



Nieuwe ambities in samenhang

Analyse coalitieakkoorden 2018

Radboud Engbersen, Joost van Hoorn, Ruud Dorenbos,
Susan van Klaveren, Fons Lustenhouwer en Frank Wassenberg
(Platform31)

Uitgave

Platform31
Den Haag, juli 2018

Auteurs: Radboud Engbersen, Joost van Hoorn, Ruud Dorenbos, Susan van Klaveren, Fons Lustenhouwer en Frank Wassenberg (Platform31)

Met medewerking van: Helga Koper, Matthijs Uytelinde, Paola Huijding en Henk Jan Bierling (Platform31)

Redactie: Platform31

Cover: Hollandse Hoogte (Davis Rozing)

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

Proloog: aandacht voor iedereen	5
Thema 1: Ontwikkeling van de economie in stad en regio	7
Wat zijn de economische aandachtspunten?	7
Stimuleren en versterken van de lokale en regionale economie	7
Human capital en aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt	8
Aantrekkelijk vestigingsklimaat	9
Ondernemersdienstverlening en aandacht voor het mkb	9
Vitaliteit van de binnenstad	10
Samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen	10
Smart city-oplossingen	10
Ruimte voor bedrijventerreinen	11
Toeristen aantrekken	11
Thema 2: Toekomstbestending wonen	12
De bouwopgave: kwantiteit	12
Een meer kwalitatieve opgave?	13
Verdeling bouwprogramma	13
Benutten van de bestaande voorraad	13
Verduurzaming: koppeling met betaalbaarheid	14
Oplossingen voor middengroepen	15
(Andere) specifieke doelgroepen	16
De stad leefbaar maken	16
De wijk als integrerend beleidsniveau	17
Thema 3: Activering van mensen die langs de kant staan	18
Rijksbeleid en coalitieakkoord	18
Aan het werk	19
Ruimte voor maatwerk	20
Als werk niet haalbaar is	21
Maatregelen voor statushouders	22
Pilots en experimenten	23
Afspraken over social return	23
Inclusieve arbeidsmarkt	23
Specifiek beleid voor jongeren en ouderen	24
Mogelijke sancties	24
Arbeidsmarkt van de toekomst	24
Thema 4: Transformatie in het sociaal domein	26
Transformatie: verder op gekozen pad of het roer om?	26
Toegang en zorg dichtbij	26
Informeel inzet en burgerparticipatie	27
Hameren op preventie	28

Zorg voor de jeugd	28
Seniorvriendelijke gemeente	29
Personen met verward gedrag	29
VN-verdrag handicap	30
Financiën en handhaven	30
Thema 5: De aanpak van problematische schulden	32
Vroegsignalering en preventie	34
Gericht armoede bestrijden	35
Experimenten en onderzoek	35
Aanpak armoede en schulden onder jongeren	36
Thema 6: De transitie naar een duurzame samenleving	37
Ambitieuze afspraken binnen de G4	38
Groene ambities bij middelgrote en plattelandsgemeenten	38
Integrale aanpak	38
Nieuwe banen	38
Revolverende fondsen	39
Ruimtelijke ingrepen	39
Epiloog: nieuwe ambities in samenhang	40
Lijst geanalyseerde coalitieakkoorden	44
G4	44
G40	44
Middelgroot	44
Platteland	44

Proloog: aandacht voor iedereen

Vier jaar geleden, in mei 2014, publiceerde Platform31 een analyse van de coalitieakkoorden van de middelgrote en grote steden onder de titel 'Samen! Vormgeven aan de verzorgingsstad'. Opvallend was de optimistische toon van die gemeenteakkoorden. De statistieken gaven toen weliswaar aan dat de economische crisis voorbij was, maar dat gold zeker niet voor de zorgen van de burger. Er was nog altijd sprake van banenverlies, hypotheeklen stonden onder water en, meer algemeen, bij veel burgers leefde een drukkend gevoel van onzekerheid. Trekt de arbeidsmarkt nog wel aan? Krijg ik ooit een normale baan? Hoe kom ik aan een betaalbare woning? Gaan we verder achteruit in welvaart?

In de toenmalige akkoorden was weinig te merken van twijfel. Groot was het vertrouwen in het eigen probleemoplossend vermogen. Men liet zich niet intimideren door twijfels van hoge colleges (het Centraal Planbureau, de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) die waarschuwden dat de decentralisaties van het sociale beleid naar de gemeenten te ingrijpend waren, te snel gingen en dat de competenties van de gemeentebesturen (nog) tekortschoten.

Gemeenten namen zich in 2014 voor cruciale uitdagingen *samen* met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven op te pakken. Het ging daarbij in het bijzonder om drie zaken: het aanpakken van de werkloosheid, het verbeteren van de kwaliteit van de zorg en het werken aan een aantrekkelijke stad als katalysator voor economische dynamiek. Het woord 'samen' stond in veel titels, vaak met een krachtig uitroepteken. Het was de tijd dat het boek van Benjamin Barber, *Als Burgemeesters zouden regeren* (2014), veel aandacht kreeg. Het idee was dat steden, veel beter dan natiestaten, dagelijkse problemen kunnen tackelen op het terrein van gezondheid, klimaatverandering, onderwijs, banen en immigratie. Op nationaal niveau verliest men zich in ideologische haarkloverij, maar op lokaal niveau pakt men problemen pragmatisch op.

5

De huidige coalitieakkoorden maken duidelijk dat de werkelijkheid weerbarstig is en dat sociale opgaven taai zijn. Natuurlijk, er zijn grote sprongen vooruit gemaakt. Onze steden zijn zonder uitzondering aantrekkelijker geworden. Niet alleen steden met een oude historische binnenstad, maar ook het industriële Eindhoven en wederopbouwstad Rotterdam prijken ineens op allerlei prestigieuze internationale must-see-lijstjes. Alle economische seinen staan al enige tijd op groen; het aantal vacatures neemt toe, WW-uitkeringen dalen en de woningmarkt bloeit. Maar er is ook een groep burgers die de aansluiting met de samenleving en de arbeidsmarkt aan het verliezen is. Daar wijzen veel akkoorden anno 2018 op.

In een rijk land als Nederland is armoede een prominent thema geworden. Grote groepen burgers kampen met problematische schulden. De eind 2016 uitgezonden documentaire *Schuldig*, over bewoners van de Vogelbuurt in Amsterdam-Noord, droeg bij aan het besef van dit probleem. Het programma maakte duidelijk dat in onze hoogontwikkelde verzorgingsstaat kwetsbare burgers een ingewikkeld gevecht moeten voeren met allerhande instanties om het hoofd boven water te houden. Ook de zorg voor ouderen en kwetsbare jongeren schiet – ondanks alle transities, transformaties en stelselwijzigingen – in te veel gevallen nog tekort. Daar lijkt een (slimmer) tandje bij te moeten.

In 2018 is 'samen' nog steeds een geliefd begrip in de coalitieakkoorden, maar de formulering 'voor iedereen' is daar in een groot aantal akkoorden naast komen te staan, zeker in die gemeenten waar

maatschappelijke kwetsbaarheid zich opzichtig manifesteert: het Utrechtse coalitieakkoord heeft als titel 'Utrecht ruimte voor iedereen', Den Haag noemt één thema in haar akkoord 'Iedereen doet mee' en het Amsterdamse coalitieakkoord spreekt over een stad waar "steenrijk en straatarm samen op de pont staan". De ambitie die uit de akkoorden spreekt, is om de komende periode kwetsbare burgers meer mee te laten profiteren van de economische voorspoed, ze nieuwe kansen te geven op een beter en zinvol leven en ze ook een plaats te geven *in* onze wijken en dorpen. En ze niet te verbannen naar perifere wijken, buurten en dorpen die worden gekenmerkt door achterstanden.

Deze opgave speelt zich af in een veranderd lokaal politiek landschap. D66, SP en de PvdA hebben fors aan macht ingeboet en lokale partijen zijn vaker gaan besturen. GroenLinks maakt geen deel uit van het kabinet Rutte III, maar wel van de colleges van de vier grote steden. In Amsterdam en Utrecht is het de grootste partij. In Den Haag vormt ze een coalitie met onder meer de grootste partij in de stad: de lokale partij Groep de Mos. In Rotterdam maakt de grootste politieke partij, Leefbaar Rotterdam, geen deel uit van het college. In vijftig van de 380 gemeenten zijn raadsbrede akkoorden gesloten; een akkoord waaraan alle fracties hebben meegewerkt en dat door alle fracties is vastgesteld. Deze vorm wint aan populariteit – wat een indicatie is dat veel gemeentelijke dossiers minder sterk politiek-ideologisch geladen zijn dan die op nationaal niveau.

Vier jaar geleden maakten we een analyse van de akkoorden van de G4 en de G32. Dit jaar hebben we ook akkoorden van een aantal middelgrote steden en grotere en kleinere plattelandsgemeenten in onze analyse betrokken. Zo zijn we tot een dwarsdoorsnede gekomen van over het land verspreide gemeenten van verschillende grootten. Van Hulst in Zeeland tot Oldambt in Groningen, van Amsterdam tot Venlo en van Waalwijk tot Zutphen. In totaal hebben we 25 akkoorden onder de loep genomen,

6

waarbij we in het bijzonder naar zes thema's keken:

1. Ontwikkeling van de economie in stad en regio
2. Toekomstbestendig wonen
3. Activering van mensen die langs de kant staan
4. Transformatie in het sociaal domein
5. De aanpak van problematische schulden
6. De transitie naar een duurzame samenleving

In de volgende hoofdstukken doen we verslag van onze bevindingen. In het epiloog wijzen we op een aantal centrale hoofdlijnen en uitdagingen in de geanalyseerde akkoorden.

Thema 1: Ontwikkeling van de economie in stad en regio

Wat zijn de economische aandachtspunten?

De ontwikkeling van de economie in de stad en regio komt op verschillende manieren terug in de coalitieakkoorden.

Bij de G4-steden is aandacht voor:

- het versterken van het vestigingsklimaat;
- de ontwikkeling van een 'ecosysteem' voor starters en scale-ups;
- duurzame economische groei;
- het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- de positie van het lokale midden- en kleinbedrijf.

Bij de G40-steden richt de aandacht zich op:

- de vitaliteit van de binnensteden;
- het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- de transitie naar een duurzame en circulaire economie;
- de (kwaliteit van de) dienstverlening richting het bedrijfsleven;
- de samenwerking met ondernemers, onderwijs en kennisinstellingen.

7

Bij middelgrote en plattelandsgemeenten zien we ook veel aandacht voor:

- dienstverlening en accountmanagement richting ondernemers;
- aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt;
- samenwerking met het lokaal bedrijfsleven;
- revitalisering en versterking van binnensteden en winkelcentra.

Stimuleren en versterken van de lokale en regionale economie

De afgelopen jaren hebben, in het kader van het rapport en Proeftuinen *Maak Verschil* (van gemeenten, provincies en Rijk), stedelijke regio's een sterk eigen verhaal ontwikkeld over de kracht en het DNA van de economie. In de coalitieakkoorden zien we dit terug doordat het versterken van specifieke speerpuntsectoren in de economische structuur een belangrijke prioriteit is. De grote steden doen dat ieder op een andere wijze. Amsterdam gaat de ontwikkeling van kennisparken stimuleren en wil nog meer internationale bedrijvigheid naar de stad halen die een bijdrage levert aan werkgelegenheid en innovatie. Den Haag legt het accent op verbreding van de economische structuur door de clusters Vrede en Recht, Security, maar ook Finance & Legal, IT/TECH en Energie te bevorderen. Utrecht kiest voor een focus op Gezond Stedelijk Leven en werkt aan een regionaal investeringsplatform om het netwerk van bedrijven in de regio te versterken. Ook zet ze in op het versterken van de positie in groeimarkten als zorginnovaties, nieuwe energie en gaming.

De steden van het G40-stedennetwerk tonen in hun coalitieakkoorden een zelfbewust beeld van de kracht van hun lokale en regionale economie. De economische structuur van deze steden is divers en

er zijn aanzienlijke verschillen in de keuzes die steden maken voor het stimuleren van specifieke sectoren. Zo wordt in Venlo het belang van de logistiek erkend, maar wil het college net zo goed aandacht hebben voor de maakindustrie en de agro/food sector. In Leeuwarden gaat het om water, agro/food, financieel-zakelijke dienstverlening, cultuurtoerisme en zorginnovatie. Emmen kiest voor High Tech Systemen en Materialen, Biobased Economy, Logistiek en Energie. En zo heeft iedere zichzelf en haar ondernemers respecterende stad haar eigen speerpuntsectoren.

Verschillende steden richten zich op het versterken van campussen voor de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie of een bepaalde sector. In Leeuwarden werkt het college aan een Watercampus, een Kenniscampus, een Dairycampus én een Energiecampus. Voor Nijmegen zijn Campus Heijendaal (Radboud Universiteit) en de Novio Tech Campus belangrijk. Voor Leiden is het Bio Science Park één van de visitekaartjes van de stad. Eindhoven kent de Hightech Campus, de Brainport Industries Campus en Strijp-S, waarvan het “het eigen karakter wil versterken”. En ook al heb je als stad geen universiteit, dan nog kun je werken aan je academisch klimaat (Leeuwarden) of een StartUp Delta (Alphen aan den Rijn). In slechts enkele akkoorden is aandacht voor de transitie naar een slimme economie (Emmen, Alphen aan den Rijn, Leiden en Waalwijk).

Human capital en aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

8 De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is in alle coalitieakkoorden belangrijk. Amsterdam heeft specifieke aandacht voor een leven lang leren en gaat het House of Skills¹ verder ontwikkelen tot een ‘omscholingshuis’ voor banen van de toekomst. Ook onderzoekt Amsterdam of er een regeling kan komen waarin Amsterdammers een renteloze lening kunnen krijgen voor omscholing. Utrecht gaat via het fonds Mismatch Arbeidsmarkt inzetten op “duurzame, lokale banengroei in de sectoren van de toekomst”. In het coalitieakkoord van Den Haag wordt het niet concreter dan dat het college werk gaat maken van goede vakopleidingen, ambachtsscholen en leerwerktrajecten. De steden leggen het accent op sectoren met tekorten en goede toekomstkansen, waarbij in het bijzonder de energietransitie wordt genoemd.

Bij de G40-steden blijft de aandacht voor de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt veelal beperkt tot de opmerking dat de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven beter moet, dat men zich inzet om het mbo- en hbo-onderwijsaanbod voor hun gemeente te behouden of dat er een “gericht actieplan” wordt ontwikkeld. Ook zijn er plannen voor de bestrijding van laaggeletterdheid en het tegengaan van tekorten in met name de techniek. De centrumsteden van de 35 arbeidsmarktregio’s van Nederland staan voor de uitdaging om de arbeidsmarkt voor werkenden toekomstbestendiger te maken en beter bereikbaar voor mensen die langs de kant staan. Gezien de coalitieakkoorden zijn veel colleges hiervan nog onvoldoende bewust. Met het oog op de krimp van de beroepsbevolking, de tekorten in verschillende sectoren (techniek, zorg en onderwijs) en de veranderende eisen van werkgevers, is het opmerkelijk dat er zo weinig werkelijk concrete plannen zijn om doorlopende om- en bijscholing van werkenden en niet-werkenden in de praktijk te brengen.

Zwolle lijkt zich als een van de weinige wel bewust van de noodzaak de arbeidsmarkt beter te laten functioneren en inclusiever te maken. De stad wil juist op de *human capital*-agenda een regiodeal met het Rijk sluiten.

¹ Het House of Skills is een *field lab* waarin het bedrijfsleven, brancheorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties, kennisinstellingen, onderwijs en bestuurders uit de Amsterdamse regio samenwerken en pilots uitvoeren om lager en middelbaar opgeleiden bij- en om te scholen zodat zij duurzaam inzetbaar blijven.

De gemeente Oldambt beseft dat “wie de mensen heeft, heeft de markt”. Daarom kiest het college ervoor om samen met bedrijven en opleidingsinstituten “op voorraad” te scholen voor kansrijke beroepen en branches waar nu en in de toekomst veel vraag ontstaat. Interessant is dat Oldambt de arbeidsmarkt nog meer regionaal dan gemeentelijk wil benaderen. Waalwijk stimuleert het in balans brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt onder meer door aan jongeren een startersbeurs aan te bieden zodat ze relevante werkervaring opdoen. De gemeente Zeist stimuleert een gericht bijscholingsprogramma voor werklozen naar technische sectoren en de isolatie/installatiebranche in het bijzonder.

Aantrekkelijk vestigingsklimaat

Uit de coalitieakkoorden blijkt dat de steden zich realiseren dat de randvoorwaarden voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een sterke concurrentiepositie mede worden bepaald door een goede bereikbaarheid, een aantrekkelijke woon- en leefomgeving en hoogwaardige culturele en recreatieve voorzieningen. In de coalitieakkoorden wordt de nodige aandacht besteed aan de samenhang tussen thema's en opgaven. In Leeuwarden vertaalt dit zich bijvoorbeeld in de opmerking dat voor een succesvolle plaatsing van bijstandsgerechtigden een intensieve samenwerking tussen (de afdelingen) economische zaken en sociale zaken noodzakelijk is. Eindhoven legt met Internationale Knoop XL een rechtstreeks verband tussen de aantrekkingskracht van de stad voor bedrijven, kenniswerkers en investeerders met een hoge kwaliteit van leven, hoogwaardige verbindingen, aantrekkelijke woon- en werkmilieus, een gezonde stad en een stedelijke cultuur. Van de geanalyseerde akkoorden wordt alleen in Zeist het spanningsveld geschetst tussen enerzijds de groei van de economie, mobiliteit en het aantal inwoners en anderzijds het verbeteren van de leefbaarheid.

9

Ondernemersdienstverlening en aandacht voor het mkb

Veel gemeenten hebben aandacht voor de dienstverlening aan bedrijven. Vaak moet deze professioneler en proactiever (Nijmegen), wil het college “voor iedere ondernemer op een laagdrempelige manier benaderbaar zijn” (Venlo), staan de behoeften van ondernemers centraal (Alphen aan den Rijn), moet er meer oog zijn voor wat ondernemers drijft (Emmen) of wordt de regeldruk beperkt en worden onnodige regels geschrapt door bijvoorbeeld de precarioheffingen te vereenvoudigen (Leiden). Sommige gemeenten hanteren het stimuleren van (sociaal) ondernemerschap als strategie om meer werkgelegenheid te creëren. Bijvoorbeeld door zelfstandig ondernemerschap als stap naar werk te stimuleren (Eindhoven). Nijmegen verlaagt de onroerendezaakbelasting voor bedrijven met vijf procent.

Middelgrote en plattelandsgemeenten willen volgens hun coalitieakkoorden een goede dienstverlening en accountmanagement leveren aan ondernemers. Rode draad is dat ondernemers de ruimte moeten krijgen om te ondernemen. Sommige colleges leggen de lat hoog en spreken de ambitie uit om de meest ondernemersvriendelijke gemeente te worden (Oldambt, Zutphen). Er wordt veel belang gehecht aan goed accountmanagement en vermindering van regeldruk. Medemblik legt daarbij de relatie met de Omgevingswet en de kansen die deze biedt in flexibele bestemmingsplannen en het toepassen van het principe van ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’. Zeist wil sneller duidelijkheid geven over het verlenen van vergunningen en ontheffingen. Bronckhorst werkt aan meer mogelijkheden voor nieuw en creatief ondernemerschap en zet in op een open houding en verbinding met ondernemers. Hulst wil met

“gerichte acquisitie” bedrijven aantrekken. Medemblik wil “startende bedrijven waar mogelijk en zo veel mogelijk faciliteren”.

Opvallend is dat er in de coalitieakkoorden maar weinig aandacht is voor het mkb, terwijl het kabinet recent het MKB-Actieplan heeft gelanceerd. Het college van Den Haag springt eruit met een “groeiaandenda voor het mkb”. Het college gaat aan de slag met ondernemersvriendelijk handhaven, minder regels, een beter digitaal aanspreekpunt voor ondernemers, een “roadshow voor het mkb”, aantrekkelijker maken van winkelstraten, meer bedrijfsverzamelgebouwen, ruimere openingstijden en een soepel terras- en vergunningenbeleid voor de horeca. Meer congressen en evenementen moeten de economie en werkgelegenheid aanjagen.

Vitaliteit van de binnenstad

In de coalitieakkoorden neemt de binnenstad – net als vier jaar geleden – een prominente positie in. Door het op peil houden van de kwaliteit van de openbare ruimte en gebouwde omgeving, door een goed cultureel en culinair aanbod en door het aantrekken van evenementen, willen gemeenten de vitaliteit van hun binnenstad vergroten. Kleinere winkelcentra worden ondersteund door deze compacter te maken en te herontwikkelen.

10 Juist voor de middelgrote en plattelandsgemeenten is revitalisering en versterking van de binnensteden en winkelcentra een grote opgave. Veel gemeenten maken hun centrum compacter, voegen woonfuncties toe aan het centrum, voeren een actief leegstandsbeleid, zetten in op voldoende gratis parkeermogelijkheden en verhogen hun budgetten voor evenementen of citymarketing. Zutphen springt eruit met een heldere ambitie om met een bruisende binnenstad de culturele trekpleister van Oost-Nederland te worden. Dit wil de stad doen door de binnenstad een plek te laten zijn “waarin we ons thuis voelen, onszelf kunnen blijven verwonderen en ontmoeting centraal staat”.

Samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen

Dat gemeenten voor het versterken van economie en werkgelegenheid in belangrijke mate afhankelijk zijn van een goede samenwerking in de regio met andere overheden, het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen, is inmiddels gemeengoed geworden. In sommige coalitieakkoorden wordt specifiek benoemd met welke partijen men de gestelde doelen wil bereiken (Alphen aan den Rijn). Vaak willen de G40-steden een stuwende of aanjagende rol spelen in de regionale samenwerking (Emmen, Eindhoven, Leiden, Zwolle). Ook veel middelgrote en plattelandsgemeenten streven een nauwe samenwerking met bedrijfsleven, winkeliers en andere betrokkenen na. Zo wenst Zutphen met ondernemers een publiek-private investeringsagenda op te stellen en gaat Bronckhorst voor een hechte samenwerking met de ondernemers, kennisinstellingen, het onderwijs en andere organisaties.

Smart city-oplossingen

Waar in plattelandsgemeenten als Oldambt, Bronckhorst en Winterswijk de aandacht uitgaat naar (de beschikbaarheid van) snel internet, is Waalwijk vooruitstrevend in het benutten en toepassen van data, nieuwe technologische innovaties en *smart city*-oplossingen. Deze gemeente start met een verkennend onderzoek en maakt daar incidenteel een aanzienlijk bedrag voor beschikbaar. Verder is in de coalitieakkoorden opvallend weinig aandacht voor het thema *smart city*, terwijl de inzet van nieuwe

technologie wel een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van allerlei maatschappelijke vraagstukken.

Ruimte voor bedrijventerreinen

Middelgrote en plattelandsgemeenten willen de veiligheid en bereikbaarheid van bedrijvenlocaties verbeteren. Veel van deze gemeenten hebben de ambitie om hun bedrijventerreinen te revitaliseren en vitaal te houden door goed onderhoud, goede bereikbaarheid en passende kwaliteiten (onder andere parkbeheer). Rijswijk maakt beleid dat erop is gericht om voldoende ruimte te creëren voor de maakindustrie. Zeist onderkent het belang van moderne werklocaties voor onder meer zzp'ers, waar werk en ontmoeting kunnen plaatsvinden.

Toeristen aantrekken

Toerisme is een thema bij verschillende plattelandsgemeenten: zij willen meer toeristen trekken, die langer in hun gemeente verblijven dan zij nu doen en daar meer uitgeven. Peel en Maas wil recreatieondernemers ondersteunen bij de promotie van de gemeente, waarbij de ondernemers zelf leidend zijn. In Bronckhorst wil het college samenwerken met ondernemers om de kwaliteit van de toeristisch-recreatieve voorzieningen te verhogen.

Thema 2: Toekomstbestending wonen

De bouwopgave: kwantiteit

De verstedelijkingsopgave wordt in de coalitieakkoorden vooral vertaald naar hoeveelheden toe te voegen nieuwe woningen, en minder een vertaling naar andere functies. De landelijke behoefteprognoses zijn daar dan ook naar. Afgelopen mei stelde minister Ollongren in de Nationale Woonagenda dat er tot 2025 jaarlijks 75.000 extra nieuwe woningen nodig zijn en te vervangen woningen (door sloop) komen daar nog bij. In de Nationale Woonagenda worden drie speerpunten benoemd: de bouwproductie, het beter benutten van de bestaande voorraad en de betaalbaarheid van het wonen.

De coalitieakkoorden laten zien dat het verhogen van de bouwproductie vooral een opgave is voor het westen van het land en voor grotere steden in andere overdrukgebieden. De grote steden zetten daarbij in op het versnellen en vergroten van de bouwproductie, en willen afspraken maken met betrokken partijen als ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties. Die afspraken betreffen zowel aantallen (middenhuur)woningen, als het behouden van woningen voor een specifieke huurprijsklasse. Daarnaast willen de steden meer doorstroming in de bestaande voorraad realiseren. De combinatie van deze beleidsvoornemens sluit goed aan op de ambities van de Nationale Woonagenda.

12

Gemeenten zoeken daarbij een balans tussen het realiseren van meer woonruimten en andere grote opgaven, zoals de verduurzaming, vergroening en klimaatadaptatie van de openbare ruimten en gebouwen en de bereikbaarheid. “Verdichting van de stad mag geen verstening zijn”, stelt het college in Eindhoven. En ook Leiden geeft aan: “Om voor woningzoekenden een betaalbare stad te kunnen blijven, hebben we duizenden extra woningen nodig. Om ons te wapenen tegen de gevolgen van klimaatverandering is veel groen nodig in tuinen, op gebouwen en in de openbare ruimten.” In Amsterdam mag verdichting niet ten koste gaan van de hoofdgroenstructuur en wordt waar mogelijk ingezet op vergroening van de stad.

Als grootste stad van het land neemt Amsterdam in zijn eentje al tien procent van de bouwopgave voor zijn rekening (7.500 per jaar, waarvan 2.500 sociaal). Om de bouwproductie te stimuleren investeert Amsterdam via een vereveningsfonds de komende jaren zevenhonderd miljoen euro in de grondproductie. Na 2021 moet in dit fonds voldoende financiële ruimte zitten om jaarlijks vijfduizend woningen in aanbouw te kunnen nemen. Daarvoor wil de stad ook gronden verwerven. In het Utrechtse coalitieakkoord worden geen harde aantallen genoemd, maar wil het nieuwe college een stadsakkoord sluiten met focus op sociale huur (het streven is 35 procent van de voorraad) en middenhuur tot 950 euro (het streven is 25 procent van de voorraad). In Den Haag zet het college in op het realiseren van woonruimte voor alle doelgroepen: van sociale huurwoningen, via middenhuurwoningen, tot woningen in de hogere prijsklassen.

Ook andere gemeenten hebben ambitieuze bouwdoelstellingen. Leiden wil deze collegeperiode 8.500 woningen bouwen, waarvan dertig procent in de sociale huursfeer. Daarmee wil het Leidse college de tweedeling van de stad tegengaan. In wijken met veel sociaal bezit worden corporaties gestimuleerd ruimte vrij te maken voor vrijesectorwoningen. Ter compensatie krijgen ze meer ruimte om te investeren in wijken met weinig sociale huur. Nijmegen bouwt negenhonderd huurwoningen extra en focust daarbij op het bouwen in de bestaande stad. Zeist wil versneld 1.250 woningen realiseren. Eindhoven zet

vooral in op huur- en koopwoningen voor de brede middengroepen, met de ambitie om die langjarig in het middensegment beschikbaar te houden. Daarnaast wil Eindhoven eveneens de innovatieve kracht van Eindhovense kennisinstellingen benutten om 'het nieuwe wonen' door te ontwikkelen (3D-printing en domotica).

Een meer kwalitatieve opgave?

In meer ontspannen woningmarkten is de kwantitatieve bouwopgave geen thema. Dat geldt ook voor het brede 'tussengebied', waar nu nog krapte op de woningmarkt wordt ervaren, maar waar stabilisering op termijn wordt verwacht. Het zijn de regio's tussen overdruk en onderdruk (krimp) in. Daar draait het om een kwalitatieve opgave, met name het verduurzamen van de woningvoorraad. Wat verder opvalt is dat juist enkele kleinere gemeenten buiten de Randstad "gaan voor groei" om in de behoefte van de eigen inwoners te voorzien (Medemblik, Hulst, Bronckhorst). Zo streeft ook Peel en Maas naar het realiseren van een toekomstbestendige woningmarkt die voldoende ruimte biedt om aan de lokale vraag van vandaag, met name van starters, te voldoen.

Verdeling bouwprogramma

Slechts enkele gemeenten doen uitspraken over het percentage sociale huur in de totale nieuwbouw. In de beginjaren van deze eeuw was dit een vrijwel vaste formule. In vier van de 25 geanalyseerde coalitieakkoorden staat een beoogde verdeling van het nieuwbouwprogramma, namelijk in die van Leiden, Lelystad en Den Haag (met dertig procent sociaal, zeventig procent overig) en Eindhoven (twintig procent sociaal). De andere gemeenten doen hier geen uitspraken over. Een aantal grote(re) steden meldt wel de verdeling samen met de regio te willen regelen, wat we kunnen lezen als: 'de buurgemeenten moeten meer sociaal bouwen.'

13

Twee steden noemen streefpercentages in de totale woningvoorraad. Amsterdam wil in elk van de 22 wijken minstens 45 procent goedkope woningen hebben en 10 procent middensegment. Als het percentage goedkoop onder de 45 procent zakt, is liberalisatie of verkoop van vrijkomende corporatiewoningen niet toegestaan. Utrecht streeft naar een verdeling van 35 procent sociaal (huren tot de liberalisatiegrens van 710,68 euro), een kwart middensegment (middenhuur tot 950 euro en betaalbare koop), en de rest erboven. Andere gemeenten streven niet expliciet naar een bepaalde verdeling.

Benutten van de bestaande voorraad

Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad is vooral in gemeenten met een gespannen woningmarkt een belangrijk onderwerp. De gemeente Utrecht stelt zich ten doel de doorstroming in de bestaande voorraad te bevorderen. Het versnellen van het bouwtempo moet hiervoor de basis leggen. In Den Haag worden daarnaast ook "doorstroommakelaars" ingezet. Net als Amsterdam houdt ook deze gemeente het woonruimteverdelingsstelsel tegen het licht, om de doorstroming te bevorderen en de bestaande woningvoorraad efficiënter te benutten. In Amsterdam worden hiervoor ook verhuispremies ingezet. Ook wil Amsterdam starten met een pilot waarbij de huur en het woningtype kunnen meebewegen met de inkomens- en gezinssituatie. Verder wil het Haagse college, naast de extra bouwproductie van middenhuurwoningen, afspraken maken over het toewijzingsbeleid met corporaties en marktpartijen, om zowel dure als goedkope scheefheid te bestrijden. Ook gemeenten als Zutphen en Medemblik willen scheefhuren bestrijden door meer doorstroming vanuit sociale

huurwoningen op gang te brengen. Een enkele gemeente, zoals Roosendaal en Medemblik, zet daarnaast ook in op transformatie en functieverandering van leegstaande gebouwen en bedrijfspanden naar woningen.

Verduurzaming: koppeling met betaalbaarheid

“Wij zijn de eerste generatie die de gevolgen van klimaatverandering merkt en de laatste generatie die er wat aan kan doen.” Zo opent Amsterdam de passages over de duurzame stad, naar een Amerikaans citaat uit 2014.² Het verduurzamen van de gebouwde omgeving is in alle coalitieakkoorden een hoofdthema. In vrijwel alle gemeentelijke nieuwbouwprogramma’s worden gasvrij, energieneutraal en nul-op-de-meter als uitgangspunten benoemd. Veel gemeenten onderkennen dat de grootste opgave ligt in het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad. Daarvoor worden in veel gemeenten, van groot tot klein, de komende jaren plannen gesmeed, zoals in Utrecht, Alphen aan den Rijn, Lelystad, Venlo, Zutphen (het Zutphens Energieakkoord) en Medemblik. Daarbinnen zal de particuliere sector de grootste opgave blijken.

14

In de verduurzamingsplannen wordt in diverse gemeenten een directe koppeling gemaakt tussen woonlasten en betaalbaarheid. Veel colleges zetten zich in om investeringen in duurzaamheid juist ook ten goede te laten komen van huishoudens met lage inkomens. Doel is de woonlasten te verminderen door het verlagen van de energielasten. Den Haag wil door verkoop van dertig procent van de aandelen van Eneco een revoluerend energie-transitiefonds in het leven roepen. Ook de gemeente Zutphen streeft naar de inrichting van zo’n fonds. Hiermee wordt het isoleren en verduurzamen van woonhuizen voorgefinancierd, zodat ook mensen met een kleinere beurs van een lagere energierekening kunnen profiteren. Ook in andere gemeenten zoals Leiden, Eindhoven, Zeist en Nijmegen wordt een koppeling gelegd tussen verduurzaming, betaalbaarheid en het verlagen van woonlasten. Het college van Zutphen wil via energiebesparing en -opwekking woningen verduurzamen zonder dat daar een huurverhoging tegenover staat. Daarbij maakt Zutphen ook gebruik van lokale industriële warmtebronnen en het warmtenet.

Samenwerking met alle betrokken partijen is bij het verduurzamen van de woningvoorraad het devies. Zo ontwikkelt Eindhoven met de lokale corporaties een gezamenlijk plan van aanpak om de woningen voor 2050 van het aardgas af te halen. In het verlengde hiervan kunnen particulieren mee liften op de voordelen van massa-inkoop, bijvoorbeeld van zonnepanelen. Leiden werkt toe naar een meerjarige, planmatige aanpak voor de omschakeling naar duurzame warmteoplossingen in samenwerking met lokale partners en de provincie. Gemeenten Utrecht en Winterswijk sturen in de prestatieafspraken met corporaties aan op het (sneller) verduurzamen van de bestaande voorraad.

Verduurzaming van oude gebouwen is extra lastig. De gemeente Zutphen wil dat het verduurzamen van de historische binnenstad een uniek voorbeeld wordt. Daarbij zoekt de gemeente steun bij de provincie en het Rijk en onderzoekt het mogelijkheden om beeldbepalende en monumentale panden door flexibilisering in de regelgeving te verduurzamen zonder daarbij het historisch karakter te verliezen.

² Het originele citaat is van gouverneur Jay Inslee van de staat Washington. Hij zei in 2014 in het tv-programma *Years of Living Dangerously*: “We are the first generation to feel the sting of climate change, and we are the last generation that can do something about it.” Amerikaans president Barack Obama heeft deze uitspraak veelvuldig herhaald.

Bij gemeenten in meer ontspannen marktgebieden valt op dat er weinig aandacht is voor het verduurzamen van woningbezit van eigenaar-bewoners. Alleen Roosendaal en Peel en Maas geven aan particulieren te willen helpen bij het verduurzamen van hun bezit. Peel en Maas richt zich daarbij vooral op het versterken van de publieke bewustwording op dit gebied.

Geen enkel coalitieakkoord besteedt aandacht aan de vraag wie de verduurzamingsinvesteringen bij eigenaar-bewoners financiert wanneer deze investering zich niet terugvertaalt in lagere energielasten en een waardestijging van de woning. Ook voor het vraagstuk van het in krimpgebieden uit de markt nemen van overtollige, kwalitatief slechte woningen van met name eigenaar-bewoners lijkt weinig politieke aandacht te bestaan.

Tenslotte willen veel gemeenten het goede voorbeeld geven door het eigen gemeentelijke vastgoed te verduurzamen en klimaatneutraal te maken.

Oplossingen voor middengroepen

“Waar de markt oplossingen realiseert voor de hogere inkomens, en corporaties zorgen voor het aanbod van sociale huurwoningen, zijn het de middeninkomens die in de knel dreigen te raken.” Zo schetst het college in Zeist de huidige situatie op de lokale woningmarkt. In een aantal gemeenten wordt daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan het middensegment: huishoudens die te veel verdienen voor een sociale huurwoning en te weinig voor een koop- of schaarse particuliere huurwoning. Utrecht en Amsterdam lopen voorop, maar ook in steden als Zeist, Leiden, Nijmegen en Rijswijk krijgt dit marktsegment de nodige aandacht. Daarentegen worden deze middengroepen in de meerderheid van de akkoorden niet als aandachtsgroep genoemd.

15

Amsterdam gaat het verst: alle nieuwbouw van beleggers moet in het middenhuursegment blijven (minder dan 970 euro), en dat eeuwigdurend. In Utrecht realiseert het college een stevig middenhuursegment, middels het Actieplan Middenhuur (25 procent van de voorraad). Daarnaast wil het college afspraken maken met corporaties over overheveling van sociale huurwoningen naar het middensegment, met gelijktijdige toevoeging van nieuwe sociale huurwoningen. Daarmee blijft de omvang van de sociale woningvoorraad op peil. Ook Den Haag wil meer middenhuur om groepen te huisvesten die aan de stad “een onmisbare bijdrage” leveren (politieagenten, hulpverleners, leraren). De eerdergenoemde ‘doorstroommakelaars’ worden ook voor de huurders in het middensegment ingezet.

In Nijmegen streeft het college naar de realisatie van vijfhonderd nieuwe woningen in het middeldure huursegment. De gemeente gaat hierover in gesprek met de lokale corporaties. Ook in Lelystad is, naast de bouw van koopwoningen, de inzet primair gericht op meer huurwoningen in de vrije sector. Net als in Leiden biedt Lelystad de lokale corporaties de mogelijkheid om, voorafgaand aan sloop, in gelijke aantallen elders sociale huurwoningen te realiseren.

In niet-stedelijke gemeenten en meer ontspannen marktgebieden is middenhuur geen thema. Huishoudens met een middeninkomen vinden hier voldoende alternatieven in de koopmarkt.

(Andere) specifieke doelgroepen

Het realiseren van meer woonruimte voor specifieke aandachtsgroepen als starters, studenten, migranten, ouderen en kwetsbare groepen is zowel in grote steden als in veel kleinere gemeenten een terugkerend thema.

Veel gemeenten realiseren zich dat een groeiende groep ouderen langer thuis moet blijven wonen. Den Haag wil haar internationale koploperspositie als seniorvriendelijke stad verder uitbouwen door het realiseren van “dementievriendelijke wijken” en goede thuiszorg, maar ook met wooncomplexen waarin meerdere generaties samenwonen en door het slechten van belemmeringen bij groepswonen (kostendelersnorm). Voor uitstromers uit het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang willen Den Haag en Utrecht vernieuwende woon(zorg)concepten ontwikkelen. In Zeist worden in alle wijken kleinschalige woonprojecten voor ouderen in combinatie met zorg gerealiseerd. In niet-stedelijke en ontspannen marktgebieden richt het beleid zich vooral op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad. In kleinere gemeenten als Tynaarlo, Hulst, Medemblik, Winterswijk en Bronckhorst wordt daarnaast nieuwbouw voor senioren als aandachtspunt genoemd, met name in de kernen en nabij voorzieningen, ook om doorstroming te bevorderen en startende gezinnen een plek te geven.

Statushouders (vergunninghouders) worden wel genoemd, maar duidelijk is dat de enorme aandacht van een paar jaar geleden is verminderd. Gemeenten zijn meer met integratie en inburgering bezig dan met huisvesting. Sommige gemeenten melden dat lokale corporaties de benodigde woonruimte verschaffen (Utrecht, Medemblik, Den Haag), terwijl elders juist ook andere oplossingen worden gezocht, zoals Rijswijk, Amsterdam en Alphen aan den Rijn.

16

Arbeidsmigranten krijgen in de meeste gemeenten geen aandacht. In een enkele gemeente krijgt deze groep daarentegen juist veel aandacht. Landelijk gezien is hun aantal in een paar jaar met een derde toegenomen. In Peel en Maas krijgen ze een warm welkom. De gemeente “zoekt naar creatieve manieren om het *short stay*-aanbod voor arbeidsmigranten uit te breiden”. Opvallend is hier het bewust gemaakte verschil tussen enerzijds voorzieningen voor arbeidsmigranten die kortdurend hier zijn en anderzijds arbeidsmigranten die zich langdurig of permanent willen vestigen. Hiermee onderscheidt de gemeente bewust geen “*midstay*-categorie” meer. Waalwijk heeft hetzelfde beleid. Daar is onlangs een grote voorziening geopend voor vierhonderd tijdelijke arbeidsmigranten aan de rand van het bedrijventerrein waar velen werken; liever daar dan in woonwijken.

De stad leefbaar maken

Leefbaarheid krijgt veel aandacht, uiteenlopend van verduurzaming, aardgasvrij, verdichting (hoogbouw), bereikbaarheid en groen. Den Haag gaat in het kader van de Omgevingsvisie en -wet experimenteren met een ‘leefbaarheidseffectrapportage’. In Amsterdam en Leiden wordt nagedacht over het opheffen van parkeerplekken om de stad leefbaarder te maken. Een ommekeer.

Onder leefbaarheid wordt ook het aanpakken van misstanden verstaan, zoals in Venlo, Den Haag, Leiden en Nijmegen. Venlo: “We pakken misstanden aan als het gaat om huisvesting, zoals huisjesmelkers en illegale kamerverhuur. Naast de mensonwaardige woonomstandigheden van de betrokkenen verbetert dit ook de leefbaarheid in de buurt.”

De verhouding tussen woningdelen en verkamering is een punt van aandacht, maar ook lastig: enerzijds worden (grote) woningen effectiever gebruikt, anderzijds kunnen klachten ontstaan over overlast en verdringing van andere woningzoekenden.

Sommige gemeenten streven expliciet naar gemengde wijken, met een mix van huur- en koopwoningen, en soms ook met andere functies, zoals Lelystad, Oldambt, Nijmegen en Den Haag. Gemeenten als Utrecht en Alphen aan den Rijn noemen ook een mix binnen een gebouw. Utrecht schrijft: “We stimuleren innovatieve en gemengde woonconcepten, niet alleen voor studenten, starters, jongeren of mensen met een middeninkomen, maar ook voor gezinnen en ouderen.”

De wijk als integrerend beleidsniveau

De wijk staat in een aantal gemeenten weer meer in de belangstelling. Niet alleen als het gaat over leefbaarheid, veiligheid, armoede en het bestrijden van eenzaamheid. Ook voor de verduurzaming van woningen en de transitie naar aardgasvrij staat een aantal gemeenten een wijkgerichte aanpak voor ogen. Het verbinden van partijen, doelen en middelen staat daarbij centraal.

Zo gaat Den Haag aan de slag met Groene Energie Wijken om de komende tien jaar 25 tot 30 procent van de gebouwen van duurzame stroom en warmte te voorzien. Nijmegen wil ieder jaar het proces starten om twee wijken aardgasvrij te maken. In meer ontspannen marktgebieden investeren gemeenten als Emmen en Oldambt de komende beleidsperiode op het formuleren van woon- en leefbaarheidsvisies op wijkniveau met als doel de leefbaarheid op orde te houden, de economische potentie te benutten en verpaupering en leegstand tegen te gaan.

Tenslotte valt op dat het koppelen van fysieke verduurzaming en sociale verduurzaming van buurten en wijken in vrijwel geen enkel coalitieakkoord wordt genoemd. Een gemiste kans. Alleen in Lelystad wordt een relatie gelegd tussen de verduurzaming van buurten en wijken en de (re)vitalisering ervan.

17

Thema 3: Activering van mensen die langs de kant staan

Rijksbeleid en coalitieakkoorden

Het kabinet zet in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' vooral in op het vergroten van het perspectief in de bijstand, dat wil zeggen meer perspectief om weer aan het werk te komen. De voornaamste reden is dat langdurige afhankelijkheid van de bijstand kan leiden tot sociaal isolement, en het de kans op schuldenproblematiek vergroot. In het regeerakkoord wordt onder andere ook gewezen op *best practices* in de handhaving en wijze waarop gemeenten actief uitvoering geven aan de bestaande tegenprestatie. De arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond – nieuwkomers én oudkomers – staat ook prominent in het regeerakkoord. En werk moet lonen. Het kabinet wil daarom met gemeenten afspraken maken over het lokaal beleid om de armoedeval te verkleinen. Het regeerakkoord geeft ook aan dat er ruimte blijft voor experimenten met de Participatiewet om bijstandsgerechtigden weer actief te krijgen op de arbeidsmarkt. Al deze ambities van het kabinet zijn ook in meer of mindere mate terug te vinden in gemeentelijke coalitieakkoorden.

Vrijwel alle gemeenten zetten in op het naar betaald werk begeleiden van bijstandsgerechtigden, maar er zijn belangrijke verschillen qua aanpak. De ene gemeente zet in op scholing, de andere op minder regels voor werkgevers, of op het verbeteren van het matchingproces tussen vraag en aanbod.

18

Interessant is dat vier jaar geleden "Werk, werk, werk en nog eens werk" een van de hoofdthema's van veel gemeentelijke coalitieakkoorden was. Ook nu komt dat in de coalitieakkoorden naar voren als dé manier om iedereen mee te laten doen in de samenleving. Tegelijkertijd is in veel coalitieakkoorden – zeker van de minder grote gemeenten – terug te zien dat niet voor alle mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt toeleiding naar werk is weggelegd, en dat iemand ook door maatschappelijke participatie een duurzame bijdrage aan de samenleving kan leveren. De afgelopen vier jaar heeft geleerd dat ondanks een aantrekkende economie het voor een grote groep lastig blijft om aansluiting met de arbeidsmarkt te krijgen. De coalitieakkoorden lijken daarom iets realistischer wat betreft de verwachte resultaten.

Hoewel het belang van maatwerk in veel coalitieakkoorden wordt benadrukt, wordt ook meerdere keren aangegeven dat er geen extra middelen beschikbaar zijn. Sterker nog, de tekorten moeten worden weggewerkt. Onduidelijk is in hoeverre dat de gewenste maatwerkaanpak in de weg staat. Het coalitieakkoord van de gemeente Venlo formuleert het realistisch: "We staan voor een evenwicht tussen ambities en middelen." De aandacht voor pilots en experimenten is in de G4-akkoorden groot, in de minder grote gemeenten komt het vrij weinig aan de orde. In de coalitieakkoorden wordt niet of nauwelijks gesproken over het belang van monitoren en evalueren. Gelet op het belang van de inzet van de juiste instrumenten is kennis over wat nu wel en niet werkt onontbeerlijk. De aandacht voor statushouders is in de G4-akkoorden ruim. Opvallend is dat de G40-akkoorden hier vrij weinig over melden. Dat is ook het geval in de akkoorden van de middelgrote- en plattelandsgemeenten, maar dat is weer minder verrassend.

Aan het werk

Vanzelfsprekend wordt in de coalitieakkoorden van de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht ingezet op banen voor mensen die aan de kant staan. Zo komen er in Amsterdam banenplannen waarin extra aandacht is voor verschillende groepen: bi-culturele Amsterdammers, praktisch opgeleide jongeren, arbeidsgehandicapten, statushouders en ouderen. Mbo's, lokale en regionale ondernemers worden hierbij nauw betrokken. De gemeente Den Haag stelt zichzelf de ambitie om jaarlijks vijfhonderd mensen extra uit de bijstand te krijgen. Opgemerkt wordt dat "Hagenaars die al langdurig bijstand ontvangen, en waar de gemeente veelal geen contact meer mee heeft, worden benaderd om te bezien hoe we hen aan het werk kunnen helpen". Daarvoor is maatwerk en een persoonlijke, integrale (keten)aanpak nodig, zo is te lezen in het Haagse coalitieakkoord. Evenals in Amsterdam wordt hiervoor de samenwerking gezocht met buurgemeenten – die relatief veel lager geschoolde arbeid hebben – en het bedrijfsleven. Het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht meldt dat de aanpak voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt versterkt. Maatwerk en vernieuwende vormen van samenwerking met het bedrijfsleven en andere partners zijn daarbij van belang. Knellende regels moeten worden weggenomen.

Interessant in het coalitieakkoord van de gemeente Den Haag is dat er ook ruime aandacht gaat naar mensen die moeite hebben met het vinden van een baan. Zij worden ondersteund door bijvoorbeeld bemiddeling naar (vrijwilligers)werk, het aanbieden van een stage, omscholing of aanleren van specifieke vaardigheden zoals de Nederlandse taal of digitale vaardigheden. Ook komt er een opleidingsleenfonds waarmee mensen in de bijstand opleidingen en trainingen kunnen volgen, die zowel passen bij het beschikbare werk als bij hun competenties.

19

Ook komt uit de G40-coalitieakkoorden naar voren dat het begeleiden naar betaald werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt als dé manier wordt gezien om iedereen mee te laten doen in de samenleving. In de akkoorden komen uiteenlopende aanpakken naar voren. In het coalitieakkoord van de gemeente Alphen aan den Rijn wordt bijvoorbeeld gemeld dat "werkgevers in staat worden gesteld om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Dit doen we door middel van de dienstverlening van het werkgeversservicepunt, de inzet van loonkostensubsidie en het instellen van een innovatiefonds om garantiebanen te creëren en mensen uit de uitkering te halen". In Leiden wordt de relatie benadrukt tussen het bieden van perspectief op werk en een sterke regionale economie. "Arbeidsmarktbeleid maken we een belangrijke pijler in ons economisch beleid." Het coalitieakkoord van de gemeente Eindhoven zet extra in op het verkleinen van de mismatch tussen de vraag van werkgevers (met name in techniek en zorg) en het bijstandsaanbod, onder andere door omscholing en het realiseren van leertrajecten (meester-gezel) bij bedrijven. De gemeente werkt intensiever samen met bedrijven om de vraag naar personeel beter in beeld te krijgen. Verder doet de gemeente Eindhoven extra inspanningen om mensen in de bijstand te activeren en te matchen aan een baan in Brainport. Het coalitieakkoord van de gemeente Emmen geeft aan dat voor mensen met een bijstandsuitkering de aanpak gericht is op begeleiding naar werk, zo nodig eerst met een aanbod voor gerichte scholing. De coalitie in de gemeente Venlo "neemt maatregelen die het beleid van de gemeente sterk gaan vernieuwen met als doel een breed scala aan banen naar Venlo te halen. We gaan onder meer de regels versimpelen voor ondernemers. Daarnaast zorgen we ervoor dat degenen die deze banen gaan vervullen voorzien zijn van de juiste vaardigheden en capaciteiten om het tot een succes te maken". Het coalitieakkoord van de gemeente Lelystad ademt een wat meer ontspannen benadering wat betreft het begeleiden van bijstandsgerechtigden naar werk uit: "Een betaalde baan is niet voor iedereen weggelegd maar iedereen telt mee, ook zonder betaalde baan. Lelystad streeft naar

deelname aan de maatschappij door iedereen.” De ontwikkelingen rondom Flevokust Haven en Lelystad Airport worden genoemd als potentiële motor voor werkgelegenheidsgroei, maar daarbij wordt geen directe relatie gelegd met mensen die aan de kant staan.

De coalitieakkoorden van de middelgrote gemeenten zetten ook in op het (weer) aan het werk krijgen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het coalitieakkoord van Zeist staat dat de opgave steeds meer ligt bij de mensen zelf. Omdat het vaak complexe problemen zijn die deze mensen in de weg zitten, vereist dit dat de gemeente een beweging maakt van generieke regelingen naar maatwerk. De doelstelling is dat iedereen met een (bijstands)uitkering in beeld is en in een traject zit om actief te zijn richting betaald werk, vrijwilligerswerk of een (ondernemende) dagbesteding. Ook het coalitieakkoord van de gemeente Waalwijk ziet de uitdaging vooral bij de meest kwetsbare mensen; deze groep vraagt extra aandacht en ondersteuning. De gemeente Waalwijk ziet kansen voor deze groep door ondernemers te stimuleren arbeidsplaatsen voor hen te creëren. Het coalitieakkoord van de gemeente Rijswijk benadrukt het belang van het kijken naar wat mensen kunnen en wat hun kwaliteiten zijn. Het coalitieakkoord van de gemeente Winterswijk noemt expliciet dat wordt ingezet op het verminderen van het aantal bijstandsgerechtigden met vijftien procent. Interessant is dat wordt gezocht naar manieren om het beleid vanuit de Participatiewet op een zo creatief en doelmatig mogelijke manier in te vullen. Soms wordt in een coalitieakkoord een specifieke sector genoemd die kansen biedt voor bijstandsgerechtigden. Zo wordt in Zutphen gewezen op de lokale energiesector die op korte termijn kansen biedt voor proefprojecten met nieuwe leer-werktrajecten. Opvallend in het coalitieakkoord van de gemeente Oldambt is een onderzoek naar de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden – vanwege de grote productie van rozenonderstammen in de regio en de binding met de roos – op te leiden tot medewerkers groenonderhoud. Ook zet de gemeente Oldambt in op het ontwikkelen van initiatieven om “de arbeidsmarkt nog meer regionaal dan gemeentelijk te benaderen”. Daarbij worden ook kansen in Duitsland meegenomen.

20

Ruimte voor maatwerk

In de G40-coalitieakkoorden wordt ook geregeld het belang van maatwerk benadrukt. Het coalitieakkoord van de gemeente Venlo geeft bijvoorbeeld aan dat “duurzame oplossingen voor de groep die wat verder van de arbeidsmarkt afstaat, vragen om maatwerk, zowel aan de vraagkant als de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Aan mensen die geen uitzicht hebben op het verbeteren van hun situatie gaan we de steun versterken”. De gemeente Eindhoven gaat beter in kaart brengen wat de talenten, drijfveren en beperkingen van mensen in de bijstand zijn, zodat maatwerk kan worden geleverd. In het coalitieakkoord van de gemeente Nijmegen wordt aangegeven dat het belangrijk is dat WerkBedrijf maatwerk levert, en daarom wordt gewerkt op basis van de specifieke behoeften, wensen en mogelijkheden van werkzoekenden. De gemeente Zwolle verwoordt het belang van maatwerk als volgt: “Bij het bevorderen van participatie en uitstroom uit de bijstand gaan we uit van de mogelijkheden van de inwoner. De afspraken die we maken zijn erop gericht om, met niet vrijblijvende inzet van beide kanten, passend werk te vinden.”

Hoewel het belang van maatwerk in veel coalitieakkoorden wordt benadrukt, wordt ook meerdere keren aangegeven dat er geen extra middelen beschikbaar zijn. In het coalitieakkoord van de gemeente Eindhoven wordt bijvoorbeeld benoemd dat de gemeente voor een grote financiële opgave staat. “De kosten die wij maken voor de Wmo, de jeugdzorg en de Participatiewet (BUIG) zijn veel hoger dan de bedragen die vergelijkbare gemeenten hieraan uitgeven en stijgen nog steeds.” In het coalitieakkoord van de gemeente Venlo wordt het zo verwoord: “We staan voor een evenwicht tussen ambities en

middelen; nu en later. Wij willen dat bereiken door in ieder geval beter te sturen op de kosten. Hier valt zeker nog veel te winnen.” Het coalitieakkoord van de gemeente Nijmegen noemt het ‘Masterplan terugdringen bijstandstekort’, maar geeft ook aan dat de gemeente blijft inzetten op actieve bemiddeling van bijstandsgerechtigden richting (vrijwilligers)werk. In het coalitieakkoord van de gemeente Zwolle wordt opgemerkt dat op dit moment wordt gezien dat de financiële houdbaarheid onder druk komt te staan wat gevolgen heeft voor de ruimte om te investeren in andere grote opgaven waar Zwolle voor staat: “We erkennen de noodzaak om op korte termijn maatregelen te nemen om de financiële tekorten binnen het sociaal domein naar beneden te brengen.”

Opvallend is het coalitieakkoord ‘Vizier op werk’ van de gemeente Leeuwarden. Leeuwarden moet ingrijpende maatregelen nemen, zo is te lezen, omdat bij ongewijzigd beleid de financiële tekorten in het sociaal domein snel oplopen. Daarnaast heeft de gemeente een structureel tekort op het bijstandsbudget. Leeuwarden werkt toe naar een nieuwe werkwijze in het sociaal domein. Via een lobby met andere grote gemeenten wordt het kabinet onder andere gevraagd om extra middelen beschikbaar te stellen voor de transitiefase. In Leeuwarden wordt veel verwacht van de aanpak ‘Vizier op werk’. Er worden onder andere duurzame partnerships aangegaan met werkgevers binnen kanssectoren zoals de bouw, horeca, zorg, zakelijke dienstverlening en circulaire economie. Via acquisitiebeleid en relatiebeheer stimuleert de gemeente deze bedrijven om zoveel mogelijk vacatures open te stellen. Daarnaast zet de gemeente in op samenwerking met onderwijsinstellingen zodat korte, intensieve voorbereidingstrajecten ontstaan mét concreet perspectief op werk. Het idee is om zo te anticiperen op de vacatures van morgen, waardoor het vestigingsklimaat voor bedrijven - met opnieuw banengroei als resultaat – verbetert. Leeuwarden zet ook in op meer social return. In de andere bekeken G40-coalitieakkoorden wordt social return niet genoemd.

21

“Gepast maatwerk” is ook voor veel plattelandsgemeenten het uitgangspunt. Het coalitieakkoord van Hulst omschrijft de opgave als volgt: “Het college gaat zich inzetten voor betaald werk voor diegenen die dat kunnen, werk is belangrijk voor inkomen, zelfontplooiing en sociale contacten.”

Werk moet lonen, dat komt in meerdere coalitieakkoorden naar voren – bijvoorbeeld Eindhoven, Venlo en Rijswijk. Het coalitieakkoord van de gemeente Venlo merkt bijvoorbeeld op dat de financiële prikkel om de stap naar werk te maken verbeterd moet worden door werken letterlijk beter te belonen én door stabiliteit en zekerheid te bieden met langdurige contracten. Om dat te bereiken, wordt het gesprek gegaan met het bedrijfsleven. In de coalitieakkoorden van Lelystad en Venlo wordt benadrukt dat flexibel of tijdelijk werken vanuit de bijstand eenvoudiger moet worden. Nu zijn bijstandsgerechtigden soms terughoudend in het aannemen van banen met een tijdelijk karakter omdat het (gedeeltelijk) stopzetten van een bijstandsuitkering tot een lastig proces richting een hernieuwde uitkeringsaanvraag kan leiden. In Lelystad wordt nader onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de aanmeldprocedure voor het terugstromen te vereenvoudigen.

Als werk niet haalbaar is

Indien betaald werk moeilijk of niet bereikbaar is, dan betekent dat niet dat mensen langs de kant komen te staan. Het coalitieakkoord van de gemeente Emmen merkt wat dit betreft op: “Wederkerigheid is in het belang van ons allemaal en het vormt de basis voor solidariteit. Niemand aan de kant is het uitgangspunt.” Het coalitieakkoord van de gemeente Roosendaal geeft aan na te gaan of het in sommige situaties voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wenselijk is dat zij op een andere wijze duurzaam kunnen bijdragen aan de samenleving. In het coalitieakkoord van de gemeente

Alphen aan den Rijn is te lezen dat als begeleiding en coaching niet leiden tot regulier werk of beschut werk, er een tegenprestatie wordt verwacht (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk). Ook de gemeente Waalwijk verwacht van mensen die niet kunnen werken en een uitkering krijgen een tegenprestatie: "We experimenteren met nieuwe manieren om hier invulling aan te geven." Het coalitieakkoord van de gemeente Zutphen merkt op dat "er lef nodig is om over regelingen en wetgeving heen te kijken en te werken vanuit vertrouwen". Amsterdam stelt geen verplichte tegenprestatie in: "We blijven vertrouwen in mensen centraal stellen in plaats van uit te gaan van wantrouwen en controledwang." Ook Utrecht vraagt geen verplichte tegenprestatie, maar stimuleert wel het doen van vrijwilligerswerk.

Opvallend aan de coalitieakkoorden van een aantal plattelandsgemeenten is de wat minder sterke focus op het naar betaald werk begeleiden van bijstandsgerechtigden. Zo meldt het coalitieakkoord van de gemeente Medemblik dat het bieden van toekomstperspectief aan mensen in de bijstand ook vrijwilligerswerk kan zijn. Daarbij wordt er wel van uitgegaan dat bijstandsgerechtigden als 'tegenprestatie' actief meewerken aan re-integratietrajecten en/of vrijwilligerswerk verrichten. Het coalitieakkoord van de gemeente Peel en Maas heeft een vergelijkbare toonzetting: "Wat ons betreft werkt iedereen die kan werken. Maar we onderkennen dat dit grenzen heeft voor sommige mensen." Niettemin wordt iedereen zonder werk actief benaderd om weer zo snel mogelijk actief te zijn op de arbeidsmarkt of om op een andere manier een passende bijdrage te leveren aan de lokale vitale samenleving.

Naast de gemeente Alphen aan den Rijn wordt beschut werk alleen in de coalitieakkoorden van Eindhoven en Emmen genoemd. De gemeente Emmen geeft bijvoorbeeld aan dat beschut werken (of vormen van dagbesteding) belangrijke instrumenten zijn bij de ambitie om iedereen te laten participeren. De gemeente blijft daarom investeren in voldoende werkplekken voor de doelgroep.

22

Door verschillende plattelandsgemeenten wordt onder andere opgemerkt dat er extra aandacht nodig is voor beschut werk en voor de aansluiting van jongeren die van het PRO/VSO-onderwijs naar de arbeidsmarkt komen. Het coalitieakkoord van de gemeente Tynaarlo meldt dat men "concrete oplossingen wil bieden voor mensen met een afstand tot betaald werk en een goed minimabeleid".

Maatregelen voor statushouders

In de coalitieakkoorden van Amsterdam, Den Haag en Utrecht is aandacht voor de positie van statushouders op de arbeidsmarkt. In het coalitieakkoord van Amsterdam is te lezen dat "de aanpak statushouders wordt doorgezet". Onderzocht wordt hoe de gemeente elementen van de aanpak in reguliere programma's kan beleggen. Bij het aan het werk helpen van statushouders ligt de focus op duurzaam en structureel werk in plaats van op snelle uitstroom. Het coalitieakkoord van Utrecht geeft aan dat er specifieke aandacht is voor arbeidsintegratie van statushouders. Dat wordt echter niet verder toegelicht. Wel staat in het akkoord dat er nu een veel te grote groep mensen met potentie in de bijstand zit. In het coalitieakkoord van de gemeente Den Haag wordt niet gesproken over een specifieke maatregel voor de groep statushouders in relatie tot de arbeidsmarkt. Wel worden statushouders genoemd als een van de groepen die perspectief op werk krijgt als gevolg van de energietransitie. De gemeente Den Haag blijft inzetten op taalonderwijs en begeleiding voor statushouders. Waar mogelijk wordt de integratie van statushouders aangesloten bij de gemeentelijke inburgerings- en integratieaanpak. Bijzondere aandacht wordt daarbij ingeruimd voor mensen die zijn getraumatiseerd en voor de economische positie van jongeren. Het bestrijden van jeugdwerkloosheid is een prioriteit in Den Haag; dit vraagstuk speelt met name voor jongeren met een migratieachtergrond.

In de bekeken G40-coalitieakkoorden is in beperkte mate aandacht voor statushouders. Het coalitieakkoord van de gemeente Alphen aan den Rijn is een opvallende uitzondering. Taallessen, waar ook budget voor wordt vrijgemaakt, worden geïntensiveerd. Direct de taal leren en werken wordt zoveel mogelijk gecombineerd. Minderjarige asielzoekers en statushouders krijgen leer-werktrajecten om te voorkomen dat ze in een structurele uitkeringssituatie terechtkomen. De gemeente Eindhoven wil werkgevers prikkelen tot diversiteit in hun aannamebeleid. WerkBedrijf (gemeente Nijmegen) voert een aanpak uit voor specifieke doelgroepen, waaronder statushouders. De gemeente Zwolle wil dat statushouders zo snel mogelijk beginnen met taallessen en worden begeleid naar werk. De coalitie van Leiden spreekt de ambitie uit om het percentage statushouders in de bijstand met 25 procent te verlagen.

Opvallend aan het coalitieakkoord van plattelandsgemeente Peel en Maas is dat arbeidskrachten die afkomstig zijn van elders uit Europa met open armen worden verwelkomd. Dat heeft twee redenen: er is sprake van een tekort aan personeel in bijvoorbeeld de agribusiness, logistiek, maakindustrie en zorg. Daarnaast helpen arbeidsmigranten die zich in Peel en Maas willen vestigen om de bevolkingskrimp tegen te gaan.

Pilots en experimenten

Een duidelijke overeenkomst in de coalitieakkoorden van de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht is de aandacht voor pilots en experimenten op het terrein van activering van bijstandsgerechtigden.³ Het Amsterdamse experiment 'Regelluwe Bijstand', waarin mensen kunnen bijverdienen zonder het recht op hun uitkering te verliezen, wordt doorontwikkeld en waar mogelijk uitgebreid. In Den Haag wordt de pilot 'Ondernemend uit de Bijstand' uitgebreid, terwijl de huidige pilot met Stip-banen een jaar voor afloop wordt geëvalueerd. In het coalitieakkoord van Utrecht wordt opgemerkt dat er wordt gestreefd naar een regelarme bijstand en werken vanuit vertrouwen. Mede daarom wordt doorgedaan met het experiment 'Weten Wat Werkt'.

23

Afspraken over *social return*

In de coalitieakkoorden van Amsterdam en Den Haag wordt het belang van de *social return* benoemd. Amsterdam wil sterkere *social return*-afspraken maken, zowel met partners van de gemeente alsook de gemeente zelf. Den Haag geeft aan dat voor gemeentelijke (inkoop)opdrachten en subsidies vastgehouden wordt aan een *social return* van vijf procent. Aandachtspunt is dat de afgesproken *social return*-opgaven daadwerkelijk met het Haagse bestand worden ingevuld. In het coalitieakkoord van Utrecht wordt *social return* niet genoemd. Alleen het coalitieakkoord van de gemeente Amsterdam legt een link tussen mensen met een arbeidsbeperking en sociaal werk, niet alleen bij de sociale werkvoorziening maar ook bij sociale firma's of bij reguliere werkgevers.

Inclusieve arbeidsmarkt

In de drie coalitieakkoorden van de G4-steden staan plannen waarmee de gemeente willen bevorderen dat mensen met een beperking kunnen meedoen op de arbeidsmarkt. In de coalitieakkoorden van Den

³ Utrecht is al een van de gemeenten – net als Wageningen, Groningen en Tilburg – die de laatste twee jaar experimenteert op het terrein van activering van bijstandsgerechtigden.

Haag en Utrecht wordt het in 2016 door Nederland geratificeerde VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking genoemd. Het coalitieakkoord van Den Haag merkt op dat “Haagse inwoners met een beperking een vanzelfsprekende verankering in alle beleidsterreinen moeten krijgen”. Er wordt gewerkt aan een lokale inclusieagenda. In het coalitieakkoord van de gemeente Amsterdam is te lezen dat er voor mensen met een arbeidsbeperking sociaal werk is bij de sociale werkvoorziening, sociale firma’s of bij reguliere werkgevers. In het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht wordt gevraagd om (regionale) aandacht voor de banenafpraak (meer garantiebanen) voor mensen met een beperking. De gemeente zelf gaat daarbij het goede voorbeeld geven.

Zowel het coalitieakkoord van de gemeente Zeist als die van de gemeente Waalwijk noemen het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een handicap als een uitgangspunt. Beide gemeenten vinden het belangrijk dat iedereen kan meedoen en daadwerkelijk meedoet op het gebied van economie en arbeidsmarkt, én op maatschappelijk vlak.

Specifiek beleid voor jongeren en ouderen

Specifiek doelgroepenbeleid (binnen de bijstandspopulatie) komt in de coalitieakkoorden zelden naar voren. De gemeente Nijmegen is een uitzondering. In het coalitieakkoord wordt benoemd dat “het van belang is extra in te zetten op het stimuleren en activeren van jongeren in de bijstand”. Daar wordt aan toegevoegd dat een eventuele tegenprestatie mogelijk is. In het coalitieakkoord van de gemeente Venlo wordt benoemd dat werkloosheid onder de jeugd en ouderen een knelpunt is, en bovendien een langjarig probleem. Winterswijk wil daarom de sollicitatieplicht afschaffen voor bijstandsgerechtigden boven de 60 jaar die substantieel en structureel actief zijn als vrijwilliger of mantelzorger. Het coalitieakkoord van de gemeente Alphen aan den Rijn zet onder andere in op “een topklas voor drop-outs” om ze richting werk te begeleiden.

24

Mogelijke sancties

Het toepassen van sancties komt in een paar coalitieakkoorden naar voren. In het coalitieakkoord van de gemeente Den Haag wordt gemeld dat “iemand die aantoonbaar en verwijtbaar elke vorm van medewerking weigert, gekort wordt op de bijstandsuitkering”. Ook is in het Haagse coalitieakkoord te lezen dat er een intensiveringsslag nodig is het aanpakken van bijstandsfraude. Dat het coalitieakkoord van Den Haag mogelijke sancties bij verwijtbaar handelen en het aanpakken van bijstandsfraude benoemt, maar dat dit niet voorkomt in de akkoorden van Amsterdam en Rotterdam, kan te maken hebben met de aanwezigheid van de VVD in het Haagse college. In het coalitieakkoord van Lelystad is te lezen dat de gemeente aan uitkeringsgerechtigden die zich niet aan de afspraken houden – als er sprake is van verwijtbaar handelen – sancties kan opleggen in de vorm van bijvoorbeeld een tijdelijke stopzetting van de bijstandsuitkering. Het coalitieakkoord van Eindhoven spreekt indirect over sancties: “De kleine groep die niet wil, wordt stevig aangepakt.” Ook wordt genoemd dat in geval van opzettelijke bijstandsfraude gehandhaafd wordt. In het coalitieakkoord van de gemeente Rijswijk valt te lezen dat mensen die wel kunnen, maar niet willen, worden aangepakt.

Arbeidsmarkt van de toekomst

In de coalitieakkoorden van Eindhoven en Roosendaal wordt ook geanticipeerd op de arbeidsmarkt van de toekomst. In het coalitieakkoord van de gemeente Roosendaal is te lezen dat “met het onderwijs en het bedrijfsleven ingezet wordt op nieuwe opleidingen die aansluiten bij de (toekomstige) vraag van de

arbeidsmarkt". Het coalitieakkoord van de gemeente Eindhoven benadrukt het belang van doorlopende bijscholing in het kader van Leven Lang Leren. Door snelle, technologische ontwikkelingen wordt de afstand tot de arbeidsmarkt voor sommige bijstandsgerechtigden immers steeds groter. Interessant is ook dat de gemeente Alphen aan den Rijn werkt aan een doorlopende lijn tussen onderwijs, jeugd en werk om te voorkomen dat kwetsbare groepen in de uitkering komen.

Thema 4: Transformatie in het sociaal domein

Transformatie: verder op gekozen pad of het roer om?

Innovatie en transformatie in het sociaal domein werden in 2014 gezien als dé sleutels tot succes van de decentralisatieoperatie. Het anders organiseren zou leiden tot meer maatwerk, integraliteit, betere zorg en lagere kosten. In de praktijk lag de focus echter vooral op de transitie zelf; het overnemen van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincie binnen het sociaal domein. Destijds werd slechts in een beperkt deel van de akkoorden specifiek aandacht besteed aan transformatie en innovatie. Nu verschillen, net als toen, de ambitieniveaus van de gemeenten. Sommige hebben in 2014 al een grote slag gemaakt in de transformatie en ontwikkelen het gekozen pad op onderdelen verder door. Zo start Alphen aan den Rijn met verschillende pilots (domotica, sociaal vitaal en burenhulp), faciliteert Zutphen een werknemerscoöperatie voor de hulp bij het huishouden, start Eindhoven pilots gericht op het vaker inzetten van lichtere vormen van zorg en gaat Oldambt *tiny houses* plaatsen om wonen met zorg mogelijk te maken. Dergelijke activiteiten dragen bij aan de verdere transformatie in het sociale domein.

26

Opvallend is dat een aantal gemeenten op basis van de opgedane ervaringen – vaak om financiële redenen – besluit om het “compleet anders” te doen. Leeuwarden heeft de decentralisaties vergezeld met transformatie, maar ziet zich nu door financiële problemen genoodzaakt het eerder gekozen pad te herzien en de toegang tot de voorzieningen te hervormen. Daarnaast zoekt de gemeente naar samenwerking om stappen te kunnen zetten op het terrein van eHealth en domotica. Eindhoven pakt de regie terug op de toegang en gaat mogelijkheden onderzoeken om tweedelijnsvoorzieningen om te vormen naar algemene toegankelijke voorzieningen. Lelystad gaat per 2019 werken met een integrale kadernota voor het sociaal domein, en onderzoekt de wenselijkheid van ‘Sporten op recept’ en ‘Geletterdheid op recept’. Nijmegen gaat samen met gezinscoaches aan de slag met een doorbraakaanpak voor meervoudige-probleem huishoudens. Centraal staat hier, net als bij de City Deal Inclusieve Stad⁴, het motto: “Doen wat nodig is” in plaats van het uitvoeren van diverse regelingen. Zwolle maakt even pas op de plaats en stelt eerst een hervormingsagenda op, die moet leiden tot een “Zwols model” van het sociaal domein. Het doel is om te komen tot een stelsel dat de doelen van de transformatieagenda dichterbij brengt en dat past binnen de structureel beschikbare middelen in de begroting. De coalitie merkt hierbij op dat in de eerste jaren de kosten voor de baten uit zullen gaan.

Toegang en zorg dichtbij

Het organiseren van de toegang tot zorg en het dichtbij organiseren van zorg (zorg in nabijheid) was een aandachtspunt in de vorige coalitieakkoorden en is dat nog steeds. Verschillende gemeenten willen verbeteringen doorvoeren. Zo willen zowel Leeuwarden als Zutphen één gemeentelijke toegang voor meervoudige problematiek. Utrecht gaat van de huidige structuur van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en jeugdteams, Wmo-wijkteams, servicepunten XL, servicepunten arbeid, de buurthuizen van de

⁴ Zie voor meer informatie over de City Deal Inclusieve Stad: www.agendastad.nl/citydeal/de-inclusieve-stad.

toekomst en de GGZ-teams naar (integrale) 0-100 teams. Amsterdam start in een aantal wijken met zorgcoöperaties waarin zorgorganisaties samenwerken voor buurtgerichte thuiszorg. De gemeente krijgt verregaande invloed op de kwaliteit en de omvang van de geleverde zorg, maar neemt zelf geen thuiszorgmedewerkers in dienst. Kleine aanbieders krijgen ook de ruimte om zorg te bieden. Eindhoven blijft in de toegang samenwerken met WIJEindhoven, maar wil meer grip op de uitgaven, en richt hiervoor een servicebureau in, dat onder regie van de gemeente indicaties toetst en de inkoop van specialistische zorg regelt. Apeldoorn wil nieuwe 'Centra voor Maatschappelijke Ondersteuning' per wijk inrichten en Nijmegen voert een "lichte aanmeldtoets" in voor het aanvragen van huishoudelijke hulp. De coalities in Lelystad willen dat de sociale wijkteams en de Jeugd en Gezinsteam gaan werken met de "omgekeerde toets". Hierbij toetsen professionals de vragen van inwoners aan de grondwaarden van de wetten in het sociaal domein, en komen zo tot een integraal aanbod op maat. Om dit ook daadwerkelijk mogelijk te maken, krijgen de teams een regelvrij en voorwaardenarm budget binnen het totale beschikbare budget van het sociaal domein. De gemeenten Waalwijk en Medemblik willen aan de slag om de bekendheid van de wijkteams te bevorderen en de gemeente Oldambt wil de kennis en expertise van de gebiedsregisseurs verbinden met de nog te ontwikkelen sociale teams.

Meerdere gemeenten willen werken aan een betere verbinding met de tweede lijn, om zo het vaker inzetten van lichtere vormen van zorg te stimuleren (onder andere Amsterdam, Eindhoven, Leeuwarden, Schiedam, Winterswijk en Oldambt). Assen wil onderscheid maken tussen preventief en curatief werkende aanbieders, zodat specialistische organisaties zich richten op specialistische zorg voor mensen die dit nodig hebben. Emmen wil daarnaast bijdragen aan goede lokale zorg door te werken aan het behoud van het Scheper Ziekenhuis en Schiedam werkt in dit kader aan het behoud van een volwaardig functionerend regionaal ziekenhuis. In Oldambt is juist de komst van een ziekenhuis in Scheemda de kans voor een aantrekkelijk lokaal centrum en ontwikkelt Bad Nieuweschans zich tot een kuuroord.

27

Informele inzet en burgerparticipatie

In 2014 was "eerst zelf doen, dan het netwerk of vrijwilligers aanspreken, en daarna pas de professionals" het uitgangspunt. Deze trits blijft inhoudelijk gezien actueel en vraagt in enkele gemeenten om doorontwikkeling. De verbinding met de buurt moet sterker, ook vanuit de gedachte dat burgers dan meer invloed hebben op het wel en wee in de wijk, en omdat ontmoeting vlakbij huis eenzaamheid voorkomt. Mantelzorgers en vrijwilligers krijgen ondersteuning, bijvoorbeeld door extra inzet van zorg of een logeervoorziening (Den Haag, Utrecht, Assen, Bronckhorst en Hulst). Leeuwarden gaat gebiedsregisseurs inzetten die in dorpen en lokale steunstructuren helpen organiseren. Utrecht gaat "buurtpacten" sluiten om de samenwerking tussen formele en informele zorg en de eerste lijn op wijkniveau te versterken.

Over de inbreng van inwoners op het beleid binnen het sociaal domein wordt weinig opgemerkt, waarschijnlijk omdat dit bestaand beleid is, al wil de coalitie in Leiden zoeken naar manieren om moeilijk bereikbare groepen te betrekken. In enkele steden (G4, Eindhoven, Roosendaal en Zutphen) krijgen ervaringsdeskundigen een meer prominente rol, zowel in het ontwikkelen van beleid als in de uitvoering. De ombudsfunctie is als uitgangspunt opgenomen voor het nieuwe Zwolse stelsel maar is verder niet door de coalities genoemd.

Hameren op preventie

Net als voorgaande collegeperiode en het kabinet hameren de meeste huidige coalities op het belang van preventie. Het draagt bij aan de kwaliteit van leven van hun inwoners, en kan de inzet van dure zorg voorkomen. Amsterdam, Leiden en Roosendaal benoemen daarbij expliciet dat zij de gezondheidsverschillen willen tegengaan. Het kabinet wil met het Nationaal Preventieakkoord⁵ *evidence based* interventies inzetten, gericht op het voorkomen van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik. De coalities koppelen preventie aan alle maatregelen die de kosten kunnen drukken. Ook het sneller begeleiden naar hulp en betere samenwerking wordt als preventie betiteld, maar *evidence based* komt (als terminologie) in de coalitieakkoorden niet voor.

Concrete plannen zijn er ook. Assen stelt samen met maatschappelijke partners een preventieakkoord op en stelt een preventie- en transformatiefonds op, bestaande uit rijksmiddelen en een structurele gemeentelijke bijdrage voor vier jaar. De coalities in Den Haag en Roosendaal willen een Actieplan Eenzaamheid opstellen. Lelystad wil preventiegerichte partijen, zoals Welzijn Lelystad en Lelykracht, stimuleren om samen met inwoners te werken aan innovatieve ideeën en Schiedam gaat onder meer inzetten op welzijnsactiviteiten om onnodige eerste- of tweedelijnszorg te voorkomen.

Zorg voor de jeugd

28

Een integrale aanpak, maatwerk en inzet op preventie staan centraal bij de zorg voor jeugd – net als in de vorige collegeperiode. Kinderen die in armoede leven, krijgen extra aandacht vanuit de gedachtegang dat elk kind recht heeft op een goede start in het leven. Een klein aantal gemeenten focust daarnaast specifiek op kinderen die een vechtscheiding meemaken (Assen, Leeuwarden, Zwolle, Waalwijk), jeugdige mantelzorgers (Leiden), pleegkinderen en hun pleegouders (Waalwijk), zwerfjongeren en jongeren op het criminele pad (Amsterdam). Interessant is dat Amsterdam en Oldambt, vanuit preventieoogpunt, expliciet inzetten op integrale vroeghulp in de eerste duizend dagen van nieuwgeborenen, als onderdeel van het landelijke programma 'Kansrijke Start'⁶. Oldambt wil ook maatregelen nemen om de mondgezondheid van kinderen te verbeteren.

Gemeenten zoeken vanuit financiële overwegingen naar innovatiemogelijkheden, maar met behoud van kwaliteit. De aansluiting met het onderwijs is één mogelijkheid: gemeenten willen inzetten op meer (lichte) ondersteuning in het onderwijs in plaats van dat kinderen de hulpverlening instromen. In de meeste gevallen gaat het om het beter op elkaar afstemmen van onderwijs en zorgaanbod. Lelystad stelt in dit kader een aanvalsplan jeugdhulp-onderwijs op en Assen wil onder meer afspraken maken over gesloten financiering van bijvoorbeeld hulp bij dyslexie.

Kansen worden ook gezien bij de overgang 18-/18+, een thema dat ook in het Programma Sociaal Domein⁷ is opgenomen. Alphen aan den Rijn richt hiervoor een Innovatiefonds 18-/18+ in om schuurpunten tussen jeugd en Wmo op te lossen, Leiden gaat met jongeren in de hulpverlening een individueel plan maken om de overgang tussen jeugdhulp en vervolg soepel te laten verlopen en

⁵ Zie voor meer informatie over het Nationaal Preventieakkoord: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord.

⁶ Zie voor meer informatie over het programma Kansrijke Start: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/02/07/landelijke-aanpak-voor-kansrijke-start-kinderen.

⁷ Zie voor meer informatie over het Programma Sociaal Domein: www.programmasociaaldomein.nl.

Bronckhorst wil de mogelijkheden onderzoeken voor een doorlopend zorgaanbod tot 21 jaar. In Den Haag krijgen jongeren verlengde jeugdzorg als het nodig is en stellen zij zelf een toekomstplan op om zich voor te bereiden op een zelfstandig leven. Emmen stelt een samenhangende jeugdagenda op om te zorgen dat jongeren gelukkig, veilig en gezond kunnen opgroeien, en stelt daarnaast – in samenspraak met jeugdzorgaanbieders – een transformatieagenda jeugdzorg op.

In het regeerakkoord vermeldt het kabinet dat het regionale samenwerking rondom specialistische jeugdhulp desnoods af wil dwingen. Specialistische (jeugd)hulp wordt in de coalitieakkoorden alleen genoemd in termen van ‘afschaling’; het vaker inzetten van lichtere vormen van zorg, om zo specialistische zorg zoveel mogelijk te voorkomen. Hoe staat niet vermeld. Op de regionale samenwerking gaat alleen Leeuwarden in. Den Haag noemt expliciet dat het de veiligheidsketen wil stroomlijnen.

Seniorvriendelijke gemeente

Vrijwel alle coalities vinden dat het mogelijk moet zijn voor ouderen om met passende zorg en ondersteuning thuis te blijven wonen. Amsterdam spreekt daarbij uit een ouderenvriendelijke stad te willen blijven. Utrecht is in 2018 een dementievriendelijke stad geworden; Den Haag, Assen en Medemblik geven aan daaraan te willen werken. De maatregelen die genomen worden zijn divers. Zo kiest Zwolle voor een wethouder voor seniorenbeleid met als taak de gemeente aantrekkelijker te maken voor senioren. Den Haag zet in op het makkelijker maken van het groepswonen, waardoor ouderen gezamenlijk of met meerdere generaties kunnen samenwonen. Daarbij wil de gemeente gebruikmaken van de uitzonderingsmogelijkheden op de kostendelersnorm. Ook heeft de gemeente oog voor het bestrijden van ouderen mishandeling en ouderenroof. De gemeente Assen wil de samenwerking met de praktijkondersteuner huisartsenzorg (POH) ouderen versterken, Zeist wil kleinschalige (woon)projecten voor ouderen in elke wijk en Apeldoorn zet in op slimme verbindingen tussen bijvoorbeeld sportorganisaties, ondernemers en ouderenzorg. De gemeenten Schiedam en Venlo starten met het actualiseren en weer op de kaart zetten van het ouderenbeleid.

29

Personen met verward gedrag

Personen met verward gedrag zijn onderwerp van gesprek in de landelijke politiek en in de media. In de coalitieakkoorden wordt aan deze groep niet gerefereerd. In opdracht van het Rijk heeft het *Aanjaagteam verwarde personen* een format voor een ‘sluitende aanpak’⁸ opgesteld. Gemeenten moeten deze voor 1 oktober 2018 implementeren. Het Signaalteam, de opvolger van het Aanjaagteam, heeft aangegeven dat deze termijn niet haalbaar is. Opvallend is dat de coalities over deze aanpak geen ambities hebben geformuleerd. Wel hebben de meeste coalities in algemene termen opgenomen dat iedereen (soms ook expliciet verwarde personen) passende zorg en ondersteuning moet krijgen en dat preventie en signalering belangrijk is. Waalwijk meldt concreet een ‘Actieplan verwarde personen’ op te stellen, en Den Haag blikt vooruit door te refereren aan de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg die in 2020 in werking treedt en dat de mogelijkheden tot verplichte (ambulante) zorg vergroot. Opvallend is ook dat verwarde personen vaker in de hoofdstukken over veiligheid dan over het sociaal domein staan genoemd.

⁸ In 2016 zijn 9 bouwstenen opgesteld voor goede zorg en hulp voor mensen met verward gedrag. Ze vormen voor gemeenten en hun samenwerkingspartners de basis voor een samenhangende, sluitende aanpak. Zie meer informatie: www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/geestelijke-gezondheid/verward-gedrag/9-bouwstenen-voor-een-sluitende-aanpak-van-verward-gedrag.

VN-verdrag handicap

In 2016 ratificeerde Nederland het VN-Verdrag voor de rechten van mensen met een beperking. In dit verdrag is vastgelegd dat mensen met een beperking mee moeten kunnen doen in de samenleving. Rekening houden met deze groep moet geen specifiek beleid meer zijn, maar een vanzelfsprekende verankering in alle beleidsterreinen krijgen, variërend van fysieke toegankelijkheid van bijvoorbeeld speel- en sportvoorzieningen, tot het bevorderen dat mensen met een beperking mee kunnen doen op de arbeidsmarkt. Gemeenten moeten dit verdrag lokaal implementeren.⁹ De gedachtegang dat 'iedereen mee moet kunnen doen' en het thema toegankelijkheid komen in de meeste akkoorden wel terug – met name van voorzieningen en (publieke) gebouwen. Opmerkelijk is wel dat het VN-verdrag zelf in slechts in zes coalitieakkoorden (Den Haag, Utrecht, Leiden, Hulst, Waalwijk en Zeist) is terug te vinden. In deze gemeenten is daarmee de reikwijdte van het VN-verdrag in het coalitieakkoord geborgd. De gemeenten Utrecht, Eindhoven en Leeuwarden zijn daarnaast aan de slag met de City Deal Inclusieve Stad. Lelystad wil de ervaringen uit de City Deal in andere steden benutten om te kijken wat de mogelijkheden zijn om meer maatwerk te leveren voor inwoners.

Financiën en handhaven

In 2014 maakten de coalities zich alom zorgen over de financiële risico's in de overgang van taken naar gemeenten. Er was geen inzicht in hoeveel inwoners hulp nodig hadden en wat dit ongeveer per inwoner ging kosten. Veel gemeenten hebben daarom destijds een fonds of (bestemmings)reserve ingesteld met extra middelen, of vergrootten de algemene reserve om tegenvallers op te vangen. De zorgen waren niet onterecht: in de Wmo en met name in de jeugdzorg zijn grote tekorten opgetreden. Gemeenten als Venlo, Leeuwarden, Eindhoven, Nijmegen, Emmen en Schiedam overschreden het werkbudget van het Rijk en zetten nu, naast landelijke discussies over de verdeelmodellen binnen het sociaal domein, fors in op transformatie/hervorming van het sociaal domein.

30

Hoewel gemeenten nu meer inzicht hebben in het aantal klanten en de kosten, blijft het een zoektocht grip te krijgen op de financiën en tegelijkertijd de kwaliteit van zorg te behouden, bureaucratische rompslomp te verminderen en professionals de ruimte te bieden voor maatwerk. Voor de beheersing van de kosten gaat veel aandacht uit naar de nieuwe inkoopronde. Den Haag wil aan de slag met resultaatsturing en voert meerjarencontracten voor jeugdhulpaanbieders in. Assen onderzoekt in dit kader nieuwe vormen van aanbesteding, waaronder populatiebesteding, en Eindhoven onderzoekt de mogelijkheden tot lumpsumfinanciering, meerjarenfinanciering en het sturen op consortia via subsidies. Ook treft de gemeente verschillende beheersmaatregelen, zoals budgetplafonds en een convenant met huisartsen, om grip te krijgen op de uitgaven. Leiden wil de schaal waarop de jeugdzorg wordt ingekocht heroverwegen: de gemeente draagt structureel bij aan de regio Holland Rijnland.

Leeuwarden pakt de regie op de indicatiestelling terug, en gaat inwoners vragen om lichte vormen van ondersteuning zelf te regelen en te financieren. Nijmegen start met ingang van 2021 met een volledig gebiedsgerichte samenwerking en bekostiging in de stadsdelen, waarbij de nieuwe uitgangspunten voor het sociaal domein centraal staan. Ook gaat de gemeente rente in rekening brengen bij zorgorganisaties die een voorschot krijgen. Zutphen beëindigt de marktwerking in de huishoudelijke

⁹ Zie voor meer informatie over deze implementatie: www.vng.nl/iedereen-doet-mee.

zorg door vanaf 2021 te werken met structurele subsidies voor een werknemerscoöperatie. Ook gaat Zutphen onderzoeken of het mogelijk is een 'Zutphens Huishoudelijk Zorgparlement' in te richten, waarin werknemers die huishoudelijke zorg leveren met elkaar en met het college direct contact hebben. Bronckhorst wil op basis van een evaluatie weloverwogen besluiten nemen over de inrichting, sturing en bekostiging binnen diverse onderdelen van het sociaal domein.

Den Haag en Rijswijk gaan de subsidies voor welzijn herzien. Den Haag maakt de subsidiesystematiek eenvoudiger, flexibeler en meer resultaatgericht. Alle huidige welzijnsorganisaties kunnen meedingen naar de subsidies voor stadsbrede welzijnstaken. Ook krijgen kleinschalige, innovatieve, wijkgerichte initiatieven via deze systematiek meer ruimte, kansen en vertrouwen. Rijswijk gaat in principe uit van resultaatverplichting, maar bepaalt per product of een inspanningsverplichting meer op zijn plaats is. Dit biedt ruimte voor het financieren van preventieve activiteiten.

In het regeerakkoord is opgenomen dat gemeenten een abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken moeten invoeren voor huishoudens die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen. De VNG heeft financiële en principiële bezwaren tegen deze voorgenomen maatregel, en voert in juni 2018 een internetconsultatie onder gemeenten uit om haar bezwaren kracht bij te zetten. Den Haag geeft aan de ontwikkelingen op dit vlak actief te volgen, Oldambt vraagt zich af wat de gevolgen zijn voor de eigen begroting en Assen wil het Haagse besluit volgen.

Volgens het regeerakkoord wordt de eigen bijdrage voor beschermd wonen verlaagd. Amsterdam en Den Haag blijven bij het standpunt dat zij geen eigen bijdrage heffen voor (ambulante) begeleiding en dagbesteding. De overige coalities spreken zich niet uit over de eigen bijdragen binnen het sociaal domein. Het nieuwe kabinet hecht ook aan persoonsvolgende bekostiging om eigen regie vorm te geven. Persoonsgebonden budgetten zijn niet nieuw, integrale persoonsgebonden budgetten wel. Utrecht gaat hiermee aan de slag; Den Haag en Nijmegen onderzoeken eerst de mogelijkheden. Fraude en misbruik, jarenlang onderwerp van gesprek onder meer rondom de persoonsgebonden budgetten, staat op de agenda van vier coalities (Apeldoorn, Eindhoven, Nijmegen en Waalwijk). Zij benoemen expliciet in het onderdeel over zorg en welzijn hierop te handhaven.

Thema 5: De aanpak van problematische schulden

Rijksbeleid en coalitieakkoorden

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' staat dat schuldhulpverlening een gemeentelijke verantwoordelijkheid is en blijft. Via programmatische afspraken wil het kabinet met gemeenten tot een vernieuwende schuldenaanpak en een verbeterd schuldhulpverleningstraject komen. In dit verband worden de volgende thema's in het regeerakkoord genoemd:

- Verbeteren van de (toegang tot) schuldhulpverlening, met kortere wachttijden.
- Beter samenwerken met andere partijen om onnodig oplopen van schulden te voorkomen.
- Voorkomen van uithuisplaatsingen, zeker als daar kinderen bij betrokken zijn.
- Ruimte geven aan gemeenten om op lokaal niveau met vernieuwende aanpakken en maatwerk te experimenteren.

In de gemeentelijke coalitieakkoorden komen de genoemde thema's aan de orde, maar de verschillen tussen gemeenten zijn groot. In de G4-akkoorden komt de aandacht voor vernieuwing van de schuldenaanpak het meest duidelijk naar voren, maar ook in de G40-akkoorden wordt regelmatig gesproken over pilots en experimenten om nieuwe aanpakken te verkennen, vaak voor een specifieke doelgroep. Aandacht voor monitoring en evaluatie is er echter niet of nauwelijks. Leerpunten, positieve ervaringen en energie kunnen zo verloren gaan. Opvallend is dat in een aantal middelgrote en plattelandsgemeenten de onderwerpen schulden en armoede geen aandacht kregen.

32

Er wordt veel ingezet op preventie. Dat is positief. Dit kan ook te maken hebben met de bestaande gemeentelijke tekorten in het sociale domein. In meerdere coalitieakkoorden kiezen gemeenten voor oplossingen die leiden tot een meer doelmatige en doeltreffende inzet van middelen. Verbetering van de kwaliteit van de schuldhulpdienstverlening komt minder naar voren als aandachtspunt in de coalitieakkoorden. Uitzonderingen zijn onder andere Eindhoven en Nijmegen. Positief is dat verschillende gemeenten kijken naar het bereiken van gezinnen rond de armoedegrens. Vaak vallen deze mensen nu – wat betreft armoederegelingen – buiten de boot.

In verschillende coalitieakkoorden wordt ingezet op samenwerking met woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars om tot een zo vroeg mogelijke signalering van betalingsachterstanden en schulden te komen. De rol die de (lokale) overheid als belangrijke schuldeiser zelf speelt, komt nauwelijks naar voren. De toepassing van de kostendelersnorm, maatregelen die opgelegd worden in het kader van de Participatiewet, dwingende incasso bij het innen van lokale belastingen of uitkeringen zijn zaken die de schulden- en armoedeproblematiek kunnen verergeren. In de coalitieakkoorden wordt dit punt vrijwel niet belicht.

In de G4-steden Amsterdam, Den Haag en Utrecht is schuldhulpverlening een prioriteit, zo valt te lezen in de coalitieakkoorden van deze steden. Die prioritering wordt onder andere geconcretiseerd met het voornemen de Vroeg Eropaf-aanpak (in Amsterdam), het Schuldenlab070 (Den Haag) en de buurtgerichte vroegsignalering van schulden (Utrecht) verder uit te breiden. In het coalitieakkoord van Amsterdam staat dat mogelijkheden worden onderzocht om zelf bewindvoering en budgetbeheer aan te bieden. In de coalitieakkoorden van Den Haag en Utrecht wordt bewindvoering niet genoemd.

In de tien bekeken G40-coalitieakkoorden komen qua aandacht voor het thema schulden duidelijke verschillen naar voren. Lelystad kent bijvoorbeeld een zeer uitgebreide paragraaf waarin onder meer de systematiek van het 'Schaarsteventiel' wordt beschreven die mogelijk kan bijdragen aan verbetering van de schuldhulpverlening aan jongeren. In het coalitieakkoord van de gemeente Roosendaal (hoofdpijnenakkoord) wordt niet gesproken over schulden, terwijl het coalitieakkoord in Zwolle zich beperkt tot de opmerking: "Armoederegelingen en mogelijkheden voor schulddienstverlening worden versimpeld zodat regelingen eenvoudiger worden, beter bereikbaar zijn en effectiever kunnen worden ingezet."

Ook in de coalitieakkoorden van de middelgrote gemeenten komen qua aandacht voor het thema schulden duidelijke verschillen naar voren. In de coalitieakkoorden van de gemeenten Rijswijk en Waalwijk worden schulden bijvoorbeeld niet genoemd. Wel wordt in beide akkoorden ingegaan op het voorkomen van armoede. De gemeente Rijswijk beperkt zich wat dit betreft tot de zinsnede "We werken de visie op armoedebestrijding verder uit, met extra aandacht voor preventie en 'vroeg-signalering', in samenwerking met onze maatschappelijke partners." De gemeente Waalwijk merkt op dat er al veel gebeurt op het vlak van het voorkomen van armoede. Zo worden de door de rijksoverheid beschikbaar gestelde extra financiële middelen voor armoedebestrijding ingezet op preventie van kinderarmoede. Het coalitieakkoord van de gemeente Zeist verwoordt het als volgt: "Omstandigheden als armoede en schulden, laaggeletterdheid, langdurige werkloosheid en gezondheidsproblemen kunnen belemmeringen geven en kansen negatief beïnvloeden." De gemeente Zeist geeft aan voor deze groep, waar mogelijk, belemmeringen weg te nemen met oog voor de persoonlijke omstandigheden waarbij het wat cryptische "niets over ons, zonder ons" als uitgangspunt wordt gehanteerd. In het coalitieakkoord van de gemeente Winterswijk wordt "het voorkomen en bestrijden van schulden" wel genoemd, maar ook hier ligt de nadruk op armoedebestrijding. Naast burgerparticipatie en duurzaamheid wordt armoedebestrijding verweven in alle portefeuilles van het nieuwe college. Concreet houdt dat in dat bij ieder uitgebracht beleidsstuk, plan of nota gecheckt wordt of en hoe deze drie belangrijke thema's een rol kunnen spelen.

33

In de gemeente Oldambt staat de schuldenproblematiek wat prominenter in het coalitieakkoord. Oldambt zet in op "de integraliteit van werken met de betrokken ketenpartners in het welzijnsveld". Het belang van de voor iedereen te raadplegen sociale kaart wordt daarbij benadrukt, omdat zo elke inwoner kan zien welke hulp en mogelijkheden de gemeente biedt om een probleem op te lossen. In Oldambt is de schuldhulpverlening grotendeels ondergebracht bij de Volkskredietbank. Mensen melden zich daar steeds eerder, zo is te lezen in het coalitieakkoord: "*Door integraal te werken, signaleren we zaken nog eerder en kunnen mogelijk doorverwijzing voorkomen.*"

In de coalitieakkoorden van de plattelandsgemeenten Ooststellingwerf, Tynaarlo¹⁰ en Peel en Maas staat niets over schulden en armoede. Het coalitieakkoord van de gemeente Medemblik meldt dat binnen het extra budget van de overheid meer aandacht wordt besteed aan armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Daarbij richt schuldhulpverlening zich op preventie en doelgroepgerichte budgettraining. Ook wordt rekening gehouden met armoede onder ondernemers en zzp'ers. De gemeente Hulst zet projecten met vrijwilligers in voor mensen die moeite hebben hun administratie op te zetten, bijvoorbeeld het project 'Schuldhulpmaatjes'. De doelstelling is dat er geen wachtlijsten mogen ontstaan en dat gemeentelijke schuldhulpverlening snel kan helpen. De gemeente benadert

¹⁰ Bij de gemeente Tynaarlo gaat het om een globaal coalitieakkoord.

actief bezoekers aan de voedselbank om deel te nemen aan het schuldhulpverleningstraject en voor het zoeken naar werk. In het coalitieakkoord van de gemeente Bronckhorst wordt de aanpak van schulden niet genoemd. Wel is te lezen dat armoede bestreden wordt door “een beleid te ontwikkelen voor de aanpak van stille armoede en het doorbreken van generatiearmoede”.

Vroegsignalering en preventie

De rode draad in de coalitieakkoorden van de G4- en G40 gemeenten is preventie. In het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht staat dat er wordt gefocust op het voorkomen van schulden en het innoveren van de schuldhulpverlening voor jongeren en zzp'ers. In de gemeente Den Haag wordt ingezet op het creëren van bewustzijn en het aanreiken van handvatten om schulden te voorkomen door middel van voorlichting in alle stadsdelen op scholen, in buurthuizen en bij maatschappelijke organisaties. Ook wordt ingezet op vroegsignalering. Wanneer schulden bij bijvoorbeeld woningcorporaties en nutsbedrijven vroeg worden gesignaleerd en aangepakt, kan erger worden voorkomen, zo is te lezen in het Haagse coalitieakkoord.

Om te voorkomen dat mensen vastlopen in armoede en schulden, wil de gemeente Leeuwarden zich steeds vaker richten op het versterken van de sociale netwerken van mensen die tijdelijke of permanente ondersteuning nodig hebben. In het coalitieakkoord van Lelystad wordt opgemerkt dat het voorkomen van schulden al beleid was. “In de afgelopen jaren was het de insteek om aan de voorkant meer inzet te plegen, om te voorkomen dat inwoners in de schulden komen. Deze verschuiving van een curatieve naar een meer preventieve aanpak is een streven, maar geen doel op zich.” Het coalitieakkoord van Venlo noemt de koppeling tussen werk, onderwijs, schuldhulp en -sanering, aanpak armoede en zorg en welzijn als middel om mogelijke problemen vroegtijdig te signaleren en op te pakken. Samen met de ketenpartners wordt ingezet op een integrale aanpak, zodat mensen eerder uit de problemen komen en hen perspectief geboden wordt. Ook gaat de gemeente Venlo op zoek naar preventieve maatregelen om problemen vroegtijdig te kunnen signaleren en bij de bron aan te pakken. In het coalitieakkoord van de gemeente Leiden is te lezen dat de gemeente zich blijft richten “op preventie en zo vroeg mogelijke signalering van betalingsachterstanden en schulden, in aanvulling op schuldhulpverlening”. Of aanpassing van het schuldenbeleid gericht op jongeren nodig is, hangt af van de evaluatie van de pilot *Debt to no debt*.

34

De gemeente Eindhoven zet in op schuldpreventie in samenwerking met vaste partners, zoals woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars. Ook de gemeente Nijmegen noemt in het coalitieakkoord zorgverzekeraars. Betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars wordt als één van de grootste problemen voor mensen met schulden gezien. Nijmegen wil daarom een betalingsregeling treffen met zorgverzekeraars voor mensen met een betalingsachterstand van minimaal zes maanden. Lelystad ziet ook het belang van vroegtijdige signalering en benadrukt daarbij het belang van samenwerking met onder andere woningcorporaties, nutsvoorzieningen, werkgevers, maar ook de Jeugd- en Gezinsteams. In de gemeente Alphen aan den Rijn wordt een armoederegisseur ingezet op vroegsignalering, het voorkomen van schuldsaneringstrajecten en de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. De inzet van budgetcoaching, vroegsignalering en maatwerkondersteuning wordt bij dreigende schulden geïntensiveerd. In het coalitieakkoord wordt verder gemeld dat de pilot met mobility mentoring® – waarin een duurzame oplossing wordt beoogd voor inwoners met meervoudige problematiek door aandacht voor stressfactoren – wordt voortgezet.

In de coalitieakkoorden van de middelgrote en plattelandsgemeenten is minder aandacht voor de schuldenproblematiek en daarmee ook voor schuldpreventie. Een uitzondering is bijvoorbeeld het coalitieakkoord van de gemeente Zutphen, dat meldt dat het beleid gericht op het voorkomen van huurschulden wordt uitgebouwd naar partijen als zorgverzekeraars, energieleveranciers, de Belastingdienst en de gemeente zelf. Ook is te lezen dat Zutphen met gericht beleid mensen, en met name kinderen, wil helpen om in de toekomst (sterker) op eigen benen te staan. Daarvoor wordt ingezet op een “goede ondersteuning aan mensen met (financiële) problemen en schulden”.

Gericht armoede bestrijden

In de coalitieakkoorden van Amsterdam, Den Haag en Utrecht krijgt ook de huidige armoedeaanpak een flinke impuls. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld ingezet op een pilot inkomensondersteuning op maat, waarin de behoeftes van de Amsterdammer het uitgangspunt zijn en niet het aanbod van armoedeverzoeken. De gemeente bekijkt of ze op die manier het bereik kan vergroten en de armoedemiddelen doelmatiger kan inzetten. Voor verschillende armoedeverzoeken wordt in Amsterdam de doelgroep uitgebreid naar huishoudens met een inkomen tot 130 procent van het sociaal minimum. Het coalitieakkoord van Utrecht bevat een vergelijkbare passage: “Mensen die feitelijk op (of onder) de armoedegrens leven, maar nu buiten de armoederegeling vallen, moeten toegang krijgen tot bepaalde voorzieningen zoals de U-pas.” Om dit mogelijk te maken, komt de gemeente met voorstellen. Uit het coalitieakkoord van Amsterdam blijkt dat er wordt ingezet op het vereenvoudigen van aanvragen van sociale regelingen zoals armoedeverzoeken, bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Het coalitieakkoord van Den Haag meldt dat met name armoede onder kinderen niet thuishoort in de stad: “Alle Haagse kinderen moeten gelijke kansen krijgen.” Ook in het coalitieakkoord van Utrecht staat dat er speciale aandacht is voor het ondersteunen van kinderen in armoede. Den Haag legt ook een link tussen armoede en schulden enerzijds en het vinden van een baan anderzijds. De focus wordt gelegd op “mensen activeren en laten participeren in de samenleving, zonder aan het niveau van de armoedeverzoeken (Ooievaarspas) te tornen”.

35

De gemeente Emmen zet in op het doorbreken van de hardnekkige en generaties lang voortdurende situaties van armoede en overerving. Emmen zet in op het doorbreken van de intergenerationele armoede met een integraal aanvalsplan gericht op het bestrijden van de cumulatie van sociale problemen. Opvallend is dat het coalitieakkoord van Emmen expliciet laaggeletterdheid in relatie brengt met financiële schulden en andere sociale problemen.

Experimenten en onderzoek

Verschillende gemeenten zetten ook in op experimenten en onderzoek. Zo gaat Eindhoven in de transitieopgave van het sociaal domein door met “kleinschalige experimenten waarmee we schotten en regels proberen te doorbreken om maatwerk te kunnen bieden, te zorgen dat werk loont, en dat mensen in hun eigen kracht worden gezet”. Hiermee bouwt Eindhoven verder op de ervaringen die zijn opgedaan in de City Deal Inclusieve Stad. Ook verwacht de stad – zoals blijkt uit de praktijk in Scandinavië – dat bemiddeling tot meer effectieve oplossingen leidt voor zowel schuldeisers als schuldenaren. Verder onderzoekt Eindhoven of de bewindvoering in het kader van schuldhulpverlening in huis kan worden gehaald. In Nijmegen zijn vergelijkbare plannen. Daar meldt het coalitieakkoord dat onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid om bewindvoering (en budgetbeheer)

onder gemeentelijke regie te organiseren. In Nijmegen wordt tevens in elke wijk waar een sociaal wijkteam en een Stip is, een financiële expertfunctie georganiseerd die vroegtijdig en effectief ondersteuning biedt bij financiële problemen.¹¹ Deze financiële expertfunctie kan, zo is te lezen in het coalitieakkoord van Nijmegen, wellicht in de toekomst ook als adviespunt bij bewindvoeringsaanvragen dienen. In Venlo gaat men op zoek naar nieuwe mogelijkheden om mensen sneller te helpen bij het oplossen van problematische schulden. Het coalitieakkoord van de gemeente Waalwijk meldt dat experimenten worden aangemoedigd. De gemeente Oldambt start een pilot gericht op schuldhulpverlening van ondernemers.

Aanpak armoede en schulden onder jongeren

Veel gemeenten – bijvoorbeeld Emmen, Eindhoven, Lelystad en Roosendaal – noemen het belang van het voorkomen van armoede en schuldenproblematiek onder jongeren. Hoe het specifieke beleid er voor jongeren uit moet zien, wordt echter niet altijd toegelicht. Eindhoven legt wel een link tussen de aanpak van armoede en schulden enerzijds en het stimuleren van duurzaam, lonend werk anderzijds. Eindhoven ziet dit als de beste manier om duurzaam uit een situatie van armoede te raken en patronen in gezinnen te doorbreken. In het coalitieakkoord van Roosendaal staat dat het hebben van een baan nog steeds het beste middel is om mee te doen en uit armoede te komen: “Het gaat goed met de economie, juist nu moeten wij kwetsbare jongeren dat extra zetje geven, zodat ook zij kunnen participeren.” Lelystad wijst op de systematiek van het ‘Schaarsteventiel’. De City Deal Inclusieve Stad kan deel daarvan uitmaken en mogelijk bijdragen aan verbetering van de schuldhulpverlening aan jongeren.

¹¹ In Nijmegen zijn negen Stips voor informatie en advies in de wijk. In een Stip kunnen inwoners vragen stellen over bijvoorbeeld wonen, inkomen, formulieren, zorg en opvoeding, activiteiten en cursussen in de wijk.

Thema 6: De transitie naar een duurzame samenleving

Bij Nederlandse gemeenten staat duurzaamheid prominent op de agenda. Het beleid dat de colleges in hun coalitieakkoorden presenteren richt zich op klimaat, gezondheid, duurzame mobiliteit, de energietransitie en de ontwikkeling naar een circulaire economie. Er zijn duidelijke verschillen in de snelheid waarmee gemeenten hun ambities willen realiseren: van een circulaire economie in 2050 (Rijswijk) tot energieneutraal in 2030 (Zeist), en van een CO₂-neutraal Roosendaal in 2035 tot Amsterdam aardgasvrij in 2040. Vaak zijn de ambities hoog, maar ontbreekt het in veel coalitieakkoorden nog aan een concrete uitwerking. Die moet komen in klimaatagenda's, roadmaps, warmtevisies, *green deals* of energieakkoorden die samen met bewoners en ondernemers worden opgesteld. Veel gemeenten willen daarbij zelf het goede voorbeeld geven door hun vastgoed en mobiliteitsgebruik te verduurzamen en door een maatschappelijk en klimaatbewust inkoopbeleid te voeren of als *launching customer* op te treden. Sommige gemeenten benoemen expliciet de Omgevingswet als het instrument om hun ambities mee te verwezenlijken. In een aantal akkoorden wordt het nodige verwacht en wil men ruimte bieden aan bottom-up-initiatieven van burgers en energiecoöperaties. Wat opvalt, is dat sommige kleinere gemeenten de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de energietransitie bij de samenleving leggen, terwijl grotere gemeenten veel strakker de regie nemen. Niettemin kiezen de meeste gemeenten ervoor om vanaf nu alleen nog maar klimaatneutraal of aardgasvrij te bouwen.¹²

De ontwikkeling naar een circulaire economie¹³ uit zich vooral in plannen om de afvalscheiding verder te optimaliseren. Dwingende maatregelen richting het bedrijfsleven om circulair te worden, komen in de geanalyseerde coalitieakkoorden niet voor. Wel zien verscheidene gemeenten de transitie naar een duurzamer samenleving als een kans voor het lokale mkb.

37

De betaalbaarheid van de energietransitie is één van de belangrijkste aspecten aan de klimaat Tafel van de gebouwde omgeving. De gebouwgebonden financiering wordt als een kansrijke optie (systeem) gezien voor de betaalbaarheid van de energietransitie voor wat betreft de particuliere eigenaren van bestaande gebouwen. Verschillende gemeenten onderkennen het belang van maatschappelijk draagvlak voor de transitie naar een duurzame samenleving en wijzen daarbij op betaalbaarheid van maatregelen en dat het de ongelijkheid tussen groepen niet mag vergroten. Amsterdam maakt dit concreet door het uitgangspunt te hanteren dat de woonlasten voor huishoudens met lage en middeninkomens niet mogen stijgen als gevolg van de kosten van de energietransitie.

Wat in meerdere coalitieakkoorden terugkomt, is de verbinding van duurzaamheidsambities met ambities op het gebied van kennis en innovatie, economische structuurversterking, werkgelegenheid,

¹² Dit komt overeen met de aangenomen wetvoorstel Voortgang Energietransitie (VET). Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer hebben deze wet aangenomen, respectievelijk in januari en mei dit jaar. Daarbij is het via een amendement op het wetsvoorstel VET de gasaansluitplicht bij nieuwbouw per 1 juli 2018 geschrapt. De wetswijziging treedt in principe op 1 juli 2018 in werking voor alle nieuwe gebouwen waarvoor nog geen bouwvergunning is aangevraagd en geldt voor alle kleinverbruikers, zoals woningen en kleine bedrijfsgebouwen.

¹³ In januari 2018 zijn de vijf nieuwe Transitieagenda's voor Circulaire Economie Nederland 2050 gepubliceerd als het vervolg op het Grondstoffenakkoord. Deze agenda's bieden een houvast voor beleid, gezien de doelen die daarin zijn vastgelegd. Het gaat hier om de volgende transitieagenda's: biomassa en voedsel, bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en maakindustrie.

aantrekkelijk woon- en leefklimaat en gezondheid. Zo proberen gemeenten belangen, processen en geldstromen aan elkaar te koppelen en met een zo efficiënt mogelijke inzet zoveel mogelijk te bereiken.

Ambitieuze afspraken binnen de G4

Amsterdam gaat bovenwettelijke eisen stellen aan de energieprestatie van gebouwen en daagt de markt uit om energiepositief en circulair te bouwen. Het college heeft de ambitie om geen dak onbenut te laten voor duurzame doelstellingen. De kolencentrale aan de Hemweg moet sluiten en uiterlijk in 2030 is alle steenkolenoverslag vervangen door andere activiteiten. Utrecht wil koploper zijn als het gaat om de verandering naar een duurzame energievoorziening en economie. Uiterlijk in 2021 willen Utrecht én Den Haag een planning hebben om hun woonwijken van het gas af te krijgen en de overstap te maken naar duurzame energie en warmte. Nieuwbouwwoningen moeten in alle drie de G4-steden aardgasvrij en minimaal energieneutraal zijn. Zowel Utrecht als Den Haag maken met hun woningcorporaties ambitieuzere prestatieafspraken over het verduurzamen van hun vastgoed en het zoveel mogelijk plaatsen van zonnepanelen of beschikbaar stellen van daken voor collectieve zonnepanelen.

Groene ambities bij middelgrote en plattelandsgemeenten

Ook middelgrote en plattelandsgemeenten tonen in hun coalitieakkoorden soms grote ambities. Waar veel gemeenten zichzelf ten doel stellen in 2050 klimaatneutraal te zijn, heeft Zeist bijvoorbeeld de ambitie om dit al in 2030 te realiseren. Een concrete invulling is er nog niet, wel wil de gemeente gezamenlijk, met overheid én samenleving, “een omslag maken in denken en doen” (...). Zutphen gaat samen met Deventer, Apeldoorn en Zwolle binnen vijf tot zeven jaar 40.000 woningen van het gas af helpen. Voor de gemeente Peel en Maas vormt duurzaamheid een belangrijke kernwaarde. Dit vertaalt zich naar ondersteuning van duurzame initiatieven uit de samenleving op het gebied van energieopwekking, circulaire productie en klimaatadaptatie. Het college van Hulst beseft zich dat we in Nederland ver op het schema van het klimaatkoord achterlopen en gelooft dat de energietransitie vooral vanuit de samenleving zelf moet komen in plaats van dat deze van bovenaf wordt opgelegd.

38

Integrale aanpak

Wat in Rijswijk opvalt, is dat de duurzaamheidsambitie niet in één portefeuille wordt belegd, maar dat het college ervoor kiest om “duurzaamheid door alle portefeuilles heen te rijden”. Waalwijk benadrukt dat voor het bereiken van haar duurzaamheidsdoelen een integrale aanpak wordt gehanteerd. Zutphen wil duurzaamheid “van de vergadertafel naar de huiskamer en het bedrijf” brengen. Met bedrijven wil Zutphen afspraken maken over milieuprestaties en innovaties door middel van zogenaamde *green deals*. Mooi om te zien, is dat Zutphen aandacht heeft voor de onzekerheid bij bewoners die gepaard gaat met plannen om wijken van het gas af te koppelen: “Omdat dit misschien vragen oproept, is begrijpelijk beleid een vereiste en moeten de maatregelen realistisch en voor iedereen betaalbaar zijn.”

Nieuwe banen

Utrecht en Den Haag koppelen duurzaamheid ook aan het thema economie en willen jongeren en zij-instromers leiden naar nieuwe banen in de installatiebranche. Ook komt in meerdere coalitieakkoorden terug dat het ambtelijk apparaat versterking nodig heeft op dit thema. De gemeente Leiden gaat jaarlijks rapporteren over de toevoeging van groen en de impact daarvan op de soortenrijkdom in de stad en

stelt een stadsecoloog aan. Alphen aan den Rijn stelt een subsidioloog aan om middelen voor het onderwerp duurzaamheid aan te trekken. Nijmegen breidt haar energieloket uit en ook Venlo wil een “herkenbaar adviespunt inrichten” waar bewoners terecht kunnen met vragen. Oldambt gaat de mogelijkheid onderzoeken om bijstandsgerechtigden op te leiden tot medewerkers groenonderhoud.

Revolverende fondsen

In Amsterdam komt er een fonds voor de Energietransitie/Amsterdam Aardgasvrij, dat wordt gevuld met 150 miljoen euro. Het al bestaande duurzaamheidsfonds wordt ingezet om de transitie naar een energieneutrale stad te versnellen. Den Haag gaat met de opbrengst van de verkoop van haar aandelen Eneco starten met een (grotendeels) revolverend energietransitiefonds, waarmee slimme financieringsinstrumenten worden ontwikkeld. Ook zet Utrecht het energiefonds door en Nijmegen streeft naar een tachtig procent revolverend transitiefonds energie.

Bij de middelgrote en plattelandsgemeenten komt ook fondsvorming terug in een aantal coalitieakkoorden. In de gemeente Bronckhorst moet het duurzaamheidsbeleid nog een concretere invulling krijgen, maar de ambitie is om in ieder geval te gaan werken met instrumenten als een revolverend fonds, het sluiten van *green deals* en het actief benutten van financiële bronnen, zodanig dat iedereen mee kan doen. Zutphen streeft naar een revolverend transitiefonds energie waarmee door garantstelling en hulp bij financiering via woningabonnementen drempels worden verlaagd. Medemblik gaat investeringssubsidies inzetten om accommodaties en voorzieningen te helpen energie en kosten te besparen. Deze gemeente wil “de energietransitie planmatig aanpakken”.

Ruimtelijke ingrepen

39

Alphen aan den Rijn wil voldoende ruimte reserveren voor zonneweides en overweegt de oprichting van een gemeentelijk energiebedrijf. Met een “bestuivervriendelijke begroeiing” wil de gemeente bijdragen aan “een netwerk van bloemrijke bermten”. In Leiden wil het college de opwekking van duurzame economie regionaal aanpakken omdat de stad daar zelf niet voldoende ruimte voor heeft. Opvallend is dat Leiden de kosten en baten van fietsparkeren onderdeel gaat maken van het “gesloten financieel systeem” voor autoparkeren. Emmen ontwikkelt de komende jaren drie windparken. Een groter aandeel windenergie dan de huidige afspraken met het Rijk en de provincie zijn voor Emmen onacceptabel. Nijmegen gaat een milieuzone instellen, streeft ernaar om ieder geschikt bedrijfsdak te voorzien van zonnepanelen en onderzoekt de mogelijkheid van het oprichten van een ‘eigen’ warmtebedrijf. Opvallend is dat Venlo een ander distributiesysteem in wijken en centra gaat onderzoeken. Het college van Oldambt is tegen grootschalige industriële windparken met hoge windturbines in haar gemeente; kansen daarvoor liggen wat het college betreft op zee. De gemeente wil met de NAM praten om vrijkomende gaslocaties aan te wenden voor alternatieve energie. Het college van Medemblik wil zonnepanelen op daken van (nieuwe) woningen en bedrijven, maar niet op het land: landbouw- en woningbouwgrond in eigendom van de gemeente wordt hiervoor niet meer beschikbaar gesteld. Ook is Medemblik tegen de komst van nieuwe windmolens of schaalvergroting van bestaande molens.

Epiloog: nieuwe ambities in samenhang

Werkloosheid aanpakken, de kwaliteit van zorg verbeteren en werken aan een aantrekkelijke stad. Dat waren vier jaar geleden de speerpunten van gemeentelijk beleid. Anno 2018 hebben deze drie dossiers niets aan actualiteit ingeboet, maar er zijn twee belangrijke dossiers naast komen te staan: het woondossier en het duurzaamheidsdossier. De zorg om een baan heeft bij veel burgers plaats gemaakt voor de zorg om het bemachtigen van een passend koop- of huurhuis. Het liefst in een gezonde en duurzame woonomgeving. De kans om technische en sociale verduurzaming te verbinden, wordt nog niet overal aangegrepen.

Torenhoge verduurzamingsambities

Klimaatbeleid staat niet alleen bij het kabinet Rutte III centraal (“het groenste regeerakkoord ooit”), maar ook in de verschillende gemeenteakkoorden. Energietransitie, aardgasvrije wijken, klimaatadaptief beleid, de klimaatneutrale stad, verbetering van de luchtkwaliteit, een fossielvrije toekomst, enzovoorts. Deze woorden, die we tot voor kort nauwelijks gebruikten of kenden, hebben een prominente plaats in de akkoorden. Gemeenten streven een trendbreuk na, zoals Amsterdam ook schrijft dat we de eerste generatie zijn die de gevolgen van klimaatverandering merkt en de laatste generatie die er wat aan kan doen. In vrijwel alle gemeentelijke nieuwbouwprogramma’s staan gasvrij, energieneutraal en nul-op-de-meter als uitgangspunten. De ambities zijn niet alleen gericht op het eigen gemeentelijk vastgoed, maar ook op dat van corporaties, private partijen én huiseigenaren. Een majeure opgave. Alleen: geen enkel coalitieakkoord besteedt aandacht aan de vraag wie de verduurzamingsinvesteringen bij eigenaar-bewoners (mee)financiert, zeker wanneer deze investering zich niet terugvertaalt in lagere energielasten en waardevermindering van de woning. Impliciet verwacht men dat het Rijk over de brug gaat komen.

40

Er is nog een ander punt dat verdere uitwerking verdient. In de gemeentelijke duurzaamheidsagenda’s staat een wijkgerichte aanpak centraal. Het ideaal: elke wijk voorzien van een op maat gesneden invulling van de energietransitie. Maar de koppeling van milieutechnische verduurzaming aan sociale verduurzaming van buurten en wijken ontbreekt in vrijwel alle coalitieakkoorden. Terwijl in veel wijken die op de nominatie staan om ‘van het gas af’ te gaan, sprake is van problemen in de sfeer van leefbaarheid en veiligheid. Juist in deze wijken ligt een kans om te investeren in aantrekkelijke, toekomstbestendige woonmilieus. Lelystad is een van de uitzonderingen.

Goed wonen voor iedereen

Voorts zien we dat het woondossier in korte tijd uitgegroeid is tot een van de belangrijkste lokale politieke issues. Niet alleen in de Randstad, maar ook elders in populaire stedelijke regio’s. De bouwproductie moet omhoog, maar voor *wie, waar en hoeveel* moet er gebouwd worden? De triomf van de stad is vooralsnog een verdeelde triomf: laagbetaalden en werklozen wonen steeds meer bij elkaar in de buurt en minder gemengd met andere groepen. Ze lijken ook in toenemende mate in de meest kwetsbare wijken terecht te komen. Ook middengroepen hebben het moeilijk. Op veel plekken is er door sloop, vermarkting, toestroom van expats en verkoop van sociale huurwoningen voor hen niet of nauwelijks plaats. De stad – lezen we overal – moet er voor iedereen zijn. Het ideaal van de ongedeelde, inclusieve stad blijkt in veel akkoorden nog steeds springlevend te zijn. Sterke gemeentelijke regie is essentieel om dit af te dwingen. We zien gemeenten ook het stuur pakken en

afspraken maken over quota voor sociale huur, middenhuur, starters en koopwoningen in het middensegment. Er moet plaats blijven voor de onderwijzer, agent en verpleegkundige in het hart van onze steden. De uitdaging is om deze ambities door te vertalen in plannen voor gebiedsontwikkeling en stedelijke transformatie. Een tekort op de grondexploitatie laat zich immers makkelijk 'dichtrekenen' met duurdere woningen.

In meer ontspannen woningmarkten gaat het om een kwalitatieve opgave voor de lokale vraag. In perifere dunbevolkte gebieden investeren gemeenten in woon- en leefbaarheidsvisies om verpaupering en leegstand te keren. Voor het vraagstuk rond overtollige, kwalitatief slechte woningen van met name eigenaar-bewoners in krimpgebieden is weinig politieke aandacht. Hoe krimpregio's zich gaan ontwikkelen in de nabije toekomst, blijft een intrigerende vraag. De trek naar de stad zou volgens het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving de komende decennia voortduren, maar Nederland is een klein land en volgens sommigen één grote stedelijke agglomeratie. De verdere verdichting van de stad kan in de nabije toekomst mogelijk aanleiding zijn tot een nieuwe trek naar buiten. Interessant in dit verband is de laatste editie van de Atlas voor gemeenten, gewijd aan het culturele regionale aanbod. Groningen, Friesland, Zeeland en Zuid-Limburg blijken over een excellent cultureel aanbod te beschikken door de aanwezigheid van stadjes en dorpen met veel landschappelijk en historisch erfgoed en monumentale centra. Stuurde de *Lonely Planet* eerst iedereen naar Rotterdam, nu moeten we naar Dokkum en de andere tien Friese steden. Wie vreesde bij het verhuizen naar een krimpregio in een culturele woestijn te belanden, heeft het mis. Kortom, de aantrekkelijke stad – waar in de akkoorden zo nadrukkelijk naar wordt gestreefd – is evengoed te vinden aan de randen van Nederland.

Sociaal domein nog volop in beweging

Vier jaar geleden stonden we aan de vooravond van de transitie in het sociale domein. Gemeenten kregen op 1 januari 2015 te maken met drie nieuwe wetten: de nieuwe Jeugdwet, de nieuwe Wmo en de Participatiewet. We zijn nu vier jaar verder. Volgens de Transitiecommissie Sociaal Domein is de instrumentele transitie overwegend goed gegaan, maar we staan nog maar aan het begin van de transformatie. "Het moeilijkste moet nog komen", aldus de commissie in het slotrapport van eind 2016. De akkoorden maken duidelijk dat het om een taaie, complexe opgave gaat. Met drie decentralisaties hevelde de Rijksoverheid in 2015 zestien miljard euro aan middelen over naar gemeenten, wél met een korting van 20 tot 25 procent op de oorspronkelijke budgetten. De tekorten op het budget voor bijstand zijn vrij ernstig: In 2016 had 81 procent van de gemeenten bijvoorbeeld een tekort. Dat zijn 314 van de 390 gemeenten. Voor 60 procent van de gemeenten (in totaal 235 gemeenten) was dat tekort groter dan 5 procent.¹⁴ Verschillende gemeenten dreigen financieel in de problemen te komen, omdat ze kampen met structurele tekorten in het sociaal domein. Ze slagen er niet in om de beoogde besparing meteen te realiseren, ook omdat het inregelen van de transitie een kostbaar leerproces is. Het roept ook de vraag op of de kortingen die toen zijn aangebracht, wel verantwoord zijn geweest. De decentralisaties boden gemeenten de kans om een eigen beleid in het brede sociale domein te realiseren. Sommige gemeenten hebben de koers al flink verlegd. De akkoorden laten zien dat vrijwel iedere gemeente weer andere dragende concepten, framing van beleid en werkwijzen hanteert. Bovendien blijkt uit opvolgende SCP-studies dat er ook verschillen zijn in de mate van gebruik van sociaal domeinvoorzieningen. In sommige regio's en gemeenten blijken burgers verhoudingsgewijs meer gebruik te maken van sociaal domeinvoorzieningen dan in andere regio's en gemeenten. Wat is

41

¹⁴ Divosa-monitor: Bijstandsbudget 2016 (Macrobudget BUIG), 5 december 2017.

hiervoor de verklaring? De vraag stellen is gemakkelijker dan hem beantwoorden. Hier ligt een interessante opgave om ervaringen en werkwijzen te wisselen en van elkaar te leren.

Werken en meedoen

Met de Participatiewet kwam de nieuwe doelgroep gedeeltelijk arbeidsgeschikten en werken naar vermogen onder het regime van de gemeente. Een inclusieve arbeidsmarkt die plaats biedt aan mensen met en zonder beperking is hier het ideaal. De grote uitdaging waar alle gemeenten zich voor geplaatst weten is – voor zover dat in de mogelijkheden ligt – voorkomen dat mensen langdurig of blijvend bijstandsafhankelijk worden. We weten uit een overvloed aan onderzoek dat langdurige bijstandsafhankelijkheid de kwaliteit van leven aantast. Er vindt een afbouw plaats van 'luxe' en sociale participatie, de leefwereld wordt kleiner, men ontwikkelt gezondheidsproblemen, bouwt schulden op en sociaal isolement (eenzaamheid) ligt op de loer. Bovendien is het verlies aan eigenwaarde door gebrek aan zelfstandigheid en vernederende afhankelijkheid. Vandaar de inzet van gemeenten om bijstandsgerechtigden via een effectieve inzet van re-integratie-instrumenten te laten uitstromen naar werk, het liefst duurzaam en niet kortdurend. Het is niet alleen goed voor de bijstandsccliënt, maar ook voor het beteugelen van de kosten die gemeenten maken voor de Participatiewet. Uit alle akkoorden blijkt dat gemeenten zich van deze opgave bewust zijn, al verschillen hun aanpakken en liggen accenten soms anders.

42

Daarnaast zien we in de verschillende akkoorden dat er ook meer aandacht is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze aandacht vloeit onmiskenbaar voort uit de economische opleving en het aantrekken van de arbeidsmarkt. De kansrijke categorie in de bijstand heeft dankzij de groei van het aantal vacatures inmiddels wel zijn weg naar werk gevonden, op eigen kracht dan wel via een gemeentelijk traject. De (diverse wordende) groep die daartoe niet in staat is, wordt zichtbaarder. Verschillende akkoorden maken duidelijk dat gemeenten kiezen voor activering in het inkomensdeel. Ze proberen bijstandsccliënten naar vormen van vrijwilligerswerk te leiden en ze te helpen bij de aanpak van schulden of gezondheidsproblemen (obesitas, ongezonde levensstijl). Er vindt dan weliswaar geen uitstroom uit de bijstand plaats, maar maatschappelijke kosten kunnen dalen omdat men wellicht minder vaak ziek is, gezonder oud wordt en woning en woonomgeving mogelijk minder snel ten prooi vallen aan verloedering (wat kosten met zich meebrengt voor corporaties en gemeenten).

Vertrouwen in de toekomst?

Vier jaar geleden constateerden we in onze analyse 'Samen! Vormgeven aan de verzorgingsstad' dat gemeenten met een groot zelfvertrouwen naar de toekomst keken. Dat is nog steeds het geval. Nog meer dan vier jaar geleden staan in Nederland de economische seinen op groen, zeker in sterke arbeidsmarktregio's met een veelzijdige postindustriële werkgelegenheidsstructuur. Daar groeien de vacatures en daalt de werkloosheid. Maar niet iedereen ziet kans daarvan te profiteren. Het aantal zelfstandigen en (onzekere) deeltijdbanen blijft groeien; er is sprake van polarisatie en verdringing op de arbeidsmarkt. De verdringing gaat ten koste van werknemers met een laag opleidingsniveau. Denk aan laagopgeleide mannen en vrouwen in specifieke beroepsklassen, niet-westerse migranten, oudere langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. De kans dat deze groep een vaste en duurzame baan vindt op de lokale arbeidsmarkt, wordt naar verwachting kleiner door de hoge productiviteitsdruk op de arbeidsmarkt. Het UWV stelt dat in zijn regio-analyses keer op keer vast. Hier ligt een belangrijke rol van werkgevers. Zij moeten meer dan nu, net als de lokale overheid, plaats maken voor mensen die niet aan hoge productiviteitsnormen kunnen voldoen. Als dit niet gebeurt, zijn veel bijstandsgerechtigden gedoemd als opleidingsnomaden in re-integratietrajecten te blijven ronddolen.

De economische realiteit van verdringing en polarisatie maakt het des te noodzakelijker voor gemeenten om tot regionale economische samenwerking te komen. Er zijn nog te veel opleidingen waarmee schoolverlaters moeilijk een baan kunnen vinden. Het resultaat: bijstandsafhankelijkheid van jonge mensen. Bovendien zijn gemeenten sinds de uitvoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de jongeren met een arbeidsbeperking en met een beperkt arbeidsvermogen. Het gaat dan onder meer om jongeren die uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs. Ook zij zijn gebaat met nauwe samenwerking tussen gemeenten, Regionale Onderwijs Centra (ROC's), de infrastructuur van sociale werkvoorzieningen, mbo-opleidingen en lokale werkgevers. Alert anticiperend beleid kan helpen voorkomen dat deze jongeren te gemakkelijk in de bijstand belanden.

Dit regionale perspectief past bovendien daar waar steden zich inzetten voor economische groei en werkgelegenheid. In vergelijking met vier jaar geleden is er in de akkoorden meer aandacht voor het thema economie. Het gaat niet alleen om de positie van de binnenstad, maar ook over economische structuurversterking in combinatie met het werken aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. In het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) en de Regiodeals wordt nu ook meer interbestuurlijk gewerkt aan het verbeteren van de brede welvaart van regio's. Hier kan een krachtig sturende lokale overheid het verschil maken.

Balans en samenhang

De akkoorden formuleren hoge ambities op een reeks van domeinen. We willen onze steden verdichten én vergroenen, onze wijken inrichten voor verschillende inkomensgroepen, jongeren, ouderen, dementerenden en andere zorgcliënten. We willen nog betere kwaliteit van zorg dichtbij huis realiseren, armoede en schuldenproblematiek in een rijk land aanpakken, de jeugdzorg optimaliseren, meer mensen aan het werk helpen dan wel aan een zinvol participatief traject. We willen de fysieke ruimtelijke omgeving aanpakken, niet alleen duurzaam en klimaatbestendig, ook willen we een gezonde en aantrekkelijke woonomgeving. We willen de gevolgen van sociaaleconomische verschillen beperken en kwetsbare burgers kansen geven. En dat alles in samenhang met elkaar. Gemeenten hebben de lat hoog gelegd. Het was Amsterdam dat het idee van de 'verantwoordelijke hoofdstad' introduceerde en stedenbanden sloot met gemeenten in krimpregio's. Wellicht kan het concept van de verantwoordelijke stad de komende jaren verder worden uitgebouwd, zodat gemeenten elkaar helpen en van elkaar kunnen leren bij het realiseren van deze hoge ambities. Niet alleen door samenwerking in de eigen regio, maar ook op basis van verschillen en complementariteit.

Lijst geanalyseerde coalitieakkoorden

G4¹⁵

Amsterdam
Den Haag
Utrecht

G40

Alphen a/d Rijn
Eindhoven
Emmen
Leeuwarden
Leiden
Lelystad
Nijmegen
Roosendaal
Venlo
Zwolle

44

Middelgroot

Oldambt
Rijswijk
Waalwijk
Winterswijk
Zeist
Zutphen

Platteland

Bronckhorst
Hulst
Medemblik
Ooststellingwerf
Peel en Maas
Tynaarlo

¹⁵ Ten tijde van de uitvoering van deze analyse van de coalitieakkoorden was het akkoord van de gemeente Rotterdam nog niet gereed, daardoor is deze niet meegenomen.

