



## Kompas voor keuzes

Agenda, opgaven en handelingsperspectieven voor het nieuwe kabinet

Hoe het Rijk kan bijdragen aan de veerkracht,  
weerbaarheid en brede welvaart in steden en regio's

Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, Wouter Kersten,  
Matthijs Uyterlinde, Frank Wassenberg, Elske Wits

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, juli 2020

**Auteurs:** Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, Wouter Kersten, Matthijs Uyterlinde, Frank Wassenberg, Elske Wits

**Met bijdragen van:** Donald van den Akker, Saskia Buitelaar, Annette Duivenvoorden, Razia Ghauharali, Jochem Heemskerk, Maarten Hoorn, Paola Huijding, Tanja Morsheim, Lydia Sterrenberg, Netty van Triest, Rogier van der Wal

**Coverfoto:** Bervoets / Nationale Beeldbank

**Redactie:** Platform31

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

*Platform31 heeft haar uiterste best gedaan de rechten van de afbeeldingen te achterhalen en daarvoor de wettelijk verschuldigde vergoedingen af te dragen. Zij die menen aanspraak te kunnen maken op copyright, kunnen zich wenden tot de uitgever.*

# Voorwoord

Platform31 is het kennisinstituut voor stedelijke en regionale vraagstukken. De effecten van landelijk beleid hebben impact op het lokale en regionale schaalniveau. Bestuurders, politici en ambtenaren op nationaal niveau nemen betere besluiten als zij inzicht hebben in wat er lokaal en regionaal speelt. In deze notitie schetsen deskundigen van Platform31 welke opgaven, uitdagingen en vraagstukken er in de nieuwe kabinetsperiode (2021-2025) op dorpen, wijken, steden en regio's afkomen en wat dit vraagt van de Rijksoverheid. Op basis van hun expert-opinion formuleren onze collega's welke handelingsopties en keuzemogelijkheden landelijke politieke partijen hebben om een bijdrage te leveren aan het helpen oplossen van die uitdagingen.

Onze publicaties met analyses, overzichten, trends en ontwikkelingen, en een duiding en reflectie op keuzes die bestuurders en beleidsmakers kunnen maken, worden goed gelezen en gewaardeerd. Onze achterbannen bij gemeenten, provincies, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en departementen stellen het op prijs dat experts van Platform31 op basis van beschikbare kennis uit praktijk en wetenschap constructief-kritisch reflecteren op beleidskeuzes, voorgenomen ambities en plannen. Niet om met een opgeheven vingertje te wijzen op wat er niet goed gaat. Wel om constructieve suggesties aan te reiken wat er anders of beter kan. Als onafhankelijk kennisinstituut wordt van ons gevraagd dat we bestuurders en beleidsmakers een spiegel voorhouden, partijen niet naar de mond praten en vanuit onze expert-opinion meedenken en suggesties aanreiken om tot betere beleids- en besluitvorming te komen. Voor ons staat immers altijd het leren centraal. Vanuit onze drijfveer om een bijdrage te leveren aan het nog mooier, gezonder, leefbaarder en vitaler maken van de steden en regio's in Nederland.

Zo schrijven we jaarlijks een analyse van de Rijksbegroting, waarbij experts van Platform31 de belangrijkste beleidsvoornemens van het kabinet voor het volgende jaar onder het vergrootglas leggen en daarbij inzoomen op de maatregelen die relevant zijn voor stad en regio. In 2013 en opnieuw in 2017 schreven we een trendstudie voor de G40-steden ter inspiratie voor de verkiezingsprogramma's van de lokale politieke partijen, ten behoeve van de overdrachtsdossiers voor de nieuwe collegevorming en als inspiratie bij het opstellen van de nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden. In het voorjaar van 2021 zal de volgende editie van onze trendstudie verschijnen. In 2018 maakten we (net als in 2014) een analyse, duiding en reflectie van de gemeentelijke coalitieakkoorden. In 2019 deden we hetzelfde voor de provinciale coalitieakkoorden.

Naast de trendstudies, hebben we in 2016 een andere vooruitblik geschreven: een 'Verkiezingsnotitie' waarin we aandacht vestigden op de belangrijkste maatschappelijke opgaven voor vitale steden en regio's. Dit jaar pakken we opnieuw deze handschoen op. Met deze notitie willen we de



programmacommissies van de landelijke politieke partijen inspireren om werk te maken van de opgaven, vraagstukken en uitdagingen die de komende jaren om een actieve bijdrage van de Rijksoverheid vragen. De centrale boodschap die we dit keer afgeven: na jarenlange stelselhervormingen, is het nu zaak om het beleid te vernieuwen en te investeren in een veerkrachtige, duurzame en inclusieve samenleving.

Hamit Karakus  
Algemeen directeur Platform31

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Proloog</b>	<b>5</b>
<b>1 Transitie naar een veerkrachtige, duurzame samenleving</b>	<b>7</b>
1.1 Opgaven	7
1.2 Handelingsperspectieven	12
<b>2 Goed wonen en leven voor iedereen</b>	<b>14</b>
2.1 Opgaven	14
2.2 Handelingsperspectieven	21
<b>Intermezzo: herstel economie topprioriteit nieuwe kabinet</b>	<b>25</b>
<b>3 Iedereen doet mee</b>	<b>29</b>
3.1 Opgaven	29
3.2 Handelingsperspectieven	33
<b>4 Epiloog: investeren én vernieuwen</b>	<b>36</b>

# Proloog

## Bronnen van brede welvaart staan extra onder druk

Toen de coronacrisis uitbrak, ging het Nederland economisch voor de wind. Al leefden er ook toen al zorgen over de toekomst. In de Rijksbegroting voor 2020 constateerde het kabinet dat onze bronnen van brede welvaart onder druk stonden. Vier opgaven moesten op korte termijn worden opgepakt: de ernstige problemen op de woningmarkt, de energietransitie, het doelmatig en betaalbaar leveren van zorg en het verminderen van kansenongelijkheid in het onderwijs. In onze analyse van die Rijksbegroting wezen we daarnaast op het belang van een hoge kwaliteit van de uitvoering van beleid en dat de maatschappelijke veiligheid geborgd dienen te zijn.<sup>1</sup> Deze opgaven kunnen alleen gerealiseerd worden als gemeenten, regio's en provincies door het Rijk in staat worden gesteld om op volle kracht mee te werken aan de realisatie. Die boodschap wordt alleen maar urgenter nu onze bronnen van brede welvaart door een ongekende economische krimp extra onder druk raken. Het zet een rem op de realisatie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

## Negatieve impact op handelingsvermogen van Rijk en gemeenten

Hoewel de impact van de coronacrisis op het moment van schrijven (zomer 2020) nog niet ten volle te overzien is, is wel duidelijk dat ze een forse dreun betekent ten opzichte van het welvaartsniveau dat begin dit jaar vanzelfsprekend was. Duidelijk is ook dat verregaand beleidsmatig ingrijpen nodig is om van deze plotselinge klap te herstellen. In de eerste helft van 2020 leden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties grote schade, zowel materieel als immaterieel, met hoge maatschappelijke kosten tot gevolg. Ook groeit door de coronacrisis de financiële druk op gemeenten: vaste inkomstenbronnen stagneerden terwijl nieuwe kosten opdoemen. Op korte termijn heeft de Rijksoverheid laten zien flexibel en slagvaardig te kunnen anticiperen op de radicaal gewijzigde omstandigheden. Met maatregelen die ver ingrijpen in de privésfeer (anders wonen, werken, recreëren) en met reddingsboeien voor wie averij opliep door de 'intelligente lockdown'.

5

## Ongelijke verdeling van de pijn

Net als in eerdere economische crises zal de pijn van de coronacrisis ongelijk verdeeld worden over de samenleving. Veel ondernemers en kleine zelfstandigen belandden in zwaar weer. De werkloosheid groeide – met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt – ongekend snel. Twee maanden lang collectief achter de voordeur verkeren, zorgde voor een toename van huishoudelijke problematiek bij kwetsbare huishoudens. Al in de eerste weken van de *lockdown* signaleerden handhavers en hulpverleners een forse stijging van huiselijk geweld en een groeiend beroep op jeugdzorg. Leerlingen in probleemgezinnen waren tijdens thuisonderwijs moeilijk bereikbaar, waardoor de kansenongelijkheid in het onderwijs zich verscherpt. De coronacrisis raakt, kortom, de kwetsbaren in onze samenleving verhoudingsgewijs hard. Doordat deze groepen oververtegenwoordigd zijn in kwetsbare stadswijken en in regio's in de periferie, zal deze crisis ook ruimtelijk ongelijk neerslaan.

## Positieve effecten koesteren

Tegelijkertijd ontlokte de plotseling ingetreden crisis nieuwe vormen van creativiteit en solidariteit in de samenleving. Er ontstonden spontane initiatieven voor onderlinge steun, nieuwe vormen van

<sup>1</sup> Van Dijken, Dorenbos, Van Hoorn, Sterrenberg, Wassenberg, *Brede welvaart alleen bereikbaar met actieve betrokkenheid van medeoverheden*. Platform31, 2019.

maatschappelijk betrokken ondernemerschap en vrijwilligersorganisaties kregen te maken met nieuwe aanwas. En er waren meer positieve bijkomstigheden, zoals schonere lucht, minder filedruk, een ontspannen publieke ruimte, meer tolerantie en sociale cohesie. Hoe koesteren en kapitaliseren we die positieve effecten, zodanig dat we de komende kabinetsperiode niet alleen werken aan herstel van de economie, maar ook werk maken van het verbouwen en ombouwen van onze systeemwereld, daar waar structuren, processen en verdelingsmechanismen vastgeroest zijn of perverse neveneffecten zijn gaan vertonen?

#### **Doormodderen of fundamentele keuzes maken?**

Het beantwoorden van de vraag 'wat staat ons te doen?', is bij uitstek aan de politiek. Zetten we kleine, incrementele stapjes ('*muddling through*') of richten we ons op meer fundamentele, grote veranderslagen ('*curve jumping*')? Rijksbouwmeester Floris Alkemade wees er in 2018 op dat alleen kleinschalige experimenten en verbeteringen, hoeveel het er ook zijn, tekortschieten om een omslag op het vlak van klimaat, energie, circulaire economie of sociale gelijkheid te realiseren.<sup>2</sup> Is pleisters plakken voldoende in deze tijd, waarin bestaande scheidslijnen en problemen zich onder druk van een gezondheids-, klimaat- en economische crisis verdiepen? Of is een sprong naar voren nodig?

#### **Leeswijzer**

In deze notitie doen we vele suggesties voor hoe het anders en beter kan. Zonder de ambitie om volledig en uitputtend te zijn, willen we een aanzet tot denken geven. Deze notitie is opgebouwd langs de drie majeure opgaven waar steden en regio's zich de komende jaren voor gesteld zien: de transitie naar een veerkrachtige, duurzame samenleving, goed wonen en leven voor iedereen en iedereen doet mee. In een aparte paragraaf wordt aandacht besteed aan het herstel van economie en werkgelegenheid. Per opgave schetsen we welke vraagstukken de komende jaren op steden en regio's afkomen, wat dit vraagt van het Rijk en wat mogelijke oplossingen en handelingsperspectieven zijn voor het nieuwe kabinet. In de epiloog brengen we de rode draden samen.

6

---

<sup>2</sup> Alkemade, Van Broeck & Declerck., *Curator statement, onderzoeksagenda, call for practices*, Rotterdam: Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, 2018. Zie ook: Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019.

# 1 Transitie naar een veerkrachtige, duurzame samenleving



## 1.1 Opgaven

### Duurzaamheidstransitie heeft een aantrekkelijk verhaal nodig

In de duurzaamheidstransitie komen vier transitie samen: de energietransitie, de transitie naar een circulaire maatschappij, de voedseltransitie en de klimaatadaptatie. Hoe eerder de gemeenten, de regio's en het Rijk de samenhang tussen de duurzaamheidstransitie en de eigen regionale opgaven en stedelijke dynamiek signaleren, verkennen en aanpakken, hoe groter de mogelijkheden zijn om de kansen van de duurzaamheidstransitie te verzilveren en om op mogelijke bedreigingen te anticiperen. Dat deze toekomst niet afschrikwekkend is, zelfs aantrekkelijk kan zijn en dat dit aantrekkelijke verhaal verteld moet worden, wordt door de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) geschetst voor de Zuidwestelijke Delta, door het College van Rijksadviseurs in Panorama Nederland en is een helder klinkende oproep in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken.<sup>3</sup>

### De duurzaamheidstransities kunnen gemeenten en regio's aantrekkelijker maken

De *energietransitie* moet er voor zorgen dat Nederland, in lijn met het Parijsakkoord, in 2050 de uitstoot van CO<sub>2</sub> door de verbranding van fossiele brandstoffen met 95 procent heeft teruggedrongen ten opzichte van het niveau van 1990.<sup>4</sup> De overstap naar duurzame energiebronnen maakt onze energievoorziening minder afhankelijk van het buitenland. Zonder de overstap zou die afhankelijkheid door het stopzetten van de aardgaswinning in Groningen juist worden vergroot. De energietransitie (inpassen wind- en zonne-energie, ombouw naar aardgasvrije wijken, zwaarder en slimmer elektriciteitsnet, warmtenetten) stelt de steden, gemeenten en regio's voor grote organisatorische en ruimtelijke opgaven. De *transitie naar een circulaire maatschappij* zorgt voor een minder verspillend gebruik van grondstoffen in de productie- en consumptiepatronen. Door het hergebruik van grondstoffen en producten, en het sluiten van kringlopen, is de nieuwe 'groene' economie schoon, circulair en bio-based.<sup>5</sup> Omdat steden knooppunten zijn waar allerlei stromen samenkomen, zoals water, voedsel, informatie, goederen, energie, afval en mensen (de stad als metabolisme) hebben de circulaire principes direct invloed op de ontwikkeling van steden en regio's. Onze productie en consumptie van voedsel heeft door de broeikasgasemissies negatieve effecten op milieu, biodiversiteit, klimaat, dierenwelzijn en gezondheid van consumenten. Door middel van meer lokale ketens, kringlooplandbouw en een gedeeltelijke eiwittransitie kan een meer *duurzaam voedselsysteem* tot stand komen.<sup>6</sup> De symbiotische relatie tussen stad en ommeland kan hierdoor versterkt worden. Als gevolg van *klimaatverandering* krijgt Nederland te maken met zeespiegelstijging, overvloedige regenval, droogte, extremen in rivierafvoer, meer hete zomerse dagen en onomkeerbare effecten op de natuur.<sup>7</sup> Dit kan leiden tot schade, overstromingen en overlast. De gemeenten moeten daarom hun omgeving aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Daarbij gaan de ontwikkelingen sneller en zijn de

7

<sup>3</sup> Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019; College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, 2018; Co Verdaas, "Energie & gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie", in: Programma Aardgasvrije Wijken, *De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren*, januari 2020, blz. 9.

<sup>4</sup> Rijksoverheid, *Klimaatakkoord*, 28 juni 2019.

<sup>5</sup> Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050. Rijksbreed programma Circulaire Economie*, 2016; Rijksoverheid, *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*, 2019.

<sup>6</sup> Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV, Op weg naar een nieuw perspectief*, 2019.

<sup>7</sup> Inspectie der Rijksfinanciën, *Klaar voor Klimaatverandering*, Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, 2020, blz. 5

consequenties ingrijpender dan wij tot nu toe dachten. De zeespiegel blijft stijgen, kustgebieden verzilten, op veel plekken daalt de bodem, extreem zware buien gaan nog vaker voorkomen, de gemiddelde temperatuur stijgt verder en vooral in de steden hebben de steeds vaker voorkomende hittegolven negatieve effecten op gezondheid (hittestress).

De transities zijn een middel om een leefbare en duurzame leefomgeving tot stand te brengen, waardoor steden en regio's ook economisch aantrekkelijk blijven.

### **Horizontale en verticale samenhang tussen duurzaamheidstransities**

De verschillende nota's, plannen, programma's en akkoorden suggereren dat de vier transities los staan van elkaar. Ook in de gemeenten is de aandacht voor de vier duurzaamheidstransities vaak verdeeld over meerdere wethouders en sectorale diensten. Dit miskent de vele onderlinge *horizontale* en *verticale* verbanden tussen de vier transities. Hierdoor is de uitvoering van de programma's, akkoorden en plannen minder doelmatig en effectief dan mogelijk is. En worden economische, sociale en ecologische kansen onvoldoende benut.

### **Gemiste kansen**

Zo is opwekking van duurzame energie op industrieterreinen in het Klimaatakkoord *niet* meegenomen, omdat het onderwerp 'industrieterreinen' was toebedeeld aan de industrietafel. Dit terwijl voor bedrijventerreinen een belangrijke rol weggelegd kan zijn in de energietransitie. De gemiste horizontale verbinding blijkt uit de energiebesparing van 32 petajoule als 250 bedrijventerreinen verduurzaamd worden. Dit is méér dan het sectordoel voor de gebouwde omgeving uit het Klimaatakkoord.<sup>8</sup> De Rijksoverheid heeft alle regio's in het land verzocht om een regionale energiestrategie (RES) op te stellen, zonder dat wordt gestuurd op een verbinding met beleid voor de circulaire economie en/of klimaatadaptatie. Dit terwijl restwarmte beter benut kan worden als deze niet langer afkomstig is uit afvalverbrandingsinstallaties. Tot nu toe is de perceptie dat de RES-aanpak vooral een 'bestuurlijk feestje' is. Dit is nog geen wervend toekomstverhaal, koppelt niet met circulaire economie en klimaatadaptatie, en zorgt niet voor draagvlak in de wijken en buurten van Nederland.<sup>9</sup> Meer horizontale samenhang is ook mogelijk tussen de agro-foodsector, voedseltransitie en energietransitie. Door biomassa, op land en in het water, te produceren voor de energietransitie, meer eiwitrijke gewassen te verbouwen (peulvruchten, zeewier, algen, e.d.) en te zorgen voor vitaal bodembeheer en zoetwateropslag met het oog op klimaatadaptatie. De verbranding van biomassa als overgangsstap in de energietransitie past niet in een stappenplan naar een circulaire economie. Vanuit de optiek van circulariteit moet biomassa immers hoogwaardiger worden ingezet: bijvoorbeeld voor de productie van voedsel en veevoer, en als grondstof voor textiel, papier, karton, bouwmaterialen, chemicaliën en kunststoffen.<sup>10</sup> Wanneer fossiele en andere niet-hernieuwbare grondstoffen worden vervangen door hernieuwbare bronnen (zoals biomassa en recycleert uit reststromen) kan dit een aanzienlijke CO<sub>2</sub>-reductie betekenen. De reductie ontstaat door producten en grondstoffen in een gesloten kringloop te houden en door over te stappen naar een innovatieve wijze van productie die bijdraagt aan duurzaamheid. Daarnaast draagt een circulaire economie bij aan de voorzieningszekerheid van schaarse grondstoffen, zoals kritieke metalen, die hard nodig zijn voor de energietransitie.

<sup>8</sup> Nefs en Pen, "Voorsorteren op toekomstproof logistiek vastgoed", in: *ROMagazine*, 17 maart 2020; Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019, blz. 18 en 22.

<sup>9</sup> Ooms, Van den Akker en Karatas, *Veranderd samenspel. Een verkenning van samenwerken tussen gemeenten en bewonersinitiatieven in de energietransitie*, Platform31, april 2020; Woestenburg, e.a., *Innovatie in besluitvorming richting aardgasvrije wijken*, G4/TNO/Platform31, mei 2020.

<sup>10</sup> Sociaal-Economische Raad (SER), *Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei*, 2018.



### Ruimtelijke inpassing de belangrijke verticale opgave

De duurzaamheidstransitie ruimtelijk inpassen is bij uitstek een verticale opgave. Ruimte is hét toernooiveld van de duurzaamheidstransities. Deze opgave ligt vooral op regionaal en lokaal niveau, maar kan niet zonder nationale middelen, kaders en regelgeving. Het zijn vraagstukken als: hoe verbouwen we de bestaande woningen? Hoe zorgen we ervoor dat bedrijven in elkaars nabijheid activiteiten verrichten, zodat zij van elkaars reststromen gebruik kunnen maken? Dit vraagt ook om het nadenken over digitale mogelijkheden en big data (eigen energieopwekking, smart grids, elektrische auto's die aan het net leveren) en aanpassingen van woonwijken aan verwachte klimaatveranderingen (wateropslag, groene daken, minder verhard oppervlak). En al deze investeringen en transformaties moeten betaalbaar zijn, zodat de kosten vergoed kunnen worden uit besparingen op energie en de woonlasten op termijn dalen. De nieuwe Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen lokale normen te stellen én om initiatiefnemers te verbinden met belanghebbenden. Hierdoor kan beter afgedwongen worden dat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen met omwonenden wordt gedeeld.<sup>11</sup>

### Transitiesturing vraagt andere overheidsrol

De transitiesturing vraagt dat duidelijk is wat de te bereiken doelen zijn, wat de kaders zijn, welke overheidsmiddelen beschikbaar zijn en welke inkomenseffecten aanvaardbaar zijn. Daarbij is de keuze van instrumenten (óók regulering, normering, beprijzing), draagvlak, de balans zoeken tussen economische vernieuwing en gevestigde belangen, én het beleggen van de opgave op het juiste schaalniveau van belang.<sup>12</sup>

### De betaalbaarheid van duurzaamheidstransities

Veel Nederlanders zetten vraagtekens bij de duurzaamheidstransities. Kunnen wij de kosten wel betalen, zijn al die windmolens op het platteland wel nodig, is mijn duurzaam handelen geen druppel op de mondiale gloeiende plaat? Dit zijn logische vragen en op deze en andere vragen moeten antwoorden komen en die antwoorden moeten zowel aantrekkelijke als realistische toekomstperspectieven schetsen. Onvoldoende toelichting en draagvlak zal een belangrijke hinderpaal zijn voor de duurzaamheidstransities.<sup>13</sup>

9

Macro-economisch is de betaalbaarheid daarbij niet het grootste probleem. Al kunnen burgers individueel andere prioriteiten en consumentenvoorkeuren hebben. Als de economische groei van 2021 tot 2030 gemiddeld anderhalf procent per jaar bedraagt en de coronacrisis in 2020 een negatief effect van 6,4 procent heeft op ons nationaal inkomen, dan worden alle Nederlanders tezamen de komende tien jaar toch nog 53 miljard euro rijker.<sup>14</sup> De nationale meerkosten van de klimaat- en energietransitie (20 – 30 miljard euro de komende tien jaar) kunnen dan nog steeds uit de economische groei betaald worden.<sup>15</sup> In het totaal van de rijksuitgaven zijn de uitgaven voor de duurzaamheidstransities geen onoverzienbare uitgavenpost (figuur).<sup>16</sup> In de betaalbaarheidsdiscussie moet ook afgewogen worden

<sup>11</sup> Ministerie van EZK, *Energieagenda. Naar een CO2-arme energievoorziening*, december 2016, blz. 92 – 97; Dirk Sijmons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, 2014. Sjors de Vries, *De energietransitie: dé ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016.

<sup>12</sup> Rli, *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities*, november 2019, blz. 6-8.

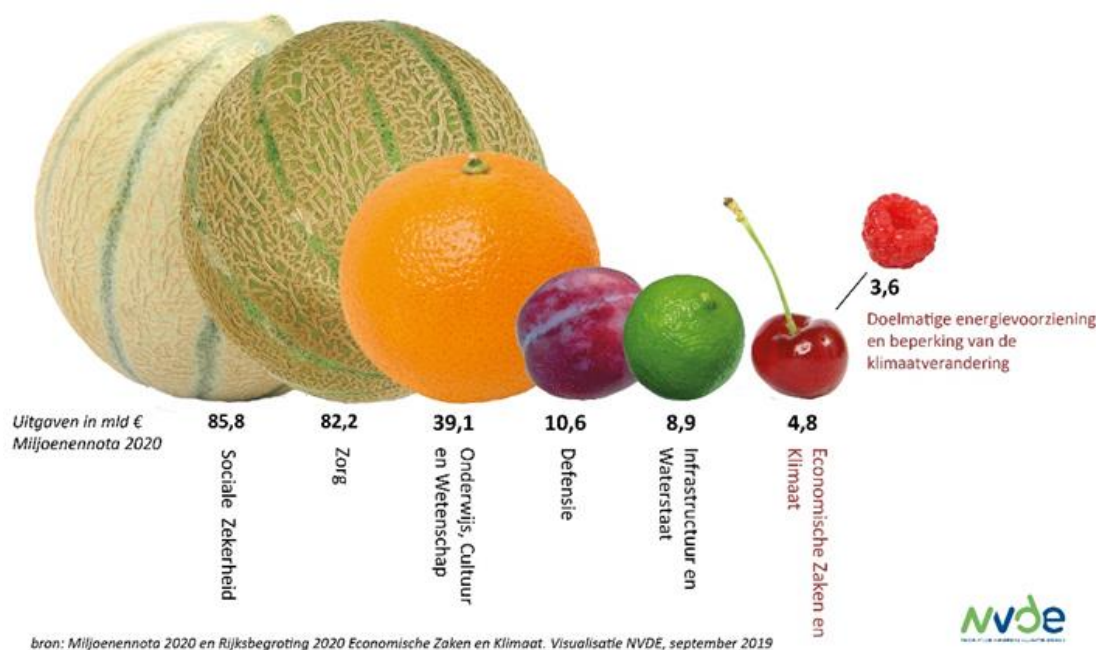
<sup>13</sup> Frank van Rijsoever, "Publieke duurzaamheid: beleid en valkuilen", in: *Me Judice*, 5 april 2019.

<sup>14</sup> Berekening Platform31 op basis van CPB, *Centraal Economisch Plan 2020*, 2020, blz. 60 en De Nederlandsche Bank, *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten*, juni 2020, nr. 19, blz. 5.

<sup>15</sup> Koelemeijer, e.a., *Kosten energie- en klimaattransitie in 2030 – update 2018*, PBL, 2018.

<sup>16</sup> CPB, *Doorrekening Klimaatakkoord*, CPB notitie, november 2019, blz. 7. Totaal klimaat- en energiebeleid inclusief Klimaatakkoord: in 2021: € 4,1 miljard, in 2025: € 4,4 miljard en in 2030: € 3,9 miljard.

dat niets, of zelfs weinig doen, uiteindelijk astronomisch veel duurder wordt voor de maatschappij.<sup>17</sup> Rond het macro-economische beeld van betaalbaarheid is er uiteraard een grote variatie naar gebieden, huishoudens en inkomensgroepen.



Figuur Uitgaven van de overheid voor diverse beleidsterreinen

10

In de vele nationale en internationale adviezen voor een steun- en herstelprogramma vanwege de coronacrisis, komt vaak naar voren dat dit programma een impuls zou moeten geven aan de duurzaamheidstransities.<sup>18</sup>

### Handvatten voor een veranderende inrichting van de samenleving

De vier duurzaamheidstransities veranderen – in de relatief korte tijd van drie decennia – op ingrijpende wijze onze manier van leven, wonen, werken, verplaatsen, recreëren, produceren en consumeren. Voor het handelen bij deze ingrijpende verandering op alle terreinen van het leven van burgers biedt het systeendenken een nuttige kapstok. Dit biedt tevens een richtingwijzer voor ondernemers om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen en om de transitiekansen te gaan benutten. Vanuit het systeendenken kan de complexiteit van de samenhang tussen de vier transities begrepen worden. Het is een middel om patronen, verbanden en relaties tussen de verschillende transities te verkennen en deze te verbinden met het stedelijke en regionale systeem. Het stapelen van oplossingen is niet voldoende. Het geheel is idealiter meer dan de som der delen en komt tot stand uit de synergie door de afzonderlijke delen bij elkaar te brengen. Het effect van het doordenken van de systeemelementen *rethinking*, *rightowning*, *rightsourcing*, *rightscaling* en *rightskilling* kan groter, beter of efficiënter zijn dan het los van elkaar beschouwen van de afzonderlijke onderdelen.

<sup>17</sup> Hoegh-Gulberg, e.a., "The human imperative of stabilizing global climate change at 1.5°C", in: *Science* 365, 2019.

<sup>18</sup> Hepburn, O'Callaghan, Stern, Stiglitz and Zenghelis, *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, Working Paper No. 20-02, 20 mei 2020; Denktank Coronacrisis, *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, SER Advies, mei 2020; SCP, PBL en CPB, *Aandachtspunten voor een herstelbeleid*. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus, s.l., s.a..

*Hoe kan het eigenaarschap georganiseerd worden (rightowning)?*

Producenten kunnen eigenaar blijven van hun producten of niet. Beide is mogelijk. Maar als zij aansprakelijk zijn (Ultimate Liable Owner), dan beïnvloedt dat hoe ze producten ontwerpen. Wat betreft grond, stimuleer experimenteren met nu nog niet reguliere bezitmodellen, zoals vrijkopen door de gemeenschap (Community Land Trust), timesharing van landbouwgrond ten behoeve van natuur (pop-up habitats) en aan boeren beschikbaar stellen voor natuurinclusieve landbouw (Land van Ons).

*Waar komt iets vandaan (rightsourcing)?*

De coronacrisis en de disruptie van lange productieketens heeft deze afweging een plotselinge urgentie gegeven. Van globalisering naar kortere ketens en het betrekken van halffabricaten vanuit meerdere landen. Elke keuze heeft positieve en negatieve gevolgen die niet alleen door ondernemingen, maar ook maatschappelijk afgewogen kunnen worden. Voorkom de negatieve uitwassen van de globalisering door duurzaamheidseisen te stellen in plaats van dat iedereen zich terugtrekt op de eigen kleine terp. Creëer als overheid de omstandigheden waardoor iedereen – bedrijven, burgers en de overheid zelf in de rol als afnemer – een bewuste keuze kan maken waar goederen en diensten vandaan komen.

*Waar kan de verantwoordelijkheid het beste belegd worden (rightscaling)?*

Op welke schaal kan iets het beste georganiseerd worden zodat de kosten acceptabel zijn en de impact op milieu en sociale verbanden minimaal zijn of zelfs positief? Een duidelijk voorbeeld is het organiseren van het hergebruik van materialen. Het is niet kosteneffectief als ieder dorp een grote plastic recycling fabriek bouwt of een grondstoffenrotonde inricht. Platformen voor materiaaluitwisseling moeten een voldoende groot verzorgingsgebied hebben en beslissingen over circulaire aanbesteding en uitvoering van infrastructuurwerken horen al snel op minstens regionaal niveau thuis. Tegelijk kunnen cirkels ook zo groot worden dat het streven naar circulariteit de doelen uit het oog verliest. Als we voor houtbouw ons hardhout van de andere kant van de aarde halen, heeft dat een forse milieu-impact en bij een app om spullen te delen heeft het geen zin om in Nederland te zien dat iemand in Spanje een schuurmachine beschikbaar heeft.

11

*Welke vaardigheden zijn nodig (rightskilling)?*

Ontwikkel en onderhoud de juiste vaardigheden op het juiste schaalniveau. De circulaire economie biedt tal van kansen voor lokale en regionale werkgelegenheid. Dit kan meer dan 50.000 extra banen opleveren in Nederland.<sup>19</sup> Wel is sturing nodig om te zorgen dat er op tijd de goede en voldoende vaardigheden beschikbaar zijn. Dit kan aansluiten bij EU-beleid (o.a. het REPAIR-project).

Het gaat in alle gevallen om de vraag wat de 'juiste' gradatie (*rightowning*, *rightsourcing*, *rightscaling* en *rightskilling*) is, afhankelijk van de omstandigheden. Dit gaat verder dan de dichotomie: je gaat er over of niet, meer of minder, top-down of bottom-up, opschalen of afschalen.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Potting en Hanemaaijer (eds.), *Circulaire economie: wat we willen weten en kunnen meten. Systeem en nulmeting voor monitoring van de voortgang van de circulaire economie in Nederland*, PBL, 2018.

<sup>20</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, 8 april 2020, blz. 5, 28 - 31.



## 1.2 Handelingsperspectieven

**Er zijn impulsen nodig** om tot méér cross-sectorale initiatieven te komen tussen bijvoorbeeld de landbouw en de bouw, of tussen de landbouw en de industrie. De meeste transitie-initiatieven zijn tot nu toe kleinschalig, geïsoleerd, opereren binnen de eigen beleidssector en hebben volgens de Rli het karakter van ‘aanmodderen’. De vele experimenten en initiatieven hebben wel resultaat, maar tellen nog niet op tot een fundamentele omslag.

Als eerste stap kunnen de gemeenten en provincies gestimuleerd worden om de **samenhang tussen de duurzaamheidstransities aan te brengen** in de Regionale Energiestrategieën, de Transitieagenda Circulaire Economie en hun Omgevingsvisies en -plannen. Een gerichte impuls van de Rijksoverheid kan de samenhang, dwarsverbanden, versnelling en opschaling in de aanpak van de duurzaamheidsopgaven bevorderen.

Door bij ieder geformuleerd beleid expliciet op te nemen hoe een voorstel verschillende domeinen raakt, kan de Rijksoverheid de **tegenstrijdigheden en de gemiste kansen in het beleid wegnemen** en de horizontale samenhang tussen de duurzaamheidstransities versterken. In dit verband is het bijvoorbeeld ook verstandig om de gezondheidswinst van veel duurzaamheidsmaatregelen mee te wegen: schone lucht leidt tot minder long-, hart- en vaatziekten, vergroening van de wijk is goed voor geestelijke gezondheid, sociale cohesie etc.

**Benut de diversiteit om sneller te leren.** De gebieden en regio's verschillen op allerlei wijzen (regionale vraagstukken, sociale opgaven, bodemsoort, geofysische omstandigheden, e.d.). Sluit aan bij deze diversiteit en benut deze diversiteit. Ga actief op zoek naar de mix tussen uniforme elementen in aanpak en een specifieke oplossing voor elke terp.

12

**Pak de zwakke schakels aan in de duurzaamheidstransities:** de aansturing, het kennis- en innovatiesysteem, de arbeidsmarkt, de erkenning van de maatschappelijke impact van de duurzaamheidsopgaven, de omgang met gevestigde belangen en de governance van de verduurzaming.<sup>21</sup>

**De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke en duidelijke keuzes af op korte, middellange en lange termijn.** Dit vergt een duidelijke en samenhangende stip op de horizon, heldere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, een verwarmend, aansprekend verhaal in begrijpelijke taal, én om een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken). De duurzaamheidstransitie gaat gepaard met creatieve destructie, roept allerlei weerstanden op en tast gevestigde belangen aan.<sup>22</sup>

Diverse belangengroepen en partijen zullen niet vrijwillig kiezen voor allerlei heffingen of verbodsbepalingen om de ingrijpende duurzaamheidstransities mogelijk te maken. In het kader van het algemeen belang is de (Rijks)overheid de enige partij die keuzes kan maken bij

<sup>21</sup> Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019, blz. 5.

<sup>22</sup> Denktank Agenda Stad, *Sterke stedelijk netwerken. Een langetermijnperspectief voor verbonden steden*, april 2015, blz. 13-15 en 21-23; Pieter Winsemius, “Beroepsvergaders aan Klimaattafels brengen geen doorbraken”, in: *Trouw*, 10 oktober 2018; Wim Derksen, “Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuult. Hoort last te hebben van de overheid”, in: *De Volkskrant*, 23 oktober 2019.

belangentegenstellingen en dilemma's. Al meer dan tien jaar klinkt de oproep: **'Overheid, bindt ons aan de mast!'**<sup>23</sup>

**Verdedig de ruimtelijke consequenties van de energietransitie** (zonneparken, wind op land, CO2-opslag) en overwin de NIMBY-weerstanden tegen allerlei noodzakelijke maatregelen. Gebruik de leerprocessen van 'Ruimte voor Rivier' en het 'omwisselbesluit'.<sup>24</sup>

**Kies voor recentralisatie** op regionaal en provinciaal niveau als kleine gemeenten onvoldoende capaciteit, *knowhow* en vaardigheden hebben.

**Gebruik het concept Brede Welvaart** als afwegingskader en niet alleen als meetinstrument.

**Kies nog vaker voor een opgavegerichte bundeling** van departementale middelen.

Maatregelen m.b.t. circulaire maatschappij en klimaatadaptatie zijn vaak effectiever als ze worden uitgevoerd op gebiedsniveau en niet op de schaal van straat of huis. Er zijn talloze handleidingen en rapporten over circulaire en adaptieve gebiedsontwikkeling en maatregelen voor het meekoppelen van diverse belangen in de gebouwde omgeving. **Overweeg compensatie en vergoeding voor inwoners en betrek ze bij de besluitvorming en afwegingen.**<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Hekkenberg en Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*, 2018, blz. 259.

<sup>24</sup> Ruimte voor de Rivier, *Samenwerken aan een veiliger en mooier rivierengebied. Overzicht maatregelen Ruimte voor de Rivier*, Utrecht, oktober 2010; Sijmons, Feddes, Luiten, Feddes, Nolden en anderen, *Ruimte voor de rivier - veilig en mooi landschap*, Wageningen, 2017; Van Rooy, *Meerwaardecreatie. Cahier gebiedsontwikkeling, Innovatieprogramma NederlandBoven Water*, s.l., 2012, blz. 53.

<sup>25</sup> Van Est en Van Waes m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, 2016.

## 2 Goed wonen en leven voor iedereen

Goed wonen en leven: dat wil toch iedereen? Goed wonen en leven is een streven van alle mensen en een beleidsdoel van alle tijden: crisis of geen crisis, en Corona of niet. Sterker nog: het is een grondrecht verankerd in artikel 22 van de Grondwet. Toch kreeg dit thema het afgelopen decennium niet de beleidsaandacht die het verdiende. Tijdens het eerste kabinet Rutte werd het ministerie van Wonen uitgekleed en de Rijksbemoedening met Wonen, en ook met Wijken, Steden en Regio's, vergaand afgebouwd. Woningcorporaties moesten terug naar hun kerntaak: het verhuren van woningen aan kwetsbare groepen. Aan het eind van de vorige kabinetsperiode was Wonen als rijkstaak volgens minister Blok geklaard; de uitvoering kon door lagere overheden worden gedaan. Inmiddels is er sprake van forse schaarste op de woningmarkt, terwijl de kloof tussen goede en slechte buurten, tussen stad en platteland en tussen Randstad en Randland groeit.



### 2.1 Opgaven

#### De terugkeer van de woningnood

Wonen staat weer hoog op de politieke prioriteitenlijstjes. De afgelopen jaren is in Nederland een enorm woningtekort ontstaan, dat zowel kwantitatief als kwalitatief tot uiting komt. Het woningtekort bedraagt in 2020 331.000 woningen, oftewel 4,2% van de woningvoorraad. Dat is meer dan in de hele stad Rotterdam. Het tekort zal door de terugval in de nieuwbouw tot 2025 verder oplopen tot boven de 5%. De afgelopen jaren bleef de woningbouw (nieuw aanbod) structureel achter bij de vraag. In mei 2018 werd de bouwopgave vastgesteld op 75.000 woningen per jaar<sup>26</sup>, maar verschillende partijen berekenden dat dit niet toereikend is.<sup>27</sup> Om de oploop van het woningtekort om te buigen wil het Rijk dat in de periode 2020 tot 2030 845.000 woningen gebouwd worden.<sup>28</sup> Het woningtekort in 2030 komt daarmee op 3,7%. Onlangs pleitte de 'Woningbouwalliantie',<sup>29</sup> een samenwerking van gemeenten, bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties, voor verregaande afspraken om fors te investeren. Ze waarschuwen voor de valkuil van de vorige crisis: na forse bezuinigingen bleken de bouwvakkers vertrokken en de woningnood stijgend. Zij pleiten voor anticyclisch investeren in de bouw van 90.000 woningen per jaar. Dat is nodig om de achterstanden in te halen, bouwvakkers te laten doorbouwen en zo sneller uit de crisis te komen.

De oorzaak van het woningtekort is eenvoudig: al lange tijd neemt het aantal huishoudens elk jaar sneller toe dan het woningaanbod. Dit komt in belangrijke mate door toestroom vanuit het buitenland: statushouders (en nareis door hun gezinsleden), arbeidsmigranten, expats (Brexiti!), buitenlandse studenten; allemaal groepen die jaar op jaar groter uitpakten dan voorspeld. De woningbouw (nieuw aanbod) houdt het niet bij. De vraag is in hoeverre de coronacrisis op middellange termijn een dempende werking zal uitoefenen. Veel studenten, kenniswerkers en arbeidsmigranten keerden dit voorjaar terug naar hun thuisland: is hier sprake van een tijdelijke daling of betekent minder werkgelegenheid ook minder druk op de woningmarkt?

<sup>26</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z09370&did=2018D29820](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z09370&did=2018D29820)

<sup>27</sup> Zie bijv de Brede Maatschappelijke Herwaardering, april 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>

<sup>28</sup> Aldus de minister in juni: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/15/kamerbrief-staat-van-de-woningmarkt-2020>

<sup>29</sup> <https://www.nvm.nl/media/11qmpuu/brief-aan-kabinet-en-kamers-de-crisis-uit-investeren-met-toekomstbestendige-woningbouw-11-juni-2020.pdf>

### Bouwen in de stad kent grenzen

Bouwlocaties zijn schaars, zeker binnen de bebouwde kom. In het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) staat dat binnenstedelijk bouwen voor buitenstedelijk bouwen gaat. Een deel van de nieuwbouw komt in transformatiegebieden.<sup>30</sup> Welk aandeel binnen bestaand bebouwd gebied kan, is echter afhankelijk van politieke en financiële keuzes.<sup>31</sup> In welke dichtheden wil je bouwen en in welke mate heb je er middelen voor over? En wat kan de markt aan? Plannen kennen derhalve de nodige marges, en zijn bovendien lang niet allemaal 'harde capaciteit'. Het Rijk wil daarom 'verharding van de zachte plancapaciteit', met name in de zes regio's waar Woondeals zijn gesloten.<sup>32</sup>

Een stad is natuurlijk niet louter een bergplaats van woningen. De stad leeft doordat allerlei verschillende functies samenkomen op een beperkt oppervlak. Dat betekent dat er ook ruimte nodig is voor werk, voor voorzieningen, mobiliteit, maar ook voor sport, recreatie, groen, waterberging en energieopwekking. Om te voorkomen dat die andere functies onder druk komen, ligt er een belangrijke opgave in het mengen van de verschillende functies. We komen uit een tijd waarin we functies scheiden - al sinds de Tweede Wereldoorlog. Pas sinds kort zoeken we naar manieren om te mengen. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid. Gebeurt dit uit noodzaak of omdat er betere wijken en buurten door ontstaan? En hoe woon, werk en leef je prettig in wijken met veel andere functies en dus activiteiten?

### Kwalitatieve woningmismatch

Naast een groot woningtekort in kwantitatieve zin, sluit het huidige woningaanbod ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de vraag. Dat zien we op verschillende manieren. Woningen staan niet op de goede locatie in het land: het is dringen in de Randstad, terwijl in delen van het 'Randland' sprake is van leegloop. In krimpregio's buigen gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijven zich over vragen als hoe jongeren kunnen worden vastgehouden, hoe de leefbaarheid op peil blijft en hoe nieuwe bewoners, bedrijven en bezoekers kunnen worden verleid. In stadscentra zijn straten overvol, is er '24/7' geluidsoverlast en worden bewoners verdrongen door buitenstaanders. In het voorjaar bleken de straten plotseling onwaarschijnlijk leeg, maar dit zal tijdelijk zijn. Verschillen spelen ook binnen provincies. Steden zijn populairder geworden en blijken bovengemiddeld aantrekkelijk voor het groeiend aantal kleine huishoudens en nieuwkomers vanuit het buitenland. Stedelijke bevolkingsprognoses duiden vooral nabij centra en stations op forse groei van het inwoneraantal. Buitenwijken en randgemeenten hebben te maken met een bevolkingsafname. Dit is te verklaren doordat gezinnen op leeftijd komen: veel *empty nesters* wonen er in ruime eengezinswoningen. Die woningen worden nu nog steeds bewoond door de bewoners van ooit. Een deel van hen blijft er graag wonen totdat het echt niet meer gaat, anderen hebben een (vaak sluimerende) verhuiscens. Veel alternatieven zijn er echter niet. Als er al aanbod is, is dat vaak te duur, te klein of te massaal ("Ik wil niet dubbel zoveel betalen voor een half zo groot huis"). Opmerkelijk is dat juist de wijken waar nu veel ouderen wonen, indertijd nogal ruim zijn opgezet. Dat biedt mogelijkheden.

### Doorstroom hapert: *outsiders* zijn de dupe

In jargon heet het dat de *insiders* (bewoners zonder verhuiscens) prettig wonen en de *outsiders* (starters, instromers van buiten) er niet tussen komen. De *outsiders* ervaren het probleem van de schaarste. De middengroepen verdienen te veel voor een sociale huurwoning en hebben te weinig spaargeld voor een koopwoning. Beleggers prijzen koopstarters uit de markt. Op de particuliere huurmarkt zijn de woningen schaars en de huren hoog, zodat vermogen opbouwen niet mogelijk is.

<sup>30</sup> Zie: <https://www.stedelijketransformatie.nl/>

<sup>31</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-transformatiepotentie-woningbouwmogelijkheden\\_in\\_de\\_bestaande\\_stad-2420.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-transformatiepotentie-woningbouwmogelijkheden_in_de_bestaande_stad-2420.pdf)

<sup>32</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/15/kamerbrief-staat-van-de-woningmarkt-2020>

Doorstromers in de sociale huursector moeten vele jaren wachten, en verhuizen dus niet. Wachtlijsten zijn vervuld met talloze mensen die zich voor de zekerheid inschrijven. En dat is nog terecht ook, gezien de lange wachttijden.

De vaak genoemde middengroepen en jonge starters vallen tussen de eveneens vaak genoemde wal en schip: jonge gezinnen, afgestudeerden met hun eerste baan, jongeren die willen gaan samenwonen. Sinds kort kennen we ze als 'vitale beroepsgroepen': leraren, politieagenten, zorgpersoneel. Met hun modale salaris vind je weinig betaalbaar in de grote stad. Aan de onderkant van de woningmarkt zien we dat het aantal dak- en thuislozen – ondanks jaren van hoogconjunctuur – historisch hoog ligt<sup>33</sup>. Lang niet alle spoedzoekers komen in aanmerking voor urgentie, want anders worden de wachtlijsten nóg langer. Met zogeheten economisch daklozen tot gevolg: mensen mét een baan maar zónder huis. Op papier zelfredzaam, maar in de praktijk dakloos. Aan de achterkant gaat het om ouderen die best uit hun (grote eengezins-) huis zouden willen verhuizen – lang niet alle ouderen willen 'pas tussen zes plankjes de deur uit' –, maar voor wie geen aantrekkelijke alternatieven worden aangeboden.

### **De markt moet het doen, maar dat gebeurt onvoldoende**

Nieuwbouw wordt aan de markt overgelaten, waardoor de conjunctuurgevoeligheid groot is. Marktpartijen realiseren vooral woningen waarvan het afzetrisico klein is, zoals koopwoningen en kleinere vrije sector huurwoningen in de gewilde delen van de woningmarkt. En vooral op aantrekkelijke locaties. Dit resulteert tijdens hoogconjunctuur in een tekort aan personeel en materiaal en in een laagconjunctuur in passiviteit en ontslagen. Voor corporaties is het bouwen van middeldure huurwoningen vrijwel onmogelijk, en de markt bouwt ze dus evenmin, waardoor de eenzijdigheid van wijken met sociale huurwoningen toeneemt. Stikstof, PFAS en de gevolgen van de coronacrisis hinderen een voortvarende nieuwbouw. En ondertussen gaat de huishoudensverduunning gewoon door; nu al woont in 40% van de huizen één persoon. Het resultaat is stijgende koopprijzen, langere wachtlijsten, hogere bouwkosten, en minder doorstroming. Insiders merken er weinig van, maar outsiders des te meer. Mensen die willen verhuizen zien er vaker vanaf, zodat er nóg minder woningen vrijkomen.

16

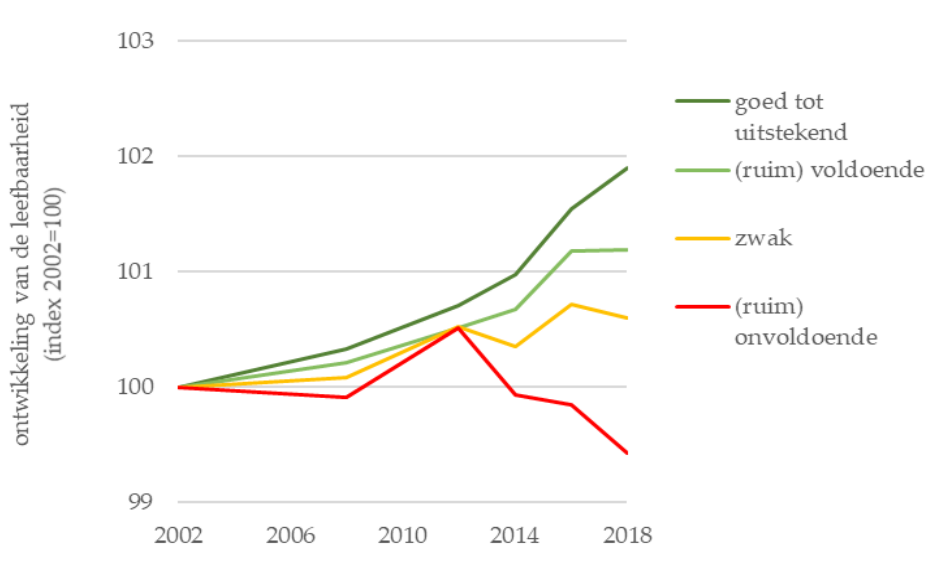
### **Kwetsbare wijken glijden af**

In veel steden groeide het afgelopen decennium de kloof tussen goede en slechte wijken. Intensief wijkbeleid in de jaren voor en na de eeuwwisseling resulteerde in minder achterstanden en minder tweedeling. Maar sinds 2012 is een kanteling zichtbaar (figuur\*). In kwetsbare wijken zorgt dit voor concentraties van kansarmen: mensen zonder werk, met schulden, mensen die begeleiding of zorg nodig hebben en andere kwetsbare groepen. Problemen concentreren zich in wijken met een eenzijdige woningvoorraad en veel sociale huurwoningen. Extramuralisering en het scheiden van wonen en zorg resulteerden in een instroom van 'zorghuurders' en spoedzoekers in deze goedkope woningen. Vanwege bezuinigingen, reorganisaties en stelselveranderingen stelden gemeenten en woningcorporaties echter andere prioriteiten: investeringen in wijkvernieuwing werden uit- of afgesteld. Met als gevolg dat bewoners van kwetsbare wijken nauwelijks profiteerden van de economische opleving van de afgelopen jaren.

---

<sup>33</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>





Figuur: Ontwikkeling van de leefbaarheid 2012-2018 naar leefbaarheidsklasse (bron: RIGO/InFact)

Sinds kort bezinnen zowel gemeenten en corporaties als het Rijk zich weer op een actievere inzet in kwetsbare wijken. Afgelopen najaar informeerde minister Ollongren de Tweede Kamer, na jaren van afwezig wijkbeleid, te werken aan een nieuwe gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken.<sup>34</sup> Niet alleen vanwege de groeiende leefbaarheidsverschillen, maar ook omdat diverse andere opgaven in de bestaande stadswijken landen. Denk aan de verduurzamingsopgave (aardgasvrije wijken), aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit (wegnemen voedingsbodemp, voorkomen nieuwe aanwas), aan vergrijzing (langer thuis wonen, eenzaamheid), extramuralisering (uitstroom BW en MO in de wijk) en aan collectieve gezondheidsaanpakken. In juni boden vijftien burgemeesters een Manifest<sup>35</sup> aan waarin ze meer aandacht en 1,25 miljard vragen om problemen in kwetsbare wijken aan te pakken. Problemen die verergerd zijn door de corona lockdown. Ze vragen om actieve Rijksbetrokkenheid bij de gebiedsgerichte aanpak van deze vraagstukken.

17

### Verschuiving binnen het veiligheidsdomein

Binnen het veiligheidsdomein is reeds langer een verschuiving zichtbaar, waarbij de meer traditionele vormen van criminaliteit dalen en 'nieuwere' vormen zoals cybercrime en ondermijnende criminaliteit meer zichtbaar worden. Deze verschuiving lijkt ten tijde van de coronamaatregelen te zijn toegenomen. Mensen zijn vaker (al dan niet verplicht) thuis: woninginbraken, fietsendiefstallen en zakkenrollerij zijn afgenomen. Ook waren er minder bedrijfsinbraken, straatroven en verkeersongelukken.<sup>36</sup> Huiselijke irritaties leiden echter mogelijk vaker tot huiselijk geweld. Burenruzies, maatschappelijke onrust en spanningen in de wijk tussen verschillende groepen (bijvoorbeeld jongeren die het wat minder nauw nemen met de maatregelen versus andere bewoners) nemen toe. De lontjes worden korter, heet het dan. Het is de vraag in hoeverre deze kortetermijneffecten van blijvende betekenis zullen zijn. Ontwikkelingen die we al jaren zien, zijn een minder sterke stijging van de veiligheidsgevoelens, terwijl de objectieve veiligheid juist verbetert (in ieder geval voor wat betreft de traditionele vormen van

<sup>34</sup> Zie Kamerbrief Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid, 28 oktober 2019, kenmerk 2019-000550268; Kamerbrief Voortgang programma Leefbaarheid en Veiligheid, 31 maart 2020, kenmerk 2020-0000164588.

<sup>35</sup> <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/8473366/Bijlage%20-%20manifest%20kwetsbare%20gebieden>

<sup>36</sup> Bart Gotink, "Criminaliteit keldert door corona: minder zakkenrollers, inbrekers en fietsendieven," in: AD, 24 maart 2020.

criminaliteit. Ondernijnde criminaliteit, variërend van wietplantages en xtc-labs tot mensenhandel en witwaspraktijken, komt steeds vaker aan het licht.<sup>37</sup>

Digitale communicatie (beeldbellen, internetwinkelen, chatfuncties) is in korte tijd enorm toegenomen, wat ook zijn keerzijde heeft: cybercrime, online fraude, persoonsfraude en privacyschending. Zo is er een explosieve toename in WhatsApp-fraude te zien (fraude waarbij iemand zich via WhatsApp voordoeft als 'een familielid of bekende' om geld te vragen). Vanwege de coronacrisis is er een toename van mensen in kwetsbare posities. Een extra punt van zorg is dat van deze groep relatief veel mensen vatbaar zijn voor 'criminele verlokkingen' en dat in de kwetsbare gebieden het risico op een vlucht in (ondernijnde) criminaliteit kan toenemen, bijvoorbeeld door jongeren met verminderd toekomstperspectief, die hun baan verliezen en voor het snelle geld gaan.<sup>38</sup> Deze ontwikkelingen maken dat óók vanuit het veiligheidsdomein veel aandacht is voor een gebieds- of wijkgerichte aanpak, waarin repressie en sociale preventie hand in hand gaan. Juist kwetsbare wijken, met kwetsbare bewoners fungeren bij uitstek als voedingsbodemp voor ondernijnde criminaliteit. Om ondernijnde criminaliteit in kwetsbare wijken tegen te gaan (waar vaak sprake is van een opeenstapeling van problematiek), zullen langlopende integrale gebiedsgerichte aanpakken nodig zijn, waarin samenwerking nodig is tussen Rijk, gemeenten, woningcorporaties, welzijns- en maatschappelijke organisaties. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij het interbestuurlijke verkenningprogramma 'Gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid'.<sup>39</sup>

### Mobiliteitspatronen fluctueren

18

De afgelopen decennia zagen we een bijna ontembare groei van het aantal reizigers: op de fiets, in de auto, in het openbaar vervoer en in de lucht. De coronacrisis zorgde begin dit jaar echter voor een radicale kentering. Met name in het openbaar vervoer en de luchtvaart. De vraag is welke effecten tijdelijk en welke blijvend zullen zijn. De kans is reëel dat hoorcolleges voor studenten blijvend online gegeven zullen worden, dat landelijke afspraken 'op een centrale plek in Utrecht of Amersfoort' voortaan met beeldbellen worden opgelost, dat een overleg in Londen of Frankfurt per beeldscherm gebeurt en dat de afdelingsvergadering ook vanuit huis kan. Zolang er geen vaccin is, zal een aanzienlijk deel van beroepen waarvoor aanwezigheid niet noodzakelijk is – vooral kantoorwerk – vanuit huis blijven plaatsvinden.

Thuiswerken en thuisonderwijs zullen niet voor eeuwig zijn; maar de kans is groot dat deze nieuwe woon/werkpatronen niet volledig terugveren. De verschillende vervoerswijzen (de *modal split*) kunnen dan ook blijvend veranderen. Alle vormen waarin mensen dicht op elkaar reizen, zullen minder gebruikt worden: minder trein, tram of vliegtuig, en meer auto en fiets. Als de economie weer aantrekt – EU, Oeso, CPB en DNB voorspellen na de terugval in 2020 een opleving in 2021 – zullen de files waarschijnlijk snel terugkeren, maar volle treinen en vliegtuigen wellicht niet. Dit heeft effecten op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De populariteit van de (e-)fiets voor woon-werkverkeer zal waarschijnlijk nog verder toenemen. Dit stelt andere eisen aan de infrastructuur binnen en tussen onze steden.

<sup>37</sup> Er wordt vaak gesproken over een toename van ondernijnde criminaliteit. Echter, is momenteel niet duidelijk of er daadwerkelijk sprake is van een toename of dat het nu, mede door de aandacht vanuit overheid en politie, meer zichtbaar wordt.

<sup>38</sup> *Kom op voor de meest kwetsbare wijken*, manifest (van burgemeesters), 16 juni 2020 (<https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2020-06/Manifest-kwetsbare-gebieden.pdf>).

<sup>39</sup> Van Dijken, Ghauharali en 't Hoof. *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Platform31, 2020.

### Het platteland toont veerkracht

Werkgelegenheid, leefbaarheid en bevolkingsterugloop zetten landelijke gebieden in Nederland onder druk, een proces dat al jarenlang aan de gang is. Voor een deel komt dat door beleid. Veel dorpen kennen een regulering voor nieuwbouw, waardoor jongeren die willen blijven daar nauwelijks kans toe hebben. De randen van Nederland kampen bovendien met uitstroom van jongeren en hoger opgeleiden naar stedelijke gebieden vanwege onderwijs en werk. Wie vertrekt naar de (Rand)stad, keert zelden terug naar de geboortestreek. In drukke regio's geldt het argument van dorpsbegrenzing (de 'rode contouren'), in krimpgebieden het argument dat daar 'te zijner tijd' veel eengezinswoningen zullen gaan vrijkomen. Het effect voor de jeugd van nu is echter hetzelfde: zij vertrekken.

Op het platteland zijn bovengemiddeld veel startende bedrijven, waaronder veel zzp'ers. Dat is een kracht, maar nu de coronacrisis vooral een impact heeft op kwetsbare zzp'ers alle reden om aandacht te schenken aan het vergroten van de weerbaarheid van plattelandsgemeenschappen. Het PBL<sup>40</sup> stelt dat de veerkracht van regionale arbeidsmarkten sterk uiteenloopt. In de veerkrachtigste regio's vindt een ontslagen werknemer twee keer zo snel ander werk als gemiddeld, terwijl dat in de minst veerkrachtige arbeidsmarkten vijf keer langer duurt dan gemiddeld. De minder veerkrachtige arbeidsmarkten liggen in Noord-Nederland, maar ook in het Oosten, in Zeeland en in Zuid-Limburg. Hier zijn weinig banen binnen dezelfde sector, banen die er zijn sluiten niet aan bij wat mensen kunnen, en er zijn minder bereikbare banen in het algemeen.

### De ruimtelijke inrichting van het platteland: een megaopgave

Het platteland staat volop in de belangstelling. Enerzijds doordat het te maken heeft met een groot aantal uitdagingen, zoals schaalvergroting in de landbouw, leegstaand vastgoed, natuurbelasting, milieuregels en oprukkende verstedelijking. Anderzijds doordat er volop kansen worden gezien , bijvoorbeeld oplossingen voor de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit.

19

Landbouw is de grootste grondgebruiker in Nederland, maar boeren bepalen in afnemende mate de toekomst van het platteland. Steeds vaker wordt de conclusie getrokken dat de intensieve landbouw, met zijn belasting op het milieu, klimaat en landschap, zijn grenzen heeft bereikt. In het Realisatieplan Visie LNV 'Op weg met nieuw perspectief'<sup>41</sup>, tot stand gekomen in samenwerking met boeren, beschrijft minister Schouten hoe de beweging naar kringlooplandbouw in gang is gezet en onomkeerbaar is.

Duidelijk is dat de druk op het platteland groot is. Alles wat veel ruimte nodig heeft, zoekt een plek in het buitengebied. Uit een studie van het PBL komt naar voren dat het landschap in Nederland door de komst van windmolens, zonneparken, datacenters, distributieparks én door veranderingen in de landbouw verrommelt.<sup>42</sup> Om deze verrommeling tegen te gaan, roept het PBL op om strengere landschapsregels in de nieuwe Omgevingswet op te nemen.

In een ander rapport adviseert het PBL om de grote transitie beter met elkaar te verbinden, te streven naar synergie en zuinig ruimtegebruik, de provincie hierbij als regisseur te laten optreden, het landschap als integratiekader te nemen en te zorgen voor lokaal en regionaal draagvlak. Zo kan worden voorkomen dat het landschap een ongewenste optelsom wordt van uiteenlopende sectorale

<sup>40</sup> Weterings, Diodato en Van den Berge, De veerkracht van regionale arbeidsmarkten, PBL, 2013.

<sup>41</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/17/realisatieplan-visie-Inv-op-weg-met-nieuw-perspectief>

<sup>42</sup> Van Dam, Pols, Elzenga (met bijdragen van Vink, Van den Broek, Breedijk) (2019), Zorg voor landbouw: Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid, PBL, Signalenrapport, 2019.

ruimteclaims en ruimtelijke ingrepen.<sup>43</sup> Het is een megaopgave om de belangen van de agrarische sector, natuurontwikkeling en ook verschillende terreinen als toerisme, infrastructuur en stads- en dorpsuitbreidingen af te stemmen. En daarbij dient de economische factor niet te worden vergeten, de vitaliteit van het platteland staat of valt ermee.

### **Vrijkomende Agrarische Bebouwing**

Alle ontwikkelingen duiden op een verdere daling van het aantal agrarische bedrijven. De opkoopregeling voor bedrijven nabij natuurgebieden (voor stikstofreductie) bespoedigt dit. Dit gaat gepaard met toenemende leegstand: nu al staat 10 miljoen vierkante meter agrarische bebouwing leeg en naar verwachting zal dat toenemen tot zo'n 25 miljoen vierkante meter in 2030. De NVM verwacht dat de helft van die vrijkomende meters niet meer zal worden ingevuld door agrarische activiteiten en dan leeg staan.<sup>44</sup> Dat zorgt voor risico's, zoals leegstand en verloedering, maar het biedt ook ruimte voor allerlei soorten ondernemende activiteiten. Bijkomend probleem is dat veel van dit agrarisch vastgoed gebouwd is in de asbestperiode.<sup>45</sup> Tegelijkertijd liggen er ook kansen. Oude boerderijen bieden creatieve mogelijkheden om er te wonen, te werken en te recreëren. Ze bieden ook kansen voor ondernemers op het platteland, denk aan B&B's, natuurcampings, zorgboerderijen, kleinschalige woongemeenschappen of natuurbegraafplaatsen. Maar dat gebeurt niet vanzelf. Gemeenten en provincies zijn huiverig (geweest) voor het platteland als broedplaats voor bedrijvigheid, die ze liever concentreren in stad of (groot) dorp. Hergebruik is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de eigenaar, maar dat gaat niet gemakkelijk. Nu voldoet slechts een op de tien aanvragen voor herbestemming aan bestaande bestemmingsplannen.<sup>46</sup> Een extra overheidsimpuls is nodig. Zo werken provincies aan manieren om nieuwe functies in vrijkomende gebouwen te stimuleren. De Rood voor Rood-regeling, waarbij leegstaande gebouwen worden gesloopt (of verbouwd) in ruil voor een bouwkaal voor een woning, beperkt leegstand. Er is echter meer nodig.

20

---

<sup>43</sup> Van Dam, Pols en Elzenga, *Landschapsinclusief denken en doen*, PBL Beleidsbrief, 2019.

<sup>44</sup> Volgens cijfers van Makelaarsvereniging NVM Agrarisch & Landelijk, zie bijvoorbeeld <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/02/05/nvm-50-procent-leegstand-op-platteland-in-2030>

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld Seghers en Rutgers (2019), *Land van Cuijk*. Verkenning naar Samenhang in opgaven en toekomstperspectief voor het buitengebied, Ruimtevolk.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/10/18/patstelling-rond-leegstand-platteland-moet-worden-doorbroken>

### Wat is de impact van Corona op wonen en leefbaarheid?

De coronacrisis laat zien dat de toekomst snel kan veranderen. En hoe onzeker die toekomst is. Wat de effecten van Corona op de termijn zullen zijn, is onduidelijk. Verschil met de voorgaande economische crisis is dat nu de woningmarkt meer solide is, en de tekorten veel groter. In april van dit jaar zorgde de coronacrisis weliswaar voor een plotselinge stijging van het aanbod van huurwoningen (veel buitenlanders vertrokken), maar het vraagoverschot is nog steeds zo groot (300.000 woningen) dat vooralsnog geen vraaguitval verwacht wordt. Koopprijzen zijn gestabiliseerd en wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn nog even lang als voorheen. Wel is de kans groot dat sociale (de *haves* tegenover *have nots*) en ruimtelijke scheidslijnen – tussen wijken binnen steden, tussen stad en ommeland en tussen Randstad en Randland – zich zullen verscherpen.

In het beleid is het belangrijk om in te spelen op die onzekerheid. De coronacrisis liet ons zien dat veranderingen snel kunnen gaan, en dat in tijden van crisis alle partijen van de overheid een sterke regie vragen. Laten we daar in het beleid voor onze steden en dorpen op anticiperen en lessen trekken uit de vorige economische crisis. Dat betekent dat de overheid deze keer wél anticyclisch moet durven investeren, in woningbouw (ook als de vraag daalt), in leefbaarheid en veiligheid in wijken met goedkope woningen (want juist daar vallen economische klappen). En werken aan zowel lange termijnoplossingen (zoals grote nieuwe bouwlocaties, hervorming van de agrarische sector of de energietransitie) als korte termijn, zoals regels om inwonen te vergemakkelijken, meer personeel in de wijk of meer functiemenging op het platteland toe te staan. Het betekent vastigheid, maar ook flexibiliteit. Naast vaste woningen voor vijftig of honderdvijftig jaar, ook tijdelijke woningen, verplaatsbaar als nodig. Het betekent gebouwen maken die je gemakkelijk kunt aanpassen of demonteren, en in onderdelen elders opnieuw gebruiken. Het betekent toevoegen van woonvormen waar niet kopen of huren het belangrijkste zijn, maar gezamenlijk wonen, zoals wooncoöperaties. Het betekent open staan voor nieuwe partijen en nieuwe spelers op de markt. Met meer flexibiliteit kun je gemakkelijker inspelen op veranderende woonwensen en huishoudenssamenstellingen, en op maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

21



## 2.2 Handelingsperspectieven

**Een minister van Wonen en Wijken.** In maart jl. is Kamerbreed een motie aangenomen dat er weer een minister (met ministerie) voor Wonen moet komen. De aandacht voor kwetsbare wijken hoort ook in deze portefeuille. Liefst ook Ruimtelijke Ordening erbij, want de woonopgaven hebben grote ruimtelijke gevolgen. En nog beter met Infrastructuur erbij, want de grote ruimtelijke opgaven hebben direct te maken met bereikbaarheid en aanwezigheid en gebruik van alle vormen van infrastructuur. Wat gaat die minister doen? Zorgen voor: méér bouwlocaties, méér middelen voor locaties met prioriteit (voor stedelijke transformatiegebieden, revitalisering van kwetsbare wijken), méér aandacht voor groepen die nu buiten de boot vallen (outsiders, spoedzoekers, dak- en thuislozen, middeninkomens), méér aantrekkelijke woningen voor ouderen (overeenkomstig hun sluimerende woonwensen) en ingrijpen wanneer bouwlocaties niet snel genoeg van de grond komen. Aansluitend op de regionale woningbehoefte en woonwensen van toekomstige bewoners, zodat betaalbare woningen snel en structureel gerealiseerd worden. Deze nieuwe opgaven komen naast de al bestaande: zorgen voor verduurzaming van alle woningen, zorgen voor buurten en wijken (dus: niet alleen woningen) waar ouderen fijn wonen, zorgen voor wijken waar arm en rijk wonen (overeenkomstig het adagium 'de homogene buurt in de heterogene wijk'), voor een openbare ruimte waar groepen elkaar ontmoeten in plaats van elkaar te mijden en wijken waar diversiteit en saamhorigheid het winnen van ondermijning en uitsluiting.

**Verhoog en versnel de bouwproductie.** De woningmarkt is vastgelopen, de bouwsector zit in zwaar weer, vraag en aanbod sluiten niet aan, stad en land zijn uit balans, de sociale kloof tussen bevolkingsgroepen en de ruimtelijk kloof tussen wijken groeit, het platteland zit in de degradatiezone, allerlei doelgroepen zitten in de knel, wonen concurreert in plaats van mengt met andere functies en de lokale partijen komen er niet uit. Om te beginnen is er meer sturing en regie nodig. Recent zijn de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen verschenen, waarin tal van deskundige ambtenaren verder kijken dan hun eigen vakgebied en zoeken naar een logischer verknoping van beleidsonderdelen. De huidige, gedecentraliseerde inrichting van de woningmarkt kan werken in een markt met evenwicht, maar het huidige grote woningtekort vereist regie van hogerhand. Met prioriteit, geld, sturing en minder vrijblijvendheid.

**Bevorder de kwalitatieve match.** Naast nieuwbouw is aandacht voor de bestaande woningen van belang. Niet alleen om ze te verduurzamen, maar ook om ze beter te gebruiken. Bestaande woningen kun je moeilijk verplaatsen, maar dat hoeft niet te gelden voor nieuwe woningen, die tijdelijk en verplaatsbaar kunnen zijn, en met een kwaliteit die niet onder doet voor een 'vast' huis. In het Randland kunnen tijdelijke woningen een uitkomst bieden voor jonge starters, die niet kunnen (en zullen) wachten totdat er 'later ooit wellicht' woningen vrij komen. De vergrijzing maakt dat een toenemend aantal grote gezinswoningen bewoond wordt door senioren, van verschillende leeftijden. Zij blijven nu lang thuis wonen, terwijl een deel best wil verhuizen naar een andere, kleinere, prettigere en geschiktere woning. Bureau Springco heeft berekend dat een derde van de *empty nesters* een actieve of sluimerende verhuwenswens heeft.<sup>47</sup> Er liggen echter financiële drempels, maar ook psychologische en organisatorische. Slecht die drempels, en help hen om hun woning vrij te maken voor jonge gezinnen! Daarnaast zijn er allerlei regelingen die verhinderen dat mensen een woning delen, zoals uitkeringen die vervallen, AOW-regelingen die worden gekort, maar ook lokale regelingen die kamerverhuur tegengaan.

22

Samen wonen moet lonen. Het moet lonen om een woning vrij te maken, terwijl dat nu vaak geld kost. Een concrete mogelijkheid is bijvoorbeeld om de kostendelersnorm te bevriezen voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren). Of wonen in (de vele) verouderde recreatiewoningen toestaan. Zodat al die feitelijke bewoners niet een 'woninkje in de stad' als brievenbusadres aanhouden, want dat gebeurt nu.

**Schaf de Verhuurderheffing af, of beter nog: Transformeer deze.** Een belangrijke oorzaak van de lage woningproductie is de verhuurderheffing: een belasting op goedkope huurwoningen die tijdens de vorige economische crisis is ingevoerd. Hierdoor dragen woningcorporaties gemiddeld circa 15-20% van hun huurinkomsten af aan de schatkist, gemiddeld ongeveer 700 euro per woning; dat verschilt per regio.<sup>48</sup> Dat zijn middelen die daardoor niet kunnen worden benut om het tekort aan sociale huurwoningen te lenigen. In mei bleek dat corporaties door de verhuurderheffing 93.500 woningen minder bouwen in de periode 2013-2023; dat is bijna een derde van het huidige tekort.<sup>49</sup> In juli verscheen een opzienbarend rapport waaruit bleek dat corporaties over onvoldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren.<sup>50</sup> Tot 2035 komen ze 30 miljard te kort. De eerste woningmarktregio's komen al in 2024 in de problemen, en in 2028 is er een sectorbreed tekort. Er

<sup>47</sup> [https://stadszaken.nl/artikel/2871/bouwen-voor-empty-nesters-kan-de-woningmarkt-ontstoppen?utm\\_source=Mailing+Lijst&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=07-07-2020\\_Bouwen+voor+empty-nesters+kan+de+woningmarkt+ontstoppen](https://stadszaken.nl/artikel/2871/bouwen-voor-empty-nesters-kan-de-woningmarkt-ontstoppen?utm_source=Mailing+Lijst&utm_medium=email&utm_campaign=07-07-2020_Bouwen+voor+empty-nesters+kan+de+woningmarkt+ontstoppen)

<sup>48</sup> Zie: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z09820&did=2020D21223](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z09820&did=2020D21223)

<sup>49</sup> Companen en Tresor voor Aedes, VNG en Woonbond: <https://www.woonbond.nl/nieuws/onderzoekers-helpt-minder-nieuwe-sociale-huurwoningen-verhuurderheffing>

<sup>50</sup> <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/publicaties/2020/07/03/hoofdrapport-opgaven-en-middelen-woningcorporaties>

worden hierdoor 125.000 sociale huurwoningen te weinig bijgebouwd en 50.000 huizen niet verduurzaamd. Opmerkelijk is dat deze berekeningen komen van drie ministeries samen met Aedes. In de huidige vorm lijkt de verhuurderheffing dan ook niet houdbaar; in februari al was een Kamermeerderheid voorstander van afschaffing.<sup>51</sup> Er zijn ook andere varianten denkbaar. Zo blijkt een belastingkorting op toekomstige verhuurderheffing een probaat middel: in het eerste half jaar van 2020 zijn op grond van een regeling aanvragen ingediend voor heffingskorting voor 115.000 nieuwe corporatiewoningen.<sup>52</sup> Ook pleiten partijen ervoor om de heffing om te zetten in een investeringsverplichting voor woningcorporaties, zowel om de bestaande voorraad te verduurzamen als om de woningproductie op te schroeven. De verhuurderheffing kan daarmee worden getransformeerd van een schatkistvuller in een sturingsinstrument.

**Gebruik al die ruimte in en nabij de stad!** Omdat het woningtekort de komende decennia niet binnen bestaand gebied kan worden opgelost, moeten andere opties onderzocht worden. De nadruk ligt binnenstedelijk nu op transformatie van oude bedrijventerreinen e.d., maar er is nog ruimte zat in de vele ruim opgezette buitenwijken van weleer: op of aan woningen; op overgedimensioneerde infrastructuur, op weidse parkeerterreinen, nabij invalswegen, etc. Bureau KAW wijst hier recentelijk ook op<sup>53</sup>. Voeg juist hier woonalternatieven toe voor de vele ouderen die er inmiddels wonen. Wellicht ook zijn één of twee echt grote nieuwe locaties noodzakelijk. Dat zou bijvoorbeeld Pampus kunnen zijn, de te bebouwen verbinding tussen Amsterdam en Almere. Of Schiphol als dat wordt verplaatst, een aloude discussie, naar de Noordzee, maar die is inmiddels al zo vol gepland met windmolens, scheepvaartroutes, boorplatforms en visserijzones dat er eigenlijk geen plek meer is voor een verplaatst Schiphol.

Misschien moeten we wel breder denken. Is het discours van het Groene Hart open houden wel van deze tijd? Moeten we niet kritisch kijken welke stukken daar het waard zijn om te beschermen – en dat dan goed doen – en welke stukken zo weinig waarde hebben dat ze het predicaat ‘Groene Hart’ niet verdienen. Kijk waar je kan bouwen om de kwaliteit daar direct te verbeteren, bouw natuur- en recreatie-inclusief en maak meteen de link naar bestaande infrastructuur. De Neprom wijst met ‘Thuis in de Toekomst’ in deze richting.<sup>54</sup>

In de hele discussie ontbreken gevolgen op de lange termijn. Moeten we niet veel sterker de link gaan maken met de zeespiegelstijging en op de hoger gelegen delen gaan bouwen? En grote instellingen en organisaties (de regering?) gaan verplaatsen naar hoger Nederland? Of bouwen voor de kust, waarmee we meteen onze eigen kust beschermen? Aan de andere kant: dit zijn discussies die lang duren en we hebben nú woningen nodig. Dat pleit voor meer flexibele en eventueel verplaatsbare woningen.

**Ontwikkel een slagvaardig gebiedsgericht beleidsprogramma.** De coronacrisis onderstreept de urgentie van een nieuw beleidsprogramma voor kwetsbare gebieden. De vorige economische crisis, die in 2008 werd ingeluid met de kredietcrisis, veroorzaakte in wijken met goedkope woningen immers een forse toename van werkloosheid, armoede en schuldenproblematiek. Bewoners van ‘betere’ wijken wisten de crisis daarentegen zonder noemenswaardige kleerscheuren te doorstaan. Bovendien heeft het afgelopen decennium geleerd dat veel gemeenten niet de noodzakelijke financiële armslag hebben, en ook niet altijd de vereiste kennis, kunde en doorzettingsmacht voor een langlopend gebiedsgericht programma, dat kwetsbare gebieden voor afglijden kan behoeden.

<sup>51</sup> <https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/meerderheid-kamer-schaf-verhuurderheffing-en-markttoets-af.html>

<sup>52</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z13549&did=2020D28651](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13549&did=2020D28651)

<sup>53</sup> <https://www.kaw.nl/projecten/onderzoek-ruimte-zat-corporatievastgoed/>

<sup>54</sup> [https://www.neprom.nl/Downloads/neprom/Thuis\\_in\\_de\\_toekomst\\_Samenvatting.pdf](https://www.neprom.nl/Downloads/neprom/Thuis_in_de_toekomst_Samenvatting.pdf)

Het programma Leefbaarheid & Veiligheid, dat eind 2019 door Minister Ollongren in de kinderschoenen is gezet, vraagt dan ook om een stevige uitbouw in de komende kabinetsperiode. Rijksaandacht is nodig, maar anders dan het grotestedenbeleid van weleer: op een wijze die recht doet aan het huidige gedecentraliseerde beleid. In wijken met een kwetsbare leefbaarheid is langdurige beleidsinzet nodig, die rust op drie pijlers: een stevige sociale basis om kwetsbare groepen te ondersteunen, instrumenten om sociale stijging van bewoners te stimuleren via onderwijs, activering, werk en toevoeging van passende woningtypen, en een kordate inzet op sociale herovering met handhaving en bestrijding van criminaliteit, ondermijning en overlast, en normstelling en stimulering van gewenst gedrag.<sup>55</sup>

**Kijk anders naar het landelijk gebied.** Van alle ruimtegebruikers staat eigenlijk alleen de landbouw onder druk, maar dat is dan meteen wel de grootste in het land. Discussies hierover lopen uiteen van een hoge CO<sub>2</sub>-uitstoot (en boerenprotesten) tot de bijdrage aan de nationale economie en werkgelegenheid (10 resp. 12 procent). Alle ruimteclaims samen passen niet in het volle Nederland. Zelfs niet op het omringende water. De vele ruimteclaims maken intensivering en dubbelgebruik van land (en water) meer dan ooit noodzakelijk. Dat betekent woningbouw in hogere dichtheden (dat kan in hoogbouw, maar ook in intensieve laagbouw), dubbelgebruik van parkeerterreinen, windmolens op bedrijventerreinen, zonnepanelen op (bijna) alle daken, en menging van woon-werkfuncties. Het betekent ook een minder strikte scheiding tussen wonen, werken en natuur. Meer natuur in de stad, maar ook woonwijken in het groen en aantrekkelijk voor recreatie. Het platteland is mogelijk bezig aan een comeback. In januari opende een spraakmakende tentoonstelling van Rem Koolhaas in het New Yorkse Guggenheim Museum<sup>56</sup>. Koolhaas, aanjager van de metropolitaanse stad eind vorige eeuw, wil hiermee opnieuw een voorloper zijn en wijst op de kracht van het landelijk gebied. Ook scheidend Rijksbouwmeester Floris Alkemade houdt een pleidooi voor de kracht en de kansen van het platteland<sup>57</sup>. De oplossing voor veel toekomstige opgaven ligt juist op het platteland. Denk aan energiewinning en voedselproductie dicht bij huis. Door de coronacrisis is veel werk tot thuiswerk veranderd, en mogelijk deels blijvend. Op een etage in de grote stad zit je dicht bij allerlei voorzieningen, maar als die dicht zijn en je thuis moet zitten, heeft een groter huis voordelen. En op het platteland woon je ruimer.

---

<sup>55</sup> Uyterlinde, Van der Velden & Bouwman, *Wijk in zicht*. Platform31, 2020.

<sup>56</sup> <https://www.guggenheim.org/exhibition/countryside>

<sup>57</sup> <https://www.groene.nl/artikel/alsof-het-land-is-overgedragen-aan-bijziende-accountants>



## Intermezzo: herstel economie topprioriteit nieuwe kabinet

Door de *lockdown* is een ongekennde economische crisis teweeg gebracht. Compleet onverwacht en abrupt heeft Nederland afscheid moeten nemen van een topeconomie. Een economie met de laagste werkloosheid sinds 1973, de hoogste arbeidsparticipatie ooit, een extreem krappe arbeidsmarkt, de op één na langste periode van aaneengesloten groei, en een begrotingsoverschot dat hoger was dan ooit. Een economie die Klaas Knot, president van de Nederlandsche Bank, afgelopen januari nog het rapportcijfer 'negen' gaf.<sup>58</sup>

Afhankelijk van de sectorstructuur hebben de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus een negatief effect van 1,2 tot 1,5 procent op het bruto regionaal product *per maand*.<sup>59</sup> Het CPB, de Nederlandsche Bank en de IMF ramen een teruggang van 6 tot 8 procent voor Nederland. Een veel groter verlies van de nationale welvaart is ook mogelijk.

Herstel van de economie zal dan ook topprioriteit zijn van het nieuwe kabinet. Na de tijdelijke crisismaatregelen (NOW, TOGS, Tozo, uitstel betaling belastingen, e.d.) staat het kabinet voor de opgave om herstel en groei van economie en werkgelegenheid te bevorderen. Het belang van een substantiële verbetering van de arbeidsproductiviteit (vernieuwen, innoveren, eenentwintigste eeuwse vaardigheden, ondernemerschap), en de rol van stedelijke regio's hierin, is alleen maar nog belangrijker geworden om de toegenomen private en publieke schulden vanwege de crisis terug te kunnen verdienen. De grote vraag is: wat werkt om het verdienvermogen te herstellen? Wat kunnen overheden doen? Welke investeringen hebben het meeste effect? En welke rol en bijdrage vraagt dit van het Rijk?

25

### **Intensiveer het regionaal economisch beleid**

Laten we beginnen bij het perspectief van ondernemers: zij staan voor de uitdaging om hun bedrijf weer vitaal te maken, om te vernieuwen en te innoveren, om opnieuw fit te worden voor de toekomst. Overheden en intermediaire organisaties (Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, KVK, economic boards etc.) kunnen daarbij ondersteuning bieden. Het is daarbij zaak aan te sluiten op de belevingswereld van de ondernemer. En die zoekt het dicht bij huis, zo leert de ervaring: bij de accountant, adviseur, bank, Kamer van Koophandel, gemeente of een regionaal loket. Juist nu is het zaak de publieke ondersteuningsinfrastructuur kritisch onder de loep te nemen, te professionaliseren en verbeteren. Bekend is echter dat er op lokaal en regionaal niveau wel veel partijen actief zijn op de ondersteuning en vernieuwing van het (brede) mkb, dat al die partijen ook veel goede dingen doen, maar dat samenhang ontbreekt.<sup>60</sup> Dit betekent niet alleen dat het ondersteuningsaanbod versnipperd bij het mkb terechtkomt, er vaak nog vanuit het aanbod wordt gehandeld en gedacht in plaats van uit de vraag en ondersteuningsbehoefte van ondernemers maar vooral dat er nog veel potentie in het mkb onbenut blijft. Dit was al zo vóór de crisis en de urgentie om daar nu wat aan te doen is door de crisis alleen maar toegenomen.

<sup>58</sup> Mathijs Bouman, "Ik geef een uitzwaai-party voor onze topeconomie. Bedankt voor de mooie tijd en hopelijk tot ziens!", in: *Het Financieel Dagblad*, 4 april 2020, blz. 22.

<sup>59</sup> Smits en Tieben, *Impact coronacrisis op de economie van de provincie Groningen en de RGA*, 6 mei 2020.

<sup>60</sup> Van Hoorn, Riedstra, Louwerse, Van den Ende en Ten Kate, *Aan de slag voor het brede mkb. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede mkb kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden*, Platform31, maart 2019.

Lokale en regionale partijen staan voor de opgave om synergie aan te brengen in hun inzet richting het mkb. Het Rijk kan deze ontwikkeling stimuleren door hier actief op te sturen door samen met decentrale overheden een optimale ondersteuningsinfrastructuur bieden. Het Rijk speelt een belangrijke rol in het stimuleren van de kennisuitwisseling en het bevorderen van het leervermogen over wat werkt om het economisch herstel aan te jagen.<sup>61</sup> De noodzaak voor een specifiek regionaal economisch beleid, ook in het licht van de duurzaamheidstransities, is door de crisis alleen maar groter geworden.

#### **Identificeer de sleutelbedrijven in de regio en richt daar vooral de steun op**

In alle stedelijke regio's zijn ondernemingen aan te wijzen die cruciaal zijn voor het regionale ondernemersecosysteem. Daarbij speelt de individuele ondernemer als drijvende kracht in het ecosysteem en als spin in het web van het regionale cluster een belangrijke rol. Het is van belang om juist deze ondernemingen en ondernemers met voorrang te ondersteunen. Als hún productiecapaciteit intact blijft, als zij door kunnen blijven investeren en de vaardigheden van hún medewerkers op peil blijven dan kan de economie, zonder hernieuwde uitbraken, relatief snel terugveren. Deze belangrijke ondernemingen ondersteunen met hun uitgebreide netwerk van toeleveranciers ook het terugveren van een groot aantal andere ondernemingen.<sup>62</sup>

De sleutelbedrijven kunnen geïdentificeerd worden op grond van de volgende kenmerken: de individuele ondernemers als drijvende kracht in het ecosysteem, een groot netwerk van gespecialiseerde (regionale) toeleveranciers, unieke – niet makkelijk over te dragen – kennis, voortdurende vernieuwing en verbetering van producten, diensten en productieprocessen en groot leverancier van stageplaatsen.<sup>63</sup> In “normale tijden” kan men nadenken of *picking the winners* of *backing-the-challengers* de beste economische beleidsstrategie is.<sup>64</sup> In deze exceptionele crisistijd is het pleidooi van ons om de meest waardevolle assets in de stedelijke regio te verdedigen.

26

#### **Vernieuw het missiegedreven innovatiebeleid**

Het Rijk werkt aan de ontwikkeling van een nieuwe generatie maatschappijgedreven innovatiebeleid. Dit komt niet in de plaats van het technologie- en industriegeïnduceerd innovatiebeleid gericht op topsectoren, maar vormt een extra laag in het beleid, waarmee de overheid actief probeert onderzoek en innovatie in te zetten voor maatschappelijke vraagstukken. Het Rathenau Instituut pleit ervoor dat dit nieuwe generatie beleid wordt vergezeld van een nieuwe sturingsfilosofie met bijpassende nieuwe instrumenten.<sup>65</sup> De kunst is om de innovatiedynamiek op lokale schaal te bevorderen en benutten voor maatschappelijke impact op grotere schaal. Daarom is het van belang dat het Rijk stimuleert dat er meer en betere lokale experimenten en innovatieprojecten worden opgezet. Het ontwikkelen van goede R&D programma's, meer gericht op fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek, is juist nu van groot belang, omdat daarmee de basis voor innovaties en verduurzaming in ketens en clusters wordt gelegd. Het Rijk zal samen met provincies, gemeenten en intermediaire organisaties de aandacht nog meer moeten richten op opschaling en versnelling van transitieopgaven en sleuteltechnologieën als artificial intelligence, bioscience, fotonica, quantum- en nanotechnologie etc.

<sup>61</sup> In dit verband is het initiatief van EZK, G40-Stedennetwerk, VNG, IPO, KVK, MKB Nederland, Platform31 en Stichting CLOK interessant: Samen hebben deze partijen het Kennisnetwerk Regionale Economie opgestart waarin kennis en ervaringen worden uitgewisseld en regionaal en nationaal wordt samengewerkt aan versterking van de vitaliteit en veerkracht van regionale economische ecosystemen.

<sup>62</sup> Stam, “Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap”, in: *ESB Dossier Ecosystemen voor ondernemen*, jrg. 99, nr. 4698S, 20 november 2014, blz. 6–12; Arnoud Lagendijk, “Ontwikkeling van clusterbeleid als tactisch instrument voor stedelijke groei”, in: Ebbekink, Hoogerbrugge, Lagendijk en Kerkhof, *Cluster Governance. Lessen voor clusters in Nederland*, Platform31, blz. 13-17; blz.35-37.

<sup>63</sup> Dagevos en Tomor, *Clusters beschouwd. In's en out's van het clusterbegrip*, Telos, 22 december 2011.

<sup>64</sup> Raspe, Van den Berge en De Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, PBL, 2017

<sup>65</sup> Rathenau Instituut, *Missiegedreven innovatiebeleid vraagt samenwerking tussen lokaal en nationaal niveau*, januari 2020.

### **Gebruik de gereedschapskist goed om innovaties te versnellen**

Het plotselinge en ontwrichtende karakter van de COVID-19 pandemie schept niet alleen ruimte voor disruptieve innovaties, maar stimuleert ze ook. Tijdens een crisis wordt vaak veel geld uitgegeven om bedrijven en sectoren te ondersteunen en te voorkomen dat ze ten onder gaan. En daarmee wordt minder geïnvesteerd in het stimuleren van de toekomstige groei. Met het oog op de toekomstige bedrijvigheid en het toekomstige verdien- en concurrentievermogen is het echter zaak om juist nu te investeren in innovatie en R&D.<sup>66</sup> Er is in de loop van de jaren een schat aan ervaring opgebouwd hoe de vernieuwing en innovaties bevorderd kan worden:

- door de digitalisering, de toepassing van innovaties, de versterking van het menselijk kapitaal en het internationaal ondernemen in het brede mkb te stimuleren en om de belemmeringen in regelgeving, fiscaliteit en financiering te verminderen;<sup>67</sup>
- door de regionale ondersteuningsinfrastructuur voor ondernemers te versterken en alle actoren (publiek en privaat) beter te laten samenwerken;<sup>68</sup>
- het vergroten van de kenniscirculatie door middel van demonstratie-, technologie- en leercentra en door middel van meer plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs, meer geïntegreerd leren en allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie;<sup>69</sup>
- door regionale scholingsfondsen te verbinden met sectorale middelen en door deze middelen te kunnen inzetten om de intersectorale mobiliteit te bevorderen;<sup>70</sup>
- door als overheid als launching customer op te treden voor vernieuwingen, met het inkoopbeleid kleine bedrijven een kans te geven, nieuwe toetreders te bevorderen en om de markt en ondernemers uit te dagen om met oplossingen te komen voor maatschappelijke opgaven;
- benut de conclusies uit de evaluaties van de instrumenten van het rijk om innovaties te stimuleren.<sup>71</sup>

27

### **Haal investeringen in circulaire economie, energietransitie en digitalisering naar voren**

Het directe effect van de crisis is dat particuliere bedrijven hun investeringen verminderen en uitstellen. Ruim een derde van de ondernemers stelt geplande investeringen uit, ook in duurzaamheid en duurzame energie. In het basisscenario van het CPB nemen de investeringen met 8 procent af. Investeringen worden uitgesteld om zoveel mogelijk liquiditeit te behouden voor alle lopende verplichtingen.<sup>72</sup> Door het uitstellen van de vervangings- en uitbreidingsinvesteringen wordt het toekomstige verdienvermogen aangetast. Zeker als geen extra investeringen worden gedaan om de veroudering weer in te lopen.

Om de effecten van de crisis te mitigeren en om het toekomstig verdienvermogen van de economie te versterken, kan anticyclisch, als *no regret*-optie, versneld worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van een investeringsagenda circulaire economie, de realisatie van de energietransitie via de RES's en uitvoering van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.

<sup>66</sup> Geurts, "Investeer juist tijdens de coronacrisis in innovatie", in: *Economische Statistische Berichten* (ESB) (te verschijnen).

<sup>67</sup> Ministerie van EZK, *MKB-Actieplan*, juni 2018.

<sup>68</sup> Van Hoorn, Riedstra, Louwerse, Van den Ende en Ten Kate, *Aan de slag voor het brede mkb. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede mkb kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden*, Platform31 maart 2019.

<sup>69</sup> WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, 2013, blz. 240, 245, 265, 290, 291 en 316.

<sup>70</sup> *Idem*, blz. 208 en 325.

<sup>71</sup> CPB, *Kansrijk innovatiebeleid*, 2016; CPB, *Kansrijk innovatiebeleid update*, mei 2020; J. Kleinnijneehuis, "CPB: overheid geeft miljarden aan innovatiebeleid op verkeerde manier uit", in: *Trouw*, 8 december 2018. Het bestaande instrumentarium van het rijk zet startende bedrijven en ondernemers die veel aan ontwikkeling en onderzoek doen juist op achterstand.

<sup>72</sup> Right Marktonderzoek, *Gevolgen coronacrisis voor ondernemers in Gelderland. Resultaten ondernemerspanel 1-meting*, s.l., s.a., blz. 10.

***Ontwikkel stevige regionale Human Capital Agenda's***

Op de verschillende transitithema's is tegelijkertijd een robuuste Human Capital Agenda nodig. De energietransitie komt tot nu toe mede traag op gang omdat er onvoldoende vakbekwame medewerkers zijn. Zet in op een uitgebreid programma van om-, bij- en herscholing en deeltijd-WW. Immers als werknemers niet meer beschikbaar zijn – en zich terugtrekken van de arbeidsmarkt – dan wordt het economisch herstel in belangrijke mate belemmerd. Dat werkgevers kunnen beschikken over een pool goed opgeleide werknemers is de beste randvoorwaarde voor economisch herstel. Een samenhangende en Rijksbrede inzet op regionale Human Capital Agenda's vraagt om actieve betrokkenheid van verschillende departementen (SZW, OCW, EZK, BZK, I&W).

## 3 Iedereen doet mee



### 3.1 Opgaven

#### Personen met multiproblematiek sluiten weer achteraan

De werkloosheid bereikte in januari 2020 een historisch laag niveau. Achter het werkloosheidscijfer schuilt een wereld die minder rooskleurig is. Zo wordt vaak onbenoemd dat begin 2020 het aantal bijstandsgerechtigden nog steeds rond de 100 duizend personen meer bedroeg dan aan de vooravond van de financiële- en economische crisis in 2008. Ook was er begin 2020 een onbenut arbeidspotentieel van ongeveer 700 duizend mensen. Dat zijn dus 700 duizend Nederlanders die (meer) willen werken.<sup>73</sup> Als gevolg van de coronacrisis is het aantal personen dat aan de kant staat snel gestegen<sup>74</sup> en de verwachtingen zijn dat de instroom nog sterker zal toenemen. Als gevolg van de economische groei van de laatste jaren bestond de bijstandspopulatie kort voor het uitbreken van de coronacrisis veelal uit personen met multiproblematiek. Die groep stond bijna vooraan om de stap te maken naar betaald werk.<sup>75</sup> Nu dreigt door de coronacrisis dit structurele vraagstuk voor enkele jaren uit de beleidsaandacht te geraken en belanden de personen met multiproblematiek weer op een plek waar gemeenten niet de middelen hebben om aandacht en persoonlijke begeleiding te bieden.

#### Flexibilisering van de arbeidsmarkt = verzwakking van de arbeidskracht

De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft geleid tot ruim 1 miljoen zzp'ers waarvan er nu al honderdduizenden – die voorheen al een kwetsbare positie hadden – noodsteun hebben aangevraagd. Een groot deel zal uiteindelijk belanden in de bijzondere bijstand. Ondanks de maatregelen die het kabinet heeft opgetuigd om werkgevers te steunen en baanverlies te beperken tijdens de coronacrisis, is de instroom in de WW (en de bijstand) groot. Die instroom bestaat uit veel jongeren (twintigers en dertigers) die een uitzend- of oproepcontract hadden.<sup>76</sup> Volgens vakbond CNV is de helft van de uitzendkrachten inmiddels zijn baan kwijt.<sup>77,78</sup> De WRR wees er in januari al op dat de kwaliteit van het werk voorop zou moeten staan. Daarbij wordt gewezen op het gegeven dat flexibele banen het innovatieve vermogen van arbeidsorganisaties negatief kunnen beïnvloeden<sup>79</sup> en ook zijn er aanwijzingen dat de toename van het aantal zzp'ers de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit belemmert. Hoewel flexwerkers ook bijdragen aan de concurrentiekracht, dynamiek en flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en economie, en zaken als aanpassingsvermogen, wendbaarheid, weerbaarheid en flexibiliteit van bedrijven en van werkenden juist in tijden van crises van groot belang zijn, is het zorgelijk dat er een grote groep (schijn)zelfstandigen, uitzendkrachten e.d. is die grote

29

<sup>73</sup> Het onbenut arbeidspotentieel zonder werk (15 tot 75 jaar) nam sinds het begin van de economische en financiële crisis in 2008 toe tot bijna 1,2 miljoen personen in 2014. Begin 2020 was het onbenut arbeidspotentieel het laagste in 10 jaar tijd, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/het-onbenut-arbeidspotentieel-zonder-werk-kleinste-in-tien-jaar>

<sup>74</sup> Al begin april 2020 rapporteerden gemeenten een verdriedubbeling van het aantal aanvragen voor een bijstandsuitkering, zie bijvoorbeeld <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/08/vooral-jonge-flexers-verliezen-werk-a3996314>

<sup>75</sup> Uit de CPB Notitie 'Alternatieve financiering van loonkostensubsidies' komt naar voren dat het voor de gemeentekas aantrekkelijker is om kansrijke bijstandsonvangers aan het werk te krijgen, dan niet bijstandsonvangers en mensen die veel begeleiding en subsidie nodig hebben om aan het werk te gaan. Zie Berkhout en Lejour (2019), 'Alternatieve financiering van loonkostensubsidies, CPB Notitie – Beleidsvarianten verdeling loonkostensubsidie en begeleidingsbudget nieuwe doelgroepen, april 2019.

<sup>76</sup> Ook in de provincie Overijssel worden vooral jonge mensen geraakt door werkloosheid als gevolg van de coronacrisis (zie Bjorn Weinreder, 'Werkloosheid in Overijssel in maart gestegen, vooral jongeren tot 25 jaar de dupe, in: Tubantia, 30 april 2020).

<sup>77</sup> Zie <https://fd.nl/ondernemen/1342150/coronavirus-treft-randstad-fors>

<sup>78</sup> De grootste klappen zijn nu te zien in de sector horeca en recreatie en in de sector cultuur en sport. In die sectoren ligt het werk nu bijna volledig stil en ook wanneer op termijn de lockdown wordt versoepeld, zullen de inkomsten vanwege de anderhalve meter economie fors lager liggen. Tegelijkertijd zijn er ook sectoren waar er nu een grotere vraag naar arbeidskrachten is, zoals de zorg, transport en logistiek.

<sup>79</sup> Wie een tijdelijk contract heeft, zal minder snel kritiek leveren op het werk of ideeën aandragen om dit te verbeteren.

onzekerheid ervaart over werk en inkomen. Zij zitten nu vast in banen waar de werkdruk groot en de beloning laag is wat niet zelden een burn-out of erger oplevert.<sup>80</sup> Om de kwaliteit van werk weer voorop te plaatsen zijn drastische stappen nodig. Nu met de coronacrisis zou deze uitdaging niet opnieuw naar de achtergrond mogen verdwijnen.

### **Problematische schulden (en armoede) nemen sterk toe**

Meer dan een derde van de volwassen burgers heeft nog geen duizend euro spaargeld. Ongeveer één op de vijf werkende Nederlanders kent betalingsproblemen. Vele goedbedoelde aanpakken hebben het licht gezien maar het heeft (nog) niet geleid tot een minder groot schuldenprobleem. Door de coronacrisis is te verwachten dat het aantal personen dat met schulden te maken krijgt zal toenemen, tegelijkertijd zal ook het aantal personen met problematische schulden toenemen. Ook personen met een middeninkomen of een hoog inkomen kunnen financieel klem komen te zitten, denk bijvoorbeeld aan zzp'ers die door de coronacrisis plotseling worden geconfronteerd met een sterke inkomensdaling. Tegelijkertijd geldt voor iedereen dat de vaste lasten (huur, energierekening, verzekeringen e.d.) blijven stijgen.<sup>81</sup>

Het is bekend dat mensen de neiging hebben om hun schulden te onderschatten en de mogelijkheden om deze in de toekomst op te lossen overschatten. Daarom is het zorgelijk dat nu al 1,2 miljoen huishoudens met schulden geen formele schuldhulpverlening krijgen.<sup>82</sup> Het is dus zaak om efficiënt en doeltreffend te werk te gaan om te voorkomen dat de (tijdelijke) schuldenpositie geen langdurige schuldenpositie wordt.

30

Zorgelijk is ook dat ondanks de economische groei van de afgelopen jaren, het aantal mensen dat in armoede leeft slechts beperkt is gedaald.<sup>83</sup> Als gevolg van de coronacrisis is te verwachten dat het aantal mensen in armoede zal stijgen.<sup>84</sup> De kans op armoede onder bijstandsgerechtigden zal naar verwachting zelfs fors toenemen door reeds ingezette beleidsmaatregelen.<sup>85</sup> Een kwart van de huishoudens met een hoofdkostwinner met een niet-westerse migratieachtergrond had in 2018 een laag inkomen; ongeveer 8 procent van de kinderen groeit op in een gezin met een laag inkomen.<sup>86,87</sup> Ook onder flexwerkers en zelfstandigen is relatief vaak sprake van een laag inkomen.<sup>88</sup> Op basis van cijfers uit 2018 geeft het NIBUD aan dat in Nederland 2,6 miljoen huishoudens moeilijk kunnen rondkomen. Van deze huishoudens leven 605.000 in langdurige armoede. De afgelopen jaren is er veel

<sup>80</sup> Mensen zijn onder andere door stress niet in staat (optimaal) te participeren in de samenleving als er grote zorgen zijn over het inkomen, schulden, toegang tot zorg e.d. Leven met stress en weinig geld gaat ten koste van het denkvermogen en vermogen om verstandige (financiële) keuzes te maken.

<sup>81</sup> Zo is een huishouden met een modaal inkomen en een gemiddelde huur 55 procent van het netto inkomen aan de vaste lasten kwijt. Zie Nibud (2019), Budgethandboek.

<sup>82</sup> Zie <https://www.kennisbundel.nl/rapport/armoede-en-schulden-nederland>

<sup>83</sup> Door de aantrekkende economie daalde de armoede na 2013 flink. De afname van het aantal armen deed zich vooral voor tussen 2013 en 2015. Daarna werd de daling zwakker, zie Armoede in kaart 2019, <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/>

<sup>84</sup> Het kabinet is inmiddels verzocht – vanwege de gevolgen van de coronacrisis voor (financieel) kwetsbare personen in het bijzonder – extra maatregelen te nemen om armoede te bestrijden en dakloosheid tegen te gaan. Zie 'Kamerbrief invulling motie bestrijding armoede en dakloosheid tijdens coronacrisis', 23 april 2020, n.a.v. de motie Nijboer c.s.

<sup>85</sup> Als gevolg van reeds ingezet beleid neemt het aantal personen in armoede na 2021 met ruim een kwart toe (van 5,3% naar 6,8% van de bevolking). Een belangrijke verklaring voor deze toename is de jaarlijkse verlaging van de bijstandsuitkeringen (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand) die doorloopt tot en met 2035. Zie CPB/SCP (2020), Kansrijk armoedebeleid, CPB en SCP.

<sup>86</sup> Volgens het CBS lag de lage-inkomensgrens vorig jaar voor een alleenstaande op netto 1060 euro per maand. Voor een stel met twee minderjarige kinderen was dat 2000 euro. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/50/armoederisico-in-2018-gelijk-gebleven>.

<sup>87</sup> Zie <https://longreads.cbs.nl/armoede-en-sociale-uitsluiting-2019/kans-op-armoede-bij-huishoudens/>

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld 'Laat zien dat we van de vorige crisis hebben geleerd', interview met Arjan Vliegthart, Directeur van het Nibud, in: Volkskrant, 4 april 2020.

bekend geworden over de effecten van door armoede veroorzaakte (chronische) stress op gedrag. Iemand in (langdurige) armoede leeft meer bij de dag en is minder gericht op lange termijn doelen. Daarnaast heeft armoede een effect op andere leefdoelgebieden zoals de gezondheid of het sociale netwerk. Een vicieuze cirkel ligt op de loer. De afgelopen jaren zijn meer integrale, stress-sensitieve aanpakken ontwikkeld om mensen duurzaam uit de armoede te helpen. Om deze aanpakken verder door te ontwikkelen dienen ze doorlopend gemonitord en geëvalueerd te worden.

### **Kwaliteit van het onderwijs staat onder druk**

Doorgaans wordt er in positieve zin over het onderwijs in Nederland gesproken. Het opleidingsniveau in Nederland is redelijk hoog, de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is in vergelijking met andere landen relatief goed, het aantal vroegtijdige schoolverlaters is laag, jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond lopen hun achterstand in het onderwijs in en veel mensen zijn aan het werk. Toch is er sprake van dalende trends in leerlingprestaties. Nederlandse 15-jarige leerlingen deden het in internationaal opzicht jarenlang goed bij wiskunde en natuurwetenschappen, maar sinds 2015 daalden hun prestaties, zowel ten opzichte van andere landen als ten opzichte van Nederland in voorgaande jaren. De Inspectie van het Onderwijs merkt bijvoorbeeld op dat Nederlandse leerlingen op leesvaardigheid voor het eerst onder het EU gemiddelde presteren. Het aantal leerlingen dat moeite heeft met lezen groeit. De OESO beschouwt 24 procent van de Nederlandse 15-jarigen als dermate laaggeletterd dat zij niet voldoende kunnen meekomen in de maatschappij.<sup>89</sup> In 2003 was dit nog 11 procent. Dat zijn zorgelijke ontwikkelingen. Het bereikte onderwijsniveau hangt immers sterk samen met iemands persoonlijke welvaart en welzijn later in het leven. Ook het gegeven dat veel deskundig personeel de komende jaren zal uitstromen als gevolg van vergrijzing is zorgelijk.

### **Zorgwekkende groei van zorguitgaven**

31

Wanneer we de ontwikkelingen en opgaven op het domein van gezondheid, welzijn en zorg in ogenschouw nemen kunnen we niet anders concluderen dan dat het vraagstuk van de houdbaarheid van zorg en ondersteuning het grootste en meest urgente probleem is. We moeten behandeling ('cure'), zorg ('care') én ondersteuning in het sociale domein op peil houden, terwijl de behoefte, complexiteit en daarmee de kosten sterk toenemen. Ook gebrek aan deskundig personeel en mantelzorgers zet de houdbaarheid onder druk.

De vergrijzing heeft grote impact op de volksgezondheid en de zorg. In de komende tien jaar *verdubbelt* het huidige aantal van 821.000 tachtigplussers in Nederland. De vergrijzing lijkt daarmee bepalend voor de sterke stijging van de zorguitgaven, maar de *niet* aan vergrijzing gerelateerde factoren blijken doorslaggevend: met name de langere en intensievere behandelingen met steeds meer nieuwe, vaak dure, technologie of geneesmiddelen.<sup>90</sup> Het aandeel van de zorguitgaven in de Rijksbegroting steeg van 6 procent in 1970 tot 22 procent in 2020.<sup>91</sup> Met name de kosten voor ziekenhuiszorg en geestelijke gezondheidszorg - waarvan een groot deel zorg bij dementie en verstandelijke beperkingen – zullen blijven stijgen.<sup>92</sup> Nederland staat ook voor de opgave om de zorg goed te *organiseren* voor de sterk groeiende groepen ouderen en mensen met (meerdere) chronische aandoeningen. Voor verpleeghuizen is 2 miljard euro extra beschikbaar gekomen om de kwaliteit op orde te krijgen, maar de

<sup>89</sup> Inspectie van het Onderwijs (2020), De staat van het onderwijs 2020, Ministerie van OCenW.

<sup>90</sup> Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060 (RIVM, 2020).

<sup>91</sup> Het aandeel van onderwijs in de Rijksbegroting is in dezelfde periode gedaald van 16 procent naar 14 procent (Van Dijken e.a., 2020).

<sup>92</sup> Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060 (RIVM, 2020).

overgrote groep ouderen (93 procent) woont thuis.<sup>93</sup> De druk op de formele en informele zorg (denk aan mantelzorgers) wordt hierdoor groter, terwijl het tekort aan personeel en mantelzorgers toeneemt.

### **Preventie = winst**

Voorkómen dat mensen ziek(er) worden is een voor de hand liggende manier om de stijgende behoefte aan zorg te beteugelen. Toch gaat maar een fractie van de begroting van VWS naar openbare zorg en preventie.<sup>94</sup> Terwijl bijvoorbeeld leefstijlinterventies in de curatieve zorg steeds meer worden gezien als manier om zorgkosten te bedwingen en welzijn en participatie van mensen met chronische aandoeningen te bevorderen.<sup>95</sup> De meest kostenbesparende maatregelen zijn accijnzen op ongezonde producten en wettelijke maatregelen.<sup>96</sup> Deze werken goed bij mensen met een lage sociaaleconomische positie<sup>97</sup> bij wie tegelijk de grootste gezondheidswinst te behalen is.<sup>98</sup> De toegenomen gezondheidsachterstanden bij deze groep<sup>99</sup> zijn extra pijnlijk nu we zien dat mensen die kampen met hart- en vaatziekten, luchtwegklachten, diabetes en overgewicht relatief sterk worden geraakt door COVID-19.<sup>100</sup> Gezondheidsverschillen staan met de pas verschenen Landelijke Nota Gezondheidsbeleid opnieuw op de agenda, vanuit een brede blik op gezondheid (*Health in all Policies*), met aandacht voor oorzaken van gezondheidsproblemen, zoals sociaaleconomische verschillen, eenzaamheid en stress.<sup>101</sup> Deze brede blik is ook terug te zien in de planvorming van gemeenten, die in het Preventieakkoord worden aangemoedigd om een lokale aanpak te formuleren.

### **Doorzetten van transformatie sociaal domein**

Ook in het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) is de opgave voor de komende jaren om de ‘beweging naar voren’ door te zetten. De decentralisaties hebben nog onvoldoende geleid tot preventief werken en aan vroegsignalering door wijkteams.<sup>102</sup> De ambulantisering van de ggz (‘minder bedden’ en zorg dichtbij huis) is eveneens problematisch verlopen; de versterking en uitbouw van ambulante zorg bleven teveel achter bij de afbouw van het aantal bedden. Gemeenten slagen er onvoldoende in om de beoogde integraliteit te organiseren en maken onvoldoende gebruik van de mogelijkheid om budgetten ontschot in te zetten. Dit is wel nodig, want een probleem staat vaak niet op zichzelf.

32

<sup>93</sup> Ellemeet, *Initiatiefnota Lachend Tachtig*.

<sup>94</sup> Zie p. 24: Polder, Hoekstra en Vonk (2020). Gezondheidseffecten en maatschappelijke baten van de gezondheidszorg. Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de WRR. Deel 2: maatschappelijke baten. RIVM.

<sup>95</sup> Molema, Van Erk, Van Winkelhof, Van 't Land, & Kieft-de Jong (2019). Wetenschappelijk bewijs leefstijlgeneseekunde. Lifestyle4Health.

<sup>96</sup> Polder, J. Hoekstra, R. Vonk, Gezondheidseffecten en maatschappelijke baten van de gezondheidszorg. Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 2: maatschappelijke baten. RIVM-Rapport 2020-0060 (2020).

<sup>97</sup> Werkgroep IBO Gezonde leefstijl (2016). Eindrapportage van de werkgroep "IBO Gezonde leefstijl". Ministerie van Financiën. <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-gezonde-leefstijl-rapport.pdf>

<sup>98</sup> Broeders, Das, Jennissen, Tiemeijer en De Visser (2018). WRR. Van verschil naar potentieel Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Uitgave: WRR.

<sup>99</sup> Idem. WRR 2018.

<sup>100</sup> RIVM: <https://lci.rivm.nl/richtlijnen/covid-19>

<sup>101</sup> Ministerie van VWS (2020). Landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2020-2024.

<sup>102</sup> Vierde peiling wijkteams, Movisie (2020).





## 3.2 Handelingsperspectieven

**Intensivering van het arbeidsmarktbeleid:** er dient een intensiever arbeidsmarktbeleid te worden gevoerd. Zeker voor de groep bijstandsgerechtigden die er al waren voordat de coronacrisis uitbrak, is vaak sprake van multiproblematiek, d.w.z. psychische en/of lichamelijke belemmeringen in combinatie met het ontbreken van een startkwalificatie, laaggeletterdheid of het hebben van problematische schulden. Om deze groep toe te leiden naar maatschappelijke en/of arbeidsparticipatie is aandacht en persoonlijke begeleiding noodzakelijk.<sup>103</sup> Om dit te kunnen verwezenlijken zijn meer financiële middelen noodzakelijk.<sup>104</sup>

**Om-, bij- of herscholing is topprioriteit:** het is meer dan ooit tijd om de (nieuwe) werkzoekenden massaal om-, bij- en her te scholen voor de uitdagende nieuwe werkzaamheden die, bijvoorbeeld, de energietransitie met zich meebrengt maar ook technologische ontwikkelingen in andere sectoren. (Vak)scholing leidt tot een vergrote kans dat werklozen (zeker voor ouderen, laagopgeleiden en langdurig werklozen) weer een baan vinden en een kleinere kans dat zij daarna uitvallen, maar alleen wanneer de competenties duidelijk toenemen en dit voor iedereen zichtbaar is in de vorm van een officieel erkend diploma of certificaat. Wat de coronacrisis ook (en wederom) aantoont is dat aanpassingsvermogen en wendbaarheid van bedrijven maar zeker ook van werknemers van groot belang zijn. Wat dit betreft is het goed dat het Kabinet inzet op een Leven Lang Ontwikkelen (LLO).<sup>105</sup> Uit onderzoek komt echter naar voren dat kwetsbare groepen nauwelijks stilstaan bij het belang van een Leven Lang Ontwikkelen.<sup>106</sup> Ook blijkt dat het concept LLO in het mkb weinig tot geen bekendheid heeft en ook nauwelijks of geen gespreksonderwerp is. Hier zijn nog grote, noodzakelijke stappen te maken.

33

**Naar een minder flexibele arbeidsmarkt?** Velen deskundigen zijn het erover eens dat er een gelijk speelveld moet komen voor alle soorten dienstverband in de vorm van een sociaal zekerheidssysteem voor alle werkenden die, los van hun contractvorm, verzekerd zijn van basiszekerheid (bijvoorbeeld tegen arbeidsongeschiktheid). Nu heeft ongeveer 80 procent van de 1 miljoen zzp'ers geen arbeidsongeschiktheidsverzekering. De Wet Arbeidsmarkt in Balans beoogt de verschillen tussen werknemers met een vast en een flexibel dienstverband te verkleinen. Er is echter meer nodig. Zo kent Nederland inmiddels ongeveer 14 duizend uitzendbureaus. Daarmee is tevens het aantal malafide uitzendbureaus sterk toegenomen. Deze houden lonen en vakantiegeld achter en ontduiken tonnen aan loonheffing, pensioenpremies en autoleasevergoedingen.<sup>107</sup> Om dat aan te pakken is een betere handhaving nodig, nu schiet die volledig tekort.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> De bijstandsexperimenten hebben ook aangetoond dat aandacht werkt. Nu heeft de Participatiewet veelal een 'disciplinerend en verplichtend' karakter terwijl juist vertrouwen nodig is. Zie bijvoorbeeld Edzes, Muffels en Sanders (2020), Een betere bijstand vergt aanpak met aandacht, in: sociale vraagstukken, 8 juni 2020 en Sancties of softe aanpak: geen verschil, in: Binnenlands Bestuur, 15 mei 2020.

<sup>104</sup> In eerder onderzoek naar ervaringen van cliënten in het sociaal domein werden waarden genoemd die volgens hen belangrijk zijn voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning: veiligheid en vertrouwen, toegankelijkheid, partnerschap en gelijkwaardigheid, en ruimte voor eigen regie, zie Bool, De Bruijn, De Groot, Lucassen, Nourozi, Sok & Verweij. (2017). Op waarde(n) geschat. Cliëntervaringsonderzoek Sociaal Domein gemeente Ede. Movisie.

<sup>105</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/27/kamerbrief-leven-lang-ontwikkelen>

<sup>106</sup> [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia\\_c12300\\_eindrapport\\_belemmeringen\\_levenlang\\_ontwikkelen\\_def\\_002.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia_c12300_eindrapport_belemmeringen_levenlang_ontwikkelen_def_002.pdf)

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld Johan Leupen en Rik Winkel (2020), Honderd malafide uitzenders gepakt, maar het is dweilen met de kraan open, in: Financieel Dagblad, 29 april 2020.

<sup>108</sup> Volgens de directeur van de ABU, Jurrien Koops, is de pakkans nu laag, is er te weinig controle en zijn de sancties onvoldoende. Zie <https://www.abu.nl/kennisbank/uitzendwerk/abu-komt-met-voorstellen-voor-een-stevige-kwaliteitsimpuls-uitzendbranche/>

**Blijven investeren in het onderwijs:** Het is goed dat het kabinet in het onderwijs investeert, onder andere ten behoeve van salaris, het wegwerken van onderwijsachterstanden, werkdrukverlichting, e.d. Maar er is meer nodig. Zo worden de lerarentekorten, in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, steeds zichtbaarder.<sup>109</sup> Om dit tekort tegen te gaan doet het salaris er toe, begin bijvoorbeeld bij het beter belonen van docenten in achterstandswijken. In een rapport van de OECD wordt aangegeven dat het salaris van leraren direct impact heeft op de aantrekkelijkheid van het beroep.<sup>110</sup>

**Naar een ruimhartiger, coulanter en eenvoudiger systeem:** Een wat ruimhartiger (incasso)beleid en coulance bij schuldeisers is dringend gewenst. Juist bij overheidsinstanties (zoals de belastingdienst) die vaak de grootste schuldeisers zijn. De coronacrisis toont dat overheid én bedrijven coulanter kunnen zijn maar het risico bestaat dat er veel schulden ontstaan wanneer de schuldinning weer begint. De Interdepartementale Beleidsonderzoeken over het toeslagenstelsel hebben laten zien dat er een nieuw stelsel nodig is dat meer zekerheid en begrijpelijkheid biedt aan inwoners. Het verdient aanbeveling om dit nieuwe stelsel in te richten vanuit het doe-vermogen van inwoners. Dit vraagt een departement overstijgende blik.

**Leer hoe je integraal werken organiseert en zet in op een nieuw verhaal over armoede en schulden.** De coronacrisis heeft aan heel Nederland laten zien dat iedereen in een situatie van armoede of schulden kan komen. En zit je eenmaal in die situatie, dan liggen (chronische) stress en andere (gezondheids-)problemen op de loer. De afgelopen jaren zijn er vanuit de rijksoverheid, lokale overheden en particuliere partijen veel nieuwe armoede- en schuldeninitiatieven gestart met een verhaal dat hierbij aansluit. Deze initiatieven zetten niet alleen in op het oplossen van iemands problemen maar ook op het zetten van stappen op andere domeinen. Maar écht integraal werken lukt nog te weinig. Het Rijk kan gemeenten ondersteunen bij het organiseren van integraal werken door hen de vrijheid te geven of aan te moedigen om dit te doen en om kennisuitwisseling tussen gemeenten te stimuleren.

34

**Benut het gezondheidspotentieel** in de bevolking en durf prijsmaatregelen te nemen om gezondheid te stimuleren, bijvoorbeeld een belasting op suiker of *junk food*.<sup>111</sup> Bij de recente btw-verhoging zijn groente en fruit niet ontzien. Dit is een gemiste kans.

**Vraag zorgverzekeraars** een deel van hun premiegelden opzij te leggen voor preventie op het snijvlak van zorg en sociaal domein.

**Houd een breed perspectief op gezondheid aan, juist in tijden van crisis,** want gezondheidswinst kan worden behaald door bijvoorbeeld vermindering van stress, via de aanpak van schulden of eenzaamheid. In de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid (LNG) 2020-2024 is hiervoor een aanzet gegeven, door in te zetten op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving en het verminderen van de druk op jeugdigen.

---

<sup>109</sup> Volgens de regionale prognoses van onderzoeksbureau Centerdata dreigt in heel Nederland een lerarentekort. Zie bijvoorbeeld <https://www.aob.nl/nieuws/ondanks-krimp-groeit-het-lerarentekort-in-het-voortgezet-onderwijs/>

<sup>110</sup> Zie OECD (2019), Economic Indicators at a glance, OECD indicators.

<sup>111</sup> Polder, Hoekstra en Vonk, Gezondheidseffecten en maatschappelijke baten van de gezondheidszorg. Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 2: maatschappelijke baten. RIVM Rapport 2020-0060 (2020).

**Stimuleer informele zorg:** Geef professionals in de gemeentelijke organisatie ruimte om burgerinitiatieven actief te ondersteunen; *community organisation* via bijvoorbeeld buurthuizen en bibliotheekfilialen nieuwe stijl.

**Zorg voor thuiswonende ouderen:** De coronacrisis heeft ontwikkelingen rond *e-health* en digitale consulten versneld. Dit is essentieel om betaalbare 24/7 professionele beschikbaarheid van zorg en ondersteuning, dichtbij, mogelijk te maken. Ook wijkklinieken acute ouderenzorg en poliklinieken geriatrie in de buurt maken de monitoring van, en gespecialiseerde zorg voor thuiswonende ouderen eenvoudiger, waardoor ouderen langer thuis kunnen wonen. Langer zelfstandig en het eigen huis blijven wonen betekent niet per definitie in het oorspronkelijke huis; een ander, aangepaste woning in dezelfde wijk is natuurlijk ook een optie.

**Benut ervaringskennis:** Bevorder de betaalde inzet van ervaringsdeskundigen in de ggz en sociale wijkteams en schaal succesvolle werkwijzen op.

**Zet zwaarder in op regionale samenwerking** tussen gemeenten, zorgaanbieders, zorgkantoren en verzekeraars. Die is nodig om in de ggz ketenzorg te organiseren en de ambulantisering van die ggz, in samenhang met innovaties in het sociale domein, te laten slagen.<sup>112</sup> Dit kan de druk op de gespecialiseerde ggz verminderen, en daar de nodige ruimte creëren voor mensen met complexe problemen.

**Richt de financiering van de zorg taakgericht in en geef professionals de ruimte.** Bekostig de gezondheidswinst van de zorgbehoefte, kwetsbare oudere (en niet de zorghandeling) via het samenvoegen van de drie verschillende zorgpotten (Wmo, Wlz, Zorgverzekeringswet). Zo ontstaat per wijk of regio één pot met geld voor de zorg aan thuiswonende ouderen.

---

<sup>112</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.

## 4 Epiloog: investeren én vernieuwen

De start van het tweede decennium van deze eeuw is een onverwacht dynamische tijd. De economische stabiliteit die begin dit jaar nog vanzelfsprekend leek, maakte in korte tijd plaats voor een heftige, door (vrijwel) niemand voorspelde crisis waarvan de effecten in sociale en economische zin op dit moment nog niet te overzien zijn. De ontwrichtende werking van het virus is een *black swan*: een ontwikkeling die door geen enkele prognose of economisch groeimodel te voorzien was, maar die zowel op korte als lange termijn grote impact heeft op onze samenleving en onze economie.<sup>113</sup>

Het volgende kabinet moet daarom actief op zoek naar verandering: door te investeren én te vernieuwen. We zijn bijna vergeten dat we vorig jaar, met de stikstof- en PFAS-crisis, het Urgenda-vonnis en het gesleutel aan een houdbaar pensioenstelsel, al geconfronteerd werden met de grenzen aan onze groei. Toen al was duidelijk dat veel uitgestippeld rijksbeleid terug moest naar de tekentafel. De coronacrisis maakt dit pregnanter zichtbaar. Het is belangrijk om daarbij lessen trekken uit de vorige economische crisis, toen er dermate ingrijpende bezuinigingen zijn doorgevoerd dat het economisch herstel voor sommige groepen in de samenleving lang op zich heeft laten wachten. Dit keer moet de overheid wél anticyclisch durven investeren. Corona liet ons bovendien zien dat in tijden van crisis alle partijen in het land een sterke regie van de Rijksoverheid vragen.

Willen we de veerkracht, weerbaarheid en brede welvaart van onze steden en regio's op peil houden, dan zal de overheid in de komende kabinetsperiode echt aan de slag moeten met de transitie naar een veerkrachtige, duurzame samenleving. Het herstel van economie en werkgelegenheid, op een manier waarop alle burgers profiteren, vormt daarbij in deze crisistijd een prioritaire opgave. Dit past bij de recente oproep van de Planbureaus om reeds in gang gezette veranderingen te versnellen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in de zorg, het onderwijs en ten aanzien van meer duurzaamheid. De crisis heeft al bestaande zwakheden op onder andere de arbeidsmarkt, in onze productiestructuur en in de druk op ruimte en leefomgeving blootgelegd.<sup>114</sup>

### Niet terugveren, maar doorveren

Een belangrijk vraagstuk, zowel voor het huidige als het nieuwe kabinet, is wie de rekening van de coronacrisis betaalt. In maart werd plotseling zichtbaar welke sectoren onmisbaar zijn om de samenleving letterlijk en figuurlijk gezond te houden: in de zorg, het onderwijs, de handhaving en de middenstand. En niet te vergeten in lagere middenklassebanen zoals de schoonmaak, catering, transport en logistiek. Hoe verdelen we de pijn evenredig? Moet de publieke sector straks haar wonden likken omdat de overheid moet bezuinigen, of wordt er fiscaal instrumentarium ingezet om de kosten over alle bevolkingsgroepen, inkomenslagen en generaties evenredig te verdelen?

Het nieuwe kabinet staat voor de keuze: terugveren of doorveren? Herstel naar een economie en maatschappij zoals deze was vóór de coronacrisis, of het herstel benutten om wezenlijke veranderingen door te voeren ten behoeve van een aantal majeure opgaven die toch al om een doorbraak vroegen? In een tijd dat er al zoveel onzekerheid is, lijkt terugveren verleidelijk omdat terugkeren naar hoe het was een bepaalde mate van zekerheid biedt. Maar we zouden dit moment juist moeten benutten om onze economie en manier van leven opnieuw vorm te geven. Zodat wellicht ook meer structurele oplossingen

<sup>113</sup> Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

<sup>114</sup> SCP/PBL en CPB, *Aandachtspunten voor een herstelbeleid*, Briefadvies COVID-19 Overleg Planbureaus, s.l, s.a.

kunnen worden gevonden voor andere recente 'hoofdpijndossiers' zoals stikstof en PFAS, het toeslagenstelsel en het vergroenen en moderniseren van de belastingen.

### **Gezamenlijke investeringsagenda van Rijk, provincies en gemeenten**

Nog meer dan vóór het coronavirus toesloeg, dwingen de economische en sociaal-maatschappelijke gevolgen van deze crisis een gezamenlijke investeringsagenda af van Rijk, provincies en gemeenten. Reeds langer bestaande structurele knelpunten in de financiële verhoudingen komen door de coronacrisis – en de economische en maatschappelijke gevolgen van de crisis – nóg indringender op tafel. Meer dan ooit is een gezamenlijke investeringsagenda van rijk, provincies en gemeenten nodig om, op termijn, sterker uit de crisis tevoorschijn te komen en het pad van het verbeteren van de brede welvaart weer in te slaan.

In relatief korte tijd hevelde het Rijk allerlei beleids- en uitvoeringstaken over naar gemeenten. Deels ging dit gepaard met forse bezuinigingen. Mede daardoor ontbreekt het gemeenten nog weleens aan de benodigde kennis, capaciteit en uitvoeringskracht om tot een effectieve aanpak te komen. Voor alle gemeenten loopt de ombuigingsopgave de komende jaren op tot boven de € 2,4 miljard.<sup>115</sup> De inkomsten van gemeenten zouden met 50 procent moeten toenemen als de eigen taken volledig zelf gefinancierd worden, en de gedeelde taken voor de helft. Het inperken van de gemeentelijke autonomie door rijksbeleid te financieren via de vrij besteedbare middelen van het gemeentefonds staat haaks op de gemeentelijke autonomie.<sup>116</sup> Ook is reeds vele jaren een debat gaande, en er zijn vele adviezen uitgebracht, om het gemeentelijk belastinggebied te vergroten.<sup>117</sup>

### **Beleidsvernieuwing naar meer één overheid**

In het ruimtelijk domein (woningbouwopgave, omgevingswet, energie- en warmtetransitie), het sociaal domein (participatiewet, jeugdwet en wet maatschappelijke ondersteuning) en het economisch domein (innovatie, regionaal economisch beleid, ondersteuning mkb) zijn de afgelopen vijftien jaar veel taken en bevoegdheden gedecentraliseerd. De Argumentenfabriek laat zien dat alleen al in het sociaal domein verschillende paradigma's wat betreft mensbeeld, over de overheid en over de maatschappij aan de drie wetten ten grondslag liggen. Dit zorgt voor belemmeringen bij gemeenten die integraal werken lastig realiseerbaar maken en een barrière zijn om één gezin, één plan en één regisseur te implementeren.<sup>118</sup> Nationaal worden er allerlei eisen gesteld aan de uitvoering zonder dat de financiële verhoudingen daarbij meebewegen.

37

In de huidige kabinetsperiode zagen we dat het Rijk, via allerhande Deals met steden en regio's, zoekt naar nieuwe vormen van Rijksbetrokkenheid bij lokale opgaven. Het nieuwe kabinet staat voor de uitdaging de betrokkenheid van het Rijk niet alleen incidenteel, via lokale deals te organiseren, maar om

<sup>115</sup> VNG, *Position Paper voor het AO Financiële Verhoudingen 2 juli 2020*, s.a., blz. 11.

<sup>116</sup> Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (Cie Gieskes), *Taakgericht Heffen*, Vereniging van Belastingwetenschap, Deventer, 2010; G40, *Position paper G40 'Financiële verhoudingen'* (bijdrage van de G40 aan het position paper van de VNG voor het AO van 2 juli 2020); Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, 8 april 2020, blz. 5.

<sup>117</sup> Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Cie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, 2015; Raad voor de financiële verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, 2016. Er zijn ook nadelen verbonden aan het vergroten van het eigen belastinggebied voor gemeenten en het gelijktijdig verminderen van de uitkeringen uit het gemeentefonds. Mark Kattenberg, Kenny Martens, Wouter Vermeulen, *Een economische blik op verevening*, CPB, 2017; Jan Hein Donner, *Laat je niet gek maken*, toespraak tijdens de Divosa voorjaarscongres 'Zonder kapsones', 2 juni 2016; Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen van de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, oktober 2016, blz.80; Yolanda de Koster, 'Tijd voor verruiming lokaal belastinggebied nog niet rijp', in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 24 februari 2017.

<sup>118</sup> Kalshoven en Van Driesten, *Paradigma's in het sociaal domein*, De Argumentenfabriek, maart 2018.

de kloof tussen Rijk en gemeenten structureel te dichten. Van de Rijksoverheid vraagt dit om meer samenhang en verbinding tussen opgaven en mogelijke handelingsperspectieven per relevant schaalniveau (wijk, gemeente, regio, provincie, Rijk). Niet langer vanuit het adagium 'je gaat erover of niet' maar vanuit de houding 'je draagt bij waar je nodig bent'. Dat is nog niet vanzelfsprekend. Zo constateert de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen dat het in de praktijk lastig blijkt om de samenwerking tussen overheden optimaal in te richten. Casussen van de Studiegroep laten zien dat een gedeelde feitenbasis, gezamenlijke richtinggevende doelen, een adequaat pallet aan (financiële) instrumenten, en een regisseur daarbij noodzakelijk zijn.<sup>119</sup>

De kunst is om naast gemeenten en provincies te staan en hen te ondersteunen bij een goede uitvoering. De huidige gedecentraliseerde stelsels zijn nu vaak erg complex. Maak het simpel. Formuleer samen met gemeenten, regio's en provincies gezamenlijke en richtinggevende visies en doelen op de verschillende opgaven. Organiseer samen met hen de regie. Doorbreek de verkokering op nationaal niveau door interdepartementale programmatische samenwerking te bevorderen. En zorg voor continue feedbackloops zodat leren en samen slimmer worden, leidt tot meer maatschappelijk effect. Met de opgaven en handelingsperspectieven die we in deze notitie hebben geschetst, dagen we het Rijk uit bij te dragen aan de veerkracht, weerbaarheid en brede welvaart in steden en regio's.

---

<sup>119</sup> Studiegroep Interbestuurlijk en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, 8 april 2020, blz. 4 en 5.