



Herstel en perspectief in tijden van transitie

Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.

Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Mirjam Fokkema, Razia Ghauharali,
Frank Wassenberg (Platform31) en Frans Bekhuis (CROW)

Uitgave

Platform31
Den Haag, juli 2021

Auteurs: Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Mirjam Fokkema, Razia Ghauharali, Frank Wassenberg (allen Platform31) en Frans Bekhuis (CROW)

Redactie: Koos van Dijken en Ruud Dorenbos

Eindredactie: Natasja van der Veer

Coverbeeld: Dordrecht Marketing

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

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.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	9
1 Bestuur en samenspel	11
2 Demografie: er valt wat te kiezen	19
3 Van ondersteuning naar economisch herstel	29
4 De toekomstgerichte inclusieve gemeente	40
5 Uitdagingen veiligheidsdomein steeds complexer	47
6 Een tekort aan ruimte en wonen	56
7 Naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem	65
8 De ingrijpende duurzaamheidstransitie	72
9 Herstel, ontwikkeling, perspectief	81

Managementsamenvatting

Doel trendstudie

De trendstudie *'Herstel en perspectief in tijden van transitie. Gemeentelijke trends en opgaven voor 2022 en verder'* zet voor de veertig G40- en voor drieënveertig M50-gemeenten relevante ontwikkelingen op een rij. Lokale politieke partijen kunnen deze studie gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen in het voorjaar van 2022. Vooral de opgaven die voortvloeien uit de trends kunnen de lokale politieke partijen gebruiken om eigen keuzes maken. Na de lokale verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtdossiers voor de nieuwe collegevorming en bij het opstellen van nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden.

Bestuur en samenspel

De taken waar de gemeenten voor staan nemen toe, worden steeds belangrijker en ook ingewikkelder. De gemeente is bijvoorbeeld in het sociale- en ruimtelijke domein en voor de energietransitie de belangrijkste overheid voor de burger geworden. Om al haar taken en opgaven goed uit te kunnen voeren, wensen gemeenten nauw in contact te staan met inwoners en ondernemers.

Burgerbetrokkenheid biedt kansen voor gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar burgergroeperingen kunnen het proces ook frustreren als ze zich zetten tegen ontwikkelingen in hun directe leefomgeving. In het "sociale contract" tussen overheid en burger kunnen uitgangspunten zijn: het helder communiceren over de *publieke* waarden die in het geding zijn en het streven naar wederkerigheid. Om vooral de kwetsbare burger beter te kunnen helpen en ondersteunen, is meer aandacht nodig voor de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat daarin.

4

Hoewel de taken voor gemeenten toenamen, belangrijker werden én ingewikkelder, zijn de budgetten niet meegegroeid. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit leidde tot financiële tekorten op lokaal niveau. De ruimte om zelfstandig keuzes te maken, kwam daardoor onder druk te staan. Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken worden structurele financiering en het werken met een deal-aanpak als belangrijke richtingen gezien voor sectoroverstijgende samenwerking. Bij regionaal overstijgende vraagstukken kan daarnaast ook visie en sturing door het Rijk hulp bieden. Ook de enorme hoeveelheid data en technologische vernieuwingen bieden gemeenten kansen, maar ook bedreigingen. Vraagstukken kunnen beter geduid en begrepen worden (en beleid kan zo gericht worden opgesteld of aangepast), maar belangrijke aandachtspunten zoals de transparantie bij het toepassen van algoritmen, de waarde van gegevensbescherming en de digitale vaardigheden van kwetsbare personen dienen ook in acht te worden genomen.

Demografie: er valt wat te kiezen

De bevolking blijft groeien. In 2026 zal de grens van 18 miljoen worden gepasseerd en in 2038 de grens van 19 miljoen. De bevolkingsgroei zal het sterkst zijn in de G4- en G40-gemeenten. Van de totale verwachte bevolkingsgroei tussen 2020 en 2035 nemen de G4- en G40-gemeenten bijna 80 procent voor hun rekening. De bevolkingsgroei van de afgelopen twintig jaar in Nederland is vrijwel volledig toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo. Ook in de komende drie decennia zal de verwachte bevolkingsgroei in Nederland voor 83 procent zijn toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo en voor 17 procent aan de natuurlijke aanwas. Rond dit Nederlandse gemiddelde beeld zijn er belangrijke verschillen in de determinanten van de bevolkingsontwikkeling

(natuurlijke aanwas, saldo buitenlandse migratie én saldo binnenlandse migratie) tussen de gemeenten en regio's.

De potentiële beroepsbevolking (het totaal aantal personen tussen de 20 en 65 jaar) zal tot en met 2023 nog licht toenemen om daarna te dalen. In de gezamenlijke G40-gemeenten zal de potentiële beroepsbevolking tussen 2020 en 2035 met bijna twee procent afnemen, in de gezamenlijke M50-gemeenten zal de daling iets meer dan vijf procent zijn. De gemeenten, zowel G40 als M50, met de grootste verwachte daling van de beroepsbevolking bevinden zich aan de randen van het land. Recent onderzoek laat zien dat de laatste jaren de trek uit de Randstad naar regio's daarbuiten toeneemt.

De demografische trends en ontwikkelingen vragen om een expliciet bevolkingsbeleid. De toenemende migratie uit het buitenland van arbeidsmigranten, studenten en kenniswerkers is geen natuurverschijnsel. Er valt dus wat te kiezen. Het gesprek over migratie heeft een brede blik nodig. Het gaat om de afweging van alle belangen die in het geding zijn, van het kortetermijnbelang van ondernemers tot de langetermijnevolgen voor de samenleving. Om tot keuzes te komen, zijn op lokaal en regionaal niveau beleidsvisies en meerjarenplannen noodzakelijk waarin wordt ingegaan op de demografische ontwikkelingen (ontgroening, krimp beroepsbevolking, (dubbele) vergrijzing), hun gevolgen en beleidsantwoorden.

Van ondersteuning naar economisch herstel

Het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (onderzoek, ontwikkeling, permanente educatie en nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis) zijn de motoren van duurzame groei van het regionaal inkomen per hoofd. Deze motoren verschillen per regio. De regionaal-economische verschillen nemen toe. De sectorstructuur biedt daar een belangrijke verklaring voor, maar het regionale ondernemerschapsklimaat speelt een nog grotere rol. De leegstand van kantoren en winkels neemt in een groot aantal binnensteden onder invloed van de coronamaatregelen toe. Ook het arbeidsaanbod (omvang van de beroepsbevolking) en de arbeidsproductiviteit zijn van invloed op de groeipotentie. Beide laten een dalende tendens zien. Een ander aandachtspunt is dat robotisering, automatisering en kunstmatige intelligentie tot een afname van de werkzekerheid voor werkenden leiden. Tegelijkertijd wordt er steeds meer gevraagd van werknemers. Technologisering, flexibilisering en intensivering van werk zetten de kwaliteit van werk onder druk en maken Leven Lang Ontwikkelen, bij-, om- en herscholing belangrijker.

5

Nationaal en internationaal is de aandacht aan het verschuiven van ondersteuning van het bedrijfsleven naar herstel van de gevolgen van de coronacrisis. Het herstel dient in het teken te staan van de transitie naar een groene, duurzame, digitale en inclusieve economie. Daarin gaat het om het meer en beter benutten en toepassen van bestaande kennis en het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten. Daarnaast dient de veerkracht van de lokale en regionale economie vergroot te worden door te investeren in de wendbaarheid en weerbaarheid van werknemers, permanente educatie, een grotere arbeidsmobiliteit, het bevorderen van cross-overs tussen sectoren en door te investeren in het ecosysteem voor ondernemerschap. Met het oog op de dalende omvang van de beroepsbevolking is het verstandig om het onbenutte arbeidspotentieel beter te integreren, om de mogelijkheden en de bereidheid van vrouwen om meer te werken (minder deeltijd, meer uren) te stimuleren en om meer en intensiever in te zetten op de activering van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De toekomstgerichte inclusieve gemeente

Sinds de decentralisaties in 2015 is door gemeenten de beweging gemaakt naar de juiste zorg op de juiste plek. De actuele accenten in het verbeteren van de verzorgingsstaat zijn onder meer: meer aandacht voor het voorveld van de Wmo, preventie, samenwerking in de wijk en sociale veerkracht. Het

aantal mensen van tachtig jaar of ouder stijgt de komende decennia sterk en dat zal gepaard gaan met een eveneens sterke groei van het aantal ouderen die goede zorg, welzijn, ondersteuning en woningen nodig hebben in wijk, buurt en kern.

Op vele terreinen is de toenemende kansenongelijkheid zichtbaar, zeker ook wat betreft gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. Inwoners met een lage sociaaleconomische status (SES) leven ten opzichte van de inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld acht jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid. Daarbij is de groep lage SES ook nog eens bovengemiddeld geraakt door de coronacrisis. De kansenongelijkheid is gemiddeld in alle G40-gemeenten groter dan gemiddeld in alle M50-gemeenten.

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociaal domein zijn een proces van vele jaren. De afgelopen vijf jaar is veel gedaan, maar nog te weinig bereikt en de beloften van de decentralisatie zijn nog niet ingelost. De gemeenten zijn nu vooral bezig met de doorontwikkeling. De transformatiedoelen in het sociaal domein (maatwerk, lichte ondersteuning waar dat kan, zwaarder als het moet, preventie) dienen aangepakt te worden vanuit realisme en de opgedane leerervaringen. Om de gezondheidsverschillen te verkleinen, dienen de achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl (dakloosheid, baanonzekerheden, stress, armoede, schulden e.d.) te worden aangepakt.

Bij ongewijzigd beleid stijgen de zorguitgaven de komende jaren sterker dan de economisch groei. Ook de gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leeggeet. Samen met het Rijk is nú het moment voor de gemeenten om na te denken over de organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg. Ook het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit verdient belangrijke beleidsmatige en politieke prioriteit. De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen al sinds 2003. De slechte prestaties van het onderwijs én de grote verschillen tussen scholen in één wijk zijn een rechtvaardiging voor het met een strategische visie inzetten op een stevige Educatieve Agenda.

6

Uitdagingen veiligheidsdomein steeds complexer

De sinds de beginjaren van de 21^e eeuw ingezette daling van de geregistreerde criminaliteit in Nederland duurt voort. Ook de onveiligheidsbeleving daalde in de afgelopen jaren. Er lijkt wel sprake van een verharding van de criminaliteit, zich uitend in bijvoorbeeld een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict. Tegelijkertijd met een afname van de traditionele vormen van criminaliteit is er een sterke toename van cyber gerelateerde criminaliteit. Deze toename is het gevolg van een explosieve stijging van digitale communicatie en de verdere digitalisering van de samenleving. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt, wordt de (financiële) schade steeds groter. Om de digitale risico's op diverse niveaus (bijvoorbeeld op persoonsniveau, maar ook op nationaal niveau) te kunnen beheersen, blijft het vergroten van digitale weerbaarheid het belangrijkste instrument.

Het besef is gegroeid dat ondermijning een groot maatschappelijk probleem is. De urgentie voor de aanpak ervan neemt toe. De aanpak vergt een langjarige aanpak en lange adem waarbij ingezet wordt op het terugdringen van de internationale rol van Nederland op de drugsmarkt, het versterken van de strafrechtketen, maar ook op een sociaal-preventieve aanpak en het wegnemen van de voedingsbodemp voor ondermijning in de samenleving.

Kwetsbare wijken staan weer hoog op de verschillende beleidsagenda's. Dat heeft te maken met groeiende verschillen (tussen steden, wijken en buurten) op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken vergroot. Om overlast en criminaliteit tegen te gaan, is de verbinding tussen het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein van belang. De kans op succes

is het grootst als, vanuit een verbindende of regierol van de gemeente, de organisaties vanuit de verschillende domeinen zich committeren aan het gezamenlijke doel en de maatschappelijke impact die men met elkaar wil maken.

Een tekort aan ruimte en wonen

De krappe woningmarkt en de vele conflicterende ruimteclaims zijn volop in het nieuws. Koopprijzen stegen tot historische hoogtes, wachttijden lopen op en voor een modale verdiener zijn vrijemarkthuren vrijwel niet meer te betalen. Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de huidige en toekomstige vraag. Door het tekort aan betaalbare woningen komen woningzoekenden (jongeren, starters, middengroepen) niet aan de bak. Alleenstaande ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven te lang wonen in hun (te) grote eengezinswoning. Daardoor stagneert de doorstroming aan alle kanten. De tegenstellingen op de woningmarkt nemen toe, tussen goede en slechte buurten, tussen kopers en huurders, tussen stad en platteland, tussen Randstad en Randland en vooral tussen insiders en outsiders.

Om tot de benodigde miljoen extra woningen te komen, moet sneller worden gebouwd, waarbij het streven is jaarlijks 120.000 nieuwe woningen. Anderhalf keer de huidige bouwproductie. De plannen zijn echter verre van concreet en er hangen vooralsnog meerdere donkere wolken (de verhuurderheffing, de stikstofproblematiek, het trage vergunningstelsel e.d.) boven alle voornemens. Eén mogelijke oplossing voor het woningtekort die maar weinig aandacht krijgt, is het intensiever benutten van de bestaande woningvoorraad.

De vele claims zorgen voor grote druk op de schaarse ruimte ('niet alles past overal'). Daarom dient de beschikbare ruimte slimmer te worden gebruikt: met menging van functies, met volgtijdelijk en meervoudig gebruik, met intensivering en met diversificatie. De kloof tussen goede en slechte wijken groeide het afgelopen decennium in veel steden. Er wordt daarom weer gepleit voor een wijkenaanpak (met kenmerken als integraal, sectoroverstijgend, partijen verbindend en een combinatie van lange termijn oplossingen met *quick wins*). Er kan teruggerepen worden op de aanpak van rond de eeuwwisseling. De ervaringen van toen worden idealiter gebruikt voor de opgaven van nu.

7

Naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem

Hoewel Nederland een van de best ontwikkelde transportnetwerken in de wereld heeft, loopt het mobiliteitssysteem in de Randstad tegen de grenzen van zijn capaciteit aan. De vraagstukken rond mobiliteit worden breder en de investeringen krijgen daarmee een groter maatschappelijk effect. Door vooral het fietsgebruik, de stedelijke distributie en de capaciteitsgrenzen van tram, metro en trein raakt de infrastructuur overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Mobiliteit is in sneltreinvaart aan het veranderen van een infrastructureel vraagstuk naar een gedragsvraagstuk. Ons mobiliteitsgedrag wordt ook steeds gevarieerder onder invloed van technologische ontwikkelingen. Door de coronacrisis zijn we ons meer bewust geworden van het belang én de kwetsbaarheid van ons mobiliteitssysteem. Maar het is nog te vroeg om te zeggen of de coronacrisis een blijvende verandering in ons mobiliteitsgedrag teweeg zal brengen.

De opgave voor de korte en lange termijn is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op met name lokaal en regionale schaal. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal. Het mobiliteitsbeleid dient erop gericht te zijn om meerdere maatschappelijke doelen (nabijheid van werk en voorzieningen, sociale cohesie, versterking economische structuur, het creëren van gelijke kansen, het vergroten van de leefbaarheid) te realiseren en niet het reduceren van bijvoorbeeld de lengtes van de files. Een brede integrale aanpak van de mobiliteitsopgaven, in relatie met duurzame

gebiedsontwikkelingen, stelt hoge eisen aan de ambtelijke organisatie en vaardigheden (qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sectoroverstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken). Hoewel de auto het meest dominante en gewilde vervoermiddel blijft, kan er tot een evenwichtiger en in sommige (stedelijke) gebieden autoluwer vervoersysteem gekomen worden. Om het autogebruik terug te dringen, kunnen mobiliteitsprincipes als STOMP gebruikt worden. Dit vergt een duidelijke visie en politieke lef en durf.

De ingrijpende duurzaamheidstransitie

Zelfs als nu op de rem wordt getrapt bij de uitstoot van broeikasgassen valt aan de klimaatverandering niet te ontkomen. De gevolgen zijn per gemeente en regio onzeker, omdat het onder andere sterk afhankelijk is van de lokale en regionale kenmerken van de economie, de fysisch-geografische kenmerken, de landschapstypologie en de kritische stikstofdepositie. Er is nog maar een zeer beperkt aantal woningen in Nederland aardgasvrij gemaakt. Het tussendoel – in 2030 één van de vijf woningen van het aardgas af – is te ambitieus. De gemeenten slagen er wel in om geleidelijk de CO₂-uitstoot van woningen terug te dringen. De beweging is er; nu moet het tempo omhoog. Voor wat betreft de transitie naar een circulaire economie is er sprake van een pril begin, maar er is veel meer nodig om het doel 'Nederland circulair in 2050' te halen. De klassieke ruimtelijke opgaven (stedelijke ontwikkeling, mobiliteit, natuur en landschap, ruimtelijke economie) moeten regionaal verbonden worden met de duurzaamheidstransities (klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie en circulaire economie). De grotere gemeenten in de regio hebben hierin een leidende rol.

8

In de klimaatadaptatie, de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie hebben gemeenten te maken met vele, zeer verschillende actoren, veelal overlappende gebiedseenheden en nog niet toereikende kennis. Ook bestaat er nog grote onzekerheid over hoe bijvoorbeeld het klimaat zich zal ontwikkelen. Het vergt *soft skills*, het opnieuw doordenken van de regio en meer financiële middelen om gericht de opgaven aan te pakken. Meer ruimte geven aan burgerinitiatieven en burgercoöperaties, burgers méér betrekken bij de duurzaamheidsopgaven en burgers laten delen in de opbrengsten van duurzame energie verminderen de polarisatie rond duurzaamheidsvraagstukken en verkleint de NIMBY-problematiek.

Herstel, ontwikkeling, perspectief

De nieuwe besturen moeten kiezen, prioriteren en handelen, omdat de grote maatschappelijke opgaven daarom vragen, de coronacrisis al langer bestaande vraagstukken heeft vergroot en met een herstelagenda perspectief geboden kan worden aan de inwoners. Handelen met betekenis voor de burger, handelen in de regio, handelen in de wijk, handelen in schaarste, handelen met anderen, handelen met informatie, handelen met kennis, handelen met realisme en handelen in vertrouwen. Het laatste hoofdstuk van de trendstudie werkt dat verder uit.

Inleiding

Doel van de trendstudie

Voor u ligt de trendstudie van 2021 *'Herstel en perspectief in tijden van transitie. Gemeentelijke trends en opgaven voor 2021 en verder'*. Deze studie zet relevante trends en ontwikkelingen voor gemeenten op een rij én geeft een overzicht van de opgaven waar gemeenten voor staan, kansen, denk- en oplossingsrichtingen. Lokale politieke partijen kunnen deze trendstudie gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen in voorjaar 2022. De beschreven trends en ontwikkelingen helpen de lokale politieke partijen wellicht bij het maken van keuzes. Vaak zijn meerdere keuzes mogelijk. Dit keuzeproces probeert de trendstudie te bevorderen door systematisch opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen te schetsen. Het streven is daarbij niet geweest om volledig en uitputtend te zijn, maar om beknopt ingrediënten aan te reiken waarover u kunt nadenken. Ook is de ambitie van deze trendstudie om het gesprek in de eigen lokale context een aanzet te geven. Na de lokale verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtdossiers voor nieuwe collegevorming en bij het opstellen van de nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden.

De trendstudie past in een lange traditie

Sinds vijftien jaar inventariseert Platform31 trends, ontwikkelingen, opgaven, kansen en dilemma's voor gemeenten. Wij doen dat op een manier die zo praktisch mogelijk is voor gemeenten. Ook de trendstudies aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen passen in een lange traditie. Dit is alweer de derde in de reeks.¹ Hoewel de trendstudie in een traditie past, krijgt het elke vier jaar nieuwe accenten. Vooral vorig jaar en dit jaar zijn vanwege de coronapandemie vele zekerheden verdwenen. Rekening houdend met grote onzekerheden moeten de lokale politieke partijen en gemeenten een koers uitzetten. Zorgt het COVID-19 virus niet langer voor grote medische, maatschappelijke en economische problemen of gaan nieuwe varianten in het najaar weer voor verstoringen zorgen? Welke groepen in de samenleving (kwetsbare jongeren, zzp'ers, flexwerkers, e.d.) ondervinden nog langdurig de naweeën van de coronacrisis? Welke bedrijven en organisaties (cultuursector, evenementenbranche, sportverenigingen, toerismesector, horeca, e.d.) worden, buiten hun schuld en ondanks de steunmaatregelen, in hun continuïteit bedreigd. Welke gedragsveranderingen in bestedingen, reizen, recreëren en sporten zijn blijvend? Kunnen we de crisis en het herstel na de crisis aangrijpen om structurele zwakheden in de samenleving (toename kansenongelijkheid, werking arbeidsmarkt, prestaties van het onderwijs, tekorten op de woningmarkt, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg) te verminderen? Ook is duidelijk dat Rijk en gemeenten de komende jaren grote stappen moeten zetten in de duurzaamheidstransitie. Zonder grote stappen de komende tien jaar worden de doelstellingen in 2030 van 55 procent reductie van de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990 en van een halvering van het primaire grondstoffengebruik niet gehaald. Zonder grote stappen in de nabijgelegen komende jaren zijn ook de doelstellingen in 2050 onbereikbaar (energie- en klimaatneutraliteit en een volledige circulaire economie). Kortom, herstel, toekomstgerichte ontwikkeling en het bieden van een lange termijn perspectief zijn de trefwoorden van de koers die de gemeenten moeten zien uit te zetten.

9

¹ Koos van Dijken, Ruud Dorenbos en Tineke Lupi, *Steden in onzekere en turbulente tijden. Trends, ontwikkelingen en uitdagingen voor 2014 en verder*, Platform31, augustus 2013; Koos van Dijken, Radboud Engbersen, Wim Oosterveld, Marije Poel, Lydia Sterrenberg, Frank Wassenberg en Ard Sprinkhuizen, *Vergaande veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden. Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.*

Inhoud van de trendstudie

De trendstudie bestaat uit acht inhoudelijke hoofdstukken met trends en ontwikkelingen. Elk trendhoofdstuk besteedt aandacht aan de belangrijkste trends en ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen. Deze trends en ontwikkelingen zijn niet te ontlopen en idealiter wordt politiek nagedacht over de betekenis van deze trends voor de eigen gemeente. In elk hoofdstuk staan bovendien de opgaven, uitdagingen, kansen, denk- en oplossingsrichtingen die voortvloeien uit de beschreven trends en ontwikkelingen. Hiermee krijgen politieke partijen handvatten voor hun eigen keuzes. De trendstudie geeft enkele handvatten om met elkaar het gesprek aan te gaan. Deze handvatten dienen lokaal, breder, concreter en specifiek gemaakt te worden. De trendstudie sluit af met een hoofdstuk waarin handelingsperspectieven in het licht van herstel, toekomstgerichte ontwikkeling en lange termijn perspectief centraal staan.

Bruikbaar voor alle gemeenten

Het initiatief van de trendstudie is uitgegaan van de G40-steden² en de M50-gemeenten³. Zij stellen de trendstudie ook voor alle andere gemeenten beschikbaar. In de kwantitatieve overzichten van de trends en ontwikkelingen in de trendstudie is gebruik gemaakt van (veelal) openbaar toegankelijke gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, LISA, Planbureau voor de Leefomgeving, SEO Kansenaslas en CROW.

Uit het midden van de G40- en de M50-gemeenten is een begeleidingsgroep samengesteld die de trendstudie begeleidde, conceptteksten heeft voorgelegd aan deskundigen in de eigen organisatie en die vele verbetersuggesties aanreikten. De begeleidingscommissie bestond uit de voorzitter Hans Giesing (Nijmegen) en de leden Lex Hendriksen (Haarlem), Karin Ligthart (Enschede), Herman Swen (Zaanstad), Rogier van Oudheusden (Den Bosch), Daan Hendriks (Den Bosch), Frank-Jos Braspenning (Houten, namens de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek), Richard Visscher (Pijnacker-Nootdorp), John Kragting (De Bilt) en Shona Dickson (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk). De auteurs zijn de leden van de begeleidingscommissie, en hun meelezende collega's, veel dank verschuldigd voor hun waardevolle en constructieve feedback op concepten van de trendstudie. De uiteindelijke tekst is de verantwoordelijkheid van de auteurs; eventuele omissies komen volledig voor hun rekening.

Leeswijzer

De trendstudie start met een managementsamenvatting. Na de inleiding volgen acht thematische hoofdstukken, te weten hoofdstuk 1 'Bestuur en samenspel', hoofdstuk 2 'Demografie: er valt wat te kiezen', hoofdstuk 3 'Van ondersteuning naar economisch herstel', hoofdstuk 4 'De toekomstgerichte inclusieve economie', hoofdstuk 5 'Uitdagingen veiligheidsdomein steeds complexer', hoofdstuk 6 'Een tekort aan ruimte en wonen', hoofdstuk 7 'Naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem' en hoofdstuk 8 'De ingrijpende duurzaamheidstransitie'. De trendstudie sluit af met hoofdstuk 9 waarin de handelingsperspectieven centraal staan in het licht van 'herstel, toekomstgerichte ontwikkeling en een lange termijn perspectief'.

² Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Breda, Emmen, Delft, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Hilversum, Hoorn, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Oss, Roosendaal, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer, Zwolle.

³ Altena, Barendrecht, Barneveld, Coevorden, Den Helder, De Bilt, De Ronde Venen, Doetinchem, Dronten, Etten-Leur, Gooise Meren, Gorinchem, Heerhugowaard, Hellendoorn, Hellevoetsluis, Kampen, Kerkrade, Landgraaf, Leidschendam-Voorburg, Lochem, Meijerijstad, Midden-Groningen, Nieuwegein, Nijkerk, Oldambt, Oosterhout, Papendrecht, Peel en Maas, Pijnacker-Nootdorp, Raalte, Ridderkerk, Rijssen-Holten, Rijswijk, Roermond, Soest, Veenendaal, Veldoven, Velsen, Venray, Waalwijk, Winterswijk, Woerden, Zeist.

1 Bestuur en samenspel

De belangrijkste bestuurlijke trends en ontwikkelingen (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- De taken op lokaal niveau zijn toegenomen, worden belangrijker en ook steeds ingewikkelder. Juist in deze ingewikkelde, verwarrende en transformatieve tijd zijn goede bestuurders en is goed beleid van belang.
- Lokale overheden hebben met oplopende financiële tekorten te maken en de ruimte om zelfstandig keuzes te maken staat onder druk.
- Nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid nemen toe, maar de samenwerking met gemeenten kent nog voldoende verbeterpunten.
- Een 'deal-aanpak' biedt experimenteerruimte voor een lokaal en domeinoverstijgende samenwerking, bij regionaal overstijgende vraagstukken kan visie en sturing door het Rijk hulp bieden.
- Meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat daarin.
- Om de mogelijkheden van het gebruik van data en technologische vernieuwingen te kunnen verzilveren, dienen ambtenaren ervaring op te doen met methoden van zowel open beleidsontwikkeling, dataverwerking als het ontwerpen van beleidsinstrumenten.

1.1 Trends en ontwikkelingen op het gebied van bestuur

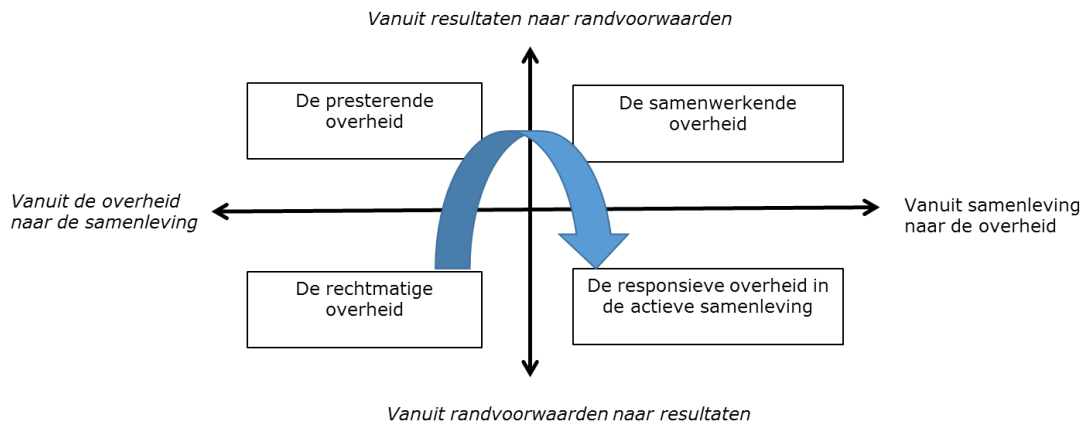
Gebeurtenissen als de toeslagenaffaire en de invoering van coronamaatregelen maken dat het functioneren van de democratie weer volop in de aandacht staat. 'Macht' en 'tegenmacht' zijn begrippen die in politieke debatten en opiniestukken continu aangehaald worden. Ook in gemeenteland is het een actueel thema.¹ Welke trends en ontwikkelingen gemeenten tegenkomen op het gebied van besturen wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. In de trendstudie uit 2017 werd benoemd dat er relatief grote maatschappelijke onvrede is bij de kiezers en dat het gebruik van sociale media en een eenzijdige inhoudelijke framing leidt tot een verandering in het politieke debat. Dit is nog steeds aan de orde. Bovendien is de politieke versnippering eerder vergroot dan verkleind. Het vormen van coalities tussen partijen of het werken aan een raadsakkoord zijn dan ook van groot belang om besturen mogelijk te maken.² De trends gaan in op de toenemende complexiteit rond de aanpak van maatschappelijke opgaven.

11

Veel taken op het niveau van de lokale overheid zorgen voor lastige afwegingen

Dat de taken op lokaal niveau zouden toenemen en belangrijker worden, maar ook steeds ingewikkelder, duidde de trendstudie uit 2017 al. De gemeente is inderdaad in zowel het sociaal en ruimtelijke domein als op het gebied van de energietransitie voor de burger de belangrijkste overheid geworden. De toename van het aantal taken lijkt nu gestopt, maar de complexiteit van het maken van afwegingen en keuzes blijft groot. Ontwikkelingen zoals de hoge verwachtingen van het zelforganiserend vermogen van de burger, de transitie op het gebied van o.a. technologie en duurzaamheid en een toenemende afhankelijkheid van de samenwerking met andere partijen dragen bij aan de complexiteit. De overheid moet zowel een rechtmatige, efficiënte, samenwerkende als een netwerkende overheid zijn en bovendien actief gebruik maken van de ideeën uit de samenleving. Dit vergt het kunnen combineren en in balans brengen van verschillende sturingsvormen.³

Figuur 1.1 Verschillende sturingsvormen of paradigma's



Bron: M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015.

Intensivering interbestuurlijk samenwerken en opmars netwerksamenleving

Met de verschuiving van taken naar de lokale overheid is de rol van andere overheidslagen niet uitgespeeld. Integendeel, in een advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is aan de hand van concrete casussen nogmaals indringend duidelijk geworden dat alléén door interbestuurlijke samenwerking de grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz, betere werking arbeidsmarkt, verminderen kansenongelijkheid, transitie naar een circulaire economie, et cetera) doelmatig en effectief aangepakt kunnen worden.⁴ Echter, dit samenspel en optreden als één overheid verloopt nog niet altijd even soepel. Zo laat de analyse van de interbestuurlijke samenwerking zien dat er rond de woningbouwopgave een versnipperde praktijk bestaat. Het ontbreekt aan een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke richtinggevende doelen, volgens de studiegroep. Steeds vaker klinkt ondertussen weer de roep om middelen, visie en centrale regievoering van het Rijk als het gaat om de bouw en planning van woningen, of de energietransitie.

Naast de interbestuurlijke samenwerking werken gemeenten met andere overheden volop samen in regionaal verband. Inmiddels wordt ongeveer een kwart van de uitgaven van alle gemeenten gealloceerd aan en besteed via gemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁵ Er is een lappendeken van vaak sectorale samenwerkingsverbanden ontstaan, die tot onduidelijkheid en complexiteit leidt. Gemiddeld zijn dat er 33 per gemeente. Van alle samenwerkingsverbanden heeft 27 procent betrekking op het fysieke domein.⁶ Tegelijkertijd lijken er tussen de 25 en 30 min of meer coherente gebieden te ontstaan met een functioneel geregionaliseerd bestuurlijk stelsel.⁷

Bovendien zijn maatschappelijke vraagstukken niet langer het domein van alleen de overheid, maar vraagt de aanpak om een breed samenspel van partners. In het publieke domein zoeken professionals naar mogelijkheden om hun bestuurskracht en impact in de samenleving te vergroten door minder eenzijdig naar hun eigen kern te staren en daar de bevrijdende besluiten van te verwachten. Ze zoeken meer de grensgebieden op met andere organisaties en vormen netwerken van organisaties.⁸ Gebiedsgerichte aanpakken zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid leunen niet op de inzet van de overheid alleen, maar moeten het juist hebben van de inzet van hun partners.⁹

Hoge verwachtingen van burgerbetrokkenheid en verantwoordelijkheid

Overheden wensen nauw in contact te staan met inwoners en ondernemers om hun opgaven te verwezenlijken. De coöperatieve samenleving groeide de afgelopen jaren, bewonerscollectieven en

sociaal ondernemers pakten maatschappelijke vraagstukken op; soms uit frustratie, uit de overtuiging het zelf beter te kunnen, of omdat de overheid het liet liggen.¹⁰ Enerzijds biedt de burgerbetrokkenheid en inzet kansen voor gezamenlijke verantwoordelijkheid die gemeenten veelal graag wensen te verzilveren. Anderzijds ervaren burgers ook dat de overheid en ambtenaren een hindermacht kunnen zijn voor allerlei burgerinitiatieven.¹¹ Inwoners wensen zeggenschap over hun eigen leefomgeving. Een doelstelling van de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt, is meer ruimte voor ideeën van initiatiefnemers en het maken van lokale afwegingen.¹² Niet iedereen verwacht echter dat de burgerbetrokkenheid hierdoor versterkt wordt.¹³

Sinds 2015 zijn burgers wettelijk primair verantwoordelijk voor respectievelijk zelfredzaamheid, opvoeden en opgroeien, maatschappelijke participatie en meedoen op de arbeidsmarkt.¹⁴ Deze nieuwe taak was niet eenvoudig op te nemen in de 'dagelijkse routine' van de gemeenten. Ook voor burgers was de hen opgelegde verantwoordelijkheid nieuw en in een aantal gevallen onmogelijk.¹⁵ Hoe de inzet van de omgeving bij de ondersteuning van burgers moet worden ingevuld, kwam veelal ter sprake tijdens een zogenaamd keukentafelgesprek.¹⁶ Af en toe leidden deze gesprekken tot consternatie bij burgers over de toepassing van de zelfredzaamheidsmatrix en de beperkte zorgondersteuning. Bezwaren tegen de toepassing van de maatwerkvoorziening van gemeenten zijn bij de rechter beland.¹⁷

Oplopende financiële tekorten, toenemende lasten en grote opgaven

De budgetten van de lokale overheid zijn niet meegegroeid met de toename in taken. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit leidde tot financiële tekorten op lokaal niveau.¹⁸ De financiële ruimte voor decentrale overheden om zelfstandig keuzes te maken, staat onder druk. Onderzoekers van Cebeon typeren de kosten voor het sociaal domein als een 'koekoeksjong in de gemeentelijke begroting', die andere maatschappelijke voorzieningen uit het gemeentelijke nest drukken. Ook is de geplande herverdeling van de budgetten binnen het gemeentefonds al lange tijd onderwerp van discussie door de grote gevolgen voor gemeenten.¹⁹ Een ander probleem dat de interbestuurlijke financiële verhoudingen belast, zijn de grote onderuitputtingen op de rijksbegroting. Via de trap-op-trap-af-systematiek vermindert deze onderuitputting ook de uitkering aan het Provincie- en Gemeentefonds.²⁰ Er wordt gezocht naar een systematiek die voor de gemeenten meer zekerheid geeft over hun inkomsten. In 2020 en begin 2021 geven de meeste gemeenten aan dat de compensatie van het Rijk voor de extra corona-uitgaven van de gemeenten tot nu toe adequaat is.²¹ Dat niet alleen de financiële verhoudingen tussen overheden ter discussie staan, maar ook de bestuurlijke verhoudingen, laat ook het rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur zien.²² De Raad constateert dat er een mismatch is tussen opgaven, schaal en bevoegdheden.

Opgaven worden niet kleiner. Vergrijzing en andere demografische ontwikkelingen in combinatie met de effecten van corona zorgen voor een groeiende vraag naar zorg. Daarnaast zijn de transities op het gebied van mobiliteit, duurzaamheid, economie en technologie omvangrijk. Ook de toenemende aandacht voor brede welvaart²³ maakt steeds duidelijker dat het voor besturen en de politiek – lokaal, regionaal en nationaal - kiezen is tussen zeer ongelijksoortige zaken: materiële welvaart, welzijn, gezondheid, veiligheid, milieu, et cetera.²⁴

Maatschappelijke onrust, maar ook een verlangen naar verbondenheid

Gemeenten lijken steeds vaker te maken te krijgen met incidenten die invloed hebben op de manier waarop burgers tegen het lokaal openbaar bestuur aankijken. Na een omstreden besluit van de gemeente met mogelijke maatschappelijke impact (bijvoorbeeld de komst van windmolens), of rond sommige landelijke maatregelen (bijvoorbeeld de introductie van de avondklok) laten burgers luidruchtig en soms ook op onverantwoorde wijze hun ongenoegen blijken. Maatschappelijke spanningen en

onrust zetten de relatie met het (lokaal) openbaar bestuur onder druk; burgers kunnen het vertrouwen in hun bestuur verliezen.²⁵ Gelijkgestemden weten elkaar steeds meer te vinden op één standpunt, organiseren zich in bijvoorbeeld 'grassrootsbewegingen', maar ook in de politiek, wat deels weer leidt tot (politieke) versnippering.

Juist in kwetsbare wijken manifesteert zich de groeiende kloof tussen overheid en burger; mede als gevolg van een beleidsvacuüm waarin het Rijk, woningcorporaties en gemeenten jarenlang weinig aandacht hadden voor de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken.²⁶ Politiek en beleid verwachtten veel van de participatiesamenleving, maar veel bewoners voelden zich in de steek gelaten. In wijken met een mix aan bewoners met diverse achtergronden en problematieken zien we de toename van wij-zij-denken, die ook landelijk waarneembaar is. Juist deze wijken herbergen politieke afhakers. Terwijl de aanhang van populistische partijen groeit. Dit uit zich in spanningen tussen groepen met verschillende etnische en/of religieuze achtergronden of in weerstand tegen bijvoorbeeld bewoners met een psychische kwetsbaarheid.²⁷ Berichtgeving op sociale media jaagt de maatschappelijke onrust aan, kan de zichtbaarheid van maatschappelijke onrust vergroten en kan het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels ondersteunen. Voor besturen brengt dit weer nieuwe uitdagingen met zich mee als het gaat om het functioneren van de democratie.²⁸

Verschillende ontwikkelingen lieten echter ook zien dat Nederlanders zich in de eerste coronagolf meer met elkaar verbonden voelen en/of daar meer uiting aan geven. Zo hielden veel mensen zich goed aan de regels (wat je kunt interpreteren als een blijk van solidariteit), en ontstonden talloze acties om mensen in kwetsbare posities te helpen.²⁹

1.2 Opgaven, kansen, denk- en verbeteringsrichtingen

14

Hoe de politieke partijen, nieuwe raadsleden en bestuurders het beste om kunnen gaan met de geschetste trends en ontwikkelingen in het bestuur staat open voor debat. De adviezen uit de trendstudie in 2017 zijn nog steeds waardevol. Specifiek als het gaat om het kiezen van een duidelijke rol als overheid passend bij de opgave, hoe de gemeente aan zet kan zijn en gebruik kan maken van burgerinitiatief en participatie. Deze paragraaf schetst enkele aanvullende opgaven, kansen en denkrichtingen waarvoor verkiezingsprogramma's, college- en raadsprogramma's over nagedacht kan worden.

Slagvaardige opgavegerichte samenwerking

Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken is interbestuurlijk samenwerken en werken binnen netwerken onvermijdelijk. In het essay 'Leren Institutionaliseren' wordt het werken met een deal-aanpak als belangrijke richting gezien voor sectoroverstijgende samenwerking.³⁰ Het werken in een deal-aanpak geeft een netwerk van overheden, bedrijven en organisaties de ruimte om hun eigen werkwijzen te heroverwegen en te werken aan het realiseren van gezamenlijke doelstellingen. Voorbeelden van gezamenlijk eigenaarschap over opgaven en oplossingen ontstaan door deze werkwijze van dialoog tussen de overheid en partners. Bovendien gaat de werkwijze uit van gelijkwaardigheid tussen alle partijen, ook tussen de verschillende overheidslagen. Dit vergt wel in toenemende mate *soft skills* van ambtenaren. Gelet op de specifieke rollen wordt het Rijk steeds vaker gevraagd om visie en sturing te bieden bij regionaal overstijgende vraagstukken. Tegelijkertijd nam de VNG het initiatief tot een wet op het decentraal bestuur om de interbestuurlijke verhoudingen weer in balans te brengen.³¹

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is op basis van de bestudeerde casussen geschrokken van de slordigheid waarmee de opgavegerichte samenwerking van de overheden vorm krijgt. Doelen worden vaak niet gezamenlijk opgesteld, noodzakelijke spelers worden niet betrokken, er

is geen regie en er is bijna altijd onduidelijkheid over de financiën.³² Gemeenten en hun bondgenoten hebben structurele financiering nodig om de complexe maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Maar bovenal verdienen de spelregels in de omgang tussen Rijk en decentrale overheden meer aandacht om discussies productief te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beperkte speelruimte van decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en de eigen slagkracht te vergroten. Sectorale belangen en ingrepen op nationaal niveau leidden de afgelopen jaren niet altijd tot doorvoering van bijpassende organisatievrijheid en bijbehorende bekostiging.³³

Evenwichtige financiële verhoudingen en verbreding van de partners

Mogelijke oplossingen voor het herstellen van de financiële tekorten van gemeenten zijn: extra (structureel) geld, herverdeling van het gemeentefonds, andere normeringssystematiek of uitbreiden van mogelijkheden om lokale belastingen te heffen. Zo wordt ingezet op het vergroten van de lokale budgetten om ontstane tekorten tegemoet te komen en niet langer in te teren op het eigen vermogen. Ook het niet langer laten gelden van de trap-op-trap-af-systematiek voor bijvoorbeeld de gemeentelijke middelen in het sociaal domein kan meer financiële ruimte (en voorspelbaarheid) bieden. Aanspraak maken op budget vanuit overheidsfondsen, zoals het volkshuisvestingsfonds en regio deals, biedt voor enkele opgaven een (tijdelijke) uitweg, maar vraagt ook extra inzet van het ambtelijk apparaat voor aanvraag en verantwoording.

Andere denkrichtingen zijn inzetten op nieuwe coalities met gedeelde verantwoordelijkheden voor budgetten. Voorbeelden zijn alternatieve bekostiging van bereikbaarheidsinvesteringen in gebiedsontwikkeling. Een studiegroep verkende welke reële opties er zijn om directe en indirecte baten, die door bijvoorbeeld bereikbaarheidsinvesteringen worden gegenereerd, in te zetten om de opgaven in het ruimtelijk domein te bekostigen.³⁴ Een ander idee is het concept van *shared savings* in bijvoorbeeld het zorgdomein. Vanwege de verschillende financieringsstromen met bijbehorende eigen verantwoordingseisen komt het vaak voor dat de partij die een besparing realiseert daar vervolgens niet zelf van profiteert.³⁵

15

Niet alleen vanuit overheidswege wordt geïnvesteerd in maatschappelijke opgaven. Onlangs pleitte journalist Jeroen Smit nog om de brede verantwoordelijkheid voor circulair, duurzaam en divers van ondernemingen wettelijk vast te leggen op Europees niveau.³⁶ Ook de nieuwe koers van werkgeversorganisatie VNO-NCW, die inzet om vanuit het bedrijfsleven te werken aan brede welvaart, lijkt aan te sluiten bij deze beweging.³⁷ Gemeenten kunnen werkgevers stimuleren om met hun bedrijfsprocessen en producten (nog meer) bij te dragen aan een positieve impact op maatschappelijke opgaven. Deze mogelijkheid geldt ook voor het verkennen van financieringsstromen, zoals *impact investing* en resultaatfinanciering.³⁸ Deze ontwikkeling is zowel gaande bij reguliere banken, als al langer bij filantropische vermogensfondsen.³⁹ Aandachtspunt bij deze vormen van financiering is dat wanneer de grenzen tussen overheid en markt te zeer vervagen, de manieren waarop we waarden als vrijheid en gelijkheid in de samenleving geborgd hebben in het gedrang kunnen komen.⁴⁰

Meer aandacht voor de menselijke maat en de kwaliteit van uitvoering

In 2018 wees Herman Tjeenk Willink in zijn oproep 'Groter denken, kleiner doen' erop dat er te weinig aandacht is voor de uitvoering van beleid. Ondertussen wordt deze constatering breder gedeeld.⁴¹ Nieuwe ministers, gedeputeerden en wethouders gaan, volgens Tjeenk Willink, zelden na of hun beleidsplannen binnen de gewenste tijd realiseerbaar zijn gezien de vele taken waarvoor de uitvoerders (na alle bezuinigingen en reorganisaties) al zijn gesteld. Zeker de kwetsbare burger wordt geconfronteerd met een duizelingwekkende ingewikkeldheid van voorzieningen, regelingen, toeslagen, arrangementen, protocollen, formulieren, controles en eigen bijdragen. Zo maakt het ingewikkelde en niet-inzichtelijke systeem van inkomensafhankelijke regelingen burgers met lage inkomens erg

kwetsbaar. Voor vele lage inkomens en lage middeninkomens leidt bovendien een salarisverhoging tot een lager netto besteedbaar inkomen. Deze armoedeval leidt niet tot een beleving van brede welvaart. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties concludeerde dat er meer aandacht moet zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat daarin.⁴² Dit probleem speelt op rijksniveau en op gemeenteniveau en moet door beide overheidslagen aangepakt worden. De gemeenten moeten zich er bewust van zijn dat vele initiatieven van burgers belemmerd worden door allerlei regels, formulieren, controles, toezichtpraktijken en vastgeroeste gewoontes. Volgens de Nationale Ombudsman is het wenselijk dat elke gemeente een loket inricht waar de burger met al zijn vragen en problemen met overheden (gemeente, provincie, Rijk) en alle uitvoeringsorganisaties terecht kan én geholpen wordt. Meer eenvoudige oplossingen dan die van de Nationale Ombudsman zijn om als bestuur te stimuleren en ruimte te geven dat ambtenaren luisteren, begrip tonen, meedenken en adviseren als burgers een beroep op hen doen en dat zij bovendien véél vaker de telefoon pakken in plaats van zich te bedienen van formulieren, callcenters, digitale portals en 14.000 nummers.

Inmiddels is de 'uitvoeringswereld' door de coronacrisis en de ongekennde crisismaatregelen veranderd. In de hele publieke dienstverlening, zorg en het onderwijs worden stappen gezet die voorheen ondenkbaar waren. Het UWV richtte in drie weken tijd een noodloket in om de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) uit te gaan voeren. Een operatie die, volgens het UWV, 'normaal' minstens anderhalf jaar zou kosten. Gemeenten richten met lichtsnelheid een loket in voor de uitvoering van de Tozo-bijstandsregeling. Net zoals een oorlog dwingt de coronacrisis innovaties af op een schaal en met een snelheid die voor overheden ongekend is. Welke blijvende lessen kunnen de gemeenten trekken uit de veranderde en versnelde uitvoeringspraktijk?

16

In zijn essay 'Een lokaal sociaal contract, voorwaarden voor een inclusieve samenleving' biedt Sociaal en Cultureel Planbureau directeur Kim Putters een agenda voor de nieuwe lokale besturen na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De adviezen zijn ook voor de komende jaren relevant. Zo is een heldere visie nodig, zodat overheid en burgers weten wat zij van elkaar mogen verwachten. Meer beslissingsmacht vergt niet meer bestuur, wel meer zeggenschap en bij macht hoort tegenmacht, bijvoorbeeld via zeggenschap van burgers en professionals in lokale praktijken.

Gebruik maken van nieuwe technologie en data

De duizelingwekkende hoeveelheid data en technologische vernieuwingen bieden steden vele kansen, maar ook bedreigingen, zoals in de trendstudie uit 2017 is beschreven. Gemeenten beschikken over steeds meer data binnen het sociaal, economische en fysieke domein.⁴³ Dit soort data zijn enorm waardevol, want hiermee kun je vraagstukken beter duiden en begrijpen en beleid gericht opstellen of aanpassen. Daarmee kun je de stad aantrekkelijker, duurzamer en leefbaarder maken. Elke gemeente beschikt over verschillende soorten datastromen. Denk aan persoonsgebonden data, zoals uit de Basisregistratie Personen, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de schuldhulpverlening. Ook zijn er niet-persoonsgebonden data voorhanden. Zoals over het gebruik van vuilcontainers in de stad, de luchtkwaliteit en vervoersstromen. Van sommige data is de gemeente zelf eigenaar, andere data koopt de gemeente bij andere partijen. Echter gemeenten hebben niet altijd vanzelfsprekend toegang tot landelijke data en wensen dit bijvoorbeeld in regionale kennischakelfuncties een plek te geven. Samen met andere partners op basis van informatie en data kennis vergaren en kennis delen, draagt bij aan het creëren van handelingsperspectief voor de bestaande opgaven. Door regionale kennischakelfuncties in te richten, kan de koppeling gemaakt worden met nationale kennis.⁴⁴ Voor ambtenaren vraagt deze kennis- en informatiegestuurde werkwijze om ervaring met methoden van zowel open beleidsontwikkeling, dataverwerking als het ontwerpen van beleidsinstrumenten.⁴⁵ Data en technologie worden ook steeds meer ingezet ter controle van rechtmatigheid, doelmatigheid en

doeltreffendheid van bedrijfsvoering en beleid. De invoering van een rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening en de weg naar een 'in control statement' dragen hieraan bij.

In de City Deal Slimme Stad wordt ruimte geboden om te experimenteren met nieuwe technologie en data. Van deze ervaringen kunnen andere gemeenten leren.⁴⁶ In deze deal onderzoeken publieke en private partijen welke kansen digitalisering biedt en welke instrumenten nodig zijn om de slimme stad mogelijk te maken.⁴⁷ Denk hierbij aan het realiseren van meer betrokkenheid van inwoners met hun wijk door gebruik te maken van digitale platforms. Met behulp van digitalisering kan een meer open en inclusieve samenleving gerealiseerd worden. Ook zijn er wensen om meer ruimte te krijgen binnen gemeenten om te innoveren, denk bijvoorbeeld aan het inzetten van drones. Naast deze kansen zit aan het gebruik van data en technologie ook een keerzijde; het is de komende jaren een uitdaging om hiermee om te gaan. Volgens de ambtelijke top van de ministeries staat Nederland aan het begin van het maatschappelijke debat over de regulering van de digitale wereld. "Hoe willen wij als overheid en samenleving non-discriminatie, privacy, autonomie, vrijheid van meningsuiting, kiesrecht, menselijke waardigheid en procedurele rechtvaardigheid ook in een digitale wereld borgen?"⁴⁸ Aandachtspunten blijven ook de transparantie bij het toepassen van algoritmen, de waarde van gegevensbescherming en de digitale vaardigheden van kwetsbare personen. Technologie maakt samenspel steeds beter mogelijk, maar komt niet vanzelf tot stand. Zo lukt het tussen gemeentelijke afdelingen vaak al niet goed om data te delen, omdat men verschillende informatiesystemen hanteert.

Omgaan met tegenstellingen, evenwichtig bestuur en democratische legitimiteit

Gebruikmakend van de adviezen van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen kunnen gemeenten focus kiezen en kaders bieden. Het kiezen van focus is van belang, omdat het gevaar bestaat dat – mede vanwege het versnipperde politieke landschap en de wens van politici om "iets te doen" voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties – een breed pallet aan beleidsmaatregelen wordt gekozen waarvan de effectiviteit dubieus is.⁴⁹ Het is niet moeilijk om iedere vorm van overheidsingrijpen te onderbouwen. De lijst van 'publieke belangen' is schier eindeloos en de afpaling van het publieke belang eindigt veelal in cirkelredeneringen. "Het politieke en publieke belang is wat de politiek van belang acht."⁵⁰ Raadsleden kunnen nadrukkelijker met elkaar het debat aangaan over de eigen kaderstellende rol, gezamenlijke doelen en belangen en vervolgens college en initiatiefnemers ruimte bieden in de uitvoering.

17

Er is ook een zoekproces gaande om in het beleid en de uitvoering 'de bedoeling' centraal te stellen. De vraag staat dan centraal wat men voor de burger kan betekenen, ook buiten de eigen enge en formele taakopdracht om. Met 'terug naar de bedoeling', maatwerk en de menselijke maat zijn niet meer rechtmatigheid en de uitvoering van regelingen het enige criterium. De Sociale Verzekeringsbank werkt in 'Garage de Bedoeling' met collega's met verschillende deskundigheden (de monteurs) aan de oplossing van een probleem van burgers. Zij zijn elkaars gelijken: tijdens de sessies draagt iedereen dezelfde overall. Om vanuit de leefwereld van de burgers te denken, houden ze de sessies in een pop-upwerkplaats (een metaforische garage). In de gemeente Den Haag heeft men in het 'Sociaal Hospitaal' middelen van de zorgverzekeraar en de gemeente samengevoegd om schulden bij burgers aan te pakken (de schulden bleken een belangrijke oorzaak van medische klachten). Veel gemeenten kennen ondertussen zogenaamde schuldenlabs. Een ander voorbeeld is 'Garage-2020', dat ontwikkelt innovaties voor de jeugdzorg, met als doel de jeugdzorg overbodig te maken. Zij werken met verbeeldings- en brede denkracht aan een beweging van jongeren, hulpverleners, dataspecialisten, kunstenaars en filosofen om nieuwe invalshoeken te bedenken voor de complexe problemen van jongeren. In deze voorbeelden zijn niet langer de protocollen leidend, maar de problemen van de burger; niet de bureaucratische verslaglegging bepaalt het handelen van uitvoerende medewerkers, maar het menselijk welzijn.⁵¹

Voor de democratische legitimiteit is een aandachtspunt dat gemeenteraden onmacht ervaren om de regionale samenwerkingsverbanden op democratische wijze te controleren.⁵² Een kwart van de gemeentelijke uitgaven loopt gemiddeld via gemeentelijke samenwerkingsverbanden waarop de afzonderlijke gemeenteraden geen controle hebben. Samenwerkingsverbanden staan op afstand van de gemeente, met een eigen begroting en het is moeilijk voor raadsleden om hier grip op te krijgen. De eigen wethouder die betrokken is bij het samenwerkingsverband moet primair de belangen van het samenwerkingsverband behartigen. Oplossingen worden gezocht in het beter kiezen van de passende sturingsvormen, onafhankelijk toezicht van rekenkamers of provincies, regionale raadsringen of zelfs het terugdringen van het aantal samenwerkingsverbanden.⁵³

2 Demografie: er valt wat te kiezen

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- Bevolking blijft groeien, met name in de grote steden.
- Migratie vanuit buitenland belangrijkste oorzaak bevolkingsgroei.
- Demografische trends en ontwikkelingen laten grote regionale verschillen zien.
- In steeds meer steden neemt de potentiële beroepsbevolking de komende jaren af. Door een groter beroep te doen op arbeidsmigranten kunnen op korte termijn de tekorten opgevangen worden.
- Meer duurzame en lange termijn antwoorden op de toenemende tekorten op de arbeidsmarkt vanwege de afname van de potentiële beroepsbevolking zijn het vergroten van de arbeidsparticipatie, het mobiliseren van het onbenutte potentieel, minder deeltijdarbeid en meer uren werken (betere arbeidsvoorwaarden, lagere marginale druk, e.d.) en een hogere arbeidsproductiviteitsontwikkeling (investeren, digitalisering, innoveren, beter onderwijs).
- Beleidsvisies en meerjarenplannen waarin de demografische ontwikkelingen (ontgroening, afname potentiële beroepsbevolking, dubbele vergrijzing) en de beleidsantwoorden doordacht worden, zijn noodzakelijk.

2.1 Trends en ontwikkelingen

Om de demografische trends en ontwikkelingen te kunnen beschrijven, maken we gebruik van de jongste bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).⁵⁴ Zoals alle bevolkingsprognoses met een grote mate van onzekerheid zijn omgeven, is dat ook hier van toepassing. Deze onzekerheid komt vooral door de lastig in te schatten buitenlandse migratie (aantallen, herkomstlanden, migratiemotief, retournemigratie) in de toekomst.

19

In het onderstaande richten wij ons vooral op de periode 2020-2035. We kozen voor het tijdvak van 15 jaar, deels doordat de vorige trendstudie ook uitgaat van een tijdvak van vijftien jaar en deels doordat prognoses die verder gaan dan een dergelijk tijdvak vooral gepaard gaan met grotere onzekerheden.⁵⁵ De onzekerheid van de bevolkingsprognoses neemt namelijk niet alleen toe naarmate de prognoseperiode langer wordt, maar ook naarmate het geografisch detail wordt vergroot. Voorspellingen op het niveau van landen zijn robuuster dan die op regionaal niveau, en voorspellingen op het niveau van regio's zijn robuuster dan die op gemeentelijk niveau. Op regionaal of gemeentelijk niveau ver vooruit kijken, is moeilijk. Met name de internationale migratie en de interregionale en intergemeentelijke verhuisstromen zijn moeilijk te voorspellen.

Dat voorspellen lastig is, blijkt als verschillende aannames in de bevolkingsprognoses gehanteerd worden over het kindertal (laag of hoog), de levensverwachting (laag of hoog) en de buitenlandse migratiesaldo (laag of hoog). Met verschillende combinaties van aannames zal de bevolking in Nederland in 2050 uit kunnen komen op 17,1 miljoen inwoners of op 21,8 miljoen inwoners.⁵⁶ Het verschil tussen de minimum- en de maximumraming van 4,7 miljoen inwoners heeft grote gevolgen voor het aantal benodigde woningen, scholen, zorgvoorzieningen, banen en de benodigde duurzame energie in de toekomst. De onzekerheden rond de gevolgen van de coronacrisis (saldo buitenlandse migratie, geboortes en sterftes) kan de bandbreedte in bevolkingsscenario's alleen nog maar verder vergroten.

Bevolkingsgroei

Op basis van de bevolkingsprognose 2020-2070 van het CBS blijft de bevolking van Nederland de komende vijftig jaar groeien. In 2026 zal de grens van 18 miljoen worden gepasseerd en in 2038 de grens van 19 miljoen. Indien we ons richten op de periode 2020-2035 zal de bevolking van Nederland als totaal met 5,1 procent groeien (tabel 2.1). Dat is aanzienlijk lager dan in de G40-steden waar de bevolking tussen 2020 en 2035 met 7,4 procent zal groeien (374.000). De bijdrage van de G4-steden aan de bevolkingsgroei is nog groter.

In de M50-gemeenten zal de bevolking tussen 2020 en 2035 minder sterk groeien dan voor Nederland als geheel, namelijk met 3,7 procent (tegenover Nederland 5,1 procent). In de M50-gemeenten neemt de bevolking in vijftien jaar tijd met 'slechts' 67.000 personen toe. De groei van de bevolking slaat dus vooral neer in de grotere steden (zie ook tabel 2.1). Van de totale verwachte bevolkingsgroei tussen 2020 en 2035 nemen de G4- en G40-gemeenten bijna 80 procent voor hun rekening. De verstedelijking in Nederland zet in de prognoses daarmee verder door. Bevolkingsgroei en mate van stedelijkheid hangen met elkaar samen. De ruimere aanwezigheid van banen, opleidingsmogelijkheden, zoals universiteiten en culturele voorzieningen, spelen daarbij een belangrijke rol.

Tabel 2.1 *Groei bevolking, Nederland, G4, G40, M50 en rest van Nederland (x 1.000)*

	2020	2035	Procentuele groei	Absolute groei
Nederland	17.378,2	18.269,3	5,1	891,1
G4	2.436,5	2.773,3	13,8	336,8
G40	5.059,3	5.433,4	7,4	374,1
M50	2.129,3	2.196,7	3,2	67,4
Rest Nederland	7.753,1	7.865,9	1,5	112,8

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline (bevolkingsprognose 2020-2050)

Grote regionale verschillen in bevolkingsgroei

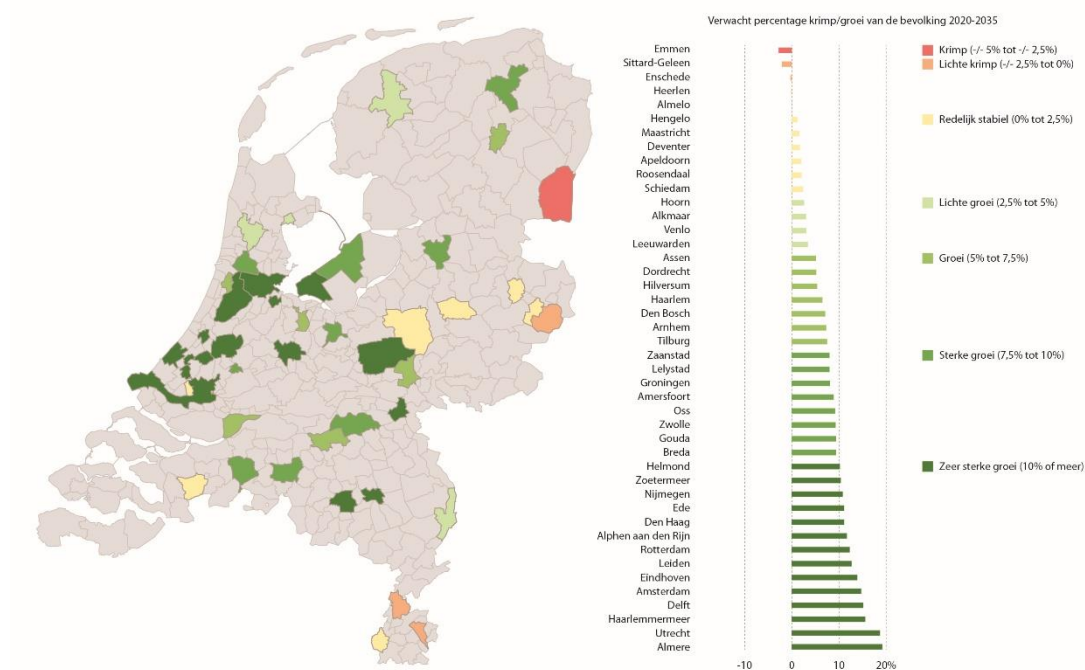
Regionaal zijn er in Nederland grote verschillen in bevolkingsgroei. In de G40-steden Almere (19 procent), Haarlemmermeer (16 procent), Delft (15 procent), Eindhoven (14 procent), en Leiden (13 procent) is de verwachting dat de bevolking tussen 2020 en 2035 sterk zal toenemen. Ook veel gemeenten die onder de rook van een G4- of G40-stad liggen, zien hoge groeicijfers, zoals bijvoorbeeld Ouder-Amstel, Rijswijk, Diemen, Zuidplas en Weesp.

De G40-steden die naar verwachting de komende vijftien jaar de bevolkingsomvang zullen zien dalen, bevinden zich aan de randen van Nederland (Emmen, Enschede, Sittard-Geleen, Heerlen). De bevolkingsdaling zal nog vrij beperkt zijn.⁵⁷ Andere gemeenten die zich aan de rand van het land bevinden (Almelo, Hengelo, Maastricht) gaan ternauwernood niet het rood in. Opvallend is de verwachte ontwikkeling in de gemeente Zoetermeer; vier jaar geleden werd nog verwacht dat de bevolking tussen 2015 en 2030 licht zou krimpen, maar de verwachtingen voor de periode 2020-2035 zijn aanzienlijk positiever, namelijk een groei van ruim tien procent. Naast Zoetermeer zal, volgens de prognoses, in nog tien G40-steden, de bevolking met meer dan tien procent toenemen. Opvallend is dat vier in Zuid-Holland gelegen G40-steden (Delft, Leiden, Alphen aan de Rijn en Zoetermeer) groeipercentages laten zien hoger dan tien procent.⁵⁸

De gemiddelde bevolkingsgroei tussen de G40- en M50-steden verschilt aanzienlijk, maar ook binnen elk stedennetwerk zijn er grote verschillen. Zo wordt voor de G40-stad Almere een bevolkingsgroei van ruim 19 procent tussen 2020 en 2035 verwacht. Terwijl in de G40-stad Emmen de bevolkingsgroei met bijna drie procent zal afnemen. De ene M50-stad Rijswijk kan een bevolkingsgroei van bijna 24 procent

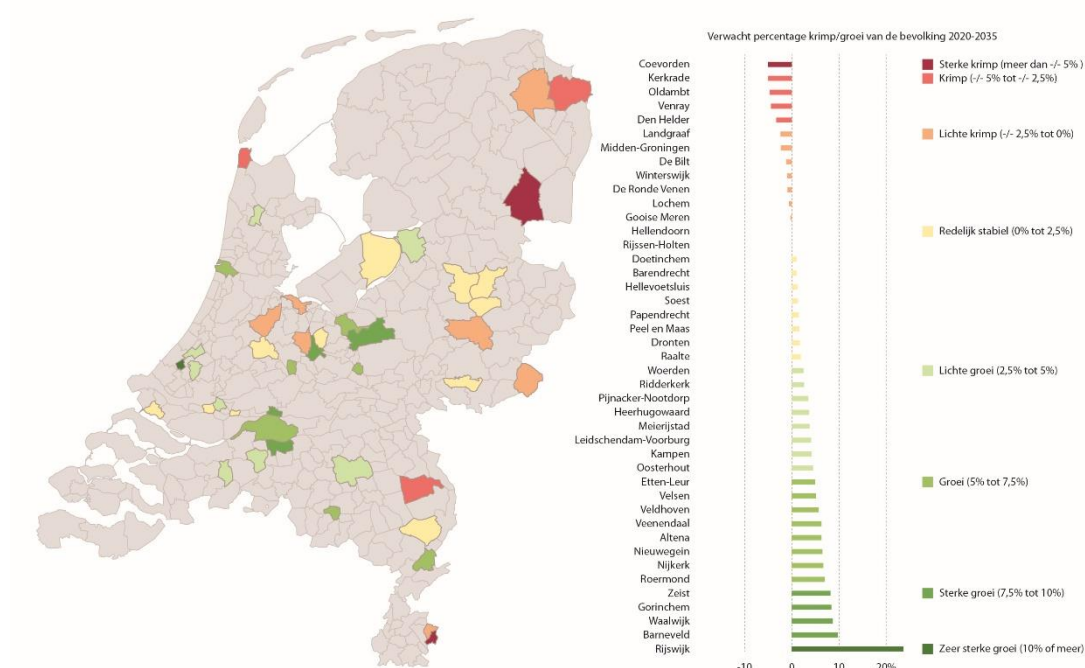
tegemoet zien. Terwijl de andere M50-stad Coevorden - ook aan de rand van Nederland - de bevolking met ruim vijf procent zal zien dalen.

Figuur 2.1 Prognose bevolkingsontwikkeling 2020 – 2035 in de G4- en G40-gemeenten⁵⁹



21

Figuur 2.2 Prognose bevolkingsontwikkeling 2020 – 2035 in de M50-gemeenten



Migratie vanuit buitenland belangrijkste oorzaak bevolkingsgroei

In 2020 groeide de Nederlandse bevolking met ruim 67.000 personen. Deze groei werd volledig veroorzaakt door een positief buitenlands migratiesaldo (immigratie minus emigratie).⁶⁰ De Nederlandse bevolking is de afgelopen twintig jaar met 1,5 miljoen inwoners gegroeid, van wie 96 procent een migratieachtergrond heeft.⁶¹ Op 1 januari 2021 telt de totale bevolking van Nederland bijna 17,5 miljoen personen. Daarvan heeft 4,3 miljoen (ongeveer 25 procent van de totale bevolking) een migratieachtergrond.⁶² Bijna 1,9 miljoen personen een westerse migratieachtergrond en ruim 2,4 miljoen personen een niet-westerse migratieachtergrond.⁶³ De CBS-prognoses laten zien dat in 2035 het aantal personen met een migratieachtergrond 5,8 miljoen bedraagt, een toename van 35 procent ten opzichte van 2021. Het aantal personen met een Nederlandse achtergrond daalt in dezelfde periode met 1,7 procent. Terwijl het aantal personen met een westerse migratieachtergrond met ruim 32 procent stijgt (+ 600.000 personen) en het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond met ruim 37 procent (+ 900.000 personen). In de komende drie decennia zal de verwachte bevolkingsgroei in Nederland voor 83 procent zijn toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo en voor 17 procent aan natuurlijke aanwas.⁶⁴

Migranten vestigen zich vaak in stedelijke gebieden. Daar zijn de banen (vaak laaggeschoold) en kunnen ze terugvallen op reeds gevestigde migrantengemeenschappen (en relatief veel landgenoten) die hen helpen bij allerlei praktische zaken, zoals het vinden van woonruimte. De spreiding van azc-locaties over het land zegt weinig over het uiteindelijke vestigingsgedrag van vluchtelingen.⁶⁵ Wanneer participatie op de arbeidsmarkt lonkt, vestigen deze migranten zich vaak in steden. Vooral achtereenvolgens in de G4-steden, in de G40-steden en pas in derde instantie in de kleinere gemeenten. Tabel 2.2 toont dat de G40-gemeenten gezamenlijk relatief meer inwoners met een migratieachtergrond (en ook met een niet-westerse migratieachtergrond) kennen dan Nederland als geheel. In de M50-gemeenten gezamenlijk heeft minder dan 10 procent van de bevolking een niet-westerse migratieachtergrond.

Tabel 2.2 *Bevolking Nederland, G4-, G40- en M50- gemeenten naar migratieachtergrond in 2010 en 2020 (in procenten van totaal)*

	2010			2020		
	Nederlandse achtergrond	Migratie-achtergrond	Niet-westers	Nederlandse achtergrond	Migratie-achtergrond	Niet-westers
Nederland	79,7	20,3	11,2	75,8	24,2	13,7
G4	53,7	46,3	33,2	48,2	51,8	35,1
G40	76,5	23,5	13,1	72,5	27,5	15,7
M50	84,1	15,9	7,4	81,1	18,9	9,8

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*

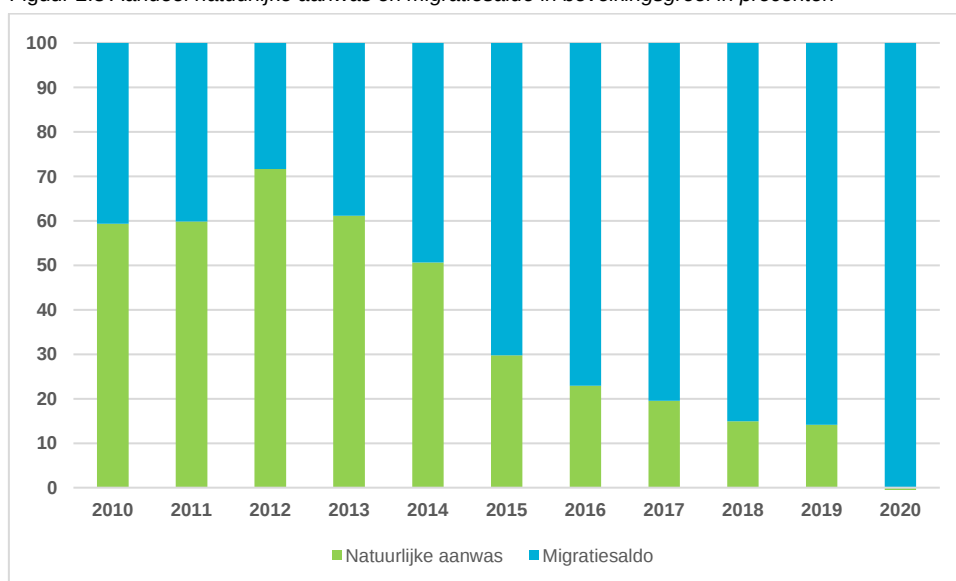
Het aantal inwoners met een migratieachtergrond in de G40-gemeenten varieert van 44 procent in Almere tot 12 procent in Emmen. In de M50-gemeenten variëren de percentages van 37 procent in Rijswijk tot 7 procent in Raalte. Indien wordt gekeken naar het aandeel inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond zien we dat Almere van de G40-gemeenten het grootste aandeel heeft, namelijk 33 procent. Terwijl Emmen een aandeel heeft van 5 procent inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond. Van de M50-gemeenten heeft Rijswijk het grootste aandeel (22 procent). Terwijl Altena met 3 procent het laagste aandeel laat zien.

Grillig verloop natuurlijke aanwas

In 2020 was de natuurlijke aanwas (geboorten minus overledenen) negatief (471 personen). Sinds 2012 groeit de bevolking in Nederland in toenemende mate als gevolg van het migratiesaldo en in afnemende mate als gevolg van de natuurlijke aanwas (zie figuur 2.3). Dat de groei als gevolg van natuurlijke aanwas de afgelopen jaren daalde (en in 2020 negatief werd) heeft zowel met een afnemend aantal geboorten als met een toenemend aantal overledenen te maken. Zo daalde tussen 2010 en 2020 het aantal geboorten met bijna 9 procent. Terwijl het aantal overledenen in dezelfde periode met 24 procent steeg.

In 2020 was in 219 van de 355 gemeenten (62 procent) de natuurlijke aanwas negatief: er overleden meer mensen dan dat er baby's werden geboren. In 2019 gold dat voor 171 gemeenten. De negatieve aanwas in 2020 heeft vooral te maken met de oversterfte door corona.⁶⁶ Vooral in Noord-Brabant is de sterfte tijdens de eerste coronagolf sterk toegenomen. In deze provincie zijn er daarom in 2020 veel gemeenten bij gekomen waar de sterfte het aantal geboorten overtrof. In de noordelijke provincies, in Limburg, Zeeland, delen van Overijssel en Gelderland en langs de Noordzeekust waren er in eerdere jaren ook al veel gemeenten met meer sterftes dan geboorten. Dat heeft vooral te maken met de leeftijdsopbouw van de bevolking. Voor de komende jaren wordt er weer een positieve natuurlijke aanwas verwacht, van 3.500 in 2021 oplopend tot bijna 27.000 in 2029. Vanaf 2030 loopt de positieve natuurlijke aanwas weer terug om vanaf 2040 om te slaan in een negatieve natuurlijke aanwas.

Figuur 2.3 Aandeel natuurlijke aanwas en migratiesaldo in bevolkingsgroei in procenten



Bron: CBS-Statline (bewerking Platform31)

De levensverwachting van 65-jarigen neemt sinds 1950 toe. Destijds leefden 65-jarigen gemiddeld nog 14,3 jaar, in 1980 16,3 jaar, in 2000 17,4 jaar en 2019 was dat 20,1 jaar. In 2026 zal dat volgens de huidige prognose 0,7 jaar langer zijn.⁶⁷ Door de coronapandemie ligt de sterfte in Nederland hoger dan gemiddeld. De levensverwachting zal in 2020 enkele maanden tot een jaar lager zijn dan wanneer er geen corona was geweest. Toch wordt verwacht dat de coronapandemie de al jaren stijgende lijn in de levensverwachting op de langere termijn niet nadelig zal beïnvloeden.

Krimp potentiële beroepsbevolking bedreigt veel steden

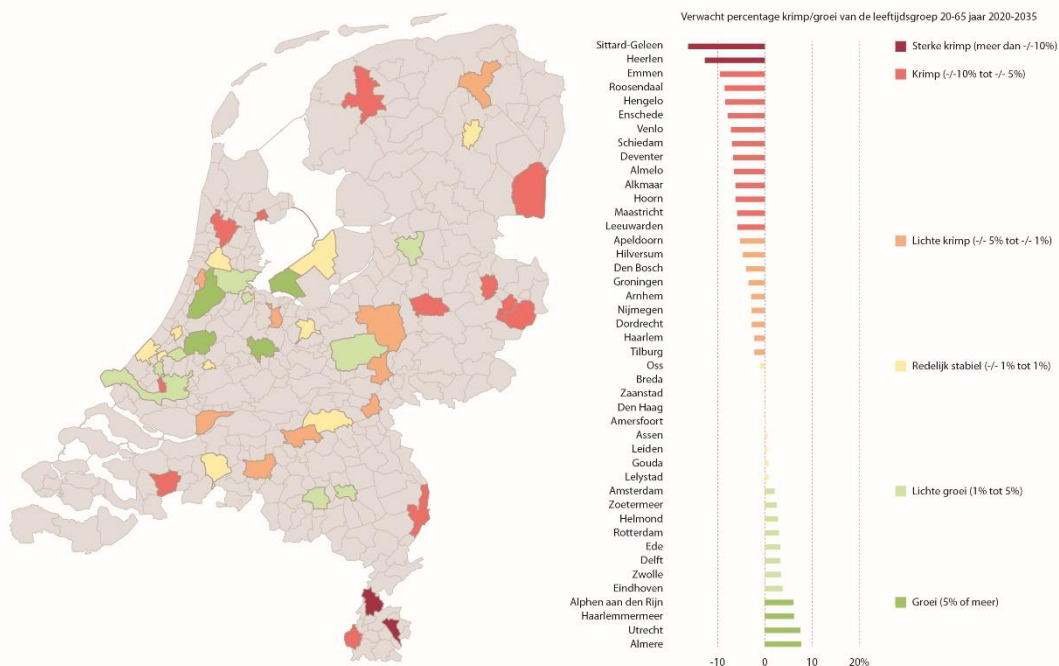
Volgens de prognoses van het CBS zal het totaal aantal personen tussen de 20 en 65 jaar (hier gelijkgesteld aan de potentiële beroepsbevolking) dalen van ruim 10,2 miljoen in 2020 naar 9,8 miljoen

in 2035.⁶⁸ Dat is een daling van 4,1 procent (414.000 personen). In de eerste jaren (tot en met 2023) loopt de potentiële beroepsbevolking nog licht op om daarna te dalen. De omvang van de potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) in 2035 in de G40-gemeenten gezamenlijk zal volgens de prognoses 1,7 procent (ruim 53 duizend personen) lager zijn dan in 2020. Van de veertig gemeenten zullen er veertien naar verwachting een grotere omvang van de potentiële beroepsbevolking in 2035 kennen dan in 2020. Zesentwintig G40-gemeenten zullen in 2035 een kleinere omvang van de potentiële beroepsbevolking kennen dan in 2020. Almere, Haarlemmermeer en Alphen aan de Rijn zien naar verwachting de omvang van de potentiële beroepsbevolking de komende vijftien jaar het sterkst groeien. Sittard-Geleen, Heerlen en Emmen zullen de grootste daling van de potentiële beroepsbevolking gaan ervaren (zie figuur 2.4).

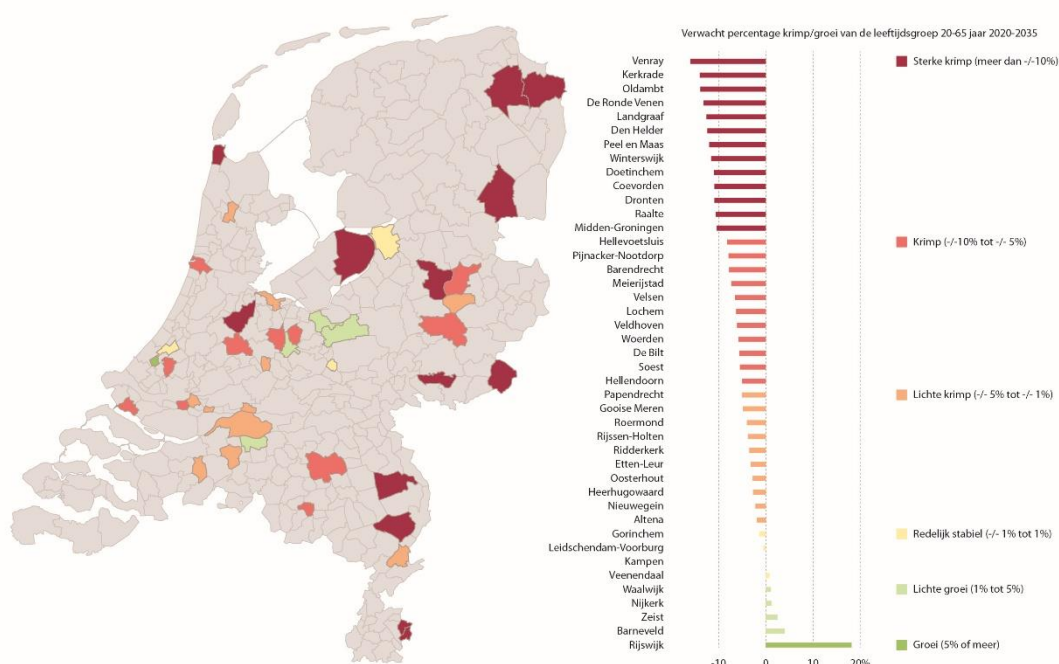
De M50-gemeenten gezamenlijk zullen naar verwachting hun potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) met 5,1 procent zien krimpen tussen 2020 en 2035 (zie figuur 2.5). Slechts zes van de drieënveertig M50-gemeenten zullen in 2035 een potentiële beroepsbevolking kennen die omvangrijker is dan die in 2020. Met name de sterke groei in Rijswijk (18,2 procent) is opvallend, maar ook in Barneveld (4 procent) en Zeist (2,5 procent) wordt nog groei verwacht. In Venray, Kerkrade en Oldambt – M50-gemeenten die zich aan de rand van Nederland bevinden – gaat de omvang van de potentiële beroepsbevolking volgens de prognoses relatief het sterkst dalen. Ook de G40-gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen en Emmen, die naar verwachting de grootste daling van de potentiële beroepsbevolking kunnen verwachten, bevinden zich aan de randen van het land.

Figuur 2.4 Prognose ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) 2020 – 2035 in de G4- en G40-gemeenten in procenten⁶⁹

24



Figuur 2.5 Prognose ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) 2020 – 2035 in de M50-gemeenten in procenten



Sterke groei eenpersoonshuishoudens

25

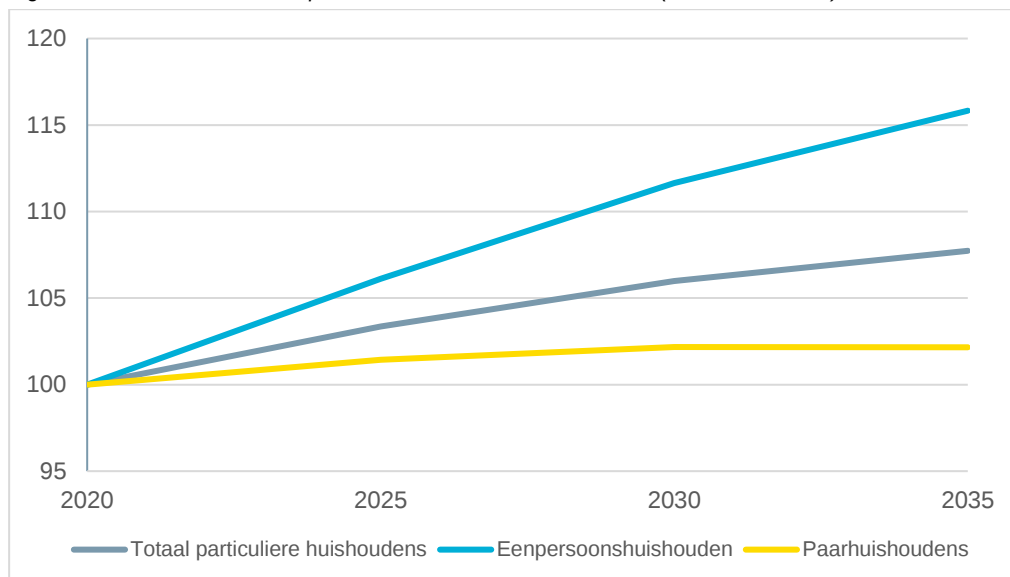
In de toename van het aantal huishoudens zijn eenpersoonshuishoudens de sterkste groeier. Het aantal huishoudens zal tussen 2020 en 2035 met 600.000 huishoudens toenemen (van ruim 8 miljoen toenemen naar ruim 8,6 miljoen). In 2050 zal, volgens de prognoses, het aantal huishoudens stijgen naar bijna 8,9 miljoen. De voorziene groei van het aantal huishoudens komt voornamelijk voor rekening van 65-plussers. De grote naoorlogse generaties komen op leeftijd. Zij leven bovendien langer.⁷⁰ De stijging van het aantal huishoudens tussen 2020 en 2035 is voor een belangrijk deel (bijna 80 procent) toe te schrijven aan de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (zie figuur 2.6). Dit zijn grotendeels ouderen die vaker dan mensen van middelbare leeftijd alleen wonen. Dat komt vooral door verweduwing, maar ook steeds vaker door scheiding. Het aantal eenpersoonshuishoudens zal tussen 2020 en 2035 met 490.000 toenemen. Terwijl het aantal meerpersoonshuishoudens in dezelfde periode met 'slechts' 129.000 toeneemt. Deze ontwikkeling is het gevolg van de voortgaande individualisering en vergrijzing. Meer mensen van middelbare leeftijd wonen voor kortere of langere tijd alleen en meer ouderen komen alleen te staan, doordat hun partner komt te overlijden.

De G4-gemeenten gezamenlijk kunnen naar verwachting de sterkste groei van het aantal particuliere huishoudens tussen 2020 en 2035 tegemoet zien, namelijk met 165.000 (oftewel 13 procent). In de G40-gemeenten gezamenlijk zal het aantal particuliere huishoudens tussen 2020 en 2035 met bijna 233.000 toenemen (9,6 procent). Die groei wordt bijna volledig (93,6 procent) bepaald door de toename van het aantal alleenstaanden. In de M50-gemeenten gezamenlijk wordt de groei van het aantal particuliere huishoudens (51.000 huishoudens) voor ruim twee derde deel veroorzaakt door de groei van het aantal alleenstaanden.

Corona als gamechanger?

De bevolking in Nederland groeit momenteel sterk en een groot deel van deze groei komt vooral in de grote steden en stedelijke gebieden terecht, oftewel de bevolking klontert in bestaande groepipolen.⁷¹ Recent zijn er, versterkt door de gevolgen van de coronacrisis, berichten over een toenemende vraag naar landelijk wonen. Meer stedelingen dan voorheen willen naar het platteland verhuizen. Zowel nabij de steden, als in verder weg gelegen dorpen in het Randland en zelfs in regio's als Oost-Groningen, Zeeland en Zuid-Limburg.⁷² Die trend werd hier en daar al voorzichtig waargenomen, maar nu veel werkenden door de coronamaatregelen gedwongen werden (en worden) thuis te blijven, is de populariteit van het wonen op het platteland verder gegroeid. Cijfers van Funda, het Kadaster en NVM bevestigen dit. Ook een recent onderzoek van het CBS bevestigt dat er in 2020 binnen Nederland meer mensen uit de Randstad verhuisden dan ernaartoe. Sterker, uit het onderzoek blijkt dat de trek uit de Randstad naar regio's daarbuiten de laatste jaren al toenam. Vooral stellen zonder kinderen en mensen ouder dan dertig jaar verlaten vaker dan voorheen (d.w.z. voordat de coronapandemie uitbrak) de Randstad.⁷³

Figuur 2.6 Groei van het aantal particuliere huishoudens, 2020-2035 (2020 = index 100)



Bron: CBS-Statline (bewerking Platform31)

2.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Grote verschillen tussen de steden én tussen stad en ommeland noodzaken tot specifiek lokaal en regionaal beleid

De beschreven demografische trends en ontwikkelingen laten zien dat er tussen de verschillende groepen gemeenten (G4, G40, M50, overige gemeenten) grote verschillen zijn. Verschillen in verwachte bevolkingsontwikkeling, wel of niet ontgroening, toename aantal leerlingen, (dubbele) vergrijzing, toename of krimp potentiële beroepsbevolking, et cetera. Maar ook binnen die groepen gemeenten bestaan aanzienlijke verschillen. Generiek beleid om de gemeentelijke uitdagingen aan te pakken, ligt dan ook niet direct voor de hand. Uitgaande van de eigen situatie (trends en ontwikkelingen) en de eigen uitdagingen is specifiek lokaal en/of regionaal beleid noodzakelijk.

Duidelijk is ook dat de demografische trends en ontwikkelingen – in het bijzonder de meer omvangrijke, meer diverse en verder vergrijzende bevolking – om een expliciet bevolkingsbeleid vragen. Er is immers wat te 'kiezen'. Uit de studie van het CBS en het NIDI komen scenario's naar voren die uiteenlopen van

een bevolkingsomvang in 2050 van 17,4 miljoen (in geval van een laag geboortecijfer, stagnerende levensverwachting en afnemende migratie) tot 21,8 miljoen (in geval van een stijgend geboortecijfer, een stijgende levensverwachting en een toenemend migratiesaldo). Hoeveel mensen er over drie decennia in Nederland zullen wonen, zal deels het gevolg zijn van gevoerd beleid.⁷⁴ Hoe worden de tekorten op de arbeidsmarkt opgevuld? Helder is ook dat een krimpende beroepsbevolking en sterk vergrijzende bevolking negatieve gevolgen zullen hebben voor bijvoorbeeld de economie en arbeidsmarkt (omdat er in een aantal essentiële sectoren, zoals de zorg en de techniek, nu al grote tekorten zijn). Terwijl een sterk stijgende bevolking de nu al bestaande problemen op de woningmarkt (woningtekorten), milieuproblemen en verkeersdrukke verder zal vergroten.

De vraag is relevant of men de personeelstekorten – die zullen toenemen door de afnemende beroepsbevolking – gaat opvangen met méér arbeidsmigranten. Met alle vraagstukken van dien (méér woningen, méér voorzieningen, e.d.). Of dat Rijk, gemeenten, arbeidsmarktregio's, bedrijven en maatschappelijke organisaties inzetten op meer toekomstgerichte oplossingen, die ook een aantal structurele zwaktes van de Nederlandse economie aanpakken. De arbeidsproductiviteit laat al decennialang een dalende trend zien, de arbeidsparticipatie is in andere Europese landen hoger, nergens werken zo veel mensen in deeltijd als in Nederland en er staan nog veel mensen aan de kant die graag zouden willen werken. Er valt dus iets te kiezen.⁷⁵ Wordt gekozen voor een *deelbelang* en een *tijdelijke* oplossing of voor een *publiek belang* en een *structurele* oplossing? Het gaat om de afweging van alle belangen die in het geding zijn.⁷⁶ Een expliciet bevolkingsbeleid waarin de gewenste ontwikkeling in de omvang en samenstelling van de bevolking wordt vastgelegd, ligt voor de hand. Daarvoor ligt de bal bij het nieuw te vormen kabinet. Dat geeft gemeentelijke en regionale beleidsmakers en bestuurders in ieder geval meer houvast in het voor te bereiden en uit te voeren gemeentelijke en regionale beleid.

27

Hoe kan lokaal beleid de bevolkingsontwikkeling in de eigen gemeente (regio) beïnvloeden?

Gemeenten (en regio's) kunnen uitgaande van de eigen situatie (d.w.z. de eigen demografische trends en ontwikkelingen) en de eigen uitdagingen, specifiek lokaal en/of regionaal beleid ontwikkelen om de bevolkingsontwikkeling in de eigen gemeente te beïnvloeden. De bevolkingsontwikkeling is voor gemeenten niet voor honderd procent autonoom. De beïnvloedingsmogelijkheden zijn het grootst voor wat betreft vestiging in en vertrek uit de gemeente (regio). Om vestiging en vertrek adequaat te kunnen beïnvloeden, dienen gemeenten en regio's goed in beeld te hebben hoe aantrekkelijk men is voor de huidige inwoners en voor eventueel toekomstige inwoners. Wat zijn bijvoorbeeld de oorzaken van vertrek en vestiging in de eigen gemeente of regio? Deze informatie is onontbeerlijk om tot goed beleid te komen. Als er bijvoorbeeld voor potentiële nieuwkomers geen aantrekkelijk woningaanbod bestaat, als er voor jonge gezinnen met kinderen geen goede onderwijsvoorzieningen op korte afstand beschikbaar zijn of als er voor starters op de woningmarkt geen betaalbare woningen zijn dan ligt een vertrekoverschot eerder voor de hand dan een vestigingsoverschot. Voor een positief binnenlands migratiesaldo moet de gemeente voldoende aantrekkelijk zijn (gevraagde woningen, woon-, leef- en werkmilieus, voorzieningen en/of banen). Dit wordt des te belangrijker, omdat de krimpende beroepsbevolking het voor het kiezen heeft en zal kiezen (werken volgt wonen in de Randstad).

Daarnaast zijn beleidsvisies en meerjarenplannen noodzakelijk waarin nagedacht wordt over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen (ontgroening, krimp beroepsbevolking, (dubbele) vergrijzing). Anderzijds dienen een aantal essentiële beleidsterreinen nader uitgewerkt te worden, zoals bijvoorbeeld wonen (hoe bijvoorbeeld te komen tot de beschikbaarheid van voldoende, betaalbare en passende woonruimte voor jongeren én ouderen óf hoe dient sloop en herbestemming te worden aangepakt maar ook leefomgeving, groen in de buurt, voorzieningenniveau e.d.), economie en

arbeidsmarkt (aansluiting vraag en aanbod, stimuleren nieuwe bedrijvigheid), onderwijs (bijv. hoe verloopt de ontwikkeling van het aantal basisschoolleerlingen gelet op de planning van onderwijsvoorzieningen) en gezondheidszorg en welzijn (vraag naar en aanbod van zorgvoorzieningen, mantelzorg e.d.).

Hoe kun je als gemeente aantrekkelijk blijven (worden) voor jongeren?

Aan de randen van het land kampen gemeenten niet alleen met een daling van het aantal inwoners, maar ook met wegtrekkende jongeren. Ook hier geldt dat de achterliggende redenen divers (kunnen) zijn. En die redenen kennen, is wel cruciaal om daar als gemeente beleid op te kunnen voeren om jongeren te kunnen behouden (en aan te kunnen trekken). Lastig is dat elke jongere zijn of haar eigen verhaal heeft. De ene jongere gaat studeren en vertrekt daarvoor naar een stad zover mogelijk van het ouderlijk huis en met een uitgebreid cultureel- en uitgaansaanbod. De andere jongere die net is getrouwd, besluit om te verhuizen naar een veilige, groene woonomgeving waar de toekomstige kinderen in alle rust kunnen opgroeien. Zo kunnen nog vele andere motieven worden genoemd om ergens te vertrekken of om juist ergens te vestigen. Juist daarom lijkt het, niet alleen in gebieden met bevolkingsdaling, nog steeds zinvol om de focus vooral te leggen op de blijvers. Door Nederlandse experts is deze benadering wel omschreven als 'het blijversperspectief'.⁷⁷ Dat perspectief benadert de aanpak vanuit de blijvers, de gemotiveerden. Ondersteun de woonbehoefte van degenen die er al wonen, maak het voor hen mooier en gemakkelijker, biedt hen kansen. Zorg dat de blijvers trots zijn en blijven op het gebied. Zij zijn de ambassadeurs. Dat geldt met name voor jongeren die willen blijven. Zorg dat er voor hen woningen zijn. Creëer desnoods tijdelijke woningen als de huidige woningvoorraad tekortschiet. Ga met hen in gesprek over waar ze behoefte aan hebben en voorzie daarin. Zorg dat ze niet alleen willen, maar ook kunnen blijven.⁷⁸

28

Hoe kun je als gemeente aantrekkelijk blijven (worden) voor ouderen?

Net zoals er push- en pullfactoren zijn voor jongeren om in een bepaalde gemeente te gaan wonen, te blijven of juist te vertrekken, zijn er ook voor ouderen push- en pullfactoren. Maar ook hier zijn die factoren divers en verschillen ze van persoon tot persoon. Het hangt af van iemands persoonlijke situatie, maar ook van zaken zoals beschikbare geschikte woningen, gezondheid, financiële middelen, familie, opleidingsniveau én de wijk waar iemand woont. Toch kan worden gesteld dat zaken als een goede bereikbaarheid, een passend woonaanbod en een adequaat zorgvoorzieningenniveau van algemeen belang zijn voor veel ouderen, zeker nu de levensverwachting stijgt. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) stelde acht domeinen vast die van belang zijn voor een gemeente waarin iemand prettig en gezond oud kan worden.⁷⁹ Daarbij dient te worden gedacht aan zaken zoals bijvoorbeeld voldoende bankjes en openbare toiletten, winkels op loopafstand, gebouwen die toegankelijk zijn voor mindervaliden, OV-haltes in de buurt, bredere trottoirs, mogelijkheden in de buurt om vrijwilligerswerk te doen, toegang tot internet en internetcursussen. Het is een open deur, maar wil je weten wat een gemeente (of wijk) aantrekkelijk maakt voor de (toekomstige) ouderen die er wonen, voer dan een onderzoek uit onder bewoners (tenzij er al relevante kennis voorhanden is). Voor wat de woningmarkt betreft, is het bijvoorbeeld van belang na te gaan of men in de huidige woning wil blijven wonen, welke aanpassingen er gedaan zouden moeten worden om de woning toekomstbestendig te maken voor de oudere (huizen drempelloos maken, aanpassen van toilet en badkamer, installeren van trapliften, installeren domotica e.d.) of dat men juist kleiner wil gaan wonen. Dat is ook van belang om te weten, omdat zo mogelijk gezinswoningen vrijkomen voor jonge gezinnen. In algemene zin zal een grotere variatie aan woningen en woontypen, met voldoende ruimte voor 'tussentijdse' woonvormen, en woonvormen waarin zorg een rol speelt, de aantrekkelijkheid als woongemeente (en niet alleen voor ouderen) vergroten.⁸⁰

3 Van ondersteuning naar economisch herstel

De belangrijkste economische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- Regionaal-economische verschillen nemen toe.
- Groeipotentie afhankelijk van het arbeidsaanbod en de arbeidsparticipatie.
- Toenemende leegstand van winkels en kantoren.
- De aanpak van het herstelbeleid op de korte termijn moet verbonden worden met de beleidsopgaven op de lange termijn. De korte termijn aanpak richt zich op het terugbrengen van de noodzakelijke bedrijvendynamiek en het ondersteunen van het aanpassingsvermogen. Voor de (middel)lange termijn dient het herstel in het teken te staan van de transitie naar een groene, duurzame, digitale en inclusieve economie.
- Vergroot de veerkracht van de regionale economie door het bevorderen van de arbeidsproductiviteit, het nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis, Leven Lang Ontwikkelen, om-, bij- en herscholing, permanente educatie, een grotere arbeidsmobiliteit, het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren en door te investeren in het ondernemersecosysteem.
- Integreer het onbenutte arbeidspotentieel door met name in te zetten op betere arbeidsvoorwaarden, meer variatie in het soort arbeidscontracten, een minder hoge marginale druk, betere mogelijkheden voor vrouwen om meer te werken (minder deeltijd, meer uren) en de activering van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

29

3.1 Economische trends en ontwikkelingen

Onzekerheid over de economische gevolgen van de coronacrisis

De economische ontwikkeling zal de komende tijd nog grotendeels worden bepaald door het verloop van de coronapandemie. De pandemie maakt de onzekerheid rondom economische ramingen ongebruikelijk groot. Daarom geeft het Centraal Planbureau ramingen af in de vorm van scenario's ('basisraming', 'grotere veerkracht' en 'nieuwe terugslag').⁸¹ In 2020 kromp de economie met 3,7 procent om in de basisraming in 2021 grotendeels te herstellen (+ 3,2 procent) en in 2022 door te groeien met 3,3 procent. Door het afbouwen van de steunmaatregelen neemt in de basisraming de werkloosheid in 2022 toe tot 4,1 procent van de beroepsbevolking. Door de economische groei en het afbouwen van de steunmaatregelen nemen de tekorten van de overheid weer snel af en daalt de overheidsschuld.⁸²

Door de coronacrisis zijn complete sectoren (horeca, contactberoepen, evenementen) stilgelegd en productieketens tijdelijk verstoord. Door de lockdown, door het verlies aan inkomen én door de voortdurende onzekerheid is de vraag naar niet-essentiële goederen en diensten, vooral in 2020, sterk gedaald.⁸³ Ook stelden bedrijven investeringen uit. Supermarkten (Ahold, Jumbo, e.a.), thuisbezorgers (Just Eat Takeaway, Bol.com, PostNL, e.a.), fietsenmakers, de doe-het-zelfbranche en de techbedrijven (Amazon, Google, Netflix, ASML, e.a.) profiteerden juist van de situatie. De sectorprognoses van de Rabobank laten zien dat de horeca, vervoer & opslag en de overige zakelijke diensten het hardst door de coronacrisis worden geraakt.⁸⁴ De bouw kende in 2020 nauwelijks krimp, maar vanwege het lage aantal tenders en de weinige bouwvergunningen wordt toch een krimp in 2021 verwacht.⁸⁵

Regionaal-economische verschillen nemen toe

Hoewel de Nederlandse economie in 2021 er weer bovenop lijkt te komen, verschillen volgens prognoses van Raboresearch de economische groeicijfers per regio.⁸⁶ De sectorstructuur is daar een belangrijke verklaring voor. De regio's Groot-Amsterdam en Zuidoost-Brabant (Brainport Eindhoven) laten naar verwachting groeicijfers zien van tegen de drie procent. Groot-Amsterdam dankt dat, volgens de onderzoekers van Raboresearch, aan een zeer gunstig vestigingsklimaat.⁸⁷ Zuidoost-Brabant profiteerde de jaren voor de coronacrisis van gunstige regionale omstandigheden en doet dat dit jaar waarschijnlijk weer. Ook het grote aandeel van de industrie, die naar verwachting een bovengemiddelde groei zal laten zien (net als de horeca, de zorg, transportsector en informatie en communicatie), heeft een positieve invloed. Ook de regio's Zuid-Limburg, Zuidwest-Friesland en Zuidwest-Overijssel zijn alle drie regio's met veel industrie die naar verwachting profiteren van het herstel in deze sector.⁸⁸

Regio's die volgens de verwachtingen lagere prognose laten zien, zijn onder meer IJmond en Delfzijl en omgeving. Hoewel het typische industriegebieden zijn, en daarmee een gunstige economische structuur hebben, zorgt een minder gunstig ondernemingsklimaat voor de lage groeiverwachting. Het minder gunstige ondernemersklimaat hangt samen met het niet op orde zijn van zaken, zoals de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen, de nabijheid van kennisinstellingen, de kwaliteit van de beroepsbevolking, een gunstig leefklimaat en een goede bereikbaarheid. Dit geldt ook voor de andere regio's (met een relatief gunstige economische structuur) maar met een lage prognose: Leiden en Bollenstreek, Noord-Friesland, Zaanstreek, Zuidoost-Zuid-Holland en Zuidwest-Drenthe.

De regionale verschillen kunnen het gevolg zijn van verschillen in de aard van economische activiteiten (de sectorstructuur), maar ook van factoren zoals de ligging, de nabijheid van kennisinstellingen en de aantrekkelijkheid van de woon- en werkomgeving (het ondernemersklimaat). Onderzoek wijst uit dat de regionale economische ontwikkeling voor een groter deel wordt bepaald door het regionale ondernemersklimaat, dan door de economische structuur.⁸⁹ De beleidsimplicatie die hiervan uitgaat, is dat nationale én regionale beleidsmakers zich (meer) zouden moeten richten op regionale factoren die van belang zijn voor de economische ontwikkeling.

Begrotingstekorten en toenemende staatsschuld: stimulans of hinderpaal?

De val van het Nederlandse bruto binnenlands product (BBP) was fors, maar in vergelijking met andere Europese landen viel het mee.⁹⁰ De overheidsmaatregelen om de economie te steunen, droegen zeker bij aan de relatief beperkte daling, maar of het ook faillissementen en werkloosheid kan voorkomen op de middellange termijn is onzeker. De overheid kan ook niet eindeloos blijven doorgaan met ondersteuningsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO). Volgens het Centraal Planbureau loopt het overheidstekort – als gevolg van de zeer omvangrijke steunmaatregelen en de recessie – in 2021 op tot 5,9 procent van het BBP. De overheidsschuld neemt daardoor toe van 54,5 procent van het BBP in 2020 tot 58 procent van het BBP in 2021 om – vanwege het economisch herstel en het afbouwen van de steunpakketten in het najaar van 2021 – in 2022 af te nemen tot 56,3 procent van het BBP.⁹¹

Het begrotingstekort en de toenemende staatsschuld roepen verschillende reacties op. Het Centraal Planbureau, de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte⁹² en De Nederlandsche Bank adviseren de steun af te bouwen en hameren op begrotingsdiscipline mede om de oplopende zorguitgaven en de kosten van de duurzaamheidstransitie te kunnen financieren, en om de lasten niet naar de toekomst door te schuiven. Werkgevers en vakbonden roepen in een open brief op om de komende jaren juist niet te bezuinigen, door te gaan met de steunmaatregelen en te investeren in 'brede welvaart'.⁹³ Voor

beide standpunten valt wat te zeggen. De lage (zelfs negatieve) rente en hogere inflatie zorgen ervoor dat er wat minder zorgelijk naar het begrotingstekort en staatsschuld gekeken kan worden, zeker gelet op het gegeven dat niet wordt verwacht dat de rente op korte termijn zal stijgen.⁹⁴ Dit biedt mogelijkheden om te investeren in brede welvaart.⁹⁵ Verwacht kan worden dat het nieuwe kabinet niet extra zal bezuinigen of de lasten zal verhogen. Het crisisbeleid kan geleidelijk worden afgebouwd zodra de economie weer op eigen benen staat. Zo wordt ook voorkomen dat de overheidsfinanciën structureel worden belast.⁹⁶

Uiteenlopende gemeentelijke werkgelegenheidsontwikkeling

Onderstaande tabel 3.1 toont de ontwikkeling van het aantal banen voor de gezamenlijke G4-, G40- en M50-gemeenten tussen 2000 en 2019. Daarmee zijn de effecten van corona in 2020 en 2021 nog niet zichtbaar te maken. De gezamenlijke G40- en M50-gemeenten laten in de periode 2000 tot 2019 vergelijkbare groeipercentages zien als het om banen gaat. Wel was de banengroei in de G4-gemeenten hoger. Ook was de banengroei in kleinere gemeenten ('rest van Nederland') groter dan in de G40- en M50-gemeenten.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van het aantal banen in aantal en toename in procenten 2000-2019

	Aantal banen		Groeï in procenten
	2000	2019	
G4	1.200.350	1.632.491	36
G40	2.443.100	2.906.105	19
M50	875.746	1.035.839	18
Rest van Nederland	2.629.116	3.317.900	26
Nederland	7.148.312	8.892.335	24

31

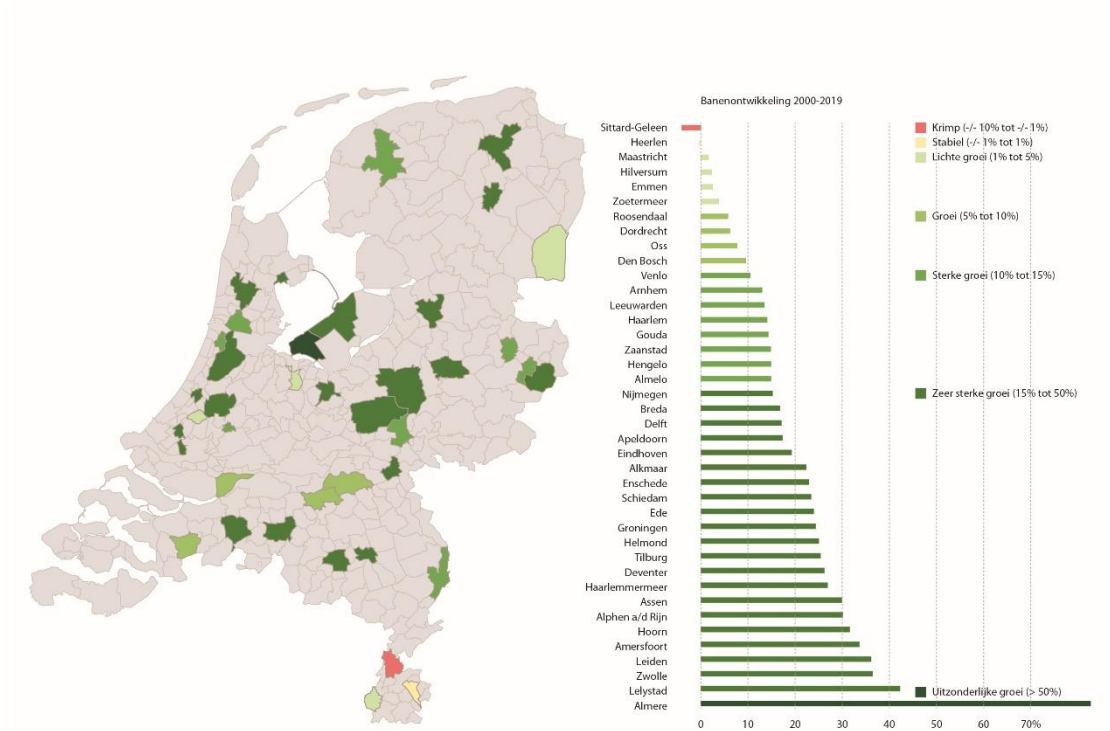
Bron: *eigen berekeningen op basis van LISA-data (www.lisa.nl/data).*

De verschillen binnen de G40-gemeenten zijn groot (zie figuur 3.1). In de gemeenten Almere (+ 83 procent) en Lelystad (+ 42 procent) groeiden het aantal banen tussen 2000 en 2019 het sterkst. Terwijl in de gemeenten Heerlen en Sittard-Geleen juist sprake was van een lichte daling van het aantal banen. Ook binnen de M50-gemeenten zijn grote verschillen te zien (zie figuur 3.2). In de gemeenten Barendrecht en Pijnacker-Nootdorp groeiden het aantal banen zeer sterk (respectievelijk + 130 procent en 96 procent) terwijl in Leidschendam-Voorburg en Rijswijk sprake was van een aanzienlijke negatieve groei.⁹⁷

Groeipotentie afhankelijk van arbeidsaanbod en arbeidsparticipatie

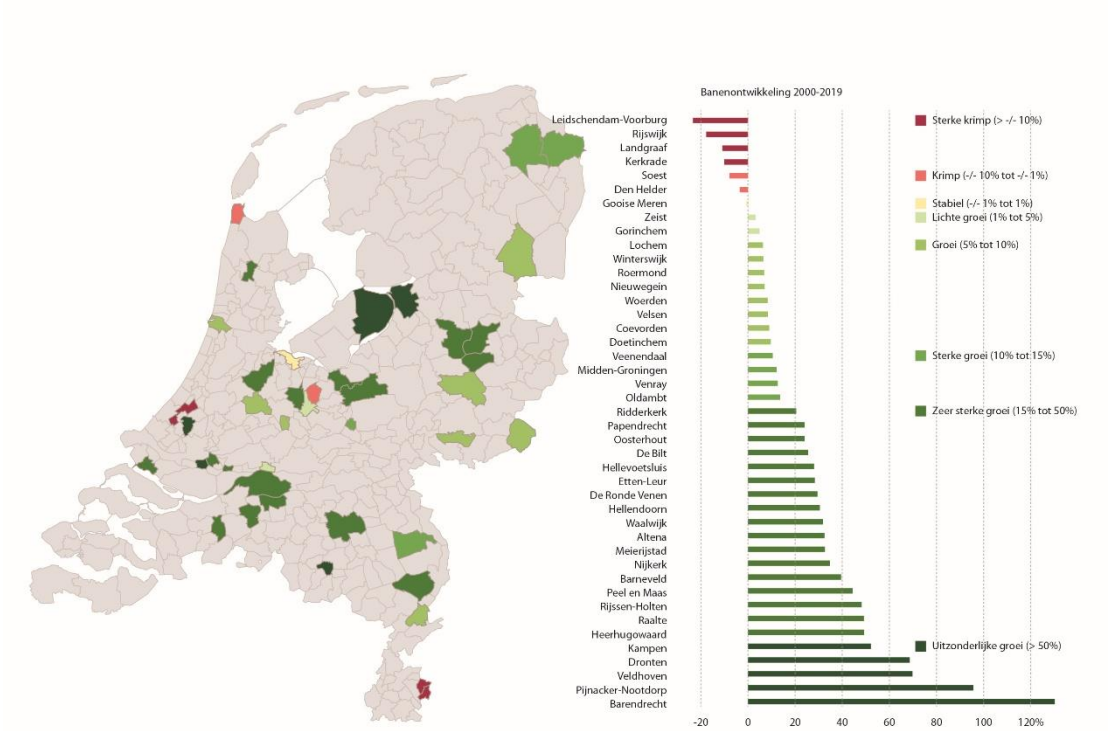
De netto arbeidsparticipatie, het werkende deel van de bevolking van 15 tot 75 jaar, steeg tussen 2010 en 2020 van 66,7 procent naar 68,4 procent. Wel zijn er tussen gemeenten grote verschillen te zien. In de gemeente Delft daalde de netto arbeidsparticipatie bijvoorbeeld met 2,4 procentpunt tussen 2010 en 2020 (van 66,7 naar 64,3 procent) en ook de gemeente Groningen zag de netto arbeidsparticipatie met één procentpunt in dezelfde periode dalen (van 66,4 naar 65,4 procent). In de gemeenten Oss (+4,8 procentpunt) en Sittard-Geleen (+3,9 procentpunt) steeg de netto arbeidsparticipatie juist vrij stevig. Tussen 2010 en 2020 nam de netto arbeidsparticipatie vooral toe bij vrouwen, en het sterkst onder de groep 55-65-jarige vrouwen. Ook bij mannen in dezelfde leeftijdsgroep was er sprake van een sterke stijging. Voor mannen tussen 25 en 45 jaar was de arbeidsdeelname opmerkelijk genoeg in 2020 lager dan in 2010.⁹⁸

Figuur 3.1 Banenontwikkeling 2000-2019 G40-gemeenten⁹⁹



32

Figuur 3.2 Banenontwikkeling 2000-2019 M50-gemeenten



Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken, is goed voor de economische groei en kan de krimp van de potentiële beroepsbevolking deels opvangen. Internationaal onderzoek laat zien dat méér arbeidsaanbod – in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief verwachten – op de lange termijn *niet* tot een hogere werkloosheid leidt. Er is geen vaste hoeveelheid werk. De arbeidsmarkt is geen vol café met een rij wachtenden waarbij pas iemand het volle café binnen kan gaan als iemand anders vertrekt. Zo heeft de enorme toename van arbeidsparticipatie van vrouwen in de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot hoge economische groei en meer werkgelegenheid, zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg.¹⁰⁰ Voor de toekomst kan het arbeidsaanbod aanzienlijk toenemen als deeltijdarbeid in Nederland minder populair wordt.¹⁰¹ Kortom, de hoeveelheid banen ligt niet vast in een regio, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt, de regelgeving, de vormgeving van de instituties en of werken loont.¹⁰²

Achterblijvende arbeidsproductiviteitsontwikkeling

Voor de economische groei per hoofd van de bevolking wordt de arbeidsproductiviteit als de enige permanente bron van groei gezien. De groei van de arbeidsproductiviteit laat sinds 2009, na het uitbreken van de kredietcrisis, lagere waardes zien en in de jaren 2016, 2018 en 2019 zelfs negatieve waardes. Oorzaak van deze afname was dat de ingezette hoeveelheid arbeid en kapitaal niet snel genoeg kon worden aangepast aan de teruggevallen vraag, iets wat aan het begin van een crisis vaker te zien is.¹⁰³ Maar ook worden als oorzaken voor de lage groei van de arbeidsproductiviteit de groei van het aantal zelfstandigen en de afnemende investeringen in kapitaalgoederen genoemd.¹⁰⁴ Wat de doorwerking van de coronacrisis op de arbeidsproductiviteit op langere termijn zal zijn, is onzeker.¹⁰⁵ Dat zal grotendeels afhangen van hoe snel de investeringen weer zullen aantrekken. Als dat wat langer duurt, leidt dat waarschijnlijk tot een nog lagere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit. En met de ontgroening, de vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie en met de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers is het verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen. Door de coronapandemie is wel de rol van digitalisering in de economie toegenomen. Zo wordt door sommigen beweerd dat dankzij de inzet van digitale technologieën de daling van het bruto nationaal product (BNP) in 2020 een stuk minder laag is uitgevallen dan zonder deze technologieën het geval zou zijn geweest.¹⁰⁶

33

Indien wordt ingezoomd op de arbeidsproductiviteit naar regio is te zien dat die het hoogst is in de Randstad en Zuidoost-Brabant. Ook in Zuid-Limburg, West-Brabant en Delfzijl en omgeving is de arbeidsproductiviteit, dankzij de concentratie van procesindustrie, hoog. In het dunbevolkte noordoosten van het land en in Zeeland is de arbeidsproductiviteit relatief laag.¹⁰⁷

Structurele, langdurige leegstand van kantoren en winkels: hernieuwde inrichting van de binnensteden noodzakelijk

In Nederland is er al jarenlang sprake van een toenemende leegstand onder kantoren en winkels. De toenemende winkelleegstand is het gevolg van onder andere online shopping. Op 1 september 2020 bedroeg de winkelleegstand in binnensteden 13,2 procent. Daarmee is de winkelleegstand in binnensteden bijna twee keer zo hoog als daarbuiten.¹⁰⁸ De winkelleegstand treft niet elke stad in gelijke mate. Met name buiten de Randstad is er veel leegstand. In steden als Haarlem, Amsterdam en Utrecht is de winkelleegstand in de periode 2014-2019 zelfs gedaald. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ligt de kantorenleegstand in de binnensteden iets onder het niveau van de winkelleegstand en lijkt de trend gunstiger dan bij de winkels.¹⁰⁹ De leegstand voor wat betreft de kantorenmarkt concentreert zich in de Randstad, in het bijzonder rondom Amsterdam en in het

Rijnmondgebied. Buiten de binnensteden is de leegstand hoger. Door een toename van het thuiswerken zal de leegstand van kantoren waarschijnlijk toenemen. Vooral kantoren aan uitvalswegen van steden en aan snelwegen.

De structurele winkelleegstand neemt nog steeds toe en zal naar verwachting door de veranderende economie niet snel veranderen. Integendeel, na het aflopen van de steunmaatregelen, krijgen de binnensteden naar verwachting harde klappen. Het PBL voorspelt dat het aantal lege winkelmeters in de hoofdstraten begin 2022 met ruim 40 procent toeneemt, van 13,2 procent in oktober 2020 naar 19 procent begin 2022.¹¹⁰ Ook wat impact betreft, zijn er belangrijke verschillen tussen binnensteden: juist de sterkere binnensteden krijgen de hardste klappen. Veruit de grootste verwachte relatieve toename van de winkelleegstand vindt plaats in Amsterdam (ruim 150 procent), waarmee de hoofdstad op 14,6 procent winkelleegstand komt. Daarna volgen Groningen, Delft en Haarlem met een toename van ruim 80 procent.¹¹¹ De minste relatieve groei in winkelleegstand wordt verwacht in Heerlen, Roosendaal en Roermond, maar deze binnensteden hadden al een ongunstige uitgangssituatie. Het gevolg van de toenemende leegstand is dat de functie van binnensteden als huiskamer en ontmoetingsplek voor inwoners van de stad en omliggende regio achteruitgaat. Het PBL kwam tot drie belangrijke aanbevelingen voor die gevallen waarin leegstand een maatschappelijk probleem is: voorkom een te groot aanbod aan vastgoed, faciliteer de transformatie naar kansrijke functies en werk profiel- en gebiedsgericht.¹¹² In verband met de coronacrisis voegt het PBL hier nog twee aanbevelingen aan toe: gebruik deze situatie om andere beleidsdoelstellingen in de leefomgeving te versnellen en beheers de onzekerheid door goed te monitoren en met scenario's te werken.¹¹³

34

Prognoses over de ontwikkeling van de leegstand van kantoren hangen voor een belangrijk deel samen met aannames rond het thuiswerken. Als medewerkers structureel meer op andere plekken gaan werken en zelf hun kantoordagen kiezen, loopt de leegstand op van 8,5 procent nu naar maximaal 11 procent in 2024.¹¹⁴ Verwacht wordt dat de populaire stadscentra in de vijf grootste steden en toplocaties er het minst van zullen merken. De steden Arnhem, Den Bosch, Groningen, Breda, Zwolle, Leeuwarden, Hilversum, Apeldoorn, Tilburg en Leiden scoren niet veel slechter dan de vijf grootste steden. Ze hebben een sterke regionale aantrekkingskracht op bedrijven en zijn daardoor beter bestand tegen een crisis. De mindere locaties binnen de vijf grote steden en hun randgemeenten (kantorenparken langs snelwegen) zullen de klappen krijgen, zoals bijvoorbeeld de Plaspoelpolder in Rijswijk, Flight Forum in Eindhoven en Goudse Poort in Gouda.¹¹⁵ In deze gebieden kunnen grootschalige gebiedstransformaties, die vaak al gepland stonden, versneld worden uitgevoerd.

De verdere opmars van robots, automatisering en kunstmatige intelligentie

Van robotisering was in Nederland tot voort kort weinig sprake, zeker in vergelijking met een aantal andere Europese landen. Nederland maakte echter in de afgelopen vijf tot tien jaar een grote inhaalslag. Tussen 2013 en 2018 was de groei van het aantal robots beduidend groter dan gemiddeld in Europa. Door deze relatief sterke groei behoort ons land inmiddels tot een van de meest gerobotiseerde landen in de wereld. Recent lijkt de groei van robots in ons land weer af te vlakken en de verwachting is dat de groei van robotisering door de coronacrisis verder vertraagd wordt.¹¹⁶ Naar verwachting zijn er in Nederland vooral kansen voor het Nederlandse MKB in mobiele robots en drones. In deze toepassingen heeft geen enkel land of regio op dit moment een voortrekkersrol en Nederland zou zich hierin uitstekend kunnen positioneren. Het vakgebied vergt namelijk krachtige multidisciplinaire samenwerking (technisch, juridisch, commercieel) waar Nederlanders goed om bekend staan.¹¹⁷

Wat het totale effect op de arbeidsmarkt is, blijft onduidelijk. De meeste empirische studies laten zien dat robotisering tot een afname van de werkzekerheid voor werkenden leidt.¹¹⁸ Concreet betekent dat een verdere robotisering leidt tot een grotere kans op ontslag, of voor jongeren dat zij een kleinere kans hebben op het vinden van werk. Veel experts geven in elk geval aan dat de komende decennia met

name administratieve (middenklasse) banen verloren gaan door robotisering, automatisering en slimme software. De vraag naar hoog- en laagopgeleide banen trekt waarschijnlijk juist aan.

Wat de gevolgen ook zullen zijn, de komende jaren zal er fors worden geïnvesteerd in technologische ontwikkeling en in de transitie naar een circulaire economie. Zo verdubbelen in Nederland de komende vijf jaar de bestedingen aan technologie en diensten rondom kunstmatige intelligentie (zoals zelfrijdende auto's, chatbots voor klantenservice en digitaal lesmateriaal dat is afgestemd op individuele leerlingen) naar 3,2 miljard euro. Kunstmatige intelligentie biedt de grootste kansen binnen de IT-sector en in de financiële en de zakelijke diensten.¹¹⁹

Wendbaar en weerbaar

De economie verandert en daarmee het speelveld waarbinnen het bedrijfsleven opereert. Internationalisering en technologische ontwikkeling zijn trends die hun invloed vanzelfsprekend doen gelden en dat geldt ook voor bijvoorbeeld de aandacht voor sociaal ondernemerschap, digitalisering en verduurzaming. Een andere trend die al langer gaande is – de toename van het aantal flexwerkers (d.w.z. het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) – lijkt om te slaan. Tussen 2003 en 2019 namen het aantal flexwerkers toe van 1,1 miljoen naar 1,9 miljoen, maar tussen 2019 en 2020 daalde het aantal fors, namelijk met 200.000.¹²⁰ Hoe deze cijfers zich de komende jaren ontwikkelen, is onduidelijk. Als het aan de Commissie Borstlap ligt, zal de omvang van het flexwerk flink worden beperkt.¹²¹ Volgens die commissie remt de enorme hoeveelheid flexwerk de economische groei af. De commissie vindt ook dat er een te grote kloof bestaat tussen mensen met een vast en tijdelijk contract. Daarom zouden flexwerkers en uitzendkrachten dezelfde arbeidsvoorwaarden moeten krijgen als vaste medewerkers. Begin juni van dit jaar presenteerde de Sociaal-Economische Raad (SER) een 'middellange termijnadvies' aan het nieuwe kabinet.¹²² Met dit advies hopen werkgevers- en werknemersorganisaties invloed uit te oefenen op het regeerakkoord. De SER wil de oorzaken van de problemen op de arbeidsmarkt (zoals een toegenomen onzekerheid, ongelijkheid en ontevredenheid) aanpakken door flink te investeren in zogenaemde 'brede welvaart', bijvoorbeeld in sectoren als zorg en onderwijs, maar ook in digitalisering en omscholing. Het advies is grotendeels in lijn met het adviesrapport van de Commissie-Borstlap.

35

Terwijl het rapport van de Commissie-Borstlap pleit voor een gelijker speelveld op de arbeidsmarkt en daar verschillende aanbevelingen toe doet, ziet het bedrijfsleven zich in toenemende mate geconfronteerd met een wereld waarin productieprocessen steeds sneller veranderen en het benutten en toepassen van bestaande kennis en het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten een permanent proces is (zeker voor een open economie als Nederland). Bedrijven worden kennisintensiever, de kenniscirculatie neemt toe en daarmee het belang van een lerende economie. Er wordt steeds meer gevraagd van werknemers. Snelheid en flexibiliteit zijn de sleutelfactoren. Iedereen dient wendbaar te zijn en tegelijkertijd ook weerbaar in een tijdperk van disruptieve nieuwe economische organisatievormen als Airbnb, Uber e.d. Bijna de helft van de werkenden in Nederland ervaart een gebrek aan autonomie, 38 procent van de werkenden zegt vaak of altijd snel te moeten werken om het werk af te kunnen krijgen en er is sprake van een toenemend aantal mensen met burn-outklachten (17,5 procent in 2018). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat technologisering, flexibilisering en intensivering van werk de kwaliteit van werk onder druk zetten.¹²³ Zij geven drie belangrijke condities voor goed werk:

1. Grip op geld.

Goed werk is werk dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert, ook in verhouding tot anderen en op de lange termijn.

2. Grip op het werk.

Goed werk is werk met een zekere vrijheid, waarbij een beroep wordt gedaan op onze capaciteiten en goede sociale relaties worden onderhouden.

3. Grip op het leven.

Goed werk is werk met voldoende tijd en ruimte om het te combineren met zorgtaken en een privéleven.

3.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Van ondersteuning naar herstel

Hoewel de vaccinatiegraad geleidelijk oploopt, de contactbeperkingen worden afgeschaald en het vertrouwen van huishoudens en ondernemers stijgt, blijft er onzekerheid bestaan. Er kan immers niet worden uitgesloten dat het aantal coronabesmettingen weer zal toenemen als gevolg van bijvoorbeeld een nieuwe variant. Niettemin is nationaal en internationaal de aandacht aan het verschuiven van ondersteuning van het bedrijfsleven naar herstel en transitie van de economie.¹²⁴ Het Centraal Planbureau en de Vereniging Nederlandse Gemeenten geven aan dat de aanpak (van het herstelbeleid) op de korte termijn moet worden verbonden met de beleidsopgaves op de langere termijn.¹²⁵ De korte termijn aanpak richt zich op het terugbrengen van noodzakelijke bedrijvendynamiek en het ondersteunen van het aanpassingsvermogen (en indien nodig gerichte vermindering van de schuldenlast). De beleidsopgaven op de lange termijn liggen op het terrein van de arbeidsmarkt, klimaat en leefomgeving, stikstof, verduurzaming van (verouderde) bedrijfsterreinen, wonen en kansenongelijkheid in het onderwijs. Ook het belang van digitalisering dient te worden benadrukt.¹²⁶

36

Digitale voorlopers in het mkb zijn minder hard geraakt door de coronacrisis, dan de digitale achterblijvers en komen sterker uit de crisis. In verschillende landen zijn al bredere digitale pakketten gelanceerd om een sterkere digitale infrastructuur op te bouwen. Zo wordt het mkb geholpen om processen te vereenvoudigen, administratieve kosten te verlagen en de naleving van de regelgeving te verbeteren. Belangrijk aandachtspunt is dat er in Nederland op dit moment sprake is van een geschat tekort van 70.000 software engineers en dat voor de coronacrisis Nederland in het online aanbieden van producten en diensten in Europa op de achttiende plaats stond. Terwijl maar 21 procent van de mkb'ers digitaal diensten en producten en diensten aanbod.¹²⁷

Het herstel dient in het teken te staan van de transitie naar een groene, duurzame, digitale en inclusieve economie.¹²⁸ Daarin is innovatie essentieel. Innoveren vindt plaats in de regio, d.w.z. daar waar bedrijven, wetenschappers, talent en maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten. Indien regio's over een hoger niveau van innovatief vermogen beschikken, kunnen zij hun groeipotentieel vergroten en kan de welvaart in brede zin van bewoners worden vergroot.¹²⁹ Bekend is echter dat er op lokaal en regionaal niveau 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.¹³⁰ Het ondersteuningsaanbod komt daardoor versnipperd bij het mkb terecht. Ook wordt vaak vanuit het aanbod gehandeld in plaats vanuit de vraag- en ondersteuningsbehoefte van ondernemers. Lokale en regionale partijen staan daarom voor de opgave om synergie aan te brengen in hun inzet richting het bedrijfsleven. Daarbij zijn de gemeenten in de coronacrisis dichtbij ondernemers komen te staan en heeft de ondernemersdienstverlening een impuls gekregen.¹³¹ De laatste jaren zijn de financiële mogelijkheden en is de kennispositie van decentrale overheden onder druk komen te staan. Het is van belang om de verbeterde ondernemersdienstverlening tijdens de coronacrisis te bestendigen, te zorgen voor meer evenwichtige steun aan alle regio's (zodat de inspanningen van decentrale overheden effectiever worden) en in te zetten op meer Rijkscoördinatie gericht op het verbeteren van de

samenhang en verbinding tussen regio's en tussen nationale en regionale opgaves en beleidsinspanningen.¹³²

Het Rijk werkt aan de ontwikkeling van een nieuwe generatie maatschappijgedreven innovatiebeleid. Het Rathenau Instituut pleit ervoor dat dit wordt vergezeld van een nieuwe sturingsfilosofie met bijpassende nieuwe instrumenten.¹³³ De kunst is om de innovatiedynamiek op lokale schaal te bevorderen en te 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 Rijk zal samen met provincies, gemeenten en intermediaire organisaties de aandacht nog meer moeten richten op opschaling en versnelling van transitieopgaven en sleuteltechnologieën, zoals *artificial intelligence*, *bioscience*, fotonica, quantum- en nanotechnologie, et cetera.

Om-, her- en bijscholing: de sleutel voor economisch succes

Hoewel de werkloosheid als gevolg van de coronacrisis nog opvallend laag blijft, wordt verwacht dat deze gaat oplopen zodra de steunmaatregelen van de overheid worden afgebouwd en beëindigd. Veel bedrijven hebben het zwaar en moesten fors interen op hun reserves. De kans is groot dat een deel van de bedrijven zal moeten stoppen of failliet gaat. McKinsey schat dat door de coronacrisis 10 tot 35 procent meer werkenden voor 2030 op zoek moeten gaan naar een andere baan.¹³⁴ Het betreft dan vooral de zwaksten op de arbeidsmarkt, zoals laagopgeleiden, minderheden, vrouwen en jongeren. Het aantal werkenden dat de stap moet zetten naar een heel ander beroep groeit gemiddeld met 12 procent ten opzichte van de verwachtingen vóór corona. Het gaat daarbij om lager betaalde banen (kantoorbediendes, kassamedewerkers en keukenhulpen) waar steeds minder vraag naar is. McKinsey verwacht dat één op de zestien werkenden voor 2030 van beroep moet wisselen.

Door bij-, her- en omscholing kunnen degenen die hun baan (dreigen te) verliezen een nieuwe toekomst krijgen in *booming* sectoren, zoals vitale beroepen, de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie. Leven lang ontwikkelen (LLO) – oftewel continue her-, bij- en omscholing - wordt al decennialang door verschillende kabinetten als noodzakelijk gezien om veranderingen op de werkvloer bij te benen. En toch heeft LLO nog niet echt voet aan de grond gekregen.¹³⁵ Ook tijdens en na de financiële- en economische crisis die in 2008 startte, was er aandacht voor her-, bij- en omscholingstrajecten. Ondanks dat ook toen iedereen er het belang van zag, werden er weinig stevige stappen gemaakt. Door de coronacrisis dient zich een nieuwe gelegenheid aan om nu wel tot een doorbraak te komen en her-, bij- en omscholing hoog op de agenda's van overheden, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen te plaatsen. En dat is nodig, want sectoren als de techniek, de zorg, ICT, logistiek en het onderwijs schreeuwen om personeel, terwijl het aantal werkenden in kwetsbare beroepen en sectoren onder druk staat. Werknemers in zwaar getroffen sectoren, zoals de cultuur- en de luchtvaartsector, zien nu ook dat omscholing noodzakelijk is om weer aan het werk te komen.¹³⁶ Bij-, her- en omscholing vergroot ook de intersectorale (regionale) mobiliteit. Daarvoor zijn transitiefondsen en -instrumenten nodig die 'over de sectoren heen gaan' in plaats van scholings- en ontwikkelingsfondsen per sector.¹³⁷ Positief is dat er in de Rijksbegroting 2021 veel aandacht uitgaat naar omscholing en (loopbaan)ontwikkelingsadviezen. Zo zijn er de stimuleringsmaatregelen (SLIM, Nederland leert door) die scholing en een leven lang ontwikkelen (LLO) stimuleren.¹³⁸

In meer algemene zin is het aan te bevelen in te zetten op het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (onderzoek, ontwikkeling, permanente educatie en nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis) als motor van duurzame groei van het regionaal inkomen per hoofd. Vergroot de veerkracht van de regionale economie, de bedrijven en de beroepsbevolking door kennisdeling, gevarieerd en goed onderwijs, permanente educatie, om-, bij- en herscholing, een grotere arbeidsmobiliteit, een betere werking van de arbeidsmarkt en het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren.¹³⁹ In de Entrepreneurial Ecosystem-benadering wordt de economie gezien als

37

een dynamisch netwerk waarbinnen ondernemerschap het proces is waarbij individuen kansen zien en nieuwe waarde genereren. Of dat lukt, is afhankelijk van de kracht van het 'ecosysteem'. Het ecosysteem voor ondernemerschap bestaat uit tien elementen, variërend van de kwaliteit en efficiëntie van governance tot de toevoer en toegankelijkheid van kapitaal.¹⁴⁰ Gemeenten spelen in dit alles vanzelfsprekend een belangrijke rol, maar een regionale aanpak (op bijvoorbeeld het niveau van het *daily urban system*) ligt meer voor de hand.¹⁴¹

Integreren van het onbenutte arbeidspotentieel in de reguliere arbeidsmarkt

Personen die óf recent zochten naar werk óf direct beschikbaar zijn voor werk worden gerekend tot het onbenut arbeidspotentieel. Ook werklozen (met een werkloosheids- of bijstandsuitkering) behoren hier (deels) toe. Ook deeltijders die meer uren willen werken en daarvoor direct beschikbaar zijn, maken onderdeel uit van het onbenut arbeidspotentieel.¹⁴² Het onbenut arbeidspotentieel bestond in het eerste kwartaal van 2013 nog uit ruim 1,7 miljoen personen. Inmiddels (in het vierde kwartaal van 2020) bestaat het uit ruim 1,1 miljoen personen, wel 57.000 meer dan een jaar eerder.¹⁴³

Het gegeven dat er enerzijds een onbenut arbeidspotentieel is van ruim 1,1 miljoen personen en anderzijds een grote vraag naar vakbekwaam personeel in een aantal groeiende sectoren (zorg, techniek, ICT) geeft aan dat er een kwalitatieve mismatch is tussen vraag naar en aanbod van arbeid.¹⁴⁴ Hoe breng je vraag en aanbod beter bij elkaar? Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de Participatiewet voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigden nauwelijks tot verbeteringen heeft geleid.¹⁴⁵ Het aantal bijstandsgerechtigden is momenteel 100.000 personen hoger dan in 2010.¹⁴⁶ Gemeenten zetten zich (vanwege de schaarse middelen) over het algemeen vooral in voor personen die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Die zijn immers makkelijker naar werk te begeleiden en daarmee kan op korte termijn de uitkeringslast verminderen. Het gevolg is dat mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben aan hun lot worden overgelaten en jaren, en misschien wel levenslang, in de bijstand blijven. Naast de kosten die het met zich meebrengt, verdwijnt ook het grote onbenutte potentieel uit het oog. Met het oog op een krimpende beroepsbevolking is dit een gevoelig verlies.

Hoewel de meest recente cijfers een daling van het aantal werklozen laat zien (ondanks de coronacrisis), blijft de toekomst onzeker. Gemeenten moeten geducht zijn voor de reflex om middelen in te zetten op de *quick wins*: personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Vaak vinden zij (met minimale aanmoedigingen) hun weg wel. Om de re-integratie het meest effectief te laten zijn, kan het beste ingezet worden op de activering voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁴⁷ Deze profiteren het meest van de activering. Wel zijn de kosten van de intensieve begeleiding, het maatwerk en de zeer kleine stapjes hoog per activeringstraject. Maar hiermee voorkomen we dat we over een aantal jaren met een nog groter granieten bestand zitten.

Bemoedigend is dat er tijdens de coronacrisis door gemeenten verschillende initiatieven zijn ontplooid om vraag en aanbod tijdelijk te matchen. Een voorbeeld is het landelijk initiatief 'De Seizoenarbeiders'. In Gelderse gemeenten steekt horecapersoneel asperges, en helpen zzp'ers bij de verwerking van Tozo-aanvragen.¹⁴⁸ Met de website www.wijhelpengraag.nu worden creatieve professionals uit de evenementenbranche gekoppeld aan andere sectoren.¹⁴⁹ Gemeenten kunnen deze initiatieven ondersteunen door bijvoorbeeld dit soort bemiddelingsplatforms (meehelpen) in te richten. Ook kunnen zij hun eigen kaartenbak induiken en bijstandsgerechtigden motiveren (door bijvoorbeeld cadeaubonnen uit te reiken) om in te springen bij ondernemers die door de crisis, of na de crisis, met een tekort aan personeel te maken hebben.

Zet in op werkzame instrumenten voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Voor de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn vele instrumenten en aanpakken beschikbaar om hen te begeleiden richting een reguliere, betaalde baan. Zo toont bijvoorbeeld onderzoek aan dat loonkostensubsidies effectief zijn om werkgevers te verleiden mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.¹⁵⁰ Ander (ouder) onderzoek laat zien dat loonkostensubsidies niet altijd effectief zijn als het gaat om directe doorstroming naar reguliere arbeid, maar wel wanneer loonkostensubsidies tijdelijk worden ingezet als opstap naar en met uitzicht op een 'echte' baan (juist vooral voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt).¹⁵¹ De effectiviteit van de inzet van loonkostensubsidies is verder te vergroten als die hand in hand gaan met een goede begeleiding en/of functiegerichte scholing. In Nederland hebben grofweg 2,5 miljoen mensen moeite met lezen en/of schrijven. Vaak hebben zij ook moeite met digitale vaardigheden. Van scholing en cursussen gericht op het verbeteren van de taalvaardigheid gaat een grote positieve invloed uit, zoals het bereiken van een beter arbeidsmarktperspectief, een betere arbeidsmarktpositie, maar ook een verbeterde psychische en fysieke gezondheid.¹⁵² In algemene zin is scholing alleen nuttig als het gericht is op werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid. Daarbij is het pas effectief op langere termijn.

Met de Participatiewet, die 1 januari 2015 van kracht ging, werd de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgeschaft. Met de afschaffing werd beoogd dat meer bijstandsgerechtigden en mensen met een beperking zouden instromen naar een betaalde, reguliere baan. De door het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgevoerde evaluatie van de Participatiewet laat zien dat dit (nog) lang niet bewaarheid is geworden. Mensen met een beperking, die voorheen een Wsw-indicatie kregen, komen zelfs moeilijker aan werk. Alleen jonggehandicapten krijgen wat gemakkelijker een baan. Het is dan ook niet voor niets dat de sociale werkplaats onderwerp van gesprek is. Sterker, er bestaat een Kamermeerderheid voor 'een netwerk van sociale ontwikkelingsbedrijven'; een nieuwe vorm van wat ooit de sociale werkplaats was.¹⁵³

4 De toekomstgerichte inclusieve gemeente

De belangrijkste sociale trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- Groeiende kansenongelijkheid.
- Verminderde sociale cohesie.
- Sterke groei van het aantal ouderen met een zorg en ondersteuningsvraag die goede Wmo- en thuiszorg, welzijnsvoorzieningen, andere voorzieningen (huisarts, buurtsuper, ontmoetingsplekken, openbaar vervoer) en woningen nodig hebben in wijk, buurt en kern.
- Doorgaan met de transformatiedoelen in het sociaal domein (maatwerk, lichte ondersteuning waar dat kan, zwaarder als het moet, preventie) vanuit realisme en de opgedane leerervaringen.
- Zet met een strategische visie in op een toekomstgerichte Educatieve Agenda. Door onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid veel beter te integreren, neemt de effectiviteit van het beleid in het sociaal domein toe.
- Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten.

4.1 Sociale trends en ontwikkelingen

Groeiende kansenongelijkheid

40

Er is in toenemende mate sprake van perspectief- en kansenongelijkheid tussen inwoners. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit), de toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) en de effecten van en maatregelen in het licht van de coronacrisis leidt dit bij belangrijke groepen Nederlanders tot onvrede over de maatschappij en de politiek.¹⁵⁴ Dit verklaart waarom het herstel van bestaanszekerheid, naast het vergroten van kansengelijkheid, twee van de drie prioriteiten zijn van de VNG en Divosa om het sociaal domein te versterken.¹⁵⁵

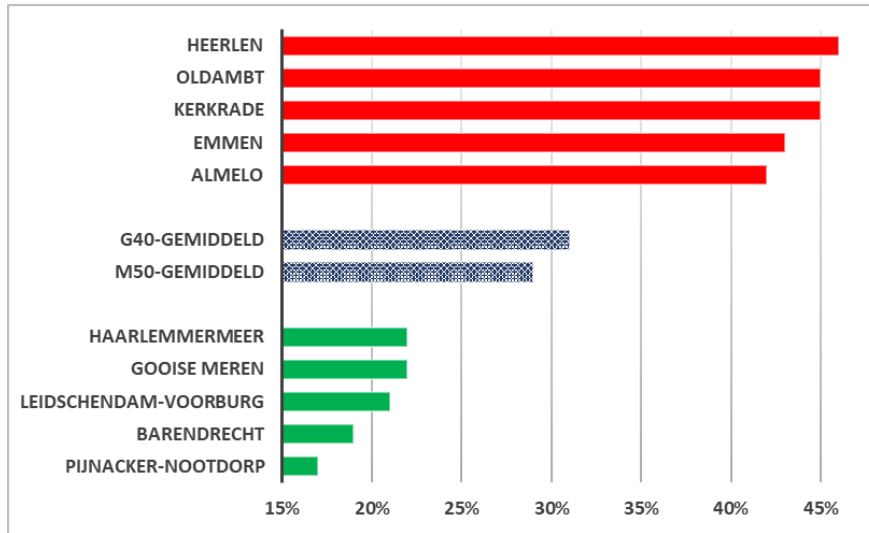
De toenemende kansenongelijkheid is op vele terreinen zichtbaar. Op de woningmarkt, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in koopkracht (problematische schulden, armoede) en in gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. Daarbij is het onderwijs een belangrijke motor van kansenongelijkheid geworden. Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden, toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen op school.¹⁵⁶

Gaat het om kansenongelijkheid in termen van gezondheid, dan valt op dat inwoners met een lage sociaaleconomische status in vergelijking met inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld acht jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid leven. Inwoners die moeite hebben om rond te komen, hebben drie- tot viermaal meer last van hart- en vaatziekten, angststoornissen, overspannenheid en nervositeit, dan inwoners waarvoor dat niet geldt. En zij hebben vier- tot vijfmaal zoveel last van diabetes, depressie en ernstige eenzaamheid.¹⁵⁷ Deze verschillen zijn hardnekkig. Daarbij is de groep met een lage sociaaleconomische status ook nog eens bovengemiddeld geraakt door het coronavirus.¹⁵⁸ De complexe ongelijkheid, vanwege de samenhang van de ongelijkheid op meerdere levensdomeinen, is dé sociale kwestie van deze tijd.¹⁵⁹

De SEO Kansensatlas maakt het sinds voorjaar 2021 mogelijk om op allerlei manieren de kansenongelijkheid in kaart te brengen. Hoe vergaat het jongvolwassenen die zijn opgegroeid in een bepaalde gemeente? Wat zijn de verschillen in werk, inkomen, participatie, scholing, gezondheid en in

welke mate bepaalt de positie van ouders de mogelijkheden van het kind? Hoe vergaat het jongvolwassenen vervolgens gedurende de rest van hun werkzame leven (werk, inkomen, participatie, bijstand en inkomensmobiliteit)? Als voorbeeld is in figuur 4.1 voor alle G40- en M50 gemeenten geïnventariseerd wat op 40-jarige leeftijd de kans is op een laag inkomen. Gemeten aan de hand van de kans op een laag inkomen op latere leeftijd is het in Heerlen het moeilijkst om van een dubbeltje een kwartje te worden en in Pijnacker-Nootdorp het makkelijkst. De kansenongelijkheid is gemiddeld in alle G40-gemeenten groter dan gemiddeld in alle M50-gemeenten.¹⁶⁰

Figuur 4.1 De kans op een laag inkomen op 40-jarige leeftijd in procenten afhankelijk van de gemeente waar je je werkzame leven bent begonnen in de G40 en de M50-gemeenten



Bron: SEO Kansenaslas (bewerking Platform31). De geschatte kans op een inkomen in de onderste drie decielen van de gezamenlijke inkomensverdeling op 40-jarige leeftijd voor personen die in de beginjaren van hun werkzame leven in de geselecteerde gemeente woonden. Deze kans loopt van 15 procent in de gemeente Midden-Delfland tot en met 50 procent op Vlieland en in de gemeente Pekela (de gemeente Rozendaal is met nog geen 3 procent een absolute uitbijter).

41

Kansenongelijkheid kan ook ontstaan door discriminatie. Ruim een kwart van de Nederlandse inwoners (27 procent) ervaart discriminatie. Vooral een migratie-achtergrond is een grond voor discriminatie. Jongeren met een niet-westerse achtergrond op mbo-niveau participeren tot 30 procent minder op de arbeidsmarkt dan overige jongeren. Discriminatie speelt daarbij een rol, omdat een belangrijk deel van het verschil niet te verklaren is uit achtergrondkenmerken.¹⁶¹ Ander internationaal vergelijkend onderzoek laat daarentegen zien dat – méér dan discriminatie – het vooral persoonskenmerken zijn die zorgen voor een slechtere arbeidsmarktpositie van mensen met een islamitische achtergrond.¹⁶²

Verminderde sociale cohesie

De inwoners in de steden en gemeenten zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd. Naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoefte, naar werkzekerheid, naar opleiding, naar herkomst en naar etniciteit. De sociale scheidslijnen zijn zichtbaar in het onderwijs, op de woningmarkt, in gezondheid, in vaste en flexibele arbeidscontracten, in participatie, in meedoen en niet-meedoen, en tussen *insiders* en *outsiders*. Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit dieper. Vooral in de grote steden is het meest duidelijk zichtbaar dat de diversiteit van de inwoners naar herkomst toeneemt. De groep inwoners met een migratieachtergrond wordt niet alleen groter, maar ook veel diverser. In de internationale literatuur wordt dit kenmerk aangeduid met “superdiversiteit”. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is uitsortering waar te nemen. De toegenomen diversiteit en uitsortering leidt tot verliesgevoelens onder autochtone inwoners, verlies van thuisgevoelens, minder buurtcohesie

en lage omgevingsbetrokkenheid.¹⁶³ Dit speelt in de grotere G40-steden meer dan in de kleine M50-gemeenten.

Het begin van de coronacrisis liet zien dat er een grote bereidheid is om elkaar te helpen als dat nodig is. Er zijn vele initiatieven ontplooid. De verbinding tussen inwoners kreeg in het begin van de coronacrisis een positieve impuls. Daar staat tegenover dat door de coronacrisis mensen meer in hun eigen 'bubbel' zijn gebleven en dat de ontmoetingsfunctie van maatschappelijke voorzieningen (sportfaciliteiten, culturele instellingen, bibliotheken, buurthuizen) onder druk is komen te staan. Dit leidde tot een verarming van contacten bij mensen met een beperkt netwerk of beperkte digitale vaardigheden en een toename van de eenzaamheid. Doordat mensen in de buurt elkaar minder konden ontmoeten, dreigt een erosie van de sociale cohesie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert dat de tevredenheid met de sociale contacten licht is gedaald en dat de ervaren wrijving tussen sociale groepen is toegenomen; met name tussen jong en oud en tussen kwetsbare en gezonde mensen.¹⁶⁴

De vergrijzing en de toenemende zorgvraag van ouderen in wijk, buurt en kern

Vooraf op latere leeftijd gaat de vergrijzing gepaard met een toename van de zorgbehoeften.¹⁶⁵ De groep oude ouderen neemt de komende drie decennia in de gemeenten sterk toe. Het aantal mensen van 80 jaar of ouder zal naar verwachting stijgen van ruim 800.000 naar tussen de 1,5 en 2,6 miljoen in 2050.¹⁶⁶ Op hogere leeftijd hebben – de oude ouderen – meer zorg en ondersteuning nodig. Meer dan 90 procent van deze ouderen krijgt deze ondersteuning thuis in de wijk, buurt of kern. Slechts 10 procent verhuist uiteindelijk naar het verpleeghuis. Als deze verhouding zo blijft dan betekent de sterke groei van het aantal ouderen met een zorg en ondersteuningsvraag een belangrijke trend en opgave voor de gemeenten. Er is lang gesproken over en gelobbyd voor de kwaliteit van de zorg in verpleegtehuizen. Daar komt twee miljard euro extra voor beschikbaar om de kwaliteit op orde te krijgen. Voor de andere, veel omvangrijker, groep ouderen met een zorg en ondersteuningsbehoefte is in elke gemeente een woonzorgvisie nodig om de wijken, buurten en kern goed in te richten op het langer thuis wonen. De gemeenten kunnen de ontwikkeling van zo'n visie niet lang meer voor zich uitschuiven. Het innovatieprogramma 'Langer thuis in de inclusieve wijk' ontwikkelt hiervoor de eerste handvatten.¹⁶⁷

42

4.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Er is een overweldigende hoeveelheid analyses, rapporten, evaluaties en adviezen over de opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen in het sociaal domein. Het is onmogelijk om deze samen te vatten en om daarin ook maar enigszins volledig te kunnen zijn. In het navolgende reiken we enkele elementen aan waarover de politieke partijen en bestuurders met elkaar het gesprek kunnen starten.

Doorgaan met de transformatiedoelen in het sociaal domein

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociaal domein zijn een proces van vele jaren. De afgelopen vijf jaar is veel gedaan, maar nog te weinig bereikt en de beloften van de decentralisatie zijn nog niet ingelost.¹⁶⁸ De gemeenten zijn nu vooral bezig met de doorontwikkeling. Van een focus op wijkteams naar wijknetwerken, meer collectieve oplossingen en inzet op preventie. Naar nieuwe vormen van financiering (populatiebepoortstelling). De gemeenten hadden hun handen ook vol met de opvang van migranten, de tekorten in de jeugdzorg, wonen en de coronacrisis.

De afgelopen jaren zijn de gemeenten veel wijzer en realistischer geworden. Samen met het Rijk moeten de komende jaren deze leerervaringen omgezet worden in veel effectiever en doelmatiger beleid in het sociaal domein. Realisme dat er verschil is tussen denk- en doenvermogen van de inwoners en cliënten, dat mensen door stress lang niet altijd in staat zijn om in actie te komen, het

hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens. Realisme over eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en de zorgzame samenleving. Realisme dat lichtere hulp niet altijd zwaardere hulp voorkomt, dat een integrale aanpak slechts voor een zeer kleine doelgroep noodzakelijk is en dat de jeugdzorg veel beter afgebakend moet worden, dat er kwaliteitseisen aan aanbieders gesteld moeten worden en dat alleen nog bewezen effectieve interventies bekostigd zouden moeten worden.¹⁶⁹ Wijsheid is nodig om tot betere spelregels te komen. Betere spelregels die ervoor zorgen dat Rijk en Tweede Kamer de autonomie van de gemeenten respecteren, er niet gewinkeld wordt met de portemonnee van de gemeenten, het gemeentefonds niet beschouwd wordt als een 'duizend-dingen-doekje' en de gemeenten geen uniform model van regionale samenwerking opgelegd krijgen.¹⁷⁰ En betere wetgeving om de paradigmaverschillen tussen de Participatiewet, jeugdzorg en Wmo op te lossen die het moeilijk maken om te komen tot één gezin, één plan en één regisseur.¹⁷¹ Om tot doelmatige en effectieve zorg te komen, is het verder van het belang dat alle ketenpartners hun informatievoorziening op orde hebben, data gedeeld en gecombineerd kunnen worden en van casuïstiek geleerd kan worden. Op deze wijze kan zelfs met één integraal (virtueel) budget over de schotten van de verschillende zorgwetten heen voor multiprobleemgezinnen tot de beste interventies gekomen worden door de verschillende hulpverleners.

De juiste zorg op de juiste plek

Met de decentralisatie in 2015 werden de gemeente 'eerste overheid' in het sociaal domein. Gekoppeld aan de decentralisatie was de ambitie om méér vraaggericht, méér integraal, met een groter beroep op eigen kracht en samenredzaamheid, en doelmatiger en effectiever te gaan werken. De gemeenten accepteerden bezuinigingen die aan de decentralisaties gekoppeld werden, omdat ze kansen zagen om problemen eerder te signaleren en maatwerk te leveren. Ook de inzet op meer burgerparticipatie zou helpen bij het terugdringen van de kosten. Het motto dat Rijk en gemeenten aan de decentralisaties koppelden: één gezin, één plan, één regisseur, moest het probleem van een versnipperde inzet van vele professionals bij multiprobleemgezinnen verminderen. Na experimenten in enkele gemeenten gingen vele gemeenten aan de slag met sociale (wijk)teams. De actuele accenten in het verbeteren van de verzorgingsstaat zijn onder meer: meer aandacht voor het voorveld van de Wmo, preventie, samenwerking in de wijk en sociale veerkracht. Het motto is: 'De juiste zorg op de juiste plek'.¹⁷²

43

Verkleinen van de gezondheidsverschillen

Voor velen (mensen met een lage sociaaleconomische positie, mensen in kwetsbare omstandigheden, e.d.) is het door structurele achterstanden moeilijk om hun leven in te richten met een gezonde levensstijl. Een (dreigende) dakloosheid, (baan)onzekerheden, stress, armoede, schulden, eenzaamheid, psychische problemen, geluidsoverlast, e.d. zijn achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl. Als deze structurele oorzaken niet worden aangepakt, is een individuele benadering – zoals tot nu toe gebruikelijk is – weinig effectief.¹⁷³ Naast het Rijk hebben de gemeenten een belangrijke rol om deze structurele achterstanden te verminderen.¹⁷⁴ Zo'n aanpak van de structurele achterstanden vraagt een vernieuwende organisatie van preventie, zorg en ondersteuning, zoals eerder aangekondigd in de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid.¹⁷⁵ Dit vergt het beklimmen van een hoge trap en een domeinoverstijgende aanpak over meerdere departementen en over diverse gemeentelijke afdelingen heen. Zorgaanbieders (huisartsen, ziekenhuizen), diverse gemeentelijke afdelingen en de welzijnssector moeten elkaar weten te vinden en samen optrekken om de gezondheid van inwoners in de wijk te verbeteren. Dat blijkt in de praktijk nog lastig. Vroegsignalering van (gezondheids)problemen door wijkzorgteams gebeurt nog maar weinig, er wordt nog onvoldoende integrale hulp dicht bij huis geleverd en ontschot financieren door gemeenten en zorgverzekeraars gebeurt nog maar mondjesmaat.¹⁷⁶

Goed organiseren van welzijn en zorg voor ouderen in wijk, buurt en kern

Om de zorg voor ouderen in wijk, buurt en kern goed te organiseren, zijn allerlei vormen van nieuwe huisvesting (aanleunwoningen, knarrenhoven, groepswoonvormen, woonzorgconcepten, zorghotelappartementen, etc.) nodig tussen enerzijds het verpleegtehuis en anderzijds de oude (eengezins)woning in waar men gewend is te wonen (en vaak niet weg wil). Doorstroming is bijvoorbeeld te realiseren door een combinatie van individuele benadering (wooncoaches), een huurprijskorting op de nieuwe woning, vergoeding van verhuiskosten en verhuishulp. Er is daarbij een groot gebrek aan betaalbare woonzorgvarianten voor (lage) middeninkomens, een kwalitatieve mismatch in gewenste woonvarianten op de woningmarkt voor senior eigenaar-bewoners en een gebrek aan samenhang in woonzorgaanbod op gebouw- en gebiedsniveau.¹⁷⁷ Een denk- en ontwikkelrichting is ook om de kosten van woonaanpassing of het wonen in een woongemeenschap af te wegen tegen de kosten van toekomstig zorggebruik. De voordelen van woonaanpassing, woongemeenschap e.d. worden tot nu toe door gemeenten niet meegenomen in de woningprogrammering.¹⁷⁸

Een toekomstgerichte Educatieve Agenda

De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen sinds 2003. In elke groep acht zitten gemiddeld zes kinderen die het basisniveau van schrijven niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Zij lopen het risico op laaggeletterdheid en zullen moeite hebben om een bijsluiters van een medicijn te begrijpen of om een formulier van de gemeente in te vullen. De afnemende prestaties van het onderwijs vallen niet zonder meer te verklaren uit een onvoldoende bekostiging van het onderwijs. De afgelopen eeuw namen de onderwijsuitgaven sterker toe dan het nationaal inkomen, dan het aantal leerkrachten (en ondersteunend personeel) en namen véél sterker toe dan de groei van het aantal leerlingen/studenten. Daarbij komt dat Nederland relatief veel geld uitgeeft per leerling en dat Nederlandse leerlingen veel lesuren krijgen. De ouders die het kunnen betalen, proberen de teruglopende prestaties van het onderwijs te compenseren met aanvullend onderwijs. Er is dan ook een sterke groei van de uitgaven aan bijlessen, examentraining en huiswerkbegeleiding.¹⁷⁹ Wie alle cijfers van de staat van het Nederlandse onderwijs bij elkaar optelt, kan – volgens een columnist – alleen maar concluderen: “het onderwijs faalt”.¹⁸⁰

Elke gemeente kan om het onderwijs te verbeteren, te variëren en om de kansenongelijkheid te bestrijden veel verder gaan dan haar wettelijke taken op het terrein van onderwijs.¹⁸¹ De rechtvaardiging hiervoor is dat de gemeente de eerste overheid is die de lange termijn maatschappelijke gevolgen van het falende onderwijs ondervindt. De slechte prestaties van het onderwijs hebben als resultaat dat een grote groep leerlingen met een diploma van school afgaat, dat onder hun potentiële capaciteit ligt, zij gedurende hun hele loopbaan minder verdienen en zij hun hele arbeidzame leven tegen drempels aanlopen.¹⁸² De opgelopen onderwijsachterstanden in de coronacrisis maken dit des te urgenter. Ook de Onderwijsraad roept gemeenten op om zich veel nadrukkelijker te bemoeien met het onderwijs. Door onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid veel beter te integreren, neemt de effectiviteit van het beleid in het sociaal domein toe.¹⁸³ De grote verschillen tussen scholen in één wijk kunnen ook een rechtvaardiging zijn voor een stevige Educatieve Agenda. De prestaties van leerlingen in groep 8 op vergelijkbare basisscholen in dezelfde wijk schelen soms wel een of twee onderwijsniveaus. In het voortgezet onderwijs lopen de verschillen nog meer uiteen. Ook heeft elf procent van de schoolbesturen in het primair onderwijs één of meer scholen die al acht jaar (!) onvoldoende presteren. Volgens de Onderwijsinspectie raakt dit ongeveer 35.000 kinderen, vooral uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status.¹⁸⁴

Meer oog voor de menselijke maat

De kwetsbare burger wordt geconfronteerd met een duizelingwekkende ingewikkeldheid van voorzieningen, regelingen, toeslagen, arrangementen, protocollen, formulieren, controles en eigen bijdragen. Zo maakt het ingewikkelde en niet-inzichtelijke systeem van inkomensafhankelijke regelingen burgers met lage inkomens erg kwetsbaar. Vaak wordt in het beleid, de beleidsveronderstellingen en in de uitvoering onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de samenleving voor velen en het feit dat Nederland 2½ miljoen mensen van 16 jaar en ouder kent die moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen. De Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, de tragedie achter de kinderopvangtoeslagenaffaire en de Participatiewet maakten duidelijk dat in de achterdocht waarmee burgers bejegend worden, de protocollen, procedures en algoritmen de menselijke maat verloren is gegaan. De eerste gemeenten trekken hieruit conclusies. In Tilburg besloot de gemeente de bijstandsgerechtigde voortaan als een vriend te beschouwen en op last van de gemeenteraad is in Enschede een Commissie Menselijke Maat geïnstalleerd die begin juli met eerste voorstellen moet komen voor een meer humane aanpak.¹⁸⁵

Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten

De afgelopen vijftig jaar is het aandeel van de zorguitgaven in de Rijksbegroting sterk gestegen. Tussen 1972 en 2018 stegen de zorguitgaven van 6 miljard naar 100 miljard euro. De curatieve zorg is voor 62 procent van de kosten verantwoordelijk, de langdurige zorg en ondersteuning voor 28 procent (care) en de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg voor 10 procent (care). In internationale vergelijkingen valt op dat de uitgaven aan curatieve zorg in Nederland in vergelijking met andere, vergelijkbare landen gemiddeld is, dat de eigen bijdragen aan de zorg (buiten de premiebetalingen) gering zijn en dat de uitgaven aan langdurige zorg en ondersteuning zéér hoog zijn.¹⁸⁶ Het RIVM verwacht voor de zorgsector een toename van het uitgavenniveau tot 174 miljard euro in 2040.

45

Evenals de afgelopen decennia zullen bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven de komende jaren sterker stijgen dan de economisch groei. De sterke stijging wordt voor eenderde veroorzaakt door de vergrijzing en voor tweederde door de technologische ontwikkeling, het wettelijk geregelde recht op zorg en de open-einde-aanspraak op de beste curatieve zorg dat wetenschap en praktijk effectief achten. Daardoor ging de afgelopen kabinetsperiode driekwart van de stijging van de overheidsuitgaven op aan zorg.¹⁸⁷ De toenemende zorguitgaven zijn ook een belangrijke verklaring dat de laatste jaren de ontwikkeling van de lonen de ontwikkeling van het nationaal inkomen niet kan volgen.¹⁸⁸ De groei van de zorg belemmert via de arbeidsmarkt ook de ontwikkeling van alle andere publieke en private activiteiten. De prognose is dat de komende jaren jaarlijks 40.000 extra zorgprofessionals nodig zijn om in de stijgende zorgvraag te voorzien. Met de krimpende beroepsbevolking en de geringe toename van de arbeidsparticipatie kan niet voorzien worden in deze vraag naar zorgpersoneel of het extra arbeidsaanbod moet (meer dan) volledig bestemd worden voor de zorg.¹⁸⁹ Als de zorguitgaven even snel blijven toenemen als in de beginjaren van dit millennium, slokken zij in 2040 een kwart van de economie op. Bij ongewijzigd beleid zijn de huishoudens over twintig jaar gemiddeld bijna de helft van hun inkomen kwijt aan zorgpremies.¹⁹⁰ Daarmee dreigt het zorgstelsel met steeds hogere verplichte overdrachten van gezond naar ziek (risicosolidariteit) en van hogere naar lagere inkomens (inkomenssolidariteit) op den duur te bezwijken onder de druk van de steeds hogere kosten en collectieve ziektekostenpremies. De hoogoplopende belastingen en sociale premies zullen uiteindelijk ook de economische groei aantasten.

De snel stijgende collectieve zorguitgaven zijn ook een “koekoeksjong” dat andere collectieve uitgaven (onderwijs, veiligheid, verbetering van de dijken, et cetera) in toenemende mate over de rand van het begrotingsnest zal drukken. En ook de gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich als een koekoeksjong

dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegteet. De jeugdzorgtaken van gemeenten zijn geëxplodeerd van 3,6 miljard euro in 2015 naar 5,5 miljard euro in 2019.¹⁹¹

Nú is voor de gemeenten het moment gekomen om met het kabinet na te denken over de organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg. Naast lobbyen voor méér geld, een claim naar het Rijk op de balans van de gemeente zetten of het invoeren van arbitrage kunnen de gemeenten met ideeën komen, de agenda bepalen, proactief zijn met nieuwe aanpakken (de mogelijkheden van het voorveld van de Wmo beter benutten, doorbraakaanpakken, e.d.), nieuwe financieringsbronnen aanboren (o.a. bijdragen van zorgverzekeraars aan preventie, *shared savings*), het slechten van schotten (financieel en intern), op andere wijze de zorgprestaties financieren (bijvoorbeeld de bereikte gezondheidswinst en niet langer per verrichting) en het blijven afdwingen van zorginnovaties.¹⁹² Ook het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit verdient belangrijke beleidsmatige en politieke prioriteit. Dit vanuit het gezamenlijke besef dat de meest kwetsbare inwoners en jongeren, ondanks de aanzienlijke en stijgende budgetten, nog steeds niet (goed) geholpen worden.¹⁹³

5 Uitdagingen veiligheidsdomein steeds complexer

De belangrijkste veiligheidstrends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- De traditionele criminaliteit en de onveiligheidsbeleving vertonen een dalende trend; signalen en voorbeelden van verharding.
- Nieuwe technologieën en digitalisering leiden tot explosieve toename cybercrime onder burgers, bedrijven, (lokale) overheden en instellingen. Een relatief nieuw fenomeen is desinformatie en nepnieuws.
- Verbinding tussen zorg-, sociaal en veiligheidsdomein van belang om overlast en criminaliteit tegen te gaan, ook in kwetsbare wijken, dorpen en kernen.
- Aanpak ondermijning vergt een lange adem, waarbij ingezet wordt op het terugdringen van de internationale rol van Nederland op de drugsmarkt, het versterken van de strafrechtketen, een sociaal-preventieve aanpak en het wegnemen van de voedingsbodem voor ondermijning in de samenleving.
- Integrale gebiedsgerichte aanpak in kwetsbare wijken, dorpen en kernen, met aandacht voor kwetsbare personen uit zowel het zorg-, als veiligheidsdomein.
- Toenemende data en informatie bieden kansen voor het verbeteren van de veiligheid, maar doe het zorgvuldig.

5.1 Trends en ontwikkelingen

47

Dalende trends criminaliteit en onveiligheidsbeleving houden aan

Uit de meest recente cijfers blijkt dat de reeds in de beginjaren van de 21^e eeuw ingezette daling van criminaliteit in Nederland voortduurt. De politie registreerde in 2020 een kleine procent minder misdrijven dan het jaar ervoor, en ruim 29 procent minder dan in 2012.¹⁹⁴ De Veiligheidsmonitor, waarin verslag wordt gedaan van zelf gerapporteerde slachtofferschap, laat eenzelfde daling zien van veelvoorkomende 'traditionele' criminaliteit waarvan burgers het slachtoffer worden.¹⁹⁵ In 2019 gaf bijna 14 procent van de ondervraagden aan slachtoffer te zijn geweest van vermogens-, gewelds- of vandalismedelicten, een significante daling van één procent ten opzichte van 2017 en 31 procent ten opzichte van 2012.¹⁹⁶ Ook blijkt uit de Monitor Jeugdcriminaliteit dat jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren is gedaald voor het aantal geregistreeerde minderjarige verdachten (van 26 per duizend jongeren in 2012 naar 15 per duizend jongeren in 2019). Ook ligt het aandeel zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in 2020 lager dan in 2015.¹⁹⁷ Er zijn verschillende mogelijke verklaringen te noemen voor de daling, die niet alleen in Nederland, maar ook in andere geïndustrialiseerde landen zichtbaar is. Enkele van de meest aannemelijke verklaringen zijn: de preventieve maatregelen die worden genomen door burgers, bedrijven en overheden, de toenemende welvaart, de afname van heroïnegebruikers (die vooral in de jaren 80 verantwoordelijk waren voor een groot deel van vermogensdelicten) en de veranderende vrijetijdsbesteding (opkomst van internet en smartphones), die mogelijk de daling van jeugdcriminaliteit verklaart.¹⁹⁸ In hoeverre de daling van criminaliteit ook in de toekomst zal voortzetten, blijft onzeker. Sommige ontwikkelingen kennen namelijk ook een keerzijde die weer nieuwe risico's met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld de verdere digitalisering van de samenleving.¹⁹⁹

Naast de criminaliteit daalde ook de onveiligheidsbeleving in de afgelopen jaren. In 2019 gaf 32 procent van de ondervraagden aan zich wel eens onveilig in het algemeen te voelen en 14 procent gaf aan zich wel eens onveilig in de eigen buurt te voelen, een daling van resp. 13 en 20 procent ten opzichte van

2012. Ondanks dat de criminaliteit en onveiligheidsgevoelens blijven afnemen, zegt nog steeds een meerderheid van de bevolking dat de criminaliteit toeneemt (61 procent) en is 59 procent van mening dat criminaliteit een (heel) groot probleem is. Deze meerderheid is in de afgelopen jaren wel steeds meer geslonken. Of deze afname in de komende jaren wordt voortgezet, is nog niet te zeggen, omdat in 2019 weer een lichte stijging optrad.²⁰⁰

Tabel 5.1 *Criminaliteitscijfers en veiligheidsbeleving, 2013, 2016 en 2019*

	2013	2016	2019
Ervaren slachtofferschap traditionele criminaliteit (% bevolking 15 jaar en ouder)	19,8	17,3	13,7
Geregistreerde misdrijven traditionele criminaliteit (aantal X 1.000)	872,1	683	534,2
Geregistreerde minderjarige verdachten (aantal per 1.000 leeftijdsgenoten)	22	17	15
Veiligheidsbeleving algemeen (% bevolking 15 jaar en ouder dat zich onveilig voelt)	36,7	34,6	31,8
Veiligheidsbeleving eigen buurt (% bevolking 15 jaar en ouder dat zich onveilig voelt)	18,8	16,4	14,4
Ervaren slachtoffers cybercrime (% bevolking 15 jaar en ouder)	12,6	10,7	13

Bron: CBS, *Statline*.

Er zijn echter ook een aantal zorgelijke signalen te identificeren. Na een aantal jaren van dalende winkelovervallen is er een toename van de gewapende winkelovervallen.²⁰¹ Er is een toename van het aantal ram- en plofkraken waarbij gebruik gemaakt wordt van explosieven. Nu vooral op juweliers en opticiens, waar het voorheen vooral pinautomaten betrof.²⁰² Ondanks een algehele afname van de jeugdcriminaliteit is er een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict (zware mishandeling, diefstal met geweld, poging tot doodslag).²⁰³ Deze signalen passen in de door het ministerie van Justitie en Veiligheid geconstateerde trend van een mogelijke verharding van de criminaliteit.²⁰⁴

48

De impact van technologie en digitalisering neemt toe

Naast de relatief positieve ontwikkelingen voor wat betreft de traditionele vormen van criminaliteit is er een toename te zien van een aantal vormen van criminaliteit die voorheen minder zichtbaar waren en/of minder goed geregistreerd werd. Dit is vooral het geval bij cybercriminaliteit. De explosieve toename van digitale communicatie en verdere digitalisering van de samenleving gaat gepaard met een toename van cybergerelateerde criminaliteit. In 2020 registreerde de politie 127 procent meer gevallen van cybercriminaliteit, dan in het jaar daarvoor en de Veiligheidsmonitor rapporteert in 2019 een toename van 18 procent ten opzichte van 2017 (van 11 procent naar 13 procent). De geregistreerde gevallen van cybercriminaliteit (en veel wordt niet geregistreerd) overtreffen die van woninginbraken.²⁰⁵

Maar niet alleen burgers worden slachtoffer van cybercrime; cybercriminelen en hackers richten zich ook op bedrijven, (lokale) overheden en instellingen. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt wordt de (financiële) schade steeds groter. Uit cijfers van verzekeraar Hiscox blijkt dat in 2019 de financiële schade onder bijna 2.000 getroffen bedrijven ongeveer 1,6 miljard euro betrof, een stijging van 60 procent ten opzichte van 2018.²⁰⁶ Ander onderzoek geeft aan dat 72 procent van de bedrijven in 2019/2020 met een cyberaanval te maken heeft gehad. Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben en leiden tot aanzienlijke reputatieschade. De gevolgen zijn een afname van het aantal klanten (in 49 procent van de gevallen), financiële schade (41 procent) en zakelijke en operationele schade (39 procent).²⁰⁷ Bekende recente grote schadeposten zijn de hack van de containerrederij Maersk en van de gemeente Hof van Twente.²⁰⁸ De digitale dreiging heeft een

permanent karakter gekregen, met risico's van (voorbereidingen op) sabotage en spionage door statelijke actoren en het risico van (grootschalige) uitval van digitale diensten, processen of systemen (meldkamers, water- en energiesystemen, liften, verkeersinformatie, tram, metro en trein) en maatschappelijke ontwrichting.²⁰⁹ In het meest recente Cybersecuritybeeld van het NCTV wordt wederom gewezen op een verdere toename van de digitale risico's en digitale dreiging. Aanvallen kunnen zo verstorend zijn dat ze langdurig impact hebben op organisaties en ketens. Ook het afgelopen jaar kwamen weer grote verschillen in digitale weerbaarheid van bedrijven en organisaties aan het licht. Experts vrezen dat deze kloof tussen de digitaal weerbaren en niet weerbaren alleen maar groter zal worden. De stappen die de afgelopen jaren al gezet zijn om de weerbaarheid te verhogen, zijn door de groeiende dreiging nog niet genoeg. Daarom moet er nu een inhaalslag worden gemaakt.²¹⁰

Overige, relatief nieuwere, risico's die digitalisering en nieuwe technologieën met zich meebrengen, hebben te maken met de steeds makkelijkere toegang tot informatie en het verspreiden van informatie en desinformatie. Dit kan leiden tot verregaande polarisatie en maatschappelijke ontwrichting. Denk bijvoorbeeld aan de QAnon beweging, het digitaal oproepen voor niet-aangekondigde demonstraties die vervolgens uit de hand lopen, of de verspreiding van desinformatie over de effecten van 5G-netwerken, dat leidde tot verschillende brandstichtingen van zendmasten. Zo kunnen technologie en sociale media de maatschappelijke onrust aanjagen, de zichtbaarheid van maatschappelijke onrust vergroten en het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels ondersteunen. Dit leidt voor het bestuur weer tot nieuwe uitdagingen. De technologieën voor *deepfakes* en *voice cloning* zullen waarschijnlijk alleen maar toenemen, waardoor het in de toekomst wellicht nog moeilijker wordt om nepnieuws van echt nieuws te onderscheiden.²¹¹ De politiek moet bij de grote digitale platforms openheid afdwingen over hoe nieuws en berichtgeving wordt beïnvloed. Dat is één van de aanbevelingen van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies 'Zoeken naar waarheid' over de invloed die de digitalisering heeft op het functioneren van onze democratie.²¹²

49

Toenemend belang voor aanpak ondermijnende criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit, waarbij sprake is van een vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, kan zich diep wortelen in de samenleving en uit zich in allerlei verschillende vormen. Gevaarlijke drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante criminele winsten die worden witgewassen (o.a. door middel van louche ondernemingen), excessief geweld, zoals liquidaties en (vergis)moorden in de openbare ruimte, bedreigde burgemeesters, intimidatie en corruptie, het ronselen van kinderen op schoolpleinen voor druggerelateerde criminaliteit, ondernemers en agrariërs die onder druk worden gezet, et cetera. In de trendstudie van Platform31 van 2017 schreven de auteurs dat ondermijnende criminaliteit op dat moment een onderschat probleem was.²¹³ Sindsdien is er veel gebeurd, is het besef dat ondermijning een groot maatschappelijk probleem gegroeid en is de urgentie voor de aanpak ervan toegenomen. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III zijn extra activiteiten voor het tegengaan van ondermijnende drugscriminaliteit aangekondigd en financiële middelen (zowel eenmalig als structureel) voor de bestrijding ervan vrijgemaakt. Deze middelen zijn o.a. ingezet voor de regionale versterking van de aanpak van ondermijning, researchcapaciteit en bestrijding van de ondermijning bij de Nationale Politie, de inrichting en werkzaamheden van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) en het incidenteel versterken van de lokale aanpakken.²¹⁴ Het is momenteel nog te vroeg om aan te geven in hoeverre de intensivering van de aanpak tot een daadwerkelijke afname van ondermijnende criminaliteit leidt. De intensivering uit zich namelijk ook in een stijging van aantal geconstateerde gevallen van ondermijnende criminaliteit. Zo blijkt uit de Nationale Drugsmonitor dat het aantal opsporingsonderzoeken naar georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit in 2019 is gestegen. In het eerste half jaar van 2020 zijn meer (synthetische) drugslabs en opslaglocaties ontdekt

en opgerold, dan in dezelfde periode in 2019. Ook is er in het eerste half jaar van 2020 al meer cocaïne in beslag genomen, dan in heel 2019. Dit betekent niet perse dat er sprake is van een stijging van drugscriminaliteit, maar dat door prioritering, intensivering en door de gekraakte PGP server 'Encrochat' meer drugscriminaliteit aan het licht kwam.²¹⁵

Ondanks de intensivering en geleverde inspanningen van de afgelopen jaren blijft de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook de komende jaren urgent. Gemeenten in landelijke gebieden zijn kwetsbaar voor ondermijnende criminaliteit in bijvoorbeeld leegstaande agrarische opstallen. Maar ook stedelijke gemeenten moeten rekening houden met een toename van het aantal incidenten met gevaarlijke stoffen vanwege de productie van synthetische drugs in woonwijken, kelderboxen en garages.²¹⁶ Met gegevens uit de City Deal Zicht op Ondermijning komt kwantitatieve informatie beschikbaar over de personen, branches en transacties per gemeente die kwetsbaar zijn voor ondermijnende activiteiten.²¹⁷

Toch zijn effectieve aanpakken verre van eenvoudig. Nederland is vanwege de ligging en de uitstekende infrastructuur al jarenlang een mondiaal drugsknooppunt. Nederlandse drugscriminelen zijn grote spelers op de internationale drugsmarkten. Tegelijkertijd zien we een sociale verankering van criminele netwerken door het hele land en krijgen zij macht en invloed én veroorzaken zij grote problemen op lokaal niveau. Onder andere vanwege de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld op jongeren in een achterstandspositie.²¹⁸

Meer aandacht voor de verbinding tussen zorg en veiligheid

Al eerder is het besef doorgedrongen dat het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van overlast en criminaliteit niet enkel een justitiële aangelegenheid is. Het zorg- en veiligheidsdomein zijn namelijk sterk met elkaar verbonden. Er is een grote overlap tussen de doelgroepen van beide domeinen, waarbij het vaak gaat om kwetsbare personen met een opeenstapeling van problemen met een zorg- en veiligheidscomponent. De oorzaken en gevolgen lopen door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig: psychische klachten, verslavingen, falende maatschappelijke integratie, verward gedrag met een hoog risico op gevaar voor omstanders of een combinatie hiervan, soms gepaard met een verstandelijke beperking. De complexiteit van de problematiek kan soms tot gevolg hebben dat er sprake is van slachtoffer- en daderschap van overlast, geweld en ander crimineel gedrag. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van huiselijk geweld, kindermishandeling, radicalisering, *stalking*, ex-partnergeweld of bedreiging van bestuurders en professionals.²¹⁹

Hernieuwde aandacht kwetsbare wijken

In kwetsbare wijken (maar dat geldt ook voor kwetsbare dorpen en kernen) maakt een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand, achterstelling, het ontbreken van perspectief en een concentratie van kwetsbare personen dat bewoners vatbaarder zijn om betrokken te raken bij (ondermijnende drugs-) criminaliteit, als (ongewilde) dader of slachtoffer. De laatste jaren nemen de verschillen op het gebied van leefbaarheid in bepaalde steden, wijken en buurten toe. Vanwege een context van achterstanden en uitsluiting is criminaliteit in de kwetsbare wijken, buurten, kernen en dorpen steeds meer opgekomen. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken alleen maar doen toenemen, zo blijkt ook uit het manifest van vijftien burgemeesters die vorig jaar zomer aan de bel trokken, waarbij gepleit werd voor extra aandacht voor kwetsbare wijken.²²⁰ Naast sociale problemen kreeg criminaliteit in deze wijken een georganiseerd en structureel karakter.²²¹

Tijdelijke effecten van de coronacrisis op veiligheid en criminaliteit

De coronacrisis heeft, net als op veel andere aspecten van de samenleving, effecten op de veiligheid(sbeleving) en criminaliteitsontwikkeling. Zo daalde het aantal meldingen van woninginbraken, fietsendiefstal en zakkenrollerij. Ook waren er minder bedrijfsinbraken, straatroven en verkeersongelukken. Een groot deel van de veelvoorkomende criminaliteit hangt namelijk samen met het gemak waarmee deze criminaliteit gepleegd kan worden en met de gelegenheid die zich voordoet. Als we meer thuis zijn, is de kans op woninginbraak kleiner. Ook neemt bijvoorbeeld de kans op zakkenrollerij af als we minder in drukke winkelgebieden aanwezig zijn. Het SCP verwacht dat het hier een tijdelijk effect van de coronacrisis betreft. Een terugkeer naar de situatie van begin 2020 is voor de veelvoorkomende vormen van traditionele criminaliteit te verwachten.²²² Andere vormen van criminaliteit, zoals cybercriminaliteit, namen juist toe. Ook is eerder al gewaarschuwd voor nieuwe, direct aan de coronamaatregelen gerelateerde vormen van criminaliteit, zoals misbruik van de Tozo en de oprichting van bureaus die tegen betaling ondersteuning bieden bij het misbruiken van de steunmaatregelen.²²³ Andere effecten betrof het aantal overlastmeldingen bij de politie. Het totaal van de geregistreerde overlastincidenten (vooral jeugd- en geluidsoverlast, maar ook huiselijk geweld) steeg in 2020, met bijna 145.000 incidenten, en lag daarmee 39 procent hoger dan in 2019.²²⁴ Naast bovengenoemde effecten kan de (economische nasleep van) de coronacrisis ook andere gevolgen hebben. In het eerder genoemde manifest van de vijftien burgemeesters waarschuwen zij ook voor een verhoogd risico op een vlucht in (ondermijnende) criminaliteit in kwetsbare wijken, bijvoorbeeld door jongeren met verminderde toekomstperspectief, die hun baan verliezen en voor het snelle geld gaan.²²⁵

5.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

51

Een aantal van de hierboven geschetste trends hangt met elkaar samen en heeft direct betrekking op het lokaal niveau en daarmee het handelen van de gemeente. Er zijn meerdere opgaven en oplossingsrichtingen te benoemen. Hieronder laten we er een aantal de revue passeren die ons inziens de komende periode van belang zullen zijn.

Blijvende prioriteit aanpak ondermijning

Vanwege het grote maatschappelijk ontwrichtende karakter van ondermijnende (drugs)criminaliteit is het van belang om na de impuls die de aanpak van ondermijning de afgelopen jaren kreeg, hier ook de komende jaren prioriteit op te houden. In de procesevaluatie van de versterkte aanpak van de ondermijnende criminaliteit wordt echter gevreesd dat de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit het aflegt tegen andere grote beleidsthema's zoals zorg, klimaat, onderwijs en het herstel van de economie.²²⁶ De afgelopen jaren verschenen verscheidende rapporten over de aanpak van ondermijning. De algemene conclusie is dat een langjarige, blijvende en integrale aanpak nodig is. Deze aanpak moet zich richten op:

- Het intensiveren van de internationale samenwerking, coördinatie en informatiedeling.²²⁷
- Het reduceren van de Nederlandse rol in de Europese en wereldmarkt van illegale drugs tot een niveau en invloed vergelijkbaar met omringende landen. Daarvoor is een aanpak nodig waarin alle partijen in de veiligheidsketen samen als één overheid optreden en coalities gesloten worden met maatschappelijke en private partijen, die van de drugseconomie ook veel schade ondervinden. Hiervoor is bijvoorbeeld samenwerking met bedrijven rond logistieke knooppunten van cruciaal belang.²²⁸
- Het versterken van de gehele strafrechtketen door te investeren in opsporing, handhaving en rechtspraak, zodat er ingezet kan worden op o.a. effectieve opsporing in operationele zin, het verhogen van de strafmaat (deze ligt in internationale vergelijking een stuk lager en verklaart mede

de drugsproductie in Nederland), meer internationale opsporingsonderzoeken en het meer inbedden van het strafrecht in de integrale bestrijding van drugscriminaliteit via bijvoorbeeld het bestuursrecht en het civielrecht en in samenwerking met de sociale of private sector. Hiermee vindt een verschuiving plaats naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspraak, waar het niet enkel gaat om straffen en opsluiten, maar er ook aandacht is voor een gunstige maatschappelijke invloed.²²⁹

- Het lokale bestuur heeft een eigen, belangrijke en aanvullende rol bij de aanpak van ondermijning en de invloed die ondermijning heeft op de samenleving. Zij is namelijk veel beter dan politie en justitie in staat om in de samenleving vertrouwen te wekken, burgerschap te stimuleren en zelf in alle openbaarheid een publieke rol te spelen. Deze verbindende rol van burgervader of -moeder is cruciaal in het versterken van weerbaarheid en veerkracht.²³⁰ Naast deze belangrijke rol beschikt het lokale bestuur ook over bestuurlijk instrumentarium voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zo kan de burgemeester overgaan tot het opleggen van dwangsommen of het sluiten van panden bij drugshandel (Wet Damocles) en worden vergunningen onder de Wet Bibob ingetrokken.²³¹
- Een effectieve, preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit gericht op het wegnemen van voedingsbodems, door het versterken van de samenhang tussen dadergerichte criminaliteitsbestrijding en de aanpak van sociale problemen in steden en buurten door gemeente, politie, justitie, sociale en maatschappelijke partners, et cetera.²³²

Noodzaak integrale lokale wijkaanpak, mét aandacht voor zorg en veiligheid

In kwetsbare wijken, buurten en kernen is vaak sprake van een opeenstapeling van multi-problematiek: een combinatie en cumulatie van opgaven en problemen rond opgroeien en onderwijs, werk, armoede, inclusie, veiligheid, ondermijning, wonen en (psychische) gezondheid. Sinds een aantal jaren lijkt er weer sprake te zijn van nieuwe aandacht voor een wijkaanpak. Dezelfde aandacht kan ook uitgaan naar kwetsbare kernen. Ook voor de veiligheidsproblematiek biedt dit kansen. Het zijn namelijk ook vaak in deze kwetsbare wijken, buurten en kernen, waar de ondermijnende (drugs)criminaliteit en de sociaaleconomische achterstanden onevenredig groot zijn en waar de bewoners extra vatbaar zijn voor het afglijden naar criminaliteit. Bij een nieuwe wijkaanpak dient er dan ook oog te zijn voor deze veiligheidsproblematiek, anders dan in eerdere wijkaanpakken, waarin veiligheid géén structureel onderdeel was van de aanpak. In een moderne wijkaanpak moeten duidelijke grenzen gesteld worden, is geen sprake van vrijblijvendheid en worden de wijkproblemen breed aangepakt (verbeteren woningen, onderwijs, (jeugd)zorg, banen, toekomstperspectief).²³³ Dit alles is noodzakelijk, maar niet voldoende, zolang de criminele wereld zijn aantrekkingskracht blijft uitoefenen. Ook de justitiële functie dient te worden versterkt, zodat duidelijk is dat criminaliteit niet loont, maar afgestraft wordt. De justitiële functie is effectiever als zij wordt ingebed in een brede beweging van sociaal-preventieve acties.²³⁴ De inspanningen dienen ook verder te gaan, dan alleen vanuit de overheid. Een brede steun vanuit de samenleving - van burgers, semipublieke organisaties en ondernemers - is noodzakelijk.

De rol van de gemeente is hierbij van groot belang. De opgave is om het veiligheids-, zorg- en sociaal domein met elkaar te verbinden, met maatregelen die zowel persoonsgericht als (leef)omgevingsgericht zijn. Eén van de aandachtspunten hierbij is om de preventieve aanpak te richten op (kwetsbare) jongeren en hun leefomgeving, met als doel te voorkomen dat zij in de criminaliteit terechtkomen of hierin verder afglijden. Op wijkniveau zijn extra sociaal-preventieve inspanningen nodig, deels in combinatie met (justitiële) handhaving. Dat vraagt veel van verschillende ambtelijke afdelingen, zoals het sociaal domein, veiligheid, vergunningen, toezicht en handhaving. Maar de gemeenten kunnen dit niet alleen. Daarvoor is samenwerking met bondgenoten, zoals politie, onderwijsinstellingen, welzijnsinstellingen, maatschappelijk werk en corporaties noodzakelijk. Belangrijk hierbij is om in het

achterhoofd te houden dat we niet op nul beginnen. In kwetsbare wijken zijn vaak al partijen aanwezig die zich bezighouden met het verbeteren van de wijk en de sociale problematiek van kwetsbare mensen (zoals wijkteams, jongerenwerk, vrijwilligersorganisaties, actieve buurtbewoners, etc.). Het is van belang om aan te sluiten bij reeds bestaande initiatieven, die reeds in de haarvaten van de wijk aanwezig zijn.

Dat het verbinden van het veiligheids-, zorg- en sociaal domein uitdagingen met zich meebrengt, is evident. De verschillende domeinen zullen moeten investeren in elkaar, in elkaars taal ('verdachte' versus 'client') en zullen moeten wennen aan elkaars werkwijzen ('zacht waar het kan, hard waar het moet'). Uit verschillende lokale voorbeelden blijkt al dat wanneer men zich committeert aan het gezamenlijke doel en de maatschappelijke impact die men met elkaar wil maken, het veiligheids- en het sociaal domein elkaar weten te vinden en elkaar versterken.²³⁵ Belangrijk hierbij is dat de gemeente een verbindende en/of regierol heeft en dat de verschillende instanties verantwoordelijk zijn en blijven voor hun eigen taken en bevoegdheden. Maar dat er wel in samenspraak bekeken wordt op welke wijze er vanuit de verschillende instanties ingegrepen kan worden, zonder dat de persoon en/of directe omgeving verder afglijdt.²³⁶

Om te komen tot langdurige, integrale en preventieve aanpakken is het noodzakelijk dat gemeenten en hun bondgenoten structurele financiering hebben. In mei 2021 rapporteerde Trouw op basis van rapporten van de inspectie van Justitie en Veiligheid dat door tekorten aan personeel en andere middelen het verschillende uitvoeringsinstanties (zoals de Politie, Jeugdzorg en Reclassering) niet lukt om hun taken goed uit te voeren. Sinds de decentralisaties is het in het zorg- en sociaal domein niet anders.

Weerbaarheid vergroten tegen cybercriminaliteit

53

Cybercriminaliteit in diverse vormen zal naar verwachting, mede door de verdere digitalisering, de komende jaren alleen maar toenemen. Om de digitale risico's op diverse niveaus (bijvoorbeeld op persoonsniveau, maar ook op nationaal niveau) te beheersen, blijft het vergroten van digitale weerbaarheid het belangrijkste instrument. Hiermee kunnen de kansen op cyberincidenten en -criminaliteit, en de impact ervan, worden verkleind.

Een aantal opties hiervoor zijn:

- Voorlichtingscampagnes en bewustwordingscampagnes voor burgers en ondernemers. Landelijke campagnes blijken niet altijd even effectief te zijn. Enkele gemeenten experimenteren daarom met activiteiten op lokaal niveau, door bijvoorbeeld bij ondernemers langs te gaan of buurtcyberambassadeurs in te zetten en eigen gemeentelijke informatiekanalen (zoals gemeentekrantjes) te gebruiken om burgers te bereiken. De gedachte hierachter is dat de afstand tussen gemeenten en burgers kleiner is dan tussen de landelijke overheid en burgers.²³⁷
- 'Eigen huishouden op orde'. De beveiliging van gemeentelijke systemen dient op orde te zijn, maar heb hierbij ook oog voor het menselijk aspect. Ook gemeentelijke medewerkers dienen zich bewust te zijn van de mogelijke gevaren en wat zij zelf kunnen ondernemen om digitaal veilig te werken (een wachtwoord als Welkom2021 is zo te kraken). De Informatie Beveiligingsdienst van de VNG (IBD) is opgezet om gemeenten hierbij te helpen.²³⁸ Zij adviseert en ondersteunt gemeenten met hun informatiebeveiligingsvraagstukken, trekt lessen uit eerdere incidenten – zoals bij Hof van Twente – en doet aan kennisdeling tussen gemeenten.²³⁹
- Zet in op een offensieve beveiligingsstrategie en heb zicht op de methoden en technieken die cybercriminelen gebruiken. Door als gemeente een cyberincident van een indringer te simuleren worden de computersystemen van de eigen organisatie getest en worden risico's opgespoord.

- In het kader van decentrale weerbaarheid pleit Capgemini voor een 'Digiwacht' bestaande uit vrijwilligers die de digitale weerbaarheid van hun stad waarborgen, met participatie van hun medeburgers.²⁴⁰
- Ook zal er ingezet moeten worden op het tegengaan van desinformatie die mogelijk tot maatschappelijke onrust en of ontwrichting kan leiden. De (nationale) politiek kan bijvoorbeeld grote digitale platforms dwingen tot openheid over hoe nieuws en berichtgeving wordt beïnvloed, maar ook door te investeren in het weerbaar maken van burgers tegen desinformatie door kritisch burgerschap te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is DROG, een maatschappelijk initiatief, dat onder andere workshops geeft op scholen waarbij scholieren zelf nepnieuws moeten maken.²⁴¹

Het ministerie van JenV geeft aan dat zij moet aansluiten bij technologische ontwikkelingen en tijdig moet acteren om dreigingen tegen te gaan en de impact op de maatschappij te begeleiden. In dit kader is het echter zorgwekkend dat er (nog) geen compleet en scherp beeld van de digitale weerbaarheid van vitale processen. Het verkrijgen van een compleet inzicht blijkt complex te zijn.²⁴² In het kader van de nationale veiligheid en de mogelijke ontwrichtende gevolgen van een cyberaanval op onze vitale processen is het van belang dat er ook de komende periode gewerkt wordt aan het verkrijgen van een goed beeld.

De uitdagingen en kansen van informatie- en datagestuurd werken

Digitalisering en nieuwe technologieën brengen echter ook kansen met zich mee. De beschikbaarheid van informatie en data groeide in de afgelopen jaren namelijk exponentieel en droeg eraan bij dat Informatiegestuurd werken (IGW) steeds dominanter geworden is binnen het veiligheidsdomein. IGW is het verzamelen en analyseren van informatie en kennis om op basis van overzicht, inzicht en vooruitzicht beslissingen te nemen over de aanpak van veiligheidsproblemen. Met als doel om beter te kunnen focussen en prioriteren.²⁴³ De uitdaging is echter op welke wijze je deze data kan gebruiken om criminaliteit te bestrijden en de veiligheid te verbeteren. Afgelopen jaren is er geëxperimenteerd met verschillende manieren waarop data aan elkaar zijn gekoppeld om zo informatiegestuurd te kunnen werken. Een bekend voorbeeld is Systeem Risico Indicatie (SyRI), het computersysteem waarmee de overheid allerlei gegevens over burgers, afkomstig van bijvoorbeeld de Belastingdienst, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank aan elkaar koppelt om fraude te ontdekken. SyRI was echter omstreden, omdat niet te controleren was hoe het systeem en de gebruikte algoritmen precies werkten. In 2020 gaf de Rechtbank in Den Haag aan dat SyRI in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarop SyRI gestopt is. Zowel SyRI als de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) van de Belastingdienst, die recent in opspraak was omdat burgers én hun gezinsleden als 'mogelijke fraudeur' werden aangewezen, zonder dat zij dat wisten of zich konden verweren, zijn voorbeelden die enkel leiden tot wantrouwen richting de overheid.

Dat informatiegestuurd werken ook op een andere manier ingezet kan worden, laat de gemeente Almere zien, met het eigen ontwikkelde Veiligheidsinformatiesysteem (VIS). Deze tool maakt aan de hand van verschillende gegevensbronnen een analyse van kwetsbare plekken en kwetsbare periodes. De analyses op basis van het VIS zorgen voor een gebiedsgerichte prioritering van de veiligheidsaanpak en een gerichtere inzet van personeel.²⁴⁴

Een vrij nieuw fenomeen, dat waarschijnlijk door de introductie van het 5G-netwerk, een vlucht zal nemen, is *sensing*: slim digitaal waarnemen met behulp van sensoren waarbij een waarneming wordt vertaald naar een melding of aanbeveling. Hierdoor hoeven er bijvoorbeeld niet continu menselijke ogen of oren aanwezig te zijn. In het Designer Outlet Roermond zet de politie 'sensing' in om rondtrekkende zakkenrollers en winkeldieven te vangen en deze vormen van criminaliteit te voorkomen.²⁴⁵

Ook het gebruik van *Artificial Intelligence* (AI) biedt kansen voor het veiligheidsdomein. Overheden en ketenorganisaties experimenteren met toepassingen van AI, waarbij het bijvoorbeeld gaat om beeldherkenning, fraudedetectie, criminaliteitsvoorspellingen en het koppelen van datasets in de jeugdzorgketen om tot betere jeugdzorgtrajecten te komen (en daarmee jeugdcriminaliteit te voorkomen).²⁴⁶

De eerder genoemde voorbeelden van SyRI en FSV laten echter ook zien dat voorzichtigheid met data en nieuwe technologieën op zijn plaats is. De inzet van nieuwe technologieën (DNA-onderzoek, camera's, datamining, koppeling van bestanden) zorgt ervoor dat ook van gewone, niet-verdachte burgers veel meer bekend is over zijn of haar persoonlijke levenssfeer. Zelfs zonder dat zij daar weet van hebben, kunnen personen sneller dan voorheen object van onderzoek zijn. Uit maatschappelijk en politiek debat zal moeten blijken hoeveel privacy inwoners en burgers willen opgeven voor bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding en veiligheid. Een aantal belangrijke voorwaarden voor datagedreven werken is: goede kwaliteit van data, een goede analyse en interpretatie van data, het waarborgen van privacy en veiligheid, het waarborgen van de ethische kant en het goed beheren van de data.²⁴⁷

6 Een tekort aan ruimte en wonen

De belangrijkste ruimtelijke en woontrends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk:

- De vele claims zorgen voor grote druk op de schaarse ruimte ('niet alles past overal').
- Het tekort aan betaalbare woningen ('woningzoekenden komen niet aan de bak').
- Toenemende ruimtelijke verschillen ('de kloof').
- Focus niet alleen op méér nieuwbouw; kijk naar een beter gebruik van de bestaande woningen.
- Herformuleer de wijkenaanpak, en koppel de ervaring van toen aan de opgaven van nu.
- Gebruik de beschikbare ruimte slimmer: met menging van functies, met volgtijdelijk en meervoudig gebruik, met intensivering en met diversificatie.
- Verbind de stad beter met de omgeving. Burgers denken niet in een grens als scheidslijn.

6.1 Trends en ontwikkelingen in ruimte en wonen

De vele conflicterende ruimteclaims en de krappe woningmarkt staan volop in de belangstelling. In de media en het politieke debat, maar ook in publieksenquêtes, waar beide onderwerpen tegenwoordig steevast in de top-5 staan. Dit is een trendbreuk ten opzichte van de vorige trendstudie. Het is nog maar kort geleden dat het ministerie van VROM werd opgeheven en de Rijksbemoeienis met Wonen, Ruimte, Wijken, Steden en Regio's werd afgebouwd. Woningcorporaties moesten terug naar hun kerntaak: woningen verhuren aan kwetsbare groepen. Het Rijk liet ruimtelijk en woonbeleid over aan provincies en gemeenten. Tijdens Rutte-II was Wonen als rijkszaak volgens toenmalig minister Blok zelfs geklaard. Wat restte, kon wel decentraal worden gedaan.

56

Schaarse ruimte vraagt om duidelijke lange termijn keuzes en sturing

Nederland staat voor grote ruimtelijke opgaven. Aanpassingen van de leefomgeving aan klimaatverandering en de omschakeling van fossiele brandstoffen naar duurzame energie vragen ruimte, evenals de voortgaande verstedelijking en de beoogde natuurontwikkeling. Daarnaast staat de landbouw, vanouds de belangrijkste drager van het Nederlandse cultuurlandschap, voor fundamentele veranderingen. Bij al deze ruimtelijke opgaven is de regio steeds meer de plek waar de nieuwe duurzaamheidsopgaven en de klassieke ruimtelijke opgaven samenkomen en met elkaar concurreren. De afstemming tussen woningbouw, nieuwe werklocaties, natuurontwikkeling, energietransitie en klimaatadaptatie vergt integrale afwegingen in de regio. Hierbij reikt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) drie afwegingsprincipes aan: 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) stel de kenmerken en identiteit van het gebied centraal, 3) voorkom afwenteling naar andere gebieden en toekomstige generaties. Het Planbureau voor de Leefomgeving reikt met de Atlas van de Regio veel (kaart)gegevens aan die het mogelijk maken om met elkaar in gesprek te gaan en de ruimtelijke opgaven af te wegen.²⁴⁸ Waar worden bijvoorbeeld nieuwe woonwijken ontwikkeld? Op welke locaties komen veel windturbines? En waar liggen gebieden met een verhoogde kans op overstroming? De samenhang tussen deze opgaven staat centraal in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de uitwerking ervan in lokale en regionale omgevingsvisies en verstedelijkingsstrategieën. Voor het landelijk gebied bestaan er vele sectorale programma's naast elkaar en moet het proces van integrale afweging nog op gang komen.

Er is een sterke sturing nodig op de ruimtelijke keuzes vanuit het perspectief van de energietransitie, circulaire economie, natuurversterking, voedseltransitie, klimaatadaptatie, wonen, werken en mobiliteit. De afgelopen decennia is geen keuze gemaakt tussen prioriteiten met betrekking tot de leefomgeving. De conflicterende belangen zijn naast elkaar in stand gehouden en soms zelfs naast elkaar

gestimuleerd. Zo wil Nederland op een beperkt stukje grond én de agrosector stimuleren én wereldspeler zijn én ook natuurdoelen halen. En nog 'gewoon' kunnen leven. Door verkokerd rijksbeleid ontbreekt het aan duidelijke lange termijn keuzes en sturing. Het én-én beleid loopt spaak. Zoals treffend verwoord in de titel van het rapport van de Commissie Remkes: "Niet alles kan overal."²⁴⁹ Er is behoefte aan een nieuwe aanpak op basis van initiatieven van onderop met voldoende financiële steun en beleidsmatige sturing van het Rijk. Er is behoefte aan de vormgeving van meer regie en wij staan voor een kantelpunt in de ruimtelijke ordening.²⁵⁰

Tekorten op de woningmarkt: insiders profiteren en outsiders zijn de dupe

Kwantitatieve woningmismatch

Het woningtekort beheerst het nieuws. Koopprijzen zijn tot historische hoogtes gestegen, wachttijden lopen op en vrijemarkthuren kosten een modale verdienster al gauw meer dan de helft van zijn inkomen. Eind 2020 berekende ABF dat het woningtekort 330.000 woningen bedraagt.²⁵¹ Dat is meer dan het aantal woningen in Rotterdam. Of in heel Friesland. En het is 4,2 procent van de totale woningvoorraad. Per straat met 25 woningen is er één huishouden zonder huis. Het tekort zal de komende jaren, volgens deze zelfde berekening, nog verder oplopen tot boven de 400.000 over vijf jaar.

De oorzaak van het woningtekort is eenvoudig: elk jaar neemt het aantal huishoudens sneller toe, dan het woningaanbod. Dit komt in belangrijke mate door toestroom vanuit het buitenland: statushouders (en nareis door hun gezinsleden), arbeidsmigranten, expats (Brexit), buitenlandse studenten; allemaal groepen die jaar op jaar groter uitpakten, dan voorspeld. Bovendien worden huishoudens gemiddeld nog steeds kleiner, en de vergrijzing versterkt dit. De nieuwbouw houdt de vraag niet bij.

Tekort sociale huurwoningen loopt op

In juli 2020 verscheen een spraakmakend rapport ('Opgaven en middelen') waaruit bleek dat corporaties 30 miljard euro te kort komen tot 2035.²⁵² Hierdoor worden 125.000 sociale huurwoningen te weinig bijgebouwd tot 2035 en 50.000 huizen niet verduurzaamd. Opmerkelijk is dat deze berekeningen komen van drie ministeries samen met Aedes. De tekorten zitten vooral in de Randstad en in de steden. Wachttijden voor een sociale huurwoning lopen op tot boven de tien jaar. Niet verrassend zijn er grote verschillen tussen gemeenten, maar plekken waar je meteen een huis krijgt, bestaan niet meer. Ook aan de randen van het land is het vinden van een huurwoning vaak lastig. Een groep die dat aan den lijve ondervindt, zijn jonge starters. Er komen maar weinig huurwoningen vrij. Bovendien hebben, juist in kleinere plaatsen, woningcorporaties het afgelopen decennium weinig tot geen nieuwe woningen gebouwd, en dat wrekt zich nu. In de G40- en M50-gemeenten is de tijd tussen moment van inschrijving en het vinden van een huis gemiddeld ruim zes jaar. Het langst duurt dat in binnen de G40 in Haarlemmermeer (224 maanden: meer dan 18 jaar!) en Zaanstad (174 maanden), en in de M50: Nieuwegein (153 maanden) en De Bilt (128 maanden). De actieve zoektijd bedraagt circa een derde tot de helft hiervan.²⁵³

Kwalitatieve woningmismatch

Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de huidige en toekomstige vraag. 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 (tegenwoordig: relatieve) ontspanning. Verschillen spelen ook binnen provincies. De steden blijken bovengemiddeld aantrekkelijk voor kleine huishoudens en nieuwkomers vanuit het buitenland. Prognoses duiden vooral nabij centra en stations op forse groei van het inwoneraantal. De mismatches worden ook verklaard, omdat er steeds meer kleine huishoudens komen. Ten tijde van het groeikernenbeleid (jaren 70) waren het vooral gezinnen die op zoek waren naar een gezinswoning, terwijl er toen vooral etages waren. Tegenwoordig zoeken vooral één- en tweepersoonshuishoudens een woning. Terwijl 70 procent van de woningen een gezinswoning is. Die

matmatch zien we vooral in de buitenwijken en randgemeenten. Juist die hebben te maken met een bevolkingsafname en daar zien we veel *empty nesters* in ruime eengezinswoningen. Een deel van hen blijft er graag wonen totdat het echt niet meer gaat, anderen hebben een (vaak sluimerende) verhuishwens. 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"). Juist de wijken waar nu veel ouderen wonen, zijn indertijd nogal ruim zijn opgezet. Dat biedt stedenbouwkundige mogelijkheden.

De laatste mismatch veroorzaken 'we' zelf: de eisen die nu gesteld worden, zijn breder en daarmee ingewikkelder een woning dan voorheen: duurzaam, leefbaar, milieu, gezondheid, inclusief, generatieproof (voor ouderen voorzieningen nabij, traploze woningen, maar ook bijvoorbeeld brede trottoirs), natuur in de stad en klimaatadaptie, mobiliteit, behoud historie. Een stapeling van eisen. De woningen en de wijken die vorige generaties hebben gebouwd, voldoen lang niet allemaal aan die veranderende wensen en eisen.

Betaalbaarheid in de knel

Het enorme woningtekort resulteert in schaarste, hoge koopprijzen, lange wachttijden in de sociale sector, hoge huren voor particuliere woningen, hogere woonlasten voor mensen die (wel) een nieuwe woning betrekken en toenemende betaalbaarheidsproblemen. In de sociale huursector betalen uiteindelijk de huurders de opgelegde verhuurderheffing. De afgelopen jaren was de huurstijging telkens hoger dan de inflatie. Pas in 2021 geldt een huurbefriazing vanwege de corona-onzekerheden.

Doorstroming hapert: outsiders zijn de dupe

In jargon heet het dat de *insiders* (bewoners zonder verhuishwens) prettig wonen en de *outsiders* (starters, instromers van buiten) er niet tussen komen. De outsiders ervaren het probleem van de schaarste. Doorstromers in de sociale huursector moeten vele jaren wachten, en verhuizen dus niet. Wachttijsten zijn vervuld met talloze mensen die zich voor de zekerheid inschrijven. En dat is begrijpelijk, gezien de lange wachttijden.

Door de krappe woningmarkt zitten tal van groepen in de knel. Stadsbestuurders worden dagelijks met hen geconfronteerd. Jongeren blijven steeds langer thuis wonen. Ex-studenten keren noodgedwongen terug naar hun ouders. De middengroepen verdienen te veel voor een sociale huurwoning en hebben te weinig spaargeld voor een koopwoning. Woonstarters worden weggeconcentreerd door beleggers, en moeten vervolgens hetzelfde huis huren voor dubbel zo hoge woonlasten. Enig vermogen opbouwen is zo nauwelijks mogelijk. Het aantal dak- en thuislozen is in tien jaar tijd verdubbeld. De 'vitale beroepen' met een modaal inkomen trekken noodgedwongen uit de stad, moeten dagelijks ver reizen (en zeggen vervolgens hun baan in de stad op). Ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven steeds langer wonen in hun grote eengezinshuis. De doorstroming stagneert aan alle kanten.

De markt doet het onvoldoende

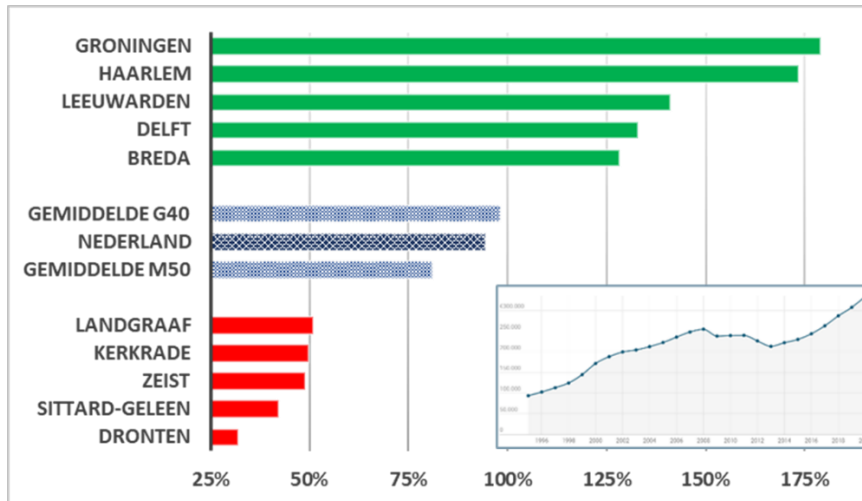
Nieuwbouw wordt aan de markt overgelaten, waardoor de conjunctuurgevoeligheid groot is. Tijdens hoogconjunctuur is er een tekort aan personeel en materiaal, en in een laagconjunctuur heersen passiviteit en ontslagen. Marktpartijen realiseren vooral woningen waarvan het afzetrisico klein is, zoals koopwoningen en kleine dure huurappartementen op goede locaties. Voor corporaties is het bouwen van middeldure huurwoningen vrijwel onmogelijk en de markt bouwt ze dus evenmin. Hierdoor neemt de eenzijdigheid van wijken met sociale huurwoningen toe.

Steeds duurdere woningen

Verschillende factoren tezamen maken dat koopwoningen steeds duurder worden. Het woningtekort, de lage rente, verruimde leenmogelijkheden, een wereldwijd overschot aan kapitaal, (het beeld van) vastgoed als waardevaste belegging, een gunstig consumentenvertrouwen; al deze factoren doen de prijzen stijgen.²⁵⁴ Huizen werden de afgelopen decennia steeds duurder, met een dip in de periode

2008 – 2013 (zie de inzet in figuur 6.1). In heel Nederland verdubbelden de huizenprijzen bijna gedurende de laatste 20 jaar (+94 procent). De prijsontwikkeling verschilt aanzienlijk per gemeente. Gemiddeld gezien stegen huizenprijzen in de G40 nog iets harder (+98 procent), en bleef de stijging in de M50 iets achter (+81 procent). Uitschieters zijn Groningen en Haarlem (bijna een verdrievoudiging); anderzijds Dronten ('maar' een derde duurder), de gemeenten in Zuid-Limburg en, opmerkelijk, Zeist.

Figuur 6.1 Ontwikkeling huizenprijzen 2000-2020 in procenten in de G40- en M50 gemeenten, vijf gemeenten met de hoogste groei, vijf gemeenten met de geringste groei, gemiddeld alle G40 gemeenten, alle M50 gemeenten en gemiddeld Nederland



Bron: CBS, bewerking: Platform31.

59

Het afgelopen jaar, tijdens de coronapandemie, gingen de prijzen extra hard. De gemiddelde verkoopprijs van een woning steeg volgens de NVM in de periode 1 april 2020-1 april 2021 met bijna 15 procent naar 385.000 euro: de grootste stijging in twintig jaar. Een nieuwbouwwoning is nog duurder: gemiddeld 433.000 euro. De gemiddelde verkoopprijs van een woning in de duurste gemeente van Nederland (Bloemendaal; 863.000 euro) was 5,3 keer zo hoog als in de goedkoopste (Pekela). Dat zijn extremen. Het verschil tussen de duurste en goedkoopste gemeente van de G40/M50 bedroeg een factor 2,8: Gooise Meren versus Kerkrade.

Kopers betalen (dus) een hoge prijs, hebben weinig keuze (nog geen twee woningen per kandidaat-koper), bieden vaak tegen elkaar op, moeten snel beslissen en betalen vaak boven de vraagprijs (meer dan 60 procent). Voor alle aspirant-kopers zijn momenteel in heel het land maar zo'n 17.500 woningen te koop. Dat heet een verkopersmarkt in makelaarsjargon. Een stijging van de huizenprijzen met 15 procent betekent dat een gemiddelde huizenbezitter in één jaar tijd ongeveer 48.000 euro rijker is geworden. Met elk coronanachtje werd hij of zij 130 euro slapend rijker!

Tegenstellingen nemen toe

We zien op veel terreinen een toenemende kloof. Tussen goede en slechte buurten, tussen kopers en huurders, tussen stad en platteland en tussen Randstad en Randland. Zwakke wijken worden steeds meer een verzamelplaats van mensen die achterblijven in de samenleving, met een lager inkomen, lagere opleiding, zonder vaste contracten, met psychische en sociale problemen en onvolledige gezinnen. In wijken met meer overlast, meer criminaliteit en ondermijning, en minder leefbaarheid.

Recent kwam de aandacht terug voor het verschil in levensverwachting. Dat is geen nieuwe conclusie, maar de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) vestigde opnieuw de aandacht op verschillen in gezondheid naar sociaal economische status, en naar het opgroeien in arme of rijke

wijken (zie ook hoofdstuk 4).²⁵⁵ De kloof tussen mensen met een lage sociaaleconomische status en mensen met een hoge sociaaleconomische status zien we ruimtelijk terug in de toegankelijkheid van de steden. Sociaal geograaf Floor Milikowski beschreef de toegenomen verschillen tussen stad en land en centrum en periferie, die een bedreiging vormen voor de verbanden in de samenleving.²⁵⁶ Zij constateert dat het succes van de ene plek ten koste gaat van de welvaart elders, waardoor Nederland verandert in een lappendeken van winnaars en verliezers. De groeiende ongelijkheid rechtvaardigt volgens haar strakker ingrijpen van de overheid.

Is de coronacrisis een trendbreuk?

De vraag is wat de effecten zullen zijn van de coronacrisis op middellange termijn. Veel studenten, kenniswerkers en arbeidsmigranten keerden in 2020 terug naar hun thuisland: is hier sprake van tijdelijk of blijvend minder druk op de woningmarkt? In de regio Amsterdam, met veel buitenlanders, zien we dat het aanbod aan koopwoningen steeg, de prijs achterbleef en commerciële huurprijzen zelfs daalden. Cijfers van makelaars laten zien dat de vraag naar woningen het laatste jaar is veranderd.²⁵⁷ De vraag is toegenomen naar ruimere woningen, met voldoende buitenruimte, en die mag verder weg gelegen zijn van de werkplek (in de Randstad). Over een blijvende invloed van de coronapandemie op de ruimte en de woningmarkt is het vooralsnog gissen.

De coronacrisis laat zien dat de toekomst snel kan veranderen. En hoe onzeker die toekomst is. 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 alle partijen in tijden van crisis 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) en in leefbaarheid en veiligheid in wijken met goedkope woningen (want juist daar vallen economische klappen). En daarbij zowel aan de lange als korte termijn oplossingen werken. Bijvoorbeeld regels om inwonen te vergemakkelijken, meer handhavers zichtbaar laten zijn in de wijk of het toestaan van meer functiemenging op het platteland. Het betekent vastigheid, maar ook flexibiliteit. Naast woningen voor vijftig of honderdvijftig jaar, ook tijdelijke woningen, verplaatsbaar als nodig. Het betekent gebouwen maken die je makkelijk kunt aanpassen of demonteren, en in onderdelen elders opnieuw kan gebruiken. Het betekent het toevoegen van gedeelde en gezamenlijke woonvormen in de vorm van bijvoorbeeld een wooncoöperatie, collectief wonen, erfdelen of gerealiseerd in collectief particulier opdrachtgeverschap. Het betekent open staan voor nieuwe partijen en nieuwe spelers op de markt.²⁵⁸ Met meer flexibiliteit kun je gemakkelijker inspelen op veranderende woonwensen en huishoudenssamenstellingen, en op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Corona heeft laten zien hoe belangrijk aanpasbaarheid en flexibiliteit zijn.

6.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

De toekomstige ruimtelijke opgave is wel duidelijk

Centraal in de NOVI staat de leefomgevingskwaliteit. Dit omvat luchtkwaliteit, geluid, bodem, omgevingsveiligheid, betaalbaarheid van woningen, toegang tot onderwijs en voorzieningen, cultureel erfgoed, natuur en biodiversiteit, klimaatbestendigheid (onder meer tegen hittestress), water(opvang) en de landschappelijke kwaliteit van het ommeland. Op veel onderdelen van de transitie, voor de koppeling tussen de transitie en voor duurzaam ruimtegebruik ontbreekt (nog) een governance-structuur die zorgt voor gezamenlijke regie op de gestelde doelen.²⁵⁹

De Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) verwacht dat de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie) op

regionaal niveau steeds meer met elkaar verbonden zullen worden. De Raad constateert dat de meeste duurzaamheidsinitiatieven op dit moment kleinschalig en geïsoleerd zijn, het kenmerk hebben van ‘aanmodderen’, zich beperken tot één van de genoemde duurzaamheidsopgaven en onvoldoende samenhang vertonen. De initiatieven hebben wel resultaat, maar tellen niet op tot een fundamentele omslag en staan (nog) niet in verhouding tot de doelen die in 2050 moeten zijn behaald. 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. Volgens de Raad zal de regio die het snelst de cross-overs weet te realiseren, de kansen die gepaard gaan met de vier duurzaamheidstransities het beste weten te benutten.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur schetste met ‘Zicht op de Delta in 2050’ hoe de Zuidwestelijke Delta als voorbeeld het eindbeeld kan zijn als de vier duurzaamheidsopgaven in samenhang opgepakt worden.²⁶⁰ Met Panorama Nederland en de Zuidwestelijke Delta zijn toekomstbeelden en -verhalen beschikbaar die lokaal en regionaal gekopieerd kunnen worden. De NOVI is in het huidige stadium nog erg gericht op het ‘moeten’ en nog weinig op een ‘verlangen’. We moeten de CO₂-uitstoot terugbrengen, we moeten nog een miljoen woningen bouwen, enzovoort.²⁶¹ Met Panorama Nederland zijn de NOVI-opgaven in samenhang en als wenkend perspectief bij elkaar gebracht.

Aanjagen nieuwbouw: opgave voor Rijk én gemeenten

Het kabinet stelde al eerder als doel om het woningtekort in vijftien jaar terug te brengen door minimaal 75.000 woningen per jaar te bouwen.²⁶² Dat lukte de afgelopen jaren met veel inspanning, maar staat door de dalende afgifte van bouwvergunningen weer onder druk. In juni 2020 pleitte de ‘Woningbouwalliantie’, een samenwerking van gemeenten, bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties, voor verregaande afspraken om fors te investeren. Een miljoen woningen erbij.²⁶³

61

In februari 2021 werd dit pleidooi nog versterkt in de ‘Actieagenda Wonen’; een alliantie van 34 organisaties uit de markt, de overheid en het maatschappelijk veld.²⁶⁴ Het benodigde miljoen extra woningen moet sneller worden gebouwd, waarbij het streven is jaarlijks 120.000 nieuwe woningen te bouwen. Dat is anderhalf keer de huidige woningproductie. Dat kan door industrialisering van het bouwproces, verkorting van procedures en uniformering van regelgeving. Welke aantallen ook worden genoemd, al deze aantallen betekenen een intensivering van de nieuwbouw. Vrijwel alle landelijke (politieke) partijen willen de woningbouw versnellen, waarbij het streven is minstens 100.000 woningen per jaar: één miljoen woningen in tien jaar.

Vooralsnog zijn de plannen verre van concreet. Mogelijk komt er bij de kabinetsformatie weer een aparte minister voor Ruimte & Wonen. Vooralsnog hangen de verhuurderheffing, de stikstofproblematiek, het trage vergunningstelsel, bezwaarprocedures en het gebrek aan locaties, personeel en bouwmaterialen als donkere wolken boven alle voornemens. Een eenvoudige oplossing die zorgt voor tempo in de bouwproductie is er niet. Tal van keuzes liggen bij de gemeenten. Intensivering van functies? Bouwen binnen of buiten de bebouwde kom? Afspraken met corporaties? Ruimte voor ontwikkelaars? Hoe worden de starters en de middenklasse bediend? Prioriteit geven aan wat nu kan, of wat straks nodig is? Ruimtelijke kwaliteit of economische rendabiliteit? Dit zijn maar een paar van de vele kwesties waarmee het lokale bestuur aan de slag kan.

Hoe kunnen we méér woonruimte creëren zonder bij te bouwen

Ondertussen gaat de huishoudensverdunding gewoon door; nu al woont in veertig procent van de huizen één persoon. Een mogelijke oplossing voor het woningtekort die maar weinig aandacht krijgt, is het intensiever benutten van de bestaande woningvoorraad. Kansrijke mogelijkheden op lokaal

niveau om méér woonruimte te creëren zijn: samenwonen en inwonen stimuleren, splitsing van grote (gezins-)huizen, woningbouw op platte daken, wonen toestaan in bijgebouwen (schuur, garage) en prioriteit in het bouwbeleid voor aantrekkelijke woningen voor senioren, om doorstroming op gang te helpen. Natuurlijk zijn er ook volop belemmeringen.²⁶⁵ Bijvoorbeeld de kostendelersnorm, een huurprijsstijging bij verhuizing (vaak bij sociale woningbouw), de werking van de huurtoeslag (éénpersoonshuishoudens krijgen meer huurtoeslag bij dezelfde huurprijs), en de stapeling aan eisen (geluidsisolatie, brandveiligheid, bouwtechnische en welstandseisen, duurzaamheid, groene buitenruimte). Bij alles geldt: minder ontmoedigen en verbieden, en meer stimuleren, faciliteren en activeren. En belangrijk: maak het lonend dat mensen gaan samen wonen!

Wijkenaanpak nieuwe stijl

In veel steden groeide het afgelopen decennium de kloof tussen goede en slechte wijken. Door intensief wijkbeleid in de jaren rond de eeuwwisseling verminderden achterstanden, maar sinds 2012 is een kanteling zichtbaar.²⁶⁶ Kansarmen wonen in toenemende mate bij elkaar: mensen zonder werk, met schulden, mensen die begeleiding of zorg nodig hebben en mensen waar corona harder toeslaat. Problemen concentreren zich in wijken met een eenzijdige woningvoorraad en sociale huurwoningen.

Sinds kort bezinnen zowel gemeenten en corporaties als het Rijk zich weer op een actievere inzet in kwetsbare wijken. Niet alleen vanwege de groeiende leefbaarheidsverschillen, maar ook omdat diverse andere opgaven in de bestaande stadswijken landen. Denk aan de verduurzamingsopgave (aardgasvrije wijken), ondermijnende criminaliteit (wegnemen voedingsbodem, voorkomen nieuwe aanwas), vergrijzing (langer thuis wonen, eenzaamheid), extramuralisering (uitstroom Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de wijk) en aan collectieve gezondheidsaanpakken. In juni 2020 boden vijftien burgemeesters een Manifest aan (zie ook hoofdstuk 5) waarin ze meer aandacht en 1,25 miljard vragen om problemen in kwetsbare wijken aan te pakken.²⁶⁷ Problemen die verergerd zijn door coronaperikelen. In mei 2021 herhaalden ze deze oproep.

Op wijk- of buurtniveau kunnen meerdere opgaven tegelijk worden aangepakt. Veel valt te leren van eerdere inspanningen, zoals het grotestedenbeleid, stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, sociale vernieuwing en het pracht- (of kracht-, of aandachts-)wijkenbeleid. Met kenmerken als integraal, sectoroverstijgend, partijen verbindend en een combinatie van lange termijn oplossingen met *quick wins*. Maar hoe doe je dat ook alweer? Het is belangrijk de lessen van toen weer naar boven te halen.

Ontwikkelkansen in vergeten stadsrandwijken

Een groot deel van de Nederlanders woont, leeft en werkt in de buitenwijken van steden en (grotere) dorpen. Het zijn wijken waarover je maar weinig hoort, wijken zonder grote problemen, wijken waaraan sinds de bouw weinig beleidsaandacht is besteed, maar waar wel langzaam huizen, bewoners en de leefomgeving verouderen. Een ruwe schatting laat zien dat het al gauw om wijken met één miljoen woningen gaat; dat is 1/8 van heel Nederland.

In deze wijken liggen grote kansen, die maar weinig zichtbaar zijn. In vergelijking met de jaren na de oplevering indertijd (jaren 60, 70, 80) woont er momenteel nog circa twee derde van de oorspronkelijke hoeveelheid mensen. Het is dus rustiger op straat, en er is minder draagvlak voor voorzieningen. Er ligt de nodige overgedimensioneerde infrastructuur (vierbaanswegen, ruime parkeerterreinen, winkelcentra in laagbouw). De woningen zijn niet slecht, maar er is een verduurzamings-inhaalslag nodig. Plus het nodige groot onderhoud. Een halve eeuw na de bouw zullen er veel woningen vrijkomen, veelal rijtjeswoningen, en steeds vaker in koop. Deze stadsrandwijken staan centraal in de laatste prijsvraag 'Panorama Lokaal' van de Rijksbouwmeester. Getoond wordt hoe zeven van dergelijke wijken kunnen worden verbeterd en hoe er met de grote maatschappelijke opgaven kan worden omgegaan.²⁶⁸

Beter verbinden van stad en ommeland

Nederland is geen land van megasteden versus idyllisch platteland. De stadsrand is niet de grens tussen stedelijk en dorps leven. Anders dan in bijvoorbeeld Engeland, waar deze tegenstelling veel sterker is en met *green zones* in stand wordt gehouden. In Nederland verschilt het leven in een buitenwijk van een stad en van een dorp maar weinig. Burgers zien die bestuurlijke grenzen nog veel minder; ze winkelen in de stad, doen boodschappen in de buurt en fietsen zondags een rondje in het buitengebied. De woningbouwopgave, de energievoorziening, natuurontwikkeling: allemaal opgaven die op regionaal niveau spelen, en soms concurreren om de ruimte. Opgaven om op regionaal bestuurlijk niveau op te lossen. En niet per afzonderlijke functie, maar juist in samenhang. Kansen zijn er. Oude boerderijen bieden creatieve mogelijkheden om er te wonen, te werken en te recreëren. Groepen bewoners kunnen samen een boerderijcomplex kopen, het zogenaamde erfdelen. Samenhang biedt kansen voor ondernemers op het platteland, denk aan verkoop aan huis, voedsel van boer tot bord, B&B's, natuurcampings, camper- en caravanstallingen en zorgboerderijen. Met de stedeling als klant en de boer als ondernemer en beheerder.

De stad combineert functies

Een stad is natuurlijk niet louter een bergplaats van woningen. De stad leeft doordat 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, energieopwekking en waterberging. Om te voorkomen dat die andere functies onder druk komen, ligt er een belangrijke opgave in het mengen van functies, zodat een mix synergie geeft en meerwaarde biedt aan stad en platteland. We komen uit een lange tijd van functiescheiding. Pas sinds kort zoeken we naar manieren om te mengen, maar dit is geen vanzelfsprekendheid.²⁶⁹ Hoe woon, werk en leef je prettig met veel andere functies en dus activiteiten?

63

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bracht in april 2021 het rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' uit.²⁷⁰ Hierin benadrukt het PBL nogmaals de noodzaak van ruimtelijke keuzes en tevens om nadrukkelijker te zoeken naar het combineren van functies. Dat vereist niet alleen willen voldoen aan de afzonderlijke sectorale opgaven, maar zoeken naar combinaties. Binnen de steden, maar ook langs de gemeentegrenzen. Neem de discussie over de woningopgave. Die wordt soms verengd tot een keuze tussen binnen of buitenstedelijk bouwen. Het bijbehorende beeld is dat 'binnen' moeilijk en duur is, en 'buiten' ten koste gaat van schaarse natuur. In de praktijk is dat niet zo. Het zou de moeite waard zijn om álle stadsranden van Nederland eens goed af te gaan, te kijken welke kwaliteit er nu is (en óf die er wel is), en hoe de huidige stadsranden kunnen worden verbeterd door gecombineerde functies toe te voegen: parklandschap gecombineerd met woningbouw bijvoorbeeld. Elke stad kan zelf zo'n exercitie uitvoeren, en dan liefst samen met de buurgemeenten en met de provincie.

De te beantwoorden vragen in de Omgevingsvisie en Omgevingsplannen

De nieuwe Omgevingswet wordt de belangrijkste wet voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau; op basis hiervan maken gemeenten omgevingsplannen. Veel gemeenten zijn al bezig met visies en plannen hoe hun stad er in 2040 of 2050 of daaromtrent zal uitzien. Daar zijn een aantal lijnen uit te destilleren.²⁷¹ Een verdergaande verdichting, met kleinere woningen, meer hoogbouw, meer combinaties van functies, meer gemengde woon-werkmilieus, minder plek voor de auto en meer voor de fiets en voetgangers en meer levendigheid en centrale publieksfuncties in de woonwijken. Ook komt er meer ruimte voor burgerinitiatieven, als combinatie van mondige en zelfredzame (groepen) burgers, en een gemeente die niet alles kan en hoeft te doen: buurtgroen bijhouden, voorzieningen beheren, energiecoöperaties oprichten en wooncollectieven starten.

De Nationale Omgevingsvisie geeft een ruimtelijk toekomstbeeld van Nederland. “Een gedeeld beeld over in wat voor land we willen leven en wat daarvoor nodig is”, aldus de Rijksbegroting 2020. Waar bouwen we rondom OV-knooppunten, hoe en waar krijgt de verduurzamingsopgave gestalte? Hoe gaan we om met meer en minder veerkrachtige wijken en regio's? Hoe geven we ruimer baan aan de fiets? Per regio wordt dit vormgegeven in regionale Omgevingsagenda's.

Alle lokale wet- en regelgeving (bestemmingsplannen, verordeningen, milieuwetgeving, et cetera) komen onder de Omgevingswet, zodat het eenvoudiger en overzichtelijker wordt. Burgers, bedrijven en andere betrokkenen kunnen aan de voorkant invloed hebben op ruimtelijke voornemens, en beslissingen worden voortaan naast en in samenhang met elkaar genomen in plaats van ná elkaar. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) fungeert als toegankelijke en gebruikersvriendelijke informatiemotor onder de Omgevingswet. Voorkomen moet worden dat de gemeenten geconfronteerd worden met een DSO dat ze opzadelt met enorme kosten en complexe taken, onder meer op het gebied van IT, waarvan de gevolgen niet goed te overzien zijn. Juristen vrezen een tsunami van bezwaarprocedures als gevolg van de flexibele regels van de Omgevingswet.²⁷²

De bedoeling is dat door de Omgevingswet het verkeer tussen burger en overheid geringer wordt. Bijkomstigheid is dat er juist meer ruimte kan ontstaan voor (illegale) activiteiten die zich aan het zicht van de overheid onttrekken. Dat maakt beheer, toezicht en handhaving noodzakelijker, ook in het buitengebied.

De datum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is al meermalen uitgesteld, en is nu voorzien per 1 juli 2022. Deze datum is nog allerm minst zeker. Redenen voor mogelijk uitstel zijn het ontbreken van voldoende ervaring met het digitale stelsel (DSO), kanttekeningen bij participatiemogelijkheden en praktische problemen met de invoering vanwege corona.²⁷³

7 Naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem

De belangrijkste trends op het gebied van mobiliteit en duurzame gebiedsontwikkelingen (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen (•) in dit hoofdstuk zijn:

- De vraagstukken rond mobiliteit worden breder en de investeringen krijgen daarmee een groter maatschappelijk effect.
- Het mobiliteitsgedrag wordt steeds gevarieerder, mede onder invloed van de technologische ontwikkelingen.
- Het valt nog niet te zeggen of de coronacrisis een blijvende verandering in ons mobiliteitsgedrag teweeg zal brengen.
- Mobiliteit is een middel om maatschappelijke doelen (nabijheid van werk en voorzieningen, sociale cohesie, versterking economische structuur, vergroten van de leefbaarheid) te realiseren. Dit dient dan ook de focus van het beleid en de maatregelen te zijn en niet het reduceren van bijvoorbeeld de lengtes van files.
- Een brede integrale aanpak van de mobiliteitsopgaven, in relatie met duurzame gebiedsontwikkelingen, stelt hoge eisen aan de ambtelijke organisatie en vaardigheden.
- Om het autogebruik terug te dringen, kunnen mobiliteitsprincipes als STOMP gebruikt worden. Maar tegelijkertijd vergt dit een duidelijke visie en politieke lef en durf.

7.1 Trends en ontwikkelingen in verkeer, vervoer en mobiliteit

65

Omvang en aard van de investeringen in mobiliteit

Nederland heeft een van de best ontwikkelde transportnetwerken in Europa en de wereld. De basis hiervoor is gelegd met de grote investeringen in snelwegen en spoor tussen 1960 en 1990. De lengte van de wegverbindingen nam in deze periode met een factor 2½ toe. Sinds 1990 zijn er slechts beperkt nieuwe wegverbindingen bijgekomen. Wel is er veel geïnvesteerd in wegverbreding. Alle redelijke verbeteringen zijn reeds doorgevoerd. Het laaghangend fruit is geplukt.²⁷⁴

Toch loopt in de Randstad, tussen de belangrijke Oost en Zuidoost logistieke corridors, in de belangrijke goederenknoppunten (Moerdijk, Nijmegen, Tilburg, Venlo, Sittard-Geleen en Tiel) en in de grotere steden het mobiliteitssysteem tegen de grenzen van zijn capaciteit aan.²⁷⁵ Door vooral de goederenstromen, de stedelijke distributie, de capaciteitsgrenzen van tram en metro en het fietsgebruik raakt de infrastructuur overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Terwijl overal in het land de klimaatdoelstellingen zich opdringen, de inwoners eisen stellen aan een betere leefbaarheid en in de publieke ruimte – mede in het licht van de vergrijzing – meer ruimte moet ontstaan voor voetgangers.²⁷⁶

De oplossingsrichtingen zijn niet eenvoudig. Het vergroten van de wegcapaciteit in de stad is vaak moeilijk en kostbaar. De mobiliteit is niet gelijkmatig over de dag verdeeld. Drukke in de ochtend- en avondspits leidt tot files en drukte in het openbaar vervoer en op de fietspaden, terwijl er in de rustige uren nog restcapaciteit is. De kenmerken van de Nederlandse ruimtelijke structuur met vele kleine en middelgrote steden op geringe afstand van elkaar zorgt dat wij ons bevinden tussen servet (goede mogelijkheden voor de auto) en het tafellaken (goede mogelijkheden voor hoogwaardig fijnmazig openbaar vervoer, fietsen en wandelen). De helft van de reistijd met de trein wordt bijvoorbeeld in beslag genomen door de rit naar en vanaf het treinstation, en niet door de treinrit zelf.²⁷⁷

Er vindt een verschuiving plaats van Infrastructuurfonds naar Mobiliteitsfonds (financiële middelen gebaseerd op een brede blik op mobiliteit). Toch gaat de laatste toekenning vanuit het Nationaal Groeifonds en het Mobiliteitsfonds nog grotendeels naar de aanleg van infra (metro, stations en snelwegen). Investerings in het onderhoud en beheer van ons bestaande infrastructuur hebben een groter maatschappelijk effect, zeker als dat gepaard gaat met het toepassen van duurzame materialen, gecombineerd met een slimme, gecombineerde integrale aanpak en ontwerp, zoals het toepassen van duurzaam groen. De tendens is om de hele instrumentenmix in te zetten met een brede integrale visie op een toekomstbestendig mobiliteitssysteem.

Veranderingen in het mobiliteitsgedrag

De tijd waarin mensen hun leven lang wonen, werken en winkelen in een vast patroon, en binnen een vast gebied, is al geruime tijd voorbij. Mensen combineren op één dag steeds meer uiteenlopende activiteiten op verschillende, vaak verspreid liggende, locaties. Was vroeger het sociale netwerk beperkt tot familie, kerk en werk in de directe omgeving, nu is het mogelijk om via digitale netwerken van lokaal tot mondiaal contacten te onderhouden. Daardoor is het aantal netwerken en het aantal mensen waarmee we contact hebben, groter dan voorheen. Ondanks de digitale netwerken bestaat er nog steeds behoefte aan fysieke ontmoeting. De uitbreiding van de sociale netwerken maakt de pluriformiteit aan ontmoetingen groter. Denk aan digitale platforms als Marktplaats (waardoor we spullen door heel Nederland gaan kopen), Peerby (waardoor je spullen kunt lenen van bewoners in je omgeving) en Thuisafgehaald (waar je thuishouders kunt vinden in je buurt, waar je een maaltijd kunt afhalen). Deze platforms zorgen voor verplaatsingspatronen die vroeger niet bestonden.

De toename van de bevolking, het omvangrijke saldo van de buitenlandse migratie, de sterke toename van het aantal (eenpersoons)huishoudens, de groeiende groep vitale ouderen, de groei van de economie, de globalisering en specialisatie (met vele gespecialiseerde toeleveranciers op soms grote afstand), bedrijven en supermarkten die niet of nauwelijks voorraden aanhouden (*lean and mean*) en de toename van het aantal deeltijdbanen zorgen voor een groei van het aantal verplaatsingen. Aan de groei van de mobiliteit komt hierdoor voorlopig geen einde.²⁷⁸

In de verplaatsingen en de toename van het aantal verplaatsingen is en blijft de auto dominant. In afgelegde kilometers (70 procent), in aantal verplaatsingen (46 procent) en in reistijd als bestuurder of passagier (46 procent). Van alle verplaatsingen in 2019 gebeurde 46 procent met de auto, 28 procent op de fiets, 16 procent te voet en 6 procent met het openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro).²⁷⁹ Het "spitsuurgezin" kan werken, sporten, recreëren, hobby's en vrienden het gemakkelijkst combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het 'kris-kras verkeer' in tijd en ruimte toe. Het treinverkeer – van stadscentrum naar stadscentrum (vooral in de Randstad) – blijft toenemen, met name door alleenstaanden, jongeren en stadsbewoners. En overal in het land neemt het belang van de (elektrische) fiets toe.

Het mobiliteitsgedrag wordt steeds gevarieerder. Door de individualisering, de fragmentatie van de samenleving in een breed pallet aan sociaal-culturele groepen en groepjes, verschillen in leefstijl, waarden en normen, en de superdiversiteit in de (grote) steden.²⁸⁰ Groepen die minder gehecht zijn aan 'bezit' en meer gericht zijn op 'gebruik' (deelvervoer). Weer anderen kennen meer waarde toe aan 'connectiviteit' (bijvoorbeeld via sociale netwerken), dan aan 'nabijheid' en 'mobiliteit'. Weer anderen die met fietsen en wandelen gezondheid, duurzaamheid en de kwaliteit van hun leefomgeving van belang vinden. Mobiliteit is in sneltreinvaart aan het veranderen van een infrastructureel vraagstuk naar een gedragsvraagstuk.

Op weg naar slimme en duurzame mobiliteit

Niet alleen gedrag verandert ons mobiliteitspatroon, maar ook de technologie. De snelheid waarmee innovaties op het gebied van mobiliteit elkaar opvolgen, is ongekend. Wie had tien jaar geleden gedacht dat zoveel mensen op een e-bike fietsen, dat stoplichten reageren op warmte van fietsers die over willen steken, dat auto's zelf inparkeren, dat we testen uitvoeren met vrachtauto's die in een treintje rijden, dat internet (5G) zelfrijdende busjes mogelijk maakt, een verkeersbord een signaal afgeeft als zijn lampje stuk is of dat we de eerste tests doen met een hyperloop? Data helpen reizigers en verladers steeds beter met het kiezen van een route of het beste moment om te gaan rijden.

Het streven is om het verkeer en vervoer schoner, stiller en veiliger te maken.²⁸¹ De opmars van emissieloze voertuigen en de toename van aantal fietskilometers draagt daar in belangrijke mate aan bij. Vanaf 2030 zullen er in Nederland volgens het regeerakkoord uit 2017 alleen nog emissieloze auto's verkocht mogen worden. Noorwegen is koploper in het aantal elektrische auto's op het totaal aantal auto's; Nederland behoort tot de top-5.²⁸² Door fiscale maatregelen en verbeterde laadinfrastructuur wil de Nederlandse overheid dat verder stimuleren. Dat betekent dat er ruim 600 nieuwe laadpunten per werkdag in de komende negen jaar bij komen!²⁸³ Andere ontwikkelingen die duurzame mobiliteit bevorderen, zijn het vermijden, spreiden en verminderen van de automobiliteit (bijvoorbeeld door meer thuis te werken en door het stimuleren van deelautogebruik). In de grote steden groeit het delen van vervoer (van bezit naar gebruik van auto's, scooters, fietsen, openbaar vervoergebruik) sterk. Steeds meer Nederlanders zien het autodelen als een goede oplossing. In 2020 is het totaal aantal gebruikers gegroeid naar 730.000. Een stijging van bijna 42 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Per 100.000 inwoners zijn er vandaag de dag 369 deelauto's beschikbaar in Nederland. Het doel van 700.000 deelautogebruikers uit de Greendeal Autodelen II is in het voorjaar 2020 al bereikt, een jaar eerder dan voorzien. De gemeenten met de meeste deelauto's per 100.000 inwoners zijn achtereenvolgens: Utrecht, Amsterdam, Rijswijk, den Haag, Haarlem, Diemen, Ameland, Amersfoort, Rotterdam en Ouder-Amstel. De gemeenten waar het aanbod van deelauto's het hardst groeit, zijn vooral die gemeenten waar al een groot aanbod is.²⁸⁴ Gedeeld bezit van auto's kan het ruimtebeslag in de gemeente enorm reduceren en verdergaande verdichting en/of vergroening mogelijk maken.²⁸⁵

67

Gecoördineerd rijden en volledige automatisering van rijtaken hebben de potentie om het vervoerssysteem revolutionair te veranderen. Deze transitie naar slimme en duurzame mobiliteit vergt een integrale aanpak, niet alleen op voertuig- of gedragsniveau, maar gecombineerd met de energietransitie in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. Al deze facetten komen samen in duurzame gebiedsontwikkeling en in de Omgevingsvisie. In duurzame gebiedsontwikkeling ontstaat synergie tussen functies (wonen, werken, recreëren), ruimte, mobiliteit en de energietransitie. Voorbeelden van duurzame mobiliteit en logistiek zijn de duurzame mobiliteitshub aan het Utrecht-Merwedekanaal en de emissieloze bevoorrading van binnensteden door het hele land. Dit maakt het mogelijk om een nieuwe balans te vinden tussen de gebruikswaarde (economische benutting), belevingswaarde (perspectief van de burger) en toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de ruimte in gemeente en regio.²⁸⁶

Maakt de coronacrisis een trendbreuk zichtbaar?

Door corona zijn we ons meer bewust geworden van het belang én de kwetsbaarheid van ons mobiliteitssysteem, inclusief het op orde hebben van de digitale mobiliteit. Sinds de pandemie is de versmelting van de woon- en werksituatie duidelijk zichtbaar. We werken veel meer thuis, veel gaat online en we hebben geleerd dat afstandsonderwijs, afgewisseld met fysieke aanwezigheid, mogelijk is en dat samenkomsten van teams niet altijd fysiek hoeven te zijn. De effecten op mobiliteit zijn dat wij veel minder woon-werk kilometers zijn gaan maken, dat de ochtend- en avondspits – voor even – waren opgelost, dat het aantal passagiers in het openbaar vervoer flink daalde en dat we meer gebruikmaken van elektrische deelscooters op ritbasis. Daarbij is de herwaardering van lopen en (elektrisch) fietsen,

vooral in de stad, enorm vergroot.²⁸⁷ De vraag is welke veranderingen in ons mobiliteitsgedrag blijvend zijn of dat we terugkeren naar ons gedrag van voor de coronacrisis?

Het is te vroeg om te concluderen of de coronacrisis tot een trendbreuk in het mobiliteitsgedrag en de keuze van modaliteiten heeft geleid. Door corona is het openbaar vervoer minder in trek, terwijl fietswinkels gouden tijden beleven en in de steden het autobezit versneld is toegenomen. In de lange termijn scenario's waarop de investeringen in mobiliteit zijn gebaseerd, werd al rekening gehouden met een toename van het thuiswerken. Maar misschien is deze toename in de scenario's onderschat. Relevante onzekerheden zijn: gaan mensen verder van hun werk wonen, hoe gaat de auto – die minder nodig is voor woon-werkverkeer – gebruikt worden, wordt de tweede auto weggedaan, zorgt een geringer aantal files weer voor een toename van het autogebruik en het aantal verplaatsingen? We weten het nog niet.²⁸⁸

7.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Mobiliteit is geen doel, maar een middel om bereikbaarheidsdoelen na te streven. Terwijl we de nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid beperken. Het is een middel om je te verplaatsen, om elkaar te kunnen ontmoeten, om mee te kunnen doen aan een inclusieve samenleving en om je horizon te verbreden. Het gaat bij het mobiliteitsbeleid om het optimaliseren van de mobiliteit, teneinde doelen op andere maatschappelijke thema's met elkaar in balans te brengen: bereikbaarheid (van werk, scholen, winkels, voorzieningen, recreatiemogelijkheden, familie, vrienden en van kennissen), veiligheid en leefbaarheid.²⁸⁹ Tegelijkertijd is onze mobiliteit volop in ontwikkeling. Willen we onze gemeenten en regio's in de toekomst goed bereikbaar, leefbaar en veilig houden, dan vergt dit een brede aanpak van de mobiliteitsopgaven.²⁹⁰

68

Welke regionale investeringen in mobiliteit zijn wenselijk?

De grote opgave is om woningbouw en investeringen in mobiliteit in samenhang aan te pakken. De afgelopen decennia is het beleid geweest om te investeren in infrastructuur en mobiliteit: steeds bredere wegen en snellere treinen die vaker rijden, maar ook door middel van financiële prikkels (zoals het reiskostenforfait en belastingvoordelen voor leaseauto's). Toch zijn we geen seconde eerder thuis. De tijd die dagelijks wordt besteed aan verplaatsen is al eeuwen gelijk. De toekomst is om met de investeringen in mobiliteit voortaan een zo hoog mogelijke maatschappelijke meerwaarde te realiseren, in plaats van louter vermindering van voertuigverliesuren. Dat dit geen dagdromen zijn, bewijst de A2-tunnel in Maastricht. Dit project doet zo veel meer dan de doorstroming bevorderen. Alleen de WOZ-waarde van de woningen in de omgeving is sinds de oplevering van de tunnel al met 200 miljoen euro toegenomen. Daarbij zijn de gezondheidsbaten (minder geluidsoverlast en minder fijnstof) en verbeterde toegang tot opleiding of een baan vanuit omliggende achterstandswijken, nog niet eens meegenomen.²⁹¹

Er ontstaat een grote variatie in mobiliteitspatronen in termen van reismotieven, herkomst en bestemming, verplaatsingsketens en reisperioden. Toekomstige vervoerpatronen worden daardoor lastiger te voorspellen. Een herijking van de economische en maatschappelijke betekenis van de verschillende motieven van verplaatsing en een veel grotere flexibiliteit van de vervoerssystemen is wenselijk en noodzakelijk.²⁹² Dit plaatst beleidsmakers voor ingewikkelde vraagstukken. Mede vanwege de lange doorlooptijden voordat plannen, besluiten en investeringen in verkeer, vervoer en mobiliteit zijn gerealiseerd, vraagt dit flexibiliteit tussen vraag en aanbod van infrastructuur en mobiliteit. Hierbij is maatwerk en samenwerking noodzakelijk. Niet alleen vanwege de complexiteit van de verschillende vraagstukken, maar ook om rekening te houden met de specifieke kenmerken van regio's, gemeenten

en locaties. Daarbij staan de vervoers- en verblijfskwaliteit centraal, evenals de specifieke kenmerken van inwoners en reizigers.

Vanwege de onzekere, post-corona gedragsveranderingen adviseert de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) om een pas op de plaats te maken met de mobiliteitsinvesteringen in capaciteitsuitbreiding en de aanleg van nieuwe wegen. Voordat de coronacrisis toesloeg, werd al ingezet op een beter gebruik van onze mobiliteitsnetwerken door het bevorderen van multimodaal reizen naar bestemmingen (met bijvoorbeeld combinaties van deelfiets, deelauto en openbaar vervoer). De overheid zou sterker moeten inzetten op onderhoud, vervanging, modernisering en verduurzaming van bestaande infrastructuur.²⁹³

De verscheidenheid van regio's in Nederland vraagt om een waaier aan hoogwaardige collectieve vervoersoplossingen, afgestemd op de verstedelijkingsstructuur en dynamiek van de regio: een lightrailnetwerk in Zuid-Holland en vrijliggende busbanen die aansluiten op stations in Brabant. De wijze van collectieve mobiliteit wordt daarmee onderdeel van de regionale identiteit: de Zuid-Limburgse drielandentrein, de Zeeuwse Haltetaxi, de Dordtse waterbus en de Arnhemse trolleybus. Geen blauwdruk dus voor heel Nederland, maar maatwerk op regionaal niveau.²⁹⁴ En vooral modernisering en verduurzaming van de bestaande infrastructuur.

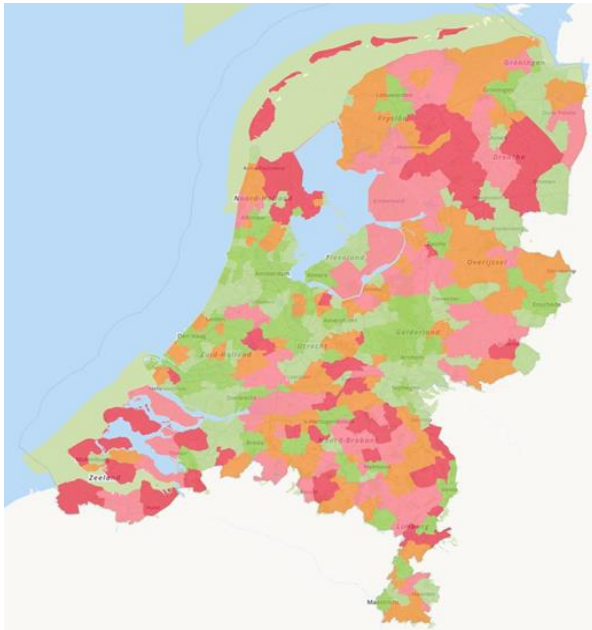
Door een combinatie van de looptijd naar een halte of fietstijd naar een station, het aantal en het soort vervoersmogelijkheden (bus, trein, tram, metro), de frequentie van de vervoersmogelijkheden en de betrouwbaarheid van de vervoersmogelijkheid wordt een rapportcijfer vastgesteld voor de ontsluiting van een gemeente per openbaar vervoer. Er zijn aanzienlijk verschillen in ontsluiting per openbaar vervoer per gemeente (figuur 7.1). De best scorende gemeenten in Nederland (score 0-10) zijn Amsterdam (rapportcijfer 6,1), Den Haag (6,1), Rotterdam (6,0), Diemen (5,9) en Leidschendam-Voorburg (5,9). Alle G40-gemeenten tezamen scoren gemiddeld een rapportcijfer 4,4 en alle M50-gemeenten gemiddeld een rapportcijfer 3,3. De top-vijf G40 gemeenten zijn: Schiedam (5,6), Delft (5,2), Dordrecht (5,2), Groningen (5,2) en Leiden (5,2). De top-vijf M50-gemeenten zijn: Leidschendam-Voorburg (5,9), Rijswijk (5,8), Barendrecht (4,6), Veenendaal (4,1) en Soest (4,0).²⁹⁵

69

De rol van mobiliteit in duurzame gebiedsontwikkeling

De opgave voor de korte en lange termijn is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op lokaal en regionale schaal. En om minder te focussen op piekbelasting, capaciteitsvergroting, het inperken van voertuigverliesuren en het verkorten van lengtes van files. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal.²⁹⁶ Door bundeling van woon- en werklocaties, door het mengen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen kunnen per auto, fiets en openbaar vervoer méér banen en voorzieningen (winkels, scholen, recreatie, e.d.) bereikt worden binnen hetzelfde budget van tijd, geld en moeite. De bundeling van meerdere stedelijke functies (wonen, werken, voorzieningen, etc.) verbetert de bereikbaarheid, leidt tot minder autogebruik, zorgt voor zorgvuldig ruimtegebruik en is maatschappelijk het meest doelmatig en effectief.²⁹⁷ Het Parijse concept van de vijftien minuten stad is hiervoor een krachtig beeld. Alles wat de Parijzenaar nodig heeft, is idealiter binnen vijftien minuten beschikbaar (inclusief werk en de stadswinkel van IKEA). Ook Utrecht streeft dit na en wil in 2040 een 'tien-minuten-stad' zijn.²⁹⁸ In het bundelingsbeleid spelen overigens niet alleen het mobiliteits- en bereikbaarheidseffect een rol. Onderdeel van de afweging zijn ook de kosten, het behoud van open ruimte buiten de stad, het effect op groen, leefbaarheid in de stad, duurzaamheidsoplossingen, collectief gebruik, innovatie en adaptiviteit.²⁹⁹

Figuur 7.1 De ontsluiting van de Nederlandse gemeenten per openbaar vervoer in 2019 (score 0-10)



Bron: CROW.databank.nl. De ontsluiting van elke gemeente per openbaar vervoer wordt uitgedrukt in een rapportcijfer van 1 tot 10. Donkerrood < 1,8 (minimum). Oranje 2,4 tot 3,0 (middenpositie van de rapportcijfers). Donkergroen > 3,6 (maximum).

70

Met een integrale aanpak van duurzame gebiedsontwikkeling is mobiliteit een middel om meerdere maatschappelijke doelen te bereiken: de versterking van de economische structuur, de sociale cohesie, het creëren van gelijke kansen en een aantrekkelijker leefomgeving. Dit vergt een integrale aanpak qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sectoroverstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken. De komst van de Omgevingswet en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds bieden kansen om dat te realiseren. De strategieën om tot een betere afstemming te komen zijn: knooppuntontwikkeling (stedelijke ontwikkeling rond knooppunten van openbaar vervoer), inzetten op nabijheid van wonen en werken (het beter benutten van de bestaande stad), betere overstapmogelijkheden tussen verschillende vervoerswijzen (het versoepelen van verplaatsingsketens) en de inzet van instrumenten om het gedrag te beïnvloeden.³⁰⁰ De gemeenten en regio's kunnen de bestaande OV-structuur als ruggengraat van een regio gebruiken waarlangs de duurzame verstedelijking (wonen, werken, voorzieningen) zich concentreert. Maak van deze stationsgebieden, behalve efficiënte overstapplaatsen (auto, fiets, OV, lopen), vooral ook aantrekkelijke bestemmingen waar mensen graag werken, verblijven, afspreken en wonen. Concentreer hier de nieuwe woningen en meng deze met bestaande en nieuwe voorzieningen. Ook in meer landelijke gebieden is een integrale benadering van leefbaarheid en bereikbaarheid noodzakelijk. Dit maakt dat mensen mee kunnen blijven doen. De mobiliteitshub (bij een bibliotheek of een sociale voorziening) is bijvoorbeeld een kansrijke voorziening om als verblijfs- en ontmoetingsplek de dorpskern bereikbaar en leefbaar te houden.³⁰¹ Het eventueel veranderende post-corona mobiliteitsgedrag verandert deze denk- en oplossingsrichting niet.

Terugdringen van de dominantie van de auto

Het aantal personenauto's van particulieren en bedrijven groeit sterker dan de bevolking.³⁰² De auto blijft een dominant en gewild vervoermiddel. Maar met een brede blik op mobiliteit kan gekomen worden tot een evenwichtiger en in sommige (stedelijke) gebieden autoluwer vervoerssysteem. Wat hierbij kan helpen, is betalen naar gebruik (niet alleen op de snelweg, maar over het gehele mobiliteitsstelsel) inclusief het doorrekenen van nadelige milieueffecten.³⁰³ Met veranderende vormen van stedelijke verdichting is het mogelijk om de dominantie van de auto terug te dringen.³⁰⁴ Dit komt de leefbaarheid,

veiligheid en gezondheid in de gemeenten ten goede. Het terugdringen van de auto in autoluwe en autovrije straten past bovendien bij de vergrijzende bevolking. Dit kan door maatregelen als het verbod op straat parkeren, het verhogen van de parkeerbelasting, het ombouwen van rijstroken tot busbaan, fietspad of groenstrook, het knippen van onnodig doorgaande wegen.³⁰⁵ Ná de coronacrisis kan men het gebruik van parkeerplaatsen voor terrassen continueren. Als praktisch handvat kunnen gemeenten het STOMP mobiliteitsprincipe gebruiken (**Stappen-Trappen-OV-MaaS-Privéauto**).³⁰⁶ Met dit principe kan invulling worden gegeven aan duurzame mobiliteit waarin de mens centraal staat. STOMP onderscheidt verschillende soorten verplaatsingen in een gebied en hanteert voor de verplaatsingen een voorkeursvolgorde. Door functiemenging en compactheid ontstaan beloopbare gebieden (**Stappen**). Samen met fietsen (**Trappen**) zorgt dit voor gezonde en schone verplaatsingen voor de korte afstand. Voor langere afstanden zijn fiets (**Trappen**) en **OV** de schone en ruimte-efficiënte vervoersmogelijkheden. *Mobility as a Service* (**MaaS**) kan het gebruik van de wenselijke vervoersmogelijkheden vergemakkelijken en verder stimuleren.³⁰⁷ MaaS zorgt voor een slimme integratie van verplaatsingen over verschillende modaliteiten en daarmee hebben verplaatsingen via MaaS invloed op de verplaatsingen via S, T, O en P. De privéauto (**P**) geldt als sluitstuk in het STOMP-mobiliteitsprincipe. Of de gemeenten afscheid durven nemen van “het recht van de sterkste” of zich al zeer vooruitstrevend vinden als men een enkele winkelstraat afsluit voor gemotoriseerd verkeer is aan de lokale politiek.³⁰⁸ Maar de winst in leefbaarheid, gezondheid en veiligheid is evident.

8 De ingrijpende duurzaamheidstransitie

De belangrijkste duurzaamheidstrends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) in dit hoofdstuk zijn:

- De komende tien jaar moeten Rijk en gemeenten belangrijke stappen zetten om de doelstellingen in 2030 én 2050 te kunnen halen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie en de transitie naar een circulaire economie.
- De gemeenten slagen erin om geleidelijk de CO₂-uitstoot van woningen terug te dringen. De beweging is er; nu moet het tempo omhoog.
- Om de voortgang op het gebied van klimaatadaptatie en circulaire economie te kunnen monitoren, komen voor het eerst indicatoren beschikbaar. Voor Rijk en gemeenten zijn deze indicatoren onmisbaar om de voortgang te bewaken en om te kunnen bijsturen.
- De klassieke ruimtelijke opgaven (stedelijke ontwikkeling, mobiliteit, natuur en landschap, ruimtelijke economie) moeten regionaal verbonden worden met de transitieopgaven (klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie en circulaire economie).
- Bij de klimaatadaptatie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en de aanwending van de schaarse ruimte hebben gemeenten te maken met vele, zeer verschillende actoren. Het vergt duidelijke kaders, regelgeving, het opnieuw doordenken van de (inter)bestuurlijke regie, meer financiële middelen en vaardigheden om opgavegericht met de vele partners de duurzaamheidsopgaven aan te pakken.
- Door meer ruimte te geven aan burgerinitiatieven en burgercoöperaties, burgers méér te betrekken bij de duurzaamheidsopgaven en burgers te laten delen in de opbrengsten van duurzame energie vermindert de polarisatie rond duurzaamheidsvraagstukken en verkleint de NIMBY-problematiek.

72

In dit hoofdstuk gaan we voor elke besproken duurzaamheidstransitie (klimaatadaptatie, energietransitie en de transitie naar een circulaire economie) in kort bestek in op:

1. De stand van zaken.
2. De governance en financiën.
3. De opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen.

Het hoofdstuk sluiten we af met de mogelijkheden en onmogelijkheden van een 'groen herstel' ná de coronacrisis.

8.1 Klimaatadaptatie

In het VN-klimaatakkoord zijn internationale afspraken gemaakt om de opwarming van de aarde en alle gevolgen die dat heeft, te keren. De internationale afspraken zijn in Nederland vertaald in het Klimaatakkoord.³⁰⁹ Het akkoord is een veelomvattend plan dat een groot aantal afspraken bevat die de basis vormt voor één van de meest ingrijpende transitieën in de Nederlandse geschiedenis. Voor een groot deel van de uitvoering staan decentrale overheden aan de lat.³¹⁰

De nationale opgaven en afspraken zijn voor de gemeenten een ontwikkeling die op ze afkomt, die ze niet kunnen afwenden en waar zij antwoorden op moeten formuleren. Om het gesprek te starten over handelingsopties, wie aan zet is en welke partijen bij de opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen betrokken zijn, bespreken we in dit hoofdstuk drie trends én opgaven (klimaatadaptatie, energietransitie en de transitie naar een circulaire economie) in drie afzonderlijke paragrafen. Tussen deze duurzaamheidstransities, nationale opgaven en afzonderlijke paragrafen

bestaan vele wisselwerkingen en samenhangen.³¹¹ De laatste paragraaf schetst het perspectief van “groen herstel” ná de coronacrisis.

Stand van zaken Klimaatadaptatie

Zelfs als nu fors op de rem wordt getrapt bij de uitstoot van broeikasgassen valt aan klimaatverandering niet te ontkomen. De opwarming van de aarde gaat door, de zeespiegel blijft stijgen en neerslagpatronen veranderen. Dit betekent dat de wereld en Nederland zich zal moeten aanpassen aan de verwachte veranderingen. De belangrijkste klimaatrisico's voor Nederland zijn de gevolgen van temperatuurstijging³¹², hitte, droogte, piekbuien, zeespiegelstijging, en het verlies aan biodiversiteit en de verspreiding van ziekten en plagen. Daarmee heeft klimaatverandering effecten op vrijwel alle geledingen van de samenleving en brengt onder andere opgaven met zich mee voor de waterveiligheid, de zoetwatervoorziening, de gezondheid, het stedelijk gebied, de vitale infrastructuur (elektriciteit, ICT, transport), de landbouw³¹³, de industrie, het toerisme en de natuur.

Op regionaal en lokaal niveau zijn de gevolgen van klimaatverandering onzekerder dan de verwachte, gemiddelde uitkomsten voor de aarde, Europa en Nederland als geheel. De gevolgen zijn namelijk sterk afhankelijk van de ligging, lokale en regionale kenmerken van de economie (type industrie en landbouw), de fysisch-geografische kenmerken (hogere zandgronden, laagveengebied, rivierengebied, zeekleigebied, e.d.), de landschapstypologie, de beschermde gebieden, de kritische stikstofdepositie in natuurgebieden, het overstromingsgevaar en de maximale waterdiepte bij overstroming, de inrichting van het stedelijk gebied (infrastructuur, binnenwateren, hittestress) en de kenmerken en aard van het cultureel erfgoed. Daarmee is elke gemeente en elke regio uniek en moet elke gemeente en elke regio – met de vele lokale, regionale en nationale actoren – tot een eigen klimaatadaptatiebeleid komen.

Governance en financiën Klimaatadaptatie

Het klimaatadaptatiebeleid, de Nationale Klimaatadaptatie Strategie (NAS) en het Deltaprogramma beogen om de gevolgen en risico's van klimaatverandering voor de economie, bevolking, gezondheid, infrastructuur, ecosystemen, veiligheid en cultuurhistorie te beperken en om in 2050 een klimaatbestendig Nederland gerealiseerd te hebben. Nederland kan klimaatbestendig en waterrobuust worden door de regionale opgaven te verbinden met het verminderen van de bodemdaling, de transitie naar duurzame landbouw, de energietransitie en de woningbouwopgave.³¹⁴ Daarmee is klimaatadaptatie geen beleidsterrein op zichzelf. Het is veel meer een opgave die dwars door vele andere beleidsterreinen loopt. Elk departement, elke provincie en elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor het integreren van de klimaatadaptatie-opgave in haar beleid, aanleg, beheer en onderhoud.

De organisatie van het klimaatadaptatiebeleid is complex. Er zijn vele partijen bij betrokken: vijf ministeries, twaalf provincies, 25 veiligheidsregio's, 22 waterschappen, 352 gemeenten, private sectoren en bedrijven (landbouw, industrie, transport, banken, verzekeraars), maatschappelijke organisaties (woningbouw, Rijkswaterstaat, beheer natuur en landschap, zorginstellingen) en burgers (adaptatie in huis en tuin). Het gaat om veel sectoren en de bestuurlijke organisatie is een complexe puzzel van veelal overlappende gebiedseenheden. Daarbij komt dat veel kennis nog niet beschikbaar is. Er is nog veel onzeker over hoe het klimaat zich zal ontwikkelen, over de relevante sociaaleconomische ontwikkelingen in brede zin en over de uiteindelijke effecten van het klimaatadaptatiebeleid. Wij staan nog maar het begin om met een goed georganiseerde stroom informatie alle partijen de inzichten te verschaffen over de klimaatrisico's, de gevolgen van de klimaatverandering en de effecten van het klimaatadaptatiebeleid. Zodat vragen beantwoord kunnen worden als: welk beleid is er nodig, is het beleid en zijn de maatregelen effectief, komen de gestelde doelen binnen bereik, waar en hoe moet er worden bijgestuurd?³¹⁵

In algemene zin tonen verschillende onderzoeken aan dat een ambitieus klimaatbeleid en een beleid dat niet lang wordt uitgesteld het hoogste rendement heeft. De totale investeringskosten van het Parijse klimaatverdrag zijn bijvoorbeeld slechts 20 procent van de mogelijke economische schade van klimaatverandering. De kosten van niets-doen zijn over dertig jaar geraamd op tussen de 49 en 124 miljard euro. Daarin zijn 'lastig kwantificeerbare schade' (zoals de mogelijkheid van menselijke migratiestromen of schade aan ecosystemen) nog niet eens meegenomen.³¹⁶

Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

De gemeenten en waterschappen doen al veel om wateroverlasten tegen te gaan. Het is een no-regret mogelijkheid om hierin door en verder te gaan met waterbergingen, meer groen in de stad, groene daken, wadi's, steenbreuk, et cetera. Dit komt ook de leefbaarheid ten goede. Met lokale uitvoeringsprogramma's kunnen de meest kosteneffectieve maatregelen worden gekozen. Soms is een schot voor een woning voldoende om waterschade te voorkomen of kan het voldoende zijn om bruggen nat te houden tijdens een warme periode.³¹⁷ De gemeenten en regio's kunnen de leerervaringen van de City Deal Klimaatadaptatie gebruiken. De Roadmap Klimaatrobuuste gebiedsontwikkeling helpt om veel meer aandacht te besteden aan het verminderen van hittestress, de vitale infrastructuur, gezondheid, het buitengebied. En vooral om systematisch aandacht te besteden aan maatregelen die de gevolgen van klimaatverandering verminderen, zoals in beleidsagenda's, ontwikkelingsprojecten, gebiedsontwikkelingen en reguliere onderhouds- en beheersprogramma's. Zo kan de 100 miljard euro die de komende jaren geïnvesteerd gaat worden in de ruimtelijke inrichting van Nederland (ongeveer € 50 miljard in woningen en ongeveer € 45 miljard in de bereikbaarheid van grote steden) beter benut worden om tegelijkertijd méér stappen te zetten in de richting van klimaatadaptatie, circulaire economie en energietransitie.³¹⁸

74

8.2 Energietransitie

Stand van zaken

De internationale en nationale afspraken zijn dat Nederland de hoeveelheid CO₂ in 2030 met 55 procent zal reduceren ten opzichte van 1990 en in 2050 (netto)klimaatneutraliteit bereikt zal hebben. Elke sector (gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, industrie, energie, afval en water en landbouw, bosbouw en visserij) moet hierin een bijdrage leveren. De gemeenten hebben een belangrijke rol in de energietransitie in de Gebouwde Omgeving. De Gebouwde Omgeving is goed voor circa 40 procent van het totale energieverbruik in Nederland. In de Gebouwde Omgeving wordt vooral aardgas verbruikt (direct voor verwarming en indirect voor elektriciteitsopwekking). Met het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) wordt ingezet op verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving.

Het Klimaatakkoord voorziet erin dat over tien jaar 1½ miljoen woningen van het gasnet zijn afgesloten. In 2050 moeten alle bijna negen miljoen huizen en andere gebouwen in Nederland aardgasvrij zijn. Van 2018 tot 2028 wil de regering met het PAW zo'n 50.000 woningen gasvrij maken. Uit de voorgedragen 74 wijken door de gemeenten zijn in de eerste ronde 27 gemeenten geselecteerd. Een jaar later – eind 2019 – zouden 2.000 huizen gasvrij moeten zijn. Op deze wijze en in dit tempo zou van de proefprojecten een leereffect uitgaan en kunnen de proefwijken een vliegwiel worden voor de aanpak op grotere schaal om wijkgericht van het gas af te gaan. Inclusief de tweede ronde zijn nu bijna 150 voorstellen gedaan en zijn er 46 wijken/gemeenten geselecteerd. Het tussendoel is dat in 2030 één van de vijf woningen in Nederland van het aardgas af is.

Dit bleek te ambitieus. Twee jaar na de start zijn pas in vier van de 27 proefwijken en -dorpen uit de eerste ronde 206 huizen aardgasvrij gemaakt. Breed groeit de twijfel of het nagestreefde tempo haalbaar is. Bij de eerste veertien wijken zijn de volgende structurele problemen duidelijk geworden:

vertragend werkende wetgeving, gebrek aan kennis en tijd bij gemeenten en bewoners, en onvoldoende financiële middelen bij gemeenten. Het organiseren van de participatie en het vergroten van het kennisniveau van huurders en woningeigenaren, zodat zij effectief mee kunnen praten en denken, kost tijd. Omdat bovendien woningen in grote mate van elkaar verschillen, evenals de mogelijkheden en bereidheid van bewoners om aan de verduurzaming van hun huizen mee te doen, is de energietransitie op wijkniveau maatwerk en zijn de ervaringen lastig elders toe te passen en op te schalen. Verder ontbreekt landelijk beleid over hoe kosten en (financiële) risico's verdeeld moeten worden over deelnemende partijen (gemeenten, bewoners en energieleveranciers). Daarmee lijkt elke wijk en elk dorp het wiel te moeten uitvinden. Dit vermindert de leer- en opschalingsmogelijkheden, vergroot de benodigde investeringen en daarmee komen gemeenten geld tekort om de verduurzamingprojecten af te ronden.³¹⁹

Van het finale gebruik is het percentage hernieuwbare energie (hernieuwbare warmte [exclusief hernieuwbare warmte uit groen gas] en zonnestroom 'achter de meter') 8,5 procent van het totale energieverbruik in Nederland.³²⁰ In Nederland, tussen de G40-gemeenten en tussen de M50-gemeenten zijn er belangrijke verschillen (tabel 8.1). Van de elektriciteit wordt in Nederland in 2019 gemiddeld 20 procent hernieuwbaar opgewekt. Ook hierin zijn er belangrijke verschillen tussen de gemeenten.³²¹ Vele gemeenten moeten de komende jaren nog belangrijke stappen zetten in het verhogen van het aandeel duurzame warmte en elektriciteit.

Tabel 8.1 Percentage hernieuwbare energie van het totale energiegebruik in 2019 als eindgebruik

Regio	Percentage (gemiddeld)	Minimum	Maximum
Nederland	8,5%	1,5% (Zaltbommel)	99,0% (Zeewolde)
G40-gemeenten	7,9%	3,2% (Gouda)	35,9% (Alkmaar)
M50-gemeenten	6,6%	2,0% (Roermond)	37,2% (Dronten)

75

Bron: Rijkswaterstaat, Klimaatmonitor, Dashboard 'hernieuwbare energie'.

De afgelopen negen jaar is het percentage hernieuwbare energie spectaculair gestegen. Gemiddeld in Nederland met 150 procent, gemiddeld in alle M50-gemeenten met 167 procent en gemiddeld in alle G40-gemeenten met 171 procent. Deze sterke toename van 2010 tot 2019 vertoont een grote variatie: van 29 procent in Hengelo tot 836 procent in Kampen.³²²

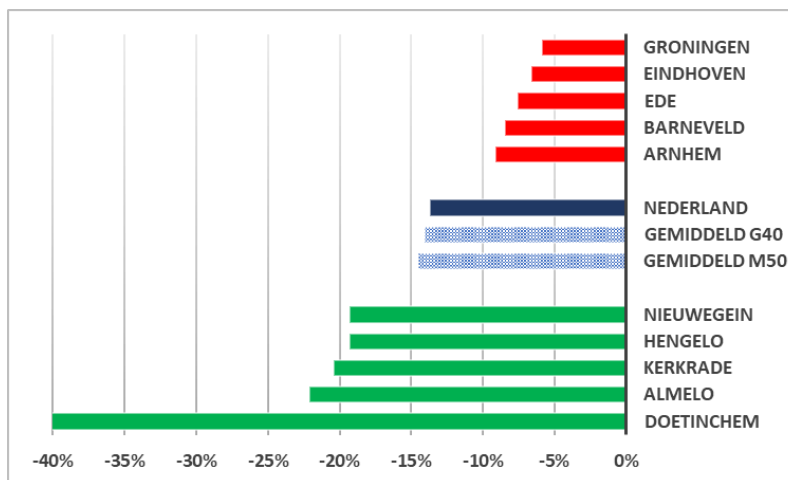
Door de sterke toename van het aandeel hernieuwbare energie reduceert geleidelijk de CO₂-uitstoot van de woningen per gemeente. Van 2011 tot en met 2019 daalt de CO₂-uitstoot van alle Nederlandse woningen met gemiddeld 1,8 procent per jaar, van alle woningen in de G40-gemeenten met gemiddeld 1,9 procent per jaar en van alle woningen in de M50 gemeenten met gemiddeld 2,1 procent per jaar. Er zijn belangrijke verschillen tussen de gemeenten. Van 2011 tot en met 2019 een afname van de CO₂-uitstoot van woningen van 40,4 procent in de M50-gemeente Doetinchem (een gemiddelde jaarlijkse afname van 6,3 procent) en een afname van 5,9 procent in de G40-gemeente Groningen (een gemiddelde jaarlijkse afname van 0,8 procent) (figuur 8.1). Ook in de CO₂-uitstoot per woning zijn de verschillen aanzienlijk tussen de G40- en M50-gemeenten. Van 4,2 ton CO₂ per woning in de M50-gemeente Lochem tot 2,5 ton per woning in de G40-gemeente Delft. Gemiddeld is de CO₂-uitstoot per woning in alle G40-gemeenten 3,1 ton per woning, 3,2 ton per woning in Nederland en 3,5 ton per woning in gemiddeld alle M50-gemeenten.

Governance en financiën Energietransitie

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben een centrale rol bij de uitvoering van verschillende klimaatafspraken, in het bijzonder betreffende de afspraken aan de sectortafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving. Met Regionale Energiestrategieën (RES) wordt ingezet op de verduurzaming

van de elektriciteitsproductie, met het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) op verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, met de Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht (VUE) op de energiebesparing bij bedrijven en instellingen en met de afspraak uit het Klimaatakkoord op de verduurzaming van de mobiliteit. In de Regionale Energiestrategieën (RES) werken de gemeenten samen met vele partijen in dertig regio's in het land. Hiermee is de RES ook een praktijkproef voor de decentrale overheden om samen te werken als één overheid.³²³ Toch zijn nog aanzienlijke verbeteringen noodzakelijk in de opgavegerichte samenwerking aan de energietransitie. De ervaring leert dat in deze opgavegerichte samenwerking in vele regio's de volgende verbeteringen mogelijk zijn: er is nog te weinig sprake van een integrale belangenafweging met andere grote opgaven in de fysieke leefomgeving. Vooral de kleinere gemeenten hebben beperkte capaciteit, kennis en kunde om hun regierol goed in te kunnen vullen en het financiële instrumentarium is te gering om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen.³²⁴

Figuur 8.1 Reductie CO₂-uitstoot woningen van 2019 t.o.v. 2011 in procenten in de G40- en M50-gemeenten, slechtste vijf gemeenten, beste vijf gemeenten, gemiddeld alle G40-gemeenten, alle M50-gemeenten en gemiddeld Nederland



Bron: Rijkswaterstaat, Klimaatmonitor, Dashboard CO₂ Uitstoot (bewerking Platform31).

Het ontbreekt vooralsnog aan goede financieringsconstructies om de markt en individuele burgers op grote schaal te stimuleren tot investeringen in de energie- en warmtetransitie. Weliswaar zijn er voor huizenbezitters, organisaties en bedrijven diverse subsidies om de energietransitie te stimuleren. En voor de tientallen proeftuinen aardgasvrije wijken van het Interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken stelt het Rijk in totaal 435 miljoen euro beschikbaar tot 2028. Maar voor de transitie naar een nieuw energiesysteem zijn de komende veertig jaar *jaarlijks* additionele investeringen nodig van ongeveer 10 miljard euro. Deze benodigde additionele investeringen komen bovenop de jaarlijkse vervangingsinvesteringen van het huidige energiesysteem van 10 miljard euro (deze investeringen kunnen ook aangewend worden voor het nieuwe energiesysteem zonder meerkosten voor burgers en bedrijven).³²⁵ Ook dienen de gemeenten, provincies en waterschappen de komende drie jaar (2022-2024) met 1,8 miljard euro bekostigd te worden om de extra taken uit te kunnen voeren die uit het Klimaatakkoord voortvloeien. Het leeuwendeel (bijna € 1,6 miljard) is de komende drie jaar alleen al nodig voor de uitvoeringslasten van gemeenten.³²⁶ Zelfs als de extra financiële middelen beschikbaar komen, dan is het knelpunt van de human resources nog niet een twee drie opgelost. Tot nu toe stagneert de energietransitie ook door de tekortschietende capaciteit, en soms ook kennis, bij installateurs, aannemers, adviseurs en gemeenten.

Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

De Rijksoverheid is in eerste instantie aan zet om conclusies te verbinden aan het Urgenda-vonnis, de verhoogde EU-ambitie om in 2030 een CO₂-reductie van ten minste 55 procent te bereiken ten opzichte van 1990 en om invulling te geven aan de Green Deal. Voor de gebouwde omgeving worden voor de kabinetsformatie de oplossingsrichtingen aangereikt: normeren van emissies in de bestaande bouw, zodat er duidelijkheid is voor burgers en bedrijven (bijvoorbeeld via minimumeisen voor woningisolatie en warmte-installaties), betere beprijzing van het gebruik van aardgas en extra subsidiemiddelen om beter te kunnen sturen op het doel van 'woonlastenneutraliteit'. Zelfs met een minder hard gedefinieerd doel, zoals bijvoorbeeld 'betaalbaarheid', zijn extra middelen nodig om dit doel te kunnen bereiken.³²⁷

Zorg naast de doelstellingen van het Klimaatakkoord voor duidelijke gezamenlijke doelen en beelden om te voorkomen dat de benodigde maatregelen te gefragmenteerd, te sectoraal en onvoldoende gecoördineerd worden aangepakt. Verklein daarnaast de gemiste kansen en verminder de tegenstrijdige prikkels. Zo is er vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat *niet* gestuurd om in de Regionale Energiestrategieën de verbinding te leggen met klimaatadaptatie en/of de transitie naar een circulaire economie. Terwijl restwarmte beter benut kan worden als deze niet langer afkomstig is van afvalverbrandingsinstallaties. De mogelijkheden om duurzame energie op bedrijfsterreinen op te wekken, is *niet* meegenomen, omdat 'industrieterreinen' was toebedeeld aan de industrietafel. Boeren die hun schuren, stallen en bedrijfsgebouwen volleggen met zonnepanelen worden gezien als 'energiebedrijf' in plaats van boerenbedrijf; hierdoor vallen zij in een andere btw-box, lopen zij sommige subsidies mis en kunnen zij productierechten verliezen.³²⁸ Ook de prikkels om te komen tot een duurzaam voedselsysteem (LNV) en tot duurzame consumptie (VWS) zijn gefragmenteerd en onvoldoende richtinggevend.³²⁹

Tot nu toe is de RES-aanpak ook geen wervend toekomstverhaal dat kan zorgen voor draagvlak in de wijken en de buurten van Nederland.³³⁰ Er is behoefte aan verhelderende en aansprekende scenario's, verhalen en verbeeldingen van de toekomst. De watersector deed dit al in het vorm van het inspirerende project 'Groenblauwe'.³³¹ Ook voor het Programma Aardgasvrije wijken concludeerde Co Verdaas dat je zonder goed verhaal niemand meekrijgt.³³²

Maatschappelijke acceptatie is voorwaardelijk voor een succesvolle transitie. De betrokkenheid van burgers is hiervoor cruciaal, evenals de verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven en tussen de burgers onderling.³³³ Om draagvlak te verwerven, kan meer gebruik gemaakt worden van burgerbegrotingen, burgerfora en kunnen inwoners beloond worden voor hun betrokkenheid bij de besluitvorming en afwegingen. Ook kan meer gewerkt worden met ontwerpstudio's waarin wenselijke toekomstbeelden worden gemaakt om het gesprek te verdiepen en te verrijken.³³⁴ De nieuwe Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen lokale normen te stellen én om initiatiefnemers te verbinden met belanghebbenden. Hierdoor kan beter worden afgedwongen dat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen (vooral windmolens op land) met omwonenden wordt gedeeld.³³⁵ Dit bevordert de acceptatie van projecten voor duurzame energieopwekking.

Er ontstaan ook steeds meer initiatieven van bewoners die zelf een actieve rol willen spelen. In 2020 waren in Nederland minstens 77 bewonersinitiatieven bezig met concrete plannen voor een warmteproject, waarvan de overgrote meerderheid zich richt op de kansen voor een lokaal warmtenet. Bewonersinitiatieven voor lokale warmtenetten, zonder betrokkenheid van de grote fossiele energiebedrijven, halen onder andere hun inspiratie uit Denemarken. Daar liggen overal lokale warmtenetten, waarvan 36 procent in bezit is van burgercoöperaties. Warmtenetten gevoed met lage temperatuur warm water uit de bodem, het riool of de sloot, of door gebruik te maken van groen gas of waterstof, of door gebruik te maken van warmtepompen met groene stroom uit eigen windmolen en zonnepark.³³⁶ Om de regierol van de gemeente en het initiatief van bewoners goed op elkaar te laten

aansluiten, is het cruciaal om te investeren in een langdurige relatie met veel vertrouwen. Omdat een groot deel van de bewoners niet staat te springen om nieuwe warmte is het van belang om de transitie te verbinden met de andere thema's in de wijk (zeggenschap over de eigen leefomgeving, tarieven, duurzaamheid en service, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d.). Gemeente en bewoners hebben elkaar hard nodig om de warmteprojecten van de grond te krijgen. Veel gemeenten zijn enthousiast over bewonersinitiatieven en ondersteunen ze graag. Toch blijkt het in de praktijk vaak een uitdaging voor een initiatief om een duidelijke en gelijkwaardige positie te krijgen in het lokaal beleid. Draagvlak en een constructieve houding van de inwoners komen tot stand door goed luisterende ambtenaren, waardering voor de verschillende perspectieven, serieus genomen worden en eerlijke procedures. Als burgers een participatief proces als open en eerlijk ervaren, draagt het bij aan het vertrouwen in de gemeente en aan draagvlak voor beleid. Het is voor gemeenten zinvol om méér aandacht te besteden aan de manier waarop burgers, bewonersinitiatieven en ambtenaren met elkaar praten, om méér te focussen op het proces en minder op de uitkomsten.³³⁷

8.3 Transitie naar een circulaire economie

Stand van zaken

In Nederland zijn de internationale afspraken vertaald in de nationale opgave om vóór 2050 een volledig circulaire economie te realiseren in Nederland. Met als tussendoelstelling om 50 procent minder gebruik te maken van minerale, fossiele en metalen primaire grondstoffen in 2030. Verschillende grondstoffentrends gaan niet de goede kant op en het tussendoel is nog ver weg. Alhoewel de efficiëntie in het gebruik van grondstoffen is toegenomen, is het totale grondstoffengebruik nauwelijks veranderd. Zes van de zeven nationale doelen voor afval worden naar verwachting niet gehaald.

78

Omdat de effecten van meer circulair produceren en consumeren vaak lange tijd op zich laten wachten, kan ook gekeken worden naar het aantal circulaire bedrijven en het aantal nieuwe circulaire initiatieven. Ook daaruit kan geconcludeerd worden dat wij nog maar aan het prille begin staan van de transitie naar een circulaire economie. Er zijn nog vele betekenisvolle extra stappen nodig om te komen tot een versnelde overgang naar een volwaardige circulaire economie. Er zijn ongeveer 85.000 circulaire activiteiten, waar circa 420.000 banen mee gemoeid zijn. Omdat deze activiteiten al lang bestaan (reparatie van fietsen en auto's of verkoop via Marktplaats) worden ze vaak niet als circulair gezien. Bij deze inventarisatie zijn 1.500 nieuwe circulaire initiatieven getraceerd. Dit zijn innovatieve ontwerpen, zoals een modulaire koptelefoon of Fairphone, speelgoed van rietsuikerresten of vloerkleden van gerecycled polyester. Of het zijn innovatieve businessmodellen, zoals deelplatformen of abonnementen op een fiets, wasmachine of verlichting. Ook een fietspad van gerecycled plastic is gemaakt met een innovatieve technologie. Sommige circulaire activiteiten zijn gekoppeld aan andere doelen, zoals de klimaat- of woningbouwopgave of een sociaal doel. Zo zijn er kleine verplaatsbare modulaire woningen, die ook leiden tot minder CO₂-uitstoot, en zetten kringloopwinkels en de Verspillingsfabriek ook in op werk voor sociaal kwetsbare groepen. Het begin is er – ook met het gaan monitoren van circulaire activiteiten en stromen – maar er is veel meer nodig, dan de circa 1.500 nieuwe circulaire initiatieven om het doel 'Nederland circulair in 2050' te halen.³³⁸

Governance en Financiën van de transitie naar een circulaire economie

Afhankelijk van de grondstof, halffabricaat, product of dienst zijn er vele actoren in binnen- en buitenland betrokken bij de transitie naar een meer circulaire keten. De overheid is slechts één van de actoren in een complex systeem. De financiering van de transitie naar een circulaire economie schiet op vele punten tekort. Milieuschade wordt niet beprijsd waardoor de primaire grondstoffen te goedkoop

zijn, de prijs van recyclaat te hoog, de kwaliteit te laag en het volume te gering. Ook het verbranden van afval is in het huidige systeem goedkoper, dan recycleren. Circulaire verdienmodellen komen moeilijk van de grond door een gebrek aan risicofinanciering, onbenutte schaalvoordelen, informatie- en imagoproblemen en hoge transactiekosten. De schade beperken van dergelijk marktfalen met regelgeving, beprijzing, subsidiëring en/of voorlichting is een belangrijke taak voor de Rijksoverheid. De financieringskloof om de circulaire initiatieven het licht te doen zien, ligt tussen de 360 miljoen euro en 1,7 miljard euro. Ongeveer 60 procent van de financieringsbehoefte.³³⁹

Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Zowel de Rijksoverheid als de gemeenten kunnen diverse maatregelen nemen om een impuls te geven aan de transitie naar een circulaire economie:

- bied ruimte, stimuleer het hergebruik van bouwafval, ontwikkel met de regiogemeenten grondstoffenrotondes en benoem ketenregisseurs;
- zet in op een vorm van recycling waarbij het product na verwerking dezelfde of zelfs een betere kwaliteit heeft (*upcycling*) en verminder de vorm van recycling waarbij kwaliteitsverlies optreedt en producten omgezet worden in minder waardevolle producten (*downcycling*);³⁴⁰
- hanteer intern en bij de aanbesteding betekenisvolle CO₂-prijzen om meer circulair in te kopen; dit stimuleert veel meer duurzame aanbiedingen van o.a. aannemers in de grond-, weg- en waterbouw en stimuleert het gebruik van betonrecyclaat;
- stimuleer innovatie, bevorder ondernemerschap, daag ondernemers uit, tender gewenste maatschappelijke, circulaire oplossingen (afzien van producten of producten intensiever gebruiken, producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik, producten hergebruiken, productonderdelen repareren, reviseren en hergebruiken, producten delen, leasen en het circulair ontwerpen van producten);
- ruim belemmerende wet- en regelgeving op (normen, certificering, aanbestedingsleidraden) en bestrijd opvattingen, gewoontes en procedures die circulaire producten en diensten op achterstand zetten;
- breng circulair dicht bij de mensen; initiatieven die circulair en lokale en sociale doelen combineren staan dicht bij mensen, want ze verschaffen een oplossing voor problemen die burgers direct ervaren;
- stimuleer kortere en duurzame ketens;³⁴¹
- combineer circulair met andere doelen, zoals de klimaatopgave, de energietransitie en het nastreven van andere maatschappelijke doelen.³⁴²

79

8.4 Groen herstel

De Nederlandse economie is in de periode 2000-2015 'groener' geworden.³⁴³ Toch scoort Nederland ten opzichte van andere Europese landen laag op de vergroening van de economie. Ondanks dat al jaren gesproken wordt over de vergroening van de economie zijn grote stappen tot nu toe achterwege gebleven. Van de bedrijven die onder het Europese ETS-systeem vallen, presteert slechts 8 procent boven het emissiebenchmarkniveau en 92 procent onder benchmarkniveau. Het grootste deel van de Nederlandse industrie – vooral in de chemische industrie, raffinaderijen en metaalindustrie – is minder CO₂-efficiënt dan hun schonere internationale concurrenten.³⁴⁴

Sinds de coronacrisis zijn vele adviezen en pleidooien verschenen om met een 'groen herstel' versneld uit de crisis te komen en om structurele zwakheden van de Nederlandse economie aan te pakken. Toch weet Nederland deze adviezen en pleidooien nog slecht om te zetten in concrete besluiten en acties.³⁴⁵ Met een 'groen herstel' kan aangesloten worden bij de Europese Green Deal en het Europese

herstelpakket Next Generation EU van 750 miljard euro en het Nationaal Groeifonds van 20 miljard euro. De subsidies en leningen uit het Europees Herstelfonds worden voor meer dan 37 procent gericht op groene initiatieven. Ook het Nationaal Groeifonds richt zich in belangrijke mate op het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, het benutten van de klimaat- en energietransitie en de transitie naar een circulaire economie en kringlooplandbouw.

Op regionaal en lokaal niveau zijn er volop plannen om hierbij aan te sluiten. Zo zet het provinciale herstelplan regionale economie zwaar in op een groen herstelplan. Omdat de energietransitie stagneert door onder andere een gebrek aan voldoende goed opgeleid personeel, wordt het herstelplan ingebed in een stevige Human Capital Agenda.³⁴⁶ Provincies, steden en regiogemeenten gaan op regionaal niveau de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie, klimaatadaptatie) aanpakken en met elkaar verbinden én aansluiten bij de specifieke regionale kenmerken en opgaven (economie, arbeidsmarkt, leefbaarheid, woningbouw, toerisme, of landschappelijke kwaliteit).³⁴⁷

Ook het bedrijfsleven ziet de komende vier jaar als cruciaal voor de verduurzaming. De industrie- en energiesector roept de overheid op tot het maken van heldere beleidskeuzes (bindt ons aan de mast!).³⁴⁸ Alleen dan kan de verduurzaming van de Nederlandse industrie slagen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er “meer dan honderd projecten met een investeringswaarde van tientallen miljarden euro's” klaarliggen. Van CO₂-opslag in Rotterdam, tot het maken van groene waterstof met stroom afkomstig van windparken op zee”.³⁴⁹ Om de grote investeringen te kunnen doen, heeft het bedrijfsleven langjarige zekerheid nodig, dienen de randvoorwaarden (op het gebied van regelgeving en infrastructuur) op orde te zijn en moeten belemmeringen – zoals de stikstofruimte – zijn opgelost. Als Nederlandse bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies, gemeenten, energiecoöperaties, burgerinitiatieven de kansen van de Green Deal en het Nationaal Groeifonds weten te benutten en de vele visies en plannen (Klimaatakkoord, circulaire doelstellingen, kringlooplandbouw, klimaat aanbod van industrietop) vertalen naar concrete besluiten, acties en investeringen dan is er de facto sprake van een “groen herstel”.

9 Herstel, ontwikkeling, perspectief

Inleiding

De voorafgaande hoofdstukken vatten de trends, ontwikkelingen, opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen langs acht thema's beknopt samen. In alle hoofdstukken komen diverse handelingsperspectieven naar voren waarover de lokale politieke partijen en besturen kunnen nadenken en in overleg keuzes in kunnen maken. Daarbij is het streven niet geweest om volledig en uitputtend te zijn in de mogelijke handelingsperspectieven. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 zullen in alle afzonderlijke bestuurs- en coalitieakkoorden eigen keuzes gemaakt worden en eigen prioriteiten zichtbaar worden. Maar dat de nieuwe besturen moeten kiezen en handelen, is zonneklaar. Kiezen, prioriteren en handelen, omdat er iets te kiezen is, de grote maatschappelijke opgaven daarom vragen, omdat de coronacrisis al langer bestaande vraagstukken heeft vergroot en omdat met een herstelagenda perspectief geboden kan worden aan de inwoners.

Handelen met betekenis voor de burger

De afgelopen jaren zijn overheidsdiensten steeds meer als een product gedefinieerd met burgers als klant of consument. Risico's rondom inkomen, opleiding, werk en gezondheid werden meer dan voordien gekoppeld aan individuele verantwoordelijkheid én keuzevrijheid. Dit leidde tot technisch gedetailleerde, maar complexe voorzieningen waar niet iedereen zijn weg in weet. En tot wettelijke regelingen, procedures en protocollen die ingegeven zijn door achterdocht en waarin de menselijke maat verloren is gegaan.

De rode draad van de Sustainable Development Goals (SDG's) is: 'Laat niemand achter.'³⁵⁰ Terwijl dat vanwege technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de leefomgeving, en door persoonskenmerken wél dreigt. Door de coronacrisis zijn bepaalde bevolkingsgroepen, sectoren en wijken onevenredig hard geraakt.³⁵¹ Ondanks alle steunmaatregelen worden deze bevolkingsgroepen getroffen door onder andere (jeugd)werkloosheid, bestaansonzekerheid, onderwijsachterstanden, schuldenopbouw, fysieke en mentale gezondheidsklachten, onveiligheid en eenzaamheid. De negatieve gevolgen hiervan zijn groot.³⁵² De toenemende kansenongelijkheid wordt ook wel betiteld als dé sociale kwestie van deze tijd.

81

Voor de gemeenten is het een opgave om hun inspanningen zeer precies te richten op de meest kwetsbare inwoners en wijken. Dit kunnen de zestien meest kwetsbare wijken zijn uit het manifest van de burgemeesters. Of de bewoners die niet zelfredzaam zijn en de digitalisering niet snappen.³⁵³ Of de inwoners met langdurige schulden waar zij niet uit kunnen komen. Of de huisvesting van bijzondere aandachtsgroepen.³⁵⁴ Ook de beleidsinstrumenten kunnen zeer gericht ingezet worden. De re-integratiebudgetten kunnen bijvoorbeeld vooral ingezet worden voor inwoners met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Een intensieve, geïntegreerde maatwerkaanpak in het sociaal domein kan focussen op de één tot vier procent van alle huishoudens die meerdere, gestapelde problemen hebben. Hoe dan ook gedefinieerd, op deze wijze kan zéér gericht voor de meest kwetsbaren de kansenongelijkheid en toenemende kansenongelijkheid het beste bestreden worden. Dit is tevens waarschijnlijk ook het meest effectief om de groeiende kloof tussen overheid en burger te bestrijden.³⁵⁵

Handelen in de regio

In elk themahoofdstuk komen diverse opgaven aan de orde die grensoverschrijdend zijn en om regionale samenwerking tussen gemeenten vragen. De literatuur maakt duidelijk dat goede regionale samenwerking, afstemming en coördinatie aanzienlijke winst kan opleveren. Winst in het effectiever en

doelmatiger oppakken van de regionale maatschappelijke opgaven, betere economische resultaten, hogere economische groei en welvaartswinst. En dat jaar in, jaar uit.³⁵⁶ Regionale samenwerking vergroot ook de mogelijkheden om te leren en te experimenteren. De leerervaringen van experimenten, pilots, innovatieve interventies en nieuwe vormen van samenwerking kunnen in de regionale samenwerking op systematische wijze voor alle actoren en partijen ontsloten en toegankelijk gemaakt worden.

Samen sterk klinkt op papier goed, maar blijkt – onder andere door de lappendeken van vaak sectorale, regionale samenwerkingsverbanden – in de praktijk vaak ingewikkeld. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen kwam aan de hand van een analyse van concrete casussen van opgavegerichte, regionale, interbestuurlijke samenwerking (energietransitie, woningbouwopgave, ambulantisering ggz) tot duidelijke aanbevelingen om effectief te kunnen handelen in de regio:

- Zorg voor een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke richtinggevende doelen.
- Denk aan de voorkant voldoende na over welke partijen betrokken moeten worden om de opgave te kunnen realiseren.
- Na een lichte start van de samenwerking (*coalition of the willing*) dient men in de samenwerking over te gaan op hard projectmanagement met een heldere onderling geaccordeerde scope en een duidelijke leiding; alle lessen van hoogwaardige projectmatig werken moeten door de regisseur van topklasse toegepast gaan en kunnen worden.
- Alloceer voldoende financiële middelen en kies een adequaat instrumentarium.³⁵⁷

Hoe beter de gemeenten slagen in het effectief handelen in de regio, des te minder is het noodzakelijk voor de Rijksoverheid om regionale samenwerkingsvormen verplicht op te leggen en des te meer kunnen de samenwerkende gemeenten in de regio de meest geëigende samenwerkingsvorm en -afspraken kiezen.

82

Handelen in de wijk

In vele steden neemt sinds 2012 de kloof tussen goede en slechte wijken weer toe. Zwakke wijken – met een eenzijdige woningvoorraad en sociale huurwoningen – worden in toenemende mate een verzamelaarsplaats van kansarme inwoners die achterblijven in de samenleving, met een lager inkomen, lagere opleiding, zonder vaste contracten, met psychische en sociale problemen en onvolledige gezinnen. In de kwetsbare wijken neemt de kansenongelijkheid vanwege de achterblijvende kwaliteit van het onderwijs en de slechtere gezondheid van de inwoners toe, verslechtert het perspectief voor de inwoners, wordt ondermijning een steeds groter probleem, neemt de sociale cohesie af, zijn er vele politieke afhakers en groeit de aanhang van populistische partijen. Dit uit zich in spanningen tussen groepen met verschillende etnische en/of religieuze achtergronden of in weerstand tegen bijvoorbeeld bewoners met een psychische kwetsbaarheid. Diverse van deze problemen zijn verergerd door de coronacrisis.

Handelen in de wijk is ook nodig, omdat de sterke groei van het aantal ouderen met een zorg en ondersteuningsvraag noopt tot het realiseren van beter geschikte huisvesting in de wijk en goede voorzieningen (waaronder huisarts, buurtsuper, ontmoetingsplekken, openbaar vervoer, welzijnsvoorzieningen, Wmo- en thuiszorg) in wijk, buurt en kern.

Handelen in de wijk kan bestaan uit:

- Een belangrijke verbindende of regierol voor de gemeente om met een wijkaanpak meerdere opgaven, gebiedsgericht en persoonsgericht, tegelijk aan te pakken. De integrale en sectoroverstijgende opgaven hebben betrekking op banen, uitkeringen, (jeugd)zorg, gezondheid, welzijn, voorzieningen, verbeteren woningen, leefbaarheid, armoede- en schuldenproblematiek, vervoers- en energiearmoede, onderwijs, handhaving en veiligheid. Dit moet het

toekomstperspectief van de inwoners verbeteren. Door partijen te verbinden (wonen en zorg, energietransitie en wijkaanpak) kan ingezet worden op een combinatie van lange termijn oplossingen én *quick wins*.

- Op wijkniveau zijn extra sociaal-preventieve inspanningen nodig, deels in combinatie met (justitiële) handhaving. Dat vraagt veel van verschillende ambtelijke afdelingen, zoals het sociaal domein, veiligheid, vergunningen, toezicht en handhaving. Maar de gemeenten kunnen dit niet alleen. Daarvoor is samenwerking met bondgenoten, zoals politie, onderwijsinstellingen, welzijnsinstellingen, maatschappelijk werk en corporaties noodzakelijk.
- Door de diverse sectorale budgetten virtueel te ontschotten, kan gekozen worden voor meer robuuste en effectieve interventies.
- Wijkteams dienen te worden doorontwikkeld naar wijknetwerken met een toenemende samenwerking met het voorveld van de Wmo. Intensiveer verder de samenwerking tussen wijkteams, welzijnswerkers, jongeren- en ouderenwerkers, vrijwilligersorganisaties en buurtbewoners.
- Pas op basis van de behoeften van de toekomstige ouderen de woningvoorraad levensloopbestendig aan, zorg voor een grotere variatie aan woonvormen (woonzorgcomplexen, knarrenhoven, zorghotels, e.d.) en organiseer voorzieningen, zorg en welzijn in de nabijheid.

Handelen in schaarste

Op diverse beleidsterreinen is er sprake van schaarste. Schaarste in financiële middelen voor onder andere de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie, de jeugdzorg, de Wmo en thuiszorg voor de zorgbehoeftige oudere inwoners in wijk, buurt en kern en voor de woningbouwopgave. Schaarste in capaciteit, kennis en vaardigheden voor de economische transitie, de binnenstedelijke ontwikkeling, voor de duurzaamheidstransities, voor de onderwijsverbeteringen en om te komen tot integrale ruimtelijke keuzes.³⁵⁸

83

Daarnaast is er een toegenomen schaarste aan ruimte en het toegenomen besef dat “niet alles overal kan”. Zowel binnenstedelijk als in het buitengebied, is de ruimte schaars om nog vele woningen te bouwen, bedrijfsterreinen (circulair) te realiseren, de energietransitie, klimaatadaptatie, de voedseltransitie (en het oplossen van de stikstofproblematiek) en de transitie naar een circulaire economie mogelijk te maken, te recreëren, natuur te beleven, en dergelijke. De ruimtedruk in Nederland is groot en zal volgens de meest recente gegevens de komende dertig jaar verder toenemen. Daarbij kan men door het combineren van functies (één van de afwegingsprincipes van de Nationale Omgevingsvisie), functiemenging, slimme verstedelijking en het multifunctioneel gebruiken van voorzieningen beter omgaan met de schaarste.³⁵⁹ Gemeenten kunnen de opgaven zoveel mogelijk combineren, bijvoorbeeld door energie-opwekkend asfalt te gebruiken, zonnepanelen op daken te leggen, biodiversiteit in de stad terug te brengen, de landbouw te verduurzamen, et cetera. Echter, de hoeveelheid ruimte in Nederland is een gegeven. Het slim combineren van functies houdt een keer op. Zodat goed kiezen en prioriteren, en de vormgeving van méér regie in de ruimtelijke ordening, een actueel vraagstuk is geworden.³⁶⁰

Handelen met anderen

Op tal van beleidsterreinen en voor complexe maatschappelijke vraagstukken is de overheid slechts één van de actoren. De gemeenten moeten met anderen – ook buiten de medeoverheden – tot handelen komen.³⁶¹ Gebiedsgerichte aanpakken zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid moeten het juist hebben van de inzet van de partners; en niet van de overheid alleen.³⁶² Voor de grote vraagstukken van onze tijd (klimaatverandering, energietransitie, voedseltransitie, verminderen van de kansenongelijkheid) kan geen enkele partij alléén voor de oplossing zorgen. Het handelen met anderen

kan ook grote winst opleveren. Mooi verwoord in het Afrikaanse spreekwoord: 'Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder'. Onze welvarende en complexe samenleving heeft de innovativiteit, creativiteit, energie, flexibiliteit, financiële middelen en talenten om veel maatschappelijke problemen samen op te lossen. En voor zover de overheid betrokken is bij de opgave kan door ruimte te bieden aan de kennis en ideeën van de samenleving het beleid beter worden, op meer draagvlak rekenen en worden ook andere financieringsvormen mogelijk (*social impact bonds*).³⁶³

Veel gemeenten zijn enthousiast over bewonersinitiatieven en werken graag met inwoners samen. Toch blijkt het in de praktijk vaak een uitdaging voor een burgerinitiatief om een duidelijke en gelijkwaardige positie te krijgen in het lokaal beleid. Door goed luisterende ambtenaren, waardering voor de verschillende perspectieven, geen burger lastig en een stoorzender vinden, serieus genomen worden en eerlijke procedures ontstaat draagvlak en een constructieve houding van de inwoners. Bij goede procedures hoort de juiste overheidsrol (samenwerkend of responsief) bij het juiste burgerinitiatief. Welk belang staat centraal, welke publieke waarden worden gediend, welk netwerk is betrokken en welke rol van de overheid hoort daarbij?³⁶⁴ Bij goede procedures horen duidelijke afspraken over het primaat of over het ultimaat van het gemeentebestuur en de raad.³⁶⁵ Als burgers een participatief proces als open en eerlijk ervaren, draagt het bij aan het vertrouwen in de gemeente en aan draagvlak voor beleid. Het is voor gemeenten zinvol om méér aandacht te besteden aan de manier waarop burgers, bewonersinitiatieven en ambtenaren met elkaar praten, om méér te focussen op het proces en minder op de uitkomsten. Bij aandacht voor het proces kunnen participatieve instrumenten als burgerbegrotingen, gebiedscoöperaties, buurtcoöperaties, burgerfora, gezamenlijke ontwerpstudio's en samen een authentiek en inspirerend toekomstverhaal maken, gebruikt worden.³⁶⁶

84

Handelen met anderen kan ook bevorderd worden door als gemeente de dienstverlening radicaal anders te organiseren. Nu wordt vaak top-down vastgesteld wat bijvoorbeeld de prioriteiten in het onderwijs en in de veiligheid zijn. Vervolgens wordt met een Rekenkamerachtige controlecultuur toegezien op de besteding van het geld. Waarom de aansturing niet 180 graden omdraaien en de gebruikers aan het stuur zetten? Maak de schooldirecteur verantwoordelijk voor het besteden van de extra middelen, maar met de opdracht hier overleg over te voeren met de ouders en de leerkrachten. Maak de politiecommandant verantwoordelijk voor het besteden van de extra middelen, maar met de opdracht overleg te voeren met bewoners op basis van de veiligheidskaart. Delegeer en mandateer de buurt bijvoorbeeld om zelf eenzaamheid aan te pakken, het onderhoud van hun groen te organiseren, vergunningen voor het kappen van een boom of het leggen van een zonnepaneel te beoordelen. Zo'n aanpak kan bijdragen aan gemeenschapsvorming op lokaal niveau en brengt mensen op een andere manier met elkaar in contact.³⁶⁷

Handelen met informatie

Gemeenten beschikken over steeds meer data binnen het sociaal, economische en fysieke domein.³⁶⁸ Deze data en het beschikbaar komen van de eerste overzichten met indicatoren voor de klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie maken het mogelijk om informatiegestuurd te werken, om het beleid met meer en betere data te onderbouwen, om de herstelplannen met data en feiten te onderbouwen, om de uitvoering te verbeteren en om een slimme stad te worden. Door tijd besparen met automatisering, Q&A-rubrieken en algoritmen voor eenvoudige vragen vanuit de burgers blijft er meer tijd over om de kwetsbare burger met complexe problemen effectief te helpen. Ook de (regionale) monitoren die beschikbaar zijn en komen om de ontwikkeling van brede welvaart en de Sustainable Development Goals (SDG's) te volgen, kunnen bijdragen aan beter beleid dat aansluit bij de waarden en behoeften van de burger.³⁶⁹

Op vrijwel alle beleidsterreinen, van onderwijs tot gezondheidszorg, van sociale zaken tot arbeidsmarkt en van landbouw tot milieubeheer, zijn er talloze mogelijkheden voor digitale projecten, die de duurzaamheid bevorderen, de efficiency en de kwaliteit vergroten, alsook de betrokkenheid van en transparantie naar de burgers kunnen verbeteren. Om de voordelen te laten overheersen en om de potentiële nadelen te verkleinen, kunnen de volgende handelingsperspectieven overwogen worden:

- Stel de publieke waarden centraal (sociale inclusie, kansengelijkheid, toegankelijke zorg, veiligheid, borgen van de rechtstaat, e.d.) en neem de publieke waarden als uitgangspunt in het digitale domein. Het verlies van zeggenschap over kritische infrastructuren en aantasting van grondrechten vraagt om actieve regulering. Dat vereist een mentaliteitsverandering. Niet alles wat technologisch kan, is vanuit democratisch oogpunt ook wenselijk. Als de digitale ontwikkelingen ongeremd doordenderen, dreigen overheden steeds meer de grip op de economie, veiligheid en democratie te verliezen.
- Maak de samenleving mede-opdrachtgever om te bepalen welke nieuwe technologieën de gemeente gaat toepassen. Mogelijkerwijs is een burgerforum een manier om de mede-opdrachtgeverrol van de inwoners praktisch inhoud te geven.
- Creëer publiek eigenaarschap over software, algoritmen en data. Data en broncodes – die door de overheid, verzameld, beheerd en gebouwd zijn met publieke middelen – dienen toegankelijk te zijn voor andere overheden en burgers. Faciliteer met open standaarden het datadelen.
- Waarborg het digitaal zelfbeschikkingsrecht. Burgers en inwoners worden online op allerlei manieren beïnvloed en gemanipuleerd, waarbij het niet of nauwelijks mogelijk is om uit te vinden welke gegevens de betreffende bedrijven van ons hebben verzameld, op basis waarvan ze ons gedrag willen beïnvloeden. Hiermee wordt het recht op zelfbeschikking ondermijnd.
- Garandeer de veiligheid van producten verbonden met internet en bescherm burgers digitaal (o.a. wat betreft hun digitale identiteit, de basisregistraties).³⁷⁰

85

Handelen met kennis

Handelen met informatie is niet hetzelfde als handelen met kennis. Om te handelen met kennis is op alle beleidsterreinen expertise, ervaring, analyse, evalueren en leren nodig. Er zijn diverse signalen dat het handelen met kennis bij de overheid onder druk is komen te staan en dat dit de mogelijkheden voor effectief beleid en betere publieke dienstverlening beperkt.³⁷¹ Vanuit deze analyse worden voorstellen geformuleerd om met bijvoorbeeld een Centrum voor Decentrale Kennis de lokale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van beleid door kennis, verkenningen, analyses, expertise en praktijkvoorbeelden te bundelen.³⁷² Ook door regionale kennischakelfuncties kan kennis gedeeld worden en worden de handelingsperspectieven voor de decentrale overheden vergroot.³⁷³

Het handelen met kennis wordt ook bevorderd als bij de ontwikkeling van beleid en de keuze van instrumenten en interventies de zeven vragen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) systematisch beantwoord worden. De zeven IAK-vragen zijn:

- 1) wat is de aanleiding,
- 2) wie zijn betrokken,
- 3) wat is het probleem,
- 4) wat is het doel,
- 5) wat rechtvaardigt overheidsinterventie,
- 6) wat is het beste instrument,
- 7) wat zijn de gevolgen?³⁷⁴

Daarbij blijft het altijd de keuze van de politiek om op geheel andere wijzen en met andere afwegingen tot besluiten te komen. Ook moet het belang van specifieke en meetbare doelen enigszins genuanceerd worden. De pionierende, lerende en opgabe-gerichte samenwerking van vele actoren

rond de maatschappelijke opgaven moet niet gereduceerd worden tot enkel en alleen SMART-doelen. Immers niet alles van waarde is meetbaar en niet alles wat meetbaar is, is van waarde. Te veel nadruk op *output* en *outcomes* kunnen juist innovaties en ambities blokkeren.³⁷⁵

Handelen met realisme

De maatschappelijke opgaven voor de overheden zijn uitdagend (duurzaamheidstransities, zorg, onderwijs, kansenongelijkheid, e.d.). De opgaven zijn vooral ook uitdagend omdat de huidige transformatieve tijd waarin de politieke partijen moeten opereren ingewikkeld, verwarrend, onrustig en veeleisend is. Maar paradoxaal genoeg maakt juist de onrustige, onzekere en ongemakkelijke tijd de noodzakelijke verandering mogelijk. Daarbij is de rol van de overheid onmisbaar. Onmisbaar om vanuit *publieke* waarden een lange termijn visie voor de gemeente te ontwikkelen en naar alle stakeholders te communiceren. Daarnaast vervult de overheid een cruciale, onmisbare rol om de spelregels vast te stellen (scheidsrechter, arbiter bij rivaliserende (ruimte)claims, beslechten van geschillen, internaliseren van externe effecten), om ongeoorloofde uitsluiting tegen te gaan, om de solidariteit te organiseren, om eigenrichting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen te voorkomen, om het mogelijk te maken dat nieuwe toetreders kunnen toetreden en om uit te nodigen tot vernieuwing, faciliteren van ontwikkelingen, ruimte geven, stimuleren van experimenten en het accepteren van mislukkingen.

Daarbij is zonneklaar dat de grote herverdeling van inkomens binnen de Nederlandse verzorgingsstaat, en de maatschappelijke solidariteit die hieruit blijkt, door geen enkel burgerinitiatief, sociale coöperatie of broodfonds overgenomen kan worden. Ook is een deel van de kwetsbare inwoners volledig afhankelijk van de overheid (voor zorg, welzijn, uitkeringen en bescherming). Zonder steun van de overheid zou men door het ijs zakken. De coronacrisis heeft onderstreept dat de overheid onmisbaar is en dat het snelle handelen van, en de grote steunoperatie door, de overheid door het leeuwendeel van de bevolking is gewaardeerd.

“Niet alles kan overal” van de Commissie Remkes benadrukt op andere wijze de noodzaak om te handelen met realisme. Ook in het sociaal domein is de afgelopen jaren het realisme toegenomen. Realisme dat er verschil is tussen denk- en doenvermogen van de inwoners en dat mensen door stress lang niet altijd in staat zijn om in actie te komen, het hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens. Realisme over eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en de zorgzame lokale samenleving. Realisme dat lichtere hulp niet altijd zwaardere hulp voorkomt, dat een integrale aanpak slechts voor een zeer kleine doelgroep noodzakelijk is en dat de jeugdzorg veel beter afgebakend moet worden, dat er kwaliteitseisen aan aanbieders gesteld moeten worden en dat alleen nog bewezen effectieve interventies bekostigd zouden moeten worden.

Van realisme getuigt ook dat er betere spelregels moeten komen die ervoor zorgen dat Rijk en Tweede Kamer de autonomie van de gemeenten respecteren, dat er niet gewinkeld wordt met de portemonnee van de gemeenten, het gemeentefonds niet beschouwd wordt als een ‘duizend-dingen-doekje’ en de gemeenten geen uniform model van regionale samenwerking opgelegd krijgen.

Maar daarbij zijn we er nog niet. De stapeling van ambities en opgaven (zorg, onderwijs, wijnaanpak, woningbouw, ruimtelijke ordening, duurzaamheid, etc.) vergen een realistische afweging van doelen, draagvlak en uitvoeringscapaciteit in elke gemeente.³⁷⁶ Alleen met een robuust evenwicht tussen ambities, draagvlak en uitvoeringscapaciteit kan de gemeente maatschappelijke waarden voor de burgers realiseren. De gemeenten moeten met de schaarse middelen (financieel, capaciteit en vaardigheden) scherper kiezen en tot duidelijke politieke prioriteiten komen.

Handelen in vertrouwen

Door velerlei incidenten – die vooral kwetsbare inwoners raken – ontstaat er in toenemende mate oog voor het belang van de uitvoerbaarheid van beleid, goede dienstverlening, het méér toepassen van praktische wijsheid, het opruimen van bureaucratische barrières (zonder regels te overtreden), de menselijke maat, méér maatwerk en voor vertrouwen geven. Dit speelt op meerdere beleidsterreinen, zowel op rijks- als op gemeenteniveau, en moet door beide overheidslagen aangepakt worden.³⁷⁷

Meer handelen in vertrouwen kan bevorderd worden:

- Door terug te gaan naar de bedoeling, te zorgen voor betere beleidsuitvoering, minder achterdochtige bejegening van kwetsbare inwoners, beter luisteren, hulpvaardigheid, vaker de telefoon pakken, oog hebben voor de mens achter het BSN-nummer en *outreaching* handelen van gemeenteambtenaren en medewerkers bij uitvoeringsorganisaties.
- Door in het “contract” tussen overheid en burgers in te zetten op wederkerigheid en door de goede sturingsvorm(en) te kiezen afhankelijk van de rol van de overheid in de burgerinitiatieven.³⁷⁸
- Door de behoefte van gemeenten te beteugelen om de buurt van bovenaf te willen aansturen. Heb meer vertrouwen dat de buurt zelf weet wat goed is voor haar inwoners voor al die onderwerpen die de buurt zelf betreffen.
- Door minder ontmoedigen en verbieden en méér stimuleren. De gemeenten moeten zich er van bewust zijn dat vele initiatieven van burgers belemmerd worden door allerlei regels, formulieren, controles, toezichtpraktijken en vastgeroeste gewoontes.
- Door openheid naar elkaar toe, hulp durven vragen en aanbieden. Juist bij tegenslag. Om tot deze cultuur te komen, is de voorbeeldfunctie van politici, managers en leidende actoren daarbij van groot belang.³⁷⁹
- Door op voorhand de mogelijke maatschappelijke kosten van een veel te stringente regelgeving, het ontbreken van hardheidsclausules, het ontbreken van regelvrijheid bij uitvoerders en de apriori-aanname van fraude in de handelingsperspectieven mee te nemen.³⁸⁰

Eindnoten

- ¹ Paul Klaver en Henk Leenders, "Ook de tegenmacht van de gemeenteraad is in gevaar", in: *De Volkskrant*, 8 april 2021; Titia Ketelaar, "Elke gemeenteraad een Omtzigt" (interview met Jan Dirk Pruim griffier van Almere), in: *NRC*, 30 april 2021, blz. 10.
- ² Lianne van Kalken, Geerten Boogaard, Martijn van der Steen en Wouter Scherpenisse. *Een routekaart voor raadsakkoorden*, april 2021.
- ³ Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Werkende samenwerking*, Den Haag, juni 2018, blz. 49-53; Martijn van der Steen, *Sturen in een netwerksamenleving. Hoe kan de overheid reageren op burgerinitiatieven?*, s.l., s.a.
- ⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020.
- ⁵ Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, *16 miljard euro in 1.300 samenwerkingsverbanden*, 4 april 2021.
- ⁶ Inspectie der Rijksfinanciën, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 42.
- ⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2020*, p. 141, januari 2021 en Raad voor Openbaar Bestuur Droomland of Niemandsland. *Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. 23 juni 2021.
- ⁸ Geert Teisman. *Netwerkorganisaties en organisatienetwerken. Effectief door sterke en snelle verbindingen*. Platform31, Den Haag, 7 januari 2021.
- ⁹ G.J. Fernhout, I. Pohl, W. Vos en G.J. Hagen. *De maatschappelijke kosten en baten van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. Rotterdam, 2017.
- ¹⁰ T. Collij, en L. Sterrenberg. *Naar een coöperatieve samenleving*. Platform31, Den Haag, 2018.
- ¹¹ Frans Soeterbroek, *Op klantreis met burgerinitiatieven? Doe ze dat niet aan!*, Blog op website www.ruimtemaker.nl 19 oktober 2020.
- ¹² VNG, *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*, Den Haag, 22 oktober 2019.
- ¹³ Frans Soeterbroek, 8 januari 2021, Over de omgevingswet. Hou ermee op. Longread gepubliceerd op Biind Platform voor de fysieke leefomgeving.
- ¹⁴ M. Oude Vrielink en L. Sterrenberg. *Burgervernantwoordelijkheid in het sociaal domein. Een meta-analyse van het benutten en versterken van vier vormen van burgerkracht in het sociaal domein*. Platform31, Den Haag, 2019.
- ¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid', Den Haag, november 2020 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, 2017.
- ¹⁶ Alfons Vermin en Roland Friele. "Botsende waarden in het keukentafelgesprek", in: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 29(6), pp.3–20. 15 oktober 2020.
- ¹⁷ Dennis van Tilborg, Jurisprudentie over toekennen maatwerk voorzieningen gepubliceerd op sociaalweb.
- ¹⁸ In opdracht van Rijk en gemeenten zijn onderzoeken uitgevoerd naar o.a. de structurele middelen voor de jeugdhulp door AEF Advies in 2020 en door Cebeon naar de middelen voor het sociaal domein in 2021.
- ¹⁹ Alexander Leeuw, "Ongeloof over herverdeeffecten gemeentefonds", in: *Binnenlands Bestuur*, 3 februari 2021.
- ²⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Herijking gemeentefonds. Briefadvies*, Den Haag, 3 september 2019.
- ²¹ VNG, *Nieuwsledenbrief coronacrisis nr. 29*, 15 april 2021.
- ²² Raad voor Openbaar Bestuur, *Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, 2021.
- ²³ Op rijks- en decentraal niveau richt de beleidsmatige en politieke aandacht zich in toenemende mate op een brede opvatting van welvaart en in mindere mate op de smalle definitie van welvaart van enkel en alleen economische groei. Dit sluit aan bij de beweging van bedrijven, bestuurders en burgers om de menselijke behoeften aan zingeving, zelfontplooiing en zelfrealisatie meer centraal te stellen en om meer het algemeen belang, en minder het eigen belang, voorop te stellen. Met brede welvaart wordt verder gekeken dan economische groei om tot een oordeel te komen over de prestaties van een land, regio of gemeente. Met Brede Welvaart wordt gekeken naar alle waarden die voor burgers 'hier en nu', 'later' en 'elders' van belang zijn: welzijn, welvaart, gezondheid, onderwijs, leefomgeving, etc. De kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van mensen elders in de wereld is hét kenmerk van de brede welvaartsaanpak en sluit aan bij de doelen van vele sociale agenda's in gemeenten. De aspecten van Brede Welvaart sluiten ook aan bij de Sustainable Development Goals.
- ²⁴ In februari 2021 kwamen de drie planbureaus (SCP, CBP en PBL) met een voorstel naar de Tweede Kamer om brede welvaart te verankeren in de Nederlandse begrotings- en verantwoordingssystematiek. Gemeenten kunnen dit nationale voorbeeld ook lokaal gaan toepassen. *Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer*. Kamerbrief 8 februari 2021.
- ²⁵ Mirjam Fokkema, Razia Ghauharali en Artie Ramsodit. *Investeren in vertrouwen en maatschappelijke onrust*. Platform31, Den Haag, maart 2019.
- ²⁶ Matthijs Uytendinck, Jeroen van der Velden en Ruben Bouwman, *Wijk in zicht. Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*, Platform31, Den Haag, maart 2020.
- ²⁷ Daan de Bruijn, Matthijs Uytendinck, Mirjam Fokkema en Shahrzad Nourozi. *Bouwstenen voor het leren rond leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag en Utrecht, Platform31 en Movisie, april 2021.
- ²⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag, mei 2019.
- ²⁹ J. Alderliesten, L. Repetur, M. Ham, J. Tuinstra en L. Verharen. *Hoopvol en kwetsbaar. Omzien naar elkaar ten tijde van corona*. Movisie, Utrecht, januari 2021.
- ³⁰ Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Leren institutionaliseren*. Den Haag, 2020.
- ³¹ Douwe Jan Elzinga, *Proeve nieuwe wet decentraal bestuur*, in opdracht van de VNG, Den Haag, november 2020.
- ³² Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020;

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020, blz. 3. De drie bestudeerde casussen zijn: per jaar 75.000 woningen bouwen, de ambulantisering van de geestelijke gezondheidszorg en het realiseren van de energie- en warmtetransitie.

³³ Raad voor het Openbaar Bestuur. *Rust, reinheid en regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijke financiële verhoudingen*, Den Haag, maart 2021.

³⁴ Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling. *Eindrapport alternatieve bekostiging*. Den Haag, februari 2020.

³⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Stand van zaken domeinoverstijgende samenwerking*. Brief aan Tweede Kamer. Kenmerk 1834137-218958-Z. Den Haag, 26 februari 2021.

³⁶ Jeroen Smit, "De echte CEO verbetert de wereld niet zichzelf", in: *NRC handelsblad*, 2 april 2021.

³⁷ 'Ondernemen voor brede welvaart - Naar nieuw Rijnlands samenspel', onze nieuwe Agenda 2030. VNO-NCW, Den Haag, 2021.

³⁸ Adriaan de Jonge, *Ambtenaren leren marktdenken: sturen op resultaat*. In: Binnenlands Bestuur, 29 maart 2021.

³⁹ ABN AMRO Bank NV. *Impact Report 2020, Measuring Impact, creating value*, 10 maart 2021.

⁴⁰ Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser. *Filantropie op de grens van overheid en markt*. WRR. Den Haag, 2018.

⁴¹ Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman, *Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid*, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur, 12 maart 2021; Bernard ter Haar, "Schoei beleidseconomie op nieuwe leest", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Bellegeer en Jean Dohmen, "Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt", in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021; Roel Bekker, "Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid", in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021. Illustratief zijn de 98 overheidsfiasco's (en voor elk betoog zijn er voorbeelden beschreven) in: Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Amsterdam, 2020; Arie Jan Korteweg, "Voormalig topambtenaar Roel Bekker verzamelde 98 overheidsfiasco's in zijn blunderbak", in: *De Volkskrant*, 27 mei 2020.

⁴² Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. *Eindrapport Klem tussen balie en beleid*. Den Haag, 25 februari 2021.

⁴³ Janneke ten Kate, Barbara Heebels en David Louwerse, *Data in de stad*, Platform31, Den Haag, oktober 2019.

⁴⁴ Andersson Elffers Felix, *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie*, juni 2020.

⁴⁵ Methoden van open beleidsontwikkeling zijn nodig omdat de overheid bij de oplossing van beleidsvraagstukken steeds afhankelijker wordt van stakeholders. Daarnaast heeft de overheid last van afnemende kenniszekerheid. Dit maakt participatie van veel betrokkenen noodzakelijk.

⁴⁶ City Deal *Een slimme stad zo doe je dat*. Getekend op 3 december 2020, te vinden op website Agenda Stad.

⁴⁷ *Staatssecretaris Knops*, "Durf te experimenteren met digitalisering", in: *Stadszaken*, 12 april 2021.

⁴⁸ Alexander Leeuw, "Digitalisering krijgt vaste plek aan bestuurstafel Rijk", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 14 april 2021.

⁴⁹ Bernard ter Haar, "Schoei beleidseconomie op nieuwe leest", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Bellegeer en Jean Dohmen, "Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt", in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021; Roel Bekker, "Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid", in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021.

⁵⁰ Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam, 2005, blz. 12. Willem Tommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2007; Joop Koppenjan, *Het verknippte bestuur; over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*; Jos de Beus, "ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontspreken", in: *NRC Handelsblad*, 28 juni 2008.

⁵¹ Wouter Hart, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*, Deventer, 2013; Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam, 2021, blz. 284, 285.

⁵² *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*. Wetsvoorstel, juli 2020.

⁵³ Marije van den Berg en Geerten Boogaard. *Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's*. Wiarda Beckman Stichting. S&D Tijdschrift, april 2021; Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, *16 miljard in 1.300 samenwerkingsverbanden*, 4 april 2021; Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Werkende samenwerking*, Den Haag, juni 2018, blz. 49-53.

⁵⁴ CBS, *Bevolkingsprognose 2020-2070* (publicatiedatum 16-12-2020). De gemeenten hebben ook te maken met bevolkingsprognoses van de provincie. Deze zijn voor de gemeenten van belang voor onder andere de woningbouwafspraken. Omdat niet alle provincies bevolkingsprognoses maken, de actualiteit en de tijdshorizon van de provinciale prognoses verschilt, wordt in de trendstudie, voor de vergelijkbaarheid tussen de gemeenten, gebruik gemaakt van de nationale prognoses van CBS/PBL. De in dit hoofdstuk gepresenteerde bevolkingsprognoses van het CBS kunnen verschillen van provinciale prognoses. Dat heeft verschillende oorzaken, bijvoorbeeld doordat het CBS meestal niet meeneemt wat de geactualiseerde lokale bouwopgave en/of plannen zijn en/of dat de cijfers van het CBS worden berekend zonder uit te gaan van beleidsinterventies.

⁵⁵ Koos van Dijken, Radboud Engbersen, Wim Oosterveld, Marije Poel, Lydia Sterrenberg, Frank Wassenberg en Ard Sprinkhuizen, *Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden; Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, april 2017.

⁵⁶ NIDI en CBS, *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs*. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag, 7 juli 2020.

⁵⁷ De gemeente Emmen zal naar verwachting de grootste bevolkingsdaling van alle G40-gemeenten tegemoet zien, namelijk met 2,8 procent tussen 2020 en 2035. Gemeenten die de meest forse bevolkingsdaling kunnen verwachten liggen veelal in Noordoost Groningen. Zo zal de bevolking in Loppersum en Delfzijl tussen 2020 en 2035 met 16,7 procent respectievelijk 15 procent dalen.

⁵⁸ Ook voor de in Zuid-Holland geleden G4-steden Den Haag en Rotterdam wordt een bevolkingsgroei verwacht van meer dan 10 procent tussen 2020 en 2035.

- ⁵⁹ De figuren 2.1 en 2.2 zijn vervaardigd door Platform31 op basis van CBS, Statline.
- ⁶⁰ Het migratiesaldo is de laatste twintig jaar, met uitzondering van de jaren 2003-2007, steeds positief geweest. In 2020 immigrerden ruim 219 duizend personen naar Nederland. Hiervan heeft 11 procent een Nederlandse achtergrond. Ruim 55 procent van de immigranten heeft een westerse achtergrond, en dan overwegend een Europese achtergrond, zie CBS, *Hoeveel immigranten komen naar Nederland?*, 2020.
- ⁶¹ CBS, *Prognose: Bevolking blijft komende 50 jaar groeien*, Nieuwsbericht, 16 december 2020.
- ⁶² Persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.
- ⁶³ In 2070 zal naar verwachting 42 procent van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond hebben.
- ⁶⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Regionale prognose bevolkingsontwikkeling 2020-2050*.
- ⁶⁵ Arjen Leerkes en Peter Scholten, *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*, Rotterdam, 11 februari 2016.
- ⁶⁶ CBS, *Bevolkingsgroei grotere steden stukt door lage immigratie*, Nieuwsbericht, 5 januari 2021.
- ⁶⁷ CBS, *Prognose levensverwachting 65-jarigen: 20,82 jaar in 2026*, Nieuwsbericht, 6 november 2020.
- ⁶⁸ Er zijn verschillende manieren om de beroepsbevolking te omschrijven. Vaak wordt de beroepsbevolking gedefinieerd als alle personen die betaald werk hebben (werkzame beroepsbevolking), of die geen betaald werk hebben, recent naar betaald werk hebben gezocht en daarvoor direct beschikbaar zijn (werkloze beroepsbevolking). Geregeld wordt ook 12-uurgrens in de definitie meegenomen: alle personen die twaalf uur of meer per week betaald werken (werkzame beroepsbevolking of die geen betaald werk hebben of voor minder dan twaalf uur per week, recent naar werk voor twaalf uur of meer per week hebben gezocht en daarvoor direct beschikbaar zijn. De leeftijdsgrenzen die worden gehanteerd om de (potentiële) beroepsbevolking aan te duiden, kunnen ook verschillen, bijvoorbeeld van 15-75 jaar of van 20-65 jaar. In dit hoofdstuk worden onder de potentiële beroepsbevolking alle personen tussen de 20 en 65 jaar meegerekend. De bevolkingsprognose voor de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar in voor alle gemeenten makkelijk beschikbaar; dit is niet het geval voor de prognose van de leeftijdsgroep 15 tot 75 jaar (zie de figuren 2.4 en 2.5).
- ⁶⁹ De figuren 2.4 en 2.5 zijn vervaardigd door Platform31 op basis van CBS, Statline.
- ⁷⁰ CBS, *Prognose: 3,5 miljoen alleenwonenden in 2030*, 18 december 2018.
- ⁷¹ Jan Latten, "Randstad versus Randland, twee waarheden", in: *Stadszaken: Dagelijks nieuws over de fysieke leefomgeving*, 24 februari 2020.
- ⁷² Illustratief is ook een Nieuwsuur uitzending, waarin de oververhitte woningmarkt in Appingedam aan bod kwam (NPO 2, 15 maart 2021).
- ⁷³ CBS, *Meer verhuizingen naar regio's buiten de Randstad*, 24 februari 2021.
- ⁷⁴ NIDI en CBS, *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050*, Den Haag, 7 juli 2020.
- ⁷⁵ Jan Latten, "Bevolkingspolitiek als verkiezingsthema", 7 juli 2020, in: *Stadszaken, Dagelijks nieuws over de fysieke leefomgeving*, 7 juli 2020; Frank Kalshoven, "Instrumenten van bevolkingspolitiek. Die studie zou ik graag lezen", in: *De Volkskrant*, 10 juli 2020.
- ⁷⁶ Paul Scheffer, Memo voor de informateur: begin met bevolkingsgroei, in: *NRC*, 16 april 2021.
- ⁷⁷ Sabine Meier; Nol Reverda en Dick van der Wouw, "Achtergrond", in: *Rooilijn themanummer Randland*, jrg. 48, nr. 4, 2015, blz. 275.
- ⁷⁸ Ruud Dorenbos, Frank Wassenberg en Matthijs Uytendinck, *Van kansarme naar kansrijke gebieden, Acht inzichten voor woningmarkten met bevolkingsdaling*, Den Haag, maart 2021.
- ⁷⁹ Hanna van Dijk en Els Hofman, *Prettig oud in eigen buurt, Inspiratiebundel*, Erasmus School of Health Policy & Management en Movisie, s.a., 2019. De acht domeinen zijn buitenruimte en bebouwing, vervoer, huisvesting, sociale participatie, respect en sociale inclusie, burgerparticipatie en werk, communicatie en informatie, zorg en welzijn.
- ⁸⁰ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, *Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*, Den Haag, 30 juni 2020.
- ⁸¹ Vanwege de grote onzekerheden werkt het Centraal Planbureau sinds maart 2020 met scenario's. De laatste scenario's van het Centraal Planbureau gaan naast de basisraming uit van een scenario 'grotere veerkracht' (consumenten gaan hun gedwongen besparingen tijdens de lockdown extra uitgeven ten opzichte van de basisraming) en een scenario 'nieuwe terugslag' (met nieuwe varianten van COVID-19 komen er nieuwe besmettingsgolven). Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2021*, CPB Raming, Den Haag, september 2020; Centraal Planbureau, *Juniraming 2021*, CPB Raming, Den Haag, juni 2021.
- ⁸² Centraal Planbureau, *Juniraming 2021*, CPB Raming, Den Haag, juni 2021.
- ⁸³ Niet-essentiële goederen en diensten zijn bijvoorbeeld meubels, Electra, kleding en schoeisel.
- ⁸⁴ Deze sectoren krimpen in 2020 naar verwachting respectievelijk 39, 14 en 16 procent. Boyd Biersteker, *Sectorprognoses: volgend jaar beter*, Rabobank, 20 december 2020. Voor de sectoren onderwijs, zorg en ICT wordt wel verwacht dat deze in 2021 volledig zullen herstellen van de gevolgen van corona.
- ⁸⁵ De gevolgen van corona voor de landbouwsector waren beperkt, mede omdat deze sector wat meer los staat van de conjunctuur. Voor 2021 wordt echter wel krimp verwacht. Zo kampen foodservice kanalen met een forse vraagtuitval. Dat betekent onder andere dat er minder producten worden afgenomen van de primaire agrarische sector. Voor de veehouderij vormen de sterk stijgende grondstofprijzen een probleem. Jeroen van den Hurk en Martijn Rol, *Tweede coronagolf vertraagt herstel food en agri sectoren*, Rabobank, 10 december 2020.
- ⁸⁶ Rogier Aalders en Otto Raspe, *Economisch herstel verschilt sterk tussen Nederlandse regio's*, 18 maart 2021.
- ⁸⁷ Dit is opvallend omdat in Amsterdam bijvoorbeeld veruit de grootste verwachte relatieve toename van de winkelleegstand wordt verwacht (ruim 150 procent). In Haarlem wordt een toename van de winkelleegstand van ruim 80 procent verwacht (zie verderop in dit hoofdstuk).
- ⁸⁸ Alle steden en regio's met een sterk aandeel industrie hebben laten een relatief minder groot corona-effect effect. Met uitzondering van de voedings- en genotmiddelenindustrie die sterk afhankelijk is van de horeca (bijv. bierbrouwerijen).
- ⁸⁹ Frits Oevering en Otto Raspe, "Regionaal-economische verschillen fors toegenomen", in: *Economische statistische berichten*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020.
- ⁹⁰ Als oorzaken daarvoor wordt gewezen op de Nederlandse sectorstructuur (niet sterk afhankelijk van toerisme of duurzame consumptiegoederen, zoals auto's), de omvang en snelle uitvoering van het beleidspakket, en de relatief

vergevoerde digitalisering die thuiswerken en online retail relatief goed mogelijk maakt. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2021*, CPB Raming, september 2020, blz. 10.

⁹¹ Centraal Planbureau, *Juniraming 2021*, CPB Raming, Den Haag, juni 2021. Ondanks de hogere schuld zullen door lagere rentestanden de rentebetalingen op deze overheidsschuld in 2022 wat lager zijn dan in 2019. Het overheidstekort en de (oploop van de) overheidsschuld blijven ook ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

⁹² Ministerie van Financiën, *Koers bepalen, kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020; De Nederlandsche Bank, *Op weg naar herstel*, Jaarverslag 2020, uitgebracht in de algemene vergadering op 18 maart 2021, Pieter Hasekamp, *De economische zwaartekracht bestaat nog*, blog Centraal Planbureau, 19 februari 2021.

⁹³ FNV en VNO-NCW, "Komende 2,5 jaar niet bezuinigen", in: *Financieel Dagblad*, 15 april 2021.

⁹⁴ Ed Groot, "Wees ambitieus en vergeet de staatsschuld en begrotingsregels", in: *Financieel Dagblad*, 23 april 2021.

⁹⁵ Tegelijkertijd moet er wel een grens worden getrokken. Uit onderzoek komt naar voren dat overheidsschulden vaak een negatief effect op de economie hadden op het moment dat ze in de bandbreedte 80-100 procent van het bbp belandden, zoals bijvoorbeeld het verlies van vertrouwen op de financiële markten en het verdringen van nuttige investeringen. Pieter Hasekamp, *De economische zwaartekracht bestaat nog*, blog Centraal Planbureau, 19 februari 2021. Er bestaan ook zorgen dat de alsmaar durende hoge uitgaven van de overheden tot een stijgende inflatie zal leiden. Voor een discussie, zie bijvoorbeeld Daan Ballegeer, *Economen bakkeleien of de inflatieschok er zal komen*, in: *het Financieel Dagblad*, 21 maart 2021.

⁹⁶ Ministerie van Financiën, *Koers bepalen, kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020. In dit rapport wordt ook nadrukkelijk gewezen op het probleem van de sterk stijgende zorguitgaven. De zorguitgaven beslaan een steeds groter aandeel van de totale Rijksbegroting, waardoor andere uitgaven worden verdrongen. Omdat met de zorguitgaven ook de zorgpremies stijgen komt hiermee ook de koopkrachtontwikkeling onder druk te staan. Dit punt komt verder aan de orde in het hoofdstuk 'sociaal'.

⁹⁷ Het past binnen het kader van deze trendstudie niet om op zoek te gaan naar verklaringen voor de grote verschillen. In algemene zin kan worden gesteld dat de sectorsamenstelling van gebied tot gebied verschilt, en daarmee ook de economische ontwikkeling per regio én de werkgelegenheidsontwikkeling per regio. Daarnaast spelen vaak ook specifieke lokale ontwikkelingen zoals de vestiging of het vertrek van een grote werkgever.

⁹⁸ In 2020 daalde de arbeidsdeelname bij zowel mannen als vrouwen, maar vooral bij jonge mannen en vrouwen tot 25 jaar. De arbeidsdeelname bij de jonge mannen daalde met 3,2 procentpunt ten opzichte van 2019, bij jonge vrouwen met 2,4 procentpunt. CBS, *Arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht*, Den Haag, 2020.

⁹⁹ De figuren 3.1 en 3.2 zijn door Platform31 gemaakt op basis van eigen berekeningen met de LISA-data.

¹⁰⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015)*, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1, blz. 37, 38; Dirk Waterval, "Plaatsmaken voor jongere collega? Het werkt niet", in: *Trouw*, 30 mei 2020, blz. 18.

¹⁰¹ In Nederland werkt 30 procent van de Nederlandse vrouwen fulltime tegen 70 procent gemiddeld in de OECD-landen. Als wij in Nederland het gemiddeld aantal uren zouden werken als in Zweden en Zwitserland (1.600 uur per jaar i.p.v. de gemiddelde 1.380 uur in Nederland) en een participatiegraad zouden kennen van 80 procent (in plaats van de gebruikelijke 75 procent in Nederland) dan zou het arbeidsaanbod met 25 procent toenemen. Met alle gunstige economische gevolgen van dien. McKinsey heeft bevestigd dat als Nederland op het vlak van gendergelijkheid net zo goed zou scoren als de best presterende landen om ons heen, de economie een extra impuls zou krijgen van € 114 miljard, oftewel 17 procent. En als alle in deeltijd werkende vrouwen in de zorg en het onderwijs één uur extra per werk werken, zijn de tekorten aan verpleegkundigen en onderwijzers kwantitatief opgelost. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015)*, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1, blz. 37, 38; Wieteke Graven en Mekala Krishnan, *Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, McKinsey Global Institute, Amsterdam/Boston, september 2018. In Nederland werkt 70 procent van de werkende vrouwen in deeltijd. In Scandinavië is het omgekeerde het geval. Om meer naar het Zweedse en Scandinavische model te komen, zijn in Nederland vele samenhangende maatregelen nodig. Zoals lage kosten voor ouders van de kinderopvang en de buitenschoolse opvang, opvang van hoge kwaliteit, ruime openingstijden (reeds vóór de ochtendfile en ná de avondfile), flexibiliteit in arbeidscontracten, organisatievormen en werktijden, ruime mogelijkheden voor ouderschapsverlof (voor mannen én vrouwen), het afschaffen van het ingewikkelde toeslagensysteem voor de kinderopvang en het geld investeren in het aanbieden van een publieke voorziening van hoge kwaliteit. Daarbij is een lastig cultureel probleem dat volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau veel mannen en vrouwen in Nederland er niet van overtuigd zijn dat kinderopvang goed is voor een kind.

¹⁰² Dat werk onvoldoende loont, is een serieus probleem in Nederland. Door de hoge marginale druk houdt iedereen vanaf 1½ keer het minimumloon maar 40 tot 50 procent van de extra verdiende euro's over. Gaan werken of méér gaan werken kan voor inwoners met lage inkomens en diverse toeslagen zelfs inkomensverlies betekenen (armoedeval). Voor grote groepen mensen is het (meer) gaan werken onvoldoende lonend. De keuze voor meer vrije tijd, voor informeel werk of voor zwart werk wordt daarmee relatief aantrekkelijk. De marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de tarieven van de inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. De hoge marginale druk zorgt voor de zogenaamde "deeltijdval" en "herintredeval". De gemeentelijke regelingen in het kader van het armoedebestrijd versterken deze deeltijd- en herintredeval. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën, *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, Den Haag, september 2019; Ulko Jonker, "Koreaanse marginale druk onuitroeibaar", in: *Het Financieel Dagblad*, 8 oktober 2019, blz. 7.

¹⁰³ CBS, *Werkgelegenheid en economische groei*, Den Haag, 2020. De arbeidsproductiviteit wordt door het CBS gedefinieerd als de jaarlijkse groei in de bruto toegevoegde waarde basisprijzen per gewerkte uur.

¹⁰⁴ CBS, *Lagere productiviteit hangt samen met groei zelfstandigen*, 20 december 2019.

¹⁰⁵ Centraal Planbureau, *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025*, CPB raming, maart 2021.

¹⁰⁶ Cokky Hilhorst, *Coronacrisis heeft positieve uitwerking op digitalisering en productiviteit*, 22 april 2020.

- ¹⁰⁷ Frits Oevering, Otto Raspe, Sjoerd Hardeman en Rogier Aalders, *Regionaal beleid voor productiviteit en brede welvaart*, Special, Rabobank, 9 oktober 2020.
- ¹⁰⁸ Het Planbureau voor de Leefomgeving onderscheidt in Nederland 53 'binnensteden'. 'Binnensteden' bevatten een winkelgebied in de klasse 'binnenstad' of 'hoofdwinkelgebied groot' (door Locatus gedefinieerd als 200 of meer aangesloten verkooppunten). David Evers, Joost Tennekes en Frank van Dongen, *De bestendige binnenstad. Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de Nederlandse binnenstad*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 15 december 2014, blz. 33.
- ¹⁰⁹ David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020.
- ¹¹⁰ Gertjan Slob, *Ondanks corona stijgt winkelleegstand in Nederland nauwelijks*, Nieuwsbericht Locatus, 12 januari 2021; David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2020; Nelleke Trappenburg, "Winkelleegstand in binnensteden neemt met 40 procent toe in 2021", in: *Financieele Dagblad*, 4 december 2020.
- ¹¹¹ In termen van absolute verschillen in procentpunten overtreft Groningen Amsterdam, doordat de leegstand daar stijgt van 11,9 procent naar 22,4 procent.
- ¹¹² David Evers, D., Joost Tennekes & Frank van Dongen, *De veerkrachtige binnenstad*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2015.
- ¹¹³ David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld, Een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020.
- ¹¹⁴ Dré van Leeuwen en Frank Verwoerd, *De Nederlandse kantorenmarkt, thuiswerkeffect pas zichtbaar in 2022*, Colliers International, Amsterdam, december 2020.
- ¹¹⁵ Dré van Leeuwen, Frank Verwoerd en Ruben Quak, *Zelfs bij massaal thuiswerken, blijft leegstand kantoren behapbaar*, 10 december 2020.
- ¹¹⁶ Ralf Maslowski, Jan Dirk Vlasblom en Jesper Röser m.m.v. Aukje Smit, *Robotisering en de kwaliteit van werk, een kennissynthese*, Sociaal en Cultureel Bureau, Den Haag, februari 2021.
- ¹¹⁷ Robert Went, Monique Kremer & André Knottnerus (red.), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, WRR-Verkenning nr. 31, Den Haag, 2015. De WRR-verkenning waarschuwt ook voor te veel optimisme. Soms gaan de ontwikkelingen veel minder hard omdat de technologische mogelijkheden beperkter zijn dan wordt gedacht, er nog weinig wordt geïnvesteerd in robotica en de kosten voor gebruik te hoog zijn, mensen niet altijd de laatste technologische innovaties willen en de juridische kaders vaak nog ontbreken.
- ¹¹⁸ Ralf Maslowski, Jan Dirk Vlasblom en Jesper Röser m.m.v. Aukje Smit, *Robotisering en de kwaliteit van werk, een kennissynthese*, Sociaal en Cultureel Bureau, Den Haag, februari 2021.
- ¹¹⁹ Ferdinand Nijboer, *Bestedingen aan kunstmatige intelligentie versnellen*, ING, 16 december 2020.
- ¹²⁰ CBS, *Hoeveel flexwerkers zijn er?*, Den Haag, 2021.
- ¹²¹ Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap), *In wat voor land willen wij werken?*, Eindrapport, Den Haag, 23 januari 2020.
- ¹²² Sociaal-Economische Raad, *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, sociaal-economisch beleid 2021-2025, Uitgebracht aan de informateur en het kabinet ten behoeve van de kabinetsperiode 2021-2025, Advies 21/08, juni 2021.
- ¹²³ WRR, *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 102, Den Haag, 2020.
- ¹²⁴ Nederlands Comité voor Ondernemerschap, *Versterk fundament ondernemerschap*, briefadvies, 21 april 2021.
- ¹²⁵ Centraal Planbureau, *Economische aandachtspunten kabinetsformatie*, CPB notitie, 25 mei 2021; VNG, *Handvatten voor opstellen COVID-19 herstelplannen en perspectiefnota's*, Den Haag, 15 juni 2021; VNG, *Nieuwsledenbrief coronacrisis nr. 33*, Den Haag, 24 juni 2021, blz. 2 en 3 (aan de slag met herstel en transitie).
- ¹²⁶ Nederlands Comité voor Ondernemerschap, *Versterk fundament ondernemerschap*, briefadvies, 21 april 2021.
- ¹²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *MKB-actieplan*, Den Haag, juni 2018, blz. 11 en 35; Rijksoverheid, *Nederlandse mkb voor het eerst digitaal dan Europese gemiddelde*, Nieuwsbericht, 11 juni 2020.
- ¹²⁸ In dit kader dient ook het groeifonds te worden genoemd. Begin april 2021 werd bekendgemaakt dat een investering van 646 miljoen euro en een reservering van 3,5 miljard euro in tien projecten moet zorgen voor meer economische groei in Nederland. Het kabinet wil dit geld uit het Nationaal Groeifonds onder meer steken in groene waterstof, innovatie en toekomstbestendig onderwijs en het doortrekken van de Noord-Zuidlijn (zie Kabinet trekt 646 miljoen euro uit voor economische groei | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl)
- ¹²⁹ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti), *Samen de lat hoog leggen, regio en rijk bundelen krachten voor innovatie*, Den Haag, mei 2021.
- ¹³⁰ Joost van Hoorn, Erwin Riedstra, David Louwerse, Joeri van den Ende en Janneke 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.
- ¹³¹ VNG en SCC Consultancy, *Corona geeft ondernemersdienstverlening een impuls. Hoe gemeenten dichterbij ondernemers zijn komen te staan door corona, hoe dat te behouden en verder uit te bouwen*, Den Haag, september – oktober 2020; VNG, *Corona geeft ondernemersdienstverlening een impuls*, factsheet, Den Haag, 2020.
- ¹³² Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti), *Samen de lat hoog leggen, regio en rijk bundelen krachten voor innovatie*, Den Haag, mei 2021.
- ¹³³ Rathenau Instituut, *Missiegedreven innovatiebeleid vraagt samenwerking tussen lokaal en nationaal niveau*, januari 2020.
- ¹³⁴ Rik Winkel, "Corona versnelt vernietiging van banen", in: *Financieele Dagblad*, 18 februari 2021 (op basis van McKinsey Global Institute, *The future of work after Covid-19*, 18 februari 2021).
- ¹³⁵ Uit een vergelijking met andere Europese landen komt naar voren dat Nederland het cijfermatig niet slecht doet. Maar ook komt naar voren dat deelname aan opleidingen, cursussen en trainingen de laatste jaren nauwelijks toeneemt. SCP, *Grenzen aan een leven lang leren*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2019.
- ¹³⁶ Lien van der Leij, "Kwart podiumkunstenaren wil zich laten omscholen", in: *Financieele Dagblad*, 25 juni 2020.

¹³⁷ Ton Wilthagen, “Als Nederland sterker uit de crisis wil komen, moet kabinet arbeidsmarkt versneld vernieuwen”, in: *Het Financieel Dagblad*, 8 mei 2020.

¹³⁸ Zie voor voorbeelden van Leven Lang Ontwikkelingen in de praktijk het Actieprogramma Leven Lang Ontwikkelen van de SER.

¹³⁹ WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013; Otto Raspe, *Trends in de regionale economie, Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief (Trend 3: Consumer city)*, PBL, Den Haag, 7 maart 2014, blz. 17. Zie voor de raderen die zorgen voor regionale economische groei, Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, Den Haag, 2017, blz. 13.

¹⁴⁰ Elmar Cloosterman en Erik Stam (2020), *Entrepreneurial Ecosystem Index 2020, een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap*, Utrecht University, School of Economics, Birch.

¹⁴¹ Voor een nadere uitwerking zie Arjen Edzes, Jouke van Dijk en Ruud Dorenbos, *Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt*, essay in het kader van het programma Kennis voor Krachtige steden, Den Haag, 2015.

¹⁴² CBS, *Gezocht, niet beschikbaar*, Dashboard beroepsbevolking 4^e kwartaal 2020 niet seizoens-gecorrigeerd, 16 februari 2021.

¹⁴³ D.w.z. personen in de leeftijd van 15-75 jaar.

¹⁴⁴ Het tegengaan van de kwalitatieve mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid start al in het onderwijs. In een aantal sectoren en voor een aantal beroepen waar vraag naar is, is de instroom in het onderwijs ontoereikend om de vervangings- en uitbreidingsvraag op te vangen. Een voorlichtingscampagne kan dit onder de aandacht brengen met schoolbesturen, ouders en leerlingen. Leerlingen kunnen worden ontmoedigd om bepaalde weinig kansrijke opleidingen te kiezen en (nieuwe) kansrijke opleidingen of opleidings-modules kunnen worden bevorderen.

¹⁴⁵ Patricia van Echteld, Klarita Sadijaj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinsa, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 19 november 2019. Onder 'klassieke' bijstandsgerechtigden worden verstaan: mensen die bijstand krijgen, voorheen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (ioaw) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (ioaz).

¹⁴⁶ D.w.z. het aantal bijstandsgerechtigden tot de AOW-leeftijd. In januari 2010 bedroeg het aantal bijstandsgerechtigden 336 duizend, in februari 2021 223 duizend. CBS, *Statline*.

¹⁴⁷ Sophie van Hogendorp, “Beperkte middelen voor bijstandsgerechtigden worden verkeerd gebruikt”, in: *Zorg + Welzijn magazine*, 19 september 2018; Ruud Dorenbos en Lydia Sterrenberg, *Gezond participeren aan de randen van het land*, Rapportage in het kader van het Gezond In .. programma, Pharos/Platform31, 2018.

¹⁴⁸ Provincie Gelderland, *Gelderse impactmonitor. De gevolgen van COVID-19 voor Gelderland*, Editie 2, 17 april 2020.

¹⁴⁹ Provincie Gelderland, *Gelderse impactmonitor. De gevolgen van COVID-19 voor Gelderland*, Editie 5, 15 mei 2020.

¹⁵⁰ Maartje Gielen et al., *Loonkostensubsidie en loonkostendispensatie – de werking en effectiviteit van beide instrumenten*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, APE onderzoek & advies/De beleidsonderzoekers, rapportnummer 1495, 18 oktober 2018.

¹⁵¹ *Wat werkt? Wat weten we over effectiviteit*, Onderzoek in opdracht van DWI, gemeente Amsterdam, 2010.

¹⁵² Maurice de Greef et al., *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid*, Maastricht University, Educational Research & Development (ERD), Maastricht, 2014; Maurice de Greef, Mien Segers en Jan Nijhuis, Feiten & cijfers geletterdheid: Overzicht van de gevolgen van laaggeletterdheid en opbrengsten van investeringen voor samenleving en individu, Stichting Lezen en schrijven, 2014; Lucy Kok en Robert Scholte, *Rendement van cursussen voor laaggeletterden*, SEO, Amsterdam, 2013.

¹⁵³ NOS, *Tweede kamer wil sociale werkvoorziening nieuw leven inblazen*, 2 februari 2021; Ton Wilthagen, “Sociale werkvoorziening is sterke businesscase”, in: *Financieel Dagblad*, 11 februari 2021.

¹⁵⁴ Cok Vrooman, *Meedoen in onzekerheid*, Utrecht, 2016; B. Steur, E. van Doorne en T. Zandstra, *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*, Strategische verkenning ministerie van BZK, Den Haag, 1 februari 2017.

¹⁵⁵ VNG/DIVOSA, *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*, Een propositie van gemeenten aan het nieuwe kabinet, Den Haag, maart 2021.

¹⁵⁶ Er is een toenemende fragmentatie en segmentatie door het onderwijs van de meritocratie. Meritocratie (vrij vertaald: geregeerd door degenen die het verdienen) is een maatschappijmodel waarin de sociaaleconomische positie van elk individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (merites). Deze meritocratie heeft wrede kanten omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving denken dat dit door eigen toedoen komt en zich daardoor minderwaardig gaan voelen. Dat zij niet mee kunnen komen, kan gelegen zijn in werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen of aan de hoge eisen die gesteld worden. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders (“curling ouders”) de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen (sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen). Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Lex Herweijer en Edith Josten, “Een ideaal met een keerzijde”, in: Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer, *Verskil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Rapport 2014, SCP, Den Haag, december 2014, blz. 69, 70, 92; Judith Elshout, Evelien Tonkens en Tsjalling Swiestra, “Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van ‘verliezers’”, in: P. de Beer en M. van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*, Amsterdam, 2016, blz. 209-234; Martin Sommer, “Waar is Jan Normaal gebleven? De grote middengroep is finaal gespleten in hoger en lager opgeleiden”, in: *De Volkskrant*, 27 februari 2016; Anouk Boone, “Interview de kloof. Ondernemer Rutger Koopmans ‘Mijn generatie denkt ook: wij willen jullie jongeren wakker schudden’”, in: *De Volkskrant*, 5 september 2019.

¹⁵⁷ Zie ook: Michiel van der Geest, “Achtergrond gezondheidsverschillen arm en rijk”, in: *De Volkskrant*, 2 oktober 2020.

- ¹⁵⁸ Mirjam de Klerk, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans, *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2021; Raad Volksgezondheid & Samenleving, *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode*, Den Haag, 2021.
- ¹⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, *Miljoenennota 2020*, blz. 59; Raad Volksgezondheid & Samenleving, *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode*, Den Haag, 2021, blz. 6.
- ¹⁶⁰ Christiaan Pelgrim en Annemarie Sterk, "Kansenongelijkheid in Nederland: wie in Emmen opgroeit, haalt een Alphenaar nooit meer in", in: *NRC*, 6 maart 2021. Uit onderzoek in de Drentse en Groningse Veenkoloniën blijkt dat arme kinderen niet zijn voorbestemd tot achterstand. Wel hebben kinderen uit arme gezinnen bijna twee keer zo veel kans op achterstand als andere kinderen. Ook de kans op sociale uitsluiting als volwassene is aanmerkelijk groter. De kans op achterstand wordt vooral verklaard door een lage opleiding, lagere schooladviezen, gezondheidsproblemen, schulden en een ongunstige omgeving (veel regionale werkloosheid, minder voorzieningen en een slecht imago van buurt of streek). <https://uithetmoeras.nl/generatiearmoede>.
- ¹⁶¹ Bas ter Weel, Gerben de Jong en Céline Odding, *Een kansentlas voor Nederland*, SEO economisch onderzoek, Amsterdam, maart 2021, blz. 5; Iris Andriessen, e.a., *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2 april 2020; Justin Hoegen Dijkhof, Panteia, *Herhaling virtuele praktijktests arbeidsmarktdiscriminatie. Eindrapportage*, Zoetermeer, juni 2019; Lex Thijssen, Marcel Coenders en Bram Lancee, "Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Verschillen tussen etnische groepen en de rol van beschikbare informatie over sollicitanten", in: *Mens en Maatschappij*, jrg. 94, nr. 2, juni 2019, blz. 141-176.
- ¹⁶² Ruud Koopmans, *Het vervallen huis van de islam. Over de crisis van de Islamitische wereld*, Amsterdam, 2019, blz. 169, 180-187. Kwalitatieve persoonskenmerken als taalvaardigheid, ideeën over de rol van de man en de vrouw, en waardenpatronen (bijvoorbeeld de mening dat religieuze wetten boven seculiere wetten gaan) spelen een belangrijker rol dan de discriminatie op achternaam bij het wel of niet uitnodigen voor een sollicitatiegesprek.
- ¹⁶³ Roel Jennissen, Godfried Engbersen, Meike Bokhorst en Mark Bovens, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2018.
- ¹⁶⁴ Mirjam de Klerk, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans, *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2021, blz. 11.
- ¹⁶⁵ Tot de leeftijd van 50 jaar liggen in 2020 de gemiddelde zorgkosten onder de drieduizend euro per jaar. Daarna beginnen ze steeds sterker te stijgen. Op 70-jarige leeftijd zijn de zorgkosten gemiddeld ongeveer zesduizend euro, voor een 80-jarige dertienduizend euro, en voor een 95-jarige zo'n vijftigduizend euro. De hoge zorguitgaven van ouderen komen voor het grootste deel voor rekening van de langdurige zorg. Maar ook de uitgaven aan Zvw en Wmo stijgen met de leeftijd, omdat voor ouderen de kans op (intensive) ziekenhuisopnames en het beroep op thuiszorg stijgt. Yvonne Adema en Iris van Tilburg, *Zorgen om morgen*, CPB Vergrijzingsstudie, Den Haag, december 2019.
- ¹⁶⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *In 2050 zijn er twee tot drie keer zoveel 80-plussers als nu*, Nieuwsbericht 14-4-2021.
- ¹⁶⁷ Corinne Ellemeet, *Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg*, Den Haag, 17 mei 2018; Wilma Kieskamp, "We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen", in: *Trouw*, 18 november 2019; Marieke van der Staak, Frans Schilder en Femke Daalhuizen, *Samen en oud in 2030*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020; George de Kam en Kees Leidelmeijer, *Leren van 20 jaar ervaring met woonservicegebieden. Hoe langer? Hoe beter!*, Platform31, Den Haag, oktober 2019; Ellen Olde Bijvank, Annette Duivenvoorden en Netty van Triest, *Langer thuis; werk in uitvoering. Van woonzorgonderzoek naar een uitvoeringsprogramma*, Platform31, Den Haag, maart 2020; Platform31, *Themasite Wonen en zorg*.
- ¹⁶⁸ Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, s.l., 2019. De beloften van vijf jaar die nog niet zijn ingelost, zijn: de gemeenten zijn nog niet 'nabijer' gekomen, integraliteit en maatwerk zijn nog niet dé praktijk en de gemeenten laten nog niet los en de burger zijn nog niet méér de eigenaar van de oplossing van hun probleem geworden.
- ¹⁶⁹ Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Mede afhankelijk van de omstandigheden (krijgen kind, ontslag, echtscheiding, verlies partner, faillissement et cetera) zijn mensen door stress lang niet altijd in staat om in actie te komen, het hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens. WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, 2017. Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020; Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*, Den Haag, 8 april 2021; Theo Doreleijers, "Jeugdzorg dreigt opnieuw te verzanden", in: *NRC*, 21 april 2021; Harrie Verbon, "Er wordt flink geld verdiend aan foute jeugdzorg", in: *De Volkskrant*, 11 maart 2021; Esther Lammers en Judith Harmsen, "Nu gaan we samen de oplossing zoeken" (interview met Leonard Geluk), in: *Trouw*, 3 juni 2021.
- ¹⁷⁰ Raad van State, *Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen. Advies*, kenmerk W04.20.0440/I, 's-Gravenhage, 24 maart 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, maart 2021, blz. 7-9, 13, 14; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020, blz. 60 en 61; Rienk Janssens en Geert Schipaanboord, *Leren van decentralisatie jeugd en de regionale samenwerking 2015-2019*, VNG, Den Haag, 20 januari 2020; VNG, *Voorstel gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap*, Den Haag, 29 januari 2020; Rijksoverheid, *Wetsvoorstel verbeterd beschikbaarheid specialistische zorg voor jeugdigen*, Nieuwsbericht, 5 maart 2021; Yolanda de Koster, "Lokale toegang jeugdhulp blijft (nog) ongemoeid", in: Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, 9 maart 2021.
- ¹⁷¹ Frank Kalshoven en Getrude van Driesten, *Paradigma's in het sociaal domein*, De Argumentenfabriek, Amsterdam, maart 2018.

- ¹⁷² Lydia Sterrenberg en Jetze van der Ham, *Integraal werken in de wijk. Verkenning op basis van literatuur en gesprekken in vijf steden*, Platform31, Den Haag, 2021 (te verschijnen).
- ¹⁷³ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*, Essay, Den Haag, oktober 2020. Jet Bussemaker, Tim S. Jongers en Robert Vonk, "Gezondheidsverschillen zijn symptoom van complexe ongelijkheid", in: *Sociale Vraagstukken*, 3 oktober 2020; Michiel van der Geest, "Arme mensen gaan zes jaar eerder dood – waarom doen we daar niets aan?", in: *De Volkskrant*, 2 oktober 2020.
- ¹⁷⁴ Zie voor maatregelen op gemeentelijk niveau: T. Magnee, B. van Straaten, G. Nagelhout, *Zicht op preventieve maatregelen om dakloosheid te voorkomen in Tilburg* IVO, Den Haag, 2020; VNG/DIVOSA, *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. Een propositie van gemeenten aan het nieuwe kabinet*, Den Haag, maart 2021.
- ¹⁷⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Gezondheid breed op de agenda. Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024*, Den Haag, februari 2020.
- ¹⁷⁶ Gera Nagelhout, *Stap voor stap naar een gezonder leven voor iedereen*, inaugurele rede Maastricht University, 19 maart 2021; Silke van Arum, René Broekroelofs en Hilde van Xanten, *Sociale (wijk)teams, vijf jaar later*, Movisie, Utrecht, april 2020.
- ¹⁷⁷ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, *Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*, Den Haag, 30 juni 2020; Marieke van der Staak, Frans Schilder en Femke Daalhuizen, *Samen en oud in 2030*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020. Zie voor voorbeelden van betaalbare woonzorgvarianten het rapport van Platform31, *Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren* (verkenning en praktijk) en dan vooral het praktijkdeel. Zie ook de 174 ideeën die zijn ontwikkeld voor de prijsvraag *Who Cares* van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de naderende vergrijzingsgolf. De Vereniging Eigen Huis adviseert de gemeenten om een woonzorgvisie op te stellen die past bij de samenstelling van de bevolking. Vereniging Eigen Huis, *Eigen Huis Magazine*, mei 2021, blz. 17.
- ¹⁷⁸ Zie voor diverse mogelijke stappen om de zorg voor de ouderen met een zorg en ondersteuningsbehoefte in wijk, buurt en kern te verbeteren Corinne Ellemeet, *Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg*, Den Haag, 17 mei 2018; Wilma Kieskamp, "We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen", in: *Trouw*, 18 november 2019; Barbara van Straaten, Netty van Triest en Lisanne van Eeden, *Woonvarianten voor senioren; hoe krijg je ze van de grond*, Platform31, Den Haag, april 2020; Platform31, *Langer thuis wonen? Breng een woonservicegebied tot bloei. Bejaardenhuis is passé, zelfredzaamheid een must* (interview met George de Kam), Den Haag, s.a. Daarbij is de financiering nog wel een lastig vraagstuk. Iedere euro besteedt aan ouderenzorg verslechtert de overheidsfinanciën op de lange termijn met € 1,60. Rijksoverheid, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 36.
- ¹⁷⁹ Gemiddelde jaarlijkse toename berekend door Platform31 op basis van CBS-Statline: werkzame beroepsbevolking in pedagogische beroepen, inclusief onderwijsassistenten, klassenassistenten, huiswerkbegeleiders e.d. (gemiddeld jaarlijkse groei 1,6 procent per jaar), aantal leerlingen per schooljaar (gemiddeld 0,4 procent toename per jaar), bruto binnenlands product (gemiddeld 3,8 procent groei per jaar) en totale overheidsuitgaven aan onderwijs (gemiddelde jaarlijkse toename 4,2 procent); Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 37, 39, 90, 91. Van 1995 tot 2019 nemen de uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding, bijles, eindtoets- en examentraining voor schoolgaande kinderen in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs toe met gemiddeld 11 procent per jaar (bron: CBS, berekening Platform31). Zie ook: Inspectie van Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Het stelsel*, Den Haag, 2021, blz. 45-49.
- ¹⁸⁰ Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 5, 19, 22, 23, 26; Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Het stelsel*, Den Haag, 2021, blz. 17-20; Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik, *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*, IPSE Studies, Delft, oktober 2019, blz. 34; Het Financieel Dagblad, *Maak onderwijs prioriteit bij de formatie*, 15 april 2021; Ilse Zeemeijer, "Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar", in: Het Financieel Dagblad, 8 mei 2021, blz. 22 en 23.
- ¹⁸¹ De kwaliteit van en de variatie in het onderwijs kan bevorderd worden door meer onderwijsvormen, de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs, meer leerwerkbanen, betere leer- en vroegschoolsonderwijs, laaggeletterdheid aanpakken met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen, langere lestijden in de vorm van avond-, weekend- en zomerscholen en het aantrekken (of beter belonen) van de beste leerkrachten en schoolhoofden. Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jeroen Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad*, Nicis Institute, Den Haag, 11 juni 2012, blz. 9, 18 – 21; Maarten Camps, "Sturen op economisch groei", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 104, nr. 4769, 17 januari 2019, blz. 6-8; Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 40, 41; zie ook het nog steeds indrukwekkende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013.
- ¹⁸² De slechte prestaties van het onderwijs tasten bovendien het toekomstig verdienvermogen en de economisch groei van Nederland aan. Investeren in het onderwijs vergroten de arbeidsproductiviteit, dragen bij aan het innovatievermogen, kennis over nieuwe technologieën en aan de manier waarop die kennis wordt toegepast en geïmplementeerd.
- ¹⁸³ Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, Advies, Den Haag, 2017.
- ¹⁸⁴ Ilse Zeemeijer, "Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar", in: Het Financieel Dagblad, 8 mei 2021, blz. 22 en 23; Rik Kuiper, "red het onderwijs, breek het tot de grond toe af", in: *De Volkskrant*, 8 september, 2018; Ebel Kemeling, "Voor beter onderwijs zijn nieuwe spelers nodig", in: *Het Financieel Dagblad*, 28 april 2018; Hans Wansink, "Beter onderwijs vergt een hard schoolstrijd", in: *De Volkskrant*, 7 januari 2020.

¹⁸⁵ Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman, *Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid*, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur, 12 maart 2021; Rob de Lange, "Poging 161 om mensen sneller uit de bijstand te krijgen: barmhartig of incidentgedreven?", in: *Het Financieel Dagblad*, 8 juni 2021.

¹⁸⁶ Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 69; Rijksoverheid, *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz.5. De curatieve zorg bestaat uit de huisartsenzorg, verloskundige zorg, de meeste medisch-specialistische zorg, genees- en hulpmiddelen, tandheelkundige zorg voor kinderen tot 18 jaar en de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen. De langdurige zorg en ondersteuning bestaat uit ouderenzorg, gehandicaptenzorg en langdurige geestelijke gezondheidszorg.

¹⁸⁷ R.A.A. Vonk, et.al, *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM-rapport 2020-0059, Bilthoven, 2020, blz. 17; Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 66; Rijksoverheid, *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 5; Rijksoverheid, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 37; Karlijn Kersten, Toep van Dijk, Wouter Hogervorst, Niels Muselaers en Rens Nissen, "Niet kiezen in de begroting, is kiezen voor meer zorg en minder onderwijs", in: *ESB*, jrg. 106, 2021, nr. 4794, blz. 110 en 111.

¹⁸⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomen Nederlanders in 50 jaar meer dan verdubbeld*, Nieuwsbericht, 15-4-2021.

¹⁸⁹ In de volgende kabinetsperiode van vier jaar daalt de beroepsbevolking. Door een toename van de arbeidsparticipatie neemt in deze periode het arbeidsaanbod nog met 135.000 mensen toe. Door de verdere stijging van de zorguitgaven zullen al deze mensen nodig zijn in de zorg. Centraal Planbureau, *Verkenning Middellange termijn 2022-2025*, CPB Raming, Den Haag, november 2019. Er werken nu 1,4 miljoen mensen in de zorg. In 2040 zijn er meer dan twee miljoen zorgmedewerkers nodig. Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020.

¹⁹⁰ C.A. de Kam en J.H.M. Donders, *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financien, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2018*², Den Haag, 2018, blz. 18; Rijksoverheid, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 76.

¹⁹¹ Harrie Verbon, "Gemeenten kraaien victorie, en het Rijk betaalt wel door aan de falende jeugdzorg", in: *De Volkskrant*, 7 juni 2021.

¹⁹² Silke van Arum, René Broekroelofs en Hilde van Xanten, *Sociale (wijk)teams, vijf jaar later*, Movisie, Utrecht, april 2020; Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020 (met duidelijke aanbevelingen). Jochem Heemskerk en Lydia Sterrenberg, *De kracht van het gewonen. Het voorveld van de Wmo in nieuwe verhoudingen*, Platform31/LKCA, Den Haag, juli 2020. André Rouwvoet pleitte in zijn afscheidsinterview als voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland er voor om de zorgverzekeraars een deel van hun premiegelden opzij te laten leggen voor 'preventie'. Dan is er volgens hem massa om preventie echt van de grond te krijgen. Michiel van der Geest, "Zorgverzekeraars zijn er niet om zorgverleners aan het werk te houden", in: *De Volkskrant*, 30 januari 2020. Albert Jan Kruijer, *Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering. Een positiebepaling*, Position paper t.b.v. de tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, s.l., 5 mei 2020.

¹⁹³ Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Martin Sommer, "Alles wordt nieuw. Zodat het oude kalmpjes kan voortbestaan", in: *De Volkskrant*, 9 april 2021; Charlotte Huisman, "In de jeugdzorg moeten juist de jongeren met de grootste problemen te lang wachten. Wat gaat er mis?", in: *De Volkskrant*, 26 april 2021; Peter Cuyvers, "Geldverspilling in jeugdzorg komt door verkeerde aanpak probleemgezin", in: *De Volkskrant*, 16 maart 2021; Merijn Rengers, "Volgens jeugdzorg had Erik Anders gewoon een slecht huwelijk", in: *NRC*, 28 april 2021; Petra Vissers, "Kinderen wachten in Nederland te lang op goede zorg", in: *Trouw*, 1 mei 2021.

¹⁹⁴ Nationale politie, *Geregistreerde misdrijven; soort misdrijf, wijk, buurt, jaarcijfers* (Data.politie.nl; geraadpleegd 30 maart 2021).

¹⁹⁵ De Veiligheidsmonitor maakt onderscheid tussen 'traditionele' vormen van criminaliteit en cybercriminaliteit. Deze laatste komt later in dit hoofdstuk aan bod.

¹⁹⁶ CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag, maart 2020. De meest recente Veiligheidsmonitor kwam uit in maart 2020 en rapporteerde over het kalenderjaar 2019. Sinds 2017 wordt de Veiligheidsmonitor één keer per twee jaar uitgevoerd, vandaar dat de cijfers van 2019 vergeleken worden met die van 2017.

¹⁹⁷ A.M. van der Laan, M.G.C.J. Beerthuizen en N.C. Boot, *Monitor Jeugdcriminaliteit 2020. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de eerste twee decennia van deze eeuw*, WODC, Den Haag, mei 2021. In 2019 was sprake van een lichte toename van jeugdcriminaliteit, uit de meest recente cijfers blijkt dat de stijging niet doorzet. Het is echter nog te vroeg om te concluderen of de algemene daling van jeugdcriminaliteit doorzet, stagneert of toch omslaat in een stijging.

¹⁹⁸ Jaap de Waard, *Criminology's Dirty Little Secret: How Dutch criminologists almost completely failed to pick up on the decline in crime*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2017 (working paper); J. de Jong, *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit (statistische trends)*, CBS, Den Haag, 2018.

¹⁹⁹ J. de Jong, *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit (statistische trends)*, CBS, Den Haag, 2018.

²⁰⁰ Josje den Ridder, Crétien van Campen, Edith Josten, Jeroen Boelhouwer, *De sociale staat van Nederland 2020*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2020, pag. 8 en 12.

²⁰¹ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Aantal gewapende winkellovervallen toegenomen*, 19 oktober 2019.

²⁰² NOS, *Opnieuw ramkraak bij opticiens, ditmaal in Sittard*, 23 maart 2021.

²⁰³ Openbaar Ministerie, *Jonge geweldplegers zorgelijke trend in jaarbeeld OM over 2020*, 10 maart 2021.

- ²⁰⁴ Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, *Strategisch Omgevingsbeeld 2020*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2020, blz.14.
- ²⁰⁵ Nationale Politie, *Criminaliteit 2020: minder inbraak, meer cybercrime*, 15 januari 2021.; CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag, maart 2020.
- ²⁰⁶ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Minder bedrijven slachtoffer cybercrime maar forse stijging schadebedrag*, 29 juni 2020.
- ²⁰⁷ Proofpoint, *People-centric Cybersecurity. A study of IT security leaders in the Netherlands*, s.l., 2020.
- ²⁰⁸ Pieter Lalkens, "Maersk moest complete IT-systeem vernieuwen na cyberaanval", in: *Het Financieele Dagblad*, 26 januari 2018; Alexander Leeuw, "Schade hack Hof van Twente in de miljoenen", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 17 maart 2021; Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, *Burgemeester Hof van Twente 'dacht in control te zijn'*, 29 maart 2021.
- ²⁰⁹ Andreas Mikkers e.a., *Economic Crime Survey Nederland 2019*, PwC (in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam), s.l., 2019, blz. 3 en 4.
- ²¹⁰ NCTV, *Cybersecuritybeeld Nederland 2021*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Nationaal Cyber Security Centrum, Den Haag, 2021.; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *NCTV: Cyberaanvallen tasten zenuwstelsel maatschappij aan*, 28 juni 2021.
- ²¹¹ Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, *Strategisch Omgevingsbeeld 2020*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2020, blz.14.
- ²¹² Raad voor Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsbevinding in de democratie in het digitale tijdperk*, 9 mei 2019.
- ²¹³ Koos van Dijken, Radboud Engbersen, Wim Oosterveld, Marije Poel, Lydia Sterrenberg, Frank Wassenberg en Ard Sprinkhuizen, *Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden; Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, april 2017, blz. 28.
- ²¹⁴ Ruud Dorenbos, Matthijs Uytendijk, Joost van Hoorn, Tineke Lupi, Razia Ghauharali, Frank Wassenberg en Wessel van Vliet, *Vertrouwen in de toekomst? Zorgen over de toekomst! Analyse, duiding en reflectie op de Rijksbegroting 2019*, Platform31, Den Haag, oktober 2018, blz 32; Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, Lydia Sterrenberg, Wessel van Vliet en Frank Wassenberg, *Analyse, duiding en reflectie Rijksbegroting 2020. Brede welvaart alleen bereikbaar met actieve betrokkenheid van medeoverheden*, Platform31, Den Haag, november, 2019, blz. 45-46.; VNG, *VNG-reactie op de Rijksbegroting 2021. Bijzondere ledenbrief*, Den Haag, september 2020, blz. 20.
- ²¹⁵ Trimbos Instituut en WODC, *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2020*, Utrecht en Den Haag, 2021, blz. 535; WODC, *Nationale Drug Monitor geeft eerste indruk van invloed coronacrisis op drugscriminaliteit*, 9 maart 2021. Meer recent heeft de ontmanteling van Sky ECC geleid tot de onderschepping van 80 miljoen berichten tussen criminelen die voor Nederland relevant zijn.
- ²¹⁶ Vooral in gemeenten in de provincies Noord-Brabant (159 locaties), Limburg (91 locaties), Gelderland (70 locaties) en Zuid-Holland (58 locaties) worden veel locaties van gedumpte drugsafval, productielabs van synthetische drugs en opslaglocaties van chemicaliën aangetroffen. Remco Andringa, "Weer meer drugsafval gedumpt, gemeenten vrezende kosten", *NOS-nieuws*, 23 maart 2019.
- ²¹⁷ Dashboard Zicht op Ondernijning: <https://www.zichtopondernijning.nl>. Na de invoering van een vergunningplicht voor autoverhuurbedrijven in Tilburg (één van de kwetsbare branches) stopte negentien van de dertig bedrijven. Hans Boutellier, Casper Hermans en Femke van de Plas, *Ontspoorde vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondernijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*, Den Haag, 2019, blz. 42.
- ²¹⁸ Het probleem van de ondernijning is dat de sociale zekerheid wordt ondergraven, "normaal werken" niet meer loont en jongeren in aanraking komen met verkeerde rolmodellen. Dat "normaal werken" niet meer loont en dat er voor jongeren verkeerde rolmodellen zijn, blijkt uit de volgende twee voorbeelden. De ex-burgemeester van Tilburg Peter Noordanus verwoordde kraakhelder wat het probleem is en waarom hij vond dat hij dit moest aanpakken. "Op de middelbare scholen in Tilburg gaat een tarievenlijst rond. Voor het knippen van toppen van wietplanten krijgen ze vijfhonderd euro per dag, als drugskoerier krijgen ze duizend euro en op de uitkijk staan, levert ook een fors bedrag op" (...) De burgemeester sprak een joch "dat met wietzolders meer verdiende dan een Kamerlid". En hij vond dat onacceptabel en desastreus rolmodellen die aangepakt moesten worden. Ook de directeur van het multiculturele schoonmaakbedrijf MAS Dienstverleners kent dergelijke voorbeelden. "Ik heb Marokkaanse jongens van achttien gesproken die twee ton hadden verdiend. Twee ton! En hun ouders hebben vaak géén idee. Die vragen maar de hele dag: 'heb je een baan voor mijn zoon?' Drie keer raden wat zo'n jongen op een gegeven moment antwoordt". Bram Endendijk, "De burgemeester als misdadbestrijder. Interview Peter Noordanus burgemeester van Tilburg", in: *NRC Handelsblad*, 29 september 2017, blz. 11. Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54; Boudewijn Geels, "Zolang jongeren uitkeringen ontvangen krijg je ze niet aan het werk" (interview met Rahma el Mouden), in: *Het Financieele Dagblad*, 4 november 2016; Peter Noordanus, *Een pact voor de rechtstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*, Aanjaagteam Ondernijning, Den Haag, december 2020, blz. 17, 31, 67-77.
- ²¹⁹ Landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid, *Landelijke agenda zorg en veiligheid 'Perspectief 2025'*, s.l. 2021.
- ²²⁰ Manifest, *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden*, Zaanstad, 2021. Urgente oproep van vijftien burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan.
- ²²¹ Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017; Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermans, *Weerbare wijken tegen ondernijning. Contouren van een nieuwe strategie*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2019, blz. 5.
- ²²² Josje den Ridder, Crétien van Campen, Edith Josten, Jeroen Boelhauer, *De sociale staat van Nederland 2020*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2020, pag. 8/12.
- ²²³ Koos van Dijken, Razia Ghauharali en Simone 't Hooft, *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*, Platform31, Den Haag, juni 2020.
- ²²⁴ Nationale Politie, *Criminaliteit 2020: minder inbraak, meer cybercrime*, 15 januari 2021. CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag, maart 2020; Josje den Ridder, Crétien van Campen, Edith Josten, Jeroen Boelhauer, *De sociale staat van Nederland 2020*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2020, pag. 8 – 12.
- ²²⁵ Manifest, *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden*.

- ²²⁶ Hans Nelen, e.a., *Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. Tussenrapportage*, WODC, Den Haag, mei 2021, blz. 37.
- ²²⁷ European Commission, *Commission Staff Working Document. EMPACT, the flagship EU instrument for cooperation to fight organized and serious international crime*, SWD (2021) 74 final, Brussel, 14 april 2021; European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions*, COM (2021) 170 final, Brussel, 14 april 2021.
- ²²⁸ Peter Noordanus, *Een pact voor de rechtstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*, Aanjaagteam Ondermijning, Den Haag, december 2020.
- ²²⁹ Als voorbeeld, het afpakken van drugsgeld van lokale drugscriminelen en deze financiële middelen investeren in de verbetering van de buurt.
- ²³⁰ Guus Meershoek, "Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid", in: *Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 80, nr.1, blz. 18.
- ²³¹ Op de website van Het CCV worden verschillende bestuurlijke instrumenten besproken, zie: <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/bestuurlijk-instrumentarium/>
- ²³² Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermans, *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2019, blz.3, 5 en 20.
- ²³³ Maar wat is er nodig in de kwetsbare wijken die soms ook criminele kansenzones zijn? Op de vraag wat er nodig is in kwetsbare wijken die soms ook criminele kansenzones zijn adviseert het Strategisch Beraad Ondermijning het volgende: Een wijkaanpak is nodig die niet alleen kansen biedt maar ook heldere grenzen stelt en empowerment weet te verbinden met maatregelen die de vrijblijvendheid die vaak in huidige aanpakken schuilt reduceren. In het advies wordt een meerjarige strategie voorgesteld: een moderne en brede wijkaanpak in kwetsbare wijken die zich richt op het verbeteren van woningen, extra inspanningen van scholen en zorginstanties, het versterken van arbeidsdeelname en van sociale participatie, om zo het toekomstperspectief en sociaal economische status te verbeteren, uit: Peter Noordanus, Edward van der Torre, Pieter Tops en Jos Kester, *Preventie met gezag Een strategie voor weerbare wijken*, Aanjaagteam Ondermijning, Den Haag, februari 2021, blz. 5, 23, 25, 31, 34.
- ²³⁴ Een voorbeeld van justitiële functies in de wijk, waarbij sprake is van inbedding in een bredere sociaal preventieve context, betreft een aantal pilots rondom wijkrechtspraak. Hierbij krijgen verdachten een kans om met ondersteuning zijn of haar leven weer op orde te krijgen. De wijkrechter houdt het overzicht en verschillende welzijnsinstanties en de gemeenten werken hierbij samen.
- ²³⁵ Uit verslag Masterclass Frontlijnprofessionals tegen ondermijning – Aanpak ondermijning in de wijk. Casus Weerbare wijken: Repressie en preventie hand in hand (PACT Tilburg) en Geen witte kerst (Straatwaarde).
- ²³⁶ idem.
- ²³⁷ Vernomen op basis van verkennende gesprekken in het kader van een nieuw te vormen City Deal.
- ²³⁸ Voor meer informatie over het IBG, zie www.informatiebeveiligingsdienst.nl.
- ²³⁹ Informatie Beveiligingsdienst, *Lessen uit de hack bij Hof van Twente*, Den Haag, 2021.
- ²⁴⁰ Henk Randon en Jameel Nabbo, "Om te kunnen verdedigen moet je weten hoe je aanvalt", in Capgemini, *Trends in Veiligheid 2020. Samen Veilig. Innovatieve technologie houdt Nederland veilig*, Capgemini, Utrecht, 2021
- ²⁴¹ Raad voor Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsbevinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag, 9 mei 2019.
- ²⁴² NCTV, *Cybersecuritybeeld Nederland 2020*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Nationaal Cyber Security Centrum, Den Haag, 2020
- ²⁴³ Mariëlle den Hengst, Tjeerd ten Brink en Jan ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Politieacademie, Deventer, 2017, blz. 24; Lieke Schepers en Martijn van de Ridder, "Effectief informatiegestuurd werken (IGW) in een wereld met 5G-sensing", in: Capgemini, *Trends in Veiligheid 2019. Slimmer samenwerken aan een veiligere Nederland. Succesvol innoveren in het veiligheidsdomein*, Utrecht, 2020, blz. 14.
- ²⁴⁴ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Datagestuurd werken, Voorbeeldgemeenten, Gemeente Almere: VIS*, zie <https://hetccv.nl/onderwerpen/informatiepositie-gemeenten/datagestuurd-werken-voorbeeldgemeenten/gemeente-almere-vis/>
- ²⁴⁵ Arjan van den Berk, Luuk Tubbing, Martijn van de Ridder, "Hoe kan een veiligheidsorganisatie sensing tot een succes maken in de dagelijkse praktijk?", in: Capgemini, *Trends in Veiligheid 2020. Samen Veilig. Innovatieve technologie houdt Nederland veilig*, Utrecht, 2021, blz. 11.
- ²⁴⁶ Mehrnaz Pour Morshed, Jasper van Buren en Marijn Markus, "Kennis en kansen van artificial intelligence in het veiligheidsdomein", in Capgemini, *Trends in Veiligheid 2020. Samen Veilig. Innovatieve technologie houdt Nederland veilig*, Utrecht, 2021, blz. 76.; Rutger Clijnk en Soraya Santhalingam, "Een gewaagde technologie in de kinderschoenen: experimenteren met artificial intelligence binnen de jeugdzorg", in: Capgemini, *Trends in Veiligheid 2020. Samen Veilig. Innovatieve technologie houdt Nederland veilig*, Utrecht, 2021, blz. 57.
- ²⁴⁷ Mark Huijben, Johan Posseth en Johan Strieker, *Begin met datagedreven werken zonder Engelse termen. Gewoon down to earth en back to basics*, Platform Overheid, 23 oktober 2020.
- ²⁴⁸ PBL, *Atlas van de Regio*, Den Haag, november 2020.
- ²⁴⁹ Commissie Remkes, *Niet alles kan overal*, Amersfoort, juni 2020
- ²⁵⁰ Han Lörzing, *Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven*, Amsterdam, 2021, blz. 290; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 24 e.v.
- ²⁵¹ Ministerie BZK, *Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2020*, Den Haag, juni 2020.
- ²⁵² Ministerie BZK, *Hoofdrapport Opgaven en middelen corporatiesector*, bijlage bij Kamerbrief over bestedingsruimte opgaven voor woningcorporaties, Den Haag, juli 2020.
- ²⁵³ NOS op 3, *Sociale huurwoningen*, 24 april 2021 (bewerking Platform31). Van veertien G40-gemeenten vermeldt de bron geen gegevens evenals van 13 tot 15 M50-gemeenten. De gemiddelden zijn bepaald op basis van de G40- en M50-gemeenten waarover wel wachttijden en actieve zoektijden zijn opgenomen in de bron. Vanwege de lange wachttijden schrijven mensen zich vaak al in lang voordat zij actief op zoek zijn naar een huurwoning.
- ²⁵⁴ Gegevens in deze alinea komen uit digitale gegevens van CBS, NVM en Kadaster, geraadpleegd mei 2021.
- ²⁵⁵ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Gezondheidsverschillen voorbij; complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*, Den Haag, 2020.

- ²⁵⁶ Floor Milikowski, *Een klein land met verre uithoeken; ongelijke kansen in veranderend Nederland*, Amsterdam, 2020.
- ²⁵⁷ Marktinformatie Koopwoningen, kwartaalberichten van de NVM.
- ²⁵⁸ Wouter Jan Verheul, e.a., *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, Den Haag/Delft, oktober 2019, blz. 19 en 20.
- ²⁵⁹ PBL, *Atlas van de Regio*, Stedelijke ontwikkeling, Den Haag, 2020; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*, Den Haag, januari 2021, blz. 8; Programmteam NAS, *Nationaal perspectief klimaatadaptatie. Groeiende opgave in een snel veranderende omgeving*, Den Haag, februari 2020, blz. 4.
- ²⁶⁰ De Zuidwestelijke Delta omvat Zeeland, de Zuid-Hollandse eilanden en het westelijk deel van Noord-Brabant; het hoofdzorggebied binnen de verstedelijkte en infrastructurele zwaartepunten Rotterdam en Antwerpen. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019, blz. 7, 9 – 14, 40 en 41.
- ²⁶¹ Frank van Dam en Leo Pols, "Teloorgang tegengaan" (interview met Berno Strootman), in: *Ruimte en Wonen*, 20 maart 2018.
- ²⁶² Brief van de regering aan de Tweede Kamer, *Nationale woonagenda 2018-2021*, 23 mei 2018, nr. 32847-435.
- ²⁶³ Woningbouwalliantie, *De crisis uit investeren met Toekomstbestendige woningbouw*, 11 juni 2020 (brief aan Kabinet en Kamers).
- ²⁶⁴ Aedes en 33 andere partijen, *Samen werken aan goed wonen Actieagenda Wonen*, 17 februari 2021.
- ²⁶⁵ Platform31, *Beter benutten van de bestaande woningvoorraad*, Den Haag, juni 2021; Frank Wassenberg, "Eén miljoen woningen en extra bouwen? Gebruik beter wat er al staat?", in: *De Volkskrant*, 8 juni 2021.
- ²⁶⁶ Kees Leijdelmeijer, Jeroen Frissen en Johan van Iersel, *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...*, s.l., 22 januari 2020.
- ²⁶⁷ "Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, Urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan", 16 juni 2020. Ondertekend door de burgemeesters van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Nieuwegein, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Zaanstad. Met een herhaalde oproep op 26 mei 2021.
- ²⁶⁸ De wijken zijn: Bargeres in Emmen; Julianadorp in Den Helder, Schalkwijk in Haarlem, Beverwaard in Rotterdam, Tilburg-Noord, Westwijk in Vlaardingen en Mosterdhof in Westervoort. Zie: <https://panoramalokaal.nl/>
- ²⁶⁹ Han Lörzing, *Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven*, Amsterdam, 2021.
- ²⁷⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote Opgaven in een beperkte ruimte*, Den Haag, april 2021.
- ²⁷¹ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland. Rijk, Hechter, Schoner*, Den Haag, december 2018; Mac van Dinther, "De toekomst van de stad", in: *De Volkskrant*, 26 maart, blz. 18-19.
- ²⁷² Frank van Dam en Leo Pols, "Teloorgang tegengaan" (interview met Berno Strootman), in: *Ruimte en Wonen*, 20 maart 2018; Han Lörzing, *Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven*, Amsterdam, 2021, blz. 275.
- ²⁷³ Martin Hendriksma, "Nieuw uitstel omgevingswet onafwendbaar", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 23 april 2021.
- ²⁷⁴ Ioulia Ossokina en Arne Brouwers, *Investeren in infrastructuur. Rol lokale overheden neemt toe*, Centraal Planbureau Policy Brief, 2016/06, Den Haag, juni 2016, blz. 6.
- ²⁷⁵ *Programma Goederenvervoercorridors* (www.topcorridors.com). De logistieke goederenvervoercorridor Oost betreft de corridor Rotterdam – Arnhem/Nijmegen – Duitsland (A15, Betuweroute, Waal). De logistieke goederenvervoercorridor Zuidoost betreft de corridor Rotterdam – Noord-Brabant/Limburg – Duitsland (A16/A58/A67, Brabantroute, Maas en Brabantse kanalen, buisleidingen).
- ²⁷⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA)*, Hoofdrapport, Den Haag, 1 mei 2017.
- ²⁷⁷ Arjan van Binsbergen en Serge Hoogendoorn, "De toekomst van stedelijke mobiliteit", in: *NM Magazine*, jrg. 11, nr. 4, 2016, blz. 10.
- ²⁷⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsteller en bevolkingssamenstelling*, Den Haag, maart 2021; Ioulia Ossokina en Arne Brouwers, *Investeren in infrastructuur. Rol lokale overheden neemt toe*, Centraal Planbureau Policy Brief, 2016/06, Den Haag, juni 2016, blz. 6. De toekomstige ouderen zullen meer van de auto gebruik maken dan de ouderen van nu en dat ook langer blijven doen. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de spits groep af. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit*, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit, Den Haag, 2010; Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Wie ik ben en waar ik ga. Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit*, 2010, Den Haag, blz. 4.
- ²⁷⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Hoeveel reiden inwoners van Nederland en hoe?*
- ²⁸⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, *Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit*. Verdieping bij Oefenen met de toekomst. Ruimtelijke Verkenning 2019, Den Haag, 2019, blz. 14.
- ²⁸¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*, Den Haag, juni 2019.
- ²⁸² NewMotion, *Noorwegen is de koploper op het gebied van elektrische auto's in Europa – zal de rest van Europa volgen?*, s.l. s.a.
- ²⁸³ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Elektrisch Rijden op (de) weg – voertuigen en laadpunten. Overzicht tot en met 2020*, Utrecht, februari 2021; *Volkskrant*, *Fossiel rijden is in 2039 echt alleen nog voor dinosauriërs*, 25 maart 2021.
- ²⁸⁴ CROW, *Met 730.000 deelautogebruikers is het doel overtroffen*, Nieuwsbericht, 29-10-2020. Met het Dashboard Autodelen kan elke gemeente de ontwikkeling van het aantal deelautogebruikers in de eigen gemeente volgen (<https://www.crow.nl/dashboard-autodelen/home>).
- ²⁸⁵ Marcel van Lieshout, "De kloof: mobiliteit. Bezit maakt plaats voor gebruik, wen er maar aan", in: *De Volkskrant*, 23 mei 2019.
- ²⁸⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijk keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag, 2021.

- ²⁸⁷ Denktank Coronacrisis, *Mobiliteit en de coronacrisis*, Advies, Den Haag, juni 2020, blz. 14. Zie ook: PBL/CPB/SCP, *OV-gebruik tijdens de opstartfase. Een afwegingskader voor beleidsmaatregelen*, Den Haag, 1 juni 2020, blz. 15.
- ²⁸⁸ Uit een samenvatting van 34 onderzoeken blijkt dat het percentage thuiswerkenden (structureel minstens één dag in de week) tijdens de coronacrisis is gestegen van 30 tot 35 procent naar 40 tot 69 procent en dat tussen de 27 en 64 procent van de mensen die meer is gaan thuiswerken dat na de crisis wil blijven doen. Maarten 't Hoen en Marieke Nauta, *Het effect van meer thuiswerken op autogebruik op de middellange termijn*, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk Corona Editie 2020; Marije Hamersma, Mathijs de Haas en Roel Faber, *Thuiswerken en de coronacrisis. Een overzicht van studies naar de omvang, beleving en toekomstverwachting van thuiswerken in coronatijd*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Den Haag, september 2020; Jan Ritsema van Eck, Rob Euwals en Hans Hilbers, *Past "Corona" in bandbreedte van de WLO?*, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Corona Editie 2020.
- ²⁸⁹ Olga Huibregtse, Martijn van der Horst, Pauline Wortelboer en Henk Stipdonk, *Mobiliteit is een vehikel. Scherpte op het begrip mobiliteit, de doelen van mobiliteitsbeleid en daarvoor benodigde indicatoren*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), den Haag, februari 2021.
- ²⁹⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*, februari 2021.
- ²⁹¹ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland. Rijk, Hechter, Schoner*, Den Haag, december 2018, blz. 51, 52, 56.
- ²⁹² Arjan van Binsbergen en Serge Hoogendoorn, "De toekomst van stedelijke mobiliteit", in: *NM Magazine*, jrg. 11, nr. 4, 2016, blz. 9.
- ²⁹³ Raad voor Leefomgeving, *Groen uit de crisis*, Briefadvies, Den Haag, 10 juli 2020, blz. 7;
- ²⁹⁴ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland. Rijk, Hechter, Schoner*, Den Haag, december 2018, blz. 62.
- ²⁹⁵ CROW.databank.nl. De ontsluiting wordt uitgedrukt in een PTAL-score van 1 tot 10 gebaseerd op een combinatie van 1) looptijd naar een halte en fietstijd naar een station, 2) het aantal en het soort modaliteiten, 3) frequentie van de modaliteiten en 4) betrouwbaarheid van de modaliteit.
- ²⁹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*, Den Haag, juni 2019.
- ²⁹⁷ Planbureau voor de Leefomgeving, *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, oktober 2014; Barry Zondag, *Accessibility impacts of alternative urbanization strategies in The Netherlands*, paper voor de Association for European Transport en de European Transport Conference 2016; Paul van de Coevering, Kees Maat en Bert van Wee, *Causes and effects between attitudes, the built environment and car kilometres*, TU-Delft, 2021. De beschikbare openbare ruimte wordt in stedelijk gebied (in)direct voor ruim vijftig procent in beslag genomen door het verkeer- en vervoerssysteem. Daarbij is de auto de dominante ruimtegebruiker. Herijking van het mobiliteitssysteem biedt mogelijkheden voor een andere ruimtelijke invulling, een meer duurzame gebiedsontwikkeling en bijvoorbeeld meer duurzaam groen.
- ²⁹⁸ Richard Hoving, "Utrecht moet in 2040 een 'tien-minuten-stad' zijn: sport, werk en school zijn voor iedereen om de hoek", in: *Algemeen Dagblad*, 22 januari 2021.
- ²⁹⁹ College van Rijksadviseurs, *Guiding Principles Metro Mix*, den Haag, 2019, blz. 27 en 28.
- ³⁰⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, *Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Verdieping bij Oefenen met de toekomst*, Ruimtelijke Verkenning 2019, Den Haag, 2019, blz. 5; Planbureau voor de Leefomgeving, *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, oktober 2014; Denktank Coronacrisis, *Mobiliteit en de coronacrisis*, Advies, Den Haag, juni 2020, blz. 15, Annemiek Verrips en Hans Hilbers, *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020*, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020. Voorbeelden zijn het stimuleren van het fietsgebruik om het stedelijk openbaar vervoer te ontlasten, het ontwikkelen en aanbieden van MaaS-mobiliteitsdiensten, slimme verkeerslichten die zorgen voor betere doorstroming en het verkeer veiliger en duurzamer maken, het bevorderen van deeltijd thuiswerken, gelijkmatiger spreiden van arbeidstijden in de ochtend en late middag/begin van de avond, en het aanbieden van online onderwijs kan reducties in de spits opleveren tot 25 procent, het afschaffen of verminderen van onbelaste woon-werkvergoedingen, fiscale voordelen voor lease-auto's en de ov-studentenkaart studentenkaart en het invoeren van congestieheffingen (rekeningrijden) naar tijd en locatie en het bevorderen en het stimuleren van het delen van auto's.
- ³⁰¹ Kennisprogramma Verkeer en Vervoer CROW, *Landelijk gebied* (themapagina), enquête 2019.
- ³⁰² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Autopark groeit sterker dan bevolking*, Nieuwsbericht, 6 maart 2020.
- ³⁰³ Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2020, 2050*, Den Haag, januari 2021, blz. 9, 30, 31, 39, 41.
- ³⁰⁴ Kersten Nabielek, Sanne Boschman, Arjan Harbers, Maarten Piek en Auke Vlonk, *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2012; Vereniging Amsterdamse Binnenstad, *Alternatief plan voor de Sluisbuurt. Interview met Sjoerd Soeters*, in: *Binnenstad* 281, mei/juni 2017.
- ³⁰⁵ Fabian Wegewijs en Thymo Vlot, "Komen de reizigers na corona weer terug?" in: *OV Magazine*, 12 mei 2020.
- ³⁰⁶ CROW, *Leidraad Mobiliteit en Duurzame gebiedsontwikkeling*, april 2020.
- ³⁰⁷ Mobility as a Service (MaaS) draait om het bundelen van data en zoveel mogelijk vervoersaanbod. Data en multimodaliteit staan centraal. Die data worden getoond in apps die de reiziger informatie beiden over alle vervoersmogelijkheden. Bijvoorbeeld de deelfiets, -auto, -scooter, of de trein, tram, of (water)taxi. Maar ook huurconcepten of zelfs de eigen auto of fiets. En vooral ook combinaties van deze vervoersmogelijkheden. Zodat reizen op maat mogelijk is, de reiziger in zijn behoefte wordt voorzien en op die manier zo snel, duurzaam of zorgeloos mogelijk van deur tot deur kan reizen. Nederland loopt met MaaS voorop, de NS-Business Card biedt reeds de functionaliteit van MaaS en met het OV-chipkaartsysteem heeft Nederland een goede uitgangssituatie. Op steeds meer kruispunten komen slimme verkeerslichten die van ver 'zien' welke weggebruikers de verkeerslichten naderen. Via een internetverbinding geven de slimme verkeerslichten aan hoe het lang duurt tot het verkeerslicht op rood of groen springt. Bij meerdere slimme verkeerslichten in een gebied kan de weggebruiker via een app of navigatiesysteem groentijdverlenging krijgen. Fietzers kunnen herkend worden en kunnen langer een groen licht krijgen. De verkeerslichten kunnen prioriteit geven aan nood- en hulpdiensten, zodat deze niet meer door rood

hoeven te rijden. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *MaaS-pilots. Optimaliseren van het mobiliteitssysteem*, Den Haag, mei 2019.

³⁰⁸ Thalia Verkade en Marco te Brömmelstroet, *Het recht van de snelste. Hoe ons verkeer steeds asociaal werd*, s.l., mei 2020.

³⁰⁹ Rijksoverheid, *Klimaatwet*, 's-Gravenhage, 2 juli 2019; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatplan 2021-2030*, Den Haag, april 2020; Rijksoverheid, *Klimaatplan*; Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, Den Haag, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Nationale Klimaatadaptatie Strategie 2016 (NAS)*, december 2016; Programmteam NAS, *Nationaal perspectief klimaatadaptatie. Groeiende opgave in een snel veranderende omgeving*, Den Haag, februari 2020; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV Op weg met een nieuw perspectief*, Den Haag, juni 2016.

³¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*, Den Haag, januari 2021, blz. 7.

³¹¹ Het produceren en gebruiken van grondstoffen is voor 45 procent verantwoordelijk voor de emissies. Circa 40 procent van de mondiale CO₂-uitstoot in de staal-, aluminium-, plastic- en cementindustrie kan gereduceerd worden door het toepassen van circulaire strategieën. Rijksoverheid, *Naar economie zonder afval*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 18 en 22. De gehele CO₂-uitstoot als gevolg van Nederlandse consumptie is voor ongeveer 13 procent gerelateerd aan voedsel. Rijksoverheid, *Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020.

³¹² Nederland warmt tweemaal sneller op dan de gemiddelde temperatuur in de hele wereld.

³¹³ In Nederland leiden de intensieve vormen van landbouw leiden tot de hoogste stikstof- en fosfaatoverschotten in de Europese Unie, tot verdroging, tot een intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een afname van de biodiversiteit. Ondanks verbeteringen in sommige indicatoren, is er nog een lange weg af te leggen om tot duurzame niveaus te komen. Het gemiddelde niveau van bedreiging voor bedreigde diersoorten is iets afgenomen, al is er tegelijkertijd een lichte toename van het aantal bedreigde diersoorten (zoogdieren, broedvogels, reptielen, amfibieën, dagvlinders, libellen en hogere planten). De gemeten overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen is iets afgenomen. Planbureau voor de Leefomgeving, *Dashboard beleidsrelevante natuurindicatoren 2020*, Den Haag, juli 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Rode Lijst Indicator 1995-2020*, Den Haag, 13 juni 2021; Compendium voor de Leefomgeving, *Aantal bedreigde en verdwenen soorten in Nederland, per 2020*, 10 november 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Trend van dagvlinders, 1992-2020*, Den Haag, 7 juni 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2020*, Den Haag, 28 april 2021. Ondanks de geringe toename in het biologische landbouwareaal betreft het in Nederland in 2019 nog maar 3,7 procent van het totale landbouwareaal. Dit is aanzienlijk minder dan bijvoorbeeld in Oostenrijk (25,3 procent), Estland (22,3 procent), Zweden (20,4 procent), Italië (15,2 procent) en Tsjechië (15,2 procent). De landbouw heeft de stikstofdeposities sinds 1990 met 60 procent weten te reduceren. Toch is de landbouw met 110 miljoen kilo stikstof verantwoordelijk voor 69 procent van de reactieve stikstofdeposities. Het verkeer is verantwoordelijk voor 24 procent en de bouw en industrie voor 7 procent. Compendium voor de Leefomgeving, *Stikstof: omvang, bronnen en effecten (video)*, Den Haag, 26 februari 2021.

³¹⁴ Willem Ligtvoet e.a., *Navigeren naar een klimaatbestendig Nederland. Drie varianten om de uitvoering van het klimaatadaptatiebeleid op kortere en langere termijn te sturen en te monitoren*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, juni 2021, blz. 19.

³¹⁵ Willem Ligtvoet e.a., *Navigeren naar een klimaatbestendig Nederland. Drie varianten om de uitvoering van het klimaatadaptatiebeleid op kortere en langere termijn te sturen en te monitoren*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, juni 2021, blz. 11, 12, 17 en 18.

³¹⁶ Nicole Glanemaan, Sven N. Willner & Anders Levermann, "Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test", in: *Nature Communications*, jrg. 11, nr. 110, januari 2020; Rolf Schuttenhelm, "Niets aan milieu doen veel duurder dan investeren in klimaatbeleid", in: NU.nl, 1 oktober 2019; Rolf Schuttenhelm, "Opwarming dreigt onbetaalbare kostenpost te worden voor arme landen", in: NU.nl. Met een royale bandbreedte en met de nodige onzekerheden worden in ander onderzoek de kosten van niets-doen geraamd worden. Tot 2050 is geraamd dat de economische schade van klimaatverandering kan liggen tussen 49 en 124 miljard euro; waarvan 5,3 tot 40 miljard bestaat uit schade aan funderingen. De schade door bodemdaling in het landelijk gebied is tot 2050 geraamd op € 21 miljard. Rijksoverheid, *Klaar voor klimaatverandering*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 19-22. Zie voor de toenemende financiële risico's die klimaatverandering met zich meebrengt ook: Mark Beunderman, "Het klimaatrisico: oranje lucht, vuile rook en miljarden dollars schade", in: *NRC*, 19 september 2020, blz. E2. Het niet-circulair winnen en produceren van materialen en grondstoffen zorgt voor een milieuschade van € 31 miljard (4½ procent van het bbp). Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, blz. 6 en 9. Er zijn ook belangrijke niet-monetaire kosten en baten. Bij hetzelfde primaire grondstofgebruik kan bijvoorbeeld een circulaire economie met 80 procent hergebruik ongeveer vijf keer zo groot zijn als de huidige, lineaire economie. Verder zijn er baten – of niet-gemaakte kosten – vanwege gezondheidswinst, nieuwe banen, kortere ketens, versterking van de lokale economie en geringere afhankelijkheid van het buitenland.

³¹⁷ De totale kosten om Nederlandse steden te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering bedragen 42 tot 83 miljard Euro. De verwachte schade als gevolg van extreme weersomstandigheden (schade als gevolg van wateroverlast in woningen, straten en sporen, de toename van ziekenhuisopnames, sterfgevallen door hittestress, schade aan houten paalfunderingen en wegen door droogte, afname van de arbeidsproductiviteit) bedraagt, als we niets doen, op termijn 36 tot 62 miljard Euro. Niet in alle gevallen zijn individuele maatregelen kosteneffectief. Elwin Leusink, *Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland*, SWECO, De Bilt, 2018.

³¹⁸ Bij de 110 miljard euro ruimtelijke investeringen zijn de investeringen in het kader van het Nationaal Groeifonds en de EU-middelen nog niet meegerekend. Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

³¹⁹ Algemene Rekenkamer, *Aardgasvrije wijken: te hoge verwachtingen gewekt*, Nieuwsbericht, Den Haag, 20 mei 2020; Erik van der Walle, "Rekenkamer fileert eerste aanpak aardgasvrije wijken", in: *NRC*, 23 mei 2019, blz. E9; Jurre van den Berg, "Na twee jaar experimenteren in 'aardgasvrije wijken' zijn slechts 206 huizen van het gas af", in: *De Volkskrant*, 18 januari 2021. Sam de Voogt, "Rijk, help bij verduurzamen woning", in: *NRC*, 18 februari 2021;

Marloes Dignum, e.a., *Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*, Den Haag, januari 2021. Voor mensen die weigeren mee te doen met 'van-het-gas-af' blijft een apart gasnet nodig.

³²⁰ Van de hernieuwbare warmte (exclusief hernieuwbare warmte uit groen gas) wordt aangenomen dat deze warmte in het gebied zelf wordt verbruikt. Soms is dat niet zo, namelijk als de warme van een warmtenet wordt geleverd aan verbruik buiten de gemeentegrenzen. Groen gas wordt ingevoerd in het aardgasnet en verbruikt als aardgas. Het groene gas telt mee in het aardgasverbruik. Zonnestroom 'achter de meter' wordt direct gebruikt in de woning, het bedrijf of de instelling zodra deze is opgewekt. Daarom bereikt deze zonnestroom het elektriciteitsnet niet. Er wordt aangenomen dat 33 procent van de opgewekte zonnestroom wordt gebruikt 'achter de meter'. Bij deze aanname tellen de zonnepanelen in zonnenvelden niet mee. Immers, een zonnenveld heeft geen gebruik 'achter de meter'. Rijkswaterstaat, *Klimaatmonitor, Dashboard Hernieuwbare Energie*.

³²¹ Er zijn al wel gemeenten die meer dan honderd procent van de elektriciteit hernieuwbaar opwekken: Dronten (182 procent), Alkmaar (112 procent) en Lelystad (107 procent). Ook de G40-gemeente Hengelo scoort, vanwege de locatie van de regionale afvalverwerker Twence, opmerkelijk hoog (88 procent).

³²² Rijkswaterstaat, *Klimaatmonitor, Dashboard Hernieuwbare Energie* (bewerking Platform31); Sittard-Geleen (G40) en Velsen (M50) ontbreken.

³²³ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig*.

Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, Den Haag, 8 april 2020, blz. 5.

³²⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig*.

Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, Den Haag, 8 april 2020, blz. 5, 28-31; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020.

³²⁵ Ministerie van Financiën, *IBO Financiering Energietransitie: beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling*, Den Haag, 30 maart 2021, blz. 6. Dit zijn de meerkosten vanuit het perspectief van de eindgebruikers. Omdat groene investeringen veelal gepaard gaan met veel lagere variabele kosten en/of leiden tot een lager energiegebruik, zullen naar verwachting de totale (nationale) kosten voor de samenleving lager uitvallen dan genoemde neerinvesteringen. Daarnaast kan de overheid door middel van belastingen en subsidies voor groepen eindgebruikers verlagen of juist verhogen.

³²⁶ De uitvoeringskosten voor het verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit, het zero emissie inkopen van grond-, weg- en waterwerken, zero-emissie maken van het busvervoer en de uitrol van de laadinfrastructuur lopen via het Rijk en worden via de trap-op-trap-af systematiek bekostigd aan gemeenten of hiervoor zijn al (deels) bekostigingsafspraken gemaakt. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*, Den Haag, januari 2021, blz. 7 en 31. Stedennetwerk G40, *Steden maken het verschil. Strategische agenda 2019-2022*, s.l. s.a., blz. 8 en 9.

³²⁷ Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*, Den Haag, januari 2021, blz. 5 en 9.

³²⁸ De gemiste horizontale verbinding tussen de opwekking van duurzame energie in de gebouwde omgeving en industrieterreinen blijkt uit de geraamde energiebesparing van 32 petajoule als 250 bedrijventerreinen verduurzaamd worden. Dit is méér dan het sectordoel voor de gebouwde omgeving uit het Klimaatakkoord. 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; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020, blz. 29 en 30.

³²⁹ Sociaal-Economische Raad (SER), *Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei*, 2018; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020, blz. 30; Rijksoverheid, *Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 23-28; Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transitie*, Den Haag, november 2019.

³³⁰ Merel Ooms, Donald van den Akker en Ali Karatas, *Veranderd samenspel. Een verkenning van samenwerken tussen gemeenten en bewonersinitiatieven in de energietransitie*, Platform31, april 2020; A. Woestenburg, e.a., *Innovatie in besluitvorming richting aardgasvrije wijken*, G4/TNO/Platform31, mei 2020.

³³¹ De Publieke Zaak, *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21-ste Eeuw*, s.l., 2021, blz.183, 184. Een manier is om intergenerationeel te leren denken, om te werken aan goed 'voorouderschap' (hoe kijken de volgende drie tot vier generaties op ons terug?) en om weer "kathedralen te bouwen" (de mensen die in de Middeleeuwen besloten om een kathedraal te bouwen, wisten dat zij het eindresultaat nooit zelf zouden zien; maar wat ze wel wisten, was dat ze iets waardevols wilden nalaten voor volgende generaties). De focus in de verbeelding en het toekomstverhaal kan zijn dat wij de rijkdom in de vorm van gezondheid, kennis, stabiliteit, welzijn en prettige leefomgeving, die wij van onze voorouders hebben geërfd, willen doorgeven aan volgende generaties. Toekomstperspectieven, verbeelden en verhalen zijn gemaakt door de Rli en het College van Rijksadviseurs. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019; College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, Den Haag, 2018.

³³² Co Verdaas, "Energie en 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*, Den Haag, januari 2020, blz. 9.

³³³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Onder de pannen zonder gas. Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven*, Den Haag, 2019. Sommige burgers vinden dat de kosten onder iedereen gelijk moeten worden verdeeld, terwijl andere burgers vinden dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.

³³⁴ Maarten Haijer, "Aardgasvrij avant-la-lettre – Leren van Malmö", in: *Programma Aardgasvrije Wijken, De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren*, Den Haag, januari 2020, blz. 17-23; Springtij, *Vergezichten en verkiezingen. Op weg naar een toekomstbestendige en*

waardevolle samenleving, Springtij Manifest 2020, 28 september 2020; Rinie van Est en Arnoud van Waes m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2016; Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*, Den Haag, maart 2021.

³³⁵ Dirk Simons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, Rotterdam, 2014; Sjors de Vries, *De energietransitie: dé ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016.

³³⁶ Frank Straver, "Met de hele wijk van het gas af: in Wageningen doen ze het gewoon", in: *Trouw*, 11 oktober 2018; Frank Straver, "Een prille maar serieuze trend: baas in eigen warmtebron", in: *Trouw*, 4 februari 2021. Ook 35 bedrijven en organisaties (Woonbond, Consumentenbond, natuur & Milieu Federatie, energiebedrijven, lokale coöperaties, netbeheerders) roepen op om ruimte te geven aan kleinschalige initiatieven en innovatieve ideeën. Warmtecoalitie, *Manifest – Naar een toekomstbestendige warmtenet*, s.l., 10 juni 2020; Frank Straver, "Oproep: Zorg dat warmtenet democratisch en duurzaam is, net als in Denemarken", in: *Trouw*, 10 juni 2020.

³³⁷ Participatiecoalitie, *Bewonersinitiatief in de warmtetransitie. De Participatiecoalitie deelt 20 lessen uit de praktijk*, s.l., februari 2021; Christine Elisabeth Bleijenberg, *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen*, proefschrift, Nijmegen, 9 juni 2021. Zie voor hoe het niet moet: Frans Soeterbroek, *Op klantreis met burgerinitiatieven? Doe ze dat niet aan!*, blog, 19 oktober 2020; Yolanda de Koster, "Burgerinitiatieven verdwalen in gemeentelijk doolhof", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 15 oktober 2020; Roel Woudstra, "Zitten gemeenten de groene burger dwars?", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 22 oktober 2020.

³³⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag, 2021;

Planbureau voor de Leefomgeving, *Circulaire economie in kaart*, Den Haag, 2019.

³³⁹ Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

³⁴⁰ Bij *upcycling* wordt een onbruikbaar product verwerkt tot een nieuw product dat meer waarde heeft dan daarvoor. Zoals een nieuwe tas van oude denim, tuinmeubilair gemaakt van oude olievaten of een design sofa gemaakt van 95 procent gerecycled plastic. In de bouw spreken we van *upcycling* wanneer, bijvoorbeeld, materialen in een gebouw aan elkaar worden geschroefd in plaats van gelast, waardoor het later weer uit elkaar te halen is en direct kan worden ingezet in een nieuw gebouw. Door *upcycling* hoeven er minder materialen te worden gebruikt, worden er minder grondstoffen gebruikt en wordt minder CO₂ uitgestoten. Daarnaast vermindert *upcycling* de hoeveelheid afval en daagt het bedrijven en ondernemers uit om duurzamere producten, die goed kunnen worden hergebruikt, te ontwikkelen. Het sloopbedrijf New Horizon beoordeelt een te slopen gebouw vooral op de grondstoffen die hergebruikt kunnen worden en mede met deze invalshoek kan een scherpe prijs afgegeven worden voor de sloopklus. *Downcycling* is het tegenovergestelde van *upcycling*. De gerecyclede producten en materialen verliezen aan kwaliteit en hebben een lagere waarde. Bijvoorbeeld het smelten of verkorrelen van bijvoorbeeld plastic om als nieuwe grondstof te gebruiken. Dit proces gaat door gemengde afvalstromen, vervuiling of omdat slechts een deel van het oorspronkelijke product hergebruikt kan worden vaak gepaard met kwaliteitsverlies. Sabine Sluijters, "De cirkel beweegt, maar heeft nog een zetje nodig. Omslagverhaal Circulaire economie", in: *Het Financieel Dagblad*, 4 maart 2017, blz. 6, 7; Rijksoverheid, *Rapport werkgroep Duurzaamheid, ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei*, Den Haag, juli 2016, blz. 6, 7, 19 - 22, 33 - 37.

³⁴¹ Voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem moeten – naast de honderden kleinschalige en middelgrote initiatieven – op een breed terrein vernieuwingen en innovaties plaatsvinden. Vernieuwingen en innovaties om te komen tot een prijs van voedsel die de maatschappelijke kosten incorporeert (truecost/trueprice), om de bodemkwaliteit, het natuurlijk kapitaal en de biodiversiteit te verbeteren, om minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten te produceren en te consumeren, en om te komen tot nieuwe businessmodellen. Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV, Op weg naar een nieuw perspectief*, 2019; Anne-Charlotte Hoes, Carlijn Savelkoul, Charon Zondervan en Volkert Beekman, *Voedselinnovaties in Nederland: een greep uit vernieuwende initiatieven*, Wageningen Economic Research, Wageningen, 2016; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam, 2014.

³⁴² Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag, 2021; Planbureau voor de Leefomgeving, *Circulaire economie in kaart*, Den Haag, 2019; Maikel Kishna, Trudy Rood en Anne Gardien Prins, *Achtergrondrapport bij circulaire economie in kaart*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 18 januari 2019; Barbara Heebels en Sabina Gietema, *Circulaire economie en de gemeente. Rol lokale overheid in het bevorderen van circulaire bedrijvigheid*, Platform31, Den Haag, 2019.

³⁴³ CBS, *Green growth in the Netherlands 2015*, Den Haag, 2015; CBS, *Nederlandse economie steeds groener*, Nieuwsbericht, Den Haag, 4 december 2015. Van zes verschillende thema's rond vergroening van de economie - milieu-efficiëntie, grondstoffenefficiëntie, natuurlijke hulpbronnen, milieukwaliteit, groene beleidsinstrumenten en economische kansen - lieten er vijf een verbetering zien.

³⁴⁴ Nederlandse Emissieautoriteit, *CO₂-efficiëntie Nederlandse industrie*, maart 2021.

³⁴⁵ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Briefadvies 'Groen uit de crisis'*, Den Haag, 10 juli 2020; SCP/PBL/CPB, *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*, Den Haag, 2020; Denktank Coronacrisis, *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, Advies, mei 2020; Esther Bijlo, "Bijna geen steungeld telt tegelijk als groene investering, zeker in Nederland niet", in: *Trouw*, 25 maart 2021.

³⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 81.

³⁴⁷ Raad voor leefomgeving en infrastructuur, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019; Koos van Dijken, Razia Ghauharali en Simone 't Hooft, *De coronacrisis en de stad, een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*, Platform31, Den Haag, juni 2020.

³⁴⁸ Pieter Winsemius, "Beroepsvergaderers aan Klimaatfabels brengen geen doorbraken", in: *Trouw*, 10 oktober 2018; Wim Derksen, "Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuilt. Hoort last te hebben van de overheid", in: *De Volkskrant*, 23 oktober 2019; Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transitie*, november 2019, blz. 6-8; Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*, Den Haag, 2018, blz. 259.

³⁴⁹ Caitlin Stooker, "Industrietop doet 'aanbod' aan toekomstig kabinet om klimaatdoelen te halen", in: *Financieel Dagblad*, 26 maart 2021.

³⁵⁰ Denktank Coronacrisis, *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, Advies, Den Haag, mei 2020, blz. 21. Met de indicatoren van brede welvaart en de SDG's kan het beleid en het handelen van de gemeenten meer betekenis krijgen voor de burger. Rogier Aalders, Sjoerd Hardeman en Otto Raspe, *De geografie van brede welvaart*, Rabobank, Utrecht, 18 mei 2021; Otto Raspe, Rogier Aalders en Sjoerd Hardeman, *Rabobank presenteert het coöperatief convenant voor Nederland. Pleidooi voor een nieuwe agenda voor Nederland gebaseerd op Brede Welvaart*, RaboResearch, Utrecht, 2021; Jan Luiten van Zanden en Auke Rijpma, "Welbevinden blijft laatste decennia achter bij economische groei", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 104, nr. 4772S, 11 april 2019, blz. 57-61; Emil Evenhuis, Anet Weterings & Mark Thissen, *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, december 2020; Anet Weterings, Edwin Buitelaar, Emil Evenhuis en Mark Thissen, "Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020, blz. 472-474.

³⁵¹ Denktank Coronacrisis, *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, Den Haag, december 2020.

³⁵² Kate Pickett and Richard Wilkinson, *The Spirit Level. Why Equality is better for Everyone*, Londen, 2010; Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Inner Level. How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*, Londen, juni 2019.

³⁵³ Volgens de Nationale Ombudsman betreft het tussen de twee en tweeënhalf miljoen mensen. Het aantal laaggeletterden is meer dan twee miljoen. Het aantal mensen dat in armoede leeft, is ongeveer een miljoen. Mensen met een bepaalde beperking: een paar miljoen. De laatste tijd ziet het Instituut Nationale Ombudsman ook dat veel zelfredzame burgers vastlopen.

³⁵⁴ De aandachtsgroepen zijn onder andere studenten, ouderen, woonwagenbewoners, dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit een intramurale situatie, sociale urgenten en dreigend dak- en thuisloze mensen, medische urgenten, statushouders en arbeidsmigranten. Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, *Een thuis voor iedereen*, Adviesrapport, Den Haag, 8 juli 2021; Platform31, *Special huisvesting aandachtsgroepen*, Den Haag, 2021.

³⁵⁵ Denktank Coronacrisis, *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, Advies, Den Haag, mei 2020, blz. 25, 41; SCP/IPBL/CPB, *Briefadvies Planbureau voor herstelbeleid. Een doorstart van de samenleving*, Den Haag, februari 2021; Denktank Coronacrisis, *Perspectief op Herstel*, Advies, Den Haag, januari 2021, blz. 19, 21.

³⁵⁶ Frank van Oort en Gerwin van der Meulen, "Essay: bestuurlijke grenzen remmen welvaart", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 22 maart 2019; Frank van Oort en Gerwin van der Meulen, *De organisatie van openbaar bestuur en regionaal-economische ontwikkeling in Zuid-Holland*, s.l., s.a.; Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017. De auteurs hebben twintig jaar lang de economische ontwikkeling geanalyseerd van 800 regio's in 27 landen en voor 70 variabelen. Een beperkte set van acht variabelen correleert met de groei van de werkgelegenheid in succesvolle regio's waaronder goede regionale samenwerking (governance).

³⁵⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 42; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en Financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020; Idem, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, maart 2021, blz. 19 en 20; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Droomland of Niemandland. Uitgangspunt voor het besturen van regio's*, Den Haag, juni 2021.

³⁵⁸ Vele deskundigen benadrukken dat de afgelopen tien jaar zowel bij het Rijk als de decentrale overheden veel kennis op het gebied van ruimtelijke ordening verkoren is gegaan en dat de uitvoeringscapaciteit beperkt is. Omdat beleid alleen goed beleid is. Als het ook goed wordt uitgevoerd, moet naast de uitwerking van het beleid de uitvoeringscapaciteit op orde gebracht worden en de schaarste opgelost worden. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 81.

³⁵⁹ Team Lokale Overheid, "Samen Werken", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 173.

³⁶⁰ Co Verdaas, "Door klimaatverandering ontkomt Nederland niet aan harde ingrepen", in: *Trouw*, 10 augustus 2019; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 24-29.

³⁶¹ Geert Teisman, *Netwerkorganisaties en organisatienetwerken. Effectief door sterke en snelle verbindingen*. Platform31, Den Haag, 7 januari 2021.

³⁶² G.J. Fernhout, I. Pohl, W. Vos en G.J. Hagen. *De maatschappelijke kosten en baten van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid*, Rotterdam, 2017.

³⁶³ ABN AMRO Bank NV. *Impact Report 2020, Measuring Impact, creating value*, 10 maart 2021.

³⁶⁴ M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015; Martijn van der Steen, *Sturen in een netwerksamenleving. Hoe kan de overheid reageren op burgerinitiatieven?*, s.l. s.a.

³⁶⁵ Bij het 'primaat' stellen college en raad van te voren de spelregels vast (inclusief de kraakheldere communicatie dat het publieke belang niet per definitie en niet altijd hetzelfde is als het *private* belang) en accepteren vervolgens de uitkomsten. Bij het 'ultimaat' worden de uitkomsten van de zeggenschap onderworpen aan het eindoordeel en de eindbeslissing van de raad. Het door elkaar laten lopen van beide vormen kan niet. Dat frustreert elke nieuwe vorm van zeggenschap, vergroot de maatschappelijke onvrede en maakt de kloof tussen politiek en burgers alleen maar groter. David van Berlo, *Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving*, s.l., s.a., blz. 88.

³⁶⁶ Joost Marsman, "Samen werken: een goed verhaal is cruciaal", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wij. Over samen werken in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2019, blz. 108-112; Team Lokale Overheid, "Samen Werken", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 173-179;

³⁶⁷ Dick Benschop, "Een nieuw sociaal contract", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wij. Over samen werken in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2019, blz. 40; Team Lokale Overheid, "Samen Werken", in: Mickey

Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 170.

³⁶⁸ Janneke Ten Kate, Barbara Heebels en David Louwerse, *Data in de stad*, Platform31, Den Haag, oktober 2019.

³⁶⁹ Martijn Badir, Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma, *Brede welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal*, Universiteit Utrecht en Rabobank, Utrecht, 27 oktober 2017; Otto Raspe, Jeroen Content & Mark Thissen, *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*, Planbureau voor de Leefomgeving, position paper, Den Haag, 20 augustus, 2019; CBS, *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*, Den Haag, 2020. Vanuit de brede welvaartsbenadering zijn de Planbureaus begonnen om een beperkte set kernindicatoren in de domeinen 'economie', 'sociaal-cultureel' en 'leefomgeving' over 'hier en nu', 'later' en 'elders' te ontwikkelen die het mogelijk maken om opgavegericht en beleidsrijk vooruit te kijken. CPB/PBL/SCP, *Plan van aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaartsdenken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer*, Brief aan voorzitter Tweede Kamer, kenmerk CPB-2021/20, Den Haag, 8 februari 2021.

³⁷⁰ Team Digitale Zaak, "Op onze tellen passen", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 32-50; Denkwerk, *De datagedreven toekomst.nl. Hoe we vormgeven aan onze toekomst in de datagedreven wereld*, s.l., februari 2021; VNG, *Naar een Waardenvolle Informatiesamenleving. Digitale Agenda Gemeenten 2024*, Den Haag, s.a.; Alexander Leeuw, "Digitalisering krijgt vaste plek aan bestuurstafel Rijk", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 14 april 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag, mei 2019.

³⁷¹ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti), *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*, Den Haag, februari 2021; Wim Derksen, *Overheid, waar is je kennis @AdviesraadWTI*, blog 1 juli 2021 (<https://www.wimderksen.com/>); Roel Bekker, "Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid", in: *Het Financieele Dagblad*, 16 maart 2021; Bernard ter Haar, "Schoei beleidseconomie op nieuwe leest", in: *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Ballegeer en Jean Dohmen, "Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt", in: *Het Financieele Dagblad*, 16 maart 2021.

³⁷² Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020, blz. 6.

³⁷³ Andersson Elffers Felix, *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie*, juni 2020.

³⁷⁴ Rijksoverheid, *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Praktisch aan de slag*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2020. De zeven IAK-vragen zijn: 1) wat is de aanleiding, 2) wie zijn betrokken, 3) wat is het probleem, 4) wat is het doel, 5) wat rechtvaardigt overheidsinterventie, 6) wat is het beste instrument en 7) wat zijn de gevolgen?

³⁷⁵ Er moet rekening gehouden worden met de valkuilen van SMART-doelstellingen: tunneleffect, suboptimalisatie, overaccentuering van korte termijneffecten, oppoetsen van resultaten en de performance paradox. Tom van Yperen, *Verbetering telt. Werken met prestatie-indicatoren in de zorg voor jeugd*, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, 2012, blz. 16, 17.

³⁷⁶ Zie als voorbeeld om te komen tot zo'n realistisch afwegingsproces de strategische verkenningen van de gemeente Leiden. Leiden, *Strategische verkenningen 2018-2022*, Leiden, 2018.

³⁷⁷ Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam, 2021; Jan Tromp, "De politiek is ontoverd, de idealen blijven" (recensie boek van Jet Bussemaker), in: *De Volkskrant*, 20-2-2021; Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021, blz. 9; Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Klem tussen balie en beleid*, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Yolanda de Koster, "Menselijkheid moet het winnen van het systeem", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur Sociaal*, 25 februari 2021; Els Westerveen, *Het grote doorbraakboek*, Instituut voor Publieke Waarden, Utrecht, 2020; Sophie Albers en Albert Jan Kruijer, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*, Amsterdam, 2020; Evelien Meesters, *Maatwerk in het sociaal domein. Handboek voor omgekeerd werken, denken en doen*, Amsterdam, november 2020. Zie het nog steeds waardevol rapport en advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport nr. 70, Amsterdam, 2004.

³⁷⁸ Hans Boutellier, *Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*, Amsterdam, juni 2021.

³⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 10; Guus Valk, "De afrekencultuur bestaat nog altijd" (interview met de Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen), in: NRC, 12 mei 2021, blz. 7.

³⁸⁰ De achterdochtige bejegening van burgers in de kinderopvangtoeslagenaffaire naar aanleiding van fraudeberichten is uiteindelijk ook vreselijk duur geworden voor de belastingbetaler. De fraudeomvang kan geschat worden op tussen de 4 en 78 miljoen euro. Zo'n vier miljoen voor de Bulgarenfraude, zo'n 17 miljoen (op basis van 280 strafrechtelijke fraudeonderzoeken) en zo'n 78 miljoen (op basis van alle gevallen van verwijtbaar handelen door toeslagontvangers). Uiteindelijk gaat de compensatie aan de getroffen burgers de belastingbetaler waarschijnlijk 4½ miljard euro kosten. Jesse Frederik, *Zo had we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021, blz. 25; Ulko Jonker, "Staatssecretaris worstelt met 'botsende principes' in afwikkeling toeslagschandaal", in: *Het Financieele Dagblad*, 23 juni 2021. Een ander voorbeeld uit de lokale praktijk. De afgelopen jaren zijn veel buurthuizen gesloten en door bezuinigingen zijn de resterende buurthuizen veelal vrijwilligersorganisaties geworden. In het buurthuis werden bijvoorbeeld tienerdisco's georganiseerd, die door vrijwilligers in goede banen werden geleid en waarvoor een budget beschikbaar was van enkele duizenden euro's. Na de opheffing van deze activiteiten (besparing € 3.000) zweeft de jeugd nu 's avonds op straat rond. Vernielingen door frustratie en verveling kosten de gemeente zo'n € 60.000 aan vernielde bushokjes en lantaarnpalen. Een veelvoud van het budget van de tienerdisco. Team Lokale Overheid, "Samen Werken", in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21^{ste} eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 171.