

# De balans tussen autonomie en synergie

*Aanbevelingen aan de gemeente Staphorst om de bestuurskracht tot ontwikkeling te brengen die nodig is voor de uitvoering van de Omgevingswet*

Auteur	Mirande Riona Kremers MA
Studentnummer	2440148
Onderwijsinstelling	Universiteit Twente
Masterprogramma	Public Management
Adres	Drienerlolaan 5, 7522 NB Enschede
Opdrachtgever	Gemeente Staphorst
Adres	Binnenweg 26, 7951 DE Staphorst
1 <sup>e</sup> begeleider	Prof. Dr. M.J.G.J.A. Boogers
2 <sup>e</sup> begeleider	Dr. P.J. Klok
Versie	Derde versie (3.0)
Datum	06 oktober 2021

UNIVERSITY OF TWENTE.



## Samenvatting

In navolging op de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 richten de pijlen van het Rijk zich steeds vaker op het fysieke domein. Er komen nieuwe opgaven op gemeenten af, waaronder de Omgevingswet. Het management van de gemeente Staphorst moet er voor zorgen dat de organisatie voldoende bestuurskrachtig is om deze toebedeling en uitvoering van taken onder de Omgevingswet aan te kunnen en dient zichzelf in staat te stellen om benutte en eventueel onbenutte hulpbronnen in beeld te hebben en, indien bruikbaar, in te zetten of steviger in te zetten ter verlichting van de bestuurslast onder de Omgevingswet. De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt dan ook: *Op welke wijze kan de gemeente Staphorst de bestuurskracht tot ontwikkeling brengen die nodig is om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren?*

Het onderzoek wil laten zien over welke hulpbronnen de gemeente beschikt, welke hulpbronnen men nog kan aanwenden of nog beter kan aanwenden in haar voorbereidingen op en in de uitvoering van de transitie naar de Omgevingswet.

Het onderwerp is aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden verkend en geanalyseerd. Naast deskresearch om twee theoretische deelvragen van het onderzoek te beantwoorden is methodische triangulatie toegepast om vier empirische deelvragen te beantwoorden. Hiervoor is een documentenanalyse gedaan welke heeft geresulteerd in een register omtrent de bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet. Daarnaast zijn er twee typen interviews ontwikkeld en afgenomen met verschillende respondenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten naast permanente taaklast te maken met tijdelijke taaklast, specifiek gericht op de transitie naar de Omgevingswet. Permanente en niet-permanente taaklast zijn nauw met elkaar verweven: het niet adequaat uitvoeren van niet-permanente taaklast kan het adequaat uitvoeren van permanente taaklast onmogelijk maken. Beide dienen daarom voldoende adequaat uitgevoerd te worden om de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen.

Alle voorwaarden (beschikbare hulpbronnen) van bestuurskracht worden in de gemeente in bepaalde mate aanwezig geacht. De bestuurskracht is op een aantal voorwaarden kwetsbaar. Dit zit vooral in de uitvoeringskracht van de organisatie. De bestuurskracht kan door het steviger benutten van een aantal hulpbronnen worden versterkt:

- a. de samenwerkingskracht van de gemeente wordt vooralsnog onderbenut;
- b. de beleidsmatige verantwoording kan scherper;
- c. de samenleving blijkt sterk betrokken bij het gemeentebestuur, vooral met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken, en is daarnaast bijzonder veerkrachtig. Deze kracht kan sterker worden benut.

De hulpbronnen burgerkracht en samenwerkingskracht worden het meest geschikt geacht om de uitvoeringskracht van de organisatie, en daarmee de bestuurskracht van de gemeente Staphorst om de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen, te versterken. De gemeente kan haar bestuurskracht versterken door het vizier meer naar buiten te richten en gebruik te maken van de krachten die in haar omgeving beschikbaar zijn.

Deze conclusie resulteert in verschillende aanbevelingen aan het managementteam op het gebied van 1) efficiëntere en effectievere samenwerking met partners in de omgeving van de gemeente en 2) betere benutting van de veerkrachtige samenleving.

## Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in een roerige periode voor zowel het openbaar bestuur als de samenleving. Het Coronavirus heeft ons de afgelopen paar jaar flink met de neus op de feiten gedrukt: onze leefwereld en alles wat daarin vanzelfsprekend is kan zomaar worden ontworcht met alle gevolgen van dien. Soms is het spontaan duidelijk waar de prioriteiten liggen. Maar wat als Zuid-Limburg weer overstroomt? De boeren weer richting Den Haag afreizen? Gemeenten de woningbouwopgave niet kunnen bijbenen? Wat moeten we als het beschermen en benutten van onze leefomgeving uit allerlei hoeken schreeuwt om onze aandacht? Vraagstukken in het fysieke domein drukken op de schouders van lokale bestuurders en ambtenaren. En wie weet wat de toekomst brengt.

Als onderzoeker heb ik de mogelijkheid gekregen om binnen mijn eigen organisatie te werken aan een boeiend vraagstuk, waarbij ik menig maal een beroep heb moeten doen op verschillende collega's. Of het nou voor een interview was of voor het checken van gegevens, het aanleveren van documenten of het beantwoorden van een vragenlijst, iedereen was bereid om te helpen. Ik wil dan ook alle collega's bedanken die de tijd hebben genomen om mee te werken aan dit onderzoek.

Tijdens mijn studie Public Management is er veel aandacht geweest voor de koppeling tussen wetenschappelijke theorie en de praktijk. Met deze masterthesis heb ik deze koppeling voort willen zetten. Hiervoor heb ik niet alleen wetenschappelijke en juridische kennis willen verbinden aan de betekenisgeving van lokale ambtenaren en bestuurders over bestuurskracht en de opgave Omgevingswet, maar ook kennis van adviseurs. Verschillende contacten bij de VNG en Aan de Slag met de Omgevingswet hebben vanuit hun expertise een bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Ik wil hen bedanken voor hun tijd en bijdrage aan het onderzoek.

Zonder mijn begeleider Marcel Boogers was de thesis niet geworden wat het nu is. Met pragmatische aanvullingen op zowel structuur als inhoud en de bereidheid om een kritische blik op mijn onderzoek te werpen heb ik het afstudeertraject als bijzonder prettig ervaren.

Tot slot wil ik mijn vriend en mijn ouders bedanken. Zo'n scriptie schrijven doe je gemakkelijker met steun van de mensen om je heen en die heb ik zeker gehad. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn vader. Nooit had ik een aantal jaar geleden gedacht dat onze werkvelden elkaar zouden raken, dat we zo van elkaar zouden kunnen leren. Ik wil je enorm bedanken voor je tijd en waardevolle bijdrage aan dit onderzoek, pap.

Mirande Kremers  
Heino, 19 augustus 2021

## **Inhoudsopgave**

<b>1. Inleiding</b>	6
1.1 Aanleiding tot onderzoek	6
1.2 Doelomschrijving van het onderzoek	6
1.3 Maatschappelijk- bestuurlijke context	6
1.4 Probleemstelling	10
1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	10
1.6 Afbakening van het onderwerp	11
1.7 Maatschappelijk belang	11
1.8 Academisch belang	11
1.9 Leeswijzer	12
<b>2. Theoretisch kader</b>	13
2.1 inleiding	13
2.2 Bestuurskracht	13
2.2.1 Van verplichte herindeling naar vrijwillige samenwerking	13
2.2.2 Hoofdstromen bestuurskracht	14
2.2.3 Mengvormen van bestuurskracht	16
2.2.4 Vertrekpunt voor dit onderzoek	17
2.3 Bestuurslast en hulpbronnen	17
2.3.1 Bestuurslast	17
2.3.2 Hulpbronnen	24
2.4 Conceptueel definitiemodel bestuurskracht	28
2.5 Deelconclusie	29
<b>3. Methode van onderzoek</b>	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Afbakening van het onderzoek	30
3.3 Onderzoeksstrategie: kwalitatief onderzoek	31
3.4 Dataverzameling	31
3.4.1 Documentenanalyse	31
3.4.2 Kwalitatief interview –bestuurskracht	32
3.4.3 Kwalitatief interview – aanwending bestuurskracht	33
3.5 Data-analyse	35
3.6 Kwaliteitseisen kwalitatief onderzoek	35
<b>4. Resultaten</b>	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet	37
4.2.1 Permanente en niet-permanente taaklast	37
4.2.2 Algemene taken en bevoegdheden	38
4.2.3 Specifieke taken	39
4.2.4 Register bestuurslast fysieke leefomgeving	39
4.2.5 Gemeentelijke rollen	40
4.2.6 Deelconclusie	41
4.3 Bestuurskracht Staphorst	41
4.3.1 Inleiding	42
4.3.2 Politieke betrokkenheid van burgers	42

4.3.3 Burgerkracht	42
4.3.4 Begroting	43
4.3.5 Reserves	44
4.3.6 Verantwoordingskracht	44
4.3.7 Ambtenarenkracht	45
4.3.8 Samenwerkingskracht	46
4.3.9 Politiek bestuurlijke stabiliteit	47
4.3.10 Achtergrondfactoren	47
4.3.11 Belang van hulpbronnen	49
4.3.12 Gemiste elementen bestuurskracht	49
4.3.13 Deelconclusie	49
4.4 Aanwending bestuurskracht	50
4.4.1 Inleiding	50
4.4.2 Bestuurslast onder de Omgevingswet	50
4.4.3 Knelpunten	51
4.4.4 Hulpbronnen	52
4.4.5 Accenten sturingsperspectief	54
4.4.6 (Beter) samenwerken	55
4.4.7 Deelconclusie	56
<b>5. Conclusie en discussie</b>	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Bestuurskracht	57
5.3 Bestuurslast onder de Omgevingswet	58
5.4 Bestuurslast in algemene zin	58
5.5 Aanwenden bestuurskracht	59
5.6 Beantwoording probleemstelling	59
5.7 Reflectie	60
<b>6. Aanbevelingen</b>	62
<b>7. Literatuurlijst</b>	64
<b>Bijlage I</b> Omgevingsdoelen en voorwaardelijke kernopgaven voor bestuursorganen	68
<b>Bijlage II</b> Definitiemodel bestuurskracht (Conceptueel)	69
<b>Bijlage III</b> Vragenlijst bestuurskracht	70
<b>Bijlage IIII</b> Vragenlijst aanwending bestuurskracht	73
<b>Bijlage V</b> Register bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet	75
<b>Bijlage VI</b> Definitiemodel bestuurskracht (definitief)	83

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding tot onderzoek

'Het kraakt en het piept', zo kopt de VNG in een artikel over de lokale uitvoeringskracht in het fysiek domein in het VNG Magazine van 19 maart 2021. Het artikel brengt de onderzoeksresultaten naar buiten van het traject 'Hoe sterk zijn onze schouders', waarmee de VNG beter zicht wilde krijgen op de uitvoeringskracht van gemeenten. In samenwerking met BMC en Royal HaskoningDHV is onderzoek gedaan naar de uitvoeringskracht op de thema's bodem en ondergrond, bouwen en wonen en naar de transitie van het huidige omgevingsrecht, de Omgevingswet. Dit maakte duidelijk dat de uitvoeringskracht, een belangrijk onderdeel van de bestuurskracht van een gemeente, in algemene zin, hapert. De rode draad: gemeenten ervaren gebreken in de benodigde capaciteit en financiële middelen om wettelijke taken adequaat uit te voeren. Ook een gebrek aan (gelijkwaardige) samenwerking tussen overheden werd als voorname oorzaak genoemd van de disbalans. Vooral kleine gemeenten zouden de strijd hierdoor wellicht kunnen verliezen (VNG, 2021a).

In navolging op de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 richten de pijlen van het Rijk zich steeds vaker op het fysieke domein. Er komen nieuwe taken op gemeenten af: de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie, evenals woningbouw en taken op het gebied van bijvoorbeeld bodem en ondergrond die onder de Omgevingswet naar gemeenten worden overgeheveld.

Het onderzoek dat voor u ligt, richt zich specifiek op de opgave Omgevingswet voor gemeentelijke overheden. Dit gebeurt aan de hand van de lokale situatie in de gemeente Staphorst. In dit onderzoek zal worden onderzocht in hoeverre de gemeente Staphorst in staat is om hulpbronnen te mobiliseren om tegemoet te komen aan de eisen die de Omgevingswet stelt. De mate waarin de gemeente hier in slaagt is bepalend voor de bestuurskracht van de gemeente. Oftewel: aan welke knoppen kan de gemeente Staphorst draaien om de bestuurskracht met betrekking tot de opgave Omgevingswet vorm te geven?

### 1.2 Doelomschrijving van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het analyseren van een vraagstuk en het ontwerpen van oplossingen ter verlichting van het vraagstuk. Het doel in het onderzoek is daarbij:

- in beeld te brengen welke hulpmiddelen de wetenschappelijke literatuur noemt om bestuurslast van gemeenten te verlichten;
- in beeld te brengen welke hulpmiddelen Staphorst hier van herkent en gebruikt;
- in beeld te brengen waar in relatie tot de opgave Omgevingswet ruimte zit om de bestuurskracht anders vorm te geven door eventueel anders om te gaan met de aangedragen hulpbronnen.

Het onderzoek wil zodoende laten zien welke hulpbronnen de gemeente nog kan aanwenden of nog beter kan aanwenden in haar voorbereidingen op en in de uitvoering van de transitie naar de Omgevingswet. Dit onderzoek heeft niet de intentie om een volledige handleiding te bieden ten behoeve van de meest adequate voorbereiding om decentralisaties in de brede zin van het woord of de uitvoering van decentrale opgaven in het algemeen aan te pakken. Daarvoor biedt de schaal van dit onderzoek onvoldoende ruimte. Dit sluit niet uit dat de in beeld gebrachte hulpbronnen ook zinvol kunnen zijn binnen een andere context of opgave als de Omgevingswet.

### 1.3 Maatschappelijk- bestuurlijke context

Om de context van de centrale problematiek van deze thesis te duiden, wordt eerst uitgelegd wat de Omgevingswet inhoudt en wat de stelselherziening van het omgevingsrecht van gemeenten vraagt. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie in de gemeente Staphorst.

### *De opgave Omgevingswet*

Binnen dit onderzoek wordt gesproken over de *opgave* Omgevingswet. Hieronder wordt verstaan de inspanningen die moeten worden verricht om de Omgevingswet te kunnen uitvoeren en naleven.

Het huidige omgevingsrecht, ooit begonnen als de Mijwet in 1810, is gaandeweg uitgegroeid tot een complex en divers geheel van wettelijke kaders. Grote knelpunten binnen het huidige omgevingsrecht zijn de complexe en versnipperde regelgeving in combinatie met trage besluitvorming. Deze problemen lijken elkaar te versterken en leiden gezamenlijk tot complexiteit, verstarring en ineffectiviteit, waardoor doelmatige en duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in de weg wordt gestaan (Ministerie van infra, 2011, p. 7).

Via de motie Pieper (november 2009, 32 123 XI) is de behoefte om te komen tot een vereenvoudiging van het omgevingsrecht politiek benadrukt. Het Kabinet Rutte-Verhagen reageerde hierop met het voornemen om 'met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen' (Regeerakkoord VVD-CDA, september 2010).

Op 1 juni 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), aangenomen (TK, 33 962). Ter aanvulling van de Omgevingswet is gewerkt aan een Invoeringswet Omgevingswet, welke op 7 maart 2019 door de Tweede kamer is aangenomen en op 11 februari door de Eerste Kamer (34 986). Ten slotte worden parallel aan de Omgevingswet vier aanvullingssporen ontwikkeld op het gebied van bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Dit zijn afzonderlijke wetten met een afzonderlijk besluit, omdat er ook nieuw beleid in wordt opgenomen. De inhoud van deze regelingen landt uiteindelijk in de Omgevingswet (VNG, 2021b).

Onder het nieuwe stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving en de opgaven waarvoor ons land gesteld staat.

Hiervoor ligt de grondslag in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Hierin is bepaald dat de wet is gericht op het in onderlinge samenhang:

- a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met andere woorden, de Omgevingswet zet in op het in onderlinge samenhang beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waarbij een ieder voldoende zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving (art. 1.6 Ow). De nieuwe wet is daarmee van toepassing op iedereen.

De verwachte effecten van de beleidsvernieuwing worden rooskleurig gepresenteerd. Zo wordt er gesproken over kostenbesparing op bijvoorbeeld bestemmingsplannen en beheersverordeningen en komt er meer ruimte voor lokaal beleid en maatwerkmogelijkheden ("decentraal, tenzij"): het belang van decentrale verordeningen en plaatselijk beleid zal toenemen, waardoor plaatselijke verschillen in de uitvoeringspraktijk kunnen gaan ontstaan (Kremers, 2017, p. 39). De impact van de Omgevingswet op gemeenten zit grofweg in vijf veranderingen (Pachen, 2020 & Lintsen et al., 2013):

1. Integraal beleid: gemeenten kennen nu veelal verschillende soorten beleid. Door middel van het gemeentebrede omgevingsplan zal dit onder de Omgevingswet veranderen en is de doelstelling om beleid vanuit de verschillende sectorale beleidsonderdelen van de fysieke leefomgeving met elkaar te verbinden.

2. Van waakhond naar regisseur: onder de Omgevingswet toetst de gemeente straks initiatieven aan het omgevingsplan. De basis hiervoor formuleert de gemeente in haar eigen omgevingsvisie. Een gemeente kijkt niet langer naar wat niet mag maar juist naar wat wel mag en wat kan worden gedaan om een project te laten passen binnen het omgevingsplan. Gemeenten

zullen nog wel beoordelen, maar vanuit het overkoepelende plan van de gemeente zelf. Om hier toe te komen wordt visievorming een nog belangrijker element voor het gemeentebestuur.

3. Burgerparticipatie: initiatiefnemers moeten meer verantwoordelijkheid krijgen om zelf met directe belanghebbenden het gesprek aan te gaan over hun plannen. De gemeente dient deze verantwoordelijkheid te stimuleren en te faciliteren.

4. Technische toets: de bouwtechnische toets en toezicht daarop voor gebouwen uit gevolgklasse 1 is niet langer onderdeel van de gemeentelijke taken – en daarmee vervalt een onderdeel van de gemeentelijke opbrengsten. Gemeenten moeten nadenken over tariefstelling en wel of geen leges voor bijvoorbeeld milieu belastende activiteiten.

5. Digitalisering: onder de Omgevingswet bestaat er één loket waar initiatiefnemers kunnen zien wat er mag in de leefomgeving. Dit Omgevingsloket vervangt het Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. Tegelijkertijd dient bij inwerkingtreding van de nieuwe wet elke gemeente aangesloten te zijn op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit is een stelsel waarin de landelijke voorziening samenkomt met de lokale systemen van overheden, zoals gemeenten.

Evident is dat deze veranderingen veel van gemeenten vragen over zowel de korte als de lange termijn. Waar op korte(re) termijn bijvoorbeeld (informatie)voorzieningen gereed moeten worden gemaakt en deze voorzieningen moeten worden gevuld met daarvoor geschikte informatie, zal het werken en denken in de letter en geest van de wet een meerjarige uitdaging worden, net als waarschijnlijk het ontwerpen van een gemeente breed omgevingsplan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Lintsen et al., RoyalHaskoningDHV, 2015, p. 13).

#### *Van opgave naar opgave*

De implementatie van de nieuwe stelselwijziging van het omgevingsrecht wordt qua complexiteit vergeleken met de in 2015 geïmplementeerde Drie Decentralisaties (VNG, 2020). Een vergelijking die duidt op een serieuze uitdaging voor gemeentelijke organisaties, want de overheveling van de decentralisaties in het sociaal domein heeft tot op de dag van vandaag veel voeten in de aarde. Onderzoek naar de gevolgen van de decentralisaties voor gemeenten laat zien dat er nogal wat mis gaat met de wijze waarop de drie decentralisaties in de praktijk zijn gebracht. Cliëntenaantallen blijven stijgen en gemeenten moeten de toegenomen hulpvraag op zien te lossen met een lager budget. Vaak worden deze tekorten opgelost door elders te bezuinigen (I&O Research, 2019, p.8), wat zich vertaalt in het sluiten van openbare faciliteiten zoals zwembaden of in achterstallig onderhoud van bijvoorbeeld infrastructuur (Binnenlands Bestuur, 2021). En hoewel er kort geleden incidenteel geld is toegezegd door het kabinet om de druk te verlichten (Rijksoverheid, 2021), zijn structurele gelden op moment van schrijven van deze thesis nog niet geborgd. De extra gelden zullen slechts leiden tot een kortstondige verlichting van de incidentele lasten.

De wetgever verwacht van elke gemeente dat zij haar wettelijke en zelf geformuleerde taken naar behoren vervult. Is er sprake van een toereikende taakbehartiging dan wordt gesproken over een bestuurskrachtige gemeente, waarbij 'bestuurskrachtig' wil zeggen dat *deze gemeente het vermogen heeft om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Verschillen in taakzwaarte dienen daarbij in acht te worden genomen en zo nodig gecompenseerd (Herweijer et al., 2014, p.3). In werkelijkheid ervaren gemeenten tegenover alle nieuwe taken en verantwoordelijkheden onvoldoende compenserende middelen (VNG, 2020).



Ook in Staphorst heerst het gevoel onvoldoende middelen te ontvangen met het oog op de uitoefening van gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden. Middelen uit het Gemeentefonds, zo blijkt uit eerste gesprekken met het management in het kader van het schrijven van deze thesis, zouden bijvoorbeeld slechts gering recht doen aan de opgaven waar Staphorst voor staat en weinig rekening houden met de unieke achtergrondfactoren van Staphorst. Zo hebben de drie decentralisaties er anno 2021 ook binnen de gemeente Staphorst voor gezorgd dat er fors moet worden bezuinigd. De maatregelen daarvan zullen ook in het fysieke domein merkbaar zijn. Daarbij drukken andere beleidsontwikkelingen en opgaven zoals de Omgevingswet zwaar op de schouders van de gemeente: het is de vraag in hoeverre de uitvoeringscapaciteit van de gemeente Staphorst is toegerust op datgene wat de Omgevingswet van haar vraagt. Hierdoor rijst de vraag of er binnen de context van de gemeente Staphorst sprake is van een 'mismatch' tussen de bestuurslast en de zwaarte van die last enerzijds en de middelen vanuit het Rijk om deze te compenseren anderzijds. Een dergelijke vraag vertroebelt echter al gauw het zicht op de eigen verbetermogelijkheden: kan de gemeente bijvoorbeeld ook aan andere knoppen draaien om haar bestuurskracht optimaal aan te wenden bij het realiseren van decentrale opgaven, zoals de Omgevingswet?

### *Gemeente Staphorst*

De gemeente Staphorst is een kleine gemeente met zo'n 17.000 inwoners, verspreid over drie dorpskernen en ommeland. De gemeentelijke organisatie bestaat uit de organisatieonderdelen Bestuurs- en Managementondersteuning, Ontwikkeling & Beheer en Samenleving en wordt momenteel geleid door een driekoppig managementteam. Het college bestaat uit de gemeentesecretaris, de burgemeester en twee wethouders. De coalitie van de gemeenteraad omvat twee partijen, de SGP en ChristenUnie, nadat het CDA in 2019 de coalitie heeft verlaten. Momenteel telt de organisatie zo'n 180 medewerkers. De gemeente hanteert een 'mission statement' waaraan zij haar bestaansrecht ontleent. De slogan luidt: 'Kleurrijk Staphorst biedt met stip ruimte om samen te leven'. Staphorst geeft daarbij de samenleving de ruimte en het vertrouwen om verantwoordelijkheid te nemen. Hier aan ten grondslag ligt het vertrouwen in de unieke eigenschappen van de samenleving. 'Staphorst wijkt af van de norm'. Zo stelde het management van de gemeente Staphorst in een verkennend gesprek in het kader van dit onderzoek. De mate waarin Staphorst van de norm afwijkt is van belang voor het uitvoeren van de wettelijke taken en opgaven die de gemeente onder de Omgevingswet moet uitvoeren. Een afwijking van de norm door specifieke achtergrondfactoren kan voordelen bieden en taken vergemakkelijken, bijvoorbeeld een veerkrachtige en betrokken gemeenschap, maar ook nadelen die juist tegenwerken, zoals de kwetsbaarheid van een kleine organisatie met veel eenlingen. Door deze elementen in beeld te brengen, kan hier op worden geanticipeerd.

Tijdens het verkennende gesprek werd eveneens aangegeven dat unieke achtergrondfactoren van de gemeente Staphorst voor de uit te voeren decentrale opgaven onvoldoende worden gecompenseerd. Voorbeelden van dergelijke achtergrondfactoren zijn groei in plaats van krimp (Havermans et al., 2015, p. 3), een hoge mate van afhankelijkheid van maakindustrie, maar ook stevig verankerde kernwaarden binnen de samenleving, waarbij trots en zelfstandigheid hoog in het vaandel staan. Dit vertaalt zich in de samenleving bijvoorbeeld in het moeizaam gebruik maken van sociale hulpverlening.

De kernwaarden uit de samenleving, zoals 'trots' en 'zelfstandigheid', weerspiegelen in de bestuurscultuur van de gemeente Staphorst. Enkele belangrijke uitgangspunten van de missie en visie van Staphorst zijn zelfstandigheid en het zelf effectief en efficiënt uitvoeren van overheidstaken dichtbij de samenleving. Aan samenwerking wordt op pragmatische wijze invulling gegeven, indien dienstverlening of bedrijfsvoering daar efficiënter of effectiever van wordt (Staphorst, 2018, p. 5). Hierin weerspiegelt een op *governance* geïnspireerde bestuursbenadering. Maar ook is de *government* invalshoek sterk aanwezig. Waarden als

zelfstandigheid en 'het zelf willen doen' corresponderen nadrukkelijk met deze laatste bestuursopvatting. De visie van de gemeente onderstreept de verschuiving naar een meer governance gerelateerde benadering en beschrijft dat "de gemeente gebruik maakt van de kracht van de samenleving en samen werkt aan resultaat." (Staphorst, 2018, 4).

#### *1.4 Probleemstelling*

Met de Omgevingswet en verschillende andere decentrale taken en bevoegdheden<sup>1</sup> die op gemeentelijke overheden afkomen, staat het managementteam van de gemeente Staphorst voor de volgende uitdaging. De gemeentelijke organisatie moet adequaat kunnen inspelen op het opvangen en uitvoeren van deze nieuwe decentrale opgaven, taken en verantwoordelijkheden, te midden van een omgeving die aan disruptie en complexiteit onderhevig is en zodoende steeds nieuwe eisen aan de organisatie stelt. De voorbereiding op de Omgevingswet is hier een relevant voorbeeld van. De centrale overheid zal naar verwachting doorgaan met het toebedelen van taken naar decentraal niveau (Allers, 2019). Deze ontwikkeling wordt ook in Staphorst verwacht op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling.

Het management van de gemeente Staphorst – tevens opdrachtgever van deze masterthesis – moet er voor zorgen dat de organisatie voldoende bestuurskrachtig is om deze toebedeling en uitvoering van taken aan te kunnen en dient zichzelf in staat te stellen om benutte en eventueel onbenutte hulpbronnen in beeld te hebben en, indien bruikbaar, in te zetten of steviger in te zetten ter verlichting van de bestuurslast onder de Omgevingswet.

#### *1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen*

Met oog op de geformuleerde probleemstelling luidt de centrale onderzoeksvraag:

*Op welke wijze kan de gemeente Staphorst de bestuurskracht tot ontwikkeling brengen die nodig is om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren?*

Hierbij worden de volgende sleutelbegrippen gedefinieerd:

*Bestuurskracht:* het vermogen van een gemeente om de wettelijke en zelf geformuleerde taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van de gemeente de juiste verbindingen aan te gaan om aanwezige hulpbronnen en potentieel aanwezige hulpbronnen die mogelijkheid tot verwezenlijking in zich hebben, aan te boren (Herweijer, 2014, p. 3-4, De Peuter, 2015). Centraal in dit onderzoek staat de zoektocht naar toereikendheid van bestuurskracht: zijn de aanwezige hulpbronnen en het vermogen deze aan te kunnen boren ten opzichte van de bestaande bestuurslast voldoende in balans om deze last uit te kunnen voeren.

*Bestuurslast:* de specifieke bestuurlijke materiële en immateriële opgaven, taken of bevoegdheden waarmee een gemeente is belast. De specifieke taakzwaarte wordt onder andere beïnvloed door unieke achtergrondfactoren van een individuele gemeente, die zowel een versterkende als een beperkende werking kunnen hebben.

*Omgevingswet:* de reeds aangenomen, maar nog niet ingegane nieuwe wettelijke invulling voor het huidige omgevingsrecht. De stelselherziening bundelt 26 wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur en heeft betrekking op de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek wordt met het woord 'taken' ook gerefereerd aan 'bevoegdheden'. Op plaatsen elders in deze scriptie waar wordt gesproken over 'taken' worden dus ook bevoegdheden bedoeld, tenzij anders vermeld.

leefomgeving. De nieuwe wet zet de leefomgeving centraal met een sterke focus op een goede balans tussen beschermen en benutten en stelt vier verbeterdoelen: inzichtelijker (gebruiksvriendelijker) omgevingsrecht, leefomgeving centraal middels een samenhangende benadering, meer ruimte voor maatwerk door bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en het versnellen en verbeteren van de besluitvorming rond projecten met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

*Fysieke leefomgeving*: het begrip fysieke leefomgeving zelf wordt niet gedefinieerd door de wetgever (Kremers, 2017, p. 57). Daarom wordt aangesloten bij het begrip 'fysieke leefomgeving', zoals omschreven in artikel 1.2 van de Omgevingswet. Dit wetsartikel bevat een niet uitputtende opsomming van onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals lucht, bodem, cultureel erfgoed, watersystemen etc. Deze opsomming is formeel niet uitputtend.

Om de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, wordt de centrale vraagstelling opgesplitst in een aantal theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. Wat wordt in de literatuur verstaan onder bestuurskracht en uit welke elementen bestaat dit?
2. Welke theorieën kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht voor de gemeente Staphorst?

Empirische deelvragen:

1. Welke bestuurskracht heeft de gemeente Staphorst nodig voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet?
2. Wat is de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin?
3. Hoe kan de bestuurskracht van de gemeente Staphorst worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet?
4. Is er voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet extra bestuurskracht nodig en zo ja, hoe kan Staphorst in deze behoefte voorzien?

In de tweede theoretische deelvraag wordt gesproken over 'benodigde' bestuurskracht. Dit wordt om twee redenen zo geformuleerd. Bij gelijkblijvende bestuurslast zijn de beschikbare en aanwendbare hulpbronnen nog niet per definitie per gemeente gelijk. Hulpbronnen zijn, door onder andere de aanwezigheid van specifieke achtergrondfactoren, in verschillende mate aanwezig en aanwendbaar. Daarnaast geldt dat de bestuurslast onder de Omgevingswet niet overal hetzelfde is. Een oorzaak hiervan ligt in het overgangsrecht van de wetgeving. Op het gebied van bodem en ondergrond houdt de gemeente Utrecht bijvoorbeeld bodemtaken van oudsher die ze al hadden en krijgen zij daarnaast de nieuwe taken op het gebied van bodem en ondergrond, zoals alle andere gemeenten. De bodemtaken die Utrecht van oudsher uitvoert heeft de gemeente Staphorst nooit gehad. Per saldo wordt op dit punt de bestuurslast in Utrecht dus zwaarder dan in Staphorst. De bestuurskracht kan hierdoor echter ook al steviger zijn, doordat in Utrecht bijvoorbeeld meer ambtelijke expertise aanwezig is op het thema bodem en ondergrond dan in Staphorst.

In de derde empirische deelvraag wordt het begrip 'aanwenden' gehanteerd. In dit onderzoek wordt de term 'aanwenden' als volgt gedefinieerd: het kunnen benutten van beschikbare hulpbronnen om de uitvoering van de bestuurslast te verlichten.

### *1.6 Afbakening van het onderwerp*

Dit onderzoek spitst zich toe op één decentralisatie van wettelijke taken en verantwoordelijkheden binnen het fysieke domein, namelijk de Omgevingswet. De

Omgevingswet biedt een relevante casus, te meer omdat gemeenten hier de afgelopen en de komende jaren druk mee zullen zijn en er de nodige consternatie is over de wijze waarop de wet wordt geïntroduceerd (De Zeeuw, 2021).

### *1.7 Maatschappelijk belang*

De relevantie omtrent de thematiek van dit onderzoek is enorm: de uitvoeringskracht in het fysieke domein in gemeentelijk Nederland staat onder druk (VNG, 2021) en ook de zorgen omtrent de Omgevingswet zijn nog niet verdwenen. Om uit de negatieve spiraal te komen zullen zowel het Rijk als gemeenten forse inspanningen moeten leveren. Recent onderzoek naar deze problematiek is ingegaan op de oorzaken van knelpunten. Dit onderzoek wil een extra stap zetten en inzicht verschaffen in hulpbronnen om knelpunten en de bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen: aan welke knoppen kan mogelijk nog worden gedraaid door de gemeente om de bestuurskracht tot ontwikkeling te brengen die nodig is om de opgave Omgevingswet uit te kunnen voeren.

### *1.8 Academisch belang*

Aandacht voor bestuurskracht in gemeenteland is niet nieuw. Er is veel over bestuurskracht en het meten van bestuurskracht geschreven. Dit onderzoek vormt zodoende een aanvulling op bestaand onderzoek in het kader van bestuurskracht. Aannamen die al eerder zijn gedaan en welke al eerder in de praktijk zijn getoetst, worden nogmaals onder de loep genomen, wat betrouwbaarheid kan versterken. Het onderzoek tevens bij aan onderzoek op het gebied van bestuurskracht in relatie tot decentralisatie(s).

### *1.9 Leeswijzer*

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek beschreven. Het begrip bestuurskracht en de elementen waaruit dit begrip bestaat worden geanalyseerd. In hoofdstuk 3 wordt een methodologische verantwoording gegeven voor de gekozen onderzoeksmethoden, dataverzameling en data analyse die in dit onderzoek zijn toegepast. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het empirisch onderzoek per onderdeel gepresenteerd. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie inclusief een reflectie op het gedane onderzoek. Hierna volgen in hoofdstuk 6 aanbevelingen aan het managementteam van de gemeente Staphorst. Ten slotte volgen de literatuurlijst en de bijlagen.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 inleiding

Bestuurskracht en het meten van bestuurskracht zijn in gemeenteland inmiddels gemeengoed geworden. Hoewel de kwaliteit van bestuurskrachtmetingen vaak tot discussie leidt (Castenmiller, 2007, p. 24), blijft het onderwerp bestuurskracht actueel. Dit komt vooral door de continue verandering van de maatschappelijke context en de eisen die vanuit de samenleving aan het functioneren van de overheid worden gesteld (Castenmiller & Van Dam, 2014, p. 10).

Bestuurskracht van gemeenten is zodoende continu aan verandering onderhevig.

Dit theoretisch kader behandelt theorieën en bestaande kennis op het gebied van bestuurskracht, evenals de elementen waaruit bestuurskracht bestaat of nauw mee in verband staat en waar dit onderzoek op voortbouwt, namelijk de bestuurslast van het gemeentebestuur en de hulpbronnen die aan de uitvoering van deze last bijdragen. Het theoretisch kader beantwoordt twee deelvragen:

1. Wat wordt in de literatuur verstaan onder bestuurskracht en uit welke elementen bestaat dit?
2. Welke theorieën kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht voor de gemeente Staphorst?

Het eerste deel van dit hoofdstuk richt zich op de sleutelbegrippen binnen dit onderzoek: *bestuurskracht*, de *bestuurslast* van een gemeente en geverifieerde *hulpbronnen* die een gemeente kan hebben en aanwenden om bestuurslast aan te kunnen. De begrippen worden aan de hand van wetenschappelijke literatuur, wetsartikelen, wetteksten en interne documentatie van de gemeente Staphorst uitgewerkt en ingekaderd. Het theoretisch kader zal daarnaast duidelijk maken welke theoretische inzichten en theoretische verwachtingen in dit onderzoek naar bestuurskracht worden gebruikt en vormt de basis voor het beantwoorden van de empirische deelvragen van dit onderzoek.

Het tweede deel van het hoofdstuk focust op de vraag welke theorieën kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de bestuurskracht die nodig is in het kader van de opgave Omgevingswet voor de gemeente Staphorst. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de bestuurslast onder deze opgave als de mogelijke hulpbronnen die vanuit de literatuur worden aangereikt om hier mee om te gaan. Met deze opdeling wordt focus aangebracht op de elementen die bepalend zijn voor het vaststellen van de bestuurskracht, namelijk de beschikbare en potentiële hulpbronnen en het vermogen deze aan te wenden anderzijds in relatie tot de bestuurslast.

### 2.2 Bestuurskracht

De term bestuurskracht is een van de kernbegrippen binnen dit onderzoek. Er worden verschillende definities van het begrip bestuurskracht in de literatuur gehanteerd. Deze definities vinden hun oorsprong in een tweetal benaderingen van bestuurskracht: een smalle en een brede benadering, waarin zich de ontwikkeling in de term bestuurskracht weerspiegelt. Beide benaderingen worden in het theoretisch kader behandeld.

#### 2.2.1 Van *verplichte herindeling* naar *vrijwillige samenwerking*

Het begrip 'bestuurskracht' had vijftig jaar geleden een andere lading als nu. Het begrip veranderde mee met de verschillende beleidsomslagen die Nederland heeft gekend. Van 1960 tot 2002 werd bestuurskracht vooral gezien als het *vermogen* van een gemeente om doelmatig en doeltreffend beleid te voeren (Braam, 1986). De gedachte daarbij was dat doelmatigheid en doeltreffendheid sterk samenhangen met de omvang van de gemeente. Meer inwoners zou leiden tot meer inkomsten en daardoor het aantrekken van meer personeel en relatief lagere

bestuurskosten per inwoner (Korsten e.a., 2007, p. 25). Succesfactoren waren onder andere een minder kwetsbare overheid en een professionelere uitstraling. Discussies over bestuurskracht gingen hierdoor óók over het zelfstandig voortbestaan van de gemeente en over mogelijke herindelingen.

De herindelingsstactiek stuitte niet alleen op positieve geluiden. De gemeentelijke organisatie mocht dan formeler en professioneler worden, voor de samenleving was de kwalitatieve vooruitgang vrijwel onzichtbaar (Korsten e.a., 2007, p. 26). Er bleek sprake van de zogenaamde 'herindelings-paradox'.<sup>2</sup>

De vraag was of het mogelijk zou zijn om aan bestuurskracht te winnen zonder dat de afstand tussen burger en bestuur zou worden vergroot. Vanaf 2002 werd gemeentelijke herindeling niet langer door de Rijksoverheid opgelegd. Herindeling vindt nu alleen plaats als daar voldoende draagvlak voor is (Korsten e.a., 2007, p. 29). Deze beslissing schetst hoe de betekenis van het woord bestuurskracht destijds kantelde. Het woord 'samenwerking' kreeg meer lading tijdens de beleidsperiode van 2002-2010. In deze periode werd bestuurskracht vooral gezien als het *prestatievermogen* van een gemeente en daarmee het vermogen van een gemeente om overwegend tevreden inwoners en klanten te hebben (Herweijer, 2015). Het was ook gedurende deze periode dat de gemeentelijke bestuurskrachtonderzoeken als paddenstoelen uit de grond schoten (Abma, 2012). Prestaties en aangetoonde tevredenheid waren de beoogde resultaten. Om dit te bereiken werd ingezet op intergemeentelijke samenwerking en eventueel fusie.

De laatste beleidsomslag vond plaats in 2012 en is nog steeds actueel. Rutte II wilde vooral "bruggen slaan": het schaaldenken keerde terug met de wens om Regiogemeenten<sup>3</sup> te stichten, gemeentelijk bestuurskrachtonderzoek werd niet meer toegepast en gemeenten konden zelf kiezen voor een lichte vorm van samenwerking met andere partijen (Herweijer, 2017). Dit keer kon het begrip 'partijen' breder worden geïnterpreteerd als 'slechts' gemeenten. Bestuurskracht was niet langer een kwestie van voldoende vermogen op personeelszaken en financiën, noch was het een kwestie van inwonerstevredenheid. Bestuurskracht werd het vinden van evenwicht tussen enerzijds het vermogen om taken adequaat uit te voeren en anderzijds het vermogen om daarvoor hulpbronnen in te zetten.

### 2.2.2 Hoofdstromen bestuurskracht

De kleine reis door de tijd hierboven schetst de evolutie van bestuurskracht. De drie versies van bestuurskracht die daarbij kunnen worden onderscheiden, tonen twee benaderingen van bestuurskracht, een smalle en een brede benadering. Deze benaderingen worden hieronder uiteengezet.

#### *Smalle benadering van bestuurskracht*

De smalle benadering van bestuurskracht is *government* gericht. Deze centrische zienswijze ziet bestuurskracht als eigenschap van één actor (Wesseling et al. 2007, p. 58). Definities van bestuurskracht die binnen de smalle benadering passen zijn 'het in beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukt vermogen van gemeentelijke overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren' (Braam, 1986) of 'de bedrijfseconomische omvang van een gemeente' (Herweijer, 1989). Suboverheden, zoals gemeenten, worden binnen de smalle benadering beschouwd als zelfstandige organen met eigen taken en verantwoordelijkheden.

---

<sup>2</sup> Onderzoek naar de voor- en nadelen van schaalvergroting van gemeentelijke herindeling toont aan dat herindeling enerzijds leidt tot minder kwetsbare gemeenten en zichtbare toename van professionaliteit en kwaliteit (Herweijer & Fraanje, 2013, p.62) maar anderzijds het vertrouwen en de betrokkenheid van burgers afneemt (Herweijer & Fraanje, 2013, p.64).

<sup>3</sup> 100.000-plus gemeenten met centrumkern als hoofdstad (Herweijer, 2015).

Bestuurskracht hangt zodoende af van de mate waarin een gemeente er in slaagt om taken zelfstandig uit te voeren. Voorwaardelijk hiervoor is dat de taken die de gemeente krijgt binnen haar geografische terrein vallen. Dit kan aanleiding geven tot grensconflicten, zoals met betrekking tot het plaatsen van windmolens. Een oplossing kan zijn om het takenpakket van de gemeente te vergroten of te verkleinen of de schaal van de gemeente te vergroten of te verkleinen. Bestuurskracht wordt binnen de smalle benadering bepaald aan de hand van schaalgrootte, bevolkingsomvang en kwaliteit van bestuur (Van den Dries, 2014, p. 14; Wesseling et al., 2007, p. 58). Daarnaast is de eigen capaciteit van een gemeente een belangrijke graadmeter binnen de smalle benadering van bestuurskracht.

#### *Vormen van capaciteit*

De literatuur maakt onderscheid tussen drie componenten van capaciteit, ook wel componenten van bestuurskracht genoemd, namelijk beslis capaciteit, uitvoerings capaciteit en verantwoordings capaciteit (Boogers et al., 2008). Bestuurskracht omvat daarmee:

- Beslis capaciteit: of een gemeente in staat is afgewogen *besluiten te nemen* die mogen rekenen op instemming en naleving van de eigen inwoners;
- Uitvoerings capaciteit: of een gemeente in staat is de genomen besluiten *tot doelmatige uitvoering* te brengen (zowel kwantitatief als kwalitatief);
- Verantwoordings capaciteit: of een gemeente er in slaagt om over deze publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze *verantwoording af te leggen* (Boogers et al., 2008; Van Kan, 2014).

#### *Brede benadering van bestuurskracht*

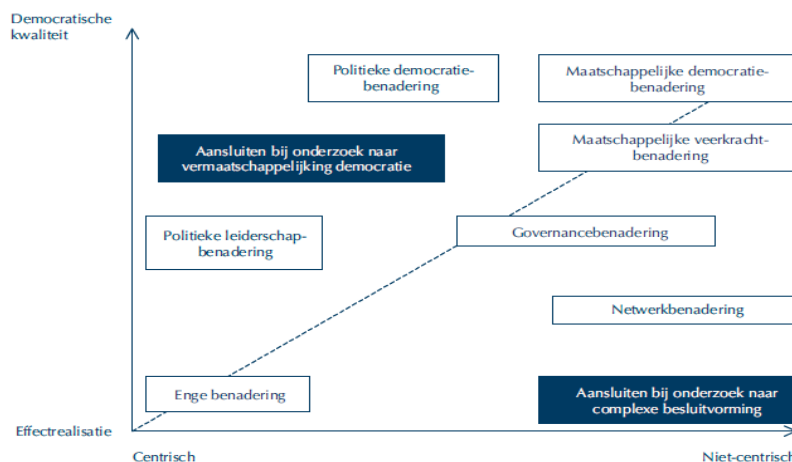
De smalle benadering stuitte op de nodige kritiek van beleidsmakers (Boogers & Schaap, 2007 & Boogers et al., 2008). Zo speelt ieder maatschappelijk probleem zich op een ander schaalniveau af, wat overheden er toe zou dwingen om, indien nodig, nieuwe bestuurslagen te creëren (Boogers & Schaap, 2007, p. 8). In plaats hiervan zouden moderne overheden hun taken niet geheel zelfstandig moeten uitvoeren maar in samenwerking met een netwerk aan overheidspartijen en stakeholders (Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging voor Bestuurskunde, 2007). Een tweede kritiekpunt was gericht op de opvatting dat de mate van bestuurskracht slechts zou afhangen van de schaalgrootte van een gemeente, en daarmee afhankelijk zou zijn van de bevolkingsomvang evenals van het ambtelijk apparaat. Verschillende auteurs pleitten voor verruiming van deze opvatting (PBL, 2019, p. 14). Zo schetste Korsten (2010) dat lokale context en de rol van bestuurders bepalend is voor het ontwikkelen van bestuurskracht en Noordegraaf en Vermeulen (2007) voegen er de voorwaardelijkheid van bestuurscultuur aan toe. Op basis van deze inzichten kreeg een bredere benadering van bestuurskracht vorm. Er ontstond een verschuiving van government naar *governance*: een theoretisch perspectief, waarbij het belang van samenwerking tussen diverse organisaties en besturen in netwerken centraal staat (Boogers & Schaap, 2007, p. 9). Specifiek gaat deze niet-centrische benadering om netwerken tussen verschillende gemeenten, andere suboverheden, instellingen, bewonersorganisaties en over prestaties die kunnen worden geleverd in samenwerking met de omgeving van een gemeente (Boogers & Schaap, 2007, p.9). Derksen et al. (1987) legde de basis voor de latere inkadering van het begrip bestuurskracht door bestuurskracht te zien als 'de mate waarin gemeenten in staat zijn hun taken naar behoren uit te voeren'. In navolging op Derksen et al. werd binnen de brede benadering de opvatting overgenomen dat een gemeente bestuurskrachtig is wanneer de gemeente het *vermogen* heeft om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe binnen de eigen maatschappelijke context van de gemeente de juiste verbindingen aan te gaan (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, uit Herweijer, 2014, p. 3). Dit zegt dat een

gemeente bestuurskrachtig is wanneer zij in staat is om voldoende hulpbronnen te mobiliseren om de taken waar de gemeente voor staat ook adequaat uit te voeren (Herweijer et al., 2014, p.4).

De Peuter sluit aan op de redenering van Herweijer, waarbij een ander duiding van de terminologie van bestuurskracht wordt gebruikt. Hij beschrijft bestuurskracht als: het hebben en aanwenden van capaciteit, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria." (De Peuter, 2015). De term 'capaciteit' is volgens De Peuter (2015) tweeledig. Capaciteit verwijst naar zowel het *beschikken over* capaciteit als naar *het kunnen aanwenden van* deze capaciteit. Deze theorie verduidelijkt de terminologie van Herweijer, waarin wordt gesproken over het vermogen om voldoende hulpbronnen te mobiliseren door een onderscheid te maken tussen beschikken en aanwenden.

### 2.2.3 Mengvormen van bestuurskracht

In dit theoretisch kader staat onder andere de volgende vraag centraal: *Wat wordt er verstaan onder bestuurskracht?* Vanuit de theorie gezien zijn er veel verschillende begrippen en benaderingen denkbaar. Wesseling et al. (2007) hebben, mede voortbordurend op de smalle en brede benadering van de term zoals in dit theoretisch kader reeds is gepresenteerd, een overzicht gemaakt van de verschillende benaderingen in de bestuurskrachttheorie. Dit overzicht is te zien in figuur 2. In dit figuur wordt de democratische kwaliteit (wat zijn de wenselijke effecten) afgezet tegenover effectrealisatie (hoe realiseren we gewenste effecten). Voor het figuur geldt: hoe meer naar rechts, hoe meer samenwerking er plaatsvindt en hoe meer naar boven hoe meer de samenleving betrokken wordt en hoe groter het democratisch gehalte van de besluitvorming is. Het model toont aan dat het begrip bestuurskracht op zichzelf niet zwart-wit is: tussen centrisch (smal) en niet centrisch (breed) zit een scala aan mengvormen van deze twee uitersten.



Figuur 1 Begrippen en benaderingen bestuurskracht (Wesseling et al., 2007, p. 61).

Wesseling et al. stellen dat de ordening van deze begrippen kan helpen om onderzoek naar bestuurskracht te structureren en meer inzicht kan geven op wanneer een bepaalde benadering passend is. Een gemeente hoeft zichzelf dus niet slechts te herkennen in één benadering en kan verschillende benaderingen toepassen wanneer daarvoor de benodigde hulpbronnen in essentie aanwezig zijn. Hetzelfde geldt volgens hen voor welke conclusies wel en niet op basis van het gedane onderzoek over de bestuurskracht te trekken zijn (Wesseling et al., 2007, pp. 61-62). In het vervolg van deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt welke benadering(en) en aspecten van bestuurskracht meegewogen worden in dit onderzoek met betrekking tot bestuurskracht.



### 2.2.4 Vertrekpunt voor dit onderzoek

Binnen dit onderzoek wordt voortgeborduurd op de brede benadering van bestuurskracht, rekening houdend met de mengvormen die mogelijk zijn in de benaderingen binnen bestuurskracht, zoals hierboven getoond. De brede benadering sluit goed aan bij dit onderzoek, omdat gezocht wordt naar knoppen waaraan de gemeente Staphorst kan draaien om een specifieke opgave aan te kunnen. Om dit optimaal te kunnen doen is het onverstandig een nauwe, centrische benadering als uitgangspunt te nemen, waardoor mogelijke (externe) oplossingsrichtingen buiten schot blijven.

Herweijer et al. (2014) spraken al uit dat bestuurskracht gaat over de mate waarin een gemeente in staat is taken adequaat uit te voeren en om daartoe de juiste verbindingen aan te gaan. Dit duidt op een zoektocht naar een balans tussen belasting en belastbaarheid. Evenwicht en balans vormen binnen de brede benadering van de bestuurskracht essentiële onderdelen. Het zou zelfs de vraag kunnen zijn of het niet beter is om te spreken van een bestuurskracht*weging* in plaats van een bestuurskracht*meting* (Korsten, 2007, p. 24). Hoewel deze vraag verder buiten beschouwing wordt gelaten, volgt dit onderzoek wel Korstens benadering dat er bij bestuurskracht sprake is van een zekere *weging* van de last van een gemeentelijk bestuur enerzijds en de hulpbronnen van een gemeentelijke overheid om deze last te verlichten en het vermogen om deze bronnen adequaat aan te kunnen wenden anderzijds. Hier wordt voor gekozen omdat dit onderzoek geen meting in de kwantitatieve zin van het woord wil uitvoeren. In dit onderzoek is immers het doel om in beeld te brengen welke hulpbronnen de gemeente nog kan aanwenden in haar voorbereidingen op en in de uitvoering van de bestuurslast onder de Omgevingswet. De term bestuurskracht zoals gehanteerd in dit onderzoek ziet bestuurskracht als de *balans tussen de bestuurslast en het vermogen tot het aanwenden van hulpbronnen*. Dit onderzoek gaat er daarmee van uit dat bestuurskracht uit twee elementen bestaat: (1) het hebben van hulpbronnen en (2) het kunnen aanwenden of wel benutten van hulpbronnen. De bestuurskracht dient voldoende toereikend te zijn om het 'takenpakket', of wel de specifieke bestuurslast van een (gemeentelijk) bestuursorgaan, aan te kunnen. Deze elementen zijn idealiter met elkaar in balans om voldoende bestuurskrachtig te zijn.

In het vervolg van dit theoretisch kader wordt gefocust op de theorieën die kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht door in te gaan op het begrip bestuurslast in het algemeen, specifieke bestuurslast onder de Omgevingswet in het bijzonder en hulpbronnen om bestuurslast te verlichten.

## 2.3 Bestuurslast en hulpbronnen

In het eerste deel van het theoretisch kader is aan bod gekomen dat bestuurskracht gaat om zowel het hebben als het kunnen aanwenden van beschikbare en potentiële hulpbronnen. Het volgende deel van het theoretisch kader richt zich op de beantwoording van de deelvraag: *Welke theorieën kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht voor de gemeente Staphorst?* Hiervoor wordt aan zowel de term 'bestuurslast' als het onderdeel 'hulpbronnen' aandacht besteed.

### 2.3.1 Bestuurslast

De bestuurslast van een gemeentebestuur betreft de 'belasting' van een gemeentelijk bestuur met opgaven, taken en bevoegdheden welke zij verplicht is om uit te voeren of welke zij zichzelf heeft opgelegd (vrij gebaseerd op Herweijer, 2014, p. 4). Bestuurslast heeft betrekking op alle gemeentelijke taken waarmee een gemeentebestuur belast is.<sup>4</sup> Een woord wat op bestuurslast lijkt en veelvuldig voorkomt in de literatuur is *taakzwaarte*. Taakzwaarte wordt aangeduid als een

---

<sup>4</sup> In dit onderzoek wordt, omwille van de omvang van deze thesis, gefocust op taken die voortvloeien uit de decentrale opgave Omgevingswet.

last van een gemeentebestuur welke kan variëren in gewicht door individuele achtergrondfactoren van gemeenten (Herweijer, 2014, p. 4). *Achtergrondfactoren* zijn beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare indicatoren die per gemeente variëren en bepalend zijn voor de taakzwaarte en dus de bestuurslast. Het kan bijvoorbeeld gaan om schaalgrootte of de welvaart van inwoners. De achtergrondfactoren van een gemeente komen overeen met de door De Peuter (2015) eerder beschreven kenmerken van een gemeente die mede de opdracht, dus de bestuurslast van een gemeente, bepalen.

Wanneer deze begrippen aan de orde komen, leveren ze geregeld onduidelijkheid op over hun relatie tot het begrip bestuurskracht en tot elkaar. Zo wordt taakzwaarte beoordeeld op 'slechts' de mate waarin een gemeente in staat is uitvoeringskracht te tonen (VNG, 2020, p. 18) en bestaat er een grijs gebied tussen de betekenissen van de begrippen *taakzwaarte* en *achtergrondfactoren* wat definiëring van de termen kan bemoeilijken. Indicatoren die als bepalende achtergrondfactoren voor de mate van taakzwaarte zijn vastgesteld worden bijvoorbeeld eveneens toegekend als indicatoren van de taakzwaarte zelf (Herweijer et al, 2014, p. 14 & Herweijer, 2015, p. 19). Om hier mee om te gaan wordt voor dit onderzoek een eigen definitie samengesteld op basis van verschillende input uit de literatuur. Bestuurslast wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: De specifieke bestuurlijke materiële en immateriële opgaven, taken waarmee een gemeente is belast. De specifieke taakzwaarte wordt onder andere beïnvloed door unieke achtergrondfactoren van een individuele gemeente, die zowel een taak kunnen verzwaren als kunnen verlichten.

#### *Bestuurslast onder de Omgevingswet*

Dit onderzoek richt zich specifiek op de bestuurslast onder de opgave Omgevingswet: hoe is de toedeling van de taken en opgaven voor bestuursorganen onder de Omgevingswet geregeld en hoe werkt dit? Het beantwoorden van deze vraag is van belang om: 1) uiteindelijk iets te kunnen zeggen over de bestuurslast onder de Omgevingswet voor Staphorst, 2) de knelpunten die worden ervaren bij het realiseren van deze taken in beeld te brengen en 3) inzichtelijk te maken waar de bestuurskracht met betrekking tot de bestuurslast onder de Omgevingswet hapert of juist voor verlichting kan zorgen. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het eerst noodzakelijk om vast te stellen uit welke elementen de bestuurslast van de opgave Omgevingswet is opgebouwd. Het betreft in dit theoretisch kader dus nog geen concreet inzicht in de bestuurslast onder de Omgevingswet voor de gemeente Staphorst, maar, voortbordurend op de deelvraag die centraal staat in dit deel van het theoretisch kader, eerder een algemeen inzicht in de theorieën en (wettelijke) stukken en kaders die kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht voor Staphorst onder de Omgevingswet.

Het begrip *Omgevingswet* en de gerelateerde term *fysieke leefomgeving* zijn reeds gedefinieerd op pagina 6 van deze scriptie. Ten aanzien van de term bestuurslast binnen de Omgevingswet wordt het volgende opgemerkt. In hoofdstuk 2 van de Omgevingswet staan de taken en bevoegdheden van bestuursorganen beschreven. Hierin wordt geen gebruik gemaakt van terminologie als 'bestuurslast' of 'taakzwaarte' in relatie tot het uitvoeren van taken, bevoegdheden en opgaven van bestuursorganen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Wel wordt gesproken over 'algemene taken en bevoegdheden' en 'specifieke taken' (art. 2.2 en art. 2.4 Ow). De definities doelen echter op hetzelfde, namelijk de last in taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving die bestuursorganen al dan niet wettelijk verplicht zijn uit te voeren. Zodoende worden de *specifieke bestuurlijke materiele en immateriële taken en bevoegdheden*, zoals de algemene definitie van de term bestuurslast in dit onderzoek betreft, gelijkgesteld aan *algemene en specifieke taken en opgaven*, zoals gedefinieerd in de Omgevingswet.

In het vervolg van deze paragraaf wordt onderzocht hoe de toebedeling van taken en bevoegdheden voor bestuursorganen binnen de Omgevingswet is geregeld en welke taken en

bevoegdheden de gemeentelijke overheid kunnen en mogen uitoefenen onder het nieuwe omgevingsrecht.

#### *Taken en bevoegdheden fysieke leefomgeving*

De taakverdeling in de Omgevingswet is gebaseerd op de reeds bestaande toedeling van taken en bevoegdheden, zoals toegepast binnen het huidige omgevingsrecht. De uitoefening van taken en bevoegdheden geschiedt met het oog op de doelen van de wet. Het gaat daarbij in ieder geval om de omgevingsdoelen zoals gepresenteerd in bijlage 1 van deze thesis. Bij de toebedeling van taken voor in ieder geval de voorwaardelijke kernopgaven zoals genoemd in bijlage 1 wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene taken en bevoegdheden en specifieke taken en verantwoordelijkheden. Ook bevat de Omgevingswet een aantal bijzondere bevoegdheden voor de uitvoering van specifieke taken en is er de mogelijkheid om locaties aan te wijzen waarbinnen beperkte regelgeving kan worden gesteld aan bepaalde activiteiten (Kremers, 2021).

#### *Samenhangvereiste*

De uitoefening van de taken en bevoegdheden door bestuursorganen dient te gebeuren met het oog op de maatschappelijke doelen waarop de Omgevingswet is gericht. De doelen in de wet geven richting aan de uitvoering van taken en bevoegdheden en de beleidsruimte die daarbij van toepassing is (Kremers, 2021). Het is voor bestuursorganen mogelijk om aanvullende doelen toe te voegen of gerichte doelen te stellen voor afgebakende thema's binnen de fysieke leefomgeving, zoals klimaatadaptatie. Bij de uitoefening van taken en bevoegdheden wordt rekening gehouden met de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen (art. 2.1 lid Ow). Met deze samenhang wordt bedoeld op het niet alleen focussen op afzonderlijke thema's en onderdelen van de fysieke leefomgeving, maar juist op de onderlinge interactie(s) tussen de verschillende thema's en onderdelen (Kremers, 2021). Voor bestuursorganen betekent dit dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving die een rol spelen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid moeten worden meegenomen. Een brede belangenafweging en een overtuigende motivatie daarvan is verplichte kost bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een bepaalde taak of maatregel (MvT Ow, 2014, p. 396).<sup>5</sup>

#### *Afstemmingsvereiste*

De openbare bestuursorganen die betrokken zijn bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving dienen met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving rekening te houden (art. 2.2 lid 1 Ow). Dit betekent een inspanningsverplichting om de interbestuurlijke samenwerking ten aanzien van de fysieke leefomgeving te versterken en getuigt van een concrete governance insteek. Het afstemmingsvereiste houdt ook in dat taken en bevoegdheden van verschillende bestuursorganen gezamenlijk kunnen worden uitgeoefend en uitgevoerd, zoals een gezamenlijk besluit ter vaststelling van een omgevingsvisie, waarbij het eigenaarschap van de taak of de bevoegdheid niet van bestuursorgaan wordt overgedragen (art. 2.2 lid 2 Ow).

#### *Algemene taken en bevoegdheden*

De toedeling van taken en bevoegdheden voor bestuursorganen is binnen de Omgevingswet terug te vinden in hoofdstuk 2, specifiek in art. 2.16 van de wet. Het gaat hier niet om een

---

<sup>5</sup> Deze belangenafweging kan op onderdelen worden ingeperkt. Hier zal in dit onderzoek verder geen aandacht aan worden besteed, omdat dit geen relevantie heeft voor het doel van dit onderzoek.

volledige opsomming van taken en bevoegdheden van de zorg voor de fysieke leefomgeving die door bestuursorganen moeten worden uitgevoerd. Een dergelijke opsomming geeft de wet niet, omdat toebedeelde taken die bij bijvoorbeeld gemeentebesturen berusten zowel elders in de Omgevingswet als ook op grond van andere wetten kunnen zijn opgenomen. In hoofdstuk 2 wordt bepaald dat taken die goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, daar ook thuishoren. Het Rijk regelt niet meer dan daadwerkelijk nodig is. De wet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel: de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving komt primair bij gemeenten te liggen en vervolgens indien nodig bij provincie of het Rijk wanneer het om een internationale verplichting gaat of wanneer het niet doelmatig is dat de gemeente een taak uitvoert. Het 'decentraal, tenzij'-principe zoals in de wet is neergelegd in artikel 2.3 lid 1 Ow is overigens niet nieuw. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt hier omtrent het volgende opgemerkt: *"Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om waterbeheer, bij de waterschappen."* (MvT, 2014, p. 43). De Omgevingswet heeft zodoende niet de intentie om veel te veranderen aan de bestaande taakverdeling, rekening houdend met de gemaakte keuzes in de Bestuursafspraken 2011-2015, het Bestuursakkoord Water, het wetsvoorstel voor het afschaffen van Wgr-plusregio's en de afspraken met provincies over decentralisatie van het natuurbeleid (Tweede Kamer, 2013-2014, 33 962, p. 43). Opmerkelijk in deze context is dat gemeenten 'de hoeveelheid nieuwe taken' als belemmering ervaren bij de uitvoering van en de voorbereidingen op de nieuwe Omgevingswet (van den Brand, 2020). Onduidelijk is wat specifiek wordt bedoeld met 'nieuwe taken'. Het is denkbaar dat niet de nieuwe taken en bevoegdheden, maar de nieuwe wijze waarop onder de Omgevingswet daaraan uitvoering moet worden gegeven (niet-permanente taaklast) als bezwarend worden ervaren, omdat het beginsel dat ten grondslag ligt aan decentralisatie van taken en bevoegdheden niet verandert. Dit is een belangrijk nuanceverschil, omdat het beter inzichtelijk maakt waar het nou echt piept en kraakt in de uitvoering van de opgave bij gemeenten en waar eventuele hulpbronnen voor moeten worden ingezet.

Met niet-permanente taaklast wordt in dit onderzoek verwezen naar alle werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd met het oog op de veranderingen, sec de transitie onder de Omgevingswet, die nodig zijn om permanente taaklast te kunnen uitvoeren en een bepaalde belasting betekenen voor de organisatie. Het effect van deze additionele last is permanent in de zin dat het leidt tot aangepaste werkwijzen, processen en samenwerking binnen en tussen uitvoeringsorganisaties zoals de gemeente. De additionele last die hiervoor door een gemeente in onder andere de implementatiefase moet worden vervuld is echter niet per definitie permanent, omdat:

- 1) het voorbereiden en uitvoeren van deze de additionele lasten, welke voortkomen uit de nieuwe werkwijze onder de Ow inclusief de afstemming in governance die daar bij hoort, binnen de gemeente Staphorst eenmalig middels tijdelijke programma- en projectsturing wordt voorbereid en uitgevoerd. De uitvoering van deze lasten kent dus een begin en een eind en is daarmee niet van permanente aard;
- 2) de uitvoering van additionele lasten en een groot deel van de producten en instrumenten die dit oplevert *kunnen* na uitvoering via evaluatie een permanent karakter krijgen wanneer uitkomsten aanleiding geven voor aanpassing van beleid of nieuw beleid. Evalueren en herzien past ook bij de samenhang tussen omgevingsdocumenten en -instrumenten waar de wetgever naar streeft. De wetgever heeft echter voor een aantal aspecten een monitoringsplicht opgenomen, namelijk omgevingswaarden en alarmeringswaarden (art. 20.1.1 Ow). De plicht geldt ook voor een programma met programmatische aanpak (art. 20.1.2. Ow). Voor overige zaken geldt geen specifieke monitorings- of evaluatieplicht maar is er de keuze om monitoring en evaluatie toe te passen. Zo *kunnen* bij een omgevingsplan andere parameters dan

omgevingswaarden worden beoordeeld (art 20.1.2.3. Ow), *kunnen* monitoringsvoorschriften in vergunningvoorwaarden worden opgenomen ( Commissie m.e.r., 2018) en *kunnen* bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging (monitoring en evaluatie) van de omgevingsvisie. Een dergelijke keuze is bijvoorbeeld ook opgenomen voor (een vorm van) evaluatie voor participatie en overleg met derden (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, 2017). Het mag echter worden aangenomen dat, wanneer een gemeente er bijvoorbeeld voor kiest haar omgevingsvisie om de paar jaar te herijken, de taaklast die daar vervolgens uit voort komt niet meer zo groot is als de taaklast die het product met zich mee nam niet meer zo omvangrijk is als bij de ontwikkeling er van. Nota bene: binnen dit onderzoek wordt het inrichten van een evaluatieproces met betrekking tot de beleidscyclus van de Omgevingswet aanbevolen (zie p. 36).

In verband met de hierboven genoemde argumenten is er voor gekozen om de additionele last als niet-permanente taaklast te onderscheiden van permanente taken onder de Omgevingswet.

Op basis van bovenstaande theorie is de hypothese dat de permanente taaklast onder de Omgevingswet in grote mate gelijk is aan de permanente taaklast onder het huidige omgevingsrecht en de zorg van gemeenten voortkomt uit de toename van niet-permanente taaklast.

### *Specifieke taken*

Naast algemene taken en bevoegdheden hebben de openbare bestuursorganen in meer of mindere mate te maken met specifieke (beheer)taken die aan hen zijn toebedeeld. Deze toedeling is geregeld in afdeling 2.4 van de Omgevingswet. Het gaat dan in het bijzonder om de afbakening van taken tussen het functioneel en algemeen bestuur en om de toedeling van bepaalde specifieke beheertaken die niet direct gekoppeld kunnen worden aan de verantwoordelijkheid van één specifiek bestuursorgaan, bijvoorbeeld watertaken en taken op het gebied van infrastructuur (Kremers, 2017, p. 60). Het gaat om bijzondere beheertaken en – bevoegdheden op het gebied van natuur en landschappen, geluid en water, waterstaatswerken en wegen. De wettelijke toedeling van specifieke taken in de Omgevingswet sluit aan bij de nu al in de omgevingsrechtelijke wetgeving opgenomen specifieke taken (MvT Ow, 2014, p. 84). Voor gemeenten ontstaan hier onder de Omgevingswet geen ingrijpende veranderingen.

### *Gemeentelijke rollen in de opgave Omgevingswet*

De rol van een gemeente in de samenleving is continu aan verandering onderhevig. Er zijn door de jaren heen verschillende perspectieven ontstaan op hoe de publieke sector zou moeten worden ingericht. Na de Tweede Wereldoorlog bestond behoefte aan een overheid die zich met de markt bemoeide en daarnaast de totstandkoming van sociale voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg aanjoeg (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012, p. 40) en daarvoor werkte vanuit een beheersingsmechanisme van bureaucratische beheersing (Public Administration). Vanaf de jaren zeventig werd deze verzorgingsstaat bekritiseerd en ontstond er een roep om een efficiëntere overheid die inwoners sterker en minder afhankelijk moest maken (Verhoeven, Verplanke & Kampen, 2013, p. 12). Vanaf de jaren tachtig, ten tijde van de opkomst van de management- en sturingsfilosofie New Public Management (NPM), kreeg de overheid dan ook een bedrijfsmatiger karakter: publieke organisaties werden hervormd, decentralisaties begonnen plaats te vinden en de overheid kwam meer in haar rol als dienstverlener (Noordegraaf, 2008, p. 88). Verderop in de tijd zou de overheid meer gaan samenwerken met marktpartijen door privatisering. Ook kregen andere belanghebbenden bij opgaven een steeds prominentere rol aan tafel, doordat deze partijen (vaak vanuit de samenleving en belangengroepen) zelf mondiger werden. De veelheid aan betrokken partijen, de realisatie dat de overheid niet één actor is en de decentralisaties waarin deze bevindingen tot uiting kwamen, zetten de zogenaamde Network Governance op de kaart. Een belangrijke overheidstaak werd het

samenwerken met andere partijen en het vermogen om een coördinerende rol te beoefenen en het bij elkaar brengen van de juiste partijen (Levin et al., 2012). Afgeleid hiervan ontstond het perspectief van Societal Resilience: de overheid krijgt een meer responsieve rol en maakt gebruik van de maatschappelijke energie die in een samenleving heerst om opgaven te realiseren (van der Steen et al., 2019, p. 28). Zoals bovenstaande korte loop door de geschiedenis toont, verandert de samenleving en datgene wat de samenleving van de overheid verlangt. Daarmee verandert ook de manier waarop we naar overheidssturing kijken. Dit levert een verscheidenheid aan perspectieven en opvattingen op. Van der Steen et al. (2019) hebben een kwadrantenmodel ontwikkeld welke inzicht geeft in de vier benoemde sturingsperspectieven die ieder hun eigen route volgen om publieke waarde te realiseren.



Figuur 3 Vier perspectieven op overheidssturing (Van der Steen, 2015)

Met het kwadrantenmodel wordt niet alleen stilgestaan bij doelen die moeten worden gerealiseerd, maar ook *hoe* ze kunnen worden gerealiseerd. Om tot de keuze voor de nadruk op één perspectief te komen is de aard van de opgave leidend. Een opgave waar bijvoorbeeld veel maatschappelijke energie stroomt en waar partijen al druk zijn om zelf oplossingen te bedenken zal de nadruk op de rechterzijde van het kwadrant liggen. Als er echter nog een diepe tegenstelling is tussen groepen en de gemeente zelf in staat is om een oplossing te bieden, ligt het meer voor de hand om uit het linker deel van het kwadrant te werken. Een belangrijke spelregel is echter altijd dat er aandacht moet zijn voor andere perspectieven. Zonder deze rechtmatigheid is het overheidshandelen volgens van der Steen et al. nooit legitiem (Weber 1978, Wilson, 1989). Doelmatigheid en rechtmatigheid moeten geborgd zijn: er zullen altijd partijen zijn wiens belangen geraakt worden.

Voor elk sturingsperspectief geldt dat de inhoud de aanpak niet voorschrijft: voor elk onderwerp of vraagstuk geldt dat ze principieel vanuit elk perspectief aan te pakken zijn (Van der Steen et al., 2019, p. 32). Een sturingsperspectief beïnvloedt echter wel de mate waarin een gemeente in staat is om bepaalde rollen te vervullen. Van de sturingsperspectieven wordt daarom een sprongetje gemaakt naar gemeentelijke rollen waarin de literatuur onderscheid in maakt, voortvloeiend uit de taakuitvoering van een gemeente. Dit betreft de volgende rollen (Boogers & Schaap, 2007, p.7):

Bestuurder van de plaatselijke gemeenschap	De mate waarin een gemeente draagvlak kan creëren in de samenleving, goed luistert naar wensen van burgers, verantwoording aflegt over gemaakte keuzes en maatregelen.
Opsteller van lokaal beleid	Het stellen van prioriteiten op o.a. het gebied van lokale opgaven.
Medeoverheid	De mate waarin een gemeente in staat is samen te werken met andere partijen bij het tackelen van (grote) maatschappelijke problemen.
Dienstverlener	Het verlenen van diensten, zoals het verlenen van paspoorten, subsidies of vergunningen.
Handhaver	Adequate handhaving op naleving van wet- en regelgeving.

Een gemeente wordt beschouwd als bestuurskrachtig als zij in staat is om deze vijf rollen op zich te kunnen nemen (Boogers & Schaap, 2007: 7).

Echter, met de komst van het NPM-denken en de decentralisaties door de afgelopen jaren heen hebben sommige gemeentelijke rollen zich inhoudelijk ontwikkeld en zijn er nieuwe rollen ontstaan. De opgave die de Omgevingswet met zich mee brengt draagt bij aan deze veranderingen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de verschuiving om vanuit de gebruiker of initiatiefnemer te denken en de burger zo goed mogelijk te ondersteunen, verder te kijken dan wat de regels op dit moment toelaten. Facilitering en klant-denken zit hier sterk in verweven. (Schultz, & van Haegen, 2014, p. 19). De Omgevingswet speelt eveneens in op netwerksturing. De afstemmings- en samenhangvereiste zijn hier voorbeelden van. De wet heeft ten slotte de wens om (vroegtijdige) burgerparticipatie naar een hoger niveau te tillen: inwoners en betrokkenen wordt gevraagd om een mening of om in co-productie de handen uit de mouwen te steken. De Omgevingswet legt hiermee ook nadruk op Societal Resilience. Deze mate van burgerparticipatie vergt vertrouwen en stimulans vanuit de gemeente richting de samenleving om hier daadwerkelijk aan mee te doen. Een aantal rollen kan op basis van bovenstaande aan de vijf algemene rollen worden toegevoegd als gevolg van de decentralisaties in het algemeen en de Omgevingswet in het bijzonder (Op het Veld & Wachtmeester, 2012, p. 17, De Lange, 2018, p.30 en VNG, 2014, p.7):

Regisseur en netwerker	Partijen bij elkaar brengen; verbinden van betrokkenen.
Politiek bestuurder	Op basis van de verkregen informatie vanuit de andere partijen dient de gemeente de rol van politieke bestuurder op zich te nemen en zich sturend en kaderstellend op te stellen. Ambities moeten geformuleerd worden in een besluitvormingsproces.
Facilitator	Zorgen voor en faciliteren dat de tot stand gekomen visie uitgevoerd kan worden.
Stimulator	Stimuleren van burgerinitiatieven, het willen mobiliseren en in beweging brengen van partijen in de samenleving.

De nieuwe en herwaardeerde taken en rollen bevestigen het beeld uit de literatuur dat de overheid een steeds meer terugtrekkende beweging maakt in de zin dat zij steeds vaker taken in coproductie met andere partijen zal moeten realiseren. Naast samenwerken en faciliteren vraagt dit ook om een kaderstellende rol (De Lange, 2018, p.29). De nieuwe rollen vinden veel aansluiting op de rechterzijde van het kwadrant van Van der Steen et al. (2019). Dit suggereert

dat de gemeente in het kader van het vervullen van haar rollen voor de juiste bestuurskracht onder de opgave Omgevingswet voldoende in staat moet zijn om in elk geval:

1) de wegen naar buiten adequaat te bewandelen om de eigen doelen te kunnen realiseren en op zoek gaan naar partners om de gewenste prestaties mee te realiseren. Dit vergt het opgeven van (deels) individuele voorkeuren en werkwijzen.

2) zich als participerende overheid te presenteren en samen met andere partijen actief te werken aan de publieke waarde die niet langer alleen door de overheid wordt gemaakt. Dit vereist politieke afweging: hoe wordt omgegaan met initiatieven die niet (helemaal) passen aan de overheidsdoelen?

Het is de vraag in hoeverre deze perspectieven binnen het gemeentelijk bestuur op dit moment voldoende geborgd zijn.

### 2.3.2 Hulpbronnen

Om de bestuurslast aan te kunnen, kan een gemeente een beroep doen op beschikbare hulpbronnen. De mate waarin deze bronnen beschikbaar zijn en een gemeente er in slaagt deze bronnen te mobiliseren, is bepalend voor bestuurskracht van de gemeente. De literatuur biedt verschillende hulpbronnen waarover een gemeente kan beschikken en een beroep op kan doen om opgaven zoals de Omgevingswet beter behapbaar te maken. Binnen literatuur die zich toespitst op deze voorwaarden voor bestuurskracht is het rapport *Verborgene Krachten* van Herweijer et al. (2014) leidend. Herweijer et al. hebben in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoeksmodel ontwikkeld, waarmee wordt toegelicht hoe componenten van bestuurskracht, voornamelijk bestuurslast in de vorm van opgaven uitgedrukt in taakzwaarte en mogelijke hulpbronnen, kunnen worden begrepen en gemeten (Castenmiller, 2015, p.4). Herweijer et al. onderscheiden daarin een aantal hulpbronnen waar een gemeente bij het vervullen van haar taken en bevoegdheden in meer of mindere mate een beroep op kan doen, namelijk:

- algemene uitkering;
- specifieke uitkering;
- burgerkracht;
- politieke betrokkenheid van burgers;
- verantwoordingskracht;
- ambtenarenkracht;
- samenwerkingskracht.

Daarbij stellen ze dat naast de uitkeringen ook de mate waarin een gemeente in staat is om zonder problemen haar begroting op te kunnen stellen en te beschikken over voldoende reserves voorwaardelijk is voor een bestuurskrachtige gemeente. In het eindrapport hebben Herweijer et al. nog een laatste hulpbron geconstateerd: politiek bestuurlijke stabiliteit (politieke fragmentatie). Castenmiller et al. (2015) hebben deze hulpbron nader onderzocht en geconstateerd dat er sterke aanwijzingen zijn om aan te nemen dat politieke fragmentatie gevolgen heeft voor de bestuurskracht van gemeenten.

De door Herweijer et al. erkende hulpbronnen worden in veel andere literatuur herkend (Boogers & Schaap, 2007; Korsten et al., 2007; van den Dries, 2014; Castenmiller, 2015; De Vries, 2019), al dan wel of niet onder een andere noemer. Zo wordt er ook met regelmaat gesproken over *inputfactoren*, zoals financiële beschikbare middelen en ambtenarenkracht, en *outputfactoren*, zoals de veerkracht van de samenleving en samenwerkingskracht (Boogers & Schaap, 2007; van den Dries, 2014). In het vervolg van deze paragraaf zullen de benoemde hulpbronnen nader worden toegelicht.

#### *Algemene uitkering*

Omdat de taken waar gemeenten voor staan per gemeente kunnen verschillen in zwaarte door



onder andere de unieke achtergrondfactoren van een gemeente worden lokale overheden hier waar mogelijk voor gecompenseerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). De hoogte van de algemene uitkering wordt al decennialang berekend op basis van een zo objectief mogelijk format, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in bestuurslast. (Herweijer et al., 2014, p. 3). Herweijer et al. noemen bijvoorbeeld verschillen in welvaart van de inwoners als een indicator voor een passende uitkering uit het gemeentefonds. Maar bijvoorbeeld ook de oeverlengte van kanalen en andere wateren vormt een verfijning. Er wordt met zo'n zestig maatstaven rekening gehouden bij het vaststellen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (Rijksoverheid, 2021).<sup>6</sup>

Dat met de verdeling van de algemene uitkering veel discussie gepaard gaat, blijkt wel uit de reacties op het nieuwe voorstel van Minister Kaja Ollongren voor de herverdeling van het gemeentefonds. Met name de grote steden, noordelijke provincies en gemeenten die onlangs een gemeentelijke herindeling hebben meegemaakt leveren in. Het nieuwe voorstel komt na een eerder controversieel voorstel waar veel ongeloof over ontstond. Het nieuwe voorstel van de Minister pakt voor Staphorst overigens positief uit: de gemeente zou er € 111,00 per inwoner bij krijgen (Binnenlands Bestuur, 2021).

#### *Specifieke- en decentralisatie uitkeringen*

Er worden naast algemene uitkeringen ook specifieke uitkeringen voor het uitvoeren van taken verdeeld. Het gaat dan om uitkeringen binnen bepaalde beleidsdepartementen die meer compensatie bieden voor lokale verschillen in taakzwaarte. Een specifieke uitkering betreft geoormerkt geld: het bedrag en het bestedingsdoel worden door het Rijk bepaald. (VNG, 2016, p. 6).<sup>7</sup>

Het instrument specifieke uitkering kent echter nadelen, zoals veel beheerslasten voor zowel de betalende ministeries als de ontvangende gemeenten, verantwoordingsplicht en suboptimale besteding van geld (VNG, 2016, p. 6). Daarom streeft het Rijk er al sinds 1980 naar om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Momenteel is dit aantal teruggebracht naar minder dan vijfendertig. Dit gebeurt onder meer door de overheveling van (aflopende) specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds – dus door de uitkering weer terug te brengen naar de algemene uitkering- of via de invoering van decentralisatie-uitkeringen (VNG, 2016, p. 6).

Decentralisatie-uitkeringen die zich voornamelijk richten op het uitvoeren van taken in het fysieke domein in de Rijksbegroting 2021 zijn Bodemsanering, Correctie Waterschapswegen, Deltaprogramma Waterschapswegen, Duurzaam erfgoed en de Erfgoed deal (Rijksoverheid, 2021).<sup>8</sup> Het merendeel van de uitkeringen heeft echter een sterke focus op sociale thema's en opgaven.

#### *Burgerkracht*

Voor verschillende terreinen van gemeentelijke taakuitoefening kan de gemeente een beroep doen op de samenleving. Herweijer et al. schetsen een voorbeeld van het scheiden van huishoudelijk afval, waarbij huishoudens een van de belangrijkste uitvoerders van de gemeentelijke milieuverordening zijn. Tevens benoemen zij dat gemeentelijke beleidsterreinen zoals sport, cultuur en zorg in het bijzonder afhankelijk zijn van initiatieven vanuit de samenleving en het verenigingsleven om gestelde beleidsdoelen te kunnen halen (Herweijer et al. 2014, p. 11). Wesseling en van Twist (2006) beamen het belang van veerkrachtige inwoners, en gaan hierin nog een stap verder door het te hebben over de bestuurskracht van de samenleving,

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>

<sup>7</sup> [https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20161120-financiele-stromen-rijk-gemeenten-nov2016\\_0.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20161120-financiele-stromen-rijk-gemeenten-nov2016_0.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282725\\_20.html](https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282725_20.html)

waarbij bestuurskracht gaat over de mate waarin een regionale of stedelijke omgeving vraagstukken weet op te lossen (van den Dries, 2015, p. 22). De samenleving kan, vooral bij grootschalige, complexe vraagstukken, het bestuur helpen om problematiek aan te pakken. Burgerkracht wordt in dit onderzoek omschreven als het vermogen van een samenleving om publieke taken (mede) uit te voeren (Herweijer, 2014, p. 16). Doordat een gemeente hierdoor in het realiseren van haar taken wordt ontlast, geeft dit een gemeente extra slagkracht. Het benutten van de burgerkracht en de veerkracht van een samenleving kan de bestuurskracht van een gemeente dan ook aantoonbaar voeden (Van den Dries, 2014, p. 78).

Men zou kunnen veronderstellen dat burgerkracht in potentie altijd in een gemeente aanwezig is (Herweijer, 2014, p. 16). Of deze capaciteiten tot uiting komen en worden benut is afhankelijk van de vraag in hoeverre de gemeentelijke organisatie in staat is deze krachten te mobiliseren. Dit laatste aspect van burgerkracht wordt in navolging op Herweijer et al. geschaard onder ambtenarenkracht. Tevens is een governance-gerelateerde bestuurlijke benadering voor het benutten van de veerkracht in een samenleving essentieel. Vanuit een government-gerelateerd perspectief wordt al gauw geconstateerd dat een bestuur onvoldoende daadkracht heeft en wordt als maatregel meer gestuurd op centrale regie en macht. Dit tast het innovatief vermogen van een samenleving aan en laat het vermogen onbenut (Wesseling & Van Twist, 2006, p. 3).

#### *Politieke betrokkenheid van burgers*

In het verlengde van burgerkracht ligt de politieke betrokkenheid van de samenleving. Een politiek actieve en betrokken samenleving is een hulpbron voor bestuurskracht. Dit stelt Putnam (1993) in zijn werk *Making Democracy Work*. Actief burgerschap is volgens hem zelfs de belangrijkste hulpbron van een democratisch decentraal bestuur (Putnam, 1993). Hij noemt als voorbeeld de vergelijking van het decentraal bestuur in Noord- en Zuid-Italië. In Noord-Italië voelen de bestuurders de hete adem van de burgers en hun volksvertegenwoordigers in hun nek, waardoor de lokale dienstverlening zonder meer uitstekend is te noemen. In Zuid-Italië, daarentegen, is de opkomst bij verkiezingen laag, spelen de volksvertegenwoordigers vrijwel geen rol van betekenis en is de lokale dienstverlening bedroevend (Herweijer, 2014, p. 15). Niet iedere bestuurder zal echter de politieke betrokkenheid vanuit de samenleving direct als hulpbron behartigen: actieve burgers kunnen ook als lastig worden ervaren en roet in het eten gooien bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. Een voorbeeld vormen de 'NIMBY'<sup>9</sup>-reacties bij initiatieven voor het opwekken van duurzame energie.

#### *Ambtenarenkracht*

De kwaliteit van een ambtelijke organisatie is een belangrijk steunelement en toeverlaat bij het uitvoeren van bestuurlijke taken en opgaven. Indicatoren voor kwaliteit van het ambtelijk apparaat bestaan volgens Herweijer et al. uit opleidingsniveau, beperkt verloop en beperkt ziekteverzuim (Herweijer et al., 2014, p. 17). Zelf voegen zij hier nog innovatiekracht van de ambtelijke organisatie aan toe, evenals het vermogen van de ambtelijke organisatie om aan te sluiten bij burgerinitiatieven en om latente burgerkracht te kunnen mobiliseren (Herweijer et al., 2014, p. 17).

Wanneer het een organisatie lukt om een relatief hoge medewerkerstevredenheid te bereiken dan blijkt na verloop van tijd dat daarmee ook de klanttevredenheid toeneemt (Herweijer et al., 2014, p.6). Als voorbeeld wordt een organisatie genoemd waarin het plezierig werken is, waar 'interne stammenstrijd' wordt beteugeld doordat het gedeelde besef om de

---

<sup>9</sup> Not-In-My-Backyard: een term, voortkomend uit de ruimtelijke ordening, waarmee wordt bedoeld dat veel mensen wel gebruik willen maken van voorzieningen, maar er geen hinder van ondervinden.

publieke zaak te dienen voorop staat. Een dergelijke organisatie gaat moeiteloos om met opvallende arbeidsplaatsen en kunnen deze snel en adequaat invullen. Dat lukt dan vooral vanuit de gedachte dat het gaat om betekenisvol werk, omdat de ambtelijke medewerkers er worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid (Herweijer et al., 2014, p. 6). Hieruit blijkt dat niet allen meetbare zaken, zoals salaris en omvang van de formatie de betrokkenheid en kwaliteit van een ambtelijke organisatie bepalen, maar ook lastiger meetbare factoren hierbij een rol spelen.

#### *Verantwoordingskracht*

Beleid legitimeert zichzelf niet langer meer doordat een gemeente als orgaan van de representatieve democratie zelfstandig beslissingen neemt (De Vries, 2019, p. 13) maar moet daarbij worden onderschreven door de institutionele omgeving waarin een gemeente opereert (De Koster et al. 2010). De wijze waarop een gemeente in staat is verantwoording af te leggen over de realisatie van haar gestelde doelen (Boogers et al, 2008, p. 3) wordt door Herweijer et al. aangeduid als een hulpbron die kan worden ingezet om de bestuurslast te verlichten en als randvoorwaarde voor een bestuurskrachtige gemeente. Wanneer deze verantwoording richting het Rijk plaatsvindt, wordt dit *verticale* verantwoording genoemd. Wanneer verantwoording richting medebestuurders en inwoners plaatsvindt wordt dit aangeduid als *horizontale* verantwoording (Ebinger, 2011, p. 557).

#### *Samenwerkingskracht*

Samenwerking werd al als belangrijke hulpbron erkent tijdens de decentralisatie van het sociaal domein (BZK, 2013). Minister Plasterk schreef destijds een brief aan alle gemeenten over organisatorische gevolgen van de decentralisatie (BZK, 2013). In deze brief verwijst de Minister onder andere naar het gegeven dat vooral gemeenten met minder dan 100.000 inwoners doorgaans niet over eigen voorzieningen zoals een WSW-bedrijf beschikken en te klein zijn om te fungeren als toereikend district voor een aanbieder van bijvoorbeeld jeugdzorg. Een parallel wordt nu zichtbaar in het fysieke domein, waar kleinere gemeenten moeite hebben om de benodigde specialistische kennis zelf aan te trekken, waarbij concurrentie tussen gemeenten geen uitzondering is (VNG, 2020, p. 10). Doelmatige samenwerking met andere partijen, in bijvoorbeeld de vorm van het doelmatig delen van kennis of expertise of het beleggen van taken elders, is daarmee een belangrijke hulpbron voor het aankunnen van de bestuurslast.

#### *Politiek bestuurlijke stabiliteit*

Uit het onderzoek van Herweijer et al. werd in het eindrapport een laatste hulpbron geïntroduceerd, namelijk de mate van politieke fragmentatie bestuurlijke stabiliteit. Hierbij kan worden gedacht aan een gemeenteraad met zeer veel fracties, waardoor de formatie langer duurt of samenwerking binnen de coalitie problematisch is en blijft (Herweijer et al., 2014, p. 64). Bestuurlijke stabiliteit vormt een zegen voor bestuursorganen, omdat het een gemeentelijk bestuurscollege in staat stelt om niet alleen aan het begin van de bestuursperiode een collegeakkoord te sluiten maar ook om daar tot de volgende verkiezingen handen en voeten aan te geven, aldus Herweijer en Lunsing (2015).

Een disfunctionerend bestuurscollege en bestuurscrises vormen een aanslag op het probleemoplossend vermogen van het uitvoerende deel van de gemeentelijke organisatie. Ook bestuurlijke positiewisselingen veroorzaken onzekerheden en spanning in de ambtelijke sfeer maar ook in relaties met andere gemeenten en organisaties op regionaal niveau. (Herweijer et al., 2014, p. 64).

Diverse auteurs (Van Reijbrouck, 2014; Lunsing, 2015) stellen dat het politieke landschap geleidelijk versplintert. Daarbij maken steeds minder wethouders hun termijn van vier jaar vol (Castenmiller & Van Dam, 2010) wat ook geldt voor burgemeesters (Korsten, 2010). Boogers en Wever (2013) wijzen er op dat dergelijke, tussentijdse bestuurscrises tot gevolg kunnen hebben

dat gemeenten een deel van hun taken minder goed kunnen vervullen. Zo worden samenwerkingsverbanden vaak tijdelijk verstoord en komt besluitvorming over grote, strategische en vaak ruimtelijke projecten ter discussie te staan (Herweijer & Lunsing, 2016, p. 6). Deze veronderstelde relatie tussen politieke fragmentatie en de bestuurskracht van gemeenten is door Herweijer en Lunsing onderzocht in navolging op het onderzoek van Herweijer et al. (2014). Geconstateerd werd dat politieke fragmentatie wel degelijk een relevante factor is voor de mate van bestuurskracht van een gemeente. Zo doen gemeenten die worden gekenmerkt door een lagere mate van politieke fragmentatie het beter bij het vervullen van hun wettelijke taken (Herweijer & Lunsing, 2016, p. 15).

Terugkijkend naar de constatering van Boogers en Wever (2013) kan de nuance worden aangebracht dat politiek bestuurlijke instabiliteit vooral een causale factor is die leidt tot een hogere bestuurslast en een verminderd vermogen om andere hulpbronnen aan te wenden. Andere genoemde hulpbronnen kunnen echter ook als causale factor worden aangemerkt, zoals financiële middelen. Naar deze discussie is in deze scriptie verder geen onderzoek gedaan. In dit onderzoek wordt er voor gekozen de lijn van Herweijer et al. en Herweijer en Lunsing (2014, 2016) te volgen en de factor als hulpbron op te nemen, omdat zij het gewicht van een zelfstandige hulpbron op basis van de uitkomsten uit hun eigen onderzoek(en) hebben toegekend.

Uit bovenstaande theorie worden toetsingscriteria voor bestuurskracht en daaraan gerelateerde indicatoren gedestilleerd (tabel 1). Deze indicatoren zullen in het onderzoek naar de bestuurskracht van Staphorst worden opgenomen. Het gaat hier nog niet direct om de aanwending van deze hulpbronnen om de opgave onder de Omgevingswet adequaat uit te kunnen voeren. Die vraag komt later in dit onderzoek aan bod.

<i>Voorwaarden voor hulpbronnen</i>		<i>Indicatoren</i>
1.	De samenleving is nauw betrokken bij het besturen van de gemeente	Betrokkenheid inwoners bij het gemeentebestuur
2.	De samenleving is veerkrachtig: bereid en in staat om zelf taken en doelen omtrent bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving uit te voeren	Burgerkracht
3.	De gemeente kent een gezonde sociale structuur	Sociale cohesie
4.	De algemene middelen worden zonder moeite op orde gebracht	(Mate van) sluitende begroting
5.	Financiële reserves zijn toereikend om taken in de fysieke leefomgeving adequaat uit te voeren	Aanwezigheid reserves
6.	De organisatie beschikt over een competent ambtelijke apparaat	Ambtenarenkracht
7.	Een gemeente is goed in staat besluiten en feitelijke maatregelen duidelijk te verantwoorden	Verantwoordingskracht
8.	Een gemeente werkt gemakkelijk samen met andere gemeenten en andere (keten)partners	Samenwerkingskracht
9.	Een gemeente is bestuurlijk stabiel en kent weinig politieke fragmentatie	Politieke en bestuurlijke stabiliteit

*Tabel 1 Beoordelingscriteria bestuurskracht*

#### *2.4 Conceptueel definitiemodel bestuurskracht*

De som van de eerste twee deelvragen die in dit theoretisch kader zijn beantwoordt leidt tot een voorlopig definitiemodel voor bestuurskracht, waarin de definitie van bestuurskracht voor dit onderzoek wordt gedefinieerd en waarin de belangrijkste indicatoren zijn gekoppeld aan de elementen waaruit bestuurskracht bestaat (bijlage 2). Het definitiemodel focust op de opgave Omgevingswet en de bestuurslast die voor deze opgave op basis van de theorie inzichtelijk kon worden gemaakt. De vorm van het model is niet geheel toevallig en sluit aan op de gedachte dat

bestuurskracht vooral gaat om balans tussen de elementen waaruit bestuurskracht bestaat.

### *2.5 Deelconclusie*

Bestuurskracht kent twee hoofdstromen in de vorm van een smalle en een brede benadering. Binnen dit onderzoek wordt geopteerd voor de brede benadering, rekening houdend met de verschillende mengvormen die mogelijk zijn. Centraal in dit onderzoek staat bestuurskracht als de balans tussen bestuurslast en hulpmiddelen om de bestuurslast aan te kunnen.

Permanente taaklast onder de Omgevingswet lijkt in grote mate gelijk aan de permanente taaklast onder het huidige omgevingsrecht. Het lijkt er op dat de zorg van gemeenten vooral voortkomt uit een toename van niet-permanente taaklast onder de Omgevingswet. Ondersteunende en samenwerkende rolpatronen worden voor gemeenten onder de Omgevingswet belangrijker om de (permanente en niet-permanente) taaklast adequaat uit te voeren. Om deze relatief nieuwe rollen goed uit te kunnen voeren dienen de juiste principes uit sturingsperspectieven als Network Governance en Societal Resilience aanwezig te zijn. In hoeverre deze perspectieven momenteel in Staphorst geborgd zijn, is vooralsnog de vraag.

Er worden verschillende hulpbronnen in de literatuur erkent die gemeenten kunnen aanwenden om de bestuurslast aan te kunnen. Het gaat om interne hulpbronnen en externe hulpbronnen die zich buiten de organisatie bevinden. Er is op basis van deze hulpbronnen een aantal indicatoren gedestilleerd om te onderzoeken wat de bestuurskracht van Staphorst is.

### 3 Methode van onderzoek

#### 3.1 Inleiding

De eerste twee deelvragen van dit onderzoek zijn onderzocht en beantwoord in het theoretisch kader. De overige deelvragen van het onderzoek worden beantwoord aan de hand van empirisch onderzoek. De deelvragen die binnen dit onderzoek empirisch worden onderzocht zijn:

1. Welke bestuurskracht heeft de gemeente Staphorst nodig voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet?
2. Wat is de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin?
3. Hoe kan deze bestuurskracht van de gemeente Staphorst worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet?
4. Is er voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet extra bestuurskracht nodig en zo ja, hoe kan Staphorst in deze behoefte voorzien?

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop het empirisch onderzoek in deze thesis vorm heeft gekregen verantwoord. Om de deelvragen te beantwoorden, wordt methodische triangulatie toegepast, zodat validiteit van de resultaten zo veel mogelijk kan worden gewaarborgd. Triangulatie verhoogt immers de geldigheid van de onderzoeksresultaten (Verhoeven, 2018). Het vervolg van dit hoofdstuk staat stil bij de toepassing en verantwoording van de methodische triangulatie om de empirische deelvragen te beantwoorden. Er wordt stilgestaan bij de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksstrategie en de daarvoor geselecteerde en toegepaste methoden van onderzoek. Ten slotte worden de kwaliteitseisen voor kwalitatief onderzoek die aan deze thesis zijn gesteld toegelicht.

#### 3.2 Afbakening van het onderzoek

Vanuit zowel wetenschappelijk als pragmatisch oogpunt is het onderzoek ingekaderd. De inkadering vindt plaats op de niveaus deelonderwerp, wetenschappelijke focus en perspectief. De inkadering op deelonderwerp is in de inleiding van deze thesis beschreven. Hieronder wordt de inkadering op het gebied van wetenschappelijke focus en perspectief toegelicht.

##### *Wetenschappelijke inkadering*

De inhoudelijke focus van het onderzoek richt zich op bestuurskracht, bestuurslast, de hulpbronnen die een gemeente kan aanwenden om met bestuurslast om te gaan en kansen, dilemma's en perspectieven die hierbij een rol spelen. Het besluitvormingsproces om taken en verantwoordelijkheden binnen het fysieke domein naar gemeenten te decentraliseren wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden in het fysieke domein in het algemeen en de Omgevingswet in het bijzonder staan in dit onderzoek niet ter discussie.

Recent onderzoek laat zien dat het merendeel van de gemeenten de financiële middelen die zij vanuit het Rijk ontvangen onvoldoende vinden om zichzelf in staat te stellen de decentrale en lokale opgaven te realiseren (VNG, 2021). Dit onderzoek richt zich voornamelijk op wat binnen de macht van de gemeente zelf ligt om haar bestuurskracht vorm te geven. Aanbevelingen die in dit onderzoek worden gedaan zijn daarmee gebaseerd op het uitgangspunt dat de gemeente dient te roeien met de riemen die men ter beschikking heeft of nog ter beschikking kan stellen.

##### *Perspectief*

Het onderzoek wordt vanuit het perspectief van bestuurders en lokale ambtenaren bekeken. Hier aan ten grondslag ligt de keuze om het onderzoek voornamelijk te richten op datgene wat binnen de macht van de gemeente zelf ligt om haar bestuurskracht vorm te geven. De

bestuurders en de ambtelijke organisatie binnen de gemeente Staphorst kunnen de bestuurskracht van de gemeente inzichtelijk maken aan de hand van hun eigen ervaringen. Daarnaast ondervinden zij als eerste de organisatorische opgave die gepaard gaat met de stelselherziening van het omgevingsrecht en zullen zij deze opgave handen en voeten moeten geven. Ook vormen zij de kern van gemeentelijke vertegenwoordigers die de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet tot leven moeten brengen bij andere betrokkenen in bijvoorbeeld de samenleving. Andere actoren zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat zij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het voldoende bestuurskrachtig zijn van gemeentelijke overheden om opgaven te kunnen uitvoeren. Hiervoor is de gemeente zelf verantwoordelijk (VNG, 2007).

### *3.3 Onderzoeksstrategie: kwalitatief onderzoek*

De gehanteerde onderzoeksmethode(n) binnen dit onderzoek dienen inzichtelijk te maken hoe respondenten de bestuurskracht ervaren en welke hulpbronnen wel of niet herkend en aangewend (kunnen) worden in relatie tot het uitvoeren van taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hierbij speelt een belangrijk menselijk aspect een sleutelrol, want welke betekenis of waarde iemand aan een bepaald verschijnsel toekent is persoonlijk en afhankelijk van iemands achtergrond en persoonlijke context binnen de organisatie. Kwalitatief onderzoek kan gericht kennis opleveren over de wijze waarop een specifiek individu een situatie beleeft en over de context van het verschijnsel dat centraal staat (Ploch & van Zwieten, 2007, p. 13). Tevens kan vanuit kwalitatieve onderzoeksmethoden worden bijgedragen aan kennis over de situatie en van daaruit mogelijkheden aanreiken om deze situatie te verbeteren (Ploch & van Zwieten, 2007, p. 16). Zo ook met betrekking tot het vraagstuk van dit onderzoek: aan welke knoppen kan de gemeente draaien om de bestuurskracht aan te passen om de bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen?

Het theoretisch kader gaf reeds inkijk in eerder onderzoek naar bestuurskracht. In dergelijk onderzoek wordt veelvuldig gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden (De Ceuninck, 2014; Claessens, 2017; Herweijer et al., 2014; Korsten et al., 2007; Van Orshoven & De Peuter, 2015; van den Dries, 2014) om onder andere bovenstaande redenen. Zodoende wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Er wordt een beroep gedaan op verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden.

### *3.4 Dataverzameling*

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de vier empirische deelvragen optimaal te kunnen beantwoorden. Hieronder wordt voor ieder van de deelvragen toegelicht hoe dataverzameling heeft plaatsgevonden.

#### *3.4.1 Documentenanalyse*

Antwoord op de eerste empirische deelvraag, *welke bestuurskracht heeft de gemeente Staphorst nodig voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet*, wordt gegeven op basis van de bestuurslast voor de fysieke leefomgeving op de gemeente Staphorst af komt onder de Omgevingswet. Dat wordt gedaan door deze bestuurslast inzichtelijk te maken in een register. Een dergelijk overzicht valt niet direct te herleiden uit de nieuwe wetgeving en bleek ook elders via bijvoorbeeld het Rijk, de VNG en Aan de Slag met de Omgevingswet niet vindbaar. Daarom is in dit onderzoek zelf voorzien in een register, welke een groslijst van gemeentelijke bestuurslast met taken en bevoegdheden met betrekking tot de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet bevat. In het theoretisch kader is onderscheid gemaakt tussen tijdelijke taaklast onder de Omgevingswet en permanente taaklast. De tijdelijke taaklast betreft de inspanningen die rechtstreeks samenhangen met de invoering van de wet. Vanwege het specifieke karakter van de tijdelijke

bestuurslast, richt dit onderzoek in het algemeen en het register in het bijzonder zich primair op de permanente taaklast onder de Omgevingswet.

Het register wordt, naast voor het beantwoorden van de eerste empirische deelvraag, ook als input gebruikt voor het interview ter beantwoording van de deelvraag hoe de bestuurskracht van de gemeente Staphorst kan worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet.

Het register en de daartoe behorende groslijst zijn tot stand gekomen op basis van een uitgebreide documentenanalyse.

#### *Data documentenanalyse*

Voor de documentenanalyse is externe documentatie geanalyseerd, zoals relevante wetsartikelen, verwante MvT's en informatie uit bijvoorbeeld kamerstukken, AMvB's en aanvullingswetten. Daarnaast dient interne documentatie in de vorm van beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en mandaatlijsten met betrekking tot de fysieke leefomgeving als input voor de analyse. Op basis van het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek is aan de hand van de verzamelde documentatie onderzocht hoe de wettelijke bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet zich manifesteert in het lokale uitvoeringsbeleid van de gemeente Staphorst. De analyse van bovenstaande data heeft uiteindelijk geresulteerd in een register met gemeentelijke taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving, zoals deze onder de Omgevingswet worden verwacht.

#### *Register*

De groslijst met taken en bevoegdheden in het register is gebaseerd op de systematiek van taken en bevoegdheden, zoals opgenomen in art. 2.1 lid 4 van de Ow en hoofdtakvelden, afgeleid van de taakvelden die aan gemeenten worden toegekend in de *Regeling vaststelling taakvelden en vestrekking informatie voor derden* (Regeling vaststelling taakvelden en vestrekking informatie voor derden, 2016, nr. 2016-0000217051). Hier is voor gekozen, omdat enerzijds het theoretisch kader heeft laten zien dat de Omgevingswet zo veel mogelijk aansluit bij de bestaande taakverdeling en anderzijds omdat ambities voor herziening niet beleidsmatig zijn gekoppeld aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van Nederland (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, blz. 43).

Vervolgens is aan de hand van focus op drie specifieke taakvelden onderzocht in hoeverre er veranderingen in taaklast worden verwacht onder de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie. Ook is getoetst op herkenning van de in beeld gebrachte taken en bevoegdheden op volledigheid van de lijst. Toetsing van het register heeft tevens plaatsgevonden door de lijst voor te leggen aan de drie coördinatoren van de afdeling Ontwikkeling en Beheer en de VNG.

Er wordt met de groslijst in het register geen gekwantificeerde analyse naar de volledige vorm en omvang van bestuurslast onder de Omgevingswet gedaan of beoogd. Daarmee is het register indicatief van aard.

#### *3.4.2 Kwalitatief interview –Bestuurskracht*

Aan de hand van kwalitatieve interviews is de bestuurskracht in beeld gebracht in het kader van de empirische deelvraag *Wat is de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin?* De interviews bieden inzicht in de mate waarin de gemeente Staphorst op dit moment over bepaalde hulpbronnen en voorwaarden van bestuurskracht beschikt, in welke mate deze wel of niet (kunnen) worden aangewend en waarom dat zo is. Hierbij is nadrukkelijke aandacht voor de persoonlijke beleving van de respondenten. Om deze beleving te waarborgen, zijn alle interviews opgenomen, getranscribeerd en volledig geanonimiseerd.

Als dataverzamelmethode is het individuele, semigestructureerde interview toegepast. Dit houdt in dat de inhoud van de vragen, de wijze waarop en de volgorde waarin de



vragen worden gesteld en de antwoorden die mogelijk zijn grotendeels worden vastgelegd (Boeije et al., 2016). Er geldt een versoepeling op de standaardisatie en structurering door de toevoeging van een aantal open vragen, zodat juist ruimte kon worden geboden aan het individuele perspectief van een respondent, het inzichtelijk maken van denkwijzen en redenering van de respondent en diens persoonlijke context (Ploch & van Zwieten, 2017, p. 83). Tijdens de interviews bleek het vaak zinvol om bij de respondenten door te vragen op de open vraag om meer achtergrondinformatie te vergaren.

#### *Opstellen vragenlijst*

Het semigestructureerde interview is grotendeels gebaseerd op een onderdeel van het gehanteerde interviewmodel dat door Herweijer et al. (2014) is toegepast bij de ontwikkeling van hun onderzoeksmodel naar bestuurskracht onder gemeenten. Die vragenlijst is inmiddels geijkt en mag in opzet gebruikt worden (Herweijer et al., 2014, p. 64). Het interview bevat gesloten vragen en open vragen. De vragen zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 2.3.2 benoemde hulpbronnen (voorwaarden) voor bestuurskracht en het functioneren daarvan binnen de huidige context van de gemeente Staphorst. Het interview is afgesloten met een checklist, waarmee het relatieve belang van de voorwaarden voor bestuurskracht door de respondenten is gewaardeerd. De vragenlijst is terug te zien in bijlage 3.

#### *Respondenten*

Om een beeld te vormen van de bestuurskracht van de gemeente Staphorst worden de sleutelfiguren binnen de organisatie op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau met betrekking tot de thematiek van de bestuurskracht aan een interview onderworpen. De respondenten voor dit interview betreffen het college van B&W, het MT, Griffie, Finance & Control. Dit zijn gezamenlijk acht respondenten.

De gemeenteraad is ook betrokken bij het onderzoek in de vorm van een selectie van raadsleden die binnen de gemeente betrokken zijn (geweest) bij een of meerdere raadsklankbordgroepen (waaronder de klankbordgroep Omgevingswet) en/of provinciaal betrokken zijn (geweest). Voor deze groep respondenten is het interview omgezet in een kwalitatieve vragenlijst om zo de kans op deelname te vergroten.

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode juni/juli 2021. De vragenlijsten zijn in dezelfde periode uitgezet. Alle benaderde respondenten hebben ingestemd en een persoonlijk interview afgelegd. Naderhand hebben zij akkoord verstrekt op het transcript van hun persoonlijke interview. Naar de geselecteerde raadsleden is halverwege het dataverzamelingsproces een herinnering verzonden om tot een hogere respons te komen. Uiteindelijk hebben vijf van de negen raadsleden de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. Er hebben zich geen problemen voorgedaan tijdens of na het afnemen van de interviews of het verzamelen van de vragenlijsten.

#### *3.4.3 Kwalitatief interview – aanwending bestuurskracht*

De laatste onderzoeksmethode die in dit onderzoek is toegepast, is een open interview met een gestructureerd karakter en focust op knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot de (verwachte) gemeentelijke bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet. De resultaten van dit interview dienen als input voor de beantwoording van de deelvraag hoe de bestuurskracht van de gemeente Staphorst kan worden aangewend en mogelijk vergroot in de uitvoering van de opgave Omgevingswet en, in het verlengde daarvan, de deelvraag of Staphorst de bestuurskracht moet versterken om de bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen.

#### *Opstellen vragenlijst*

De vragen in het interview richtten zich op 1) het identificeren van knelpunten in de bestuurslast

onder de Omgevingswet en de wijze waarop deze worden uitgevoerd en 2) mogelijke oplossingsrichtingen om de uitvoering van de bestuurslast te verlichten:

- Komen de verwachtingen van de respondenten qua gemeentelijke bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet overeen met de in beeld gebrachte, te verwachten taaklast onder de Omgevingswet?
- *Knelpunten*: worden er problemen of knelpunten ervaren met het volbrengen van de bestuurslast? Hoe worden deze knelpunten aangepakt?
- *Oplossingen*: Welke hulpbronnen komen van pas om de verwachte bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen? In hoeverre zijn deze hulpbronnen er al, (beter) inzetbaar of wat is daar voor nodig?
- Is de bestuurskracht van Staphorst voldoende om de bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet aan te kunnen?

In eerste instantie zijn de respondenten aangemoedigd om zelf oplossingsrichtingen en hulpbronnen aan te dragen vanuit hun eigen behoefte en ervaring. Daarna zijn oplossingsrichtingen aan de respondenten voorgelegd die mogelijke knelpunten kunnen verlichten. Een oplossingsrichting kan op twee manieren tot stand zijn gekomen:

(1) Ze zijn als mogelijke hulpbron aangedragen in het theoretisch kader van dit onderzoek en zijn door de respondenten van het interview betreffende bestuurskracht erkend als zinvol.

(2) Ze zijn als voorname hulpbron of als versteviging van een bestaande hulpbron naar voren gebracht door de respondenten van het interview betreffende bestuurskracht en vullen daarmee de mogelijke hulpbronnen uit de literatuur aan.

Door deze hulpbronnen ook aan de respondenten van dit interview voor te leggen, kan worden getoetst in hoeverre de hulpbronnen, die zowel vanuit de literatuur als vanuit de respondenten van het interview met betrekking tot bestuurskracht naar voren zijn gebracht, bruikbaar zijn in de huidige uitvoeringspraktijk, maar ook straks onder de Omgevingswet.

De vragenlijst is bijgevoegd als bijlage 4.

### *Respondenten*

Het interview moest inzicht bieden in de uitvoeringspraktijk binnen het fysieke domein in de gemeente Staphorst en wat daarin wel of niet werkt. Hiervoor is een beroep gedaan op respondenten die werkzaam zijn in de uitvoering als technisch specialistisch (beleids)medewerker binnen een specifiek taakveld voor de fysieke leefomgeving. Gezien de omvang van deze thesis is een selectie gemaakt. De uitvoering van de taken en bevoegdheden waarmee de gemeente Staphorst op het gebied van de fysieke leefomgeving is belast, landt in drie teams binnen de afdeling Ontwikkeling en Beheer, namelijk team Fysieke Leefomgeving, team Ruimtelijke Ontwikkeling & Beleid en team Beheer Binnendienst. Voor de selectie is vanuit elk van deze teams één beleidsthema en één respondent geselecteerd. Hierbij is gekeken naar de mate waarin de professionals die deze beleidsthema's in portefeuille hebben zelf bezig zijn met de voorbereidingen richting de Omgevingswet, zodat zij kunnen spreken vanuit kennis, expertise, eigen opvattingen en ervaringen. De geselecteerde beleidsthema's zijn:

- VTH en bouwen (Fysieke Leefomgeving)
- Klimaatadaptatie (Ruimtelijke Ontwikkeling & Beleid)
- Weg- en Waterbouw (Beheer Binnendienst)

Alle benaderde respondenten hebben ingestemd en een persoonlijk interview afgelegd.

Naderhand hebben zij akkoord verstrekt op de transcriptie van hun persoonlijke interview. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van juli/augustus 2021. Er hebben zich geen problemen voorgedaan tijdens of na het afnemen van de interviews.

### 3.5 Data-analyse

Er zijn voor dit onderzoek twee verschillende interviews afgenomen. Beide worden op soortgelijke wijze geanalyseerd met een aantal nuanceverschillen. Hieronder wordt per type interview toegelicht hoe de data-analyse heeft plaatsgevonden.

#### *Data-analyse: interview bestuurskracht*

Om orde te brengen in de verzamelde onderzoeksmiddelen van de interviews is een kwalitatieve data-analyse uitgevoerd. Hierbij wordt de data uiteengehaald, om het vervolgens te structureren (Boeije et al., 2009). De hoeveelheid data was aanzienlijk. De respondenten gaven vaak geen kant-en-klare antwoorden, gebruikten veel voorbeelden en als gevolg van doorvragen op onderwerpen kwam daar extra data bij. Er zijn acht interviews afgenomen, aangevuld met vijf kwalitatieve vragenlijsten. De onderzoeker kreeg na dan ook te maken met pagina's aan tekst, gevuld met informatie en non-informatie. Om grip te krijgen op de data en hier uit te pikken wat relevant is voor het beantwoorden van de gekoppelde deelvraag, is de schat aan verzamelde data 'uiteengehaald' aan de hand van een aantal processtappen.

Dit proces begon met het volledig transcriberen van de interviews. Hierna is de irrelevante informatie uit de transcripten gewist. Vervolgens is de data in kleine(re) fragmenten opgesplitst om te bepalen welke onderwerpen aan bod zijn gekomen en aan welke vraag ze beantwoorden. Dit proces van demontage (Yin, 2009) werd vervolgd met een aantal fasen van codering. Eerst is er open gecodeerd. Dit gebeurde zoveel mogelijk *data-driven*<sup>10</sup>. Dit leverde een veelheid aan labels op. Deze labels zijn vervolgens opnieuw geordend middels het axiaal coderen: er is geprobeerd de labels te clusteren (in een logische volgorde) en onder te brengen bij een overkoepende term. Deze termen zijn vervolgens tijdens het selectief coderen gebruikt om een theorie op te bouwen op basis van de verzamelde data en de hoofdcategorieën die het coderingsproces hebben voortgebracht. Hiervoor is gezocht naar relaties en verbindingen tussen de verzamelde data en de categorieën waarin de data is ondergebracht.

De kwalitatieve vragenlijsten zijn ook middels bovenstaand proces gelabeld. Op het moment van de selectieve codering zijn de codes vanuit de vragenlijsten meegenomen bij het maken van hoofdcategorieën en de verdere analyse van de data. Het proces is uitgevoerd met behulp van het programma QDA Miner Lite.

#### *Data-analyse: interview aanwending bestuurskracht*

De interviews met betrekking tot de aanwending van de bestuurskracht zijn in grote lijnen net zo behandeld als de interviews uit de reeks eerdere interviews door middel van hetzelfde coderingsproces. In deze reeks lag echter nadruk op de analyse van eventueel ervaren *knelpunten* (waaruit blijkt dat het een knelpunt is? Is het knelpunt een symptoom van een onderliggend probleem? Wat voor impact heeft het op de organisatie en de gestelde doelen?) en de *oplossingen* om deze knelpunten te verlichten en aan te pakken (welke hulpbronnen worden reeds gebruikt om de taaklast te aan te kunnen, welke hulpbronnen bieden uitkomst maar worden (nog) niet toegepast en waarom niet?). Op basis van deze informatie is vervolgens een theorie gevormd, waarmee antwoord is gegeven op de gekoppelde deelvragen. Het proces is uitgevoerd met behulp van het programma QDA Miner Lite.

### 3.6 Kwaliteitseisen kwalitatief onderzoek

De onderzoeker is zich bewust van het kwaliteitsvraagstuk omtrent betrouwbaarheid en validiteit bij de uitvoering van het onderzoek (Boeije, 2016, p. 274) en streeft naar de handhaving van

---

<sup>10</sup> Er wordt geprobeerd om vanuit de tekst een code te vinden. Er wordt niet geprobeerd om tekst bij een code te vinden.

betrouwbaarheid en validiteit binnen de kaders en mogelijkheden die dit onderzoek biedt. De zorgvuldig gekozen methoden voor dataverzameling dragen hier aan bij. De kwalitatieve onderzoeksmethoden kennen een aantal valkuilen. Deze valkuilen worden kort benoemd, waarbij maatregelen worden aangedragen.

#### *Beperkte representativiteit*

De gemeente Staphorst betreft een relatief kleine gemeentelijke organisatie. Het aantal geschikte respondenten binnen de organisatie om de onderzoeksvragen te beantwoorden is daarom beperkt. Er is geprobeerd om de selectiecriteria voor het onderzoek zo breed mogelijk te houden waar nodig, als wel diversiteit aan te brengen in functie en team, om de juiste respondenten aan tafel te krijgen voor de interviews. Dat alle benaderde respondenten hebben deelgenomen aan het onderzoek verkleint de valkuil aanzienlijk.

#### *Sociaal wenselijke antwoorden*

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Staphorst door een medewerker uit de organisatie zelf. De respondenten wordt dus gevraagd om te reflecteren op de eigen organisatie -vooral met betrekking tot onderwerpen waar zij zelf een belangrijke rol in spelen - tegenover een collega. Hoewel op voorhand afspraken zijn gemaakt over het doen van onafhankelijk onderzoek binnen de organisatie en de rol van de onderzoeker kan een dergelijke constructie leiden tot sociaal wenselijke antwoorden. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen wordt er alles aan gedaan om de veiligheid van de respondent te borgen en vertrouwen te kweken, zodat in open- en eerlijkheid het gesprek kan worden gevoerd.

Alle respondenten zijn persoonlijk door de onderzoeker uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Respondenten kregen daarbij voldoende informatie om inzicht te krijgen in het onderwerp van het interview, maar onvoldoende om op voorhand wenselijke antwoorden te bedenken. Voor de afname van het interview is een veilige setting gecreëerd, dat wil zeggen: privé, in afzondering van anderen, op een voor de respondent prettige locatie in het gemeentehuis of in een beschermde digitale omgeving.<sup>11</sup> Voorafgaand aan het onderzoek heeft de onderzoeker wederom een en ander toegelicht. Ook daarbij is geen informatie met de respondent gedeeld die kon leiden tot sociaal wenselijke antwoorden. Tijdens het interview is met het oog op validiteit het antwoord van de respondent kernachtig samengevat en teruggekoppeld, zodat kon worden getoetst of de respondent zich in deze samenvatting herkent. De gegevens van de respondenten en eventueel andere genoemde individuen en/of organisaties zijn geanonimiseerd. Het gevoerde interview is als geluidsopname opgenomen en naderhand getranscribeerd. Het transcript is gedeeld met de respondent en na akkoord op de strekking gebruikt voor data-analyse. Het geluidsfragment is vervolgens verwijderd.

Er wordt niet ervaren dat zich veel sociaal wenselijke antwoorden hebben voorgedaan. De gesprekken zijn naar het gevoel van de onderzoeker in alle openheid en eerlijkheid verlopen, gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

---

<sup>11</sup> Een en ander was afhankelijk van de mogelijkheden die het gemeentelijke Corona-beleid tegen de tijd van afname van de interviews toestond. Uiteindelijk zijn een aantal interviews persoonlijk afgenomen en het merendeel digitaal.

## 4 Resultaten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de verschillende analyses gepresenteerd. De indeling van dit hoofdstuk is gebaseerd op de volgorde van de vier verschillende empirische deelvragen die in dit onderzoek centraal staan. Ten eerste worden de resultaten van de documentenanalyse en het register bestuurslast fysieke leefomgeving gepresenteerd, waarmee de vraag beantwoord wordt welke bestuurskracht de gemeente Staphorst nodig heeft voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet. Daarna worden de resultaten van de interviews omtrent bestuurskracht gedeeld, waarmee de vraag wat de bestuurskracht van de gemeente Staphorst in algemene zin wordt beantwoord. Ten slotte worden de resultaten getoond omtrent de interviews die inzicht hebben gegeven in de wijze waarop de bestuurskracht kan worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet en of de bestuurskracht van de gemeente Staphorst daarvoor versterkt moet worden en op welke wijze dit zou kunnen.

### 4.2 Bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet

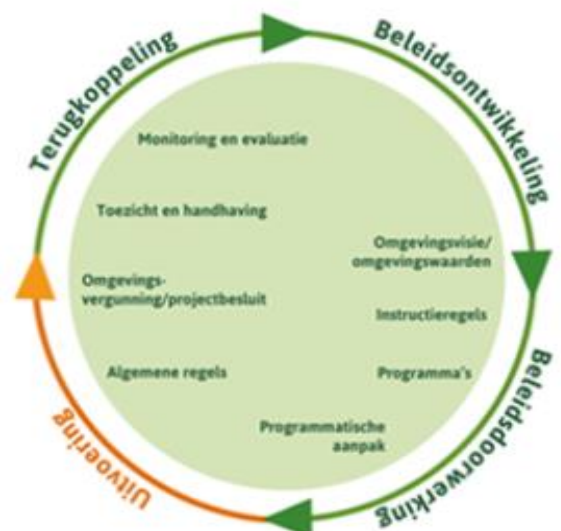
Om de toereikendheid van de bestuurskracht van de gemeente Staphorst te onderzoeken in relatie tot de opgave Omgevingswet wordt aan de hand van de globale bestuurslast onder deze wet de benodigde bestuurskracht bepaald. De uitwerking van deze vraag door middel van een uitgebreide documentenanalyse heeft geresulteerd in een – niet exhaustief - register met wettelijke taken en bevoegdheden voor de gemeente Staphorst op het gebied van de fysieke leefomgeving.

#### 4.2.1 Permanente en niet-permanente taaklast

Uit de theorie bleek dat de Omgevingswet niet de intentie heeft om veel te veranderen aan de bestaande taakverdeling tussen de verschillende overheidsorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Tevens wordt op basis van het theoretisch kader vermoed dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen permanente taaklast en niet-permanente taaklast voor de fysieke leefomgeving voor gemeenten. De documentenanalyse geeft hierover het volgende beeld.

#### Permanente taaklast

Veel bestaande taken op het gebied van de fysieke leefomgeving hebben een structureel karakter onder de Omgevingswet: het maken en bijhouden van omgevingsplannen (voorheen: bestemmingsplannen) is daar een voorbeeld van. Onder de Omgevingswet komt een beperkt aantal nieuwe taken naar gemeenten toe, zoals op het gebied van bodem en ondergrond. Ook wordt er onder de Omgevingswet meer nadruk gelegd op het doorlopen van de beleidscyclus, waarbij het element *evaluatie* een belangrijker rol gaat spelen. De beleidscyclus, gebaseerd op een PDCA-model, bevat een aantal gemeentelijke kerninstrumenten<sup>12</sup> waarmee de diverse fasen van de cyclus worden doorlopen. De ontwikkeling van het kerninstrumentarium kan weliswaar als een eenmalige activiteit worden aangemerkt, maar de evaluatie van deze instrumenten en de beleidscyclus an sich vormen een permanent



Figuur 4 Beleidscyclus Omgevingswet (Bron: Nationale Omgevingsvisie)

<sup>12</sup> De Omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

beleidsonderdeel: een omgevingsvisie dient bijvoorbeeld 'dagvers' te zijn en handhaving kan pas plaatsvinden wanneer is geëvalueerd of een activiteit in strijd is met het omgevingsplan en/of de omgevingsvergunning. Dit vraagt om het continue doorwerken van een sluitende beleidscyclus. Evaluatie helpt om de instrumenten en de vele permanente uitvoeringstaken die onder de Omgevingswet te ordenen en de kwaliteit ervan te waarborgen. Indien evaluatie uitblijft kan dit de bestuurslast verzwaren, omdat kansen om de bestuurslast te verlichten mogelijk worden gemist.

#### *Niet-permanente taaklast*

Onder de Omgevingswet vinden er veranderingen plaats in de wijze waarop een gemeente uitvoering moet of kan geven aan haar wettelijke taken en bevoegdheden. Een voorbeeld is het omgevingsplan als vervanger van bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het gaat hier om opgaven voor het gemeentebestuur welke tijdelijk extra inspanning vergen, maar uiteindelijk ook besparingen kunnen opleveren. De taaklast die rechtstreeks samenhangt met de transitie naar de Omgevingswet wordt, vanwege het eenmalige karakter er van, in dit onderzoek niet als permanente taaklast gezien. Zo is er bij een omgevingsvisie sprake van de ombouw van bestaande instrumenten, zoals een milieubeleidsplan en structuurvisie, terwijl het omgevingsplan wordt gebaseerd op bestaande bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen. De niet-permanente taaklast is echter essentieel om de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen, immers, het uitvoeren van dergelijke taken is noodzakelijk om als gemeente de dienstverlening onder de Omgevingswet op minimaal hetzelfde niveau als nu te kunnen blijven aanbieden. Tevens geldt dat een gemeente alleen toekomt aan het adequaat uitvoeren van permanente taken wanneer de niet-permanente taaklast ook adequaat en tijdig wordt uitgevoerd. Een gemeente kan in het kader van de afstemmingsvereiste bijvoorbeeld grote plannen hebben om in een ketensamenwerking met partners omgevingsvergunningen te verlenen, maar wanneer de gemeentelijke (informatie)voorzieningen hier niet tijdig op zijn ingericht heeft dit direct een remmend effect op de uitvoerbaarheid van de permanente taak om tijdig af te stemmen met en advies te vragen bij ketenpartners.

#### *4.2.2 Algemene taken en bevoegdheden*

Het theoretisch kader heeft aangetoond dat de Omgevingswet met betrekking tot de in dit onderzoek benoemde permanente taaklast voor de fysieke leefomgeving een onderscheid maakt tussen algemene taken en bevoegdheden en specifieke taken voor bestuursorganen.

Uit de theorie komt naar voren dat de wetgever in de Omgevingswet:

- 1) een niet-limitatief overzicht biedt van onderdelen en aspecten uit de fysieke leefomgeving waarmee bestuursorganen zich bezig moeten houden;
- 2) geen volledig specifiek taakoverzicht van algemene taken en bevoegdheden van gemeenten op heeft genomen;
- 3) wel enkele specifieke taken heeft aangewezen, zoals op het gebied van de gemeentelijke hemelwater- en grondwaterzorgplicht;
- 4) gemeenten belast met een afstemmings- en samenhangvereiste bij het uitvoeren van haar wettelijke taken;
- 5) voortbordurt op de taakverdeling zoals die onder het huidig omgevingsrecht van toepassing is en hier zo min mogelijk aan toert.

Om tot een register van gemeentelijke wettelijke taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving te komen, is in beeld gebracht met welke wettelijke taken bevoegdheden de gemeente Staphorst momenteel belast is, aangevuld met nieuwe taken en opgaven die voortvloeien uit de Omgevingswet.

#### 4.2.3 Specifieke taken

Op het gebied van specifieke taken in het kader van bijzondere beheerstaken en -bevoegdheden van bestuursorganen worden onder de Omgevingswet geen grote veranderingen voor de gemeente Staphorst verwacht. Uit navraag bij het programma Aan de Slag met de Omgevingswet<sup>13</sup> blijkt dat de discussie over gemeentelijke taken onder de Omgevingswet zich toespitst op de taken zoals benoemd in artikel 2.16 Ow en geen extra specifieke beheertaken en -bevoegdheden betreffen. Aangenomen wordt dat de gemeente Staphorst zodoende daarom geen of weinig nieuwe specifieke bijzondere (beheer)taken hoeft uit te voeren onder de Omgevingswet ten opzichte van nu.

#### 4.2.4 Register bestuurslast fysieke leefomgeving

Op basis van bovenstaande context is voor het register een groslijst met taken en bevoegdheden ontwikkeld, waarvan kan worden gesteld dat de gemeente Staphorst deze taken minimaal tot uitvoering dienen te brengen vanuit haar wettelijke zorgplicht voor de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving, daaronder begrepen het beschermen van de gezondheid.<sup>14</sup> De documentenanalyse leidt tot het volgende overzicht in hoofdtaakvelden met subtaakvelden:

<b>Bestuur en ondersteuning</b>	<b>Sport, cultuur en recreatie</b>
Beheer overige gebouwen en gronden	(Openbare) speel- en recreatievoorzieningen Monumentenzorg Sloten en bermen Veilig houden openbare ruimte Openbaar groen: natuurterreinen Openbaar groen: bosterreinen Openbaar groen: Bomen Openbaar groen: Insecten- en ziektebestrijding
<b>Veiligheid</b>	<b>Volksgezondheid en Milieu</b>
Brandweer Ambulancevervoer Rampenbestrijding Lijkschouwingen Integrale veiligheid Handhaving Beschermdende maatregelen	Volksgezondheid Afvalverwijdering (huis- en zwerfafval) Riolering en waterzuivering (waterketenbeheer) Milieubeleid Milieubeheer en -vergunningverlening en handhaving Lijkbezorging en begraafplaatsen Luchtkwaliteit Geluid
<b>Verkeer, vervoer en waterstaat</b>	<b>Bodem en ondergrond</b>
Onderhoud bruggen en wegen Verkeersmaatregelen Gladheidsbestrijding Afwatering Toegankelijkheid Parkeren Openbaar vervoer	Beheer kwaliteit bodem en ondergrond Bodemarchief Vergunningverlening en toezicht
<b>Economie</b>	<b>Verduurzaming en duurzame energie opwekking</b>
Fysieke bedrijfsinfrastructuur Economische ontwikkeling en promotie	

<sup>13</sup> Samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies, (IPO), Waterschappen (UvW) en het Rijk, welke overheden en maatschappelijke partners, bedrijven en initiatiefnemers en belanghebbenden ondersteunt om te kunnen werken met de nieuwe wet.

<sup>14</sup> Omdat het gaat om een overzicht voor de gemeente Staphorst, zijn taakvelden die niet op de gemeente Staphorst van toepassing zijn, niet in het overzicht meegenomen. Een voorbeeld zijn recreatieve havens.

<b>Onderwijs</b>	Transitie visie warmte plan Toezicht en handhaving
Huisvestingsvoorzieningen voor basis onderwijs	verduurzaming eigen gebouwen
Huisvestingsvoorzieningen voor bijzonder onderwijs	
Gymlokalen (onderwijshuisvesting)	<b>klimaatadaptatie</b>
<b>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing</b>	Wateroverlast
Ruimtelijke ordening: omgevingsplan	Droogte
Ruimtelijke ordening: omgevingsvisie	Hittestress
Ruimtelijke ordening: programma's	
Volkshuisvesting	
Woonwagenzaken	
Bouw- en woningtoezicht	
Bouw- en omgevingsvergunningen	
Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	

Het volledige register met wettelijke taken en bevoegdheden omtrent de fysieke leefomgeving voor de gemeente Staphorst is terug te vinden in bijlage 5 van dit onderzoek.

#### 4.2.5 Gemeentelijke rollen

Gemeenten kenden al hoofdzakelijk beleidsmatige, uitvoerende en handhavende taken voor de fysieke leefomgeving. Onder invloed van de Omgevingswet komt er weinig nieuwe permanente taaklast bij. Wel verandert het karakter van taken en bevoegdheden. De groslijst in het register bevestigt de in het theoretisch kader benoemde nieuwe rollen van gemeenten, bijvoorbeeld waar het gaat om de noodzaak om af te stemmen, bepaald gedrag te stimuleren en te faciliteren in bijvoorbeeld informatie. Voorbeelden hiervan zijn het maken van afspraken over grondgebruik en realisatie van bouwwerken met partners, zoals woningbouwcoöperaties, de plicht om rekening te houden met bepaalde wetgeving bij de beoordeling van ruimtelijke ingrepen en hier indien nodig afstemming over te hebben met ketenpartners. Ook het stimuleren van bijvoorbeeld duurzaam bouwen of stimuleren van ontschotting tussen beleidsthema's en het ontwikkelen van afgestemd beleid zijn voorbeelden van de te verwachten gedragsverandering van gemeenten. Daardoor vragen de taken en bevoegdheden onder de Omgevingswet meer dan nu om een sturingsperspectief waarin van buiten naar binnen wordt gedacht: het wordt voor gemeenten belangrijker om te regisseren, te enthousiasmeren, te stimuleren en slim om te gaan met relaties. Investeren in een goed en bruikbaar netwerk, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is om gezamenlijk en efficiënt met een buurgemeente een bodemspecialist in te huren is hier een voorbeeld van, net als het uitnodigen en uitrusten van inwoners bij de zorg voor hun directe fysieke leefomgeving.

Er wordt op basis van het register een voortzetting van zowel traditionele rollen als relatief nieuwe rollen verwacht. De koerswijziging in het sturingsperspectief en de competenties waarover de organisatie moet beschikken om de rollen adequaat te kunnen vervullen, gaat, in navolging op eerdere decentralisties, onder de Omgevingswet door. In hoeverre de organisatie haar bestuurskracht hier op heeft ingericht, volgt uit resultaten later in dit hoofdstuk.



#### 4.2.6 Deelconclusie

De wetgever heeft getracht niet veel te veranderen aan de verdeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent echter niet dat alles bij het oude blijft. De aard van verschillende permanente taken en de wijze waarop uitvoering moet en kan worden gegeven aan gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving, verandert. Geconstateerd wordt dat met de komst van de Omgevingswet de gemeente zowel een aantal traditionele rollen blijft uitvoeren als nieuwe(re) rollen die bij eerdere decentralisaties al belangrijker werden. Onder de Omgevingswet worden deze nieuwe rollen evidenter. Dit vraagt mogelijk om verdergaand aanpassingsvermogen in sturingsperspectief, werkwijze en competenties.

Daar komt nog bij dat naast permanente taaklast, niet-permanente taaklast wordt onderscheiden, welke zich richt op de transitie naar de Omgevingswet. Dit onderscheid wordt opgenomen in de conceptuele definitiemodel van bestuurskracht.

Beide type taken zijn met elkaar verbonden: het niet adequaat uitvoeren van niet-permanente taaklast kan het adequaat uitvoeren van permanente taaklast onmogelijk maken. Beide dienen daarom voldoende adequaat uitgevoerd te worden om de bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen.

### 4.3 Bestuurskracht gemeente Staphorst

#### 4.3.1 Inleiding

In dit deel van de resultatenanalyse worden de resultaten van de interviews met betrekking tot de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin gepresenteerd. De indicatoren waarop de bestuurskracht is geanalyseerd, zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 2, worden behandeld. Deze indicatoren zijn aangevuld met een aantal extra achtergrondfactoren die tijdens de interviews en analyse van de data naar voren kwamen als aspecten die grote invloed hebben op de bestuurskracht van de gemeente Staphorst. Deze achtergrondfactoren bleken specifieke invloed uit te oefenen op de mate waarin bepaalde hulpbronnen aanwezig zijn of aangewend kunnen worden.

Voordat de indicatoren en achtergrondfactoren individueel worden behandeld worden hieronder de gemiddelden gepresenteerd van de gesloten vragen die gesteld zijn om inzichtelijk te maken hoe de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin is beoordeeld.

- Volgens 9 van de 13 respondenten zijn de inwoners bovengemiddeld betrokken bij het gemeentebestuur. De rest beoordeelde de betrokkenheid als gemiddeld.
- Het element burgerkracht wordt door 11 van de 13 respondenten als bovengemiddeld ervaren.
- De sociale cohesie scoort bovengemiddeld (75%).
- De begroting voor 2022 is met moeite rondgemaakt en heeft in het verleden geleid tot het verhogen van belastingen wat nu nog steeds gaande is.
- De reserves worden door 9 van de 13 respondenten als beperkt bestempeld.
- Het ambtelijk apparaat wordt door 9 respondenten als gemiddeld competent en innovatief beoordeeld.
- De verantwoordingskracht van Staphorst wordt door 60% ervaren als gemiddeld tot bovengemiddeld goed. De overige 40 % ervaart dit als gemiddeld goed.
- In Staphorst worden relatief veel (doe)taken zelf uitgevoerd en samenwerking gebeurt: a) daar waar het wettelijk moet, b) daar waar we het niet zelf beter kunnen.
- Staphorst kent een bovengemiddelde bestuurlijke stabiliteit en lage politieke fragmentatie. Alle respondenten delen hierover dezelfde mening.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen bovenstaande bevindingen worden toegelicht aan de hand van de analyseresultaten. Er wordt stilgestaan bij de indicatoren, welke voor- en/of nadelen bij bepaalde hulpbronnen worden ervaren en of ze in de huidige situatie binnen de gemeente voldoende (kunnen) worden benut.

#### 4.3.2 Politieke betrokkenheid van burgers

De gemeente Staphorst kent een aanzienlijke groep inwoners die bovengemiddeld betrokken is bij het gemeentebestuur. Deze betrokkenheid blijkt uit opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen, dat de laatste keer boven de 80% uitkwam. Ook wordt er relatief vaak gebruik gemaakt van het inspreekrecht bij de raadsvergaderingen. Dit laatste gebeurt vooral als het gaat om ruimtelijke vraagstukken, dus zaken die de (directe) leefomgeving en daarmee belangen van de inwoners betreft.

Een kleinere, maar nog steeds relatief grote groep inwoners, weet het bestuur ook op meer informele en persoonlijke wijze te vinden. Bestuursleden, zowel raadsleden als leden van het college, worden bijvoorbeeld met grote regelmaat in het openbaar aangesproken of bevraagd via mail of per telefoon. Deze informele loop richting het bestuur wordt door de respondenten unaniem verklaard door de schaalgrootte van de gemeente. De kleinschaligheid en het inherente ons-kent-ons-gevoel in de samenleving maakt dat de drempel laag ligt om bestuurders aan te spreken: mensen weten immers *wie* ze *waarop* moeten aanspreken. Dit fenomeen wordt door 10 van de 13 respondenten ervaren als positief. Zonder input vanuit de samenleving is het immers maar moeilijk om te weten wat er leeft. Wel wordt door de overige respondenten onder andere getwijfeld aan de mate waarin de gemeente zelf de samenleving weet te betrekken bij het gemeentebestuur. “Zo nu en dan” gebeurt dit, en hoewel er zeker wordt ingezet op burgerparticipatie wordt ervaren dat dit beter kan. Eén respondent geeft de organisatie voor het zelf betrekken van inwoners bij het gemeentebestuur een beneden gemiddeld. Competenties van de ambtelijke organisatie zijn hier ook nog niet altijd op toegerust. “Het moet je ook maar net liggen om dan ook maar die inwoners te betrekken en die avonden te organiseren.” Ook wordt ondermijning<sup>15</sup> als valkuil benoemd: beïnvloeding kan op vileine manier in een dergelijk informeel samenspel tussen bestuur en samenleving op de loer liggen, zeker in een organisatie en samenleving waarin de lijnen kort zijn. Hier moet onverdeeld en doorlopend aandacht voor zijn.

#### 4.3.3 Burgerkracht

Het vermogen van inwoners en ondernemers van de Staphorster samenleving om zelf taken op te pakken wordt door 11 respondenten als bovengemiddeld hoog beoordeeld. De Staphorster samenleving is er een van *naoberschap*: men weet goed voor zichzelf maar ook voor anderen te zorgen. Het is een ondernemende en inventieve gemeenschap: “Van het bedenken van plannen tot ook fysieke zaken” lukt het inwoners om zaken op te pakken, vooral als deze zaken de mensen zelf direct raken. De respondenten onderscheiden hierin taken in het fysieke domein en het sociale domein. Voor met name uitvoerende taken binnen het fysieke domein geldt volgens de respondenten dat deze beter dan nu belegd zouden kunnen worden bij de samenleving en dat hier ook de benodigde veer- en draagkracht voor aanwezig is. Zo geeft een van de respondenten een voorbeeld van het onderhouden van groenperken waarvoor tuingereedschap is gegeven aan buurtbewoners, die nu zelf de percelen bijhouden. Veel van dergelijke initiatieven komen vanuit de samenleving zelf. Er wordt bijvoorbeeld heel veel ruimtelijk ontwikkeld. Inwoners krijgen zo ook meer voor elkaar, omdat zij zelf veerkracht tonen en bereid zijn de zorg

---

<sup>15</sup> (Criminele) activiteiten die de structuur van de maatschappij verzwakken of misbruiken, werken ontwrichtend op het gezag en op economische en sociale structuren (Gemeente Amsterdam, 2021).

voor de fysieke leefomgeving te delen: "Nou, jullie willen [een straat], maar dan moet je hem zelf aanleggen, dan doen ze het ook". Het ondernemende karakter en het gegeven dat een groot deel van de Staphorster bevolking werkzaam is in de (plaatselijke) maak-industrie of een ander beroep uitvoert, maakt dat dergelijke uitvoeringstaken ook dicht bij de dagelijkse praktijk van veel Staphorsters ligt. Een drietal respondenten benoemt wel dat het overdragen of delen van taken gepaard moet gaan met gemeentelijke kaders of een selecte set regels, om inwoners richting te geven. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de gemeente in sommige gevallen een beroep doet op de inwoners omtrent de zorg voor de fysieke leefomgeving, maar hier wordt, net als bij het betrekken van inwoners bij de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur, een extra kans gezien om de bestuurskracht onder de Omgevingswet te verstevigen door de samenleving steviger te betrekken.

Hoewel burgerkracht wordt gezien als een sterke voorwaarde van de Staphorster bestuurskracht zijn er ook enkele knelpunten uit de interviews naar voren gekomen. Kwaliteitsverlies van zorg, vooral in het geval van het sociaal domein, wordt door zes respondenten ervaren als een risico. Voor bepaalde taken zal professionele hulp simpelweg noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld ter bescherming van mensen die hier zelf niet goed toe in staat zijn. Die verantwoordelijkheid hoort bij de gemeente te liggen.

Het begrip 'participatie' verdient extra aandacht. Staphorst wil graag meer participatie, maar hoe zet je daar nou het meest effectief op in, zodat het zowel voor de inwoner als de gemeentelijke organisatie optimaal loont? Op het gebied van uitvoerende taken in het fysieke domein is geconstateerd dat de samenleving steviger kan worden betrokken. Op het gebied van visievorming wordt dit als lastiger ervaren. Het niveau van een nog te ontwikkelen visie of beleid, iets wat nog niet helemaal concreet is, wordt vaak als abstract ervaren. Of datgene wat wordt besproken staat – gevoelsmatig – te ver af van de dagelijkse praktijk. Twee recente voorbeelden die in dit kader werden genoemd zijn een avond in het kader van klimaatadaptatie waar één inwoner voor had ingeschreven, en het meedenken over de begroting van de gemeente waar weinig animo voor bleek te zijn. Een respondent ervaart dat, hoe concreter het wordt, hoe enthousiaster er wordt gereageerd: "Zodra het concreet wordt, dan vinden ze het leuk en dan willen ze hun mening geven, bijdragen en ook wel wat doen". Het is dus ook de vraag hoe en op welke niveaus de gemeente inwoners, ondernemers en organisaties wil en optimaal kan betrekken en vervolgens hoe daarvoor de benodigde en passende informatie en uitvoeringsmiddelen kunnen worden aangeboden.

Over een aantal aspecten van burgerkracht waren respondenten het niet met elkaar eens. Zo werd de onderlinge verbinding en samenwerking tussen partijen binnen de samenleving door een 11 respondenten als bovengemiddeld goed beschreven. Als reden werd vooral de relatief grote sociale cohesie in de samenleving genoemd: "Ik was verbaasd over hoe er werd samengewerkt tussen huisartsen, met alle partijen die er zijn[...]andere organisaties hoor ik dan heel vaak zeggen van nou, de situatie in Staphorst is uniek". Hier wordt ook genuanceerder tegenaan gekeken. Door anderen wordt de sociale cohesie weliswaar niet ontkend, maar dan wel binnen bepaalde 'clusters', groepen in de samenleving. zo benoemt een respondent: "Onderlinge contacten tussen de stroom waar je bij hoort en de verenigingen die daar bij horen, die zijn wel goed[...]als je binnen een bepaalde zuil zit, daar zijn onderlinge contacten goed, buiten de zuilen, daar is minder contact mee."

#### *4.3.4 Begroting*

De gemeente Staphorst wil een robuuste gemeente zijn en wil middels een meerjarenplan de begroting structureel op orde brengen. De afgelopen jaren is er behoorlijke druk op de begroting ontstaan door met name de taken die met het sociaal domein naar de gemeente zijn overgeheveld en waar onvoldoende middelen voor zijn meegekomen. Hier zijn de respondenten het unaniem over eens. Met name de open-eind regelingen in het sociaal domein worden daarbij

als boosdoener genoemd. Ook worden door verschillende respondenten opgaven uit het fysieke domein, zoals de Omgevingswet, de bouwopgave en de energie- en klimaatopgave genoemd waarbij zij hetzelfde zien gebeuren. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Hoe gaat Den Haag om met deze zorg? Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft Staphorst als kleinste gemeente van Overijssel uitverkoren om in gesprek te gaan over deze problematiek. Bij een respondent was de ervaring dat er daadwerkelijk werd geluisterd. Aan de andere kant wordt door een respondent gesteld dat Den Haag, ondanks signalen uit het veld, zijn eigen pad trekt: "Achtennegentig procent van de gemeentes heeft tegengestemd op de algemene ledenvergadering van de VNG om dit in te voeren. En dan doet Den Haag het toch." En wat als we naar onszelf kijken? De gemeente mag wel wat steviger in haar schoenen staan als het aankomt op decentrale taken en opgaven. Zo merkte een respondent op: "We moeten dan zeggen, nee, we gaan er mee terug. We gaan dat anders organiseren, niet bij de gemeente."

Bezuinigingen zijn een aantal jaren geleden al doorgevoerd om naar een meerjarige sluiting van de begroting toe te werken. Zo zijn de belastingen verhoogd en is dat nog steeds het geval. De bezuinigingen worden door de respondenten echter als een stuk minder ingrijpend ervaren in vergelijking met andere gemeenten. Er zijn investeringen, zoals fietspaden, geschrapt, maar het heeft niet zo ver hoeven te komen dat bestaande openbare faciliteiten, zoals zwembaden en bibliotheken, hebben moeten sluiten.

#### *4.3.5 Reserves*

De reserves zijn volgens het merendeel van de respondenten beperkt. Een deel van de reserves is geormerkt. Deze reserves dienen een specifiek doel en de besteding van deze reserves ligt vast. De algemene basisreserve wordt met een huidige omvang van zo'n 6,5 miljoen als ruim ervaren. Maar hoe vrij besteedbaar is dit bedrag? Om de gewenste robuustheid te bereiken is besloten om de basisreserve, die met zo'n 3,5 miljoen dekkend zou moeten zijn voor het aantal inwoners van de gemeente, niet lager te laten worden dan zo'n 6 miljoen. Opgemerkt wordt dat er nu wordt geworsteld om deze ambitie overeind te houden. Dus hoewel de basisreserve in essentie ruim is, wordt de ruimte om deze te benutten wel als beperkt ervaren en komt dit voort uit een bestuurlijke keuze. Aansluitend is de keuze om geen geld te lenen. Dat is een vrij unieke situatie, want de gemeente Staphorst heeft als een van de weinige gemeenten in Nederland geen schulden. Een prestatie waar men trots op is. Dit maakt echter ook kwetsbaar. Een respondent benoemt dat "We het als Staphorst altijd goed willen doen" maar "We leggen ons zelf ook wel de duimschroeven aan, en dat is denk ik goed om te laten zien als kleine gemeente dat dat kan, maar we maken het ons zelf ook niet gemakkelijk."

Over het algemeen zijn de respondenten het er wel over eens dat de gemeente Staphorst een vermogende gemeente is. Zo worden er voorbeelden genoemd van gemeenten waar vergelijkbare bedragen als de basisreserve als negatief eigen vermogen voorkomen.

#### *4.3.6 Verantwoordingskracht*

De verantwoordingskracht van de gemeente Staphorst wordt door 60 % van de respondenten in als bovengemiddeld beoordeeld. Er zijn altijd goede rechtmatigheids- en doelmatigheidsverklaringen verkregen en ook de Provincie, als toezichthouder, is inmiddels tevreden, al staat het onderdeel financiën nog op oranje. Opmerkingen die vanuit de toezichthouder worden gegeven, worden adequaat opgepakt. Sturing en verantwoording wordt voorsnog als heel financieel sturend ervaren. De beleidsmatige verantwoording wordt door vier respondenten als verbeterpunt benoemd. Dit werkt twee kanten op, zowel de richting gemeenteraadsleden als beleidsmakers.

In de eerste plaats is er de kant van degenen die geacht worden kritische vragen te stellen bij de beleidsmatige verantwoording. Ervaren wordt dat het kritisch vermogen van de raad scherper mag. Verschillende respondenten beschrijven hoe ze ervaren dat er weinig vragen

worden gesteld over belangrijke onderwerpen, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein, in vergelijking met andere gemeenten. Wanneer er wel vragen gesteld worden, wordt soms ervaren dat het ontbreekt aan voldoende inhoudelijke kennis. Het ontbreken van voldoende *know how* met betrekking tot 'waar het over gaat' baart zorgen, omdat de raad immers wel aan zet is om besluiten te nemen. Er zijn ook thema's waarin juist het tegendeel wordt aangevoerd: "Als je hier kijkt, weet een raadslid meer over de energietransitie dan de wethouder, bij wijze van spreken van". Het kritisch vermogen van de raad wordt echter veelvuldig als aandachtspunt genoemd. Hieraan ten grondslag moet een stevigere visievorming komen te liggen: "Er wordt minder gedacht vanuit een bepaalde visie, van: dit willen we nu echt sowieso bereiken, een prioritering". Het gebrek aan deze visie en prioritering wordt door meerdere respondenten herkend en beaamd. Het gemis hier aan vertaalt zich in soms grillige en onverwachte wendingen in de besluitvorming op het laatste moment: "Dan denk ik echt, ja, jeetje, daar kun je niet op bouwen. Als je nou die wethouder op pad stuurt met als uitgangspunt je eigen beleid en je gaat, als het vijf voor twaalf is en alles is klaar, zeggen van nee, doe toch maar anders" en het soms moeizaam maken van politieke keuzes, waardoor de organisatie blijft hangen: "Hoe ga ik dit redden?"

In de tweede plaats is er de kant van degenen die de beleidsmatige producten aanbieden, de beleidsmakers. Betere beleidsmatige verantwoording vraagt om een kritischere blik op het eigen werk maar ook om afstand te kunnen nemen van de eigen werkzaamheden: "Als je beleidsmedewerker bent, dan moet je d'r ook anders tegenaan kijken [...] niet van: dit is mijn werk en dat wil ik heel graag op deze manier blijven doen, zoals ik het altijd deed." Een aantal respondenten geeft in dat kader aan dat er in bepaalde onderdelen van de organisatie datgene zoals het altijd gedaan is ook leidend is voor de toekomst. Het is natuurlijk gemakkelijk wanneer er geen vragen worden gesteld, maar het eigen kritisch vermogen van de organisatie wordt zodoende ook als verbeterpunt aangemerkt.

#### 4.3.7 Ambtenarenkracht

Met betrekking tot ambtenarenkracht waren de respondenten het in grote lijnen met elkaar eens dat het ambtelijk apparaat van de gemeente Staphorst gemiddeld competent en innovatief is. Het wordt ook niet ervaren dat de organisatie bovengemiddeld hoog opgeleid zou moeten zijn: niet voor elke taakuitoefening is hetzelfde opleidingsniveau nodig. Een mix van verschillende opleidingsniveaus zou daarbij juist passend zijn. Innoverend vermogen is door de meeste respondenten aangemerkt als een noodzakelijke eigenschap om als organisatie te kunnen ontwikkelen en ontplooien. Het ambtelijk apparaat in Staphorst tekent zich volgens de respondenten door de hoge werkeethos, de inzet, betrokkenheid en verantwoordelijkheid die wordt gevoeld voor het uitvoeren van de taken en opgaven: "Die is giga groot ten opzichte van andere gemeenten." In Staphorst wil men het heel graag heel goed doen "En dat moeten we ook koesteren".

De kleinschaligheid van de organisatie biedt kansen voor young professionals. De (scholings)mogelijkheden die de organisatie biedt, de korte lijnen binnen de organisatie en de korte afstand tot het bestuur worden daarbij genoemd als aanlokkelijke factoren. De afgelopen jaren is dan ook een toename van deze relatief jonge medewerkers op de werkvloer ontstaan. Evenzeer leeft het besef dat het vasthouden van goed, hoger opgeleid of ervaren en doorgewinterd personeel, juist door de kleinschaligheid, een lastige opgave is. Het salarisgebouw dat inherent is aan de schaalgrootte van de organisatie worden daarvoor als voornaamste oorzaak genoemd.

De organisatie bestaat voornamelijk uit generalisten die vaak verschillende taken vervullen. Ze worden omschreven als 'eenpitters', waarmee wordt bedoeld op de kwetsbaarheid van de medewerkers: valt er iemand uit, dan is er vaak niet iemand die de taken direct over kan nemen, omdat kennis omtrent die verschillende taken bij één specifiek persoon lag. Dit beeld past bij een gemeente met de omvang van Staphorst. Een voorbeeld: "D'r is een lacune ontstaan

met het vertrek van de oude bedrijfscontactfunctionaris en de komst van de nieuwe. Is er gewoon een jaar bijna niks gebeurd. Zo kwetsbaar zijn we.”

Op de vraag of de ambtelijke uitvoeringskracht voldoende is om aan de wettelijke taken te voldoen kan geen eenduidig antwoord worden geformuleerd. Waar volgens zo'n 50% van de respondenten de huidige uitvoeringskracht echt onvoldoende is, redeneert de overige 50% dat ze er zeker van zijn dat de wettelijke taken met de huidige capaciteit kunnen worden uitgevoerd. De afgelopen jaren is fors in taakstellingformatie geïnvesteerd. De organisatie is de afgelopen paar jaar dan ook gegroeid, maar er is geen consensus over of de uitvoeringskracht nu voldoende is om de wettelijke taken adequaat te vervullen. Waar de respondenten het wel over eens zijn is dat de organisatie niet overbemeten is in omvang en daarmee kwetsbaar is. Mogelijke versterkingen die worden aangevoerd zijn het efficiënter en effectiever samenwerken met andere gemeenten op ambtelijk niveau of meer in te zetten op een vaste organisatie waarin basiskennis aanwezig is met daaromheen een schil van flexibele, oproepbare kennis, waarmee de organisatie een meer netwerkend karakter krijgt.

Wat betreft het innovatievermogen van de organisatie wordt door 7 respondenten geoordeeld dat er vooral door de komst van young professionals meer innovatievermogen in huis wordt gehaald. De drang om te willen innoveren is groot, maar wordt bemoeilijkt door het gebrek aan tijd om echt innovatief te kunnen zijn. 'Het dagelijkse werk' en 'de waan van de dag' maken dit lastig en binnen sommige teams zelfs onmogelijk. Qua aanwezig innovatief vermogen zijn 8 respondenten er van overtuigd dat er meer uitgehaald kan worden, maar de worsteling om los te komen van de waan van de dag maakt dit in de praktijk tot een onderbenut goed. Eenzelfde tendens is voelbaar bij de ontwikkeling van competenties die nodig zijn om de verschillende rollen van de gemeente adequaat te vervullen. Voor veel medewerkers is het omwille van de tijd vaak niet haalbaar zich in dergelijke competenties te bekwamen. Ook hieruit blijkt weer kwetsbaarheid: verlaten degenen met de juiste competenties de organisatie, dan kunnen er serieuze gaten vallen.

#### *4.3.8 Samenwerkingskracht*

De respondenten zijn met elkaar eens dat de kracht van Staphorst schuilt in haar zelfstandigheid en het vermogen om het zelf te doen. Dat wil niet zeggen dat er niet wordt samengewerkt, maar samenwerking wordt aangegaan 1) daar waar het wettelijk gezien moet, of 2) waar de gemeentelijke organisatie het zelf niet beter kan. Dat laatste wil zeggen: dat de uitvoeringsmiddelen niet (voldoende) aanwezig zijn om het zelf te doen of dat samenwerking leidt tot het efficiënter kunnen behalen van de doelen.

Er wordt weloverwogen de keuze gemaakt om een groot deel van de wettelijke taken in eigen beheer uit te voeren. De buitendienst is hier een voorbeeld van evenals de bijstand. Ervaren wordt dat bepaalde taken op deze manier integraler en dichterbij de inwoners kunnen worden opgepakt, wat de uiteindelijke dienstverlening ten goede komt. Men voelt echter ook aan wanneer samenwerking uitkomst biedt om verder te komen. Zonder samenwerking wordt volgens een respondent het bestaansrecht van de gemeente in gevaar gebracht: "Het is van cruciaal belang dat je blijft ontwikkelen en blijft zoeken." Zo is er met betrekking tot afval een contract met de ROVA, maakt Staphorst deel uit van het regionale netwerk Regio Zwolle en worden er zelfs taken voor andere gemeenten uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen: "Wij hebben daardoor meer massa".

Van de 13 deelnemers gaven 10 respondenten aan dat er al best veel wordt samengewerkt, sommigen inclusief voorbeelden, maar dat de samenwerkingskracht sterker kan worden benut. Toch komt zelfs binnen die constatering de wens om zelfstandig te opereren om de hoek kijken. Samenwerkingsverbanden in de vorm van gelegenhedencoalities, hybride samenwerkingen gebaseerd op thema's, worden toegejuicht en bieden voor Staphorst extra kansen in de toekomst. Samenwerkingsverbanden of netwerken die minder 'vrijblijvend' van aard

zijn, worden met argusogen bekeken. Dit komt door ervaringen in het verleden met dergelijke samenwerkingsverbanden: "Zodra je het gaat opschrijven en streng gaat organiseren, dan werkt het niet meer." Daarbij speelt ook de ervaring in samenwerkingsverbanden met grotere gemeentelijke organisaties een rol: "Op een gegeven moment brokkelt het af, doordat grotere gemeenten elkaar meer opzoeken [...] en zodra de bestuurders zich er mee gaan bemoeien, dan gaat het mis, want dan krijg je haantjes gedrag van 'wij zijn een grotere gemeente en wij bepalen'." Hier schuilt het Calimerocomplex. Ook wordt door een respondent benoemd dat de relaties met andere overheden op bepaalde gebieden kunnen worden verbeterd: "Dingen als de Provincie of Rijkswaterstaat lijken soms wel de vijand."

Nut en noodzaak van samenwerking en dat deelname aan netwerken voor een kleinschalige gemeente als Staphorst noodzakelijk is, wordt door respondenten erkend, maar de hulpbron wordt momenteel niet te pas en te onpas ingezet om taken uit te voeren of interne (capaciteits)vraagstukken aan te pakken: "We gaan er minder ver in dan andere gemeenten."

10 van de 13 respondenten spreekt uit dat de samenwerkingskracht van de gemeente steviger kan en dragen hier ook een aantal tips voor aan. Zo wordt benoemd dat er meer visie op samenwerking moet worden ontwikkeld, zoals ten aanzien van de reikwijdte waarop wordt samengewerkt (bijv. thematische opgaven), hoe sturing wordt gegeven en met welke verwachtingen samenwerking wordt aangegaan. Een vijftal respondenten roept daarnaast op om effectiever samen te gaan werken met andere partners binnen de huidige bestaande samenwerkingsverbanden. Als voorbeeld wordt genoemd dat door nauwer samen te werken met bijvoorbeeld een buurgemeente tijdwinst kan worden behaald en het uitvoerende deel van de organisatie minder kwetsbaar wordt.

#### *4.3.9 Politiek bestuurlijke stabiliteit*

De respondenten waren het over één ding in de vragenlijst unaniem eens: de gemeente Staphorst is op dit moment bovengemiddeld politiek bestuurlijk stabiel. Daarbij denkt de helft van de respondenten terug aan de roerige periode van twee jaar geleden, waaruit voor hen blijkt dat het bestuur én het ambtelijk apparaat tegen een stootje kunnen. Twee jaar geleden ontstond er een collegebreuk, nadat het CDA uit de coalitie van SGP en CU stapte. Zoals een respondent het omschrijft: "De ingrediënten waren er wel om een paar hele moeilijke jaren te hebben met elkaar, het leven elkaar zuur te maken. Die houding proef ik niet bij de raad, ook niet bij het college." Het belang van een stabiel bestuur was destijds al dermate hoog, waardoor men de coalitie met twee partijen en twee wethouders in stand heeft weten te houden. Dit heeft niet geleid tot instabiliteit, onvoldoende kwaliteit van taakuitvoering of leverzekerheid van beleid. Daarnaast is er met een coalitie van twee partijen weinig sprake van politieke fragmentatie.

Hoewel de stabiliteit als bovengemiddeld wordt beschouwd, wordt er wel ruimte voor verbetering gezien. Dit zit voornamelijk op het vlak van politiek bestuurlijk bewustzijn. Twee wethouders in een college is mogelijk, zo heeft de afgelopen periode uitgewezen. Twee respondenten wijzen echter op de kwetsbaarheid die een kleinschalig college met zich meebrengt. Indien de volgende periode weer met twee wethouders zal worden verder gegaan, wordt de suggestie gedaan om hen in de ambtelijke sfeer te ondersteunen in de vorm van een bestuursadviseur. Enerzijds om het MT te ontlasten omdat deze rol nu daar landt en anderzijds om te waarborgen dat de lijn tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur verstevigt: "Ik vraag me af of alles nu wel goed teruggekoppeld wordt en of er genoeg verbinding is [...] ik vind het een gevaar dat op de loer ligt dat het dan van elkaar los zit."

#### *4.3.10 Achtergrondfactoren*

Uit de analyse van de gesprekken is duidelijk geworden dat bepaalde achtergrondfactoren van invloed zijn op de bestuurskracht en bestuurslast van de gemeente: zowel op de bestuurslast als de mate waarin bepaalde hulpbronnen aanwezig zijn of kunnen worden aangewend. De

voornaamste achtergrondfactoren zijn te scharen onder demografische en organisatorische factoren.

### *Demografische factoren*

De schaalgrootte van de gemeente staat met stip op één als invloedrijke achtergrondfactor. In elk gesprek of elke vragenlijst is deze factor in meer of mindere mate benoemd. De kleinschaligheid van de gemeente biedt verschillende voordelen. Zo maakt het onder andere de korte lijnen met de samenleving mogelijk, draagt het bij aan het hechte gemeenschapsgevoel en sociale cohesie en is het gemeentebestuur goed op de hoogte van wat er in de samenleving leeft. Maar waar de zelfstandigheid van Staphorst in menig discussie buiten kijf staat, wordt deze eigenschap naar het idee van sommige respondenten soms wel wat overtrokken. Want hoewel aan de zelfstandigheid van Staphorst niet wordt getornd omdat deze zelfstandigheid "In ons DNA zit", wordt er ook gewaarschuwd om het klein zijn niet te groot te maken: "Willen we zelfstandig blijven, dan moeten we ook kijken naar andere samenwerkingen om Staphorst zelfstandig te houden." Een belangrijke paradox die veelvuldig instemming vindt bij de respondenten.

Een andere factor is de samenstelling van de bevolking. Deze is in hoge mate bepalend voor de aanwezige sociale cohesie en de veerkracht in de samenleving, waardoor inwoners bovengemiddeld goed in staat zijn om zelf taken op te pakken en uit te voeren of voor zichzelf en voor elkaar te zorgen. Vier respondenten verklaren dit doordat verschillende elementen hiervan heel diep in de samenleving zijn geworteld vanuit overwegend christelijke beginselen en de ondernemende cultuur. Een aanzienlijke groep inwoners is afhankelijk van de maakindustrie of andere praktijkgerichte beroepen en er zijn veel ondernemers, zzp'ers en familiebedrijven. Dit komt allemaal samen in een breed scala aan verenigingen, buurtschappen en andere lokale initiatieven. De samenstelling van de bevolking kan de uitoefening van bepaalde gemeentelijke rollen en taken ook minder positief beïnvloeden, doordat problematiek soms achter de voordeur blijft en men het vooral zelf wil oplossen. Dergelijk gedrag leidt tot blinde vlekken: "Op die groep mensen die het juist nodig heeft heb je dan geen zicht".

Ten slotte wordt door een respondent opgemerkt dat in de praktijk samenwerking tussen Staphorster initiatieven in de samenleving en partijen buiten de gemeente nog wel eens moeizaam en stroef wil verlopen. Als reden wordt gegeven dat 'andersdenkenden' niet dezelfde taal spreken: "Buitenstaanders kunnen bepaalde termen en begrippen niet goed duiden" of "Denken toch vanuit een ander referentiekader, een andere achtergrond." Deze verschillende referentiekaders kunnen zorgen voor ruis en onbegrip en dat komt samenwerking niet ten goede.

### *Organisatorische factoren*

Ook met betrekking tot de gemeentelijke organisatie werd een aantal achtergrondfactoren veelvuldig genoemd. Allereerst is er het pallet van gemeentelijke rollen. 80% van de respondenten was het er over eens dat niet zomaar elke gemeentelijke taak bij inwoners neergelegd moet worden. Het gaat dan met name om taken in het algemeen belang: de bescherming en veiligheid van het individu of de samenleving, maar ook de rol van de gemeente tot het waarborgen van neutraliteit en bemiddeling horen volgens de respondenten bij een gemeente thuis. Verder wordt ervaren dat de rollen van de gemeente veranderen. Decentralisaties waaronder de Omgevingswet versnellen deze veranderingen. Zo wordt de gemeente genoemd als faciliterend en adviserend orgaan, katalysator van initiatieven of samenwerkingen, verbinder en regisseur. Ook wordt erkend dat een aantal rollen daarvan nog vrij nieuw is en beter geborgd kan worden. Hiervoor moeten dan wel de juiste competenties aanwezig zijn, waarvan eerder geconstateerd is dat deze er deels zijn maar ook deels onvoldoende tijd beschikbaar is om deze voldoende te ontwikkelen. Door vier respondenten wordt opgemerkt dat een versteviging van samenwerking kan lonen om de organisatie te laten



groeien in het vervullen van haar rollen: door steviger en vaker naar buiten te treden, van andere gemeenten te leren hoe zij hun rollen vervullen en effectiever samen te werken met partijen waar het loont. Hieruit spreekt de wens om tot een versteviging van zowel het netwerkend als het participerend sturingsperspectief van de gemeente te komen.

#### *4.3.11 Belang van hulpbronnen*

Aan de respondenten is gevraagd welk relatief belang zij toekennen aan de voorwaarden van bestuurskracht. De uitkomsten zijn uiteenlopend maar leiden wel tot bruikbare inzichten.

Waar sommige respondenten redeneren dat interne hulpbronnen binnen de organisatie eerst op orde moeten zijn voordat naar buiten kan worden gedacht, redeneren anderen juist dat de betrokkenheid en veer- en daadkracht vanuit de samenleving leidende voorwaarden moeten zijn voor wat er intern bestuurlijk en ambtelijk moet, mag en kan. Gemiddeld genomen hecht 60% van de respondenten echter iets meer belang aan interne hulpbronnen: eerst alles intern op orde, daarna naar buiten treden. Het 'van binnen naar buiten' principe overheerst daarmee nipt, al worden externe hulpbronnen zeker onderkend en wordt erkend dat de benutting van deze hulpbronnen ook bedrevener kan. Zo worden hulpbronnen als de burgerkracht en samenwerkingskracht door een aantal respondenten als heel belangrijk bestempeld, maar scoren deze hulpbronnen op relevant belang gemiddeld het laagst. Dat is interessant, omdat: 1) de veerkracht en het vermogen om het zelf te doen vanuit de samenleving juist als bovengemiddeld goed werd beoordeeld en als bruikbaar werd ervaren; 2) hoewel duidelijke voorkeur bestaat voor het zelf uitvoeren van taken, ook is erkend dat samenwerking met de juiste efficiëntieslag de gemeente meer kan opleveren. Het is zodoende goed mogelijk dat op burgerkracht en samenwerkingskracht kansen onbenut worden.

#### *4.3.12 Gemiste elementen bestuurskracht*

Aan de respondenten is ten slotte gevraagd of zij elementen van bestuurskracht misten in de interviews. Ondernijning, zoals eerder genoemd in deze analyse, is hiervan een voorbeeld. Een gerelateerd onderwerp dat door twee respondenten werd genoemd is integriteit, waarbij werd opgemerkt dat, door de kleine schaal van de gemeente, het gemeentebestuur moet oppassen voor cliëntelisme. Dit aandachtspunt is ook door de Rekenkamer ingebracht in een onderzoek voor Staphorst naar de verleiding van de korte lijn. De Rekenkamer zelf werd ook als element genoemd in verband met haar rol om de gemeenteraad te controleren. Er werd door twee respondenten ook extra aandacht gevraagd voor het belang van een stabiel bestuur en de relatie tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur. Gezien het karakter van deze elementen wordt geconstateerd dat het hier gaat om elementen die weliswaar effect kunnen hebben op de wijze waarop Staphorst in staat is haar bestuurskracht vorm te geven, maar geen zelfstandige betekenis hebben.

#### *4.3.13 Deelconclusie*

De bestuurskracht van Staphorst wordt gemiddeld tot bovengemiddeld beoordeeld om de bestuurslast van de gemeente in algemene zin aan te kunnen. Alle voorwaarden van bestuurskracht zijn in de gemeente in bepaalde mate aanwezig. Verschillende achtergrondfactoren blijken van invloed te zijn op de Staphorster bestuurskracht in algemene zin, zoals de kleinschaligheid en de samenstelling van de bevolking. De factoren kunnen zowel positieve als negatieve effecten hebben. De meest invloedrijke factoren zijn in beeld gebracht en worden aan het definitieve model van het definitiemodel voor bestuurskracht toegevoegd.

De bestuurskracht is op verschillende gebieden kwetsbaar. In navolging op het sociaal domein komen grote decentrale opgaven vanuit het fysieke domein naar gemeenten tegenover onvoldoende (financiële) middelen. De Omgevingswet wordt genoemd als een van die opgaven.

Staphorst legt de lat voor zichzelf hoog, waardoor bijvoorbeeld de basisreserve minder optimaal kan worden benut voor dergelijke doeleinden. Is de uitvoering in staat om de wettelijke taken te realiseren? Hierover wordt verschillend gedacht. Wat men deelt is het gevoel dat de ambtelijke capaciteit niet overbemeten is, uit generalisten bestaat en vaak is overgeleverd aan de waan van de dag. Hierdoor delven zaken als innoveren, persoonlijke ontwikkeling in het vakgebied, maar ook het werken aan en volbrengen van tijdelijke taaklast geregeld het onderspit. Voor het college geldt dat de omvang het orgaan en het politiek bestuurlijk bewustzijn kwetsbaar maakt.

De bestuurskracht kan op verschillende hulpbronnen worden versterkt:

- a. De samenwerkingskracht van de gemeente wordt onderbenut. De zelfstandigheid binnen Staphorst staat hoog in het vaandel staat en de gemeentelijke organisatie wil veel zelf doen. Onder de Omgevingswet worden samenwerkingsverbanden om onder andere af te stemmen en samenhang te realiseren tussen onderdelen binnen de fysieke leefomgeving echter steeds belangrijker in verband met afstemmingseisen. Daarnaast biedt samenwerking bij uitstek uitkomst om de kwetsbaarheid van het uitvoeringsdeel van de organisatie te verlichten. De wens van verschillende respondenten om tot een versteviging van zowel het netwerkend als het participierend sturingsperspectief van de gemeente te komen dient dan ook serieus te worden genomen om de bestuurslast het hoofd te bieden.
- b. De beleidsmatige verantwoording kan scherper. Dit geldt zowel voor degene die de vragen stellen als degene die de verantwoording op papier zetten. Dit verstevigt de verantwoordingskwaliteit en het vermogen om adequaat te evalueren en de beleidscyclus adequaat te doorlopen.
- c. De samenleving blijkt sterk betrokken bij het gemeentebestuur, vooral met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken, en is daarnaast bijzonder veerkrachtig. Van uitvoerende taken binnen het fysieke domein wordt verwacht dat inwoners veel zelf doen terwijl men goed in staat is om voor zichzelf en anderen om hen heen te zorgen. De kracht die volgens de respondenten in de samenleving zit, wordt vooralsnog onvoldoende benut. De gemeente doet zelf nog onvoldoende om inwoners te betrekken bij het gemeentebestuur. Het gaat dan met name om het vermogen om uitvoerende taken op zich te nemen. Voor visievorming geldt dit in mindere mate. Burgerkracht kan echter wel degelijk bijdragen aan een minder kwetsbare (ambtelijke) organisatie. Om deze kracht beter aan te boren moet meer van buiten naar binnen worden gedacht. Burgerparticipatie maar ook de uitvoering van gemeentelijke rollen als netwerker, stimulator, en regisseur spelen hierbij een voorname rol.

#### *4.4 Aanwending bestuurskracht*

##### *4.4.1 Inleiding*

In dit deel van het resultatenhoofdstuk worden bevindingen gepresenteerd met betrekking tot de wijze waarop de bestuurskracht van Staphorst wordt en nog kan worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet. Hiervoor is bij drie respondenten een interview afgenomen. De focus lag daarbij op toetsing van het register bestuurslast fysieke leefomgeving, knelpunten bij de uitvoering van de taken voor de fysieke leefomgeving en de aanwending van hulpbronnen om de bestuurslast aan te kunnen, nu en onder de Omgevingswet. Tevens beantwoordt de analyse aan de vraag of er voor de uitvoering van de opgave Omgevingswet extra bestuurskracht nodig is en hoe Staphorst in deze behoefte kan voorzien.

##### *4.4.2 Bestuurslast onder de Omgevingswet*

Komen de verwachtingen van de respondenten wat betreft de te verwachten bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet overeen met de in beeld gebrachte taaklast in het fysieke domein, zoals is opgenomen in de groslijst in het register? Het interview bood de mogelijkheid om het register te toetsen aan de praktijk. Dit leverde een aantal inzichten op.

De respondenten konden goed aangeven op welke taakvelden in het register hun dagelijkse werkzaamheden betrekking hebben. Gezamenlijk hadden de drie respondenten met bijna alle taakvelden uit de groslijst in hun dagelijkse werkzaamheden in meer of mindere mate te maken. Er werden geen wettelijke permanente taken in het register gemist. Hiermee wordt de hypothese dat de permanente taaklast onder de Omgevingswet in grote mate gelijk is aan de permanente taaklast onder het huidige omgevingsrecht ondersteund. Toch verwachten de respondenten dat de bestuurslast onder de Omgevingswet zal toenemen, bijvoorbeeld op het gebied van bodem en ondergrond. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat respondenten daarbij voornamelijk verwijzen naar taaklast met een tijdelijk karakter ter voorbereiding op de nieuwe wet, zoals het opnieuw inrichten van (vergunningen)processen of het borgen van beleid of regelgeving in instrumenten. Dit ondersteunt de hypothese dat de zorg van gemeenten primair voortkomt uit de toename van niet-permanente taaklast.

#### 4.4.3 Knelpunten

Alle respondenten geven aan dat ze zichzelf en de organisatie in principe voldoende in staat achten de wettelijke taken voor de fysieke leefomgeving uit te voeren. Zij verwachten dit ook onder de Omgevingswet te kunnen. Wel ervaren ze een aantal knelpunten die uitvoering bemoeilijken en vragen om oplossingen met benutting van (met name externe) hulpbronnen. De knelpunten zitten vooral in de uitvoeringscapaciteit van de organisatie, namelijk in tijd, capaciteit en financiële middelen. Bij deze drie elementen wordt hieronder stilgestaan.

##### *Onvoldoende tijd*

Het hebben van *onvoldoende tijd* wordt als knelpunt ervaren. Met veel generalisten, de beperkte mogelijkheden om elkaars werk bij (langdurige) uitval op te vangen en de waan van de dag die prioriteit krijgt, is het nog wel eens lastig om alle bordjes in de lucht te houden. Ervaren wordt dat dit inherent is aan het werken in een kleine organisatie. Dit maakt de organisatie echter wel kwetsbaar. Hiermee worden uitspraken met betrekking tot kwetsbaarheid door respondenten uit het eerdere interview bevestigd.

Waar is voornamelijk meer tijd voor nodig? Er is behoefte aan tijd om dieper in te gaan op zowel het slimmer uitvoeren van permanente taaklast door bijvoorbeeld te kunnen innoveren als het überhaupt kunnen uitvoeren van de niet-permanente taaklast die bijvoorbeeld de Omgevingswet met zich meebrengt. Dit vereist dat er geprioriteerd wordt: "Er moet dan iemand zijn die mandaat heeft en zegt: die projecten gaan nu gewoon voor." Zo moet politiek worden bepaald welke prioriteiten gesteld worden en wordt van het MT verlangd dat zij in de gaten houdt hoe haalbaar die prioriteiten zijn. Een respondent wil ook meer tijd kunnen steken in adequate projectuitvoering, zoals het aan de voorkant integraal werken aan visie en strategie, zodat achteraf problemen voorkomen kunnen worden die achteraf geld kosten. De tijd om dit te doen is nu onvoldoende.

##### *Capaciteit*

Aangegeven wordt dat de *capaciteit* om de taken te realiseren binnen sommige teams ondermaats is. Ruimtelijke Ordening wordt hierbij als voorbeeld genoemd, waar de druk op de capaciteit wordt vergroot door een bezuinigingsvraagstuk vanuit EPOS<sup>16</sup>. Dit heeft direct effect op de uitvoering van taaklast, zowel permanente als niet-permanente, waarbij de niet-permanente taaklast dan vaak het onderspit delft: de waan van de dag gaat door en voor. Dit wordt

---

<sup>16</sup> Epos staat voor Efficiënte Procesinrichting Omgevingsrecht Staphorst. EPOS betreft de in 2018 geïntroduceerde werkwijze van de gemeente Staphorst en streeft een efficiënter proces voor het aanvragen van een omgevingsvergunning of een bestemmingswijziging na voor bouwplannen die (nog) niet in het huidige bestemmingsplan of straks in het omgevingsplan passen.

aangemerkt als een kwetsbaarheid. Het bevestigt wederom uitspraken met betrekking tot kwetsbaarheid door respondenten uit de vorige interviewreeks. Daarnaast ontbreekt bepaalde (specialistische) kennis in de organisatie. Ook dat hoort volgens de respondenten bij een kleine organisatie. Die kennis moet ergens anders vandaan komen. Dat gaat op verschillende terreinen prima door de goede contacten die worden onderhouden met andere partijen en samenwerkingsverbanden, zoals de Omgevingsdienst, het Waterschap, het RIVUS of externe adviesbureaus. Het inhuren van tijdelijke expertise of het invullen van vaste vacatures is volgens een respondent een ander verhaal. De financiële middelen die Staphorst hiervoor ter beschikking heeft blijken niet altijd aantrekkelijk genoeg om de juiste kandidaat aan te trekken. Als recent voorbeeld wordt een vacature voor een jurist Omgevingsrecht genoemd die voor de derde keer in een paar maanden is uitgezet in verband met onvoldoende (passende) reacties. Ondertussen is de post onbemand en roeien de twee zittende juridische medewerkers met de riemen die zij hebben en ligt juridische deelname aan projectgroepen, zoals het omgevingsplan, stil.

#### *Financiële middelen*

Bezuinigingen, reserves waaraan wordt geknabbeld, loonschalen die onvoldoende bieden om de kennis in huis te halen die men eigenlijk in huis moet halen: het zijn enkele voorbeelden met betrekking tot *financiële middelen* die door respondenten als belemmerend worden ervaren bij de uitvoering van de wettelijke taken voor de fysieke leefomgeving. Het vormt tot op heden echter geen bottleneck. Door slim gebruik te maken van verschillende hulpbronnen wordt de impact van dit knelpunt aanzienlijk verkleind, bijvoorbeeld door de eerder genoemde samenwerkingsverbanden. De volgende paragraaf gaat dieper in op deze en andere toegepaste hulpbronnen.

#### *4.4.4 Hulpbronnen*

De knelpunten worden door de respondenten ook onder de Omgevingswet verwacht. Hoe gaan de respondenten om met de knelpunten, zodat zij de wettelijke taken toch zo adequaat mogelijk uit kunnen voeren? Welke hulpbronnen komen daarbij van pas, in hoeverre zijn bepaalde hulpbronnen wel of niet beschikbaar en inzetbaar en kunnen bepaalde hulpbronnen extra bijdragen aan verbeterkansen van de Staphorster bestuurskracht?

#### *Beschikbare en inzetbare hulpbronnen*

Verschillende hulpbronnen worden volgens de respondenten in meer of mindere mate ingezet om de knelpunten te verlichten:

- Samenwerkingskracht
- Ambtenarenkracht
- Politiek bestuurlijke stabiliteit
- Reserves

Alle respondenten maken gebruik van samenwerkingskracht. Het gaat dan vooral om samenwerkingsverbanden, waarbinnen een bepaalde regio, zoals IJsselland of het oude Waterschap Groot Salland, gezamenlijk aan een gedeelde opgave of een doorlopende keten wordt gewerkt. Dit soort samenwerkingsverbanden is zinvol omdat het kennisdeling bevordert en handvatten kan bieden wanneer interne kennis tekort schiet. Het initiatief om deel te nemen aan dergelijke netwerken ontstaat volgens de respondenten voornamelijk *bottom up*: vooral ambtelijk wordt de samenwerking actief opgezocht: "Ik denk dat de bestuurders er minder mee hebben." Zo is er een ambtelijke werkgroep waar ambtelijk veel energie en vrijwillige inzet voor is maar binnen de bestuurlijke regiegroep de ervaringen juist tegenovergesteld zijn. Een mogelijke verklaring die daarvoor wordt genoemd is dat het urgentieniveau op bepaalde thema's binnen het fysieke domein bestuurlijk anders wordt beleefd dan ambtelijk. Een dergelijke bestuurlijke houding weerhoudt medewerkers er niet van om (nog steviger) de samenwerking op te zoeken,

omdat voor hen zelf de voordelen heel duidelijk zijn. Regionale afstemming en het deelnemen aan samenwerkingsverbanden wordt volgens de respondenten onder de Omgevingswet alleen nog maar belangrijker en noodzakelijker. Maar ook het aangaan van duurzame samenwerkingsverbanden en relaties doet een beroep op de inzetbare uren. De wil om samen te werken wordt ook in de omgeving van de organisatie gevoeld, bijvoorbeeld bij georganiseerde stakeholders op het gebied van energie en klimaat: "Er kwam wel naar voren in de dialoog van: ja, vraag ook aan ons als georganiseerde stakeholders om jullie te adviseren of om samen campagnes op te zetten. Richt bijvoorbeeld een werkgroep of een klankbord groep op." Georganiseerde partijen uit de samenleving doen dus een duidelijk beroep op de gemeente om betrokken te worden. Vanuit de organisatie wil men ook wel nauwer samenwerken, maar het ontbreekt nog te vaak aan de tijd om echt een efficiëntieslag in de samenwerking met anderen te kunnen maken: "De waan van de dag, of wat dan ook, je hebt ook niet altijd de tijd om uit te gaan zoeken van waar anderen ook mee bezig zijn en of die ook hulpvragen hebben."

De aanwezige ambtelijke organisatie wordt als hulpbron genoemd. Duidelijk is dat er potentie in de organisatie zit. Medewerkers hebben de wil om het goed en zorgvuldig te doen en hebben de drive om zichzelf te ontwikkelen. Men heeft overwegend brede kennis. Geconstateerd wordt dat de drie eerder vastgestelde knelpunten voornamelijk de aanwezige en potentiële ambtenarenkracht treffen. Krachten in de uitvoeringsorganisatie blijven daardoor mogelijk onbenut. Wat is er nodig om de ambtenarenkracht te versterken? Wederom wordt de prioritering van taken en opgaven aangedragen en het daadwerkelijk vrijmaken kunnen maken van tijd, zodat medewerkers zich kunnen blijven ontwikkelen, zich adequaat op de komst van de Omgevingswet kunnen voorbereiden en kunnen investeren in doelgerichte samenwerkingsconstructies. Ook wordt gepleit om niet alleen maar medewerkers op eilandjes te creëren, maar juist kennis te spreiden, vaker in company op te leiden op thema's die zich daar voor lenen, om de kans op problemen bij uitval te reduceren. Ten slotte wordt gepleit voor steviger gebruik van krachten buiten de organisatie, door bijvoorbeeld meer te putten uit de sociale cohesie in de samenleving en al bestaande netwerkverbanden.

De politiek bestuurlijke stabiliteit van de gemeente wordt als zinvol gezien omdat het bijdraagt aan een stabiele beleidsagenda. Ook wordt benoemd dat de huidige bestuurders goed in de stukken zitten en de beleidsambtenaren van zinvolle feedback voorzien. Dit wordt als bevorderlijk voor de taakuitvoering ervaren.

Reserves vormen voor sommige taakvelden een interessante hulpbron. Zo kan voor wegen- en waterbouw geput worden uit de rioolheffing. Dergelijke reserves zijn alleen bestemd voor (werkzaamheden aan) riolering. Hierdoor kon op dit taakveld de begroting rond worden gemaakt. Voor veel andere taakvelden geldt dit echter niet, maar het helpt Staphorst wel om de taken in het fysieke domein adequaat uit te voeren.

#### *Hulpbronnen die onvoldoende worden benut*

Hulpbronnen die volgens de respondenten onvoldoende worden benut, maar wel de bestuurskracht van de gemeente kunnen versterken, zijn burgerkracht en in het verlengde daarvan de betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur. Over het algemeen herkennen de respondenten het eerder ontstane beeld dat de inwoners van zich laten horen wanneer hun eigen belang direct wordt geraakt en daarvoor het bestuur goed weten te vinden. De gang van de gemeente richting de samenleving wordt minder vaak waargenomen. Erkend wordt wel dat dit juist onder de Omgevingswet belangrijker gaat worden: "Burgers moeten ook meer mee gaan bewegen." Dit vereist visie en beleid op het gebied van participatie. Ook het enthousiasmeren van CPOS- professionals om initiatiefnemers te betrekken en zelfs instanties als zorginstellingen en huisartsenpraktijken in het kader van het hitteplan wordt daarbij als taak van de gemeente genoemd. In het algemeen moedigen respondenten meer burgerparticipatie aan. Daarbij dient de gemeente een stevigere rol te pakken wat betreft: 1) het betrekken en stimuleren van

inwoners om mee te denken of mee uit te voeren, 2) het stimuleren van andere partijen die ook verantwoording dragen voor het enthousiasmeren van initiatiefnemers, zoals adviesbureaus en ontwikkelaars, 3) het stellen van kaders waarbinnen participatie kan en mag plaatsvinden met betrekking tot de taken voor de fysieke leefomgeving en hier ook op te sturen. De vraag waar men de inwoner wil betrekken en in wil laten participeren is een issue, omdat niet voor elk taakveld binnen de fysieke leefomgeving tussenkomst van inwoners of organisaties even wenselijk is, bijvoorbeeld op het gebied van weg- en waterbouw. Eigen belang ligt op de loer en "Dan wordt het chaos."

Zowel in dit interview als in de interviews met betrekking tot de bestuurskracht van Staphorst kwam een bepaalde mate aan gemis van beleidsmatige visie geregeld ter sprake. Een van de drie respondenten verklaart dit: "Ik merk dat binnen de organisatie heel erg wordt gezocht naar ja, echt hele concrete opgaven, terwijl ik het idee heb dat wij nog helemaal niet zo ver zijn. Dat we eigenlijk nog een stapje terug moeten zetten." Klaarblijkelijk vindt niet alleen de samenleving het prettiger en praktischer om concrete uitvoeringstaken op te pakken maar geldt dit ook voor de organisatie. Visie, strategievorming en de beleidsmatige verantwoording die daar bij hoort zijn echter leidend voor het signaleren van de juiste opgaven en de mate waarin de gemeente beschikt over voldoende beslis capaciteit. Dit moet stof geven tot nadenken, want hoe wil de gemeente de samenleving stimuleren en meenemen in visievorming met betrekking tot de fysieke leefomgeving als de organisatie het abstractieniveau zelf al lastig vindt?

#### *4.4.5 Accenten sturingsperspectief*

De respondenten voorzien dat de gemeente onder de Omgevingswet de samenleving intensiever zal moeten betrekken. Daarnaast wordt voorzien dat de gemeente afhankelijker zal worden van het werken in netwerken omwille van bijvoorbeeld het afstemmingsvereiste dat onder de Omgevingswet van toepassing is. Dit ondersteunt de verwachting dat de gemeente maatschappelijke doelen onder de Omgevingswet kan behalen door van buiten naar binnen te redeneren. Bestuurlijke sturingsaccenten horen daarbij op Network Governance en Societal Resilience te liggen. De mate waarin deze accenten optimaal kunnen worden toegepast, verschilt per taakveld en per opgave in het fysieke domein. Immers, als voor een opgave heel weinig maatschappelijke animo is of grote tegenstellingen tussen groepen bestaan, ligt een strategie gebaseerd op het Public Administration of New Public Management misschien meer voor de hand. De respondenten bevestigen dit en benoemen dat waarborging van neutraliteit en bescherming en veiligheid van de samenleving per definitie bij de gemeente thuishoren.

De sturingsaccenten Network Governance en Societal Resilience keerden tot nu toe in dit onderzoek met regelmaat terug in relatie tot de rollen die de gemeente onder de Omgevingswet bekleedt om de taaklast voor de fysieke leefomgeving adequaat uit te kunnen voeren. De vraag is in hoeverre deze sturingsaccenten binnen het gemeentelijk bestuur voldoende geborgd zijn. Op basis van de analyse van de verschillende interviews kan hier het volgende over worden gezegd:

- In Staphorst dopt men het liefst zijn eigen boontjes. De weg naar buiten wordt met name ambtelijk bewandeld om doelen te bereiken, maar het principe van een netwerkende overheid ligt niet ten grondslag aan de wijze waarop het bestuur haar wettelijke taken bij voorkeur uitvoert.
- Lichte vormen van samenwerking, gericht op specifieke thema's of opgaven, worden bestuurlijk en vooral ambtelijk, toegejuicht.
- In de directe omgeving van de gemeente bevinden zich verschillende capabele bondgenoten om gezamenlijk publieke waarde mee te creëren. Denk daarbij aan de samenleving, verenigingen, maatschappelijke organisaties, ketenpartners en mede-overheden. De gemeente kan dit potentieel beter benutten. De meningen over de mate waarin de gemeente erin slaagt samenleving en organisaties bij elkaar te

brengen zijn verdeeld. Deze verdeeldheid kan er op duiden dat de mate waarin deze eigenschap in de organisatie aanwezig is verschilt per afdeling of team.

- De weg naar buiten bewandelen en actief op zoek gaan naar partijen in de omgeving om gezamenlijk effectiever en efficiënter bij te dragen aan doelen kosten tijd. Gezien het feit dat tijd een knelpunt vormt en de waaier van de dag doorgaans voorrang krijgt, delven netwerkelementen geregeld het onderspit.
- Staphorst kent een actieve, dynamische (maatschappelijke) omgeving, waarin veel initiatieven worden ontplooid om publieke waarde te realiseren, zoals een innovatief plan voor duurzame energie van een automotive-onderneming binnen de gemeente. Niet altijd passen dergelijke initiatieven bij de doelen van het gemeentebestuur of bestaande regelgeving. Dit vraagt om politieke afweging. Staphorst probeert initiatieven vanuit de samenleving in het kader van de leefomgeving met EPOS de ruimte te geven. Dergelijke initiatieven vanuit de externe omgeving kunnen niet worden afgedwongen en daarom zou het gemeentebestuur in houding en gedrag dergelijke initiatieven nog meer aan de voorkant kunnen gaan stimuleren om ze wellicht tot op zekere hoogte, 'te maken' (van der Steen et al., 2019, p. 28). Er kan bijvoorbeeld op zoek worden gegaan naar interessante initiatieven en ideeën van inwoners om deze een zetje te geven of tot wasdom te komen. Dergelijke betekenisvolle handelingen kunnen leiden tot een versterking van de burgerkracht en gedeelde publieke waarde.

#### 4.4.6 (Beter) samenwerken

Is er voor de opgave Omgevingswet binnen de gemeente Staphorst extra bestuurskracht nodig? De knelpunten omtrent taakuitvoering die door de respondenten zijn benoemd, hebben allemaal betrekking op de uitvoeringscapaciteit van de organisatie en beïnvloeden daardoor ook de beslissen en verantwoordingscapaciteit. De uitvoeringskracht vormt de achilleshiel van de bestuurskracht van Staphorst. Verwacht wordt dat deze knelpunten zich voortzetten onder de Omgevingswet. Het is daarom zaak om de uitvoeringskracht te versterken. Dat komt niet alleen de opgave Omgevingswet ten goede, maar ook andere decentrale opgaven die parallel lopen, bijvoorbeeld de energie-opgave of de woningbouwopgave.

Hoe kan Staphorst in deze behoefte voorzien? De bestuurskracht kan op een aantal punten worden verstevigd om de knelpunten in de uitvoeringskracht te verlichten. De hulpbronnen burgerkracht en samenwerkingskracht bieden hiervoor in het bijzonder uitkomst. Door deze twee bronnen steviger aan te wenden wordt op den duur ook een optimalere benutting van de ambtenarenkracht verwacht. Uit zowel de eerste als de tweede reeks interviews blijkt dat

- 1) Samenwerkingskracht en burgerkracht correleren met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.
- 2) De Staphorster burgerkracht als bovengemiddeld is beoordeeld maar nog onvoldoende blijkt te worden benut.
- 3) Samenwerking vooral ambtelijk op redelijke schaal plaatsvindt, maar nog vaker en efficiënter toegepast kan worden.

Zowel samenwerkingskracht als burgerkracht vereisen in eerste instantie een stevige fundering in de vorm van visievorming, afweging en (financiële) prioritering, voordat concrete acties kunnen worden uitgevoerd. Dit vraagt om bestuurlijke keuzes en het krijgen van voldoende ruimte om de samenwerkingskracht en burgerkracht actief te gaan onderzoeken en versterken, op een manier die past bij de lokale context.

Een mogelijk effect van intensieve(re) samenwerking kan zijn dat gevolgen ontstaan voor de besliskracht en verantwoordingskracht van de gemeente. Zo kan samenwerking last verminderen door succesvol de hulpbronnen van anderen te gebruiken om de kracht te

vergroten. Het kan echter ook de last vergroten door bijvoorbeeld meer overlegkosten of minder besliskracht (en beslismacht). De aanbevelingen in hoofdstuk 6 staan onder andere stil bij dit nadelige effect.

#### *4.4.7 Deelconclusie*

Uit de analyse wordt geconcludeerd dat respondenten de gemeente in staat achten de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen met behulp van de huidige bestuurskracht. Er worden wel knelpunten ervaren in de uitvoeringscapaciteit op het gebied van tijd, beschikbaar personeel en geld. Het steviger aanwenden van (externe) hulpbronnen wordt nodig geacht om deze knelpunten aan te kunnen.

De hulpbronnen die worden gebruikt zijn het competente en welwillende ambtelijk apparaat en de (ambtelijke) samenwerkingskracht, voornamelijk met partijen in de regio, waarbij gewerkt wordt in ketens of aan gerichte opgaven. Voor sommige taken geldt dat er ruime reserves beschikbaar zijn. Ook heerst er een hoge mate aan bestuurlijke en politieke stabiliteit, wat het uitvoeren van de bestuurslast vergemakkelijkt.

De uitvoeringskracht vormt de achilleshiel van de bestuurskracht van Staphorst. De bestuurskracht kan op een aantal punten worden verstevigd om de knelpunten in de uitvoeringskracht te verlichten. De hulpbronnen burgerkracht en samenwerkingskracht zijn daarvoor bijzonder geschikt, omdat beide bronnen onderbenut worden, goed aansluiten bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en overeenstemmen met sturingskenmerken van Network Governance en Societal Resilience. Voor deze sturingsaccenten heeft het bestuursorgaan al verschillende competenties in huis terwijl andere kwaliteiten, met name op het gebied van het pad naar buiten bewandelen, verder moeten worden ontwikkeld.

Bovenstaande bevindingen worden toegevoegd aan het definitiemodel bestuurskracht.



## 5 Conclusie en discussie

### 5.1 Inleiding

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag: *Op welke wijze kan de gemeente Staphorst de bestuurskracht tot ontwikkeling brengen die nodig is om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren?*

Om de probleemstelling te beantwoorden is met deskresearch onderzoek gedaan naar bestuurskracht, gerelateerde elementen zoals bestuurslast en welke theorieën kunnen worden gehanteerd voor het vaststellen van benodigde bestuurskracht voor de gemeente Staphorst. Vervolgens is aan de hand van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden:

- 1) een indicatief register omtrent de Staphorster bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet ontwikkeld.
- 2) de bestuurskracht van de gemeente Staphorst in algemene zin in beeld gebracht.
- 3) de wijze waarop deze bestuurskracht kan worden aangewend om de bestuurslast onder de Omgevingswet aan te kunnen vastgesteld.
- 4) geconstateerd of er versterking van de bestuurskracht nodig is om de voor de fysieke leefomgeving aan te kunnen en hoe deze versterking kan worden bewerkstelligd.

De in totaal zes deelvragen worden hieronder beantwoord. Daarna wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Ten slotte volgt een reflectie op het onderzoek.

### 5.2 Bestuurskracht algemeen

Het theoretisch kader beantwoordde twee verkennende deelvragen in het kader van het begrip bestuurskracht.

*Wat wordt in de literatuur verstaan onder bestuurskracht en uit welke elementen bestaat dit?*

Bestuurskracht is door de jaren heen opgesplitst in twee hoofdstromen in de vorm van een smalle en een brede benadering. Binnen dit onderzoek wordt geopteerd voor de brede benadering, rekening houdend met de verschillende mengvormen die mogelijk zijn. Centraal in dit onderzoek staat de zoektocht naar toereikendheid van bestuurskracht: zijn de aanwezige hulpbronnen en het vermogen deze aan te kunnen boren ten opzichte van de bestaande bestuurslast voldoende in balans om deze last uit te kunnen voeren.

*Welke theorieën kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de benodigde bestuurskracht voor de gemeente Staphorst?* Om deze vraag te beantwoorden is aandacht besteed aan zowel de bestuurslast onder de opgave Omgevingswet als de hulpbronnen die vanuit de literatuur worden aangereikt om hier mee om te gaan. Er wordt onderscheid gemaakt tussen permanente en niet-permanente taaklast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet. De permanente taaklast lijkt in grote mate overeen te komen met die onder het huidige omgevingsrecht. Dit wekt de suggestie dat de zorg van gemeenten met betrekking tot de toenemende taaklast vooral te maken heeft met een te verwachten toename van niet-permanente taaklast onder de Omgevingswet.

Gemeentelijke rollen met een ondersteunend en samenwerkend karakter worden onder de Omgevingswet belangrijker om de bestuurslast adequaat uit te voeren. Om deze relatief nieuwe rollen goed uit te kunnen voeren dient het gemeentebestuur in ieder geval over eigenschappen uit de sturingsaccenten Network Governance en Societal Resilience te beschikken.

Er worden verschillende hulpbronnen in de literatuur onderkend die gemeenten kunnen aanwenden om de bestuurslast aan te kunnen. Het gaat om hulpbronnen die zich zowel intern als in de omgeving van de organisatie kunnen bevinden, zoals een competent ambtelijke organisatie en een veerkrachtige samenleving. Er is op basis van deze hulpbronnen een aantal indicatoren gedestilleerd om te kunnen onderzoeken wat de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin is.

In deze scriptie zijn vier empirische deelvragen beantwoord. In de volgende paragrafen staan de conclusies van deze deelvragen centraal.

### *5.3 Bestuurslast onder de Omgevingswet*

*Welke bestuurskracht is nodig om de bestuurslast die met de opgave Omgevingswet op Staphorst af komt, aan te kunnen?* Hiervoor is onderzocht welke bestuurslast minimaal moet worden uitgevoerd onder de opgave Omgevingswet. Uit de documentenanalyse blijkt dat de wetgever niet veel heeft willen veranderen aan de verdeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent echter niet dat alles bij het oude blijft. De aard van verschillende gemeentelijke taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving en de wijze waarop daar aan uitvoering moet of kan worden gegeven, verandert. Geconstateerd wordt dat de gemeente met de komst van de Omgevingswet zowel een aantal traditionele rollen blijft uitvoeren als nieuwere rollen die bij eerdere decentralisaties al belangrijker werden. Onder de Omgevingswet worden deze nieuwere rollen evidenter. Dit vraagt om verdergaand aanpassingsvermogen in sturingsperspectief, werkwijze en competenties.

Voor dit onderzoek is een register bestuurslast fysieke leefomgeving ontwikkeld. Dit register bevat een indicatieve groslijst van de permanente taaklast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet. Naast de permanente taken uit het register hebben gemeenten te maken met tijdelijke taaklast gericht op de transitie naar de Omgevingswet. Permanente en niet-permanente taaklast zijn nauw met elkaar verweven: het niet adequaat uitvoeren van niet-permanente taaklast kan het adequaat uitvoeren van permanente taaklast onmogelijk maken. Beide dienen daarom voldoende adequaat uitgevoerd te worden om de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen.

### *5.4 Bestuurskracht in algemene zin*

*Wat is de bestuurskracht van Staphorst in algemene zin?* Het kwalitatief onderzoek laat zien dat de respondenten de bestuurskracht van Staphorst om de bestuurslast in algemene zin aan te kunnen als gemiddeld tot bovengemiddeld beoordelen. Alle voorwaarden van bestuurskracht worden door de respondenten in bepaalde mate aanwezig geacht. Verschillende achtergrondfactoren blijken van zowel positieve als negatieve invloed te zijn op de Staphorster bestuurskracht en bestuurslast, zoals de kleinschaligheid en de samenstelling van de bevolking.

De bestuurskracht is op een aantal voorwaarden kwetsbaar. In navolging op het sociaal domein verschuiven opgaven binnen het fysieke domein naar gemeenten waar onvoldoende (financiële) middelen tegenover staan. De Omgevingswet wordt genoemd als een van die opgaven. Staphorst legt de lat voor zichzelf hoog, waardoor bijvoorbeeld de basisreserve minder optimaal kan worden benut voor dergelijke doeleinden. Of de uitvoeringsorganisatie daarnaast in staat is om de wettelijke taken uit te voeren is discutabel. De ambtelijke capaciteit (omvang) is minimaal, bestaat voornamelijk uit generalisten en is vaak overgeleverd aan de waan van de dag. Hierdoor delven zaken als innoveren, persoonlijke ontwikkeling in het vakgebied, maar ook het werken aan en volbrengen van tijdelijke taaklast geregeld het onderspit. Voor het college geldt dat de geringe omvang het orgaan kwetsbaar maakt.

De bestuurskracht kan met verschillende hulpbronnen worden versterkt:

- a. De samenwerkingskracht van de gemeente wordt onderbenut. Zelfstandigheid binnen Staphorst staat hoog in het vaandel. Afstemming en samenwerken op bovenlokaal niveau tussen onderdelen binnen de fysieke leefomgeving wordt echter noodzakelijker onder de Omgevingswet. Samenwerking biedt daarnaast uitkomst om de kwetsbaarheid van de (ambtelijke) organisatie te verlichten. De wens van verschillende respondenten om tot een versteviging van zowel het netwerkend als het participierend sturingsperspectief van de gemeente te komen, dient dan ook ter harte te worden genomen.
- b. De beleidsmatige verantwoording kan scherper. Dit geldt zowel voor degene die de vragen

stellen als degene die de verantwoording op papier zetten. Dit verstevigt de verantwoordingskwaliteit en het vermogen om adequaat te evalueren en de beleidscyclus adequaat te doorlopen.

c. De samenleving blijkt sterk betrokken bij het gemeentebestuur, vooral met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken, en is daarnaast bijzonder veerkrachtig. De gemeente doet zelf nog onvoldoende om inwoners te betrekken bij het gemeentebestuur en het uitvoeren van haar taken. De kracht die volgens de respondenten in de samenleving zit, met name het vermogen om uitvoerende taken op zich te nemen, kan steviger benut worden. Burgerkracht kan bijdragen aan een minder kwetsbare (ambtelijke) organisatie. Geconstateerd wordt dat om deze kracht beter aan te boren meer van buiten naar binnen moet worden gedacht. De juiste vormen van burgerparticipatie, maar ook de uitvoering van gemeentelijke rollen als netwerker, stimulator, en regisseur, spelen hierbij een voorname rol.

### *5.5 Aanwenden bestuurskracht*

*Hoe kan de bestuurskracht van de gemeente Staphorst worden aangewend in de uitvoering van de opgave Omgevingswet?* Uit het kwalitatief onderzoek is gebleken dat respondenten zichzelf en de gemeente redelijkerwijs in staat achten de opgave onder de Omgevingswet aan te kunnen. Hulpbronnen die al worden gebruikt om de bestuurslast aan te kunnen zijn voornamelijk het ambtelijk apparaat en (ambtelijke) samenwerkingskracht. Voor sommige taken geldt dat er ruime reserves beschikbaar zijn. Ook heerst er een hoge mate aan bestuurlijke en politieke stabiliteit, wat het uitvoeren van de bestuurslast vergemakkelijkt.

Er worden knelpunten in de uitvoeringscapaciteit ervaren. Deze knelpunten beïnvloeden de uitvoering van de bestuurslast en vragen om stevigere aanwending van met name hulpbronnen in de omgeving van de organisatie, zoals samenwerkingskracht en burgerkracht.

*Is er voor de opgave Omgevingswet binnen de gemeente Staphorst extra bestuurskracht nodig? En zo ja, hoe kan Staphorst in deze behoefte voorzien?* Het kwalitatief onderzoek laat zien dat de uitvoeringskracht de achilleshiel vormt voor de bestuurskracht van Staphorst. De bestuurskracht kan op een aantal punten worden verstevigd om de knelpunten in de uitvoeringskracht te verlichten. De hulpbronnen burgerkracht en samenwerkingskracht zijn daarvoor het meest geschikt. Beide bronnen worden onderbenut, terwijl deze in essentie ofwel in de organisatie, ofwel in de omgeving van de organisatie, in potentie (sterk) aanwezig zijn, goed aansluiten bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en aansluiten op relevante sturingsperspectieven als Network Governance en Societal Resilience. Met betrekking tot deze sturingsaccenten heeft het bestuursorgaan al verschillende kwaliteiten in huis, terwijl een ander deel nog verder moet worden ontwikkeld.

### *5.6 Beantwoording probleemstelling*

Deze paragraaf beantwoordt de centrale onderzoeksvraag van deze thesis: *op welke wijze kan de gemeente Staphorst de bestuurskracht tot ontwikkeling brengen die nodig is om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren?*

De bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet kenmerkt zich door zowel permanente als niet-permanente taaklast. Beide elementen van bestuurslast houden verband met elkaar en adequate uitvoering op beide terreinen is nodig om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren. De uitvoeringscapaciteit in de vorm van tijd, capaciteit en financiële middelen kan een struikelblok vormen bij de uitvoering van de bestuurslast voor de fysieke leefomgeving, nu en onder de Omgevingswet, wanneer deze niet wordt verstevigd. Om de uitvoeringskracht en daarmee de bestuurskracht te versterken kan Staphorst een groter beroep doen op een aantal beschikbare hulpbronnen.

De gemeente Staphorst heeft, als kleine gemeente, veel hulpbronnen in meer of mindere mate beschikbaar om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren. De beschikbare

hulpbronnen burgerkracht en samenwerkingskracht worden momenteel (nog) niet optimaal aangewend. Het beter aanwenden van met name deze twee hulpbronnen kan helpen om de uitvoeringscapaciteit te versterken, om interne hulpbronnen als ambtenarenkracht te intensiveren en daarmee de bestuurskracht in algemene zin te versterken om de opgave onder de Omgevingswet uit te voeren. Dergelijke keuzes vergen afweging en een visie: een groter beroep op burgerkracht en samenwerkingskracht heeft wellicht gevolgen voor de besliskracht van de gemeente.

### *5.7 Reflectie*

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de wijze waarop het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. De paragraaf fungeert als kritische reflectie op de methoden die in dit onderzoek zijn toegepast. Specifiek zullen het theoretisch kader, de toegepaste onderzoeksmethoden en beperkingen van dit onderzoek worden bediscussieerd.

#### *Inhoudelijke reflectie*

Er is de nodige moeite gedaan om eerst de structuur van deze thesis zorgvuldig en stevig neer te zetten. Daardoor zijn de hoofd- en deelvragen een aantal keer aangepast alvorens het empirisch onderzoek van start ging. De structuur van het onderzoek kreeg vanaf het begin heldere richtlijnen mee, waarmee de opbouw van het onderzoek geordend kon worden. Er was veel informatie over het onderwerp van deze scriptie te vinden en de empirie heeft veel data opgeleverd. Mede om deze reden is het onderzoek op een drietal deelonderwerpen ingekaderd. Deze inkadering leverde de volgende beperking op. De keuze om het onderzoek alleen af te nemen binnen de gemeente Staphorst is van invloed op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. De resultaten zeggen alleen iets over de interpretaties van interne betrokkenen bij zowel de bestuurskracht van Staphorst als de opgave Omgevingswet. Met het oog op de conclusie van dit onderzoek is het aan te bevelen om ook partijen waarmee de gemeente (intensief) samenwerkt of voor werkt te vragen naar hun interpretatie van de Staphorster bestuurskracht en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de opgave onder de Omgevingswet. Daarbij kan worden gedacht aan inwoners, verenigingen, buurgemeenten en ketenpartners, zoals de Omgevingsdienst.

Daarnaast is het volgende opgevallen. Door voortschrijdend inzicht is ervaren dat het concept bestuurskracht door het scala aan verschillende wetenschappelijke benaderingen vrij complex is geworden. De wijze waarop het begrip bestuurskracht wordt gedefinieerd is erg bepalend voor deze scriptie en eventueel vervolgonderzoek. In zowel het beginstadium als het eindstadium van het schrijfproces is daarom gepoogd om een aantal gebruikte concepten uit de literatuur nog strakker te definiëren om de definities, verhoudingen en relaties tussen sleutelbegrippen nog beter te duiden. In zowel het beginstadium als het eindstadium van het schrijfproces is daarom gepoogd om een aantal gebruikte concepten uit de literatuur nog strakker te definiëren om de definities, verhoudingen en relaties tussen sleutelbegrippen nog beter te duiden. In hoofdstuk 2.3.1 is benoemd dat met name de begrippen bestuurskracht, bestuurslast en verwante begrippen als taakzwaarte door verschillende auteurs verschillend worden geïnterpreteerd en met elkaar in verband worden gebracht. De Peuter (2015) incorporeert bijvoorbeeld de term bestuurslast als onderdeel van het begrip bestuurskracht. Ook Herweijer et al. (2014, p. 4) nemen de taakzwaarte van de bestuurslast van een gemeente mee als onderdeel van bestuurskracht. Het is echter de vraag of de bestuurslast een geïncorporeerd onderdeel moet zijn van de bestuurskracht. Dit onderzoek volgt Korsten's redenering dat bestuurskracht zich vooral laat wegen in plaats van meten: onderzoek naar bestuurskracht gaat immers niet alleen maar om keiharde en feitelijke analyses (Korsten, 2007, p. 32). Er vindt weging plaats. Om bestuurskracht te kunnen wegen is contragewicht nodig in de vorm van een op zichzelf staand element tegenover de kracht. De bestuurslast vormt dit element. In dit onderzoek

wordt zodoende gekozen om bestuurskracht niet te zien als de verhouding tussen hulpmiddelen en last maar als de 'balans' als de toereikendheid van kracht ten opzichte van last als uitgangspunt genomen.

Ten slotte is tijdens het schrijven van de scriptie een model voor het concept bestuurskracht ontwikkeld. Gedurende het schrijfproces en de beantwoording van de verschillende deelvragen is het model gaandeweg aangevuld tot een definitief model. In de definitieve versie van het model is bijvoorbeeld de verwachte bestuurslast onder de Omgevingswet opgenomen. Ervaren wordt dat het principe van het model nog steeds relevant is aan het einde van het onderzoek en de organisatie in één oog opslag inzicht kan geven over de uitkomsten van het onderzoek. Het model leent zich er voor om ook taaklast buiten de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) als inputfactor in te brengen en zo de bestuurskracht rondom bepaalde bestuurslast in kaart te brengen.

#### *Methodologische reflectie*

Verschillende (kwalitatieve) onderzoeksmethoden zijn toegepast om tot zo valide mogelijke resultaten te komen. De methodische triangulatie borgt de betrouwbaarheid van resultaten en maakte dat via de gekozen methoden 1) uitkomsten van eerder opgedane resultaten konden worden getoetst en 2) op de lokale context afgestemde input voor nog uit te voeren onderzoeksmethoden kon worden verzameld. De methoden zijn op deze manier met elkaar vervlochten. De triangulatie kent enkele beperkingen.

Met betrekking tot het samengestelde register geldt een beperking van de groslijst. De omvang van deze thesis liet het toe om een indicatie te geven van taken en opgaven in het fysieke domein onder de Omgevingswet. Globaal geeft het register voldoende input voor dit onderzoek, maar om een volledige groslijst te creëren is een diepere analyse nodig. Qua omvang vraagt een dergelijke opgave eerder om een op zichzelf staand onderzoek om de bestuurslast voor de fysieke leefomgeving volledig en concreet te onderzoeken.

Met betrekking tot de interviews is reeds de beperking van de gekozen interne respondenten en de interpretaties die daar uit voortvloeien genoemd.

## 6 Aanbevelingen

De conclusies van dit onderzoek leiden tot enkele aanbevelingen aan het managementteam van de gemeente Staphorst om de bestuurskracht tot ontwikkeling te brengen die nodig is om de opgave van de Omgevingswet uit te voeren.

### Commitment daar waar het wringt

- Verandermanagement: werken in de geest en de letter van de Omgevingswet en het daaronder uitvoeren van de noodzakelijke permanente en niet-permanente taaklast vergt bestuurlijke commitment. Leg dit commitment om de uitvoeringscapaciteit te verstevigen vast in een visie op bijvoorbeeld programmatisch werken binnen het fysieke domein, voorzien van een prioritering. Dit geeft richting en houvast, zowel politiek bestuurlijk als ambtelijk, en scheidt kaders voor wederzijdse verwachtingen.
- Middelen: Vanuit het commitment moeten voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om 1) permanente taaklast adequaat uit te kunnen (blijven) voeren en 2) tijdelijke taaklast adequaat en op tijd uit te voeren. Wat betreft tijdsinvestering wordt aanbevolen aan de voorkant in voldoende voorbereidingstijd te investeren: tijd om te leren werken en denken in de geest en letter van de nieuwe wet, om externe hulpbronnen optimaler weten te benutten of om aan de voorkant valkuilen te tackelen die zo aan de achterkant kunnen worden vermeden (en extra kosten met zich meebrengen).
- Achilleshiel: de zwakke plek van de bestuurskracht van Staphorst bevindt zich in de uitvoeringscapaciteit van de organisatie. Focus hier op door slim(mer) gebruik te gaan maken van een aantal hulpbronnen die zich binnen maar ook vooral buiten de organisatie bevinden om de uitvoeringskracht te verstevigen.

### (efficiëntere) Samenwerking

- Benut en werk aan efficiëntere samenwerkingsverbanden en -afspraken. Vooral ambtelijk biedt dit uitkomst om de uitvoeringskracht te versterken.
- Voer een netwerkanalyse uit die een compleet inzicht geeft in het netwerk van de gemeente Staphorst.
- Breng – gezamenlijk met bijvoorbeeld enkele buurgemeenten – in beeld welke personen aan welke samenwerkingsverbanden zijn verbonden en of taken gedeeld kunnen worden. Stel daarbij het gezamenlijk doel centraal. Binnen het programma Energie en Klimaat kunnen hier treffende voorbeelden van worden gevonden en als leidraad dienen voor de rest van de organisatie.
- Ontwikkel een visie op samenwerking. In welk type samenwerkingsverband wil Staphorst investeren? In hoeverre mag samenwerking de besliskracht beïnvloeden? Stuur binnen de bestaande en toekomstige netwerken vooral op doelen. Breng partijen samen die bijdragen aan een gesteld doel maar laat invulling over aan de betrokken partijen. Faciliteer de samenwerking, indien nodig als adviseur of ‘scheidsrechter’.
- Investeer in een organisatie die weet hoe er projectmatig en integraal samengewerkt moet worden. De organisatie brede projectgroep Organisatie in Ontwikkeling zou dit in haar projectplan op kunnen nemen.

### **Veerkrachtige gemeenschap**

- Benut de veerkrachtige samenleving om de uitvoeringscapaciteit te ontlasten. Focus daarbij op participatiedoelen die aansluiten bij de inwoners en ondernemers van Staphorst met een focus op concrete, uitvoeringsgerichte opgaven.
- Ontwikkel eerst (bestaand) participatiebeleid (door) en visie op de benutting van burgerkracht. Misschien is een abstract project, zoals een omgevingsplan of -visie, minder geschikt om inwoners bij te betrekken als een concreet project, zoals de aanpak van een wijk of gebied op programmaniveau. Geef hierin de samenleving en (maatschappelijke) organisaties zelf een stem, want zij zijn bereid en bij machte om deze stem te gebruiken. Zet 'luistervinken' in op openbare plekken of binnen het verenigingsleven om het gesprek met de samenleving te voeren over hoe zij participatie zien. Breng in beeld waar men zelf bij betrokken wil en kan worden, wat laaghangend fruit is en hoe men hierbij gefaciliteerd kan worden.

### **Ten slotte**

- Al het bovenstaande komt alleen tot stand wanneer:
  - 1) commitment verder gaat dan alleen de toezegging ervan: wil Staphorst de vruchten plukken van de verbeterdoelen die de Omgevingswet biedt dan moet daadwerkelijk tijd worden vrijgemaakt om bovenstaande paden te verkennen en te bewandelen.
  - 2) De paradox van zelfstandigheid bestuurlijk en ambtelijk wordt omarmd: het samen doen maakt zelfstandig zijn en blijven mogelijk. Dit besef en alles wat daar bij hoort zal de komende jaren, onder andere door de Omgevingswet, steeds noodzakelijker worden en kansen bieden om het (grotendeels) zelf te kunnen (blijven) doen.
- Het conceptuele model zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 is omgezet in een definitief definitieontwerp bestuurskracht voor de gemeente Staphorst (bijlage 6). Bij de opmaak en lay-out van het finale definitiemodel is rekening gehouden met de wens van een van de respondenten om in één oogopslag aan de hand van bijvoorbeeld een infographic of een praatplaat te kunnen zien waar de aandachtspunten en mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht voor Staphorst liggen. Het conceptuele definitiemodel heeft hiervoor als uitgangspunt gediend.

## Literatuurlijst

Allers, M., & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*. 99(4688)

Boeije, H., 't Hart, H., Hox, J. (2009) *onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom onderwijs

Boeije, H., 't Hart, H., Hox, J. (2016) *onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom onderwijs

Boogaard, G. (2020). Beste Thorbeckeprofessor, kun je de nieuwe Omgevingswet noemen als de vierde decentralisatie? *VNG*. 2020 (16). Geraadpleegd van <https://vng.nl>

Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*. 16, nr. 2

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof, & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Tilburgse School voor politiek en bestuur

Brand, van den, P. (2020). *Invoeringskosten Omgevingswet veel hoger dan geraamd*. Geraadpleegd van <https://www.gemeente.nu/bestuur/invoeringskosten-omgevingswet-veel-hoger-dan-geraamd/>

Castenmiller, P.G. (2007). Bestuurskracht of krachtige bestuurders. *Openbaar Bestuur*. November, 24-27

Castenmiller, P.G., M. Herweijer, J.R. Lunsing, T. van den Berg & M.J.E.M. van Dam (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag: PBLQ

Castenmiller, P., Dam, van, M.J.E.M. (2014). *Variatie in bestuurskracht*. Den Haag: Drukkerij Excelsior

Ceuninck, de, K. (2009). De gemeentelijke fusies van 1976. *Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*. Brugge: Vanden Broele

Ceuninck, de, K. (2014). *Gemeenten op ware grootte?* Geraadpleegd van <http://isb.colob.be/doc/Artik/Vts/241/sportbeleid2.pdf>

Commissie voor de Milieueffectenrapportage (2018). *Omgevingsplannen en m.e.r. Nieuwe aanpak m.e.r.* Geraadpleegd van: <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000293.pdf>

Derksen, W.; Drift, J.A. van der; Giebels, R. & Terback, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden: Universiteit van Leiden.

Gemeente Amsterdam (2021). *Amsterdamse aanpak ondermijning*. Geraadpleegd van <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/amsterdamse-aanpak-ondermijning/>

Gemeente Staphorst & Kuiper Compagnons (2018). *Omgevingsvisie Staphorst "voor elkaar!"* Geraadpleegd van



<https://kuipercompagnons.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=7fec33bb61684b248cdf4b32163eba4a>

Gemeente Staphorst (2018). *Samen, voor elkaar! Coalitieakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd van <https://www.staphorst.nl/document.php?m=33&fileid=154099&f=8104862fc386003a39e00bc78f4cd38e&attachment=0>

Genugten, van, M., Herweijer, M., Kan, van, J., Lunsing, R. (2014). *Verborgten Krachten*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

Herweijer, M. (1998). Schaal en gemeente. *Lokaal bestuur in Nederland*. [Korsten, A.F.A & P.W. Tops (red.)]. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp.135-156

KING & Royal HaskoningDHV (2015). *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2015/20151126-eindrapport-verkennende-impactanalyse.pdf>

Korsten, A.F.A., Abma, K., Schutgens J.M.L.R., (2007). Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen. Delft: Uitgeverij Eburon

Korsten, A.F.A. (2010). *Afscheidsrede: Deugdelijk bestuur van gemeenten: bestaat het of toch maar gemeenten opheffen?* Heerlen: Open Universiteit

Kremers, G.J. (2017). *Omgevingswet in kort bestek*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.

Kremers, G.J. (2021). *Omgevingswet in kort bestek*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2017). *Kerninstrument Omgevingsvisie en informatievoorziening*. Geraadpleegd van: <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-12/Notitie%20Omgevingsvisie.pdf>

Lintsen, W, Plantinga, F., Waard, de, R., Westrenen, van, C., (2013). *Omgevingswet. Onderzoek naar impact voor gemeenten*. Den Haag: KING

Leeuw, A. (2021, juni 30). 'Geen vertrouwen en houvast door incidentele toezeggingen'. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/geen-vertrouwen-door-incidentele-toezeggingen.17483103.lynkx>

Leeuw, A. (2021b, juli 12). Grote steden wederom hard geraakt door herverdeling gemeentefonds. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/nieuwe-herverdeling-raakt-wederom-grote-steden.17618332.lynkx>

Levin, K., B. Cashore, S. Bernstein and G. Auld (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science*. no. 45, pp. 123-152

Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. De Nationale Omgevingsvisie. Geraadpleegd van <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

Noordegraaf, M. & Vermeulen, J. (2007). Bestuurscultuur als kracht: Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht. *Bestuurskunde*. (2007-2) pp. 46-56

Op het Veld, A., & Wachtmeester, J. (2012). *Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning*. Geraadpleegd op 26 februari 2014 via: [http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/120038-01%20Boekje%20decentralisatie\\_DEF\\_LR2.pdf](http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/120038-01%20Boekje%20decentralisatie_DEF_LR2.pdf)

Pachen, K. (2020). *De Omgevingswet: hoe groot is de impact nu echt?* Geraadpleegd van <https://www.koen.com/wet-en-regelgeving/de-omgevingswet-hoe-groot-is-de-impact-nou-echt/>

Philipssen H. & Vernooy-Dassen M. (2004). *Kwalitatief onderzoek: nuttig, onmisbaar en uitdagend*. Geraadpleegd van <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03083760>

Plochg, T., & van Zwieten, M.C.B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R.E. Juttmann, N.S. Klazinga, J.P. Mackenbach (red.), *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Houten: Bohn Stafleu van Loghum

Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: nsob.

Steen, van den, M., Schulz, M., Schram, J., Frissen, P, Twist, van, M. (2019). *Expliciete politiek*. Den Haag: NSOB

Van den Dries (2014). *Decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning. Een onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten*. Geraadpleegd van <file:///C:/Users/LO9F54~1/Temp/14/Scriptie,%20M.%20van%20den%20Dries.pdf>

Van Orshoven & De Peuter (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring : integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Slagkrachtige overheid

Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging voor Bestuurskunde (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht: Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. [Red. R. Fraanje] Den Haag: VGS&VB

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom.

VNG (2007). *Gemeenten zelf verantwoordelijk voor bestuurskracht*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/gemeenten-zelf-verantwoordelijk-voor-bestuurskracht>

VNG (2014). *Gemeenten op weg naar 2020*. Geraadpleegd van [https://vng.nl/sites/default/files/05.\\_gemeenten\\_op\\_weg\\_naar\\_2020\\_bijlage.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/05._gemeenten_op_weg_naar_2020_bijlage.pdf)

VNG. (2020). *Uitvoeringskracht van gemeenten. Hoe sterk zijn onze schouders?* Geraadpleegd van <https://vng.nl/publicaties/uitvoeringskracht-van-gemeenten-hoe-sterk-zijn-onze-schouders>

VNG (2021a). *Uitvoering fysiek domein: Het kraakt en het piept*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/uitvoering-fysiek-domein-het-kraakt-en-het-piept>

VNG (2021b). *Aanvullingsspoor*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/aanvullingsspoor>

Vries, de (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie>

Wesseling, H., R. Fraanje, C. Paardekooper, M. van Twist (2007). Bestuurskracht: een hernieuwde agendering. *Bestuurskunde*. (2): 57-62

Weber, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley & Los Angeles, California, University of California Press

Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research. Design and methods*. London: Sage

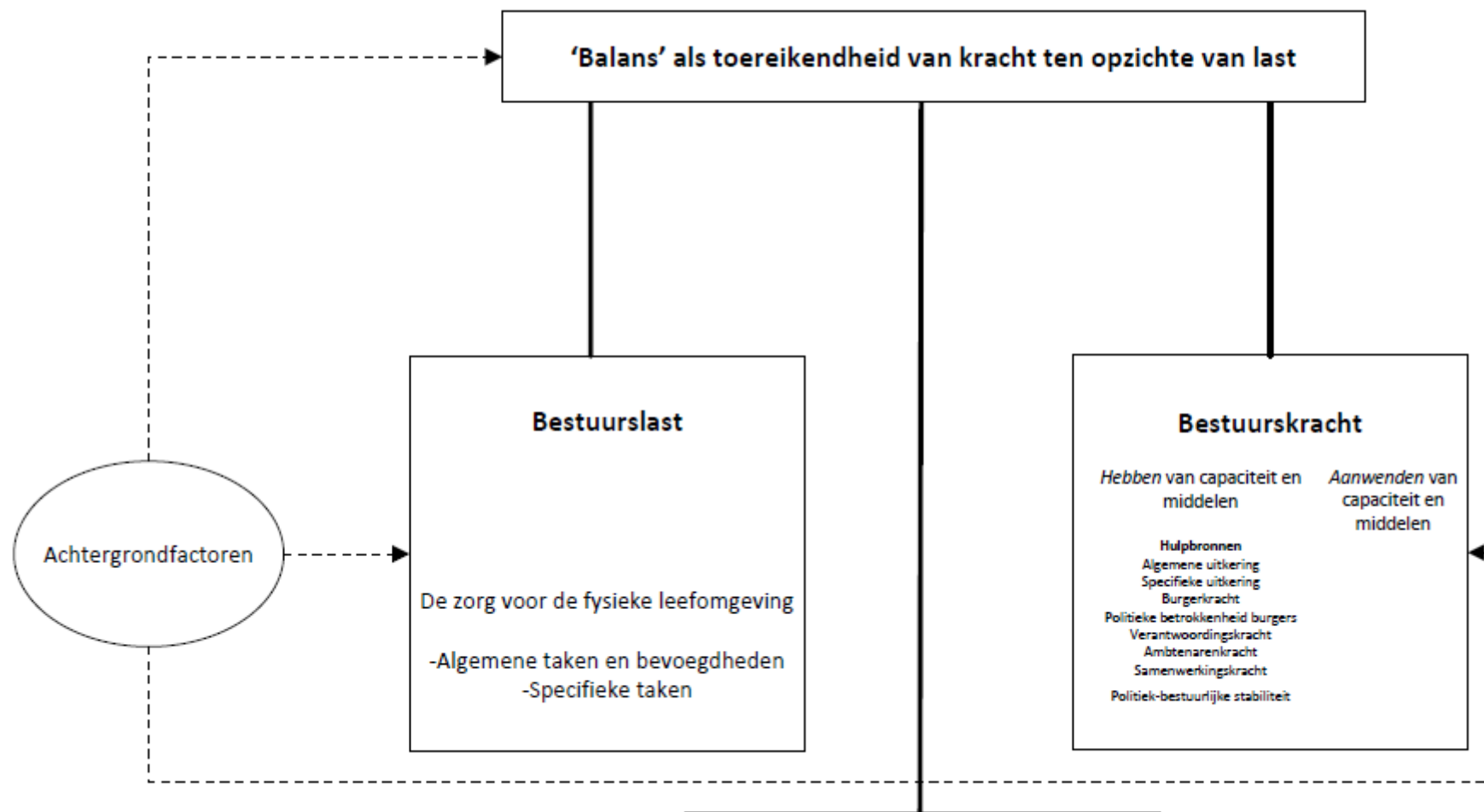
Zeeuw, F. (2021). *Zandzakken voor de deur, de Omgevingswet komt er (vertraagd) aan*. Geraadpleegd van <https://stadszaken.nl/artikel/3482/zandzakken-voor-de-deur-de-omgevingswet-komt-er-vertraagd-aan>

## **BIJLAGE I – Taken en bevoegdheden fysieke leefomgeving: omgevingsdoelen en voorwaardelijke kernopgaven voor bestuursorganen**

Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
  - b. het beschermen van de gezondheid,
  - c. het beschermen van het milieu,
  - d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
  - e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
  - f. het behoud van cultureel erfgoed,
  - g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
  - h. de natuurbescherming,
  - i. het tegengaan van klimaatverandering,
  - j. de kwaliteit van bouwwerken,
  - k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
  - l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
  - m. het beheer van infrastructuur,
  - n. het beheer van watersystemen,
  - o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
  - p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
  - q. het beheer van natuurgebieden,
  - r. het gebruik van bouwwerken,
  - s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen. (art 2.1 lid 3 Ow).
- t. Bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van en het beschermen van de gezondheid (art 2.1 lid 4 Ow).

**BIJLAGE II - Definitiemodel bestuurskracht (conceptueel)**



### BIJLAGE III – Vragenlijst interview voorwaarden voor bestuurskracht

Wilt u voor de volgende voorwaarden aangeven welk antwoord over het algemeen het meest op uw gemeente van toepassing is?

1.	Burgers zijn betrokken bij ons gemeentebestuur	a) Ja, vaak en veelvuldiger dan in ons land gebruikelijk is	B) Gemiddeld	c) Nee, Minder dan in ons land gebruikelijk is
2. Open vraag: Waaruit blijkt deze betrokkenheid?				

3.	Onze burgers zijn goed in staat om zelf zaken aan te pakken als dat nodig is.	a) Meer dan gemiddeld	B) Gemiddeld	c) Minder dan gemiddeld
4. Open vraag: Op welke punten kunnen burgers zaken goed zelf aanpakken of waar ontbreekt het juist aan?				

5.	In onze gemeente zijn er goede onderlinge contacten tussen inwoners en tussen organisaties en instellingen	a) Ja, de onderlinge contacten zijn uitstekend en bovengemiddeld	b) de onderlinge contacten zijn gemiddeld	c) de onderlinge contacten zijn niet goed en ondergemiddeld
6. Open vraag: Waaruit bestaat deze sociale structuur of waar ontbreekt het juist aan?				

7.	We hebben geen moeite om de begroting voor 2022 in evenwicht te brengen	a) Er zit nog enige ruimte in de lopende uitgaven	b) Met veel kunst en vliegwerk is de begroting nog net in evenwicht gebracht	c) We moesten dit keer fors bezuinigen of de belastingen verhogen
8. Open vraag als reactie op antwoord 7 b en c: Welke redenen liggen hier voornamelijk aan ten grondslag?				

8.	Onze financiële reserves zijn	Ruim	Beperkt	Zeer beperkt: minimaal
9. Open vraag: Welke redenen liggen hier voornamelijk aan ten grondslag?				

10.	Wij beschikken over een ambtelijk apparaat dat:	a)hoog is opgeleid en in staat is tot innovatie	b)gemiddeld innovatief en gemiddeld geschoold is	c)laag is opgeleid en minder in staat is tot innovatie
-----	---	---	--	--

11. Open vraag: In hoeverre is de beschikbare uitvoeringscapaciteit van de organisatie voldoende om aan wettelijke taakverplichtingen (in het algemeen en in het fysieke domein) te kunnen voldoen? Waarom is het voldoende en waar ontbreekt het eventueel aan?

12.	Als gemeente zijn we goed in staat onze besluiten en genomen maatregelen te verantwoorden	a)Zowel onze accountant als ook de rijksinspecteurs zijn altijd erg te spreken over de verslaglegging	b)Zo nu en dan zijn er opmerkingen van de toezichthouders en moeten verantwoording en worden aangevuld.	c)Nee, regelmatig lukt het niet om tijdig onze uitgaven en beslissingen te verantwoorden: dat leidt tot gedoe
-----	---	---	---	---

13. Open vraag: Waaruit bestaat deze verantwoordingskracht of waar ontbreekt het juist aan?

14.	Als gemeente werken we vaak en soms ook intensief samen met andere gemeenten en ketenpartners	a)Relatief veel van onze uitvoerende taken laten we verrichten door centrumgemeenten in onze regio of door samenwerkingsverbanden met andere partijen	b)Onze gemeente neemt in relatief beperkte mate deel aan samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en ketenpartners	c)Nee, de meeste doe-taken kunnen we zelf vervullen; we verrichten wel doe-taken voor omliggende gemeenten; onze samenwerking met andere gemeenten richt zich vooral op overleg en afstemming
-----	---	---	---	---

15. Open vraag: Waaruit bestaat deze samenwerking met andere gemeenten of waar ontbreekt het juist aan?

16.	Als gemeente zijn we bestuurlijk en politiek stabiel en beschikken we over een breed scala van bestuurlijke competenties:	a) Ja, stabielier dan een gemiddelde gemeente en hebben voldoende bestuurlijke competenties in huis	b) We hebben te maken met fragmentatie of instabiliteit, maar ervaren het niet als hinderlijk voor het uitvoeren van onze taken	c) Nee, instabieler dan een gemiddelde gemeente en hebben onvoldoende bestuurlijke competenties in huis
17. Open vraag: Waaruit blijkt deze (in) stabiliteit?				
Waar ontbreekt het juist aan?				

### CHECKLIST

Wat is dan volgens u het relatieve belang van de aspecten voor de bestuurskracht van uw gemeente en waarom?

Kunt u het relatieve belang van de negen voorwaarden aangeven door de belangrijkste voorwaarde 9 punten te geven, de volgende in mate van belang 8 punten enzovoort.

Voorwaarden voor bestuurskracht		Cijfer 1 tot 9
1.	dat burgers betrokken zijn bij het gemeentebestuur	
2.	dat burgers hebben burgerkracht en bereid en in staat zijn tot het zelf op zich nemen van bepaalde taken en doelen omtrent bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving	
3.	dat onze gemeente kent een gezonde sociale structuur kent en welvarend is	
4.	dat we zonder veel inspanning een sluitende begroting kunnen opstellen	
5.	Dat onze financiële reserves toereikend zijn	
6.	Dat we beschikken over een competent ambtelijke organisatie	
7.	dat we als gemeente onze besluiten en feitelijke maatregelen duidelijk kunnen verantwoorden	
8.	dat we als gemeente makkelijk samen werken met andere gemeenten en andere (keten)partners	
9.	Dat we als gemeente politiek bestuurlijk stabiel zijn	

Open vraag: waarom hebt u voor deze volgorde gekozen?

Open vraag: Welke aspecten van bestuurskracht heeft u in deze vragenlijst gemist?



## BIJLAGE III – Vragenlijst aanwending hulpbronnen t.b.v. uitvoering bestuurslast

0. Met welk(e) beleidsthema(s) houdt je je in je dagelijkse werkpraktijk voornamelijk bezig?

### Bestuurskracht algemeen

1. Hoe oordeelt je over de bestuurskracht van Staphorst:
  - Welke punten gaan er goed?
  - Welke punten schieten te kort?
  - Wat kan er worden gedaan om de bestaande bestuurskracht te versterken?

Ik laat nu een klein overzicht zien van hulpbronnen die gemeenten kunnen gebruiken om hun bestuurslast, dus de taken en opgaven waarmee het gemeentebestuur bezwaart is, aan te pakken:

<i>Hulpbronnen die kunnen helpen om bestuurslast aan te kunnen</i>	
10.	Betrokken burgers bij het gemeentebestuur: goed weten wat er speelt in de samenleving.
11.	Burgerkracht: inwoners zijn goed in staat en bereid om bepaalde taken zelf op zich nemen omtrent bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.
12.	Een welvarende gemeente met een sterke sociale cohesie: korte lijnen en naoberschap.
13.	Zonder problemen ene sluitende begroting rond kunnen krijgen.
14.	Over een toereikende hoeveelheid financiële reserves beschikken.
15.	Een competente ambtelijke organisatie: voldoende uitvoeringskracht en innovatief vermogen hebben.
16.	Visievorming en verantwoording: Duidelijke doelen en prioriteringen stellen en hier goede verantwoording m.b.t. besluiten en feitelijke maatregelen over af kunnen afleggen.
17.	Samenwerkingskracht: gemakkelijk en effectief samen kunnen werken met andere gemeenten en andere (keten)partners.
18.	Politieke en bestuurlijke stabiliteit: competente bestuurders, weinig politieke fragmentatie, stabiele bestuursorganen.

2. Kijkend naar deze hulpbronnen:
  - Waar maak je momenteel gebruik van bij het vervullen van jouw werkzaamheden?
  - Welke hulpbronnen zijn voor jou nuttig en zou je meer toe kunnen passen of beter gebruik van kunnen maken?

### Omgevingswet gericht

3. Wat denk je dat er gaat veranderen met betrekking op de wettelijke taken op het gebied van [beleidsthema] onder de Omgevingswet? Denk je dat er wat bijkomt?

Ik stuur nu een groslijst toe van wettelijk verplichte taken die een gemeentebestuur heeft en moet uitvoeren m.b.t. het fysieke domein. Ik wil je vragen even goed naar de lijst te kijken.

4. Welke taken zijn op jouw werkzaamheden van toepassing?

5. Mis je nog taken in het overzicht?

6. Op basis van deze lijst en jouw ervaring, is Staphorst wat jou betreft bestuurskrachtig genoeg om deze taken adequaat in te kunnen gaan vullen onder de Omgevingswet?

- Waar komen ze te kort?

- Wat kan er worden gedaan om dit te versterken?

- Kun je daarbij, m.b.t. [beleidsthema], gebruik blijven maken van de manier/hulpbronnen die je nu ook gebruikte? Of heb je andere hulpbronnen nodig?

7. Zijn er met betrekking tot de groslijst of vanuit uw eigen ervaring andere oplossingsrichtingen denkbaar om de taaklast onder de Omgevingswet (beter) aan te kunnen op het gebied van [beleidsthema]? Is er bijvoorbeeld ergens een behoefte die niet in dit interview aan de orde is gekomen?

## BIJLAGE V – Register wettelijke taken en bevoegdheden omtrent de fysieke leefomgeving gemeente Staphorst

Taakveld binnen fysieke leefomgeving	Kerntaak	Subtaken/opgave(n)	Oorsprong
<i>Ruimtelijke Ordening</i>	Komen tot goede ruimtelijke ordening, samenhangende benadering en komen tot en borging van visie en decentrale regelgeving	1) Ontwikkelen beleid voor de fysieke leefomgeving in het kader van voorbereiding, vaststelling en herijking van een omgevingsvisie en programma's	Omgevingswet
		2) Ontwikkelen van beleid voor o.a. het beschermen van het milieu, toedelen van maatschappelijke functies aan gebruik van grond, die in het omgevingsplan verder worden gereguleerd	Omgevingswet
		3) Verantwoordelijk voor ontschotting tussen beleidsthema's in het kader van het aanbrengen van samenhang	AMvB
		4) Verantwoordelijk voor (het mogelijk maken van) (nieuwe) woningbouw en bedrijventerreinen en bouw nieuwe plekken voor bedrijven.	Wro
		5) Maken van bestemmingsplannen: gebieden binnen de gemeentelijke grenzen bestemmen voor woningbouw, natuur en bedrijven. deel voor bedrijven	Wro
		6) Bijhouden van wijzigingen van bestemmingsplannen	Wro
		7) Maken van structuurvisies (onder de Omgevingswet: Omgevingsvisie) en een passende uitvoeringsstrategie (onder de Omgevingswet: programma's)	Wro, Omgevingswet
		8) Plicht tot bepalen van grootte en doorslaggevendheid (en het daadwerkelijk komen tot) participatie	Omgevingswet, AMvB
		9) Vaststellen van omgevingswaarden in het omgevingsplan	Omgevingswet
		Regulering gebruik van grond en bouwwerken	1) O.a. afspraken over gebruik grond en realisatie bouwwerken met partners, zoals woningbouwcoöperaties

<i>Crisisbeheer en brandweer (onderdeel VTH)</i>	Bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de mens en zijn omgevingskwaliteit	1) Functionarissen leveren voor de regionale crisisbeheersingsorganisatie	Wet Veiligheidsregio's
		2) Functionarissen in de crisisbeheersing op te leiden en geoefend te houden	Wet Veiligheidsregio's
		3) Acute hulpverlening (ambulance/brandweer/politie) te garanderen door deelname aan Veiligheidsregio	Wet Veiligheidsregio's
		4) Ten tijde van een ramp: o.a. taak tot voorlichting van de bevolking, evacuatie, bieden van opvanglocatie en verzorging, beperking schade aan het milieu, administratie m.b.t. slachtoffers in het rampgebied en hun locatie, informeren verwanten over de situatie	Wet Veiligheidsregio's
<i>Openbare orde en Veiligheid</i>	Zorg voor openbare orde en veiligheid	1) Regierol bij het ontwikkelen en implementeren van integraal veiligheidsbeleid	Gemeentewet
		2) Voorkomen van inbreuken op openbare orde, leefbaarheid en veiligheid	Gemeentewet
		3) Verbeteren van de sociale veiligheid en leefbaarheid	Gemeentewet
		4) Deelnemen aan de veiligheidsregio op gebied van fysieke veiligheid	Wet Veiligheidsregio's
<i>Openbare ruimte: wegen, verkeer en vervoer</i>	Zorg voor aanleg en onderhoud	1) Zorg voor onderhoud van wegen en bermen die niet in eigendom zijn van Rijk of provincie. Hieronder wordt ook verstaan: bruggen, dijken, duikers en openbare verlichting	Wegenwet, Gemeentewet
		2) Verplichting tot het uitvoeren van samenhangend verkeer- en vervoerbeleid	Planwet Verkeer en Vervoer
		3) Uitvoering verkeersmaatregelen en daarbij rekening houdend met landelijke richtlijnen (CROW)	Wegenwet
<i>Parkeren</i>	Zorg voor toegankelijkheid openbare ruimte	1) Mogelijkheid tot opnemen hoofdstuk in gemeentelijke verordening m.b.t. parkeren	Gemeentewet
		2) Bevoegd om parkeerboetes op te leggen	Gemeentewet

		3) Plicht om in bestemmingsplannen gebieden aan te wijzen met de functie 'parkeren'	Wro
		4) Behandeling van aanvragen voor gehandicaptenparkeerkaart	Wegenverkeerswet
<i>Openbaar vervoer</i>	Zorg voor toegankelijk, betaalbaar vervoer	1) Verplichting om iedereen de mogelijkheid te bieden om zich zelfstandig, tegen redelijk tarief, te kunnen verplaatsen	Wmo
<i>Economische ontwikkeling</i>	Versterken lokale economie en stimuleren ondernemersklimaat	1) Grondzaken (verkoop bedrijventerreinen en ontwikkeling locaties voor bedrijven)	?
		2) Het goed bereikbaar maken en houden van bedrijventerreinen en markten	Wegenwet
<i>onderwijshuisvesting</i>	Huisvesting realiseren voor scholen	1) Plicht om te zorgen voor huisvesting van basisscholen	Wet op het primair onderwijs
		2) Plicht om gym- onderwijs te faciliteren (eigendom gymzaal, beheer en onderhoud)	Wet op het primair onderwijs
<i>Cultureel erfgoed</i>	Zorg voor monumenten en (immaterieel) erfgoed	1) Bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor gebouwd erfgoed, beschermde historische buitenplaatsen en archeologisch erfgoed	Wabo
		2) Plicht tot onafhankelijk en deskundig advies in winnen bij een vergunning aanvraag via een deskundige adviescommissie op het gebied van erfgoed	Erfgoedwet
		3) In het verlengde van punt 2, het samenstellen en instellen van een (eigen) adviescommissie in het kader van Erfgoed (monumentencommissie)	Omgevingswet
		4) Bij ruimtelijke planvorming gehouden om een analyse te maken van het aanwezige (rijks)monumentale erfgoed op en in de bodem en aan te geven hoe hiermee zal worden omgegaan	Besluit ruimtelijke ordening
		5) Plicht om monumenten eigenaren te informeren over hun rechten en plichten	Erfgoedwet
		6) handhavingsbeleid vaststellen en uitwerken in uitvoeringsprogramma en een verplichting om beleid regelmatig te evalueren	Wabo, Bor

		7) Bevoegdheid om monumenten aan te wijzen	Gemeentewet
<i>Riolering</i>	Adequaat beheer watersystemen & waterketenbeheer	<p>1) Hemelwaterzorgplicht: de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of in oppervlaktewaterlichaam kan brengen en het transport en de verwerking daarvan</p> <p>2) Grondwaterzorgplicht: het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van art. 2.17, 2.18 of 2.19 tot de taak van een waterschap, provincie of het Rijk behoort</p> <p>3) De zuivering van stedelijk afvalwater, in gevallen waarin toepassing is gegeven aan art. 2.17 derde lid b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, voor zover niet lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b, en industrieterreinen. in beheer van het Rijk, provincie of waterschap, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen. c. De beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente</p> <p>4) Inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater (bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, grondwater of ander afvalwater) dat vrijkomt op percelen gelegen binnen een bebouwde kom en andere percelen waar voor zover doelmatig kan worden uitgevoerd d.m.v. een openbaar vuilwaterriool</p>	<p>Omgevingswet, Waterwet 2009</p> <p>Omgevingswet, Waterwet 2009</p> <p>Omgevingswet, Waterwet 2009</p> <p>Omgevingswet, Waterwet 2009</p>
<i>Milieu</i>	Voorzieningen treffen voor het inzamelen van afvalstoffen	<p>1) Afvalverwijdering</p> <p>2) Riolering en Waterzuivering</p> <p>3) Milieubeleid</p>	<p>Wet Milieubeheer, Wbb</p> <p>Omgevingswet, Waterwet 2009, Wbb</p> <p>Wet Milieubeheer</p>

		4) Milieubeheer en- vergunningverlening en handhaving)	Wet Milieubeheer, Wet VTH
		5) Lijkbezorging (minimale aanwezigheid inclusief onderhoud van 1 gemeentelijke begraafplaats, het bijhouden van grafadministratie)	Wet op Lijkbezorging
<i>Wonen en volkshuisvesting</i>	Vormgeving van het lokale volkshuisvestingsbeleid	1) Voldoende kwalitatief goede woningen bereikbaar te houden voor elke inwoner	Woningwet, Huisvestingwet
		2) Zorgplicht beschikbaar stellen van een aantal faciliteiten (regelgeving, subsidies, ondersteuning) om corporaties en marktpartijen aan te wenden om doelstellingen te realiseren	Woningwet, Huisvestingwet
		3) Woonwagenzaken (verplichting om een woonwagencentrum in stand te houden)	Gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid
		4) Bestemmingsplannen (onder de Omgevingwet: omgevingsplannen)	Woningwet, Wro
		5) Gebiedsvisies (Ondre de Omgevingwet: onderdeel omgevingsvisie)	Wro
		6) Bouw- en woningtoezicht	Wabo, Wkb
		7) Bouwvergunningen	Wabo
		8) Grondexploitatie: Verplichting tot financiële begroting waarin wordt bijgehouden wat er met een stuk grond gebeurt, waarin wordt opgenomen: de aankoop er van, de kosten voor het bouw- en woonrijp maken er van, inrichting van het openbaar gebied, uiteindelijk de verkoop van de grond	Grondexploitatiewet
<i>Openbare ruimte: openbaar groen en (openlucht) recreatie</i>	Zorgplicht om de leefomgeving te onderhouden	1) Verplichting tot het veilig houden van de leefomgeving	
		2) Zorgplicht bomen	Boswet, Flora- en faunawet
		3) Plicht zorg voor sloten die eigendom zijn van de gemeente op diepte te laten blijven en niet te laten dichtgroeien	Boswet, Flora- en faunawet
		4) Plicht om voor speel- en recreatievoorzieningen minimaal de veiligheid moet worden gewaarborgd	Was

		5) Plicht om rekening te houden met de Wet Natuurbescherming bij beoordeling ruimtelijke ingrepen via de Omgevingsvergunning	Wet Natuurbescherming
		6) Plicht om rekening te houden met cultureel erfgoed en landelijke waarden	Erfgoedwet
<i>Bodem en ondergrond</i>	Beheer kwaliteit bodem en ondergrond	1) Bevoegd gezag voor (chemische) kwaliteit van bodem en ondergrond:	Omgevingswet
		2) Ziet toe op een juiste omgang met bodemverontreiniging en een juiste sanering van verontreinigde bodem en grondwater en de informatievoorziening daarover	Omgevingswet
		3) Overname verantwoordelijkheid bodemdossiers incl. bodemarchief.	Omgevingswet
		4) Verplichte realisatie openbaarstelling bodemarchief	Omgevingswet
		5) Uitvoering vergunningverlening (vrij in wijze van uitvoering)	Omgevingswet
		6) Primair beheer inzet van de ondergrond binnen andere opgaven (energietransitie, gezondheid, economie)	Omgevingswet
<i>Geluid</i>	Beheer aanvaardbaarheid geluidsoverlast	1) Beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente, lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b, en industrieterreinen	Omgevingswet
		2) Plicht tot omzetten huidige geluidzones naar de geluidproductieplafonds-systematiek binnen gezoneerde industrieterreinen	Omgevingswet
		3) Vaststelling beleid m.b.t. aanvaardbaarheid gecumuleerde geluidbelasting (beoordelingsruimte)	Omgevingswet
<i>Luchtkwaliteit</i>		4) Plicht om de geluidemissie van de wegen onder haar beheer in beeld te brengen	Omgevingswet
		5) Het opnemen van geluidsnormen in het omgevingsplan	Omgevingswet
<i>Luchtkwaliteit</i>	Borging luchtkwaliteit	1) Programmaplicht indien dreigende overschrijding van de omgevingswaarden voor benzeen, lood en koolmonoxide	Bkl
<i>Beheer natuur en landschap</i>	Informerende en controlerende rol bij het	1) Verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie aan initiatiefnemers en het adviseren of er ecologisch onderzoek nodig is	Wet Natuurbescherming



	afgeven van omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) Plicht om rekening te houden met de Wet Natuurbescherming bij beoordeling ruimtelijke ingrepen via de Omgevingsvergunning</li> <li>3) Verantwoordelijk voor het controleren en handhaven van de werkzaamheden</li> </ul>	Wet Natuurbescherming
<i>Verduurzaming en duurzame energie opwekking</i>	Bijdragen aan realisatie klimaatakkoord en energiedoelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) In samenhang met provincie bepalen waar duurzame energie opwekking binnen de gemeentegrenzen zal plaatsvinden en middels welke vorm</li> <li>2) Ontwikkeling en bekendmaking transitie visie warmte (2021)</li> <li>3) Verduurzaming eigen gebouwen/ helpen bij verduurzamen utiliteitsbouw</li> <li>4) Toezicht houden op naleving afspraken woningbouwcoöperaties</li> <li>5) Stimuleren ontwikkeling duurzame gebouwen</li> </ul>	<p>Klimaatakkoord</p> <p>Klimaatakkoord</p> <p>Klimaatakkoord</p> <p>Klimaatakkoord</p>
<i>Klimaatadaptatie</i>	De samenleving aanpassen aan het veranderende klimaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Wateroverlast: hemelwaterzorgplicht en zorgplicht voor het riool</li> <li>2) Hoogwaterbescherming: geen taak of opgave</li> <li>3) Droogte: hemelwaterafvoer en het daar op inrichten van dorpen en steden</li> <li>4) Hittestress: plicht tot het inrichten van ruimte voor groen en voor water</li> </ul>	<p>NAS, DPRA</p> <p>NAS, DPRA</p> <p>NAS, DPRA</p> <p>NAS, DPRA</p>
<i>Vergunningen, Toezicht en Handhaving</i>	Waarborging veilige, gezonde en aantrekkelijke, duurzame omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Bevoegd gezag VTH-taken</li> <li>2) Alle wettelijke VTH-taken binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu, deel APV, ASV, bomenverordening)</li> <li>3) Overige onderdelen APV (evenementen, standplaatsen, etc.)</li> </ul>	<p>Bor, Wet VTH, APV</p> <p>Bor, Wet VTH, APV</p> <p>APV</p>

		4) Bijzondere wetten (alcoholverstreking, speelautomaten, etc.)	Drank- en Horecawet, Wet op de Kansspelen
		5) Bouw- en woningtoezicht: Toetsing en toezicht op naleving vergunningvoorschriften met betrekking tot welstand, bouwverordening, monumenten, ruimtelijke ordening en wet Bibob; Overige taken vanuit Bouwbesluit 2012: afhandeling melding brandveilig gebruik en sloop; toezicht voorschriften brandveilig gebruik; toezicht voorschriften bouwen en slopen; toezicht bestaande bouw; toezicht illegale bouw	Wkb
		6) Plicht om tot meer kennis in regels te voorzien	AMvB
		7) Beoordeling van bouwplannen laten plaatsvinden op basis op grond van meerwaarde	AMvB
		8) Milieutaken (uitvoering basistaken)	Wet VTH
		9) Uitvoeringstaken op het gebied van brandveiligheid voor complexe situaties (Veiligheidsregio IJsselland)	Wet VTH, Wet Veiligheidsregio's
<i>Procedurele eisen</i>	Borging van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en oog voor de opgaven van anderen	1) Samenhangvereiste: inspanningsplicht tot waarborging van relevante onderdelen, aspecten en meningen en afwegingen(participatie) van de fysieke leefomgeving die een rol spelen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid worden meegenomen	Omgevingswet
		2) Afstemmingsvereiste: inspanningsplicht tot aangaan interbestuurlijke samenwerking en afstemming.	Omgevingswet

## **BIJLAGE VI – Definitiemodel bestuurskracht (Definitief)**

Zie voor het definitiemodel bestuurskracht de A3 *infographic* op de volgende pagina.

# Staphorster bestuurskracht: hoe kunnen we de opgave onder de Omgevingswet nog beter aan?

Het draait om het vinden van juiste balans: de toereikendheid van kracht ten opzichte van last

## Bestuurslast voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet

De zorg voor de fysieke leefomgeving  
-Algemene taken en bevoegdheden  
-Specifieke taken

Bestaande uit permanente taaklast en tijdelijke taaklast

Zie het Register Wettelijke Taken en Bevoegdheden omtrent de Fysieke Leefomgeving Gemeente Staphorst

Achtergrondfactoren

Achtergrondfactoren beïnvloeden de manier waarop de bestuurslast, de uitvoering van de bestuurslast, hulpbronnen en de wijze waarop deze kunnen worden aangewend. Deze factoren kunnen zowel positief als negatief invloed uitoefenen. Benut de positieve en houdt rekening met of anticipeer op de negatieve.

Welke achtergrondfactoren zijn vooral van invloed op de Staphorster bestuurskracht?

Innovatieve aanpakkers!

Ondernemerschap

bevolkingssamenstelling

Christelijke beginselen, normen en waarden

Naoberschap!

Initiatiefnemers!

Praktijkgerichte arbeidsbevolking

Kleinschalige geografische omvang

Sterke sociale cohesie!

Veerkrachtige en zelfstandige samenleving!

**Regel het aan de voorkant**  
Ontwikkel visie en strategie op belangrijke onderwerpen.

Investeer tijd aan de voorkant van een (lokale) opgave om bijvoorbeeld stakeholders, benodigde informatievoorziening en mogelijke risico's in beeld te hebben.

Investeer in tijd om medewerkers zowel permanente als niet permanente taaklast uit te laten voeren

**Ga (beter) samenwerken**  
Ontlast de uitvoeringsorganisatie door vaker gericht op thema's en doelen samen te werken.

Richt bestaande samenwerkingen bijvoorbeeld efficiënter in en behaal tijdswinst.

**Scherpe professionals, scherpe raad**

Blijf de raad goed informeren over zaken waarvan we als professionals stellen dat zij over deze kennis moeten beschikken. Een raadslid kan onmogelijk op het kennisniveau van een professional zitten, maar ze kunnen wel uitgedaagd worden om kritische vragen te stellen.

**Benut de bestaande krachten in de samenleving**

Bedenk hoe we als gemeente de samenleving willen betrekken en waarbij we ze willen betrekken. Voer hierover het gesprek met de samenleving.

Richt bestaande samenwerkingen bijvoorbeeld efficiënter in en speel ambtelijk capaciteit en tijd vrij.

**Evalueer**

Continue verbetering van de leefomgeving vraagt om monitoring en evaluatie. Borg dit binnen projecten en de lijn binnen bestaande of nieuwe prestatie afspraken en bijbehorende bestuurscyclus. Neem de uitkomsten vervolgens weer mee naar de voorkant: het begin van de cyclus!

## Bestuurskracht van de gemeente Staphorst

Hebben van capaciteit en middelen      Aanwenden van capaciteit en middelen

Hulpbronnen om de bestuurslast aan te kunnen

Algemene uitkering  
Specifieke uitkering  
Burgerkracht  
Politieke betrokkenheid burgers  
Verantwoordingskracht  
Ambtenarenkracht  
Samenwerkingskracht  
Politiek-bestuurlijke stabiliteit

In Staphorst zijn alle hulpbronnen in bepaalde mate aanwezig

Hebben van capaciteit en middelen

Aanwenden van capaciteit en middelen

Nog niet alle hulpbronnen worden in Staphorst voldoende aangewend om tot een goed evenwicht te komen. Hier liggen kansen om balans te creëren!

