



Analyse, duiding en reflectie Rijksbegroting 2020

**Brede welvaart alleen bereikbaar met actieve
betrokkenheid van medeoverheden**

Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, Lydia Sterrenberg, Wessel
van Vliet en Frank Wassenberg

Uitgave

Platform31

Den Haag, november 2019

Auteurs: Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, Lydia Sterrenberg, Wessel van Vliet en Frank Wassenberg

Redactie: Marjan Wynia

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

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Werkzame woningmarkt voor iedereen	5
1.2 Goed georganiseerde en betaalbare zorg	7
1.3 In dertig jaar tijd een ingrijpende energietransitie realiseren	10
1.4 Kansengelijkheid in het onderwijs	11
1.5 Betere uitvoering van beleid door Rijk, provincies en gemeenten	13
2 Begrotingen onder de loep	16
2.1 Wonen, ruimte en verstedelijking	16
2.2 Duurzaamheid	21
2.3 Economie	26
2.4 Arbeidsmarkt en onderwijs	31
2.5 Sociaal domein	37
2.6 Veiligheid	44
3 Samenvattingen Rijksbegroting per ministerie	52
3.1 Financiën	52
3.2 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	54
3.3 Infrastructuur en Waterstaat	57
3.4 Economische Zaken en Klimaat	61
3.5 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	64
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	68
3.7 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	72
3.8 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	76
3.9 Justitie en Veiligheid	82

Voorwoord

Het is traditie dat experts van Platform31 de belangrijkste beleidsvoornemens van het kabinet voor het volgende jaar onder het vergrootglas leggen. In hun analyse zoomen ze in op de maatregelen die relevant zijn voor stad en regio, waaronder wonen en verstedelijking, duurzaamheid, economie, onderwijs en arbeidsmarkt, sociaal beleid en veiligheid. Want de gezamenlijke ruimte waar mensen wonen, werken en samenleven is immers het domein van Platform31.

In deze analyse hebben we een aantal reacties opgenomen van enkele vertegenwoordigers uit het kennisnetwerk van Platform31. Wat betekenen de voornemens van de Haagse ministeries voor de opgaves waar stad en regio voor staan? Wat valt hen op? Daarnaast hebben we nadrukkelijk onze eigen dagelijkse praktijkervaring in vele over het land verspreide steden en dorpen laten meewegen. En hebben we ons betoog onderbouwd met verwijzingen naar wetenschappelijke en populaire bronnen. Daarmee verbindt deze analyse praktijk, beleid en wetenschap. Precies waar Platform31 voor staat. Het laatste deel van de publicatie is meer feitelijk van aard en bevat een opsomming van de beleidsvoornemens per ministerie.

Graag gaan we met u het gesprek aan over deze analyse, onder andere tijdens de jaarlijkse *meet-up* met onze partners en de Programmaraad van Platform31 maar ook in de gesprekken die we continu met ons kennisnetwerk voeren. Wat betekenen de belangrijke keuzes en beleidsvoornemens van het kabinet voor de opgaven waar steden en regio's voor staan? Wat valt ons op? En wat vindt u daarvan? Tot welke nieuwe kennisvragen leidt dit die Platform31 volgens u zou kunnen oppakken? Wij zijn altijd geïnteresseerd in uw feedback op onze publicaties en analyses. Heeft u een opmerking of vraag bij deze analyse van de Rijksbegroting 2020? Neem dan contact op met Joost van Hoorn via joost.vanhoorn@platform31.nl of 06 - 57 94 36 56.

Hamit Karakus
Algemeen directeur Platform31

1 Inleiding

Het gaat economisch goed in Nederland. Er is al zeven jaar economische groei, de werkloosheid neemt af en de staatsschuld daalt tot onder de 50 procent van het bbp. Voor de middellange en lange termijn zijn er echter geen garanties dat het Nederland economisch goed blijft gaan. Om de toenemende kosten van zorg, veiligheid en onderwijs, en om de kosten van de vergrijzing te kunnen opbrengen, moeten het groei- en verdienvermogen, en daarmee de arbeids- en kapitaalproductiviteit, van de Nederlandse economie verhoogd worden. Op de korte termijn constateert het kabinet dat vele mensen het niet of nauwelijks in hun portemonnee merken dat het economisch goed gaat met Nederland en met de Rijksfinanciën. Daarbij is van belang dat materiële welvaart niet het enige is dat mensen gelukkig en tevreden maakt. Een woning, goed onderwijs, toegankelijke zorg, veiligheid, rechtszekerheid en dergelijke zijn ook belangrijk en voor velen zelfs belangrijker. Dit wordt gemeten met het begrip “brede welvaart” en met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

De Miljoenennota 2020 agendeert nadrukkelijk het belang van brede welvaart. Volgens het kabinet staan de bronnen van onze welvaart onder druk. Vier opgaven en vraagstukken moeten volgens het kabinet op korte termijn aangepakt worden. Ten eerste, de ernstige problemen op de woningmarkt. Ten tweede, het doelmatig en betaalbaar kunnen blijven leveren van zorg. Ten derde, de ingrijpende energietransitie. En ten vierde, het verminderen van de kansongelijkheid in het onderwijs.¹ Daarnaast moet voor brede welvaart de uitvoering van beleid van hoge kwaliteit zijn en dient de veiligheid geborgd te zijn. Deze vijf thema's worden achtereenvolgens besproken.

Deze vijf onderwerpen zijn ook centrale thema's voor de gemeenten, regio's en provincies. De auteurs betogen dat het Rijksbeleid nooit zal slagen, en de bronnen van onze welvaart nooit versterkt zullen worden, als de gemeenten, regio's en provincies niet met volle kracht mee doen en in staat worden gesteld om mee te doen.

5

1.1 Werkzame woningmarkt voor iedereen

De opgave

Veel seinen op de woningmarkt staan op rood. De krapte op de woningmarkt blijft aanhouden (vooral voor starters), middeninkomens hebben het lastig op de huurmarkt en de wachtlijsten voor sociale huurwoningen nemen toe. De ambitie van de Nationale woonagenda is om kwantitatief jaarlijks 75.000 woningen te realiseren. Tot nu toe lukt dat slecht door de hogere eisen die aan huizen worden gesteld (onder andere vanwege duurzaamheid), de regelgeving (bijvoorbeeld rond de Flora- en faunawet), de stikstofproblematiek en het tekort aan bouwvakkers (20.000 openstaande vacatures).²

Naast de kwantitatieve opgave is er een belangrijke kwalitatieve opgave om de nieuwe en bestaande woningvoorraad toekomstbestendig te maken: levensloopbestendig voor de vergrijzende bevolking, aanpasbaar voor de veranderende huishoudensgrootte (samenvoegen of juist splitsen), makkelijk te switchen van koop naar huur en omgekeerd, circulair door materiaal- en montagekeuze en flexibiliteit naar tijdshorizon (woningen voor de 'eeuwigheid' of tijdelijk).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr.1, *Miljoenennota 2020*, blz. 10.

² Nelleke Trappenburg, "Meer huizen bouwen: een onmogelijke opgave", in: *Het Financieel Dagblad*, 7 augustus 2019, blz. 10.

Om de kwantitatieve en kwalitatieve opgave om een werkzame woningmarkt voor iedereen te realiseren – en een belangrijke bron voor onze toekomstige welvaart te versterken – worden de volgende maatregelen door het kabinet op Prinsjesdag aangekondigd.

De aangekondigde maatregelen³

Het kabinet maakt 2 miljard euro vrij om ervoor te zorgen dat starters en middeninkomens sneller een huur- of koopwoning kunnen vinden. Er komt een impuls van 1 miljard euro voor gemeenten om de bouw van nieuwe betaalbare woningen te stimuleren, inclusief kosten voor ontsluiting, een goede leefomgeving en voor de gevolgen van de stikstofuitspraak voor de bouw van nieuwe woningen. Om corporaties in staat te stellen om te bouwen in regio's waar de krapte naar woningen het grootst is, wordt de verhuurderheffing gedurende 10 jaar jaarlijks met 100 miljoen euro verminderd. Dit kost structureel ook 1 miljard euro. Dit moet zorgen voor de bouw van jaarlijks 75.000 nieuwe woningen.⁴ Corporaties die tijdelijke woningen laten neerzetten, hoeven hierover vijftien jaar geen verhuurderheffing te betalen. Voor de plaatsing geldt ook een lichtere toets aan de regelgeving (onder andere het bestemmingsplan). Door de inkomensgrens voor sociale huurwoningen te verhogen van ruim 38.000 naar 42.000 euro krijgen meer gezinnen met middeninkomens recht op een sociale huurwoning.

Effectiever beleid met proactieve betrokkenheid van de medeoverheden

Gemeenten hebben het primaat in de volkshuisvesting. Zij hebben daar onder andere de medewerking van de woningcorporaties bij nodig en de steun van de provincies. Met woonakkoorden, woondeals, (regionale) woonvisies en woonprogrammeringsafspraken en dergelijke, proberen gemeenten en provincies de woningbouwproductie te versnellen, de *mismatches* tussen vraag en aanbod te verminderen en innovatieve nieuwe toekomstbestendige en levensloopbestendige woonvormen een impuls te geven. Toch doet dit sterk denken aan de geparafraseerde uitspraak van Jan Schaefer dat je in beleidsnota's niet kunt wonen.⁵

6

De impuls van 1 miljard euro voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Groningen, gemeenten waar de druk op de woningmarkt het grootst is, kan de problematiek in deze steden iets verlichten. De investering is echter minder indrukwekkend dan zij lijkt. Het wordt niet in één keer uitgekeerd maar in jaarlijkse tranches van 250 miljoen euro. Deze impuls doet niets aan de problematiek in alle andere steden en gemeenten om ook voor starters, middeninkomens, oudere eenpersoonshuishoudens betaalbare, toekomstbestendige en duurzame woningen te realiseren. De impuls ligt in dezelfde orde van grootte als de Investeringsbudgetten Stedelijke Vernieuwing (ISV). Van 2000 tot 2015 hebben *alle* gemeenten 4,1 miljard euro aan ISV-middelen van het Rijk ontvangen; dit is gemiddeld 270 miljoen euro per jaar.⁶

In tegenstelling tot de recente crisisjaren, is het verbouwen van oude, leegstaande kantoren steeds minder een optie. De gemakkelijkste (oude) kantoren in de steden zijn inmiddels verbouwd tot woningen en de toenemende vraag naar kantoorruimte leidt tot minder leegstand. Het Rijk, de steden en gemeenten moeten zich erop instellen dat in de komende jaren minder oude, leegstaande

³ Zie ook de navolgende thematische paragraaf 2.1 'Wonen, ruimte en verstedelijking'.

⁴ In 2018 is de doelstelling van 75.000 woningen ruimschoots gerealiseerd met bijna 67.000 nieuwe woningen en 13.000 kleine nieuwe woningen (appartementen) door bestaande gebouwen (kantoren, scholen, winkels en dergelijke) te transformeren. Joren Swart, Mariëtte Goedhuys-van der Linden en Erna van der Wal, *Transformaties op de woningmarkt 2012-2018*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, oktober 2019.

⁵ Louis Hoeks, *'In geouwehoer kun je niet wonen'. Het leven van Jan Schaefer*, Amsterdam, 2017.

⁶ Plaform31, *Kennisdossier stedelijke vernieuwing* (zeventig jaar stedelijke vernieuwing/nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering).

kantoorgebouwen getransformeerd kunnen worden naar woningen. En dat daarmee de nieuwbouwdoelelstelling van 75.000 nieuwe woningen per jaar lastiger te bereiken is.

De impuls pakt niet de andere oorzaken van de bouwachterstand aan, zoals de opgelopen bouwkosten door het tekort aan vaklieden, de vertraging van bouwprojecten door de stikstofproblematiek, het gebrek aan bouwlocaties en het tekort bij gemeente aan planeconomen. Rekening houdend met uitval of vertraging zou de plancapaciteit bij de gemeenten de komende jaren verdubbeld moeten worden.⁷

Ook dreigt een belangrijke kwalitatieve *mismatch*. Woningen in de pijplijn zijn vooral woningen in het duurdere segment. Sommigen vrezen dat de komende jaren een overschot aan dure woningen kan ontstaan in Nederland.⁸ Opmerkelijk genoeg wordt er in de Miljoenennota niet gesproken over de regio's waar sprake is van bevolkingsdaling en waar heel andere *mismatches* voor de woningmarkt (en voor de bewoners) spelen.

1.2 Goed georganiseerde en betaalbare zorg

De opgave

De afgelopen vijftig jaar is de Rijksbegroting sterk gegroeid. Binnen de Rijksbegroting is het aandeel van de zorguitgaven sterk gestegen, van 6 procent in 1970 tot 22 procent in 2020. Het aandeel van onderwijs op de Rijksbegroting is in dezelfde periode gedaald van 16 procent naar 14 procent. Nederland geeft, in vergelijking met andere landen zowel per inwoner als in procenten van de economie, veel geld uit aan zorg. Elke 4 jaar neemt de omvang van de zorguitgaven met 10 miljard euro toe. Bij ongewijzigd beleid stijgen de zorguitgaven met gemiddeld 2,9 procent per jaar tot 174 miljard euro in 2040. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2015. De snel stijgende collectieve zorguitgaven dreigen een koekoeksjong te worden dat andere collectieve uitgaven (onderwijs, veiligheid, dijken et cetera) in toenemende mate over de rand van het begrotingsnest werkt. Als de zorguitgaven even snel blijven toenemen als in de beginjaren van dit millennium, slokken zij in 2040 een kwart van de economie op. Tegen die tijd zijn huishoudens gemiddeld bijna de helft van hun inkomen aan zorgpremies kwijt. Een groei die bovendien bijna onbeheersbaar lijkt vanwege de vergrijzing, de medisch-technologische ontwikkelingen en de sociaal-culturele ontwikkelingen (waaronder het voortdurend verruimen van het begrip 'zorg'). Daarnaast dreigt het stelsel 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 tasten ook de economische groei aan.⁹

Naast het beheersen van de budgettaire groei, staat Nederland voor de opgaven om de zorg goed te organiseren voor de sterk groeiende groep ouderen en het toenemende aantal mensen met chronische aandoeningen. De zorg wordt complexer en verandert door technologie, en omdat patiënten steeds

7

⁷ Diane Stierner en Nicole van Egmond-Smit, *Effectief planaanbod en nationale bouwambities, een verkenning onder twaalf provincies*, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam, april 2019, blz. 11.

⁸ Arend Clahsen en Nelleke Trappenburg, "Nederland bouwt te veel dure woningen, waarschuwen ontwikkelaars", in: *Het Financieele Dagblad*, 11 juli 2019, blz. 6.

⁹ C.A. de Kam en J.H.M. Donders, *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 2014, blz. 158-163, 249-252, 258; CPB, *Centraal Economisch Plan 2019*, Den Haag, 2019, blz. 55; Mathijs Bouman in Prinsjesdaguitzending Nieuwsuur, 17 september 2019; Bert van Dijk en Bas Knoop, "Eric Wiebes: toekomstige welvaart van Nederland staat op het spel", in: *Het Financieele Dagblad*, 13 juli 2019, blz. 8; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht. Synthese*, Bilthoven, juni 2018, blz. 7.

meer zelf doen. De druk op mantelzorgers neemt toe en hun aantal neemt op termijn af. Vandaar dat het kabinet de organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg als een belangrijk aandachtspunt heeft benoemd. Voor de zomer van 2021 komt het kabinet met plannen voor "een toekomstbestendige zorg".

De aangekondigde maatregelen¹⁰

De totale zorguitgaven stijgen volgend jaar met 3 miljard euro naar 88 miljard euro (door de Zorgverzekeringswet, langdurige zorg, zorg die gemeenten via de Wmo bieden en jeugdzorg). Dit is een meevaller van 1,3 miljard euro ten opzichte van de eerdere raming van de sterk doorstijgende zorgkosten. Meer dan de helft van de verhoging van 3 miljard euro, 1,9 miljard euro, is bedoeld voor loonsverhogingen en stijgende prijzen. Er gaat 500 miljoen euro extra naar de verpleeghuizen om de kwaliteit van de verpleeghuizen te verbeteren en 300 miljoen euro meer naar jeugdzorg (als onderdeel van de ruim 1 miljard euro die dit voorjaar al was toegezegd).

De zorgtoeslag voor mensen met lagere inkomens gaat iets omhoog om de zorg toegankelijk te houden voor deze groep. De extra verhoging is ook bedoeld om de koopkrachtplaatjes in evenwicht te brengen. Voor gezinnen met kinderen wordt via het kindgebonden budget jaarlijks bijna 500 miljoen euro meer uitgetrokken. Zo'n 320.000 gezinnen krijgen er gemiddeld bijna 1.000 euro per jaar bij.

Effectiever beleid met proactieve betrokkenheid van de medeoverheden

In Nederland worden we steeds ouder en telt ons leven steeds meer gezonde jaren. Die gezondheid is niet gelijk verdeeld over de bevolking. In Nederland leven mensen met alleen basisonderwijs of vmbo gemiddeld zes jaar korter en zelfs vijftien jaar in minder goed ervaren gezondheid dan mensen met een hoger opleidingsniveau (hbo of universitaire opleiding).¹¹ Ondanks aanzienlijke beleidsinspanningen van Rijk en gemeenten lukt het niet om deze aanzienlijke gezondheidsverschillen te verkleinen. Omdat de oorzaken van de verschillen mede zijn gelegen in leefstijl, sociale problemen, leefomgeving en de inzet op preventie, is de betrokkenheid van de gemeenten onontbeerlijk om de verschillen te verkleinen. De inzet van de gemeenten is ook onmisbaar omdat ongeveer 3,5 procent van de ziektelast (11.900 vroegtijdige sterftegevallen en 800 miljoen euro directe zorgkosten) wordt veroorzaakt door oorzaken uit het buitenmilieu.¹² Bovendien wil het ministerie van Volksgezondheid in 2030, samen met het netwerk van de mensen, minstens de helft van alle zorg in de eigen leefomgeving van mensen organiseren.

Ondanks de extra middelen voor de jeugdzorg kampen alle gemeenten tezamen met honderden miljoenen euro's tekorten in de jeugdzorg. Door de toename van het beroep op de jeugdzorg, de toenemende complexiteit van de zorgvraag en het inzetten van zwaardere zorg dan strikt noodzakelijk is, blijven de uitgaven stijgen. Gemeenten zijn gedwongen om als bezuinigingsmaatregel de toegangsdrempel tot de jeugdzorg te verhogen door bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid bij de ouders en de opvoedomgeving te eisen.¹³ Wat daarvan de consequenties zullen zijn voor de (nabije) toekomst is afwachten, maar dat dit niet past in het bredewelvaartdenken is duidelijk. Het zal de gezondheidsverschillen tussen mensen met een hoge sociaaleconomische status en mensen met een lage sociaaleconomische status zeker niet doen afnemen.

¹⁰ Zie ook de navolgende thematische paragraaf 2.5 'Sociaal domein'.

¹¹ Pharos, *Factsheet Sociaaleconomische Gezondheidsverschillen*, Utrecht, juli 2019; Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, *Miljoenennota 2020*, blz. 65.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, *Miljoenennota 2020*, blz. 59.

¹³ Yolanda de Koster, "Toegangsdeur tot jeugdzorg en Wmo gaat dicht", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 6 september 2019.

Meer integraal beleid, en daarmee een betere organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg, wordt gehinderd door de verschillende paradigma's over mensbeeld, de overheid en de maatschappij die aan de drie wetten (Participatiewet, Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning) ten grondslag liggen. Zo schrijft de ene wet voor om burgers flink achter de broek te zitten, terwijl de andere wet voorschrijft om een beetje meegaand met en ondersteunend aan de burgers te zijn. Dit zorgt voor allerlei belemmeringen die integraal werken lastig realiseerbaar maken voor de gemeenten.¹⁴ Het kabinet kan, om te komen tot beter organiseerbare zorg, deze verschillende paradigma's in de verschillende wetten gelijktrekken.

Het kabinet zal bij het ontwikkelen van een visie op de organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg waarschijnlijk een sterk beroep doen op de gemeenten. Een betere organiseerbaarheid door meer samenhang aan te brengen tussen het beleid op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, re-integratie en wijkaanpak. Een betere organiseerbaarheid door veel beter samen te werken tussen alle betrokkenen in het sociaal domein (gemeenten, maatschappelijk organisaties en professionals, burger- en cliëntenorganisaties, kerken, moskeeën, *civil society*). Een betere organiseerbaarheid door een verdergaande verschuiving van de tweede- naar de eerste- en nuldelijnszorg met een sterkere regierol voor de gemeenten. De steeds sterkere regierol van gemeenten is bijvoorbeeld nodig omdat een kwart van de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang loopt, ongeveer de helft via de (huis)arts en de overige kwart op andere wijze (onder andere via de kinderrechter). Dit bemoeilijkt het principe van één gezin, één plan en één regisseur, en de betere organiseerbaarheid.

Verder dient opnieuw nagedacht te worden over de schotten in de zorg, de toegang tot de zorg, de afstemmingsproblemen in de zorg en de uitvoeringsorganisaties van de verschillende wetten in de zorg (Wet langdurige zorg (Wlz), zorgverzekeringswet (Zvw), Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)). Veel hulpbehoevenden hebben moeite om de zorg en hulp te krijgen die ze nodig hebben door de schotten tussen de verschillende wetten met elk hun eigen 'potje'. Met één integraal budget wanneer iemand hulp nodig heeft vanuit verschillende zorgwetten, of door een gezin met meerdere hulpvragers één budget te geven, wordt het voor burgers makkelijker om de benodigde zorg en ondersteuning te krijgen.¹⁵ Ook moeten allerlei ingesloten patronen van differentiatie, categorisering en protocollering en allerlei gevestigde belangen bestreden worden die een doelmatige en betaalbare zorg belemmeren. Ook voor de gemeenten is dit geen sinecure. Het ontbreekt vaak aan beleidsvrijheid, beschikkingsruimte en regelvrijheid om maatwerk te leveren en klantgericht te werken.¹⁶ Bij het opnieuw doordenken van de doelmatigheid en betaalbaarheid van de zorg kan deels gebruik gemaakt worden van de vele ideeën en opties van de werkgroepen brede heroverwegingen van nog geen tien jaar geleden.¹⁷

9

¹⁴ Frank Kalshoven en Getrude van Driesten, *Paradigma's in het sociaal domein*, De Argumentenfabriek, Amsterdam, maart 2018.

¹⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Jaarbeeld Toezicht Sociaal Domein 2017*, Toezicht Sociaal Domein, 9 maart 2018.

¹⁶ Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde en Slotrapportage Transitiecommissie Sociaal Domein*, Den Haag, 2016; Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, "Een jaar decentralisatie van het sociaal domein: een tussenstand", in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 5 januari 2016; J.P.H. Donner, *Laat je niet gek maken*, Toespraak Divosa Voorjaarscongres 2016, Rotterdam, 2 juni 2016.

¹⁷ Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek, *Curatieve zorg 2.0* (werkgroep 11 Curatieve zorg), Den Haag, april 2010; Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek, *Langdurige zorg* (werkgroep 12 langdurige zorg), Den Haag, april 2010.

1.3 In dertig jaar tijd een ingrijpende energietransitie realiseren

De opgave

De transitie naar een duurzame economie en samenleving is een ingrijpende opgave. Om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2 graden Celsius moeten de emissies van broeikasgassen in 2050 met 80 procent tot 95 procent dalen ten opzichte van 1990. Deze transitie, in de relatief korte tijd van drie decennia, verandert op ingrijpende wijze onze manier van leven, wonen, werken, verplaatsen, recreëren, produceren en consumeren.

De aangekondigde maatregelen¹⁸

De gaswinning in Groningen daalt in 2020 tot 11,8 miljard kubieke meter en komt daarmee voor het eerst onder het niveau dat door het Staatstoezicht op de Mijnen veilig genoeg wordt geacht. Medio 2022 hoopt het kabinet met de winning in Groningen te kunnen stoppen.

Met de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) worden duurzame energieprojecten gesubsidieerd die zonder subsidie niet van de grond zouden komen. De SDE vergoedt het verschil in kosten van de hernieuwbare energie en de marktwaarde van de geproduceerde energie. De SDE-middelen (SDE, SDE+ en SDE++) lopen op tot bijna 4 miljard euro in 2024.

Het kabinet begint met de uitvoering van het Klimaatakkoord, om te beginnen met 60 miljoen euro aan investeringen in de versnelling van waterstofprojecten en proefprojecten rond de afvang, de opslag, het transport en het hergebruik van CO₂. Voor de industrie komt er een CO₂-heffing en er komt een warmtefonds, zodat huiseigenaren kunnen investeren in klimaatmaatregelen. De belasting op gas gaat omhoog, de belasting op stroom blijft ongeveer gelijk en de energiebelasting wordt verlaagd. Per saldo moeten voor een huishouden de energiekosten lager uitvallen. Veel andere concrete klimaatmaatregelen die mensen gaan merken, komen pas in 2021, zo is de verwachting.

Effectiever beleid met proactieve betrokkenheid van de medeoverheden

Voor de energietransitie zijn fundamentele transitie nodig: een *energietransitie* (om het gebruik van fossiele brandstoffen tot bijna nul te reduceren), de transitie naar een meer *circulaire economie* (om de uitputting van grondstoffen en de uitstoot van reststoffen te verminderen) en een gedeeltelijke *eiwittransitie* (minder rood vlees en zuivel produceren en consumeren). De transitie hangen onderling samen. De gemeenten hebben een belangrijke, niet-vrijblijvende rol in deze transitie. De energieproductie verschuift deels van nationaal naar lokaal (zoals het ooit was), huizen en gebouwen gaan van het gas, er worden warmte- en koudnetten aangelegd en het elektriciteitsnet wordt verzaamd en slimmer gemaakt. Daarbij moeten de getransformeerde bestaande en nieuwe woningen ook nog betaalbaar blijven. Voor de energietransitie is ook bewustwording, draagvlak en bewonersparticipatie nodig. De gemeenten spelen hierbij een cruciale rol. De energietransitie kan ook een vliegwiel zijn om andere bronnen van brede welvaart te versterken (vergroening, klimaatadaptatie, kwaliteit leefomgeving, betere woningen, burgers die meedelen in de opbrengsten van duurzame energie en dergelijke).

Dé grote opgave is om de energie- en duurzaamheidstransitie ruimtelijk in te passen. Dit is vooral een opgave voor provincies, regio's en gemeenten. De vier duurzaamheidstransities (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie) vallen steeds meer samen en kunnen, volgens de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli), vooral regionaal met elkaar

¹⁸ Zie ook de navolgende thematische paragraaf 2.2 'Duurzaamheid'.

verbonden worden. Verder moet regionaal en lokaal besloten worden welke wijken en buurten worden afgesloten van het gas en ‘*all electric*’ gaan of worden aangesloten op een warmtenet. Waar komt ruimte voor het duurzaam opwekken van energie (zonneparken, windmolens, geothermie, biomassa, opslag van CO₂)?¹⁹

1.4 Kansengelijkheid in het onderwijs

De opgave

Het is belangrijk dat ieder kind dezelfde kans heeft om zijn of haar talenten tot bloei te brengen. In de *Staat van het Onderwijs* schrijft de Inspectie van het Onderwijs dat leerlingen en studenten met verschillende sociaaleconomische achtergronden elkaar steeds minder tegenkomen. Dit vermindert de kans op sociale mobiliteit en vergroot de segregatie in het onderwijs. Goed onderwijs helpt kinderen en jongeren om hun gaven en talenten te ontwikkelen. Daarmee draagt het op een cruciale manier bij aan de bloei en toekomst van onze samenleving.

Een opgave die niet makkelijk met een beleidsmaatregel of begrotingspost is aan te pakken, zijn de gevolgen van de individualisering. In een meritocratie worden posities op de maatschappelijke ladder verdeeld op basis van persoonlijke verdiensten. Niet het milieu waarin men wordt geboren of de omstandigheden waaronder men opgroeit, maar talent, vaardigheden en inzet zijn bepalend voor de te bereiken maatschappelijke status. Onderwijs speelt hierbij een centrale rol. Het brengt idealiter talent van jongeren tot ontwikkeling en selecteert hen op basis van gebleken vaardigheden voor onderwijstrajecten met verschillende bestemmingen. In toenemende mate wordt duidelijk dat meritocratie voor grote groepen sociale stijging niet langer mogelijk maakt. Succes in het onderwijs en, in het verlengde daarvan, maatschappelijke posities vallen steeds meer samen met de verdeling van overgeërfd talent. Hierdoor verhardt de fragmentatie en segmentatie in de samenleving door het onderwijs. Deze ontwikkeling heeft bovendien wrede kanten omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving denken dat dit door eigen toedoen komt. Zij kunnen zich hierdoor minderwaardig gaan voelen. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen met sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen en dergelijke (*‘curling ouders’*).²⁰ Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben.

11

De extra investeringen in het onderwijs ten behoeve van salaris, werkdrukverlichting, het wegwerken van onderwijsachterstanden en het stimuleren van technisch onderwijs lijken niet of nauwelijks van invloed op de tevredenheid van de leerkrachten en schoolbesturen. Het toenemende lerarentekort

¹⁹ Ministerie van Economische Zaken, *Energieagenda. Naar een CO₂-arme energievoorziening*, Den Haag, december 2016, blz. 92 – 97; Dirk Sijmons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, Rotterdam, 2014; Sjors de Vries, *De energietransitie: de ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019.

²⁰ 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.

(onder andere ten gevolge van de vergrijzing), de afname van het aantal hoogpresteerders op de basisschool, de toename van het aantal kinderen die het minder goed doen en de grote verschillen in prestaties van scholen lijken de positieve ontwikkelingen te overschaduwen. Dit bevordert niet de kansengelijkheid in het onderwijs. Een kansenongelijkheid die ook blijkt uit het feit dat leerlingen met hoger opgeleide ouders en leerlingen (in minder stedelijke gebieden) bij een gelijke toetsscore vaker hogere schooladviezen krijgen dan leerlingen met lager opgeleide ouders. Dit is zorgelijk omdat hiermee een bron van brede welvaart wordt aangetast, alsook iemands persoonlijke welvaart en welzijn later in het leven.

De aangekondigde maatregelen²¹

Het kabinet zet in op het bestrijden van kansenongelijkheid en de stimulering van talent, voldoende en goede docenten met een sterke positie, toponderzoek en krachtig beroepsonderwijs. Daarom maakt het kabinet extra geld vrij voor verbetering van het technisch vmbo: 120 miljoen euro, waarvan 100 miljoen euro structureel. Om de kansengelijkheid te vergroten en om achterstanden bij peuters te voorkomen, is – met ingang van 2020 – 170 miljoen euro beschikbaar voor meer uren vroeg- en voorschoolse educatie. Om het personeelstekort in het onderwijs terug te dringen, is voor zij-instroom volgend jaar 21,2 miljoen euro beschikbaar en voor de verhoogde salarissen in het primair onderwijs opnieuw 270 miljoen euro. De hoge marginale druk maakt het voor de vele parttime leerkrachten weinig aantrekkelijk om méér uren te gaan werken (deeltijdval) en voor herintreders om terug te keren in het onderwijs (herintredingsval). De verklaringen, waarom het moeilijk is om de personeelstekorten in het onderwijs terug te dringen, zijn bekend, maar de tekorten worden (nog) niet effectief aangepakt.²²

12

Om de ongelijke kansen die het onderwijs veroorzaakt te beperken, wordt door het kabinet gewerkt aan een wetsvoorstel om vanaf het schooljaar 2021 – 2022 de eindtoets te vervroegen, zodat deze direct na het schooladvies plaatsvindt. Ook is het voorstel om leerlingen pas met het definitieve schooladvies bij het voortgezet onderwijs in te laten schrijven. Daardoor kan het niet meer voorkomen dat er voor leerlingen met een bijgesteld advies geen plaats is op dat niveau in het voortgezet onderwijs. Ook zijn pilots gestart met 10-14-scholen, samenwerkingen tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, om leerlingen op deze scholen twee jaar langer de tijd te geven om een niveau te kiezen. Dit kan de kansenongelijkheid verminderen.

Effectiever beleid met proactieve betrokkenheid van de medeoverheden

Het initieel onderwijs tot aan de startkwalificatie werkt in Nederland niet meer als de grote gelijkmaker. Integendeel, het is in toenemende mate de motor van groeiende kansenongelijkheid. Ook aan het levenslang leren wordt in Nederland onvoldoende aandacht besteed om ook op latere leeftijd alle groepen in de samenleving gelijke kansen op brede welvaart te geven. In navolging van de SER en de Miljoenennota besteedt de Raad van State in haar advies over de Miljoenennota en het streven naar brede welvaart door het kabinet hier uitgebreid aandacht aan.²³

²¹ Zie ook de navolgende thematische paragraaf 2.4 'Arbeidsmarkt en onderwijs'.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr.1, *Miljoenennota 2020*, blz. 51; 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. "Als alle in deeltijd werkende vrouwen in het onderwijs één uur extra gaan werken, zijn de tekorten aan onderwijzers opgelost". 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.

²³ Mirjam Schötteleindreier, "Econoom Barbara Baarsma: 'Investeren in jezelf is geen straf, hè?'", in: *de Volkskrant*, 19 september 2019 (De kloof Educatie); SER, *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*, Advies 17/04, Den Haag, maart 2017; Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, 's-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 12-15.

Om de kansengelijkheid in het onderwijs te vergroten, kunnen de gemeenten een veel actievere rol nemen. Bijvoorbeeld door het creëren van extra stageplaatsen en leerwerkplekken voor scholieren, door in te zetten op extra leertijd voor leerlingen door middel van taal, zaterdag-, weekend- en zomerscholen, meer plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs, meer gevarieerd en meer geïntegreerd leren, het stimuleren van allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie met micro-opleidingen, minimodules, *blended learning*, certificeringsonderwijs, erkenning van verworven competenties (EVC's) et cetera.²⁴ Ook de Onderwijsraad roept de gemeenten op om een grotere rol te nemen in het onderwijsdomein. Dit sluit volgens de Onderwijsraad aan bij de decentralisaties in het sociaal domein en maakt het mogelijk om het onderwijs, de jeugdhulp en het arbeidsmarktbeleid beter te integreren zodat de effectiviteit toeneemt.²⁵ Een oproep waar de gemeenten tot nu toe niet in groten getale gehoor aan hebben gegeven.

Met de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) zet het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in op een lokale aanpak van kansengelijkheid in alle onderwijssectoren. Komend jaar worden met gemeenten meerjarige agenda's opgesteld om samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden en scholen en instellingen in het hoger- en middelbaar beroepsonderwijs te stimuleren. Het doel is om het aantal aangesloten gemeenten te verhogen van 28 naar 50. Om scholen van elkaar te laten leren worden *communities* gevormd rond centrale thema's op het gebied van kansengelijkheid. De eerste, het *Community Urban Education*, waaraan 36 po-, vo- en mbo-scholen meedoen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Tilburg, is recent gestart.

Maar is het voldoende om echt zoden aan de dijk te zetten? Gaan de 170 miljoen euro extra (+ 54 procent) het verschil maken? De Miljoenennota schetst terecht dat goed onderwijs op vroege leeftijd een belangrijke basis vormt voor je menselijk kapitaal (en voor brede welvaart). Investeren in (jonge) kinderen levert vaak positieve effecten op, ook op de lange termijn. Wel hangt dit af van de kwaliteit van de programma's voor vroeg- en voorschoolse educatie. En wat dat betreft is de situatie in de gemeenten en Nederland voor verbetering vatbaar. De kwaliteit is niet hoog, het opleidingsniveau van vve-medewerkers kan omhoog, er worden idealiter meer lesuren ingezet, de doelgroep wordt niet altijd bereikt en een kwart van de gemeenten heeft niet genoeg plaatsen voor alle kinderen met een risico op achterstand.²⁶ Van gemeenten wordt verwacht dat zij het vve-aanbod gaan uitbreiden van tien naar zestien uur per week en dat er wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van voorschoolse educatie door de inzet van meer hbo-geschoold personeel. Het totale budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) wordt met 170 miljoen euro verhoogd tot 486 miljoen euro.

13

1.5 Betere uitvoering van beleid door Rijk, provincies en gemeenten

De opgave

Voor de relatie van de burger met de overheid, het vertrouwen van de burger in de overheid en de beleving van brede welvaart is het werk van de uitvoeringsorganisaties van groot belang. De afgelopen tijd stond het nieuws bol van mislukte projecten en vastgelopen organisaties, zoals het UWV, de NWWA, het CBR en de Belastingdienst. Ook in de zorg en het onderwijs piept en kraakt het.

²⁴ Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jeroen Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad. Wat kan het stadsbestuur doen?*, Den Haag, 2012. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013.

²⁵ Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, Advies, Den Haag, 2017.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr.1, *Miljoenennota 2020*, blz. 54.

In het voorjaar van 2020 zal daarom een probleemanalyse klaar zijn van de vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst en DUO). Met behulp van de analyse worden verschillende scenario's opgesteld voor het fundamenteel verbeteren en toekomstbestendig en wendbaar maken van de uitvoeringsorganisaties. Met de analyse en scenario's zal het kabinet bezien hoe de uitvoering in algemene zin (naast de vier uitvoeringsorganisaties) breder en op een innovatieve manier kan worden versterkt zodat burgers en bedrijven daadwerkelijk ervaren dat de overheid er voor hen is.²⁷

Brede welvaart vraagt ook om een goed functionerende rechtsstaat, vrede, vrijheid en veiligheid. Door de steeds groter wordende geopolitieke spanningen is er geen garantie voor blijvende vrede en veiligheid. Met de veiligheid lijkt het de goede kant op te gaan door de jarenlange daling van het aantal *high impact crimes* (diefstal, inbraak, beroving, geweld, moord). Daar staat tegenover dat veel meer aandacht, middelen en goede uitvoering nodig is om de *cybercriminaliteit*, fraude en ondermijnende criminaliteit te bestrijden.²⁸

De aangekondigde maatregelen

Met de operatie Inzicht in Kwaliteit kijkt het kabinet naar de effectiviteit van beleid en de versterking van het hele stelsel van evaluaties. Daarnaast geeft het kabinet opdracht tot het instellen van de operatie Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, die begin 2020 zal resulteren in een serie rapporten met opties voor hervormingen, intensiveringen en ombuigingen.

Effectiever beleid met proactieve betrokkenheid van de medeoverheden

14

De overheden zijn zich er in toenemende mate van bewust dat alleen in gezamenlijkheid een aantal maatschappelijke opgaven aangepakt kunnen en dat alleen in gezamenlijkheid de versterking van de bronnen van brede welvaart bereikt kan worden. Het doel van het Interbestuurlijk Programma (IBP) is om met een gezamenlijke agenda en vanuit enkele gezamenlijke maatschappelijke opgaven (klimaat, energietransitie, woningbouw, krimp- en groei-problematiek, economische ontwikkeling, aanpak van schulden) meer als één overheid (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen) de opgaven aan te pakken. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) benadrukt de gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de interbestuurlijke samenwerking. In financiële zin is er echter nog geen sprake van gelijkwaardigheid. En ondanks de grote integrale opgaven hanteren Rijk, provincies en gemeenten nog nauwelijks opgabe-gerichte opstellingen van hun begrotingen. Het gezamenlijk optreden als overheden rond regionale opgaven zien wij ook in de Regio Deals. In de Regio Deals wordt zelfs nagestreefd om de effecten van de Deal langs de thema's van brede welvaart zichtbaar te maken.

De kwaliteit van de uitvoering, en de beleving van de brede welvaart, heeft ook te maken met de complexiteit van de 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. Met tien inkomenselementen, zeven instanties, achttien jaarlijkse formulieren en tachtig betalingen is een vergissing bij de uitvoerders en door de burgers snel gemaakt, met alle vervelende consequenties van dien. Voor vele lage inkomens en lage middeninkomens leidt bovendien een salarisverhoging tot een

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr.1, *Miljoenennota 2020*, blz. 41 en 42.

²⁸ Zie ook paragraaf 2.6 'Veiligheid'.

lager netto besteedbaar inkomen.²⁹ Deze armoedeval leidt niet tot een beleving van brede welvaart.³⁰ Dit probleem speelt op Rijksniveau en op gemeenteniveau en moet door beide overheden aangepakt worden.

De gemeenten moeten zich er verder bewust van zijn dat vele initiatieven van burgers belemmerd worden door allerlei regels, formulieren, controles, toezichtpraktijken en vastgeroeste gewoontes. Alles mag (en veel moet) voor eigen rekening en verantwoordelijkheid van burgers gebeuren, zolang aan de – vaak gedetailleerde – voorwaarden van de overheid wordt voldaan en het commerciële mechanisme van vraag en aanbod niet wordt verstoord.³¹ Dit bevordert de beleving van brede welvaart niet.

Een specifiek probleem dat de interbestuurlijke financiële verhoudingen belast, zijn de grote onderuitputtingen op de Rijksbegroting. Omdat het tijd kost om mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen en de krappe arbeidsmarkt het moeilijker maakt om personeel te vinden, kan het kabinet niet in het verwachte tempo haar investeringsagenda uitrollen. De laatste 2 jaar is 2,2 miljard euro (2018) en 1,8 miljard euro (2019) niet besteed. Via de trap-op-trap-af-systematiek vermindert deze onderuitputting ook de uitkering van het Provincie- en Gemeentefonds. Dit leidt tot groot onbegrip bij lokale bestuurders en leidt tot pleidooien om de trap-op-trap-af-systematiek niet langer te laten gelden voor bijvoorbeeld de gemeentelijke middelen in het sociaal domein.³² Ook dit schetst het belang van een betere uitvoering.

²⁹ Dit betreft een alleenstaande met twee kinderen, een parttimebaan, een huurhuis en een aanvullende bijstandsverzekering. Zie het uitgebreide advies van de Raad van State over besteedbare inkomen, de armoedeval en het armoedebeleid. Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, 's-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 7-11.

³⁰ Zie het uitgebreide advies van de Raad van State over besteedbare inkomen, de armoedeval en het armoedebeleid. Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, 's-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 7-11.

³¹ Zie de negen argumenten en opvattingen van ambtenaren in het ruimtelijk domein tegen bewonersinvloed en democratische vernieuwing in het essay van Frans Soeterbroek. Frans Soeterbroek, *Democratische vernieuwing in het ruimtelijk domein voorbij het vrijblijvende experiment*, 23 augustus 2019 (www.deruimtemaker.nl); Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*, Amsterdam, 2018.

³² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Herijking gemeentefonds. Briefadvies*, Den Haag, 3 september 2019.

2 Begrotingen onder de loep

2.1 Wonen, ruimte en verstedelijking

Er is nu toch echt een woningmarktcrisis. Deskundigen roepen vanaf de zijlijn al jaren dat de woningvraag toeneemt, het aanbod achterblijft en (dus) het woningtekort stijgt. Burgers merken het en klagen steeds luider: ze moeten langer wachten, de schaarste drijft koopprijzen op, hun kinderen kunnen geen huis kopen, beleggers (en Airbnb) drijven de prijzen op, een woning huren wordt steeds moeilijker, en hun ouders kunnen niet verhuizen uit hun (ruime) gezinswoning naar een flat of bungalow. Die woningen blijven vervolgens bezet, en komen niet op de markt voor al die smachtende jonge huishoudens.

Het Rijk neemt een grotere rol

Er zijn te weinig woningen voor te veel mensen. Dit besef is nu ook officieel neergedaald in de Rijksbegroting. We zien het in woorden en in euro's. In de begroting van het ministerie van BZK gaat circa 6 miljard euro om, waarvan bijna 80 procent voor wonen en de gebouwde omgeving is bestemd. Het ministerie ziet voor zichzelf echter geen sturende rol weggelegd, zoals bij de Vinex. Woningplanning is een zaak van gemeenten en provincies. Wel zet het Rijk steviger in op ondersteuning en regie, veel steviger dan in de afgelopen jaren. Het komt ook terug in de Troonrede: *“Om sneller en meer woningen te kunnen bouwen voor starters en middeninkomens, komt er een woningbouwimpuls en krijgen corporaties die meer sociale woningen bouwen een korting op de verhuurderheffing.”*

16

Twee miljard bouwimpuls

Het Rijk belooft een bouwimpuls van 2 miljard euro. Dat is een hoop geld, en externen zijn dan ook blij met dit gebaar. Die twee miljard geldt wel voor een aantal jaren. Het eerste miljard wordt uitgesmeerd over 4 jaar, 250 miljard euro per jaar, en komt ten goede aan knelpunten in de 6 grootstedelijke regio's waarmee eerder in 2019 Woondeals zijn gesloten. Met deze financiële injectie kunnen projecten van de grond komen die het anders net niet zouden halen.

Het tweede miljard is specifiek voor woningcorporaties bedoeld. Over een periode van 10 jaar krijgen corporaties een korting op de verhuurderheffing van 100 miljoen euro per jaar als ze goedkope woningen bouwen. In praktijk betekent het dat corporaties voor elke nieuwbouwwoning een korting op de verhuurderheffing ontvangen van 25.000 euro. Reeds bestaande plannen komen ook voor deze korting in aanmerking. Deze bouwimpuls is vergelijkbaar met de al bestaande kortingsmogelijkheid voor verduurzaming. Corporaties zijn echter terughoudend; de korting valt weg tegen de belastingverhogingen (ATAD en verhuurderheffing).

Hoe lang bestaat de verhuurderheffing nog?

De verhuurderheffing is in 2013 ingevoerd ter leniging van het begrotingstekort. Eigenaren met (tegenwoordig) minstens vijftig sociale huurwoningen (zowel corporaties als particuliere verhuurders), betalen een extra belasting. De heffing wordt geheven op basis van de WOZ-waarde van het woningbezit en loopt jaarlijks op. In 2019 betalen corporaties 1,7 miljard euro verhuurderheffing en 0,5

miljard euro vennootschapsbelasting (VPB). In 2023 zal dit samen bijna 3 miljard euro zijn.³³ Op dit moment betekenen de belastingen een huuraftoename van circa 1.000 euro per jaar per sociale huurwoning.

In de Rijksbegroting 2020 wordt corporaties een matiging van de verhuurderheffing voorgesteld van 100 miljoen per jaar als ze goedkope woningen bouwen. Corporaties reageren teleurgesteld: 'een sigaar uit eigen doos'. Honderdtachtig corporaties maken samen met de Woonbond bezwaar tegen de verhuurderheffing, via de fora ikwileenhuis.nl, en wooncrisis.nl. Ze geven aan dat de verhuurderheffing in strijd is met Artikel 19 van de Woningwet waarin staat dat corporaties hun financiële middelen uitsluitend inzetten in het belang van de volkshuisvesting. Het onttrekken van corporatiefinanciën ten behoeve van de schatkist is hiermee in strijd. Bovendien tast dit het revolverend karakter van de corporatiesector aan. Ook Johan Conijn, emeritus hoogleraar woningmarkt, geeft in *Het Financieele Dagblad* van 14 oktober aan dat de belastingen en heffingen het duurzaam verdienmodel van de corporatiesector aantast.³⁴

"Het is goed dat het Rijk veel aandacht heeft voor de beschikbaarheid van woningen. Er raken nu echt groepen in de knel. In mijn eigen omgeving zie ik hoe moeilijk leeftijdsgenoten het hebben om een betaalbare woning te vinden. Niet alleen in de grote steden, maar ook in de dorpen komen de lokale jongeren niet aan de bak. De grote opgave is om het wonen betaalbaar te houden zodat alle groepen hun plek weten te vinden. Het is lastig om op voorhand het effect van de woningbouwimpuls van het Rijk in te schatten, maar het extra miljard voor de bouw van betaalbare woningen is in elk geval positief. Al is het spannend hoe de nieuwbouw van woningen in balans blijft met de natuur in Nederland en de invloed die de stikstofdiscussie hierop heeft.

De 100 miljoen euro korting op de verhuurderheffing is voor mij een begin. Het is een druppel op een gloeiende plaat, zeker gezien de opgaven waarvoor corporaties staan. Het is belangrijk dat de corporaties speelruimte houden om een bijdrage te leveren aan de nieuwbouwopgave en aan de verduurzaming van hun verouderde bezit. Met betrekking tot de energietransitie zie ik in de Rijksbegroting het voornemen voor een breed pakket aan maatregelen voor woningeigenaren, huurders en verhuurders. Dat is goed, maar is het genoeg? De prikkel tot verduurzaming is vooral een financiële. Hoe kun je daar het verschil maken?

Ik heb hoge verwachtingen van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking treedt. Komend jaar wordt een belangrijk jaar voor de laatste voorbereidingen voor invoering. De uitgangspunten van de wet zijn goed: samen met burgers en bedrijven op het laagste schaalniveau plannen maken en als overheid kaders stellen en daarbinnen vrijheid bieden. Dat vraagt wel een andere wijze van denken en handelen. Voor overheden betekent het dat ze moeten durven loslaten. Regel het niet dicht. Wel sturen en regie voeren, maar voorkom dat je het publiekrechtelijk op slot zet. Durf de ruimte te geven en ga niet op het laatste moment op de rem staan."

Roy Nieuwenhuis, adviseur TwynstraGudde en YURPS³⁵

17

Stikstofproblematiek zorgt voor stagnatie bouwprojecten

Al het (extra) geld ten spijt, de beoogde bouwproductie blijft achter. We kenden al de ellenlange planningsprocedures en een tekort aan bouwlocaties, bouwvakkers en bouwmaterialen. En nu komen daar de stikstofperikelen bij. De uitspraak van de Raad van State over de stikstofuitstoot belemmert alle

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 453, nr. 493, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de woningcorporaties.

³⁴ Johan Conijn, "Woningcorporaties maximaal laten lenen met grote verliezen is geen bestendig bedrijfsmodel", in: *Het Financieele Dagblad*, 14 oktober 2019, blz. 25.

³⁵ YURPS zijn Young Urban and Regional Professionals binnen het partnernetwerk van Platform31. Zie: www.yurps.nl

bouwactiviteiten. Er zijn 18.000 uiteenlopende bouwprojecten stilgelegd, zoals nieuwbouwwijken, wegverbredingen, verbetering van de Afsluitdijk, aanbouw van serres tot renovatie van het Binnenhof; overal waar een Natura 2000-gebied in de buurt ligt (en het Binnenhof ligt hemelsbreed 7 kilometer van Natura 2000-gebied Meyendel). Brancheorganisaties Neprom (ontwikkelaars), NVM (makelaars) en Bouwend Nederland (bouwers) vragen om noodmaatregelen om te verhinderen dat de nieuwbouwproductie halveert, het woningtekort nog verder toeneemt, het verkeer nog meer vastloopt en dat bouwbedrijven omvallen. Zonder ingrijpen zullen in 2020 nog maar 35.000 bouwvergunningen worden verleend, stellen ze. Het EIB heeft berekend dat nu al in 2021 zo'n 10.000 woningen minder zullen worden opgeleverd, zelfs al zouden stante pede alle stilliggende bouwprojecten weer worden opgepakt³⁶. Inmiddels is er naast de stikstof nog een ander hoofdpijndossier opgedoken: dat van niet-afbreekbare fluorhoudende verbindingen (PFAS), toxische stoffen die in 80 procent van de grond zitten. Dit stagneert de bouwproductie en infrastructurele investeringen verder.

Ruimtelijke leefomgeving de brede focus van de Omgevingswet

De Nationale Omgevingsvisie geeft een ruimtelijk toekomstbeeld van ons land. *“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 met meer en minder veerkrachtige wijken en regio's om? Per regio wordt dit vormgegeven in regionale Omgevingsagenda's. Voor de stedelijke regio's van de vijf grootste steden plus de stad Groningen verschijnen verstedelijkingsstrategieën, die aansluiten op de in 2019 afgesloten Woondeals. Voor zeven gebieden³⁷ wordt een aanpak als prioritair landschap opgesteld. Het expertisetraject woningmarkt in krimpregio's wordt gecontinueerd, evenals de grensoverschrijdende samenwerking in een aantal grensgebieden. Voor herstel in het aardbevingsgebied in Groningen is 1,15 miljard euro beschikbaar; het ministerie van BZK wordt hier verantwoordelijk voor.

18

De nieuwe Omgevingswet wordt de belangrijkste wet voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau; op basis hiervan maken gemeenten omgevingsplannen. De wet gaat naar verwachting op 1 januari 2021 in. 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.

Woningbouw concentreren bij knooppunten en meer aandacht voor fietsen

Woningbouw wordt zoveel mogelijk geconcentreerd bij haltes van openbaar vervoer. Het ministerie van IenW gaat verder met het testen en in de praktijk brengen van zelfrijdende auto's. Het fietsbeleid wordt geïntensiveerd, met 100 miljoen euro extra voor stallingen en fietssnelroutes. Het doel is 20 procent meer fietskilometers in 2027, vooral in het woon-werkverkeer. De verbetering van de Rijksinfrastructuur ondervindt vertraging door de stikstofuitspraken van de Raad van State. Net als in de bouwsector blijft ook hier de vergunningverlening achter.

³⁶ EIB, *Stikstofproblematiek; effecten op realisatie van bouwprojecten op korte en middellange termijn*, oktober 2021

³⁷ Het Rijk geeft in ieder geval de volgende bijzondere landschappen extra aandacht: Kustlandschap, Waddenlandschap, Groene Hart, Veluwe, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta en de Nationale Parken.

Revival van de wijkaanpak?

Er komt weer aandacht voor de wijkaanpak. Tal van uiteenlopende en deels nieuwe opgaven komen samen in wijk en buurt: aardgasvrij maken, armoede en schulden, leefbaarheid, criminaliteit en ondermijning. Op wijk- of buurniveau kunnen meerdere opgaven tegelijk worden aangepakt. Veel valt te leren van eerdere wijkaanpakken en organisatiestructuren, zoals het grotestedenbeleid, stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, sociale vernieuwing, het pracht- (of kracht-, of aandachts-) wijkbeleid et cetera. Met kenmerken als integraal, sectoroverstijgend, allerlei partijen verbindend en een combinatie van lange termijn oplossingen met *quick wins*. Maar hoe doe je dat ook alweer? Het is belangrijk de toen geleerde lessen weer naar boven te halen.

"Ik zie een aantal positieve punten in de Rijksbegroting. Om te beginnen ben ik blij met de toegenomen aandacht voor wonen en de woningmarkt in het algemeen. Het kabinet speelt goed in op het maatschappelijke thema van de grote vraag naar woonruimte. Daarnaast zie ik veel aandacht voor de problematiek in het maatschappelijke domein. Niet alle groepen in de samenleving profiteren immers van de maatschappelijke welvaart. Goed dat er aandacht is voor het menselijk leed. Gemeenten vragen hier al langer aandacht voor; dat lijkt weerklank te vinden. Op de derde plaats zie ik als pluspunt dat geknabbeld wordt aan de verhuurderheffing. Corporaties kunnen honderd miljoen korting krijgen, dat is trouwens maar een fractie van wat ze jaarlijks betalen, maar het is een begin. Voor de komende jaren zou ik zeggen: stevig doorknabbelen aan die heffing. Over het algemeen ben ik wel tevreden dat veel beleidsvoornemens netjes gecontinueerd worden, zoals het langer thuis wonen van ouderen. Dat kan gelukkig ook omdat er niet bezuinigd hoeft te worden. Laten we er nou eerst maar eens voor zorgen dat alle beleidsvoornemens ook uitgevoerd worden."

Chris Schaapman, directeur-bestuurder Elan Wonen in Haarlem

19

Doelgroepen in de knel

Op de krappe woningmarkt komen bepaalde groepen in de knel. Jonge kopers leggen het af tegen beleggers, die meer liquide middelen hebben. Middengroepen verdienen te veel voor sociale huurwoningen en te weinig voor particuliere huurwoningen. Economisch daklozen – dikwijls met een klein baantje – zijn niet urgent genoeg voor maatschappelijke opvang of voor een urgentieregeling, maar hebben geen alternatief.

Het kabinet werkt aan een aantal maatregelen om middengroepen te helpen. De overdrachtsbelasting (2 procent) verdwijnt mogelijk bij aankoop van een eerste huis, terwijl investeerders juist meer moeten betalen. Bovendien worden woningbeleggingen fiscaal onaantrekkelijker. De minister waakt ervoor om beleggers niet af te stoten; zij investeren immers in de woningvoorraad. Excessieve huurstijgingen worden aan banden gelegd (dat is de 'noodknop').

Bepaalde doelgroepen krijgen expliciet aandacht. Er komen meer standplaatsen voor woonwagens, een lang gekoesterde wens. Ook krijgen wooncoöperaties steun als woonvorm in oprichting naast de reguliere koop- en huurwoningmarkt. Er komt meer ruimte voor eigen initiatieven en zelfbeheer van woning en woonomgeving. Zo zet het ministerie van BZK in op een verdubbeling van het aantal gemeenten dat werkt met *'Right to Challenge'*, groepen burgers die aanbieden gemeentaken over te nemen.

Meer adaptief en flexibel plannen

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bracht onlangs een opmerkelijk rapport uit, *Trek van en naar de stad*. De conclusie is dat de groei van de grote steden komt door migratie uit het buitenland: gezinsmigranten, buitenlandse studenten, expats, kenniswerkers, arbeidsmigranten, statushouders.

Zonder hen is er geen positief saldo in de grote steden. Met andere woorden: de steden internationaliseren, iets dat je overigens ook op straat of in de horeca merkt. Nederlanders vertonen hetzelfde stadsgedrag als altijd: jong erin (18-29), en wat later weer eruit (gezinsvorming). Dit is niets nieuws onder de zon.

De binnenlandse migratiestromen zijn vooral demografisch bepaald, en daarmee voorspelbaar, maar de buitenlandse stromen zijn erg conjunctuurgevoelig. Daarom houdt het PBL een pleidooi voor adaptief plannen, bijvoorbeeld met het bouwen van flexwoningen. In de Rijksbegroting is nadrukkelijk aandacht voor flexwonen, waarbij het Rijk een stimulerende rol vervult. Gemeenten kunnen hulp van experts krijgen via de zogenoemde Versnellingskamer Flexwonen. Er komt een vrijstelling in de verhuurderheffing voor flexwoningen. Bovendien geldt voor flexwoningen een lichtere toets aan de regelgeving.

"Het is opmerkelijk dat het aanjagen van de woningbouw niet als beleidsprioriteit wordt genoemd door het ministerie van BZK in de Rijksbegroting 2020, maar dat in hetzelfde document wel staat dat er 1 miljard euro beschikbaar komt om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren. Het woningtekort is één van de speerpunten uit het regeerakkoord; maak er dan ook een beleidsprioriteit van in de Rijksbegroting, zou je dan zeggen."

"Over die 1 miljard euro zelf: dat is een goede maatregel want iedereen is het wel over eens dat er bijgebouwd moet worden. We zijn dan ook erg benieuwd hoe deze 1 miljard ingezet gaat worden. Niettemin lijkt dit bedrag niet geheel aan te sluiten op de omvang van dit probleem. Het ministerie van BZK zelf liet begin dit jaar onderzoek doen naar de omvang van het woningtekort. Dat is nu zo'n 300.000 woningen. Met voldoende nieuwbouw verwacht de minister in 2030 nog steeds een tekort van 200.000 woningen. En hoewel het ministerie via provincies, gemeenten en ontwikkelaars jaarlijks 75.000 nieuwe woningen wil laten bouwen, kunnen stikstofproblematiek, provinciale woningbouwcontingenten en beperkte beschikbaarheid van geschikte bouwgrond hierbij roet in het eten gooien. Is het niet beter dat BZK de regie meer naar zich toetrekt en er echt een beleidsprioriteit van maakt?"

Anko Drentje, beleidsadviseur BLG Wonen/Volksbank

Wat staat er niet in de Rijksbegroting?

Veel aandacht gaat uit naar het versnellen, en het voorkomen van (nog meer) vertraging van nieuwbouw, in lijn met de actuele discussies over nieuwbouw. Hiermee wordt het gebruik van de bestaande voorraad overgeslagen. Die krijgt weliswaar aandacht als het om verduurzaming (betere energieprestaties) gaat, maar niet over het gebruik van woningen. Zelfs als jaarlijks de beoogde 75.000 woningen zouden worden gebouwd, betekent dit dat 99 procent er al staat. In toenemende mate worden woningen niet efficiënt en niet naar eigen wens bewoond. Ouderen blijven, op den duur alleen, eenzaam, lang wonen in hun gewilde eengezinshuis omdat er geen andere woning beschikbaar is. Jonge gezinnen kunnen niet doorverhuizen. Regelingen voor allerlei soorten uitkeringen verhinderen dat mensen gaan samenwonen en daarmee een woning vrijmaken. Van alle huishoudens woont 40 procent tegenwoordig alleen, en niet iedereen is daar zelf gelukkig mee. Als de nieuwbouw stagneert, moeten wellicht meer oplossingen gezocht worden in een beter gebruik van de *bestaande* woningvoorraad; die overige 99 procent.

Minister voor wonen en bouwen?

Er is een wooncrisis, woorden die ook ministers in de mond nemen. De woonbehoefte neemt jaarlijks sneller toe dan het woningaanbod. Dit komt door de meer dan geprognosticeerde buitenlandse migratie en door de achterblijvende nieuwbouw. De stikstofuitspraken zullen de bouwproductie verder vertragen. Het ziet er somber uit voor woningzoekend Nederland. Wordt het in een volgende kabinetsformatie weer tijd voor een minister van Wonen en Bouwen?

2.2 Duurzaamheid

Het kabinet wil de uitstoot van broeikasgassen terugdringen, de gebouwde omgeving verduurzamen en overgaan op hernieuwbare energiebronnen. Daarvoor heeft het kabinet afspraken gemaakt met vele partijen en deze vastgelegd in het Klimaatakkoord. Het kabinet maakt een start met de uitvoering van het akkoord. De aangekondigde maatregelen zijn: een CO₂-heffing voor de industrie, het gas duurder maken ten opzichte van elektriciteit om de transitie te versnellen, het verlagen van de energielasting, investeren in de versnelling van waterstofprojecten en proefprojecten rond de afvang, de opslag, het transport en het hergebruik van CO₂, een warmtefonds voor huiseigenaren als stimulans om te investeren in klimaatmaatregelen, en een garantieregeling om het risico af te dekken dat een geothermieboring niet succesvol is. Voor de gemeenten is een belangrijke rol weggelegd bij de uitvoering van het Klimaatakkoord; met name wat betreft de gebouwde omgeving.

Vier ingrijpende transities noodzakelijk

Voor de duurzaamheidstransitie zijn vier fundamentele transities nodig: een *energietransitie* (om het gebruik van fossiele brandstoffen tot bijna nul te reduceren), de transitie naar een meer *circulaire economie* (om de uitputting van grondstoffen en de uitstoot van reststoffen te verminderen), een gedeeltelijke *eiwittransitie* (minder rood vlees en zuivel produceren en consumeren om de emissie van het broeikasgas methaan te verminderen), en de *klimaatadaptatie* (Nederland weerbaar te maken voor de klimaatverandering). De vier transities hangen onderling samen.

21

De energietransitie

Voor de gemeenten is van belang dat zij verder gaan met de Regionale Energiestrategieën en dat zij aan de slag gaan met de Transitievisie warmte, de Nationale Agenda Laadinfrastructuur, de particuliere bouw en de wijkaanpakken. Vooral ná 2021, als de warmteplannen per wijk beschikbaar moeten zijn, zal de energietransitie in de gebouwde omgeving waarschijnlijk een versnelling krijgen. Voor de Regionale Energiestrategieën (RES) komt er een bedrag beschikbaar van 22,5 miljoen euro per jaar tot en met 2021. Voor het Programma Aardgasvrije Wijken en de '100-wijkenaanpak' is een totaalbedrag van 400 miljoen euro beschikbaar, waarvan 68 miljoen euro voor 2020. Aan het Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE) – voor allerlei projecten op het gebied van duurzame energie – wordt een bedrag van 100 miljoen euro per jaar toegevoegd. Voor het warmtefonds voor woningeigenaren is een bedrag van 250 miljoen euro gereserveerd. De ervaring zal leren of dit fonds voldoende en voldoende effectief is in zijn instrumentatie (minimumaantal duurzame klussen, maximum leenbedrag, hoogte rente, verbod zelfbouw).

De transitie naar een circulaire economie

De ambitie is om Nederland in 2050 circulair te laten zijn. Als tussenstap wordt in 2030 een reductie van 50 procent nagestreefd van het nationale verbruik van primaire grondstoffen. In de circulaire economie moeten drie kringlopen gesloten worden. Twee kringlopen van materialen (een biologische en een technologische) en een economische kringloop. Het perspectief van een meer circulaire economie is

veelbelovend. Bij een hergebruik van 80 procent kan de economie met 20 procent van de primaire grondstoffen toe die nu in de *make-use-waste*-economie gebruikt worden.³⁸

Mede vanwege de uitvoering van het Urgenda-vonnis, is voor 2019 en 2020 een bedrag van 80 miljoen euro uitgetrokken voor circulaire projecten in de grond-, weg- en waterbouw en de kunststofketen. Vanaf 2021 gaan de investeringen en financiële middelen ingebed worden in het Klimaatakkoord. De gemeenten en provincies hebben een belangrijke rol om een circulaire economie te bevorderen. Vooral door een goede infrastructuur aan te leggen en te onderhouden voor de recycling van papier, glas, metalen, kunststoffen, kleding, textiel, wit- en bruingoed, meubelen en tuinafval. Technisch is het relatief makkelijk om verdergaande stappen te zetten om tot een meer circulaire economie te komen op het gebied van warmte, landbouw, bouw- en sloopafval, het ambacht en persoonlijke dienstverlening. Meer circulair inkopen door overheden is ook een weg die meer gebruikt kan worden. Vanuit het publiek belang kan de overheid hierin een voorbeeldrol vervullen.³⁹ Zo heeft de gemeente Enschede de eenvoudige beleidsregel dat alle beheers- en investeringskosten 10 procent duurder mogen zijn als een duurder, duurzamer alternatief voorhanden is. Provincies kunnen een actieve rol nemen door regionaal grondstoffenrotondes in te richten en door het benoemen van (regionale) ketenregisseurs.⁴⁰

Voor vele andere producten en diensten moet de economie en moeten de internationale productieketens aanzienlijk veranderen. Zowel bij producenten als consumenten moet een gedragsverandering tot stand komen, om de lineaire en *make-use-waste*-economie daadwerkelijk te veranderen. Met verbods- en gebodsbepalingen, heffingen en subsidies van de Europese en nationale overheid, en nieuwe businessmodellen, kunnen internationale productieketens geleidelijk aan meer circulair gemaakt worden.

22

Hoe ingewikkeld de transformatie is, blijkt onder andere uit de relatief eenvoudige afvalketen. In zijn algemeenheid geldt dat afvalbedrijven het grote geld nog steeds verdienen met afval en niet met recycling. Doordat bovendien in Nederland in het verleden veel afvalverwerkingsinstallaties zijn gebouwd, is de prijs voor verwerking sterk gedaald. Afvalbedrijven halen afval uit het buitenland om de ovens te vullen, maar dat is onvoldoende om de prijs op het oude niveau te krijgen. De (hoge) investeringen in installaties en leidingen voor recycling en verwaarding van stromen komen daardoor onvoldoende van de grond. En dat de huidige afvalketen in zwaar weer is aanbeland, blijkt onder andere uit de crisis bij de Amsterdamse afvalcentrale AEB.

De gedeeltelijke eiwittransitie

In het Realisatieplan Visie LNV *Op weg met nieuw perspectief* van het ministerie van LNV wordt de richting gewezen van een omschakeling naar kringlooptlandbouw. Voor de uitstoot van methaan (vooral door koeien in de wei) dient waarschijnlijk ook te worden nagedacht over een bovengrens voor het aantal koeien, varkens, geiten of kippen dat mogelijk is bij kringlooptlandbouw.⁴¹ Het stellen van kwantitatieve grenzen is bovendien een relevante politieke vraag en uiterst urgent vanwege de grote hoeveelheden fosfaat (waarbij Nederland Europese normen schendt), het verbod van de Raad van

³⁸ Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, Den Haag, 2016; Roel Delahaye en Kees Baldé, *Circulaire economie in Nederland*, 2016 | 06, CBS, Den Haag, november 2016; *Themasite PBL circulaire economie* (<http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie/#>); Sabine Sluijters, "De cirkel beweegt, maar heet nog een zetje nodig. Omslagverhaal Circulaire economie", in: *Het Financieele Dagblad*, 4 maart 2017, blz. 6, 7.

³⁹ Via PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden, stimuleert het ministerie van Economische Zaken en Klimaat dat overheden maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbesteden. Zie: www.piano.nl.

⁴⁰ Rijksoverheid, *Rapport werkgroep Duurzaamheid*, ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, Den Haag, juli 2016, blz. 6, 7, 19-22, 33-37.

⁴¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag, juni 2019.

State op de Programmatische Aanpak Stikstof en het advies van de Commissie Remkes *Niet alles kan*.⁴² Dit raakt alle gemeenten en provincies of zij nu wel of niet een beleid 'vitaal platteland' hebben.

Daarnaast moeten ook de persistente consumentenkeuzes en de kosten voor ons voedsel ter discussie gesteld worden. De boeren worden opgezadeld met tegenstrijdige belangen. Wij streven naar koeien in de wei vanwege de landschapsbeleving, maar willen de methaanuitstoot niet langer. Wij streven naar dierenwelzijn, maar willen wel goedkoop vlees blijven consumeren. De oplossingsrichting is om de gevolgen van bodemdaling, uitputting van grond, het verlies aan biodiversiteit en dergelijke te waarderen. Door de maatschappelijke waarden van het landschap en de biodiversiteit financieel te waarderen, kunnen boeren een vergoeding krijgen voor hun bijdrage aan de bescherming van milieu en klimaat. De vergoeding kan het verlies aan opbrengsten van reguliere landbouwproducten als melk compenseren.⁴³

Voortgaande stappen met klimaatadaptatie

Met toenemende periodes van droogte, hitte en hevige hoosbuien wordt het duidelijk dat we door moeten gaan met alle maatregelen die genomen kunnen worden om beter in te spelen op de klimaatverandering. Extremen, snelle afwisselingen en ongewone patronen gaan steeds vaker voorkomen. Op nationaal niveau houdt de Deltacommissaris zich nadrukkelijk bezig met de noodzakelijke aanpassing van de ruimtelijke inrichting en bescherming van Nederland. Waterschappen en provincies doen hetzelfde op regionaal niveau. Terwijl gemeenten reeds vele instrumenten kunnen gebruiken (onder andere stresstesten, toolbox klimaatbestendige stad, klimaatbehoefte-atlas, klimaatschade-schatter, BREEAM, 3Di), kunnen gemeenten en burgers ook al vele maatregelen nemen (vergroening, groene daken, groene daken op bushokjes, waterretentie, minder verhard oppervlakte et cetera). Dit kan en zal gewoon doorgaan. Het Rijk werkt aan een impulsregeling die vanaf 2021 decentrale overheden moet helpen bij de transitie naar een klimaatbestendige inrichting. In totaal is 4,8 miljoen euro beschikbaar voor drie tot negen projecten. Om voor de impulsregeling in aanmerking te komen, moeten gemeenten beschikken over een afgeronde stresstest en risicodialog, en een uitvoeringsprogramma, zoals afgesproken in het Deltaprogramma.

23

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) verwacht dat de aanpakken voor de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie, klimaatadaptatie) op regionaal niveau steeds meer met elkaar verbonden zullen worden. De meeste initiatieven zijn op dit moment kleinschalig, geïsoleerd, hebben het kenmerk van 'aanmodderen', beperken zich tot één duurzaamheidsopgave (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie of de klimaatadaptatie) en vertonen onvoldoende samenhang. De initiatieven hebben wel resultaat maar deze staan niet in verhouding tot de doelen die in 2050 moeten zijn behaald. De vele experimenten en initiatieven tellen nog niet op tot een fundamentele omslag. De Raad ziet het doorbreken van de sectorale aanpak en de verkokerring als dé lakmoesproef voor de Omgevingsvisie.⁴⁴

⁴² Vasco van der Boon, "Kringlooplandbouw Schouten bevat nogal wat losse eindjes", in: *Het Financieele Dagblad*, 27 juni 2019, blz. 10, 11; Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor korte termijn*, Amersfoort, 25 september 2019.

⁴³ Jeltsje van der Meer en Henk Folmer, "Betaal de boer toch om onze 'landschapspijn' te verzachten", in: *Het Financieele Dagblad*, 6 juli 2019.

⁴⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019.

“Het is moeilijk om op basis van de aangekondigde plannen door het Rijk te bepalen wat daar de effecten van zullen zijn op gemeentelijk en provinciaal niveau. Zijn de bedragen die uitgetrokken worden voor bijvoorbeeld de Regionale Energietransities, het Programma Aardgasvrije Wijken en het Warmtefonds voldoende? Gaan die de benodigde versnelling teweeg brengen? Veel zal afhangen van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een beroep te kunnen doen op deze middelen. En dat is op dit moment nog onbekend.

Waar ik wel sterk in geloof is de proeftuinenaanpak en het intensief van elkaar leren om te kunnen doorpakken. Hoe vindt je draagkracht voor de maatregelen en ontwikkel je tegelijkertijd daadkracht? Soms vergeet men de bewoners voldoende mee te nemen en stagneert de aanpak. Op andere plaatsen zijn de bewoners zo enthousiast dat de overheid moeite heeft om het bij te benen. Wat geleerd moet worden in korte tijd is immens. De proeftuinen en de pilots zijn vooral voor de middelgrote en kleine gemeenten, die de expertise ontberen om de energietransitie met voldoende draagkracht en daadkracht te bevorderen, van groot belang. De routekaarten van het Rijksvastgoedbedrijf vervullen daarin ook een nuttige rol.

Het is voor mij duidelijk dat het én, én en én is om van de energietransitie een succes te maken. Om die reden ben ik verheugd dat er ook aandacht is voor slimme en duurzame mobiliteit, voor het elektrificeren van verkeer en vervoer, voor de ontwikkeling van een waterstofeconomie en voor de circulaire economie. Nederland kan zeker in de waterstofeconomie onze internationale voorsprong als ‘gasland’, inclusief de fijnmazige ondergrondse infrastructuur, omzetten in een voorsprong op het gebied van de productie, de opslag en het transport van waterstof. Wel is daarbij opmerkelijk dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen prominente rol speelt of wil/kan spelen in de ingrijpende transitiedoorbraken en klaarblijkelijk dezelfde internationale voorsprong niet ambieert door het fundamentele onderzoek nodig voor een versnelling van de duurzaamheidstransities een substantiële impuls te geven.”

Jochem Wellinga, senior business manager Balance

24

Wenselijk om meer onderlinge samenhang tussen de maatregelen aan te brengen

Dat de aanpakken van de grote duurzaamheidsopgaven nog onvoldoende met elkaar verbonden zijn in hun uitvoering is niet verwonderlijk. In een periode waarin we lang niet alles kunnen overzien, kan het geen kwaad om eerst een tijdje ‘aan te modderen’. Het is niet per se verkeerd om eerst binnen de eigen sector progressie te maken door te experimenteren en ideeën te ontwikkelen. Een krampachtig streven naar een ‘alles overkoepelende’ aanpak kan verlamrend werken en kan een rem vormen op vooruitgang.

Wel worden er door het ontbreken van een samenhangende visie kansen gemist. Dit zien wij op allerlei wijzen. In het Klimaatakkoord wordt de opwekking van energie door verbranding van biomassa gezien als een middel dat ter overbrugging kan worden ingezet als een eerste stap in de energietransitie. Dit voornemen past echter niet in het stappenplan naar een circulaire economie. Vanuit de optiek van circulariteit moet biomassa immers hoogwaardiger worden ingezet: voor de productie van voedsel en veevoer, en als grondstof voor textiel, papier en karton, bouwmaterialen, chemicaliën en kunststoffen. Aan de klimaattafels is de uitbreiding van de opwekking van duurzame energie op industrieterreinen *niet* meegenomen omdat ‘industrieterreinen’ was toebedeeld aan de industrietafel. Terwijl er vele voorbeelden zijn dat een belangrijke rol mogelijk is weggelegd voor bedrijventerreinen in de

energietransitie.⁴⁵ De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur vindt het opmerkelijk dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat alle regio's in het land heeft verzocht om een regionale energiestrategie op te stellen, zonder dat vanuit het ministerie wordt gestuurd op een verbinding met het beleid voor de circulaire economie of klimaatadaptatie.⁴⁶ In Friesland hebben burgers het voorstel gelanceerd om de CO₂-uitstoot te verminderen door het waterpeil te verhogen. Op deze wijze kan 3 miljoen ton CO₂ uitstoot worden voorkomen. Dat is op zich een goedkope aanpak en zou een financieel aantrekkelijk alternatief bieden aan de (grote) energiegebruikers. Zij kunnen de veehouders betalen voor hun inkomstenderiving en hoeven dan zelf minder te doen. Het onderbouwde voorstel was te nieuw, te uitdagend en werd terzijde geschoven. Dit creatieve idee kan mogelijk weer kansen krijgen in de veenweide-aanpak binnen het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.⁴⁷ Een vraagstuk dat voor vele gemeenten relevant is.

Een verwarmend toekomstverhaal in begrijpelijke taal wenselijk en mogelijk

De Planbureaus wijzen er in het kader van de ingrijpende energietransitie op dat niet verwacht mag worden dat allerlei belangengroepen en partijen *vrijwillig* een heffing of een verbod op bepaalde economische activiteiten zullen voorstellen. In het kader van het algemeen belang is de overheid de enige partij die keuzes kan maken bij belangentegenstellingen en dilemma's. Het klimaatprobleem is een *commons* probleem en het is irrealistisch om te verwachten dat de maatschappelijke partijen het zonder instrumentatie vanuit de overheid afkunnen. Al meer dan tien jaar klinkt de roep 'Overheid, bindt ons aan de mast!'.⁴⁸

De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke en duidelijke keuzes af en vraagt om krachtige bestuurders (nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk).⁴⁹ Dit vergt een duidelijke en samenhangende stip op de horizon, heldere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, een verwarmend, aansprekend verhaal in begrijpelijke taal, én om een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken). De duurzaamheidstransitie gaat gepaard met creatieve destructie, roept allerlei weerstanden op en tast gevestigde belangen aan.⁵⁰ Om de transformaties te realiseren, zijn voldoende krachtige bestuurders, ambtenaren, regisseurs en aanjagers nodig. Het hoofd bieden aan weerstanden en gevestigde belangen, het uitstijgen boven elkaar tegenwerkende wensen, gaat verder dan het inrichten van klimaattafels, het niet-bespreken van bepaalde vraagstukken (rekeningrijden, groei Schiphol en dergelijke), het zoeken van draagvlak, het niet-bespreken van ons consumptiepatroon, het ontzien van burgers en dergelijke. De Studiegroep Duurzame Groei liet drie jaar geleden zien dat dit mogelijk is.⁵¹ Dit goede voorbeeld van de studiegroep, waarin vanuit het publieke belang geen taboe onbesproken blijft, kan gevolgd worden op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau.

25

⁴⁵ Margreet Verwaal en Marije Groen, "Energietransitie is een economische transitie met een cruciale rol voor bedrijven en bedrijventerreinen", in: STADSzaken, 10 oktober 2019; STADSzaken, *Het kan wél: bedrijventerreinen energiepositief met collectieve aanpak, Lessen uit pilots BE+*, 31 juli 2019; STADSzaken, *Verdienen met energie: bedrijventerreinenaanpak loont meer dan wijkaanpak*, 30 september 2019.

⁴⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019, blz. 20 en 22.

⁴⁷ Pieter Winsemius, "Beroepsvergaders aan Klimaattafels brengen geen doorbraken", in: *Trouw*, 10 oktober 2018.

⁴⁸ Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*, Den Haag, 2018, blz. 259.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de vrees van Pieter Hilhorst en Jos van der Lans over de transformatie in het sociaal domein. Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, "De transformatie dreigt te stranden in verkokering", in: *Sociale Vraagstukken*, 30 september 2016 (dossier 'Nabij is beter. Decentraal denken en doen' #27); Wim Derksen, "Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuilt. Hoort last te hebben van de overheid", in: *de Volkskrant*, 23 oktober 2019.

⁵⁰ Denktank Agenda Stad, *Sterke stedelijk netwerken. Een langetermijnperspectief voor verbonden steden*, Den Haag, april 2015, blz. 13-15 en 21-23; Pieter Winsemius, "Beroepsvergaders aan Klimaattafels brengen geen doorbraken", in: *Trouw*, 10 oktober 2018.

⁵¹ Rijksoverheid, *Kiezen voor duurzame groei*, Rapport Studiegroep Duurzame Groei, den Haag, juli 2016.

Inmiddels hebben wij met *Panorama Nederland* en *Zicht op de Delta in 2050* goede voorbeelden van duidelijke stippen op de horizon en van verwarmende, aansprekende verhalen in begrijpelijke taal. Aan de bestuurders de uitdaging om deze goede voorbeelden te volgen en om het verhaal op allerlei plekken te vertellen.⁵²

2.3 Economie

Nederland prijkt weer hoog op internationale ranglijsten van best presterende economieën.⁵³ Uit de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum (WEF) blijkt dat er in Nederland steeds meer innovatieve bedrijven zijn die groei realiseren (vierde positie) en die disruptieve technologieën en nieuwe businessmodellen omarmen (achtste positie). Maar laat u niet in slaap sussen, want er zijn vele factoren te benoemen die een minder rooskleurig toekomstbeeld schetsen. Het kabinet onderkent dit en laat de Koning in de Troonrede zelfs spreken over een ‘winstwaarschuwing’.

Het kabinet streeft naar het vergroten van de welvaart in brede zin en stelt dat een goed leven om meer dan economische groei en koopkracht vraagt. Hoewel het groeitempo van de Nederlandse economie op dit moment vertraagt – het bruto binnenlands product neemt in 2019 toe met 1,8 en in 2020 met 1,5 procent per jaar – staat op veel terreinen de brede welvaart er in Nederland goed voor. Maar er zijn ook uitdagingen. De woningmarkt staat onder druk, het land staat voor een ingrijpende energietransitie, er is krapte op de arbeidsmarkt en ondanks de gunstige economische omstandigheden nemen de bedrijfsinvesteringen in Nederland niet toe⁵⁴ en blijven de private en publieke investeringen in R&D achter bij innovatie-koplopers als Duitsland en Zwitserland.⁵⁵ Ten opzichte van 2018 daalt het ondernemers-, consumenten- en producentenvertrouwen in 2019.⁵⁶ Ook buitenlandse factoren maken de economische ontwikkeling van de komende periode onzeker, zoals de Brexit, handelsspanningen en geopolitieke ontwikkelingen. Neemt het kabinet voldoende maatregelen om de Nederlandse economie structureel te versterken? En hoe pakken die maatregelen uit voor steden en regio's?

Rem op structurele groei van het mkb

In het recente *Jaarbericht Staat van het mkb 2019* wordt een gemengd beeld geschetst over de structurele groei van het mkb. Hoewel aan de ene kant het mkb met 71 procent van de werkgelegenheid en 62 procent van de toegevoegde waarde een drijvende kracht is achter de groei van de Nederlandse economie, zijn er aan de andere kant een aantal factoren die een remmende invloed hebben op het structurele groeivermogen van mkb-bedrijven: lage investeringen, tekort aan personeel, beperkte doorgroei van bedrijven, kwetsbaarheid voor conjuncturele schommelingen en weinig investeringen in R&D, digitalisering, innovatie, internationalisering en de ontwikkeling van medewerkers.

⁵² College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, Den Haag, december 2018; de Zuidwestelijke Delta omvat Zeeland, de Zuid-Hollandse eilanden en het westelijk deel van Noord-Brabant; het hoofzergebied 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.

⁵³ Uit 'The Global Competitiveness Report 2019' van het World Economic Forum blijkt dat Nederland is gestegen naar de 4e positie op de Global Competitiveness Index en daarmee de meest concurrerende economie in Europa is.

⁵⁴ *Jaarbericht Staat van het mkb 2019*, p.18, 19, 32 en 33.

⁵⁵ Nederland scoort in de Global Competitiveness Index relatief laag op innovatie (tiende positie).

⁵⁶ CBS.

Het kabinet stimuleert de vernieuwing van de Nederlandse economie langs vijf beleidslijnen. Er is een aanpak ontwikkeld voor het brede mkb met het MKB-Actieplan, de innovatie wordt gestimuleerd door middel van een Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid, de transitie naar een digitale samenleving wordt gestimuleerd met de *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0*, de omslag naar een circulaire economie is in gang gezet met het Rijksbrede programma Nederland Circulair en de brede welvaart wordt versterkt door middel van Regio Deals.

Duurzame groei van het mkb stimuleren

De structurele groei van het mkb wordt geremd. Sinds de financiële crisis is het tempo van de groei van de arbeidsproductiviteit bescheiden: tussen 1970 en 2007 nam de productiviteit jaarlijks toe met gemiddeld 2,4 procent; tussen 2012 en 2018 met slechts 0,6 procent.⁵⁷ De groei van de productiviteit wordt gedragen door een beperkt aantal, veelal grotere bedrijven. Uit het *Jaarbericht Staat van het mkb 2019* blijkt dat er aanwijzingen zijn dat een deel van de ondernemers onvoldoende investeert in het groei- en verdienvermogen op de langere termijn. Ondanks de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren, is de investeringsquote van bedrijven in het mkb met 3 procent gedaald. Dit kan een negatief effect hebben op het toekomstig verdienvermogen van die mkb bedrijven. Het Comité voor Ondernemerschap roept overheden daarom op om duurzame groei van het mkb te stimuleren. Naast een focus op koplopers (onder meer via het topsectorenbeleid) zouden overheden ook aandacht moeten hebben voor het peloton. Immers, bedrijven met een minder dan gemiddelde productiviteit hebben het meeste potentieel om te stijgen in productiviteit. Het verhogen van de productiviteit van het peloton zal daarmee grote effecten hebben voor het groeivermogen van de economie als geheel. Het is voor alle bedrijven van belang dat ze anticiperen op de fundamentele veranderingen in de economie als gevolg van internationalisering, verduurzaming en digitalisering. Een belangrijke aanbeveling van het Comité is om beleid te ontwikkelen dat is gericht op doorgroei van bedrijven. En daar kunnen steden en regio's een belangrijke rol in spelen.⁵⁸

27

"Goed dat het Rijk werkt aan het MKB-Actieplan waarin de grote transities die op het mkb afkomen worden geadresseerd. Ik denk wel dat de zichtbaarheid en impact voor het mkb beter kan. Het leeft nog niet onder lokale mkb'ers. Zorg ervoor dat de ondernemers er daadwerkelijk profijt van hebben. Bijvoorbeeld via deregulering en betere wetgeving, daarop kan het Rijk echt het verschil maken. Het werken met MKB-Deals vind ik goed, maar ik vraag me af of het voldoende is. We moeten het systeem, onze manier van werken met elkaar, veranderen. Een pilot volstaat niet. Het moet fundamenteel anders. Er mag wel een AED op die polder-infrastructuur worden gezet: is wel voldoende urgent dat de transities die op bedrijven en werknemers afkomen een fundamentele verandering teweeg zullen brengen? Laat de stikstofcrisis een kans zijn om het anders te doen. Met goede bedoelingen gaan we het niet meer redden: er is visie en leiderschap nodig, op lokaal niveau maar ook op het niveau van het Rijk. Met meer aandacht voor de constructieve oplossing. En voor alle collega-politici nog een hartenkreet: denk na over de consequenties van wat je in de media roept."

Willemien Vreugdenhil, wethouder Economie gemeente Ede en voorzitter van de pijler Economie en Werk van het G40-stedennetwerk

Met het MKB-Actieplan werkt het kabinet aan het stimuleren van de vernieuwing van het mkb. Voor steden en regio's zijn de MKB-Deals en de ontwikkeling van een kennisnetwerk voor de ondersteuning en vernieuwing van het brede mkb de meest in het oog springende maatregelen. Met MKB-Deals wil

⁵⁷ Miljoenennota 2020.

⁵⁸ Zie voor inspirerende praktijkvoorbeelden van aanpakken waarmee het brede mkb kan worden ondersteund om te vernieuwen en te innoveren de publicatie *Aan de slag voor het brede mkb*, Platform31, maart 2019.

EZK sterke regionale projecten en initiatieven voor het brede mkb ondersteunen. In totaal is er voor de eerste ronde MKB-Deals 2 miljoen euro beschikbaar. Om de uitwisseling van kennis en informatie over inspirerende praktijkvoorbeelden te bevorderen, start Platform31 daarnaast met het ministerie, G40-Stedennetwerk, VNG, IPO, KVK en MKB-Nederland in het najaar van 2019 met het opbouwen van een kennis- en informatienetwerk over het stimuleren van het brede mkb. Een andere maatregel uit het MKB-Actieplan is dat vanaf 2018 extra innovatiegelden voor het mkb beschikbaar wordt gesteld via de MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT), Small Business Innovation Research (SBIR) en het Innovatiekrediet. Voor het nieuwe *start-up*- en *scale-up*beleid stelt EZK voor 2019 tot en met 2023 65 miljoen euro extra beschikbaar. StartupDelta gaat verder onder de nieuwe naam TechLeap.NL en wordt uitgebreid tot een organisatie die functioneert als kennis- en expertisecentrum en zich daarnaast richt op de snellere opschaling en internationalisering van *start-ups* en *scale-ups*.

Belang van *start-ups* en *scale-ups*⁵⁹

Start-ups zijn jonge, innovatieve, technologiegedreven en schaalbare ondernemingen met internationale groeiambitie. *Scale-ups* zijn doorgroeende *start-ups*. TechLeap.NL spreekt van een *scale-up* als een bedrijf meer dan vijftig werknemers heeft. *Start-ups* en *scale-ups* vertalen nieuwe technologieën in nieuwe bedrijfsmodellen en brengen zo technologie naar de markt. *Start-ups* en *scale-ups* creëren nieuwe markten en zorgen voor dynamiek in de economie.

De succesvolle ontwikkeling van (sleutel)technologieën, en vooral de schaalbare toepassing ervan in lucratieve businessmodellen, kan leiden tot nieuwe koplopers in nieuwe markten. Daarmee is het ontstaan van succesvolle *start-ups* en *scale-ups* op Nederlandse bodem cruciaal voor de Nederlandse concurrentiekracht en voor banen in de toekomst.

28

Maatschappelijk effect van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid

In het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid staan de economische kansen van maatschappelijke uitdagingen en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën centraal. In 2020 en verder wordt toegewerkt naar het realiseren van 25 missies verdeeld over vier thema's (Energietransitie en Duurzaamheid; Landbouw, Water en Voedsel; Gezondheid en Zorg; en Veiligheid) en versterkt ingezet op sleuteltechnologieën.⁶⁰ Per maatschappelijk thema is een Kennis- en Innovatieagenda (KIA) opgesteld, met innovatieprogramma's die bijdragen aan het realiseren van de missies en aan een strategie voor valorisatie en marktcreatie. Daarin is onder meer aandacht voor de rol van de overheid bij de implementatie van kennisinnovaties in het mkb en aandacht voor het stimuleren van innovaties door het creëren van nieuwe markten. Verder stellen de Topsectoren een agenda op voor *human capital* en internationalisering. Voor sleuteltechnologieën worden Meerjarige Programma's ontwikkeld, onder andere gericht op kunstmatige intelligentie⁶¹, fotonica en kwantum- en nanotechnologie.

De private en publieke R&D-investeringen op de lange termijn (2 procent van het GDP, 17^e positie) voor toekomstige groei in Nederland, blijven structureel achter.⁶² Het gat met innovatiekoplopers zoals Duitsland (eerste positie), de Verenigde Staten (tweede positie) en Zwitserland (derde positie) op gebied van investeringen in R&D en ICT groeit. Ook laat Nederland steken vallen op het gebied van

⁵⁹ Jaarbericht Staat van het mkb 2019, p.30.

⁶⁰ Missies voor het topsectoren- en innovatiebeleid, ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 26 april 2019.

⁶¹ Eén van de sleuteltechnologieën waaraan wordt gewerkt is Artificiële Intelligentie. Onlangs is het Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie gepresenteerd en is er een Nederlandse AI Coalitie gestart met als doel de Nederlandse activiteiten in AI te stimuleren, te ondersteunen en waar nodig te organiseren. Zie <https://nlaic.com/>.

⁶² 'The Global Competitiveness Report 2019' van het World Economic Forum.

toepassing van ICT (24^e positie). Volgens professor Henk Volberda, die de gegevens voor de Global Competitiveness Index voor Nederland verzamelde, is juist nu het moment om te investeren. *‘De nieuwe technologische uitdagingen van de vierde industriële revolutie (kunstmatige intelligentie, big data, robotisering, block chain, 3D-printing) vereisen een nationaal innovatiebeleid, investeringen in deze nieuwe technologieën en daarmee samenhangende nieuwe bedrijvigheid die de klassieke topsectoren overstijgen. Het kabinet moet nu echt haast maken met een structureel groeifonds voor innovatie.*⁶³ Het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid van dit kabinet heeft ondanks een jarenlange inzet nog niet tot voldoende extra publieke en private investeringen in R&D geleid. Nu is dit niet de enige graadmeter voor succesvol innovatiebeleid. Heel veel feitelijke verbeteringen in de economie bestaan immers uit kleine, incrementele (organisatorische en technische) verbeteringen en niet uit ‘innovatie’. Het effect van deze kleine stapjes en incrementele verbeteringen (die vaak niet vallen onder de definitie van ‘innovatie’) is enorm. Ook is bekend dat technologische innovaties slechts 20 procent van het succes van een bedrijf bepaalt; 80 procent van dat succes komt van sociale innovaties.⁶⁴ Niettemin roepen de achterblijvende investeringen in innovatie en de achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit vraagtekens op over het maatschappelijk effect van het beleid en het werkelijke commitment van dit kabinet ten aanzien van het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Zonder extra investeringen dreigt Nederland verder achterop te raken.

Nederland als pionier en proeftuin op het gebied van digitalisering

Digitalisering heeft een fundamentele impact op de samenleving, economie en overheid, biedt kansen voor welvaart en welzijn, maar gaat ook gepaard met uitdagingen. In de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0 heeft het kabinet drie ambities geformuleerd:

1. Digitaal koploper van Europa worden met Nederland als pionier en proeftuin op het gebied van verantwoorde digitale innovatie.
2. Iedereen moet mee kunnen doen en dat vergt inspanningen op het gebied van basisvaardigheden, digitale inclusie, duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen.
3. Voor de digitale economie, overheid en maatschappij is een goede vertrouwensbasis nodig: bescherming van privacy, het bewaken van digitale veiligheid en het zorgvuldig toepassen van nieuwe technologie.⁶⁵

De komende periode ligt de focus op: digitalisering van de industrie en het mkb, datadeling, artificiële intelligentie en digitale connectiviteit.

Voor het industrieel mkb (*Smart Industry*) zijn afgelopen jaar vier van de vijf regionale *Smart Industry Hubs* van start gegaan. Daarnaast is er een *Data Value Center* gestart waar bedrijven worden geholpen bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en verdienmodellen waarbij gebruik wordt gemaakt van data. Voor het brede mkb worden dit jaar in diverse regio's vijf zogeheten MKB Werkplaatsen opgestart, zoals in 's-Hertogenbosch, Groningen en Heerlen. Een MKB Werkplaats brengt onderwijs en bedrijfsleven samen om het kleine, regulier mkb te helpen innoveren. Al die initiatieven geven ondernemers die vaak niet de tijd en het geld hebben een steun in de rug voor het benutten van data, online sales & marketing, automatisering en cyberveerbaarheid.

⁶³ Nieuwsbericht Universiteit van Amsterdam, *Nederland de meest concurrerende economie van Europa*, www.uva.nl, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁶⁴ *Jaarbericht Staat van het mkb 2019*, p.36.

⁶⁵ *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0*, p.7.

Transitie naar een circulaire economie

De ambitie van het kabinet is dat Nederland in 2050 circulair is. Er is nog een lange weg te gaan om die ambitie te realiseren. Onze huidige manier van produceren en consumeren is vooralsnog ingericht als een *make-use-waste*-economie waarin producten gemaakt worden in complexe internationale productieketens. In februari 2019 presenteerde het kabinet het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie waarin de vijf transitieagenda's (biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw, consumptiegoederen) zijn vertaald naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023. In de begroting van IenW is 16 miljoen euro vrijgemaakt om in 2019 en 2020 uitvoering te geven aan de transitieagenda's. En eenmalig komt daar in 2020 88 miljoen euro bij. Verdere financiering moet komen vanuit markt en samenleving en voor een groot gedeelte uit bestaande budgetten van de Rijksbegroting. Ondanks de extra middelen voor 2020, roept deze diffuse wijze van financiering vraagtekens op over de haalbaarheid van de gestelde doelen, activiteiten en ambities.

Brede welvaart stimuleren met Regio Deals

In het regeerakkoord heeft het kabinet 950 miljoen euro beschikbaar gesteld om samen met (publieke en private) partners Regio Deals op te stellen en uit te voeren. De Regio Deals hebben als doel de brede welvaart te versterken. Een Regio Deal is een duurzaam partnerschap waarbij partijen afspraken maken over de aanpak van sociale, ecologische of economische problemen en die afspraken ook gezamenlijk uit te voeren.⁶⁶ Inmiddels zijn de zes opgaven uit het regeerakkoord (de eerste tranche) en elf voorstellen uit de tweede tranche uitgewerkt, in uitvoering of gereed voor uitvoering.⁶⁷ De eerste resultaten van de Regio Deals worden daarmee zichtbaar. Volgens de minister⁶⁸ heeft het proces van de Regio Deals de samenwerking binnen regio's, tussen afzonderlijke regio's en binnen het Rijk gestimuleerd en is in de regio's de integrale benadering en gezamenlijke aanpak versterkt. Een onafhankelijk monitoring en evaluatie ontbreekt nog. Om werkelijk zicht te krijgen op de effecten van de Regio Deals, is het PBL gevraagd om een onderzoeksprogramma op te zetten dat een (wetenschappelijk gefundeerde) kennisbasis moet leveren voor regionaal beleid gericht op brede welvaart. Daarnaast heeft het CBS opdracht gekregen om de haalbaarheid van een regionale monitoring van brede welvaart in beeld te brengen.

Is het genoeg om de brede welvaart op peil te houden?

Om onze brede welvaart op peil te houden en in de toekomst de vergrijzing en de oplopende zorgkosten te kunnen betalen en voldoende ruimte te houden voor investeringen in de verduurzaming van Nederland, is het cruciaal dat we ons verdienvermogen vergroten. Het kabinet stimuleert de vernieuwing van de Nederlandse economie langs de vijf hierboven behandelde beleidslijnen. Dit najaar werkt de regering verder aan een breed opgezette groeiagenda en zal er begin 2020 een investeringsfonds worden opgezet met als doel specifieke projecten mogelijk te maken in de sfeer van kennisontwikkeling, innovatie en infrastructuur, die het fundament onder de economie van de toekomst sterker maken. Met het oog op de stagnerende groei van de arbeidsproductiviteit, de achterblijvende publieke en private investeringen in R&D en de fundamentele veranderingen in de economie als gevolg van internationalisering, verduurzaming en digitalisering komt een dergelijke impuls geen moment te vroeg. Echter, het vergroten van het groei- en verdienvermogen van de Nederlandse economie vraagt om een structurele aanpak en verhoging van de arbeids- en kapitaalproductiviteit, geen projectmatige ad hoc investering.

⁶⁶ Brief aan Tweede Kamer, *Voortgang uitvoering Regio Envelop 2018/2019*, 20 september 2019.

⁶⁷ Het gaat om Zeeland, Brainport Eindhoven, Nucleaire problematiek, Rotterdam Zuid, ESTEC, BES, Noordoost Fryslân en Holwerd aan Zee, Natuurinclusieve landbouw, Zuid- en Oost-Drenthe, Noordelijk Flevoland, Foodvalley, Achterhoek, Twente, Den Haag Zuidwest, Midden- en West-Brabant, Parkstad Limburg en bodemdaling Groene Hart.

⁶⁸ Brief aan Tweede Kamer, *Voortgang uitvoering Regio Envelop 2018/2019*, 20 september 2019.

"Het Rijk wil met ons nadenken over nieuwe arrangementen bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Dat is goed. In de regionale samenwerkingsverbanden is van belang te beseffen dat de gebieden waar opgaven zich manifesteren steeds anders zijn. Een arbeidsmarkt beslaat een ander gebied dan een woningmarkt of het servicegebied van een schouwburg. Dus moet je je organisatie zo flexibel vormgeven, dat je steeds op maat coalities kunt bouwen, ongeacht de bestuurlijke grenzen; ook die van 'regiobesturen'.

In diezelfde denklijn past het om geldstromen te bundelen richting diezelfde maatschappelijke opgaven. Vergelijk het met een exploitatieplan, dat je maakt om een bestemmingsplan te realiseren. Voor de overheden is dat een grote opgave: actief budgetten bestemmen op je doelen en op concrete in coalities overeengekomen opgaven. Dat komt in de plaats van alle verschillende subsidiepotjes bij alle afdelingen en departementen binnen overheden."

Corné Paris (op persoonlijke titel), strateeg Provincie Overijssel

2.4 Arbeidsmarkt en onderwijs

In de Miljoenennota wordt opgemerkt dat de werkloosheid op een historisch gezien laag niveau staat, dat het aantal vacatures zich op recordhoogte bevindt en dat het aantal banen blijft groeien. Ook wordt de spectaculaire toename van de arbeidsparticipatie benadrukt. De afgelopen decennia is het aantal Nederlanders dat werkt - met name door de verdere toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt - sterk gegroeid. Tegenover deze positieve tendensen rond de arbeidsmarkt staan ook een aantal zorgpunten. Zo zal de groei van het aantal werkenden de komende decennia teruglopen, vooral als gevolg van vergrijzing. De Nederlandse welvaart moet door een steeds kleinere groep werkenden worden verdiend. Een ander punt waar de Miljoenennota in ruime mate aandacht aan schenkt, is de beperkte groei van de reële lonen (loongroei min inflatie). Een reden daarvoor is de lage productiviteitsgroei. In de komende jaren wordt verwacht, zo meldt de Miljoenennota, dat de lonen gaan groeien en dat het verschil tussen de loonkosten en productiviteit kleiner wordt.

31

De Wet Arbeidsmarkt in balans moet zorgen voor balans tussen vast en flex

Nederland kenmerkt zich in internationaal opzicht door veel werkende mensen in een flexibel dienstverband of als zelfstandige zonder personeel (zzp). Positief is, zo is te lezen in de Miljoenennota, dat zij bijdragen aan de concurrentiekracht, dynamiek en flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en economie. Zorgelijk is dat er ook een groep (schijn)zelfstandigen is die grote onzekerheid ervaart over werk en inkomen. Omdat er ook aanwijzingen zijn dat de toename van het aantal zzp'ers negatief is voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in Nederland, treft het kabinet een breed pakket aan maatregelen. Zo beoogt de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), die begin 2019 werd aangenomen, de verschillen tussen vast en flexibel werkenden te verkleinen. Per 1 januari 2020 treedt een groot gedeelte van de WAB in werking. Vanaf 2021 introduceert het kabinet een minimumtarief van 16 euro per uur voor zzp'ers. Voor zzp'ers wordt ook de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 in jaarlijkse stappen van 250 euro teruggebracht tot 5.000 euro én de arbeidskorting wordt in 2020, 2021 en 2022 stapsgewijs verhoogd.

Cedris, een belangenbehartiger voor mensen met een arbeidsbeperking, gaf eerder al aan zich zorgen te maken om de baankansen voor haar leden. Hun baankansen verslechteren als de doelgroep banenafpraak en beschut werk onder het duurdere en complexe payroll-regime van de Wab vallen. Dat past niet bij de ambitie van het kabinet om meer mensen aan werk te helpen via de banenafpraak en beschut werk. In de Miljoenennota wordt echter geen melding gemaakt van een uitzonderingspositie

voor mensen met een arbeidsbeperking, alleen de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) wordt uitgezonderd van het payroll-regime.⁶⁹

Het kabinet verruimt ook de mogelijkheden om tijdelijke arbeidsovereenkomsten aan te gaan (drie aansluitende contracten in maximaal drie jaar in plaats van in twee jaar), de transitievergoeding voor langdurige arbeidsovereenkomsten wordt verlaagd en er is vanaf de eerste dag van de arbeidsovereenkomst recht op een transitievergoeding. De vraag is of deze maatregelen de genoemde knelpunten daadwerkelijk aanpakken. In ieder geval stijgen de kosten voor werkgevers die relatief veel flexibele arbeidskrachten in dienst hebben. Een werkgever zal immers ook aan elke werknemer die hij ontslaat (of van wie hij het contract niet verlengt) een transitievergoeding moeten betalen. Er zitten overigens meer aanpassingen in het verschiet. Eind 2019 worden de resultaten verwacht van de Commissie Regulering van Werk die aan een advies werkt over de toekomst van de arbeidsmarkt.

"Het is positief dat het kabinet aandacht heeft voor de middeninkomens, een Leven Lang Ontwikkelen en het (techniek)onderwijs. Toch vraag ik me af of ze hiermee de groeiende groep ontevreden burgers voldoende tegemoet treden. Met name in de gebieden buiten de Randstad voelen veel burgers zich niet gewaardeerd. De recente demonstratie van boeren tegen de stikstofmaatregelen is daar een goed voorbeeld van. Ondanks de goede macro-economische cijfers voelen veel burgers zich onzeker over werk en inkomen. Onderzoek van de RUG en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) naar carrièrepatronen op basis van CBS-microdata laat bijvoorbeeld zien dat werklozen en schoolverlaters in de buitengebieden relatief vaak in instabiele banen met weinig werkzekerheid terechtkomen. Waarom investeert het kabinet niet in die buitengebieden, waarom kijkt men nooit verder dan de Randstad? De OESO adviseert al in haar Territorial Review van 2014 om meer te investeren in betere verbindingen tussen ALLE functionele economische gebieden in Nederland, dus zowel die in de Randstad als daarbuiten. Daar is tot nu toe weinig van terecht gekomen. De aanleg van de Lelystad is een goed voorbeeld van zo'n investering, omdat dat voor het hele land voordelen oplevert."

"De tekorten in de jeugdzorg lopen steeds verder op. De gemeenten lijken hun taken en verantwoordelijkheden niet goed aan te kunnen, vooral in de krimpgebieden met veel kwetsbare groepen. Door gebrek aan beschikbare financiële middelen worden gemeenten in die gebieden extra hard getroffen en dit gaat ten koste van voorzieningen voor de overige burgers. Gemeenten zitten op zwart zaad, terwijl tegelijkertijd het kabinet meer dan voldoende geld heeft, gelet op de tientallen miljarden die er zijn voor het investeringsfonds. Meer geld voor de jeugdzorg lijkt noodzakelijk maar tegelijkertijd is er ook nog steeds onvoldoende zicht op de achtergronden van de problemen. Het aantal kinderen in de jeugdzorg is erg hoog. Gaat er iets mis in de opvoeding? Of zijn er andere oorzaken? Hoe voorkomen we een verdere toename? Om die vragen te beantwoorden is meer onderzoek nodig en de CBS-microdata bieden daartoe geweldige mogelijkheden die tot nu toe veel te weinig worden benut."

Jouke van Dijk, hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse, Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

Betere *matching* tussen vraag en aanbod van arbeid

Vanuit het programma Perspectief op Werk ontvangen de arbeidsmarktregio's ook in 2020 een extra impuls met 35 miljoen euro om werkzoekenden aan het werk te helpen. Om de werkgeversdienstverlening en de *matching* te verbeteren, wordt door het kabinet in samenwerking met het UWV en gemeenten ingezet op één publiek aanspreekpunt voor werkgevers in elke arbeidsmarktregio. Om dit te realiseren past het kabinet de SUWI-regelgeving aan en wordt samen met het UWV en VNG een programma gestart voor het verbeteren van het uitwisselen van

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Sjoerd Willen (2019), "Plannen WAB funest voor banenafsprake en beschut werk", in: *Binnenlands Bestuur*, 13 augustus 2019.

*matchings*gegevens. Positief is dat deze extra impuls de regionale samenwerking tussen de belanghebbende partijen verder zal ondersteunen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er in de afgelopen decennia al vele pogingen zijn ondernomen om regionaal op arbeidsmarktgebied succesvol samen te werken.⁷⁰ Samenwerking bleek vaak moeilijk omdat bijvoorbeeld de belangen van de betrokken organisaties uiteenliepen of tegengesteld waren, vanwege cultuurverschillen of persoonlijke belemmeringen. Het is duidelijk dat de centrumgemeenten een belangrijke rol spelen – in het bijzonder wat betreft het verbinden van belangen, visies, verbinding met de werkvoet en dergelijke – maar de centrumgemeenten kunnen het niet alleen.

Het project Verbeteren Uitwisseling Matchingsgegevens (VUM) is bedoeld om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden voor verbeterde gegevensuitwisseling ten behoeve van *matching* op werk. Door te komen tot een standaard gegevensset kunnen gegevens tussen alle betrokken partijen worden uitgewisseld en kan de dienstverlening op elkaar worden afgestemd en daarmee worden verbeterd.

Discriminatie op de arbeidsmarkt

Discriminatie op de arbeidsmarkt zorgt voor grotere verschillen, zo valt te lezen in de Miljoenennota. Uit onderzoek blijkt dat veel Nederlanders discriminatie ervaren bij het zoeken van werk of op de werkvloer, bijvoorbeeld op grond van etniciteit, leeftijd of bij zwangerschap. Het kabinet stelt dat discriminatie op de arbeidsmarkt onacceptabel is. Om ervoor te zorgen dat iedereen in Nederland een eerlijke kans heeft op de arbeidsmarkt, heeft het kabinet het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018 – 2021 in gang gezet. In dit actieplan is onder andere opgenomen dat de Inspectie SZW gaat toezien op de aanwezigheid van wervings- en selectiebeleid bij werkgevers, waarin voldoende waarborgen moeten worden opgenomen om discriminatie van sollicitanten te voorkomen en tegen te gaan.⁷¹ In de begroting van het ministerie van SZW wordt gemeld dat de inzet van het team arbeidsmarktdiscriminatie van de Inspectie SZW wordt verdubbeld vanuit de daartoe toegekende extra middelen. En dat is hard nodig. De Inspectie verzond in 2018 2.035 boetebeschikkingen, een daling met 863 zaken ten opzichte van 2017. Een belangrijke reden hiervoor is dat het aandeel inspecties naar aanleiding van een arbeidsongeval verder toeneemt. Dit zijn vaak intensieve en tijdrovende inspecties. De pakkans voor werkgevers die discrimineren is nu dus nog erg laag.⁷²

33

Het ministerie wil tevens de wet wijzigen zodat de Inspectie kan toezien op de aanwezigheid van wervings- en selectiebeleid met als doel discriminatie te voorkomen en tegen te gaan. Om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren, worden in het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' beleidsopties in acht pilots getest. In dit programma werken Rijk, sociale partners, gemeenten en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven samen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond. Doelstelling van de pilots is tot kansrijke ideeën en effectieve handelwijzen te komen waarmee gemeenten de Nederlanders met een migratieachtergrond een beter perspectief kunnen bieden. Dat is hard nodig want het aandeel bijstandsgerechtigden met een niet-westerse achtergrond is inmiddels de 50 procent gepasseerd. In het najaar 2020 volgt een tussentijdse rapportage naar aanleiding van de voortgang van de pilots. Het ministerie gaat ervoor zorgen dat de

⁷⁰ Bijvoorbeeld Maarten Bos, Hans Koemans en Nancy Storm (2018), "Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's", in: D. Bannink en H. Bosselaar, *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerkingen*, Den Haag, 2018.

⁷¹ Kamerstuk 29544, *Arbeidsmarktbeleid*, nr. 834, 19 juni 2018.

⁷² F. Kalshoven (2019), "Prima zo'n boete bij discriminatie op de arbeidsmarkt, al kun je je afvragen waarom die zo laag is", in: *de Volkskrant*, 11 oktober 2019.

uitkomsten - bijvoorbeeld op gebied van werving en selectie - kunnen worden toegepast bij werkgevers, scholen en gemeenten. Overigens blijkt uit onderzoek van het SCP dat de relatief hoge uitkeringsafhankelijkheid van migranten deels toe te schrijven is aan minder effectief zoek- (minder effectieve sociale netwerken) en sollicitatiegedrag.⁷³ In de Miljoenennota wordt dit punt niet benoemd. Hoogleraar sociologie Ruud Koopmans stelt dat discriminatie een relatief bescheiden rol speelt op de arbeidsmarkt. Opleiding, taalkennis, sociale contacten – en voor de participatie van vrouwen ook opvattingen over sekserollen – spelen een veel belangrijker rol.⁷⁴

Vereenvoudiging van de Wet banenafspraken

Het kabinet geeft aan te blijven werken aan verbeteringen van het stelsel. Belangrijke vertrekpunten daarvoor zijn de resultaten van onderzoeken – in het bijzonder de evaluatie van de Participatiewet en de evaluatie Wet banenafspraken - die in het najaar van 2019 bekend zullen zijn. Wat dat laatste betreft, de banenafspraken uit het Sociaal Akkoord van 2013 heeft tot doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. Met de sociale partners is afgesproken 125.000 banen voor de doelgroep te creëren. De opgave voor de sector overheid was om tot en met 2018 12.500 extra banen te realiseren ten opzichte van de nulmeting. Dat is niet gelukt. Het vorige kabinet heeft eerder al de Tweede Kamer geïnformeerd dat de overheidswerkgevers in 2018 een jaar extra krijgen om de aantallen van de banenafspraken te realiseren. De Staatssecretaris van SZW heeft in november 2018 de vereenvoudiging van de Wet banenafspraken aangekondigd. In juli 2019 heeft de Staatssecretaris de Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de vereenvoudiging en aangekondigd dat zij naar verwachting het wetsvoorstel daarvoor in de tweede helft van 2019 aan de Kamer aanbiedt. Hierop anticiperend heeft zij het opleggen van de quotumheffing opgeschort tot uiterlijk 1 januari 2022. Dit wetsvoorstel ligt nu in de Eerste Kamer.

34

In het wetsvoorstel vereenvoudiging van de Wet banenafspraken wordt voorgesteld het onderscheid tussen markt en overheid op te heffen. Dit maakt het meetellen van banen via inkoop mogelijk. Dit ontslaat de overheid echter niet van haar plicht om de doelstelling te realiseren. Interessant is dat het ministerie van BZK subsidie verstrekt om de realisatie van 125.000 banen (de banenafspraken) voor arbeidsbeperkten in de periode tot en met 2025 te stimuleren. Bijvoorbeeld door bij te dragen aan het bevorderen van afspraken tussen overheidswerkgevers en leveranciers over de *social return*. Dit kan een extra stimulans vormen voor overheden om nauwer met het bedrijfsleven samen te werken.

Voor mensen met een beperking is het kabinet aan de slag met de aanpak 'Het Breed Offensief'. Om de arbeidskansen van de groep te vergroten, heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen en blijven. Belangrijke onderdelen zijn het vereenvoudigen van de inzet van het instrument loonkostensubsidie, het bevorderen van ondersteuning op maat, bijvoorbeeld door een adequate inzet van persoonlijke ondersteuning, en werken lonender maken voor mensen met een arbeidsbeperking. Met veel van de uiteindelijke maatregelen zullen de gemeenten aan de slag gaan. Voor het voorstel om een gedeelte van de inkomsten vrij te laten van mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken is structureel 40 miljoen euro toegevoegd aan het macrobudget voor participatiewet-uitkeringen. Voor de overige voorstellen uit het breed offensief is incidenteel 53 miljoen euro gereserveerd, verspreid over 2020 en 2021. De invulling hiervan is mede afhankelijk van de uitkomsten van de pilot om het proces rondom

⁷³ W. Huijnk en I. Andriessen, *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*, Sociaal en Cultureel Planbureau, december 2016.

⁷⁴ Ruud Koopmans, "Essay integratie", in: *Trouw Letter & Geest*, 2 maart 2019. Zie ook Ruud Koopmans, *Het vervallen huis van de islam. Over de crisis van de islamitische wereld*, Promotheus, 2019.

loonkostensubsidie meer te stroomlijnen en te uniformeren. De impact hiervan wordt bij gemeenten onderzocht. Om tot een doelmatige besteding te komen zal de bestemming van de middelen ook met de gemeenten worden besproken.

In de begroting van het ministerie van SZW is te lezen dat het kabinet het belangrijk vindt dat gemeenten regelmatig spreken met mensen die onder de Participatiewet vallen om stappen te zetten richting een baan. Deze mensen hebben vaak te kampen met belemmeringen zoals fysieke of psychische gezondheidsproblemen, zorgtaken, laaggeletterdheid of schulden. Gemeenten zijn – zo is te lezen in de Rijksbegroting - bij uitstek de partij om mensen hierin te ondersteunen en de verbinding te leggen tussen bijvoorbeeld participatie, (jeugd)zorg en schuldhulpverlening. Aan dit punt worden echter geen concrete maatregelen of middelen gekoppeld.

Het onderwijs is van hoog niveau, maar kent tegelijkertijd belangrijke knelpunten

In de Miljoenennota wordt opgemerkt dat Nederland over veel en hoogwaardig menselijk kapitaal beschikt. Op hoofdlijnen staat Nederland er op dat gebied goed voor. Het opleidingsniveau in Nederland is redelijk hoog, de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is in vergelijking met andere landen relatief goed, het aantal vroegtijdige schoolverlaters is laag, jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond lopen hun achterstand in het onderwijs in en veel mensen zijn aan het werk. Tegelijkertijd ligt er een aantal uitdagingen: de uitstroom van veel deskundig personeel ten gevolge van vergrijzing (in relatie tot de eisen die de maatschappij aan het onderwijs stelt), de afname van het aantal hoogpresteerders op de basisschool, de toename van het aantal kinderen dat het minder goed doet, grote verschillen in hoe goed scholen het doen. Dat zijn zorgelijke ontwikkelingen. Het bereikte onderwijsniveau hangt immers sterk samen met iemands persoonlijke welvaart en welzijn later in het leven. Wat je op jonge leeftijd leert, legt het fundament voor de vaardigheden en kennis die je later in het leven opdoet. De Miljoenennota benadrukt het belang van investeringen in zowel cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden. Ook wordt opgemerkt dat de situatie in Nederland voor verbetering vatbaar is: de kwaliteit kan worden verhoogd, het opleidingsniveau van vve-medewerkers (vroeg- en voorschoolse educatie) kan omhoog en kinderen kunnen meer uren volgen. Ook, zo is te lezen, hebben niet alle gemeenten hun doelgroep goed in beeld en in een kwart van de gemeenten zijn niet genoeg plaatsen voor alle kinderen met een risico op een achterstand. Hoewel de Miljoenennota deze verbeterpunten benoemt, wordt alleen verwezen naar de al in het regeerakkoord extra beschikbaar gestelde middelen (structureel 170 miljoen euro) voor gemeenten en scholen, de partijen die verantwoordelijk zijn voor vve.

35

Het kabinet investeert in het onderwijs onder andere ten behoeve van salaris, werkdrukverlichting, het wegwerken van onderwijsachterstanden en het stimuleren van technisch onderwijs. Dat is positief. Maar de problemen in het onderwijs zijn daarmee niet meteen van de radar. Integendeel, de lerarentekorten worden steeds zichtbaarder. Zo is het tekort aan docenten in het basisonderwijs het afgelopen jaar verder toegenomen. DUO Onderwijsonderzoek & Advies becijferde dat de basisscholen dit schooljaar beginnen met een tekort van 1400 leraren.⁷⁵ Daarmee is het tekort 9 procent hoger dan vorig jaar. Ook het voortgezet onderwijs kampt met een tekort aan leraren. Ondanks de krimp van het aantal leerlingen met gemiddeld 3 procent, ontstaat er volgens de regionale prognoses van onderzoeksbureau Centerdata in heel Nederland een lerarentekort.⁷⁶ Zelfs na deze alarmerende berichten blijft structureel geld uit om het lerarentekort te bestrijden. Voor de aantrekkelijkheid van een

⁷⁵ Zie DUO Onderwijsonderzoek & Advies, *Onderzoek Lerarentekort*, in opdracht van de PO-Raad, Utrecht, juli 2019.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.aob.nl/nieuws/ondanks-krimp-groeit-het-lerarentekort-in-het-voortgezet-onderwijs/>

beroep doet het salaris er wel degelijk toe. In een recent rapport van de OECD wordt aangegeven dat het salaris van leraren direct impact heeft op de aantrekkelijkheid van het beroep.⁷⁷ Een investering in leraren is een investering in de samenleving. Het beroep van leraar is essentieel voor de toekomst van een land. In navolging van een land als Finland zou het leraarschap weer een gerespecteerd en goed betaald beroep moeten worden waar de beste mensen voor in de rij zouden moeten staan om toegelaten te worden tot de lerarenopleiding.

Aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt vooral voor het mbo een zorgpunt

De Miljoenennota merkt op dat de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in vergelijking met andere landen, in veel gevallen goed is. Wel ligt er in het mbo een uitdaging om een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te borgen, vooral voor jongeren in een kwetsbare positie. In de begroting van het ministerie van OCW wordt aangegeven dat een goede aansluiting van het mbo op de arbeidsmarkt prioriteit is. Het ministerie monitort dit met drie indicatoren:

- het percentage gediplomeerden dat aangaf dat de aansluiting van de opleiding met huidige functie voldoende tot goed was;
- het percentage leerbedrijven dat over vakkennis het oordeel (zeer) goed geeft;
- het percentage leerbedrijven dat over beroepsvaardigheden het oordeel (zeer) goed geeft.

In het najaar van 2019 wordt een wetsvoorstel ingediend dat regelt dat mbo-studenten die uitvallen toch een bewijs meekrijgen van arbeidsmarktwaarde: een mbo-verklaring. Het Regionaal investeringsfonds mbo gericht op duurzame publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs wordt voor de periode 2019-2022 voortgezet. Zo wordt aangesloten bij de actuele uitdagingen van het mbo. Voor de nieuwe regeling Regionaal investeringsfonds mbo 2019–2022 wordt in totaal 100 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 25 miljoen euro in 2020.

36

Er is in de Miljoenennota ook aandacht voor het tekort aan geschoolde technici, het belang van goed vmbo-techniekonderwijs en duurzame inzetbaarheid van werknemers door leven lang ontwikkelen. Zo gaan de vmbo's in de regio het plan Sterk Techniekonderwijs uitvoeren. Voor dit plan is 100 miljoen euro structureel beschikbaar. Begin 2020 wordt het Techniekpact geëvalueerd door een onafhankelijke partij, waarbij met name wordt gekeken naar lessen voor de toekomst. In de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) wordt aangegeven dat in 2020 met het Techniekpact verder wordt gebouwd op de reeds ingezette koers naar een bredere inzet op menselijk kapitaal, onder andere door een explicietere verbreding naar technologie en meer verwevenheid met maatschappelijke uitdagingen als digitalisering en de klimaat- en energietransitie.⁷⁸

Leven Lang Ontwikkelen

In de Rijksbegroting 2019 wordt Leven Lang Ontwikkelen (LLO) als een nieuw speerpunt van het kabinet naar voren gebracht. Het kabinet wil dat mensen zich niet pas (bij)scholen bij werkloosheid of dreigend baanverlies, maar leren en ontwikkelen zien als vanzelfsprekende onderdelen van hun werk en hun leven. In de Kamerbrief *Leven Lang Ontwikkelen* is te lezen dat de primaire verantwoordelijkheid voor Leven Lang Ontwikkelen bij werkgevers en werknemers ligt. In de Rijksbegroting 2020 wordt dit verder geconcretiseerd. Het kabinet beoogt met LLO dat mensen vitaal flexibel en duurzaam inzetbaar blijven op de veranderende arbeidsmarkt. Het kabinet is van mening dat het voor werkenden en werkgevers vanzelfsprekend moet worden dat er geïnvesteerd

⁷⁷ OECD, *Economic Indicators at a glance, OECD indicators*, 2019.

⁷⁸ De Commissie Van Rijn adviseerde om de capaciteit van bèta- en techniekstudies te vergroten door geld van algemene universiteiten naar technische universiteiten over te hevelen (zie Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Wissels om: naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek*, Den Haag, mei 2019. Minister Van Engelshoven neemt dit advies over.

wordt in de ontwikkeling tijdens de hele loopbaan. De focus ligt daarbij op eigen regie. Om dit te bewerkstelligen wordt gewerkt aan een publiek leer- en ontwikkelbudget dat de fiscale scholingsaftrek vervangt: het zogenaamde STAP-budget (STimulans ArbeidsmarktPositie) dat voor alle werkenden en werkzoekenden tot de AOW-gerechtigde leeftijd beschikbaar komt. Naar verwachting kunnen circa 200.000 personen per jaar aanspraak maken op een persoonlijk ontwikkelbudget. Ook wordt er gewerkt aan een subsidieregeling om LLO te stimuleren in het midden- en kleinbedrijf en de landbouw-, horeca- en recreatiesector. In 2020 is in de OCW-begroting 11,75 miljoen euro beschikbaar voor het verbeteren van de randvoorwaarden voor LLO. Het is positief dat het kabinet inzet op LLO. In een tijd dat er sprake is van snelle technologische ontwikkelingen, is het van groot belang voor werkgevers en werknemers om de ontwikkelingen bij te blijven en te benutten. Daarbij is het wel van belang dat het STAP-budget ook bereikbaar is voor met name de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld werkenden in een flexibele arbeidsrelatie en werkzoekenden. Alleen dan kan worden voorkomen dat de huidige tweedeling op de arbeidsmarkt verder toeneemt.⁷⁹

Beleid valt of staat met uitvoering en handhaving

Vaak wordt beleidsmakers verweten te weinig stil te staan bij de uitvoerbaarheid van het ontwikkelde beleid. Beleidsplannen blijken in de praktijk veelal onvoldoende doordacht op cruciale voorwaarden voor succes.⁸⁰ Zo kloppen bijvoorbeeld beleidsaannames over het gedrag van burgers niet. Ook is vakinhoudelijke kennis vaak afwezig bij de verantwoordelijke organisaties en afdelingen. Positief is dat in de begroting van het ministerie van SZW speciale aandacht uitgaat naar de uitvoerbaarheid van beleidsplannen. Die aandacht gaat in het bijzonder uit naar de vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst en DUO). In het voorjaar van 2020 komt het kabinet met een probleemanalyse en verschillende scenario's voor het fundamenteel verbeteren en het toekomstbestendig maken van deze organisaties. Naast de speciale aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleidsplannen zet het kabinet ook in op maatregelen om fraude met uitkeringen te voorkomen. Zo wordt WW-fraude streng aangepakt door adrescontroles te verscherpen, door verwijtbare werkloosheid aan te pakken en alert te zijn op nieuwe fraudevormen. Het kabinet versterkt de handhaving samen met UWV, SVB, gemeenten en de Inspectie SZW. Het kabinet investeert fors in de Inspectie SZW om de taken te versterken op gebied van handhaving en fraudebestrijding.⁸¹ Voor gemeenten betekent dit (waarschijnlijk) een intensievere samenwerking met genoemde partijen; in de Miljoenennota zijn daar vooralsnog geen extra middelen voor uitgetrokken. Het kabinet wil voorkomen dat mensen met een bijstandsuitkering die vermogen verzwijgen en daarvoor zijn beboet direct weer een uitkering kunnen krijgen. Een wet hierover is in voorbereiding.

37

2.5 Sociaal domein

De term 'sociaal domein' heeft doorgaans betrekking op de beleidsdomeinen die te maken hebben met zorg, werk, jeugdhulp en schuldhulpverlening. Deze taken zijn, sinds de decentralisatie in het sociaal domein, vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet, Jeugdwet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Participatie wordt in deze analyse besproken in

⁷⁹ Zie ook "In wat voor land willen wij werken?", Discussienota van de Commissie Regulering van werk, over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, www.reguleringvanwerk.nl, 20 juni 2019 en "Tweedeling op de arbeidsmarkt tot alarmerend hoogtepunt gekomen", NU.nl, 22 juni 2019.

⁸⁰ Bijvoorbeeld Kim Putters, Toets overheidsbeleid voortaan vooraf op uitvoerbaarheid, in: *Het Financieele Dagblad*, 6 september 2019.

⁸¹ In het regeerakkoord 2017–2021 is 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt voor versterking van de handhavingssketen van de Inspectie SZW conform het Inspectie Controle Framework (ICF).

paragraaf 2.4 'Arbeidsmarkt en onderwijs'. De maatregelen op het gebied van de zorg, de jeugdzorg en schuldhulpverlening die we in deze paragraaf bespreken komen voornamelijk uit de begrotingen van de ministeries van SZW en VWS.

Toegankelijke en betaalbare zorg het hoofddoel van beleid

De *overall* ambitie van het Rijk op het sociaal domein is hoog: toegankelijke en betaalbare zorg, die merkbaar beter wordt voor mensen, nu en in de toekomst. Hierbij hoort ook, zoals weergegeven in de begroting van het ministerie van VWS, *“een verschuiving van de focus op ziekte en zorg naar een focus op gezondheid en gedrag. Van medicalisering en hospitalisering naar zorg en ondersteuning dichtbij mensen. Van denken in eerste-, tweede- en derdelijnszorg naar samenhangende zorg rondom mensen. Van complexiteit, regeldruk en offline, naar anders en slimmer werken, datagedreven en digitaal.”*⁸²

Al in 2016 heeft een Taskforce hiernaar onder de naam Juiste Zorg Op de Juiste Plek een verkenning gedaan. De uitkomsten zijn door het kabinet bestuurlijk verankerd in hoofdlijnenakkoorden. Verder heeft het in praktische zin handen en voeten gekregen in verschillende programma's. Inmiddels is onder dezelfde titel een 'beweging' gestart die het ministerie van VWS helpt te versnellen en te verspreiden.

De door het kabinet afgesloten hoofdlijnenakkoorden – dat wil zeggen eerstelijnszorg, medisch-specialistische zorg, de geestelijke gezondheidszorg en wijkverpleging – en de diverse programma's en trajecten vormen belangrijke elementen om de gestelde ambities te verwezenlijken.

De beschikbare middelen voor gemeenten

38

Met de decentralisaties van 2015 in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) zijn de bijhorende middelen van Rijk naar gemeenten overgedragen. Omdat de kosten van de verzorgingsstaat steeds hoger werden en nog verder dreigden op te lopen, ging dat gepaard met aanzienlijke bezuinigingen. De taakoverdracht én de financiën vormen nog steeds belangrijke discussiepunten. Middelen voor taken op het sociaal domein werden toegevoegd aan het Gemeentefonds. Maar was het genoeg en, belangrijker, is het genoeg voor de komende jaren?

Gemeenten ontvangen de middelen voor het sociaal domein (jeugdhulp, participatie en Wmo) via een decentralisatie-uitkering. Het Rijk was van plan om deze vanaf 2019 ook via de algemene uitkering toe te kennen aan gemeenten. Dat is inmiddels gebeurd voor grote onderdelen van het budget voor het sociaal domein. Taken die aan centrumgemeenten zijn toebedeeld, zoals beschermd wonen, worden echter via specifieke middelen toegekend. De grootste specifieke uitkering had in de afgelopen periode betrekking op de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG = bijstandsbudget).

Volgens de afgesproken trap-op-trap-af-systematiek groeit het gemeentefonds als het Rijk meer uitgeeft. Is het minder dan neemt de decentralisatieuitkering af. Het accres van tranche 2020 wordt door het Rijk geraamd op 1.244 miljoen euro, 409 miljoen euro meer dan aangegeven in de Voorjaarsnota 2019. Gemeenten zijn met dit accres echter niet tevreden. Veel gemeenten worstelen met (grote) tekorten in het sociaal domein. Daar komt bij dat het Rijk soms ingrijpt met maatregelen die (financiële) consequenties hebben voor gemeenten. Zo verving het Rijk in 2019 de eigen bijdrage in de Wmo voor een (laag) abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen.⁸³ Ook krijgen gemeenten extra taken van de overheid toebedeeld – zoals rondom de energietransitie en inburgering – zonder dat daar, volgens de

⁸² Inleiding *Rijksbegroting* hoofdstuk Volksgezondheid, Welzijn en Sport, blz. 5.

⁸³ Gemeenten maken hierdoor extra kosten en verliezen inkomsten. Ze worden hier wel (deels) voor gecompenseerd.

gemeenten, voldoende extra middelen tegenover staan. Omdat er tegelijkertijd tekorten zijn in het sociaal domein is er concurrentie om het gemeentebudget.⁸⁴ Meer algemeen constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat de dynamiek van de Rijksbegroting niet altijd aansluit in het sociaal domein met wat wenselijk en nodig is voor gemeenten.⁸⁵

“Als gemeenten hebben we veel last van de schommelingen in het gemeentefonds. Hierdoor is het voor ons lastig om continuïteit te brengen in onze begrotingen. Door de decentralisaties hebben gemeenten de laatste jaren veel extra taken op zich genomen. Alle gemeenten hebben meerdere bezuinigingsrondes moeten doorvoeren. Hierdoor is er binnen de begrotingen van gemeenten weinig ruimte om schokken op te vangen. Daar hebben we veel last van. Zelfs bij de kabinetsleden die een achtergrond als wethouder hebben, mis ik voldoende oog voor de financiële positie van gemeenten. Ik verlang naar een fundamentele discussie over de samenwerking binnen het Huis van Thorbecke. Is de gemeente een uitvoeringsorgaan van het Rijk of een gelijkwaardige partner? Momenteel hebben gemeenten weinig invloed op de totstandkoming van wetten en lijkt men in Den Haag weinig ontvankelijk voor onze belangen, maar we moeten het wel allemaal uitvoeren. Ik verwonder me erover dat het aantal Rijksambtenaren niet is gedaald, terwijl het aantal taken is afgenomen. Het aantal gemeenteambtenaren is echter niet toegenomen. De werkdruk bij gemeenten is gigantisch. Daar zou Den Haag meer aandacht voor moeten hebben.”

Willemien Vreugdenhil, wethouder Economie, gemeente Ede en voorzitter van de pijler Economie en Werk van het G40-stedennetwerk

Nieuwe governance van de zorg tussen rijk en gemeenten

In de Rijksbegroting staat het voornemen om de Financiële-verhoudingswet aan te passen en het uitkeringsstelsel beter toe te rusten op situaties waar overheden taken gezamenlijk oppakken. Streven is om in het voorjaar van 2020 een voorstel te hebben voor een herijkte verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. De ROB waarschuwde onlangs echter dat het eigenlijk te vroeg is voor nieuwe bekostigingsafspraken voor het sociaal domein en adviseert voorlopig nog geen onomkeerbare stappen in de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering te zetten.⁸⁶ Dit omdat de taken in het sociaal domein nog niet zijn uitgekristalliseerd. Uit het onderliggende onderzoek blijkt ook dat het Rijk, onder druk van het parlement en onder de noemer van stelselverantwoordelijke, de beleidsvrijheid die bedoeld was met de decentralisaties, soms doorkruist en inperkt. Daarmee beperkt ze de ruimte voor gemeenten voor maatwerk en diversiteit. Hoe dat gaat uitpakken is onzeker.

39

Dat het lastig blijkt om rolvast en over bestuurslagen heen te werken, zien we ook binnen het Interbestuurlijk Programma (IBP), dat in de Rijksbegroting 2020 genoemd wordt, en dat is opgezet is om verschillende overheidslagen meer oplossingsgericht en meer gelijkwaardig te laten werken. De praktijk is taaier. Gelijkwaardig werken tussen de verschillende overheidslagen kan niet altijd binnen de formeel verankerde taken, contexten en verantwoordelijkheden.

Om de ambities te realiseren en de zorg organiseerbaar en betaalbaar⁸⁷ te houden, is volgens het Rijk een ingrijpend en complex transformatieproces nodig. Veel aandacht is er in de VWS-begroting voor de

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld Ad Hofstede, “Onverwachte en verwachte hindernissen bemoeilijken de energietransitie”, in: *Binnenlands Bestuur*, 19 september 2019.

⁸⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Herijking gemeentefonds. Briefadvies*, Den Haag, 3 september 2019.
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds>

⁸⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, idem.

⁸⁷ Het Rijk verwijst naar onderzoek van het RIVM, dat stelt dat zonder nieuw beleid de zorgkosten in 2040 twee keer zo hoog zijn als in 2015 (zie Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht. Synthese*, Bilthoven, juni 2018, blz. 7).

tekortschietende samenwerking tussen organisaties en professionals. Zo stelt het kabinet dat in de praktijk bijvoorbeeld de samenwerking tussen en over domeinen (Zorgverzekeringswet (Zvw), Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet langdurige zorg (Wlz)) te wensen overlaat. Ook wordt gesteld dat, om de mens in de hulpverlening meer centraal te stellen, betere samenwerking tussen het zorgdomein en het sociaal domein essentieel is. Er vinden al experimenten plaats onder de noemer 'experiment domeinoverstijgend werken' waarin initiatieven worden ondersteund waarbij financiële afspraken over verschillende domeinen heen worden gemaakt. Het experiment loopt tot eind 2020 en wordt dan geëvalueerd. Het ministerie van VWS is bereid ook andere mogelijkheden voor domeinoverstijgende financiering te bekijken als daaraan behoefte bestaat.

Het Rijk gaat in samenspraak met betrokken partijen verkennen hoe de *governance* binnen het zorgstelsel kan en moet worden versterkt. Rond de zomer 2020 zal daarover een contourennota verschijnen. Voorafgaand daaraan moeten betrokken partijen inventarisaties maken van de regionale zorgbehoefte. Het kabinet verwacht dat deze partijen de opgaven die uit de inventarisatie volgen op het vlak van preventie, innovatie, beschikbaar aanbod en samenwerking rond grensvlakken vervolgens ook óppakken. Een en ander duidt er in elk geval op dat de regio voor de zorg belangrijker gaat worden en dat geldt ook voor de jeugdzorg. Voor gemeenten betekent dit (nog) meer inzet op regionale zorgafspraken. Die hebben overigens met de Zorgverzekeraars Nederland (ZN) al afgesproken dat ze willen toewerken naar een landelijk dekkend samenwerkingsnetwerk, uitgaande van de bestaande zorgkantorregio's.

Ondersteuning volwassenen met eigen kracht en burgerkracht; vergrijzing maakt opgave zwaarder

40

Belangrijk onderdeel binnen het sociaal domein is de ondersteuning van volwassenen. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voor de ondersteuning, naast de decentralisaties, zijn de vergrijzing en de beweging naar langer thuis wonen voor alle zorgdoelgroepen. Met de stelselwijziging werd zwaarder ingezet op eigen kracht en inzet van de sociale omgeving (burgerkracht). Ook werd de drempel voor opname in een zorginstelling verder verhoogd. Voor gemeenten brengt dit grote opgaven met zich mee: bijvoorbeeld in verband met de inzet van huishoudelijke hulp, het tegengaan van eenzaamheid, het stimuleren van maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie, zorg voor woningen voor kwetsbare groepen, woonzorgarrangementen en veiligheid.

Het beroep op ondersteuning zal in de toekomst nog verder toenemen (zie kader). Er komen dus grote uitdagingen af op de gemeenten en andere partijen (zorgverzekeraars, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen). Het is derhalve niet verrassend dat de Rijksbegroting spreekt van een ingrijpend en complex transformatieproces.

Beroep op ondersteuning neemt toe

De inschatting van het SCP is dat Nederland in 2040 maar liefst 2,6 miljoen 75-plussers zal tellen, 2 keer zoveel als nu. Ook het aantal mensen met meerdere chronische ziekten neemt toe, tussen 2018 en 2040 met 21 procent. Relevant is ook dat het aantal mensen met dementie toeneemt: van ruim 280.000 naar meer dan een half miljoen in 2040. Daarbij neemt het aantal potentiële mantelzorgers af en zal het aantal professionals naar verwachting niet voldoende groeien. Zijn er nu nog 15 potentiële mantelzorgers voor elke 85-plusser, in 2040 loopt dit terug naar 6.⁸⁸

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld ook Andries de Jong en Sjoerd Kooiker, *Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van oudere ouderen tussen 1975-2040*, Sociaal- en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2018.

Een breed pallet aan akkoorden, programma's en actieplannen moet de zorg toegankelijk en betaalbaar houden

Naast de al genoemde hoofdlijnenakkoorden, werken ook het Nationaal Preventieakkoord, het Sportakkoord en diverse andere trajecten en programma's aan toegankelijke en betaalbare zorg. Zo richt het Nationaal Preventieakkoord zich op het terugdringen van roken, overgewicht en alcoholgebruik. Eerdere en nog lopende programma's op het gebied van gezondheid zijn GIDS/Gezond in... – vooral gericht op de groep mensen met een lage sociaaleconomische status – en het programma Alles is Gezondheid, een programma dat inzet op lokale allianties en initiatieven. Het programma Preventie in het Zorgstelsel beoogt kansrijke, effectieve (leefstijl)interventies verder brengen. Daarvoor is samenwerking tussen het medische en het sociaal domein nodig. Het Nationaal Preventieakkoord is ook bedoeld om bestaande programma's, zoals Jongeren op Gezond Gewicht, Gezonde School, Gezonde Schoolkantine en rookvrije gemeenten te versnellen of te versterken. Ook in 2020 worden gemeenten – met ondersteuning van de VNG – gestimuleerd om de afspraken te vertalen naar een lokale aanpak. Voorbeelden van andere programma's die betrekking hebben op de transformatie en die gemeenten direct raken zijn:

- Het actieplan Wonen met Zorg en Taskforce Wonen en Zorg. Doel van de Taskforce is ervoor te zorgen dat overal in Nederland partijen op lokaal niveau komen tot uitvoering van gezamenlijke prestatieafspraken op het gebied van wonen, zorg, welzijn en leefbaarheid. Het gaat daarbij met name om realisatie van woonzorgvoorzieningen voor ouderen, maar daarnaast is er ook aandacht voor de woonzorgbehoeften van andere, kwetsbare doelgroepen.
- De Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang richt zich op doorstroom uit beschermd wonen, voldoende geschikte woningen, voorkomen van dakloosheid, sneller signaleren van beginnende problemen zoals schulden en goede toegang tot voorzieningen. Met het ZonMw Programma Beschermd thuis, worden met name de regio's, maar ook de landelijke partijen, ondersteund om de prioriteiten van de Meerjarenagenda een impuls te geven. Het is gericht op mensen die moeite hebben om een zelfstandig bestaan op te bouwen en te behouden, vaak mensen met 'stapelingsproblematiek'. Het is belangrijk dat mensen uit de schulden blijven en een dak boven hun hoofd hebben. Wanneer daarin is voorzien, is herstelondersteunende zorg een belangrijke volgende stap. Bedoeling is dat het programma samenwerkt met het Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag.

41

De jeugdzorg als zorgenkind van de decentralisatie in het sociaal domein

Met de Jeugdwet uit 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg. Door het toenemende beroep op de jeugdzorg groeien wachtlijsten en ontstaan financiële tekorten. Omdat dit onwenselijk wordt geacht, investeert het Rijk 1 miljard euro extra in de jeugdzorg – uitgesmeerd over 2019, 2020 en 2021 – om gemeenten in staat te stellen goede zorg te blijven leveren. Kleinere gemeenten hebben problemen met het goed regelen van specialistische ondersteuning. Daarom maakt het Rijk nu afspraken met gemeenten om de jeugdhulp te verbeteren. Die afspraken gaan over een betere ordening van het jeugdhulplandschap. Daarbij is een belangrijke vraag op welk niveau (lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk) jeugdhulp het best kan worden georganiseerd. Gesteld zou kunnen worden dat het Rijk hiermee de decentralisatie nog eens kritisch wil bezien.

Beroep op jeugdzorg

Het aantal kinderen en ouders dat een beroep doet op de jeugdzorg is hoger dan verwacht. In 2015 krijgen 380.000 jongeren tot 23 jaar jeugdzorg⁸⁹; in 2017 zijn het er bijna 420.000, in 2018 428.000.⁹⁰ Dat is bijna 1 op de 10 jongeren.⁹¹

Vanwege de kosten zal ook kritisch worden gekeken naar 'wat hoort bij normaal opvoeden' en 'waar begint de jeugdhulpplicht'. Er wordt nu vaak beweerd dat er te snel naar professionals wordt verwezen, een geluid, dat ook al lang voor de decentralisaties klonk. Naast het extra budget van 300 miljoen euro (in 2020) voor jeugdhulp ondersteunt het Rijk gemeenten ook met het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en met de Jeugdautoriteit. In het programma Zorg voor de Jeugd werkt het Rijk met andere partijen aan merkbaar betere jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering voor kinderen, jongeren en gezinnen.

Nieuw is het actieprogramma Kansrijke Start, dat een verbinding legt tussen het medische en sociaal domein en de vorming van coalities bevordert. Het richt zich op extra ondersteuning voor kwetsbare gezinnen en besteedt aandacht aan bewust zwanger worden, een gezonde zwangerschap en veilig ouderschap. Binnen het programma Geweld hoort nergens thuis werkt het ministerie van JenV samen met VWS, VNG en andere betrokken partijen aan het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2020 moeten alle regio's een aanpak hebben. Er wordt ook gewerkt aan een handelingskader voor de eerste 24 uur in een crisis. Verder wordt het aantal locaties waarop het spreekuur huiselijk geweld wordt gehouden verder uitgebreid.

42

Onbeantwoorde vragen

Wat blijft, na het lezen van deze vloed aan plannen en programma's, is de vraag hoe dit alles zich verhoudt tot de ervaringen en zorgen van professionals in de intramurale zorg, professionele ondersteuners in de wijk, de mensen die ondersteuning nodig hebben (de 'cliënten') en de mantelzorgers. In de Rijksbegroting komt dit niet naar voren. Dat is opvallend, want ziekenhuizen sluiten, professionals kunnen het werk niet aan, mensen moeten te lang thuis blijven, mantelzorgers zijn overbelast en dergelijke. En het is bekend dat de uitgaven in het sociaal domein gaan groeien, terwijl er tekorten zijn en er opgaven - zoals de energietransitie - bij komen. Hoe realistisch zijn dan de ambities van de Rijksbegroting? Of zijn ze vooral een vlucht naar voren? In ieder geval zou het kabinet bij het formuleren van beleid meer aandacht moeten schenken aan de uitvoerbaarheid.

Interessant is ook de vraag hoe gemeenten en andere betrokken partijen al die verschillende programma's die op hen afkomen – en al lopende programma's – in samenhang weten uit te voeren. Dat vormt voor gemeenten een ingewikkelde puzzel. Het streven is *meer klantgerichte, integrale* lokale aanpakken. De verschillende programma's bieden kansen en samenwerken is goed, maar hoe voorkom je heel veel afstemmingsoverleg en regelwerk? En hoe bouw je door aan wat nodig is in de eigen praktijk? Met steeds weer nieuwe programma's en nieuwe prioritaire opgaven kan het lastig zijn om lokaal koers te houden, door te bouwen aan goede praktijken en die te borgen.

⁸⁹ Het geheel van jeugdhulp, jeugdbescherming, en jeugdreclassering.

⁹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/18/428-duizend-jongeren-in-jeugdzorg>

⁹¹ In 2017 hebben gemeenten 724 miljoen (4,4 procent) meer uitgegeven aan het sociaal domein dan begroot. De overschrijding is vooral het gevolg van de uitgaven op de jeugdzorg. Zie Bruno Steiner advies (2018), Sociaal domein kostte in 2017 4,4 procent meer dan begroot, Rekening 2017 past in meerjarige stijging uitgaven sociaal domein, in opdracht van Divosa, 23 september 2018.

"Het is een mooi streven van het kabinet om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg verder te verbeteren. Zeker voor kwetsbare burgers kunnen wat betreft de toegankelijkheid van zorg én preventie nog grote stappen worden gezet. In Nederland zijn 2,5 miljoen mensen laaggeletterd en van alle volwassenen in Nederland heeft 36 procent beperkte gezondheidsvaardigheden. Gezondheidsinformatie is voor hen vaak te ingewikkeld om te vinden en te begrijpen. Pharos ondersteunt daarom bijvoorbeeld de ontwikkeling van klantvriendelijke patiëntportalen in ziekenhuizen en ontwikkelt eenvoudig voorlichtingsmateriaal. Door kwetsbare burgers van begrijpelijke informatie te voorzien - persoonsgericht en op maat - wordt bijgedragen aan effectievere en uiteindelijk beter betaalbare zorg.

In de Rijksbegroting benadrukt het kabinet ook het belang van domeinoverstijgende samenwerking. Dat belang onderschrijven wij. Samenwerking met andere domeinen waarin wordt ingezet op een gezonde leefomgeving, (arbeids)participatie, armoedebestrijding of schuldhelpverlening draagt bij aan betere lichamelijke en geestelijke gezondheid.

Tot slot: hoewel het belang van preventie duidelijk naar voren komt in de Rijksbegroting is er zeker nog een slag te maken. Nu geven we maar liefst 88 miljard uit aan de gezondheidszorg. Slechts een miljard daarvan gaat naar preventie, terwijl een groot deel van de ziektes voorkomen kan worden. Om Nederland gezonder te maken is het van belang om meer te investeren in preventie en aan de voorkant van het stelsel. Samen kunnen we het verschil maken."

drs. Patricia Heijdenrijk, directeur/bestuurder Pharos

Armoede en schulden blijven een groot probleem, grote onvrede bij Tweede Kamer over de effectiviteit van de maatregelen tot nu toe

43

De aanpak van armoede en schulden staat al meerdere jaren hoog op de agenda van zowel Rijk als gemeenten. Ook in de toekomst zal dit hoogstwaarschijnlijk een belangrijk vraagstuk blijven. Er is steeds meer onderzoek beschikbaar dat aantoont dat er een stevige verwevenheid is met andere problemen, zoals bijvoorbeeld gezondheidsklachten. Het voorkomen en tegengaan van armoede en schulden zal daarom ook positieve effecten hebben op andere domeinen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorkomen en aanpakken van schulden en armoede. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) wordt het vraagstuk ook interbestuurlijk met gemeenten, provincie en Rijk opgepakt. Het Rijk is enerzijds betrokken vanwege wetten en regels, anderzijds is het Rijk een van de grootste schuldeisers. In 2018 heeft het kabinet daarom de brede schuldenaanpak gepresenteerd. Binnen deze aanpak worden drie actielijnen onderscheiden: preventie en vroegsignalering, ontzorgen en ondersteunen, en zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Ook in 2020 zet de overheid deze inzet en extra inspanningen voort.

Net als in vorige jaren, krijgt de aanpak van armoede bij kinderen bijzondere aandacht. Rijk en gemeenten hebben vier ambities geformuleerd om in 2021 nagenoeg alle kinderen in armoede te bereiken, waaronder kinderen in gezinnen met een werkende ouder(s). Streven is dat ieder kind dat in een gezin met een laag inkomen opgroeit kan meedoen aan zinvolle maatschappelijke en sociale activiteiten (ambitie 1), en dat het aantal huishoudens met kinderen dat te maken heeft met een laag inkomen de komende jaren een dalende trend laat zien (ambitie 2).

Armoede in cijfers

De afgelopen jaren is de armoede in Nederland afgenomen. Volgens cijfers van het SCP waren er in 2013 ruim 1,2 miljoen mensen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium (7,6 procent van de Nederlandse bevolking). In 2017 waren dat er bijna 940.000 (5,7 procent van de bevolking). Indien rekening wordt gehouden met de afbetalingen van schulden, stijgt het armoedepercentage met ongeveer 1 procentpunt. Ook de kinderarmoede is afgenomen sinds 2013. In 2017 leefden ruim 272.000 minderjarigen (< 18 jaar) in armoede. Zij vormden 8,1 procent van de totale bevolking tot 18 jaar. In 2013 was dat aandeel nog 10,3 procent.

Het aantal huishoudens met betalingsproblemen is de afgelopen jaren gelijk gebleven: het gaat om één op de vijf huishoudens met betalingsachterstanden, omgerekend 1,35 miljoen huishoudens. Bij acht procent van de huishoudens gaat het om ernstige betalingsproblemen. De aard van de financiële problemen verandert: zo stijgt het gemiddelde aantal schuldeisers van iemand met schulden en hebben de betalingsachterstanden of schulden vaker betrekking op de vaste lasten. denk aan de energierekening of huur. Had in 2012 nog 12 procent van de Nederlanders de huur of hypotheek weleens te laat betaald; in 2018 is dat 19 procent.

Om de ambities op het terrein van schulden en armoede te verwezenlijken wordt onder andere ingezet op de volgende maatregelen:

- het verlengen van het professionaliseringsprogramma ‘Schouders Eronder’, voor kennisontwikkeling, innovatie en professionalisering schuldhulpverlening, en voor een betere kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening;
- het voorkomen van het oplopen van schulden door een effectieve en maatschappelijk verantwoorde inning en incasso, bijvoorbeeld met de ingevoerde noodstopprocedure waarmee de inning van Wahn-boetes (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) tijdelijk kan worden stopgezet;
- het beschikbaar stellen van opnieuw incidenteel 80 miljoen euro voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede – in het bijzonder onder kinderen;
- een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de uitkeringen- en toeslagensystematiek, omdat deze een rol speelt bij het ontstaan van schulden;
- een wetsvoorstel dat onder meer toeziet op de inrichting van een incassoregister dat de vakbekwaamheid, de professionele omgang met schuldenaren en de bedrijfsvoering borgt;
- een wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgv) om onder andere zorgverzekeraars, woningcorporaties, energiebedrijven en drinkbedrijven toe te staan om signalen over betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten.

44

2.6 Veiligheid

“Vijfenzeventig jaar na operatie Market Garden lijken vrijheid, democratie en een sterke rechtsstaat vanzelfsprekende waarden. Maar wie de wereld beschouwt, realiseert zich hoe bijzonder het is te leven in een land waarin mensen zich veilig kunnen voelen.” Zo sprak de Koning tijdens de Troonrede op Prinsjesdag. Brede welvaart vraagt om een goed functionerende rechtsstaat, vrede, vrijheid en veiligheid. Daarbij zijn de steeds groter wordende geopolitieke spanningen geen garantie voor blijvende vrede en veiligheid. De langjarige aandacht voor high impact crimes (diefstal, inbraak, beroving, geweld, moord) heeft geleid tot een daling van deze vormen van criminaliteit. Nu is het van belang om méér aandacht te hebben voor nieuwe vormen van criminaliteit, die vaak (nog) niet (goed) geregistreerd worden. Zoals de sterk toegenomen cybercriminaliteit, fraude (uitkeringsfraude,

witteboordencriminaliteit, verzekeringsfraude, vastgoedfraude, milieufraude, dumping van drugsafval et cetera) en ondermijnende criminaliteit.

Aanpak ondermijning vergt massieve inzet van alle overheden en maatschappelijke organisaties

Het kabinet versterkt in 2020 de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De ondermijnende criminaliteit uit zich in drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante criminele winsten die worden witgewassen, excessief geweld in de openbare ruimte, bedreigde burgemeesters, intimidatie en corruptie diepgeworteld in de samenleving. Dit vormt een bedreiging van de rechtstaat en concurreert op oneigenlijke wijze met de witte economie. Ondernemingsmiddelen worden niet geschuwd om druk uit te oefenen op de democratische besluitvorming. De veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun gezinnen worden bedreigd door omkoping, intimidatie en agressie.

De ondermijningswetgeving wordt verder aangepast om juridische knelpunten op te lossen:

- ondermijnende organisaties die een bedreiging zijn voor de openbare orde (zoals motorbendes) mogen verboden worden;
- informatie wordt beter gedeeld;
- het wordt makkelijker om crimineel vermogen af te pakken;
- de invoer en het bezit van bepaalde psychoactieve stoffen en grondstoffen die gebruikt worden bij de drugsproductie, kunnen verboden worden;
- burgemeesters mogen een woning sluiten die is beschoten of waar vuurwapens aanwezig zijn.

Om informatie beter te delen, gaan regio's en landelijke diensten integrale versterkingsplannen uitvoeren. Met het wetsvoorstel Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden wordt het delen van informatie in samenwerkingsverbanden die de ondermijning bestrijden makkelijker.

45

De financiële middelen die de overheid inzet om de ondermijning te bestrijden, zijn bescheiden. Met een kasschuif worden de eerder vrijgemaakte incidentele middelen van 100 miljoen euro voor het Ondermijningsfonds verdeeld over de jaren 2019, 2020 en 2023. In 2020 en 2021 wordt daarnaast 19 miljoen euro extra uitgetrokken voor de researchcapaciteit en bestrijding van de ondermijning bij de Nationale Politie.⁹²

De opgave is daarbij gigantisch. Drugs en fraude (onder andere fiscale fraude, beleggingsfraude, acquisitiefraude) zijn samen verantwoordelijk voor meer dan 90 procent van de witwasbehoefte. Nederland is het 66^e land in de wereld qua inwoners, het 14^e land naar omvang van de witwasbehoefte en Nederland neemt de 8^e plek in de wereld in qua aantrekkelijkheid voor witwassers.⁹³ Er is een massieve inzet en afstemming nodig van alle overheden om de ondermijning effectief aan te pakken. Een effectieve aanpak vergt een soepele samenwerking en het delen van informatie tussen vele partijen (politie, Openbaar Ministerie, FIOD, FIU-Nederland, douane, fiscus, woningcorporaties, banken, gemeenten en dergelijke). Op lokaal niveau kan de ondermijning het beste bestreden worden door de informatie uit verschillende beleidsterreinen te koppelen (zorg, welzijn, jeugd, onderwijs, toeslagen, politie, BOA's, Bibob, Kadaster, strafrecht, fiscus, woningcorporaties).⁹⁴ Een snelle behandeling van het

⁹² Begroting ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020*, nr. 2, blz. 22 en 23.

⁹³ Brigitte Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen*, Universiteit Utrecht/ECORYS/Vrije Universiteit Amsterdam (in opdracht van het WODC), Utrecht/Rotterdam, 1 oktober 2018, blz. 4, 6, 7.

⁹⁴ Zonder de koppeling van de informatie van vele partijen is de overheid "een flappentap waar je met minimale handigheid en minimale pakkans altijd terecht kunt". Conclusie uit een experimenteel *big data*-onderzoek in Rotterdam-Zuid. In dit onderzoek zijn de databestanden van zorgverzekeraars, woningcorporaties, scholen, banken en gemeenten gekoppeld. Dit maakte bijvoorbeeld zichtbaar

wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is dan ook van belang om ook op lokaal niveau stappen te kunnen maken.

De omvang van de opgave en de nodige massieve inzet van de overheden blijkt ook uit het feit dat de bestrijding van de ondermijning tot nu toe geen tanden heeft en vooralsnog slechts een summier topje van de ijsberg raakt. De ruwe raming is dat de hennepteelt, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie, en dergelijke in 2014 een economie vormt van ongeveer 16 miljard euro (2,5 procent van het BBP) die moet worden witgewassen. De totale witwasbehoefte van 16 miljard euro bestaat uit binnenlands crimineel verkregen geld dat in Nederland wordt witgewassen (6,9 miljard euro) en de instroom van witwasgeld uit andere landen (9,1 miljard euro). Het meeste witwasgeld in Nederland heeft een internationaal karakter en is daarmee problematisch voor de opsporing of het gemeentelijk bestuurlijke optreden.⁹⁵

Het afpakken van crimineel verkregen geld is volgens de deskundigen één van de meest effectieve aanpakken om ondermijning te bestrijden.⁹⁶ De criminele activiteiten en het witwassen worden echter tot nu toe niet of nauwelijks bestreden door het afpakken van crimineel verkregen geld. In 2017 is meer dan 171 miljoen euro afgepakt; dit is echter maar ietsje meer dan 1 procent van de 16 miljard euro die moet worden witgewassen.⁹⁷ Ook het Europese Parlement constateert dat van de illegale markt in de Europese Unie (ongeveer 110 miljard euro) nog geen 1 procent wordt afgepakt. Dus de beperkte effectiviteit van het beleid is niet alleen een Nederlands probleem. Dat het dweilen is met de kraan open blijkt als gekeken wordt naar de Rotterdamse haven (een belangrijke doorvoerhaven voor drugs). Van de 7,5 miljoen containers die jaarlijks de haven van Rotterdam passeren worden er 40.000 met een röntgenscanner geïnspecteerd (0,5 procent) en 6.500 daadwerkelijk opengemaakt (0,09 procent).⁹⁸ Effectievere 'Plukze-wetten' op Europees en nationaal niveau hebben waarschijnlijk meer effect op het bestrijden van de ondermijning dan de veranderende bevoegdheid van burgemeesters om woningen te sluiten na een beschieting of als vuurwapens zijn aangetroffen.⁹⁹ Ook door het aantal BOA's uit te breiden en deze, naast inzet in de woonwijken, óók actief te laten zijn in het buitengebied van gemeenten, ontstaan er ook meer mogelijkheden om criminele activiteiten in woonwijken en in het buitengebied (agrarische opstallen, dumpingen van chemisch afval) te bestrijden. Gemeenten pleiten er

46

dat dertig verzekerden voor de inning van zorgdeclaraties gebruik maken van één en hetzelfde bankrekeningnummer en dat één man maandelijks contant aan de balie de huur betaalt voor tien woningen. Heiko Jessayan en Rob de Lange, "Big-data-experiment legt onzichtbare criminaliteit bloot" en "Zolang het onder de radar blijft, ettert het door", in: *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2015; *Het Financieele Dagblad*, *Systeemfraude snel en hard aanpakken*, 14 mei 2015; Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54.

⁹⁵ N. Donker, I.M. van Buggenum, F.T.G. de Graaf en E.C. Jongsma, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, Algemene Rekenkamer, februari 2014, blz. 4; Brigitte Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen. Eindrapportage*, WODC, Utrecht/Den Haag, 2018, blz. 13, 14, 74 en 103.

⁹⁶ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*, Utrecht, 2010, blz. 6, 7, 9, 10 en 67; Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*, Amsterdam, 2017; Hans Boutelier, Casper Hermans en Femke van de Plas, *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*, Den Haag, 2019.

⁹⁷ Zie ook Jan Tromp, "9½ miljard aan fout geld ontdekt in Nederland (en dat is slechts een topje van de ijsberg)", in: *De Volkskrant*, 25 juli 2019; Jan Tromp, "Reportage Narcostaat Nederland: witwassen. De geest van Klaas Bruinsma leeft voort in de 16 miljard die jaarlijks in Nederland wordt witgewassen", in: *De Volkskrant*, 24 september 2019.

⁹⁸ R.H.J.M. Staring, L.C.J. Bisschop, R.A. Roks, E.G. Brein en H.G. van de Bunt, *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Publieksversie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, mei 2019, blz. 15.

⁹⁹ De internationale verwevenheid van onder- en bovenwereld, de verschillende wetgevingen en belastingverdragen in landen, het maskeren van het eigenaarschap van geldstromen en bezittingen met trustmaatschappijen over de hele wereld en de omvangrijke internationale (witte) dienstverleningsindustrie laat zien hoe noodzakelijk internationale samenwerking en informatiedeling is. Oliver Bullough, *Moneyland. Why thieves & crooks now rule the world & how to take it back*, Londen, 2018.

al enige tijd voor om de ambities voor het afpakken van crimineel geld aanzienlijk te verhogen en deze afgepakte middelen (deels) in te zetten om de aanpak van ondermijning nog effectiever te maken.¹⁰⁰

“Wat mij bijzonder aanspreekt is dat het belang van preventie op een aantal plekken prominent wordt genoemd in de begroting van Veiligheid en Justitie. Dat was in het verleden wel eens anders. Met preventie is nog veel winst te behalen. Er zijn aanzienlijke maatschappelijke baten te behalen door het tegengaan van verloedering in buurten en het voorkomen dat inwoners afglijden in de criminaliteit. Bovendien ontlast je met preventie en bijvoorbeeld buurtbemiddeling de strafrechtketen die de werklast niet aan kan en kunnen wijkagenten zich meer bezig houden met hun kerntaken. Er is ook nog een wereld te winnen door de samenwerking tussen veiligheid, (jeugd)zorg en welzijn te verbeteren. Maar dat kost tijd en is niet in een handomdraai gerealiseerd. Met de wijkaanpak die het kabinet noemt, kan ook het beste aangesloten worden bij de leefwereld van de mensen. En dat werpt weer zijn preventieve vruchten af.

Alhoewel ik besef dat de vraag naar veiligheid altijd groter zal zijn dan het aanbod en de beschikbare financiële middelen moet mij wel van het hart dat de vele woorden die aan het belang van preventie zijn gewijd (nog) niet gelijk oplopen met de middelen die er voor worden uitgetrokken. Ik hoop dat het kabinet bij de Najaarsnota meer balans brengt in de woorden over het belang van preventie en de wijkaanpak en de (financiële) daden die daarvoor worden uitgetrokken. Dan komt er ook meer evenwicht in het tweesnijdende zwaard van repressie én preventie.

Goede stappen worden mijns inziens ook gezet met de Citydeal Zicht op Ondermijning. In deze deal wordt meer en beter informatie uit openbare, semi-openbare en gesloten bronnen gedeeld en zo kan met betere risicoanalyses gericht en effectiever ingegrepen worden. Wel is het van belang dat de samenwerkende partijen de algoritmes achter de risico-analyses kunnen uitleggen en begrijpen. Als dat het geval is zal de komende jaren jurisprudentie duidelijk maken wat goede procedures zijn en waar de grenzen liggen. Valt de risicoanalyse met de gecombineerde gegevens niet uit te leggen en wordt onvoldoende zorgvuldig samengewerkt dan boeken wij geen vooruitgang en spant deze aanpak van ondermijning het paard alsnog achter de wagen.”

Patrick van den Brink, directeur Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

47

Voor de gemeenten is zorgwekkend dat ondermijning de leefbaarheid in wijken aantast en dat jongeren die zijn betrokken bij ondermijnende criminele activiteiten, een desastreus rolmodel zijn voor andere jongeren. ‘Normaal werken’ loont niet meer en jongeren komen in aanraking met verkeerde rolmodellen. 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 500 euro per dag, als drugskoerier krijgen ze 1.000 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 deze desastreuze rolmodellen aangepakt moesten worden.¹⁰¹ Want waarom zou je nog naar school gaan, vakken gaan vullen in de supermarkt of tomaten gaan plukken in de tuinbouw? Door geld af te pakken, panden te sluiten, vergunningen in te trekken, dure auto's in beslag te nemen met behulp van bestuursrecht, navorderingen van de fiscus en boetes van de sociale dienst wordt de crimineel op zijn gevoeligste plek geraakt, te weten zijn portemonnee. Als criminaliteit niet meer loont, is de crimineel

¹⁰⁰ Pieter Tops en Jan Tromp, “Narcostaat Nederland het afpakteam. Het Rotterdamse afpakteam graait in de grote bak van dubieuze geldzaken, en dat levert resultaat op”, in: *De Volkskrant*, 26 augustus 2019.

¹⁰¹ Bram Endedijk, “De burgemeester als misdaadbestrijder. 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.

ook geen rolmodel meer. Dan wordt de overheid weer de baas en niet de "wijkkoningen". Dit zijn wijkbewoners met vaak rolluiken aan de binnen- en buitenkant van hun huis, de mooiste auto's voor de deur, overal camera's geïnstalleerd, zonder geregistreerd inkomen, die een wijk beheersen en besturen. Mensen die kennelijk alles mogen en kunnen.¹⁰²

Op wijk- en buurniveau moet repressief beleid hand in hand gaan met preventief beleid om ervoor te zorgen dat kwetsbare wijken niet (nog) meer in de greep van ondermijnende criminaliteit komen. In de onlangs gepubliceerde *Contouren Offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit* wordt duidelijk dat meerdere departementen (JenV, BZK, OCenW, VWS en SZW) samenwerken aan een gebiedsgerichte preventieve aanpak. Met het vergroten van het toekomstperspectief voor bewoners moet voorkomen worden dat kwetsbare personen afglijden naar criminaliteit. Met een balans tussen landelijke inzet (landelijk interventieteam, middelen, expertise), het weerbaarder maken van professionals in het sociale, onderwijs- en veiligheidsdomein en gebiedsgericht maatwerk (politie, BOA's, sociale wijkteams, welzijn, jongerenwerk, wijkconomie) moet worden voorkomen dat buurten en wijken een voedingsbodem zijn voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit.¹⁰³

Beperkt experiment gesloten coffeeshopketen

Het vierjarige experiment gesloten coffeeshopketen in tien gemeenten (Arnhem, Almere, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad) moet waardevolle informatie opleveren over de gevolgen van het instellen van een gesloten coffeeshopketen, waarbij kwalitatief goede legale cannabis wordt geproduceerd en geleverd aan coffeeshops in de deelnemende gemeenten. De wet- en regelgeving rond het experiment met de gesloten coffeeshopketen treedt naar verwachting op 1 januari 2020 in werking. Na drie jaar en vier maanden moeten de resultaten van de evaluatie bekend zijn. Het is zeer de vraag of het beperkte aantal deelnemende gemeenten en coffeeshops (er zijn in Nederland 573 coffeeshops in 103 gemeenten), het beperkte legale aanbod en het verbod om aan buitenlandse toeristen wiet te verkopen, voor voldoende leerervaringen zorgen om betekenisvolle conclusies te kunnen trekken over de effecten op het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast gaan steeds vaker geluiden op om het softdrugsgebruik in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit te normaliseren. De vraag is in hoeverre het draagvlak voor het experiment gesloten coffeeshops waarbij sprake is van legale cannabis, hierdoor beïnvloed wordt.

48

Vernieuwende ambities in de gebiedsgerichte politiezorg

Bovenop de reguliere bekostiging van de nationale politie (ruim 5,7 miljard euro) wordt 291 miljoen euro extra geïnvesteerd voor uitbreiding, innovatie, toe- en uitrusting van politiemensen en voor de verbetering van de werkomgeving. Een toename van 5 procent. De operationele politiesterke neemt de komende 6 jaar toe tot 51.594 fte; een toename van 2018 tot 2024 met 1.205 fte volledig opgeleide agenten (+ 2,4 procent). Daarnaast worden *incidenteel* voor de jaren 2019 tot 2021 262,4 miljoen euro extra geïnvesteerd: 9,9 miljoen euro (gebiedsgebonden politiezorg), 70,3 miljoen euro (Dienst Speciale Interventie), 49,4 miljoen euro (verkeersveiligheid) en 13,8 miljoen euro (digitalisering en cybercrime), 19,0 miljoen euro (recherchecapaciteit en bestrijding ondermijning) en 100,0 miljoen euro (Ondermijningsbestrijdingsfonds).¹⁰⁴

Elke vier jaar stelt de minister van Justitie en Veiligheid in de Veiligheidsagenda de landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering van de politie vast. De landelijke beleidsdoelstellingen

¹⁰² Rob de Lange, "Eindhovenese burgervader voert strijd tegen 'wijkkoningen'", in: *Het Financieele Dagblad*, 13 februari 2018, blz. 4.

¹⁰³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Contouren breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, kenmerk 2728693, bijlage, 18 oktober 2019.

¹⁰⁴ Begroting ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020*, nr. 2, blz. 40.

richten zich op vraagstukken die landelijk en internationaal spelen, die eenheidsoverstijgend zijn of waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau nodig is. De landelijke beleidsdoelstellingen van de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn: ondermijning, mensenhandel, *cybercrime* en online seksueel misbruik en executie. Op een deel van deze onderwerpen zijn landelijke kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen geformuleerd. De bestrijding van terrorisme en extremisme, *high impact crimes* en mobiel banditisme, kindermishandeling en huiselijk geweld, en personen met verward gedrag zijn ook nog steeds belangrijke onderwerpen in de Veiligheidsagenda. Maar op deze onderwerpen zijn geen landelijke beleidsdoelstellingen geformuleerd.

De landelijke Veiligheidsagenda is complementair aan de lokale veiligheidsagenda's en laat ruimte voor de lokale gezagen om de politiecapaciteit en politie-inzet te richten op de lokale en regionale vraagstukken. De regioburgemeesters hebben aangegeven dat een aantal randvoorwaardelijke organisatie-ontwikkelopgaven de komende vier jaar ook aandacht behoeven. Dat zijn onder andere: zorgen voor een stevige lokale verankering van de politie, zorgen voor een doorontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg, en inzetten op preventie en zorg waar het kan, repressie waar het moet.

De samenwerking tussen de opsporing en het gebiedsgebonden politiewerk in de basisteams krijgt vorm door lokale veiligheidsproblemen op vernieuwende wijzen aan te pakken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door bij druggerelateerde en georganiseerde criminaliteit financiële barrières op te werpen, criminele goederenstromen en verdienmodellen te verstoren en meer datagestuurd te werken. De politie hanteert met andere betrokken partijen de aanpak Samenspannen tegen ondermijning. Daarin worden kleinschalige projecten uitgevoerd om met het lokaal gezag lokale ondermijning aan te pakken.

Hoge ambities voor digitale veiligheid met een bescheiden inzet van middelen

49

De conclusies in *Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN)* zijn zorgwekkend. De digitale dreiging neemt toe. Vier van de vijf Nederlandse bedrijven en instellingen zegt in de afgelopen twee jaar te maken te hebben gehad met financieel-economische criminaliteit, waaronder *cybercriminaliteit*. In 2018 was 8,5 procent van de huishoudens slachtoffer van een digitaal misdrijf.¹⁰⁵ Daarnaast zijn vrijwel alle vitale processen en diensten in onze samenleving afhankelijk van ICT en zijn analoge alternatieven nagenoeg verdwenen. *Cybercriminaliteit* kan onder andere de energievoorziening, verkeersregelsystemen, de uitgifte van paspoorten, het verstrekken van uitkeringen of de verkiezingen ontregelen, en het economisch leven aantasten.

Vorig jaar heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de Nationale Cyber Security Agenda (NCSA) aan de Kamer gestuurd, met daarin verrijkende ambities om de digitale weerbaarheid van Nederland de komende jaren te verhogen. In het regeerakkoord zijn daarvoor ook middelen vrijgemaakt (oplopend tot 95 miljoen structureel) om hier uitvoering aan te geven. Onderdeel zijn een Landelijk Dekkend Stelsel van cybersecurity samenwerkingsverbanden (LDS) en het overheidsbreed (ook door gemeenten) oefenen met cyberincidenten. Verder komt er een aantal nieuwe City Deals, onder andere op het gebied van *cybersecurity*. Los van de City Deals steken de middelen om de digitale weerbaarheid op te voeren (nog) mager af tegen de omvang van de dreiging, de schade die daarmee aangericht wordt en kan worden, en de ambities in de Nederlandse Cybersecurity Agenda.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Andreas Mikkers e.a., *Economic Crime Survey Nederland 2019*, PwC (in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam), s.l., 2019, blz. 3 en 4; Bastiaan Overvest, Marielle Non, Milena Dinkova, Ramy El-Dardiry en Rinske Windig, Centraal Planbureau, *Risicorapportage cyberveiligheid economie 2019*, CPB Notitie, Centraal Planbureau, Den Haag, oktober 2019.

¹⁰⁶ Onder andere: 'Nederland geeft zijn digitale slagkracht op orde', 'Nederland loopt voorop in het bevorderen van digitaal veilige hard- en software', 'Nederland beschikt over weerbare digitale processen en een robuuste infrastructuur', 'Nederland werpt door middel van

De middelen voor *cybersecurity* binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid – vooral voor extra personeel – lopen op tot 6 miljoen euro per jaar. De bijzondere bijdrage aan de Nationale Politie voor digitalisering en *cybercrime* (13,8 miljoen euro) – additioneel aan de lumpsum bekostiging van de politie – en de prestatienormen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (371 *cybercrime*-onderzoeken in 2019) lijken evenmin indrukwekkend gezien de omvang van de opgave en de ambities uit de Agenda.¹⁰⁷

Lovenswaardig streven naar veiligheid voor kwetsbare personen; maar complexe realiteit

Een veilige rechtsstaat biedt bescherming aan kwetsbare personen. Kwetsbare personen zijn oververtegenwoordigd in de strafrechtketen en hebben vaak problemen op meerdere terreinen. De focus ligt bij de aanpak van kinderpornografie en -sekstoerisme, mensenhandel, prostitués, huiselijk geweld, kindermishandeling, multiprobleemhuishoudens, preventie van radicalisering, terugdringen van recidive, en migranten. De analyse is helder en er zijn verschillende initiatieven met als doel om bij te dragen aan een betere bescherming van kwetsbare personen.¹⁰⁸ Maar dat het in de praktijk met die bescherming niet altijd goed is gesteld, laat het recente rapport over de moord op de 16-jarige Rotterdamse Hümeyra weer eens indringend zien. In ruim zeven maanden met talloze verzoeken om hulp laten 27 personen bij verschillende hulpdiensten steken vallen met een rampzalige uitkomst. Alle hulpverleners konden hun eigen bijdrage in de zaak Hümeyra netjes afbakenen en afvinken en de kwestie vervolgens doorschuiven naar de volgende in de keten. Bijna iedereen faalde, maar niemand voelde zich verantwoordelijk.¹⁰⁹

50

In 2020 komt er een wetsvoorstel dat alle vormen van prostitutie (seksbedrijven, zelfstandig werkende prostituees, escort) vergunningplichtig maakt. Het uit winstbejag faciliteren van onvergunde prostitutie wordt strafbaar. Het doel is meer landelijke uniformiteit tot stand te brengen voor alle sectoren in de prostitutiebranche en om te komen tot landelijk register van prostitutievergunningen en van prostitutiebedrijven. Sekswerkers die de prostitutie willen verlaten, worden begeleid vanuit uitstapprogramma's die in het gehele land beschikbaar zijn. Gemeenten en maatschappelijke organisaties krijgen maximaal vier jaar subsidie voor het ontwikkelen, uitvoeren en uitbreiden van uitstapprogramma's. Voor de integrale vergunningplicht voor alle vormen van prostitutie doet zich de vraag voor hoe de gemeenten de nieuwe wet gaan handhaven. Gaan gemeenteambtenaren aan *mystery shopping* doen?

Asielzoekers in Nederland moeten zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen of ze mogen blijven. Asielzoekers die mogen blijven, moeten daarna snel integreren. Aan asielzoekers die geen kans maken op een status en van wie een deel overlast veroorzaakt, moet een halt worden toegeroepen. Daartoe zal in de asielprocedure nog scherper onderscheid worden gemaakt tussen asielzoekers die wel en niet kans maken op rechtmatig verblijf. De Immigratiedienst IND krijgt structureel 65 miljoen euro extra. Om de beoordeling van asielaanvragen te verbeteren en te versnellen, trekt het kabinet bijna 200 miljoen euro uit. In 2021 moet zeker 90 procent van de aanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld zijn.

cybersecurity succesvol barrières op tegen cybercrime', 'Nederland is toonaangevend op het gebied van cybersecurity kennisontwikkeling' en 'Nederland beschikt over een integrale, publiek-private aanpak van cybersecurity'.

¹⁰⁷ Begroting ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020, nr. 2, blz. 21.

¹⁰⁸ Zo gaat het ministerie van JenV in het kader van de aanpak van multiprobleemhuishoudens in 2020 in tien gemeenten werken aan verbetering van de bestaande aanpak. Hierbij wordt gekeken of er nieuwe interventies nodig zijn en of de inrichting van een landelijk escalatieteam toegevoegde waarde heeft. En binnen het programma 'Geweld hoort nergens thuis' werkt JenV samen met VWS, VNG en betrokken partijen aan het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

¹⁰⁹ Margriet Oostveen, "Het rapport over de zaak-Hümeyra is zeer Nederlands", in: *De Volkskrant*, 10 oktober 2019.

Met deze impuls worden de achterstanden bij het IND teruggedrongen en worden kansrijke asielaanvragen sneller omgezet in een vergunning. Hierdoor kunnen ook de achterstanden in de taakstelling van de gemeenten worden weggewerkt, die zijn ontstaan doordat er onvoldoende vergunninghouders gekoppeld konden worden aan een gemeente.

3 Samenvattingen Rijksbegroting per ministerie

In dit deel van de analyse van de Rijksbegroting treft u een samenvatting aan van de voor stedelijke en regionale vraagstukken meest relevante maatregelen en beleidswijzigingen, geordend naar de ministeries die het meest relevant zijn voor stad en regio.

3.1 Financiën

Nederland staat er volgens het ministerie van Financiën financieel goed voor: de economie groeit, de belastinginkomsten stijgen en de overheidsschuld daalt richting het niveau van vóór de crisis.

Het kabinet streeft naar het vergroten van de welvaart in brede zin en stelt dat een goed leven om meer dan economische groei en koopkracht vraagt. Op veel terreinen staat de brede welvaart er in Nederland goed voor, maar er zijn ook uitdagingen. De woningmarkt staat onder druk, de zorg moet organiseerbaar en betaalbaar blijven, de kansengelijkheid in het onderwijs is een aandachtspunt en het land staat voor een ingrijpende energietransitie. Grote opgaven die ook de gemeenten, regio's en provincies betreffen. Bovendien maken buitenlandse factoren de economische ontwikkeling van de komende periode onzeker, zoals de Brexit, handelsspanningen en geopolitieke ontwikkelingen.

52

De beleidsprioriteiten van het ministerie voor 2020 zijn onderverdeeld in vier thema's:

- 1 **Nederland financieel gezond.** Naast gezonde en duurzame overheidsfinanciën op de lange termijn, werkt het ministerie aan het behoud van brede welvaart voor burgers. Verder blijft het ministerie zich inzetten voor een stabiele, integere en innovatieve financiële sector, en is er oog voor de financiële weerbaarheid van huishoudens. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om ook op de lange termijn welvaart te blijven genereren, om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden en de brede welvaartdoelstellingen ook voor toekomstige generaties binnen bereik te houden. Eind 2019 komt het kabinet met een brede agenda om het Nederlandse verdienvermogen op lange termijn te versterken. In het verlengde hiervan zal overwogen worden om eventueel een **investeringsfonds** op te richten (additioneel aan de bestaande fondsen en Invest-NL). Het kabinet zal de Kamer hier begin 2020 over informeren.
- 2 **Belastingdienst: goede uitvoering en toezicht.** In 2020 gaat het ministerie verder met het beheerst vernieuwen van de dienst. Naast het structureel verbeteren van de uitvoering en het toezicht, wordt extra ingezet op het bestrijden van ondermijning en witwassen.
- 3 **Nederland in Europa en de wereld.** De Brexit en de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU kunnen grote invloed hebben op de overheidsfinanciën. Het kabinet wil dat Nederland een land is waar geen brievenbusmaatschappijen, maar bedrijven met reële economische activiteiten zich willen vestigen en investeringen doen. Hiertoe worden de tarieven in de vennootschapsbelasting stapsgewijs verlaagd.
- 4 **Versterking, verduurzaming en vergroening van de Nederlandse economie.** Zo is het ministerie van plan om in 2020 de groene obligatie ten minste een keer te heropenen en is er verdergaande aandacht voor het vergroenen van het fiscale stelsel.

Ten aanzien van de welvaartsontwikkeling in Nederland vermeldt de Miljoenennota het volgende:

- De Nederlandse economische vooruitzichten zijn vooralsnog positief. Het **bruto binnenlands product (bbp)** neemt in 2019 toe met 1,8 en in 2020 met 1,5 procent per jaar. Het groeitempo ligt daarmee lager dan de afgelopen jaren. Naar verwachting wordt 2020 het zevende jaar op rij met economische groei. In tegenstelling tot eerdere jaren komt de groei vooral uit het binnenland, met name uit de consumptie van huishoudens en de overheidsbestedingen. De export groeit juist minder hard, net als investeringen in woningen en door bedrijven.
- De arbeidsmarkt is nog steeds krap. Naar verwachting neemt de **werkloosheid** iets toe, naar 3,5 procent in 2020, maar dat is historisch gezien een laag niveau. Het aantal vacatures bevond zich begin 2019 op een recordhoogte en het aantal banen blijft groeien. De **loonontwikkeling** is momenteel niet hoog, gezien de krapte op de arbeidsmarkt. De cao-lonen nemen in 2019 en 2020 met 2,5 procent toe. Dat is in 2019 zelfs iets minder dan de inflatie, die dit jaar hoger uitvalt door onder andere de verhoging van het lage btw-tarief. Volgend jaar daalt naar verwachting de inflatie en kan er voor grote groepen sprake zijn van reële inkomensverbetering.
- In 2018 nam de **uitstoot van broeikasgassen** (gemeten in CO₂-equivalenten) af met 2 procent, terwijl de economie sterk groeide. Daarmee zet de trend van de afgelopen jaren door en neemt de zogeheten emissie-intensiteit van Nederland gestaag af.
- Tegen de achtergrond van de vergrijzing is de ontwikkeling van de **arbeidsproductiviteit** van groot belang om de reële inkomens te kunnen laten toenemen en om de verzorgingsstaat te kunnen blijven financieren. Sinds de financiële crisis is het groeitempo bescheiden: tussen 1970 en 2007 nam de productiviteit jaarlijks toe met gemiddeld 2,4 procent; tussen 2012 en 2018 met slechts 0,6 procent. Een deel van de verklaring is dat Nederland inmiddels per gewerkt uur tot de koplopers qua productiviteit behoort, waardoor het moeilijker is om verder te groeien door het overnemen van innovatieve toepassingen elders.
- Over het algemeen zijn veel Nederlanders **gelukkig**: dat geldt voor 88 procent van de ondervraagde volwassenen. Het **optimisme over de economie en financiën** is iets minder groot en ook minder gunstig dan in 2018: ongeveer 80 procent van de ondervraagden geeft de economie een voldoende en is tevreden over de eigen financiële situatie. Over Nederland als geheel is er minder tevredenheid; slechts een minderheid (ongeveer 35 procent) vindt dat het met Nederland de goede kant op gaat. Dat geeft volgens het kabinet aan dat er nog steeds zorgen zijn, bijvoorbeeld over inkomensverschillen en de manier van samenleven.
- In 2019 stijgt de **koopkracht** naar verwachting met 1,2 procent en in 2020 met 2,1 procent. Met name werkenden gaan er volgend jaar sterk op vooruit. Hun koopkracht stijgt met 2,4 procent. Het kabinetsbeleid (lastenverlichting) pakt in 2020 ook positief uit voor zelfstandigen: hun koopkracht stijgt in 2020 met 2,0 procent.
- Nederland verwacht voor 2019 voor het vierde jaar op rij een **begrotingsoverschot**. Dit bedraagt naar verwachting 1,3 procent bbp. In 2020 wordt nog een overschot van 0,2 procent bbp verwacht, maar vanaf 2021 wordt een begrotingstekort geraamd. Tijdens de huidige kabinetsperiode nemen de uitgaven met ongeveer 1 procentpunt van het bbp toe, onder meer als gevolg van de intensivering van het kabinet. De uitgaven en lasten zijn in 2021 weer ongeveer in evenwicht.
- Voor 2020 wordt het **EMU-saldo** geraamd op 0,2 procent van het bbp (1,9 miljard euro) en de **EMU-schuld** komt uit op 47,7 procent van het bbp. Het EMU-saldo van de decentrale overheden is 1,5 miljard euro negatief en van de centrale overheid 3,4 miljard euro positief. Per saldo voldoet het EMU-saldo van de Nederland hiermee aan de Europese begrotingsnormen. Als voor extra investeringen ten behoeve van het verdienvermogen extra schuld wordt aangegaan, neemt de overheidsschuld toe ten opzichte van de in de Miljoenennota gepresenteerde cijfers.
- **Gemeentefonds**. Het accres van tranche 2019 bedraagt 1.068 miljoen euro. Dat is 218 miljoen euro minder ten opzichte van de eerste suppletoire begroting 2019 van het gemeentefonds. Het accres

van tranche 2020 zal naar verwachting met de huidige inzichten 1.244 miljoen euro bedragen. Dit is 409 miljoen euro meer dan eerder geraamd bij de Voorjaarsnota 2019.

- **Provinciefonds.** Het accres van tranche 2019 bedraagt 149 miljoen euro positief. Dat is een negatieve bijstelling van 30 miljoen euro ten opzichte van de eerste suppletoire begroting 2019 van het provinciefonds. Het accres van tranche 2020 bedraagt 114 miljoen euro. Dit is 39 miljoen euro meer dan eerder geraamd bij de Voorjaarsnota 2019.
- Sinds de Miljoenennota 2019 is de **accresontwikkeling** door de volgende oorzaken beïnvloed. Bij de afrekening van 2018 bleek dat de onderuitputting bij het Rijk (2,2 miljard euro in 2018 en 1,8 miljard euro in 2019) zorgde voor een minder grote toename dan verwacht. Dit effect was enkeljarig voor 2019. In het voorjaar heeft het CPB de raming voor de loon- en prijsontwikkeling naar beneden bijgesteld. Voor het accres betekent dit ook een negatieve bijstelling. Dit is van minder belang dan de afname van het accres door de onderuitputting, omdat deze lagere loon- en prijsontwikkeling ook voor lagere uitgaven zorgt bij gemeenten en provincies. De vertraagde investeringen uit het regeerakkoord bij de departementen Defensie en IenW zorgen voor een lager accres in de komende jaren en een positief effect in latere jaren als de investeringen te zijner tijd alsnog gerealiseerd worden. Daarnaast zorgen de uitgaven van de Rijksoverheid voor het Pensioenakkoord en voor het woningmarktpakket voor een toename van het accres.

3.2 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van BZK benoemt in de begroting van 2020 vier beleidsprioriteiten:

- 1 **Een sterke en levendige democratie**, waarin mensen kunnen meedoen, waar naar mensen wordt geluisterd en waar hun stem telt. Prettig samenleven begint met vertrouwen: in elkaar en in een overheid die alert is op hoorbare en latente geluiden, en op (on)zichtbare dreigingen en die daarop acteert.
- 2 **Duurzaam wonen en leven in heel Nederland**. De groei van steden, de problemen op de woningmarkt, klimaatverandering en de energietransitie stellen volgens het ministerie de kwaliteit van onze leefomgeving op de proef. Ze stelt met de Nationale Omgevingsvisie een gedeeld beeld te hebben neergezet dat helpt bij een toekomstbestendige inrichting. Volgens het kabinet vragen de verschillen in Nederland om een gedifferentieerde benadering; de verduurzamingsopgave voor woningen en gebouwen daarentegen geldt vrijwel overal en vraagt om samen en slim doen.
- 3 **Een waardegedreven digitale overheid**. Het streefbeeld van het ministerie is een inclusieve en goed beschermde digitale samenleving die toegankelijk, begrijpelijk, veilig en betrouwbaar is. De digitale overheid moet effectief, efficiënt en transparant zijn.
- 4 **Versnelling naar een grenzeloos samenwerkende overheid**. Onder meer technologie, internationalisering en grotere en complexere maatschappelijke opgaven vragen volgens BZK om een samenwerkende responsieve overheid, waarin het ministerie een aanjaagfunctie wil aannemen.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio concentreren zich rondom de eerste drie beleidsprioriteiten en zijn hieronder opgesomd.

Een sterke en levendige democratie

- Met het samenwerkingsprogramma **Democratie in Actie** ondersteunt BZK de actievere betrokkenheid van inwoners bij de gemeentelijke besluitvorming en uitvoering. De Quick Scan Lokale Democratie wordt verder ontwikkeld en uitgevoerd en de Gemeentewet wordt gewijzigd om participatie van inwoners te verstevigen.

- Met het programma Democratie in Actie wordt ook een impuls gegeven aan de **duurzame toerusting van politieke ambtsdragers**. Daar hoort de doorontwikkeling en de borging van het in februari 2019 opgerichte Kennispunt voor lokale politieke partijen bij, alsook de versterking van de positie van de gemeenteraad.
- Het ministerie zet in op een verdubbeling van het aantal gemeenten dat werkt met '**Right to Challenge**'.
- In de **Proeftuin Lokale Digitale Democratie** onderzoekt het ministerie hoe met (open source) digitale participatietools mensen beter kunnen worden betrokken bij de lokale democratie. In sommige regio's, zoals het aardbevingsgebied, wordt op basis van behoefte extra ondersteuning geboden.
- BZK ondersteunt gemeenten en kandidaatselectiecommissies om inclusief te werven en selecteren, met het oog op een **inclusief samengesteld gemeentebestuur**.
- Het ministerie werkt aan **vernieuwing van het verkiezingsproces**, zoals met het verbeteren van de transparantie en controleerbaarheid van het vaststellen van de uitslag. Ten aanzien van de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van digitale hulpmiddelen wordt een wijziging van de Kieswet voorbereid.
- Er komt een voorstel voor een **experimentenwet voor nieuwe stembiljetten** en een wet om te experimenteren met **early voting**.
- BZK zet in op versterking van integer gedrag en veiligheid van politieke ambtsdragers. In samenwerking met JenV, VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Wethoudersvereniging wordt de komende tijd de **weerbaarheid van bestuurders** vergroot. Er loopt een apart project met VNG, IPO en de verenigingen van raadsleden en griffiers gericht op de **weerbaarheid van raads- en Statenleden**.
- Het ministerie inventariseert wat het vermogen van Rijk en andere overheden is om tot effectieve(re) partnerschappen te komen. Deze lessen krijgen in 2020 hun weerslag in een nieuwe **Code Interbestuurlijke Verhoudingen**.
- BZK ondersteunt gemeenten en provincies (en ook Rijkspartners) bij **governance-vraagstukken** waar nationaal beleid op regionaal niveau impact heeft.
- Voor **interbestuurlijk toezicht** zal in 2020 het actieplan verder worden uitgewerkt.
- Om te komen tot **passende financiële verhoudingen** tussen overheden wordt de Financiële-verhoudingswet aangepast en wordt het uitkeringsstelsel beter toegerust op situaties waar overheden taken gezamenlijk oppakken. In deze wetwijziging wordt ook de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van het instrument decentralisatie-uitkeringen betrokken.
- In het voorjaar van 2020 wordt een voorstel ingediend voor een **herijkte verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds**.
- Waar dat voor gemeente-overstijgende vraagstukken gewenst of noodzakelijk is, biedt het ministerie ruimte voor maatwerk in de Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en mogelijk ook in aanvullende wet- en regelgeving. Ook wordt gekeken naar een versterking van de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen. BZK komt met een wetsvoorstel om deze democratische lacunes te dichten.
- Versterking van de **lokale rekenkamers** dient als een belangrijk instrument om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Daartoe komt BZK met een wetsvoorstel.
- Het kabinet komt nog in 2019 met het tweede Nationaal Actieplan Mensenrechten.
- Het kabinet ondersteunt in het bijzonder gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen met opleiding en handreikingen.
- De AIVD intensificeert het onderzoek naar organisaties, personen en andere landen die een (mogelijk) gevaar vormen voor de Nederlandse democratische rechtsorde. Hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld.

Duurzaam wonen en leven in heel Nederland

- Om ervoor te zorgen dat de omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten logisch op elkaar aansluiten, worden door de verschillende overheidslagen gezamenlijk **landsdekkende omgevingsagenda's** opgesteld. Op basis hiervan kan binnen bestaande gebiedsprogramma's worden geprioriteerd en kunnen nieuwe initiatieven worden ontplooid.
- Er komen **verstedelijkingsstrategieën** voor de Metropoolregio Amsterdam, de regio Utrecht en de Zuidelijke Randstad, waarin voor de middellange en lange termijn de opgaven en bijbehorende keuzes voor wonen, bereikbaarheid, energie, klimaatadaptatie en groen inzichtelijk worden gemaakt. Voor Groningen en Eindhoven wordt het nut en de noodzaak hiervan nog verkend.
- BZK gaat in 2020 aan de slag met een vernieuwing van het instrumentarium voor **gebiedsontwikkeling**, waarbij de voorziene wijziging in de financiële verhoudingen wordt betrokken.
- Eind 2019 sluiten Rijk en regio's een akkoord over de plannen van aanpak voor **zeven prioritaire landschappen** en begin 2020 wordt - als uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie – de **beleidsbrief Landschap** naar de Kamer.
- Het doel is dat de **Omgevingswet** op 1 januari 2021 in werking treedt. Om overheden, burgers, bedrijfsleven op weg te helpen, wordt in 2020 de uitleg geïntensiveerd en oefent BZK met de nieuwe werkwijze vanuit de Omgevingswet.
- Op 1 januari 2020 wordt het **Digitaal Stelsel Omgevingswet** op basisniveau opgeleverd.
- BZK ondersteunt en stimuleert provincies, gemeenten en ontwikkelaars om **jaarlijks 75.000 nieuwe woningen** te bouwen en om huurwoningen in de vrije sector betaalbaar te houden. In 2020 worden de afspraken uit de Nationale Woonagenda en de woondeals uitgevoerd.
- Er komt een **woningbouwimpuls van een miljard** beschikbaar om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren. Daarnaast geeft het ministerie een gerichte impuls voor de bouw van sociale huurwoningen door een heffingsvermindering van structureel 100 miljoen per jaar in de verhuurderheffing. Ook komt er een vrijstelling in de verhuurderheffing voor de bouw van tijdelijke flexibele woningen.
- Met het oog op de **kwaliteit van de woningvoorraad** wordt in een aantal wijken aan de slag gegaan met het beproeven en uitvoeren van innovaties. Dit gebeurt gebiedsgericht in een meerjarig partnerschap met gemeenten.
- In een aantal nader te bepalen gemeenten wordt een **City Deal Wijkvernieuwing** gestart.
- **Leefbaarheid**: in 2020 gaat BZK door met de aanpak goed verhuurderschap, het actieplan vakantieparken, het actieplan Wonen met Zorg, de *Handreiking toeristische verhuur* en het expertisetraject woningmarkt in krimpgebieden. BZK geeft daarbij de kaders in wet- en regelgeving aan en biedt gemeenten ruimte om zelf in te grijpen.
- Vanuit het **expertisetraject woningmarkt** wordt in krimpregio's kennis en expertise opgebouwd hoe om te gaan met de daar spelende woningbouwopgaven in de toekomst.
- Aan de hand van concrete samenwerkingsagenda's met de grensregio en de buurlanden, zoals de Grenslandagenda met Noordrijn-Westfalen, stimuleert BZK de **samenwerking over de landsgrenzen heen**.
- BZK is per 1 januari 2020 verantwoordelijk voor de uitvoeringsorganisatie van de **Versterkingsoperatie Groningen** en zet onder meer in op meer regie voor bewoners en bestuurders en op het vereenvoudigen en versnellen van de versterking.
- Ook voor het **Nationaal Programma Groningen** wordt de eerste beleidsverantwoordelijkheid bij BZK gelegd. Het Rijk en NAM investeren via dit programma in totaal 1,15 miljard euro in Groningen.
- Op basis van het in het voorjaar 2019 gepubliceerde **Klimaatakkoord** werkt het ministerie in 2020 voor de gebouwde omgeving aan een breed pakket aan maatregelen uit om woningeigenaren, huurders en verhuurders te ondersteunen. Voorbeelden zijn fiscale wijzigingen in de

energiebelasting, het opnieuw openstellen en verbreding van bestaande subsidieregelingen en door een warmtefonds en een digitaal platform in te stellen.

- Voortzetting van het in 2019 ingerichte **Programma Aardgasvrije Wijken**. In 2020 worden nieuwe proeftuinen geselecteerd. Het Rijksvastgoedbedrijf ontwikkelt in het kader van de energietransitie routekaarten voor zijn verschillende gebouwenportefeuilles.
- In 2020 treedt het wettelijk stelsel voor **certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties** in werking, ten einde het aantal ongevallen met koolmonoxide te verminderen.
- In 2020 treffen we voorbereidingen voor de stapsgewijze invoering van de **wet over kwaliteitsborging in de bouw** in 2021, met als doel de versterking van de positie van de consument als opdrachtgever in de bouw.

Een waardegedreven digitale overheid

- Met de campagne **Direct Duidelijk** wordt bevorderd dat overheidsorganisaties begrijpelijk communiceren.
- Er wordt samen met de Alliantie Digitaal Samenleven gezocht naar oplossingen die bijdragen aan een **inclusieve digitale samenleving**, zoals in een City Deal voor mensen die digitaal zijn vastgelopen. Ook komt er een landelijk dekkend cursusaanbod om mensen beter met technologie te helpen omgaan en wordt het **Informatiepunt Digitale Overheid** verder uitgerold.
- Voor mensen die niet digitaal willen of kunnen communiceren met de overheid zorgt het ministerie met het **programma Machtigen** voor een toegankelijke en robuuste oplossing.
- Voor een goed beschermde digitale overheid gaat het ministerie verder met de overheidsbrede aanpak voor i-bewustzijn en het interbestuurlijk ondersteuningsprogramma voor de implementatie van de **overheidsbrede Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)**.
- Het ministerie start in 2020 met de implementatie van de **Wet digitale overheid (WDO)**, met betrekking tot de ontsluiting van inlogmiddelen en voorzieningen die nodig zijn voor toegang tot de digitale overheid op een betrouwbare, toegankelijke, veilige en gebruiksvriendelijke manier.
- **NL DIGIbeter: Data Agenda Overheid** bevat maatregelen gericht op verantwoorde inzet en hergebruik van (open) overheidsdata en transparante overheidsalgoritmen, waarop effectief toezicht wordt gehouden.
- In 2020 wordt een toekomstbeeld voor het **stelsel van basisregistraties** uitgewerkt, zodat burgers en ondernemers hun gegevens niet steeds opnieuw hoeven aan te leveren en de overheid de dienstverlening kan verbeteren.

57

3.3 Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wil dat Nederland infrastructureel en op milieugebied in veel opzichten vooroploopt. Een veilig en bereikbaar Nederland en een gezonde en duurzame leefomgeving vormen komend begrotingsjaar de speerpunten van IenW.

De hoofdstructuur van de beleidsagenda wordt gevormd door de belangrijkste transitie op IenW-gebied: veilige, slimme en duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie, circulaire economie en een gezonde en veilige leefomgeving. Veel beleidsterreinen van IenW hebben betrekking op de fysieke leefomgeving. Hiervoor biedt De Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die begin 2020 wordt vastgesteld, een overkoepelende langetermijnvisie.

Het mobiliteitsbeleid in 2020 geeft invulling aan het toekomstbeeld dat in 2019 in de *Schets Mobiliteit 2040* naar de Tweede Kamer is verzonden. In het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld om een inhaalslag te realiseren in de infrastructuur. De komende begrotingsperiode werkt IenW samen met de MIRT-regio's aan de verdere uitwerking van kortetermijnmaatregelen voor veilige, slimme en duurzame mobiliteit.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn als volgt:

Veilige, slimme en duurzame mobiliteit

- In het regeerakkoord is aangekondigd dat het Infrastructuurfonds in 2030 wordt omgevormd tot een **Mobiliteitsfonds**: niet langer de modaliteit, maar de mobiliteit komt centraal te staan. Begin 2020 wordt een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.
- In 2020 start een **impuls om de groei van het uitgesteld onderhoud** op de RWS-netwerken te beperken, voornamelijk bij vaarwegen. Bij de samenstelling van het impuls pakket ligt het accent op projecten die 'merkbaar en maakbaar' zijn, dat wil zeggen dat ze op korte termijn te realiseren zijn én effect hebben op het risico van verstoringen en de groei van het uitgesteld onderhoud.
- De gevolgen van de **PAS-uitspraak** voor lopende projecten ten aanzien van wegen, vaarwegen, spoor, luchtvaart en het hoofdwatersysteem worden geïnclassificeerd. Voor de acties die de interbestuurlijke partners zullen uitvoeren om tot een oplossing te komen die recht doet aan de bescherming van Natura 2000-gebieden en tegelijkertijd ruimte biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen, verwijst het ministerie naar een Kamerbrief van 11 juni 2019.
- Rondom **Smart Mobility** verschuift de aandacht van de IenW-inspanningen steeds meer van testen en experimenteren naar toepassing in de praktijk en inbedding als integraal onderdeel van beleid en uitvoering. Dit gebeurt langs vier actielijnen:
 - > Stimuleren van het gebruik van bestaande producten en diensten;
 - > Verantwoorde introductie van nieuwe generatie voertuigen;
 - > Toekomstbestendige infrastructuur en wegbeheer;
 - > Zorgvuldig benutten van data-uitwisseling en connectiviteit.
- De experimenteerruimte die wettelijk mogelijk gemaakt is om Nederland goed voorbereid te laten zijn en impact te kunnen beoordelen van **zelfrijdende functies in het verkeer**, wordt in 2020 benut. Dit gebeurt in samenwerking met de Nederlandse steden en regio's.
- IenW gaat samen met decentrale overheden, vervoerders en dienstverleners kijken naar de kansen die **Mobility as a Service** biedt. In 2020 worden zeven landelijk opschaalbare pilots opgestart, onder meer op het gebied van bereikbaarheid, duurzaamheid en toegankelijkheid.
- In 2020 wordt met de Logistieke Alliantie en de Topsector Logistiek invulling gegeven aan de **Goederenvervoeragenda** met inzet op digitaal transport, duurzaam goederenvervoer en logistiek.
- IenW gaat door met het gepresenteerde **maatregelenpakket voor spoorgoederenvervoer**, teneinde een bijdrage te leveren aan een *modal shift* in het transport naar het Europese achterland. In 2020 wordt besloten over investeringen in treinen, over verlenging van subsidieregeling Derde spoor en over een subsidieregeling voor stille wagons.
- In 2020 verschijnen de resultaten van onderzoek naar de toedracht van **het ongeval met de MSC Zoë**, op basis waarvan het ministerie bepaalt wat nodig is om herhaling te voorkomen.
- In 2020 wordt samen met de mobiliteitssector, overheden en maatschappelijke organisaties de uitvoering van de **afspraken uit het ontwerp-Klimaatakkoord** verder opgepakt. Acties:
 - > De wettelijke verankering van de stimuleringsregelingen voor elektrische personen-, bestel- en vrachtauto's;
 - > De uitwerking van maatregelen voor de stimulering van de tweedehandsmarkt van elektrische voertuigen, waarvoor tussen 2020 en 2024 100 miljoen beschikbaar is;

- > De nationale implementatie van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED II);
- > De herziene Richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen (CVD);
- > De uitvoering van het plan van aanpak zero-emissiezones voor stadslogistiek;
- > Het kabinet onderzoekt ten behoeve van de volgende kabinetsformatie ten minste drie varianten van betalen naar gebruik bij autorijden. De invoering van het nieuwe stelsel wordt betrokken bij de reeds voorgenomen belastingherziening in 2025.
- **Fietsbeleid.** Het kabinet heeft de ambitie om 200.000 extra mensen op de fiets te krijgen voor woonwerk-verkeer. De 100 miljoen euro die deze kabinetsperiode door het Rijk beschikbaar is gesteld voor snelfietsroutes en fietsenstallingen bij stations, is door bijdragen van provincies en gemeenten reeds verdrievoudigd. Het Klimaatakkoord bevat een extra impuls van 75 miljoen euro voor extra fietsstallingen. In 2019 komt er een Tweede Etappe van de Nationale Fietsagenda met als blijvend doel: 20 procent meer fietskilometers in 2027.
- Vanuit het **Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030** – hierin staat een risico-gestuurde aanpak centraal – gaat het ministerie in 2020 maatregelen ontwikkelen en vastleggen in regionale uitvoeringsagenda's. Daarnaast voert het Rijk de maatregelen van het **Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid (2019–2021)** uit. Zo komt de zelfevaluatie voor de oudere automobilist in 2020 online beschikbaar, die bewustwording en zelfmanagement bij ouderen stimuleert zodat zij zo lang mogelijk op een veilige manier mobiel blijven.
- Het kabinet heeft 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de **aanpak van files** op korte termijn. Hiervoor wordt onder andere een impuls gegeven aan snellere berging na ongelukken en worden kleine infrastructurele maatregelen genomen.
- In 2020 wil het ministerie vaart zetten achter de volgende in het regeerakkoord genoemde **prioritaire wegentrajecten**: A1/A30, A2 Deil – 's-Hertogenbosch, A4 knooppunt Burgerveen – N14, A7/A8 Amsterdam – Hoorn. De verkenningsfase ten aanzien van de concrete problematiek op de A12 en A28 start in 2020.
- In 2020 zal het wetsvoorstel **vrachtwagenheffing** ter behandeling aan de Tweede Kamer worden aangeboden.
- **Spoorwegen.** Er wordt geïnvesteerd in spooraansluiting voor Railterminal Gelderland bij Nijmegen. Gezamenlijk met decentrale overheden werkt lenV daarnaast verder aan de ontwikkeling van het spoornetwerk, onder andere bij Eindhoven, Arnhem, Heino, Raalte, Mantgum en Stadskanaal.
- **Internationale spoorverbindingen.** Vanaf deze zomer rijdt er een derde Eurostar naar Londen, is het startsein gegeven voor de aanbesteding van de directe verbinding Eindhoven–Düsseldorf, draagt het ministerie bij aan de totstandkoming van de volgende fases van de Drielandentrein en de Wunderlinie en wordt afgesproken welke concrete stappen gezet kunnen in de verbinding Amsterdam–Berlijn. In 2020 zal daarnaast verder worden gebouwd aan de koppeling tussen trein en vliegtuig naar aanleiding van het eind 2019 te presenteren plan van aanpak hiervoor.
- lenW zet in op de aanpak van de openbaar toegankelijke **niet actief beveiligde overwegen (NABO's)**. Naar verwachting zijn volgend jaar met alle regionale wegbeheerders overeenkomsten gesloten over de uit te voeren maatregelen.
- De verankering van het **Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem (NNHS) voor Schiphol** wordt voorbereid, met als doel het verkeer op Schiphol zo af te handelen dat dit de minste hinder voor de omgeving oplevert. Het **Luchthavenverkeerbesluit**, waarmee een einde komt aan het anticiperend handhaven op Schiphol, komt na het zomerreces van 2019 in procedure.
- Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State inzake het PAS is **opening van Lelystad per 1 april 2020** niet meer haalbaar. De komende periode zet lenW in op het zo snel mogelijk openen van Lelystad Airport om Schiphol te ontlasten. Als onderdeel van de modernisering van het luchtruim worden de aansluitroutes op Lelystad vóór 2023 verbeterd.

- **Vaarweginfrastructuur.** Er is een pilot in voorbereiding om bodemerosie op de Waal bij Nijmegen aan te pakken. Daarnaast worden knelpunten op het water aangepakt via het MIRT, waarbij in 2020 de openstelling van de tweede sluiskolk bij Eefde wordt voorzien, evenals de start van de realisatie van ligplaatsen op de Merwedens en op de Waal bij Lobith.
- Er is een integrale visie op de **toekomst van de Nederlandse havens en de mainport Rotterdam** in de maak. Deze visie krijgt vorm in een havennota die de Kamer eind 2019 tegemoet kan zien

Klimaatadaptatie

- Met het Uitvoeringsprogramma van de **Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)** wil het kabinet in 2020 klimaatadaptatie verder aanjagen. Dit is in aanvulling op het **Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie**, waarin alle overheden in 2020 toewerken naar regionale uitvoeringsagenda's op basis van stresstesten en risicodialogen.
- Het Rijk werkt aan een impulsregeling die vanaf 2021 decentrale overheden moet helpen bij de **transitie naar een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting**. Daarvoor is een wetswijziging in voorbereiding die het mogelijk maakt om bijdragen uit het Deltafonds in te zetten voor maatregelen van decentrale overheden voor wateroverlast.
- In het programma **Integraal Riviermanagement** wordt in samenwerking met betrokken overheden beleid ontwikkeld hoe de komende tijd en met het oog op 2050 om te gaan met de rivieren.
- In 2019 is het **Kennisprogramma Zeespiegelstijging** gestart. Belangrijke elementen voor de komende twee jaar zijn daarbij de ontwikkelingen op Antarctica en systeemverkenningen naar de houdbaarheid en oprekbaarheid van onze huidige strategie van zandsuppleties en waterkeringen.
- **Omgaan met droogte en voldoende zoetwater.** Er is 7 miljoen euro uit het Deltafonds beschikbaar gekomen, onder andere om water beter vast te houden en de verzilting beter in beeld te brengen. Daarnaast bevat het tot 2021 lopende Deltaprogramma Zoetwater voor 400 miljoen euro aan maatregelen. Eind 2020 worden de nationale en regionale voorkeursmaatregelen voor de periode 2022–2027 vastgesteld, hiervoor is 150 miljoen euro gereserveerd, aangevuld met regionale cofinanciering.

60

Circulaire economie

- De ambitie van het kabinet is dat **Nederland in 2050 circulair is**. In 2030 wordt een reductie van 50 procent nagestreefd van het nationale verbruik van primaire grondstoffen.
- In het kader van de **uitvoering van het Urgenda-vonnis** is eenmalig (voor 2019 en 2020) een bedrag van 80 miljoen euro ten behoeve van lenW vrijgemaakt. Met deze middelen worden onder andere circulaire projecten in de grond-, weg- en waterbouw en de kunststoffenketen gestimuleerd.
- In het kader van het Rijksbrede **programma Nederland Circulair** is 16 miljoen vrijgemaakt om in 2019 en 2020 uitvoering te geven aan de transitieagenda's.
- Als de **recyclingdoelstellingen ten aanzien van kleine plastic flesjes** in het najaar van 2020 niet zijn gerealiseerd, voert het ministerie hier statiegeld voor in.
- In 2019 zal een **beleidsprogramma textiel** worden opgesteld (uitvoering start in 2020) dat het hoofd moet bieden aan ongewenste ontwikkelingen als de grote ecologische voetafdruk en het onvoldoende transparante productieproces.

Gezonde en veilige leefomgeving

- Het **Schone Lucht Akkoord** wordt samen met decentrale overheden in 2019 gepresenteerd en er wordt gestart met de uitvoering. Dit is in het kader van de inzet van het kabinet om 50 procent gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen.
- In reactie op de aanbevelingen van de **Commissie Geurhinder Veehouderij** – met als doel een balans tussen een prettige leefomgeving en duurzame veehouderij – zal in 2020 aandacht zijn voor

kennisontwikkeling over geur en zal de systematiek van de stalbeoordeling tegen het licht gehouden worden om innovaties te bevorderen.

- De uitwerking van de Aanvullingswet geluid, waarmee geluidsregels worden ondergebracht in de Omgevingswet, vindt plaats in 2019-2020 in het **Aanvullingsbesluit geluid**. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om het WHO-advies over geluid toe te passen in Nederland.
- Het **Aanvullingsbesluit bodem** wordt in 2019 aan het parlement aangeboden. Hierin wordt de bodemregelgeving gemoderniseerd en geïntegreerd met het ruimtelijk instrumentarium.
- De planning is dat het voormalige **Thermphos-terrein in Zeeland** eind 2021, en mogelijk al eerder, zal zijn gesaneerd.
- Eind 2020 zal lenW samen met alle betrokkenen de **Delta-aanpak Waterkwaliteit** aansturing via drie bestuurlijke versnellingsstafels (landbouw, stoffen en de brede tafel) evalueren en indien nodig aanpassen. De nationale analyse van de aanpak geeft eind 2019 inzicht in hoeverre op de verschillende plekken in Nederland de doelen van de Kaderrichtlijn Water gehaald kunnen worden. Voor het stimuleren van de toepassing van maatregelen bij agrariërs is in 2020 38,8 miljoen euro extra gereserveerd. De resultaten van de Delta-aanpak worden benut voor het ontwerp Stroomgebiedbeheerplannen die december 2020 gereed zijn.
- Eind 2019 gaat een door lenW vormgegeven **opleidingsprogramma van start voor vergunningverleners op het gebied van stoffen**. Onder de ketenaanpak medicijnresten uit water wordt in 2020 een definitieve keuze gemaakt voor de demoprojecten op rioolwaterzuiveringen, medegefinancierd via 60 miljoen euro uit het regeerakkoord.
- Het streven van het kabinet is eind 2020 de nieuwe **Structuurvisie/Programma Noordzee 2022–2027** vast te stellen. Hierin is de ambitie het zekerstellen van een gezonde zee met een duurzaam en verantwoord gebruik voor toekomstige generaties.
- **Duurzame Veiligheid 2030** – het programma om te komen tot een **vitale (petro)chemische sector** zonder noemenswaardige incidenten in 2030 – wordt medio 2020 na een evaluatie beëindigd. Onderdelen zullen overgaan naar de alsdan opgerichte organisatie Safety Delta Nederland.
- **Nucleaire veiligheid**. Het kabinet wil de goede samenwerking met buurlanden voortzetten in 2020, mede met als doel dat bewoners in de grensgemeenten bij gebeurtenissen bij kerncentrales over de nationale grenzen heen snel en juist worden geïnformeerd.

61

3.4 Economische Zaken en Klimaat

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) staat voor een duurzaam en ondernemend Nederland. In 2019 richt EZK zich in het bijzonder op een ambitieus klimaatbeleid en de transitie naar een duurzame en veilige energievoorziening, de verbetering van de veiligheid in Groningen door snelle afbouw van de gaswinning en uitvoering van de versterkingsoperatie, Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid, versterking van het mkb, economische veiligheid en het versnellen van de digitalisering van de economie.

Op de korte termijn voorziet het kabinet dat het handelsconflict tussen de VS en China de wereldhandel negatief beïnvloedt en het risico op een groeivertraging van de Chinese economie versterkt. Ook heeft het kabinet zorgen over het Italiaanse begrotingsbeleid en de onzekerheid rondom Brexit. Terwijl op de lange termijn het Nederlandse verdienvermogen onder druk staat door de vergrijzing. Dit betekent dat toekomstige groei steeds meer moet komen van een verhoging van de arbeidsproductiviteit, deze blijft echter al jaren achter. Om de arbeidsproductiviteitsgroei te verhogen zijn technologische ontwikkelingen, het slimmer organiseren van productieprocessen en het optimaal benutten van de

mogelijkheden van digitalisering van groot belang. Tot slot ziet het kabinet een groeiende urgentie om de economie en samenleving te verduurzamen.

Het kabinet onderzoekt ook hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken, onder financiële verantwoording van het ministerie van Financiën en beleidsverantwoordelijkheid van EZK.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn als volgt:

Transitie naar een klimaatneutrale economie

- **Klimaatakkoord.** In 2020 gaat EZK aan de slag met de vormgeving van de instrumenten voor de industrie, die onder andere bestaan uit het bevorderen van innovatie, pilots en demonstratieprojecten gericht op kostenreductie, het verbreden van de SDE++ om de uitrol van CO₂-reducerende technieken die nu nog niet rendabel zijn te versnellen, en een ambitieus programma Waterstof. In elk van de vijf industriële regio's zal, mede met ondersteuning van het Rijk, een meerjarig industrieel koplopersprogramma worden ontwikkeld waarin efficiëntieverbetering hand in hand gaat met verduurzaming van grondstoffengebruik en CO₂-reductie. Naast inzet op verdere versterking van het ETS werkt het kabinet de CO₂-heffing voor de industrie uit die per 2021 in werking zal treden.
- **Wind op Land.** Op land wordt gekeken naar meer productie door Wind op Land (WOL) en Zon-PV. Vanaf 2020 dient de Nationale Omgevingsvisie daarbij als afwegingskader voor keuzes in de ruimtelijke uitwerking van de energietransitie. Met het nationaal programma Regionale Energiestrategieën (RES) zullen gemeenten en provincies beslissen over de manier waarop de doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteitsopwekking voor 2030 (tenminste 35 TWh) op land zullen worden gerealiseerd.
- **Verduurzaming industrie.** In het kader van de Integrale Kennis- en Innovatie-agenda Klimaatakkoord implementeert EZK in 2020 drie missiegedreven programma's voor innovatie en uitrol van nieuwe technologieën. Het gaat om het sluiten van industriële kringlopen (in het kader van het interdepartementale programma Circulaire Economie 2019–2023), om een CO₂-vrij industrieel warmtesysteem gericht op slimmere opwekking en hergebruik van warmte en om elektrificatie en radicaal vernieuwende processen, met name gericht op waterstof.
- **Waterstof** kan volgens EZK een sleutelrol vervullen in de verduurzaming van de industrie, mobiliteit en gebouwde omgeving, en aan systeemintegratie door het toevoegen van flexibiliteit en seizoensopslag. Om dit potentieel te benutten komt er een waterstofprogramma met een gefaseerde aanpak gericht op kostenreductie en innovatie.
- Om de industrie te verduurzamen en industriële kringlopen te sluiten kan de toepassing van **afvang en opslag van CO₂ (CCS)** een significante bijdrage leveren. In 2020 werkt EZK aan de verdere realisatie van CCS-projecten middels een programmatische aanpak gericht op onderzoek en innovatie, internationale samenwerking, kennisuitwisseling en het aanpassen van wet- en regelgeving waar dat nodig is.
- EZK werkt aan een **nieuwe Energiewet** waarin drie opgaven worden behandeld: 1) overzichtelijke wetgeving voor elektriciteit en gas, 2) implementatie van het vierde Elektriciteitspakket en 3) *quick wins* uit het Klimaatakkoord omzetten in wetgeving. De Energiewet moet de consument meer kansen bieden om energie op te wekken en op te slaan. Daarnaast biedt de Energiewet ook meer bescherming voor alle afnemers van elektriciteit en oplossingen voor problemen in de netcapaciteit die in delen van Nederland zijn ontstaan door de snelle toename van duurzame energie.
- **Gaswinning Groningen.** In 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen, met inachtneming van de leveringszekerheid. Het SodM heeft geadviseerd de winning voor gasjaar 2019/2020 te beperken tot maximaal 12 miljard Nm³ in een

gemiddeld jaar. Dit advies, en de adviezen van GTS en de ACM, zullen worden betrokken bij het nemen van het vaststellingsbesluit.

- EZK stuurt op het **versneld afbouwen van de vraag naar Groningengas**, onder andere door grootverbruikers met een wijziging van de Gaswet te verplichten af te schakelen van laagcalorisch gas en de export naar Duitsland, België en Frankrijk af te bouwen. Daarnaast werkt EZK aan het vergroten van alternatief aanbod voor het Groningengas, door de bouw van een extra stikstofinstallatie te Zuidbroek en de inkoop van extra stikstof van andere bronnen.
- De verdere uitvoering van de **versterkingsoperatie**, in samenhang met stads-, dorps- en buurtvernieuwing, komt onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Nationaal Programma Groningen, waarmee Rijk en NAM 1,15 miljard euro investeert in de toekomst van het gebied, komt onder de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Vernieuwing van de economie

- Om de welvaart van Nederland te behouden, is vernieuwing cruciaal. Daarom zet EZK erop in om innovatie te stimuleren, digitalisering te versnellen en de juiste randvoorwaarden te scheppen. **EZK stimuleert innovatie** op drie manieren:
 - 1) De drempel voor bedrijven om te investeren in onderzoek en ontwikkeling, bijvoorbeeld met een fiscaal instrument als de WBSO, wordt verlaagd.
 - 2) EZK richt zich op goede onderzoekers en kennis- en onderzoeksvoorzieningen. De beste onderzoekers en voorzieningen zijn nodig om binnenlandse en buitenlandse bedrijven, investeerders en talent voor Nederland te laten kiezen.
 - 3) EZK stimuleert en ondersteunt de samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS).
- In het **Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid** staan de economische kansen van maatschappelijke uitdagingen en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën centraal. In 2020 en verder wordt toegewerkt naar het realiseren van vijftientig missies verdeeld over vier thema's (Energietransitie en Duurzaamheid; Landbouw, Water en Voedsel; Gezondheid en Zorg; en Veiligheid). En er wordt versterkt ingezet op sleuteltechnologieën. Per maatschappelijk thema is een Kennis- en Innovatieagenda (KIA) opgesteld, met innovatieprogramma's die bijdragen aan het realiseren van de missies en een strategie voor valorisatie en marktcreatie. Daarin is onder meer aandacht voor de rol van de overheid bij de implementatie van kennisinnovaties in het mkb en om de vraag naar innovaties te stimuleren door het creëren van nieuwe markten. Verder stellen de Topsectoren ook dit jaar weer een agenda op voor *human capital* en internationalisering.
- Voor **sleuteltechnologieën** worden Meerjarige Programma's ontwikkeld, onder andere gericht op kunstmatige intelligentie, fotonica en kwantum- en nanotechnologie.
- In de **Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2.0** legt EZK de focus de komende periode op: digitalisering van de industrie en het mkb, datadeling, artificiële intelligentie en digitale connectiviteit. In 2020 verschijnt een update van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.
- EZK steunt de **Smart Industry Implementatieagenda 2018–2021**, die is opgesteld om digitalisering van de industrie te versnellen en draagt bij aan het versterken van de infrastructuur van de veertig *Fieldlabs*. Hier experimenteren bedrijven en kennisinstellingen met de nieuwste technologieën om te komen tot innovatieve oplossingen. Vijf regionale *Smart Industry Hubs* ontsluiten kennis uit de *Fieldlabs* en zijn aanspreekpunt voor het mkb voor vragen over *smart industry*.
- **Digitale connectiviteit**. Het kabinet werkt de komende jaren aan kwalitatief hoogwaardige connectiviteit die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen en altijd en overal beschikbaar is tegen concurrerende tarieven. Om goede uitrol en inpassing van de nieuwe infrastructuur (zoals 5G) te waarborgen gaat het kabinet in gesprek met VNG en gemeenten, wordt het Antenneconvenant

vernieuwd en wordt een gereedschapskist breedband ontwikkeld voor lokale en regionale overheden.

- Om mkb'ers – inclusief zzp'ers – nog beter in staat te stellen de vruchten te plukken van de groeiende en snel veranderende economie heeft EZK in 2018 het **MKB-Actieplan** gelanceerd. In 2020 wordt verder gewerkt aan MKB!dee (met als doel om via projectvoorstellen van het mkb belemmeringen voor investeringen in scholing en ontwikkeling weg te nemen), het programma Versnelling digitalisering mkb, de uitrol van de *cyberweerbaarheidsnetwerken*, en de opschaling van de regionale financieringstafels (waarmee ondernemers met een financieringsbehoefte in contact worden gebracht met verschillende financiers). Tevens wordt ingezet op de verdieping van de samenwerking tussen het Rijk en regionale partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden), onder andere via de KvK met de start van het nieuwe **programma MKB-Deals** om het brede mkb te helpen met groei.
- **Start-up- en scale-upbeleid.** Om Nederland te ontwikkelen tot één van de sterkste start-upecosystemen van de wereld, wordt in 2020 uitvoering gegeven aan het vierjarige programma voor *start-ups* en *scale-ups*. Doel van het programma is om het ondernemersklimaat voor deze groep ambitieuze, innovatieve technologiebedrijven verder te versterken en koploper in Europa te worden. De focus ligt op het verbeteren van de toegang voor innovatieve bedrijven tot kapitaal, gekwalificeerd personeel (talent), kennis, de overheid en internationale markten en klanten.
- Het **Techniekpact** is een integraal actieprogramma waarbij het naast personeelstekorten (werkgevers) en leven lang ontwikkelen (werknemers) ook gaat om arbeidsmarktgericht opleiden (onderwijs) en het realiseren van maatschappelijke uitdagingen (geen klimaatresultaten zonder de mensen die windmolens kunnen aanleggen). Er wordt een explicietere verbreding naar technologie en meer verwevenheid met maatschappelijke uitdagingen als digitalisering en de klimaat- en energietransitie gemaakt.
- In 2019 wordt **Invest-NL** opgericht, met als doel het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door financiering van ondernemingen (zoals die op het terrein van energie en duurzaamheid) en het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering aan het mkb en doorgroeende ondernemingen. De instelling zal eenmalig 1,7 miljard euro aan startkapitaal krijgen voor zijn investeringen en krijgt jaarlijks 10 miljoen euro aan ontwikkelbudget vanuit EKZ. Invest-NL kan zowel direct investeren in bedrijven, als indirect via fondsvorming.
- Via de **MKB-samenwerkingsagenda** werkt het Rijk samen met IPO/provincies, MKB-Nederland en de Topteams binnen het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid aan een betere afstemming van het nationale en regionale beleid voor het innovatieve mkb. De acties in de agenda richten zich op de onderwerpen innovatie, digitalisering, internationalisering, valorisatie, financiering en dienstverlening.
- Met het programma **Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening** voor bedrijven 2018–2021 zet het kabinet in op het merkbaar aanpakken van regeldruk voor bedrijven door mkb'ers beter en eerder bij nieuwe regelgeving te betrekken. Dit wordt gedaan via de MKB-toets die vanaf 1 mei 2019 verplicht is voor beleid dat naar verwachting substantiële impact heeft op de regeldruk voor het mkb.

64

3.5 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) streeft ernaar om in 2030 internationaal koploper te zijn in kringlooplandbouw. Dit houdt een verschuiving in van de focus op voedselproductie tegen lagere kostprijzen naar steeds zuiniger omgaan met grondstoffen, minder verspilling en beter hergebruik van grondstoffen. Kringlooplandbouw draagt daarmee bij aan de versterking van natuur en biodiversiteit.

In 2020 staat de uitvoering van beleidsvoornemens op thema's als verdienvermogen, bodem, mest, gewasbescherming en pacht centraal. LNV wil in samenwerking met agrarische ondernemers en ketenpartijen verder werken aan een nieuw perspectief: duurzaam en innovatief met het vooruitzicht een goede boterham te kunnen verdienen. Daarbij wordt ingezet op regionale samenwerking en het bieden van ruimte voor maatwerk.

De transitie naar kringlooplandbouw vraagt volgens het ministerie betrokkenheid van de gehele samenleving. LNV stimuleert daarom een constructief maatschappelijk dialoog over vraagstukken zoals de effecten van onze voedselproductie op handelsstromen, prijsvorming, dierenwelzijn en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De uitkomsten daarvan komen terug in het LNV-beleid.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn hieronder opgesomd.

Versterking ondernemerschap in de transitie naar kringlooplandbouw

- Gegeven het belang van **verdienvermogen voor de transitie naar kringlooplandbouw** gaat LNV in 2020 met de adviezen van de Taskforce Verdienvermogen aan de slag, zoals door afspraken te maken met financiers over financiële producten voor ondernemers die de omslag naar een meer circulaire bedrijfsvoering willen maken.
- In 2020 wordt de **nationale mededingingswetgeving** aangepast, om de positie van boeren ten opzichte van hun partners in de voedselketen te versterken. Ook komt een **wettelijk verbod op een aantal oneerlijke handelspraktijken**, waar de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht op zal houden. Het streven is de parlementaire behandeling voor beide wetsvoorstellen in 2020 af te ronden.
- In 2020 is het **bedrijfsovernamefonds voor jonge boeren** operationeel. Een deel van de Borgstellingsregeling Vermogensversterkende Kredieten wordt aangewend voor ondersteuning van jonge boeren bij overnames en ondernemerschap.
- Het ministerie investeert in 2020 in de **kennis- en innovatiekracht van Nederland op het gebied van duurzame landbouw**, met de uitvoering van de maatregelen uit de Kamerbrief Innovatie op het boerenierf. In 2020 wordt het Groen Kennisnet (GKN) omgevormd naar een interactief digitaal platform. Samen met onder meer de topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen stelt LNV **kennis- en innovatieagenda's** op.

65

Kringlooplandbouw voor herstel van natuur en biodiversiteit

- In het **Nationaal Programma Landbouwbodems** werkt LNV, samen met publieke en private partijen, aan een duurzaam beheer van alle landbouwbodems in Nederland in 2030. In 2020 worden meetmethoden voor bodemkwaliteit vastgesteld. Dit geeft inzicht in de ontwikkeling van de bodemkwaliteit zodat instrumentarium gericht ingezet kan worden.
- In 2020 start de parlementaire behandeling van de **herziening van de pachtwetgeving**, resulterend in meer langlopende pachtcontracten waarbij pachters en verpachters vrijer zijn om onderling de prijzen overeen te komen. Dat stimuleert ze om duurzamer met de bodem om te gaan. Ook blijft de pacht zo voor (jonge) boeren beschikbaar om een duurzaam bedrijf te starten.
- Zowel voor de natuur als de landbouw is voldoende en kwalitatief goed oppervlakte- en grondwater nodig. In 2020 geeft LNV, samen met agrariërs, overheden en waterbeheerders, uitvoering aan de afspraken die zijn gemaakt in het **Deltaprogramma Zoetwater en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer**. Het gaat in het bijzonder om het slim vasthouden, bergen en efficiënt (her)gebruiken van water.

- In het najaar van 2019 presenteert LNV de contouren van het **nieuwe mestbeleid**; de uitvoering start in 2020. Het doel is de nutriënten uit mest beter te benutten en het gebruik van kunstmest te verminderen. Dit draagt bij aan verbetering van de bodem- en waterkwaliteit.
- Het uitvoeringsprogramma dat volgt op de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 moet resulteren in een substantiële **verlaging van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen**. LNV zet daarnaast in op een trendbreuk naar meer weerbare planten en teeltsystemen.

Verdere versterking natuur en biodiversiteit

- Het ministerie ziet erop toe dat de meerjarige afspraken met provincies voor de **realisatie van het Natuur Netwerk Nederland** worden behaald en ondersteunt – waar mogelijk – aanvullende initiatieven voor versterking van de natuur die onderop ontstaan. Met de initiatiefnemers van het **Deltaplan Biodiversiteitsherstel** worden in 2020 afspraken gemaakt over meerjarige Rijksinzet.
- De **uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof** heeft grote gevolgen voor tal van ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Nederland, waaronder de landbouw, verduurzaming en natuur. Dit is aanleiding om tot een nieuwe aanpak te komen. Daarvoor werkt LNV interbestuurlijk nauw samen. Met het Klimaatakkoord komen in 2020 middelen beschikbaar om veehouderijbedrijven in de omgeving van Natura 2000-gebieden te stimuleren emissies te reduceren en daarmee natuurwaarden te versterken.
- Met een **bossenstrategie** wil LNV een zorgvuldige afweging tussen de verschillende doelen kunnen maken. De uitvoering ervan in 2020 gebeurt in verbinding met de maatregelen in het Klimaatakkoord, gericht op uitbreiding van het bosareaal en het tegengaan van ontbossing.
- LNV werkt samen met IenW aan de **Programmatische Aanpak Grote Wateren** om natuur, energie en voedsel in deze wateren meer in evenwicht te brengen. In 2020 komen extra middelen beschikbaar voor uitvoering.
- Samen met IenW en de Waddenprovincies versterkt LNV het beheer en herstel van **UNESCO Werelderfgoed de Waddenzee**. In 2020 is een Beheerautoriteit ingericht voor één samenhangende en planmatige aanpak van natuur-, water- en visbeheer.
- Met het **Programma naar een Rijke Waddenzee 2019–2022** draagt LNV in 2020 bij aan natuurherstel en verduurzaming van de mossel- en garnalenvisserij.

66

Verduurzaming landbouw en landgebruik

- Het pakket aan maatregelen in het **Klimaatakkoord voor Landbouw en Landgebruik** moet resulteren in een broeikasgasreductie van 6,0 Megaton.
- In 2020 werkt LNV aan de transitie naar een verdere verduurzaming van de veehouderij door het stimuleren van innovaties, regionale initiatieven en de markt voor duurzame dierlijke producten. Daarnaast ondersteunt LNV de uitvoering van de plannen van dierlijke sectoren om hun bedrijfsvoering verder te verduurzamen.
- In 2020 worden subsidies toegekend op basis van de **Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)**. Varkenshouders in Zuid- en Oost-Nederland die geuroverlast veroorzaken kunnen een financiële vergoeding krijgen als zij hun bedrijf beëindigen. Daarnaast stelt LNV vanaf eind 2019 een subsidieregeling open ter bevordering van **brongerichte emissiebeperkende innovaties in stallen**.
- Naast een algemeen duurzaam beheer van landbouwbodems, werkt LNV in 2020 specifiek aan de aanpak van de problematiek in **veenweidegebieden**. Boeren worden gestimuleerd om nieuwe, minder intensieve vormen van landgebruik en andere teelten toe te passen om bodemdaling tegen te gaan en de natuur te versterken.

- Met het **Tuinbouwakkoord** werkt het ministerie, samen met de glastuinbouwsector, aan een volledig klimaatneutrale glastuinbouwsector in 2040. In 2020 zijn er extra middelen beschikbaar voor de uitvoering van het **programma Kas als Energiebron**.
- LNV start met de uitvoering van het meerjarige **Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw**. Het doel hiervan is dat alle ondernemers in de land- en tuinbouw in 2030 voorbereid zijn op de veranderingen in het klimaat (neerslagextremen, droogte, hitte en verzilting). In 2020 staat de verbetering van het water- en bodemsysteem en de ontwikkeling van robuuste rassen en teeltsystemen centraal. Daarnaast wordt de Brede Weersverzekering in 2020 toegankelijker en gunstiger voor boeren (door afschaffing assurantiebelasting en verlaging van de schadedrempel naar 20 procent).

Dierenwelzijn en diergezondheid

- In 2020 is een subsidieregeling operationeel die, naast emissiearme stalsystemen, bijdraagt aan de **verbetering van het dierenwelzijn**. Ook werkt LNV in 2020 verder aan de terugdringing van het aantal stalbranden met dierlijke slachtoffers door onder andere periodieke elektrakeuring en beveiliging van elektromotoren en detectiesystemen, alsmede het bevorderen van geïntegreerde plaagdierbeheersing. Om de sterfte onder kalveren, geitenlammeren en biggen structureel te verminderen worden kwaliteits- en benchmarksystemen ingericht.
- Op 1 januari 2020 start het nieuwe convenant voor het **Diergezondheidsfonds**, waaruit de kosten voor preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten worden betaald. Daarnaast draagt LNV financieel bij aan de uitvoering van het sectorspecifiek beleid voor reductie van het antibioticagebruik en voert LNV in 2020 de *roadmaps* voor vogelgriep en Afrikaanse varkenspest uit.

Waardering voor voedsel en voedselveiligheid

67

- Het kabinet zet zich in voor het bevorderen van de waardering voor en afzet van **Nederlandse streek- en regioproducten**. Tevens ondersteunt LNV de **Taskforce Korte Keten** om de belangstelling van consumenten voor voedsel, gemaakt in de directe omgeving, te vergroten.
- De afspraken die in het **nationaal platform Samen tegen voedselverspilling** zijn gemaakt, worden voortgezet. In 2020 wordt ook uitvoering gegeven aan de aanpak van voedselverspilling in de horeca en de publiekscampagne Hoe verspillingenvrij ben jij?
- Met de inzet van een **team reststromen** ondersteunt LNV ondernemers die knelpunten ervaren bij de inzet van reststromen als grondstof van diervoeders en als meststof voor plantaardige productie. In navolging van het rapport van de Europese Commissie presenteert LNV in 2020 een **nationale eiwitstrategie**.
- De **Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)** benut de extra middelen uit het regeerakkoord om het toezicht en de handhaving op voedselveiligheid en dierenwelzijn te versterken. Daarnaast bouwt de NVWA in 2020 voort op de ingezette koers van meer risicogericht, kennisgedreven en uniform toezicht, waarvoor nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld en toegepast.

Versterking samenwerking met regio's

- LNV biedt **gelijkwaardig partnerschap aan publieke en private partijen in regio's**, met het doel samen maatwerk te vinden voor een effectieve aanpak van meervoudige regionale opgaven. Gegeven de verschillen in opgaven tussen regio's zet LNV gebiedsgerichte infrastructuur in: de Regio Deals, het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, de pilots voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en de experimenteergebieden voor kringlooplandbouw.
- De **Regio Deals** hebben als doel de brede welvaart te versterken. Het kabinet neemt in het voorjaar van 2020 een besluit over de voorlopige toedeling van middelen. Voor de transitie naar kringlooplandbouw en het versterken van de biodiversiteit zijn de Regio Deals Foodvalley,

Achterhoek, Bodemdaling Groene Hart en Natuurinclusieve Landbouw belangrijk. De uitvoering van de Regio Deal Noordelijk Flevoland draagt bij aan de verduurzaming van de IJsselmeervisserij.

- Het **Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland** heeft als doel om samen met Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een toekomstbestendig landelijk gebied te realiseren. In 2020 komen vijftien voorstellen van regio's in uitvoering.

Perspectief op de Noordzee en voor de visserij

- In 2020 verkent het ministerie de nieuwe kansen die met een **meervoudig gebruik van de Noordzee** ontstaan, zoals de combinatie van locaties voor wind op zee met de teelt van zeewier en oesters, en het herstel van de mariene biodiversiteit.
- LNV werkt samen met de kottierorganisaties aan een **kottervisie** die moet leiden tot een toekomstperspectief voor de sector en naar verwachting in het najaar 2019 gereed is. In aansluiting daarop wordt een innovatieprogramma opgestart. Ook het **Noordzeeakkoord** is in het najaar van 2019 gereed en geeft duidelijkheid over de balans in het ruimtegebruik op de Noordzee. Daaropvolgend draagt LNV in 2020 bij aan het **ontwerp-Programma Noordzee 2022–2027**.
- LNV geeft uitvoering aan het Actieplan voor een **toekomstbestendig IJsselmeerbeheer**. In 2020 wordt ook de structurele visvangstcapaciteit voor het IJsselmeergebied bepaald.

Internationaal werken aan kringlooplandbouw en verduurzaming

- De Nederlandse inzet voor de Europese **herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)** in 2020 krijgt vorm in een **Nationaal Strategisch Plan** dat LNV samen met andere betrokken ministeries, de provincies, waterschappen en overige stakeholders opstelt. Inzet: een nieuw GLB dat ondersteunend is aan de transitie naar een circulaire en duurzame landbouw met aandacht voor biodiversiteit en landschapselementen.

68

3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) staat voorop dat iedereen moet kunnen meedoen, ongeacht hoe de arbeidsmarkt verandert. Het ministerie stimuleert mensen om te werken omdat werk de sleutel is tot een inkomen, maatschappelijke participatie en integratie. De komende periode houdt het ministerie de arbeidsmarkt fundamenteel tegen het licht met het oog op toekomstbestendigheid. De opdracht aan de Commissie Regulering van werk is hiervoor een belangrijk vertrekpunt.

Het ministerie stelt dat de arbeidsmarkt en sociale zekerheid alleen kan verbeteren als maatregelen uitvoerbaar zijn voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Sociale zekerheid is volgens het ministerie een gezamenlijke investering in de stabiliteit van huishoudens die dat nodig hebben. Er is aandacht voor problemen die zich snel opstapelen met, naast stress en zorgen op persoonlijk vlak, kans op toenemende maatschappelijke kosten op het gebied van zorg, justitie en huisvesting. Het ministerie wil dat iedereen met de Nederlandse voorzieningen kan meedoen en tegelijk grotere uitgaven op lange termijn voorkomen.

Het kabinet wil ook zeker stellen dat de uitvoering goede randvoorwaarden heeft om haar werk te doen. Daarom wordt gestart met een probleemanalyse van vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst en DUO) en worden scenario's ontwikkeld waarmee de uitvoering fundamenteel moet worden verbeterd, en toekomstbestendig en wendbaar wordt gemaakt.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn hieronder opgesomd:

Stimuleren van zekerheid en kansen in een nieuwe economie

- Het kabinet heeft met sociale partners een **Pensioenakkoord** gesloten. Hiermee wordt de pensioenopbouw toekomstbestendig en persoonlijker en de AOW-leeftijd stijgt minder snel. De afspraken uit het Pensioenakkoord worden met sociale partners uitgewerkt. Per 2022 moet het wettelijk kader voor de pensioenvernieuwing gereed zijn.
- Tegelijk met het Pensioenakkoord heeft het ministerie maatregelen aangekondigd voor **mensen met zware beroepen**. Vanaf 2020 komt hiervoor 10 miljoen euro structureel beschikbaar. Het wordt voor sociale partners tijdelijk mogelijk om oudere werknemers die niet in staat zijn om gezond door te werken tot de AOW-leeftijd eerder te laten uittreden. Sociale partners zullen hierover per sector maatwerkafspraken maken. Het kabinet stelt voor deze maatwerkaanpak vanaf 2021 vier keer 200 miljoen euro beschikbaar.
- De **Wet arbeidsmarkt in balans** is een pakket van maatregelen waarmee mensen in een kwetsbare positie meer zekerheid in werk en inkomen krijgen, terwijl flexwerk mogelijk blijft en voor werkgevers het vaste contract aantrekkelijker wordt. Deze maatregelen gaan grotendeels in per 1 januari 2020.
- **Arbeidsmarktpositie zelfstandigen**. In het Pensioenakkoord is besloten tot het inrichten van een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. Daarnaast wordt er een minimumuurtarief van 16 euro ingevoerd; zzp'ers met een uurtarief boven de 75 euro kunnen straks kiezen voor een zelfstandigenverklaring waarmee ze vooraf met hun opdrachtgever afspraken maken over hun arbeidsrelatie. De nieuwe wetgeving gaat in 2021 in.
- Het ministerie **verhoogt de arbeidskorting** waardoor het verschil tussen zzp'ers en werknemers kleiner wordt zonder dat zzp'ers (tot een inkomen van 100.000 euro) er op achteruit gaan.
- Met de bovengenoemde maatregelen verwacht het kabinet stappen te zetten om **de positie van werkende armen** te verbeteren. Ze gaat met de SER het gesprek aan over hoe het aantal werkende armen duurzaam kan worden teruggedrongen.
- Het kabinet zet in op **Leven Lang Ontwikkelen (LLO)**. Private partijen wordt duidelijkheid geboden over de fiscale behandeling van private individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Ook wordt er gewerkt aan een publiek leer- en ontwikkelbudget (het STAP-budget), dat de fiscale scholingsaftrek vervangt en waar naar verwachting circa 200.000 mensen per jaar aanspraak op kunnen maken. Verder wordt er gewerkt aan een subsidieregeling om LLO te stimuleren in het midden- en kleinbedrijf en in de landbouw-, horeca- en recreatiesector.
- Met het programma **Preventie Beroepsziekten** ondersteunt het ministerie werkgevers bij het voorkomen van gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen en fysieke belasting. Schadeafhandelingen van beroepsziekten moeten in de toekomst gemakkelijker worden, minder kostbaar en minder tijdrovend. In 2020 reageert het kabinet op het advies van een commissie op dit onderwerp.
- Het kabinet werkt in 2020 aan de **Arbovisie 2030**. Technologie beïnvloedt immers zowel het aanbod van en de vraag naar arbeid, en noodzaakt tot het actualiseren van het overheidsbeleid voor gezond en veilig werken.
- Het kabinet kiest voor **verlenging van het kraamverlof voor partners**, om bij te dragen aan de ontwikkeling van het kind en gelijkwaardigheid op de arbeidsmarkt tussen man en vrouw. Sinds januari 2019 is het geboorteverlof al verruimd naar een week; vanaf 1 juli 2020 kunnen partners in het eerste half jaar maximaal vijf weken extra geboorteverlof opnemen.
- In 2020 wordt bijna 500 miljoen euro meer aan **kindgebonden budget** uitgekeerd aan ouderparen met middeninkomens, waardoor 320.000 ouderparen die nu al kindgebonden budget ontvangen

gemiddeld zo'n 990 euro per jaar méér ontvangen. Daarnaast krijgen zo'n 294.000 ouderparen (opnieuw) recht op kindgebonden budget. Zij zullen gemiddeld zo'n 610 euro per jaar ontvangen.

- Om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken geeft de **Commissie Regulering van werk** advies over de fundamentele vragen over de toekomst van regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit. Het kabinet verwacht dit advies eind 2019.

Stimuleren dat mensen naar vermogen meedoen in de samenleving

- Voor mensen met een beperking is het ministerie aan de slag met de aanpak **Het Breed Offensief**. Het wordt voor werkgevers onder andere eenvoudiger om mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden. Een wetsvoorstel volgt in de tweede helft van 2019.
- Het perspectief op werk en inkomen van mensen met een Wajong-uitkering wordt verbeterd met de **banenafpraak** en de aanpak van arbeidsdiscriminatie. De werkwijze van de Wet banenafpraak wordt vereenvoudigd, waarbij het niet langer uitmaakt bij wie iemand werkt, maar dát iemand werkt.
- Met het **project Sijmpel Switchen** biedt het ministerie veiligheid en zekerheid aan mensen met een Wajong-uitkering, mensen die vallen onder de Participatiewet en mensen met een arbeidsbeperking om terug te vallen op een uitkering als dat toch nodig blijkt. Zo wordt geregeld dat mensen die een uitkering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ontvangen en gaan werken, de eerste vijf jaar geen herbeoordeling krijgen op basis van hun inkomsten.
- Het UWV is in 2018 gestart met de **intensivering van de persoonlijke dienstverlening aan mensen met een WW-, WGA of Wajonguitkering** en gaat hiermee door in 2020. In het najaar 2020 start het scholingsexperiment voor mensen met een **uitkering Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA)**.
- Samen met het UWV en gemeenten verbetert het kabinet de **werkgeversdienstverlening en de matching** door te zorgen voor één publiek aanspreekpunt voor werkgevers in elke arbeidsmarktregio. Het kabinet past hiervoor de SUWI-regelgeving aan en start met het UWV en VNG een programma voor het verbeteren van het uitwisselen van *matchings*gegevens. De arbeidsmarktregio's krijgen in 2020 opnieuw een extra impuls met 35 miljoen euro om werkzoekenden aan het werk te helpen vanuit het programma **Perspectief op werk**, waarbij ook het onderwijs is betrokken.
- Het kabinet werkt aan het verbeteren van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. In het **programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt** worden beleidsopties getest in acht pilots. Daarnaast wil het ministerie de wet wijzigen zodat de Inspectie kan toezien op de aanwezigheid van wervings- en selectiebeleid met als doel discriminatie te voorkomen en tegen te gaan.
- Het ministerie is een programma gestart waarin het professionals in de uitvoering wil helpen om **maatwerk voor mensen met multiproblematiek** te kunnen leveren. Met een kopgroep van tien gemeenten en hun professionals wordt daarnaast gekeken welke verdere aanpassingen nodig zijn in de wet.
- Het kabinet heeft samen met gemeenten vier ambities geformuleerd om in 2021 nagenoeg alle **kinderen in armoede** te bereiken, waarbij extra aandacht uitgaat naar werkende armen met kinderen. Zo wordt het besteedbaar inkomen van ouders met een laag inkomen verhoogd en wordt (meer) werken lonender door een verhoging van de loonheffingskorting. Het kabinet heeft incidenteel 80 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede – in het bijzonder onder kinderen.
- De complexiteit van onder andere de uitkeringen- en toeslagensystematiek speelt een rol bij het ontstaan van **schulden**. Hierover loopt een Interdepartementaal Beleidsonderzoek waarop het kabinet zal reageren. Om schulden bespreekbaar te maken is het kabinet een campagne gestart met schuldenambassadeurs die voor hun schuldprobleem uitkomen.

- Het ministerie wil gemeenten expliciet toestaan vroegtijdig signalen over **betalingsachterstanden** te gebruiken. Een wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is daartoe in voorbereiding.
- Het **professionaliseringsprogramma ‘Schouders Eronder’** wordt verlengd, gelet op de ambitie van het kabinet om zich samen met gemeenten in te zetten voor een betere kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening.
- Het kabinet wil voorkomen dat een schuldensituatie onnodig oploopt, wat vraagt dat een schuldenaar de zekerheid van voldoende inkomen heeft. Het kabinet werkt hierom via de **implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet** aan een correcte toepassing.
- Het ministerie werkt aan een **nieuw inburgeringsstelsel** dat moet ingaan in 2021. De verantwoordelijkheid blijft bij de inburgeraars, maar zij krijgen de benodigde ondersteuning van de gemeenten bij het leren van de Nederlandse taal en het vinden van een baan. Het kabinet stelt hier ook in 2020 20 miljoen euro voor beschikbaar aan gemeenten.
- Het kabinet wil gedrag dat schade doet aan anderen en aan de overheid aanpakken. De **Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering** coördineert en versterkt de interdepartementale inzet op het gebied van deze thema's en ondersteunt gemeenten bij het opstellen van hun aanpak. Het **programma Samenleven** loopt door in 2020 en faciliteert de bevordering van het samenleven van mensen met een diverse achtergrond (herkomst, religie, etnisch).
- Het kabinet werkt aan de **verbetering van de levensomstandigheden in Caribisch Nederland**. Per 1 januari 2020 wordt het minimumloon verhoogd met 5 procent op Bonaire en Saba en met 2 procent op Sint-Eustatius. De uitkeringen stijgen mee. De kinderbijslag wordt per 2020 met 17,50 dollar extra verhoogd. Het kabinet is daarnaast met de eilanden het **programma BES(t) 4 kids** gestart om de kinderopvang en buitenschoolse opvang toegankelijk te maken voor alle ouders en de kwaliteit te verbeteren. Hiervoor is 9,8 miljoen euro beschikbaar in 2020.
- Het kabinet stimuleert **goede arbeidsomstandigheden in Caribisch Nederland**. Hiertoe treedt in 2021 een nieuwe wet in werking en wordt de eilandelijke taak van arbeidsbemiddeling en de ondersteuning voor werken met een beperking versterkt. Ook wordt er gewerkt aan een betere dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers, zoals op Bonaire, met het realiseren van een gemeenschappelijk jobcentrum.

71

Beleid valt of staat met uitvoering en handhaving

- In het voorjaar van 2020 komt het kabinet met een probleemanalyse en verschillende scenario's voor het fundamenteel verbeteren en het toekomstbestendig maken van **vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst en DUO)**.
- Met het **UWV** heeft het kabinet maatregelen afgesproken om fraude met uitkeringen te voorkomen. Zo wordt WW-fraude streng aangepakt door adrescontroles te verscherpen, door verwijtbare werkloosheid aan te pakken en alert te zijn op nieuwe fraudefenomenen.
- Het kabinet **versterkt de handhaving** samen met UWV, SVB, gemeenten en de inspectie SZW. Via het fraudeberaad wordt kennis gedeeld en aanpakken op elkaar afgestemd. Het kabinet investeert daarnaast fors in de **Inspectie SZW** om de taken te versterken op gebied van handhaving en fraudebestrijding.
- Het kabinet wil voorkomen dat **mensen met een bijstandsuitkering die vermogen verzwijgen** en daarvoor zijn beboet direct weer een uitkering kunnen krijgen. Een wet hierover is in voorbereiding.
- Het kabinet versterkt de aanpak van misstanden op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting van de circa 400.000 in Nederland werkzame **arbeidsmigranten**, mede dankzij de capaciteitsuitbreiding van de Inspectie SZW. Samen met decentrale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties werkt het kabinet aan voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten.

3.7 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het regeerakkoord gaat uit van individuele vrijheden en een hecht collectief. Het kabinet wil investeren in ieders kansen en versterkt dat collectief, onder andere door extra middelen voor onderwijs. De redenering is dat goed onderwijs kinderen en jongeren helpt om hun gaven en talenten te ontwikkelen. Zo draagt onderwijs 'op een cruciale manier bij aan de bloei en toekomst van onze samenleving.'

De ambities van OCW liggen in de bestrijding van kansenongelijkheid en de stimulering van talent, voldoende en goede docenten met een sterke positie, toponderzoek en krachtig beroepsonderwijs. Ook cultuur en het publieke en private mediabestel verrijken het individu en verbinden de samenleving, aldus het ministerie. En erfoed laat op zijn beurt zien waar we vandaan komen, wat ons heden is en hoe we ons ontwikkelen. Daarom investeert het kabinet in cultuur en erfoed.

Om te bereiken dat iedereen gelijk behandeld wordt en te komen tot LHBTI-acceptatie zet OCW haar regenboogmaatregelen uit het regenboogakkoord ook in 2020 voort.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn op een rij gezet, langs de zeven onderwerpen die het ministerie onderscheidt:

Gelijke kansen creëren en talenten tot bloei brengen

- Het ministerie zet in op het bevorderen van gelijke kansen en sociale cohesie. Via onder meer **burgerschapsonderwijs en maatschappijleer** worden leerlingen uitgedaagd om begrip te krijgen voor andermans overtuigingen en te reflecteren op eigen gedrag en standpunten.
- OCW treft maatregelen om de **kansengelijkheid te vergroten**, zoals de verhoging van het aantal uren voorschoolse educatie dat kinderen met een risico op een onderwijsachterstand aangeboden krijgen met ingang van 2020. Er is een pilot gestart met 10-14-scholen (samenwerkingen tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs) waar leerlingen twee jaar langer de tijd krijgen om een niveau te kiezen. Op basis van de resultaten die eind 2020 volgen, wordt het verdere vervolg bepaald.
- Met de **Gelijke Kansen Alliantie (GKA)** zet het ministerie in op een lokale aanpak van kansenongelijkheid in alle onderwijssectoren. Komend jaar worden met gemeenten meerjarige agenda's opgesteld. Het doel is verhoging van aantal aangesloten gemeenten te verhogen van 28 naar 50.
- Met het mbo, vo en gemeenten wordt dit jaar gestart met een nieuwe ronde regionale afspraken om **voortijdig schoolverlaten (vsv)** tegen te gaan.
- Het doel van het ministerie is om selectie in het **hoger onderwijs** te beperken: iedere student die dit kan en wil, moet kunnen deelnemen en de studie met succes afronden.
- Vanaf schooljaar 2019–2020 krijgen samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs subsidie voor een onderwijs- en ondersteuningsaanbod voor **hoogbegaafde leerlingen**. In 2020 wordt een Kenniscentrum ingericht om interventies met grote impact als goede voorbeelden te verspreiden.
- Om het **passend onderwijs voor kwetsbare leerlingen** te versterken, werkt OCW aan een betere samenwerking tussen onderwijs en zorg en aan een bijbehorende verdeling van financiële middelen.
- In 2020 publiceert het ministerie een maatwerkregeling voor **krimp van leerlingenaantallen**, waarmee scholen het onderwijs in samenwerking met de regio kunnen versterken. Op de langere termijn komt er een structurele regeling, waaruit geïsoleerde kleine vo-scholen extra geld kunnen ontvangen. Ook bereidt OCW een wetsvoorstel voor dat bestuurders verplicht een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen te maken.

- Ook het mbo heeft te maken met krimp van studentenaantallen. In het **programma Sterk Beroepsonderwijs** werkt het ministerie samen met de VO-raad, de Stichting Platforms VMBO en de MBO Raad aan een betere aansluiting tussen vmbo en mbo. Daarnaast wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat vmbo-scholen en mbo-instellingen gezamenlijk doorlopende leerroutes aanbieden en wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel voor fusie met behoud van eigenheid.

Sterke docenten

- Met onder meer de sector- en vakorganisaties wordt aan de landelijke tafel **lerarentekort** gewerkt aan het verhogen van de instroom in de lerarenopleidingen (instroom en zij-instroom). Voor 2020 is er 21,2 miljoen euro beschikbaar voor de Regeling subsidie zij-instroom. Hiervan is 4 miljoen euro specifiek bestemd voor zij-instroom van docenten voor bèta- en techniekopleidingen in het mbo. Verder wordt geprobeerd huidige leraren in het onderwijs te houden en mensen aan te trekken met een lesbevoegdheid die nu niet in het onderwijs werken (de stille reserve).
- OCW stimuleert een **regionale aanpak van het lerarentekort** met een subsidieregeling. Het kabinet heeft daarom 270 miljoen euro geïnvesteerd in verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor leraren in het po. In het vmbo en het mbo worden samen met EZK de mogelijkheden verkend om de inzet van hybride docenten te vergroten.
- Er worden plannen ontwikkeld om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken, zoals uitgewerkt in de Kamerbrief **Naar een aantrekkelijke onderwijsarbeidsmarkt**. Het streven is om eind 2020 een ontwerp voor een nieuw bevoegdheidstelsel klaar te hebben liggen voor po, vo en mbo.
- Voor schooljaar 2019–2020 is er 333,5 miljoen euro beschikbaar om de **werkdruk in het primair onderwijs** tegen te gaan. Teams op de scholen beslissen over de inzet. In 2020 volgt een tussenevaluatie en zo nodig bijsturing.
- Het **Lerarenportfolio**, dat erin ondersteunt dat leraren effectief werken aan hun ontwikkeling, wordt in 2020 uitgebreid. Met de **Wet beroep leraar** wil OCW ook in 2020 de ontwikkeling en positionering van leraren verstevigen, onder andere door hen zelf vorm te laten geven aan de organisatie van de beroepsgroep.
- Op basis van de resultaten van onderzoek naar **strategisch personeelsbeleid in het vo en po**, worden scholen geholpen met hun personeelsbeleid, onder andere met een deugdelijkheidseis.
- Via **Samen Opleiden** werken lerarenopleidingen en scholen intensief samen om leraren op te leiden. De ambitie is om in 2025 alle studenten op deze manier op te leiden. Daarom wordt in 2020 een nieuw gemeenschappelijk kwaliteitskader ingevoerd en een systeem van *peer review* ontwikkeld.

73

Opleiden voor de samenleving van de toekomst

- Gelet op het tekort aan technisch geschoolde werknemers, maakt OCW zich hard voor sterk techniekonderwijs. In het vmbo gaan de regio's het plan **Sterk Techniekonderwijs** uitvoeren. Hiervoor is 100 miljoen euro structureel beschikbaar. Daarbij zullen de technische universiteiten een **sectorplan voor de bètatechnische opleidingen** opstellen samen met de algemene universiteiten en hogescholen, om te komen tot een betere opleidingscapaciteit, hoger studentsucces en betere aansluiting met de arbeidsmarkt.
- Ook in 2020 wordt gewerkt aan de **herziening van het curriculum voor het po en vo**, dat op dit moment overladen is. Er wordt gekozen voor een scherper afgebakende kern en er is oog voor een doorlopende leerlijn van po naar vo. In het najaar van 2019 neemt OCW een beslissing over de voorstellen van de ontwikkelteams van leraren en schoolleiders en zullen deze vertalen naar onderwijsdoelen.
- In de **bekostiging van hoger onderwijs (ho)** worden na het advies van de Commissie Van Rijn vanaf 2020 enkele wissels omgezet. Zo wordt het aandeel vaste bekostiging groter en de variabele

bekostiging kleiner. Er wordt onder andere rekening gehouden met het aandeel studenten bètatechniek. In het najaar van 2019 wordt tevens gestart met een onderzoek naar de kosten(toerekening) van instellingen, waaronder het ho.

- OCW stelt dat onderwijsbesturen zich beter moeten verantwoorden over de besteding van onderwijsgeld. Hiertoe worden in het **programma versterking verantwoording benchmarks** opgezet waarin scholen openbaar hun (financiële) verantwoording delen. Ook wordt erop ingezet dat besturen geen onnodig hoge reserves aanhouden en wordt de positie van de medezeggenschap versterkt via aanpassing van de Wet Medezeggenschap Scholen (voorstel volgt in 2020).
- Met het wetsvoorstel **Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen** introduceert het ministerie een nieuw systeem voor het starten van een school, dat meer ruimte voor verschillende identiteiten van scholen biedt, maar tegelijkertijd strakke kaders voor onderwijskwaliteit stelt. In 2020 wordt hiervoor een portaal gelanceerd voor ouders en initiatiefnemers.
- In het najaar van 2019 wordt een wetsvoorstel ingediend dat regelt dat mbo-studenten die uitvallen toch een bewijs meekrijgen van arbeidsmarktwaarde: een **mbo-verklaring**. Ook wordt hierin het **mbo-studentenfonds** en het zwangerschapsverlof geregeld. Dit fonds ondersteunt studenten die vertraging oplopen en levert een bijdrage voor onderwijs-benodigdheden aan minderjarige studenten uit minima-gezinnen.
- Volgend jaar wordt verder gewerkt aan de **keuzedelen in het mbo** – keuzemodules waarmee studenten hun vakmanschap kunnen verbreden of verdiepen – zodat ze optimaal benut worden en aansluiten bij de flexibilisering en de wensen uit de regio.
- In 2020 zijn er twee toekenning rondes voor het **regionaal investeringsfonds voor het mbo**, waarmee de aansluiting van het mbo op de arbeidsmarkt wordt bevorderd. Sinds 2019 is ook subsidie mogelijk voor het opschalen van lopende projecten.
- Dit jaar zullen de eerste opleidingen via de nieuwe werkwijze om te komen tot een **doelmatig opleidingsaanbod**, worden beoordeeld. Komend jaar wordt de beleidsregel macrodoelmatigheid geëvalueerd en wordt beslist of wet- en regelgeving moet worden aangepast.
- Er wordt gestart met een experiment met **geregionaliseerde beroepsopleidingen**, waarbij een deel van de opleiding regionaal wordt vastgesteld in samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Doel is een goede aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt.
- Door een verschuiving van 2021 naar 2020 is er **11,75 miljoen euro beschikbaar voor het actieprogramma Leven Lang Ontwikkelen**. Hieronder valt een verkenning van een digitaal overzicht van scholingsmogelijkheden voor volwassenen en een programma flexibilisering in het mbo. Om meer maatwerk voor volwassenen te creëren zal de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) met de mbo-instellingen verder werken aan het ontwikkelen van certificaten voor beroepsgerichte onderdelen van kwalificaties. Ook start OCW samen met SZW met pilots praktijkleren.
- Laaggeletterde volwassenen worden door OCW ondersteund vanuit het programma **Tel mee met taal**; waarvoor vanaf 2020 extra geld beschikbaar is.
- **Scholen en andere onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland** werken in 2020 aan de uitvoering van de tweede onderwijsagenda Samen werken aan de volgende stap (2017–2020). Ondertussen wordt nagedacht over het vervolg op de huidige onderwijsagenda, waarvan vorm en inhoud in 2020 bekend worden.
- OCW pleit voor een **responsief en flexibel opleidingsaanbod in het hoger onderwijs**, dat kan inspelen op veranderingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Hiertoe is de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs gevraagd de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod te analyseren. Ook in de Strategische agenda hoger onderwijs, die eind 2019 verschijnt, wordt hierop ingegaan.

- Gezien de betalingsachterstanden gaat het DUO op een **persoonsgerichte manier schulden innen**, door zelf proactief contact te zoeken met studenten en oud-studenten die een aanzienlijke betalingsachterstand hebben of dreigen te krijgen.

Onderzoek van wereldformaat

- OCW streeft naar **100 procent open access** van wetenschappelijke publicaties in 2020. Ze wil de verbinding tussen onderzoek en maatschappij verder uitbouwen met de **Nationale Wetenschapsagenda (NWA)**, waarvoor de beschikbare middelen stijgen tot 130 miljoen euro. Voor de onderwerpen die aangedragen zijn door de vakdepartementen zullen in 2020 *calls* worden gelanceerd.
- Naar aanleiding van het advies van de Commissie Van Rijn wordt met ingang van 2020 in totaal 60 miljoen euro **overgeheveld van de middelen van NWO (tweede geldstroom) naar de universiteiten (eerste geldstroom)**, zodat de *matchings*druk bij universiteiten afneemt en er meer vrije financiële ruimte bij hen ontstaat. De universiteiten werken samen met NWO en de KNAW aan een voorstel om de overheveling te laten oplopen tot 100 miljoen euro. Op basis daarvan wordt over de invulling van de resterende overheveling besloten.

Cultuur

- In 2020 besluit OCW over het **cultuurstelsel 2021–2024**, dat vorm krijgt in samenspraak met medeoverheden. Vanuit regeerakkoordmiddelen wordt hier ongeveer 29 miljoen euro extra in geïnvesteerd. Vooruitlopend op deze nieuwe periode komt al structureel extra geld vrij voor de toegankelijkheid van cultuur voor kinderen uit arme gezinnen en personen met een handicap, voor talentontwikkeling en cultuurdeelname in de wijk.
- Het ministerie van OCW onderzoekt hoe experimenteerruimte gecreëerd kan worden, zodat **zzp'ers werkzaam in de culturele en creatieve sector** collectief kunnen onderhandelen over arbeidsvoorwaarden.
- Het ministerie geeft **het Nederlands erfgoed** in 2020 een financiële impuls. Uit het regeerakkoord wordt 60 miljoen euro beschikbaar gesteld voor erfgoed en monumenten. Daarnaast is er 10 miljoen euro voor verduurzaming vanuit de reguliere middelen. Ook de digitale toegang en het gebruik van erfgoed wordt gestimuleerd, met als streven om 90 procent van de Nederlandse bevolking met digitaal erfgoed te bereiken en 30 procent actief te laten participeren.
- Met het programma **Historisch Democratisch bewustzijn** wordt extra geïnvesteerd in bezoek aan onze musea en parlement en de toegankelijkheid van historische plaatsen.

75

Media

- Ook in 2020 zet OCW in op versterking van (onderzoeks)journalistiek, met nadruk op de **regionale en lokale journalistiek**, onder meer door investeringen in professionalisering, talentontwikkeling en innovatie van de journalistieke infrastructuur in Nederland.
- In samenwerking met BZK, de VNG en de NLPO (Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen) wordt het advies over de **organisatie en financiering van lokale publieke omroepen** van de Raad voor Cultuur en Raad voor het Openbaar Bestuur uitgewerkt.
- Voor 2020 is er een nieuwe **subsidieregeling** ingesteld voor de **regionale publieke media-instellingen**, waarmee OCW investeert in projecten gericht op toekomstgerichte innovatie en op samenwerking tussen lokale, regionale en landelijke media.

Emancipatie

- Het kabinet zet in op het bevorderen van **gelijke behandeling van LHBTI'ers**, onder meer door het aanpassen van wetgeving zoals wijziging van artikel 1 van de Grondwet, verbod op trans- en intersekse discriminatie, het waar mogelijk beperken van onnodige geslachtsregistratie, modernisatie van de transgenderwet en een regeling voor deelgezag en draagmoederschap.
- Het ministerie neemt extra maatregelen om **het aantal vrouwen in hoge functies** te laten toenemen. Na het verschijnen van het SER-advies dit najaar wordt bepaald hoe.
- OCW werkt samen met SZW, gemeenten en het UWV aan projecten om de **achterstanden van vrouwen op de arbeidsmarkt te verkleinen**.
- Voor meer **sociale veiligheid** werkt OCW samen met gemeenten in een lokale aanpak. Bijzondere aandacht is er hierbij voor preventie van geweld tegen vrouwen.

3.8 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) blijft (samen)werken aan toegankelijke en betaalbare zorg die merkbaar beter wordt voor mensen, nu en in de toekomst. Hierbij hoort volgens het ministerie ook een verschuiving van de focus op ziekte en zorg naar een focus op gezondheid en gedrag. Van medicalisering en hospitalisering naar zorg en ondersteuning dichtbij mensen. Van denken in eerste-, tweede- en derdelijnszorg naar samenhangende zorg rondom mensen. Van complexiteit, regeldruk en offline, naar anders en slimmer werken, datagedreven en digitaal.

76

Daarbij staan voor het kabinet de mogelijkheden voor mensen om zo goed mogelijk te functioneren centraal, of dat lichamelijk, psychisch of sociaal is, bij voorkeur in hun eigen leefomgeving en met eigen regie. De opdracht om de zorg toegankelijk, organiseerbaar en betaalbaar te houden, blijft volgens het ministerie onverminderd urgent, mede gelet op de toename van mensen met chronische aandoeningen en de vergrijzing. Volgens het ministerie moet daarvoor de *governance* binnen het zorgstelsel worden versterkt om de (toekomstige) zorgvraag in de regio in te kunnen vullen.

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn hierna op een rij gezet, langs de deelonderwerpen die het ministerie in haar beleidsagenda onderscheidt.

De beweging naar de Juiste Zorg Op de Juiste Plek

- Om duurdere zorg te voorkomen, evalueert VWS met het gezamenlijke programma **Zorgevaluatie en Gepast Gebruik (ZE&GG)** wat werkt en wat niet werkt.
- Het ministerie spant zich in om de opschaling van **innovatieve toepassingen van gezondheidstechnologie** te versnellen, mede ingegeven door de enorme druk op de arbeidsmarkt die de aankomende jaren ontstaat. Hiervoor zijn met partijen afspraken gemaakt hoe te komen tot meer uniforme toepassing en financiering.
- De zorg is sterk gefragmenteerd, wat ertoe leidt dat de patiënt zich vaak moet voegen naar de aanbieders van de zorg. Idealiter wisselen zorgaanbieders informatie uit en weten zij van elkaar wat zij doen. Om van digitaal 'het nieuwe normaal' te maken, gaat VWS in concrete stappen **elektronische gegevensuitwisseling** wettelijk verplicht stellen en ondersteunen met een gelijknamig programma.
- In de hoofdlijnenakkoorden is afgesproken dat partijen in de regio verantwoordelijkheid nemen om de zorgbehoefte in beeld te brengen, de gezamenlijke opgave te bepalen en te vertalen in de inkoopafspraken. Het richten van financiële afspraken op de transformatie kan volgens VWS overwegend binnen de huidige bekostigingssystematiek. Op specifieke onderdelen kunnen

aanpassingen in de bekostiging nodig zijn, zoals in het geval van *e-health* en digitaal ondersteunde zorg, de gecombineerde leefstijlinterventie en het belonen van coördinatie en samenwerking tussen zorg- en hulpverleners. VWS, het Zorginstituut en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) hebben deze punten opgepakt of werken met partijen aan (praktische) oplossingen.

- VWS ondersteunt initiatieven waarbij **financiële afspraken over de domeinen van de Zvw, Wlz, Jeugdwet en Wmo heen** worden gemaakt. Zoals het experiment domeinoverstijgend werken van de gemeenten Ede, Dongen en Hollandscheveld in samenwerking met zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders, gemeenten en zorgaanbieder(s). Eén professional is hierbij als arrangeur of leefcoach gemandateerd om zowel voor de Zvw (wijkverpleging) als de Wmo te kunnen optreden. Het experiment loopt tot eind 2020 en wordt dan geëvalueerd.
- VWS ontplooit samen met het Zorginstituut, de NZa, ZonMw en het RIVM een reeks van praktische activiteiten ter **ondersteuning van de Juiste Zorg Op de Juiste Plek**, zoals vouchers voor regionale samenwerking, data-analyses (regiobeeld.nl) en de vergoeding voor de betrokkenheid van de patiënten. Goede voorbeelden kunnen worden gedeeld op de website dejuistezorgopdejuisteplek.nl. VWS is voornemens een **kennisplatform** op te richten dat een kennisagenda opstelt met thema's waar verder onderzoek nodig is en die richting kan geven aan VWS en de kennisinstellingen. Daarnaast haakt VWS samen met de NZa actief aan bij de ontwikkelingen in de regio om te weten wat er speelt en te ondersteunen.
- In juni is de rapportage over de **voortgang van de Juiste Zorg Op de Juiste Plek** en de rol van VWS naar de Kamer gestuurd. De voortgang is onderwerp van de beleidsevaluatie in het kader van de pilot **Lerend evalueren**.

De betaalbaarheid van de zorg onder druk

77

- In de hoofdlijnenakkoorden zijn voor 2020 **volume- en kwaliteitsafspraken** gemaakt: het volume in de medisch-specialistische zorg met maximaal 0,6 procent toenemen en in de geestelijke gezondheidszorg met maximaal 1,1 procent. Om de verplaatsing van zorg naar de eerste lijn mogelijk te maken, mag het volume in de huisartsenzorg in 2020 met 2,5 procent groeien en in de wijkverpleging met 2,4 procent. Gemeenten hebben zich recent gecommitteerd aan de ambulantisering in het ggz-domein. Ook is de ambitie afgesproken om de zorguitgaven op termijn niet sneller te laten stijgen dan de economische groei.
- In de bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat partijen een plan van aanpak opstellen om de **organisatie van de paramedische zorg** te verbeteren en dat zij blijven investeren in de kwaliteitsverbetering van de paramedische zorg.
- Ook in 2020 neemt VWS maatregelen om de stapeling van eigen betalingen voor zorg en ondersteuning te beperken. Vanaf 2020 wordt de invoering van het **abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen** via een wetswijziging volledig gerealiseerd.
- **Betaalbare geneesmiddelen**. Bij nieuwe, dure medicijnen (meer dan 50.000 euro per patiënt per jaar of voor alle patiënten samen meer dan 40 miljoen euro per jaar) blijft het ministerie onderhandelen over de prijs. Hiertoe wordt internationaal samengewerkt. Vanaf 2020 wordt de **Wet geneesmiddelenprijzen** aangepast, waarmee de maximumprijzen van geneesmiddelen worden verlaagd. Ook via het Programma **Goed Gebruik** wordt er bespaard.

Naar een betere organiseerbaarheid van de zorg

- VWS is ervan overtuigd dat de verbetering van de organiseerbaarheid van de zorg in de regio moet worden gezien en wil de **aanspreekbaarheid van partijen** daarvoor vergroten. De bestuurlijke afspraak is ook dat een bestuurlijke interventie door *key players* van de hoofdlijnenakkoorden geboden is als de samenwerking in een regio niet op gang komt.

- In de hoofdlijnenakkoorden is afgesproken dat partijen in de regio verantwoordelijkheid nemen om de zorgbehoefte in beeld te brengen, de gezamenlijke opgave te bepalen en te vertalen in de inkoopafspraken. Hierbij worden ze ondersteund met de door de RIVM opgezette data-website **regiobeeld.nl**. Begin 2020 wordt er een eerste inventarisatie gemaakt van de **regiobeelden**. VWS wil dit inzicht om de samenwerking tussen partijen waar nodig verder te brengen en concrete knelpunten op te lossen, waaronder in wet- en regelgeving. Ook het Rijk stelt zich hiermee aanspreekbaar op de voortgang.
- Het ministerie wil het **organiserend vermogen in de regio** versterken – denk aan patiënten, verzekerden en zorgorganisaties – zodat toekomstige uitdagingen tijdig worden gesignaleerd en aangepakt.
- De VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) hebben afgesproken toe te werken naar een sluitend **samenwerkingsnetwerk tussen gemeenten en zorgverzekeraars**. In het najaar van 2019 presenteren de partijen een concrete en landelijk dekkende invulling. In het eerste kwartaal van 2020 nemen ze de stand op van het samenwerkingsproces.
- VWS stelt dat de notie ‘dat Juiste Zorg Op de Juiste Plek onderdeel is van de zorgplicht van de inkopende partijen’ vraagt om een herbezinning op toezicht. Zo houdt de **Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)** nu meer toezicht op netwerken dichtbij de patiënt, hanteert ze een toetsingskader *e-health* en kijkt ze meer naar de regionale samenhang. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) brengt in het najaar een leidraad uit over de ruimte binnen de Mededingingswet voor meer samenwerking tussen de drie toezichthouders.
- VWS wil met betrokken partijen verkennen hoe de **governance van het zorgstelsel** kan en moet worden versterkt om aan de (toekomstige) zorgvraag in de regio tegemoet te kunnen komen. Daartoe wordt voor het zomerreces van 2020 een **contourennota** uitgebracht om in het parlement te bespreken, waarmee mede wordt nagegaan hoe wet- en regelgeving kan bijdragen aan een betere organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg.

78

Werken in de zorg

- Het **actieprogramma Werken in de Zorg** wordt geïntensiveerd. De doelstelling van het kabinet is hierbij ‘voldoende medewerkers die goed toegerust en tevreden zijn met het werk dat zij doen’. Dit wordt ondersteund met extra middelen voor zorginstellingen vanuit SectorplanPlus om nieuwe medewerkers te scholen, door loopbaanoriëntatie via Sterk in je Werk, via de sociale partners met een bijdrage voor marktconforme loonontwikkeling in de zorg, de wervingscampagne Ik Zorg en een nieuw regioteam om in de regio extra ondersteuning te geven.
- Het ministerie vindt **taakherschikking** belangrijk om in te spelen op de veranderende en stijgende zorgvraag. In 2020 start het experiment met taakverschuiving van tandartsen naar mondhygiënist. Ook **jobcarving** en **jobcrafting** kan volgens VWS gericht worden ingezet door werkgevers met het oog op het terugdringen van personeelstekorten. Dit betekent dat veel meer naar de persoon met zijn of haar talenten wordt gekeken en niet alleen naar wat een concrete vacature vraagt.
- Er zijn overal **Regionale Actieplannen Aanpak Tekorten (RAAT)** gemaakt met een beeld van de regionale opgave, duidelijke ambities en concrete afspraken. Concrete ondersteuning is er vanuit het **Actie Leer Netwerk**. De **Commissie Werken in de Zorg** volgt de voortgang in de regio's en adviseert de partijen en VWS.

Preventie

- Met zo'n zeventig partijen heeft VWS het **Nationaal Preventieakkoord** gesloten met als ambities:
 - > **Een rookvrije generatie**. In 2040 begint geen jongere meer met roken en rookt minder dan 5 procent van de volwassenen. Maatregelen in 2020: een pakje sigaretten wordt 1 euro duurder; verpakkingen van sigaretten en shag krijgen een neutraal uiterlijk; rookwaren worden uit het zicht

- verkocht en alle schoolterreinen zijn vanaf schooljaar 2020/2021 rookvrij. Ook is er in 2020 ondersteuning voor gemeenten die een rookvrije generatie nastreven.
- > Daling van **overgewicht en obesitas** in 2040 tot het niveau van 22 jaar geleden. Maatregelen in 2020: subsidies voor gezondere omgevingen; een geschoolde medewerker voor gezondheid voor de helft van de kinderopvanglocaties; meer JOGG-gemeenten (Jongeren op Gezond Gewicht) en een kwart van alle scholen gebruiken de aanpak Gezonde School.
 - > Volwassenen zijn zich bewust van de **risico's van alcohol**. Jongeren onder de 18 jaar en zwangeren drinken geen alcohol en het percentage overmatige drinkers en zware drinkers daalt. Maatregelen in 2020: *e-learning's* die verstrekkers helpen bij een betere naleving van de wet; er zijn pilotgemeenten en pilothoreca die zich extra gaan inspannen voor een betere naleving en toezicht; zorgprofessionals en scholen worden ondersteund met nieuwe effectieve interventies en de sportsector krijgt middelen om zich in te zetten voor een gezondere sportomgeving.
 - In 2020 worden gemeenten – met ondersteuning van de VNG – gestimuleerd om de afspraken uit het Preventieakkoord te vertalen naar een lokale aanpak.
 - Om gemeenten en zorgverzekeraars te stimuleren gezamenlijk werk te maken van preventie voor risicogroepen, voert VWS het programma **Preventie in het zorgstelsel** uit. Doel is het verder brengen van kansrijke, effectieve (leefstijl)interventies.
 - Het ministerie wil zorgen dat de **Gecombineerde Leefstijl Interventie (GLI)** in 2020 in het hele land beschikbaar is voor iedereen die hier aanspraak op maakt.
 - Versterking van het **harddrugpreventiebeleid** met de maatregelen uit de beleidsvisie drugspreventie 2019. Tegelijkertijd wil VWS de ondersteuning aan ouders van verslaafde jongeren uitbreiden en effecten van maatregelen beter monitoren. Daarnaast wordt de registratie van druggerelateerde sterfte verbeterd.
 - Voortzetting van de uitvoering van het zevenpuntenplan **onbedoelde zwangerschappen** in 2020 door preventie op scholen, voorlichtingscampagnes, kennisontwikkeling, specifiek beleid op hoog-risicogroepen en keuzehulpgesprekken.

79

Gezondheidsbescherming

- Het ministerie blijft in 2020 werken aan een **hogere vaccinatiegraad** met een effectief vaccinatiebeleid, waarin onder andere vaccinaties worden toegevoegd en aangepast.
- VWS zet in op het voortzetten en verder versterken van de tien **Regionale Zorgnetwerken Antibioticaresistentie** die zich bezighouden met het tegengaan van antibiotica-resistentie en samenwerking in de regio stimuleren.
- Het kabinet wil het voedselvertrouwen van consumenten verbeteren. In 2020 wordt het systeem van toezicht op de voedselveiligheid verder versterkt door onder andere de uitvoering van de acties uit het **Actieplan Voedselveiligheid**.

Sporten en bewegen

- Het ministerie stelt dat het moderniseren en versterken van de sport lokaal moet gebeuren. Om het starten van **lokale Sportakkoorden** mogelijk te maken stelt het kabinet geld beschikbaar voor het opzetten (met een sportformateur) en het uitvoeren ervan. Ook sportaanbieders krijgen ondersteuning zodat ze gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de gesprekken over het akkoord.
- VWS investeert in het **moderniseren en verduurzamen van sportaccommodaties** en streeft naar een CO₂ neutrale sector in 2050.

Jeugd en gezin

- De gewenste **transformatie van de jeugdzorg** is nog niet goed op gang gekomen en gemeenten lopen aan tegen tekorten op het budget. Het kabinet investeert daarom 1 miljard euro in 2019, 2020 en 2021 extra om gemeenten in staat te stellen om goede zorg te blijven leveren en maakt daarbij afspraken over een betere ordening van het jeugdhulplandschap. Naast het extra budget worden gemeenten ondersteund met het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd, het Transformatiebudget en de Jeugdautoriteit om de beschikbaarheid van essentiële jeugdhulp te borgen.
- Met het **programma Zorg voor de Jeugd** wordt gewerkt aan merkbaar betere jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering voor kinderen, jongeren en gezinnen, zodat ze op tijd de hulp krijgen die ze nodig hebben.
- Samen met de sector is VWS de hulp via **pleegzorg, gezinshuizen en gesloten jeugdhulp** aan het verbeteren. Naast de pleegzorg wordt ook de zorg in gezinshuizen naar 21 jaar verlengd. Ook wordt geïnvesteerd in het vakmanschap van jeugdprofessionals.
- VWS zet komend jaar in op de uitvoering van het **actieprogramma Kansrijke Start** met als doel meer kinderen een kansrijke start geven. Het vormen van en werken vanuit **lokale coalities** is hierbij een belangrijke bouwsteen voor resultaat.
- De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is met het programma **Geweld hoort nergens thuis** gericht op de regio's (Veilig Thuis-regio's). De doelstelling voor 2020 is dat alle regio's een aanpak hebben en deze implementeren. Het Rijk ondersteunt met extra middelen voor het aanstellen van een projectleider in elke regio en voor de projectenpool Van Denken naar Doen.
- De inzet is om de **maatschappelijke diensttijd (MDT)** in 2020 officieel te starten en flink op te schalen. Er zal een verkenning worden gedaan naar een duurzame inrichting van de MDT.

80

Waardig ouder worden

- In het **Pact voor de ouderenzorg** werkt een groeiende groep van meer dan 240 organisaties aan de ambities van Waardig ouder worden. VWS organiseert ontmoetingen tussen deze partijen om de maatschappelijke beweging te ondersteunen.
- Het thema **Waardig ouder worden** wordt momenteel in drie programma's aangepakt:
 - > Het **programma Thuis in het Verpleeghuis** streeft naar voldoende tijd, aandacht en goede zorg voor alle bewoners in elk verpleeghuis. Ook in 2020 wordt ingezet op het aantrekken en behouden van voldoende, gemotiveerde en gekwalificeerde zorgverleners. Zorgaanbieders kunnen gebruik maken van het ondersteuningsprogramma Waardigheid en trots op locatie en kunnen ondersteuning ontvangen om de kwaliteit van de verpleeghuiszorg te verbeteren.
 - > Binnen het **programma Langer Thuis** werkt VWS samen met 23 partijen om ouderen te helpen in hun vertrouwde omgeving zelfstandig oud te worden met een goede kwaliteit van leven. Ook in 2020 wordt ingezet op communicatie, leren en kennis verspreiden, stimuleren en ondersteunen van regionale partijen en het praktisch oplossen van knelpunten, bijvoorbeeld in regelgeving.
 - > De doelstelling van het **programma Eén tegen eenzaamheid** is de trend van eenzaamheid onder ouderen te doorbreken. De publiekscampagne wordt in 2020 voortgezet. Ook wordt het werven en ondersteunen van gemeenten met hun lokale coalities uitgebreid, met als streven dat er tweehonderd gemeenten actief aan de slag zijn aan het einde van 2020.
- In 2020 wordt geïnvesteerd op de inzet van geestelijke verzorgers door een ophoging van 7 miljoen euro van de **regeling Palliatieve Terminale Zorg**, bedoeld voor inzet in de thuissituatie bij mensen in de palliatieve fase en bij mensen vanaf 50 jaar in de palliatieve fase. De verwachting is dat dankzij de investering ongeveer tweehonderd geestelijk verzorgers aanvullend kunnen worden ingezet.

Meedoen met een beperking

- Met het **programma Onbeperkt Meedoen!** wil VWS de maatschappelijke participatie van personen met een beperking of chronische ziekte verhogen.
- Met gemeenten, maatschappelijke organisaties, ministeries en mensen met een beperking zelf wordt gewerkt aan concrete verbeterpunten voor een **toegankelijke samenleving**. Bijvoorbeeld met toegankelijke gebouwen, meer aangepaste woningen, meer kansen op een reguliere baan, eenvoudiger zelfstandig reizen met het openbaar vervoer en onderwijs voor alle kinderen.
- Het ministerie wil mensen met een beperking die een intensieve zorgvraag hebben, alsook hun naasten, beter passende zorg aanbieden. Dat gebeurt met het **programma Volwaardig Leven**, waarin wordt gestimuleerd dat het aanbod van de zorg zich aanpast aan de veranderende zorgvraag. De focus ligt op mensen met complexe langdurige zorgvragen.
- Het kabinet stelt een **actieagenda pgb** op met als doel een toekomstbestendig pgb. Met de invoering van een nieuw PGB2.0-systeem vanaf 2019 zijn hier stappen in gezet, zoals met ingebouwde controles en het voorkomen van administratieve rompslomp.

Psychische gezondheid en maatschappelijk opvang

- Het ministerie is positief dat gemeenten partij zijn geworden in het **hoofdpijnenakkoord ggz 2019–2022**. Voor het realiseren van de gemeentelijke ambities uit dit akkoord is extra geld beschikbaar gesteld. Ambities uit dit akkoord zijn onder meer het via regionale *taskforces* terugdringen van **wachttijden voor psychische hulpverlening**. Voor die diagnosegroepen met de langste wachttijden volgen, met de sector, gerichte acties. In het hoofdpijnenakkoord ggz is ook afgesproken in 2020 vervolgstappen te zetten ten aanzien van de vermindering van de regeldruk, de inzet van het personeel op de juiste plek en de arbeidsmarktproblematiek.
- De **Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang** is gericht op zoveel mogelijk ondersteuning in de wijk. Prioriteiten zijn: doorstroom uit beschermd wonen, voldoende geschikte woningen, voorkomen van dakloosheid, sneller signaleren van beginnende problemen zoals schulden en goede toegang tot voorzieningen.
- ZonMw start het **programma Beschermd thuis**, waarmee met name de regio's, maar ook de landelijke partijen, worden ondersteund om de prioriteiten van de Meerjarenagenda een impuls te geven.
- Binnen de Meerjarenagenda gaat met het **Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019–2021** aandacht uit naar jongeren van 18 tot 27 jaar. Doel is een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren in Nederland. In pilotgemeenten wordt een nieuwe manier van werken getest.
- VWS heeft de publiekscampagne **Hey het is oké, maak depressie bespreekbaar** verbreed naar angst- en paniekstoornissen en wil die uiteindelijk op alle psychische aandoeningen richten. Doel is de schaamte over psychische aandoeningen terug te dringen en openheid te bevorderen, ook door gemeentelijke betrokkenen met elkaar in contact te brengen.
- In het kader van **suïcidepreventie** gaat extra aandacht uit naar de kwetsbare groep lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender en interseksuele jongeren (LHBTI).
- Per 1 januari 2020 treedt de **Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg** (Wvggz) in werking. Samen met de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) is dit de opvolger van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Uitgangspunt is om zoveel mogelijk ambulant in verplichte zorg te voorzien. In de nieuwe wet krijgen familie en betrokkenen ook meer inspraak op de zorg en ondersteuning.
- In 2020 bereidt het ministerie de invoering voor van de wet waarmee mensen met een psychische stoornis die voldoen aan de criteria van de Wet langdurige zorg (Wlz), ook **toegang krijgen tot de Wlz**.

81

- Als vervolg op het Schakelteam Personen met Verward Gedrag is het **Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT)** van start gegaan. Tot eind 2020 ondersteunt VLOT gemeenten en ketenpartners in de regio bij het realiseren van een persoonsgerichte aanpak voor kwetsbare personen (waaronder personen met verward gedrag).

3.9 Justitie en Veiligheid

Het ministerie van Justitie en Veiligheid omschrijft de zorg voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving als haar kerntaak. Daarbij geeft het ministerie invulling aan belangrijke maatschappelijke opgaven op de terreinen van recht, veiligheid en migratie. JenV beschouwt een goed functionerende rechtsstaat als een van de pijlers van de samenleving, die kan zorgen voor vertrouwen in elkaar, voor veerkracht in de maatschappij en zo kan bijdragen aan de welvaart.

Het ministerie ziet het als haar dagelijkse opgave om de balans te vinden tussen verschillende kernwaarden van onze rechtsstaat: de staat dient zowel de veiligheid als de rechten van zijn burgers te beschermen. Ze wil nieuwe vormen van zware criminaliteit bestrijden, vormen van criminaliteit waarbij het gebruik van grof geweld te midden van gewone burgers steeds minder geschuwd wordt en die haar tentakels in de bovenwereld probeert uit te spreiden en zo onze rechtsstaat tracht te ondermijnen.

Het kabinet zet ook in op versterking van de rechtsstaat in de EU en de rol van de Europese justitieministers op dit terrein. Daarnaast is er een blijvende inzet op het gebied van rechtsstaat, democratie en mensenrechten in een internationale context, zoals binnen de Raad van Europa.

82

De belangrijkste maatregelen en beleidsvoornemens voor gemeente, stad en regio zijn als volgt:

Zorg voor de rechtsstaat

- Met de **Raad voor de Rechtspraak** is overeenstemming bereikt over de prijzen voor de periode 2020–2022, waarmee jaarlijks circa 95 miljoen euro is gemoeid. Daarnaast zijn vanaf 2020 **aanpassingen in de bekostigingssystematiek** afgesproken, waardoor het budget voor de vaste kosten gelijk blijft, ook indien de instroom van zaken daalt. De financiële stabiliteit van de rechtspraak neemt hierdoor toe. De investeringen stellen de rechtspraak in staat om uitvoering te geven aan het **basisplan digitalisering**. Ook wordt verder geïnvesteerd in het vergroten van de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak. Diverse pilots met laagdrempelige, toegankelijke rechtspraak, zoals regelrechter, wijkrechter en schuldenrechter worden in 2020 voortgezet of geëvalueerd.
- De **Experimentenwet Rechtspleging** wordt in 2020 in het parlement behandeld. Hiermee kan worden geëxperimenteerd met eenvoudigere procedures die conflicten niet op het spits drijven, maar partijen bij elkaar brengen en een echte oplossing voor het probleem bieden.
- In 2020 zal er samen met het veld gebouwd worden aan een **nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand**, dat onder meer toeziet op laagdrempelige toegang met een goede problemdiagnose en de totstandkoming van rechtshulp pakketten.
- De initiatieven binnen het programma **onvindbare veroordeelden** worden in 2020 verder uitgebreid. Op basis van de bevindingen van 2019 verschuift de primaire inzet ook naar de aanpak aan de voorkant van de strafrechtketen, te weten de fase van de vervolging en berechting.
- De **aanpak van ondermijning** wordt in 2020 verder versterkt met een breed pakket van preventieve en repressieve maatregelen. De integrale *intelligence*positie krijgt een impuls en regio's en landelijke

diensten brengen de aanpak op een hoger niveau door de uitvoering van hun integrale versterkingsplannen.

- De **ondermijningswetgeving** wordt verder aangepast om geconstateerde juridische knelpunten op te lossen: er komt een bevoegdheid voor burgemeesters om woningen te sluiten na beschieting of als er vuurwapens aangetroffen zijn, het delen van informatie in samenwerkingsverbanden wordt makkelijker, er komt wetgeving gericht op het ontnemen van crimineel vermogen en er komen verboden op groepen van nieuwe psychoactieve stoffen en op invoer en bezit van bepaalde grondstoffen die worden gebruikt bij de drugsproductie.
- Het kabinet heeft een wetsvoorstel in voorbereiding voor het **kunnen verbieden van ondermijnende organisaties**. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel in behandeling dat een bestuurlijk verbod introduceert voor de **aanpak van met name criminele motorbendes** (OMGs).
- De wet- en regelgeving rond het **experiment met de gesloten coffeeshopketen** treedt naar verwachting op 1 januari 2020 in werking. Pas als de Minister voor Medische Zorg en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid concluderen dat de deelnemende telers en andere partijen daar klaar voor zijn, begint het experiment.
- JenV zet het **voorkomen en oplossen van problematische schulden** ook in 2020 hoog op de agenda. Zo wordt ingezet op een effectieve en maatschappelijk verantwoorde inning en incasso en wordt het oplopen van schulden voorkomen, bijvoorbeeld met de ingevoerde noodstopprocedure waarmee de inning van Wahn-boetes tijdelijk kan worden stopgezet.
- Ten aanzien van de schuldenaanpak voert JenV ook **pilots uit voor verplicht financieel toezicht**. Dit houdt in dat een toezichthouder erop let dat eventuele boetes of schadevergoedingsmaatregelen betaald worden en er daarnaast voor zorgt dat een veroordeelde beter leert omgaan met geld. Ook wordt geprobeerd schuldeisers een betalingsregeling te laten treffen voordat een zaak voor de rechter wordt gebracht. Het WODC is gevraagd nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden daartoe.
- Het ministerie wil de **misstanden in de incassomarkt** aanpakken: een wetsvoorstel dat in de maak is ziet onder meer toe op de inrichting van een incassoregister dat de vakbekwaamheid, de professionele omgang met schuldenaren en de bedrijfsvoering borgt.
- Het ministerie werkt verder aan de uitvoering van het **Nationaal Actieprogramma Discriminatie**, het **Actieplan Veiligheid LHBTI** en de afspraken die zijn gemaakt om antisemitisme en moslimdiscriminatie aan te pakken, met als inzet het wegnemen van drempels die worden ervaren om aangifte van discriminatie te doen.
- In 2020 gaat het ministerie samen met alle betrokken partners verder met de uitvoering en doorontwikkeling van het interdepartementale **programma Samen tegen Mensenhandel**.
- In 2020 komt er een wetsvoorstel dat alle vormen van **prostitutie vergunningplichtig** maakt. Het uit winstbejag faciliteren van onvergunde prostitutie wordt strafbaar. In 2020 start een pilot met een **alerteringssysteem** waarmee sekswerkers elkaar kunnen waarschuwen voor gewelddadige klanten. Daarnaast komt er een **klachtenloket voor sekswerkers**, waarvan de opzet in het najaar 2019 nader wordt uitgewerkt.
- In 2020 wordt naar verwachting een wetsvoorstel met nieuwe strafbaarstellingen, waaronder **seks tegen de wil**, bij de Tweede Kamer ingediend.

83

Een veilige samenleving

- In 2020 wordt een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd om het best passende scenario te bepalen voor de wijziging van de **Wet DNA-V**. Hierdoor wordt de conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten mogelijk gemaakt.

- De opsporing en het Gebiedsgebonden Politiewerk (GGP) versterkt het ministerie in 2020 verder met de **ontwikkelagenda's Opsporing en GGP**. Daarnaast zijn er diverse moderniseringsexperimenten onder andere gericht op burgeropsporing, private opsporing, de aanpak van *cybercrime*, het gebruik van *big data* in ondermijningszaken, forensische opsporing en de aanpak van financieel-economische criminaliteit.
- De politie hanteert met andere betrokken partijen de aanpak **Samenspannen tegen ondermijning**. Daarin worden kleinschalige projecten uitgevoerd om met het lokaal gezag lokale ondermijning aan te pakken.
- De politie wordt door het kabinet Rutte III structureel uitgebreid met **meer dan 1.100 fte volledig opgeleide agenten**. Deze uitbreiding vraagt in 2020 extra aandacht vanwege de verwachte uitstroom in combinatie met de krapper wordende arbeidsmarkt. In 2020 stijgen de lonen voor politiemedewerkers en worden programma's voor verbetering van loopbaanperspectief en veilig en gezond werken doorgezet. Er wordt gestart met de voorbereidingen voor de nieuwe cao.
- Het beheer van de **meldkamers van de hulpdiensten** wordt in 2020 overgedragen aan de politie waarbij een opbouwfase van drie jaar is afgesproken om het beheer volledig in te richten.
- Op 1 januari 2020 verschuift de **verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van alle sancties** van het Openbaar Ministerie naar de minister van Justitie en Veiligheid als gevolg van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB). Hierdoor kan het ministerie meer zicht houden op de tenuitvoerleggingsketen en kan het centraler sturen op de prestaties ervan.
- In het kader van de **aanpak van multiprobleemhuishoudens** gaat het ministerie in 2020 in tien gemeenten werken aan verbetering van de bestaande aanpak. Hierbij wordt gekeken of er nieuwe interventies nodig zijn en of de inrichting van een landelijk escalatieteam toegevoegde waarde heeft.
- Binnen het programma **Geweld hoort nergens thuis** werkt JenV samen met VWS, VNG en betrokken partijen aan het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2020 gebeurt dit onder meer door een handelingskader te maken en te implementeren voor de eerste 24 uur in een crisis. Daarnaast wordt het aantal locaties waarop het spreekuur huiselijk geweld wordt gehouden verder uitgebreid.
- In 2020 werkt JenV aan de hand van de **Meerjarenagenda Slachtofferbeleid** aan de verdere versterking van de positie van het slachtoffer voor, tijdens en na het strafproces.
- Zo wordt de **rechtspositie van slachtoffers** versterkt door het doorvoeren van verschijningsplicht van verdachten en de versterking van spreekrechten van slachtoffers. De Tweede en Eerste Kamer behandelen in 2020 het wetsvoorstel daartoe.
- Voor een betere bejegening en bescherming van slachtoffers onderzoekt JenV in 2020 door middel van een pilot of zedenslachtoffers zich sneller melden bij een **Centrum Seksueel Geweld** als het eigen risico in de zorgverzekering wordt vergoed.
- Eind 2020 komt een risicotaxatie-instrument beschikbaar in zowel het zorg- als veiligheidsdomein voor **personen met risicovol en (ernstig) verward gedrag**. Daarnaast wordt de **persoonsgerichte aanpak** in 2020 verder ontwikkeld en gefocust op deze groep.
- Binnen het programma **Zorg voor de Jeugd** werkt JenV met VWS, de gemeenten en de brancheorganisaties samen aan maatregelen die het ingrijpen in gezinnen kunnen voorkomen en die – als ingrijpen toch nodig is – zorgen dat tijdig hulp en bescherming geboden kan worden. Daar hoort ook het terugdringen van wachttijden en het efficiënter organiseren van de jeugdbescherming via pilots.
- Voor de **vrijheidsbeneming van jongeren** kondigt JenV 2020 aan als een belangrijk jaar, waarin de transitie wordt ingezet naar een duurzaam stelsel met meer maatwerk en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit. Het huidige stelsel met een type instelling voor alle justitiële jongeren wordt niet meer als passend gezien.

- In 2020 wordt met het gevangeniswezen, de brancheverenigingen, de Taskforce Veiligheid en Kwaliteit en VWS nadere uitvoering gegeven aan het **programma forensische zorg**. Hiermee wil het ministerie de gewenste cultuuromslag in de sector – naar een zorgcultuur waarin zorg én veiligheid zijn ingebed in het dagelijks doen en denken – realiseren.
- In 2020 treft JenV voorbereidingen voor de inwerkingtreding van het **wetsvoorstel straffen en beschermen**, waarmee onder meer de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt teruggebracht tot maximaal twee jaar voor het einde van de vrijheidsstraf.
- Het in 2019 vastgestelde bestuurlijk akkoord **Kansen bieden voor re-integratie** wordt in 2020 door DJI, reclassering en gemeenten verder opgepakt en gemonitord, waarbij ook aandacht is voor informatie-uitwisseling.
- Het ministerie investeert in het **vergroten van de veiligheid in de gevangenissen**, door onder andere sterkere preventie, opsporing en bestraffing van aanwezigheid van smokkelwaar.
- Bij het **tegengaan van radicalisering en de bestrijding van terrorisme** richt het kabinet zich in 2020 op de preventie van radicalisering in samenwerking met SZW, OCW en VWS, detectie van verdachte reisbewegingen, bestrijding van terroristen en extremisten op het internet, de evaluatie van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, interventies ten aanzien van de-radicalisering en re-integratie vanwege de eventuele terugkeer van strijders (en hun kinderen) uit IS-gebied en het opstellen van een nieuwe Contra Terrorismen Strategie 2021–2025.
- **Coördinatie nationale veiligheid**. In het streven van de ministeries en veiligheidspartners om te komen tot een effectief instrumentarium aan weerbaarheidsverhogende maatregelen wordt de samenwerking met grote gemeenten versterkt.
- Volgens JenV is het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) zorgwekkend. In 2020 wil ze de **digitale weerbaarheid** vergroten door het bewustzijn van de risico's te verbeteren, versterking van het toezicht, weerbaarheidsverhogende samenwerking met het bedrijfsleven, meer regie op digitale weerbaarheidsmaatregelen door vitale aanbieders, en een Landelijk Dekkend Stelsel van cybersecurity samenwerkingsverbanden (LDS).
- De focus bij de aanpak van **dreigingen door statelijke actoren** ligt de komende periode op ongewenste buitenlandse inmenging gericht op diaspora, bescherming van democratische processen en instituties, en economische veiligheid. Een **investeringstoets** wordt uitgewerkt, die als *'instrument of last resort'* kan dienen tegen nationale veiligheidsrisico's bij overnames en investeringen. Ook wordt er ingezet op beperking van ongewenste technologieoverdracht door het verscherpen van toezicht op academisch onderzoek en onderwijs voor studenten en onderzoekers uit risicolanden.
- In het kader van de **Agenda Risico- en Crisisbeheersing** wordt in 2020 de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's afgerond en wordt samen met de betrokken publieke en private veiligheidspartners gewerkt aan meer eenheid, samenhang en effectiviteit van de voorbereiding op de crisisaanpak.
- In de **brandweerzorg** zal in 2020 bijzondere aandacht zijn voor het behoud en werving van personeel, en voor vakbekwaamheidseisen.

85

Migratie

- Er komt in 2020 **134 miljoen euro aan extra geld beschikbaar voor de asielketen** met als doel een efficiënter migratieproces. De IND krijgt, net als andere organisaties in de keten, extra middelen voor een stabiel financieel- en personeelsbeleid en om de achterstanden bij de behandeling van asielaanvragen in te lopen. De inzet van het kabinet is dat de IND uiterlijk in 2021 in staat is om tenminste 90 procent van de zaken binnen de wettelijke termijn af te doen.

- Er komt een **gemeenschappelijke vreemdelingenlocatie in Budel** waar alle ketenpartners zijn gehuisvest en waar het gehele vernieuwde asielproces wordt uitgevoerd, en het proces wordt versneld. Asielzoekers hoeven daardoor minder te verhuizen.
- De **pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)** wordt in 2020 doorgezet waarbij de lokale samenwerking verder wordt geïntensiveerd om illegaliteit tegen te gaan en terugkeer te bevorderen. Veel **gemeentelijke Bed-Bad-Brood-voorzieningen** zullen gaandeweg worden gesloten waarbij die gemeenten gebruik gaan maken van het LVV-netwerk.
- **Kennismigratie.** In 2020 treedt een verblijfsregeling in werking die jonge, innovatieve bedrijven in staat stelt essentieel buitenlands personeel aan te nemen op basis van een verlaagd salariscriterium in combinatie met een klein aandeel in het bedrijf.