht op hebben en wat zij moeten doen om hier gebruik van te kunnen maken.

“De bedoeling van de Wet proactieve dienstverlening is goed, maar inwoners verdwalen nog steeds in het woud aan regelingen. We kunnen ze pas echt bereiken als we het eenvoudiger maken — minder loketten, minder systemen, meer overzicht.”

Directeur Werk en Inkomen, Gemeente Utrecht

Stapelning en onvoorspelbare wetstrajecten

Gemeenten hebben de laatste jaren regelmatig te maken met wetstrajecten die onvoorspelbaar zijn: ze slepen voort of worden juist ineens ad hoc ingevoerd. Sommige wetstrajecten worden aangekondigd, maar steeds opnieuw uitgesteld. Andere wetstrajecten worden ineens weer opgepakt en moeten dan op korte termijn in werking treden. Hierdoor kunnen gemeenten zich er niet goed op voorbereiden. Ook zijn er wetstrajecten die bestaan uit verschillende (nieuwe) wetten en regels die achtereenvolgens ingevoerd worden en onderling een nauwe samenhang kennen. Hier ligt het risico van stapeling op de loer, waarbij de uitvoering er niet meer in slaagt om alle nieuwe ontwikkelingen bijtijds te kunnen vertalen naar de eigen lokale praktijk.

Hervormingsagenda Jeugd: is het nog behapbaar?

De Hervormingsagenda Jeugd bevat een aantal afspraken die tussen (onder andere) gemeenten en het rijk zijn gemaakt over de verbetering van de jeugdhulp. Hoewel gemeenten over het algemeen positief staan tegenover de gemaakte afspraken, leven er bij hen wel zorgen over de uitvoerbaarheid van alle onderliggende wet- en regelgeving. De afspraken uit de Hervormingsagenda moeten immers vertaald worden in concrete wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. De planning van deze wetstrajecten is niet altijd duidelijk en verschuift ook regelmatig. Tegelijkertijd is er veel sprake van samenhang tussen de verschillende onderdelen van de Hervormingsagenda. Zo kan het standaardiseren van processen rond inkoop en administratie pas handen en voeten krijgen als er duidelijkheid is over de reikwijdte van de Jeugdwet. Door de grote mate van samenhang tussen de verschillende wetstrajecten en de verschuivingen in de planning hiervan, geven gemeenten aan dat zij het overzicht kwijt dreigen te raken. Ook maken zij zich zorgen dat dezelfde medewerkers in de uitvoering geconfronteerd worden met een stapeling van nieuwe wet- en regelgeving die kort na elkaar geïmplementeerd moet worden.

Samenhang tussen Europese wetgeving voor de fysieke leefomgeving

Het risico van stapeling van nieuwe taken doet zich ook voor in het fysieke domein. Vanuit de EU komen er verschillende wetsvoorstellen op de lidstaten af. In de uitvoering raken deze voorstellen ook grotendeels gemeenten en omgevingsdiensten. Zij moeten in de uitvoeringspraktijk uitwerken wat de Europese regels concreet betekenen voor hun lokale praktijk en zorgen voor een prioritering die behapbaar is. Nieuwe monitoringsverplichtingen uit de EU-wetsvoorstellen vereisen bovendien frequente, actuele en specifiekere locatie van metingen, nieuwe technieken, monitoringskaders, meetindeling (bodemdistricten). De monitoringsresultaten moeten beoordeeld worden volgens criteria en vervolgens moet verantwoording worden afgelegd over hetgeen wat gemonitord is. Dit alles vormt een grote opgave voor veel gemeenten³².

Participatiewet in balans: uitstel na uitstel

De Participatiewet in Balans laat zien hoe lastig het is voor gemeenten om uitvoering te geven aan beleid dat voortdurend in beweging is. De wet werd gepresenteerd als antwoord op de roep om meer vertrouwen, menselijkheid en maatwerk, maar de uitwerking blijft wisselend: striktere handhaving en soepele bejegening lopen door elkaar. Terwijl gemeenten proberen inwoners beter te ondersteunen, veranderen de landelijke kaders telkens mee met het politieke klimaat. Het wetsvoorstel is herhaaldelijk uitgesteld en aangepast, waardoor gemeenten niet weten op welk moment ze hun systemen, werkwijzen en communicatie moeten aanpassen.

Gemeenten staan in de frontlinie van beleid dat juridisch nog niet stabiel is, maar maatschappelijk al verwachtingen oproept. Het gevolg is dat inwoners tegenstrijdige signalen krijgen – over regels, uitzonderingen en rechten – en professionals veel tijd kwijt zijn aan het uitleggen van beleid dat mogelijk snel weer wijzigt.



Samenwerking met de uitvoering is nodig om complexiteit te verminderen en stapeling te voorkomen

In de kern lijkt de oplossing heel simpel: als je wil dat wetgeving gaat werken in de praktijk, moet je hem maken met die praktijk. Niet voor niets is dit een belangrijke pijler onder de verenigingsstrategie van de VNG.³³ De Raad voor het Openbaar Bestuur pleit er ook voor dat het openbaar bestuur de schakelfunctie van uitvoerders beter moet benutten door hun positie structureel te versterken. Dat vraagt om meer ruimte voor professionals én hun organisaties, zowel binnen als buiten de overheid. Hiervoor is een fundamentele systeemverandering nodig, waarin politiek en beleid actief kiezen om het perspectief van de uitvoering volwaardig mee te wegen en tegenmacht van onderop te organiseren. Alleen zo kan de overheid betrouwbaar en effectief functioneren.³⁴

Aan instrumentarium om de uitvoering goed te betrekken geen gebrek. Zo is in 2023 het Beleidskompas geïntroduceerd als centrale werkwijze voor het rijk om beleid te maken met belanghebbenden.³⁵ Voor decentrale overheden is de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) in het leven geroepen.³⁶ De UDO is de Beleidskompas-werkwijze met een aantal specifieke spelregels voor de samenwerking met decentrale overheden.

De evaluatie van het Beleidskompas leert dat het effect van het instrument nog fors vergroot kan worden door meer bekendheid en toepassing.³⁷ Een vergelijkbaar patroon zien we bij de UDO. De door de VNG uitgevoerde UDO-monitor wijst uit dat er nog een wereld te winnen is in vroegtijdige en serieuze betrokkenheid van gemeenten bij beleid dat hen raakt. Op cruciale onderwerpen zoals asiel en migratie en de aanpassing van de normeringssystematiek worden bijvoorbeeld geen UDO's gedaan. Daar waar wel UDO's plaatsvinden, zitten er grote onderlinge verschillen tussen departementen in hoe beleid ook echt samen tot stand komt, of dat meer sprake is van "betrokkenheid voor het vinkje".

De werkwijzen kunnen aan kracht winnen als andere instanties in het wetgevingsproces hier een stevige rol in pakken. Wanneer de Tweede Kamer bij de behandeling van wetsvoorstellen standaard de UDO-resultaten betreft en ook consequenties verbindt aan het niet uitvoeren van een UDO, kan dat de impact van het instrumentarium versterken. Daarbij helpt het als die resultaten van het UDO-proces volgens een vast stramien terug te vinden zijn in de stukken, inclusief procesinformatie over hoe bevindingen verwerkt zijn in de versie van het voorstel dat voorligt in de Kamer.

Een mooi voorbeeld is hoe de Eerste Kamer standaard alle uitvoeringstoetsen die gedaan zijn bovenaan de stukken zet, zodat in een oogopslag duidelijk is welke onderzoeken gedaan zijn en wat hiervan de resultaten waren. Ook de Raad van State besteedt in haar adviezen uitgebreid aandacht aan de uitvoerbaarheid en betreft daar soms ook het al dan niet uitvoeren van een UDO bij.

3.2 Kaders die knellen of juist ontbreken

Wanneer taken decentraal belegd worden, is het belangrijk dat een goede balans gevonden wordt tussen uniformiteit en maatwerk. Als taken bij gemeenten liggen, moet de verdeling van verantwoordelijkheden duidelijk zijn: het rijk formuleert wat er moet gebeuren, gemeenten bepalen hoe dit gebeurt. In de praktijk ontbreekt vaak een goede balans: soms te veel centrale voorschriften, soms juist te weinig houvast.

Open wetten leiden tot normering door de rechter

Soms blijft wet- en regelgeving op hoofdlijnen, om ruimte te bieden aan concretere invulling vanuit de uitvoeringspraktijk. Wanneer er echter behoefte is aan een uniforme invulling van de wetgeving, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de rechtszekerheid van inwoners, komt het voor dat de rechter bepaalt hoe deze concrete invulling eruit gaat zien. Jurisprudentie vult dan de gaten op die de wetgever heeft laten vallen. Dit is voor de uitvoeringspraktijk problematisch.

Meer duidelijkheid in sociale zekerheid door nieuwe wetgeving

In de socialezekerheidswetgeving is een belangrijke ontwikkeling gaande: waar eerder vooral werd gehandeld op basis van rechterlijke uitspraken (jurisprudentie), komt er nu steeds vaker een duidelijke wettelijke basis voor hoe moet worden gehandhaafd. De nieuwe Wet handhaving sociale zekerheid legt dat formeel vast en zorgt voor een eenduidig en eerlijk handhavingssysteem voor onder andere het UWV, de SVB en gemeenten.

Een goed voorbeeld van die verandering is de manier waarop wordt omgegaan met het terugvorderen of aanpassen van uitkeringen. Voorheen hing dit sterk af van individuele rechtszaken, waardoor er onzekerheid en verschillen in de uitvoering ontstonden. In de nieuwe wet wordt afstand genomen van automatisch sanctioneren en wordt ruimte gecreëerd om de menselijke maat te borgen. In de wet staat nu expliciet dat uitvoeringsorganisaties kunnen besluiten om af te zien van terugvordering of herziening, als dat voor de inwoner onevenredig zwaar uitpakt ten opzichte van het doel van het besluit. Dat principe was al bekend uit de rechtspraak, maar krijgt nu een duidelijke plek in de wet. Dat zorgt voor meer rechtszekerheid en duidelijkheid – zowel voor uitvoerders als voor inwoners.

“We hebben behoefte aan duidelijke, landelijke kaders. Nu moeten we beleid uitvoeren dat nog in beweging is — zonder te weten hoe rechters het straks zullen uitleggen.”

Clusterhoofd Mienskip, Gemeente Noardeast-Fryslân

Spuitzones: gewasbeschermingsmiddelen nabij gevoelige functies

In meerdere gemeenten, waaronder Beesel en Peel en Maas, speelt de discussie over zogenaamde “spuitzones” – de afstand die moet worden aangehouden tussen landbouwgrond waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en omliggende woningen of gevoelige functies zoals scholen en zorginstellingen.

In de praktijk leidt dit tot spanningen tussen agrarische ondernemers en omwonenden. Gemeenten ontvangen signalen van gezondheidszorgen bij inwoners, terwijl boeren juist wijzen op de gevolgen van strengere regels voor hun bedrijfsvoering. Tegelijkertijd bestaat er onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het handhaven of aanpassen van deze zones. Gemeenten voelen zich klem tussen rijksbeleid (waar de toelating van middelen is geregeld), provinciale omgevingsvisies en lokale wensen voor een gezonde leefomgeving.

Door het ontbreken van landelijke normen voor spuitzones hebben gemeenten zelf gezocht naar houvast. Veel gemeenten gebruikten het Europese EFSA-model om afstanden tussen landbouwpercelen en woningen te bepalen. De Raad van State heeft echter geoordeeld³⁸ dat dit model niet bedoeld is voor ruimtelijke besluitvorming en onvoldoende zekerheid biedt over gezondheidseffecten. Hierdoor moesten gemeenten, zoals Peel en Maas, hun beleid herzien nadat bestemmingsplannen waren vernietigd. Dit illustreert hoe onduidelijkheid over kaders leidt tot lokale interpretatieverschillen, extra juridische risico's en hoge uitvoeringslasten.



Behoeftte aan heldere kaders voor het 'wat', lokale beleidsvrijheid voor het 'hoe'

Wat nodig is, is een goede balans tussen enerzijds duidelijke kaders waarbinnen gemeenten moeten opereren, en anderzijds voldoende lokale beleidsvrijheid om eigen keuzes te kunnen maken en waar nodig maatwerk te kunnen bieden.

Voorkom 342 uitgevonden wielen...

Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 hebben gemeenten hun nieuwe taak op verschillende wijzen opgepakt. Met name de lokale teams, die in de meeste gemeenten een sleutelrol spelen in de toegang tot jeugdhulp, zijn in de loop der jaren op heel verschillende wijzen ingericht. Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de organisatie van de lokale teams (zijn de teams bijvoorbeeld onderdeel van de gemeente of zijn ze ondergebracht in een aparte stichting?), de mate van integraliteit (richten de lokale teams zich alleen op jeugd of ook op Wmo en/of werk en inkomen?) en de taakopvatting van medewerkers in het lokale team (doen medewerkers alleen aan indicatiestelling of bieden zij bijvoorbeeld ook lichte ondersteuning?).³⁹

Inmiddels is het tien jaar na de decentralisatie en ontstaat landelijk het beeld dat meer uniformiteit in de werkwijze van gemeenten, onder andere ten aanzien van de lokale teams, wenselijk is. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn hier afspraken over gemaakt, die vervolgens nader uitgewerkt zijn of worden in het Richtinggevend kader Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening en het convenant Stevige lokale teams. Vanuit de diversiteit van de lokaal opgedane ervaringen wordt nu toch toegewerkt naar meer uniforme kaders.

...maar geef ruimte aan de lokale kracht van gemeenten

Voor de inkomensondersteuning door gemeenten zijn strakke wettelijke kaders. Voor gemeenten vormt vooral de Participatiewet dit kader. Deze kaders zorgen dat inwoners, ongeacht in welke gemeente ze wonen, weten dat ze recht hebben op dezelfde ondersteuning. Tegelijkertijd hebben gemeenten behoefte aan ruimte om maatwerk toe te passen. Soms zijn er concrete situaties van inwoners die net even vragen om een *out of-the-box* oplossing.

Zo zocht de gemeente Beesel naar een alternatieve oplossing qua leerlingenvervoer voor een meisje dat vanwege een trauma niet met het reguliere leerlingenvervoer naar school durfde. Door deze maatwerkoplossing hoefde de moeder haar dochter niet naar school te brengen en kon zij haar baan behouden. Dit voorkwam dat moeder weer in de bijstand belandde.

De gemeente Zwolle zocht naar een maatwerkoplossing voor een moeder die een gastouderopvang aan huis had. De thuiswonende dochter van deze moeder kreeg zelf ook een kind. De zorg voor dochter en kleindochter leek niet gecombineerd te kunnen worden met het gastouderschap. Doordat de gemeente creatief meedacht en zocht naar een (financiële) oplossing op maat, kon voorkomen worden dat dochter en kleindochter uit huis zouden moeten óf dat deze vrouw haar gastouderbedrijf moest stopzetten en weer in de bijstand zou belanden.



“Soms moet je regels even oprekken om iemand echt te helpen. We hebben het leerlingenvervoer net iets anders ingericht zodat een moeder weer kon werken en uit de uitkering kwam. Dat is waar lokaal maatwerk over gaat.”

Kwaliteitsmedewerker Werk, Inkomen en Zorg, Gemeente Beesel

3.3 Onwenselijke, onvoorziene effecten van wet- en regelgeving

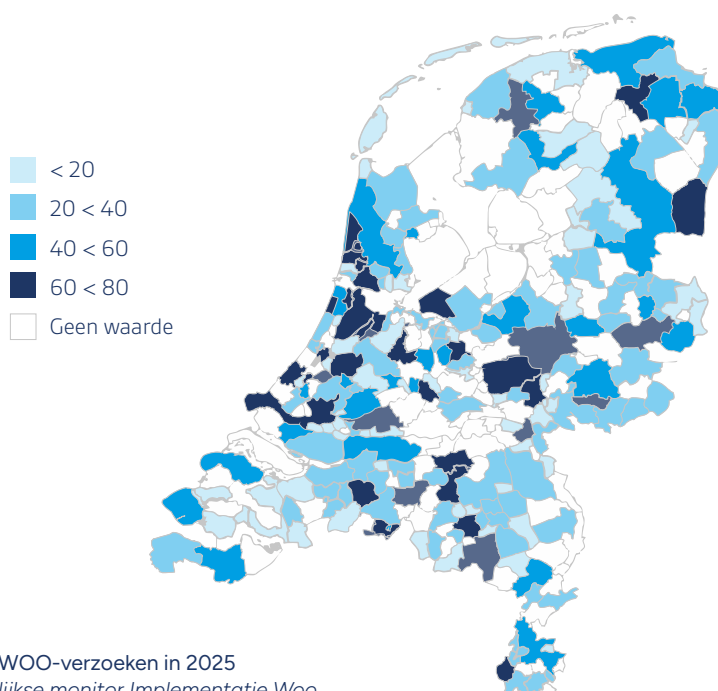
Goedbedoelde wet- en regelgeving kan soms in de praktijk tot onvoorziene effecten leiden. In de uitvoering hebben gemeenten hier soms veel last van, zoals we steeds in dit rapport laten zien. Het doel van de wet wordt dan niet zozeer ter discussie gesteld, maar wel de effecten die de specifieke uitwerking van de wet heeft op de uitvoeringspraktijk.

Onwenselijke effecten vragen veel capaciteit die niet ergens anders ingezet kan worden

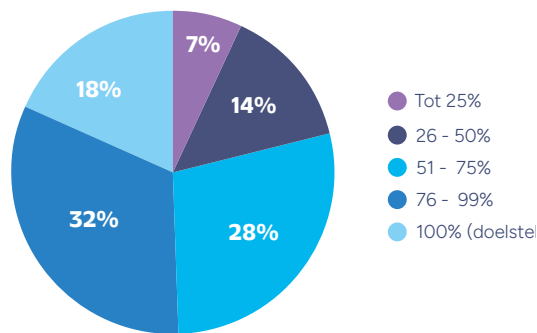
Wanneer wet- en regelgeving anders uitpakt dan verwacht, kan dat ertoe leiden dat gemeenten veel extra personele capaciteit moeten inzetten, die daardoor niet voor andere taken ingezet kan worden. Gemeenten zien verschillende voorbeelden waar dit probleem zich voordoet.

Woo legt een groot beslag op de uitvoering

Gemeenten onderschrijven het belang van transparantie, maar signaleren in de uitvoering dat de Wet open overheid (Woo) in de praktijk leidt tot knelpunten. Hoewel de grote belasting voor de uitvoering al in 2023 gesignaleerd werd in een invoeringstoets Woo⁴⁰, speelt dit punt nog steeds. Woo-verzoeken vragen vaak veel ambtelijke capaciteit: bij complexe verzoeken zijn meerdere medewerkers soms wekenlang bezig, wat ten koste gaat van andere wettelijke taken. Daarnaast geven gemeenten aan dat sommige verzoeken worden ingediend met persoonlijke motieven, waardoor twijfel ontstaat over het publieke belang. Ook wordt terughoudendheid in interne communicatie zichtbaar, uit angst voor openbaarmaking van ambtelijk advies of beleidsdiscussie. Dit belemmert een open en eerlijke beleidsvorming. Vooral kleinere gemeenten voelen de druk extra sterk en pleiten voor regionale samenwerking of aanvullende ondersteuning om aan de wet te kunnen blijven voldoen zonder de uitvoeringskracht elders te ondermijnen.



Figuur 5: Aantal WOO-verzoeken in 2025
Bron: VNG, Jaarlijkse monitor Implementatie Woo



Figuur 6: Binnen de termijn afgehandelde Woo-verzoeken

Bron: VNG, Jaarlijkse monitor Implementatie Woo



“Woo-verzoeken leggen een enorme druk op de organisatie en kosten onevenredig veel capaciteit. Bij een recent Woo-verzoek hadden zes medewerkers hier gedurende twee weken hun handen vol aan.”

Teammanager Vergunningen, Toezicht, Handhaving en Veiligheid Gemeente Peel en Maas

Omgevingswet vraagt veel ondersteuning van inwoners

De Omgevingswet is ingevoerd met als doel om procedures te vereenvoudigen, regels te bundelen en integraliteit in de fysieke leefomgeving te versterken. In de praktijk blijkt de uitvoering echter weerbarstig. Gemeenten signaleren dat het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) nog niet stabiel functioneert, wat leidt tot onvolledige of foutieve aanvragen, verstoringen in processen en extra druk op de vergunningverlening.

Daarnaast zorgt de knip tussen de ruimtelijke en technische vergunningplicht bij initiatiefnemers voor onduidelijkheid over wat wanneer moet worden aangeleverd, en bij wie. Gemeenten ervaren dat de beoogde samenhang in beoordeling niet vanzelfsprekend tot stand komt, waardoor aanvragen gefragmenteerd worden afgehandeld.

De wet vraagt bovendien veel capaciteit van gemeenten om initiatiefnemers te begeleiden bij hun aanvragen. Zeker bij particulieren en kleinere ondernemers blijkt dat zij moeite hebben met het vinden van de juiste informatie, het gebruik van het DSO en het begrijpen van de aanvraagprocedures. Gemeentelijke medewerkers moeten daardoor intensief ondersteunen, begeleiden en controleren – een taak die structureel veel tijd en expertise vraagt.

De implementatie van de Omgevingswet vraagt hierdoor in de praktijk meer tijd, kennis en afstemming dan vooraf voorzien. Gemeenten pleiten daarom voor meer ondersteuning, doorontwikkeling van het DSO en werkbare handvatten om de wet beter uitvoerbaar te maken.

Wkb: geen betere gebouwen, wél meer papierwerk

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren door de controle tijdens het bouwproces deels over te hevelen van gemeenten naar private kwaliteitsborgers. Waar voorheen gemeenten verantwoordelijk waren voor technische toetsing, wordt die taak nu uitgevoerd door onafhankelijke, gecertificeerde partijen⁴¹.

Bij aannemers, opdrachtgevers en particulieren is veel onduidelijkheid. Vooral bij kleinere bouwprojecten is onduidelijk wat er moet worden aangeleverd, bij wie, en wanneer een goedkeuring daadwerkelijk geldt. Dit leidt tot vertragingen, frustratie en een groeiende behoefte aan gemeentelijke begeleiding – terwijl de gemeente daar formeel juist buiten zou moeten blijven.

De Wkb zorgt in de praktijk voor aanzienlijke extra capaciteitsdruk bij gemeenten, door toegenomen administratieve lasten en onduidelijkheid in het proces. De procedure rond de gereedmelding is onpraktisch: bouwwerken worden vaak al gebruikt voordat formeel is vastgesteld dat ze aan alle eisen voldoen. Dit maakt toezicht en handhaving lastig. Gemeenten signaleren bovendien dat het stelsel niet robuust is: de markt voor kwaliteitsborgers is nog jong, toezicht ontbreekt, en fouten blijven voorkomen.



Bij onvoorziene effecten is het belangrijk dat bijtijds bijgestuurd kan worden

Het is onontkoombaar dat wet- en regelgeving soms anders uitpakt dan beoogd was. Hoe zorgvuldig het wetstraject ook is doorlopen en hoezeer de uitvoering ook vanaf het begin betrokken is geweest, toch kan het altijd voorkomen dat er effecten optreden die niet voorzien waren. In die situaties is het van belang dat er bijtijds bijgestuurd kan worden. De invoeringstoets is een nieuw beleidsinstrument dat hierin moet voorzien.⁴² Met een invoeringstoets wordt relatief kort na invoering van nieuwe wet- en regelgeving (meestal na één of twee jaar) getoetst of de wet- en regelgeving in de praktijk uitvoerbaar blijkt te zijn en of er eventuele onvoorziene effecten optreden. Op basis van zo'n invoeringstoets kan de wet- en regelgeving relatief snel worden bijgestuurd, om zo de uitvoeringsconsequenties te beperken. Aangezien de invoeringstoets nog een nieuw instrument is, is het belangrijk dat rijk en gemeenten samen bewaken dat de invoeringstoets waar mogelijk ingepland en uitgevoerd wordt. En vervolgens is uiteraard van belang dat de uitkomsten van de invoeringstoets ter harte worden genomen en leiden tot daadwerkelijke verbeteringen van de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving.

3.4 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

Wanneer wet- en regelgeving complex is, proberen gemeenten daar desondanks zo goed mogelijk mee om te gaan. Wanneer de uitvoering van een wet onbedoeld veel capaciteit vraagt, dan kijken gemeenten hoe zij toch door schuiven en prioriteren hun taken met de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Als de uitvoering van een wet dusdanig veel dreigt te gaan verschillen tussen gemeenten, waardoor deze verschillen niet meer uitlegbaar zijn aan inwoners, dan proberen gemeenten ervaringen uit te wisselen en te kijken hoe zij hun beleid toch op elkaar kunnen afstemmen. Als er anderzijds ruimte nodig is voor lokaal maatwerk, dan pakken veel gemeente deze ruimte ook, met alle creativiteit die daarvoor nodig is. En wanneer wet- en regelgeving voor inwoners te complex is geworden, dan zijn gemeenten er om hun inwoners te ondersteunen en adviseren.

De VNG werkt samen met alle gemeenten aan betere beleidskwaliteit dat aansluit bij de praktijk. Daarvoor overlegt de VNG regelmatig met de ministeries. De VNG zet in op het uitvoeren van UDO's met departementen om zo de gemeentelijke praktijk meer leidend te laten zijn in de beleidsvorming. De VNG heeft ook een eigen Kenniscentrum dat, in nauwe samenwerking met gemeenten, nieuw beleid toetst op uitvoerbaarheid.⁴³ Zo worden mogelijke knelpunten — zoals stapeling van regels of moeilijk uitvoerbare plannen — vroegtijdig opgespoord en verbeterd, voordat voorstellen naar de Tweede Kamer gaan. Bij de uitvoering van beleid ondersteunt de VNG gemeenten met praktische hulpmiddelen, zoals handreikingen, modelverordeningen en bijeenkomsten. Ook biedt de VNG samen met partners regionale ondersteuning, bijvoorbeeld via het Platform Sociaal Domein (met het rijk) en het programma Omgevingswet.

Praktijkvoorbeeld: energieloket Achterhoek

In de Achterhoek hebben acht gemeenten onder regie van het Energieloket Achterhoek een geïntegreerd loket opgezet voor isolatie en energiebesparing. Door subsidie, advies en ondersteuning vanuit één loket aan te bieden, worden barrières voor inwoners verminderd, versnippering van regels voorkomen en worden uitvoeringspraktijken beter afgestemd op de woon- en leefsituatie van mensen. Dit toont hoe op decentraal niveau gewerkt kan worden aan uitvoerbare en doelgroepgerichte regelingen.

Actieagenda uitvoeringspraktijk

Ondanks alle initiatieven van gemeenten zelf en als collectief, is er meer nodig om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving te verbeteren. In 2023 zijn in de Stand van de Uitvoering Gemeentenvoor 'Slim sturen met regels' enkele concrete acties opgenomen, die deels zijn opgepakt maar ook deels nog onverkort actueel zijn.

1

Zet als rijk, VNG en Tweede Kamer vol in op de invoering van het Beleidskompas, zodat nieuwe wet- en regelgeving uitgaat van het perspectief van inwoner en uitvoering.



Status: Er zijn stappen gezet met de invoering van het Beleidskompas, maar toepassing blijft wisselend. De verbinding met uitvoering en inwonersperspectief is nog niet structureel geborgd. Voor decentrale overheden is een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) gelanceerd. De komende tijd komt het aan op het echt gaan werken via deze werkwijze. Dat vraagt nog een cultuurverandering, zowel bij rijk als VNG. Extra aandacht is nodig voor voorspelbaarheid van wetstrajecten: realistische planningen en naleving daarvan zijn essentieel om gemeenten tijdig en effectief te betrekken. Het instrumentarium kan meer effect hebben in de praktijk als instituten zoals de Eerste en Tweede Kamer en de Raad van State hier consequent aandacht voor hebben. Een meer gestandaardiseerde weergave van de uitkomsten van UDO-trajecten, inclusief toelichting hoe de resultaten verwerkt zijn in het uiteindelijke voorstel is daarbij behulpzaam.

2

Neem als rijk het initiatief voor interbestuurlijke coördinatie op Europese wet- en regelgeving.



Status: Er is meer bewustzijn over de uitvoeringsgevolgen van Europese regelgeving, maar structurele coördinatie ontbreekt. Gemeenten worden nog te laat betrokken bij de voorbereiding, waardoor afstemming over uitvoerbaarheid beperkt blijft.

3

Richt als rijk en gemeenten een overhedenoverleg in om de voortgang van de interbestuurlijke samenwerking te bespreken, gevoed door o.a. invoeringstoetsen.



Status: Tussen rijk en decentrale overheden is een overhedenoverleg in het leven geroepen, dat inmiddels meermaals heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt gewerkt aan het inrichten van een bestuurlijk overleg over de interbestuurlijke verhoudingen.

Nieuwe acties

Aanvullend zien we in 2025 de volgende acties:

4

Geef als rijk meer prioriteit aan het structureel vereenvoudigen van complexe stelsels van wet- en regelgeving.

5

Zet als rijk en gemeenten in op kortcyclischer leren vanuit de praktijk, bijvoorbeeld door het gebruik van invoeringstoetsen.



4

Slim sturen met geld

Want een betrouwbare overheid kan bouwen op structurele, ontschotte financiële ruimte, en een voorspelbaar en duidelijk perspectief om maatschappelijke opgaven te kunnen aanpakken.



Waar ging het ook alweer over?

Om hun taken goed te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten structureel voldoende financiële middelen nodig. Aangezien zij grotendeels afhankelijk zijn van rijksfinanciering, is het van belang dat deze middelen niet alleen structureel en toereikend zijn, maar dat gemeenten ook voldoende beleidsvrijheid hebben in de besteding ervan.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In 2023 bleek dat de basisvoorwaarden voor goede gemeentelijke uitvoering vaak niet op orde waren, vooral doordat gemeenten geen stabiele financiële basis hadden. Meerjarenbegrotingen leken op papier wel sluitend, maar in de dagelijkse praktijk moesten gemeenten voortdurend omgaan met onverwachte uitdagingen. Ook zagen we dat integraal werken vraagt om meer ruimte om middelen flexibel over domeinen heen in te zetten, terwijl dat door verkokering nog nauwelijks mogelijk was.



Wat constateren we nu?

Gemeenten staan financieel zwaar onder druk. Ondanks enkele verbeteringen (o.a. afschaffen opschalingskorting, extra middelen jeugdzorg) blijft de structurele financiering achter bij het groeiende takenpakket. Dit maakt meerjarig beleid lastig en dwingt tot pijnlijke keuzes. Inwoners merken dit al aan uitgestelde investeringen en verschrallende dienstverlening. Bovendien leidt een wirwar van tijdelijke en verkokerde financieringsstromen (zoals SPUK's) tot hoge administratieve lasten en belemmert het integraal werken. Incidentele middelen helpen soms, maar bieden geen duurzaam perspectief. Voor een toekomstbestendige aanpak is structurele, ontschotte financiering nodig via een transparant gemeentefonds, passend bij het takenpakket, met voldoende beleidsvrijheid en duidelijke afspraken over risico's. Lopende trajecten, zoals de nieuwe bekostigingsvorm (bijzondere fondsuitkering) en de interbestuurlijke studiegroep bieden kansen, maar vragen om voortvarende uitwerking. Gemeenten hebben rust, voorspelbaarheid en vertrouwen nodig om hun opgaven te realiseren.

4.1 Structurele tekorten en financiële onzekerheid staan oplossingen in de weg

Gemeenten kampen met een structureel tekort aan middelen voor hun groeiende takenpakket. De structurele financiële positie van gemeenten blijft kwetsbaar, ondanks enkele verbeteringen, zoals het afschaffen van de opschalingskorting en aanvullende middelen voor Jeugd.

De balans tussen taken en middelen is al tijden zoek

De disbalans tussen taken en middelen is niet van gisteren. Als de toevoeging van financiële middelen aan het gemeentefonds keer op keer ontoereikend is, ontstaat een stapeling van financiële tekorten die niet houdbaar is. Goed inzicht in de opbouw van het gemeentefonds in relatie tot de taken die hieruit bekostigd moeten worden, ontbreekt echter. Zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur zegt: "Het gemeentefonds behoort geen zwart gat te zijn waar de bekostiging van medebewindstaken in verdwijnt en nooit meer terug te vinden is."⁴⁴

Op een instabiel fundament kun je niet bouwen

Het structurele tekort van gemeenten neemt richting 2028 toe door ondercompensatie in het gemeentefonds, onduidelijkheden in de accresberekening en niet-gedekte besparingen binnen de jeugdzorg. Omdat het onduidelijk is hoeveel gemeenten in de toekomst precies krijgen vanuit het gemeentefonds, wordt het steeds moeilijker om de financiën op orde te houden. Vanaf 2026 komt het gemeentefonds verder onder druk te staan door de overgang naar een nieuwe financieringssysteem, wat kan leiden tot flinke tekorten: bijna € 4 miljard in 2026, oplopend tot meer dan € 6 miljard in 2028. Hoewel het rijk € 1 miljard extra heeft toegezegd, lost dat het probleem dus slechts voor een deel op.

Financiële druk: sluitende begroting zonder investeringsruimte

Hoewel begrotingen sluitend lijken, is dit vaak helaas slechts een papieren werkelijkheid. Begrotingen worden op papier sluitend gemaakt door noodgrepen zoals het uitstellen van onderhoud of het niet uitvoeren van beleid. Ook zijn soms eenmalige meevallers uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven gebruikt om structurele gaten te dichten. Dat is op de lange termijn niet houdbaar. Omdat gemeenten vaak niet weten hoeveel geld ze krijgen en voor hoe lang, wordt het steeds moeilijker om hun begroting goed op orde te houden. Dit bemoeilijkt het maken van betrouwbare meerjarige begrotingen. Volgens onderzoeksbureau BMC zal die onzekerheid nog jaren aanhouden, waardoor het lastig blijft om plannen voor de toekomst te maken.⁴⁵ Gemeenten kunnen minder makkelijk flexibel reageren of verschillende beleidsgebieden slim combineren. In de praktijk betekent dit vaak uitstel van investeringen in bijvoorbeeld buurthuizen, jeugdvoorzieningen of preventieve hulp. In sommige gevallen gaan deze investeringen zelfs helemaal niet door. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening én van het vertrouwen van inwoners in hun gemeente.

Gemeenten moeten de komende jaren nog scherpere financiële keuzes maken vanwege krapte

BMC laat in haar analyse van gemeentelijke kadernota's zien dat gemeenten de komende jaren door de financiële krapte al forse bezuinigingsmaatregelen hebben genomen, oplopend tot bijna € 800 miljoen structureel in 2029.

Categorie	2026 (milj. Euro)	2027 (milj. Euro)	2028 (milj. Euro)	2029 (milj. Euro)
Klein	30	28	29	31
Middelklein	189	226	262	281
Middelgroot	220	270	296	313
Groot	113	124	141	147
Totaal	551	648	729	772

Figuur 6: Overzicht van de omvang van de nieuwe bezuinigingsmaatregelen⁴⁶
Bron: BMC, analyse kadernota's gemeenten

Hoewel gemeenten bij bezuinigingen proberen om pijnlijke gevolgen voor inwoners zo lang mogelijk te voorkomen, is dit op de langere termijn niet meer mogelijk. Het stadium van lucht uit de begroting halen en financieel-technische 'trucjes' toepassen is in de meeste gemeenten inmiddels een gepasseerd station. Inwoners gaan hoe dan ook merken dat hun gemeente pijnlijke beleidskeuzes moet maken.

Financiële keuzes raken inwoners

Door financiële onzekerheid stellen gemeenten investeringen en innovaties uit. Zo is in Doetinchem een plan om wijkgerichte zorgteams uit te breiden *on hold* gezet, vanwege onzekerheid over toekomstige financiering. Verschillende gemeenten geven aan energie- en klimaatprojecten alleen te starten als er 100% dekking is via tijdelijke SPUK-regelingen – wat leidt tot ad hoc beleid. In Noardeast-Fryslân is het budget voor preventieve schuldhelp gehalveerd, ondanks stijgende hulpvragen. Dit soort beleidskeuzes die gemeenten noodgedwongen moeten maken, raken ook inwoners.

Verhoging tarieven

Bij financiële krapte hebben gemeenten, naast het beperken van hun uitgaven, nog een alternatieve keuze. Hoewel gemeenten voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk zijn van rijksmiddelen (met name het gemeentefonds), zijn er ook enkele knoppen waaraan zij zelf kunnen draaien. Sommige gemeenten hebben nog ruimte om hun afvalstoffen- en rioolheffing te verhogen. Deze heffingen mogen maximaal kostendekkend zijn, maar in sommige gemeenten is de hoogte van de heffingen in de afgelopen jaren niet volledig meegegroeid met de stijgende kosten. Daarnaast is de onroerend-zaakbelasting (OZB) een inkomstenpost waar gemeenten zelf (binnen kaders) invloed op hebben. Steeds meer gemeenten kiezen er de laatste jaren voor om de OZB te verhogen en daarmee de financiële krapte te beperken. Hoewel gemeenten op een aantal posten kunnen zorgen voor hogere inkomsten, is deze ruimte wel beperkt. Bovendien is het beeld steeds vaker dat het verhogen van belastingen en heffingen voor gemeenten geen zaak meer is van politieke keuzes, maar bittere noodzaak.



Inzicht in de disbalans tussen taken en middelen is nodig om de balans structureel weer op orde te kunnen brengen

Gemeenten zien zich in toenemende mate gedwongen om hun belastingen en heffingen te verhogen, binnen de beperkte mogelijkheden die daarvoor zijn, of om beleidskeuzes maken die hun inwoners direct of indirect op pijnlijke wijze raken. Het is duidelijk dat gemeenten structureel financiële middelen nodig hebben die in balans zijn met hun taken. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur dient er een duidelijke en logische verdeling van overheidstaken tussen rijk, provincies en gemeenten te zijn. Zeker bij taken die gemeenten voor het rijk uitvoeren (oftewel medebewindstaken) is het belangrijk dat de manier waarop de gemeenten daarvoor gefinancierd worden past bij hoeveel vrijheid ze hebben om het beleid zelf in te vullen. Ook moet het duidelijk zijn wie opdraait voor de financiële risico's die bij die taak horen – en dat moet aansluiten op wie de beslissingen neemt.⁴⁷ Wat nodig is, is een transparant beeld van de opbouw van het gemeentefonds, zodat de balans tussen taken en middelen weer in evenwicht komen. De motie Chakor, die op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen, roept de regering in lijn hiermee op om opdracht te geven aan een interbestuurlijke studiegroep om advies uit te brengen met daarin "een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen, onderscheiden verantwoordelijkheden en beleidsopties voor het takenpakket en de bekostiging van decentrale overheden"⁴⁸. Dit advies kan een goede eerste stap zijn in het herstellen van de balans tussen taken en middelen.

4.2 Tijdelijke en geschotte financiering

Gemeenten staan voor grote, langdurige opgaven zoals de energietransitie, jeugdzorg, opvang, bestaanszekerheid en wonen. Maar de financiering waarmee ze deze taken moeten uitvoeren, is vaak tijdelijk, versnipperd en specifiek geoormerkt. In plaats van structurele budgetten krijgen gemeenten vaak te maken met korte, projectmatige geldstromen — zoals specifieke uitkeringen (SPUK's) — die bovendien per regeling andere voorwaarden en termijnen kennen. Dit brengt onvoldoende samenhang tussen beleid en uitvoering met zich mee. Het gevolg is dat kansen voor efficiëntere en effectievere inzet van middelen onbenut blijven en dat projecten en initiatieven vaker versnipperd en minder impactvol worden uitgevoerd.

Geschotte middelen op rijksniveau werken door in de wijk

Financiële schotten op rijksniveau werken rechtstreeks door op het lokale uitvoeringsniveau. Wanneer middelen vanuit verschillende ministeries strikt gebonden zijn aan de uitvoering van specifieke (wettelijke) taken en verschillende verantwoordingsregels kennen, beperkt dit de flexibiliteit van gemeenten om integraal en samenhangend beleid te voeren. De lokale uitvoering raakt hierdoor versnipperd. Dit resulteert in geïsoleerde aanpak van projecten, moeizame samenwerking tussen afdelingen en afname van strategische investeringen. Ook de administratieve last neemt toe, omdat gemeenten de uiteenlopende verantwoordingsregels moeten naleven. Voor inwoners en partners vertaalt dit zich in een complex en vaak onoverzichtelijk landschap van diensten en ondersteuning.



“In een wijk moet je isoleren, warmtenet aanleggen en gedrag veranderen. Maar elk potje gaat over iets anders en met elk hun eigen eisen.”

Adviseur Duurzame Elektriciteitssystemen, Gemeente Utrecht

Een busje vol bureaucratie

In Utrecht is sinds medio 2023 een speciaal Eropaf-team actief in de binnenstad. Dit team richt zich op personen met complexe problematiek die zorgen voor overlast, zoals mensen met psychische klachten, verslaving of dakloosheid. Het team – bestaande uit professionals vanuit onder andere zorg, maatschappelijke opvang, politie en handhaving – benadert personen actief (in vaste rondes). Waar mogelijk, worden deze personen direct doorgeleid naar hulp of opvang. Het team had het idee om een subsidie in te zetten voor de aanschaf van een busje zodat het team van A naar B gereden kon worden. Dit was niet mogelijk omdat één van de voorwaarden van de financiering was, dat het om een project moest gaan, gebaseerd op specifiek en meetbaar beleid. Uiteindelijk was de gemeente een kwart van de subsidie kwijt aan een projectleider om de verantwoording zo vorm te geven dat het geld voor de bus er kwam.

Telkens op- en afbouwen is niet effectief

Het gebrek aan structurele financiële middelen dwingt gemeenten vaak om belangrijke beleidsdoelen met incidentele budgetten te financieren. Dit leidt op de langere termijn tot hogere kosten en inefficiënties: bijvoorbeeld door tijdelijk personeel in te huren, wat zorgt voor hogere kosten en kennisverlies. Ook de langdurige samenwerking met andere partijen zoals welzijnsorganisaties, woningcorporaties en zorgaanbieders komt hierdoor onder druk. Terwijl gemeenten bij voorkeur aan een stabiele samenwerking bouwen.



“Onze partners willen begrijpelijkerwijs meerjarig samenwerken, maar wij kunnen alleen tot eind volgend jaar iets garanderen.”

Teamleider Sociaal Wijkteam, Gemeente Zwolle

Doordat eenmalige middelen geen duurzame dekking bieden, ontstaat een vicieuze cirkel waarin gemeenten telkens opnieuw moeten bijsturen, terwijl de kosten voor uitvoering, beheer en toezicht oplopen. Het effect is dat zowel de financiële als de operationele druk op de gemeentelijke organisatie en medewerkers toeneemt, met direct merkbare gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

Incidenteel geld, duurzame impact

Ondanks de uitdagingen rond structurele financiering zijn er ook goede voorbeelden van hoe gemeenten incidentele middelen effectief kunnen inzetten als impuls voor structurele verbeteringen. In gemeenten zoals Doetinchem en Noardeast Fryslân zijn CDOKE-gelden⁴⁹ succesvol ingezet om de energietransitie te versnellen: gemeenten hebben hiermee extra personeel aangetrokken, energieloketten opgezet en inwoners actief ondersteund bij verduurzaming. Deze voorbeelden laten zien dat wanneer middelen doelgericht en flexibel worden ingezet, incidentele financiering toch substantieel kan bijdragen aan lokale beleidsdoelen en tegelijkertijd de gemeentelijke uitvoering versterkt.

Korting bij afbouw SPUK's: een te snel ingeboekte bezuiniging

De afgelopen periode is er een poging gedaan om het aantal SPUK's af te bouwen. Vanwege de verwachte vermindering van administratieve (verantwoordings)lasten, heeft het rijk hierbij een korting doorgevoerd van tien procent op het beschikbare budget. In de praktijk is echter gebleken dat, hoewel de korting van tien procent al is doorgevoerd, het terugbrengen van het aantal SPUK's lastiger blijkt dan gedacht. Er wordt gewerkt aan een alternatief financieel instrument, namelijk de bijzondere fondsuitkering (BFU), maar deze is tot nu toe nog niet in de praktijk gebracht. Dit leidt tot frustratie bij gemeenten: de hoeveelheid middelen neemt door de snelle doorvoering van de korting significant af, maar de verantwoordingsplicht en administratieve lasten blijven voorsnog hoog, waarbij deze ook nog eens per ministerie en regeling verschillen. Versnipperde middelen staan integrale beleidsvoering in de weg. De inspanningen voor verantwoording staan vaak niet in verhouding tot de financiële impact. Een concreet voorbeeld is het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)⁵⁰: de integrale doelstelling was in het begin veelbelovend, maar in de uitwerking ontstond toch opnieuw verkoking van middelen en verantwoordingsregels. Dit maakte de uitvoering van het GALA onnodig complex voor gemeenten.



Gemeenten hebben structurele middelen nodig die zij naar eigen inzicht integraal kunnen inzetten

De grote mate van tijdelijke en specifiek geoormerkte financiële middelen beperken gemeenten in het werken aan structurele en integrale oplossingen. Breder inzetbare budgetten zijn nodig, met perspectief op meerjarige beschikbaarheid van deze budgetten. Bovendien is het belangrijk dat de ingezette beweging van het terugbrengen van de financiële verantwoordingslasten verder doorgaat.

4.3 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

Ondanks de financiële krapte en het gebrek aan structurele middelen en bestedingsvrijheid, proberen gemeenten op allerlei manieren de financiële middelen op een zo effectief mogelijke wijze in te zetten. Gemeenten houden niet van nee zeggen. Daarom proberen ze zo goed mogelijk tot oplossingen te komen die hun inwoners helpen. Ze nemen bijvoorbeeld stelposten op in hun begroting, op basis van de aanname dat er wel weer ergens tijdelijke financiering zal komen. Sommige gemeenten zetten bewust in op kleinschalige pilots of lokale initiatieven die weinig geld kosten, maar wel iets in beweging brengen, bijvoorbeeld rond energiebesparing of preventieve jeugdhulp.

Bij onvoldoende eigen capaciteit of middelen zoeken gemeenten samenwerking met buurgemeenten of regionale netwerken om toch tot uitvoering te komen. Denk aan gezamenlijke inkoop, beleidsontwikkeling of subsidieaanvragen.

De VNG maakt namens het collectief van gemeenten de financiële tekorten en onzekerheid en de nodige oplossingen bespreekbaar met het rijk aan bestuurlijke tafels op inhoudelijke dossiers en overkoepelend in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen en het Overhedenoverleg. Daarnaast ondersteunt VNG gemeenten met begrotingsadvies. In 2024 is een publiekscampagne gelanceerd over de gevolgen van de tekorten.⁵¹

Gemeenten onderzoeken verder met de VNG samen welke zaken collectief slimmer georganiseerd kunnen worden, zoals bijvoorbeeld verzekeringen via het Risicobeheerfonds en op het vlak van digitalisering of gezamenlijke inkoop.

Hoewel gemeenten creatief zijn in het omgaan met financiële tekorten, zijn deze oplossingen vaak tijdelijk, kwetsbaar of suboptimaal:

- ze vragen veel improvisatievermogen
- ze leiden tot onzekerheid in personeelsbeleid en uitvoering
- ze zetten de relatie met inwoners en partners onder druk

Geitenpaadjes zijn geen duurzame routes. Gemeenten hebben vooral behoefte aan rust, ruimte, helderheid en ontschotte structurele financiering om te kunnen investeren in wat lokaal nodig is. Er is een samenhangende aanpak nodig:

- een sterke structurele financiële basis voor gemeenten
- minder verantwoordings- en uitvoeringslasten binnen specifieke uitkeringen
- samenhang en voorspelbaarheid in rijksfinanciering, met aandacht voor taken, beleidsvrijheid en risicoverdeling

Praktijkvoorbeeld: Zwolse manier om integraal te sturen op financiën sociaal domein

Hoe kun je de versnippering van middelen en verantwoordingslijnen in het sociaal domein tegengaan? Daar heeft de gemeente Zwolle in 2024 de volgende aanpak voor bedacht: De gemeente bundelt verschillende programma's en budgetten tot twee overkoepelende domeinen, om beter te kunnen sturen op samenhang, resultaten en uitvoerbaarheid. Dit geeft beleidsruimte om te investeren in preventie en maatwerk.

De programmatische herinrichting is nadrukkelijk meer dan een technische begrotingsaanpassing. Het is een poging om de logica van financiering weer in lijn te brengen met de manier waarop inwoners ondersteuning ervaren: niet per regeling of subsidiestroom, maar levensbreed. Door financiële en inhoudelijke sturing te combineren, wil de gemeente ruimte scheppen voor integrale afwegingen — bijvoorbeeld tussen jeugdzorg, participatie en schulddienstverlening.

Actieagenda uitvoeringspraktijk

Ook in 2025 blijven de geformuleerde acties uit 2023 rond structurele financiering en ontschotte middelen voor gemeenten nog even hard nodig.

1

Zorg als rijk voor voldoende structurele financiering zodat gemeenten kunnen investeren in duurzame oplossingen voor maatschappelijke opgaven.



Status:

Er zijn stappen gezet om specifieke uitkeringen (SPUK's) terug te brengen en verantwoordingslasten te beperken, maar dit blijkt in de praktijk taai en leidt nog niet tot vermindering van administratieve lasten. Structurele financiering blijft onvoldoende geborgd.

Gemeenten blijven afhankelijk van tijdelijke regelingen, waardoor duurzame oplossingen moeilijk structureel kunnen worden verankerd. Er wordt gewerkt aan een nieuwe bekostigingsvorm (Bijzondere Fondsuitkering) die tot minder administratieve lasten moet leiden dan de SPUK.

Naar aanleiding van de motie Chakor is een Interbestuurlijke⁵² Studiegroep in het leven geroepen, die nog in 2025 met een advies komt over de bekostiging van decentrale overheden en hoe zijn beter met het rijk kunnen samenwerken aan opgaven. Deze rapportage bevat⁵³ relevante input voor dit vraagstuk.

Nieuwe acties

Aanvullend zien we in 2025 de volgende acties:

2

Bied als rijk inzicht in de opbouw van het gemeentefonds. Treed op basis van dit inzicht in gesprek met gemeenten over de benodigde randvoorwaarden voor het herstel van de balans tussen taken en middelen. Zorg vervolgens als rijk voor de benodigde structurele financiële middelen om de balans ook daadwerkelijk te herstellen.



5

Effectieve (keten)samenwerking: de AVG als mogelijk-maker

Want een betrouwbare overheid is een betrouwbare samenwerkings-partner die investeert in lange termijn samenwerkingen, oog heeft voor verschillende belangen en werkt aan gezamenlijke oplossingen. Zij geeft invulling aan maatschappelijke opgaven door het slim (her)gebruiken van gegevens.



Waar ging het ook alweer over?

Voor het realiseren van maatschappelijke opgaven werken gemeenten steeds vaker in ketens. Goede samenwerking en duidelijke afspraken over gegevensuitwisseling zijn daarbij essentieel, met zorgvuldigheid en binnen de kaders van wet- en regelgeving zoals de AVG.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In 2023 constateerden we dat gemeenten vaak tegen knelpunten aanliepen. De AVG werd soms te strikt geïnterpreteerd, wat samenwerking bemoeilijkte. Ook zagen we dat effectieve samenwerking tijd vraagt, per regio verschilt en gebaat is bij een ketenbrede aanpak. Heldere richtlijnen en meer standaardisatie in processen en ICT bleken daarbij onmisbaar. We adviseerden daarom om meer in te zetten op voorlichting en gegevensuitwisseling expliciet mee te nemen bij nieuwe wetgeving.



Wat constateren we nu?

Gemeenten kunnen maatschappelijke opgaven alleen samen met partners aanpakken, maar die samenwerking staat onder druk. Juridische aanbestedingsregels en complexe financiering belemmeren langdurige samenwerking, terwijl de behoefte aan standaardisatie en collectieve ICT groeit. Gegevensuitwisseling blijft lastig door onduidelijke wettelijke grondslagen en uiteenlopende interpretaties van privacyregels, wat tot vertraging leidt. Gemeenten zoeken oplossingen via pilots, convenanten en gedeelde infrastructuur, maar hebben landelijke duidelijkheid, juridische zekerheid en ondersteuning nodig om keten-samenwerking te versterken. Landelijke initiatieven zoals de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, de Interbestuurlijke Datastrategie en wetgeving (zoals WGS en de Wet proactieve dienstverlening) moeten de gegevensdeling verbeteren, maar in de gemeentelijke praktijk moet het effect daarvan nog zichtbaar worden.

5.1 De noodzaak van samenwerking

De uitvoering van maatschappelijke opgaven – van veiligheid tot jeugdhulp – rust op stabiele netwerken waarin gemeenten jarenlang investeren in vertrouwen, kennis en afstemming. Gemeenten zien dat door de stapeling van taken, personeelstekorten en benodigde expertise de noodzaak tot samenwerking steeds verder toeneemt.

Duurzame oplossingen bereik je met langdurige relaties

Langdurige relaties met partners zijn cruciaal om samen te investeren in duurzame en effectieve oplossingen, bijvoorbeeld in de zorg of jeugdhulp. Juridische en aanbestedingseisen zetten deze continuïteit echter op spanning. Nieuwe aanbestedingsregels of rechterlijke uitspraken maken het moeilijk om langdurige contracten aan te gaan of bestaande partnerschappen voort te zetten. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering: overdracht van cliënten of systemen wordt ingewikkelder, kennis en ervaring bij partners gaat verloren, en de continuïteit van dienstverlening staat onder druk. Ook modellen die juist zijn gebouwd op langdurig partnerschap met zorgaanbieders kunnen hierdoor in de praktijk moeilijker blijven functioneren. Dit kan betekenen dat de bereidheid van partijen afneemt om gezamenlijk te investeren in innovatieve lange termijnoplossingen. Gemeenten staan hierdoor voor de uitdaging om enerzijds te voldoen aan juridische kaders en aanbestedingsregels, en anderzijds de samenwerking en continuïteit met partners te waarborgen.



“Een nieuwe aanbesteding betekent opnieuw beginnen: nieuwe partners, nieuwe systemen, nieuwe overdrachten. Energie die we liever in gezinnen steken.”

Kwaliteitsmedewerker Jeugd, Gemeente Doetinchem

Ingrijpen in samenwerking? Pas op voor verstoring van de balans

Een samenwerking is vaak het resultaat van een lang proces van opbouwen van vertrouwen en het maken van samenwerkingsafspraken. Het aanbrengen van veranderingen in deze samenwerking kan grote impact hebben op de uitvoering. Het is van belang om hier zowel lokaal en regionaal als landelijk bewust en zorgvuldig mee om te gaan. Landelijke beleidsmaatregelen en kwaliteitscriteria kunnen goed functionerende regionale samenwerkingen klemzetten, leiden tot extra uitvoeringslasten en het opbouwen van vertrouwen bemoeilijken.

Een voorbeeld is de indeling in jeugdregio's, waarin op basis van recente wetgeving⁵⁴ enkele wijzigingen moeten plaatsvinden. Hoewel er redenen zijn voor deze wijzigingen (behoefte aan meer robuustheid van regio's of aansluiting bij logische afbakeningen), zijn de uitvoeringsconsequenties van deze wijzigingen voor de betreffende regio's en gemeenten groot.⁵⁵ Veel aandacht gaat uit naar organisatorische aanpassingen, die vaak lange en complexe juridische procedures met zich meebrengen. Dit kan leiden tot demotivatie bij medewerkers en de aandacht afleiden van het verbeteren van de zorg voor jeugdigen. Bij dit soort bewegingen is het belangrijk om landelijke sturing zorgvuldig af te stemmen op de lokale context en dynamiek, om onbedoelde negatieve effecten te voorkomen.



Bouwen op vertrouwen: koester stabiele samenwerkingen

De kracht van de uitvoering ligt in stabiele samenwerkingen waarin gemeenten, partners en professionals elkaar kennen en vertrouwen. Landelijke beleidskaders of juridische regels die deze netwerken dwingen tot herstructurering of aanbesteding zitten dat juist in de weg. De continuïteit van kennis, relaties en dienstverlening komt onder druk te staan, terwijl de uitvoeringslasten toenemen. Gemeenten hebben daarom behoefte aan landelijke sturing die niet centraliseert, maar faciliteert: ruimte biedt voor langdurige partnerschappen, uitzonderingen toestaat waar samenwerking goed functioneert, en rekening houdt met regionale dynamiek. Alleen zo kan de uitvoering duurzaam bijdragen aan maatschappelijke opgaven in plaats van steeds opnieuw te moeten beginnen.

5.2 De roep om standaardisatie en collectivisering neemt toe

Effectieve (keten)samenwerking vraagt om een balans tussen lokaal maatwerk en standaardisatie. Terwijl keuzeruimte op lokaal of regionaal beleid belangrijk blijft om in te kunnen spelen op specifieke behoeften, is in de praktische organisatie van samenwerking en de ondersteunende processen vaak meer uniformering nodig. Standaardisatie van processen en ICT-systemen is noodzakelijk om samenwerking efficiënter, voorspelbaarder en toekomstbestendiger te maken, met behoud van ruimte voor lokaal maatwerk. Ook collectieve oplossingen worden door veel gemeenten genoemd als middel om niet het wiel opnieuw uit te hoeven vinden. Steeds meer gemeenten erkennen dat ze niet alles meer zelfstandig kunnen organiseren. De stapeling van taken, digitaliseringsopgaven, personeelstekorten en specialistische eisen maakt individuele uitvoering onbetaalbaar en onhoudbaar. Daarom groeit de roep om collectieve oplossingen: samen inkopen, samen ontwikkelen, samen uitvoeren.

Goede ICT-middelen zijn cruciaal voor (keten)samenwerking

Effectieve (keten)samenwerking staat of valt met goede ICT-middelen. In de praktijk is er behoefte aan digitale hulpmiddelen die informatie-uitwisseling, procesafstemming en samenwerking ondersteunen. Zulke ICT-oplossingen zorgen ervoor dat gegevens veilig, efficiënt en eenduidig gedeeld kunnen worden tussen betrokken partijen. Hierdoor verminderen de administratieve lasten en wordt het eenvoudiger om gezamenlijke doelen te realiseren. Zonder goed functionerende ICT-middelen blijft ketensamenwerking kwetsbaar voor vertragingen, fouten en inefficiënties, zelfs wanneer bestuurlijke kaders en afspraken helder zijn. Gemeenten werken samen met de VNG aan een robuuste en flexibele informatievoorziening volgens de informatiekundige principes van Common Ground.⁵⁶



“We hebben behoefte aan standaard bouwstenen die elke gemeente kan aanpassen aan de lokale situatie. Nu is elke ICT-samenwerking maatwerk, en dat maakt het kwetsbaar en duur.”

Teammanager, Gemeente Peel en Maas

Standaardisatie in administratieve processen

Naast standaardisatie van ICT is ook uniformering van administratieve processen van belang om (keten)samenwerking effectief te laten verlopen. De Hervormingsagenda Jeugd bevat om die reden niet alleen allerlei inhoudelijke afspraken, maar ook een afzonderlijk spoor dat gericht is op standaardisatie.⁵⁷ Binnen dit spoor wordt gewerkt aan uniforme productcodes, gestandaardiseerde contracten en eenduidige administratieve procedures. Ook voor de Wmo zijn dergelijke afspraken over standaardisatie gemaakt. Door dergelijke processen te standaardiseren, kunnen medewerkers sneller en consistentere werken, worden fouten en dubbel werk beperkt en verloopt de afstemming met partners soepeler. Dit legt een belangrijke basis voor efficiëntie, betrouwbare dienstverlening en voorspelbare samenwerking, terwijl nog steeds ruimte blijft voor lokaal maatwerk.

Collectieve oplossingen voor collectieve vraagstukken

Gemeenten realiseren zich dat ze niet alles zelf kunnen of moeten willen doen. Toch is de beweging naar collectivisering spanningsvol: de praktische noodzaak tot samenwerking botst vaak met de politieke behoefte aan lokale zeggenschap. Gemeenten willen efficiëntie en schaalvoordeel, maar met behoud van controle, flexibiliteit en identiteit. De meeste genoemde domeinen waar behoefte is aan collectivisering zijn ICT, informatiebeveiliging, gegevensbeheer, salarisadministratie, juridische functies en privacy. In een resolutie in VNG-verband zijn afspraken gemaakt over het inzetten op collectieve oplossingen op het vlak van digitalisering⁵⁸ en tot het instellen van een risicobeheerfonds.⁵⁹ Ook wordt vanuit het collectief van gemeenten ingezet op gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld telefonie.

In de gesprekken met gemeenten voor dit onderzoek werd opvallend vaak gesproken over vraagstukken over de toepassing van AI. Gemeenten vragen zich af hoe dit verantwoord ingezet kan worden, wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Daarnaast zijn er ook praktische vraagstukken over de relatie tussen AI en archivering bijvoorbeeld.



Samenwerking en standaardisatie zijn voorwaarden voor goed maatwerk

Zonder een gedeelde basis van standaarden blijft (keten)samenwerking traag, foutgevoelig en afhankelijk van toevallig goed werkende relaties. Gemeenten hebben ruimte nodig om lokaal maatwerk te leveren, maar die ruimte komt pas tot zijn recht als de onderliggende processen, gegevensuitwisseling en ICT-structuren gestroomlijnd zijn en wanneer waar mogelijk gebruik gemaakt wordt van collectieve oplossingen. Landelijke standaardisatie van administratieve processen, productcodes en digitale bouwstenen maken samenwerking voorspelbaar en efficiënt, terwijl lokaal nog steeds ruimte blijft om te differentiëren waar de context dat vraagt. Een gezamenlijke infrastructuur – technisch én organisatorisch – is daarmee geen beperking, maar een randvoorwaarde voor een overheid die betrouwbaar, wendbaar en samenhangend opereert.

5.3 Gegevensuitwisseling blijft een complexe uitdaging

Medewerkers in de gemeentelijke uitvoering lopen regelmatig tegen de vraag aan welke informatie wel en niet gedeeld mag worden in verschillende situaties, zowel intern tussen afdelingen als extern met ketenpartners. Dit probleem speelt al jaren en leidt tot onzekerheid, extra administratieve lasten en vertraging. De Staatscommissie rechtsstaat constateert dit probleem eveneens.⁶⁰ Daarnaast is er behoefte aan concrete, praktijkgerichte oplossingen en heldere richtlijnen die aansluiten bij de dagelijkse werkprocessen, zodat gemeenten efficiënter en juridisch correct kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen.

De uitvoering kan niet zonder gegevensuitwisseling

Gemeenten ervaren grote knelpunten in de gegevensuitwisseling, bijvoorbeeld tussen het sociaal domein, zorg en veiligheid. De oorzaken liggen niet in de intentie, maar in de botsing tussen verschillende wettelijke regimes: de juridische grondslagen in de Wet politiegegevens (Wpg), de Jeugdwet en de Wet verplichte ggz (Wvvgg), maar overkoepelend ook (de verschillende interpretaties van) de AVG. Deze wetten hanteren elk andere grondslagen, definities en termijnen, waardoor informatie vaak in één domein wél gedeeld mag worden, maar niet kan worden teruggekoppeld naar een ander. In de praktijk leidt dat tot handelingsverlegenheid. Bij casussen rond verward gedrag durven politie, zorgpartijen en gemeenten geen informatie uit te wisselen: de Wpg staat het delen van informatie met de burgemeester toe, maar de AVG verhindert structurele terugkoppeling aan zorgpartners.

Ook binnen het sociaal domein hebben gemeenten te maken met muren tussen de Wmo, Participatiewet en Wet schuldhulpverlening, omdat gegevens onder verschillende privacy regimes vallen. Duidelijke wettelijke grondslagen en heldere, domeinspecifieke richtlijnen zijn nodig voor veilige en effectieve samenwerking.

Als gegevens niet stromen wordt de uitvoering minder effectief

In de praktijk bestaan verschillende voorbeelden van de gevolgen die ontstaan als gegevens niet uitgewisseld kunnen of mogen worden: de aanpak van overlast wordt bemoeilijkt en mensen met energie-armoede worden niet bereikt voor hulp.

Effectieve gegevensuitwisseling tussen handhaving en politie

Goede samenwerking tussen handhaving en politie is cruciaal voor een snelle en gerichte aanpak van overlast en criminaliteit. Effectieve informatie-uitwisseling vraagt duidelijke afspraken, een gedeeld begrip van juridische kaders zoals de AVG (gegevensuitwisseling), de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet verplichte ggz (Wvvgg), en een heldere rolverdeling. Met behulp van deze kaders kan informatie veilig en efficiënt worden gedeeld, kunnen acties beter worden gecoördineerd en signalen sneller worden opgepakt.

In de gemeente Beesel bleek bijvoorbeeld dat binnen het RIEC-verband informatie van de FIOD en de Belastingdienst vaak niet wordt gedeeld, waardoor onderzoeken rond ondermijning lastig afgerond kunnen worden. De gemeente Utrecht benadrukt daarnaast het belang van een sterke regierol van de burgemeester, vertaald naar samenwerking binnen de driehoek en de dagelijkse uitvoering. Dit is essentieel bij de aanpak van jonge aanwas en toenemende drugscriminaliteit, waar inzicht in netwerken en verbindingen tussen groepen binnen de stad nodig is. Door criminele structuren en, indien relevant, familienetwerken in kaart te brengen, kunnen gemeenten gericht optreden en de impact van handhaving en preventie vergroten.

De VNG wil onderzoeken of de regierol van de burgemeester duidelijk in de Gemeentewet kan worden opgenomen. Een wettelijke verankering maakt de coördinerende taak van de burgemeester binnen het lokale veiligheidsbeleid duidelijker en sterker. Dit zorgt voor heldere verantwoordelijkheden, betere gegevensdeling en minder versnippering tussen samenwerkingspartners. Zo kunnen gemeenten veiligheidsvraagstukken effectiever en meer samenhangend aanpakken.

Energiearmoede in beeld

In Noardeast-Fryslân wil de gemeente huishoudens met een eigen woning die te maken hebben met energiearmoede gericht benaderen om hen ondersteuning te bieden. Hoewel het sociaal team zicht heeft op huurders, blijven eigenwoningbezitters buiten beeld. Door privacybeperkingen (o.a. AVG), mogen gegevens niet gedeeld worden tussen organisaties, waardoor kwetsbare groepen onbereikbaar blijven. Het belang van bescherming van persoonsgegevens botst hier op het maatschappelijk belang van preventieve ondersteuning. Het gevolg is dat mensen die recht hebben op hulp, deze vaak niet op tijd krijgen. Dit maakt het bestrijden van energiearmoede ineffectief en vergroot ongelijkheid.



“We weten dat er mensen in energiearmoede leven, maar we zien ze niet in de data. Door privacyregels mogen we ze niet gericht benaderen, dus sturen we eerst een brief om toestemming te vragen. Dat vertraagt het proces.”

Coördinator Duurzaamheid, Gemeente Noardeast-Fryslân

Rondreizende mensen in kwetsbare posities

Gemeente Utrecht en gemeente Beesel ervaren overlast van uitgeprocedeerde asielzoekers, arbeidsmigranten en Oost-Europeanen die slachtoffer zijn van uitbuiting. Het feit dat een groot deel van hen ‘op papier niet bestaat’ en geen rechten heeft, bijvoorbeeld omdat ze uitgeprocedeed zijn, betekent niet dat zij er niet zijn. De problematiek onder deze groep is groot en op straat leidt dit tot overlast en criminaliteit. Gemeente Utrecht is begonnen deze overlast gevende passanten ‘te vlaggen’ waardoor zij de landelijke politiemeldingen krijgen. Het systeem bevat inmiddels tussen de 400 en 500 personen. Op basis van de meldingen is duidelijk dat zij door Nederland en Europa zwerven en vaak in zeer kwetsbare situaties verkeren (dat geldt zeker ook voor minderjarigen). Het kost veel moeite om de signalen op te laten volgen omdat ‘niemand ervan is’. Gemeente Utrecht pleit dan ook voor landelijke coördinatie, informatie-uitwisseling en regie op deze doelgroep die anders onzichtbaar en ongrijpbaar blijft maar waar wel ernstige problematiek speelt met toename van overlast en criminaliteit tot gevolg.

Zoveel FG's, zoveel interpretaties van de AVG

Wat wel en wat niet mag is in de praktijk vaak niet zo zwart-wit. De toepassing van de AVG en de rol van functionarissen gegevensbescherming (FG's) hierbij blijkt in de praktijk complex en divers. FG's hebben vaak verschillende interpretaties van wat wettelijk toegestaan is, welke gegevens wel en niet gedeeld mogen worden en welke procedures gevolgd moeten worden. Dit leidt tot uiteenlopende werkwijzen binnen en tussen gemeenten, waardoor medewerkers onzekerheid ervaren en extra tijd kwijt zijn aan het controleren van wat wel en niet mag. De verschillen in interpretatie kunnen ook vertragingen veroorzaken bij de uitvoering van projecten, het uitwisselen van gegevens met partners en de dienstverlening aan inwoners. Heldere richtlijnen, uniforme kaders en praktische toepassingstoetsen zijn noodzakelijk om de uitvoering van de AVG consistent, efficiënt en juridisch veilig te maken.



“De AVG heeft bijna de status van de bijbel geëvenaard: zowel wat betreft het gewicht dat eraan toegekend wordt als wat betreft het aantal verschillende interpretaties ervan.”

Strategisch Adviseur, Gemeente Utrecht

Landelijke ontwikkelingen voor betere gegevensuitwisseling

Landelijk zijn er ontwikkelingen die moeten bijdragen aan het oplossen van knelpunten op het gebied van gegevensdeling. Op 4 juli 2025 is de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) naar de Tweede Kamer gestuurd.⁶¹ Een van prioriteiten daarin is verantwoord datagebruik, onder andere door te zorgen dat problemen bij het delen van gegevens worden opgelost en gegevens beter vindbaar, bruikbaar en uitwisselbaar worden.⁶² De beweging is dus ingezet, al zal het tijd kosten voor hier in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ook daadwerkelijk de vruchten van geplukt kunnen worden.

Het programma Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) is opgezet om de kansen van verantwoord datagebruik te benutten en om de knelpunten aan te pakken. Wat mag? Wat kan? Wat helpt? Wat inspireert?⁶³ Het programma heeft een adviesfunctie. Samen met stakeholders ontwikkelt de IBDS een Federatief Datastelsel (FDS) om ook datauitwisseling over domeinen heen mogelijk te maken. Dat datastelsel faciliteert het zoeken, delen en in samenhang toepassen van hoogwaardige data uit verschillende databronnen voor meervoudig gebruik. Transparant en controleerbaar, zodat burgers en bedrijven het datagebruik van de overheid kunnen vertrouwen.

Om doorbraken te faciliteren bij knelpunten op het vlak van gegevensgebruik is de Centrale Commissie Gegevensgebruik (CCG) opgericht. Deze commissie adviseert over oplossingsrichtingen en heeft de slagkracht om knelpunten (politiek) te agenderen of op een hoog ambtelijk niveau bespreekbaar te maken.⁶⁴

Ook juridisch zijn er ontwikkelingen. Zo is op 1 maart 2025 de Wet Gegevensuitwisseling Samenwerkingsverbanden (WGS) in werking getreden.⁶⁵ Deze wet maakt duidelijk onder welke strikte voorwaarden informatie kan worden verwerkt binnen vier bestaande samenwerkingsverbanden op het terrein van zorg en veiligheid, in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en in de aanpak van witwassen en crimineel vermogen. Per 1 juli 2025 geldt de wet Gegevensverwerking Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering en Terroristische Activiteiten (Wet PARTA). De wet continueert en codificeert de bestaande praktijk van de persoonsgerichte aanpak radicalisering. De Wet zorgt voor juridische grondslagen waardoor deelnemers aan de casusoverleggen over radicalisering en terroristische activiteiten (persoons)gegevens met elkaar mogen delen en verwerken.⁶⁶ Ook de Wet proactieve dienstverlening past in deze ontwikkeling. Deze wet maakt het mogelijk dat gemeenten, UWV en SVB onderling gegevens kunnen uitwisselen in het kader van proactieve dienstverlening aan inwoners die (mogelijk) recht hebben op inkomensondersteuning.

Effectieve gegevensuitwisseling vraagt om duidelijke en praktische kaders

Zolang regels voor gegevensdeling onduidelijk of verschillend worden geïnterpreteerd, blijft samenwerking stroef en tijdrovend. Gemeenten willen zorgvuldig omgaan met privacy, maar lopen vast in onduidelijke of ontoereikende wettelijke grondslagen in materiewetten, uiteenlopende interpretaties van de AVG en gebrek aan domeinspecifieke richtlijnen. Dit leidt tot terughoudendheid, vertraging en onzekerheid in de uitvoering – precies waar inwoners hinder van ondervinden. Er zijn –zoals in de vorige paragraaf te lezen– veel landelijke initiatieven om gegevensuitwisseling beter mogelijk te maken. Deze bieden kansen, maar moeten hun uitwerking in de praktijk nog krijgen.

Er is een duidelijke behoefte aan betere wettelijke grondslagen in diverse materiewetten, maar ook aan praktische, domeinspecifieke richtlijnen voor gegevensuitwisseling die aansluiten bij de werkprocessen van alle betrokken partijen, zodat informatie veilig, efficiënt en consistent kan worden gedeeld. Alleen dan kunnen professionals met vertrouwen samenwerken, informatie verantwoord delen en inwoners sneller en beter helpen.

5.4 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

Ook lokaal proberen gemeenten stappen te zetten om (keten)samenwerking en gegevensuitwisseling te verbeteren. Zo zoeken gemeenten zelf de ruimte binnen de wet op om langdurige contracten te behouden en kennis te borgen. Ook wordt geëxperimenteerd met regionale governance-modellen die stabiliteit bieden, ondanks wisselende landelijke kaders. Gemeenten investeren ook veel in onderlinge afstemming en informele relaties, omdat samenwerking begint bij vertrouwen.

Veel gemeenten betrekken hun FG's vanaf de start bij projecten, om ruimte binnen de wet te verkennen in plaats van die te vernauwen. Op deze wijze proberen zij mogelijkheden te zoeken om gegevensdeling toch slim in te zetten, bijvoorbeeld om kwetsbare groepen, zoals energiearme huishoudens, beter in beeld te krijgen.

Gemeenten trekken ook samen op, met de VNG, op deze thema's. Zo werken ze samen om, aan de hand van de informatiekundige visie Common Ground, te ontwikkelen naar een open, transparante overheid waarbinnen –met inachtneming van de privacyregels– gegevens sneller en veiliger kunnen worden uitgewisseld, zowel intern als extern.⁶⁷ Binnen VNG-verband werken gemeenten samen aan concrete collectieve oplossingen en standaarden voor gegevensuitwisseling, bijvoorbeeld op Wmo en Jeugd. Ook proberen gemeenten het initiatief te nemen in landelijke tafels om te pleiten voor één praktische grondslag voor gegevensdeling. Daarnaast is via VNG/Platform Sociaal Domein (PSD) het kennisnetwerk KEN! actief, dat zich richt op het oplossen van privacy- en gegevensdelingsvraagstukken in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein.

Praktijkvoorbeeld: het Utrechts Model

In de gemeente Utrecht vormt het Utrechts Model de basis voor de organisatie van het sociaal domein. De kern van dit model is langdurig partnerschap met zorg- en welzijnsaanbieders, gebaseerd op vertrouwen, gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke leerprocessen. In plaats van telkens opnieuw te contracteren, kiest Utrecht voor meerjarige samenwerking waarin gemeente en aanbieders samen verantwoordelijkheid dragen voor de resultaten in de leefwereld van inwoners.

Het model rust op drie pijlers: een sterke sociale basis in wijken, buurtteams die dichtbij inwoners opereren, en een samenhangende schil van specialistische zorg. Door deze structuur kunnen signalen vroeg worden opgepakt en kan ondersteuning beter worden afgestemd op wat inwoners nodig hebben. Belangrijk uitgangspunt is dat professionals de ruimte krijgen om te doen wat nodig is, zonder dat standaardproducten of verkokerde financiering leidend zijn.

Actieagenda uitvoeringspraktijk

In de Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023 stelden we ook voor dit onderwerp enkele acties op. De kern: één juridische basis voor gegevensdeling in het publieke belang, ondersteund door duidelijke richtlijnen en gestandaardiseerde werkprocessen. Het rijk moet zorgen voor wetgeving en heldere voorlichting over de AVG, terwijl gemeenten en ketenpartners convenanten, protocollen en uniforme procedures ontwikkelen. Overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens blijft daarbij essentieel om terughoudendheid bij gegevensdeling weg te nemen. In 2025 zien we vooruitgang, maar de praktijk blijft weerbarstig. De balans tussen zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid is nog niet vanzelfsprekend.

1

Zorg als rijk bij het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving voor voldoende juridische grondslagen voor de benodigde gegevensuitwisseling (zoals betrekken Belastingdienst bij vroegsignalering van schulden).



Status: Er zijn stappen gezet via nieuwe wetgeving en pilots. Daarnaast zijn er initiatieven zoals de NDS en IBDS die moeten helpen knelpunten in gegevensuitwisseling weg te nemen. De resultaten daarvan moeten in de gemeentelijke praktijk nog hun werking gaan krijgen.

2

Zorg als rijk en gemeenten voor goede voorlichting over de toepassing van de AVG, met focus op een zorgvuldige weging van alle betrokken waarden.



Status: De kennis en voorlichting over de AVG verbeteren, onder meer door trainingen via de VNG en het rijk. Daarnaast is via VNG/PSD het kennisnetwerk KEN! actief, dat zich richt op het oplossen van privacy- en gegevensdelingsvraagstukken in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein. De behoefte aan praktische duiding en eenduidige uitleg blijft bestaan, mede door nieuwe instroom van medewerkers bij gemeenten.

3

Stel als gemeenten samen met ketenpartners per domein convenanten en protocollen op voor eenduidige gegevensuitwisseling.



Status: In verschillende domeinen zijn convenanten ontwikkeld, wat samenwerking vergemakkelijkt. Verdere opschaling en uniformering zijn nodig voor landelijk effect.

4

Standaardiseer als gemeenten waar nodig werkprocessen voor een uniforme en voorspelbare gegevensuitwisseling met ketenpartners.



Status: Gemeenten werken via de Agenda Samen Organiseren en Common Ground aan gezamenlijke standaarden voor gegevensuitwisseling. De landelijke toepassing groeit, maar vergt nog verdere afstemming en opschaling.

5

Ga als rijk en gemeenten met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in gesprek over een strategie om terughoudendheid bij gegevensuitwisseling weg te nemen.



Status: Gemeenten voeren met de VNG en de AP constructieve dialogen om de ruimte binnen de AVG beter te benutten.



6

Personeel als het gouden fundament

Want een betrouwbare overheid is nabij en zorgt goed voor haar medewerkers; medewerkers die de betrouwbare overheid een gezicht geven door oog voor de menselijke maat te hebben en inwoners vanuit vertrouwen te benaderen.



Waar ging het ook alweer over?

Personeel is het gouden fundament van gemeenten: zonder vakmanschap geen sterke uitvoering. Arbeidsmarktkrapte raakt alle sectoren en drukt ook op gemeenten: het takenpakket groeit, maar de personele capaciteit kan onvoldoende meegroeien. Medewerkers hebben andere expertise en vaardigheden nodig en moeten zich voortdurend aanpassen. Concurrentie met andere gemeenten en het bedrijfsleven maakt het lastig voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.



Wat schreven we in de Stand 2023?

In 2023 adviseerden we gemeenten om strategisch personeelsbeleid te ontwikkelen met oog voor duurzame inzetbaarheid, werving en behoud, leren en ontwikkelen, kennisdeling en het benutten van ervaring van oudere medewerkers. Ook benadrukten we het belang van nieuwe expertise voor opkomende opgaven, zoals energie, klimaat, datagedreven werken en participatie. Verder adviseerden we om administratieve lasten te beperken, de maatschappelijke betekenis van het werk te versterken en via regionale samenwerking of digitalisering medewerkers effectiever in te zetten. Ondersteuning vanuit het rijk, de VNG en het A&O-fonds is nodig om dit collectief en duurzaam te realiseren.



Wat constateren we nu?

In 2025 staat de gemeentelijke uitvoering nog steeds onder druk door schaarste aan vakspecialisten, een groeiende vraag naar nieuwe expertise (zoals data, duurzaamheid en participatie) en steeds complexere taken. Medewerkers moeten naast vakkennis ook mensgerichte vaardigheden inzetten. Arbeidsmarktkrapte en tijdelijke financiering belemmeren werving, behoud en structurele personeelsopbouw. Toch benutten gemeenten hun kracht: het maatschappelijke karakter van het werk, strategisch personeelsbeleid, investeringen in ontwikkeling en samenwerking via regionale pools, detachering en programma's als Uitvoeringskracht. De ambitie is helder: aantrekkelijk werkgeverschap en toekomstbestendige uitvoering. Maar dit vraagt om stabiel rijksbeleid en structurele financiering.

6.1 Ook gemeenten hebben last van krapte op de arbeidsmarkt

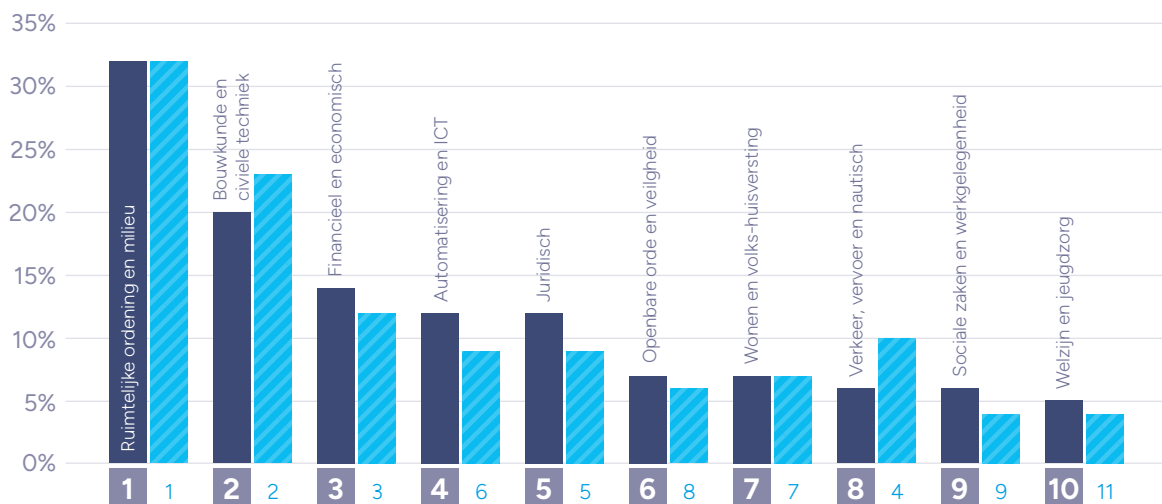
De krapte op de arbeidsmarkt raakt vrijwel elke sector. Gemeenten vormen hierop geen uitzondering. Ondanks dat gemeenten merken dat zij nog steeds wel degelijk een interessante werkgever kunnen zijn, is het wel zaak om duurzaam te investeren in personeel. Niet alleen het werven van voldoende personeel (zeker op specifieke functies) is een uitdaging, maar ook het bieden van een betrouwbaar en boeiend perspectief aan medewerkers vraagt voortdurende aandacht.

Lastig in te vullen vacatures en schaarse expertise leiden tot werkdruk en knelpunten in de uitvoering

Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt bij veel gemeenten breed voelbaar is, zijn er specifieke functies waar vacatures moeilijk te vervullen zijn. Gemeenten ervaren een duidelijke schaarste aan vakspecialisten, zoals RO'ers, planologen en experts op het gebied van wet- en regelgeving.⁶⁸ Dit blijkt uit het feit dat vacatures voor dit type functies langer open staan of überhaupt niet ingevuld kunnen worden. Nieuwe systemen en wetgeving, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), vragen veel capaciteit om inwoners goed te ondersteunen en de uitvoering op peil te houden. Deze tekorten benadrukken het belang van gerichte werving, opleiding en samenwerking om de continuïteit en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening te waarborgen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst in haar rapport op de tekorten aan vakdeskundigheid die ontstaan op deelterreinen als ICT, warmte- en energietransitie en woningbouw. Zij geeft hierbij aan dat dit kan leiden tot onwenselijke afhankelijkheid van externe partijen, waarbij met name kleinere gemeenten kwetsbaar zijn.⁶⁹

Top 10 functiegebieden waarin een tekort gemeente belemmert in het uitvoeren van activiteiten

■ 2024 ■ 2023



Figuur 8: Top 10 functiegebieden waarin een tekort gemeenten belemmert in het uitvoeren van de activiteiten

Bron: A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2024, mei 2025, p. 40

Vissen in dezelfde vijver: competitie om dezelfde expertise

Gemeenten ervaren dat zij op de arbeidsmarkt moeten concurreren met andere organisaties. Per type functie, maar ook per regio kan dit verschillend uitwerken. Maar het idee dat men in dezelfde vijver vist, leeft sterk.

Concurrentie van het bedrijfsleven

Sommige gemeenten zien een duidelijke aantrekkingskracht vanuit het bedrijfsleven. Voor functies zoals planologen, ICT'ers en energiedeskundigen kan het bedrijfsleven vaak aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden bieden, zoals hogere salarissen, doorgroeimogelijkheden of flexibele werkvormen. Deze dynamiek maakt het werven van gekwalificeerd personeel extra uitdagend en benadrukt het belang van strategisch personeelsbeleid, innovatieve wervingsstrategieën en samenwerking, zodat gemeenten toch de benodigde expertise kunnen aantrekken en behouden.



“Het tekort aan technisch personeel is nijpend. De markt betaalt gewoon beter. We leiden mensen op, maar ze worden daarna meteen weggekaapt door commerciële partijen.”

P&O Adviseur, Gemeente Noardeast-Fryslân

Concurrentie van omliggende gemeenten en publieke organisaties

In het werven van personeel concurreren gemeenten soms met omliggende gemeenten. Naast deze onderlinge concurrentie, komt het ook voor dat gemeenten moeten concurreren met andere publieke organisaties, zeker binnen domeinen als openbare orde en veiligheid. Specifiek voor dit domein zien gemeenten dat een functie als boa vaak wordt gebruikt om praktijkervaring op te doen, waarna medewerkers overstappen naar de politie, douane of defensie. Dit leidt tot een tekort aan ervaren boa's en zet druk op continuïteit en kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering.

Om deze concurrentie het hoofd te bieden, investeren gemeenten in het opbouwen van expertise bij schoolverlaters en bieden zij doorgroeimogelijkheden. De gemeente Noardeast-Fryslân werkt nauw samen met de politie, terwijl de gemeente Zwolle een expertise- en doorgroeiprogramma ontwikkelt voor nieuwe boa's in samenwerking met regionale Mbo's, met aandacht voor levenslang leren.

Daarnaast geldt dat bij hoger ingeschaalde functies grotere gemeenten soms aantrekkelijker zijn vanwege meer specialistische werkzaamheden, betere doorgroeimogelijkheden en hogere salarissen. Strategisch nadenken over het werkgeversprofiel, regionale samenwerking en gezamenlijke ontwikkelprogramma's zijn daarom cruciaal om personeel aan te trekken en te behouden, ook wanneer de concurrentie van andere gemeenten en publieke organisaties toeneemt.

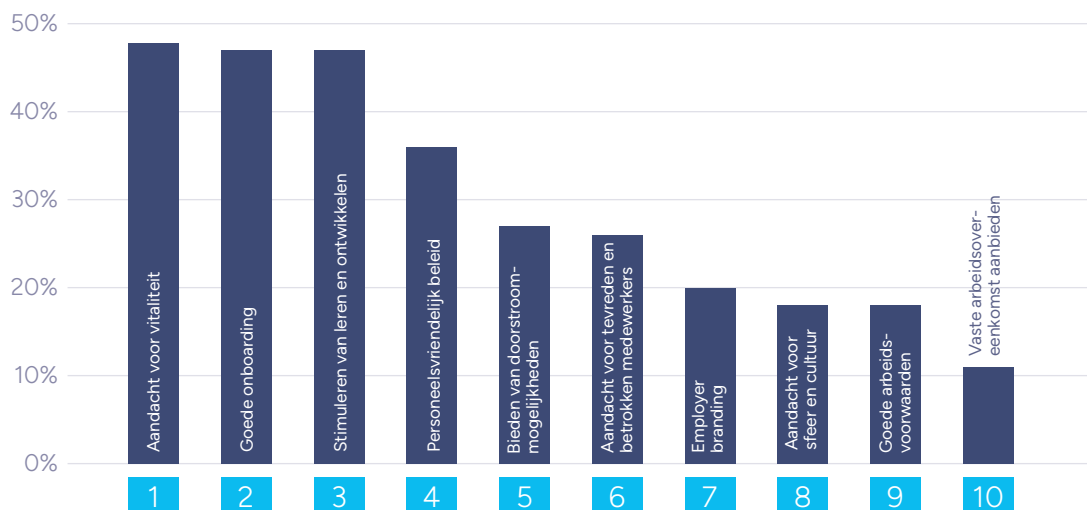
Toch zijn gemeenten een aantrekkelijk werkgever

De concurrentie op de arbeidsmarkt loopt niet alleen langs de lijn van arbeidsvoorwaarden. Gemeenten zien dat medewerkers vaak kiezen voor het werken bij de gemeente vanwege andere factoren dan (alleen) financiële overwegingen. Gemeenten worden als aantrekkelijke werkgever gezien, omdat medewerkers het gevoel hebben iets te kunnen bijdragen aan de samenleving. Veel gemeenten benadrukken deze maatschappelijke betekenis van het werk bij de werving van nieuw personeel.

Gemeenten leggen elk hun eigen accent in het uitdragen van een aantrekkelijk werkklimaat in hun gemeente. Grotere gemeenten belichten vaker de doorgroeimogelijkheden en de kans om een expert te worden op een specifiek terrein. Kleinere gemeenten benadrukken juist de breedte van het takenpakket en de mogelijkheid om van A tot Z bij een besluitvormingsproces betrokken te kunnen zijn. Werkzoekenden kunnen zo zelf kiezen welke werkomgeving het beste bij hen past.

Een goede match geeft ook een betere garantie dat medewerkers zich voor langere tijd aan een organisatie willen binden. Strategisch personeelsmanagement, regionale samenwerking en investeringen in boeien, binden en doorgroeimogelijkheden zijn daarom cruciaal om medewerkers duurzaam te behouden en de continuïteit van de uitvoering te waarborgen. De A&O Personeelsmonitor laat dan ook zien dat veel gemeenten inzetten op het verbeteren van de vitaliteit van hun medewerkers, het zorgen voor een goede onboarding en het stimuleren van leren en ontwikkelen.⁷⁰

Top 10 meest gebruikte acties om medewerkers te binden en te boeien



Figuur 9: Top 10 acties om medewerkers te binden en te boeien en nieuw talent aan te boren

Bron: A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2024, mei 2025, p. 42 en 44



“In een kleine organisatie doe je alles van A tot Z. Dat is mooi werk, maar het vraagt veel van mensen”

Klantmanager Werk en Inkomen, Gemeente Beesel

Gemeenten beginnen met een 1-0 achterstand in de race om schaars personeel

Het werven van structureel, vast personeel is voor gemeenten vaak een uitdaging. Onzekerheid en onvoorspelbaarheid in rijksbeleid, gecombineerd met wisselende financiële middelen, maken het lastig om op lange termijn te plannen en vacatures duurzaam in te vullen. Dit versterkt de druk op bestaande medewerkers, vertraagt de uitvoering van taken en vraagt van gemeenten strategische keuzes in werving, behoud en ontwikkeling van personeel.

Gemeenten kunnen pas structureel investeren in menskracht en vakmanschap wanneer beleid en financiering voorspelbaar zijn. Meerjarige zekerheid over middelen en taken maakt het mogelijk om gericht op te bouwen: mensen duurzaam aan te nemen, kennis te ontwikkelen en expertise te borgen in plaats van steeds opnieuw te beginnen.

Daar waar stabiliteit wél wordt geboden, is het effect direct zichtbaar. Gemeenten die langdurige programma's kunnen voortzetten, bijvoorbeeld binnen de energietransitie of het armoede- en schuldenbeleid, weten personeel te behouden en kennis te verdiepen. Continuïteit in middelen leidt tot continuïteit in mensen.

De uitdaging ligt dus niet alleen in het vinden van personeel, maar in het creëren van de randvoorwaarden waardoor structurele werving loont. Door landelijke programma's meerjarig te verankeren en gemeenten de ruimte te geven om in hun organisatie te investeren, ontstaat een stabiele basis voor een aantrekkelijk en toekomstbestendig werkgeverschap.



“Continuïteit in middelen zorgt voor continuïteit in mensen. Dat is een wetmatigheid die we keer op keer vergeten.”

P&O Adviseur, Gemeente Noardeast-Fryslân



Effectieve uitvoering vraagt om structurele investeringen in vakmanschap

De kwaliteit van de uitvoering is direct afhankelijk van de kennis, vaardigheden en betrokkenheid van de mensen die het werk doen. Gemeenten hebben niet alleen meer capaciteit nodig, maar vooral professionals die beleid, uitvoering en leefwereld met elkaar weten te verbinden. Zonder structurele investeringen in opleiding, kennisontwikkeling en aantrekkelijke loopbaanpaden neemt het tekort aan vakspecialisten verder toe en groeit de afhankelijkheid van externe partijen.

Om maatschappelijke opgaven duurzaam te kunnen realiseren, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten nodig: een langetermijnstrategie voor kennis en vakmanschap die gericht is op continuïteit, ontwikkeling en behoud van expertise binnen het openbaar bestuur.

Gelet op de aanhoudende concurrentie, is het noodzakelijk om werving en behoud niet langer individueel, maar gezamenlijk en strategisch te organiseren. Regionale samenwerking, ontwikkelprogramma's en doorgroeikansen zijn daarbij onmisbaar om schaarse expertise te behouden. Tegelijk moeten gemeenten zich profileren als moderne werkgevers die ruimte bieden voor ontwikkeling én betekenisvol werk. Alleen door samen te investeren in aantrekkelijk en toekomstgericht werkgeverschap kunnen gemeenten de continuïteit van de uitvoering waarborgen in een steeds krappere arbeidsmarkt.

Zolang beleid en financiering onzeker blijven, kunnen gemeenten geen duurzaam personeelsbeleid voeren. Structureel werven lukt alleen wanneer de randvoorwaarden dat toelaten: voorspelbare taken, meerjarige middelen en duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Gemeenten hebben behoefte aan een stabiele basis om te kunnen investeren in mensen, kennis en continuïteit. Alleen dan loont structurele werving en kunnen organisaties de uitvoeringskracht opbouwen waar de maatschappelijke opgaven om vragen.

6.2 Nieuwe tijden vragen om nieuwe vaardigheden

Het werk van gemeentelijke medewerkers verandert. In het sociaal domein wordt van medewerkers verwacht dat zij maatwerk leveren in situaties waarin vraagstukken op elkaar inwerken bij kwetsbare inwoners, zoals zorgvragen, mantelzorgdruk en meervoudige problematiek. Ook participatie rondom ruimtelijke ontwikkelingen en de vele samenwerkingen waarin gemeenten opereren vragen om andere vaardigheden. Dit vraagt naast vakinhoudelijke kennis ook mensgerichte vaardigheden, zoals geduld, communicatieve sensitiviteit en het vermogen om ondersteuning op maat te bieden. De WRR⁷¹ maakt het onderscheid tussen vier soorten deskundigheid die in gemeenten nodig zijn: vakdeskundigheid, velddeskundigheid, procesdeskundigheid en uitvoeringsdeskundigheid.

Veranderingen in de samenleving vragen van gemeentelijke medewerkers ook andere vaardigheden

De voorbeelden hieronder tonen hoe maatschappelijke veranderingen nieuwe vaardigheden van medewerkers vragen.

Van regels naar mensen: nieuwe vaardigheden in de Participatiewet

Gemeenten zien dat de doelgroep waarmee zij binnen de Participatiewet te maken hebben, geleidelijk aan is veranderd. Denk aan inwoners met een licht verstandelijke beperking of meervoudige problematiek. In dit contact hebben medewerkers niet alleen inhoudelijke kennis nodig, maar ook specifieke vaardigheden zoals communicatieve sensitiviteit en het vermogen om ondersteuning op maat te bieden. Effectieve dienstverlening vereist dat medewerkers kunnen schakelen tussen verschillende hulpvragen, belangen en ondersteuningsvormen, zodat ook kwetsbare inwoners op een integrale en mensgerichte manier geholpen worden.

Training en coaching van medewerkers is steeds meer gericht op stress-sensitieve en mensgerichte dienstverlening, terwijl gemeenten bij werving en selectie ook zoeken naar medewerkers die deze bredere vaardigheden al in huis hebben. Zo kunnen zij effectiever inspelen op maatschappelijke veranderingen en de kwaliteit van de dienstverlening waarborgen.



“Onze medewerkers krijgen complexere casussen en moeten veel breder kijken. Dat vraagt niet alleen kennis van regels, maar ook van mensen.”

Clusterhoofd Veiligheid, Gemeente Utrecht

Het veiligheidsdomein verbreedt en verschuift

Een voorbeeld is het veiligheidsdomein dat zich in hoog tempo ontwikkelt: gemeenten worden geconfronteerd met actuele thema's zoals polarisatie, een toename van het aantal demonstraties, maatschappelijke weerbaarheid, een groeiend aantal personen met onbegrepen gedrag, toenemende jonge aanwas in criminaliteit en een terugtrekkende beweging van de politie, waardoor taken bij gemeenten landen. Ook ontwikkelingen in andere domeinen hebben een veiligheidscomponent, waardoor het perspectief van veiligheid breder moet worden meegenomen. Het werk van de ambtenaar openbare orde en veiligheid is hierdoor veranderd van een klassieke beleidsadviseur naar een professional die naast inhoudelijke kennis ook moet beschikken over vaardigheden zoals strategisch netwerken, verbinden en samenwerken over domeinen en organisatiegrenzen heen.



Een veranderende omgeving vraagt om brede professionaliteit en blijvende ontwikkeling

De gemeentelijke uitvoering verandert, door een uitbreiding van het takenpakket van gemeenten en een veranderende context. Dit vraagt veel van medewerkers. Of het nu gaat om veiligheid, zorg of participatie: medewerkers moeten kunnen schakelen tussen inhoud, context en mens. Dat vraagt om brede professionaliteit waar kennis van regels samengaat met empathie, communicatiekracht en het vermogen om verbinding te maken.

Om dit vol te houden, is blijvende ontwikkeling cruciaal. Gemeenten investeren daarom in opleiding, coaching en werving gericht op mensgericht vakmanschap. Van het rijk vraagt dit dat kaders en middelen de werkelijkheid van de uitvoering ondersteunen, zodat professionals de ruimte krijgen om te doen waar het uiteindelijk om gaat: inwoners effectief en met begrip verder helpen.

6.3 Gemeenten werken aan oplossingen, maar kunnen dat niet alleen

De gemeentelijke uitvoering drijft op mensen. Achter elk beleidsdoel staan professionals die dagelijks het verschil maken — vaak onder hoge druk en met beperkte middelen. Arbeidsmarkt-krapte, schaarste aan vakspecialisten en steeds nieuwe taken laten zien dat de uitvoeringskracht van gemeenten grenzen kent. Tegelijk wordt het werk complexer. Medewerkers moeten domeinoverstijgend denken, stress-sensitief handelen en omgaan met zware casuïstiek, terwijl tijd, stabiliteit en middelen vaak ontbreken. Om die druk te keren, is structureel investeren in kennis, vakmanschap en goed werkgeverschap noodzakelijk.

Gemeenten zoeken nu al zelf naar manieren om goed personeel te vinden en vast te houden. Zo blijkt uit de A&O Personeelsmonitor dat arbeidsmarktstrategie en strategische personeelsplanning gezien worden als twee van de belangrijkste HR-thema's voor de komende jaren.⁷²

Regionale personeelspools

Regionale personeelspools bieden gemeenten de mogelijkheid om schaarse expertise efficiënter te benutten en continuïteit in de uitvoering te waarborgen. Ook de WRR ziet pooling van lokaal inzetbare specialistische en schaarse deskundigheid in regionale expertisecentra en regionale samenwerking op het gebied van strategisch personeelsbeleid als één van de oplossingsrichtingen om de deskundigheid van gemeentelijke organisaties op peil te houden.⁷³ Voor kleinere gemeenten kan deelname echter betekenen dat een aanzienlijk deel van hun goed opgeleide capaciteit wordt ingezet binnen de regionale samenwerking, waardoor minder tijd en middelen overblijven voor lokale taken. Tegelijkertijd bieden deze pools ruimte voor innovatie, bijvoorbeeld door gezamenlijke inzet van specialisten op ICT of andere kennisgebieden, waardoor gemeenten gezamenlijk beter kunnen inspelen op complexe vraagstukken en nieuwe taken.



“We delen al functies met buurgemeenten — van juristen tot privacyfunctionarissen — maar dat vraagt vertrouwen. Voor je het weet werk je meer voor de regio dan voor je eigen gemeente.”

Beleidsmedewerker P&O, Gemeente Peel en Maas

Onderlinge detachering

Kortdurende samenwerking of detachering van personeel tussen gemeenten kan een effectieve manier zijn om tijdelijke tekorten of specialistische functies op te vangen. Dit werkt vooral voor functies die slechts beperkt nodig zijn, zoals privacyfunctionarissen of sociaal rechers. Daar biedt het delen van expertise efficiëntie en continuïteit. Voor functies met een structurele, dagelijkse inzet is detachering minder geschikt, omdat de kerncapaciteit van de gemeente dan te veel verdeeld raakt en de lokale uitvoering wordt belemmerd.

Instroom en behoud van personeel

Gemeenten werken in de regio actief aan het promoten van werken bij gemeenten, bijvoorbeeld door deelname aan banenmarkten, filmpjes, het organiseren van bus tours door de gemeente. Er zijn tal van creatieve manieren om de schijnwerper te zetten op hoe leuk en maatschappelijk relevant het werken bij de gemeente is. Om personeel te binden zetten gemeenten actief in op interne doorstroommogelijkheden en leren en ontwikkelen. Zo heeft de gemeente Doetinchem een eigen academie.

Casus: Samen leren door doen – gemeenten bouwen aan uitvoeringskracht

Ondanks de structurele krapte op de arbeidsmarkt werken gemeenten in heel Nederland, samen met de VNG, aan vernieuwende manieren om hun uitvoeringskracht te versterken. In het programma Uitvoeringskracht en Arbeidsmarktkrapte zijn vijftien pilots uitgevoerd waarin gemeenten experimenteren met nieuwe vormen van werving, behoud, leren, digitalisering en samenwerking. Het uitgangspunt: leren door doen.

Zo ontwikkelde Breda een praktische aanpak voor de inzet van AI als “slimme stagiaire” om werkdruk te verlagen en het werkplezier te vergroten. Tiel koppelde jonge ambtenaren aan ervaren mentoren via het platform MentorConnector, waardoor generaties elkaar versterken en kennis behouden blijft. In Zaanstad werd inclusief en objectief werven de standaard, met selectie op vaardigheden in plaats van diploma’s. Dordrecht maakte van de “secure base”-filosofie een kompas voor leiderschap en teamontwikkeling, wat het behoud van medewerkers versterkt. En in Drenthe en Friesland werken gemeenten via flexpools samen om schaarse expertise regionaal te delen.

De rode draad: gemeenten wachten niet af, maar nemen zelf het initiatief om zich als moderne, wendbare werkgevers te ontwikkelen. Door te experimenteren, kennis te delen en resultaten op te schalen, groeit een collectieve beweging waarin lokale overheden samen bouwen aan een sterke en mensgerichte uitvoering. Deze praktijk laat zien dat investeren in mensen — het gouden fundament — de sleutel is tot een toekomstbestendige overheid.

Actieagenda uitvoeringspraktijk

In 2023 riepen we in de actieagenda op tot strategisch personeelsbeleid, ontwikkeling van nieuwe expertise, verlichting van administratieve druk en versterking van de positie van de professional.

Ook werd samenwerking en ondersteuning vanuit VNG en A&O fonds Gemeenten essentieel geacht. Twee jaar later blijkt dat gemeenten hiermee volop bezig zijn, maar de structurele knelpunten blijven. Nieuwe wetgeving, beperkte middelen en onvoorspelbaar beleid belemmeren duurzame verankering. De uitgangspunten van 2023 zijn daarmee niet achterhaald, maar juist urgenter dan ooit.

1

Ontwikkel als gemeenten strategisch personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid.



Status: Steeds meer gemeenten werken aan strategisch personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid. De uitvoering verschilt nog sterk per organisatie, waardoor kennisdeling en gezamenlijke aanpak belangrijk blijven.

2

Richt je als gemeenten op het ontwikkelen en werven van nieuwe expertise en vaardigheden (bijvoorbeeld voor klimaat, data, regierol en participatie).



Status: Gemeenten investeren gericht in nieuwe expertise, onder meer via regionale samenwerking en opleidingsprogramma's. De schaarste aan vakspecialisten blijft echter een structurele uitdaging.

3

Beperk als rijk de administratieve lastendruk door uitvoerbaarheid centraal te stellen en verantwoordingseisen te beperken.



Status: Er is meer aandacht voor uitvoerbaarheid in wetgeving, onder andere via uitvoeringstoetsen, de introductie van werkwijzen als Beleidskompas en Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en het Werk aan Uitvoering-programma. Toch ervaren gemeenten dat verantwoordingsdruk en stapeling van rapportageverplichtingen nog onvoldoende afnemen.

4

Werk als gemeenten individueel en collectief aan het vergroten van de statuur van de uitvoering door het benadrukken van de maatschappelijke betekenis en meerwaarde van werken in de uitvoering.



Status: Er wordt actief gewerkt aan professionalisering en waardering van de uitvoerende functies, onder meer via de Werk aan Uitvoering-agenda en A&O fonds. Ook werken gemeenten individueel of samen aan het vergroten van de statuur, bijvoorbeeld via arbeidsmarktcommunicatie. Verdere inspanning blijft nodig.

5

Richt je als gemeenten op samenwerking en innovatie.



Status: Veel gemeenten zoeken actief samenwerking op, zowel regionaal als thematisch, en experimenteren met nieuwe werkvormen en technologieën. VNG en A&O fonds werken met gemeenten via het programma uitvoeringskracht en arbeidsmarktkrapte aan innovatie. Verdere structurele ondersteuning en opschaling zijn gewenst om innovaties duurzaam te borgen.

6

Ondersteun gemeenten vanuit de VNG, ook samen met het A&O fonds Gemeenten, door zaken waaraan behoefte is collectief te organiseren.



Status: VNG en A&O fonds versterken hun ondersteuning aan gemeenten via gezamenlijke kennis- en ontwikkelprogramma's. Verdere afstemming over prioriteiten en collectieve uitvoering vergroot de impact.

Bijlage A – Lijst van geïnterviewden

Gemeente Beesel

- Sandra Amory (Teammanager Ruimtelijke ontwikkeling)
- Martiën van Baal (BOA)
- Linda van den Beucken (Wethouder)
- Sjoerd Crommentuijn (Senior Informatieregisseur)
- Jarno Cox (Junior Strateeg/Bestuursadviseur)
- Inge Delissen (Manager Bedrijfsvoering)
- Martijn Derks (Burgemeester)
- Joep Ewalds (Senior Beleidsmedewerker Ruimtelijke ontwikkeling)
- Joyce Ewals (Teamleider Sociaal domein)
- Mariska Gommans (Klantmanager Werk en Inkomen)
- Nancy Hermans (Strategisch Adviseur Personeel en organisatie)
- Anouk Huijs (Wethouder)
- Bob Lange (Teamleider VTH)
- Rick Nillesen (Gemeentesecretaris/ Algemeen Directeur)
- Alex Peeters (Strateeg/Bestuursadviseur)
- Stan Peeters (Beleidsmedewerker team Ruimtelijke ordening)
- Marcel Roelofs (Wethouder)
- Frank Verspaj (Financiën)
- Simone van de Wouw (Kwaliteitsmedewerker Werk, inkomen en zorg)

Gemeente Doetinchem

- Sabine Apeldoorn (Kwaliteitsmedewerker Jeugd Buurtplein)
- Priska Blij (Concerncontroller)
- Pascal van der Bol (Teamleider Beleid Maatschappij)
- Hieke Bongers (Coördinator Handhaving en Toezicht Buha)
- Thijs Boonman (Strategisch HR Adviseur)
- Mark Boumans (Burgemeester)
- Henk Bulten (Wethouder)
- Rosa Giesen (Wethouder)
- Marieke Salemink-van der Burg (Manager Sociaal Domein)
- Rens Steintjes (Wethouder)
- Susanne Büter (Strategisch adviseur, aandachtsgebied Jeugd)
- Leonie Dennenberg (Interim Gemeentesecretaris)
- Manon Ebbers (Teamleider Informatiemanagement)
- Bram Gerritsen (Financieel Adviseur)
- Guido Geven (Gebiedsmanager Buurtplein)
- Coen Heusinkveld (Teamleider Administratie en Inkoop)
- Wouter Hilkhuisen (Regisseur/adviseur Veiligheid en Zorg)
- Jorik Huizinga (Wethouder)
- Jelle Hulshof (Manager Organisatie en Dienstverlening)
- Robbert Hummelink (Wethouder)
- Johnny Jansen (Projectleider Ruimtelijke transitie en energie)
- Wytske de Jong (Adviseur Datagedreven werken)
- Willem Kikstra (BOA)
- Wilhard Knipscheer (Adviseur Crisisbeheersing/openbare orde en veiligheid)
- Janine Koetsier (Teamleider Leefomgeving)
- Ingrid Lambregts (Wethouder)
- Klaartje Legtenberg (Beleidsadviseur Duurzaamheid)
- Chantal van Londen (Strategisch adviseur)
- Wilfried Lubbers (Manager domein Ruimte)
- Jeroen Snijder (Senior Adviseur Kabinet & Veiligheid)

- Maikel Swagemakers (Medewerker Toezicht en Handhaving Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen)
- Rudi Tempels (Adviseur Klimaat en Water)
- Huub Wentink (Teamleider ICT)

Gemeente Noardeast-Fryslân

- Jansje Albers (Clusterhoofd Omgeving en Economie)
- Korien Boerema (Beleidsmedewerker Energietransitie)
- Pieter Braaksma (Wethouder)
- Erwin Broos (Clusterhoofd Mienskip)
- Christien van den Burg (Aanmeldteam)
- Petra Dijkstra (P&O Adviseur)
- Sander Elverdink (Projectleider energiearmoede en warmtetransitie)
- Joke Haisma-van der Ploeg (Regisseur Jeugd)
- Andree Hofer (Directie-adviseur)
- Jan Huisman (Kwaliteitsmedewerker)
- Hanneke Jouta (Wethouder)
- Dennis Klooster (Bestuursadviseur)
- Bert Koonstra (Wethouder)
- Margo Kouwenhoven (Directie)
- Johannes Kramer (Burgemeester)
- Heinze Luimstra (Bestuursadviseur)
- Wendy Minnema (Inkomensconsulent)
- Maaïke Prins (Wethouder)
- André Roorda (Clusterhoofd Openbare Ruimte)
- Bauke Schat (Directie)
- Martin Schoorstra (Casemanager Bouw A)
- Gerk Sikma (Medewerker Financiën)
- Antje Sjonger (Veiligheid)
- Michiel van der Velde (Clusterhoofd Bedrijfsvoering Gebiedsteams)
- Lysbeth Vellinga (Wethouder)
- Henk Verbunt (Directie/gemeentesecretaris)
- Bram Verburgh (Clusterhoofd)
- Wynzen de Vries (Bestuursadviseur)
- Annick de Vries (Beleidsadviseur Veiligheid)
- Petra Westra (Concerncontroller)

Gemeente Peel en Maas

- Allal Amhaouch (Teammanager Advies en control)
- Geert Annevelling (Adviseur Openbare orde en veiligheid)
- Kevin Bos (Teammanager omgevingsontwikkeling)
- Joost van Bree (Teammanager Facilitair en ICT)
- Eefke Buskes ((senior projectleider RO Omgevingsontwikkeling)
- Danny van Cranenbroek (Teammanager VTHV)
- Erik Geurts (Coördinator Integraal toezicht en handhaving)
- Maïke Horijon (Teammanager Werk, inkomen jeugd en zorg)
- John Mulder (Adviseur Planning en control)
- Krista van Melick (Adjunct-directeur)
- Bo van Lier (Adviseur maatschappelijke ontwikkeling)
- Will Smits (Strategisch Beleidsmedewerker)
- Patrick Starren (Beleidsmedewerker P&O)
- Roel Vaessen (Coördinator team Werk en inkomen)
- Mark Vestjens (Medewerking integrale handhaving)
- Esther Verhaeg (Teammanager Maatschappelijke ontwikkeling)

- Bob Vostermans (Burgemeester)
- Rob Wanten (Wethouder)
- Kirsten Werps (Gemeentesecretaris/directeur)
- Yalcin Yeyden (Medewerker uitvoering Wet Bibob)

Gemeente Utrecht

- Mennana Benhammou (Beleidsadviseur Werk en Inkomen)
- Monique van den Broek (Senior medewerker Inkomen)
- Rodger Buijs (Beleidsadviseur/Projectleider Verduurzamen Bedrijven)
- Mikel Dekkers-Sprengers (Teamleider Werk & Inkomen)
- Dietje van Eif (Strategisch adviseur)
- Alex Geurts (Afdelingshoofd THOR)
- Pieter Goethart (Adviseur)
- Vera Haaksma (Teamleider Energie-infrastructuur)
- Vincent Heus (Gebiedsmanager Veiligheid Binnenstad)
- Ineke Jenniskens (Coördinerend (Beleids)Adviseur Veiligheid en Zorg)
- Esther Jongeneel (Clusterhoofd Veiligheid)
- Hans Kraaij (Teamleider Ontwikkeling energiesystemen)
- Sandra Leijten (Unitmanager Beleid, Contractmanagement en Inkoop - Werk en Inkomen)
- Merel Poulisse (Directeur Stedelijk Beleid)
- Paula Schulze (Adviseur duurzame elektriciteitssystemen)
- Alaa Srifi (Directeur Werk & Inkomen)
- Kim Stomps (Expert persoonsgerichte aanpak (Veiligheid en zorg))
- Jos Stuart (Senior Adviseur public affairs Sociaal Domein)
- Sukran Taskan (Senior Werkcoach)
- Cas Thijsse (Directeur OOV)

Gemeente Zwolle

- Mennana Benhammou (Beleidsadviseur Werk en Inkomen)
- Monique van den Broek (Senior medewerker Inkomen)
- Rodger Buijs (Beleidsadviseur/Projectleider Verduurzamen Bedrijven)
- Mikel Dekkers-Sprengers (Teamleider Werk & Inkomen)
- Dietje van Eif (Strategisch Adviseur)
- Alex Geurts (Afdelingshoofd THOR)
- Pieter Goethart (Adviseur)
- Vera Haaksma (Teamleider Energie-infrastructuur)
- Vincent Heus (Gebiedsmanager Veiligheid Binnenstad)
- Ineke Jenniskens (Coördinerend (Beleids)Adviseur Veiligheid en Zorg)
- Esther Jongeneel (Clusterhoofd Veiligheid)
- Hans Kraaij (Teamleider Ontwikkeling energiesystemen)
- Sandra Leijten (Unitmanager Beleid, Contractmanagement en Inkoop - Werk en Inkomen)
- Merel Poulisse (Directeur Stedelijk Beleid)
- Paula Schulze (Adviseur duurzame elektriciteitssystemen)
- Alaa Srifi (Directeur Werk & Inkomen)
- Kim Stomps (Expert persoonsgerichte aanpak (Veiligheid en zorg))
- Jos Stuart (Senior Adviseur public affairs Sociaal Domein)
- Sukran Taskan (Senior Werkcoach)
- Cas Thijsse (Directeur OOV)

Koepels en netwerken

K80

- Alex Peeters (Strateeg en Adviseur public affairs)

VDP

- Wim Blok (Directeur)
- Renate Elling (Bestuurslid)
- Jorinde ter Mors (Adviseur Common Ground)

VGS

- Eva van der Bruggen (Vicevoorzitter)
- Dick Emmer (Bestuurslid)
- René Grotens (Secretaris)
- Peggy Hurkmans (Penningmeester)
- Pim van Vliet (voorzitter)
- Jasper de Wit (Algemeen bestuur)

Divosa

- Hidde Brink (Procesmanager Sociaal Domein)
- Hennie van Deijk (Procesmanager)
- Jos Huijts (Procesmanager Bedrijfsvoering)

Famo

- Patrick Spigt (Algemeen bestuurslid)

CIO-beraad

- Willem Geesink
- Petra Ramakers

NVVB

- Charlotte van der Ree (Vicevoorzitter)
- John de Ruiter (Directeur bureau)

A&O fonds Gemeenten

- Patricia Honcoop (Programmamaker Arbeidsmarkt & Onderzoek)

P10

- Simone La Brijn (Strategisch Adviseur)
- Lydia van Santen (Strategisch Adviseur)

VNG

- Mariken de Baaij (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Laura Boelsma (Regioadviseur Zorg en Veiligheid)
- Tess de Bree (Adviseur weerbaarheid, Zorg & Veiligheid)
- Michael Brevet (Beleidsadviseur Digitale veiligheid)
- Roger Broer (Senior Juridisch Adviseur)
- Ewout Bückmann (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Mark van Dam (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Gerlof van Dijk (Coördinerend Beleidsadviseur arbeidszaken/ adjunct secretaris College voor Arbeidszaken)
- Peter Paul Doodkorte (Regioadviseur Platform Sociaal Domein)
- Alex Driesens (Adviseur Werk, Inkomen, Schulden en Inburgering)
- Anneke le Duc (Adviseur Focus op Uitvoering en Ledentevredenheid)
- Kees Jan Haasnoot (Coördinerend beleidsadviseur/ jurist Arbeidszaken)
- Marije van der Hammen (Projectleider uitvoerbaarheid)
- Alexa Holtman (Strategisch Adviseur gegevensdeling)

- Steven Horsting (Beleidsmedewerker Strategie Klimaat)
- Jesse de Jong (Adviseur Public Affairs)
- Janine Jongepier (Teamleider/ Secretaris College voor Arbeidszaken en Secretaris WSGO/ Inkoop- en aanbestedingenbeleid)
- Arno van Kempen (Regioadviseur Platform Sociaal Domein)
- Jesse Koning (Coördinator Cluster Openbare Orde en Veiligheid)
- Henk Kooistra (Coördinerend Wetgevingsjurist)
- Fardoe Kreeft (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Reinier Lagerwerf (MT-lid Jeugd en Kansengelijkheid)
- Louska Lampe (Beleidsmedewerker Energiesysteem)
- Miriam Leeftang (Projectleider uitvoerbaarheid)
- Fieke van Leest (Strateeg Fysieke leefomgeving)
- Joram van Leeuwen (Coördinator landelijke inkoop jeugdhulp)
- Ruutger Lenzen (Regio-adviseur Platform Sociaal Domein)
- Wence Louwman (Junior beleidsmedewerker team Jeugd en Kansengelijkheid)
- Arne Musch (Strateeg Fysieke leefomgeving)
- Martijn Groot Nibbelink (Teamleider Lokaal bestuur en veiligheid)
- Patricia Palmen (Vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingswet)
- Nicolette Piekaar (Regioadviseur Platform Sociaal Domein)
- Femke Polman (Programmamanager uitvoerbaarheid, en coördinator Kenniscentrum Analyse)
- Danielle Puik (Senior Beleidsadviseur veiligheid)
- Emma Ratia (Projectleider actuele thema's)
- David Rietveld (Coördinator Gemeentefinanciën)
- Shirley te Roller (Teamleider Strategie en Lobby)
- Jolinda Schram (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Freek Selen (Strateeg)
- John Sietinga (Onderzoeker Kenniscentrum Analyse)
- Jaap Sleifer (Strategisch Adviseur)
- Kayleigh Smilda (Adviseur veiligheid)
- Wouter Snel (Senior Beleidsadviseur bestaanszekerheid)
- Frank Speel (Programmamanager en commissiesecretaris)
- Nelleke Weltevrede (Kwartiermaker en Hoofd Communicatie)
- Andrew Wiersma (Beleidsadviseur bouwzaken)
- Elianne Wolfert (Projectleider uitvoerbaarheid)
- Koen Wortmann (MT-lid Manager basisteam Digitalisering Uitvoerbaarheid Overheidsbreed)
- Erik van Zuylen (Medewerker Strategie Klimaat)

Bijlage B – Bronnen

A&O fonds Gemeenten, Het verborgen arbeidspotentieel voor gemeenten, 2024
A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2024, mei 2025
Algemene Rekenkamer, Een koud bad voor warmtenetten, 2025
Binnenlands bestuur, Demissionair minister past boa-bestel aan, 2 oktober 2025
Binnenlands Bestuur, Falend ad-hocbeleid moeilijk te stuiten, 2023
Binnenlands Bestuur, Kabinet stelt studiegroep in voor samenwerking overheden, 31 oktober 2025
Binnenlands Bestuur, Nieuwe taken boa's vergen 'principiële discussie', 20 maart 2024
Binnenlands Bestuur, Werken en toch arm, bereik minimaregelingen onder druk, 2025
BMC, Analyse kadernota's gemeenten; financiële problemen blijven aanhouden, 2025
Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan; naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 30 juni 2023
Common Ground, Common Ground - Samen digitaal sterker, 2025
De Beleidsonderzoekers, Vertrouwen en niet-gebruik - quickscan naar de relatie tussen vertrouwen en gebruik van inkomensondersteuning, december 2023
Digitale Overheid, De Nederlandse Digitaliseringsstrategie Samen versnellen, 2025
EnergiePartners, Netcongestiekaart Nederland, 2024
Erasmus Universiteit Rotterdam, Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid, 9 september 2024
Hekkelman advocaten en notarissen, Spuitzones en locatie specifiek onderzoek; rekenmodel niet aanvaard, 3 november 2022
Hiemstra & De Vries, Evaluatierapport - Handhaving door boa's op het water en in de taxibranche, 14 december 2023
Ibestuur, Centrale Commissie Gegevensgebruik van start gegaan, 2024
IBDS, Realisatie Interbestuurlijke Datastrategie, 2022
Improve, Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023&2024, 2024
Inspectie SZW, Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW; een synthesestudie, 27 januari 2023
Inspectie SZW, Niet-gebruik van de algemene bijstand; een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak, 30 april 2021
Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Beleidskompas, 2024
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieagenda goed bestuur, juni 2025
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieagenda Sterk Bestuur, 20 januari 2023
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid. Staatscourant 2023, 6282, 22 februari 2023
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Permanente bewoning van recreatiewoningen, 19 december 2024
Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV), Wet PARTA, 2025
Planbureau voor de Leefomgeving, Grote opgaven in een beperkte ruimte, 2021
Politie.nl, Jaarcijfers politie: stijging overlast personen met verward gedrag houdt aan, 2025
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, maart 2023
Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies 'Naar een uitvoerende macht', 2024
Raad voor het Openbaar Bestuur, Afrekenen met disbalans; naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, maart 2025
Raad voor het Openbaar Bestuur, Meters maken met medebewind; over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën, juli 2025
Rijksoverheid, Integrale wettekst Wet proactieve dienstverlening SZW, 2022
Rijksoverheid, Inwerktreding Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, 4 december 2024
Rijksoverheid, Kamerbrief bij Nederlandse Digitaliseringsstrategie, 4 juli 2025
Rijksoverheid, Kamerbrief over stand van zaken invoeringstoets en aanbidding handreiking, 25 oktober 2024
Rijksoverheid.nl, GALA - Gezond en Actief Leven Akkoord, 31 januari 2023
Rijksoverheid.nl, Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 2023

SEO Economisch Onderzoek, Invoeringstoets Wet open overheid, november 2023

Sociaal en Cultureel Planbureau, Meerderheid Nederlanders vindt dat politiek niet opkomt voor mensen zoals zij, 2024

Sociaal en Cultureel Planbureau, Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen; acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025, juli 2025

Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en culturele ontwikkelingen 2025, 2025

Staatscommissie rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat; tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie van het Lid Chakor, 3 juli 2025

VNG, Divosa, NDSD en de gemeentelijke netwerken G4, G40, M50, K80, P10, De waarde van het sociaal domein, december 2023

VNG, Jaarlijkse monitor Implementatie Woo, 2025

VNG, Meer armslag voor de handhaver, augustus 2025

VNG, Oprichting Risicobeheerfonds Nederlandse Gemeenten NV, 2025

VNG, Stand van de Uitvoering 2023, 2023

VNG, Uitvoeringstoetsen en impactanalyses, 2025

VNG, Verenigingsstrategie VNG 2030 - Stap naar voren, 2023

VNG, VNG-uitgangspunten voor traject Nota Ruimte, 23 april 2025

VNG Realisatie, Impactanalyse samenhang EU-wetsvoorstellen fysieke leefomgeving, februari 2024

VNG Realisatie, Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, juli 2020

VNG Realisatie, Uitvoeringstoets Besluit proactieve dienstverlening, augustus 2025

VNG Realisatie, Uitvoeringstoets Implementatieplan Hervormingsagenda Jeugd & Richtinggevend kader Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening, juni 2024

VNG Realisatie, Uitvoeringsscan Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, oktober 2024

VNG, Start publiekscampagne 'Je gemeente doet er alles aan', 2024

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Deskundige overheid, 2025

Waarstaatjegemeente.nl, Monitor Energiearmoede, 2025

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Working paper nr. 63 Deskundigheid onder druk. Inzichten uit de gemeentelijke praktijk, 10 oktober 2024

Bijlage C – Onderzoeksverantwoording

Deze Stand van de Uitvoering is tot stand gekomen op basis van een uitgebreide onderzoeksaanpak.

Stand van de Uitvoering 2023 als startpunt

Het startpunt van deze Stand van de Uitvoering was de voorgaande editie uit 2023. Deze bevatte vijf hoofdconclusies:

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

Onder deze hoofdconclusies werden de belangrijkste knelpunten beschreven waar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk tegenaan loopt. De bijbehorende actieagenda beschreef, ook op het niveau van de vijf hoofdconclusies, welke oplossingsrichtingen kunnen bijdragen aan het versterken van de gemeentelijke uitvoering.

Omdat de hoofdconclusies uit de Stand van de Uitvoering 2023 enkele brede en fundamentele vraagstukken of knelpunten beschrijven, is ervoor gekozen om deze als startpunt te gebruiken van de huidige analyse. De verwachting was niet dat de knelpunten opgelost of verdwenen zouden zijn, maar het doel van de nieuwe Stand van de Uitvoering was om in beeld te brengen:

- In welke mate de vraagstukken nog steeds actueel zijn (actualisering);
- Welke acties inmiddels zijn uitgevoerd en tot welke verbeteringen dit heeft geleid (monitoring);
- Wat de dieperliggende oorzaken en gevolgen zijn van de vraagstukken (verdieping);
- Hoe de vraagstukken concreet uitpakken in de praktijk en welke praktische oplossingen nodig zijn om tot verbetering te komen (concretisering).

Verkenkend onderzoek

Op basis van de vijf hoofdconclusies heeft in het najaar van 2024 een verkennend onderzoek plaatsgevonden. Hiervoor zijn diverse gesprekken gevoerd, om te komen tot een eerste actualisering en verdieping van de hoofdconclusies. De gesprekken die voor dit verkennend onderzoek gevoerd zijn, waren allereerst met beleidsmedewerkers van de VNG op verschillende domeinen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met verschillende gemeentelijke netwerken:

- A&O fonds Gemeenten
- CIO Beraad
- Divosa
- Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid (FAMO)
- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)
- Vereniging van Directeuren Publiekszaken (VDP)
- Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)
- K80
- P10

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de verschillende gesprekspartners.

Deskresearch

In de deskresearch is een verdere verdieping gezocht op de verschillende thema's. Op basis van recente onderzoeken, nieuwsartikelen en andere publicaties is een analyse gemaakt van de vraagstukken en knelpunten die in deze bronnen beschreven staan ten aanzien van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Dit bronnenonderzoek is deels gebaseerd op externe bronnen, zoals publicaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Daarnaast zijn ook interne bronnen gebruikt, zoals nieuwsberichten en visiedocumenten van de VNG, maar ook uitvoeringstoetsen die recent door VNG Realisatie zijn uitgevoerd.

In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle bronnen die voor deze Stand van de Uitvoering gebruikt zijn.

Veldonderzoek

In de periode van juni tot en met oktober 2025 is veldonderzoek uitgevoerd bij zes gemeenten. Deze gemeenten zijn gedurende een gehele dag bezocht, waarbij interviews zijn gehouden met medewerkers vanuit verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Doel van deze gesprekken was om concrete voorbeelden op te halen van knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk bij gemeenten voordoen. Daarnaast leverden de interviews ook een verdieping op van de oorzaken en gevolgen van de knelpunten, als ook een beeld van mogelijke oplossingsrichtingen.

De geïnterviewde gemeenten zijn zeer divers, onder andere qua grootte en ligging in het land. Ook op andere punten verschillen de gemeenten sterk van elkaar, bijvoorbeeld qua demografie, organisatievisie, politieke kleur of locatiespecifieke vraagstukken.

De volgende gemeenten zijn bezocht:

- Noardeast-Fryslân
- Doetinchem
- Peel en Maas
- Beesel
- Utrecht
- Zwolle

Bij elk van deze gemeenten lag de focus in de gesprekken op drie inhoudelijke domeinen:

- Openbare orde en veiligheid
- Energie en klimaat of Vergunningverlening bij de woningbouwopgave
- Jeugd of Inkomensondersteuning

Gemeente	Netwerk	Onderwerpen				
		OOV	Energie & Klimaat	Vergunning-verlening	Jeugd	Inkomens-ondersteuning
Noardeast-Fryslân	P10	X	X		X	
Doetinchem	M50	X	X		X	
Peel en Maas	P10 en M50	X		X		X
Beesel	K80	X		X		X
Utrecht	G4	X	X			X
Zwolle	G40	X		X	X	

Per gemeente zijn gesprekken gevoerd met medewerkers vanuit verschillende perspectieven. In totaal gaat het om ruim 140 geïnterviewden:

- Medewerkers vanuit de uitvoering (op de drie bovengenoemde domeinen)
- Medewerkers bedrijfsvoering
- Management en directie
- College van BenW

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden.

Toets van de bevindingen

De uitkomsten van de bovengenoemde onderzoeksstappen zijn uitgewerkt in een conceptrapport. Dit is ter toetsing nog voorgelegd aan diverse beleidsmedewerkers van VNG en ook aan de geïnterviewde gemeenten. Na verwerking van hun feedback is voorliggende versie van de Stand van de Uitvoering opgesteld.

Eindnoten

1. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Beleidskompas, 2024
2. Rijksoverheid.nl, Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 2023
3. Staatscommissie rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat; tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024
4. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en culturele ontwikkelingen 2025, 2025
5. Raad voor het Openbaar Bestuur, Meters maken met medebewind, juli 2025
6. Raad voor het Openbaar Bestuur, Afrekenen met disbalans; naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, maart 2025, p. 30
7. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieagenda goed bestuur, juni 2025
8. Binnenlands Bestuur, Nieuwe taken boa's vergen 'principiële discussie', 20 maart 2024
9. Hiemstra & De Vries, Evaluatierapport - Handhaving door boa's op het water en in de taxibranche, 14 december 2023
10. VNG, Meer armslag voor de handhaver, augustus 2025
11. Binnenlands bestuur, Demissionair minister past boa-bestel aan, 2 oktober 2025
12. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Permanente bewoning van recreatiewoningen, 19 december 2024
13. Algemene Rekenkamer, Een koud bad voor warmtenetten, 2025
14. Binnenlands Bestuur, Falend ad-hocbeleid moeilijk te stuiten, 2023
15. Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan; naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 30 juni 2023
16. Sociaal en Cultureel Planbureau, Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen; acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025, juli 2025, p. 5
17. Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan; naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 30 juni 2023
18. VNG Realisatie, Uitvoeringstoets Besluit proactieve dienstverlening, augustus 2025
19. Planbureau voor de Leefomgeving, Grote opgaven in een beperkte ruimte, 2021
20. Politie.nl, Jaarcijfers politie: stijging overlast personen met verward gedrag houdt aan, 2025
21. Zie ook: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, maart 2023
22. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, maart 2023
23. Zie ook de brief van de VNG aan het kabinet: VNG, VNG-uitgangspunten voor traject Nota Ruimte, 23 april 2025
24. Sociaal en Cultureel Planbureau, Meerderheid Nederlanders vindt dat politiek niet opkomt voor mensen zoals zij, 2024
25. Binnenlands Bestuur, Werken en toch arm, bereik minimaregelingen onder druk, 2025
26. De Beleidsonderzoekers, Vertrouwen en niet-gebruik - quickscan naar de relatie tussen vertrouwen en gebruik van inkomensondersteuning, december 2023
27. VNG, Divosa, de NDSD en de gemeentelijke netwerken G4, G40, M50, K80, P10, De waarde van het sociaal domein, december 2023
28. Staatscommissie rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat; tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024, p. 9
29. Sociaal en Cultureel Planbureau, Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen; acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025, juli 2025, p. 6
30. Rijksoverheid, Integrale wettekst Wet proactieve dienstverlening SZW, 2022
31. Zie bijvoorbeeld: Inspectie SZW, Niet-gebruik van de algemene bijstand; een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak, 30 april 2021. Zie ook: Significant, Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW; een synthesestudie, 27 januari 2023
32. VNG Realisatie, Impactanalyse samenhang EU-wetsvoorstellen fysieke leefomgeving, februari 2024
33. VNG, Verenigingsstrategie VNG 2030 - Stap naar voren, 2023
34. Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies 'Naar een uitvoerende macht', 2024
35. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Beleidskompas, 2024

36. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieagenda Sterk Bestuur, 20 januari 2023
37. Erasmus Universiteit Rotterdam, Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid, 9 september 2024
38. Hekkelman advocaten en notarissen, Spuitzones en locatie specifiek onderzoek; rekenmodel niet aanvaard, 3 november 2022
39. VNG Realisatie, Uitvoeringstoets Implementatieplan Hervormingsagenda Jeugd & Richtinggevend kader Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening, juni 2024
40. SEO Economisch Onderzoek, Invoeringstoets Wet open overheid, november 2023
41. Zie ook de impactanalyse die door de VNG is uitgevoerd op deze wet: VNG Realisatie, Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, juli 2020
42. Rijksoverheid, Kamerbrief over stand van zaken invoeringstoets en aanbidding handreiking, 25 oktober 2024
43. VNG, Uitvoeringstoetsen en impactanalyses, 2025
44. Raad voor het Openbaar Bestuur, Afrekenen met disbalans; naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, maart 2025, p. 29
45. BMC, Analyse kadernota's gemeenten; financiële problemen blijven aanhouden, 2025
46. BMC, Analyse kadernota's gemeenten; financiële problemen blijven aanhouden, 2025, p. 5
47. Raad voor het Openbaar Bestuur, Meters maken met medebewind; over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën, juli 2025
48. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie van het Lid Chakor, 3 juli 2025
49. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023), Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid. Staatscourant 2023, 6282, 22 februari 2023
50. Rijksoverheid.nl, GALA - Gezond en Actief Leven Akkoord, 31 januari 2023
51. VNG, Start publiekscampagne 'Je gemeente doet er alles aan', 2024
52. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie van het lid Chakor, 3 juli 2025
53. Binnenlands Bestuur, Kabinet stelt studiegroep in voor samenwerking overheden, 31 oktober 2025
54. Dit gaat over de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg en de bijbehorende lagere regelgeving.
55. VNG Realisatie, Uitvoeringsscan Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, oktober 2024
56. Common Ground, Common Ground - Samen digitaal sterker, 2025
57. Rijksoverheid, Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 2023
58. VNG, Als één sterke bestuurslaag regie op de Digitale Samenleving, mei 2025
59. VNG, Oprichting Risicobeheerfonds Nederlandse Gemeenten NV, 2025
60. Zie Staatscommissie rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat; tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024, p. 10
61. Rijksoverheid, Kamerbrief bij Nederlandse Digitaliseringsstrategie, 4 juli 2025
62. Digitale Overheid, De Nederlandse Digitaliseringsstrategie Samen versnellen, 2025
63. IBDS, Realisatie Interbestuurlijke Datastrategie, 2022
64. Ibestuur, Centrale Commissie Gegevensgebruik van start gegaan, 2024
65. Rijksoverheid, Inwerktreding Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, 4 december 2024
66. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Wet PARTA, 2025
67. VNG, Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026, 2022
68. A&O fonds Gemeenten, Het verborgen arbeidspotentieel voor gemeenten, 2024
69. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Deskundige overheid, 2025
70. A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2024, mei 2025
71. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Working paper nr. 63 Deskundigheid onder druk. Inzichten uit de gemeentelijke praktijk, 10 oktober 2024
72. A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2024, mei 2025, p. 14
73. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Deskundige overheid, 2025



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

november 2025