

201700116

Aan  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
T.a.v. de (in)formateur  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Tinte, 28 maart 2017

Betreft: aanbeveling voor een minister van Voedsel en Landschap

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij pleit ik voor een minister van Voedsel en Landschap.

#### Waarom een minister van Voedsel en Landschap?

Voedsel, gezondheid, landschap, leefbaarheid en economie raakt ons allemaal. Boeren en tuinders dragen daar dagelijks aan bij.

Nederlandse boeren en tuinders zorgen met veel passie voor smaakvol, kwalitatief hoogwaardig, betaalbaar en veilig voedsel. Als vanzelfsprekend liggen de supermarkten dagelijks vol met onze producten. Daarnaast is een ander belangrijk onderdeel van mijn onderneming het landschapsbeheer. Dit geldt niet alleen voor mij, maar ook voor mijn duizenden collega's.

Realiseert u zich dat tien procent van de beroepsbevolking bij een agrarisch (gelieerd) bedrijf werkt? Dat zo'n veertig procent van alle duurzaam opgewekte energie, zoals wind- en zonne-energie, in Nederland (gedeeltelijk) afkomstig is van een boerenerf of kas? De agrarische sector is wereldwijd koploper in innovaties zoals precisielandbouw.

#### Waar moet de minister mee aan de slag?


Wat mij betreft begint de minister met het uitdragen van het vakmanschap, de kennis en de liefde voor onze producten die ik en mijn vele collega's hebben. In binnen- én buitenland. Met trots zou hij of zij in binnen- en buitenland ook onze kracht als kennispartner onder de aandacht kunnen brengen. Verder zou een minister zich maximaal kunnen inspannen voor een betere positie van boeren en tuinders tegenover de grote inkooporganisaties. Betrokkenheid tonen bij de sector spreekt voor zich.

Ik hoop dat ik u met deze aanbevelingsbrief heb kunnen overtuigen van het belang van een minister voor Voedsel en Landschap. In mijn beleving kan deze minister alleen succesvol zijn als hij of zij kan leunen op agrarische ervaring en boerenverstand.

Ik kom graag mijn wens voor een minister van Voedsel en Landschap toelichten in Den Haag.

Met vriendelijke groet,

  
Akkerbouwer



---

Kenmerk: 201700117

Den Haag, 31 maart 2017


Geachte heer 

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Dr. E. Schippers

201700118

Mevrouw Schippers informateur  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

Putten, 29 maart 2017  
Kenmerk: B4044

Betreft: Open brief

Geachte mevrouw Schippers,

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) volgt met belangstelling de formatie van een nieuw kabinet. De afgelopen vier jaar hebben wij op het gebied van landbouwbeleid ervaren dat er in de Tweede Kamer een groot tekort aan kennis over de landbouw was. Landbouw lijkt een ondergeschoven kindje geworden met alle gevolgen van dien.

In de melkveehouderij is de situatie op dit moment voor veel melkveehouders dramatisch door gebrek aan beleid en het negeren van waarschuwingen van onder andere de NMV aangaande het afschaffen van het melkquotum. Nu moeten veel melkveehouders hun dieren naar het slachthuis brengen.

Landbouw is van essentieel belang voor de Nederlandse samenleving. Nederland kent een hoog niveau van landbouw in het algemeen en melkveehouderij in het bijzonder. De Nederlandse zuivel onderscheidt zich door kwaliteit en duurzaamheid. De landbouw is belangrijk in het kader van verbeteren van de volksgezondheid, om kringlopen te sluiten en milieuproblemen mee op te lossen. Daarnaast heeft landbouw een aanzienlijk aandeel in de totale exportwaarde van Nederlandse producten en voorziet de sector in veel werkgelegenheid.

Om die redenen doet de Nederlandse Melkveehouders Vakbond een dringend beroep op u om landbouw de plek te geven in het kabinet die het verdient: met een eigen Minister van Landbouw. Wij bevelen daarbij aan om verbinding te maken met de onderwerpen gezondheid en milieu.

Wij hopen op een spoedige en evenwichtige formatie die recht doet aan de stem van de kiezer.

Met vriendelijke groet,  
Nederlandse Melkveehouders Vakbond



Harm Wiegiersma (voorzitter)

Nederlandse Melkveehouders Vakbond  
De heer H. Wiegersma  
Krachtighuizerweg 28  
3881 PD PUTTEN

---

Kenmerk: 201700119

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Wiegersma,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.J. Schippers

**Aan de informateur,  
mevrouw Schippers  
P/a Tweede Kamer der  
Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG**

Ons kenmerk: 16.017

Uw contactpersoon: Sander van Golberdinge

Bijlagen: Standpunten en infographics

Emailadres: sander.vangolberdinge@detailhandel.nl

Betreft: Kabinetsformatie

Leidschendam, 30 maart 2017

Geachte mevrouw Schippers,

Onder een relatief gunstig economisch gesternte bereidt u samen met de beoogde coalitiepartijen in korte tijd politieke keuzes voor die van grote invloed zijn voor de huidige en toekomstige inwoners van Nederland. Veel van deze keuzes raken de grootste pijler van de binnenlandse economie: de detailhandel. Een sector die in gelijke tred met de maatschappij volop in beweging is en voor grote uitdagingen staat. Dat brengt met zich mee dat besluiten van het nieuwe kabinet misschien wel belangrijker zijn dan ooit. Met dit oogmerk dragen wij onze inzichten en punten aan die van belang zijn voor de samenleving in het algemeen en het winkelend publiek en de winkeliers in het bijzonder.

#### ***De krachtige topsector***

17 miljoen consumenten kunnen dagelijks kiezen uit een breed en betaalbaar aanbod van producten, zowel in winkelcentra als online. Dat wordt mogelijk gemaakt door 100.000 unieke winkeliers met handelsgeest en innovatiekracht, uiteraard samen met de 700.000 medewerkers. Dit maakt de detailhandel de onmisbare schakel tussen producenten en eindgebruikers, pijler van de binnenlandse economie, de grootste, private werkgever en verweven met de samenleving. Het vormt het kloppend hart van de buurt en komt steeds vaker bij klanten aan de deur om de aankopen af te leveren. Elke dag verwelkomen wij verspreid door Nederland miljoenen mensen.

#### ***In transitie***

De detailhandel verandert ingrijpend. Naast het aloude, vertrouwde aankoopkanaal van de winkel op de hoek of in het winkelcentrum is de afgelopen jaren een rijk aanbod aan webwinkels ontstaan. Deels gaat het om nieuwe aanbieders, maar de 'traditionele' detailhandel timmert ook aan de weg. Winkeliers transformeren zich tot omnichannel ondernemingen. Deze transitie valt samen met internationalisering; een beweging die niet nieuw is, maar daarmee niet minder relevant. Internationalisering leidt tot meer concurrentie, meer innovatie en een gevarieerder aanbod tegen scherpere prijzen. Tegen deze achtergrond verandert het gedrag van de consumenten, mede als gevolg van de groei van eenpersoonshuishoudens, gedeeld kostwinnerschap, ontgroening, vergrijzing en krimp van de bevolking in (delen van) het land.

#### ***Voor banen, economische dynamiek en innovatie***

Voor de detailhandel, een echte banenmotor, is het van groot belang dat werknemers met enthousiasme hun werk kunnen doen, terwijl ook nog sprake is van een gezond rendement voor de ondernemingen. Gelet op de genoemde veranderingen zal de behoefte van winkeliers om medewerkers flexibel in te kunnen zetten alleen maar toenemen. Omdat het vaak mensen betreft die werken voor een aanvulling op het inkomen is er veel voor te zeggen om de totale loonkosten te beheersen door belastingen en premies te verlagen. Het perspectief op werk zou zwaarder moeten wegen dan het onderhouden van een complex stelsel van sociale zekerheden: verlaag daarom de wig.

Het creëren van banen is ook te stimuleren door het versterken van de concurrentiekracht. De creatie van een gelijk speelveld door het weghalen van handelsbelemmeringen in de EU zorgt voor meer concurrentie en daardoor voor meer innovatie, meer variëteit aan aanbod en scherpere prijzen. Het voltooiën van de interne markt zou dan ook ambitie nummer één moeten zijn van onze beleidsmakers. Dat kan mede worden bewerkstelligd door de creatie van één Benelux-markt. Detailhandel Nederland pleit voor een hernieuwd elan voor Europa.

Met de verdergaande digitalisering neemt het belang van een robuuste en veilige (betaal) infrastructuur alleen maar toe. Alle producten worden contant of elektronisch afgerekend aan de kassa of online. Storingen in het betalingsverkeer belemmeren de economische handel en ontwrichten het functioneren van de samenleving. De grote elektriciteitsstoring in maart 2015 toonde dat duidelijk aan. Betalingsverkeer heeft een nutsfunctie, wat toezicht en marktmeesterschap door de overheid vereist.

#### ***Voor leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid***

Zoals reeds aangegeven, spelen winkeliers in op veranderend consumentengedrag en nieuwe mogelijkheden. Hierdoor is er in zijn algemeenheid een verminderende en ook veranderende vraag naar winkelvastgoed en doen zich doorlopend logistieke uitdagingen voor. Dat leidt tot een ander aanzien van de publieke ruimte en zonder goed beleid tot leegstand. Het is van essentieel belang dat winkeliers worden gesteund in deze ontwikkelingen door een krachtige regie vanuit de overheid. In dit licht is overigens ook een andere verhouding tussen de nationale overheid, provincies en gemeenten aan te raden. Dat kan bijvoorbeeld zorgen voor een meer duurzame inrichting van de logistiek. Het terugdringen van het aantal vrachtwagens door verruiming van venstertijden is mogelijk, zo heeft de ervaring in Amsterdam heeft geleerd.

Leegstand wordt door omwonenden trouwens genoemd als belangrijke oorzaak van onveiligheid. Dat terwijl de winkelcriminaliteit reeds een forse schadepost is. Het is een groot maatschappelijk probleem. Denk aan geweld, online criminaliteit en diefstallen. Het nut van aangifte doen wordt helaas vaak niet meer gezien. Opvallend veel misdaad wordt gepleegd door criminelen uit andere EU-landen. Dat vereist een daadkrachtige aanpak door de Nederlandse autoriteiten. Niet alleen om samen met de winkeliers de economische schade terug te dringen, maar ook om daarmee bij te dragen aan herstel van het vertrouwen van burgers in Europa.

#### ***Met de blik vooruit***

Met deze oplossingsrichtingen voor de voor ons grote thema's van handel en leefbaarheid hoopt Detailhandel Nederland een bijdrage te leveren aan uw gedachtevorming. In de bijlage bij deze brief vindt u onze standpunten rondom deze thema's. Wij wensen u veel succes en wijsheid toe.

Namens Detailhandel Nederland,

Met vriendelijke groet,

Sander van Golberdinge  
Directeur

Detailhandel Nederland  
De heer S. van Golberdinge  
Postbus 262  
2260 AG LEIDSCHENDAM

---

Kenmerk: 201700121

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Van Golberdinge,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Dr. E. I. Schippers



de Kinderombudsman.  
wij laten van je horen

201700122

Mevrouw drs. E.I. Schippers  
Informateur  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG



datum  
30 maart 2017  
ons nummer  
1166847  
uw brief

uw kenmerk

Geachte mevrouw Schippers,

contactpersoon

U staat voor de complexe taak om op basis van de verkiezingsuitslag een coalitie te vormen en met de formerende partijen een concept-regeerakkoord op te stellen. Als Kinderombudsman geef ik u en de formerende partijen graag vier fundamentele thema's mee, die vanuit het perspectief van kinderrechten een plek moeten krijgen in het regeerakkoord. Ik ga hieronder eerst kort in op mijn taken en het VN-Kinderrechtenverdrag en daarna op die vier onderwerpen.

doorkiesnummer

#### Taken Kinderombudsman

Het Instituut Kinderombudsman heeft als taak te bevorderen dat de rechten van kinderen in Nederland worden nageleefd. Vanuit zijn onafhankelijke rol als Hoog College van Staat controleert de Kinderombudsman wetgeving, beleid en uitvoering op alle mogelijke terreinen die kinderen aangaan. De Kinderombudsman geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het parlement en de regering, verspreidt kennis over kinderrechten, doet thematisch onderzoek en behandelt klachten over mogelijke kinderrechtschendingen.

postadres

Postbus 93122  
2500 AC Den Haag

bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151  
2594 AG Den Haag

telefoon + fax

T (070) 850 69 00  
F (070) 360 75 72

www

info@dekinderombudsman.nl  
www.dekinderombudsman.nl

#### VN-Kinderrechtenverdrag

Het regeerakkoord waaraan u werkt heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor kinderen. Het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) is mijn toetsingskader en schrijft voor dat het belang van kinderen bij alle besluiten die hen aangaan een eerste overweging moet zijn (artikel 3 IVRK). Kinderen hebben recht op gelijke behandeling (artikel 2) en op leven en ontwikkeling (artikel 6). Ook is het essentieel dat we naar kinderen luisteren en hun mening serieus nemen (artikel 12 IVRK).

de Kinderombudsman

is onderdeel van Bureau  
Nationale ombudsman

#### Vier fundamentele thema's

Volwassenen zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming, maar zij kunnen alleen goede en zorgvuldige besluiten nemen als men weet wat er in de leefwereld van kinderen speelt. Ik wil u daarom een aantal fundamentele thema's meegeven, die gedestilleerd zijn uit gesprekken die ik met mijn team met kinderen voerde, uit mijn eigen onderzoek en monitoring op dossiers en uit gesprekken met professionals vanuit verschillende partijen in het veld. Het zijn belangrijke issues die een plek horen te krijgen in het regeerakkoord.





1. *Investeer in de transformatie van de jeugdhulp en pak regierol sterker op*  
Twee jaar na de decentralisatie wordt zichtbaar hoe het nieuwe jeugdstelsel uitwerkt voor kinderen. Het baart mij grote zorgen dat de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging - snellere, betere, effectievere en integrale jeugdhulp - nog onvoldoende zijn behaald. Ook dreigt een onacceptabele rechtsongelijkheid door te grote verschillen tussen gemeenten. Regievoering die er aan moet bijdragen de knelpunten op te lossen, ontbreekt nog teveel. Het Rijk heeft ook in het gedecentraliseerde stelsel verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de transformatie. Ik vraag dan ook van het nieuwe Kabinet dat het enerzijds substantieel investeert in jeugdhulp en jeugdzorg en anderzijds haar regierol meer neemt voor het behalen van de doelstellingen van de transformatie. Voor een effectieve transformatie is het essentieel dat gemeenten en aanbieders over passende financiële middelen beschikken om die doelstellingen te behalen. Stuur actief en biedt kaders aan gemeenten en aanbieders, zodat passende, tijdige zorg van goede kwaliteit tot stand komt, toegesneden op de situatie en problematiek van het kind. Zorg dat het voor een kind niet uitmaakt of zijn zorg vanuit de Jeugdwet, de Wlz, Wmo, Zorgverzekeringswet of de Wet Passend Onderwijs komt.

2. *Realiseer een nieuw Nationaal Actieplan Kindermishandeling*

In Nederland worden naar schatting 119.000 kinderen per jaar mishandeld. Dat zijn gemiddeld 326 kinderen per dag. De negatieve impact van kindermishandeling op de ontwikkeling van een kind is enorm. En hoewel er al jaren wordt geprobeerd het aantal slachtoffers omlaag te brengen, weten we niet eens of dat effect heeft, doordat we niet goed meten. Er zijn veel goede initiatieven in het land maar een gecoördineerde centrale, integrale aanpak ontbreekt. Daarom acht ik de tijd rijp voor een nieuw Nationaal Actieplan, gericht op veiligheid en herstel. Ik zie voor me dat het Kabinet in een dergelijk Actieplan de inspanningen coördineert en budget investeert om in een keer een grote verbetering te realiseren. Deze verbeteringen hebben betrekking op preventie, signalering, zorg gericht op herstel, monitoring en nazorg, op training van leerkrachten en andere professionals en op het betrekken van kinderen zelf. En op betere implementatie van de meldcode. Ten slotte is belangrijk dat bestaande expertise gebundeld in specialistische centra beschikbaar blijft en verder wordt uitgebouwd.

3. *Bevorder gelijke kansen voor kinderen in achterstandssituaties*

Kinderen die opgroeien in (langdurige) armoede, kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen met een migratie-achtergrond lopen het risico een kansenachterstand te ontwikkelen. Het is van groot belang dat we de belemmerende gevolgen van armoede voor kinderen beperken en intergenerationele armoede doorbreken. Om die reden roep ik het nieuwe Kabinet op om armoedebestrijding onder kinderen hoog op de politieke agenda te houden. Dit zowel door invulling van haar regierol als de toekenning van passende financiële middelen hiervoor aan gemeenten. Bij het verbeteren van kansen speelt onderwijs een sleutelrol.

datum

30 maart 2017

ons nummer

1166847

uw brief

uw kenmerk



de Kinderombudsman.

wij laten van je horen

Ik moedig het Kabinet aan om te investeren in onderwijskwaliteit en kansengelijkheid door onderwijsachterstanden zo vroeg mogelijk tegen te gaan en mogelijkheden voor opstromen te bevorderen. Ieder kind moet - passend - onderwijs kunnen volgen dat perspectief biedt op ontwikkeling.

#### 4. Verbeter de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid

Kinderrechten zijn in het vreemdelingenrecht en -beleid minder goed geborgd dan in andere rechtsgebieden. Ik juich het initiatief van verschillende partijen om het belang van het kind (artikel 3 IVRK) in de Vreemdelingenwet en beleid te verankeren daarom toe en beveel aan deze maatregel op te nemen in het regeerakkoord. Daarbij hecht ik eraan op te merken dat bij een voor kinderen rechtvaardig en humaan vreemdelingenbeleid een ruimhartige regeling past voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen, die een reëel uitzicht biedt op een verblijfsstatus. De regeling zou moeten gelden voor alle kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland verblijven en die beschikbaar zijn geweest voor vertrek, en niet uitsluitend voor kinderen met een asielachtergrond. Voor een goede integratie is het belangrijk dat het aantal verhuizingen dat kinderen moeten doormaken tijdens hun procedure tot een minimum wordt beperkt, dat kinderen met een verblijfsstatus na uiterlijk vijf jaar kunnen naturaliseren en dat er voldoende extra bekostiging is voor onderwijs voor vluchtelingkinderen.

#### Tot slot

Bovenstaande thema's zijn nauw met elkaar verweven. Zo zullen kinderen die in armoede leven ook vaker te maken krijgen met jeugdhulp dan kinderen die niet in armoede leven. Kinderen met een migratie-achtergrond leven vaker in armoede dan andere kinderen, en kinderen die met jeugdhulp te maken hebben, zijn vaak dezelfde kinderen die onder kindermishandeling lijden. Het vergt dan ook een integrale visie en aanpak van het Kabinet om deze thema's te adresseren.

Ik realiseer me dat u in het kader van de formatie door veel verschillende instanties en organisaties bent of wordt benaderd met hun wensen. U zult ook - samen met de formerende partijen - voor lastige belangenafwegingen komen te staan bij het prioriteren van speerpunten van het nieuwe Kabinet. Ik wens u daar allen succes bij. En ik ga ervan uit dat de belangen van de kinderen in Nederland daarbij steeds een eerste overweging zijn.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer.

Uiteraard ben ik meer dan bereid om bovenstaande nader toe te lichten indien u dat wenst.

Met vriendelijke groet,

Margrite Kalverboer  
de Kinderombudsvrouw

datum

30 maart 2017

ons nummer

1166847

uw brief

uw kenmerk

De Kinderombudsman  
Mevrouw M. Kalverboer  
Postbus 93122  
2509 AC DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700123

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Kalverboer,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E. J. Schippers

Mevrouw Drs. E.I. Schippers  
Informateur  
p/a Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

*Den Haag, donderdag 30 maart 2017*

Geachte informateur Schippers, geachte fractievoorzitters,

Cybersecurity is een basisvoorwaarde voor een welvarende en veilige samenleving in de 21<sup>ste</sup> eeuw. De veiligheid van de digitale wereld moet net zo belangrijk worden als de veiligheid van de wereld om ons heen. Want criminaliteit, (bedrijfs)spionage en terrorisme vormen online net zo'n bedreiging als 'op straat'. Dit schreef ik in mijn rapport "Nederland digitaal droge voeten, de economische en maatschappelijke noodzaak van meer cyber security" waarin ik mij onder andere baseerde op ruim veertig gesprekken die ik had met diverse experts vanuit verschillende invalshoeken, in binnen- en buitenland.

Met tal van collega's uit diverse private sectoren maken wij ons sterk om security in onze eigen sectoren naar een hoger plan te tillen. Onder andere in samenwerking met VNO-NCW, MKB-Nederland, de Cyber Security Raad en grote (internationale) Nederlandse bedrijven werken wij eraan om in gezamenlijkheid invulling te geven aan onze zorgplicht op het gebied van cybersecurity. Vanuit de gedachte dat een bedrijf zo cyber veilig is als de zwakste schakel in de (productie)keten, proberen we via kennisdeling, 'groot helpt klein' en afspraken over cybersecurity-maatregelen onze digitale processen beter te beschermen.

Maar het bedrijfsleven kan dit niet alleen. Om onze welvaart en ons welzijn voor de toekomst veilig te stellen, is ook krachtige sturing en actie vanuit de overheid nodig.

Middels deze brief wil ik een oproep doen aan het nieuwe kabinet om cybersecurity, als cruciaal onderdeel van de digitaliseringsslag, te verstevigen door middel van een meerjarig actieprogramma. Onderstaand licht ik dat nader toe. Ik doe mijn oproep mede namens Eelco Blok (CEO KPN), Ference Lamp (Managing Director and Country executive Benelux Bank of America Merrill Lynch), Jeroen de Haas (CEO Eneco Group), Jos Nijhuis (President en CEO Schiphol Group), Wiebe Draijer (CEO Rabobank), Daniel Ropers (CEO bol.com) en de Cyber Security Raad.

Mijn pleidooi wordt gesteund door VNO-NCW en MKB Nederland en is in lijn met het Manifest "Samen naar een duurzame digitale samenleving", waarin VNO-NCW en MKB Nederland het kabinet vragen om gericht te investeren in de algehele digitalisering van Nederland.

Internet en ICT zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Ons land loopt voorop in de digitalisering. Nederland heeft het grootste internetknooppunt ter wereld, de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX), en diverse razendsnelle, breedbandige telecomnetwerken. Hierdoor zijn we één van de meest ICT-intensieve economieën van Europa.

De afgelopen 25 jaar zorgde digitale bedrijvigheid voor ruim een derde van alle economische groei. Ruim 5 procent van ons BNP wordt verdiend met ICT. De digitale economie vormt inmiddels een derde mainport, naast Schiphol en de Rotterdamse haven. Een mainport die bovendien sneller groeit dan andere economische sectoren.

De digitalisering brengt voor Nederland grote economische en maatschappelijke kansen met zich mee voor bijvoorbeeld de zorg, mobiliteit en duurzaamheid. Om die kansen te kunnen blijven benutten, is het noodzakelijk dat men vertrouwen heeft in de digitale wereld en dat burgers en (buitenlandse) bedrijven zich er veilig kunnen bewegen.

Dat is helaas niet vanzelfsprekend. Cybercriminaliteit, cyberspionage en cyberterreur groeien en vormen een steeds grotere bedreiging voor onze veiligheid en economie. Het versterken van cybersecurity in Nederland is daarom dringend noodzakelijk.

Een groot aantal incidenten in binnen- en buitenland laat zien hoe kwetsbaar digitale processen en infrastructuur zijn: datalekken, gestolen intellectueel eigendom, ondermijning van de democratische rechtsorde en ongewenste inmenging van andere staten. Cybercrime vormt in Nederland nu al een schadepost van 10 miljard euro per jaar. Ook het verstoren en saboteren van diensten en processen bij overheden en cruciale maatschappelijke organisaties komt voor. Grootschalige, maatschappelijke ontwrichting kan het gevolg zijn, bijvoorbeeld als energiecentrales, transportsystemen of waterkeringen aangevallen worden.

Mijn belangrijkste oproep aan het nieuwe kabinet om te komen tot meer digitale weerbaarheid is het inrichten van een **meerjarig actieprogramma inclusief investeringsagenda**. Dit programma moet door een nieuw kabinet in samenwerking met het bedrijfsleven en decentrale overheden opgesteld worden en borgen dat de digitale infrastructuur (net als de fysieke) op orde is voor digitale dienstverlening door zowel overheid als bedrijfsleven. Dat betekent investeren in detectie en respons. Voor de uitvoering van dit actieprogramma zou een **hoge functionaris** moeten worden benoemd, die onder directe verantwoordelijkheid van het kabinet opereert met een wettelijke taakverankering. Eenduidige politieke aansturing van de digitale mainport is mogelijk en noodzakelijk via een daartoe aan te wijzen onderraad van de Ministerraad.

De overheid zou voorts het goede voorbeeld moeten geven door cybersecurity een speerpunt te maken in de digitale bedrijfsvoering. Daar horen ook investeringen bij. De ervaring leert dat succesvolle bedrijven en andere buitenlandse overheden gemiddeld 10% van het IT-budget besteden (danwel naar dit getal gestreefd wordt), aan cybersecurity maatregelen.

Verder is het cruciaal om de digitale geletterdheid te verbeteren. Kinderen dienen van jongs af aan digitale vaardigheden op te doen, want juist kennis en bewustzijn bij burgers is een belangrijke voorwaarde om de weerbaarheid van Nederland te versterken. Daartoe zou digitale geletterdheid in het kerncurriculum voor basis- en voortgezet onderwijs opgenomen kunnen worden.

Ik zou u daarom willen adviseren om de volgende elementen op te nemen in het nieuwe regeerakkoord:

- *Het kabinet stelt in samenwerking met het bedrijfsleven en lagere overheden een meerjarig actieprogramma inclusief investeringsagenda op om de cybersecurity te versterken en de digitale weerbaarheid te vergroten. Het kabinet benoemt hiervoor een hoge functionaris met een wettelijke verankering die onder verantwoordelijkheid van een onderraad van het kabinet zal opereren. De overheid geeft het goede voorbeeld door veiligheid en privacy bescherming een speerpunt te maken in de digitale bedrijfsvoering van het Rijk. De overheid gaat in het IT-beleid uit van de maatstaf dat 10% van het IT-budget gereserveerd moet worden voor uitgaven aan cybersecurity.*
- *Digitale geletterdheid, inclusief cybersecurity, wordt in het kerncurriculum van het basis- en voortgezet onderwijs opgenomen.*

Ik wens u veel wijsheid en succes met de formatie. Ik ben te allen tijde bereid de brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Herna Verhagen, CEO PostNL

Eelco Blok, CEO KPN

Ference Lamp, MD and Country executive Benelux Bank of America Merrill Lynch

Jeroen de Haas, CEO Eneco Group

Jos Nijhuis, President en CEO Schiphol Group

Wiebe Draijer, CEO Rabobank

Daniel Ropers, CEO bol.com

Cyber Security Raad

PostNL  
Mevrouw H. Verhagen  
Postbus 30250  
2500 GG DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700125

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte mevrouw Verhagen,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.J. Schippers

Mevr. drs. E. I. Schippers  
Informateur  
p/a Tweede Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag



Utrecht, 30 maart 2017  
Kenmerk: A.050/3693/BD  
Bijlagen: 2

Betreft: Manifest 'Investeren in werk voor kwetsbare groepen'

Geachte mevrouw Schippers,

Aan de vooravond van de vorming van een nieuw kabinet roepen meer dan 200 gemeenten op om de bezuinigingen op de uitvoering van de participatiewet en de WSW substantieel te verzachten. Deze oproep is verwoord in het bijgevoegde Manifest: 'Investeren in werk voor kwetsbare groepen'.

Tijdens een door Cedris georganiseerde bijeenkomst op 8 maart jl. hebben lokale bestuurders met de inmiddels demissionaire staatssecretaris Klijnsma hun zorgen gedeeld over de oplopende tekorten, waardoor de arbeidsre-integratie en begeleiding van kwetsbare groepen in het gedrang komt

Om in staat te blijven kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te ondersteunen bij het verkrijgen van een betaalde baan, hebben gemeenten extra financiële middelen nodig. Wethouders uit hele land roepen concreet op in de komende kabinetsperiode de structurele bezuiniging van 1,8 miljard op de werkgelegenheid voor kwetsbare groepen met ruim 400 miljoen per jaar te verzachten.

Ook voor de korte termijn zijn maatregelen nodig. Het beschikbaar gestelde rijksbudget voor de uitvoering van de WSW sluit niet aan bij de aantallen WSW-werknemers die door gemeenten worden bekostigd. Dit leidt tot forse tekorten op de meerjarenbegrotingen van gemeenten. Dit beperkt de ruimte om te investeren in de re-integratie van de brede doelgroep binnen de Participatiewet. De wethouders roepen kabinet en Tweede Kamer op om bij de Voorjaarsnota 2017 de onbedoelde en daardoor te hoog uitgevallen bezuiniging op de WSW te corrigeren.

Naast de in het manifest genoemde concrete aandachtspunten wijzen we u er op dat het beschikbaar gestelde Participatiebudget niet is afgestemd op de invulling van de 125.000 garantiebanen, de komende 10 jaar. Dit betekent dat op de korte en middellange termijn een extra financieel vraagstuk ontstaat.

Mede namens alle betrokken wethouders bieden wij u hierbij het manifest aan, in de verwachting dat de noodkreet van de lokale bestuurders bij de formatie van een nieuw kabinet wordt betrokken.

Met vriendelijke groet,

Job Cohen  
Voorzitter Cedris



## Manifest

### 'Investeren in werk voor kwetsbare groepen'

De forse bezuiniging op de uitvoering van de WSW gevolgd door extra onvoorziene financiële tegenvallers bij rijksmaatregelen, eist zijn tol. Daardoor is het niet langer realistisch de 'oude' WSW-regeling verantwoord te blijven uitvoeren en daarnaast de begeleiding en re-integratie van nieuwe doelgroepen uit de Participatiewet effectief op te pakken.

Als wethouders van gemeenten, die financieel en inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van werkzoekenden, wordt het ons onmogelijk gemaakt kwetsbare groepen een goede ondersteuning te blijven bieden richting betaald werk. De in het verleden opgebouwde expertise en ondersteuningsstructuur voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt staat financieel onder te grote druk. Dit staat een succesvolle uitvoering van de Participatiewet en van de Wet Banenafpraak in de weg.

Wij roepen de politieke partijen op te waarborgen dat de kennisinfrastructuur en de instrumenten die nodig zijn om mensen te begeleiden naar betaald werk en werkgevers hierbij te ontzorgen, landsdekkend blijven bestaan. Nu en in de toekomst! Er zijn snel maatregelen nodig. De eerste noodzakelijke stap moet worden gezet bij de Voorjaarsnota. In de komende kabinetsperiode zijn daarna aanvullende maatregelen nodig, zodat er in de nabije toekomst niet opnieuw forse tekorten ontstaan.

#### Noodzakelijke maatregel Voorjaarsnota

##### **Koppel WSW-macrobudget aan de actuele volumeraming**

De in 2012 gemaakte prognoses over de uitstroom van WSW-werknemers sluiten niet aan bij de werkelijkheid. De uitstroom verloopt minder snel dan destijds ingeschat. Dit leidt tot forse tekorten op de uitvoering van de WSW en moet in de gemeentelijke meerjarenbegrotingen worden gedekt uit eigen middelen. Dit beperkt de financiële ruimte om re-integratieactiviteiten voor de doelgroepen binnen de Participatiewet op te pakken.

##### Oplossing:

Baseer het macrobudget op actuele volumeramingen van de WSW. Anders ontstaat tot 2020 een extra budgettekort ter grootte van **€ 182 miljoen**.

Onze dringende oproep is om dit bij de Voorjaarsnota te regelen!

#### Noodzakelijke maatregelen periode 2018-2022

Om een beeld te geven van de omvang van het jaarlijkse tekort in de structurele situatie, gaan we uit van het jaar 2022.

##### **Stop de jaarlijkse bezuiniging op de WSW**

De innovatie en de transformatie van SW-bedrijven is in volle gang. De beweging 'van binnen naar buiten' zet door en de bedrijfsvoering is sterk verbeterd. Het stimuleren van een inclusieve arbeidsmarkt en het bedienen van nieuwe doelgroepen gaat niet samen met een verdere bezuiniging op de WSW. Er is inmiddels €1000,- bezuinigd per WSW-baan. Voor de komende vier jaar staat een verdere verlaging van de subsidie gepland van nog eens €500,- per jaar. Daarmee komt de nog te realiseren bezuiniging op €2000,- per WSW-werknemer. Het verder effectueren van de geplande bezuiniging op de WSW vergroot de financiële problematiek bij gemeenten in 2022 met circa **€ 140 miljoen** (op basis van 70.000 werknemers).

##### Oplossing:

Stop de verdere bezuiniging op de WSW-subsidie: € 1.000,- is realistisch, € 3.000,- is dat niet!

### Breng alle lage loonschalen van 36-uurs cao's onder het Lage Inkomens Voordeel (LIV)

Het LIV is een voordeel voor werkgevers, bedoeld om werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Doordat de regeling is gebaseerd op het minimumloon, waarbij wordt uitgegaan van WML op basis van 40 uur, komt de laagste loonschaal in 36-uurs cao's slechts beperkt in aanmerking voor de LIV. Werkgevers ontvangen voor werknemers in 36-uurs cao's (waaronder de WSW) daardoor minder voordeel.

Het gaat om circa **€ 90 miljoen** per jaar voor oude en nieuwe doelgroepen met loonkostensubsidie.

#### Oplossing:

Repareer de oneerlijke uitwerking voor werkgevers die te maken hebben met 36-uurs cao's.

### Voorkom dat Beschut Werk een structurele verliespost wordt voor gemeenten.

Om te voorkomen dat gerealiseerde beschutte werkplekken voor gemeenten een structurele verliespost worden, moet het beperkte verdienvermogen van de doelgroep structureel gecompenseerd worden. Dit is mogelijk door de huidige (tijdelijke) bonus van € 3.000,- structureel beschikbaar te stellen. Om de ambitie van 10.000 beschutte werkplekken in 2022 te kunnen financieren is **€ 30 miljoen** nodig.

#### Oplossing:

Bied gemeenten een structurele bonus van € 3.000 per beschutte werkplek.

### Zorg dat ook voor ex-Wajong toereikende begeleiding mogelijk wordt

De groep voormalig Wajong wordt geleidelijk overgeheveld van UWV naar de gemeenten. Naar verwachting is de gemeentelijke doelgroep in 2022 toegenomen met 44.000 voormalige Wajongers. Het bedrag dat gemeenten ontvangen voor begeleiding bedraagt € 1.800,- per persoon. Dit bedrag is onvoldoende om deze groep de noodzakelijk begeleiding naar werk te kunnen bieden. Daarvoor is een gemiddeld bedrag van minimaal € 5.500 per persoon nodig. Daarmee komen gemeenten in 2022 circa **€ 160 miljoen** tekort om deze nieuwe verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren.

#### Oplossing:

Voeg € 5.500,- toe aan het Participatiebudget voor elke ex-Wajonger die van UWV naar de gemeente wordt overgeheveld.

### Conclusie

De bezuiniging van € 1,8 mrd bij de invoering van de Participatiewet is te fors gebleken. De tekorten voor de gemeenten op de uitvoering van de WSW en de Participatiewet lopen de komende jaren in de honderden miljoenen. Er is **jaarlijks structureel ruim € 400 miljoen** extra nodig om de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen te blijven stimuleren.

Als deze middelen er niet komen worden de zwaksten op de arbeidsmarkt de dupe, omdat het vrijwel onmogelijk is – de voor hen noodzakelijke – ondersteuning en begeleiding op peil te houden.

Lijst met ondertekenaars van het manifest 'Investeren in werk voor kwetsbare groepen'

30 maart 2017

wethouder	Wijnand	van der	Hoeven	Gemeente	Aalburg	ChristenUnie
wethouder	Peter		Verheij	Gemeente	Alblasserdam	SGP
wethouder	Froukje	de	Jonge	Gemeente	Almere	CDA
wethouder	Bert	van	Dijk	Gemeente	Alphen-Chaam	Onafhankelijk Coalitie
wethouder	Menno		Tigelaar	Gemeente	Amersfoort	ChristenUnie
wethouder	Arjan		Vliegthart	Gemeente	Amsterdam	SP
wethouder	Johan		Kruithof	Gemeente	Apeldoorn	PvdA
wethouder	Annalies		Usmany-Dallinga	Gemeente	Appingedam	Gemeentebelangen
wethouder	Ine	van	Burgsteden	Gemeente	Arnhem	CDA
wethouder	Martijn		Leisink	Gemeente	Arnhem	D66
wethouder	Anja		Haga	Gemeente	Arnhem	ChristenUnie
wethouder	Jac		Huijsmans	Gemeente	Asten	Leefbaar Astén
wethouder	Mariska	de	Koning-van Ginkel	Gemeente	Baarn	CDA
wethouder	Gerard	van den	Hengel	Gemeente	Barneveld	VVD
wethouder	Gerard	van den	Hengel	Gemeente	Barneveld	VVD
wethouder	Jan Willem	van de	Kolk	Gemeente	Bedum	PvdA
wethouder	Thijs	van	Es	Gemeente	Beek	Burger Belangen Beek - Nieuwe Democraten Beek
wethouder	Jean		Wachelder	Gemeente	Beek	CDA
wethouder	Barbara		Jonk	Gemeente	Beemster	BPP
wethouder	Sylvia		Fleuren	Gemeente	Berg en Dal	CDA
wethouder	Stef		Luijten	Gemeente	Bergeijk	CDA
wethouder	Arjan	van der	Weegen	Gemeente	Bergen op Zoom	GBWP
wethouder	Ad		Coppens	Gemeente	Bergen op Zoom	VVD
wethouder	Peet	van de	Loo	Gemeente	Best	D66
wethouder	Peet	van de	Loo	Gemeente	Best	D66
wethouder	Jan		Kersten	Gemeente	Beuningen	BN&M
wethouder	Haydar		Erol	Gemeente	Beverwijk	Groen Links
wethouder	Arie		Mol	Gemeente	Binnenmaas	GBBM

wethouder	Ben	Lüken	Gemeente	Blaricum	CDA
wethouder	Martien	Kromwijk	Gemeente	Bodegraven-Reeuwijk	Burgerbelangen Bodegraven-Reeuwijk
wethouder	Albert	Trip	Gemeente	Borger-Odoorn	D66
wethouder	Frits	Alberts	Gemeente	Borger-Odoorn	CDA
wethouder	Michel	Kotterman	Gemeente	Borne	GB`90
wethouder	Willy	Hendriks- van Haren	Gemeente	Boxmeer	LOF
wethouder	Erik	van den Broek	Gemeente	Boxtel	SP
wethouder	Marianne	de Bie	Gemeente	Breda	CDA
wethouder	Paul	Seensing	Gemeente	Bronckhorst	CDA
wethouder	Hugo	Janssen	Gemeente	Brunsum	Lijst Borger
wethouder	Bert	Koops	Gemeente	Bunschoten	ChristenUnie
wethouder	Joop	Brink	Gemeente	Coevorden	PvdA
wethouder	Jan	Zwiers	Gemeente	Coevorden	Belangen Buitengebied Coevorden
wethouder	Jan	Tulden	Gemeente	Cranendock	Cranendonck actief!
wethouder	Frans	Kuppens	Gemeente	Cranendock	CDA
wethouder	Pieter	Paans	Gemeente	Cromstrijen	CDA
wethouder	Roelof	Bos	Gemeente	Datumadiel	CDA
wethouder	Janny	Schouwerwou	Gemeente	De Fryske Marren	CDA
wethouder	Mariette	de Visser	Gemeente	De Marne	PvdA
wethouder	Aletta	Hekker	Gemeente	Delft	D66
wethouder	Stephan	Brandligt	Gemeente	Delft	GroenLinks
wethouder	Huib	Olden	Gemeente	Den Bosch	CDA
wethouder	Rabin	Baldewsingh	Gemeente	Den Haag	PvdA
wethouder	Pieter	Kos	Gemeente	Den Helder	Stadspartij
wethouder	Marnix	Schlosser	Gemeente	Deurne	VVD
wethouder	Ilse	Duursma	Gemeente	Dinkelland	CDA
wethouder	Peter	Bollen	Gemeente	Doesburg	PvdA
wethouder	Piet	Panis	Gemeente	Dongen	VPD
wethouder	Pieter	Braaksma	Gemeente	Dongeradeel	Algemeen Belang Dongeradeel
wethouder	Peter	Heijkoop	Gemeente	Dordrecht	CDA

wethouder	John	van	Oosterhout	Gemeente	Drimmelen	VVD
wethouder	Ineke		Knuiman	Gemeente	Duiven	Lokaal Alternatief
wethouder	Gerrie		Ligteijn-Bruins	Gemeente	Ede	Gemeentebelangen Ede
wethouder	Jan	den	Dunnen	Gemeente	Eemnes	CDA
wethouder	Sandra		Herkströter	Gemeente	Eemsmond	SP
wethouder	Liesbeth		Sjouw	Gemeente	Eersel	D66
wethouder	Staf		Depla	Gemeente	Eindhoven	PvdA
wethouder	Willem		Krooneman	Gemeente	Elburg	ChristenUnie
wethouder	Bouke		Arends	Gemeente	Emmen	PvdA
wethouder	Jisse		Otter	Gemeente	Emmen	Wakker Emmen
wethouder	Rene	van der	Weide	Gemeente	Emmen	Wakker Emmen
wethouder	Jan		Bos	Gemeente	Emmen	Wakker Emmen
wethouder	Patrick		Welman	Gemeente	Enschede	CDA
wethouder	Erik		Visser	Gemeente	Epe	CDA
wethouder	Jean-Piërre		Schouw	Gemeente	Etten-Leur	ADB
wethouder	Jelle	de	Vries	Gemeente	Ferweradiel	CDA
wethouder	Thiadrik		Twerda	Gemeente	Franekeradeel	PvdA
wethouder	Adriaan	de	Jongh	Gemeente	Geertruidenberg	CDA
wethouder	Marc		Jeucken	Gemeente	Geldrop-Mierlo	CDA
wethouder	Jan		Beyers	Gemeente	Gemert-Bakel	Dorpspartij
wethouder	Elisabeth	van	Leeuwen	Gemeente	Giessenlanden	CDA
wethouder	Rolph		Dols	Gemeente	Gilze en Rijen	CDA
wethouder	Theo	van der	Heijden	Gemeente	Goirle	VVD
wethouder	Gerben		Struik	Gemeente	Gooise Meren	GroenLinks
wethouder	Hans		Freije	Gemeente	Gorinchem	ChristenUnie
wethouder	Rogier		Tetteroo	Gemeente	Gouda	PvdA
wethouder	Mattias		Gijsbertsen	Gemeente	Groningen	GroenLinks
wethouder	Philip		Laheij	Gemeente	Gulpen Wittem	CDA
wethouder	Johan	van den	Brand	Gemeente	Haaren	Samenwerking '95
wethouder	Frits		Harteveld	Gemeente	Halderberge	D66

wethouder	Jan	Mollen	Gemeente	Halderberge	Lokaal Halderberge
wethouder	Trudy	Baggerman	Gemeente	Hardinxveld-Giessendam	Transparente partij voor Algemeen Belang
wethouder	Marieke	van Dijk	Gemeente	Heemskerk	D66
wethouder	Jan	Berkhoff	Gemeente	Heerde	CDA
wethouder	Martin	de Beer	Gemeente	Heerlen	VVD - D66
wethouder	Frans	Cuijpers	Gemeente	Heeze-Leende	VVD
wethouder	Jos	Bree	Gemeente	Helmond	VVD
wethouder	André	Flach	Gemeente	Hendrik-Ido-Ambacht	SGP
wethouder	Mariska	ten Heuw	Gemeente	Hengelo	SP
wethouder	Boukje	Tol	Gemeente	het Bildt	WB Werkgroep 't Bildt
wethouder	Henk	van den Berg	Gemeente	Heumen	PvdA
wethouder	Arjo	Klamer	Gemeente	Hilversum	SP
wethouder	Pieter	Zwanenburg	Gemeente	Hof van Twente	CDA
wethouder	Peter	Verschuren	Gemeente	Hoogezand-Sappemeer	SP
wethouder	Janny	Bakker-Klein	Gemeente	Huizen	CDA
wethouder	Adri	Tolté	Gemeente	Hulst	CDA
wethouder	Marijke	van Beukering-Huijbregts	Gemeente	Isselstein	D66
wethouder	Huib	Wiermans	Gemeente	Kerkrade	Burgerbelangen
wethouder	Paul	Maasbommel	Gemeente	Kollum	PvdA
wethouder	Paul	Boogaard	Gemeente	Korendijk	CDA
wethouder	Jaap	Blankenberg	Gemeente	Krimpen aan den IJssel	PvdA
wethouder	Greet	Buter	Gemeente	Laarbeek	PvdA
wethouder	Christian	Wilbach	Gemeente	Landgraaf	GBBL - Gezamenlijke Burger Belangen Landgraaf
wethouder	Bart	Bruggeman	Gemeente	Leerdam	CDA
wethouder	Cees	Vos	Gemeente	Leeuwarderadeel	CDA
wethouder	Marleen	Damen	Gemeente	Leiden	PvdA
wethouder	Nadine	Stemerdink	Gemeente	Leidschendam-Voorburg	PvdA
wethouder	Frank	Rozenberg	Gemeente	Leidschendam-Voorburg	GBLV
wethouder	John	van den Heuvel	Gemeente	Lelystad	SP
wethouder	Richard	Verheul	Gemeente	Leudal	Ronduit open

wethouder	Albert	Dragt	Gemeente	Leusden	D66
wethouder	Griedo	Bel	Gemeente	Lingewaal	PvdA
wethouder	Johan	Sluiter	Gemeente	Lingewaard	Lokaal Belang Lingewaard
wethouder	Johan	Everdingen	Gemeente	Lopik	VVD
wethouder	Bé	Schollema	Gemeente	Loppersum	PvdA
wethouder	Joop	Hassink	Gemeente	Losser	CDA
wethouder	Anita	Sørensen	Gemeente	Maasdriel	CDA
wethouder	Sjef	Evers	Gemeente	Maassluis	VVD
wethouder	Menno	Roosendaal	Gemeente	Meerijstad	PvdA
wethouder	Arend	Dijkstra	Gemeente	Menameradiel	CDA
wethouder	Erik	Daal	Gemeente	Mill	Vier kernen partij
wethouder	Thomas	Zwiers	Gemeente	Moerdijk	VVD
wethouder	Piet	Vat	Gemeente	Molenwaard	SGP
wethouder	Karin	Peters	Gemeente	Mook en Middelaar	PvdA
wethouder	Henk	Geeraats	Gemeente	Nederweert	CDA
wethouder	Theo	Coumans	Gemeente	Nederweert	VVD
wethouder	Jan	Zoetelief	Gemeente	Nijmegen	VSP
wethouder	Alex	Wekema	Gemeente	Noordenveld	PvdA
wethouder	Hennie	Bogaards	Gemeente	Noordoostpolder	CDA
wethouder	Caroline	Brakel	Gemeente	Nuenen	CDA
wethouder	Funs	Pluijmaekers	Gemeente	Nuth	PvdA
wethouder	Caspar	Hoek	Gemeente	Oirschot	Dorpsvisie
wethouder	Peter	Smit	Gemeente	Oisterwijk	Algemeen Belang
wethouder	Rob	Christenhusz	Gemeente	Oldenzaal	D66
wethouder	Rens	Evers	Gemeente	Onderbanken	Progressief Onderbanken (PRO)
wethouder	René	Hojtink	Gemeente	Oost Gelre	OOG
wethouder	Mark	Visser	Gemeente	Oosterhout	SP
wethouder	Kees	Geffen	Gemeente	Oss	VDG
wethouder	Harry	Waveren	Gemeente	Oud-Beijerland	BINT
wethouder	Bob	Duindam	Gemeente	Oudewater	VVD - D66

wethouder	Ben	Ross	Gemeente	Overbetuwe	D66
wethouder	Jan Nathan	Rozendaal	Gemeente	Papendrecht	SGP
wethouder	Hennie	Hemmes	Gemeente	Pekela	SP
wethouder	Roald	Helm	Gemeente	Purmerend	Stadspartij Purmerend
wethouder	Ard	Kleijer	Gemeente	Putten	ChristenUnie
wethouder	Wendy	Ruwhof	Gemeente	Renkum	Groen Links
wethouder	Hans	van de Pol	Gemeente	Renswoude	CDA
wethouder	Peter	van de Noort	Gemeente	Reusel-de Mierden	Fractie Samenwerking
wethouder	Tjebbe	Vugts	Gemeente	Rheden	CDA
wethouder	Jolanda	Heer	Gemeente	Rhenen	ChristenUnie
wethouder	Belinda	Elfrinks	Gemeente	Rijnwaarden	CDA
wethouder	Nicole	Dierdorp	Gemeente	Rijswijk	D66
wethouder	Björn	Lughthart	Gemeente	Rijswijk	SP
wethouder	Hans	Verbraak	Gemeente	Roosendaal	CDA
wethouder	Anton	Logemann	Gemeente	Rozendaal	PAK Rozendaal
wethouder	Martien	Bruijn	Gemeente	Rucphen	RVP
wethouder	Henk	Vreeswijk	Gemeente	Scherpenzeel	SGP
wethouder	Mario	Stam	Gemeente	Schiedam	PvdA
wethouder	Roy	Broek	Gemeente	Schinnen	CDA
wethouder	Peter	Janssen	Gemeente	Schinnen	CDA
wethouder	Thijs	Gulpen	Gemeente	Simpelveld	Leefbaar Simpelveld
wethouder	Ed	Mathijssen	Gemeente	Sint Michielsgestel	PPA
wethouder	Astrid	Verblakt	Gemeente	Sittard-Geleen	CDA
wethouder	Pieter	Meekels	Gemeente	Sittard-Geleen	GOB
wethouder	Hanny	Visser	Gemeente	Sliedrecht	PRO Sliedrecht
wethouder	Jan Jakob	Boersma	Gemeente	Slochteren	ChristenUnie
wethouder	Chris	Vijver	Gemeente	Sluis	Nieuw Gemeentebelang
wethouder	Marcel	Adriani	Gemeente	Soest	D66
wethouder	Gonnie	Bussel	Gemeente	Somerem	CDA
wethouder	Kees	Vortman	Gemeente	Son en Breugel	VVD



wethouder	Johan	Hamster	Gemeente	Stadskanaal	ChristenUnie
wethouder	Cor	Zijlmans	Gemeente	Steenbergen	Gewoon Lokaal
wethouder	Marijke	Vos	Gemeente	Steenbergen	D66
wethouder	Hub	Janssen	Gemeente	Stein	CDA
wethouder	Natascha	Wingelaar	Gemeente	Stein	Democratisch Onafhankelijken Stein
wethouder	Geraldo	Janssen	Gemeente	Strijen	CDA
wethouder	Stella	Gent	Gemeente	Sudwest Fryslan	PvdA
wethouder	Cees	Liefing	Gemeente	Terneuzen	PvdA
wethouder	Jeltje	Hoekstra-Sikkema	Gemeente	Terschelling	VVD
wethouder	Erik	Ridder	Gemeente	Tilburg	CDA
wethouder	Hans	Kokke	Gemeente	Tilburg	SP
wethouder	Roy	Witte	Gemeente	Tubbergen	CDA
wethouder	Antoine	Tromp	Gemeente	Uitgeest	D66
wethouder	Freek	Brouwer	Gemeente	Urk	ChristenUnie
wethouder	Hans	Nijhof	Gemeente	Utrechtse Heuvelrug	Groen Links - PvdA
wethouder	Jean Paul	Kompier	Gemeente	Vaals	Lokaal!
wethouder	Bert	Dauven	Gemeente	Valkenburg	Algemeen Belang
wethouder	Egbert	Buiter	Gemeente	Valkenswaard	PvdA
wethouder	Arienne	Hollander	Gemeente	Veenendaal	VVD
wethouder	Mariënne	Dongen	Gemeente	Veldhoven	GBV - Gemeente Belangen Veldhoven
wethouder	Arjen	Verkaik	Gemeente	Velsen, portefeuille W&I	VVD
wethouder	Hanno	Lamers	Gemeente	Venlo	CDA
wethouder	Marcel	Verweij	Gemeente	Vianen	CDA
wethouder	Arnoud	Hoekstra	Gemeente	Vlaardingen	SP
wethouder	Seine	Lok	Gemeente	Vlagentwede	CDA
wethouder	Patrick	Leunissen	Gemeente	Voerendaal	Democraten Voerendaal
wethouder	Saskia	Heijboer	Gemeente	Vught	VVD
wethouder	Paul	Liempd	Gemeente	Waalre	PvdA
wethouder	Dennis	Gudden	Gemeente	Wageningen	D66
wethouder	Dennis	Gudden	Gemeente	Wageningen	D66

wethouder	Laura	Bromet	Gemeente	Waterland	Groen Links
wethouder	Paul	Sterk	Gemeente	Weert	SP
wethouder	Martijn	Heuvel	Gemeente	Weert	Weert Lokaal
wethouder	Herman	Tuning	Gemeente	Weesp	Groen Links
wethouder	Matthijs	Oosten	Gemeente	Werkendam	CDA
wethouder	Hans	Sluiter	Gemeente	Westervoort	D66
wethouder	Judith	Jong	Gemeente	Westfriesland	PvdA
wethouder	Mohamed	Mokkadem	Gemeente	Westland	PvdA
wethouder	Hans	Sluiter	Gemeente	Westvoort	D66
wethouder	Agnes	Schaap	Gemeente	Wijchen	PvdA
wethouder	Sandra	Rijkom	Gemeente	Wijdemeren	PvdA - Groen Links
wethouder	Jeroen	Brouwer	Gemeente	Wijk bij Duurstede	SP
wethouder	Marc	Verschuren	Gemeente	Winsum	Groen Links
wethouder	Wim	Aalderink	Gemeente	Winterswijk	Winterswijk Belang
wethouder	Lars	Beek	Gemeente	Woensdrecht	Algemeen Belang Zuidwesthoek
wethouder	Yolan	Koster	Gemeente	Woerden	Progressief Woerden
wethouder	Kees	Waaijen	Gemeente	Womerland	PvdA
wethouder	Pieter	Kruijf	Gemeente	Woudenberg	GWB
wethouder	Paula	Jorritsma	Gemeente	Woudrichem	Progressief Altena
wethouder	Arie	Donker	Gemeente	Zederik	SGP
wethouder	Gerben	Dijksterhuis	Gemeente	Zeevolde	ChristenUnie
wethouder	Marcel	Fluitman	Gemeente	Zeist	CDA
wethouder	Taco	Kuiper	Gemeente	Zoetermeer	PvdA
wethouder	Isabella	Vugs	Gemeente	Zoetermeer	D66
wethouder	Piet	Utens	Gemeente	Zundert	VVD
wethouder	Robert	Kreukniet	Gemeente	Zwijndrecht	VVD

Cedris  
De heer J. Cohen  
Postbus 8151  
3503 RD UTRECHT

---

Kenmerk: 201700127

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Cohen,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers

*Informateur, Postbus 20018, 2500 EA DEN HAAG*

Informateur drs. E.I. Schippers  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

datum	ons kenmerk	contactpersoon
29 maart 2017	89195/LB	mw. J.C. Bos-Scholtes
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
1	-	jbos@uvw.nl
betreft		doorkiesnummer
investeringsagenda voor de kabinetsformatie 2017		070 351 97 18

Geachte mevrouw Schippers,

De gezamenlijke gemeenten, provincies en waterschappen willen met het nieuwe kabinet tot nadere invulling komen van de omvangrijke en complexe opgaven op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. Wij hebben daartoe een ambitieuze investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' opgesteld die met actieve steun van het Rijk tot een succesvolle realisatie leidt. Gezien de versnelde klimaatverandering is de aanpak hiervan belangrijk én urgent.

Bijgaand voorstel brengen wij graag onder uw aandacht. Het voorstel bevat achtereenvolgens suggesties voor het regeerakkoord op energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie, gevolgd door een toelichting en een onderbouwing.

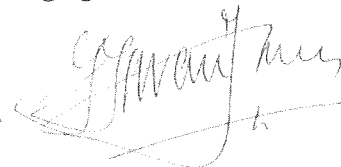
Het spreekt voor zich dat wij gaarne bereid zijn tot een nadere toelichting. Wij zien graag de uitnodiging voor overleg over deze thema's tegemoet conform de code Interbestuurlijke Verhoudingen.

Hoogachtend,

Hans Oosters  
Unie van Waterschappen

Ank Bijleveld-Schouten  
Interprovinciaal Overleg

Jan van Zanen  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



# Naar een duurzaam Nederland

Gemeenten, provincies  
& waterschappen  
presenteren:  
**Investeringsagenda  
voor Kabinetsformatie  
2017**

energieneutraal, klimaatbestendig en circulair



**Gezamenlijke investeringsagenda van  
gemeenten, provincies en waterschappen  
voor de kabinetsformatie 2017**



#### Preambule

Dit gezamenlijke voorstel van gemeenten, provincies en waterschappen voor de kabinetsformatie 2017 is een investeringsagenda voor de ruimtelijk-fysieke pijlers van een duurzaam Nederland: Energietransitie, Klimaatadaptatie en Circulaire economie. Met deze investeringsagenda geven gemeenten, provincies en waterschappen aan hoe zij, elk vanuit hun eigen rol, gezamenlijk bijdragen aan deze urgente opgaven, en daar per jaar 28 miljard euro voor inzetten.

Wij vragen de rijksoverheid om zich met ons aan de aanpak van deze opgaven te committeren. Onze bijdrage kunnen wij effectiever leveren als het Rijk ons daarbij gericht faciliteert en verantwoordelijkheid neemt voor (inter)nationale opgaven. Deze agenda is daarmee een uitnodiging aan het Rijk, bedrijven en andere maatschappelijke partners om de gezamenlijk inzet te versterken. Gemeenten, provincies en waterschappen pakken de handschoen op. Voorliggende investeringsagenda bestaat uit een voorstel voor passages in het regeerakkoord, vervolgens een toelichting hierop en in de bijlage verdere concretisering.



Hans Coosters	Ank Bijleveld-Schouten	Jan van Zanen
Unie van Waterschappen	Interprovinciaal Overleg	Vereniging Nederlandse Gemeenten



#### Voorstel voor passages in het regeerakkoord

Gemeenten, provincies en waterschappen stellen gezamenlijk voor de volgende passages in het regeerakkoord op te nemen. In bijgevoegde notitie lichten wij dit voorstel voor samenwerking met het Rijk nader toe.

Naar een duurzaam Nederland: energieneutraal, klimaatrobust en circulair. Deze ingrijpende en tegelijkertijd kansrijke opgaven pakt het Rijk samen met decentrale overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties aan. Regionale energie-, klimaat- en grondstofstrategieën en uitvoeringsprogramma's maken deel uit van deze gezamenlijke nationale aanpak, waarbij Rijk en decentrale overheden de exacte omvang van de opgave nader in beeld brengen.

#### Voor Energietransitie:

• **Het Rijk start een Nationaal Programma Energietransitie met krachtige en verbindende regie, waarin de samenwerking met decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties meerjarig is geborgd.**

Het Rijk ontwikkelt samen met decentrale overheden financiële arrangementen, juridische kaders en andere maatregelen om investeringen door bedrijven, particulieren, maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties op lokaal en regionaal niveau te versnellen, de ontwikkeling van innovaties aan te jagen en de kansen voor de regionale economie te benutten.

Ter cofinanciering van investeringen van decentrale overheden stelt het Rijk een transitiefonds van 220 mln/j in, zodat maatschappelijk waardevolle, maar financieel onrendabele maatregelen gericht op energietransitie versneld kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld in verband met binnenstedelijke herstructurering en emissieloos (openbaar) vervoer.

Decentrale overheden krijgen de regie over de ruimtelijke inpassing van duurzame energieopwekking. Voor het organiseren van gezamenlijke uitvoeringskracht en kennisontwikkeling met decentrale overheden stelt het Rijk 55 mln/j beschikbaar.

#### Voor Klimaatadaptatie:

• **Om grote schade door een versnelde klimaatverandering te voorkomen, voegt het Rijk 230 mln/j (tot en met 2025) extra toe aan het Deltafonds.** Via het Deltaprogramma wordt geïnvesteerd in klimaatadaptatie-maatregelen in het regionale watersysteem en de bebouwde omgeving. Deze impuls wordt zo ingezet dat synergie ontstaat met de voorgenomen investeringen van gemeenten, waterschappen en provincies, zodat Nederland voor 2050 versneld is voorbereid op effecten van klimaatverandering. Voor het organiseren van uitvoeringskracht en kennisontwikkeling met decentrale overheden stelt het Rijk 20 mln/j beschikbaar.

#### Voor Circulaire economie:

• **Nederland circulair in 2050** vereist een fundamentele verandering op economisch, sociaal-maatschappelijk en ecologisch gebied. **Het Rijk continueert de samenwerking met decentrale overheden vanuit het rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'.** Het Rijk faciliteert decentrale overheden met 5 mln/j om met regionaal gevestigde bedrijven en burgerinitiatieven regionale strategieën te ontwikkelen voor de realisatie van een circulaire economie. Op basis van positieve business cases investeert het Rijk met waterschappen en bedrijven in kansrijke pilots voor grondstoffenterugwinning.

## II. Duurzaam Nederland: economische randvoorwaarden en kansen

Nederland is een prachtig en economisch sterk land. Om die kracht te behouden, staat de samenleving voor grote en tegelijkertijd kansrijke uitdagingen. Zoals de uitdaging om voldoende woningen in een veilige en leefbare woonomgeving te blijven bieden en een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren met bruisende steden, een vitaal landelijk gebied en snelle, comfortabele verbindingen.

Ook al zijn deze uitdagingen al complex genoeg, de komende decennia komt daar de noodzaak bij om een CO<sub>2</sub>-neutrale energievoorziening te realiseren, om ons tijdig aan te passen aan de versnelde klimaatverandering en om een circulaire economie te bewerkstelligen. Deze noodzakelijke transitie moeten een plek krijgen in onze leefomgeving en zullen voor iedereen direct merkbaar zijn in de directe leefomgeving en in de manier waarop mensen nu leven.

Een succesvolle energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie zijn de randvoorwaarden voor onze welvaart en welzijn, maar bieden tegelijkertijd kansen op economische ontwikkeling. Deze transitie vereisen innovaties en forse investeringen. Dit levert werkgelegenheid op alle niveaus op. En, aangezien overal ter wereld samenlevingen voor dezelfde uitdagingen staan, zijn er tal van exportmogelijkheden.

Als decentrale overheden werken wij al intensief met het Rijk samen aan deze transitie. Via het Energieakkoord en de Energieagenda werken we aan de energietransitie, ter vervulling van het Klimaatakkoord van Parijs, via het Deltaplan en de Nationale adaptatiestrategie werken we aan klimaatadaptatie en via verschillende Green Deals en het recent gesloten Grondstoffenakkoord werken we aan een circulaire economie. In regionale proeftuinen experimenteren we bovendien met nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking. Vanwege de urgentie van deze maatschappelijke opgaven en de kansen die wij zien, willen wij met dit voorstel de gezamenlijke aanpak intensiveren.

## Lokaal en regionaal maatwerk vereist

Succesvolle energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie vereisen inzet van de hele samenleving. De benodigde investeringen kunnen slechts voor een deel van overheden komen. Het is van cruciaal belang dat woningbouwverenigingen, particulieren en bedrijven ook investeren, om te beginnen in hun eigen bezit. Overheden kunnen die investeringsstroom aanjagen, faciliteren en ook verbinden met hun eigen investeringen in de leefomgeving. Bijvoorbeeld voor voldoende woningbouw, leefbare wijken, bereikbaarheid, landschap en verduurzaming.

Om de benodigde maatregelen tijdig, succesvol en in samenhang uit te voeren, is een florierend regionaal economisch systeem nodig waarin bedrijven, burgers, overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samenwerken. In dit gezamenlijk voorstel benoemen wij als gemeenten, provincies en waterschappen concreet hoe wij onze lokale en regionale slagkracht willen inzetten. Ook geven wij aan hoe het Rijk kan bijdragen deze inzet nog succesvoller te laten zijn.

### Regionaal en lokaal schaalniveau is nodig voor een effectieve aanpak

De maatregelen voor energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie worden voor een belangrijk deel op regionale of lokale schaal gerealiseerd. Op dat schaalniveau moeten deze opgaven ruimtelijk ingepast en verbonden worden met andere opgaven zoals vestigingsklimaat, stedelijke vernieuwing, landschap en mobiliteit, zodat 'werk met werk' gemaakt kan worden.

Lokale en regionale omstandigheden vereisen maatwerk. De uitdagingen verschillen van regio tot regio, soms zelfs van straat tot straat.

- Voor de energietransitie is het bijvoorbeeld nodig om bestaande woningen te isoleren en woonwijken aan te sluiten op een alternatief voor aardgas. Verder is het nodig om duurzame energieopwekking met een relatief groot ruimtebeslag (zoals zonnepanelen, windturbines en aardwarmte) in het landschap in te passen, netwerken geschikt maken voor decentrale opwekking, warmte van industrie te hergebruiken, nieuwe ondergrondse infrastructuur aan te leggen, innovaties aan te jagen en nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen
- Voor klimaatadaptatie is het bijvoorbeeld nodig om extra waterberging en afvoer te creëren, de opvangcapaciteit van het watersysteem te vergroten en meer stedelijk groen te realiseren tegen hittestress.
- Voor een circulaire economie is een combinatie nodig van bronmaatregelen, nieuwe (circulaire) business modellen en terugwinning van grondstoffen. De precieze combinatie is afhankelijk van de kenmerken van een regio of stad, zoals de regionaal gevestigde bedrijven, de inwoners en de aard van grondstoffenstromen.

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn in staat samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke partners op regionale en lokale schaal verbindingen te leggen en de benodigde uitvoeringskracht te organiseren. Investeringen in energietransitie, klimaatadaptatie en een circulaire economie worden op die manier een vliegwiel voor meer welvaart en welzijn in een aantrekkelijke leefomgeving. De ingrijpende verandering in het leven van mensen die hoe dan ook gaat plaatsvinden, transformeert daardoor van een bedreiging en een last naar meer ruimtelijke kwaliteit en meer economische kracht



### III. Commitment aan resultaten

De inzet van de gemeenten, provincies en waterschappen is inhoudelijk gericht op de volgende resultaten.

#### A. Energietransitie: Nederland energieneutraal

De energietransitie vereist forse, maar uiteindelijk wel rendabele investeringen. Vooral door bedrijven, woningcorporaties en particulieren. De overheid kan haar gebouwen, terreinen en grondposities voor opwekking van hernieuwbare energie gebruiken. Als decentrale overheden faciliteren wij bedrijven en inwoners door belemmeringen weg te nemen, door te investeren in innovatie en door bewezen technieken te verspreiden en zo de aanwezige regionale economische kracht te benutten.



#### 1. Realiseren van energiebesparende en alternatieve warmtevoorziening in de gebouwde omgeving

Gemeenten, provincies en waterschappen maken in regionale energiestrategieën keuzes voor energievoorziening op gebiedsniveau. Dit leidt tot energiebesparing, regionaal en lokaal gebruik van duurzame energie – zoals aanleg van warmtenetten –, een emissie-loos mobiliteitsstelsel en verduurzaming door (binnenstedelijke) herstructurering. Provincies zetten hun fondsen en subsidies in om nieuwe technieken te ontwikkelen en kansrijke bestaande technieken toe te passen in steden en dorpen. De komende jaren voeren decentrale overheden pilots uit met aardgasvrije en energieleverende wijken. Elke gemeente heeft in 2020 een planning voor aardgasvrije wijken. Het eigen (maatschappelijk) vastgoed is voor 2040 energieneutraal.

#### 2. Opwekken en inpassen van duurzame energie

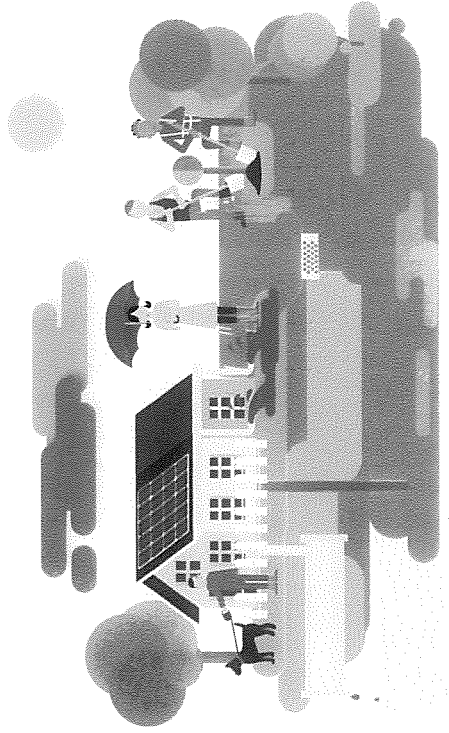
Gemeenten, provincies en waterschappen brengen kansrijke gebieden voor grootschalige opwekking in beeld. Wij organiseren gebiedsgericht draagvlak voor de ruimtelijke inpassing en ondersteunen (burger-) initiatieven voor duurzame energie. Bovendien benutten wij de potentie van eigen terreinen en grondposities voor opwekking van hernieuwbare energie, mits verenigbaar met onze kerntaken. Provincies ontwikkelen energielandschappen waarmee de potenties voor hernieuwbare energie worden benut. Gemeenten benutten de inzet van eigen gronden. Waterschappen benutten hun rioolwaterzuiveringsinstallaties, watergangen, poldergemaal en eigen terreinen; zij produceren als sector in 2020 minimaal 40 procent van het eigen energieverbruik en hebben de ambitie om in 2025 versneld energieneutraal te zijn.

#### 3. Realiseren van CO<sub>2</sub>-arme mobiliteit, industrie en landbouw

Gemeenten, provincies en waterschappen bevorderen een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen bij bedrijven, onder meer door voorlichting en handhaving. Lokaal en regionaal dragen wij bij aan energiezuinige mobiliteit. Wij fungeren als launching customer voor innovaties in het openbaar vervoer en de weginfrastructuur, zoals zero-emissie bussen, laadpalen en energiezuinig asfalt. Provincies bevorderen duurzame landbouw en energieneutrale glastuinbouw.

### E. Klimaatadaptatie: Nederland klimaatbuust ingericht en gebouwd

Gemeenten, provincies en waterschappen investeren op korte termijn om ervoor te zorgen dat Nederland zich tijdig aanpast aan de (versnelde) klimaatverandering, zodat de potentiële schade, die is ingeschat op 71 mrd tot 2050, wordt beperkt. Deze schade is het gevolg van bijvoorbeeld wateroverlast, waterrekort, verzilting, bodemdaling en hittestress. Klimaatadaptatie heeft grote gevolgen voor de inrichting van de leefomgeving van mensen, maar kan tegelijkertijd een vliegwiel zijn voor andere ruimtelijke opgaven. Tegelijkertijd ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de burgers en bedrijven om maatregelen op hun eigen terreinen te nemen.



### 4. Klimaatbestendig inrichten, bouwen en beheren

Op basis van gezamenlijk opgestelde regionale Klimaatadaptatiestrategieën investeren waterschappen, provincies en gemeenten in het bebouwd gebied en in het watersysteem in het landelijk gebied. Bij de uitvoering wordt aandacht besteed aan de synergie van ieders investeringen. Daarnaast maken wij als gemeenten, provincies en waterschappen ons (maatschappelijk) vastgoed klimaatbestendig voor 2040.

### 5. Stimuleren van klimaatadaptatie door burgers en bedrijven

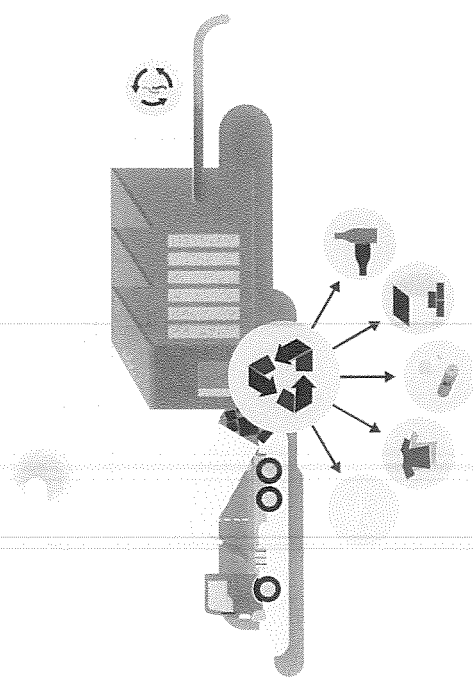
Met voorlichting, voorschriften en subsidies stimuleren de decentrale overheden burgers, woningcoöperaties, agrariërs en bedrijven om hun vastgoed en terreinen bestendig te maken tegen wateroverlast, droogte en hittestress.

### 6. Afremmen van en aanpassen aan bodemdaling

Wateroverlast wordt versterkt door bodemdaling. Dit vraagt om ruimtelijk beleid waarin kansen voor koppeling met andere functies zoals natuur enangepaste bebouwing worden benut. Daarnaast hebben alle overheden gemeenschappelijk de taak om de opgave van bodemdaling in beeld te brengen en hiervoor een kennisagenda op te stellen.

### C. Circulaire Economie: Nederland is in 2050 circulair

'Nederland circulair in 2050' vereist een (fundamentele) transitie op economisch, sociaal en ecologisch gebied. De wijze waarop deze transitie kan worden gerealiseerd, moet op het niveau van een regio of stad in beeld worden gebracht. Want de kansen en opgaven verschillen per stad en regio, afhankelijk van de aanwezige bedrijven, de inwoners, actuele grondstofstromen en de natuurlijke en sociale omstandigheden.



### 7. Realiseren van een circulaire economie

Gemeenten, provincies en waterschappen nemen het initiatief om in heel Nederland met regionaal gevestigde bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven regionale strategieën en uitvoeringsprogramma's te ontwikkelen voor de realisatie van een circulaire economie. Gegeven de omvang van de actuele woonopgave is circulair bouwen (renoveren en slopen) daarbij een prioriteit. Provincies stimuleren innovatie en het arbeidspotentieel met (revoluerende) fondsen en Human Capital-agenda's. Gemeenten en waterschappen zetten in 2050 het nog resterende afval en afvalwater waar mogelijk om in waardevolle grondstoffen.

#### IV. Gezamenlijke nationale aanpak met regionale uitvoeringsstrategieën

Een effectieve aanpak van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie vereist een combinatie van generieke maatregelen en specifieke maatregelen, aangepast aan lokale en regionale situaties. De dynamiek is voor elk van de opgaven verschillend en daarmee ook de wijze van samenwerking en aanpak. Wij zien de gezamenlijke aanpak in hoofdlijnen als volgt voor ons:

- a. **Langjarig commitment aan samenwerking en kennisontwikkeling**  
In een gezamenlijk Nationaal Programma Energietransitie, via het Deltaprogramma en de Nationale adaptatiestrategie en in het verlengde van het rijkswide programma 'Nederland circulair', organiseren wij op nationaal, regionaal en lokaal niveau uitvoeringskracht. Wij werken gezamenlijk aan:
  - het in beeld brengen van de exacte omvang van de opgave en de daarbij benodigde investeringen;
  - regionale strategieën en uitvoeringsprogramma's;
  - gezamenlijke communicatie gericht op bewustwording van de urgentie, realiteitsbesef en participatie;
  - kennisontwikkeling en kennisverspreiding om knelpunten op te lossen en succesvolle innovaties te ontwikkelen en breder toe te passen, bijvoorbeeld over financiële belemmeringen, burgerinitiatieven, bodemdaling en regionale grondstofkringlopen.
- b. **Aanpassen regels en gebruiken bevoegdheden**  
Aangezien de benodigde transitie een ander gedrag van mensen en een andere inrichting van de omgeving vergen, zijn goede regels en handhaving daarvan nodig. Dit vraagt:
  - inzet van bevoegdheden, zoals het ruimtelijk en juridisch mogelijk maken van duurzame energieopwekking op land, het proactief handhaven van de verplichting tot energiebesparende maatregelen en het stimuleren van circulair bouwen;
  - aanpassingen in wet- en regelgeving, zoals voorschriften voor toekomsbestendig (energie-neutraal, klimaatrobust en circulair) bouwen, het afschaffen van de gasaansluitingsplicht in combinatie met het invoeren van een warmterecht, het beëindigen van de alval-status van waardevolle grondstoffen en fiscale regels af te stemmen op deze opgaven;
  - het nationaal en internationaal nemen van verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door wind op zee te realiseren en een 'level playing field' te creëren met een goed functionerend 'Emission Trading System' (ETS)
- c. **Investeringsmiddelen: zelf investeren en private investeringen faciliteren**  
Bij klimaatadaptatie moeten de benodigde investeringen primair worden opgebracht door overheden. Bij energietransitie en circulaire economie gaat het vooral om het versmellen van private investeringen. De daarvoor benodigde intensivering brengen provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk tot stand door middel van:
  - Structurele investerings- en inkoopbudgetten inzetten conform de doelen van energieneutraal, klimaatrobust en circulair (voor decentrale overheden gaat het dan om 28 miljard/jaar)
  - Financiële arrangementen in samenwerking met Invest-NL, het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSD), regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Deze arrangementen leiden tot een versnelling van private en publieke investeringen in de energietransitie en de circulaire economie. Decentrale overheden doen dit bijvoorbeeld door revolvrerende fondsen (700 mln), lokale subsidies, gebiedsgerichte voorfinancieringen, differentiatie in lokale tarieven en het opschalen van kleinschalige initiatieven

- Extra investeringen in verduurzamingsopgaven rond binnenstedelijke herstructurering en mobiliteitssystemen, en klimaatadaptatie in de bebouwde omgeving en het regionale watersysteem. En ook door te investeren in regionale innovatie en arbeidsmarkt, waarbij het Rijk extra budget biedt voor de benodigde versnelling.

De aangeboden inzet van gemeenten, provincies en waterschappen en de gewenste inzet van het Rijk zijn in de bijlage uitgewerkt in concrete actiepunten.

#### d. Governance: organiseren van de samenwerking passend bij de opgave

De voorgestelde aanpak vraagt om een effectief samenwerkende overheid die zich richt op wat nodig is. Elke opgave is verschillend en elke overheid speelt hierbij een eigen rol. Met dit voorstel voor een gezamenlijke agenda bieden wij als decentrale overheden één gezamenlijk aanspreekpunt, daarbij doen wij een beroep op ontkokerde rijksmidelen. Aangezien er tussen energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie verschillen zijn in dynamiek, tempo en marktverhoudingen hebben wij voor elk van deze opgaven specifieke gedachten over de governance.

- **Energietransitie:** de governance in een gezamenlijk Nationaal Programma werken wij graag samen met het Rijk, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties uit. Gelet op de looptijd van deze transitie vinden wij meerjarige borging van groot belang. Vanwege de noodzaak tot een gecoördineerde inzet van nagenoeg de hele samenleving benadrukken wij het belang van krachtige en verbindende regie. Bij regionale energie-strategieën denken wij op dit moment aan het volgende:
  - Wij ontwikkelen de strategieën landsdekkend samen met het Rijk, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners. Planning, analyse en eerste uitvoeringsprogramma's in 2018; voorkeurstategieën en uitvoeringsprogramma's uiterlijk in 2021;
  - Tijdens de ontwikkeling van de regionale energiestrategieën en uitvoeringsprogramma's voeren we in elk geval de maatregelen uit die voortvloeien uit het Energieakkoord en het Klimaatakkoord van Parijs. Ook nemen we direct maatregelen die in elk scenario goed zijn, zoals bevorderen van energiebesparing bij bedrijven en huishoudens;
  - Op langere termijn, richting 2050, werken we aan adaptieve voorkeurstategieën.
- Op deze manier gaan we direct aan de slag én spelen wij in op nieuwe ontwikkelingen. Het gezamenlijke Nationale Programma moet dezelfde flexibiliteit kennen.

- **Klimaatdeceptatie:** voor de samenwerking van decentrale overheden en Rijk kunnen het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatiestrategie worden benut. Binnen deze kaders stellen decentrale overheden regionale klimaatadaptatiestrategieën en uitvoeringsprogramma's op, afgestemd op regio-, wijk- en straatniveau. Daarbij wordt synergie gezocht met andere ruimtelijke ontwikkelingen rond verstedelijking en natuur.

- **Circulaire economie:** decentrale overheden en Rijk werken samen aan de uitwerking van de ambities uit het Grondstofakkoord en het rijkswide programma 'Nederland circulair in 2050'. Gemeenten, provincies en waterschappen nemen het initiatief tot regionale grondstofstrategieën en uitvoeringsprogramma's. Voor de transitie naar een circulaire economie moet het voor marktpartijen helder zijn waar zij op kunnen rekenen. Dit vereist meerjarig commitment en verbindende regie.



## Bijlage bij 'Naar een duurzaam Nederland'

Gezamenlijke investeringsagenda ten behoeve van de kabinetsformatie 2017 van gemeenten, provincies en waterschappen

### A. Energietransitie

De 'nationale opgave' om tot een energieneutraal Nederland te komen, is niet alleen een ingewikkelde technische operatie, maar vereist ook een sociaal-maatschappelijke transitie. De transitie gaat zichtbaar en voelbaar impact hebben op ieders directe leefomgeving er ontstaan nieuwe energielandschappen zowel in het landelijk als stedelijk gebied. Het dagelijks leven van mensen moet meebewegen met de fysieke en technische veranderingen in het energiesysteem. De opgave vraagt om uitvoeringskracht én draagvlak, om concrete projecten én om een maatschappelijke transitie in de openbare ruimte, bij bedrijven, in het onderwijs en in ieders directe leefomgeving.

Gemeenten, provincies en waterschappen zetten zich gezamenlijk, op regionaal niveau, in voor de versnelling van de energietransitie. Wij kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke partners op concrete projecten met elkaar verbinden. Ook leggen wij de verbinding met andere vraagstukken en kansen zoals innovatie. Wij zorgen voor een bredere toepassing van bewezen technieken vanuit onze regionale economie, woningbouw, mobiliteit, leefbaarheid, klimaatadaptatie en landschap.

Speerpunten van onze inzet zijn:

- 1. Realiseren van energiebesparing en een alternatieve warmtevoorziening in de gebouwde omgeving**  
Belangrijk opgave binnen de regionale energiestrategieën is de transitie naar een energieneutrale gebouwde omgeving. Er liggen kansen voor de regionale economie zoals energieneutraal bouwen, woningen isoleren, daken voorzien van zonnepanelen en benutten van thermische energie uit bijvoorbeeld oppervlaktewater. Ondernemers en kennisinstellingen worden uitgedaagd om mee te denken over koppelingen met andere maatschappelijke uitdagingen en de benodigde sociale transitie.

#### Concrete inzet van decentrale overheden

Verduurzamen van de warmtevoorziening

- Een belangrijk onderdeel van de energiestrategie in het gebouwde gebied is de verduurzaming van de warmtevoorziening, als integraal onderdeel van de energievoorziening.
- Gemeenten en provincies maken – als onderdeel van de gebiedsgerichte analyse van de regionale energiestrategie – samen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties een integrale keuze voor de warmte- en elektriciteitsvoorziening op gebiedsniveau. Dit leidt tot een aantal vervolgstappen rond duurzame energiesystemen, waarbij energiebesparingskeuzes (energineutraliteit) en kansen voor duurzame energieopwekking en energieopslag bij elkaar komen. Planning, analyse en eerste uitvoeringsprogramma's in 2018; complete strategie en uitvoeringsprogramma in 2021.
- Provincies en gemeenten stellen warmteplannen op waarin de vraag en het aanbod van warmte op regionaal niveau zijn geïnventariseerd en gekoppeld aan kansen voor uitfasering van aardgas op regionaal en lokaal niveau. Provincies en gemeenten borgen de keuzes uit de warmteplannen via hun omgevingsvisies en -plannen.
- Waterschappen stellen hun restwarmte ter beschikking voor decentrale netwerken.
- Waterschappen onderzoeken met Rijkswaterstaat de mogelijkheden om thermische energie te winnen uit oppervlaktewater en om dit door pilots te stimuleren.

### Energieleverend wijken

- Gemeenten en provincies organiseren met marktpartijen de aanleg van energieleverende aardgasvrije wijken met de volgende tussendoelen:
  - elke gemeente heeft in 2020 ten minste een planning voor 'aardgasvrije' wijken vastgesteld;
  - energieopslag is in 2030 geïntegreerd in nieuwbouw.
- Gemeenten organiseren een gebiedsgerichte aanpak van bestaande wijken.
- Gemeenten maken prestatieafspraken met woningbouwcorporaties, aansluitend op de planning voor aardgasvrije wijken. Dit betreft concrete plannen wanneer en op welke locaties de corporaties een energieneutrale woningvoorraad realiseren.
- Provincies investeren in de regionale economie ter bevorderen van innovaties gericht op energiebesparing en opwekking van duurzame energie.
- Gemeenten stimuleren particuliere eigenaren en huurders tot energiebesparing. Dit gebeurt door middel van lokale energieloketten, communicatiestrategie en voorlichting voor en door inwoners, ondersteuning bij burgerinitiatieven, versnelde procedures, aangepaste OZB-tarieven en (voor)financieringsmogelijkheden voor verduurzamingsmaatregelen.
- Als decentrale overheden zijn wij ons bewust van de sociale vraagstukken (lasten en lusten) van de energietransitie. Wij zetten ons in voor het zoveel mogelijk ontzorgen en betrekken van maatschappelijke partners, initiatieven en burgers en hebben aandacht voor een potentieel ongelijke verdeling van lasten en lusten.

### Energienetwerf maatschappelijke vastgoed

- Gemeenten, provincies en waterschappen investeren in en renoveren het eigen en het maatschappelijk vastgoed waarvoor zij verantwoordelijk zijn, zoals scholen, zwembaden, huurhuizen, sportaccommodaties. Doel is dat dit vastgoed:
  - in 2025 label A heeft en volledig duurzaam wordt ingekocht;
  - in 2040 energieneutraal is en dat nieuwbouw en renovatie circulair plaatsvindt.
- In totaal betreft dit bijna 50 miljoen vierkante meter oppervlak.

**Gewenste inzet van het Rijk**

**Faciliteren uitbevoering aardgas**

- Als onderdeel van het Nationaal Programma Energietransitie formuleren Rijk en decentrale overheden een plan van aanpak voor uitfasering van aardgas.
- De volgens de Gaswet verplichte aansluiting op het aardgasnetwerk bij nieuwbouw wordt omgevormd tot een warmterecht. Gemeenten krijgen de bevoegdheid om gebiedsgericht warmtevoorzieningen voor te schrijven.
- De beheerders van warmte-, gas- en elektriciteitsnetten krijgen mogelijkheden om de regionale en lokale netwerken aan te passen en aan te leggen.

**Aanpak overheid**

- De voorschriften voor nieuwe bebouwing worden aangescherpt. Aanvullend op het reeds bestaande voorschrift dat vanaf 2022 energieneutraal moet worden gebouwd, komt er een verplichting tot opslag van opgewekte energie
- Verkoop van huurwoningen aan particulieren is alleen nog mogelijk als de woning ten minste energielabel C heeft.
- Woningcorporaties worden verplicht om in 2023 minimaal 5 procent, in 2030 minimaal 25 procent en in 2050 de gehele woningvoorraad energieneutraal te hebben gemaakt waarbij deze verplichtingen aangescherpt kunnen worden als de voortgang of innovaties daartoe aanleiding geven.

**Financieringsarrangementen**

- Gezamenlijk ontwikkelen van financieringsarrangementen om het energieneutraal maken van woningen te versnellen. Zo nodig wordt de wet- en regelgeving aangepast, om bijvoorbeeld de mogelijkheid tot differentiatie in lokale belastingtarieven, cofinanciering en revolvingende fondsen mogelijk te maken.
- Gezamenlijk oplossingen vinden voor het risico op een ongelijke verdeling van de lasten en de lasten van de energietransitie, bijvoorbeeld door huurstijgingen. En financieringsarrangementen ontwikkelen om te zorgen dat alle woninggebruikers kunnen verduurzamen.
- Zorgen voor voldoende investerend vermogen van woningcorporaties om de verduurzaming van hun woningvoorraad te versnellen.
- Aanpassen van de normbedragen voor scholen om verduurzaming van scholen te faciliteren.

**Met communicatie het gevoel van urgentie versterken**

- Om de bijdrage en participatie van particulieren bij energiebesparing en duurzame opwekking te vergroten, en ook om burgers voor te bereiden op de gevolgen van de transitie naar een nieuw energiesysteem komen er communicatiecampagnes gericht op burgers en bedrijven. Deze worden door het Rijk samen met decentrale overheden, maatschappelijke partners en bedrijfsleven ontwikkeld en uitgevoerd.

**2. Opwekken en inpassen van duurzame energie**

Duurzame energieproductie kent doorgaans een groter ruimtebeslag dan fossiele energie en vraagt ruimte in het landschap. Dit brengt uitdagingen met zich mee voor de ruimtelijke inpassing: een landschappelijk ontwerp in relatie tot andere functies op een specifieke plek, zoals natuur, landbouw, infrastructuur, wonen, werken en recreëren, zodat de combinatie van functies ruimtelijke meerwaarde geeft. Om toegang te kunnen krijgen tot financiering door institutionele beleggers is professionalisering van burgerinitiatieven noodzakelijk.

**Concrete inzet van decentrale overheden**

**Ondersteunen van (burger)initiatieven**

- Gemeenten bevoederen met gerichte begeleiding de professionaliteit van burgerinitiatieven voor de opwekking van duurzame energie.
- Provincies bundelen burgerinitiatieven op regionaal niveau, zetten energiefondsen in voor de bredere toepassing van hernieuwbare energie en bemiddelen tussen burgerinitiatieven en institutionele beleggers.
- Gemeenten experimenteren met lagere, uitgestelde en/of groene leges voor initiatieven voor de opwekking van duurzame energie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er geen leges worden geheven bij duurzame projecten, dat installaties niet worden opgeteld bij de bouwsum of dat er alleen leges worden geheven over de constructies voor zonnepanelen en niet over de panelen zelf.
- Waterschappen stellen hun 'assets', zoals terreinen van rioolwaterzuiveringen, poldergemalen, dijken en watergangen beschikbaar voor initiatiefnemers die duurzame energie gaan opwekken, mis dit verenigbaar is met hun kerntaken op het gebied van veiligheid en ecologie.
- Waterschappen zijn *launching customer* bij innovaties voor energiebesparing en toepassing van duurzame energie in het waterbeheer, zoals drijvende zonnepanelen, energiezuinige poldergemalen en technologieën voor biogas.

**Landschappelijk ontwerp/ ruimtelijk inpassen**

- Decentrale overheden hanteren bij de ontwikkeling van regionale energiestrategieën een ontwerpde aanpak voor energielandschappen waarin hernieuwbare energie gekoppeld wordt aan andere maatschappelijke opgaven zoals waterberging, verduurzaming van de landbouw en sanering van asbestdaken.
- Decentrale overheden organiseren op lokaal respectievelijk regionaal schaalniveau gebiedsgericht draagvlak door maatschappelijke dialogen en ontwerp onderzoek gericht op verbetering van de leefbaarheid respectievelijk versterking van de landschappelijke kwaliteit
- Provincies en gemeenten verankeren ruimtelijke keuzes uit de regionale energiestrategieën gericht op duurzame energieopwekking en (warmte-)netten in omgevingsvisies, verordeningen en omgevingsplannen.

**Zelf duurzame energie produceren**

- Decentrale overheden benutten de potentie van eigen terreinen en grondposities voor opwekking van hernieuwbare energie
- Waterschappen hebben de ambitie in 2020 minimaal 40% van het eigen energieverbruik zelf te produceren en in 2025 energieneutraal te zijn. Zij zetten daarvoor de eigen terreinen en assets maximaal in voor het opwekken van hernieuwbare energie

**Gewenste inzet van het Rijk**

**Regelgeving ter stimulering van opwekking door burgers en bedrijven**

- De salderingsregeling wordt omgebouwd tot een instrument dat recht doet aan de wens tot versnelling van de energietransitie (en die niet in de weg zit). Belangrijk is dat het enthousiasme voor duurzame energieopwekking behouden blijft zodat burgers en bedrijven duurzame energie kunnen en willen blijven opwekken.
- Wet- en regelgeving maken het mogelijk dat bedrijven en organisaties op eigen terrein geproduceerde duurzame energie of restwarmte direct aan het omliggende gebied mogen leveren. Dit is een verbreding naar regio's in plaats van postcoderoos.

**Regelgeving ter ondersteuning van energieproductie door waterschappen**

- De doelstelling van de opwekking van duurzame energie door de waterschappen wordt gefaciliteerd door belemmeringen in wet- en regelgeving (waaronder de vennootschapsbelasting en de toegang tot de stimuleringsregeling SDE+) weg te nemen.

#### Delen van kennis

- Ter bevordering van de opwekking van duurzame energie zorgt het Rijk voor een goede beschikbaarheid van relevante datasets, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een open source energie-atlas en methodiekontwikkeling voor CO<sub>2</sub>-effectbepaling.
- Het Rijk verzamelt en analyseert de kennis van en ervaring met het ondersteunen van energiecorporaties en burgerinitiatieven en faciliteert het delen ervan.

### 3. Realiseren van CO<sub>2</sub>-arme mobiliteit, industrie en landbouw

Buiten de gebouwde omgeving vormen (auto-)verkeer, industrie en landbouw belangrijke bronnen van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Een effectieve aanpak bestaat uit een mix van gebiedsgerichte oplossingen en wet- en regelgeving.

#### Concrete inzet van decentrale overheden

##### Benutten van kansen bij bedrijven

- Provincies en gemeenten waarborgen via ruimtelijke ordening op basis van warmteplannen de benutting van restwarmte door bedrijven en particulieren.
- Provincies zetten ten behoeve van de ontwikkeling van het MKB en de regionale economie innovatiefondsen in (700 mln) en creëren innovatieve pilots (living labs), zoals energie uit water in Zeeland en de uitrol van zonne-energie in Utrecht.
- Provincies en gemeenten ondersteunen lokale initiatieven, energiebedrijven en branches om tot energiebesparingspakketten te komen en koppelen deze pakketten aan institutionele beleggers.
- Gemeenten en provincies intensiveren op coachende wijze de handhaving van de energiebesparingsplicht. In de praktijk blijkt een kleine extra handhavingsinspanning al flinke resultaten op te leveren.

##### Bevorderen van energiezuinige mobiliteit en smart mobility

- Provincies vormen regionale coalities met bedrijven en maatschappelijke instellingen ter verbetering van de ketenmobiliteit, bijvoorbeeld door het openbaar vervoer en de stimulering van fietsgebruik goed op elkaar aan te laten sluiten.
- Provincies en gemeenten stemmen mobiliteit en ruimtelijke ordening op elkaar af.
- Provincies en gemeenten realiseren in samenwerking met Rijkswaterstaat, bedrijven en maatschappelijke organisaties efficiënte verbindingen van deur-tot-deur.

##### Optreden als launching customer in openbaar vervoer en weginfrastructuur

- Provincies committeren zich in de concessieverlening voor openbaar vervoer aan zero-emissie in 2030. In Noord-Brabant rijdt inmiddels de grootste emissievrije busvloot van Europa.
- Provincies stimuleren door middel van innovatiefondsen energieleverende wegdekken en investeren in de toepassing hiervan. In Noord-Holland is een fietspad ontwikkeld dat zonlicht omzet in elektriciteit, dit wordt nu onder meer ook in Groningen toegepast.
- Provincies realiseren energie- en kostenbesparing door standaardisering van asfaltsoorten.

##### Stimuleren van CO<sub>2</sub>-arme landbouw

- Provincies en waterschappen stimuleren innovatie en technologische ontwikkeling, mede gericht op waterbewust ondernemen.
- Provincies ontwikkelen samen met de glastuinbouw visies op verduurzaming en een energieneutrale energievoorziening. Provincies ondersteunen deze visies met investeringen in onder meer geothermie.

#### Gewenste inzet van het Rijk

##### Uitvoeren van nationale verantwoordelijkheden

- Het Rijk draagt in zijn verantwoordelijkheid voor de scheepvaart, de luchtvaart en in de wet- en regelgeving voor het personenvervoer bij aan een vermindering van de uitstoot in deze sectoren.
- ETS-bedrijven vormen een kleine groep bedrijven die ongeveer 80 procent van de energie in Nederland verbruiken. Om deze sector te stimuleren hun energieverbruik te beperken, zet het Rijk zich in Europees verband in voor een goed werkend Emission Trading System (ETS) voor CO<sub>2</sub>-uitstoot.

##### Aanpassen wet- en regelgeving

- Het Rijk bouwt de grootverbruikerskorting in de energietariefbelasting af ten gunste van innovaties en investeringen in energiebesparing en duurzaam energiegebruik.
- De huidige verplichting om energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar terugverdienen, wordt vervangen door verplichte Erkende Maatregelen Lijsten om energieverstopping en klimaatschade te voorkomen. De erkende maatregelenlijst kan hiervoor als uitgangspunt dienen.
- Bovenop het minimum maatregelenpakket wordt een jaarlijkse energiebesparingsplicht van 1 a 2 procent ingevoerd.

##### Bieden van financieelingsarrangementen

- Het Rijk besteedt in het topsectorenbeleid aandacht en middelen aan regionale ecosystemen en de rol van het midden- en klein bedrijf daarin, zodat innovaties maximaal worden gestimuleerd.

#### B. Klimaatadaptatie

Het klimaat verandert. Dat merken we nu al, maar de effecten zullen in de toekomst toenemen. Het wordt in de toekomst warmer, het regent vaker en harder en de intensiteit van onweer en hagel neemt toe. De effecten van klimaatverandering zijn echter breder dan directe overlast (en gevolge van hitte, droogte, wateroverlast en (extra) bodemdaling). Er zijn ook gevolgen voor de volksgezondheid, de energievoorziening, ICT, transport en infrastructuur, landbouw en visserij en natuur. Bij ongewijzigd beleid loopt de geschatte schade tot 2050 op tot 71 miljard euro, volgens een onderzoek van Deltareis uit 2012.

In het Deltaprogramma is in 2015 afgesproken dat klimaatbestendig inrichten uiterlijk in 2020 integraal onderdeel is van het overheidsbeleid en dat Nederland in 2050 klimaatbestendig is. Vanwege de lange investeringscyclus in de fysieke leefomgeving, zoals de lange technische levensduur van rioleringen en gebiedsrichting, is klimaatbestendig investeren op korte termijn van groot belang, zodat we ons als land tijdig aanpassen aan de (versnelde) klimaatverandering en de ingeschatte schade kunnen beperken.

De inzet van decentrale overheden is noodzakelijk omdat het van de specifieke kenmerken van een gebied afhangt welke thema's relevant zijn en welke oplossingen nodig of mogelijk zijn. Maatregelen worden bovendien op een specifieke plek genomen en hebben veelal forse impact op de ruimtelijke ordening en inrichting. Er zijn echter ook kansen, aangezien de opgaven altijd samenhangen met thema's zoals inrichting van de openbare ruimte, leefbaarheid, woningbouw, mobiliteit, natuur, bedrijvigheid, energiebesparing en opwekking. Door een gebiedsgerichte aanpak kan 'werk met werk' worden gemaakt.

Voor de samenwerking van decentrale overheden en het Rijk kunnen het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatiestrategie worden benut. Hieronder beschrijven wij als decentrale overheden de speerpunten van onze inzet.

#### 4. Klimaatbestendig inrichten, bouwen en beheren

Alles wat vanaf 2020 wordt gebouwd en ingericht, is klimaatbestendig. Bij renovaties van bestaande bebouwing worden waar mogelijk klimaatbestendige maatregelen genomen.

##### Concrete inzet van decentrale overheden

Opstellen regionale klimaatadaptatiestrategieën met ruimtelijke consequenties

- Provincies, gemeenten en waterschappen stellen voor 2020 gezamenlijke regionale klimaatadaptatiestrategieën op met onder meer de ruimtelijke consequenties voor de inrichting van de hele fysieke leefomgeving (stad en land) en de bebouwing. Deze consequenties land en omgevingsvisies, –plannen en –programma's. De strategieën bevatten een analyse en ambitie per straat, wijk, dorp, stad en gebied met (waar nodig) concrete maatregelen.
- De waterschappen stellen hun kennis en expertise van het watersysteem, technische maatregelen en daaraan gerelateerde gebiedsprocessen ter beschikking bij de ontwikkeling van regionale klimaatadaptatiestrategieën.

##### Nederlands klimaatbestendig inrichten

- Provincies en waterschappen creëren in het landelijk gebied extra bergingscapaciteit door de aanleg van natuur, slim peilbeheer van oppervlaktewater en de verbetering van de 'sponswerking' van de bodem.
- Waterschappen investeren in het watersysteem, zodat dit aan de door provincies gestelde normen voor wateroverlast blijft voldoen.
- Gemeenten en waterschappen investeren in stedelijk gebied om voor 2035 een forse toename te realiseren in bijvoorbeeld lokale bergingscapaciteit, het afkoppelen van hemelwater van het riool, de afvoercapaciteit, stromend water en stedelijk groen.
- Provincies koppelen de aanpak van klimaatopgaven aan gebiedsrichtingsprojecten.
- Gemeenten schrijven in omgevingsplannen het bouwpeil (hooftkant vloer) beter voor en zien toe op de hoogte van vitale installaties van derten.

##### Realiseren van klimaatbestendig maatschappelijk vastgoed

- Gemeenten, provincies en waterschappen investeren in en renoveren hun eigen vastgoed en het maatschappelijke vastgoed waarvoor zij verantwoordelijk zijn, zoals scholen, zwembaden, buurthuizen, sportaccommodaties. Doel is dat dit vastgoed in 2040 klimaatbestendig is.
- Gemeenten, provincies en waterschappen investeren in eigen terreinen door de bergingscapaciteit te vergroten en het verharde oppervlak te verminderen.

##### Gewenste inzet van het Rijk

Ondersteunen gebiedgerichte aanpak

- Het Rijk faciliteert decentrale overheden om gezamenlijke regionale klimaatadaptatiestrategieën te ontwikkelen en de benodigde bijdrage door particulieren en bedrijven te mobiliseren.
- Het Rijk versterkt de intensivering van de decentrale overheden door extra middelen aan het Deltafonds toe te voegen voor de uitvoering van regionale klimaatadaptatiestrategieën.

##### Aanscherpen bouwregelgeving

- In de bouwregelgeving worden doel-eisen aan klimaatbestendigheid gesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat huizen voldoende verkoeling bieden bij hitte en dat regenwater op eigen terrein wordt vastgehouden.
- Om de kosten van een klimaatbestendige inrichting te kunnen verhalen op initiatiefnemers, worden deze in de kostensoortelijst van de Grondexploitatie lijst toegevoegd.

##### Faciliteren van kennisontwikkeling

- Het Rijk bevordert kennisontwikkeling en kennisdeling gericht op effectieve en efficiënte maatregelen voor klimaatadaptatie.
- Het Rijk zorgt voor de beschikbaarheid van lokale klimaatgegevens op het gebied van neerslag, droogte en hitte
- Het Rijk maakt eigen vastgoed, terreinen en infrastructuur klimaatbestendig en deelt de daarmee verworven kennis met decentrale overheden.
- Het Rijk onderzoekt de mogelijkheden om schade door hevige neerslag te verzekeren, zodat in plaats van onevenredig kostbare maatregelen het risico op schade wordt geaccepteerd en kan worden verzekerd.

#### 5. Stimuleren van klimaatadaptatie door burgers en bedrijven

Klimaatadaptatie is een opgave voor iedereen. In de stad is gemiddeld slechts 20 procent van de grond in eigendom van de gemeente. Alleen in die ruimte kan de gemeente zelf maatregelen nemen. Voor het klimaatadaptief maken van de rest van de stad is inzet van corporaties, waterschappen, bewoners, bedrijven en bouwers essentieel. In het landelijk gebied is 60 procent van de grond in handen van agrariërs. Het is belangrijk dat het begrip voor en de betrokkenheid bij de benodigde ingrepen in de leefomgeving toenemen.

##### Concrete inzet van decentrale overheden

Voorlichten, voorstellen en ondersteunen

- Gemeenten, provincies en waterschappen geven burgers en bedrijven voorlichting over hoe zij kunnen bijdragen aan klimaatadaptatie, de voorlichting wordt afgestemd op nationale communicatiecampagnes.
- Gemeenten onderzoeken de mogelijkheden om in hun omgevingsplannen klimaatadaptatiemaatregelen verplicht te stellen, in combinatie met een tegemoetkoming in de kosten.
- Gemeenten en waterschappen stellen tegemoetkomende subsidies beschikbaar voor maatregelen genomen door burgers, bijvoorbeeld voor groene daken of beplanting in plaats van betegeling.

##### Gewenste inzet van het Rijk

Investeren in kennisontwikkeling

- Gezamenlijk onderzoek naar de meest effectieve wijze om burgers en bedrijven te stimuleren maatregelen te nemen.
- Investeren in communicatie
- Gezamenlijke communicatiecampagne, met als doel meer urgentie om klimaatadaptatiemaatregelen te nemen, maar ook acceptatie dat niet elke neerslagpiek zonder overlast of schade kan worden opgevangen.



## 6. Afremmen van en aanpassen aan bodemdaling

Klimaatverandering leidt tot langere, droge periodes en daardoor tot een versnelde daling van veenbodems. Sommige stedelijke gebieden dalen wel tot 2 cm per jaar. Ter verrijking, de huidige zeespiegelstijging bedraagt 0,2 cm per jaar. Deze gebieden kunnen steeds moeilijker droog worden gehouden, met als gevolg een verhoogd risico op schade aan gebouwen en infrastructuur.

### Concrete inzet van decentrale overheden

- Gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt voor bewoners en maken bodemdaling bespreekbaar door bewoners actief te informeren en te begeleiden in het vinden van oplossingen.
- Gemeenten en provincies houden in het ruimtelijk beleid rekening met bodemdaling. Waterschappen stemmen het peilbeheer af op de bodemdaling, voor zover dit mogelijk is gezien de ruimtelijke functietoewijzing.

### Gewenste inzet van het Rijk

- Het Rijk ontwikkelt met provincies, gemeenten en waterschappen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven meer kennis over maatregelen om de effecten van bodemdaling tegen te gaan.
- Het Rijk betreft de thema's klimaatadaptatie, waterkwaliteit en bodemdaling bij zijn beleid gericht op een duurzame landbouw

## C. Circulaire economie

Nederland circulair in 2050 vereist een (fundamentele) transitie op economisch, sociaal en ecologisch gebied en een fundamentele verandering van denken. En dat moet al snel gebeuren, want voor 2030 heeft het Rijk als tussendoel gesteld: 50 procent circulair voor primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen).

Doel van een circulaire economie is niet nog excellenter grondstoffen uit afval te winnen, maar voorkomen dat een grondstof afval wordt. Door slim ontwerp van producten, de ontwikkeling van nieuwe product-dienstcombimaties (huiren, repareren, delen), door innovaties en netwerken van bedrijven worden grondstoffen opnieuw benut voordat ze afval worden.

De efficiëntere omgang met grondstoffen maak Nederland minder afhankelijk van het buitenland (25 procent minder import) en vermindert de CO<sub>2</sub> uitstoot. Bovendien biedt een circulaire economie volop economische kansen: meer innovatie, nieuwe markten en meer samenwerking. Volgens TNO, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050' levert een circulaire economie € 7 miljard extra omzet op en 54.000 nieuwe banen. Hieronder beschrijven we als decentrale overheden het speerpunt van onze inzet.

## 7. Tot stand brengen van een circulaire economie

De kansen voor de transitie naar een circulaire economie verschillen per regio. Het is noodzakelijk om op regionaal en stedelijk niveau grondstofstromen te analyseren, regio-specifieke doelen te stellen, kansrijke ketens en netwerken te herkennen, innovaties tot stand te brengen, (burger-)initiatieven op te schalen en belemmingen weg te nemen. Decentrale overheden zijn in staat individuele burgers en bedrijven bij de ontwikkeling van een regionale strategie te betrekken. Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan opgaven op het gebied van sociale cohesie en werkgelegenheid.

## Concrete inzet van decentrale overheden

Realiseren van regionale actiesleuven en transitieprogramma's

- Decentrale overheden nemen het voortouw om met regionaal gevestigde bedrijven en burgerinitiatieven de grondstofstromen op regionaal niveau te analyseren en regio-specifieke grondstoffen te selecteren die kansrijk zijn. Op basis hiervan stellen zij integrale programma's op om een circulaire economie te realiseren.
- Provincies stimuleren sterke economische en innovatieve clusters, door kennis- en onderwijsinstellingen, industriële research & developmentafdelingen en bedrijven bij elkaar te brengen. Zij richten zich op de regionale economie en op gerichte samenwerking met andere regio's in binnen- en buitenland.
- Provincies stimuleren met (revoluerende) innovatiefondsen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen innovaties gericht op duurzaamheid en circulair ontwerp.
- Provincies stellen samen met kennis- en onderwijsinstellingen en bedrijven Human Capital-agenda's op om te zorgen dat er goed opgeleide mensen beschikbaar zijn voor de regio-specifieke transitie's.
- Provincies, gemeenten en waterschappen inventariseren belemmingen voor een circulaire economie en passen eigen regelgeving zo nodig aan.
- Waterschappen ontwikkelen met onderwijsinstellingen lespakketten voor kennismaking met de circulaire economie.
- Provincies en waterschappen stimuleren de terugwinning en efficiënte verdeling van grondstoffen richting producenten door middel van de ontwikkeling van grondstoffenfondsen en grondstoffenfabrieken.

### Aanpak innovatie als launching customer

- Provincies, gemeenten en waterschappen kopen per 2020 duurzaam in. Volgende stap is dat zij circulair inkopen, onder meer in de bouwsector (circulair in nieuwbouw, renovatie en sloep) en bij spoor-, grond-, water- en wegebouwprojecten.

### Terugwinnen en vermarkten van grondstoffen uit afval en afvalwater

- Gemeenten en waterschappen zetten in op preventie van afval en afvalwater, door burgers en bedrijven, en in de eigen bedrijfsvoering
- Gemeenten en waterschappen zetten in 2050 het nog resterende afval en afvalwater waar mogelijk om in waardevolle producten en grondstoffen.
- Gemeenten zorgen voor de verbinding tussen het verzamelen van afval op lokaal niveau en het uiteindelijk benutten van waardevolle grondstoffen in de regionale economie.
- Gemeenten werken samen bij het bevorderen van gedragsverandering van inwoners. Dit gebeurt onder meer door hen actief te betrekken bij de groeiende mogelijkheden van delen, huren, ruilen, repareren en tweedehands kopen en door goede locaties aan te bieden voor bijbehorende diensten, retourssystemen en reparatie-centra. En ook door inwoners te informeren (feedback te geven op hun eigen gedrag) over afvalscheiding en preventie en door relevante 'best practices' uit de regio te delen (omgekeerd verzamelen). Ook worden inwoners in algemene zin geïnformeerd over het nut en de noodzaak van de transitie naar een circulaire economie.
- Waterschappen wekken energie uit rioolwater op en winnen waardevolle grondstoffen terug, op basis van positieve business cases investeren zij in prototypes voor de terugwinning van grondstoffen.
- Waterschappen stellen hun kennis, expertise en ervaringen beschikbaar aan andere overheden, bedrijven en particulieren.

### Gewenste inzet van het Rijk

Een circulaire economie betekent een fundamentele verandering en vraagt dan ook op rijksniveau inzet op het gebied van wetgeving, productie, communicatie en financiering.

#### Aanpassen wet- en regelgeving

- In bouwvoorschriften worden ongeveer elke 2 jaar scherpere minimum-eisen gesteld aan circulair bouwen.
- Bouwregelgeving wordt zodanig aangepast dat er altijd een partij (producenten, aannemers, installateurs) kan worden aangewezen die ook na oplevering verantwoordelijk blijft voor de circulaire prestaties van een gebouw. Inrichting van producentenverantwoordelijkheid ligt voor de hand.
- De regelgeving rond de 'einde-afvalstatus' wordt aangepast om de circulaire economie te stimuleren. Op basis van concrete voorbeeldcases van decentrale overheden worden specifieke teruggewonnen grondstoffen uit afval(water) niet langer als afval aangemerkt, maar beoordeeld op hun toepassing. Dus niet de afkomst, maar de toekomst wordt leidend in het al dan niet toekennen van een 'einde-afvalstatus'. Idealerweise gebeurt dit op Europees niveau, maar in afwezigheid van een Europese 'einde-afvalstatus' voor teruggewonnen grondstoffen uit afval(water), wordt nationaal een 'einde-afvalstatus' voor specifieke grondstoffen ingevoerd.
- Er wordt experimenteeruimte geboden om potentieel interessante innovaties uit te proberen en belemmeringen voor hergebruik van grondstoffen weg te nemen, bijvoorbeeld binnen het Landelijk Afvalbeheer Plan of bij aanbestedingen.
- De definitie van huishoudelijk afval wordt verruimd om meer kansen te bieden voor het sluiten van grondstofketens.
- In de Aanbestedingswet worden circulaire criteria voor producten en diensten geborgd.
- Overheidsorganisaties worden voor het terugwinnen van grondstoffen vrijgesteld van vennootschapsbelasting.
- Het Rijk neemt fiscale maatregelen om gebruik van primaire grondstoffen meer te belasten. Verder zal de belasting op arbeid moeten worden verlaagd, om de markt voor secundaire grondstoffen te bevorderen.

#### Uitweken branbeleid

- Het Rijk werkt een brongericht beleid uit ter voorkoming van meststoffen, bestrijdingsmiddelen en medicijnresten in het oppervlaktewater
- Het Rijk stelt beperkingen aan het gebruik van niet-recyclebare materialen in producten die worden verkocht

#### Financiering

- Het Rijk maakt de voorwaarden voor 'groen beleggen' ook van toepassing op circulaire bouwprojecten.
- Het Rijk onderzoekt met gemeenten de mogelijkheden om met behulp van differentiatie in de OZB, onder meer de circulaire bouw (en verbouw) te stimuleren en te versnellen

#### Investeren in communicatie

- Het Rijk geeft voorlichting over het gedrag dat de circulaire economie van mensen vraagt en geeft daarin zelf het goede voorbeeld.

#### Investeren in kennisontwikkeling

- Het Rijk stelt middelen beschikbaar om innovaties en pilots voor het sluiten van kringlopen tot stand te brengen, waaronder de mogelijkheden voor opschaling van burgerinitiatieven. De opgedane kennis wordt breed verspreid om een brede toepassing van succesvolle pilots en innovaties te stimuleren.
- Het Rijk onderzoekt in welke mate regels gericht op circulair productontwerp bevorderend zijn voor een concurrerende circulaire economie.

### D. Financiële aspecten

In dit onderdeel van de bijlage geven we inzicht in hoe gemeenten, provincies en waterschappen hun marktkracht in de vorm van investeringen, inkoop en aanbestedingen in dienst stellen van energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire economie en welke specifieke intensiveringen zij de komende 5 jaar willen doorvoeren.

#### 1. Toekomstbestendig inzetten van reguliere investeringsuitgaven en inkoop

Decentrale overheden besteden jaarlijks vele miljarden aan investeringen in de fysieke leefomgeving. Als decentrale overheden committeren wij ons eraan dat wij vanaf 2018 bij al onze investeringen, inkoop, aanbestedingen en onderhoudsuitgaven waar mogelijk mogelijk kiezen voor energie-neutrale, klimaatbestendige en circulaire oplossingen en toepassingen. Dit circulair inkoop leidt tot een versnelling van bijvoorbeeld emissieloos openbaar vervoer, energie-neutrale straatverlichting, duurzame inkoop van energie en materialen en energiebesparing bij scholen en sportaccommodaties. Door ook als launching customer in te kopen, worden innovaties gestimuleerd.

Investerings- en inkoop per jaar			
	Investeringen	Overige inkoop, aanbesteden en onderhoud	Voorbereiden van investeringen
Gemeenten	± 9,1 mrd	± 13,4 mrd	wegen, stedelijke vernieuwing, schoolgebouwen, sportaccommodaties, openbare ruimte
Provincies	± 1,6 mrd	± 1,5 mrd	wegen, openbaar vervoer, natuur en landschap, regionale economie, recreatie, cultuur
Waterschappen	± 1,3 mrd	± 1,2 mrd	watervuiligheid, waterzuivering, watersysteem, wegen, recreatief medegebruik
Totaal	Ca. 12 mrd/jaar	Ca. 16 mrd/jaar	

#### 2. Versnellen, intensiveren en investeren

##### a. Versnellen energietransitie

Bij de energietransitie ligt de directe investeringsopgave grotendeels bij private partijen. De omvang van de benodigde publieke en private investeringen is in de orde van miljarden en moet de komende periode door het Rijk en de decentrale overheden samen in beeld worden gebracht. Overheden kunnen investeringen doen in eigen vastgoed, installaties en terreinen, maar verder bestaat de overheidsbijdrage vooral uit het organiseren van een versnelling, mede door de financierbaarheid van op zichzelf rendabele private investeringen te vergroten.

Decentrale overheden zetten de volgende middelen in.

- Provincies zetten revoerende fondsen (ca. 700 mln) in zodat projecten die geen volledige bancaire financiering kunnen krijgen, toch gerealiseerd kunnen worden.
- Gemeenten en provincies brengen initiatieven van burgers, bedrijven en overheden bij elkaar en verbinden deze om ze geschikt te maken voor private en institutionele investeerders
- Gemeenten starten experimenten met het flexibeler inzetten van hun belastinginstrumentarium, bijvoorbeeld door belastingtarieven te koppelen aan energielabels. Ook starten ze pilots met een gebiedsgerichte benadering waarbij gemeenten de kosten van een hebuurt voor hun rekening nemen en dit via de lokale lasten terugvragen van de bewoners die ervan profiteren.
- Waterschappen investeren t/m 2020 minimaal 100 miljoen in het opwekken van hernieuwbare energie

- Decentrale overheden willen samenwerken met Invest-NL, het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) om met behulp van risicodragend kapitaal particuliere initiatieven aan te jagen. Op deze wijze kan bovendien in de expertise worden voorzien die vaak nodig is om tot goede investeringsvoorstellen te komen, die vervolgens gebundeld en gesequipeerd kunnen worden overgenomen door reguliere financiers.

- Gemeenten en provincies investeren enkele honderden miljoenen in het verduurzamen van het lokale en regionale mobiliteitsstelsel (bijvoorbeeld anellende fietsroutes, emissielooze openbaar vervoer, auto delen, laadpaalinfrastuctuur) en onrendabele toppen om integrale gebiedsontwikkelingen te stimuleren waarin verduurzaming, klimaatadaptatiemaatregelen, leefbaarheid, sociale transitie en verbetering van de woningvoorraad en de openbare ruimte samen komen. Juist in gebieden met onrendabele toppen liggen grote kansen voor verduurzaming. Onderzoek uit 2012 laat zien dat een slimme aanpak en nieuwe verdienmodellen veel kunnen doen, maar dat er bijvoorbeeld voor de woonopgave nog altijd een financieel gat overblijft van 220 mln per jaar (hoog exclusief de transitie naar een duurzaam mobiliteitsstelsel).

- Voor de organisatie van lokale en regionale uitvoeringskracht alsmede kennisontwikkeling en -deling zetten decentrale overheden eigen middelen in. Dit is echter niet voldoende voor de beoogde versnelling. Extra organisatiebudget is nodig:
  - voor een goede samenwerking binnen het Nationale Programma, inclusief regionale energiestrategieën en uitvoeringsprogramma's;

- voor het tot stand brengen van regionale energiestrategieën, uitvoeringsprogramma's en leer- en doorontwikkelingstrajecten;
- voor het uitvoeren van lokale en regionale projecten (zoals het aardgasvrij maken van wijken en dorpen) en het aanjagen, begeleiden en inpassen van initiatieven van inwoners, bedrijven en anderen. De benodigde middelen worden met het opstellen van de uitvoeringsprogramma's in beeld gebracht;

- kennisontwikkeling en -deling.
- De voor de uitvoering bij afzonderlijke decentrale overheden benodigde extra capaciteit is niet in de kosteninschatting opgenomen en moet bij het opstellen van regionale uitvoeringsagenda's betrokken worden. Omdat de transitieopgaves veel zullen vragen van onze eigen decentrale uitvoeringskracht, is het van belang dat de bestaande financiële mogelijkheden van de decentrale overheden niet worden belast met een efficiëncykorting.

#### Gewenste inzet van het Rijk

- Het Rijk kan de inzet van decentrale overheden als volgt ondersteunen:
  - Een transitiefonds van 220 mln p/j ter beschikking stellen voor cofinanciering van onrendabele verduurzamingsopgaven in het stedelijk en landelijk gebied. Bijvoorbeeld de transitie naar een emissielooze mobiliteitsstelsel of binnenstedelijke herstructureringen die door verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en de combinatie met klimaatadaptatiemaatregelen onrendabele toppen kennen. Tszamen met de extra inzet van gemeenten en provincies kan deze cofinanciering tot een versnelling leiden van 20 procent extra woningen per jaar.
  - Zorgen voor voldoende investerend vermogen van woningcorporaties om de verduurzaming van hun woningvoorraad te versnellen.
  - Extra budget voor het organiseren van regionale uitvoeringskracht en kennisontwikkeling van 55 mln/j als start, waarbij gezamenlijk in beeld wordt gebracht wat voor de realisatie benodigd is.

#### b. Intensiveren klimaatadaptatie

Het is noodzakelijk om voor klimaatadaptatie extra middelen vrij te maken. Uit de meest recente KNMI-scenario's (2014) blijkt dat de effecten van klimaatverandering sneller optreden dan eerder voorzien. Om een enorme schade te voorkomen, moet het investeringstempo worden opgeschroefd.

Doorrekening van de scenario's leidt tot een extra investeringsopgave in het watersysteem van de waterschappen van 500 mln en een nog onbekende extra opgave in de bebouwde omgeving. De waterschappen willen tot en met 2025 30 mln/j extra investeren, bovenop de al bestaande investeringen in het watersysteem van 510 mln/j.

Omdat de extra investeringen met name ook in de bebouwde omgeving nodig zijn (in de orde van vele miljarden euro's), vragen wij als decentrale overheden het Rijk om samen met ons in beeld te brengen hoe groot de extra investeringsopgave is. Wij willen echter niet wachten op de uitkomsten van dat onderzoek, wij beginnen direct met het versnellen van de investeringen.

In het licht van de potentiële schadelast voeren gemeenten hun investeringen nu al op om wateroverlast te beperken (van 200 mln in 2014 naar 225 mln in 2015). Dit komt bovenop de gemeentelijke investeringen in bijvoorbeeld riolering (650 mln p/j) en het beperken van de overlast door de stijging van het grondwaterpeil (toename met ruim 20 procent naar 36 mln p/j). Gemeenten zullen deze extra investeringen de komende jaren continueren en verder uitbreiden. In de uitvoering wordt ook aandacht besteed aan de synergie tussen de investeringen in het regionaal watersysteem, de bebouwde omgeving en de provinciale investeringen in natuur.

De realisatie van gezamenlijke regionale klimaatadaptatiestrategieën, lokale en regionale uitvoeringskracht en kennisontwikkeling vergt 20 mln/j extra, plus een eenmalige investering in het inrichten van een early warning centre bij het KNMI).

#### Gewenste inzet van het Rijk

- Het Rijk brengt als onderdeel van de nationale aanpak in beeld wat de omvang van de extra investeringsopgave voor klimaatadaptatie in het bebouwd gebied is.
- Omdat de potentiële schade en overlast niet alleen lokaal of regionaal worden gevoeld, stelt het Rijk een bedrag van 230 mln p/j beschikbaar tot en met 2025
- Het Rijk zorgt voor extra budget voor het organiseren van regionale uitvoeringskracht en kennisontwikkeling van 20 mln/j

#### c. Versnellen circulaire economie

Het daadwerkelijk realiseren van een circulaire economie vraagt om investeringen in kennis, innovatie en opschaling naar de praktijk. Hiervoor is naar onze inschatting 5 mln/j nodig. De waterschappen investeren momenteel 20 mln/j in terugwinning van grondstoffen uit afvalwater. Daarnaast willen zij samen met marktpartijen en het Rijk business cases opstellen voor de bouw van vijf grondstoffefabrieken voor de maximaal vijf uit afvalwater terugwinbare grondstoffen met de meeste marktpotentie. Op basis van een positieve business case financieren de waterschappen en marktpartijen elk een derde deel van de bouw (ongeveer 10 mln per fabriek). Aan het Rijk wordt een eenmalige investeringsimpuls gevraagd van maximaal 17 mln.

#### Gewenste inzet van het Rijk

- Het Rijk levert extra budget voor de organisatie van regionale uitvoeringskracht en kennisontwikkeling van 5 mln/j.
- Het Rijk stelt samen met de waterschappen en marktpartijen business cases op voor grondstoffefabrieken. Op basis van positieve business cases financieren de waterschappen en marktpartijen een derde deel. Het Rijk neemt ook een derde deel voor zijn rekening; een eenmalige investeringsimpuls van maximaal 17 mln.

### 3. Optimale randvoorwaarden voor decentrale investeringen

Om de beoogde investeringen te kunnen doen en in combinatie met rijksbudgetten werk met werk te maken, moeten de volgende randvoorwaarden vervuld zijn:

- a. **Verruimen EMU-tekortruimte**  
Om decentrale overheden in staat te stellen de investeringen te doen die uit deze agenda voortvloeien, worden de begrotingsregels zodanig toegepast dat zij meer ruimte krijgen voor een EMU-tekort (0,45 procent BBP).
- b. **Wegnemen belastingen vennootschapsbelasting**  
Waterschappen kunnen alleen substantiële stappen zetten richting 100 procent eigen energieproductie en 100 procent circulair als zij energie en teruggewonnen (grond)stoffen kunnen leveren. Energie- en (grond)stoffenlevering dreigen met vennootschapsbelasting (Vpb) belast te worden. Dit maakt de business cases van reeds in gebruik genomen (en toekomstige) installaties niet of minder rendabel.
- Gevraagd van het Rijk**
  - Het duurzaam produceren, terugwinnen en leveren van energie en (grond)stoffen door overheden wordt ondergebracht onder de van vennootschapsbelasting vrijgestelde activiteiten.

### c. Wegnemen belastingen BTW

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn in beginsel niet-BTW-plichtig, maar bij de onderlinge samenwerking kan BTW-plicht ontstaan. De hieruit volgende extra kosten en administratieve lasten belemmeren de samenwerking. Aangezien deze investeringsagenda een intensivering van de samenwerking tussen overheden met zich meebrengt, is het wenselijk deze belemmeringen vanuit de BTW weg te nemen.

### Gevraagd van het Rijk

- De belastingen van de BTW-wetgeving voor duurzaamheidsinvesteringen door overheden worden weggenomen door niet alleen afzonderlijke overheden, maar ook de samenwerking tussen overheden vrij te stellen van BTW

### d. Toekomstbestendig centraal belastingstelsel dat de ambities ondersteunt

Decentrale overheden willen meer flexibiliteit in hun belastinginstrumentarium om deze fiscale instrumenten te kunnen inzetten voor de versnelling van de beoogde transities. Bijvoorbeeld door bepaalde vormen van gedrag te stimuleren dan wel te ontmoedigen. De decentrale overheden ontwikkelen hiervoor voorstellen, zoals tariefdifferentiatie OZB, meer profijtbeginnel in de watersysteemheffing van waterschappen en het vaker toepassen van het 'kostenveroorzaking-principe' in de zuivering/heffing van de waterschappen.

### Gevraagd van het Rijk

- Bereidheid om de voorstellen van de decentrale overheden als vertrekpunt te nemen voor flexibilisering van het decentrale belastinginstrumentarium.

### e. Gebiedsgericht en integraal inzetten van ruimtelijk-fysieke investeringsbudgetten

Om de verschillende ruimtelijke opgaven goed met elkaar te verbinden en synergie te creëren, is het wenselijk dat Rijk en regio in gebiedsoverleggen integrale afspraken maken, inclusief budgetten voor klimaatadaptatie, regionale mobiliteit en energietransitie.

### 4. Samenvatend overzicht gevraagde minimale inzet van het Rijk

De precieze omvang van de opgaven en benodigde investeringen moet de komende periode door het Rijk en de decentrale overheden samen in beeld worden gebracht.

De urgentie van de opgaven vereist een versnelling van de inzet van de gezamenlijke overheden en daarmee nu een extra financiële inzet voor de eerstkomende jaren. Met het oog daarop stellen wij in deze investeringsagenda voor dat het Rijk minimaal de volgende aanvullingen levert op de investeringen die decentrale overheden doen voor regionale en lokale maatregelen:

#### Energietransitie:

- Transitiefonds (o.a. binnenstedelijke herstructurering en emissieloos vervoer): 220 mln/
- Organiseren van uitvoeringskracht en kennisontwikkeling: 55 mln/

#### Klimaatadaptatie:

- Watersysteem: 30 mln/
- Gebouwde omgeving: 200 mln/
- Organiseren van uitvoeringskracht en kennisontwikkeling: 20 mln/

#### Circulaire economie:

- Organiseren van uitvoeringskracht en kennisontwikkeling: 5 mln/
- Grondstoffenwinning uit afvalwater: eenmalig 17 mln





 UNIE VAN  
WATERSCHAPPEN



[www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)



Unie van Waterschappen  
De heer H. Oosters  
Postbus 93218  
2509 AE DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700129

Den Haag, 31 maart 2017


Geachte heer Oosters,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. E.J. Schippers

201700130



Executive Board

**Ralph Hamers**  
Chairman

Mevrouw drs E.I. Schippers  
Informatieur  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Date**

Amsterdam, 30 maart 2017

**Ref.**

Informatiebesprekingen

Geachte mevrouw Schippers,

Wij feliciteren u van harte met de opdracht om als informateur te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor de vorming van een kabinet. Als input voor de informatie willen wij graag onze visie op een aantal thema's geven. Hieronder vindt u in het kort onze standpunten op een aantal onderwerpen, namelijk: voltooiing Bankenunie, fiscaliteit, employability, digitalisering, duurzaamheid en woningmarkt. In een bijlage kunt u een uitgebreidere toelichting lezen.

De Europese Unie is voor de Nederlandse economie, en daarmee voor alle burgers en bedrijven in Nederland van groot belang. De stabiliteit van de Europese Unie is een belangrijke randvoorwaarde voor economische voorspoed in Europa. Een belangrijk element daarvan is de voltooiing van de Bankenunie. Verdere versterking en verdieping van de Banken Unie komt immers de stabiliteit van het bankwezen ten goede. Dit is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse economie. Europa is de belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse goederen en diensten en ook de financiële verwevenheid is enorm. Minstens 20% van de binnenlandse kredietuitzettingen wordt gefinancierd door in het buitenland aangetrokken deposito's. De Bankenunie zal dit verder faciliteren.

Banken hebben de afgelopen jaren intensief gewerkt aan de versterking van hun kapitaalspositie. De komende jaren zal verder worden gegaan met het opbouwen van verlies absorberend vermogen en het voltooiën van resolutieplannen zodat de belastingbetaler buiten schot blijft indien een bank in de problemen komt. Wij zijn als ING volledig gecommitteerd om hieraan onze bijdrage te leveren. Een voorwaarde voor het verder ontwikkelen van de Banken Unie is dat er een gelijkspelveld bestaat en Europese banken onder dezelfde regels kunnen opereren. Dit vraagt om meer terughoudend als het gaat om nationale prudentiele eisen.

Op fiscaal gebied pleiten wij – in navolging van Duitsland – voor afbouw van de bankenbelasting omdat de grondslag daaraan ten ene male is komen te vervallen. In de bijlage lichten wij dat verder toe.



Een ander belangrijk thema is de arbeidsmarkt en employability. De levensverwachting, pensioenleeftijd en digitalisering van onze economie nemen toe en daarmee wordt ook employability steeds belangrijker. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt allereerst bij werknemers en werkgevers, maar de Nederlandse arbeidsmarkt zal erbij gebaat zijn als ook de overheid employability beleidsmatig ondersteunt onder andere door middel van flexibilisering van arbeidscontracten.

Een belangrijk onderdeel van innovatie en de transitie naar een nieuwe economie is digitalisering. Wij zien veel kansen, bijvoorbeeld om onze klanten nog beter te bedienen, maar tegelijkertijd ook risico's, zoals veiligheid en privacy. Als marktleider in digitaal bankieren zijn wij ons terdege bewust van de rol die wij hebben in de maatschappelijke discussie over het veilige gebruik van data. Een samenwerkingsverband met professionele marktpartijen en overheid kan hier aan bijdragen.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de plannen van het kabinet voor het oprichten van de Nederlandse Financierings- en Ontwikkelingsinstelling (Invest-NL). De kansen die Invest-NL biedt voor de financiering van duurzame (energie)transitietrajecten, export en het MKB zijn van groot belang voor Nederland. Wij ondersteunen dit initiatief daarom van harte, zeker nu er meer duidelijkheid bestaat over het werkkterrein, de inrichting en de aansturing van Invest-NL.

De woningmarkt is op dit moment gebaat bij stabiliteit. Juist daarom vinden wij het verder beperken van de maximale loan-to-value op de korte termijn niet gewenst. Het is wel heel belangrijk dat mensen tijdig beginnen met sparen voor de aankoop van een woning, maar stimuleringsmaatregelen mogen niet ontaarden in te grote complexiteit.

Ik hoop dat ik een goed beeld heb kunnen geven van onze visie op een aantal onderwerpen die tijdens de formatie zullen spelen. Als u daar prijs op stelt, wil ik graag een en ander uitgebreider toelichten.

Met vriendelijke groet,



Ralph Hamers

CC:

Minister President

Minister van Financiën

Minister van Economische Zaken

Fractievoorzitters VVD, CDA, D'66 en Groen Links, Eerste en Tweede Kamer

President, De Nederlandsche Bank NV

Voorzitter NVB

Voorzitter VNO-NCW



Executive Board

Ralph Hamers

Date

30 maart 2017

Bijlage

## 1. Voltooiing Europese Bankenunie - Uniforme regulering bancaire sector op Europees niveau

De Europese Unie is voor de Nederlandse economie, en daarmee voor alle burgers en bedrijven in Nederland, van groot belang. Europa is de belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse goederen en diensten, ook de financiële verwevenheid is enorm. Geen enkel Europees land heeft zoveel baat bij de EU als Nederland.

Als paneuropese bank is ING een groot voorstander van stabiliteit en voorspoed binnen de Europese Unie. Een belangrijk element hierin is de Bankenunie. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om te komen tot een Bankenunie. De overdracht van competenties naar de ECB sinds 2014 heeft geleid tot intensievere interactie tussen banken en de toezichthouder en daarnaast tot een meer geharmoniseerde Europese inrichting van het toezicht op banken. Sinds 2016 is de primaire verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van banken ook op centraal niveau belegd bij de Europese Single Resolution Board. Momenteel wordt er intensief gewerkt aan de voltooiing van resolutieplannen waarbij voor de grootbanken de opbouw van verlies-absorberend vermogen een belangrijk onderdeel vormt. Banken dragen sinds 2015 bij aan het Europese Resolutiefonds dat in noodgevallen kan worden ingezet om banken te steunen. In 2024 moet daartoe een bedrag zijn opgebouwd van minimaal 1% van alle gedekte deposito's in de eurozone; zo'n 55 miljard euro. De financiële stabiliteit is gebaat bij een verdere versterking en verdieping van de Bankenunie, hetgeen uiteindelijk ook Nederland ten goede komt.

Europese banken streven naar een optimale allocatie van kapitaal en liquiditeit binnen hun bedrijf. De Bankenunie beoogt dit te faciliteren. Voor banken binnen de eurozone bestaat gemiddeld 28% van de balans uit activiteiten buiten de landsgrenzen; en gemiddeld 14% van de balans bestaat uit in het buitenland aangetrokken deposito's. De afhankelijkheid van de Nederlandse economie van deze internationale liquiditeit is aanzienlijk groter, omdat er in Nederland (onder meer vanwege het pensioenstelsel) minder wordt gespaard dan dat er door de banken aan kredieten worden uitgezet. Dit onderstreept de behoefte aan internationale coördinatie en uniforme regels. Iedere maatregel die bijdraagt aan een efficiëntere allocatie, maakt banken concurrerender en draagt zo bij aan efficiëntere kredietverlening, met name in Nederland. Dit komt uiteindelijk ten goede aan de economische groei in Nederland en Europa. Daarom zijn wij voorstander van een Europees Depositogarantiestelsel (Edis). Edis is de laatste pijler van de Bankenunie die nog moet worden opgetrokken en is van eminent belang voor het voltooiën en het welslagen van de Bankenunie als geheel. De bewering dat deze laatste pijler pas moet worden opgetrokken als het gehele stelsel haar effectiviteit heeft bewezen, miskent dat dit stelsel nu juist op drie pijlers, en niet slechts op twee berust. Zolang de depositogarantiestelsels een nationale zaak blijven, zullen landen huiverig zijn om hun bevoegdheden volledig over te dragen naar het centrale niveau en blijft er tevens een motief om aanvullende nationale maatregelen te nemen.

In dit kader merken wij ook op dat de plannen van sommige politieke partijen om de ongewogen kapitaal ratio (leverage ratio) te verhogen niet alleen onnodig zijn, maar dat deze ook zeer nadelige gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse economie.

## 2. Fiscaliteit

### 2.1 Belasting en Banken

Met de introductie van bail-in en het Resolutiefonds is de belangrijkste ratio voor invoering van de **Nederlandse bankenbelasting** (i.e. het beprijzen van de impliciete overheidsgarantie) verdwenen; de kans dat de belastingbetaler in het geval van crisis moet bijspringen is heel klein geworden. Andere landen, bijvoorbeeld Duitsland, hebben om die reden hun bankenbelasting inmiddels afgeschaft. Dit is overigens ook in lijn met de evaluatie van de bankenbelasting die aan de Tweede Kamer is toegezonden. Daarom pleit ING voor een afbouw van de bankenbelasting.

Wanneer de rentelasten van bijvoorbeeld **AT1 instrumenten (coco's)** niet langer aftrekbaar zouden zijn raakt het level playing field in de eurozone verstoord (in alle eurozone landen zijn de rentelasten aftrekbaar, om die reden is de aftrek nog geen twee jaar geleden ook in Nederland ingevoerd), zou dubbele belastingheffing ontstaan (de rentebaten zijn bij investeerders in AT1 instrumenten belast) en wordt de belastingdruk op banken in Nederland irreëel hoog. Daarom dienen de rentelasten op schuld instrumenten die banken uitgeven aftrekbaar te blijven.

De gedachte dat banken onderbelast zijn "omdat ze zijn **vrijgesteld van BTW**" klopt niet. Banken leveren voor een groot deel vrijgestelde diensten (bijvoorbeeld hypotheek) aan hun klanten. Dit levert klanten van banken (met name particulieren) een BTW voordeel op. Maar de Banken betalen gewoon BTW over de producten en diensten die ze zelf inkopen en ze krijgen deze BTW maar voor een klein deel terug (in tegenstelling tot niet banken). Per saldo levert de BTW vrijstelling voor banken geen enkel voordeel op.

De belastingbijdrage van ING in Nederland is als volgt samengesteld:

#### Totale belastingbijdrage ING in Nederland

(uitgaande van een commerciële winst van EUR 1 mrd)

x mln EUR

	FY 2016	
Vennootschapsbelasting*	250	
Bankenbelasting	160	
BTW (niet-terugvorderbaar)	290	
<b>Totale directe/indirecte belastingen:</b>		700
<b>Overige (bron)heffingen:</b>		
- Loonbelasting	750	
- Dividend belasting	360	
- BTW	75	
		1.185
<b>Totale belasting bijdrage:</b>		<b>1.885</b>

\* De totale vennootschapsbelastingdruk van **ING wereldwijd** over 2016 was 27.4% (EUR 1618 mln). Verder geldt dat wanneer rente op coco's niet langer aftrekbaar zou zijn - dit op termijn nog eens circa EUR 60 mln Nederlandse vennootschapsbelasting per jaar gaat kosten.

Banken helpen (onder andere) de Nederlandse overheid meer en meer in haar **strijd tegen belastingontduiking**; met VIA, CRS en informatieverzoeken leveren banken allerlei klantgegevens aan de overheid waarmee de overheid onder meer belastingontduiking kan opsporen. ING ondersteunt

deze doelen, maar het leveren van deze diensten brengt wel substantiële kosten voor banken met zich mee waar geen opbrengsten tegenover staan.

Banken publiceren sinds 2014 onder andere hun winst plus belastingdruk per land. Hiermee lopen banken wat betreft **transparantie** voorop.

## 2.2 Box 3

Er bestaan plannen om de zogenoemde box 3 heffing in de Wet inkomstenbelasting aan te passen en de heffing meer aan te laten sluiten bij behaalde rendementen. Een van de varianten die besproken wordt, is een heffing over daadwerkelijk gerealiseerd rendement. Deze variant zal voor financiële instellingen (en voor de Belastingdienst) moeilijk uitvoerbaar zijn en daarom ook erg kostbaar. ING pleit er daarom voor om bij de keuze van de aanpassing nauw te blijven samenwerken met de diverse ketenpartners om tot een uitvoerbare en betaalbare oplossing te komen.

## 2.3 30% regeling

ING pleit ervoor om de zogenoemde 30% regeling voor expats niet in te perken. Een dergelijke beperking zal per saldo nadelig kunnen uitpakken omdat het relatief vaak werknemers in de hogere managementlagen van internationale bedrijven zal raken en deze werknemers typisch ook vestigingsplaatsbeslissingen nemen.

## 3. Employability en Arbeidsmarkt

ING zal net als andere werkgevers altijd behoefte hebben aan mensen met uiteenlopende vaardigheden. Door de steeds toenemende snelheid van de technologische ontwikkelingen, is het soort vaardigheden dat nodig is aan grote veranderingen onderhevig. Het succes van bedrijven hangt mede af van de snelheid waarmee ze daarop reageren. Dat geldt ook voor werknemers. Het is belangrijk dat zij hun vaardigheden aanpassen aan steeds veranderende behoeftes. Daar is de medewerker primair verantwoordelijk voor.

ING onderkent dat zij als werkgever verantwoordelijkheid draagt om te faciliteren dat medewerkers hun vaardigheden kunnen blijven ontwikkelen. Niet alleen voor een toekomst in het eigen bedrijf, maar ook daarbuiten. Investeren in opleiding en vakmanschap is een belangrijk deel van de oplossing. ING zet zich daar voor in en biedt daar ruimte voor. Er zou meer keuzevrijheid voor medewerkers moeten zijn om vanuit hun pensioenpot te investeren in hun oude dag, in een eigen woning of in vakmanschap.

## 4. Digitalisering

### 4.1 Cybersecurity

Een veilige en goed functionerende internetomgeving is van groot belang voor een gezonde en stabiele samenleving. De samenleving is gebaat bij nog betere veiligheid op het gebied van digitaal- en mobiel bankieren. Dit draagt bij aan het behouden en waar mogelijk versterken van het vertrouwen in digitaal bankieren.

ING investeert daarom (in nauwe samenwerking met andere koplopers in de sector) al jaren in een goede bescherming tegen cybercriminelen. Onder meer door inrichting van op preventie en controle gerichte maatregelen. Daarnaast door een professioneel Cybercrime Expertise en Response Team (CCERT), goede training van al het personeel en gedegen voorlichting aan klanten. Op die manier

beschermen we actief de informatie van onze klanten en dragen we bij aan cyberveiligheid in de financiële sector.

Toenemende wet- en regelgeving in de sector creëert een compliance gedreven cultuur die hoge kosten meebrengt, zonder dat de effectiviteit tegen dreigingen van cybercrime duidelijk is. ING ziet grote kansen in een versterking van efficiënte samenwerking tussen professionele marktpartijen en de overheid. Door gezamenlijk op te trekken zullen we een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het behouden, en waar mogelijk, versterken van het vertrouwen in de financiële sector in Nederland en Europa.

#### 4.2 Big data / privacy

Het veilig bewaren van data en het analyseren van data is een kerntaak van een bank. Door de toegenomen digitale mogelijkheden krijgt deze kerntaak terecht meer aandacht. Zowel vanuit het perspectief van de mogelijkheden, als vanuit het perspectief van de veiligheid, privacy en ethiek. De betaal- en persoonsgegevens van onze klanten verwerkt ING veilig en conform de wet. Uiteraard verkoopt ING geen gegevens van individuele klanten aan derden. Data wordt vooral ingezet voor het verbeteren van de dienstverlening, het bestrijden van fraude, het verbeteren van operationele processen, het verminderen van risico's en ten slotte voor het creëren van commerciële kansen. ING vindt het belangrijk om de klant transparant te informeren over het gebruik van data voor zover bescherming tegen fraude en veiligheid van het systeem als geheel zich daartegen niet verzet. Om de concurrentie met fintechs en andere nieuwkomers aan te gaan, is ING voorstander van de instelling van een 'regulatory sandbox' waar ook banken gebruik van kunnen maken. Op basis van PSD2 is ING vanaf 2018 verplicht om betaalgegevens te delen met bepaalde partijen. Dit gebeurt op basis van toestemming van de klant. Het is daarmee aan de klant om te bepalen wat er wel of niet mag met zijn betaalgegevens. Dat geldt naar onze mening ook voor het creëren van commerciële kansen voor gebruik van zijn betaalgegevens voor hem conveniërende doeleinden. Op voorwaarde dat klanten hierover goed geïnformeerd worden. Ook zou een ruime interpretatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming op het gebied van anonimisering wenselijk zijn.

#### 4.3 Digitale informatie uitwisseling

Iedere dag wordt tussen bedrijven, overheden en financiële instellingen grote hoeveelheden data en documenten uitgewisseld. Dit zal naar verwachting exponentieel toenemen. Op het gebied van digitalisering en internetpenetratie speelt Nederland een leidende rol binnen Europa. Desalniettemin worden in ons maatschappelijk verkeer nog altijd zeer substantiële en veelal verborgen kosten gemaakt voor (administratieve) rapportages middels verouderde uitwisselingsmethoden (papier of pdf). Dat kan veel slimmer en efficiënter via standaardisatie van gegevens en uitwisselingsprotocollen, waardoor computers real-time, foutloos en veilig met elkaar kunnen communiceren. De overheid speelt in het Standard Business Reporting (SBR) Programma een waardevolle rol als initiatiefnemer en regisseur tussen betrokken maatschappelijke partijen. ING hoopt dat die kennis en inzet verder kunnen worden uitgebouwd om Nederland binnen Europa een voorsprong te geven bij het terugdringen van de onnodige administratieve lasten en regels.

### 5. Duurzaamheid - De Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL

Het onlangs opgerichte Invest-NL zal nauw kunnen samenwerken met private partijen (o.a. banken, verzekeraars, pensioenfondsen en private investeerders) bij duurzaamheidsprojecten (energietransitie) of bij lastig financierbare projecten, en een rol als ketenregisseur en ontwikkelaar van innovatieve financieringsmodellen kunnen vervullen. Invest-NL zal vooral gericht moeten zijn op het verstrekken van risicodragend en langlopend vreemd vermogen, omdat daar op dit moment de meeste behoefte

aan bestaat. Daarbij dient Invest-NL zoveel mogelijk marktconforme tarieven en voorwaarden te hanteren. Het primaire doel van Invest-NL zou niet moeten zijn om bij lastig financierbare projecten korting te verlenen, maar juist om knelpunten op te lossen om daarmee extra financieringsvolume voor maatschappelijk gewenste en rendabele investeringen in de Nederlandse economie te genereren.

In het algemeen is er bij Nederlandse banken, verzekeraars en pensioenfondsen geen gebrek aan financieringscapaciteit noch aan kennis en vaardigheden om financieringsrisico's te beoordelen. Er is echter wel behoefte aan goed gestructureerde en voldoende rendabele financieringsprojecten, voldoende schaalgrootte en een oplossing voor de kwestie van de zogeheten informatie asymmetrie bij de financiering van het MKB. Wat ons betreft realiseren we dit laatste bij voorkeur via Standard Business Reporting.

## 6. Woningmarkt

### 6.1 Loan-to-Value

De woningmarkt herstelt zich van de gevolgen van de economische crisis. Starters hebben moeite om in deze markt, waarin woonruimte duurder wordt en schaars is, hun eerste huis te kopen. Het is voor starters moeilijk om voldoende te sparen als tussentijds gehuurd moet worden tegen een hoge huur in de vrije sector, zeker als nog meer eigen inbreng vereist zou zijn door een lagere loan-to value (LTV) en in combinatie met hogere huizenprijzen. Dit leidt tot een groep die niet op de koopmarkt, terecht kan. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het daarom op dit moment niet gewenst om de maximale loan-to-value (LTV) te beperken (van 100% naar bijvoorbeeld 90%). Bovendien passen banken prijsdifferentiatie toe (een hogere LTV betekent een hoger rentetarief) wat voor consumenten al een prikkel is om de LTV te beperken. Vanuit risicobeheersing is het ook niet nodig want sinds 2013 wordt aflossing al fiscaal gestimuleerd en na 30 jaar vervalt hypotheekrenteaf trek waarmee de afbouw van de LTV automatisch wordt gestimuleerd. Voor een belangrijk deel van de kwetsbare markt dekt de Nationale Hypotheek Garantie bovendien het restschuldrisico af.

### 6.2 Bouwsparen

Het is belangrijk dat mensen tijdig beginnen te sparen voor de aankoop van een woning. Stimuleringsmaatregelen zijn welkom, maar ING is geen voorstander van het Bouwsparen waarbij de opbouwfase gekoppeld wordt aan de hypotheek. Dit maakt het spaarproduct complex en beperkt de concurrentie. Een optie is om sparen te bevorderen en als "premie" de overdrachtsbelasting op de aankoop van de (eerste) woning te verlagen of geheel te laten vervallen.

### 6.3 Fiscale behandeling eigen woning

Er is de afgelopen jaren fors ingegrepen in de fiscale behandeling van de eigen woning. Deze ingrepen hebben initieel tot onrust geleid. Nu de woningmarkt echter weer aantrekt, hechten wij aan rust op dit gebied. Maatregelen om een (fictieve) annuïtaire afbouw van toepassing te laten zijn op de bestaande hypotheek, gesloten voor 1 januari 2013, zouden leiden tot onzekerheid en veel complexiteit (het feitelijke en fictieve fiscale verloop van de hypotheekschuld loopt uiteen en is nagenoeg onmogelijk te administreren). Bovendien loopt de oude portefeuille er langzaam uit en geldt voor de betrokkenen al een maximale fiscale termijn van 30 jaar met dalend aftrekpercentage.

### 6.4 Samenhang woningmarkt, pensioen en employability

De verleiding lijkt groot om aan een aantal knoppen te draaien op de hypotheekmarkt, zoals de LTV-ratio en de aftrekbaarheid. Gezien de grote gevolgen hiervan voor de financiële positie van Nederlandse huishoudens is het belangrijk om de bredere context in ogenschouw te houden. Zo heeft verdere beperking van de LTV met name gevolgen voor starters, die nog niet beschikken over een eigen spaarpot. Zonder flankerend beleid wordt hen de toegang tot de huizenmarkt ontzegd. Het is

daarom belangrijk om bij het nadenken over hypotheek en de markt voor koopwoningen, ook de huurmarkt en de huizenbouw mee te nemen. Bouw van nieuwe woningen is dringend noodzakelijk, met name in de Randstad, om de behoefte aan woonruimte en de toename van het aantal huishoudens te dekken.

Verder is er een duidelijke samenhang met pensioen en employability (zie onder 2). Het inzetten van pensioenaanspraken zou bijvoorbeeld het verlagen van de LTV kunnen compenseren. Flexibilisering van de arbeidsmarkt kan bijvoorbeeld ook tot gevolg hebben dat de woningvraag flexibeler wordt (liever huur dan koop).

Draaien aan knoppen op één van deze terreinen zou in de visie van ING dus moeten gebeuren vanuit een bredere visie op de financiële aspecten van wonen, werken, pensioen, sparen en zorg. ING is graag bereid vanuit haar expertise een bijdrage te leveren aan die gedachtevorming.

ING  
De heer R. Hamers  
Postbus 1800  
1000 BV AMSTERDAM

---

Kenmerk: 201700131

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Hamers,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Dr. E. J. Schippers



Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Aan de informateur  
Mevrouw drs. E.I. Schippers  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

*Kopie aan: fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en GroenLinks*

Utrecht, 30 maart 2017

**Het nieuwe kabinet kan minimaal € 741 miljoen per jaar besparen door inzet paramedische zorg**

Zeer geachte mevrouw Schippers,

U zult deze dagen waarschijnlijk veel post ontvangen van instellingen en organisaties die beargumenteren dat het nieuwe kabinet meer budget zou moeten reserveren voor bepaald beleid. Onze brief is anders.

Het Paramedisch Platform Nederland (PPN) stelt u en het nieuwe kabinet juist voor om geld te besparen. Wij hebben berekend dat **minimaal € 741 miljoen op maatschappelijke kosten bespaard kan worden** als het netwerk van paramedici in de eerstelijnszorg beter wordt ingezet. Een toelichting hierop vindt u in de bijlage.

PPN is een federatie van paramedische beroepsverenigingen van diëtisten, ergotherapeuten, huidtherapeuten, logopedisten en oefentherapeuten Cesar en Mensendieck. De vijf beroepsverenigingen vertegenwoordigen samen ruim 13.000 beroepsbeoefenaren. Zinnvolle maar zuinige zorg, dicht bij de cliënt is ons streven. Met als doel de kwaliteit van leven, participatie en zelfredzaamheid te verbeteren. Wij zijn er zeker van dat een besparing van minimaal € 741 miljoen bereikt kan worden door efficiëntere samenwerking in de eerstelijns gezondheidszorg.

**Daarom vragen wij u de volgende onderwerpen op te nemen in het regeerakkoord:**

**1. Versterking van de eerste lijn: betere en zichtbare positionering van paramedici naast de huisarts**

In plaats van het creëren van nieuwe functies binnen de huisartsenpraktijk, pleiten wij ervoor optimaal gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van hbo-opgeleide paramedische professionals die dicht bij burgers en patiënten zorg verlenen. Onze beroepsgroepen hebben bewezen een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van leven, veerkracht en zelfredzaamheid waardoor onnodige verwijzing naar de duurdere tweedelijnszorg wordt voorkomen.

**2. Interdisciplinaire samenwerking in belang van de patiënt moet mogelijk zijn**

Als paramedici verlenen we in samenhang met relevante andere disciplines, interdisciplinair, zorg aan de patiënt. Uitgaande van de mate van functioneren en participeren van de patiënt. Deze samenwerking wordt beperkt en gefrustreerd omdat de huidige schotten in ons zorgsysteem en de verschillende vormen van financiering deze samenwerking belemmeren. Wij pleiten ervoor dat deze schotten in het systeem worden opgeheven zodat relevante samenwerking mogelijk wordt. Daarnaast zullen deze vormen van samenwerking moeten worden gefinancierd.

Deze beroepsorganisaties vormen het Paramedisch Platform Nederland:

**EN** (Ergotherapie Nederland)  
**NVD** (Nederlandse Vereniging van Diëtisten)  
**NVH** (Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten)  
**NVLF** (Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie)  
**VvOCM** (Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck)

Correspondentieadres: PPN, p/a Orteliuslaan 750, 3528 BB Utrecht. ✉ tvdbom@ergotherapie.nl

### 3. Afschaffing eigen risico in de eerstelijnszorg

Het eigen risico is voor veel cliënten een financiële drempel om gebruik te maken van de paramedische zorg. Dit terwijl adequate inzet van paramedische zorg duurdere zorg voorkomt. Om een impuls te geven aan zinnige zuinige zorg dicht bij huis, pleiten wij ervoor het eigen risico voor de eerstelijnszorg te schrappen.

### 4. Verbeter positie van vertegenwoordiger beroepsgroepen ten opzichte van zorgverzekeraars

Ondanks verruiming van de mededingingsregels voor de eerstelijnszorg door de ACM, ervaren beroepsverenigingen als vertegenwoordigers van professionals geen verbetering in de positie ten opzichte van zorgverzekeraars. Omdat er geen mogelijkheid is om als (groep) professionals te onderhandelen over alle aspecten van een overeenkomst met een zorgverzekeraar, moeten zij 'tekenen bij het kruisje'. Wij pleiten ervoor de mededingingsregels te verruimen, zodat beroepsverenigingen mogen onderhandelen voor professionals in de eerstelijnszorg.

Wij hopen zeer dat u dit pleidooi onder de aandacht van de toekomstige coalitie wilt brengen. Mochten u of de onderhandelaars meer informatie wensen, dan zijn wij graag bereid tot het geven van een toelichting.

Met vriendelijke groet,  
Namens PPN,



Drs. B.N. de Ridder

Bestuurslid PPN

Deze beroepsorganisaties vormen het Paramedisch Platform Nederland:

EN (Ergotherapie Nederland)

NVD (Nederlandse Vereniging van Diëtisten)

NVH (Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten)

NVLF (Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie)

VvOCM (Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck)

Correspondentieadres: PPN, p/a Orteliuslaan 750, 3528 BB Utrecht. ✉ [tvdbom@ergotherapie.nl](mailto:tvdbom@ergotherapie.nl)

## Toelichting besparing van minimaal € 741 miljoen door inzet paramedische zorg

### Nederlandse Vereniging van Diëtisten (NVD)

De NVD staat voor het positioneren en profileren van de diëtist als dé specialist op het gebied van voeding en gedrag in relatie tot gezondheid en ziekte. We behartigen de belangen van diëtisten en creëren de randvoorwaarden om een bijdrage te kunnen leveren aan gezond gedrag en een goede voedingstoestand van burgers.

De NVD houdt zich bezig met:

- Het verbeteren van de kwaliteit van zorg
- Het bevorderen van de deskundigheid van de diëtist
- Het uitdragen van de mogelijkheden van de diëtist
- Het behartigen van de sociaaleconomische belangen van de diëtist
- Aantallen NVD-leden: 2.800
- Totaal werkzame/geregistreerde diëtisten: 5.250
- Omzet (als % van de zorgkosten): niet bekend

### Maatschappelijke baten diëtisten

Behandeling door de diëtist heeft verschillende maatschappelijke baten. De gezondheid van de patiënt (en zijn familie) neemt toe, waardoor zorgkosten kunnen worden vermeden en de productie van de patiënt toeneemt. De behandeling van patiënten met overgewicht en daaraan gerelateerde ziekten levert maatschappelijke baten van ruim € 0,4 tot € 1,9 miljard over een periode van vijf jaar. Voor elke € 1,- die wordt besteed aan dieetadviesing van deze patiënten krijgt de maatschappij netto € 14,- tot € 63,- terug: € 56,- in gezondheidswinst, € 3,- aan netto besparingen op de totale zorgkosten en € 4,- als productiviteitswinst. De behandeling van patiënten met overgewicht levert zo jaarlijks tot € 400 miljoen aan maatschappelijke baten op.  
*(bron: SEO Economisch Onderzoek, 22 november 2012, pagina 26)*

### Ergotherapie Nederland (EN)

Ergotherapie is een paramedisch beroep dat cliënten leert zo optimaal en zelfstandig mogelijk dagelijkse handelingen en activiteiten uit te voeren in hun eigen woon-, leef- en werkomgeving. Samen met haar leden zorgt Ergotherapie Nederland dat de kwaliteit van ergotherapie verder verbetert en behouden blijft. Daarnaast zet EN zich in om de bekendheid van het beroep te versterken.

De doelen van Ergotherapie Nederland zijn:

- De sociaal economische belangenbehartiging: de positie van de ergotherapeut versterken en het bewijs leveren van de effectiviteit van ergotherapie.
- De beroepsinhoudelijke belangenbehartiging: borgen van het kennis- en vaardigheidsniveau van de ergotherapeut.
- De individuele dienstverlening aan leden: een slagvaardig en professioneel bureau dat dienstverlening op maat levert.
- De vereniging- of netwerkfunctie: het initiëren en het borgen van de werking van commissies, werkgroepen en Regionaal Ergotherapeutische netwerken (REN).

Aantal EN-leden: 2.300

Totaal werkzame/geregistreerde ergotherapeuten: 4.500

Omzet: 36 miljoen en 30% werkt in de eerstelijns, 70% in de tweedelijns

Deze beroepsorganisaties vormen het Paramedisch Platform Nederland:

**EN** (Ergotherapie Nederland)

**NVD** (Nederlandse Vereniging van Diëtisten)

**NVH** (Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten)

**NVLF** (Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie)

**VvOCM** (Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck)

Correspondentieadres: PPN, p/a Orteliuslaan 750, 3528 BB Utrecht. ✉ [tvdbom@ergotherapie.nl](mailto:tvdbom@ergotherapie.nl)

## **Maatschappelijke baten ergotherapeuten**

Voor elke euro die besteed wordt aan de behandeling van thuiswonende patiënten met dementie en hun mantelzorgers krijgt de maatschappij € 7,40 tot € 11,80 terug. Voor behandeling van kinderen met schrijfproblemen krijgt de maatschappij € 1,60 tot € 1,70 per euro terug. Behandeling van alle geregistreerde thuiswonende dementiepatiënten en hun mantelzorgers levert netto maatschappelijk baten van € 140 tot € 236 miljoen per jaar\*). Bij behandeling van alle 6-jarige kinderen met schrijfproblemen in Nederland zijn de netto maatschappelijk baten € 3,8 tot € 12,3 miljoen over het (werkzame) leven van het kind.

\*) (bron: SEO Economisch Onderzoek, oktober 2014, pagina 5)

## **Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten (NVH)**

De huid is ons grootste orgaan. Bijna 2 miljoen mensen in Nederland hebben een huidandoening en worden hiermee dagelijks belemmerd in hun doen. De benodigde huidzorg hiervoor kan adequater en met minder kosten dicht bij de patiënt in de eerste lijn worden opgevangen en georganiseerd, met afstemming tussen huisarts en andere relevante disciplines. De paramedicus op het gebied van de huid, de huidtherapeut, vervult hierin een belangrijke rol met zorg rondom het voorkomen (zelfmanagement), screenen en adequaat behandelen van huidandoeningen. Als paramedicus stelt hij/zij in samenspraak met de patiënt, na het uitvoeren van screening (in geval van DTH), anamnese en onderzoek een behandelplan op met als doel het bevorderen van de gezondheid, eigen regie en zelfredzaamheid van de patiënt.

Huidtherapeuten behandelen patiënten op verwijzing van en/of in samenwerking met een huisarts of medisch specialist. Bovendien zijn huidtherapeuten sinds januari 2011 direct toegankelijk.

- Aantal NVH-leden: 850
- Totaal werkzame/geregistreerde huidtherapeuten: 950
- 85% van de huidtherapeuten werkt in de eerstelijns, 15% in de tweedelijns, onderwijs en onderzoek.

## **Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie (NVLF)**

De NVLF vertegenwoordigt logopedisten: de beroepsgroep die zich inzet voor mensen die niet volledig kunnen participeren. Omdat ze door een handicap het vermogen missen om contact te leggen. Om gedachten onder woorden te brengen. Om ideeën te uiten. Met hun paramedisch specialisme zijn logopedisten in staat deze mensen te helpen. Door hun uitgebreide anatomische kennis en therapeutische inzichten kunnen zij de stoornis bij cliënten opsporen én behandelen. Logopedisten bieden zowel preventieve als curatieve zorg als het gaat om spraak-, stem-, taal- en gehoorstoornissen en primaire mond- en keelfunctiestoornissen.

Of het nu om gaat baby's met slikproblemen, jonge kinderen met een taalstoornis waardoor zij niet spreken, kinderen die stotteren, zangers met stemaandoeningen, langdurig zieken bij wie de spraak is aangedaan: zij kunnen dankzij de logopedie een gezonde start met hun leven maken of een belangrijk stuk van hun mens-zijn behouden.

- Aantal NVLF-leden: 5.500
- Totaal werkzame/geregistreerde logopedisten: 8.000
- Omzet: 250 miljoen (waarvan 120 miljoen in de eerste lijn)
- Ruim 30% werkt in de eerste lijn als praktijkhouder, 20% is werkzaam in het onderwijs, 50% is in dienst van een gezondheidsinstelling (zowel in de eerste als tweedelijns).

Deze beroepsorganisaties vormen het Paramedisch Platform Nederland:

**EN** (Ergotherapie Nederland)

**NVD** (Nederlandse Vereniging van Diëtisten)

**NVH** (Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten)

**NVLF** (Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie)

**VvOCM** (Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck)

Correspondentieadres: PPN, p/a Orteliuslaan 750, 3528 BB Utrecht. ✉ [tvdbom@ergotherapie.nl](mailto:tvdbom@ergotherapie.nl)

## **Maatschappelijke baten logopedisten**

Logopedie bij kinderen met een spraak-/taalstoornis levert de samenleving jaarlijks € 38 miljoen tot € 105 miljoen op \*). Deze baten worden veroorzaakt door een besparing op de kosten voor het speciaal basisonderwijs en hogere toekomstige productie. Iedere euro die gebruikt wordt voor de behandeling van spraak- en taalstoornissen bij kinderen levert € 1,67 tot € 3,04 op. Bij een groot deel van de kinderen verbetert het spraak-/taalniveau als gevolg van logopedie. Een groter aandeel kinderen scoort door logopedie beter op gestandaardiseerde taaltesten. Tijdige signalering en behandeling van een taalstoornis leidt tot een daling van 30 procent van het aantal kinderen op het speciaal onderwijs. Ook zorgt logopedie voor een betere sociale ontwikkeling van kinderen, kunnen ouders beter omgaan met de stoornis en zorgt logopedie voor minder criminaliteit.

\*) (bron: SEO Economisch Onderzoek, september 2012, pagina 5)

## **Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck (VvOCM)**

De oefentherapeut is specialist in het aanleren van gezond beweeggedrag. Oefentherapie Cesar-Mensendieck is een paramedische behandelmethode gericht op het behandelen en voorkomen van klachten die kunnen ontstaan door een onjuiste houding en beweging tijdens dagelijkse activiteiten. Oefentherapie gegeven door een oefentherapeut is een paramedische interventie. De cliënt en diens eigen mogelijkheden en context staan centraal in de therapie. Oefentherapie Cesar-Mensendieck draagt bij aan zelfredzaamheid en daarmee aan het kunnen blijven functioneren en participeren in de maatschappij.

Naast algemene oefentherapie zijn er twee specialisaties: kinderoefentherapie (bij problemen in de motorische ontwikkeling van kinderen) en psychosomatische oefentherapie (bij klachten die te maken hebben met stress, angst of paniek, hyperventilatie, overspanning en burn-out).

- Aantal VvOCM-leden: 1.700
- Totaal werkzame/geregistreerde oefentherapeuten Cesar en Mensendieck: 2.000
- 95% van de oefentherapeuten is werkzaam in de eerste lijn, 5% werkt in een instelling.

### **Conclusie**

Jaarlijks kan er € 741 miljoen bespaard worden aan zorgkosten door tussenkomst van paramedici. Dit blijkt uit SEO-rapporten van drie van de vijf beroepsverenigingen die zijn aangesloten bij PPN. Voor ergotherapie en huidtherapie zijn geen SEO-rapporten beschikbaar. Behandeling door een paramedicus levert de maatschappij aanzienlijke voordelen op. De gezondheid van de patiënt (en familie) neemt toe, waardoor zorgkosten kunnen worden vermeden en de kwaliteit van leven van de patiënt toeneemt. In cijfers uitgedrukt:

Besparing door dieetadvies:	€ 400 miljoen
Besparing door logopedie:	€ 105 miljoen
Besparing door ergotherapie:	€ 236 miljoen
<b>Totale besparing minimaal:</b>	<b>€ 741 miljoen</b>

Deze beroepsorganisaties vormen het Paramedisch Platform Nederland:

EN (Ergotherapie Nederland)

NVD (Nederlandse Vereniging van Diëtisten)

NVH (Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten)

NVLF (Nederlandse Vereniging voor Logopedie en Foniatrie)

VvOCM (Vereniging van Oefentherapeuten Cesar en Mensendieck)

Correspondentieadres: PPN, p/a Orteliuslaan 750, 3528 BB Utrecht. ✉ [tvdbom@ergotherapie.nl](mailto:tvdbom@ergotherapie.nl)



Paramedisch Platform Nederland  
Drs. B.N. de Ridders  
Postbus 75  
3440 AB WOERDEN


---

---

Kenmerk: 201700133

---

Den Haag, 31 maart 2017


 Geachte heer De Ridders,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.J. Schippers



201700134

knmg

Aan de Informatieur  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Utrecht, 29 maart 2017

KNMG  
Mercatorlaan 1200  
Postbus 20051 3502 LB Utrecht

#### Referentie

17-14680

030-28 23 267

directiesecretariaat@knmg.nl

Bijlage: 1

#### Onderwerp

KNMG-reactie op kabinetsvisie voltooid leven

Geachte mevrouw Schippers,

Hoe kunnen we op een respectvolle en passende manier omgaan met de situatie dat een oudere een gevoel van zinloosheid ervaart? Helpt een wet die hulp bij zelfdoding bij een 'voltooid leven' mogelijk maakt? Dit is een maatschappelijke vraag die ook artsen zeer bezighoudt. Juist in de spreekkamer, thuis en aan bed kunnen ouderen een indringende wens uitspreken. Of blijft de vraag onuitgesproken hangen. We hebben dan ook de tijd genomen om tot een weloverwogen en gedragen reactie te komen op het kabinetsvoorstel (Kamerstukken II 2016-2017, 32647, nr. 55). Zo hebben we artsen uitgebreid gepeild, via het KNMG Artsenpanel en tijdens districtsbijeenkomsten, over de dilemma's die in de praktijk voor patiënten en artsen bestaan. De uitkomsten zijn intensief besproken tussen de federatiepartners die de KNMG samen vormen.

De kabinetsvisie zal een belangrijk onderwerp van gesprek vormen bij het formeren van een nieuw kabinet en het opstellen van een regeerakkoord. De KNMG brengt haar visie daarom bij u onder de aandacht. De kern van onze conclusie is dat, hoe invoelbaar ook voor artsen vaak de wens tot zelfbeschikking in die laatste levensfase is, een dergelijke regeling teveel risico's en nadelen kent en daarom onwenselijk is. 'Voltooid leven' was een veel besproken onderwerp in de verkiezingstijd.

Zo maken we als artsen bezwaar tegen het onderscheid dat het kabinet maakt tussen 'gezonde' en 'zieke' mensen met een doodswens. Dit doet geen recht aan de werkelijkheid en de ervaring van burgers en artsen. De huidige euthanasiewet functioneert goed en biedt een brede reikwijdte. De praktijk is zorgvuldig, transparant, toetsbaar, veilig voor patiënten en artsen en heeft een groot draagvlak. Een andere wet naast de euthanasiewet kan leiden tot uitholling van de huidige euthanasiepraktijk en dat willen we niet.

Een andere grote zorg van onze achterban is dat het invoeren van een dergelijke wet kan leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten zoals gevoelens van onveiligheid onder ouderen en stigmatisering van ouderdom. In plaats van een nieuwe weg naar hulp bij zelfdoding te openen pleit artsfederatie KNMG er dan ook voor om te investeren in oplossingen die deze problematiek van een ervaren gevoel van zinloosheid onder ouderen adresseren.

Het begrip 'voltooid leven' heeft in het maatschappelijk debat een positieve connotatie. Het gaat hier echter om complexe en fragische problematiek waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan. De



KNMG dringt aan op meer onderzoek ter ondersteuning van andere oplossingsrichtingen dan de nu door het kabinet gekozen richting.

Met vriendelijke groet,



R.A.C.L. Hemer, arts M&G, MBA  
voorzitter KNMG

c.c.:  
minister van VWS, mevrouw E.I. Schippers  
Minister van Veiligheid en Justitie  
Vaste Kamercommissie van VWS  
Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie

Overwegingen  
artsenfederatie KNMG  
bij 'Kabinetsreactie en  
visie Voltooid Leven'

29 maart 2017

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inleiding.....	6
Doel en verantwoording.....	6
<b>1 Achtergrond van het debat.....</b>	<b>8</b>
1.1 Burgerinitiatief Uit Vrije Wil.....	8
1.2 KNMG-standpunt De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde.....	8
1.3 Belevingsonderzoek Helder communiceren rond euthanasie met de patiënt.....	9
1.4 Commissie van Wijzen.....	9
1.5 Kabinetsreactie en visie Voltooid Leven.....	10
<b>2 Maatschappelijke reacties.....</b>	<b>11</b>
2.1 Verenso.....	11
2.2 Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie.....	11
2.3 Nederlands Instituut voor Psychologen.....	11
2.4 Nederlandse Patiëntenvereniging.....	11
2.5 Unie KBO en PCOB.....	12
2.6 Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde.....	12
2.7 Wetsvoorstel D66 voltooid leven.....	12
<b>3 Bevindingen en overwegingen.....</b>	<b>13</b>
3.1 Actuele doodswens bij ouderen.....	13
3.2 Voltooid leven.....	15
3.3 Aard van het lijden.....	15
3.4 De stervenshulpverlener.....	16
3.5 Betrokkenheid van de arts.....	17
3.6 Twee parallelle systemen.....	18
3.7 Gezond of ziek.....	19
3.8 Leeftijdsgrens.....	20
3.9 Waardering van ouderdom.....	21
3.10 Recht op zelfbeschikking.....	22
3.11 Eigen regie van de burger.....	23
<b>4 Relevante bronnen.....</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage 1 Resultaten KNMG artsenpanel.....</b>	<b>26</b>

## Voorwoord

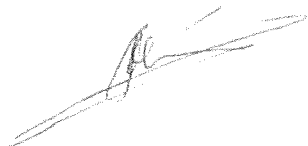
Hoe kunnen we op een respectvolle en passende manier omgaan met de situatie dat een oudere een gevoel van zinloosheid ervaart? Helpt een wet die hulp bij zelfdoding bij een 'voltooid leven' mogelijk maakt? Dit is een maatschappelijke vraag die ook artsen zeer bezighoudt. Juist in de spreekkamer, thuis en aan bed kunnen ouderen een indringende wens uitspreken. Of blijft de vraag onuitgesproken hangen. Artsenfederatie KNMG heeft dan ook de tijd genomen om tot een weloverwogen en gedragen reactie te komen op het kabinetsvoorstel. Zo hebben we artsen uitgebreid gepeild, via het KNMG artsenpanel en tijdens districtsbijeenkomsten, over de dilemma's die in de praktijk bestaan. De uitkomsten zijn intensief besproken met de federatiepartners die de KNMG samen vormen. Het resultaat ligt voor u. Onze conclusie is dat, hoe invoelbaar ook voor artsen de wens tot zelfbeschikking in die laatste levensfase is, een dergelijke regeling teveel risico's en nadelen kent en daarom onwenselijk is.

Als artsen maken we bezwaar tegen het onderscheid dat het kabinet maakt tussen 'gezonde' en 'zieke' mensen met een doodswens. Dit doet geen recht aan de werkelijkheid en de ervaring van burgers en artsen. De huidige euthanasiewet functioneert goed en heeft een brede reikwijdte. De euthanasiepraktijk is zorgvuldig, transparant, toetsbaar, veilig voor patiënten en artsen en heeft een groot draagvlak. Een andere wet naast de euthanasiewet kan leiden tot uitholling van de huidige euthanasiepraktijk en dat willen we niet.

Een andere grote zorg van onze achterban is dat het invoeren van een dergelijke wet kan leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten zoals gevoelens van onveiligheid onder ouderen en stigmatisering van ouderdom. In plaats van een nieuwe weg naar hulp bij zelfdoding te openen pleit de KNMG er dan ook voor om te investeren in oplossingen die deze problematiek van een ervaren gevoel van zinloosheid onder ouderen adresseren.

Het begrip 'voltooid leven' heeft in het maatschappelijk debat een positieve connotatie. Het gaat hier echter om complexe en tragische problematiek waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan. Meer onderzoek helpt bij het begrijpen van het lijden van deze mensen en bij het zoeken naar andere oplossingsrichtingen dan de nu door het kabinet gekozen richting.

Namens het federatiebestuur van de KNMG,



R.A.C.L. Héman, arts M&G, MBA  
voorzitter

## Samenvatting

Hoe gaan we om met ouderen die lijden aan het leven? Dit is een maatschappelijk vraagstuk, waarmee ook artsen in de spreekkamer geconfronteerd worden. Artsenfederatie KNMG heeft er begrip voor dat mensen zekerheid en geruststelling willen hebben als het gaat over het eigen levenseinde, ook als er nog geen actuele doodswens aanwezig is. De KNMG rekent het dan ook tot haar verantwoordelijkheid een gefundeerde bijdrage te leveren aan dit vraagstuk.

Het kabinet stelt voor om via een wet mogelijk te maken dat ouderen met gevoelens van een 'voltooid leven' hulp bij zelfdoding kunnen krijgen. Deze wet komt dan tegemoet aan 'gezonde' ouderen met een actuele, weloverwogen doodswens, die behoefte hebben aan actieve levensbeëindiging. Deze wet zou komen te bestaan naast de huidige euthanasiewet, die zich richt op mensen bij wie sprake is van uitzichtloos en ondraaglijk lijden dat (mede) een medische grondslag heeft.

Een dergelijk vergaand voorstel kent veel principiële en praktische bezwaren. Deze bezwaren leiden voor artsenfederatie KNMG, na uitgebreide raadpleging van de achterban, tot de conclusie dat het kabinetsvoorstel om te komen tot een wet die hulp bij zelfdoding bij een 'voltooid leven' mogelijk maakt, onwenselijk is.

De samenvatting van onze overwegingen:

- Het kabinet maakt onderscheid tussen 'gezonde' mensen met een doodswens in het kader van een 'voltooid leven', en 'zieke' mensen met een doodswens. Naar de mening van de KNMG is het onderscheid tussen 'gezond' en 'ziek' een theoretische tweedeling, die geen recht doet aan de complexe werkelijkheid en de ervaring van burgers en artsen.
- De euthanasiewet functioneert goed en artsen voeren die professioneel uit. De euthanasiepraktijk is zorgvuldig, transparant, toetsbaar, veilig voor patiënten en artsen en heeft een groot draagvlak. Een andere wet naast de euthanasiewet kan leiden tot uitholling van de huidige euthanasiepraktijk.
- De euthanasiewet heeft een brede reikwijdte. Kwetsbaarheid door ouderdom, waarbij mensen een stapeling van medische en niet-medische problemen ervaren, kan ondraaglijk en uitzichtloos lijden veroorzaken in de zin van de euthanasiewet. Tegelijk zijn niet alle artsen bereid in deze situatie euthanasie te verlenen, omdat zij andere passende interventies zien en vrezen voor een hellend vlak. De KNMG zal blijvend inzetten op voorlichting en deskundigheidsbevordering.
- Het invoeren van de voorgestelde wet kan leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten zoals gevoelens van onveiligheid onder ouderen en stigmatisering van ouderdom.
- Het begrip 'voltooid leven' heeft in het maatschappelijk debat een positieve connotatie. In de praktijk zal het echter vooral gaan om kwetsbare mensen die eenzaamheid en verlies van zingeving ervaren en vaak afhankelijk zullen zijn van de hulp van anderen. In plaats van te investeren in een nieuwe weg naar hulp bij zelfdoding pleit de KNMG ervoor om in andere oplossingen te investeren die de problematiek van een ervaren gevoel van zinloosheid onder ouderen adresseren. Hulpverlening aan deze ouderen moet geen tunnel met één uitkomst zijn, namelijk de dood, maar een breed palet aan mogelijkheden waarbij wordt bekeken wat ouderen daadwerkelijk nodig hebben.

- ◊ De KNMG vindt het opmerkelijk dat het kabinet voornemens is een nieuwe regeling in te stellen specifiek voor situaties van 'voltooid leven'. Hiermee wijkt het kabinet af van recht- en tuchtrechtspraak, alsmede van de opvatting van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie en de huidige normen van de beroepsgroep. Artsen worden in die situaties immers juist aangeraden om terughoudend te zijn en extra behoedzaam te werk te gaan. De KNMG vindt het opvallend dat voor de complexe casuïstiek rond 'voltooid leven' een eenvoudiger beoordelings- en toetsingskader komt dan voor mensen met lijden op medische grondslag. Er ontstaat dan de bijzondere situatie van een 'zware' (euthanasie)toets voor situaties waarbij lijden op medische grondslag de overhand heeft en een 'lichte' toets voor de meer complexe situaties van 'voltooid leven'. Dit is niet wenselijk.
- ◊ De groep mensen waarover het kabinet spreekt (een actuele, duurzame, weloverwogen doodswens, behoefte aan actieve levensbeëindiging, geen medische grondslag van het lijden) is waarschijnlijk zeer klein. De KNMG acht het niet raadzaam om voor deze groep een apart wettelijk kader te scheppen. Eerst zou meer duidelijkheid moeten komen over de omvang van deze groep, de aard van de problemen waar zij mee worstelen en de alternatieven die deze mensen geboden kunnen worden.
- ◊ Volgens het kabinet hoeft bij de toetsing van de doodswens geen arts betrokken te zijn. De KNMG betwijfelt ernstig of daarmee de zorgvuldigheid, toetsbaarheid en veiligheid niet in het gedrang komt. De voorgestelde toetsing bevat bovendien hoogst waarschijnlijk medische elementen, waardoor artsen, ongewenst, betrokken raken bij procedures rond 'voltooid leven'.

## Inleiding

Sinds 1991 speelt zich in de samenleving een discussie af over de vraag of ouderen met gevoelens van een 'voltooid leven' de beschikking zouden moeten krijgen over middelen om zelf een einde aan het leven te maken. Het verlangen om zelf te kunnen beschikken over middelen om het leven te kunnen beëindigen is dan ook niet nieuw.

De Commissie van Wijzen inzake hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten (adviescommissie Schnabel) stelt begin 2016 echter dat de huidige euthanasiewet goed functioneert, veel ruimer is dan veel mensen denken en dat het verruimen van juridische mogelijkheden voor hulp bij zelfdoding niet wenselijk is.(1)

In oktober 2016 publiceert het kabinet in reactie hierop de kamerbrief 'Kabinetsreactie en Visie Voltooid Leven'.(2) Hierin neemt het kabinet afstand van de aanbevelingen van de adviescommissie Schnabel. Het kabinet stelt voor dat er naast de huidige euthanasiewet een andere wet komt, die hulp bij zelfdoding bij mensen met een 'voltooid leven' onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt. Deze nieuwe wet richt zich op mensen bij wie het lijden geen medische grondslag heeft. De huidige euthanasiewet blijft bestaan en richt zich op mensen waarbij het uitzichtloos en ondraaglijk lijden (mede) een medische grondslag heeft.

### Doel en verantwoording

Ook artsen worden in de spreekkamer geconfronteerd met ouderen die gevoelens van zinloosheid ervaren. Het maatschappelijk vraagstuk van ouderen die lijden aan het leven is dus ook relevant voor artsen. [zie kader]

Deze notitie beoogt een reactie te geven op de kamerbrief 'Kabinetsreactie en Visie Voltooid Leven' d.d. 12 oktober 2016. (2) De overwegingen van artsenfederatie KNMG bij het voorstel van het kabinet om naast de huidige Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (vanaf hier: euthanasiewet) een wet te maken die het mogelijk maakt om mensen met een 'voltooid leven' hulp bij zelfdoding te verlenen zijn gebaseerd op:

- een analyse van KNMG-standpunten, notities, een eerdere raadpleging van het artsenpanel over dit onderwerp, het rapport van de adviescommissie Schnabel en de kamerbrief van het kabinet. Ook zijn reacties uit de maatschappij verdisconteerd.
- het raadplegen van het KNMG artsenpanel tussen 28 november 2016 t/m 11 december 2016.
- KNMG-districtsbijeenkomsten in Limburg, Gooi-Eemland-Noordwest Veluwe, Holland Noord, Twente, Zuid Holland Zuid, Flevoland/Zwolle en Noord Spaarne Amstel. Enkele bijeenkomsten vonden plaats na het bekend worden van de kamerbrief van het kabinet.

#### Lijden aan het leven

De KNMG gebruikt in deze notitie de term 'lijden aan het leven' en bedoelt daarmee: 'lijden aan het vooruitzicht verder te moeten leven op een zodanige manier dat daarbij geen of slechts een gebrekkige kwaliteit van leven wordt ervaren, hetgeen aanleiding geeft tot een persisterend doodsverlangen, terwijl ter verklaring voor de afwezigheid of gebrekkigheid in kwaliteit van leven niet of niet in overwegende mate een medische of psychische aandoening kan worden aangewezen'.(3)

De KNMG kiest voor deze term omdat lijden het kernelement van de problematiek is. Dit lijden kan veroorzaakt zijn door het gevoel dat het leven 'voltooid' is, maar ook door andere oorzaken.

De term 'voltooid leven' acht de KNMG niet geschikt, omdat die in zichzelf al een waardeoordeel bevat en alleen de persoon zelf een oordeel kan vellen over de vraag of het leven al dan niet 'voltooid' is.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de achtergrond van het debat geschetst: van Drion tot kabinetsvisie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van reacties van andere partijen uit de maatschappij kort na het verschijnen van de kabinetsvisie. De resultaten van het artsenpanel, de

analyse van de literatuur en andere documenten worden in hoofdstuk 3 beschreven. Hierin worden tevens puntsgewijs voorlopige conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

---

---

---





# 1 Achtergrond van het debat

De afgelopen decennia speelt zich in de samenleving een discussie af over zelfbeschikking rond het levenseinde. Het startpunt is het essay 'Het zelfgewilde einde van oude mensen' van Huib Drion in 1991. Drion pleitte voor het ter beschikking stellen van dodelijke middelen waarmee ouderen op een waardige wijze en op een zelfgekozen moment een eind aan hun leven zouden kunnen maken. Het essay ontving veel bijval, maar werd pas twee decennia later uitgewerkt door Burgerinitiatief uit Vrije Wil.

## 1.1 Burgerinitiatief Uit Vrije Wil

Met het Burgerinitiatief Uit Vrije Wil laaide in 2010 het debat over zelfbeschikking op. Het doel van het Burgerinitiatief was de 'legalisatie van stervenshulp aan ouderen die hun leven voltooid achten'.<sup>(4)</sup> Dit op hun nadrukkelijk verzoek en onder voorwaarden van zorgvuldigheid en toetsbaarheid. Het wetsvoorstel leek erg op de huidige euthanasiewet, inclusief de toetsing vooraf door een onafhankelijk consultant en toetsing achteraf door een toetsingscommissie. Belangrijkste verschil was dat er een streep werd gezet door de zorgvuldigheidscriteria 'uitzichtloos en ondraaglijk lijden' en 'redelijke alternatieven'. Verder zou de hulp alleen mogelijk zijn voor mensen van 70 jaar en ouder, omdat zij naar de mening van de initiatiefnemers hun 'brevet van leven' verdiend zouden hebben. Het voorstel van Uit Vrije Wil zou komen te bestaan naast de huidige euthanasiewet.

De KNMG vond het wetsvoorstel problematisch, onder meer omdat dit tot een uitholling van de zorgvuldig opgebouwde euthanasiepraktijk zou leiden. In de Tweede Kamer bleek er onvoldoende steun voor het wetsvoorstel.

## 1.2 KNMG-standpunt De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde

In 2011 publiceerde de KNMG het standpunt *de rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde*.<sup>(5)</sup> De aanleiding hiervoor was het Burgerinitiatief Uit Vrije Wil, mede in het licht van de norm en praktijkontwikkeling van artsen met betrekking tot euthanasie en hulp bij zelfdoding sinds de euthanasiewet in 2002 van kracht werd.

In het standpunt wordt meer duidelijkheid geschapen over de gebruikte terminologie bij mensen met een langdurige doodswens. In het maatschappelijk debat en ook door artsen en patiënten worden begrippen als 'klaar met leven', 'voltooid leven' en 'lijden aan het leven' door elkaar heen gebruikt. De KNMG hanteert hiervoor 'lijden aan het leven', omdat lijden naar de mening van de KNMG de kern van de problematiek is. Met lijden aan het leven wordt bedoeld: 'lijden aan het vooruitzicht verder te moeten leven op een zodanige manier dat daarbij geen of slechts een gebrekkige kwaliteit van leven wordt ervaren, hetgeen aanleiding geeft tot een persisterend doodsverlangen, terwijl ter verklaring voor de afwezigheid of gebrekkigheid in kwaliteit van leven niet of niet in overwegende mate een medische of psychische aandoening kan worden aangewezen'.<sup>(3)</sup>

In het KNMG-standpunt wordt duidelijk gemaakt dat de arts altijd de taak heeft te exploreren of er sprake is van lijdensdruk bij een patiënt en zo ja, waaruit dat lijden bestaat, ongeacht de oorsprong van het lijden of de wijze waarop de patiënt zijn lijden typeert. Ook als de doodswens van de patiënt voortkomt uit het gevoel dat zijn of haar leven voltooid is. Niemand anders dan de persoon zelf kan echter beoordelen of zijn of haar leven voltooid is, ervan uitgaande dat een leven voltooid kan zijn. Omdat het om een persoonlijk oordeel gaat, ziet de KNMG geen rol of taak voor artsen bij het beoordelen of een leven 'voltooid' is. Wel bepleit de KNMG wederom dat de overheid onderzoek moet laten uitvoeren om de aard en omvang van de problematiek in beeld te brengen.<sup>(5)</sup>

Het standpunt maakt ook duidelijk dat de euthanasiewet ruimte biedt voor kwetsbare ouderen met een stervenswens die een opeenstapeling van ouderdomsklachten hebben. Kwetsbaarheid, inclusief functieverlies, eenzaamheid en verlies van autonomie mogen volgens de KNMG worden meegenomen in de beoordeling door artsen van een verzoek om euthanasie. Wel moet er bij

lijden in het kader van levensbeëindiging altijd sprake zijn van een medische grondslag. Het is daarbij wel de eerste taak van de arts om te exploreren, zo nodig in overleg met andere deskundigen, of er nog passende interventies mogelijk zijn. Extra terughoudendheid en behoedzaamheid zijn in zulke complexe situaties geboden.

De KNMG wijst er in haar standpunt uit 2011 nadrukkelijk op dat er ook andere stervenswegen zijn waarover burgers en patiënten kunnen beschikken om een zelfgekozen levenseinde te realiseren, zoals bewust afzien van eten en drinken. Tegelijkertijd wordt ook gewezen op het gevaar van stigmatisering van ouderdom en het feit dat er vaak betere manieren zijn om iemand te helpen dan euthanasie.

### 1.3 Belevingsonderzoek Helder communiceren rond euthanasie met de patiënt

Uit het belevingsonderzoek 'Helder communiceren rond euthanasie met de patiënt' van de KNMG, FMS, LHV, Verenso en NHG bleek dat artsen euthanasie zien als een waardevol onderdeel van hun werk, maar tegelijkertijd vinden zij het ook belastend.<sup>(6)</sup> Hoewel euthanasie emotioneel beladen is en veel tijd en energie kost – het is een 'emotionele achtbaan' – levert een zorgvuldig verlopen euthanasie artsen toch vaak veel voldoening op: *'Het is heel intensief, maar bevredigend'*. *'Een goed verlopen euthanasie geeft je het gevoel dat je er op de juiste wijze voor de patiënt bent geweest'*.

Naarmate er minder sprake is van somatisch lijden vinden artsen het emotioneel lastiger om euthanasie uit te voeren. Artsen zijn dan ook terughoudend met euthanasie bij een stapeling van ouderdomsklachten.

Artsen hebben vaker dan vroeger te maken met patiënten die euthanasie als een recht beschouwen, zo wees het onderzoek uit. Dat bemoeilijkt soms de communicatie. Patiënten zijn soms onvoldoende op de hoogte van de grenzen aan euthanasie. Artsen ervaren druk van patiënten of diens naasten om euthanasie uit te voeren. Deze ervaren druk is de laatste jaren toegenomen. Veel artsen vinden dat het correct afwegen en uitvoeren van een euthanasieverzoek tot hun professionele verantwoordelijkheid behoort. Zij vinden echter ook dat er meer oog voor mag zijn dat euthanasie emotioneel belastend is voor de arts en dat de patiënt en samenleving meer moeten beseffen dat het de taak is van de arts om de zorgvuldigheidseisen te bewaken.<sup>(6)</sup>

### 1.4 Commissie van Wijzen

In juli 2014 werd door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie de Commissie van Wijzen inzake hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten ingesteld (vanaf hier: adviescommissie Schnabel).

Op 4 februari 2016 publiceerde de adviescommissie Schnabel het rapport *Voltooid leven. Over hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten*.<sup>(1)</sup> De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

- De euthanasiewet functioneert goed en beantwoordt aan haar doelen. De praktijk is zorgvuldig, transparant, toetsbaar en heeft een groot draagvlak.
- De commissie ziet geen aanleiding om de euthanasiewet te wijzigen. Bij mensen met het gevoel van een 'voltooid leven' is meestal sprake van medische problematiek, waarmee zij onder de euthanasiewet vallen. De groep mensen die lijdt aan het leven, een actuele weloverwogen doodwens heeft zonder dat er een medische grondslag voor het lijden is, is waarschijnlijk zeer klein.
- De commissie ziet geen noodzaak om de euthanasiewet uit te breiden naar niet-artsen in verband met de veiligheid, deskundigheid en toetsbaarheid. Rond het levenseinde is uiterste zorgvuldigheid noodzakelijk en daarom moet altijd een arts betrokken zijn.
- De commissie meent ook dat complexe gevallen, zoals bij 'voltooid leven' juist vragen om extra behoedzaamheid, bijvoorbeeld door een extra consultatie, en niet om een 'eenvoudige' procedure.

- Het beeld in de samenleving van wat een 'voltooid leven' is, is naar de mening van de commissie te positief. In de praktijk zal het gaan om mensen die kwetsbaar zijn en vaak ook afhankelijk zullen zijn van de hulp van anderen.
- Omdat het een vraagstuk van leven en dood betreft, is het voor de veiligheid en zorgvuldigheid van de procedure belangrijk dat een arts betrokken is bij de beoordeling of voldaan is aan de zorgvuldigheidscriteria van de wet. Dit maakt de euthanasiepraktijk ook transparant en toetsbaar.
- Verder wijst de commissie op het gevaar van stigmatisering van ouderen: het gaat om een kwetsbare groep in de samenleving die onder druk kan komen te staan ook daadwerkelijk gebruik te maken van een uitbreiding van de euthanasiewet. Door de toch al negatieve beeldvorming over ouderen, die door een wettelijke mogelijkheid verder kan worden versterkt, kunnen burgers een afweging gaan maken over de wenselijkheid van deze optie: te weten of ze hulp bij zelfdoding willen of niet. Dat betekent ook dat burgers bewust of onbewust door hun omgeving 'gestimuleerd' kunnen worden om een dergelijke afweging te maken.
- De commissie constateert tot slot dat de kennis onder artsen en het publiek over de reikwijdte van de euthanasiewet verbeterd kan worden.

De aanbevelingen van de adviescommissie Schnabel sloten niet aan bij het initiële burgerinitiatief Uit Vrije Wil, dat juist had voorgesteld naast de euthanasiewet een tweede wet voor hulp bij zelfdoding bij 'voltooid leven' in te stellen.

De KNMG liet in een nieuwsbericht weten dat het standpunt van de adviescommissie Schnabel aansloot bij het reeds bestaande KNMG-standpunt De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde.(7)

### 1.5 Kabinetsreactie en visie Voltooid Leven

Op 12 oktober 2016 publiceerde het kabinet de kamerbrief 'Kabinetsreactie en Visie Voltooid Leven'.(2) Hierin neemt het kabinet afstand van de aanbevelingen van de adviescommissie Schnabel. Het kabinet stelt voor dat er naast de huidige euthanasiewet een tweede wet komt, die hulp bij zelfdoding bij mensen met een 'voltooid leven' onder bepaalde voorwaarden niet onder het strafrechtelijk verbod laat vallen.

Om deze hulp straffeloos te verlenen stelt het kabinet voor dat er speciaal opgeleide 'stervenshulpverleners' komen. Dit hoeven geen artsen te zijn. Wel dienen stervenshulpverleners een 'kopstudie op een medische opleiding' te hebben gevolgd. Voordat de hulp bij zelfdoding wordt uitgevoerd moet de stervenshulpverlener de hulp bij zelfdoding door een onafhankelijke deskundige laten toetsen. Ook dienen er toetsingscommissies te komen die de door de stervenshulpverlener verstrekte hulp achteraf toetsen. Daarnaast dient het verzoek van de wilsbekwame betrokkene consistent, vrijwillig, weloverwogen en zonder sturende invloed van anderen te zijn. De ondraaglijkheid en de uitzichtloosheid van het lijden zijn doorslaggevend bij de wens; hiervoor worden, nog op te stellen, objectieve criteria gebruikt. Verder wil het kabinet een leeftijdsgrens voor de hulp bij zelfdoding, al wordt de hoogte van die grens opengelaten. Het voorstel van het kabinet lijkt erg op de huidige euthanasiewet, behalve dat de hulp ook door niet-artsen mag worden uitgevoerd, er geen medische grondslag voor het lijden hoeft te zijn en alleen ouderen ervoor in aanmerking komen. Hoe de twee wetten zich juridisch tot elkaar zullen gaan verhouden wordt uit de brief van het kabinet niet duidelijk.

## 2 Maatschappelijke reacties

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de eerste reacties die kort na het verschijnen van de kabinetsvisie in oktober 2016 gegeven.

### 2.1 Verenso

Voorzitter Nieuwenhuizen heeft haar reactie gegeven in o.a. Nieuwsuur en Medisch Contact.<sup>(8)</sup> Zij vindt het onbegrijpelijk dat het kabinet afstand neemt van het advies van de commissie Schnabel. Het plan van het kabinet is volgens haar te kort door de bocht. Ze heeft twijfels over de op te stellen criteria voor het voltooide leven. Daarnaast vraagt ze zich af welke boodschap de samenleving ouderen meegeeft met dit voorstel.

### 2.2 Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie

NVvP voorzitter Denys reageerde in dagblad Trouw.<sup>(9)</sup> Hij noemt het een probleem dat de wet bedoeld is voor ouderen zonder een medische aandoening. Dat betekent dan dat zal moeten worden vastgesteld dat iemand niet aan een medische aandoening, zoals een te behandelen depressie, lijdt. Dit is een taak van psychiaters. Indirect wordt het oordeel 'geen depressie' van een psychiater echter een waardeoordeel over de mate waarin iemands leven 'voltooid' is. De meeste psychiaters zullen hier niet aan willen meewerken.

### 2.3 Nederlands Instituut voor Psychologen

De Sectie Ouderenpsychologie van het Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP) heeft in reactie op het kabinetsvoorstel een aantal aandachtspunten geformuleerd voor hulp bij ouderen met een langdurig doodsverlangen.<sup>(10)</sup> Het NIP stelt dat er vanuit psychologisch perspectief geen fundamenteel onderscheid is te maken tussen leeftijdsgroepen bij de wens tot levensbeëindiging, terwijl dat wel gebeurt in het kabinetsvoorstel. Er is meer inzicht en onderzoek nodig in de vragen die spelen bij hulp voor ouderen met een langdurig doodsverlangen. Psychologische factoren die bijdragen aan de doodswens worden in het kabinetsvoorstel niet besproken, terwijl deze wel degelijk professionele aandacht verdienen. Het stimuleren van een positiever beeld van de ouderdom heeft prioriteit. De wijze waarop over ouderen en hulp bij zelfdoding wordt gepraat beïnvloedt de beeldvorming van en over ouderen. Het kabinetsvoorstel legt de nadruk op de toetsing, terwijl professionele hulpverlening net zo belangrijk is. Voor deze hulpverlening zijn psychologen natuurlijk beschikbaar. Maar niet als de nadruk op toetsing ligt en de uitkomst al vaststaat. Het NIP onderstreept het punt van de adviescommissie Schnabel dat de huidige euthanasiepraktijk ruimte biedt, maar dat deze ruimte beter benut kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door ook andere beroepsgroepen dan artsen, zoals psychologen, meer te betrekken bij het proces. Het NIP vreest voor stereotypering van de ouderdom.

### 2.4 Nederlandse Patiëntenvereniging

De Nederlandse Patiëntenvereniging (NPV) is teleurgesteld in en verontrust over het gekozen proces én de inhoud.<sup>(11)</sup> Wie zijn er gehoord in het proces? Veel maatschappelijke organisaties waren namelijk verbaasd. En waarom is besloten om het oordeel van de adviescommissie Schnabel naast zich neer te leggen en een 'gemakkelijk en populistisch' besluit te nemen? De NPV is geen voorstander van de huidige euthanasiewet, maar kon zich vinden in het besluit van de adviescommissie Schnabel om de euthanasiewet niet te verruimen of een nieuwe wet op te stellen. Het faciliteren van autonome individuen bij hun doodswens mag de taak van de overheid om het leven te beschermen niet verzwakken. Vanuit christelijk én liberaal perspectief op de taak van de overheid is dit kabinetsvoorstel niet passend. De NPV vraagt zich af of ouderen niet de dood wordt opgedrongen. Door een aanbod van de overheid kan de gedachte groeien dat hulp bij zelfdoding een passende oplossing is bij voltooid leven. Zij stelt dat: "De problematiek van voltooid leven vraagt om hernieuwde zinervaring en niet om levensbeëindiging. Zorg voor levenshulpverleners in plaats van stervenshulpverleners. Benadruk niet alleen dat mensen waardevol zijn tot het einde, maar laat het hen ook ervaren."

## 2.5 Unie KBO en PCOB

De Unie Katholieke Ouderenbond (KBO) en de Protestants Christelijke Ouderenbond (PCOB) vinden het voorstel om stervenshulp te reguleren voor ouderen die hun leven voltooid achten, onnodig en ongewenst. (12) De organisaties vragen zich af de groep ouderen die het kabinet zich voorstelt (zelfbewuste, goed articulerende ouderen die zeker zijn van hun zaak en het recht willen hebben om legaal hun leven te stoppen) recht doet aan alle ouderen. Volgens KBO-PCOB directeur VanderKaa hebben veel ouderen die om de wet vragen nog geen actieve doodswens; ze willen enkel alvast geruststelling, een garantie dat hulp bij zelfdoding voor hen ooit een mogelijkheid zou kunnen zijn. Andere ouderen zijn eenzaam en onthecht en zoeken naar herstel van verbinding met het leven. Haar leden geven aan dat het verlangen naar de dood lang niet altijd betekent dat een georganiseerde dood gewenst is. Een doodswens van een oudere kan tijdelijk zijn, contextafhankelijk en een optelsom zijn van gevoelens van eenzaamheid, overbodigheid en machteloosheid.

KBO-PCOB twijfelt of het kabinetsvoorstel het juiste antwoord op dit probleem is. Ook moet men zich bewust zijn welk beeld van ouderdom geschetst wordt door deze voorgestelde wetgeving, zowel voor ouderen zelf als voor jongere generaties.

## 2.6 Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde

De Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde (NVVE) is het eens met het kabinet dat nieuwe wetgeving moet staan voor een toetsbare, zorgvuldige en transparante regeling. 'Na 25 jaar discussie komt er eindelijk perspectief voor mensen met een weloverwogen doodswens die lijden aan het leven zonder dat zij medische klachten hebben.' (13)

De NVVE en de Universiteit voor Humanistiek zijn in 2016 begonnen met het opzetten van een opleiding voor mensen die stervenshulp zouden mogen verlenen (stervenshulpverleners). De NVVE onderschrijft het beeld van ouderen die lijden aan het leven en niet in aanmerking komen voor euthanasie. Dit standpunt baseren zij op een analyse van rapportages van het NVVE adviescentrum. (14)

## 2.7 Wetsvoorstel D66 voltooid leven

Op 18 december 2016 publiceerde D66 het conceptwetsvoorstel 'Waardig Levenseinde'. (15) Dit voorstel wil het mogelijk maken dat ouderen met een 'voltooid leven' hulp bij zelfdoding kunnen krijgen van een 'levenseindebegeleider'. Dit voorstel heeft zowel overeenkomsten als verschillen met de euthanasiewet en de visie van het kabinet. Waar het kabinet spreekt over 'stervenshulpverlener', spreekt D66 over 'levenseindebegeleider'. Belangrijk verschil met de huidige euthanasiewet is dat het criterium van 'uitzichtloos en ondraaglijk lijden' er niet in staat. Waar het kabinet de leeftijdsgrens nog open laat, noemt het voorstel van D66 een specifieke leeftijdsgrens van 75 jaar. Over het criterium 'redelijke alternatieven' stelt het voorstel dat de verzoeker samen met de levenseindebegeleider kan concluderen dat die 'niet gewenst' zijn. Anders dan in de huidige euthanasiewet stelt D66 dat het verzoek 'duurzaam' moet zijn en is er een wachttijd van minimaal twee maanden tussen het verzoek en de daadwerkelijke uitvoering. De hulp bij zelfdoding mag in het voorstel van D66 ook uitgevoerd worden door niet-artsen, terwijl onder de euthanasiewet alleen de arts die hulp mag verlenen. D66 noemt specifiek verpleegkundigen, psychotherapeuten en gezondheidszorgpsychologen. Overeenkomsten met de euthanasiewet zijn dat een onafhankelijke tweede levenseindebegeleider het verzoek van de betrokkene vooraf moet toetsen. Ook moet de hulp bij zelfdoding achteraf getoetst worden door toetsingscommissies, zoals die ook bestaan onder de euthanasiewet. Het wetsvoorstel stelt verder dat de levenseindebegeleider aanwezig moet zijn bij de hulp bij zelfdoding. De betrokkene krijgt dus niet zelf de beschikking over de euthanatica.

De KNMG ziet het voorstel van D66 als een nadere uitwerking en concretisering van het kabinetsvoorstel. In een separate reactie heeft de KNMG vragen gesteld aan de initiatiefneemster bij dit voorstel. (16) In het navolgende wordt ingegaan op het voorstel van het kabinet.

## 3 Bevindingen en overwegingen

De overwegingen van de KNMG bij het voorstel van het kabinet zijn gebaseerd op verschillende bronnen, zoals literatuur en eerdere KNMG-standpunten (zie inleiding).

Artsen worden in de spreekkamer geconfronteerd met ervaren gevoelens van zinloosheid van ouderen. Dit maakt het maatschappelijk vraagstuk ook relevant voor artsen. De kamerbrief van het kabinet was voor de KNMG dan ook het moment om het artsenpanel te raadplegen. Hen is gevraagd naar hun visie op deelaspecten van de kabinetsbrief. In totaal werden 3.071 artsen uitgenodigd en hebben 1.375 artsen deelgenomen door een digitale vragenlijst in te vullen (45%). Hiervan was 43% huisarts, 30% medisch specialist, 9% specialist ouderengeneeskunde en 18% had een ander specialisme. Van de respondenten was 55% man en 75% was 51 jaar of ouder. De respondenten zijn gemiddeld iets ouder dan de achterban van de KNMG, maar deze overrepresentatie van oudere leeftijd heeft geen belangrijke consequenties voor de interpretatie van relevante resultaten uit de raadpleging. Bijlage 1 toont een overzicht van de resultaten van deze raadpleging van het artsenpanel (bijlage 1).

Bijna 70% van de respondenten heeft in zijn loopbaan één of meerdere verzoeken gehad voor euthanasie of hulp bij zelfdoding. Eén op de drie artsen heeft dergelijke verzoeken niet gehad, vaak omdat zij hier niet mee te maken hebben in hun specialisme (22%). Van de artsen die ooit een verzoek hebben gehad, heeft ruim 70% daadwerkelijk ervaring met het uitvoeren van euthanasie of met het verlenen van hulp bij zelfdoding (gemiddeld achtmaal), 21% heeft geen ervaring en 8% heeft principiële bezwaren.

De raadpleging van het artsenpanel laat zien dat zes op de tien artsen geen voorstander zijn van het voorstel van het kabinet. 62% van de respondenten is het er niet mee eens dat mensen bij wie geen medische grondslag voor het lijden aanwezig is, maar die wel lijden als gevolg van een 'voltooid leven', hulp moeten kunnen krijgen van een professional. De belangrijkste redenen die zij hiervoor aangeven zijn dat het plan volgens hen een negatief maatschappelijk signaal afgeeft over de ouderdom (58%) en dat ze moeite hebben met de glijdende schaal (56%).

Van de ondervraagde artsen denkt 24% hier anders over en is voorstander van het voorstel van het kabinet. Zij zijn het er voornamelijk mee eens omdat zij vinden dat er ook ondraaglijk en uitzichtloos lijden bestaat zonder een medische grondslag (70%) en dat mensen regie over hun eigen leven toekomt (63%). Tenslotte geeft 14% van de artsen aan dat ze niet weten wat ze van het voorstel van het kabinet vinden.

De deelnemers van het artsenpanel hebben naast de antwoorden op de gesloten vragen, veel schriftelijke opmerkingen in de open tekstvelden geplaatst. De betrokkenheid is groot, evenals de zorgen die men heeft:

- "Geeft mij stof tot nadenken."
- "Absurde gedachten in deze voltooid leven discussie!"
- "De euthanasiewet is goed! Hierbinnen kan heel veel. Moeten we wel alles willen/maakbare wereld?"
- "Verruiming van de huidige wetgeving: ja. Een tweede 'kanaal': nee."
- "Het is goed dat er maatschappelijke discussie is over dit onderwerp."
- "Er moet echt gekeken worden naar hoe wij nu met elkaar omgaan met het ouder worden, hoe kun je er toch bij blijven horen bij afnemende vitaliteit?"

In dit hoofdstuk wordt puntsgewijs ingegaan op de kamerbrief 'Kabinetsreactie en visie Voltooid Leven'.

### 3.1 Actuele doodswens bij ouderen

Naar de mening van het kabinet bestaat er een groep mensen die buiten de kaders van de euthanasiewet valt. Het zou gaan om een groep mensen die een actuele, duurzame doodswens

en een wens tot actieve levensbeëindiging heeft, die uitzichtloos en ondraaglijk lijdt, zonder dat voor dat lijden een medische grondslag bestaat. Het kabinet onderbouwt het bestaan of de omvang van deze groep echter niet empirisch. Tegelijkertijd spreekt het kabinet in de brief over mensen 'die lijden aan verlies van onafhankelijkheid en mobiliteit' en over 'mensen met algehele vermoeidheid en aftakeling'. Deze omschrijvingen suggereren dat er bij deze mensen wel degelijk sprake is van een medische grondslag van het lijden, waarmee zij in principe onder de reikwijdte van de euthanasiewet zouden vallen. Uit de kabinetsbrief wordt dan ook niet duidelijk om welke groep het precies zou gaan, of hoe groot deze groep zou zijn.

De kennissynthese van Zon-MW, 'Ouderen en het zelfgekozen levenseinde' heeft met literatuuronderzoek de omvang van ouderen met een wens tot levensbeëindiging in kaart willen brengen.<sup>(17)</sup> Hierin worden verschillende groepen mensen onderscheiden die een al dan niet actuele wens tot levensbeëindiging hebben, variërend van mensen met een ernstige medisch classificeerbare aandoening, tot mensen die geen medisch classificeerbare aandoening hebben. De kennissynthese stelt dat onderzoek specifiek gericht op het vaststellen van de omvang van de groep ouderen met een wens tot levensbeëindiging zonder een (ernstige) medisch classificeerbare aandoening te hebben, (nog) niet beschikbaar is.<sup>(17)</sup> Wel wordt geconcludeerd uit eerder onderzoek van Rurup en collega's, dat circa 3% van de ouderen een actuele doodswens heeft en/of een verminderde wens tot voortleven.<sup>(18)</sup> Onbekend is echter bij hoeveel mensen hiervan een medische aandoening daarbij een rol speelt, waarmee zij mogelijk binnen de kaders van de euthanasiewet zouden vallen. Ook is onbekend hoeveel mensen met een actuele doodswens of een verminderde wens tot voortleven daadwerkelijk een wens tot actieve levensbeëindiging hebben. Dit zijn twee verschillende zaken, die in het debat regelmatig door elkaar lopen. De groep mensen die het 'niet erg zou vinden om te overlijden' is een andere dan de groep mensen die op dit moment actief het leven zou willen beëindigen.

Ook de adviescommissie Schnabel heeft getracht de omvang van de groep ouderen die hun leven als 'voltooid' beschouwt en een actuele doodswens heeft, zonder dat er sprake is van een medische aandoening, in kaart te brengen. De commissie concludeert dat die groep waarschijnlijk 'zeer klein' is. Bij de meeste oudere mensen is immers sprake van een opeenstapeling van verlieservaringen op verschillende niveaus: lichamenlijk, psychisch, cognitief, psychosociaal en/of existentieel. Daarmee zouden zij vrijwel allemaal onder de huidige werking van de euthanasiewet kunnen vallen.<sup>(1)</sup>

Van de respondenten in het artsenpanel die een verzoek om euthanasie kregen in hun loopbaan, zegt vier op de tien dat deze verzoeken in sommige gevallen voortkwamen uit een voltooid leven, zonder dat er sprake was van een medische grondslag voor het lijden. Tijdens alle KNMG-districtsbijsenkomsten daarentegen werd door aanwezige artsen aangegeven dat zij dit nog zelden zijn tegengekomen. Dit laatste komt overeen met de bevindingen van de adviescommissie Schnabel uit de focusgroepen met SCEN-artsen.<sup>(19)</sup> Dat deelnemers uit het artsenpanel wel verzoeken hebben gekregen vraagt dan ook om verdere exploratie. De resultaten uit het artsenpanel maken namelijk niet duidelijk met wat voor patiënten met een doodswens in het kader van een voltooid leven deze vier op de tien artsen werden geconfronteerd. Waren dit patiënten bij wie er ook sprake was van een stapeling van ouderdomsklachten, waardoor zij binnen de kaders van de huidige euthanasiewet geholpen zouden kunnen worden? En betrof het inderdaad mensen met een actuele wens tot actieve levensbeëindiging?

De KNMG meent dat, gelet op deze bevindingen, de groep mensen waarover het gaat (een actuele, weloverwogen doodswens, behoefte aan actieve levensbeëindiging, geen medische grondslag voor het lijden) waarschijnlijk zeer klein is. De KNMG acht het dan ook niet raadzaam om voor deze waarschijnlijk zeer kleine groep een apart wettelijk kader te scheppen dat vergaande consequenties heeft, zonder dat de omvang van deze groep, de aard van de problemen waar deze mensen mee worstelen en de alternatieven die deze mensen geboden kunnen worden, echt duidelijk is. Nader onderzoek is dan ook dringend gewenst.

### 3.2 Voltooid leven

Het kabinet maakt niet expliciet duidelijk wat het verstaat onder 'voltooid leven'. De brief spreekt over 'mensen voor wie het leven geen betekenis meer heeft en voor wie het een (te zware) last is geworden om verder te moeten leven'. Ook spreekt de brief over mensen 'voor wie het leven ondraaglijk is geworden'.

In de brief wordt de daadwerkelijke problematiek niet verduidelijkt. Gaat het om de betekenisloosheid van het leven of de ondraaglijkheid van het lijden?

De gebruikte term 'voltooid leven' van het kabinet, acht de KNMG niet geschikt om de problematiek te beschrijven, mede omdat de term 'voltooid leven' in zichzelf al een waardeoordeel bevat. Naar de mening van de KNMG zou het alleen moeten gaan om het kernelement van de doodswens: lijden. Dat het lijden alleen kan voorkomen wanneer het leven 'voltooid' is, doet naar de mening van de KNMG geen recht aan de complexe problematiek bij ouderen die lijden aan het leven. De KNMG heeft het daarom over 'lijden aan het leven', om duidelijk te maken dat lijden het kernelement van de problematiek is.<sup>(3)</sup> Met deze term wordt ook de mogelijkheid opengelaten dat het lijden wordt veroorzaakt door andere oorzaken dan het gevoel dat het leven 'voltooid' is. Artsen hebben de verantwoordelijkheid de lijdensdruk te exploreren als het gaat om de serieuze doodswens van hun patiënt, ook als dit lijden alleen existentiële problematiek betreft. Al in 2011 stelde de KNMG in het standpunt *De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde* dat het niet goed voorstelbaar is dat artsen geen rol hebben bij het omgaan van mensen met een doodswens, ook als dat voortkomt uit de beleving en uiting dat een leven voltooid is.<sup>(5)</sup>

De KNMG ziet echter geen rol of taak voor artsen bij het beoordelen of een leven voltooid is. Dit is een persoonlijk oordeel dat alleen door de betrokkene zelf gemaakt kan worden. De persoonlijke en individualistische aard van het oordeel over het 'voltooid zijn' van het leven, doet dan ook de vraag rijzen of het mogelijk is om op zorgvuldige, transparante en toetsbare wijze tot een systeem te komen zoals door het kabinet voorgesteld.

### 3.3 Aard van het lijden

Het kabinet stelt in de kamerbrief voor om een extra mogelijkheid te creëren voor mensen met een doodswens waarbij het lijden geen medische grondslag heeft. Het is opmerkelijk dat het kabinet voornemens is om een regeling te maken specifiek voor deze complexe situaties, waarin artsen, in lijn met recht- en tuchtspraak, evenals de opvatting van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie en de huidige normen van de beroepsgroep, juist wordt aangeraden om terughoudend te zijn en extra behoedzaam te werk te gaan.

Het is ook moeilijk te rechtvaardigen dat juist voor de meest complexe casuïstiek van 'voltooid leven' er een lichter beoordelings- en toetsingskader zou komen dan voor de minder complexe casuïstiek waarbij lijden met een medische grondslag op de voorgrond staat. Feitelijk betekent dit een 'zware' toets voor situaties waarbij lijden op medische grondslag de overhand heeft en een 'lichte' toets voor de meer complexe situaties van 'voltooid leven'. Dit is niet wenselijk.

De huidige euthanasiewet vereist dat de arts ervan overtuigd moet zijn dat er sprake is van uitzichtloos en ondraaglijk lijden. Dat lijden moet een medische grondslag hebben, maar er hoeft geen sprake te zijn van een ernstige, ongeneeslijke of terminale aandoening. Ook kan, in lijn met het standpunt van de KNMG, een opeenstapeling van ouderdomsklachten, inclusief functieverlies, een gerechtvaardigde grond voor euthanasie of hulp bij zelfdoding zijn.<sup>(5)</sup> Naast medische problemen, mogen niet-medische problemen een rol spelen bij de afweging. Daarmee biedt de euthanasiewet en het bijbehorend normenkader meer ruimte dan artsen en burgers zich vaak realiseren.

Negen van de tien artsen zegt bekend te zijn met dit standpunt van de KNMG. Onder de respondenten van het artsenpanel bestaat verdeeldheid over de vraag of men daadwerkelijk bereid is bij een patiënt met een opeenstapeling van ouderdomsklachten euthanasie uit te voeren of hulp bij zelfdoding te verlenen. Ongeveer de helft van de respondenten zegt bij een opeenstapeling van medische en niet-medische problemen (waarschijnlijk) wel bereid te zijn



euthanasie uit te voeren of hulp bij zelfdoding te verlenen en 18% weet het nog niet. 20% zegt dit waarschijnlijk niet te doen en 15% geeft aan zeker niet bereid te zijn om dan euthanasie uit te voeren.

Van de artsen die aangeven (waarschijnlijk) wel bereid te zijn bij een opeenstapeling van medische en niet-medische problemen euthanasie uit te voeren of hulp bij zelfdoding te verlenen is dat, omdat - meer antwoorden zijn mogelijk - de opeenstapeling ondraaglijk lijden kan veroorzaken (83%), het lijden voor hen invoelbaar is (63%) en bijvoorbeeld respect voor de autonomie van de patiënt (48%). Artsen met ervaring met euthanasie geven voor hun (waarschijnlijke) bereidheid vooral redenen gerelateerd aan lijden ('opeenstapeling kan ook ondraaglijk lijden veroorzaken' en 'het lijden is voor mij invoelbaar'). Artsen die in hun specialisme niet te maken hebben met euthanasie focussen juist meer op de zelfbeschikking van de patiënt ('respect voor autonomie van de patiënt' en 'mensen komt regie over het einde van hun leven toe').

Van de artsen die aangeven (waarschijnlijk) niet bereid te zijn is dat, omdat - meer antwoorden zijn mogelijk - zij moeite hebben met de glijdende schaal (69%), er vaak andere mogelijkheden zijn om het lijden te verlichten (52%), zij alleen bereid zijn in het geval van een levensbedreigende of fatale ziekte (21%), deze verzoeken vaak te complex zijn (17%) en bijvoorbeeld alleen medische problemen mogen worden afgewogen (16%).

Artsen die ervaring hebben met het verlenen van euthanasie zeggen vaker bereid te zijn euthanasie of hulp bij zelfdoding te verlenen bij een stapeling van ouderdomsklachten in vergelijking met artsen die hier in hun specialisme niet mee te maken hebben. De groep artsen die (waarschijnlijk) niet bereid is, bestaat voor een groot deel (62%) uit artsen zonder ervaring met euthanasie. Dit verklaart deels het percentage van 35% van de artsen dat niet bereid is euthanasie of hulp bij zelfdoding te verlenen bij een opeenstapeling van medische en niet-medische problemen.

De KNMG zal blijvend inzetten op voorlichting en deskundigheidsbevordering.

Het is al eerder aangetoond dat artsen terughoudend zijn bij het uitvoeren van een euthanasieverzoek waarbij het somatisch lijden minder op de voorgrond staat, zoals bij een opeenstapeling van ouderdomsklachten.<sup>(6)</sup> Het gaat in dergelijke situaties immers vaak om een complex van medische en niet-medische problemen, waarbij eenzaamheid, kwetsbaarheid, rouw, afhankelijkheid van (mantel)zorg en verlies van zingeving een belangrijke rol kunnen spelen. Ook psychiatrische aandoeningen, recente verlieservaringen en overbelasting van de mantelzorg kunnen een rol spelen in de doodswens. Dit werd tevens meermalen genoemd door artsen in de KNMG-districtsbijeenkomsten. Het onderzoek van de adviescommissie Schnabel beschrijft dat ook.

Voor artsen is het in dergelijke complexe situaties buitengewoon ingewikkeld om vast te stellen dat het lijden uitzichtloos en ondraaglijk is en er geen redelijke alternatieven bestaan. Uit oogpunt van goed hulpverlenerschap vindt de KNMG het dan ook van belang dat artsen zich in dergelijke situaties richten op het bieden van adequate hulp en ondersteuning en pas als die mogelijkheden uitgeput zijn euthanasie te overwegen.

De complexiteit van de doodswens bij mensen die lijden aan het leven zal in de voorgestelde regeling van het kabinet niet anders zijn dan onder de huidige euthanasiewet. Het is dan ook de vraag of de voorgestelde stervenshulpverleners in dergelijke situaties anders zullen oordelen over de uitzichtloosheid van het lijden, de weloverwogenheid van het verzoek en het bestaan van redelijke alternatieven dan artsen in de huidige euthanasiewet.

### 3.4 De stervenshulpverlener

Het kabinet stelt voor om een speciaal opgeleide 'stervenshulpverlener' te betrekken bij een doodswens in het kader van een voltooid leven. Hiervoor wil het kabinet een nieuwe beroepsgroep in het leven roepen die ervaring heeft met existentiële en psychosociale problematiek en met begeleiding van mensen aan het einde van hun leven. Als voorbeeld

worden verpleegkundigen, psychologen en artsen genoemd. Deze stervenshulpverleners zouden een nog te ontwikkelen (vervolg-)opleiding, een 'kopstudie' op een medische opleiding, dienen te volgen.

Het speciaal opleiden van mensen voor het verlenen van stervenshulp is naar de mening van de KNMG risicovol. Goed hulpverlenerschap vereist dat een burger of patiënt adequaat geholpen wordt bij ervaren problemen, niet dat iemand wordt begeleid naar een doel dat van te voren al vast staat. Een goed hulpverlener doet meer dan controleren of iemands wens aan zorgvuldigheidseisen voldoet. Het begeleiden van iemand met een persistente doodswens kan ook andere hulp vergen dan hulp bij zelfdoding. Het risico van het speciaal opleiden van stervenshulpverleners is dat een tunnelvisie optreedt en alternatieven voor hulp bij zelfdoding of het verbeteren van de kwaliteit van leven worden gemist of genegeerd.

Het kabinet spreekt daarnaast van een 'kopstudie op een medische opleiding', zonder dit nader te specificeren. Deze bewoording laat veel ruimte voor de invulling. De doelen, taken en daarbij behorende verantwoordelijkheden van een hulpverlener bij deze problematiek dienen uiterst zorgvuldig uitgewerkt te worden en daar hoort ook de daaraan gelieerde opleiding bij. Door eerst te spreken over onder andere artsen, verpleegkundigen én psychologen en vervolgens te spreken over een kopstudie bij een medische opleiding, blijft onduidelijk wat voor kwalificaties het kabinet passend vindt bij de voorgestelde stervenshulpverlener. Onduidelijk is ook waarom artsen een dergelijke 'kopstudie' zouden moeten volgen, terwijl zij nu ook al mensen in de laatste levensfase begeleiden en straffeloos euthanasie mogen uitvoeren.

De meerderheid van de respondenten uit het artsenpanel is geen voorstander van het introduceren van een stervenshulpverlener. 52% van hen reageert afwijzend op de stelling: 'het is wenselijk dat er, naast artsen, andere professionals komen die hulp bij zelfdoding mogen verlenen'. Daar staat tegenover dat 29% van hen het wel eens is met de stelling.

In de kabinetsbrief wordt kort stilgestaan bij de rol van deze stervenshulpverlener bij de toetsing vooraf, maar komen de stervenshulpverlener en zijn rol niet aan de orde bij de daadwerkelijke uitvoering van de hulp bij zelfdoding. Hierdoor is het onduidelijk of en zo ja, welke rol deze stervenshulpverlener zou hebben bij de uitvoering van de hulp bij zelfdoding.

Artsen worden genoemd als een van de voorbeelden die de rol van stervenshulpverleners zouden kunnen uitvoeren. In de huidige praktijk is begeleiding in de laatste levensfase inderdaad een taak die artsen uitvoeren. Helpen sterven kan het sluitstuk van die hulpverlening zijn, maar is niet het van te voren bepaalde doel ervan.

### 3.5 Betrokkenheid van de arts

Volgens het kabinet is de grondslag voor de doodswens van mensen met een 'voltooid leven' fundamenteel anders dan bij mensen bij wie de doodswens voortkomt uit medische aandoeningen. Bij het beoordelen van de doodswens van de eerste groep zou naar de mening van het kabinet dan ook geen arts betrokken hoeven te zijn.

Het onderscheid tussen deze twee groepen kan echter alleen gemaakt worden op basis van een exploratie naar de aard van de klachten, die naar de mening van de KNMG alleen door een arts uitgevoerd kan worden. Uitgesloten moet immers worden dat de doodswens voortkomt uit – bijvoorbeeld – verminderde wijsbekwaamheid, beginnende dementie, een te behandelen psychiatrische aandoening of andere medische aandoeningen. Bij het beoordelen van de doodswens zal dan ook altijd een arts betrokken moeten zijn.

Dit wordt ook onderschreven door de respondenten uit het artsenpanel. Van hen vindt bijna 70% dat er altijd een arts betrokken zou moeten zijn bij het beoordelen van een verzoek om hulp bij zelfdoding in het kader van ondraaglijk lijden als gevolg van een voltooid leven.

Tegelijkertijd kan de rol van de arts niet beperkt blijven tot het louter beoordelen van de doodswens en het bepalen van de medische grondslag van het lijden. De arts zou dan in een situatie kunnen komen dat hij concludeert dat niet aan de eisen van de euthanasiewet is

voldaan, omdat er geen medische grondslag is voor het lijden. Maar met het oordeel dat er geen medische grondslag voor het lijden is zou de patiënt toegang krijgen tot de door het kabinet voorgestelde regeling waarin die medische grondslag niet vereist is. Dat roept de vraag op waarom de medische grondslag van het lijden in de euthanasiewet nog beoordeeld zou moeten worden. Het vervallen van de eis van de medische grondslag van het lijden in de door het kabinet voorgestelde wet leidt daardoor feitelijk tot een uitholling van de huidige euthanasiewet. De KNMG acht dit onwenselijk.

In de visie van het kabinet kunnen, na de beoordeling dat het verzoek om hulp bij zelfdoding aan de vereiste criteria voldoet, de benodigde middelen via de apotheker beschikbaar worden gesteld. Het uitschrijven van het recept zou volgens het kabinet kunnen gebeuren door de stervenshulpverlener, maar ook door artsen. De feitelijke verstrekking van de middelen kan verder worden beperkt tot kort voor het gewenste gebruik.

Van artsen kan echter niet gevraagd worden een recept uit te schrijven zonder dat zij betrokken zijn geweest bij de beoordeling van de doodswens. Een arts mag slechts medicatie voorschrijven indien dit geïndiceerd is, of, - in het geval van levensbeëindiging op verzoek - de arts zelf heeft geconstateerd dat aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan. Van een arts kan niet verwacht worden dat hij euthanasie uitvoert bij een patiënt zonder dat hij betrokken is geweest bij de toetsing van het verzoek.

Dit wordt ondersteund door de reacties van de artsen uit het artsenpanel. Hiervan geeft 50% aan dat er bij het verlenen van hulp bij zelfdoding in het kader van ondraaglijk lijden als gevolg van een voltooid leven altijd een arts betrokken zou moeten zijn.

Een van de eisen in de huidige euthanasiewet is dat de hulp bij zelfdoding of euthanasie medisch zorgvuldig wordt uitgevoerd. Dat betekent onder andere dat de arts de middelen voor de hulp bij zelfdoding niet aan de patiënt in eigen beheer mag geven, aanwezig moet zijn bij de inname van de middelen en in nabijheid van de patiënt moet zijn tot de dood is ingetreden. De arts moet immers kunnen handelen als de hulp door onvoorziene omstandigheden niet slaagt.<sup>1</sup>

Zoals eerder vermeld, ondersteunen de reacties van artsen uit het artsenpanel de noodzaak van de betrokkenheid van artsen bij zowel de toetsing als de daadwerkelijke uitvoering van de hulp bij zelfdoding. Daar komt nog bij dat deze artsen de betrokkenheid van een arts in dit proces niet alleen noodzakelijk vinden, maar ook onvermijdelijk. Zestig procent is het eens met de stelling dat het onvermijdelijk is dat artsen een rol zullen spelen bij hulp bij zelfdoding in het kader van een voltooid leven. Rollen die hierbij genoemd worden zijn onder andere: leverancier van medicamenten, het uitsluiten van onderliggende psychiatrische aandoeningen en regie op de zorgvuldigheid.

Uit oogpunt van zorgvuldigheid dient, zowel bij de toetsing van een duurzaam doodsverlangen, als bij de uitvoering van de hulp bij zelfdoding of euthanasie, altijd een arts betrokken te zijn. De rol van de arts kan zich echter niet beperken tot het feitelijk toegang geven tot de regeling die het kabinet voorstelt en het daadwerkelijk uitvoeren van de hulp bij zelfdoding, zonder dat de arts bij de voorafgaande toetsing betrokken is geweest. Dit valt buiten de professionele normen van de beroepsgroep.

### 3.6 Twee parallelle systemen

Met de plannen van het kabinet wordt een tweede weg naar hulp bij zelfdoding mogelijk gemaakt, die zou komen te bestaan naast de huidige euthanasiewet. Het valt, ook juridisch, echter niet goed in te zien hoe deze twee verschillende wegen naast elkaar zouden kunnen

<sup>1</sup> In 2015 werd 239 keer hulp bij zelfdoding uitgevoerd onder de Euthanasiewet, naast 5.277 keer euthanasie (jaarverslag Regionale Toetsingscommissies Euthanasie 2015). Van die 239 gevallen van hulp bij zelfdoding is de arts in 31 gevallen alsnog overgegaan tot euthanasie. Op grond waarvan is niet duidelijk. Wel blijkt hieruit dat hulp bij zelfdoding geen honderd procent zekerheid biedt. Dit betekent dat de uitvoering van de hulp bij zelfdoding niet volledig in handen gelegd kan worden van niet-artsen, maar dat er altijd een arts bij betrokken moet zijn, om alsnog het leven te beëindigen als de hulp bij zelfdoding niet slaagt.

bestaan. Dit zou immers betekenen dat twee verschillende groepen hulpverleners (artsen en stervenshulpverleners) verschillende criteria moeten hanteren bij het beoordelen van uitzichtloos en ondraaglijk lijden en de daaruit voortvloeiende doodswens.

Bij het bestaan van twee parallelle systemen kan een patiënt bij wie het euthanasieverzoek om welke reden dan ook door een arts wordt afgewezen, zich in principe alsnog wenden tot een stervenshulpverlener om het verzoek tot hulp bij zelfdoding opnieuw te laten beoordelen. Het is uit de brief van het kabinet niet duidelijk of de stervenshulpverlener in zo'n geval het verzoek moet afwijzen enkel en alleen omdat er ook sprake is van een medische grondslag van het lijden (scenario 1), of dat de stervenshulpverlener dit verzoek mag honoreren zonder de medische grondslag van het lijden te beoordelen (scenario 2).

In het eerste scenario, waarbij de stervenshulpverlener het verzoek moet afwijzen, wordt iemand waarbij een medische grondslag van het lijden bestaat anders behandeld dan mensen waarbij die grondslag niet bestaat. Mensen met een medische grondslag van het lijden worden in die situatie immers aan een strikter beoordelingsregime onderworpen (in de euthanasiewet), dan mensen zonder medische grondslag van het lijden (in de voorgestelde nieuwe wet). Naast het in zichzelf discriminatoire karakter hiervan, is dit verschil in behandeling moeilijk te rechtvaardigen.

In het tweede scenario, waarbij de stervenshulpverlener ook hulp bij zelfdoding mag verlenen aan mensen waarbij een medische grondslag van het lijden bestaat, zal de stervenshulpverlener, net als de arts in de euthanasieprocedure, beoordelen of sprake is van uitzichtloos en ondraaglijk lijden. Maar in dit geval speelt, anders dan in de euthanasieprocedure, het medische aspect geen of een ondergeschikte rol. Dit betekent dat in de euthanasieprocedure een extra (gekwalificeerde) eis aan het lijden wordt gesteld, namelijk dat dit aan een medisch probleem gerelateerd is. Dit alleen al maakt dat de zorgvuldigheidseisen bij de stervenshulpverlener minder strikt zijn. Vervolgens rijst de vraag waarom een persoon met een medische grondslag van het lijden zich überhaupt nog met een verzoek tot euthanasie zou melden bij een arts, omdat hij bij de stervenshulpverlener 'makkelijker af' is. Immers, deze patiënt hoeft dan niet meer aan te tonen dat zijn lijden (mede) veroorzaakt wordt door de medische aandoening.

Het is op grond hiervan dan ook te verwachten dat met de komst van het door het kabinet voorgestelde tweede parallelle systeem de huidige euthanasiepraktijk uitgehold wordt. Burgers en patiënten zullen de weg van de minste weerstand kiezen, en het valt niet uit te sluiten dat ook artsen hun patiënten deze weg zullen adviseren.

De huidige euthanasiewet is echter niet alleen bedoeld om artsen en patiënten rechtszekerheid te bieden bij het inwilligen van een euthanasieverzoek, maar is ook bedoeld om patiënten en artsen te beschermen, bijvoorbeeld tegen druk van buitenaf of tegen een niet weloverwogen besluit. Zorgvuldigheid, rechtszekerheid en beschermwaardigheid zijn de hoekstenen van de euthanasiewet en -praktijk.

De KNMG is, mede gebaseerd op de beide evaluaties van de euthanasiewet, van mening dat de euthanasiewet goed functioneert en door artsen professioneel wordt uitgevoerd. De open norm van uitzichtloos en ondraaglijk lijden uit de euthanasiewet laat toe dat de praktijk zich kan aanpassen aan veranderende opvattingen in de samenleving en van de beroepsgroep als het gaat om de vraag op grond waarvan een arts tot de overtuiging kan komen dat sprake is van 'uitzichtloos en ondraaglijk lijden'.

### 3.7 Gezond of ziek

Het kabinet maakt een tweedeling tussen 'gezonde' mensen met een doodswens in het kader van een 'voltooid leven', en 'zieke' mensen met een doodswens. De door het kabinet voorgestelde regeling richt zich op de eerste groep, terwijl de huidige euthanasiewet blijft bestaan voor de tweede groep, de 'zieke' mensen.

Naar de mening van de KNMG is het onderscheid tussen 'gezond' en 'ziek' echter een theoretische tweedeling, die geen recht doet aan de complexe werkelijkheid en de ervaring van

artsen. Het verschil tussen een 'ziek' en 'gezond' persoon is niet altijd duidelijk en bovendien is het op grond van deskundigheid juist een taak van artsen om dit te kunnen vaststellen.

Bovendien gaat dit onderscheid uit van een traditionele en niet vanzelfsprekende opvatting over ziekte en gezondheid. Het kabinet hanteert een smalle, zuiver medische opvatting van gezondheid. In modernere opvattingen worden ziekte en gezondheid echter in bredere termen gezien. Als ziekte breder wordt gezien dan alleen het hebben van medische klachten, dan vervalt de relevantie en bruikbaarheid van het door het kabinet gemaakte onderscheid.

In de recent opgestelde definitie van positieve gezondheid van Huber bijvoorbeeld, wordt gezondheid gezien als het 'vermogen om zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven'.<sup>(20)</sup> Deze definitie van gezondheid omvat ook domeinen van zingeving en kwaliteit van leven. Zo beschouwd zijn mensen die een langdurige doodswens hebben omdat zij lijden aan het leven zonder dat zij medische klachten hebben, mogelijk niet gezond, maar juist ziek omdat zij zich niet meer kunnen of willen aanpassen aan hun veranderde situatie.

Het is hier niet de plaats om te 'kiezen' voor een bepaalde definitie van gezondheid. Wel wil de KNMG hiermee laten zien dat het door het kabinet gemaakte onderscheid tussen 'ziek' en 'gezond' niet vanzelfsprekend is, niet aansluit bij de ervaring van burgers en artsen, in de praktijk niet werkbaar is en uitgaat van een zeer smalle definitie van ziekte en gezondheid.

### 3.8 Leeftijdsgrens

Het kabinet stelt voor om de nieuwe regeling voor hulp bij zelfdoding alleen toegankelijk te maken voor mensen boven een bepaalde leeftijd. Welke leeftijdsgrens gehanteerd gaat worden, wordt uit de kabinetsbrief niet duidelijk. De reden die het kabinet voor een dergelijke leeftijdsgrens geeft is dat 'de groeiende wens tot het zelfgekozen levenseinde vooral voorkomt bij mensen op leeftijd'. De reden voor de leeftijdsgrens is dus louter statistisch: gevoelens van 'voltooid leven' zouden vaker voorkomen bij ouderen. Een empirische onderbouwing wordt hier niet bij gegeven.

Invoering van een dergelijke leeftijdsgrens betekent echter, zoals het NIP ook constateerde, dat de doodswens van een oudere fundamenteel anders wordt benaderd dan die van een jonger iemand. In het algemeen wordt een doodswens bij jongeren 'suïcidaliteit' genoemd en ligt de nadruk op het voorkomen daarvan, het verbeteren van de kwaliteit van leven en de beschermwaardigheid van het leven. In het kabinetsvoorstel komt bij ouderen het accent eenzijdig te liggen op het zelfbeschikkingsrecht.

Vanuit medisch, psychologisch en moreel oogpunt zijn er echter geen redenen waarom de doodswens van ouderen fundamenteel anders behandeld zou moeten worden dan die van jongeren. Ook bij ouderen komen immers te behandelen gevoelens van suïcidaliteit voor en is het vaak mogelijk om de kwaliteit van leven te verbeteren. En ook bij mensen onder de betreffende leeftijdsgrens zal een doodswens als gevolg van gevoelens van 'voltooid leven' kunnen voorkomen.

Het kabinet stelt dat de uitzichtloosheid van het lijden als gevolg van 'voltooid leven' met objectieve criteria is vast te stellen. Als dat zo is, dan zou hetzelfde lijden bij jongeren ook met objectieve criteria vast te stellen moeten zijn. In dat geval is er geen enkele reden waarom de groep 'ouderen' wel en de groep 'jongeren' geen hulp bij zelfdoding zou mogen krijgen. Het feit dat iets vaker voorkomt bij ouderen betekent immers niet dat mensen die jonger zijn niet net zo ernstig of uitzichtloos zouden kunnen lijden aan gevoelens van 'voltooid leven', of minder recht zouden hebben op autonomie dan ouderen.

Als gevoelens van 'voltooid leven' zonder medische grondslag een legitieme grond voor hulp bij zelfdoding zouden worden, dan is er geen reden waarom dit beperkt zou moeten worden tot ouderen. Het feit dat deze gevoelens statistisch vaker zouden voorkomen bij ouderen - wat voornamelijk niet overtuigend onderbouwd is - biedt voor een dergelijk onderscheid onvoldoende

rechtvaardiging. Ook zal een dergelijke leeftijdsgrens zeer waarschijnlijk juridisch moeilijk standhouden.

Met het invoeren van een leeftijdsgrens wordt bovendien een signaal gegeven aan mensen boven een bepaalde leeftijd dat hun leven minder beschermwaardig is dan dat van mensen onder die leeftijdsgrens. Dit signaal kan gevoelens van overbodigheid en onveiligheid versterken, tot stigmatisering van ouderdom leiden en de mogelijkheid geven dat ouderen geneigd zullen zijn – mogelijk onder druk van hun omgeving of overbelaste mantelzorgers – voor de weg van hulp bij zelfdoding te kiezen omdat 'het nu eenmaal kan en mag'.

Deze stigmatisering van ouderdom kwam ook in het artsenpanel naar boven als een van de belangrijkste redenen voor artsen om het niet eens te zijn met de visie van het kabinet.

De KNMG acht een leeftijdsgrens voor euthanasie of hulp bij zelfdoding dan ook problematisch. Een leeftijdsgrens is willekeurig, onvoldoende gerechtvaardigd, stigmatiserend voor ouderen en waarschijnlijk juridisch onhoudbaar.

### 3.9 Waardering van ouderdom

Het kabinetsvoorstel heeft tot doel om een probleem op te lossen van oudere mensen die hun leven 'voltooid' achten.

Het bieden van hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven als 'voltooid' ervaren is echter slechts een van de mogelijke oplossingen waarmee deze problematiek kan worden geadresseerd. Om passende oplossingsrichtingen te vinden, is het allereerst van belang om te weten waar de doodswens en deze gevoelens van een 'voltooid leven' vandaan komen. Waardoor lijden zij aan dit leven, waardoor achten zij hun leven 'voltooid'? En hoe kan voorkomen worden dat mensen hun leven 'voltooid' achten?

De respondenten van het artsenpanel zijn op verschillende fronten zeer uitgesproken over het feit dat de aangedragen oplossing van het kabinet, niet de oplossing is van het beschreven probleem. Zo vindt 70% van de artsen dat de maatschappelijke problematiek rond ouderen met een 'voltooid leven' niet kan worden aangepakt met hulp bij zelfdoding. Daarnaast geeft een meerderheid (77%) aan dat het kabinet zou moeten investeren in betere ouderenzorg in plaats van een nieuwe euthanasiewet te creëren. Dat er naar andere oplossingen zou moeten worden gekeken komt ook tot uiting in de vele opmerkingen die de respondenten hebben genoemd in de open tekstvelden van de vragenlijst. Bovenstaande werd ook nadrukkelijk genoemd tijdens de debatten in de KNMG-districten.

Recent onderzoek van Van Wijngaarden laat zien dat bij ouderen met gevoelens van een 'voltooid leven' vaak sprake is van verschillende problemen van sociale en existentiële aard.<sup>(21)</sup> Er is sprake van existentiële eenzaamheid: er is steeds minder contact met anderen en de contacten die er zijn worden eenzijdiger. Een andere ervaring is het gevoel niet meer van belang voor anderen te zijn. Ook is er het onvermogen tot zelfexpressie: mensen zijn niet meer in staat zichzelf te uiten op een wijze die voor hen altijd kenmerkend is geweest. Mensen kunnen ook moe van het leven zijn, in de zin dat zij het niet meer kunnen opbrengen om de eenzaamheid en eentonigheid te doorbreken. Een laatste gevoel is de vrees voor afhankelijkheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om onzekerheid over de toekomst en schaamte voor de aftakeling van het lichaam. Het gaat dan niet alleen over de schaamte en de angst om de controle over het eigen lichaam te verliezen, maar ook de angst of kinderen, familie en zorgverleners nog wel goed voor je zullen zorgen.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat de stervenswens in veel gevallen niet een consistente, zuiver rationele afweging is. In de praktijk blijkt de doodswens juist een voortdurend dilemma en een 'intens beleefde ambivalentie' te zijn. Die ambivalentie bestaat eruit dat mensen enerzijds het gevoel hebben dat zij niet dood willen, maar anderzijds hun huidige leven als onleefbaar ervaren. Mensen worstelen met hun stervenswens en ervaren een spagaat tussen de doodswens en de wil om verder te leven. De dood wordt gezien als de enig mogelijke uitweg, terwijl het de

vraag is of dat daadwerkelijk de enige optie is. De wens is dan ook niet altijd zo consistent als soms beweerd wordt. (21)

Volgens Van Wijngaarden komen gevoelens van een 'voltooid leven' voort uit het gevoel een last voor de omgeving te zijn. De stervenswens wordt beïnvloed door negatieve maatschappelijke opvattingen over ouderdom die mensen zichzelf eigen hebben gemaakt. (21) De expliciete mogelijkheid van hulp bij zelfdoding boven een bepaalde leeftijd zou deze negatieve beeldvorming nog eens kunnen versterken.

In de zorg voor ouderen is de laatste decennia veel veranderd. Mensen willen langer thuis blijven wonen en het overheidsbeleid stimuleert dit ook. Er is bezuinigd op ouderenzorg, traditionele bejaardenhuizen zijn verdwenen. Ook andere traditionele sociale verbanden zijn verdwenen of sterk veranderd. De sociale omgeving van ouderen en hun mogelijkheden zien er mede daardoor tegenwoordig heel anders uit dan vroeger. Ook de maatschappelijke waardering van ouderdom is afgenomen. De bovenstaande ontwikkelingen leiden er toe dat ouderen vaker gevoelens van verlies van zingeving zullen ervaren dan vroeger het geval was.

De adviescommissie Schnabel stelt dat het begrip 'voltooid leven' in de media en in het maatschappelijk debat een positieve connotatie heeft, maar dat het in de praktijk vooral zal gaan om kwetsbare mensen die verlies van zingeving ervaren en vaak afhankelijk zullen zijn van de hulp van anderen. (1) De KNMG sluit zich bij deze zienswijze aan.

De KNMG deelt de opvatting van het kabinet dat een door ouderen ervaren gevoel van zinloosheid een maatschappelijk vraagstuk is. Naar de mening van de KNMG gaat het hier echter om complexe en tragische problematiek. Complexe problemen kennen doorgaans echter geen eenvoudige oplossingen.

Meer onderzoek naar het ontstaan van deze gevoelens kan wel helpen bij het begrijpen van de doodswens van deze mensen en bij het op zoek gaan naar andere oplossingsrichtingen dan de nu door het kabinet gekozen richting. Oplossingsrichtingen die door SCEN-artsen werden genoemd in het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd in opdracht van de adviescommissie Schabel zijn (19):

- Meer aandacht voor 'care' en minder voor 'cure';
- Meer voorlichting aan ouderen en de samenleving over ouder worden en ouder zijn;
- Acceptatie van het verlies aan mogelijkheden op hogere leeftijd;
- Kennis verbeteren over de problematiek van ouderen;
- Artsen moeten meer tijd kunnen vrijmaken voor de begeleiding van oudere patiënten;
- Verbeteren van de zorg en van de leefomgeving van ouderen;
- Meer respect van de samenleving voor ouderen;
- Tegengaan van eenzaamheid onder ouderen;
- 'Advance care planning' en palliatieve zorg verbeteren.

De KNMG ondersteunt deze oplossingsrichtingen en adviseert om, in plaats van te investeren in een nieuwe weg naar hulp bij zelfdoding, te investeren in de bovenstaande richtingen om zo de problematiek van een ervaren gevoel van zinloosheid onder ouderen te adresseren.

### 3.10 Recht op zelfbeschikking

Naar de mening van het kabinet is het van belang dat rond het levenseinde autonomie een meer centrale plaats inneemt. Het recht op zelfbeschikking betekent volgens het kabinet 'je leven zelf vorm geven, maar ook de ruimte krijgen om deze keuzes effect te laten hebben op jezelf'.

Volgens de KNMG kan het recht op zelfbeschikking van burgers echter ingeperkt worden - bijvoorbeeld door hen de vrije toegang tot euthanatica te ontzeggen - als met de uitoefening

van dat zelfbeschikkingsrecht de rechten van anderen in de knel komen. De overheid heeft immers niet alleen de taak om het zelfbeschikkingsrecht van burgers te respecteren en tot op zekere hoogte te faciliteren, maar ook de taak om kwetsbare groepen te beschermen. Door de voorgestelde regeling van het kabinet kan deze laatstgenoemde overheidsplicht in de knel komen.

Het is ook de vraag of met de door het kabinet voorgestelde regeling daadwerkelijk wordt bereikt wat er mee is beoogd. Er zal nog steeds een procedure moeten worden doorlopen waarbij de burger het risico loopt dat het verzoek afgewezen wordt. De door veel burgers gewenste eigen regie wordt daarmee nog steeds niet bereikt. In het voorstel van het kabinet is er immers nog steeds een toets van een professional, met daarbij het risico dat het verzoek om hulp bij zelfdoding afgewezen wordt.

Dit is de paradox van de zelfbeschikking in het kader van de euthanasiewet en -praktijk. Zelfbeschikking betekent dat mensen zelf vorm geven aan hun eigen leven. Zodra er echter een ander mede verantwoordelijk gemaakt wordt en daartoe een toetsmoment wordt ingebouwd, loopt de burger het risico dat het verzoek om hulp bij zelfdoding wordt afgewezen en de zelfbeschikking wat dit betreft feitelijk wordt ingeperkt. Een regeling vanuit de overheid zal, omwille van de bescherming van de burger en vanuit oogpunt van zorgvuldigheid, veiligheid, transparantie en het voorkomen van misbruik, altijd een dergelijke toets in zich moeten bergen. Dit betekent dat er voor de burger altijd een kans bestaat dat het verzoek om hulp bij zelfdoding afgewezen wordt.

Uit de raadpleging van het artsenpanel blijkt ook dat artsen worstelen met deze paradox. Zo geeft 59% van de respondenten aan het eens te zijn met de stelling dat mensen bij een 'voltooid leven' de verantwoordelijkheid voor hun eigen levenseinde niet bij artsen of andere professionals zouden moeten neerleggen. Maar tegelijkertijd geeft 76% aan het niet eens te zijn met de stelling dat mensen zonder toets van de professional toegang zouden moeten krijgen tot middelen om een einde aan hun leven te maken.

Bezien vanuit het recht op leven en de beschermwaardigheid daarvan, roept de kabinetsreactie fundamentele vragen op. Dat artsen bij ondraaglijk en uitzichtloos lijden met een medische grondslag gehoor kunnen geven aan een verzoek om levensbeëindiging, kan leiden tot een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op leven, mits aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan. Bij stervenshulpverleners, die het lijden beoordelen bij mensen met een 'voltooid leven', worden andere uitgangspunten gehanteerd, waarbij het perspectief van de persoon met een wens tot sterven voorop staat. Het recht op autonomie staat in het voorstel van het kabinet dus bij voorbaat voorop. Dit staat echter op gespannen voet met de plicht van de overheid om het leven te beschermen.

### 3.11 Eigen regie van de burger

Het kabinet stelt de vraag "op welke manier tegemoet kan worden gekomen aan de wens van deze groep mensen die uitzichtloos en ondraaglijk lijdt aan het leven zonder medische grondslag om meer regie te krijgen over hun eigen levenseinde". Deze vraag wordt vervolgens vertaald in een verkenning "van de maatschappelijke en juridische mogelijkheden van hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten."

Dat mensen meer regie over het eigen levenseinde willen betekent echter niet automatisch dat deze mensen een actuele doodswens hebben en hulp bij zelfdoding wensen, zoals het kabinet voorstelt. In veel gevallen zal het immers niet gaan om een feitelijke en actuele wens tot levensbeëindiging, maar om het verkrijgen van zekerheid of geruststelling voor de toekomst.

Deze toenemende vraag om meer regie en zekerheid rond het eigen levenseinde te verkrijgen, kan naar de mening van de KNMG ook op andere manieren worden beantwoord. Burgers kunnen namelijk ook zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van hun eigen levenseinde, om zodoende hun recht op zelfbeschikking uit te oefenen, zoals het staken van



medicatie of het stoppen met eten en drinken. Artsen hebben daarbij de plicht het gesprek aan te gaan en zo nodig goede medische zorg te verlenen.

Daarnaast bespreken maar weinig mensen met hun naasten en hulpverleners welke voorkeuren zij hebben rond (afzien van of stoppen met) behandelen in de laatste levensfase. Ook is het niet gebruikelijk om wensen rond het levenseinde vast te leggen. Het komt nog te vaak voor dat de wensen rond het levenseinde onvoldoende worden besproken en hulpverlener en patiënt kiezen voor de weg van verder behandelen.<sup>(22)</sup> Ook bestaan er in de samenleving te hoge verwachtingen van de geneeskunde wat er toe leidt dat mensen in de laatste levensfase niet-passende zorg krijgen. De focus in de geneeskunde dient naar de mening van de KNMG niet alleen te liggen op wat er medisch gezien nog kan, maar ook op wanneer het verstandiger is om het accent te verleggen naar palliatieve zorg en bijvoorbeeld een niet-behandelbeleid af te spreken. Voor artsen betekent dit zij zich moeten richten op de patiënt, niet alleen op diens ziekte. Voor burgers en patiënten is het van belang dat zij tijdig nadenken over hun wensen rond het levenseinde en daarover met de arts en hun naasten in gesprek gaan.<sup>(23)</sup>

De KNMG pleit er dan ook voor dat ook de overheid burgers voorlicht over het belang van tijdig spreken over het levenseinde.

## 4 Relevante bronnen

1. Adviescommissie voltooid leven. Commissie van wijzen inzake hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten. Over hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten. Den Haag, januari 2016.
2. Kamerstukken II 2016-2017, 32647, nr. 55. Brief van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, d.d. 12 oktober 2016.
3. KNMG. Op zoek naar normen voor het handelen van artsen bij vragen om hulp bij levensbeëindiging in geval van lijden aan het leven: rapport Commissie Dijkhuis. Utrecht, 2004.
4. [www.uitvrijewil.nu](http://www.uitvrijewil.nu)
5. KNMG-standpunt De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde. KNMG, Utrecht, 2011.
6. E. van Wijlick, G. van Dijk. Dokters hikken soms tegen euthanasie aan. Medisch Contact, 8 januari 2015.
7. Nieuwsbericht: Commissie-Schnabel: euthanasiewet biedt voldoende ruimte bij voltooid leven, KNMG, 4 februari 2016.
8. N. Nieuwenhuizen. Voltooid leven. Medisch Contact, 19 oktober 2016
9. A. Kuiken. Psychiaters vrezen rol bij voltooid leven. Trouw, 21 oktober 2016
10. Nederlands Instituut van Psychologen. Hulp voor ouderen met een langdurig doodsverlangen. Reactie van Het NIP op de Kamerbrief 'Kabinetsreactie en visie Voltooid Leven' dd. 12 oktober 2016.
11. NPV. Inbreng NPV debat voltooid leven. 25 oktober 2016 <https://npvzorg.nl/nieuws/inbreng-npv-debat-voltooid-leven/>
12. M. VanderKaa. Levenskunst blijft onderbelicht. Trouw, 19 november 2016.
13. NVVE. Kabinetsvoorstel voltooid leven overwegend positief ontvangen. [www.nvve.nl/actueel/nieuws/kabinetsvoorstel-voltooid-leven-overwegend-positief-ontvangen](http://www.nvve.nl/actueel/nieuws/kabinetsvoorstel-voltooid-leven-overwegend-positief-ontvangen)
14. NVVE. Voltooid leven, de weg naar het levenseinde; een analyse van de rapportages van het NVVE Adviescentrum. Amsterdam, 2016.
15. [www.d66.nl/wet-voltooid-leven-pia-dijkstra/](http://www.d66.nl/wet-voltooid-leven-pia-dijkstra/)
16. KNMG. Briefreactie 'Vragen bij Wet Toetsing Levensindebegeleiding van Ouderen op Verzoek', Utrecht, 30 januari 2017.
17. A. van der Heide, B. Onwuteaka-Philipsen, G. van Thiel, S. van de Vathorst, H. Weyers. Kennissynthese. Ouderen en het zelfgekozen levenseinde, ZonMw, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Groningen, oktober 2014.
18. M Rurup, D. Deeg, J. Poppelaars, A. Kerkhof, B. Onwuteaka-Philipsen. Wishes to die in older people: a quantitative study of prevalence and associated factors. Crisis 2011;32(4):194-203.
19. J. Schothorst, Onderzoeksbureau Veldkamp. SCEN-artsen over verzoeken om levensbeëindiging in het algemeen en bij voltooid leven in het bijzonder. Een kwalitatief onderzoek in opdracht van de adviescommissie voltooid leven. Amsterdam, mei 2015.
20. M. Huber. Towards a new, dynamic concept of Health. Its operationalisation and use in public health and healthcare, and in evaluating health effects of food. Maastricht University: Maastricht, 2014.
21. E. van Wijngaarden. Ready to give up on life. A study into the lived experience of older people who consider their lives to be completed and no longer worth living. Universiteit voor Humanistiek: Utrecht, 2016.
22. KNMG stuurgroep passende zorg in de laatste levensfase. Niet alles wat kan, hoeft. Passende zorg in de laatste levensfase. 2015.
23. KNMG. Handreiking Tijdig spreken over het levenseinde 2012.

## Bijlage 1 Resultaten KNMG artsenpanel

Het KNMG artsenpanel is geraadpleegd tussen 28 november 2016 en 11 december 2016. 3.071 artsen zijn uitgenodigd en uiteindelijk hebben 1.375 artsen deelgenomen aan het onderzoek, een responspercentage van 45%.

De KNMG heeft de vragenlijst opgesteld; analyse van de verkregen resultaten is uitgevoerd door MWM2. Onderstaande rapportage van de resultaten is gebaseerd op verslaglegging van de resultaten door MWM2, d.d. 22 december 2016.

### Resultaten

De vragenlijst bestond uit 4 onderdelen: ervaring met euthanasie en hulp bij zelfdoding; huidig standpunt KNMG; kabinetsreactie en visie 'Voltooid Leven'; overige vragen.

### Ervaring met euthanasie en hulp bij zelfdoding

## EUTHANASIE VERZOEKEN

HET MERENDEEL HEEFT ÉÉN OF MEERDERE VERZOEKEN GEHAD VOOR EUTHANASIE OF HULP BIJ ZELFDODING.

ONGEVEER EEN VIJFDE ZEGT IN HET HUIDIGE SPECIALISME NIET TE MAKEN TE HEBBEN MET EUTHANASIE.

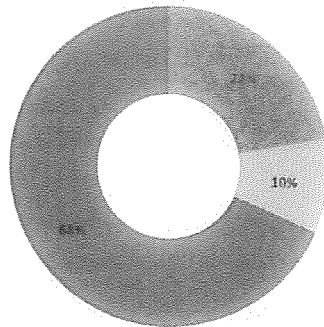
- + HUISARTSEN GEVEN VAKER DAN ARTSEN UIT DE ANDERE SPECIALISMGROEPEN AAN DAT ZE ÉÉN OF MEERDERE VERZOEKEN VOOR EUTHANASIE HEBBEN GEKRIJD
- + HETZELFDE GELDT VOOR ARTSEN 1/1150 JAAR IN VERBODING MET OUDERE ARTSEN

Gemiddeld aantal  
verzoeken:

16

16 is het gemiddelde aantal verzoeken per arts in het KNMG artsenpanel.

16 is het gemiddelde aantal verzoeken per arts in het KNMG artsenpanel.



■ Nee, in mijn specialisme heb ik niet te maken met euthanasie of hulp bij zelfdoding

■ Nee, nog nooit, hoewel euthanasie en hulp bij zelfdoding in mijn specialisme wel kunnen voorkomen

■ Ja, ... keer

V. Heeft u wel eens een verzoek gehad om euthanasie of hulp bij zelfdoding gehad van een patiënt?  
(n=1.375)

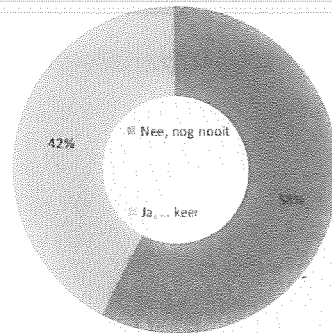
## EUTHANASIE VERZOeken VOLTOOID LEVEN

VIER OP DE TIEN ARTSEN DIE VERZOeken VOOR EUTHANASIE KREGEN, ZEGT DAT DEZE (IN SOMMIGE GEVALLEN) VOORTKWAMEN UIT EEN VOLTOOID LEVEN.

- + MEDISCH SPECIALISTEN GEVEN VAKER AAN DAT ZIJ DERGELIJKE VERZOeken NIET HEBBEN GEHAD, IN VERGELIJKING MET DE ANDERE BEROEPSGROEPEN.
- + HUISARTSEN ZEGGEN VAKER DAN SOG'S EN AVG'S DAT ZIJ DERGELIJKE VERZOeken WEL HEBBEN GEKRAFGEN.

Gemiddeld aantal  
verzoeken:

3



V. Heeft u wel eens een verzoek gehad om euthanasie of hulp bij zelfdoding gehad van een patiënt bij wie er geen medische grondslag was voor het lijden, maar waarbij de doodswens voortkwam uit een voltooid leven? (n=913)

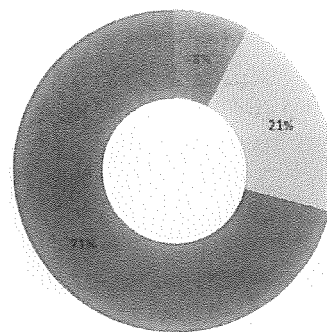
## EUTHANASIE VERLENINGEN

VAN DE ARTSEN DIE VERZOeken VOOR EUTHANASIE, HEBBEN GEHAD, ZEGT EEN AANZIENLIJK DEEL ERVARING TE HEBBEN MET HET UITVOEREN DAARVAN.

- + HUISARTSEN HEBBEN VAKER EUTHANASIE VERLEEND AAN PATIENTEN DAN DE ARTSEN UIT ANDERE BEROEPSGROEPEN
- + BIJ PEGENSTELLING OI VERZOeken, HEBBEN ARTSEN BOVEN DE 50 JAAR LUST VAKER EUTHANASIE VERLEEND IN VERGELIJKING MET ARTSEN DIE JONGER ZIJN
- + MANIEN VERLEENDEN VAKER HULP BIJ ZELFDODING DAN HUN VEROUWERDE COLLEGA'S

Gemiddeld aantal  
euthanasie verleningen:

8



U. Heeft u wel eens euthanasie uitgevoerd of hulp bij zelfdoding verleend aan een patiënt? (n=955)

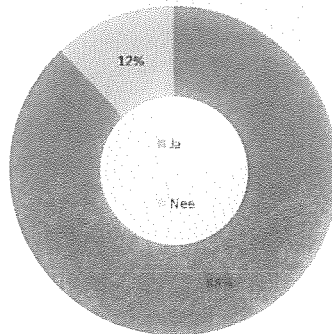
Huidig standpunt KNMG

## BEKENDHEID STANDPUNT KNMG

BIJNA IEDEREEN ZEGT BEKEND TE ZIJN MET HET STANDPUNT VAN DE KNMG MET BETREKKING TOT DIT

ONDERWERP: ÉÉN OP DE TIEN ARTSEN IS NIET OP DE HOOGTE.

- + ARTSEN DIE ERVARING HEBBEN MET HET VERLENEN VAN EUTHANASIE ZEGGEN HET STANDPUNT VAKER TE KENNEN DAN ARTSEN DIE NIET ERVARING MET HEBBEN
- + HUISARTSEN, SVG'S EN AVG'S GEVEN VAKER DAN PSYCHIATERS EN ARTSEN IN EEN ANDERE FUNCTIE AAN DAT ZIJ BEKEND ZIJN MET HET STANDPUNT VAN DE KNMG
- + HET STANDPUNT WEEFT ONDER ARTSEN VAN 50+ JAAR EEN GROTERE BEKENDHEID IN VERGELEIKING MET HUN JONGERE COLLEGA'S

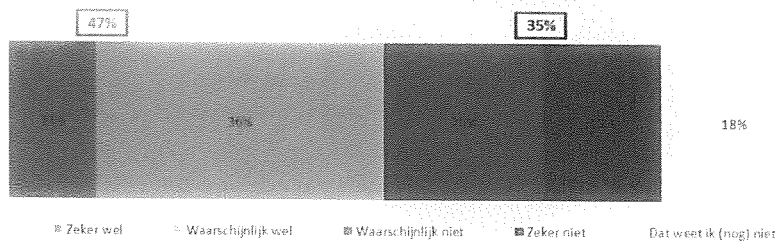


V. Volgens het KNMG-standpunt 'De rol van de arts bij het zelfgekozen levenseinde' (2011), kan ook een opeenstapeling van aandoenklachten een gerechtvaardigde grond zijn voor euthanasie of hulp bij zelfdoding. Naast medische problemen mogen ook niet-medische problemen een rol spelen bij de afweging. Bent u op de hoogte van dit standpunt? (n=1.375)

## BEREIDHEID EUTHANASIE VERLENING

ONGEVEER DE HELFT ZOU BIJ EEN OPEENSTAPELING VAN MEDISCHE EN NIET-MEDISCHE PROBLEMEN BEREID ZIJN OM EUTHANASIE TE VERLENEN. ÉÉN DERDE ZOU DIT (WAARSCHIJNLIJK) NIET DOEN.

- + ARTSEN DIE ERVARING HEBBEN MET HET VERLENEN VAN EUTHANASIE, ZEGGEN VAKER IN DERGELIJKE SITUATIES BEREID TE ZIJN OM DIT UIT TE VOEREN IN VERGELIJKING MET COLLEGA'S DIE NIET IN HUN SPECIALISME NIET MET TE MAKEN HEBBEN
- + Oudere artsen geven vaker aan dit (waarschijnlijk) te zullen (geen) verlenen met hun jongere collega's.
- + Versie van een man is hier vaker tot bereid.



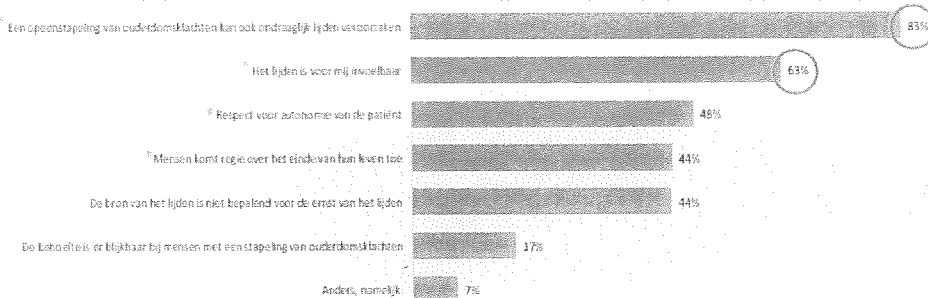
V. Volgens dit standpunt kan ook een opeenstapeling van aandoenklachten een gerechtvaardigde grond zijn voor euthanasie of hulp bij zelfdoding. Daarbij moet altijd (mede) sprake zijn van een medische grondslag die het uitschloot en ondraaglijk lijden veroorzaakt. Kwetsbaarheid, intellectuele functieverlies,zaamheid en verlies van autonomie mogen hierbij wel meegewogen worden. Deze optelcom van medische en niet-medische problemen, die dikwijls elk op zich niet levensbedeigend of fataal zijn, kan leiden tot uitschloot en ondraaglijk lijden in de zin van de euthanasiewet.

Bent u (eventueel) zelf in een dergelijke situatie bereid euthanasie uit te voeren of hulp bij zelfdoding te verlenen? (n=1.241)

## BEREIDHEID TOT EUTHANASIE VERLENING

DE BEREIDHEID IS ER GROTEDEELS OMDAT MEN EEN OPEENSTAPELING VAN KLACHTEN OOK ALS ONDRAAGLIJK LIJDEN BESCHOUWT. DAARNAAST IS HET LIJDEN VOOR VEEL ARTSEN INVOELBAAR.

- + ER IS EEN LAAGW STEIGERDE CEPLAATST BIJ DE REEDENEN DIE ARTSEN MET ERVARING VAKER HEBBEN GEKOZEN DAN ARTSEN DIE IN HUN SPECIALISME NIET TE MAKEN HEBBEN MET EUTHANASIE
- + PAARDE STEIGEREN ZIJN GELIJKT BIJ DE REEDENEN DIE HJST DOOR DE LAATSTGEVENDDE GROEP VAKER GEMEND WORDEN IN VERGELIJKING MET DE EERSTGEVENDDE GROEP
- + DE EERSTE TWEE REEDENEN ZIJN VAKER GEVEND DOOR HUISARTSEN, IN VERGELIJKING MET MEDISCH SPECIALISTEN EN ARTSEN IN OVERIGE FUNCTIES
- + ARTSEN ZONDER ERVARING MET EUTHANASIE, MEDISCH SPECIALISTEN, ARTSEN VAN BOVEN DE 50 JAAR EN MANNEN ZEGGEN VAKER DAT PATIENTEN DE ROLLE OVER HET ERGE VAN HUN LEVEN MOETEN HEBBEN

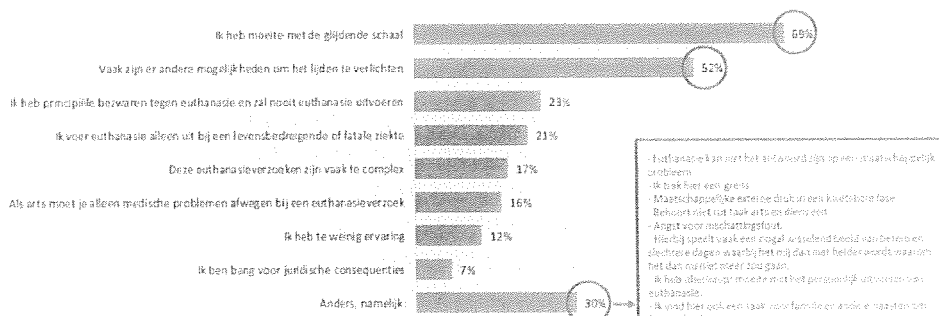


V. Waarom bent u daartoe zeker/waarschijnlijk niet bereid? (n=556)  
Meerkeuzevraag; percentages tellen op dan meer dan 100%

## GEEN BEREIDHEID TOT EUTHANASIE VERLENING

MOETTE HEBBEN MET DE GLIJDENDE SCHAAL IS DE VOORNAAMSTE REDEN VOOR HET UITBLIJVEN VAN BEREIDHEID. OOK ZIEN ARTSEN VAKER ANDERE MOGELIJKHEDEN OM HET LIJDEN TE VERLICHTEN.

- + ARTSEN DIE ERVARING HEBBEN MET EUTHANASIE, ZEGGEN VAKER NIET ALLEEN TE ZIJN UITVOEREN BIJ EEN LEVENSDREIGENDE ZIEKTEN IN VERGELIJKING MET DE ANDERE TWEE GROEPEN. OOK ZIJT DE EERSTGEVENDDE GROEP VAKER MOGELIJK HEBBEN MET DE GLIJDENDE SCHAAL, TEN OPZICHTE VAN ARTSEN DIE NIET MET EUTHANASIE TE MAKEN VERBODEN IN HUN SPECIALISME.
- + ZONDER ERVARING, 50G'S EN ARTSEN UIT OVERIGE GROEPEN ZEGGEN VAKER TE WILLEN ERVARING TE HEBBEN IN VERBODEN MET ZONDER HUISARTSEN
- + VAKER ZONDER LABEL ZIEN ARTSEN DIE ANDERE REEDENEN ZIEN DAN TOE AANVORDELIJKHEID



Euthanasie kan niet het antwoord zijn op een staat van blijvend onbehagen  
Ik trak hier een greis  
Maatschappelijke externe druk om een kwaliteits score  
Behoort niet tot taak van een dieren eest  
Angst voor medisch fout  
Hierbij speelt vaak een vroeg aisdend twijfel van betrouwen  
Ichtelijke dages waarin het mij dat met beide handen waaron  
het dan oukiet meer zou gaan  
Ik heb overtuiging mochte niet het permissief uitvoeren van  
oukiet  
Ik voer hier ook een vaak voor familie en andere naasten om  
help te bieden  
Lijden hoort ook bij het leven. Ondraaglijkheid wordt zeker  
mede bepaald door de sociale omstandigheden  
Religieuze/moederen bezwaren veld te gaan staan in de  
schiemen van God

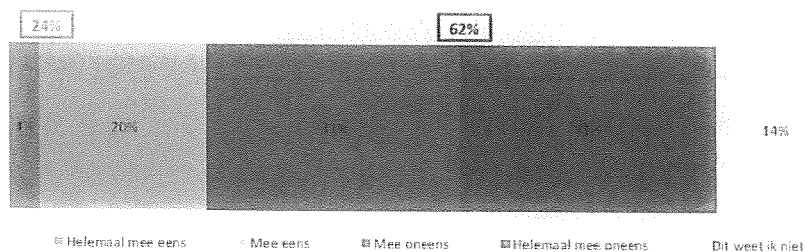
V. Waarom bent u daartoe zeker/waarschijnlijk niet bereid? (n=455)  
Meerkeuzevraag; percentages tellen op dan meer dan 100%

## Kabinetsvisie Voltooid Leven

# MENING OVER KABINETSVISIE

ZES OP DE TIEN ARTSEN IS HET (HELEMAAL) ONEENS MET DE VISIE VAN HET KABINET MET BETREKKING TOT HULP BIJ EEN VOLTOOID LEVEN. EEN KWART ZIET DIT ANDERS EN IS HET (HELEMAAL) EENS MET DE VISIE.

\* ARTSEN DIE GEEN ERVARING HEBBEN MET EUTHANASIE (OMDAT DIT NIET VOORKOMT IN SPECIJSIM) ZIJN HET VAKER (HELEMAAL) EENS MET DE VISIE IN VERGELIJKING MET ARTSEN DIE WEL ERVARING HEBBEN MET EUTHANASIEVALLEN



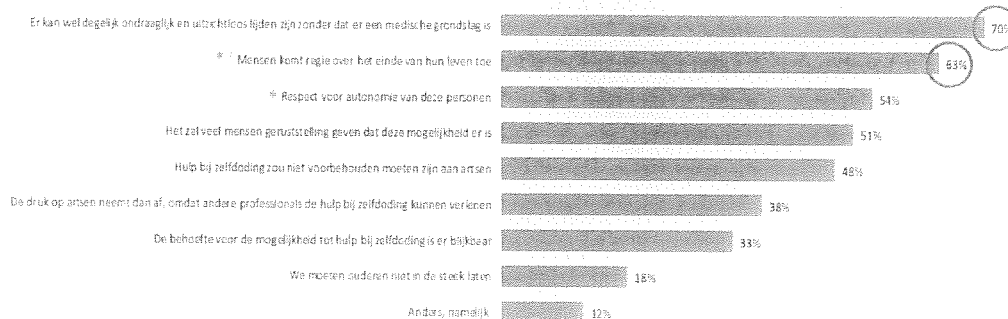
Op 12 oktober jongstleden verscheen de 'kabinetsreactie en visie Voltooid Leven' van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Veiligheid en Justitie. Hierin stelt het kabinet voor om naast de huidige euthanasiewet een tweede wet op te stellen die hulp bij zelfdoding mogelijk moet maken voor mensen die ondraaglijk lijden, maar bij wie voor dat lijden geen medische grondslag is. Om deze hulp mogelijk te maken wil het kabinet dat er 'stervenshulpverleners' worden opgeleid die het verzoek om hulp bij zelfdoding beoordelen en de levensbeëindiging uitvoeren. Deze stervenshulpverleners hoeven geen artsen te zijn, maar dienen wel een 'medische kopstudie' te hebben gevolgd. Hierna leggen we enkele elementen uit deze visie van het kabinet aan u voor.

V. Mensen bij wie geen medische grondslag is voor het lijden, maar die wel lijden als gevolg van een 'voltooid leven', moeten hulp bij zelfdoding kunnen krijgen van een professional, anders dan een arts. In welke mate bent u het met deze stelling eens of oneens? (n=1.375)

# MENING OVER KABINETSVISIE - EENS

MEN IS HET EENS OMDAT ZIJ VINDEN DAT ER ONDRAAGLIJK LIJDEN BESTAAT ZONDER EEN MEDISCHE GRONDSLAG. OOK ZEGT EEN GROOT DEEL DAT PATIËNTEN DE REGIE OVER HUN EIGEN LEVENSEINDE HEBBEN.

- \* ER IS EEN LEIDEND STERFTIJD CEPLAATST BIJ DE BEDIENENDE ARTSEN VAN 50H JAAR VAKER HEBBEN GEDIENST IN VERGELIJKING MET COLLEGA'S JONGER DAN 50 JAAR
- \* HUISARTSEN ZEGGEN VAKER DAN MEDISCH SPECIALISTEN ARTSEN HET OVERIGE BEROUWENDE DAT DE DRUK OP ARTSEN VAN DEZIE MANIER AF NLEENT
- \* ARTSEN DIE IN HUN SPECIJSIM NIET TE MAKEN HEBBEN MET EUTHANASIE, NOEMEN TWEI BEDRIJVEN VAKER DAN DE ANDERE TWEE OROEPEN. VOOR DEZE REKENEN ZIJN PAKKIE STERFTIJD CEPLAATST

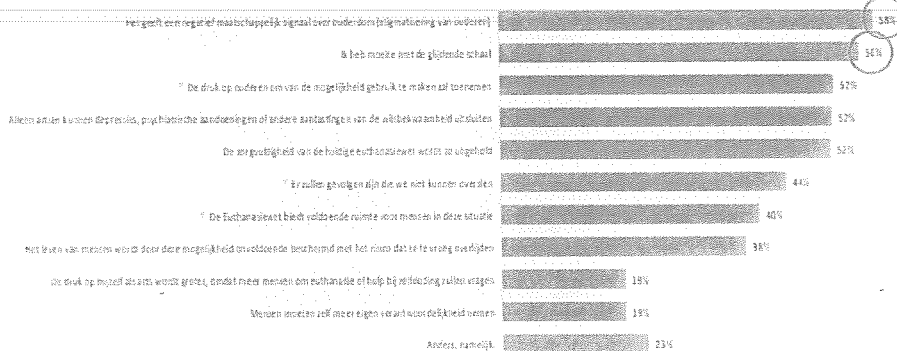


V. Wat zijn uw belangrijkste redenen om het met deze stelling eens te zijn? (n=1.375)  
Heelsterftijd percentage vallen op dan meer dan 100%

## MENING OVER KABINETSVISIE - ONEENS

DE MEESTE ARTSEN ZIJN HET NIET EENS MET DE VISIE VAN HET KABINET OMDAT HET EEN NEGATIEF SIGNAAL AFGEeft OVER OUDERDOM EN OMDAT ZIJ MOEITE HEBBEN MET DE GLIJDENDE SCHAAL.

- ARTSEN DIE ERVAAREN HEBBEN MET EUTHANASIE EN DIE GEEN ERVARING HEBBEN (MAAR WEL KLIJNTEN HEBBEN IN HUN SPECIALISIE), ZEGGEN VAKER DAT DE ERUA ER MENALS ARTS-GROTER WORDT IN VERGELIJKING MET ARTSEN DIE IN HUN SPECIALISIE NIET IN AANRAKING KOMEN MET EUTHANASIE.
- ER IS EEN BELANGRIJG STELLING OPPLAATST BIJ DE DEBENEN DIE ARTSEN VAN 50+ JAAR VAKER HEBBEN GEMOED IN VERGELIJKING MET COLLEGA'S JONGER DAN 50 JAAR.

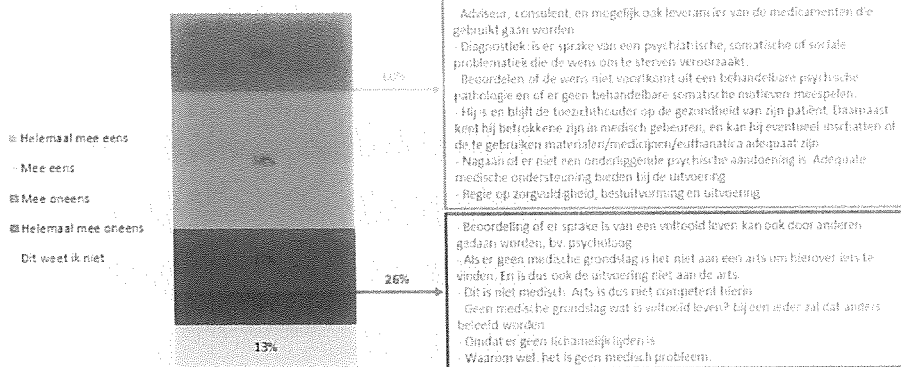


V. Wat zijn uw belangrijkste redenen om het met deze stelling eens te zijn? (n = 548)  
Merk op: vraag percentages tellen op dan meer dan 100%

## ROL ARTS BIJ VOLTOOID LEVEN

DE MEESTE ARTSEN VINDEN HET ONVERMIDDELIJK DAT ER EEN ARTS WORDT BETROEKEN BIJ DE TILNIPVERKENNING BIJ ZELFDODING. EEN KWART IS HET NIET MET DEZE STELLING EENS.

- ARTSEN ZIJN HET MEEST VAK MET DEZE STELLING NIET IN VERBODING MET HUN REANIMATIEKUNDE EN V.A.T.
- ARTSEN DIE NIET IN AANRAKING MET EUTHANASIE HEBBEN IN HUN SPECIALISIE, ZIJN HET VAKER (BIJNAAL) ONEENS MET DE STELLING VERBODEN HET ARTS ZIJN WEL SPORING HEBBEN.



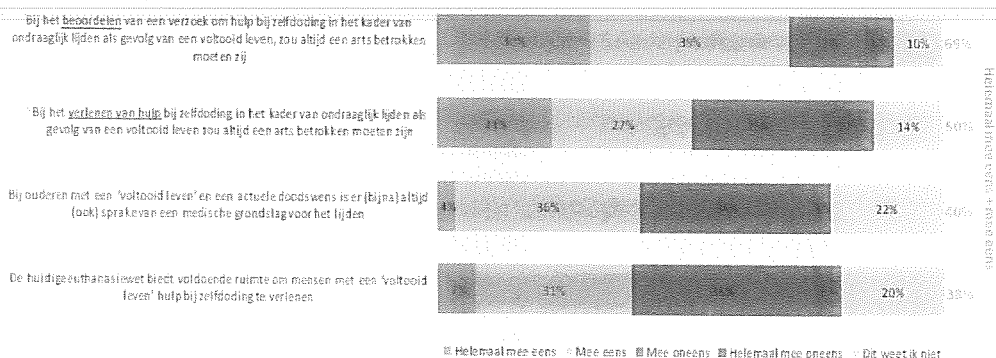
V. Als hulp bij zelfdoding bij mensen bij wie er geen medische grondslag is voor het lijden maar die wel lijden als gevolg van een voltooid leven mogelijk wordt, is het onvermijdelijk dat artsen hierbij een rol spelen. In welke mate bent u het met deze stelling eens of oneens? (n = 1.375)



## STELLINGEN OVER VOLTOOID LEVEN

**BIJ HET BEOORDELEN VAN EEN VERZOEK ZOU VOLGENS DE MEERDERHEID EEN ARTS BETROKKEN MOETEN ZIJN. DE HELFT ZEGT DAT DIT BIJ DE UITVOERING OOK HET GEVAL MOET ZIJN.**

- † ER IS EEN BLAASV STERRETJE GEPLAATST BIJ DE STELLINGEN WAARMEE ARTSEN NIET ERVAARDIG MET VAKER (HELEMAAL) EENS ZIJN, DAN ARTSEN DIE HIER NIET MET NIET TE MAKEN HEBBEN IN HUN SPECIALISIE.
- † MEDISCH SPECIALISTEN GEVEN VAKER DAN PSYCHIATERS AAN DIT ER ALTOED EEN ARTS BETROKKEN NIET ZIJN BIJ HET VERLENEN VAN HULP BIJ ZELFDODING.



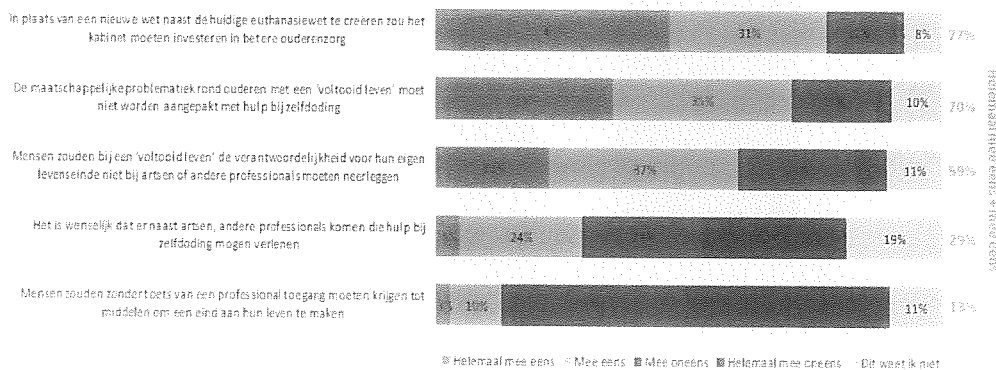
V. Kunt u aangeven in welke mate u het met de volgende stellingen eens of oneens bent? (n=1.375)

### Overige vragen

## ALGEMENE STELLINGEN

**MEN VINDT DAT DE POLITIEK BETERE OUDERENZORG MOET VERZORGEN I.P.V. EEN NIEUWE WET CREËREN. VEEL ARTSEN VINDEN DAT ER ALTIJD EEN PROFESSIONAL MOET AANHAKEN BIJ LEVENSBEËINDIGING.**

- † IN VERVELIENDE MET ALLE ANDERE BEHOEVEN, ZIJN VONDER MEDISCH SPECIALISTEN MET (HELEMAAL) EENS MET DE EERSTE TWEE STELLINGEN
- † MEER MAKENDEN DAN VERLIEVEN ZIJN HET (HELEMAAL) EENS MET DE TWEEDE STELLING
- † ARTSEN DIE ERVAARDIG HEBBEN NIET EUTHANASIE, ZIJN HET MEEST STELLINGEN VAKER (HELEMAAL) EENS DAN ARTSEN DIE IN HUN SPECIALISIE DEEN SITUATIES NIET MAKEN VOOR DESE STELLINGEN ZIJN D.A.W. STEPETS GEPLAATST



V. Kunt u aangeven in welke mate u het met de volgende stellingen eens of oneens bent? (n=1.375)

## OPMERKINGEN OVER VOLTOOID LEVEN

DE DEELNEMERS AAN HET ONDERZOEK HEBBEN VEEL INPUT M.B.T. HET ONDERWERP. DE BETROKKENHEID IS GROOT, EVENALS DE ZORGEN DIE MEN HEEFT OVER HET VERLOOP VAN DE DISCUSSIE.

**Absurde gedachten in deze voltooid leven discussie. Dit was van hedonisme! Vreselijk land en vreselijke bestuurders!**

**De euthanasie wet is goed! Hierbinnen kan heel veel. Moeten we wel alles willen/Maakbare wereld?**

**Het begin autonomie wordt in de brief van het kabinet enorm overschat**

**Het is goed dat er een maatschappelijke discussie over dit onderwerp is.**

**Het juridisch veilig maken voor de huisarts om hulp te bieden bij voltooid leven.**

**Dit is een heilend viak waar we het aan moeten.**

**Het huidige kabinet van VVD en PvdA heeft veel kapotgemaakt in de zorg (GGZ, jeugdzorg, ouderenzorg) en moet nu afgesloopt worden voordat het te laat is.**

**Ik heb zig geschreeven van deze plannen van de huidige minister. Er was een rapport Schnabel waar ik het erg mee eens was. Ik overweeg sterk om te gaan stemmen voor een christelijke partij bij de komende verkiezingen om te zorgen deze huidige plannen tegen te gaan.**

**Investeren in betere ouderenzorg moet niet in plaats van hulp bij zelfmoord naar de KNMG!**

**Wijsheid toegewerst. Hou n.a.b. ook rekening met perverse prikkels!**

**Er moet acht gekeken worden naar hoe wij nu met elkaar omgaan met het ouder worden, hoe kun je er toch bij blijven horen bij afnemende vitaliteit?!**

**Samengevat: Verruiming van huidige wetgeving. Ja. Een tweede "kanal": nee.**

**Laat de KNMG een overtuigend "nee" horen voor deze bizarre wetgeving.**

V. Dit is het einde van het onderzoek. Heel hartelijk dank voor uw medewerking!  
Heeft u nog opmerkingen over dit onderwerp? (n=501)

### Onderzoeksverantwoording

## ONDERZOEKSVERANTWOORDING

#### WAT?

- De vragenlijst is opgesteld door de KNMG en gecontroleerd door MWM2.
- Nadat de vragenlijst is gecontroleerd, is deze aangepast door de KNMG. Vervolgens is de vragenlijst geprogrammeerd en getest door beide partijen.

#### WIE? (WON-GROEP)

- De populatie van het onderzoek bestaat uit panelleden van het KNMG panel.

#### HOE? (METHODE: DATA-OVERNAME)

- De panelleden zijn digitaal benaderd door middel van de zogeheten CAWI-methode (Computer Assisted Web Interviewing).
- De leden van het KNMG artsenpanel zijn per e-mail uitgenodigd om de online enquête in te vullen. Deze e-mail bevatte een link naar de online vragenlijst. Tijdens het veldwerk zijn er twee herinneringen verstuurd.

KNMG artsenpanel	Uitgenodigd	Deelnemers	Respons %
Uitnodiging	N=3.071	N=821	27%
Eerste herinnering	N=2.250	N=333	15%
Tweede herinnering	N=1.917	N=221	12%
<b>Totaal</b>	<b>N=3.071</b>	<b>N=1.375</b>	<b>45%</b>

## ONDERZOEKSVERANTWOORDING

### WANNEER? (ONDERZOEKSPERIODE)

- Men had 2 weken tijd om de vragenlijst in te vullen en dit betrof de periode van 28 november 2016 t/m 11 december 2016

### DOELGROEPEN

In de analyse en rapportage is ook gekeken naar verschillen tussen doelgroepen. Dit zijn:

Geslacht: Vrouwen (n=611) / Mannen (n=754)

Specialisme: Huisartsen (n=591) / SOG's en AVG's (n=126) / Psychiaters (n=92) / Medisch specialisten (n=323) / Overig (profielen etc.) (n=243)

Leeftijd: 18 jaar t/m 50 jaar (n=342) / 51 jaar en ouder (n=1.012)

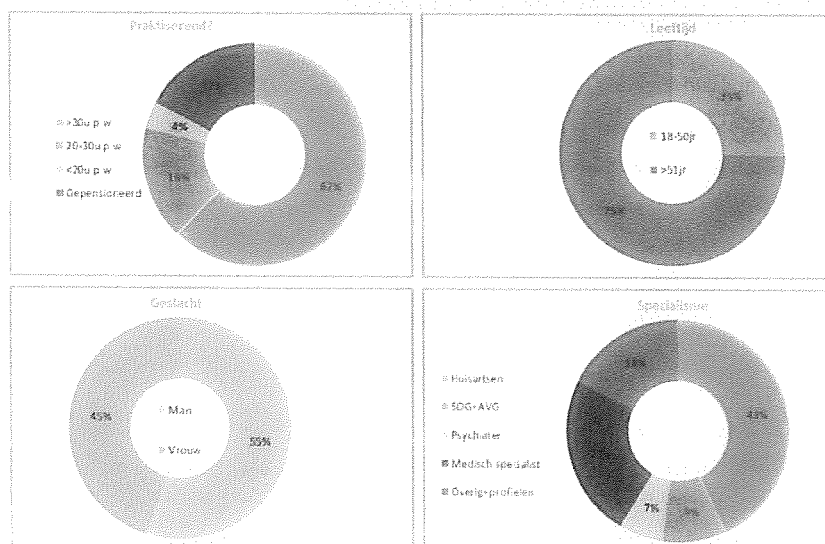
Ervaring met euthanasie verlening: Geen ervaring (komt niet voor in specialisme) (n=305) / Geen ervaring (maar kan wel voorkomen in specialisme) (n=131) / Wel ervaring (n=939)

### ANALYSEMETHODEN

Allereerst zijn er via SPSS tabellen uitgedraaid welke naar Excel zijn geëxporteerd. Vervolgens zijn deze tabellen gebruikt als input voor de grafieken.

Verder zijn de tabellen gebruikt om te kijken naar verschillen tussen de diverse subgroepen. Deze tabellen, de antwoorden op de open vragen en de ruwe databestanden zijn verstrekt aan de KNMG voor verdere analyses.

## SAMENSTELLING ONDERZOEKSPOPULATIE



Overwegingen van artsenfederatie KNMG bij 'Kabinetsreactie en  
visie Voltooid Leven'  
is een uitgave van artsenfederatie KNMG  
Utrecht, 29 maart 2017

KNMG  
De heer R.A.C.L. Héman  
Postbus 20051  
3502 LB UTRECHT

---

Kenmerk: 201700135

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Héman,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E. J. Schippers

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. mevrouw E. Schippers, informateur  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		20170329/1	29-03-2017
onderwerp		telefoonnummer	bijlagen
Memorandum Nationale Parken		06-55824471	1

Geachte mevrouw Schippers,

Rond de Nationale Parken in Nederland is de afgelopen paar jaar veel in beweging gekomen: het Programma Nationale Parken van Wereldklasse (Min. EZ), een Nationale Parken Deal, veel bestaande Nationale Parken én nieuwe gebieden die in de vorm van een bidbook hun ideeën voor de toekomst hebben geformuleerd, een publieksverkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland etc. Dit allemaal op basis van het aangenomen amendement van de leden Jacobi en Van Veldhoven (Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 34000-XIII nr. 51).

Dit amendement beoogde middelen vrij te maken voor het opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor nationale parken, met naast iconische natuurwaarden de ontwikkeling van een sterk merk, een bestemming voor (internationaal) toerisme en meer mogelijkheden voor educatie, recreatie en economische ontwikkeling.

De basis is gelegd, maar het werk is nog niet af. De betrokken partijen willen daarom na het einde van het huidige Programma Nationale Parken van Wereldklasse in 2018 daaraan een noodzakelijk vervolg geven om zo tot een aansprekend, vernieuwd en volwaardig stelsel van Nationale Parken te komen waarin de verbinding ecologie en economie volop wordt gelegd en getoond.

In de vorm van bijgaand memorandum -dat per e-mail tevens aan de fractie voorzitters is verzonden- doen de maatschappelijke partners daarom een beroep op u om dit vervolg een plek te geven in de onderhandelingen om tot een nieuwe regering te komen. **Nederlandse Nationale Parken: nu of nooit!**

Namens de maatschappelijke partners,



Hendrik Oosterveld

Voorzitter Samenwerkingsverband Nationale Parken  
[oosterveldhendrik@hetnet.nl](mailto:oosterveldhendrik@hetnet.nl)  
06-55824471

*De nationale parken vertellen het verhaal van de Nederlandse natuur*

## Nederlandse Nationale Parken: nu of nooit

Aan de informateur en leden van de Tweede Kamer,

In landen met een stelsel van Nationale Parken geniet de instandhouding van dat systeem brede en consistente steun onder de bevolking. Mensen hoeven niet overtuigd te worden van het belang dat besloten ligt in 'hun' Nationale Parken voor hun land en voor henzelf. De parken hebben een iconstatus die ze verheft boven discussies over nut en noodzaak van natuur- en landschapsbeleid. In Nederland heeft het Waddengebied bijvoorbeeld een vergelijkbare plek in de harten van de mensen. Nu hebben we de kans om de grondslag te leggen voor een volwaardig Nederlands stelsel van Nationale Parken. Daarom doen wij een beroep op u om het programma Nationale Parken van Wereldklasse een impuls te geven van € 100 miljoen voor de komende acht jaar. Dit programma is in gang gezet door de shareholders van de Nationale Parken Deal van 17 maart 2016.\* Provincies, gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke partners worden uitgenodigd een bijdrage te leveren aan het vervolg van dit programma.

Met de verkiezing van het Nederlandse Waddengebied, De Veluwe, de Hollandse Duinen en Biesbosch-Haringvliet als mooiste natuurgebieden van Nederland kreeg dit programma een succesvolle start. Het maakte een ongekende hoeveelheid enthousiasme en energie los op landelijk niveau, maar vooral in de uitverkozen gebieden én in de bestaande Nationale Parken. In deze nog prille fase is het van cruciaal belang dat de nationale overheid dit proces blijft steunen. Het zou een diepte-investering voor Nederland betekenen met belangrijke multipliereffecten.

- Voor natuur. De gebieden herbergen vitale habitats voor beschermde flora en fauna. Daarmee helpen ze Nederland te voldoen aan haar Europese en internationale verplichtingen.
- Voor de regionale economie. Landelijk biedt de gastvrijheidssector ruim 5% van de werkgelegenheid, en het belang van toerisme voor onze economie blijft groeien. Het programma speelt hierop in door de unieke Nederlandse wisselwerking tussen stad, land en water centraal te stellen. Daarmee maken we de bestemming Nederland voor binnenlands én inkomend toerisme aantrekkelijker en bekender. De baten komen vooral terecht bij het MKB in de regio.
- Voor landschap. Het programma voorziet in een goede ruimtelijke samenhang tussen natuur, landschap en landbouw.
- Voor ons vestigingsklimaat. Nederland heeft een competitieve economie. Stilstand kunnen we ons niet veroorloven. Daarom moeten we een nog aantrekkelijker vestigingsklimaat creëren voor bedrijfsleven en kenniswerkers. Een groene omgeving en een aantrekkelijk landschap dragen daaraan bij. Nationale Parken bieden een goede context voor de beleving van rust, natuur en cultuur en de relatief kleine afstanden in ons land zorgen voor een goede bereikbaarheid.
- Voor gezondheid en welzijn. Nederlanders (en toeristen uit Europese landen) maken elk jaar steeds intensiever gebruik van de buitenruimte. Wandelen, fietsen en varen, beweging, ontspanning en cultuurbeleving leveren een onschatbare bijdrage aan ons welzijn. Nationale Parken zorgen voor een mooie en gezonde leefomgeving.

---

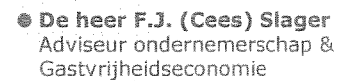
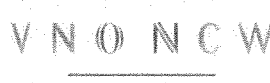
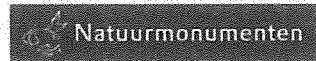
\* Ministerie van Economische Zaken, Interprovinciaal Overleg, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, LandschappenNL, NBTC Holland Marketing, Samenwerkingsverband Nationale Parken, Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid, MKB Nederland, VNO NCW, Gastvrij Nederland, de heer F.J. (Cees) Slager, College van Rijksadviseurs, Federatie Particulier Grondbezit, ANWB.

Het is onze ambitie om een stelsel van Nationale Parken op te bouwen dat zozeer verweven is met Nederland, en zozeer wordt geassocieerd met Nederland door het buitenland, dat toekomstige generaties zich een land zonder deze parken niet kunnen voorstellen.

We zijn op een punt beland dat we geloven dat dit mogelijk is. Daarom vragen wij u het programma Nationale Parken van Wereldklasse te blijven steunen. De financiële impuls zal worden aangewend voor doelen die de shareholders gezamenlijk hebben gedefinieerd:

1. Versterking van de samenhang tussen de topnatuur gebieden en het omringende landschap.
2. Versterking van de natuurwaarden.
3. Versterking van de recreatief-toeristische infrastructuur, binnen de gebieden zelf en ten opzichte van de steden.
4. Doorontwikkeling van het merk, de (internationale) marktpositionering en (collectieve) marketing.
5. Natuureducatie.
6. Doorontwikkeling naar een volwaardig stelsel van alle Nationale Parken in Nederland.

**Het is nu of nooit voor de Nederlandse Nationale Parken!**





Stichting Samenwerkingsverband  
Nationale Parken  
De heer H. Oosterveld  
Postbus 2527  
8375 ZP OLDEMARKT

Kenmerk: 201700137

Den Haag, 31 maart 2017

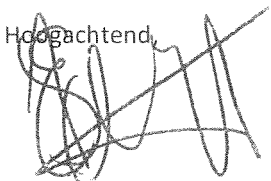
Geachte heer Oosterveld,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

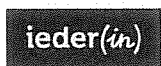
Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. E.I. Schippers





Donderdag 30 maart 2017

Betreft: De Agenda voor de zorg

Geachte mevrouw Schippers,

Graag bieden wij u 'De Agenda voor de zorg' aan. Een gezamenlijk initiatief van zestien vertegenwoordigers van patiënten, cliënten, ouderen, zorgaanbieders, zorgverleners, publieke gezondheidsdiensten en zorgverzekeraars. Wat ons betreft vormt de agenda het fundament voor de zorgparagraaf van het nieuwe regeerakkoord.

De Agenda bevat plannen om door te investeren in vernieuwende zorg, de gezondheidszorg in Nederland verder te verbeteren en deze toegankelijk en betaalbaar te houden. In de Agenda vindt u voorstellen rond zeven thema's, waarbij de kracht ligt in een integrale aanpak van de gezondheidsproblematiek in Nederland dwars door de zorgsectoren heen.

Hoogachtend,

Guus van Monfort <i>Voorzitter ActiZ</i>	Marcel Daniëls <i>Voorzitter FMS</i>	Tonny van de Vondervoort <i>Voorzitter GGD GHOR-Nederland</i>	Jacobine Geel <i>Voorzitter GGZ Nederland</i>
Illya Soffer <i>Directeur Ieder(in)</i>	Martin Bontje <i>Voorzitter InEen</i>	Manon Vanderkaa <i>Directeur KBO-PCOB</i>	René Héman <i>Voorzitter KNMG</i>
Ella Kalsbeek <i>Voorzitter LHV</i>	Marjan ter Avest <i>Directeur MIND</i>	Ernst Kuipers <i>Voorzitter NFU</i>	Dianda Veldman <i>Directeur Patiëntenfederatie Nederland</i>
Yvonne van Rooy <i>Voorzitter NVZ</i>	Femke Halsema <i>Voorzitter VGN</i>	Henk Bakker <i>Voorzitter V&amp;VN</i>	André Rouvoet <i>Voorzitter ZN</i>

*Bijlage: Agenda voor de zorg 2017 – Investeren in vernieuwende zorg*



## SAMENVATTING

De partijen van de Agenda voor de Zorg - vertegenwoordigers van patiënten/cliënten/ouderen, zorgaanbieders en zorgverleners, publieke gezondheidsdiensten en zorgverzekeraars – zien zich geplaatst voor nieuwe opgaven om de zorg toegankelijk, betaalbaar, solidair en kwalitatief hoogstaand te houden. In 2012 hebben de partijen zich gebundeld en zijn tot een gezamenlijk aanbod gekomen. Ook nu presenteren de partijen in hun Agenda 2017 een aanbod in combinatie met een aantal voorstellen aan de nieuwe regering. Onder het motto 'investeren in vernieuwende zorg' willen partijen samen met regering en gemeenten in de komende kabinetsperiode de volgende punten realiseren:

- 1** Een actieve **betrokkenheid van patiënten**<sup>1</sup>, zodat zij waar mogelijk zelf regie kunnen voeren en kunnen kiezen voor de behandeling, zorgverlener en zorgverzekering die bij hen past. Voorwaarden hiervoor zijn verbeterde transparantie en het vergroten van de publieke beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van de door professionals geleverde prestaties en de hiervoor ingezette middelen.
- 2** Een nadrukkelijke inzet op **preventie** om de focus naast het genezen van mensen ook te richten op het voorkomen van zorg en op vroegtijdige interventie om zwaardere zorg te voorkomen.
- 3** Een reeks van **samenhangende convenanten**. Deze kennen een gedeelde inhoudelijke agenda (bijv. over substitutie of met betrekking tot kwetsbare ouderen) en bevatten realistische financiële kaders. Hierdoor kunnen zorgpartijen de verantwoordelijkheid nemen voor een verantwoorde en beheersbare groei. In dit kader past ook een maatschappelijke discussie over de grenzen aan de zorg. Daarnaast is van belang dat de gemeenten aansluiten bij de gezamenlijke afspraken, gezien hun belangrijke positie in preventie, zorg en ondersteuning.
- 4** Een **gezamenlijke innovatieagenda** voor slimme en grootschalige inzet van technologische, sociale innovaties en innovaties op het gebied van preventie, met afspraken over standaardisering, connectiviteit en omgang met data/privacy. Daar hoort het ondersteunen van patiënten en zorgverleners bij om van deze mogelijkheden gebruik te (leren) maken. Ook een eHealth **snelweg voor digitale zorg** is van groot belang zodat op een laagdrempelige manier zorg onafhankelijk van tijd en plaats kan plaatsvinden.
- 5** Een gezamenlijke **investering in voldoende gekwalificeerd personeel**. Dit is nodig om verwachte tekorten het hoofd te kunnen bieden. Daarbij moeten opleidingen aansluiten op de maatschappelijke behoeften met ruimte voor specialisatie en horizontale doorstroom.
- 6** Een **stabiele bekostiging en financiering** van zorg, met ruimte voor maatwerk. Dit betekent patiënt-volgende bekostiging waar dat mogelijk is en verdere experimenten met innovatieve contractvormen op basis van uitkomsten en populatie. Daarbij worden de budgetten zodanig ingericht dat kostenbeheersing en keuzevrijheid zoveel mogelijk samengaan. Een andere vormgeving van **eigen betalingen** in de Zvw, Wlz en Wmo moet voorkomen dat mensen de zorg niet meer kunnen betalen door stapeling van eigen bijdragen.
- 7** Een ambitieuze agenda om **deregulering** voort te zetten, waarbij samenwerking gebaseerd is op verdiend vertrouwen. Daarbij hoort gepast toezicht en gepaste verantwoording en zijn principes leidend in plaats van regels en procedures. En onnodige administratieve lasten om noodzakelijke zorg te gebruiken, verlenen of vergoeden horen daar niet bij.

<sup>1</sup> Als in deze Agenda gesproken wordt over 'patiënten' moet gelezen worden 'patiënten, cliënten, mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking, mensen met chronische aandoening of een ondersteuningsbehoefte en hun naasten'.

### INLEIDING

In september 2012 hebben de partijen, verenigd in de Agenda voor de Zorg, de handen ineen geslagen en een gezamenlijke Agenda gepresenteerd ten behoeve van de formatie en het op te stellen regeerakkoord. In de kern betrof dit een aanbod aan de politiek en de samenleving: een samenhangende agenda met concrete voorstellen op negen thema's. Het was een ambitieuze agenda die heeft geleid tot een doorlopende samenwerking tussen de partijen van de Agenda voor de Zorg en tot een constructieve samenwerking met het kabinet. Het motto: 'hervorm de care, optimaliseer de cure en geef ruimte aan partijen' heeft een goede plek gekregen in het regeringsbeleid.

Nu, begin 2017, willen de Agenda voor de Zorg partijen opnieuw een aanbod doen aan politiek en samenleving. Het is opnieuw een gezamenlijk, ambitieus aanbod. Partijen verwachten van het nieuwe kabinet dat hij de benodigde randvoorwaarden creëert om dit aanbod als zorgpartijen te realiseren. Door de hervormingen in de afgelopen jaren is er natuurlijk ook bij de gemeenten een grotere verantwoordelijkheid komen te liggen. Dat deze Agenda 2017 in de eerste plaats gericht is aan het kabinet houdt verband met zijn 'systeemverantwoordelijkheid' voor de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Het kabinet treedt immers op als die decentrale uitvoering op onderdelen hapert. Ook blijft het kabinet systeemverantwoordelijk als het gaat om de randvoorwaarden om de stelsels van curatieve en langdurige zorg goed te laten werken. Dat doet echter niets af aan het feit dat ook gemeenten een cruciale rol spelen gezien hun belangrijke positie in de domeinen van preventie, zorg en ondersteuning. En natuurlijk verwachten partijen dat het nieuwe motto 'investeren in vernieuwende zorg' wordt meegenomen in het regeringsbeleid.

#### Waar komen we vandaan?

De maatschappij verandert. Niet alleen in Nederland maar in een groot deel van Europa en soms zelfs wereldwijd spelen dezelfde ontwikkelingen: migratie, veranderende leefstijl en vergrijzing leiden tot een andere bevolkingssamenstelling met meer en andere zorgvragen. Technische vernieuwing en hogere verwachtingen bij de burger leiden tot een andere rol voor zorgprofessionals en zorgorganisaties.

Nederland heeft de crisis grotendeels achter zich gelaten. Zorgakkoorden in de curatieve zorg en hervormingen in de langdurige zorg hebben daar zeker aan bijgedragen. Dat komt vooral omdat de financiële afspraken effectief zijn geweest. De totstandkoming dan wel de uitvoering van inhoudelijke afspraken blijven echter achter. Er zijn daardoor en door de (te) snelle hervormingen nog belangrijke rafelranden zoals te weinig aandacht voor preventie, mensen die tussen wal en schip vallen, te weinig vertrouwen en te veel regels. Maar bovenal zijn noodzakelijke investeringen achtergebleven om de zorg duurzaam, breed toegankelijk, betaalbaar en van kwalitatief hoog niveau te houden.

#### Waar staan we nu?

De economische crisis is achter de rug en een toename van de zorgvraag wordt verwacht. Er is weer sprake van economische groei en van ruimte om te investeren in de zorg. Maar dat betekent niet dat zorguitgaven oneindig kunnen groeien: de brede toegang tot onze gezondheidszorg kan alleen voor iedereen behouden blijven door waarde te leveren voor elke euro en daarmee het draagvlak voor solidariteit in de zorg te behouden en beheersing van de zorgkosten te realiseren. De zorgkosten worden immers betaald door de burger via verplichte zorgpremies, belastingen en eigen bijdragen van patiënten. Door doelmatig te werken hebben we tot nu toe het maken van scherpe, ongemakkelijke keuzes kunnen voorkomen.

De gezondheidszorg levert toegevoegde waarde aan de kwaliteit van leven en het fysiek, mentaal en sociaal welbevinden. En tegelijkertijd is de zorg ook een economische factor van betekenis: de zorg maakt mensen gezonder en daardoor beter in staat om maatschappelijk te participeren. Ten slotte is de zorgsector belangrijk als bron van werkgelegenheid, voor de kwaliteit van het vestigingsklimaat en als bijdrage aan hoogwaardige export.

## AMBITIES

Partijen van de Agenda voor de Zorg hebben de overtuiging dat zij samen en met behulp van het kabinet goede, toegankelijke, betaalbare en houdbare zorg en ondersteuning kunnen veilig stellen, ook in de toekomst. Nu de care grotendeels is hervormd en de cure voor een deel is geoptimaliseerd, is het tijd om voor de komende periode nieuwe ambities te formuleren. De partijen in de zorg zien de volgende thema's voor de komende jaren:

### a) zorg richten op gedrag en gezondheid

De zorg wil werken vanuit het concept dat gezondheid niet alleen de afwezigheid van ziekte is. Gezondheid gaat naast medische gezondheid in enge zin ook over het kunnen aanpassen van en regie kunnen voeren over het eigen leven. Het gaat over zingeving, werk, algemeen dagelijks functioneren en om de omslag van 'zorg en ziekte' naar 'gedrag en gezondheid'. De inzet op preventie en zelfmanagement verdient dan ook meer aandacht. Complexe zorg voor mensen met een ondersteuningsbehoefte, waaronder ouderen en mensen met een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking, is ook niet alleen een vraagstuk van de zorgsector. Een pluriforme en vergrijzende samenleving vraagt om een samenhangende aanpak van zorg, welzijn, wonen, vervoer, cultuur en openbare ruimte. Een inzet van moderne technologie (waarbij de privacy van de burgers is gewaarborgd) is daarbij onmisbaar.

Zorg en ondersteuning zijn vaak gericht op het genezen van mensen of op het bevorderen van zelfredzaamheid of participatie. Maar partijen in de zorg vinden het van belang om ook oog te hebben voor preventie en vroegtijdige interventie om daarmee zwaardere zorg te voorkomen. Zo willen zij bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van mensen. Ook van mensen die een ziekte of beperking hebben. Want hoe actiever wordt geparticipeerd, hoe beter dat is voor gezondheid en voor herstel.

Partijen pleiten voor maatregelen op het terrein van collectieve preventie. Om een gezonde levensstijl te bevorderen kan gedacht worden aan regelgeving omtrent plafonds aan zout-, suiker- en vetgehalte in voedingswaren en een steviger ontmoedigingsbeleid van alcohol, nicotine en drugs.

Daarnaast is het noodzakelijk te investeren in kennis van preventie. Partijen willen een omslag naar positieve gezondheid, maar er is op veel terreinen nog slecht bekend welke interventies nu wel en niet werken.

### b) pluriformiteit

Het is noodzakelijk bij de inrichting, financiering en besturing van de zorgstelsels ruimte te maken voor meer pluriformiteit, zoals ook de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving in 2016 bepleitte. Naast kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid voegen partijen pluriformiteit toe als vierde pijler aan de zorgstelsels. Deze veelvormigheid is nodig omdat er verschillen zijn tussen mensen. Ongelijke gevallen mogen ongelijk behandeld worden. Er is ruimte voor verschillende opvattingen over wat goede zorg is. Richtlijnen moeten zo zijn ingericht dat de kwaliteit van zorg verbetert doordat zorgverleners leren van feedback. Bij de beste optie voor behandeling (of niet-behandelen) telt niet alleen het wetenschappelijk bewijs maar ook de wensen van de zorgvrager. De keuze wordt gemaakt door de zorgprofessional en patiënt samen. Bij de financiering betekent dit ruimte voor

gedifferentieerde arrangementen. En als het gaat om besturing en inrichting is er ruimte voor experimenteren, de wil om te leren van fouten en ruimte voor inspraak en invloed van patiënten. Dat verhoudt zich niet met al te strakke en starre kaders vanuit de overheid. Het levert uiteraard ook een spanningsveld op met doelmatigheid en de wens tot standaardisatie.

### **c) gedeelde verantwoordelijkheid**

De partijen in de zorg realiseren zich dat 'de zorg' steeds minder een op zichzelf staande sector is. Zorg verschuift van verantwoordelijkheden overnemen naar verantwoordelijkheden laten nemen; van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Veel zorg wordt geleverd in de dagelijkse leefomgeving, waardoor er samenhang met huisvesting en welzijn is voor cliënten en patiënten. Er komen ook steeds meer verbindingen tot stand met veiligheid (zowel het belang van een fysiek veilige omgeving als sociale veiligheid en het voorkomen van overlast) en arbeid (het belang van een gezonde werkomgeving en het stimuleren van de gezondheid van werknemers). Het is van belang hier in de zorg oog voor te hebben.

### **d) verbondenheid**

De partijen in de zorg zijn in de afgelopen periode gesterkt in hun streven om gezamenlijk op te treden. Nederland beschikt over een goede gezondheidszorg waarbij patiënten, zorgverleners, zorgaanbieders en zorginkopers hun rol passend kunnen vervullen in de huidige zorgstelsels van Wpg, Jeugdwet, Zvw, Wlz, Wmo en forensische zorg. Partijen vinden verdere verbetering van de huidige stelsels onderling en aansluiting tussen de stelsels een belangrijke uitdaging voor de komende periode. Daarmee kan door goede afstemming tussen partijen in de domeinen van preventie, curatieve zorg, langdurige zorg en ondersteuning een goede gezondheidszorg behouden worden voor de toekomst.

Een noodzakelijke verbetering is het vergroten van de invloed en het verstevigen van de positie van patiënten/ cliënten en hun naasten, zowel op het individuele als het collectieve niveau. Patiënten en cliëntenorganisaties moeten dan wel over voldoende en structurele middelen kunnen beschikken om hun belangrijke rol in het zorgstelsel op onafhankelijke wijze te kunnen vervullen.

Ook is een aanzienlijke vereenvoudiging van de (administratieve) complexiteit nodig. Niet goed op elkaar aansluitende wet- en regelgeving zorgt ervoor dat mensen die zorg nodig hebben én de mensen die zorg verlenen te maken krijgen met organisatorische hordes of onnodig hoge financiële drempels. Toegang tot en continuïteit van zorg is voor patiënten, cliënten en hun naasten soms letterlijk van levensbelang. Een goed werkend stelsel kan het verschil maken tussen er samen doorkomen of er samen aan onderdoor gaan. Partijen in de zorg delen de overtuiging dat we met behulp van de politiek tot een goede, toegankelijke, betaalbare en houdbare zorg en ondersteuning kunnen komen, ook in de toekomst.

Zorgpartijen willen een betere verbinding tussen publieke gezondheid en veiligheid, cure, care en het sociale domein realiseren. Een integrale aanpak is vaak het meest effectief en kan zorg op een later moment voorkomen. Landelijke kaders zijn gewenst, waarmee de regio's worden ondersteund om de daadwerkelijke verbindingen tot stand te brengen. Grote stelselveranderingen bieden niet per se antwoord op de ingewikkelde vragen en problemen die nu in de praktijk van alledag worden ervaren. Ze leiden de aandacht af van de substantiële, inhoudelijke ambities die partijen in deze Agenda presenteren. Daarom is het beter om vanuit de huidige systemen verbeteringen door te voeren en maatwerk te leveren.

Integrale patiëntgerichte zorg is het uitgangspunt. Belemmeringen daarvoor moeten weggenomen worden zodat mensen geen bureaucratie en schotten ervaren in het verkrijgen van de benodigde zorg en ondersteuning.



## AGENDA VOOR DE ZORG

De partijen van de Agenda voor de zorg spreken de ambitie uit om een verbindende rol te vervullen en hun activiteiten erop te richten om de gezondheid van de bevolking en kwaliteit en doelmatigheid van de zorg duurzaam te verbeteren. Hierbij kiezen de partijen voor de volgende doelstellingen:

- 1 Een actieve betrokkenheid van patiënten en verbeterde transparantie**
- 2 Een nadrukkelijker inzet op preventie**
- 3 Een reeks van samenhangende convenanten**
- 4 Een gezamenlijke innovatieagenda en een eHealth snelweg als basis voor digitale zorg**
- 5 Een gezamenlijke investering voor voldoende gekwalificeerd personeel**
- 6 Een stabiele bekostiging en financiering van zorg met ruimte voor maatwerk**
- 7 Een voortgaande deregulering**







4

## Een gezamenlijke innovatieagenda en een eHealth snelweg als basis voor digitale zorg

Zorgpartijen willen nieuwe investeringen in goede, toegankelijke, vernieuwende zorg(concepten) en in preventie. Met noodzakelijke investeringen die de afgelopen periode achterwege zijn gebleven, kunnen partijen de zorg duurzaam toegankelijk, betaalbaar, solidair en van kwalitatief hoog niveau houden.

Verder willen zorgpartijen dat er een 'snelweg voor digitale zorg' komt waarmee de patiënt zorggegevens uit verschillende bronnen kan inzien en delen met zorgverleners. De regie over de toegang tot de gegevens ligt bij de patiënt zelf, die bovendien te allen tijde kan inzien wie zijn of haar gegevens heeft geraadpleegd en gegevens zelf kan verrijken met data uit eigen eHealth apps of informatie uit andere sectoren. Deze snelweg sluit aan op de reeds door zorgaanbieders gebruikte infrastructuren zoals het LSP.

De 'snelweg voor digitale zorg' bestaat uit een verplichte uniforme en betrouwbare identificatie, standaarden voor gegevensuitwisseling en open koppelvlakken ("open API's") zodat zorgaanbieders, patiëntenorganisaties of bedrijven laagdrempelig hun bestaande systemen kunnen koppelen en eHealth apps kunnen maken waarmee zorg onafhankelijk van tijd en plaats kan plaatsvinden.

### De zorgpartijen gaan daarom:

- Investeren in het bevorderen van de plaats- en tijdonafhankelijkheid van de zorg en in het beter informatie uitwisselen tussen patiënt en zorgprofessional.
- De data-uitwisseling binnen de zorg optimaliseren door in te zetten op standaardisering van taal binnen ICT-systemen ter bevordering van de compatibiliteit.
- Investeren in de ondersteuning van patiënten en zorgverleners om van nieuwe technologische mogelijkheden gebruik te (leren) maken.
- Bevorderen dat kansrijke innovaties voortvarend worden verspreid in de zorg zodat zij gebruikt worden door grotere groepen patiënten, zorgverleners en -aanbieders.

Voor de snelweg voor digitale zorg gaan zorgpartijen daarom:

- Een gezamenlijke 'visie op digitale zorg' verder uitwerken en uitdragen inclusief concrete voordelen voor patiënten en zorgverleners (en voorbeelden hoe dit in de praktijk werkt).
- Een afsprakenstelsel met betrekking tot een uniforme betrouwbare identificatie, standaarden voor gegevensuitwisseling en open koppelvlakken vaststellen en in de eigen organisaties implementeren.
- Samenwerken bij het realiseren van een campagne 'snelweg digitale zorg' om het gebruik van digitale zorg te stimuleren.
- Het kennis- en vaardigheidsniveau van patiënten en zorgverleners verhogen.

## 'Investeren in vernieuwende zorg'

### De zorgpartijen vragen hiervoor:

- Investerings in het 'afbouwen van stenen' en verruiming van de mogelijkheden voor ander gebruik (verhuur) of het afstoten van vastgoed.
- Investerings in de opbouw van benodigde infrastructuur voor het opzetten van zorgketens en –netwerken en investeringen in de verplichte standaardisatie van data-uitwisseling.
- Facilitering van innovatie in een meerjarenperspectief.
- Facilitering van het snel opschalen van succesvolle innovaties.
- Investerings in hoogwaardige technologie, met name in de thuissituatie.
- Een zodanige toepassing van de mededingings- en privacywetgeving dat deze ten dienste staat van samenwerking tussen zorgpartijen en het realiseren van de ambities in deze Agenda en deze niet onnodig belemmert.
- Bindende landelijke afspraken over, dan wel verplichtstelling van, standaarden in ICT-systemen ten behoeve van zorgbrede data-uitwisseling, waaronder de standaarden uit het ISD-programma in de Wmo en de Jeugdwet.

Voor de snelweg voor digitale zorg vragen zorgpartijen:

- Instelling van een Implementatiegroep 'snelweg digitale zorg' met een beperkt aantal inhoudsdeskundigen die de gezamenlijke visie kunnen concretiseren, uitdragen en eventuele hick ups kunnen adresseren bij het Informatieberaad onder leiding van het ministerie van VWS.
- Investerings in de campagne om bewustwording te vergroten, het kennis- en vaardigheidsniveau te verhogen en een gezamenlijke visie uit te dragen.
- De verplichtstelling vanuit de overheid dat zorgaanbieders en ICT-leveranciers zich conformeren aan de door het zorgveld op korte termijn vast te stellen afspraken over noodzakelijke standaarden en identificatie met oog op vermindering van administratieve lasten.
- Dat ICT-systemen die in Nederland (indirect) met publiek geld bekostigd verplicht open koppelvlakken hebben. Ook moet de data uit deze ICT-systemen kosteloos beschikbaar zijn voor tenminste de patiënt en voor het gebruik op de 'snelweg digitale zorg'.

## 5

### Een gezamenlijke investering voor voldoende gekwalificeerd personeel

**Zorgpartijen willen** voldoende gekwalificeerde professionals om goede zorg te kunnen blijven leveren en het dreigende tekort aan (hoger opgeleid) personeel tegen te gaan.

Hierdoor kan de zorg worden geleverd die past bij de toenemende zorgvraag door vergrijzing en de steeds complexere zorgvraag. Bovendien willen partijen dat het zorgpersoneel over de juiste competenties beschikt om nieuwe (technologische) ontwikkelingen in te zetten.

#### De zorgpartijen gaan daarom:

- Voldoende opleidingsplaatsen en stageplaatsen creëren en investeren in het aantrekken en vasthouden van professionals. Dit geldt niet alleen voor de initiële opleidingen, maar ook voor vervolgoopleidingen.
- Doorgroeimogelijkheden bieden.
- Investeren in kennisdistributie, die onder meer door proeftuinen is vergaard.
- Bijdragen aan een loon(kosten)ontwikkeling die gelijke tred houdt met de markt.
- Aantrekkelijke en zinvolle werkgelegenheid bieden aan mensen met levenservaring en een diversiteit aan achtergronden.
- Meer investeren om grote fysieke belasting te voorkomen en de vitaliteit van medewerkers te bevorderen.
- Concreet werk maken van imagoverbetering van de zorg, zodat meer mensen worden aangetrokken door de sector of daarvoor behouden blijven.
- De mogelijkheden voor differentiatie in zorgteams in nieuw perspectief bezien, zodat ook voor lager opgeleiden de zorg weer een aantrekkelijke werkgever wordt.

#### De zorgpartijen vragen hiervoor:

- Investerings om het dreigende tekort aan (gespecialiseerde) zorgverleners het hoofd te kunnen bieden.
- Opheffing van de negatieve effecten van de flexwet.
- Middelen voor onderzoek naar en het leren omgaan met moderne technologie om professionals vitaal te houden, om te werken aan duurzame inzetbaarheid en om hen te kunnen laten inspelen op toenemende digitalisering in de zorg.
- Inspanningen van het onderwijs om meer aanbod te ontwikkelen voor zij-instromers en doorontwikkeling op de werkvloer via deelcertificaten. Ook is vernieuwing van het onderwijscurriculum nodig, zodat het onderwijs adequaat aansluit bij de huidige praktijk en manier van denken in de zorg.
- Een positieve imagocampagne die niet van ieder incident een kwestie maakt waardoor de sector als geheel in een kwaad daglicht wordt gezet.

6

## Een stabiele bekostiging en financiering van zorg met ruimte voor maatwerk

**Zorgpartijen willen** een verdere verbetering van de huidige stelsels en een betere aansluiting tussen de stelsels. Het is daarbij noodzakelijk dat er ruimte komt voor maatwerk. Een vorm van patiëntvolgende bekostiging waar dat mogelijk is en ruimte voor verdere experimenten met innovatieve contractvormen op basis van uitkomsten en populatie horen daarbij.

Partijen willen ook dat eigen betalingen op een andere manier vorm krijgen in de Zvw, Wiz en Wmo, waarbij voorkomen wordt dat mensen de zorg niet meer kunnen betalen door stapeling van te hoge eigen bijdragen vanuit de verschillende zorgstelsels.

### De zorgpartijen gaan daarom:

- Onderling afspraken maken over substitutie en zorg in netwerken, waarbij de zorgcontractering aansluit (zoals meerjarencontractering, populatiebekostiging en shared savings).

### De zorgpartijen vragen hiervoor:

- Stabiliteit in de bekostiging maar wel ruimte voor maatwerk met beloningsvarianten waarbij de betaling de patiëntvraag volgt, uitkomsten in plaats van volume worden beloond en verantwoord niet-behandelen, gesprek en advies worden beloond in plaats van uitsluitend (medisch) handelen.
- Een andere vormgeving van eigen betalingen, bijvoorbeeld door in de medisch specialistische zorg en GGZ te werken met vaste bedragen waarmee de financiële drempel (aan de voet) wordt verlaagd en ongewenste zorgmijding wordt voorkomen.



## 7 Een voortgaande deregulering

Zorgpartijen willen een samenwerking die gebaseerd is op verdiend vertrouwen en waarbij de zorgbehoefte en samenwerking tussen partijen centraal staan en systeem en regelgeving hierin ondersteunen. Hierbij horen gepast toezicht en gepaste verantwoording. Partijen willen ook de drempels en administratieve lasten verlagen die patiënten, zorgverleners en zorgverzekeraars belemmeren om noodzakelijke zorg te gebruiken, te verlenen of te vergoeden.

### De zorgpartijen gaan daarom:

- Een actieagenda 'gepast toezicht en verantwoording' opstellen, te starten met 'Horizontaal Toezicht'.
- Focussen op uitsluitend zinvolle registraties die patiëntenzorg en keuzemogelijkheden ten goede komen. In administratieve lasten die partijen zelf veroorzaken, wordt geschrapt.
- Het aantal registraties, formulieren en toestemmingsverklaringen dat nodig is om toegang te krijgen tot zorg beperken.
- De Wet langdurige zorg uitvoeren volgens de principes meerjarig, uniform en regelarm.

### De zorgpartijen vragen hiervoor:

- Een basishouding vanuit verdiend vertrouwen bij politiek en toezichthouders.
- De ruimte om als zorgpartijen zelf te werken aan vereenvoudiging en reductie van de complexiteit.

ActiZ  
De heer G. van Monfort  
Postbus 8258  
3503 RG UTRECHT

---

Kenmerk: 201700139

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Van Monfort,

*Beste Guus,*

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers

Aan de informateur  
mevrouw E.I. Schippers  
P/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

<b>BETREFT</b>	Aanbieding SER-adviezen		
<b>DEN HAAG</b>	31 maart 2017	<b>E-MAIL</b>	v.timmerhuis@ser.nl
<b>ONS KENMERK</b>	17.10286	<b>TOESTELNUMMER</b>	070 3499 503
<b>BIJLAGE(N)</b>	2		

Geachte mevrouw Schippers,

Hierbij bieden wij u graag twee adviezen aan die de SER de afgelopen weken heeft vastgesteld. Deze adviezen passen in een reeks adviezen en verkenningen die wij van groot belang achten voor de toekomstige werking van de arbeidsmarkt.

Het eerste advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* betreft postinitieel leren. Daarin geven we de indringende boodschap af dat het voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt als geheel maar ook voor de individuele werknemer noodzakelijk is dat er in Nederland een leercultuur ontstaat. Zo'n cultuur maakt het vanzelfsprekend dat mensen zich hun hele loopbaan blijven bij- en omscholen en zich blijven ontwikkelen. Dit geldt voor nieuwe generaties: het is nodig om zowel hun nieuwsgierigheid tot leren te stimuleren van kinds af aan tot het behalen van een diploma, als om hun vaardigheden daartoe te ontwikkelen. Dit geldt met nog meer prioriteit voor de generatie die zich nu op de arbeidsmarkt bevindt.

In het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* doen wij uiteenlopende voorstellen om werkenden en werkzoekenden beter te kunnen toerusten om regie over hun 'leerloopbaan' te nemen en daadwerkelijk tot scholing in de brede zin van het woord over te gaan. Hiermee spelen we ook in op de gevolgen van digitalisering en robotisering. Het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* kan dan ook gezien worden als een van de uitwerkingen van de werkagenda die de SER heeft gepresenteerd in het verkennende advies *Mens en technologie – Samen aan het werk* (september 2016); in dit advies hebben wij op verzoek van kabinet en parlement de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt in kaart gebracht. Een centrale aanbeveling in dat advies – dat wij graag nogmaals onder uw aandacht brengen – is om te werken aan een inclusieve arbeidsmarkt en open samenleving. Verder bouwt het advies voort op een aantal adviezen die de SER de afgelopen twee jaar heeft uitgebracht op het raakvlak van onderwijs en arbeidsmarkt zoals over *Toekomstgericht gericht beroepsonderwijs* en over *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*. Het advies *Gelijk goed van start* onderstreept het belang van goede kindvoorzieningen voor de ontwikkeling en het toekomstperspectief van het jonge kind.

Het tweede advies dat zojuist is verschenen heet *Opgroeien zonder armoede*. Daarin vraagt de SER aandacht voor de toegenomen armoede onder kinderen. Een opvallende bevinding in dit advies is dat 60% van de kinderen die leven in armoede deel uitmaken van gezinnen met werkende ouders. Werk is dus niet altijd een garantie tegen armoede. Opgroeien in armoede leidt tot een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting later, als kinderen volwassenen zijn. De SER vindt dat alle kinderen zoveel mogelijk een gelijke start en gelijke kansen moeten krijgen. Daarvoor is een integrale aanpak nodig, met gerichte aandacht voor werkende ouders met een laag inkomen en de werking van de armoedeval, voor een betere ontsluiting van ondersteunende voorzieningen en toeslagen en voor een effectieve aanpak van schulden. Daarmee legt dit advies verbanden met de problematiek op de arbeidsmarkt en de fiscaliteit.

Wij hopen u met deze en andere adviezen van dienst te zijn. De SER heeft de afgelopen jaren een breed scala van adviezen uitgebracht, van *arbeidsmigratie* tot de *infrastructuur voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt* en het *werken met een chronische ziekte*, van een *duurzaamheidsmeetlat voor internationale handelsakkoorden (TTIP)* tot het werken aan een *circulaire economie*. Ons briefadvies over de *Governance van het energie- en klimaatbeleid* heeft u eerder deze week ontvangen. Uiteraard zijn wij graag bereid zowel bovengenoemde als andere adviezen nader toe te lichten.

Dat geldt ook voor komende adviezen. Zoals u bekend bereidt de SER nu adviezen voor over de toekomst van het pensioenstelsel en de toekomst van de arbeidsmarkt.

Wij hopen u met dit actuele overzicht van dienst te zijn.

Met vriendelijke groet,



Mariëtte Hamer  
voorzitter

## Inhoud

Armoede onder kinderen – een probleemschets.....	3
1 Is er een probleem? .....	3
Is het probleem verergerd? .....	4
2 Welke kinderen lopen extra risico op armoede?.....	4
Samenstelling en omvang van het gezin.....	5
Belangrijkste inkomensbron van het huishouden .....	6
Land van herkomst.....	6
Hoe is de groep arme kinderen samengesteld? .....	7
Combinaties van risicokenmerken .....	9
Waar wonen de arme kinderen? .....	11
3 Wat zijn de gevolgen van armoede in de kindertijd? .....	13
Korte-termijneffecten: minder welbevinden en meer sociale uitsluiting.....	13
Effecten op de middellange termijn: slechtere schoolprestaties en probleemgedrag .....	15
Langetermijneffecten: een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene ...	15
4 Conclusies .....	16
Literatuur .....	18
Tabellen bij figuur 6 en 7 .....	21

## Armoede onder kinderen – een probleemschets

### 1 Is er een probleem?

In het recente SCP-rapport *Armoede in Kaart 2016* is afzonderlijk aandacht besteed aan armoede onder kinderen. In 2014 waren er in Nederland in totaal 1,2 miljoen mensen die in een huishouden leefden met een besteedbaar inkomen onder het zogenoemde niet-veel-maar-toereikendcriterium. Voor een alleenstaande komt dit neer op een netto inkomen van 1063 euro per maand; voor een gezin met twee kinderen is dit 2000 euro per maand.<sup>1</sup> Van de genoemde 1,2 miljoen armen zijn er bijna 380.000 jonger dan 18 jaar. Zij vormen ruim een tiende (11%) van alle kinderen in Nederland en bijna een derde (31,5%) van de totale groep armen (cijfers betreffen 2014, zie tabel 1).

Tabel 1

Arme kinderen in Nederland, 2001-2017 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)<sup>a</sup>

	aantal x 1000	% t.o.v. alle kinderen in Nederland	% t.o.v. totale groep armen
2001	295	8,7	33,8
2002	320	9,3	35,0
2003	354	10,3	34,1
2004	350	10,2	34,3
2005	347	10,2	33,6
2006	308	8,9	33,4
2007	276	8,0	32,7
2008	279	8,1	32,2
2009	305	8,9	31,9
2010	302	8,9	32,0
2011	328	9,6	31,6
2012	371	11,0	31,3
2013	391	11,6	31,1
2014 <sup>b</sup>	378	11,4	31,5
2015 <sup>c</sup>	356	10,7	30,8
2016 <sup>c</sup>	355	10,7	31,7
2017 <sup>c</sup>	354	10,4	31,4

a Armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium.

b Voorlopige cijfers.

c Ramingen.

Bron: CBS (IPO'01-'14) SCP-bewerking

Nu valt te beargumenteren dat de bijna 380.000 arme kinderen in 2014 nog een voortvloeijsel zijn van de recente economische recessie. Een jaar eerder lag het aantal immers nog ruim 10.000 hoger, op iets meer dan 390.000 kinderen, en op grond van de ramingen zet de dalende trend door in de jaren na 2014. Toch is niet te verwachten dat in tijden van economische bloei het armoedeprobleem zich 'vanzelf' oplost. Ook in 2007, het jaar met het hoogste BBP sinds de eeuwwisseling en tevens het vierde jaar op rij waarin sprake was van economische groei, waren er nog 275.000 kinderen die in armoede leefden (8% van alle kinderen, 33% van de totale groep armen). Ongeacht de economische situatie in Nederland, zijn er derhalve altijd wel enkele honderdduizenden kinderen die met armoede te maken hebben.

<sup>1</sup> Voor een nadere bespreking van deze armoedegrens, zie de pagina "Waar ligt de armoedegrens?" in SCP-rapport *Armoede in Kaart* (2016). Zie ook paragraaf 2.1 uit dit SER-advies.

Is het probleem verergerd?

Uit tabel 1 komt naar voren dat het aantal kinderen dat in armoede verkeert, in de recessieperiode 2007-2013 fors is gestegen terwijl de jaren na 2013 vooralsnog een betrekkelijk lichte daling laten zien. Dit roept de vraag op of het tegenwoordig moeilijker is om uit de armoede te raken dan vroeger. Deze vraag raakt aan een discussie binnen de sociologie over het (veronderstelde) veranderde karakter van armoede. Enerzijds stellen de zgn. '(post)moderniserings-sociologen' zoals Beck (1992) en Giddens (2000) dat in de huidige maatschappij armoede vooral een gevolg is van persoonlijke levensgebeurtenissen en eigen keuzes. Hierdoor kan iedereen wel eens met armoede in aanraking komen, maar daar staat tegenover dat men er over het algemeen ook weer snel uit kan ontsnappen. Anderzijds zijn er de 'onderclassesociologen' (bv. Atkinson 2007; Goldthorpe 2002) die menen dat er sprake is van een tweedeling tussen kansarmen en kansrijken in de samenleving en dat bepaalde groepen veel vaker met langdurige armoede te kampen hebben dan andere.

In de studie *Een lang tekort* is nagegaan welke aanwijzingen er zijn ter ondersteuning van deze twee standpunten (Wildeboer Schut en Hoff 2016). Onderzocht is allereerst of er in het algemeen sprake lijkt te zijn van een vertijdelijking of een verduurzaming van de armoede. Gegevens over de periode 2000-2013 wezen op een verduurzaming: het aandeel langdurig armen nam toe, terwijl het aandeel kortdurend armen onveranderd is gebleven.<sup>2</sup> Daar valt tegenin te brengen dat de groei van de langdurige armoede vooral plaatsvond vanaf 2008, bij de aanvang van de laatste economische recessie. Er is dus zeker een kans dat in de jaren na 2013, als gevolg van de aantrekkende economie, weer een daling in de langdurige armoede zal optreden. De geraamde afname van de armoede in de jaren 2014-2017 (zie tabel 1), duidt hier eveneens op.

Ten tweede is onderzocht of verschillende bevolkingsgroepen een gelijke kans hebben op een korte armoededuur (een jaar) respectievelijk op een langdurige periode van armoede (minimaal drie jaar).<sup>3</sup> Uit de bevindingen bleek dat geen van beide kansen gelijk verdeeld was: paren zonder kinderen of met meerderjarige kinderen, mensen uit huishouden met inkomsten uit arbeid en autochtone Nederlanders hebben relatief vaak te maken met een korte periode van armoede. Alleenwonenden en huishoudens met minderjarige kinderen, uitkerings- en pensioenontvangers en niet-westerse migranten worden daarentegen vaker geconfronteerd met een langer durende armoedeperiode. Deze laatste groepen hebben dus wellicht meer moeite om uit de armoede te ontsnappen, ondanks het feit dat de economie zich momenteel in een opwaartse spiraal bevindt.

## 2 Welke kinderen lopen extra risico op armoede?

Net als bij volwassenen lopen sommige groepen kinderen meer risico op armoede dan andere.

Belangrijke kenmerken in dit verband zijn de samenstelling en omvang van het gezin waarin het kind leeft, de belangrijkste inkomensbron van het huishouden en de etnische herkomst.

Alvorens deze kenmerken te bespreken, gaan we eerst in op het feit dat ook de leeftijd zelf verschil uitmaakt. Kinderen tot en met 12 jaar hebben een wat grotere kans om in armoede te verkeren dan kinderen van 13-17 jaar (12% versus 9%, zie figuur 1). Een mogelijke verklaring is dat de moeders van deze laatste, oudere kinderen weer meer gaan werken.<sup>4</sup> Er zijn aanwijzingen dat dit vooral opgaat

<sup>2</sup> Kortdurende armoede is in deze analyse gedefinieerd als 'alleen in het peiljaar arm', langdurige armoede als 'arm in het peiljaar en in de twee navolgende jaren' (zie Wildeboer Schut en Hoff 2016: 36-39).

<sup>3</sup> Bij deze berekeningen gaat het niet om het risico op armoede op zich, maar om de kans dat arme personen kort- of juist langdurig arm zullen zijn. In plaats van naar de totale Nederlandse populatie is alleen gekeken naar de groep armen in een bepaald peiljaar. Voor deze groep is vervolgens vastgesteld hoeveel van hen zowel in het jaar daarvoor als in het jaar erna niet arm waren (kortdurend arm) dan wel gedurende ten minste drie achtereenvolgende jaren in armoede verkeerden (langdurig arm).

<sup>4</sup> Van de werkende vrouwen ging 47% na de geboorte van het eerste kind minder werken of stopte helemaal met werken. Bij de werkende mannen was dit 9% (cijfers 2014-'15, zie Roeters et al. (2016): 92).

voor kinderen uit eenoudergezinnen. De netto arbeidsdeelname van alleenstaande moeders met een jongste kind in de leeftijd van 12-17 jaar ligt inderdaad duidelijk hoger dan die van alleenstaande moeders met jongere kinderen. Voor moeders met een partner maakt de leeftijd van de kinderen echter niet uit voor de arbeidsparticipatie: de participatie van vrouwen met een jongste kind in de middelbare-schoolleeftijd is vrijwel gelijk aan die van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar (Dirven en Portegijs 2016: 63-64).

Een andere verklaring is dat kinderen van de middelbare-schoolleeftijd – vergeleken met jongere kinderen – meer kans hebben dat er een broer of zus is die inmiddels de grens van 18 jaar heeft overschreden en om die reden niet meer meetelt als gezinslid waarover het inkomen verdeeld moet worden. Rekening houdend met het feit dat dan ook de armoedegrens lager ligt, vermindert dit het risico op armoede.

#### Samenstelling en omvang van het gezin

Kinderen uit een eenoudergezin hebben een grotere kans om in armoede te verkeren dan kinderen die bij twee ouders wonen. In 2014 was respectievelijk 26% en 9% van deze kinderen arm. Tabel 2 laat voor beide typen gezinnen de ontwikkeling in het aantal arme kinderen sinds 2001 zien.

Tabel 2

Kinderen in armoede, naar type huishouden, 2001-2014 (in procenten van de totale doelgroep)<sup>a</sup>

	2001	2007	2013	2014 <sup>b</sup>
eenoudergezin	22,9	23,0	28,1	25,8
- 1 kind < 18 jaar	13,3	14,7	16,9	17,1
- 2 kinderen < 18 jaar	22,0	21,7	25,9	20,7
- ≥ 3 kinderen < 18 jaar	47,4	44,7	60,3	59,9
- ≥ 1 volwassen kind	5,9	13,7	21,5	20,5
paar	6,9	5,9	9,1	9,1
- 1 kind < 18 jaar	4,3	4,2	7,0	7,3
- 2 kinderen < 18 jaar	5,3	4,0	6,4	6,5
- ≥ 3 kinderen < 18 jaar	11,2	9,3	14,8	14,7
- ≥ 1 volwassen kind	2,9	3,8	7,2	7,7

a Armoede volgens niet-veel-maar-toereikendcriterium.

b Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'01, '07, '13 en '14) SCP-bewerking

Uit de tabel blijkt opnieuw dat de armoede bij kinderen een piek vertoonde in 2013, alhoewel er in een aantal subgroepen ook in 2014 nog een lichte stijging is waar te nemen. Dit laatste gaat op voor de kinderen uit eenoudergezinnen die geen broers of zussen hebben, en voor (vrijwel) alle kinderen die bij beide ouders wonen. Gezien het voorlopige karakter van de cijfers over 2014 zijn er nog geen uitspraken te doen over mogelijke verklaringen voor deze bevindingen.<sup>5</sup>

De cijfers laten tevens zien dat de armoedekans toeneemt naarmate het aantal minderjarige kinderen in het gezin groter is. Met name bij de eenoudergezin gaat het om een forse stijging: in 2014 lag het armoedepercentage in gezinnen met ten minste drie kinderen ruim driemaal zo hoog (60%) als in gezinnen met één kind (17%). Bij de tweoudergezinnen waren de verschillen minder groot en ging het om respectievelijk 15% en 7%.

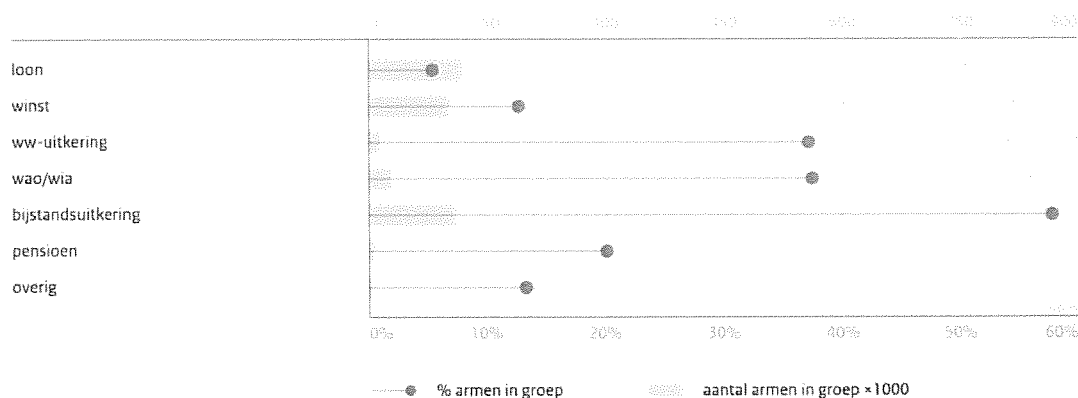
<sup>5</sup> Definitieve inkomensgegevens over 2014 zijn te verwachten in de loop van 2017.



### Belangrijkste inkomensbron van het huishouden

De bron van inkomsten in het huishouden maakt eveneens uit voor de kans op armoede bij kinderen en jongeren. Daarbij zal het weinig verbazing scheppen dat het ontvangen van een bijstandsuitkering een belangrijke risicofactor vormt. Van alle kinderen wonend in een gezin met een bijstandsuitkering als voornaamste of enige inkomensbron was 58% arm (cijfer 2014, zie figuur 2). Ook in eerdere jaren stak het aandeel arme kinderen in bijstandsgesinnen met kop en schouders uit boven dat in andere huishoudens. Andere uitkeringstypen gaan over het algemeen gepaard met 35% à 45% armoede onder de desbetreffende kinderen, terwijl kinderen met werkende ouders nog aanzienlijk minder vaak in armoede verkeren. Dit laatste geldt vooral indien de ouders in loondienst werken; binnen deze groep schommelt het aandeel arme kinderen rond 4,5%. Van de kinderen uit gezinnen die voornamelijk van winst uit onderneming leven, verkeert rond 13% in armoede.

Figuur 1  
Armoede onder kinderen, naar belangrijkste inkomensbron in het huishouden, 2014 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)<sup>a, b</sup>



a Inkomensbron 'winst' betreft zelfstandigen (met of zonder personeel).

b Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Hoewel er – in procenten gezien – weinig armoede is onder kinderen met werkende ouders, is het beeld anders wanneer men kijkt naar de absolute cijfers. Hun aantal varieert tussen circa 180.000 en 220.000 per jaar (loon en winst samengeteld). Dit houdt in dat rond 60% van de totale groep arme kinderen afkomstig is uit een gezin waarvan een of beide ouders werken.

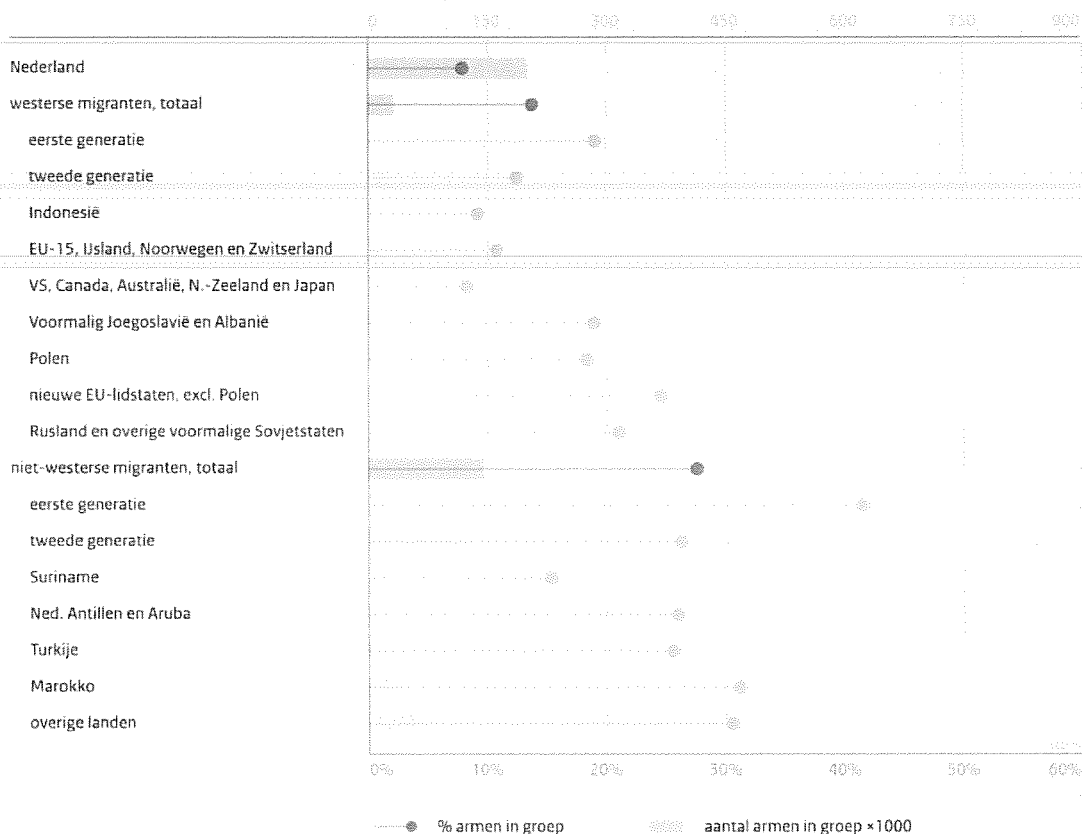
### Land van herkomst

Tot slot is ook de etnische herkomst van de kinderen van belang voor de kans op armoede. Cijfers over 2014 laten zien dat bijna 30% van de kinderen met een niet-westerse achtergrond in armoede leeft (zie figuur 2). Met 15% armoede komen de Surinaams-Nederlandse kinderen er nog relatief gunstig van af, maar in de andere onderscheiden groepen liggen de armoedepercentages tussen 26% en 31%. Ook bij sommige groepen westerse migranten zijn de percentages hoog. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kinderen uit de nieuwe EU-lidstaten, zoals Roemenië en Bulgarije, van wie 25% in 2014 arm was.

De genoemde percentages steken schril af tegen het armoederisico van autochtoon-Nederlandse kinderen. In 2014 ging het bij hen om bijna 8%, in eerdere jaren om gemiddeld 6,5%. Desondanks

maken autochtone Nederlanders ruim de helft van de arme minderjarigen uit (53%), een gevolg van het gegeven dat het merendeel van de bevolking tot 18 jaar (76% in 2014) een autochtone achtergrond heeft (CBS 2016a).

Figuur 2  
Armoede onder kinderen, naar herkomstland, 2014 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)

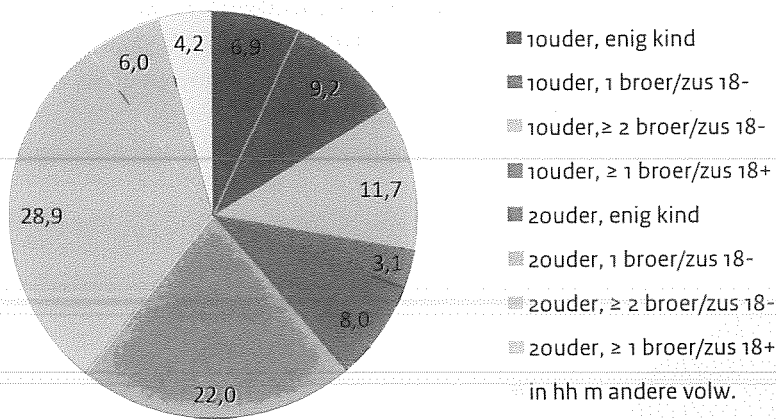


Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

### Hoe is de groep arme kinderen samengesteld?

Hiervoor is ingegaan op de kans op armoede voor kinderen met bepaalde achtergrondkenmerken. Zo liet tabel 2 zien dat kinderen uit eenoudergezinnen een aanmerkelijk grotere kans op armoede hebben dan kinderen die bij twee ouders wonen: in 2014 verkeerde respectievelijk 26% en 9% in armoede. Indien we kijken naar de *samenstelling* van de groep arme kinderen ontstaat een ander beeld. Binnen de arme groep vormen de kinderen uit eenoudergezinnen een minderheid (31%); veruit de meeste arme kinderen wonen met hun beide ouders (zie figuur 3). Dit komt doordat tweeoudergezinnen meer voorkomen in de populatie: van alle kinderen in Nederland wonen er iets meer dan 450.000 (14%) bij één ouder en ruim 2,85 miljoen (83%) in een gezin met twee ouders.

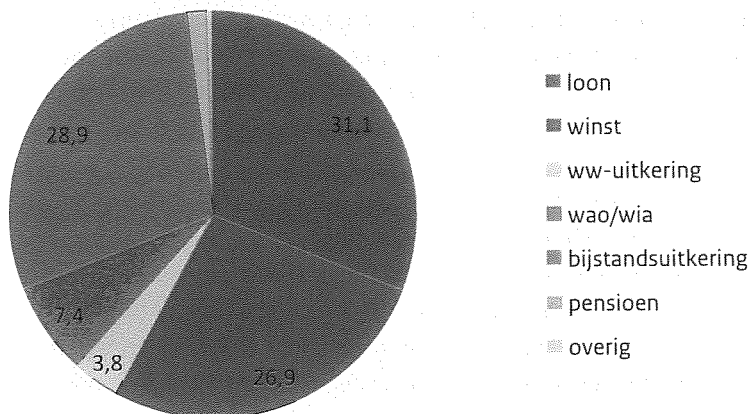
Figuur 3  
 Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Een soortgelijke redenering geldt wanneer we de belangrijkste inkomensbron van het huishouden onder de loep nemen. Hoewel de kans op armoede groter is voor kinderen uit uitkeringsgezinnen dan voor kinderen met werkende ouders (figuur 1), maken deze laatsten meer dan de helft van de totale groep arme kinderen uit. Figuur 4 laat zien dat 58% van de arme kinderen woont in een gezin met loon of winst als belangrijkste inkomensbron. Dit is een gevolg van de omvang van de werkzame beroepsbevolking in Nederland: in 2014 omvatte deze ruim 8,2 miljoen mensen (CBS 2016b) en waren er bijna 3 miljoen kinderen met werkende ouders.

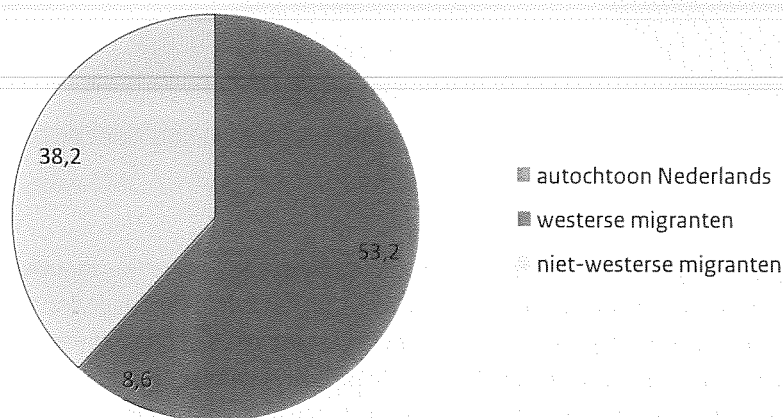
Figuur 4  
 Samenstelling van de groep arme kinderen naar belangrijkste inkomensbron in het huishouden, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Ten slotte is gekeken naar de etnische herkomst als risicokenmerk. Figuur 2 maakte duidelijk dat kinderen uit bepaalde herkomstlanden een sterk verhoogd armoederisico hebben. Onder de niet-westerse migranten gaat het dan vooral om de kinderen met een Marokkaanse achtergrond, bij de westerse migranten om kinderen uit Midden- en Oost-Europese landen. Onderstaande figuur 5 toont echter aan dat de meeste arme kinderen (53%) autochtoon-Nederlands zijn. De Marokkaans-Nederlandse kinderen maken ongeveer 11% van de arme groep uit, terwijl de kinderen uit de MOE-landen samen iets meer dan 4% van die groep vormen (niet in de figuur).

Figuur 5  
Samenstelling van de groep arme kinderen naar etnische herkomst, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

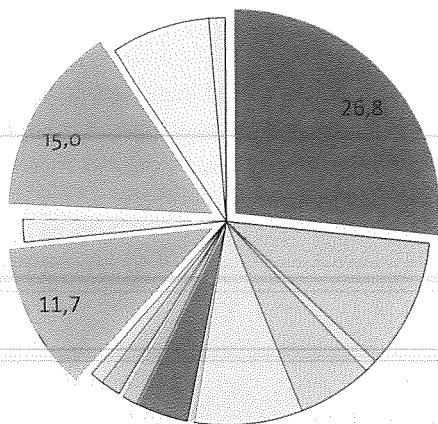
#### Combinaties van risicokenmerken

Wanneer we de drie onderscheiden risicofactoren met elkaar combineren, komt een genuanceerder beeld naar voren. In verband met het grote aantal combinatiemogelijkheden zijn de factoren in grovere categorieën ingedeeld dan hiervoor is gebeurd. Zo is ten aanzien de gezinssamenstelling niet langer gekeken naar het aantal kinderen in het huishouden, maar is alleen onderscheid gemaakt tussen paren en eenoudergezinnen. Bij de belangrijkste inkomensbron van het huishouden zijn loon en winst samengevoegd en afgezet tegen de gezamenlijke categorie 'uitkering, pensioen of overig'.

De combinatie van risicofactoren leidt tot dezelfde conclusie als hiervoor is getrokken op basis van de afzonderlijke factoren: van alle arme kinderen in Nederland woont naar verhouding de grootste groep (afgerond 27%) in een autochtoon-Nederlands tweeoudergezin dat werk als belangrijkste inkomensbron heeft. Het gaat dan om iets meer dan 100.000 kinderen.<sup>6</sup> Op de tweede en derde plaats volgen de kinderen met een niet-westerse achtergrond, eveneens wonend bij hun beide ouders. Degenen met een uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron vormen daarbij een iets grotere groep (15%) dan degenen met werk als belangrijkste inkomensbron (afgerond 12%). Dit zijn respectievelijk 57.000 en 44.000 kinderen (figuur 6).

<sup>6</sup> Ter vergelijking: van de niet-arme kinderen woont 69% in een autochtoon-Nederlands tweeoudergezin met werkende ouders. Dit betreft iets meer dan 2 miljoen kinderen.

Figuur 6  
 Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, belangrijkste inkomensbron en etnische herkomst, 2014 (in procenten)<sup>a, b</sup>



a blauw = autochtoon-Nederlands; rood = westerse migranten; groen = niet-westerse migranten.  
 b zie de tabel achterin deze notitie voor alle cijfers.

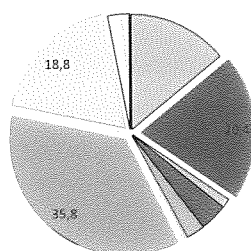
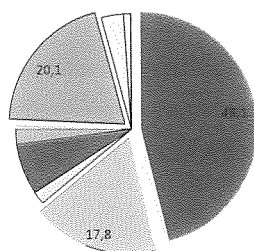
Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Binnen de groep arme kinderen met werkende ouders vormen de autochtone paren veruit de grootste categorie (46% van de groep werkende armen). Zij worden gevolgd door de niet-westerse paren (20%) en de autochtone eenoudergezinnen (18%). In de gevallen dat de belangrijkste inkomensbron van het huishouden een uitkering of pensioen is voeren de niet-westerse paren, de autochtone eenoudergezinnen en de niet-westerse eenoudergezinnen de lijst aan. Zij maken respectievelijk 36%, 20% en 19% van de niet-werkende armen uit (figuur 7).

Figuur 7  
 Samenstelling van de groep arme kinderen met werkende, respectievelijk niet-werkende ouders naar type huishouden en etnische herkomst, 2014 (in procenten)<sup>a, b</sup>

kinderen met werkende ouders

kinderen met niet-werkende ouders



a blauw = autochtoon-Nederlands; rood = westerse migranten; groen = niet-westerse migranten.  
 b zie de tabel achterin deze notitie voor alle cijfers.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Waar wonen de arme kinderen?

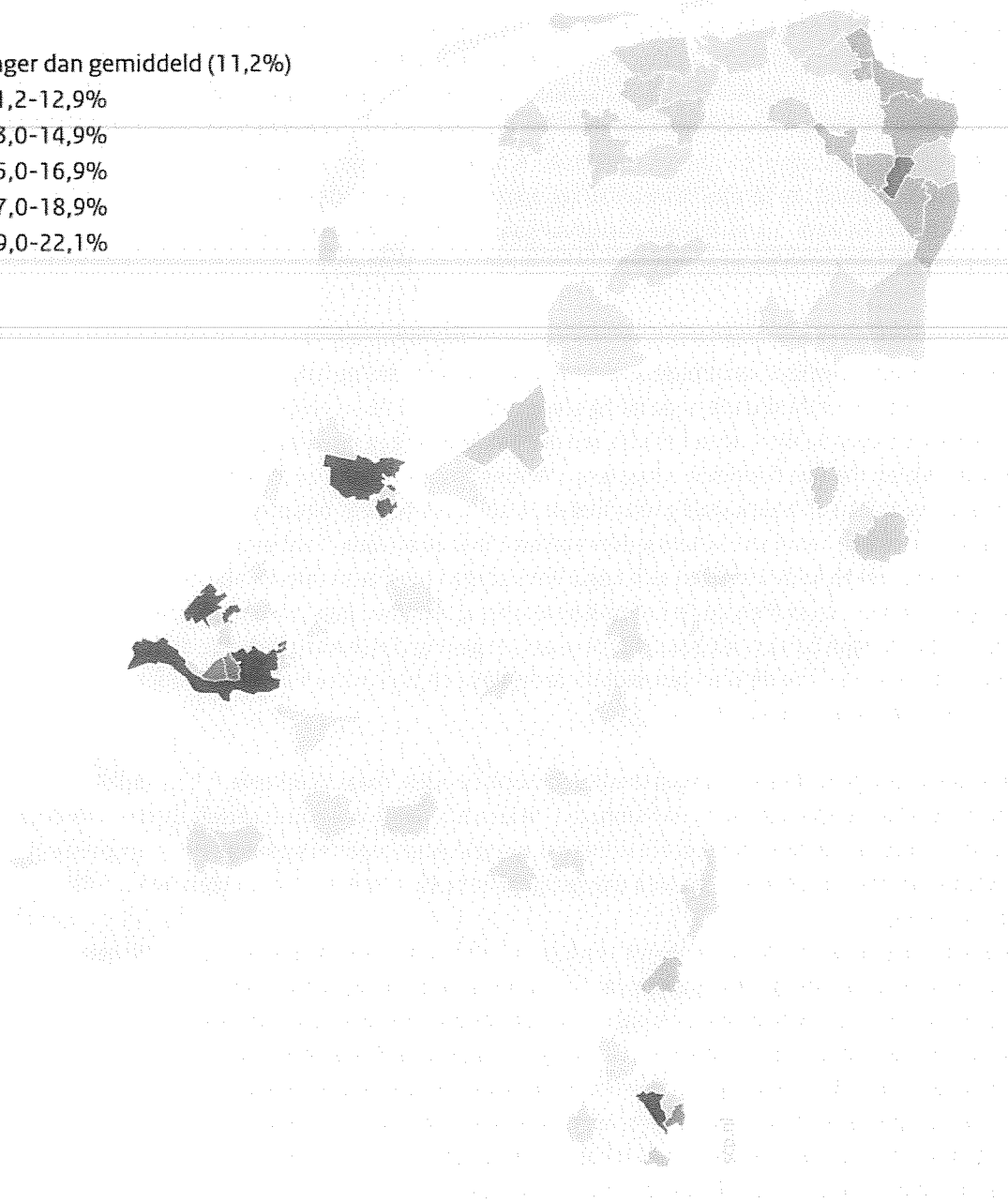
In de SCP-publicatie Armoede in Kaart 2016 is de regionale spreiding van de armoede onder kinderen gepresenteerd (zie figuur 9). De cijfers betreffen het jaar 2013. Een donkerder kleur wijst op een hoger armoedepercentage in de desbetreffende gemeente ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Uit de figuur blijkt dat Amsterdam, Rotterdam en Den Haag relatief hoge percentages arme kinderen kennen: van alle minderjarigen in deze drie gemeenten leeft 20% à 22% in een huishouden met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Direct daarop volgt Heerlen met 19% arme kinderen. Uiteraard is het absolute aantal kinderen dat in armoede leeft hier wel veel kleiner (iets meer dan 2500) dan in de drie grote steden (19.000 in Den Haag, bijna 24.500 in Rotterdam en ruim 27.500 in Amsterdam).

Naast deze 'donkergroene' gemeenten, waar rond een op de vijf kinderen in armoede leeft, zijn er nog diverse andere dorpen en steden met een armoedepercentage dat ruim boven het landelijke gemiddelde uitkomt. Veel van die gemeenten liggen in het oosten van de provincie Groningen (bv. Delfzijl, Pekela en Stadskanaal), maar ook in Limburg zijn er enkele te vinden (Roermond, Vaals). Overigens stemt dit patroon overeen met de resultaten voor de totale bevolking. Ook met de volwassenen meegerekend zijn de hoogste armoedepercentages te vinden in de drie grote steden en in de noordelijke provincies.

Figuur 9  
Regionale spreiding van armoede onder minderjarige kinderen, 2013 (in procenten)

- Lager dan gemiddeld (11,2%)
- 11,2-12,9%
  - 13,0-14,9%
  - 15,0-16,9%
  - 17,0-18,9%
  - 19,0-22,1%



Bron: CBS (RIO'13) SCP-bewerking

### 3 Wat zijn de gevolgen van armoede in de kindertijd?

Dat kinderarmoede als een belangrijk probleem wordt gezien, komt deels voort uit een gevoel van onrechtvaardigheid. Kinderen kunnen er niets aan doen dat hun ouders weinig inkomen hebben, maar zijn er wel de dupe van. Dit druist in tegen wat men als eerlijk ervaart. Een belangrijk deel van het armoedebestrijdingsbeleid richt zich dan ook op het verminderen van de gevolgen van armoede voor kinderen, ingegeven door de gedachte dat kinderen het niet verdienen om 'niet mee te kunnen doen' en 'langs de zijlijn' te moeten staan (zie TK 2016-2017, maar bv. ook SZW 2013). Daarnaast is het beleid bedoeld om te voorkomen dat het opgroeien in armoede de kansen in het latere leven verslechtert (TK 2016-2017). In deze paragraaf gaan we in op de korte-, middellange- en langetermijneffecten van armoede.<sup>7</sup>

#### Korte-termijneffecten: minder welbevinden en meer sociale uitsluiting

Een korte-termijneffect van armoede waarop in de onderzoeksliteratuur gewezen wordt, is dat kinderen zich door de situatie ongelukkig voelen. Met name de vergelijking met kinderen die het financieel ruimer hebben, speelt hierbij een rol. Kinderen die in een arm gezin opgroeien, zijn zich ervan bewust dat hun financiële situatie relatief ongunstig is en dat zij minder nieuwe kleren krijgen, uitstapjes maken of op vakantie gaan (Snel et al. 2001, de Kinderombudsman 2013). Dit is tevens waar ouders zich het meest schuldig over voelen (Ypeij et al. 2002, Vanhee 2007, Hoff et al. 2009). Daarnaast maken arme kinderen zich nogal eens zorgen over de problemen binnen het gezin. Die zorgen kunnen zich richten op de financiële situatie op zich (bv. angst voor huisuitzetting), maar ook op de spanningen binnen het gezin die daarvan het gevolg zijn (bv. angst dat de ouders uit elkaar gaan). Bij een deel van de kinderen leidt dit tot fysieke of psychische klachten als hoofdpijn en buikpijn (de Kinderombudsman 2013).

Armoede leidt niet alleen tot gevoelens van onwelbevinden, maar heeft tevens een nadelig effect op de maatschappelijke deelname van kinderen. Maatschappelijk deelname betreft de deelname aan sport, cultuur en andere vrijetijdsactiviteiten die regelmatig (meestal wekelijks) in georganiseerd verband worden uitgeoefend en waaraan (enige) financiële lasten zijn verbonden (Jehoel-Gijsbers 2009: 17-19).

Eerder is aangetoond dat kinderen uit arme gezinnen minder vaak deelnemen aan culturele activiteiten en minder gebruikmaken van recreatieve voorzieningen dan andere kinderen (Hoff et al. 1997). Uit dit onderzoek kwam ook naar voren dat de kans op deelname aan sportactiviteiten verminderde naarmate het inkomen van het gezin lager was. Er was echter geen aanwijzing dat een inkomen onder de armoedegrens deze kans extra verkleinde. Een latere studie van Vrooman et al. (2007) suggereerde dit verband wel, al lag de grens tussen arm en rijk daar bij 130% van het sociaal minimum in plaats van het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Van de 'arme' groep gaf 30% te kennen dat de kinderen om financiële redenen van geen enkele sportclub of hobbyvereniging lid zijn, binnen de 'rijke' groep was dit 4%.

Ook uit onderzoek van Roest (2011) bleek dat de maatschappelijke deelname onder arme kinderen geringer was dan onder niet-arme kinderen. De grens tussen arm en niet-arm lag hier op 120% van het sociaal minimum, waarbij nader onderscheid werd gemaakt tussen kinderen uit gezinnen met een bijstandsuitkering en 'overig arme' gezinnen. Van de bijstandskinderen deed bijna de helft (48%)

<sup>7</sup> De hier besproken literatuur is deels eerder beschreven in Hoff en Soede (2013).



niet mee aan vrijetijdsactiviteiten; zij zaten niet op een sport, op zwembad of op een vereniging voor muziek, dans of een andere culturele activiteit.<sup>8</sup> Bij de 'overig arme' en de niet-arme kinderen ging het om respectievelijk 30% en 21%. Binnen alle drie groepen daalde het percentage niet-deelnemers overigens wanneer ook werd gekeken naar de jeugdactiviteiten die door buurthuizen, gemeente of kerk of moskee worden georganiseerd. In de bijstandsgroep ging het in dat geval nog om 38% aan niet-deelnemers, in de 'overig arme' en de niet-arme groep om respectievelijk 23% en 16%.

Sociale participatie is een ruimer begrip dan maatschappelijke deelname. Het gaat dan niet alleen om de hiervoor genoemde georganiseerde, regelmatige activiteiten die kinderen kunnen uitoefenen, maar ook om ongeorganiseerde vormen van vrijetijdsbesteding (bv. uitstapjes maken, buitenspelen) en om incidentele activiteiten (bv. een schoolreisje, zomerkamp). Daarnaast heeft sociale participatie betrekking op het hebben van sociale contacten.

Ook ten aanzien van dit ruimere begrip bleken met name de bijstandskinderen in een minder gunstige positie te zitten. Van hen neemt 14% geen deel aan een sport- of hobbyclub, zij maken zelden of nooit uitstapjes naar bijvoorbeeld een dierentuin of bioscoop, en gaan zelden of nooit bij vrienden op bezoek of nodigen die bij hen thuis uit. Bij de 'overig arme' en de niet-arme kinderen is dit 6%, respectievelijk 3% (Roest et al. 2010: 55-59; zie ook Van den Brakel 2015: 33).<sup>9</sup>

Sociale participatie is een van vier dimensies die het SCP onderscheidt binnen het concept sociale uitsluiting (zie Jehoel-Gijsbers 2004). De andere drie dimensies zijn materiële deprivatie, normatieve integratie en de toegang tot sociale grondrechten. Materiële deprivatie verwijst naar de ervaren tekorten op materieel gebied. Voor kinderen gaat het dan onder meer om het hebben van een eigen kamer en een mobiele telefoon, het regelmatig krijgen van nieuwe kleren en schoenen, en het kunnen kopen van een cadeautje voor een jarige vriend of vriendin. Normatieve integratie betreft de mate waarin mensen de normen en waarden naleven die in de maatschappij gangbaar zijn. Bij kinderen houdt dit concreet in dat zij het belang van school en van goede prestaties onderschrijven, en daarnaast dat zij geen normoverschrijdend of delinquent gedrag vertonen. De toegang tot sociale grondrechten, tot slot, heeft betrekking op het recht op een goede verzorging en opvoeding, een veilige leefomgeving, onderwijs en vrijetijdsbesteding.

Uit het onderzoek van Roest et al. (2010: 55-59) blijkt dat kinderen uit arme gezinnen ook op deze drie aspecten van sociale uitsluiting slechter af zijn dan kinderen uit niet-arme gezinnen. Dit geldt vooral voor materiële deprivatie: van de kinderen uit bijstandsgezinnen is 37% tamelijk tot zeer materieel gedepriveerd, tegenover 12% van de 'overig arme' en 2% van de niet-arme kinderen. Ten aanzien van normatieve integratie en de toegang tot sociale grondrechten zijn kleinere verschillen tussen arm en niet-arm aangetroffen.<sup>10</sup>

Deze bevindingen geven aan dat armoede een belangrijke risicofactor is voor sociale uitsluiting bij kinderen. Dit effect loopt grotendeels via materiële deprivatie van de ouders: door de financiële beperkingen die zij – vaak als gevolg van een gering inkomen – ervaren, hebben hun kinderen een

8 Dit onderzoek maakte deel uit van een reeks van vier studies naar armoede en sociale uitsluiting bij kinderen (kortweg ASOUK). Twee van deze studies hadden tot doel te monitoren in hoeverre beleid ter verhoging van de maatschappelijke deelname van arme kinderen resultaat had opgeleverd; daarnaast zijn twee verdiepende studies verricht. Voor het monitoringsonderzoek zijn in 2008 en 2010 twee afzonderlijke groepen van ruim 2000 kinderen plus een van hun ouders geïnterviewd. De informatie over maatschappelijke deelname is aan deze enquête ontleend, de inkomensgegevens zijn afkomstig uit registerbestanden. Het onderzoek waarnaar hier wordt gerefereerd (Roest 2011) betreft de meting van 2010.

9 Het onderzoek van Roest et al. (2010) betreft een van de verdiepende studies uit de ASOUK-reeks. De informatie over sociale participatie komt voort uit de mondelinge enquêtes, gehouden ten behoeve van de eerste meting in het kader van het monitoringsonderzoek (zie vorige noot).

10 De informatie over de mate van sociale participatie, materiële deprivatie, normatieve integratie en toegang tot sociale grondrechten is afkomstig uit de mondelinge enquêtes die zijn gehouden ten behoeve van de eerste meting in het kader van het monitoringsonderzoek (zie vorige noten).

grotere kans sociaal uitgesloten te raken (Roest et al. 2010: 80-82). Recente berekeningen op deze dataset, met armoede nu wel gedefinieerd aan de hand van het niet-veel-maar-toereikendcriterium, laten zien dat de relatie tussen armoede en sociale uitsluiting wegvalt onder invloed van factoren als het opleidingsniveau van de ouders, het aantal broers en zussen en het al dan niet ontvangen van een bijstandsuitkering door de ouders (Vrooman et al. 2015). Dit suggereert opnieuw dat het effect van armoede op sociale uitsluiting vooral indirect verloopt, met een lage opleiding van vader en moeder, bijstandsafhankelijkheid en het deel uitmaken van een groot gezin als belangrijke tussenliggende factoren.

Effecten op de middellange termijn: slechtere schoolprestaties en probleemgedrag

Naast de hiervoor beschreven korte-termijneffecten van armoede in de kindertijd – onwelbevinden en sociale uitsluiting – is er ook bewijs voor effecten op de middellange termijn. Zo wijzen diverse studies op het negatieve effect van armoede op de schoolprestaties van kinderen (o.a. Dahl en Lochner 2008; Tominey 2009). Bevindingen van Guiaux (2011) wijzen erop dat armoede – via de gezondheid van het kind en de mate van sociale participatie – bepalend is voor het uiteindelijk behaalde opleidingsniveau van kinderen. Ook onderzoek van Peruzzi (2015) toont dit aan. Kinderen die in armoede opgroeien blijken op 16-jarige leeftijd een onderwijsachterstand te hebben en op 30-jarige leeftijd een lager voltooid onderwijsniveau dan niet-arme kinderen.

Peruzzi (2015) vond tevens een sterke samenhang tussen armoede en probleemgedrag tijdens de tienerjaren, zoals alcohol- en druggebruik en het in aanraking komen met de politie. Dergelijke effecten zijn in eerdere studies eveneens aangetroffen voor wat jongere kinderen, van rond 12 jaar. Dekovic et al. (1997) toonden daarbij aan dat de opvoedingssituatie in de betrokken gezinnen een belangrijke intermediërende factor is. Door gevoelens van depressiviteit en incompetentie bij de opvoeder (meestal de moeder) en door minder goede relaties tussen de ouders onderling en tussen ouder en kind, doen kinderen uit arme gezinnen het minder goed op school en ontwikkelen zij meer probleemgedrag. Rovers (1998) legde verband tussen economische deprivatie binnen het gezin en regelovertredend gedrag van kinderen van 11-13 jaar. Ook hij merkte op dat een deel van dit verband indirect verloopt via kenmerken van het gezin, zoals de mate van sociale samenhang tussen de gezinsleden en de stabiliteit van de gezagsverhoudingen in het gezin.

Langtermijneffecten: een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene

Verscheidene studies hebben aangetoond dat het opgroeien in armoede ook voor de lange termijn nadelig is: het zogenoemde littekeneffect. Guiaux (2011) toonde bijvoorbeeld aan dat de kans om als volwassene in armoede te verkeren groter is wanneer men tijdens de jeugd armoede heeft gekend dan wanneer dit niet het geval was. Van de mensen die als kind arm zijn geweest, heeft 7% als volwassene eveneens een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium; bij degenen die geen armoede hebben gekend, is dit 4%. De duur van de armoede maakt eveneens uit: voor kinderen die in hun jeugd langdurig arm waren, is de kans op armoede als volwassene groter (15%).<sup>11</sup> Hoewel uit deze cijfers blijkt dat er inderdaad sprake is van een langtermijneffect, laten ze tevens zien dat het een relatief kleine minderheid betreft. Veruit de meeste mensen die tijdens hun kinderjaren met armoede in aanraking zijn gekomen (kort- dan wel langdurig), hebben zich daar als volwassenen aan weten te onttrekken.

<sup>11</sup> Langdurige armoede was in deze studie gedefinieerd als 'in beide beschikbare meetjaren (1985 en 1989) arm' (Guiaux 2011: 10). Omdat voor de tussenliggende jaren geen gegevens bekend zijn, hoeft dit niet te betekenen dat het om een aaneengesloten armoedeperiode ging.

Ook eerdere studies naar inkomensmobiliteit toonden aan dat het opgroeien in een gezin met weinig inkomen de kans verhoogt dat men jaren later opnieuw in die situatie terechtkomt. Cörvers (2000) concludeerde dat dit risico 6 procentpunten hoger lag dan bij mensen die het tijdens hun kinderjaren financieel breder hadden gehad. Van den Brakel en Moonen (2009) vonden eenzelfde samenhang tussen de inkomenspositie in de jeugd en die als volwassene. Deze relatie bleek sterker onder niet-westerse migranten dan onder westerse migranten of autochtone Nederlanders. Van de niet-westerse migranten die waren opgegroeid in een gezin uit de laagste 20%-inkomensklasse, had 40% later zelf ook een dergelijk gering inkomen. Bij de twee andere groepen ging het om circa 25%. Beide studies concluderen overigens dat de intergenerationale overdracht van armoede beperkt is: het merendeel van de kinderen die in de laagste inkomensklasse zijn opgegroeid, is als volwassene naar een hogere klasse opgeschoven. Wel tekenen Van den Brakel en Moonen in een recentere studie (2013) aan dat bij het bepalen van de mate van inkomensmobiliteit rekening dient te worden gehouden met de omstandigheden op het moment van waarneming. Verschillen in leeftijd – en dus levensfase – van de betrokken ouders en kinderen, maar ook in bijvoorbeeld de economische conjunctuur in de desbetreffende periode kunnen leiden tot een over- of juist onderschatting van de inkomensmobiliteit.

Guiaux (2011) onderzocht niet alleen of armoede tijdens de kinderjaren leidt tot een groter risico van armoede als volwassene, maar ook of er een verhoogde kans op sociale uitsluiting is. Dit laatste blijkt inderdaad het geval te zijn: personen die in hun jeugd arm waren, zijn als volwassene gemiddeld meer sociaal uitgesloten dan personen die geen armoede hebben gekend.<sup>12</sup> De verschillen zijn vooral zichtbaar ten aanzien van de mate van sociale participatie en materiële deprivatie. Nadere analyse leert dat sociaaleconomische factoren en gezondheid hierbij bepalende factoren zijn.<sup>13</sup> Kinderen die in armoede opgroeien hebben – zoals eerder al is beschreven – te maken met materiële tekorten en nemen minder deel aan sociale activiteiten. Mede daardoor is hun voltooide opleidingsniveau lager, wat hun positie op de arbeidsmarkt verslechtert. Daarnaast hebben kinderen uit arme gezinnen vaker last van gezondheidsproblemen (Guiaux 2011: 50, 58), met eveneens een geringere sociale participatie en lagere opleiding als gevolg.<sup>14</sup> De slechtere arbeidsmarktpositie, het lagere inkomen uit werk en de grotere kans op uitkeringsafhankelijkheid dragen vervolgens bij aan een grotere kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene. Bij dit proces speelt overigens ook de etnische herkomst een rol, evenals het opleidingsniveau van de vader.

#### 4 Conclusies

Op grond van de hier beschreven bevindingen is een aantal conclusies te trekken. Allereerst maken de cijfers over de ontwikkeling van het aantal arme kinderen in Nederland duidelijk dat, ongeacht de economische omstandigheden, jaarlijks enkele honderdduizenden kinderen te maken hebben met armoede. Het probleem van armoede onder kinderen lost zich dus niet zomaar op wanneer de economie groeit.

<sup>12</sup> Het rapport geeft helaas geen informatie over de exacte omvang van het verschil in de mate van sociale uitsluiting. Bekend is slechts dat degenen die als kind arm zijn geweest, als volwassene vaker een bovengemiddelde score op de index voor sociale uitsluiting hadden, terwijl degenen die als kind niet-arm waren als volwassene vaker een ondergemiddelde score hadden (Guiaux 2011: 41).

<sup>13</sup> In een structureel vergelijkingsmodel, uitgevoerd in MPlus, zijn de routes tussen armoede in de kindertijd en armoede en sociale uitsluiting als volwassene onderzocht, waarbij diverse kenmerken van zowel het ouderlijk gezin als de respondent zelf in het model zijn opgenomen (zie Guiaux 2011: 52-66).

<sup>14</sup> Onderzoek naar de effecten van armoede op de gezondheid van kinderen is helaas slechts fragmentarisch beschikbaar en vaak al betrekkelijk oud. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Rots 2015; Steenssens et al. 2008).

Ten tweede blijkt de groep arme kinderen gevarieerd te zijn samengesteld. Het risico op armoede is het grootst voor kinderen uit bijstandsgezinnen, voor kinderen uit grotere eenoudergezinnen en/of voor kinderen met een niet-westerse achtergrond. Toch vormen deze kinderen niet de enige of zelfs maar de voornaamste groepen onder de arme kinderen. Voor een belangrijk deel gaat het juist om autochtoon-Nederlandse kinderen, respectievelijk kinderen die in tweeoudergezinnen opgroeien en kinderen van wie de ouders betaald werk hebben. Het armoederisico van deze drie groepen is klein, maar de groepsomvang in de totale bevolking is zo groot dat het aantal armen toch fors uitvalt. Een laatste conclusie is dat de negatieve effecten van armoede in de kindertijd vooral op korte termijn optreden: kinderen die in een armoedesituatie verkeren, voelen zich ongelukkig, maken zich zorgen over de thuissituatie en nemen minder deel aan sociale activiteiten. Voor de langere termijn heeft armoede echter eveneens negatieve gevolgen. Kinderen die in armoede opgroeien blijven op een lager onderwijsniveau steken en lopen mede daardoor meer risico om als volwassene opnieuw in armoede te verkeren.

## Literatuur

- Bos, J. en E. Hooghiemstra (2004). Het gezinsdal: verandering van koopkracht na het krijgen van kinderen. In: *Bevolkingstrends*, 4<sup>e</sup> kwartaal 2004, p. 61-67.
- Brakel, M. van den (2015). Wonen en veilig opgroeien. Wonen in een gezin met een gering inkomen. In CBS, *Landelijke jeugdmonitor. Jaarrapport 2015*, p. 26-34. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2009). Is armoede erfelijk? In CBS, *Sociaaleconomische Trends*, Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen, tweede kwartaal, p. 47-51.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2013). Inkomensmobiliteit tussen generaties relatief hoog in Nederland. In CBS, *Sociaaleconomische Trends*, april 2013, p. 1-6.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2015a). *Gemiddeld inkomen; particuliere huishoudens naar diverse kenmerken*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- CBS (2015b). *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2016a). *Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- CBS (2016b). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- Cörvers, F. (2000). Inkomensmobiliteit tussen huishoudens met lage inkomens van generatie op generatie. In SCP/CBS, *Armoedemonitor 2000*, p. 93-103. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dahl, G.B. en L. Lochner (2008). *The impact of family income on child achievement. Evidence from the earned income tax credit*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (Working Paper No. 11279).
- Dekovic, M., E. Snel en J.H.A. Groenendaal (1997). Kinderen van de rekening. Over de effecten van armoede op kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 143-157. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dirven, H.J. en W. Portegijs (2016). Arbeid. In W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Guiaux, M. (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S.J.M., J. Dronkers en J.C. Vrooman (1997). Arme ouders en het welzijn van kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 123-141. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman en S. Lamers (2009). *Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S. en A. Soede (2013). *Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Jehoel-Gijsbers, G. en S. Hoff (2009). Conjunctuur, welbevinden en gedrag. In C. Vrooman (red.), *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen: een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E. en G. Jehoel-Gijsbers (2009). Baanverliezers tijdens de recessie. In C. Vrooman (red.) *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen: een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kinderombudsman, de (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Den Haag: de Kinderombudsman (rapportnummer kom4/2013).
- Madern, T. en A. van der Schors (2012). *Kans op financiële problemen*. Utrecht: Nibud.
- Madern, T., A. van der Schors en M. van der Werf (2014). *Van vroeger naar later: vooruitkijken en aanpassingsgedrag*. Utrecht: Nibud.
- Peruzzi, A. (2015). From childhood deprivation to adult social exclusion. Evidence from the 1970 British Cohort Study. In: *Social Indicators Research*, Vol. 120, p. 117-135.
- Roest, A., A.M. Lokhorst en C. Vrooman (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen. Omvang en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roest, A. (2011). *Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., S.A. Perez en A. de Boer (2016). De combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken. In W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rots, C. (2015). *Databank effectieve jeugdinterventies: Armoede en gezondheid van kinderen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Gedownload van [www.nji.nl/jeugdinterventies](http://www.nji.nl/jeugdinterventies).
- Rovers, B. (1998). Armoede en regelovertreding door kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Effecten van armoede. Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 81-100. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schors, A. van der, M. van der Werf en M. Boer (2016). *Kans op financiële problemen 2016*. Utrecht: Nibud.
- SCP (2016). *Armoede in Kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Snel, E., T. van der Hoek en T. Chessa (2001). *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum bv.
- Steenkens, K., L.M. Aguilar, B. Demeyer en P. Fontaine. *Kinderen in armoede. Status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek in België*. GIREP (Groupe Interuniversitaire Recherche & Pauvrete) en IGOA (Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede VZW).
- SZW (2013). *Reactie op rapport Kinderombudsman 'Kinderen in armoede in Nederland'*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- TK (2016-2017). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Kansen voor alle kinderen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 24 515, nr. 378.
- Tominey, E. (2009). *The Timing of Parental Income and Child Outcome: The Role of Permanent and Transitory Shocks* (Discussion Paper No. 5225). London: University College.
- Vanhee, L. (2007). *Weerbaar en broos: mensen in armoede over ouderschap: een verkennende kwalitatieve studie in psychologisch perspectief*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Vrooman, C., G. Jehoel-Gijsbers en A. Soede (2007). Armoede en sociale uitsluiting van kinderen. In C. Vrooman, S. Hoff, F. Otten en W. Bos (red.), *Armoedemonitor 2007*, p. 132-155. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.



Tabellen bij figuur 6 en 7

Tabel behorend bij figuur 6

Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, belangrijkste inkomensbron en etnische herkomst, 2014 (in aantallen x 1000 en in procenten ten opzichte van totaal)

	N x 1000	%
autochtoon-Nederlands, werkzaam, tweeoudergezin	101,2	26,8
autochtoon-Nederlands, werkzaam, eenoudergezin	39,0	10,3
autochtoon-Nederlands, werkzaam, overige huishoudens	4,0	1,1
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, tweeoudergezin	22,3	5,9
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, eenoudergezin	32,4	8,6
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, overige huishoudens	2,1	0,6
westerse herkomst, werkzaam, tweeoudergezin	15,6	4,1
westerse herkomst, werkzaam, eenoudergezin	4,7	1,2
westerse herkomst, werkzaam, overige huishoudens	1,6	0,4
westerse herkomst, niet-werkzaam, tweeoudergezin	5,8	1,5
westerse herkomst, niet-werkzaam, eenoudergezin	4,1	1,1
westerse herkomst, niet-werkzaam, overige huishoudens	0,6	0,2
niet-westerse herkomst, werkzaam, tweeoudergezin	44,1	11,7
niet-westerse herkomst, werkzaam, eenoudergezin	6,8	1,8
niet-westerse herkomst, werkzaam, overige huishoudens	2,3	0,6
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, tweeoudergezin	56,8	15,0
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, eenoudergezin	29,9	7,9
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, overige huishoudens	4,8	1,3
<b>totaal arme kinderen</b>	<b>378,1</b>	<b>100</b>

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Tabel behorend bij figuur 7

Samenstelling van de groep arme kinderen met werkende, respectievelijk niet-werkende ouders naar type huishouden en etnische herkomst, 2014 (in procenten ten opzichte van totaal)

	kinderen met werkende ouders	kinderen met niet-werkende ouders
autochtoon-Nederlands, tweeoudergezin	46,1	14,1
autochtoon-Nederlands, eenoudergezin	17,8	20,4
autochtoon-Nederlands, overige huishoudens	1,8	1,3
westerse herkomst, tweeoudergezin	7,1	3,7
westerse herkomst, eenoudergezin	2,1	2,6
westerse herkomst, overige huishoudens	0,7	0,4
niet-westerse herkomst, tweeoudergezin	20,1	35,8
niet-westerse herkomst, eenoudergezin	3,1	18,8
niet-westerse herkomst, overige huishoudens	1,0	3,0
<b>totaal arme kinderen</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking



...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...

...the ... of ...  
 ...the ... of ...

...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...

...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...

...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...

...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...  
 ...the ... of ...

**CBS-armoedecijfers aangepast door methodewijziging, februari 2017**

Van (inkomens)armoede is volgens het CBS sprake als het inkomen niet voldoende is om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Het CBS maakt voor het meten van armoede gebruik van de lage-inkomensgrens. Deze grens lag in 2015 op 1.030 euro per maand voor een alleenstaande en op 1.930 euro voor een echtpaar met twee kinderen. Inzichten over wanneer er sprake is van armoede, zijn subjectief. Daarom spreekt het CBS niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met een laag inkomen of van huishoudens met risico op armoede.

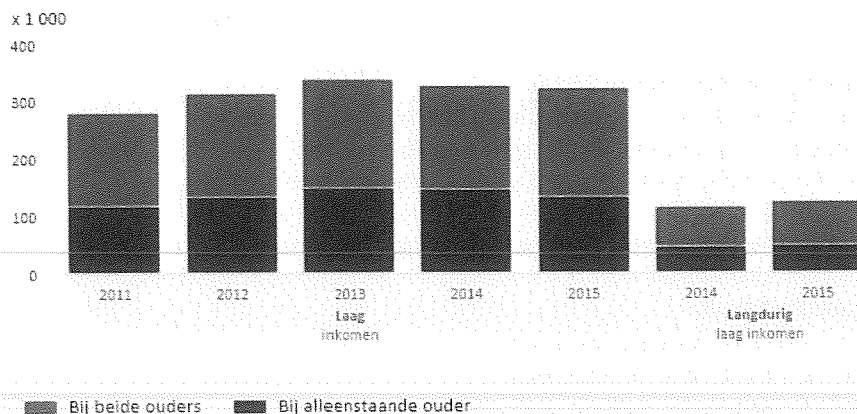
Het huishoudensinkomen bestaat naast het inkomen uit werk/uitkering/winst, ook uit opbrengsten uit vermogen. Aan het inkomen van eigenwoningbezitters wordt een raming van de economische huurwaarde aan het inkomen toegevoegd en betaalde hypotheekrente in mindering gebracht. De inkomsten uit de woning en de betaalde hypotheekrente hebben ook invloed op de te betalen inkomstenbelasting die in het inkomen verdisconteerd wordt. De economische huurwaarde wordt vastgesteld op basis van de waarde van de woning en jaarlijks aangepast aan de inflatie via de Consumentenprijsindex (CPI).

Het CBS heeft de inkomensstatistiek in 2017 herzien. Dit heeft geleid tot nieuwe cijfers over inkomen en armoede. De revisie is terug te rekenen tot 2011. In deze herziening wordt de economische huurwaarde van woningbezitters realistischer in beeld gebracht. Voorheen werden kosten in rekening gebracht voor de afschrijving van een woning (tot 30 jaar). In de revisie worden deze afschrijvingskosten niet meer in rekening gebracht, waardoor de economische huurwaarde aanzienlijk hoger wordt. In 2014 gaat het gemiddeld genomen om een opwaardering van de netto huurwaarde met 330 euro per maand. De verandering leidt ertoe dat het inkomen uit vermogen van huishoudens met een eigen woning stijgt en daardoor voor diverse bevolkingsgroepen boven de lage-inkomensgrens uitkomt.

De herziening ging gepaard met een stijging van de inkomensongelijkheid en een neerwaartse bijstelling van het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens. Voor 2014 ging het hierbij om een aanpassing met 85 duizend huishoudens (1,2 procentpunt). Voor een groot deel is dit toe te schrijven aan de opwaardering van het voordeel dat huishoudens ontlenen aan eigenwoningbezit. Eigenwoningbezitters worden hierdoor minder vaak dan voorheen tot de groep met (langdurig) een laag inkomen gerekend. Het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een laag inkomen is onder huishoudens in een huurwoning nauwelijks veranderd.

Het relatief grote effect op de armoede onder kinderen is deels verklaarbaar doordat in veel huishoudens meerdere kinderen aanwezig zijn. De onderliggende trends in de CBS-cijfers blijven ongewijzigd: van 2011 tot 2013 is het aantal kinderen in een huishouden met een laag inkomen gestegen en sindsdien licht gedaald. Het aantal kinderen in een huishouden met een langdurig laag inkomen is in 2015 licht gestegen.

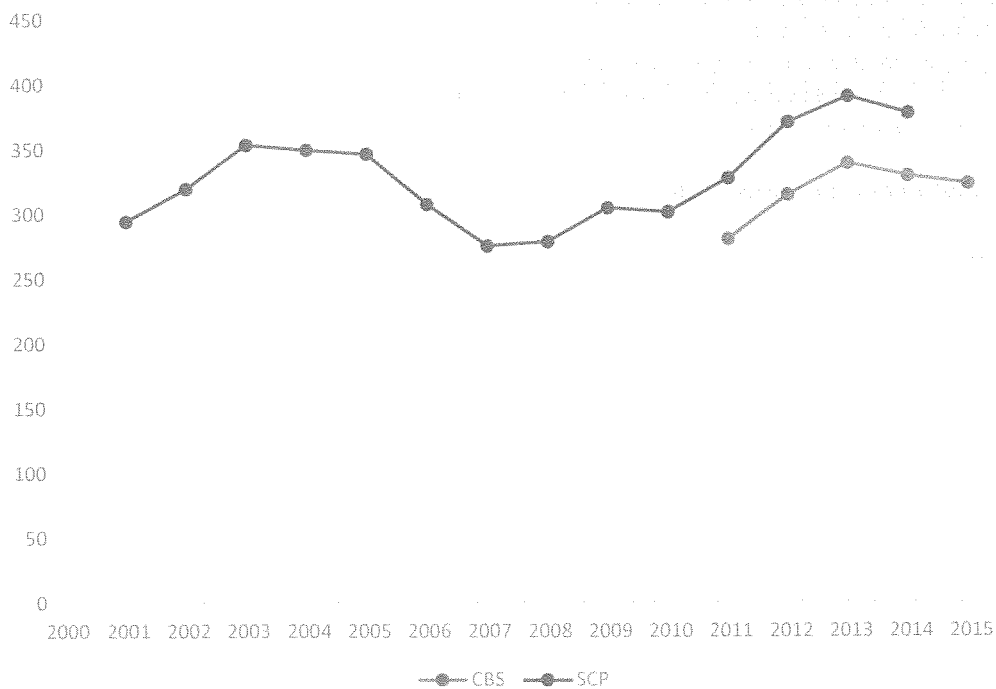
Figuur - minderjarige kinderen in huishoudens met een (langdurig) laag inkomen



Bron: CBS (2017) *Meer huishoudens langdurig onder lage-inkomensgrens in 2015*

Tot besluit, in de onderstaande figuur zijn de meest actuele SCP-cijfers en de nieuwe CBS cijfers in een grafiek weergegeven.

Aantal kinderen in armoede (\*1000) volgens het SCP en het CBS, 2001-2015



**Bijlage 5****Gesprekspartners hoorzitting 16 december 2016:**

dr. N. Jungmann, Lector Schulden en Incasso, Hogeschool Utrecht  
dr. R van Geuns, Lector armoede interventies, Hogeschool van Amsterdam  
dr. K. Caminada, Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving,  
Universiteit Leiden.  
prof.dr. C. Forder, Bijzonder hoogleraar Rechten van het Kind, Vrije Universiteit  
Amsterdam.  
G. Wilmink, Directeur-bestuurder Nibud.  
mr.dr. G. van den Biggelaar Directeur Leergeld Nederland.  
C. van der Vlist, Teamleider diaconaat Kerk in actie/PKN  
M. Floor, medewerker diaconaat (armoede) Kerk in actie/PKN  
S. Quack, senior-beleidsmedewerker armoede, gemeente Utrecht  
E. Van de Vliet, beleidsmedewerker gemeente Utrecht

**Werkbezoek De Kinderwinkel/ Stad en Kerk (STEK), Moerwijk, Den Haag, 13 december 2016:**

De aanwezige ouders  
M. Floor, medewerker diaconaat, Kerk in actie/PKN  
H. Baars, Directeur STEK Den Haag  
A. Schwab, Dagelijks bestuurder Leergeld Den Haag  
Medewerkers van en betrokkenen bij De Kinderwinkel, Den Haag,  
(<http://www.kinderwinkeldenhaag.nl>)

**SER Jongerenplatform 6 december 2016.**

**En vele anderen.**



[Faint, illegible text covering the majority of the page, possibly bleed-through from the reverse side.]

**Bijlage 6****Samenstelling ad-hoc commissie Armoede onder kinderen (AOK)****Leden****Plaatsvervangende leden****Onafhankelijke leden**

prof.dr. N.M. (Nicolette) van Gestel (voorzitter)  
 prof.mr. S. (Saskia) Klosse  
 prof.dr. B. (Bas) ter Weel

**Ondernemersleden**

drs. A. (Anthony) Stigter (VNO-NCW/MKB-Nederland)      mr.dr.s. S.R. (Sven) Bontje  
 mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers (VNO-NCW/ MKB-Nederland)  
 J. (Jules) Sanders (LTO-Nederland)

**Werknemersleden**

J. (Jessica) van Ruitenburch (FNV)  
 R. (Ruud) Kuin (FNV)  
 W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)  
 A.C. (Amerik) Klapwijk Msc (VCP)

I. (Irene) Laureijs (FNV)  
 C. (Carolien) de Heer (CNV)  
 E.H.J. (Elwin) Wolters MA  
 (VCP)

**Adviserende leden**

dr. S.J.M. (Stella) Hoff (Sociaal en Cultureel Planbureau)  
 J.G. (Johan) Kruithof (Wethouder gemeente Apeldoorn/ VNG)

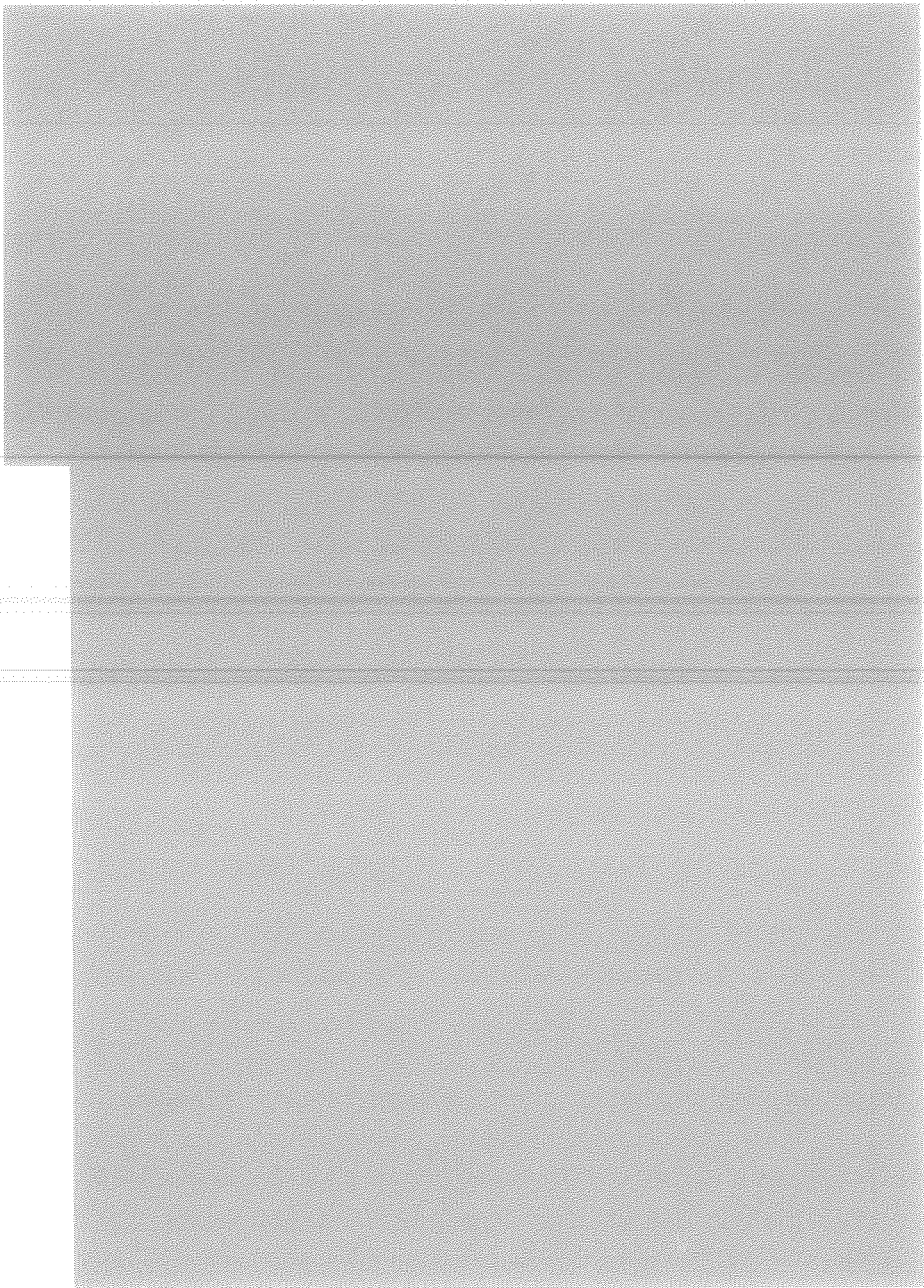
**Ministeriele vertegenwoordigers**

C. (Carlo) van Riel (SZW)  
 drs. F. (Faryda) Hussein Msc (SZW)

W. (Willibrord) Kruijssen

**Secretariaat SER**

drs. P. (Peter) Koppe  
 dr. S. (Simone) Croezen  
 drs. J (Jeroen) Visser  
 J. (Jasmin) Schous



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2017, Sociaal-Economische Raad

SER  
Mevrouw M. Hamer  
Postbus 90405  
2509 LK DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700141

---

Den Haag, 31 maart 2017

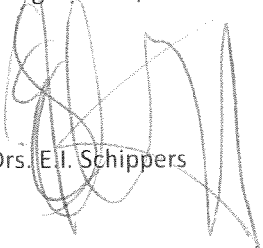
Geachte mevrouw Hamer,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers

*Informateur, Postbus 20018, 2500 EA DEN HAAG*



201700142

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Tweede Kamer  
t.a.v. de informateur  
mevrouw drs. E.I. Schippers  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële  
verhoudingen**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl  
@Rob\_Rfv

**Contactpersoon**  
Zahora Chandoe

T 070-4267540  
zahora.chandoe@rob-rfv.nl

Datum 30 maart 2017  
Betreft Aanbieding advies 'Eerst de politiek dan de techniek, Spelregels  
voor toekomstbestendige financiële verhoudingen'

**Kenmerk**  
2017-0000168103

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**  
1

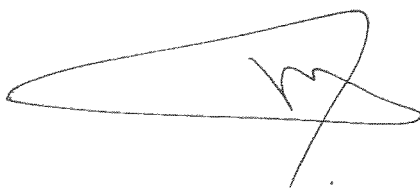
Geachte mevrouw Schippers,

Op verzoek van de minister-president doe ik u hierbij ons advies *Eerst de politiek, dan de techniek, Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* toekomen.

Uiteraard zijn wij gaarne bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Raad voor de financiële verhoudingen,

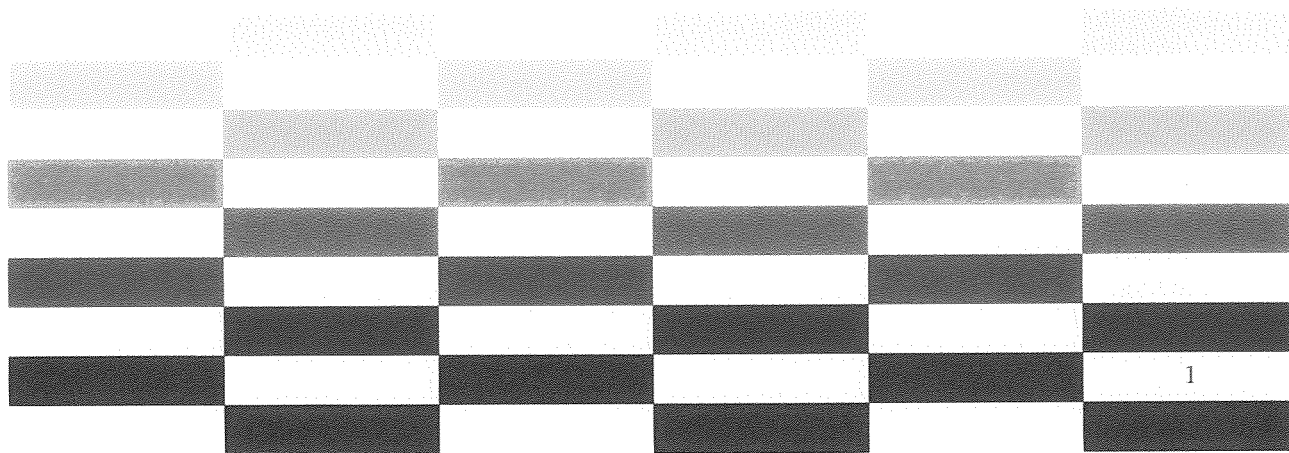


Mr. M.A.P. van Haersma Buma,  
Voorzitter.

# Eerst de politiek, dan de techniek

*Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*

Januari 2017



## **Profiel**

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

## **Taak**

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

## **Samenstelling**

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## **Werkwijze**

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente- en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleids-terreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

## **Secretariaat**

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

## **Adresgegevens**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E rob-rfv@rob-rfv.nl  
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-94-91739-04-0

NUR 823

# Inhoud

Ten geleide	4
1. Inleiding	7
2. Ontwikkelingen sinds 1997	11
3. Eerst de politieke beslispunten	14
Keuze 1 wat is de bestuurlijke schaal van de opgave?	15
Keuze 2 de mate van beleidsvrijheid van gemeenten	17
Keuze 3 de mate van verevening	18
4. Uit politieke keuzes volgen financiële verhoudingen: wie bepaalt, betaalt	22
5. Consequente toepassing leidt tot andere keuzes	29
6. Samenvatting en aanbevelingen	34

## Ten geleide

In mei 2016 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) het discussiestuk 'Wel Zwitsers, geen geld?' uit. De aanleiding hiervoor was dat door de bestuurlijke, maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen 20 jaar de balans tussen taken, sturing en de inkomsten van gemeenten verloren is gegaan. Gezien de vele reacties bleek er grote behoefte aan een nadere duiding van de toekomstige verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten.

De manier waarop gemeenten hun taken nu bekostigen, is gebaseerd op gestolde, vaak onbewuste, principes. Deze zijn tot uitdrukking gekomen in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 1997. Het verdeelstelsel op basis van de Fvw bracht een oplossing voor de toen aanwezige financiële knelpunten bij gemeenten. Het stelsel heeft in dat opzicht zijn waarde bewezen. Het bood mede door de introductie van decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds een goede basis voor de vergaande sanering van specifieke uitkeringen. Dat is een goede zaak. Ook de decentralisatie van taken en middelen naar gemeenten heeft met het stelsel een grote vlucht genomen. De meeste voordelen van decentralisatie treden echter uitsluitend op bij voldoende beleidsvrijheid.

Mede als gevolg van deze ontwikkelingen is het karakter van het gemeentefonds steeds meer veranderd in een bekostigingsvorm voor medebewindstaken. In toenemende mate is er een spanning ontstaan tussen de algemeen geformuleerde uitgangspunten en de wijze waarop deze worden toegepast. Bij de bekostiging van het gemeentelijke takenpakket is het uitgangspunt dat voor een doelmatige besteding van overheidsgeld, beslissen, betalen en genieten zo veel mogelijk in één hand moeten liggen, steeds meer op de achtergrond geraakt. Rijk en gemeenten dreigen elkaar zo in een verstikkende wurggreep te houden.

De financiële zelfstandigheid van gemeenten is daarbij in het geding. Gemeenten zouden zich wat zelfbewuster kunnen opstellen en te staan voor de keuzes die ze maken. Het Rijk zou zich wat terughoudender mogen opstellen in het normatief benaderen van gemeenten. Gemeenten zijn even zo zeer democratisch gelegitimeerd als de rijksoverheid. Het gemeentefonds is niet van het Rijk als wel van de gemeenten. Dat sluit bekostiging van medebewindstaken via het gemeentefonds overigens niet uit.

Decentralisatie van beleid veronderstelt immers dat gemeenten vrij zijn zelf de uitkomst van het beleid te bepalen. In financiële zin betekent dat gemeenten eigen afwegingen moeten kunnen maken over de meest doelmatige manier om dat resultaat te halen. Tegelijkertijd zijn gemeenten in hoge mate afhankelijk van de inkomsten vanuit het Rijk. De recente grote decentralisatie operaties laten echter zien dat de rijksoverheid door de maatschappelijke en politieke discussies zich laat verleiden tot het vaststellen van het te behalen resultaat en de besteding van de gelden.

De Raad constateerde eerder dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft daarbij steeds nadrukkelijk gewezen op het belang van transparantie en eenvoud en gewaarschuwd voor een stelsel waarin ogenschijnlijk aan alle mogelijke verschillen tussen gemeenten recht wordt gedaan, terwijl er uiteindelijk geen aantoonbaar effect op de uitkomst van de verdeling is. Het beperken van herverdeeleffecten bij de aanpassingen van het verdeelstelsel heeft de afweging tussen een kostengeoriënteerde verdeling en globaliteit verder onder druk gezet. Dit heeft het vertrouwen in de financiële verhoudingen geschaad.

De huidige financiële verhoudingen voldoen niet (meer) aan de voorwaarde dat de bekostiging van decentrale taken bijdraagt aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Dit doet afbreuk aan de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur; gemeenten kunnen niet goed inspelen op lokale opgaven omdat het financiële stelsel belemmerend werkt. Dit betreft niet alleen het volume en de verdeling van het gemeentefonds maar evenzeer de rijksuitkeringen en het lokale belastinggebied. Dit is voor de Raad reden de bekostiging van het gemeentelijke takenpakket in samenhang te bezien.

De basis voor een goed werkend systeem van financiële verhoudingen is gelegen in het vertrouwen dat betrokkenen hebben in de werking van het systeem. Dat vereist een set van normen en uitgangspunten waarop betrokken partijen aanspreekbaar zijn. De verdeling van middelen dient gebaseerd te zijn op herkenbare en transparante normen en uitgangspunten.

De Raad constateert al met al dat er meer dan voldoende redenen zijn om dit advies uit te brengen en stelt daarbij een set van spelregels voor die zullen leiden tot herstel van vertrouwen en toename van transparantie. De noodzaak voor het vastleggen van deze spelregels kan niet genoeg benadrukt worden. Zeker omdat in de komende kabinetsperiode keuzes gemaakt moeten worden over het onderbrengen van de integratie uitkering sociaal domein in het gemeentefonds en over een nieuwe indexeringssystematiek voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds die recht doet aan de dynamiek van het takenpakket van de gemeenten en die de gewenste stabiliteit biedt. Tevens dient uitsluitel te worden gegeven over de omvang en de vormgeving van het lokaal belastinggebied. De Raad dringt aan dit in samenhang te bezien. Selectief winkelen is daarbij geen optie meer.

De voorgestelde spelregels kunnen worden verankerd in de vigerende Financiële-verhoudingswet. Het is aan de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken om zijn of haar rol als verantwoordelijke voor de financiële verhoudingen op te pakken en een zorgvuldig proces te ontwerpen om te komen tot een toekomstbestendig stelsel. Het gaat daarbij niet alleen over de bekostiging van nieuwe taken, maar ook om de bekostiging van de huidige gemeentelijke taken. Met het vastleggen van de spelregels wordt de mogelijkheid ontnomen om politieke keuzes te maken, maar door de spelregels van de financiële verhoudingen te borgen ontstaat helderheid over de keuzes die gemaakt worden door de wetgever en wordt het draagvlak onder de financiële verhoudingen hersteld.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Raad een groot aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende politieke, bestuurlijke en maatschappelijke geledingen. Ook de Raad voor het openbaar bestuur is actief betrokken bij de totstandkoming van dit advies. Een uit beide Raden samengestelde commissie bestaande uit de leden Chris Kalden, Milo Schoenmaker, Remco Nehmelman, Rik Buddenberg, Remco van Lunteren, Theo Toonen heeft daaraan bijgedragen. Bijzondere dank gaat uit naar Maarten Allers die als lid van beide Raden, een belangrijk aandeel heeft gehad in de totstandkoming van dit advies. Dit advies zou niet tot stand zijn gekomen door de enorme inzet van het secretariaat, in het bijzonder Bart Leurs.



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris

# 1. Inleiding

De verschillende overheidslagen dragen zorg voor tal van collectieve en individuele voorzieningen voor hun burgers. De overheid bekostigt deze voorzieningen uit belastinginkomsten die zij van burgers en bedrijven ontvangt. Publieke middelen zijn per definitie schaars: er zijn altijd meer wensen dan er geld beschikbaar is. Daarom moet de overheid zorgvuldig, op democratisch gekozen wijze, de verschillende wensen, noden en belangen afwegen. De belastingmiddelen moeten op een doelmatige wijze aangewend worden, omdat de belastingdruk anders niet in evenwicht is met de geboden voorzieningen.

## ***Bestuurlijke verhoudingen***

De inrichting van ons staatsbestel heeft met zijn drie gekozen bestuurslagen de mogelijkheid om dit te bereiken. Taken kunnen belegd worden bij de overheidslaag die, gelet op de schaal en de betrokken belangen, het beste in staat is de afwegingen te maken. Decentralisatie kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten die ook aansluit bij lokale voorkeuren: democratisch, doelmatig, zo dicht mogelijk bij de burger.

## ***Financiële verhoudingen volgen bestuurlijke verhoudingen***

De financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten hebben als doel om de inning en de verdeling van de belastinginkomsten zo goed mogelijk te laten aansluiten op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Het draait derhalve steeds om de vraag hoeveel belasting een bestuurslaag zelf mag heffen en hoeveel inkomsten die bestuurslaag van de centrale overheid ontvangt. De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan de eerder genoemde doelen: democratische afweging door de juiste bestuurslaag en een doelmatige besteding van belastinggeld.

## ***De waarde van decentraal bestuur***

Decentraal bestuur vertegenwoordigt ook een waarde op zich. Het draagt bij aan een spreiding van overheidsmacht en zorgt daarmee voor *checks and balances* in het bestuur. Het biedt de mogelijkheid om burgers bij het bestuur te betrekken en maatwerk te leveren. Verder zorgt decentraal bestuur voor innovatie door beleidsconcurrentie. Dat wil zeggen dat het mogelijkheden biedt voor verschillen in benaderingen en oplossingen die met een centrale aanpak niet tot stand zouden zijn gekomen. Beleidsconcurrentie heeft als voordeel dat goede voorbeelden worden doorgegeven, terwijl het effect van minder geslaagde ervaringen beperkt blijft tot één enkele gemeente. Dit effect treedt echter alleen op wanneer decentrale overheden ook de mogelijkheden hebben om zelf de afwegingen te maken. Zij moeten dus voldoende vrijheid hebben om zelf de uitkomsten van gedecentraliseerd beleid te bepalen.



Gemeenten gaven in 2016 ruim 56 miljard euro uit.<sup>1</sup> Het grootste deel van deze uitgaven bekostigen gemeenten uit het gemeentefonds. De belangrijkste gemeentefondsuitkering is de algemene uitkering. De middelen samenhangend met de decentralisaties in het sociaal domein worden – vooralsnog – beschikbaar gesteld via de integratie-uitkering sociaal domein, die ook onderdeel is van het gemeentefonds.<sup>2</sup>

**Inkomsten gemeenten in miljarden euro, 2016**

Gemeentefonds	27
Waarvan algemene uitkering	15
Waarvan integratie-uitkering sociaal domein	10
Waarvan overig	2
Specifieke uitkeringen	6
Onroerend zaak belastingen (OZB)	4
Overige belastingen	1
Retributies	4
Grondexploitatie	4
Overig	10
<b>Totaal</b>	<b>56</b>

Gemeenten nemen na de decentralisatie van 2015 circa 30 procent van de totale overheids-uitgaven voor hun rekening, terwijl het aandeel lokale belastingen in de totale belasting-opbrengst onder de 3 procent ligt. Het aandeel van de lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten bedraagt in 2016 5 procent.

<sup>1</sup> Begroting gemeentefonds 2017, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 B

<sup>2</sup> Overeengekomen is dat de gedecentraliseerde budgetten voor het sociale domein in principe in 2018 worden opgenomen in de algemene uitkering. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, nr. 33 935, nr. 7

***Financiële verhoudingen: middel voor verwezenlijking publieke belangen***

Voorwaarde voor een goed functionerend decentraal bestuur is dat het over de middelen beschikt om zijn verantwoordelijkheden waar te maken. Financiële verhoudingen moeten leiden tot een goede afweging van de kosten en de baten van publieke voorzieningen, en daarmee tot een doelmatige besteding van belastinggeld. Omdat het om publieke voorzieningen en voorkeuren gaat, liggen aan financiële verhoudingen naast bestuurlijke, ook sociale, economische en politieke opvattingen ten grondslag. Bij financiële verhoudingen gaat het derhalve niet om louter technische verdeelvraagstukken zoals de verdeling van het gemeentefonds of de omvang van het lokaal belastinggebied. Financiële verhoudingen zijn een middel voor het verwezenlijken van publieke belangen.

### ***Het doel heiligt niet de middelen***

Vanwege de eigenstandige waarde van het decentraal bestuur zijn financiële verhoudingen binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat gebonden aan regels. Zonder die regels verworden financiële verhoudingen tot louter machtsverhoudingen, waardoor gemeenten en provincies hun rol niet meer kunnen waarmaken. De Raad ziet het als zijn taak te adviseren hoe die afspraken het beste vormgegeven kunnen worden.

### ***Houdbaarheid huidig stelsel onder druk***

Het stelsel zoals dat in 1997 is ingevoerd, sloot goed aan op de toen aanwezige knelpunten in de verdeling. In de loop der tijd zijn door tal van ontwikkelingen en opeenvolgende aanpassingen aan het stelsel, doel en middel uiteen gaan lopen. De huidige financiële verhoudingen voldoen niet (meer) aan de voorwaarde dat de bekostiging van decentrale taken bijdraagt aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Dit gegeven doet afbreuk aan de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur; gemeenten kunnen niet goed inspelen op lokale opgaven omdat het financiële stelsel belemmerend werkt. Het is van belang dat burgers zich herkennen in de afwegingen van hun gemeente. Daarvoor is nodig dat gemeenten zelf de mogelijkheid hebben om de wensen van burgers tegen elkaar af te wegen en zo mogelijk, te honoreren. De bestaande inconsequente toepassing van (principes van) financiering van lokale taken staat hiermee op gespannen voet. De onduidelijkheid die daarmee gepaard gaat ondermijnt het draagvlak voor het decentraal bestuur.

### ***Komende veranderingen en opgaven***

Het voornemen bestaat om de budgetten voor de sinds 2015 naar gemeenten gedecentraliseerde zorgtaken over te hevelen naar de algemene uitkering. Het is echter van belang dat de politiek zich rekenschap geeft van de consequenties die dat heeft. Aan een dergelijke beslissing gaan, expliciet of impliciet, enkele principiële keuzes vooraf. De decentralisaties rond hulp en zorg zijn een voorbeeld, maar de noodzaak tot verandering is breder. De toegenomen gevoeligheid voor de internationale economie maakt dat gemeenten en regio's snel moeten kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Enerzijds moet voorkomen worden dat ontwikkelingen in krachtige economische regio's worden belemmerd. Anderzijds dient te worden voorkomen dat minder kansrijke gebieden afglijden, omdat dit op de lange termijn een kostbare ontwikkeling kan zijn, niet alleen in termen van financiële kosten, ook in termen van maatschappelijke schade. Ook de opgaven rond de verduurzaming van de economie zullen inspanningen vragen van de decentrale overheden.

### ***Doel van deze herbezinning: consequenties van keuzes in kaart brengen***

Het komende kabinet staat voor een aantal belangrijke opgaven die direct en indirect de financiële verhoudingen raken. Zo zal het nieuwe kabinet zich moeten uitspreken over het al dan niet vergroten van het lokale belastinggebied. Dit is een beslissing die alleen in samenhang met besluiten over andere gemeentelijke inkomstenbronnen kan worden genomen. Ook over de indexeringssystematiek voor het gemeentefonds zal het volgende kabinet zich moeten uitspreken. Verder is het denkbaar dat tot nieuwe decentralisaties of een herschikking van taken wordt besloten. Met het oog daarop brengt de Raad deze herbezinning op de financiële verhoudingen uit. Het is aan de politiek om die keuzes te maken, de techniek volgt.

Doel van dit advies is om politiek-bestuurlijke keuzemogelijkheden in kaart te brengen die ten grondslag liggen aan de financiële verhoudingen en de consequenties van de politieke keuzes te bepalen. Aldus ontstaat een toekomstbestendig stelsel. Met dit advies in de hand kunnen deze keuzes expliciet en op een samenhangende wijze worden gemaakt. Van deze keuzes kunnen vervolgens passende bekostigingswijzen worden afgeleid, steeds vanuit het principe dat overheidsgeld zo doelmatig mogelijk moet worden besteed. Zo kan op systematische wijze worden vastgesteld in hoeverre de bestaande financiële verhoudingen nog sporen met de gewenste bestuurlijke verhoudingen en welke keuzes en wijzigingen geboden zijn.

De Raad heeft in 'Wel Zwitsers, geen geld?' een aantal gerichte vragen voorgelegd om te komen tot een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten:

1. Zijn gemeenten financieel te afhankelijk van het Rijk?
2. Dilemma: lokale verzorgingsstaat, landelijke solidariteit?
3. Eigen inkomsten voor fysieke taken en het gemeentefonds voor sociale taken?
4. Regionale samenwerking: wie bepaalt en wie betaalt?
5. Moet regionale economische groei via de financiële verhoudingen bevorderd worden?

### ***Afbakening***

De bestuurlijke hoofdstructuur geldt in het verdere vervolg van dit advies als een gegeven. Het advies richt zich op de bekostiging van lokale en regionale opgaven. De provincies vallen buiten het bestek van dit advies.

## 2. Ontwikkelingen sinds 1997

In dit hoofdstuk licht de Raad toe waarom de wijze waarop de huidige financiële verhoudingen zijn vormgegeven niet (meer) bijdraagt aan een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Er is recent weliswaar 'groot onderhoud' gepleegd aan de verdeling van het gemeentefonds, maar daarmee zijn de financiële verhoudingen als geheel nog niet goed aangesloten op de bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen van de afgelopen periode.

### ***Aard van takenpakket is veranderd***

Sinds 1997 is het aandeel in het gemeentelijke takenpakket verschoven van publieke diensten, waarvan in principe iedereen gebruik kan maken, naar meer persoonlijke diensten en voorzieningen in de vorm van individuele verstrekkingen. Door de decentralisaties in het sociaal domein is het aandeel van het sociaal domein in de gemeentelijke uitgaven gestegen van minder dan 40% naar 50%.<sup>3</sup> Het uitgavenaandeel voor fysieke opgaven is navenant afgenomen. Bij publieke voorzieningen hebben gemeenten vaak veel beleidsvrijheid, maar bij persoonsgebonden dienstverlening is de beleidsvrijheid in veel gevallen beperkter. Dit komt door regelgeving, maar is ook te verklaren uit de maatschappelijke verwachtingen en normen.

In 2015 is een groot aantal taken rond hulp en zorg naar gemeenten gedecentraliseerd. In theorie hebben gemeenten hierbij veel beleidsvrijheid, maar dat betreft vooral de uitvoering en in veel mindere mate de uitkomsten van beleid. Verschillen in zorgarrangementen die gemeenten aanbieden zijn weliswaar wettelijk mogelijk, maar worden maatschappelijk slechts zeer beperkt aanvaard.<sup>4</sup>

### ***Veranderende maatschappelijke verhoudingen***

De verhoudingen tussen overheid en samenleving zijn gewijzigd. Gemeenten worden niet meer alleen vanuit het gemeentehuis bestuurd. Gemeenten dienen steeds meer in te spelen op initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Daardoor wijzigt de positie van gemeenten, ten opzichte van maatschappelijke partners en, door toenemende samenwerking, ook ten opzichte van elkaar.

### ***Schaalvergroting in het openbaar bestuur***

Gemeenten zijn sinds 1997 groter geworden, zowel qua inwonertal als qua oppervlakte. Het aantal gemeenten liep terug van 572 gemeenten in 1997 tot 388 in 2017.<sup>5</sup> Het is voorzienbaar dat in 2020 het aantal gemeenten onder de 350 komt. Ook ambtelijke fusies komen meer voor; gemeenten blijven dan weliswaar zelfstandig maar brengen de gehele ambtelijke organisatie onder bij een gemeenschappelijke regeling of een andere gemeente.

<sup>3</sup> Bron: CBS, gemeentebegrotingen 2014, 2015 en 2016. Onder 'sociaal domein' heeft de Raad de volgende CBS-categorieën meegerekend: educatie, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening.

<sup>4</sup> Allers, M.A., Steiner, B., Hoeben, C., Geertsema, J.B., *Gemeenten in perspectief*, 2013.

<sup>5</sup> CBS, gebieden in Nederland.

### ***Regionalisering noopt tot heroverweging bestaande bekostiging***

Een toenemend aantal taken is regionaal belegd. De uitgaven daarvoor worden in regionaal verband gedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven voor de veiligheidsregio's maar ook een groot deel van de uitgaven op het terrein van de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen (Wmo) vindt op regionaal niveau plaats. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat loopt via samenwerkingsverbanden is toegenomen van 6% in 2006 naar ruim 17% in 2016.<sup>6</sup> Voor kleinere gemeenten komt soms wel de helft van de uitgaven in regionaal verband tot stand.

### ***Bekostiging schuurt met ketenlogica***

Daarnaast zijn er bepaalde taken specifiek aan centrumgemeenten toegewezen, zoals maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Deze taken zijn echter moeilijk los te zien van nauw verwante taken die juist aan alle gemeenten zijn toegewezen. De schaal waar de taak belegd is, klopt daardoor vaak niet meer met de (financiële) sturingsmogelijkheden. Gemeenten zijn vaak onderdeel van een keten, waardoor bijvoorbeeld de kosten van preventie niet als baat bij de investerende partij terecht komen (zgn. *split incentives*). Er treden daardoor tal van grensconflicten op tussen centrum- en regiogemeenten, tussen zorgverzekeraars en gemeenten, tussen de verantwoordelijke organisaties die met de uitvoering van de Wet langdurige zorg zijn belast en het gemeentelijke zorgdomein.

### ***Het is niet alleen techniek maar ook politiek***

De verevening van verschillen tussen gemeenten in kosten en belastingcapaciteit is bij het groot onderhoud van het gemeentefonds als een technische keuze gepresenteerd en werd daarmee aan de politieke besluitvorming onttrokken.<sup>7</sup> Het betreft hier echter bij uitstek een politieke keuze over de mate waarin gemeenten financieel gezien in een gelijke uitgangspositie moeten worden gebracht. Die keuze hoeft overigens niet voor alle gemeentelijke taakvelden gelijk uit te vallen. De mate van verevening is niet los te zien van de aan gemeenten gegunde beleidsvrijheid.

### ***Grote financiële afhankelijkheid leidt tot normering***

De grote financiële afhankelijkheid van gemeenten van de centrale overheid werkt onbedoeld normerend. Veel specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds in de vorm van integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van ruim 500 in 1980, naar 56 in 1997, naar nog geen 20 in 2016.<sup>8</sup> De grootste specifieke uitkering aan gemeenten is de uitkering voor het verstrekken van de bijstand (6 miljard euro). Het gemeentefonds is als gevolg daarvan in toenemende mate vooral een bekostigingsinstrument geworden voor medebewindstaken met rijkssturing, in plaats van een vereveningsmechanisme tussen gemeenten, waarvoor het oorspronkelijk ontworpen was. Bekostiging door het Rijk van gemeentelijk taken geldt steeds meer als een economische transactie; een betaling voor een te verrichten dienst. Onduidelijk daarbij is waar de verdeling zich op richt. Gaat het er daarbij om gemeenten in een gelijke uitgangspositie te brengen, of is dat juist niet het oogmerk?

<sup>6</sup> Bron: CBS, Financiën gemeenschappelijke regelingen.

<sup>7</sup> RfV, Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016, 14 april 2014.

<sup>8</sup> TK vergaderjaar 2016–2017, 34 550 C, nr. 2. Blz. 18.

Prikkelwerking en kostenoriëntatie lopen zo door elkaar. Daar komt bij dat bij de verdeling veel impliciete aannames en afwegingen werden gemaakt in hoeverre bepaalde uitgaven noodzakelijk waren of juist toegeschreven konden worden aan eigen beleidskeuzes.

Ook mondt de oplossing van mogelijke onevenwichtigheden in de verdeling van middelen uit in een steeds verdergaande verfijning van de verdeling van het gemeentefonds. Het aantal maatstaven in het gemeentefonds, inclusief de integratie-uitkering sociaal domein, heeft inmiddels de 90 overschreden. Het verdeelstelsel wordt in brede kring als niet-transparant ervaren. Dat komt het draagvlak voor het stelsel als geheel niet ten goede.

### ***Naleving gemaakte uitgangspunten en afspraken***

De uitgangspunten bij de verdeling van de algemene uitkering worden niet consequent toegepast.

#### ***Voorbeeld: Herijking cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)***

Met name kleine gemeenten en uitgestrekte gemeenten bleken aantoonbaar hogere kosten op dit onderdeel te hebben vanwege wettelijke verplichtingen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het betreft vooral bestemmingsplannen. Ondanks deze geconstateerde kostenverschillen besloten de fondsbeheerders af te zien van het volledig honoreren van deze kostenverschillen vanwege de grote herverdeeffecten voor met name de G4. De hogere uitgaven van de G4 konden echter voor een belangrijk deel worden verklaard uit de grote mate van beleidsvrijheid en daarbij behorende verschillen in zelf gekozen ambitieniveaus. Daarbij kunnen deze gemeenten een groot deel van het negatieve herverdeeffect opvangen uit de autonome waardeinstijging van de onroerende zaken, dus zonder tariefsverhoging.<sup>9</sup>

Een bijkomend probleem is dat afspraken met betrekking tot rijksbekostiging regelmatig niet worden nagekomen. Zo wordt de normering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds – de koppeling met de ontwikkeling van de rijksuitgaven – regelmatig doorbroken door ad hoc kortingen op dat fonds. Voorbeelden daarvan zijn de opschalingskorting en de korting in verband met onderwijshuisvesting.<sup>10</sup>

### ***Samenvattend***

Er is kortom sprake van een verrommeling door tegenstrijdige en opportunistische keuzes. De financiële verhoudingen zijn niet langer in overeenstemming met de bestuurlijke en politieke afspraken waar het stelsel op gebaseerd is.<sup>11</sup> Taak, schaal en sturing zijn uit balans.

<sup>9</sup> Rfv, Advies verdeling subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV), 25 april 2016

<sup>10</sup> Regeerakkoord 'Bruggen slaan', Bijlage A, 'Financieel beleid', 29 oktober 2012, pag. 2.

<sup>11</sup> Algemene Rekenkamer, Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid, TK vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2.

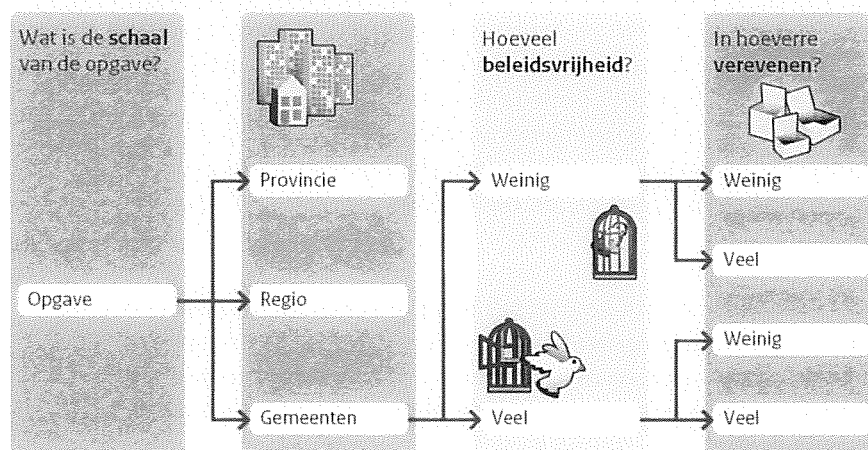
### 3. Eerst de politieke beslispunten

Optimale financiële verhoudingen hangen af van keuzes die de uitkomst zijn van politiek-bestuurlijke afwegingen. Bij bepaalde keuzes past het ene type instrument beter dan het andere. Uitgangspunt bij de vertaling naar instrumenten is dat financiële verhoudingen een doelmatige en doeltreffende besteding van overheidsgeld moeten bevorderen. Dat betekent dat degene die het beleid bepaalt, ook de kosten voor zijn rekening neemt (niet 'winkelen met andermans portemonnee').

Het is belangrijk goed onderscheid te maken tussen de politieke keuzes enerzijds en de daaruit volgende bekostiging anderzijds. De politieke keuzes zijn vrij. Maar als die keuzes gemaakt zijn, dan ligt de aangewezen bekostiging grotendeels vast. Afwijken daarvan leidt tot een minder doelmatige besteding van publieke middelen.

Het vertrekpunt zijn de maatschappelijke opgaven die met publiek geld gerealiseerd moeten worden. De beslisboom in Figuur 1 brengt de bijbehorende politieke keuzes in beeld.

*Figuur 1: Beslisboom politieke keuzes*



## Keuze 1

### wat is de bestuurlijke schaal van de opgave?

Uitgaande van de maatschappelijke opgave – welke taak moet worden uitgevoerd? – moet de politiek eerst de geëigende schaal bepalen: is dat die van de gemeente, de regio of de provincie? Het overlaten van dienstverlening aan gemeenten kan leiden tot beleid dat beter is toegesneden op plaatselijke behoeften en omstandigheden en kan de betrokkenheid van burgers vergroten. Aan de andere kant leidt kleinschaligheid op sommige terreinen tot externe effecten. Dat wil zeggen dat het bereik van lokale voorzieningen (of in het algemeen: de effecten van lokaal beleid) gemeentegrenzen overschrijdt. Dat bemoeilijkt een goede afweging van de voor- en nadelen. Het voordeel van kleinschaligheid is dat het door informatievoordelen kosten kan besparen. Grootschaligheid kan juist kosten besparen door de aanwezigheid van schaalvoordelen (bundeling van kennis, herhalingsvoordeel en inkoopvoordelen).

Het is dan ook niet mogelijk om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuurschaal af te leiden om genoemde effecten te kwantificeren.<sup>12</sup> Daarom is de keuze voor een bepaald schaalniveau een politiek-bestuurlijke afweging tussen de genoemde voor- en nadelen.

#### *Moet de schaal worden opgelegd of kunnen gemeenten die zelf kiezen?*

De eerste vraag is of het aan de gemeente is om de optimale schaal te bepalen, of dat deze door het Rijk wordt opgelegd. De schaal van gemeenten loopt zeer uiteen. Dit kan belemmerend werken wanneer wordt uitgegaan van een uniforme taaktoedeling aan alle gemeenten. Een mogelijke oplossing hiervoor is een gedifferentieerde taaktoedeling. Dan hebben niet alle gemeenten hetzelfde takenpakket. Dit geldt bijvoorbeeld voor de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang.

#### *De regio*

Het kan doelmatig zijn de middelen aan een hoger schaalniveau toe te delen. Een keuze daarvoor betekent dat een efficiënte taakuitvoering belangrijker wordt geacht dan de nabijheid en het maatwerk die lokale belegging van een taak met zich mee brengt. Een hoger schaalniveau, zoals de regio, maakt het mogelijk de inzet van middelen te stroomlijnen en oneigenlijke vormen van concurrentie te voorkomen. De regio als zodanig is echter geen eenduidig begrip en verschilt per taak. Wat onder een “regio” verstaan wordt, is sterk afhankelijk van aannames en perspectief. Als alleen voor economische samenhang en woon-werkverkeer (*daily urban systems*) gekozen wordt, komt men tot een andere indeling dan wanneer ook gebruik van recreatieve voorzieningen van stad en land meegewogen wordt<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> M.A. Allers, Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur, *TPedigitaal*, 2016 jaargang 10(2) pagina 149-162.

<sup>13</sup> Zo komt de OECD in zijn *Territorial review: Netherlands, 2014* tot een indeling van 35 Functional Urban Areas, terwijl Atlas voor gemeenten tot 57 gemeenten komt (Marlet, G. en Van Woerkens, C., *De nieuwe gemeentekaart*, Atlas voor gemeenten, 2014).



## Keuze 1

De regio zal daarom voor elke opgave moeten worden afgebakend als er taken, verantwoordelijkheden en middelen aan worden toebedeeld.

De opgaven die de Studiegroep Openbaar Bestuur<sup>14</sup> signaleert rond regionale economie, demografische en ruimtelijke ontwikkeling overstijgen de grenzen van gemeenten. De eerste vraag is op welke schaal de gevolgen en de kosten die gepaard gaan met bevolkingsdaling of regionale economische ontwikkeling, het meest adequaat kunnen worden aangepakt. Het is een bestuurlijke keuze daarvoor regio's van samenwerkende gemeenten dan wel de provincie als eerst verantwoordelijke aan te wijzen. Het is daarbij overigens wel de vraag wat precies met 'de regio' wordt bedoeld. Nederland kent tussen gemeenten en provincies geen volwaardige democratische bestuurslaag. De doelmatige aanwending van middelen conform 'betalen volgt bepalen' dient dan anders geborgd te worden.

De bijbehorende politieke keuze is dan of gemeenten en provincies zelf de flexibiliteit gelaten wordt om per taak een regionale opgave aan te gaan en dan zelf de bekostiging daarvan te laten regelen, of dat de centrale overheid de afbakenings- en bekostigingsvraagstukken op zich neemt.

### **Regionale voorzieningen**

De regio kan ook van invloed zijn op de kosten die een gemeente maakt. Voor zover het gaat om taken waarbij gemeenten veel beleidsvrijheid hebben, kan bij de verdeling rekening worden gehouden met schaal voor- en nadelen en externe effecten. Gedacht kan worden aan een gemeente die een schouwburg of sportcentrum in stand houdt: inwoners van omliggende gemeenten betalen hier geen belasting voor, maar kunnen er wel gebruik van maken. In de verdeling van de algemene uitkering worden gemeenten via twee centrummaatstaven globaal gecompenseerd voor dergelijke kosten.

<sup>14</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak Vershil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, maart 2016.

## Keuze 2

### de mate van beleidsvrijheid van gemeenten

De tweede belangrijke politieke keus betreft de mate waarin gemeenten beschikken over beleidsvrijheid (Figuur 1). Onder beleidsvrijheid wordt hier primair verstaan: de mate waarin gemeenten vrij zijn zelf de uitkomst van het beleid te bepalen. Veel beleidsvrijheid betekent dat grote verschillen in voorzieningenniveaus door burgers en rijksoverheid worden aanvaard. Beleidsvrijheid kan ook betrekking hebben op de manier waarop gemeenten taken uitvoeren, maar dat bedoelen wij hier uitdrukkelijk niet. De mogelijkheid om op decentraal niveau de uitkomsten te bepalen stimuleert een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten.<sup>15</sup> De meeste voordelen van decentralisatie treden uitsluitend op bij voldoende beleidsvrijheid.<sup>16</sup> Dit pleit voor het vergroten van de beleidsvrijheid op lokaal niveau.

Waarom hebben gemeenten bij sommige taken dan toch weinig beleidsvrijheid? Ten eerste omdat sommige gemeentelijke 'producten' in het hele land hetzelfde moeten zijn zoals paspoorten en Tweede Kamerverkiezingen. In de tweede plaats kan uniformiteit wenselijk zijn uit solidariteits oogpunt. Zo moet in het hele land iedereen onder dezelfde voorwaarden een even hoge bijstandsuitkering kunnen ontvangen.

De inperking van de beleidsvrijheid is vooral een gevolg van wet- en regelgeving door het Rijk. Indirect wordt de beleidsvrijheid ook ingeperkt door maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van grote verschillen voor burgers die in verschillende gemeenten wonen en door regionale afspraken waar een uniformerende werking van uit gaat.

Beleidsvrijheid hebben gemeenten in de praktijk vooral bij publieke diensten, zoals bij parken, speeltuinen, sportvoorzieningen en collectieve welzijnsvoorzieningen zoals buurthuizen. Bij persoonsgebonden diensten (zoals scootmobielen en huishoudelijke hulp) worden verschillen minder geaccepteerd. Dit hoeft overigens decentrale uitvoering van centrale wetgeving niet in de weg te staan.

De mate van beleidsvrijheid kan in de loop der tijd door politieke besluiten of maatschappelijke ontwikkelingen wijzigen. Als de normstelling echter uniformer wordt en de vrijheid in uitkomsten beperkter, dan heeft dat gevolgen voor de meest doelmatige bekostigingswijze. Dit wordt toegelicht in Hoofdstuk 4.

<sup>15</sup> RfV, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

<sup>16</sup> M.A. Allers, *Het dogma van decentralisatie*, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei 2016, 35-37.

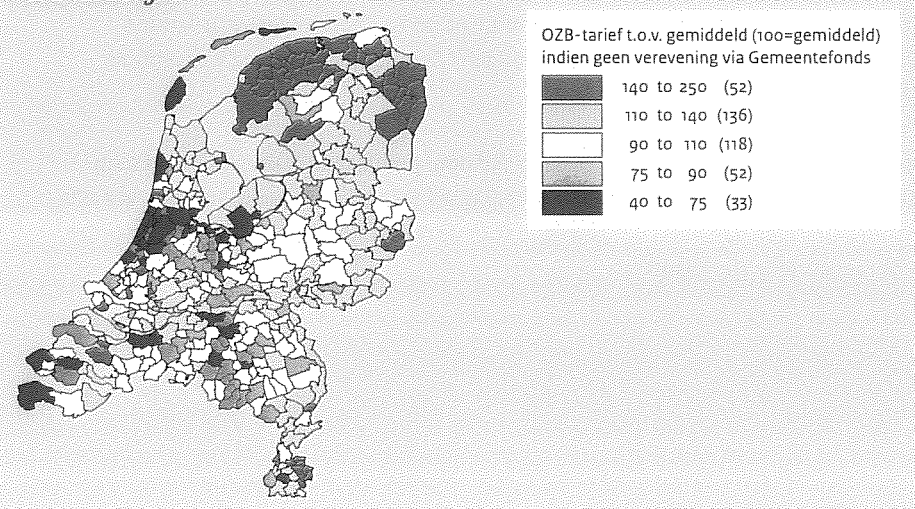
## Keuze 3 de mate van verevening

De derde belangrijke politiek-bestuurlijke keuze betreft de mate waarin verschillen in kosten en de mogelijkheid inkomsten te verwerven tussen gemeenten worden verevend (Figuur 1). Dat wil zeggen, in hoeverre een financieel gelijkwaardige uitgangspositie van gemeenten van belang wordt geacht. Deze keuze staat niet geheel los van de keuze betreffende de lokale beleidsvrijheid. Bij weinig beleidsvrijheid moeten immers alle gemeenten over voldoende middelen beschikken om aan de gestelde eisen te voldoen. Verevening kan nodig zijn om die situatie te bereiken.

### Voorbeeld: wat als alle gemeenten 'hun eigen broek op moeten houden'?

Dit voorbeeld is bedoeld om een gevoel te krijgen voor de noodzaak van verevening en voor de maximale verschillen als er niet verevend zou worden. Daartoe is voor elke gemeente bepaald wat de huidige uitkering uit het gemeentefonds bedraagt (zonder de integratie-uitkering sociaal domein) en wat voor OZB-tarief ze zouden moeten heffen als ze geen gemeentefondsuitkering zouden krijgen, maar nog net zoveel zouden uitgeven. Dan zouden 52 gemeenten 140% tot 250% van het gemiddelde tarief moeten heffen, terwijl 33 gemeenten met 40% tot 75% van het gemiddelde tarief toe zouden kunnen (Figuur 2). Tussen de hoogste en de laagste zit dan meer dan een factor 6. Dergelijke grote verschillen zal niet iedereen rechtvaardig vinden. Bovendien geven ze een prikkel aan huishoudens en bedrijven om zich te vestigen in bepaalde gebieden. Dit soort door overheidsbeleid gedreven vestigingsprikkel is economisch niet gewenst.<sup>17</sup>

**Figuur 2. Noodzaak van verevening: tariefverschillen als gemeenten alles uit hun eigen OZB zouden moeten bekostigen.**



<sup>17</sup> James M. Buchanan, 1950, Federalism and fiscal equity, *The American Economic Review*, 40, 583-599.

### ***Aspiratieniveaus in verevening***

Op dit moment geldt bij de verdeling van de algemene uitkering het streven dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig (dus niet: een *gelijk*) voorzieningenniveau moet kunnen bekostigen (het zogenaamde 'derde aspiratieniveau'). De uitkomsten van beleid zijn niet *per se* gelijk, maar alle gemeenten hebben wel de financiële uitgangspositie om allemaal dezelfde uitkomsten te kunnen realiseren.

Gemeenten ontvangen een hogere algemene uitkering naarmate hun kosten hoger liggen en hun belastingcapaciteit kleiner is. Met kosten wordt bedoeld op kostenveroorzakende factoren die gemeenten niet of nauwelijks zelf kunnen beïnvloeden, zoals de oppervlakte, de bodemgesteldheid en de sociaaleconomische structuur. Met belastingcapaciteit wordt het (fictieve) bedrag bedoeld dat gemeenten kunnen binnenhalen als ze het landelijk gemiddeld tarief voor de ozb zouden hanteren. Het gaat dus *niet* om de werkelijke belastingopbrengst, die bepaald wordt door het werkelijke tarief in die gemeente.

#### ***Aspiratieniveaus van Goedhart<sup>18</sup>***

Goedhart onderscheidt vijf ambitieniveaus met betrekking tot verevening.

- Op het nulniveau vindt geen enkele egaliserende maatregel plaats. Gemeentelijke taken worden volledig bekostigd uit eigen inkomsten. Zo kunnen grote verschillen in voorzieningenniveaus en belastingdruk ontstaan (zie Figuur 2).
- Op het eerste aspiratieniveau vindt compensatie plaats voor de grootste verschillen in belastingcapaciteit. Op het tweede aspiratieniveau vindt daar bovenop een compensatie plaats voor grote verschillen in kosten van voorzieningen.
- Op het derde aspiratieniveau vindt een (min of meer) volledige egaliserende maatregel plaats van voorzieningencapaciteit. Bij gelijke belastingtarieven moeten gelijke voorzieningenniveaus kunnen worden gerealiseerd. Tevens wordt rekening gehouden met kostenverschillen (wegonderhoud bijvoorbeeld kost meer op slechte dan op goede ondergrond). Indien een decentrale overheid een hoger (respectievelijk lager) dan gemiddeld voorzieningenniveau aan haar burgers wil bieden, betekent dat een hoger (respectievelijk lager) belastingtarief.
- Op het vierde aspiratieniveau is sprake van gelijke voorzieningen voor alle decentrale overheden. De centrale overheid bepaalt volledig de inkomsten van de decentrale overheden.

Verevening tussen gemeenten is echter iets anders dan herverdeling van inkomen tussen huishoudens. In gemeenten die een hogere algemene uitkering ontvangen stijgen de huizenprijzen.<sup>19</sup> Dit baat woningbezitters, een groep die doorgaans niet de laagste inkomens heeft. Het ondersteunen van arme huishoudens kan echter beter via het belastingstelsel en via sociale uitkeringen worden geregeld.

<sup>18</sup> C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomensverwerving door overheden', in: N.C.M. van Niekerk, 'Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheid', Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoeksreeks nr. 3, Den Haag, 1982.

<sup>19</sup> Allers M.A., Vermeulen W., 2013, 'Uitkering aan gemeente slaat neer bij woningeigenaren', ESB, 31 mei, 326-329.

### ***Verevening is niet in strijd met doelmatigheid***

Naast de wens om gemeenten uit overwegingen van rechtvaardigheid (min of meer) gelijke financiële mogelijkheden te geven zijn er nog andere mogelijke redenen om te verevenen. Volgens Buchanan leidt verevenen tot doelmatiger vestigingsgedrag van huishoudens en bedrijven, omdat deze zich dan niet zullen laten leiden door verschillen in het netto profijt dat verschillende gemeenten kunnen bieden.<sup>20</sup> Een derde argument voor verevenen is dat dit als een onderlinge verzekering werkt, die gebieden met een plotselinge economische neergang ondersteunt. Ten slotte maakt verevening van het financiële speelveld het voor burgers inzichtelijker hoe goed lokale bestuurders presteren, zodat niet goed functionerende bestuurders kunnen worden weggestemd (maatstafconcurrentie).<sup>21</sup>

### ***Nadelen verevenen van belastingcapaciteit***

Verevening van belastingcapaciteit heeft als nadeel dat het gemeenten de prikkel ontnemt om de lokale belastinggrondslag te vergroten. Gemeenten die bijvoorbeeld investeren in een aantrekkelijk woon- of werkklimaat kunnen dat niet terugverdienen uit hogere belastingopbrengsten die volgen op een stijging van de waarde van onroerende zaken.<sup>22</sup> De waardestijging wordt immers voor een groot deel afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering. Het voordeel van de waardestijging wordt zo over alle gemeenten uitgesmeerd.

De Studiegroep Openbaar bestuur stelt voor de verdeling meer in te richten op het stimuleren van regionale economische samenwerking. Een mogelijke oplossing hiervoor is gemeenten de extra belastingopbrengsten te laten houden die voortvloeien uit de waardestijging van de onroerende zaken. Dat kan door de woz-waarden op basis waarvan de verevening plaatsvindt te bevriezen, of door uit te gaan van de waarden van bijvoorbeeld tien jaar eerder. De gemeente profiteert dan nog een tijd van de waardestijging. Ook kan gedacht worden aan het verevenen van de belastingcapaciteit tussen gemeenten op basis van huishoudinkomens in plaats van woz-waarden.<sup>23</sup> Gemeenten kunnen investeringen die tot hogere woz-waarden leiden dan efficiënter uit de belastingopbrengst bekostigen.

### ***Adaptieve verdeling***

De huidige algemene uitkering verevent op basis van het gemiddelde kostenniveau van gemeenten met dezelfde structuurkenmerken (samenstelling bevolking, bodemgesteldheid). De kosten worden daarbij afgeleid van de uitgaven zoals vergelijkbare gemeenten die maken. De verdeling van de algemene uitkering is in die zin al adaptief, in die zin dat zij zich aanpast aan de kostenontwikkeling. Soms wordt met adaptief verdelen echter bedoeld op de wens dat middelen in het gemeentefonds verdeeld zouden moeten worden op grond van toekomstige opgaven. Dit is denkbaar, met variabelen als 'verwacht aantal uitkeringsontvangers in 2030'. Voorwaarde is dan wel dat dergelijke grootheden goed te voorspellen zijn.

<sup>20</sup> James M. Buchanan, 1950, Federalism and fiscal equity, *The American Economic Review*, 40, 583-599.

<sup>21</sup> Allers M.A., 2012, Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, 117, 4-6.

<sup>22</sup> H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, *Stad en Land*, CPB, 2010.

<sup>23</sup> De belasting wordt immers ook uit het inkomen betaald, niet uit de waarde van de 'stenen'. Allers M.A., 2003, Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, nr. 4, 146-156.

**Voorbeeld:** In het recente verleden is bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds rekening gehouden met verwachte toekomstige kosten voor onderwijs-huisvesting. Deze bleken zich niet voor te doen. Als gevolg van niet uitgekomen politieke verwachtingen werd de algemene uitkering gekort. Hieraan lag de onjuiste vooronderstelling ten grondslag dat het binnen die uitkering om extra geld ging en dat er binnen de algemene uitkering een bestedingsverplichting zou gelden (quod non).

### ***Bekostiging van uniforme rechten kan het best via kostendekkende rijksuitkering***

Het derde aspiratieniveau geldt niet voor alle gemeentelijke taken. Bij de bijstand bijvoorbeeld geldt dat inwoners overal onder dezelfde voorwaarden dezelfde uitkering ontvangen (vierde aspiratieniveau). De bijstand wordt dan ook niet bekostigd via de algemene uitkering maar via een specifieke uitkering aan gemeenten.

### ***Aspiratieniveau is een keuze***

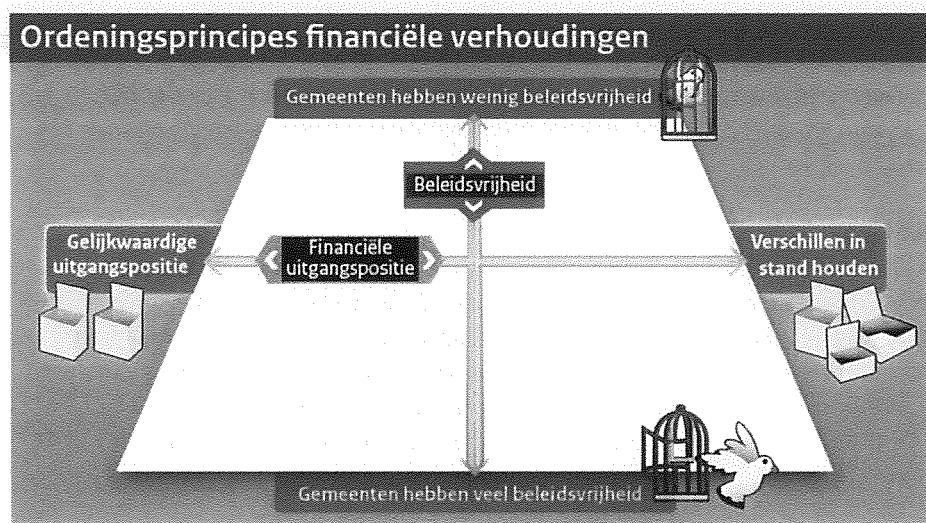
Het derde aspiratieniveau is een eerder gemaakte politieke keuze die de landelijke politiek desgewenst door een andere kan vervangen. Verevening van verschillen in de kosten van publieke voorzieningen heeft bijvoorbeeld als nadeel dat huishoudens en bedrijven zich vestigen op 'dure' plaatsen (bijvoorbeeld in gebieden met een slappe bodem) omdat zij niet worden geconfronteerd met de hogere kosten die daaraan kleven, maar die in de huidige situatie door iedereen worden opgebracht.<sup>24</sup> Aan de andere kant hebben veel mensen zich daar nu eenmaal al gevestigd, en is het veranderen van de verdeling om deze reden voor historisch gegroeide situaties misschien minder zinvol.

<sup>24</sup> Vermeulen, W., Kattenberg M.A.C. en Martens, K. (2017). *Een economische blik op verevening*, Centraal Planbureau, Den Haag.  
Oakland, W.H., 1994, Fiscal equalization: an empty box?, *National Tax Journal*, 47 199-209.

## 4. Uit politieke keuzes volgen financiële verhoudingen: wie bepaalt, betaalt

Voor taken die aan gemeenten worden overgelaten kunnen de te maken politieke keuzes worden geïllustreerd aan de hand van een assenkruis (Figuur 3). Op de verticale as staat de mate van beleidsvrijheid. Bij de horizontale as gaat het om de mate van verevening tussen gemeenten.

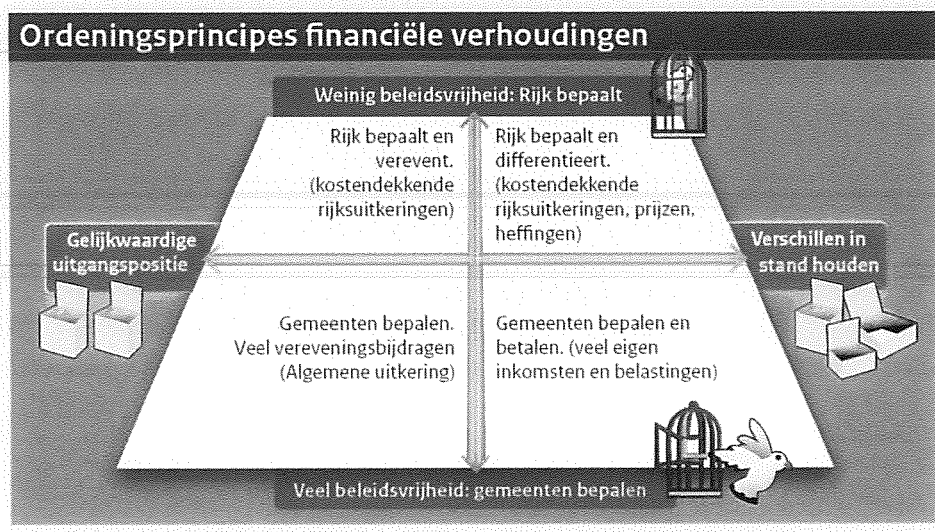
Figuur 3: Financiële verhouding als uitkomst politieke keuzes



De keuze voor de financieringsinstrumenten volgt nu logisch en eenduidig uit het principe: 'Wie bepaalt, betaalt.' Ten grondslag aan dit uitgangspunt ligt dat voor een efficiënte besteding van middelen alle kosten en baten van overheidsvoorzieningen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Om een doelmatige uitkomst te krijgen is het daarom belangrijk dat degene die het beleid bepaalt ook de kosten voor zijn rekening neemt.<sup>25</sup> Winkelen met andermans portemonnee of gratis beleid maken door de ene overheid voor de andere leidt immers tot een ondoelmatige besteding van middelen. 'Wie bepaalt, betaalt' is daarom de kern van een duurzaam stelsel van financiële verhoudingen tussen overheidslagen. Sterk vereenvoudigd leiden de uitkomsten in het assenkruis in Figuur 3 tot de bekostigingswijzen in Figuur 4.

<sup>25</sup> Rfv, Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, november 2011.

Figuur 4: Uitkomsten plaatsbepaling voor financiële verhoudingen



Per kwadrant luidt de argumentatie als volgt.

### Rechtsonder in het assenkruis

Bij veel gemeentelijke beleidsvrijheid moeten ook financiële afwegingen grotendeels door gemeenten worden gemaakt. Dat betekent dus een groter aandeel van eigen inkomsten en van ongebonden rijksuitkeringen. De beslisboom (Figuur 1) laat dit zien. Wordt niet alleen gekozen voor 'veel beleidsvrijheid' maar vervolgens ook voor 'weinig verevening', dan volgen als voorkeursinstrumenten (toegangs)prijzen en gemeentelijke belastingen.

**Voorbeeld:** een gemeente beslist zelf om wel of geen toerisme-, sport- of cultuurbeleid te voeren. De gemeente is vrij in het bepalen van de uitkomst. Wanneer een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten hierbij niet nodig wordt gevonden (een politieke keuze) leidt dat tot een positie rechtsonder in het schema. Wordt dit wel verlangd, dan belandt de taak linksonder in het assenkruis.

Bij prijzen (voor bijvoorbeeld het zwembad of de schouwburg) maakt de gebruiker zelf een afweging van kosten tegen baten. Beslissen, betalen en genieten liggen hier in één hand, zodat een goede afweging is gewaarborgd. Prijzen zijn echter niet altijd mogelijk of wenselijk (zie kader). Bekostiging door de gemeente uit eigen belastinginkomsten is dan het alternatief. Dit dwingt bestuurders om een scherpe afweging te maken tussen de kosten en de baten van lokale voorzieningen. Belastingen zijn bij lokale kiezers immers niet populair.



### **Prijzen: wanneer niet?<sup>26</sup>**

Bekostiging via toegangsprijzen, leges of bestemmingsheffingen is niet altijd mogelijk of wenselijk. Hiervoor zijn technische en morele redenen. Overheidsvoorzieningen hebben soms het karakter van een publiek goed. Dit betekent dat het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door de ander (non-rivaliteit) en dat het niet mogelijk is mensen van de voorziening uit te sluiten (non-exclusiviteit). In dat laatste geval is beprijzing niet mogelijk, in het eerste niet wenselijk. De extra kosten van het gebruik door meer mensen zijn dan immers nul. Een morele reden om niet te beprijzen is dat de overheid soms het gebruik van een voorziening bevordert, omdat ze vindt dat dit goed voor ons is (bemoeigoederen, zoals musea). Sommige voorzieningen worden als sociale grondrechten beschouwd (onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg), zodat ze voor iedereen toegankelijk moeten zijn, ongeacht het inkomen.

### **Belastingmaatwerk**

Nu gemeenten door herindeling soms uit tientallen (tot wel 80) kernen bestaan, verdient het overweging hen de mogelijkheid te geven om 'belastingmaatwerk' aan hun inwoners te leveren. Inwoners van dorpen of wijken die meer collectieve voorzieningen in de wijk willen dan gemiddeld, betalen dan meer gemeentelijke belastingen dan inwoners in andere dorpen of wijken. Dorpen die zelf het groen onderhouden kunnen minder betalen.

Er zijn redenen om het aandeel van de lokale belastingen niet te hoog te laten oplopen, zie daarvoor het eind van dit hoofdstuk. Het kan daarom nodig zijn om taken in dit kwadrant deels te bekostigen via een algemene uitkering. De verdeling daarvan kan dan vrij globaal zijn, omdat verevening hier immers niet nodig wordt geacht. Dat maakt het stelsel overzichtelijker.

### **Linksonder in het assenkruis**

Na de keuzes 'veel beleidsvrijheid' en 'veel verevening' – linksonder in het assenkruis – volgt als belangrijkste bekostigingsinstrument een algemene uitkering van het Rijk. Via de verdeling daarvan kan de voorzieningencapaciteit van gemeenten (grotendeels) gelijk worden getrokken. Er vindt veel verevening plaats, maar gemeenten zijn vrij in de aanwending van de vereveningsbijdrage. Dit is het derde aspiratieniveau. Een wat lager ambitieniveau is vanzelfsprekend ook mogelijk. Dat is een politieke keuze.

Met bekostiging via de algemene uitkering moet het lokaal bestuur de baten van voorgenomen beleid afwegen tegen de baten van een andere bestemming voor de rijksuitkering. Ondoelmatig werken is bovendien voor eigen rekening. Een dergelijke lokale afweging ontbreekt bij een specifieke (geormerkte) uitkering. Die is daarom alleen geschikt als het bestedingsdoel vast ligt en het Rijk weinig ruimte laat voor lokale afwegingen.

26 Allers, M.A., 2006, Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen, in: Boorsma, P.B., Allers, M.A., *De financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.

### **Stabiliteit en voorspelbaarheid**

Voor een gezond financieel beleid is het essentieel dat gemeenten kunnen beschikken over een stabiele en voorspelbare bron van inkomsten. De uitkering die zij van de rijksoverheid tegemoet kunnen zien, moet tijdig bekend zijn. Dat is met de bestaande koppeling van de algemene uitkering aan de feitelijke rijksuitgaven niet het geval – die zijn immers pas na afloop van het begrotingsjaar bekend. Verder hebben er veel ingrepen in het volume van het gemeentefonds plaatsgevonden, buiten de afgesproken spelregels om. Koppeling aan de vierjarige uitgavenkaders van het Rijk, zonder tussentijdse ingrepen, kan wel de gewenste stabiliteit geven.

### **Linksonder: kleinere rol eigen belastinggebied**

In aanvulling op de algemene uitkering kunnen gemeenten eigen belastinggeld inzetten als zij een relatief hoog voorzieningenniveau willen aanbieden. Op nationaal niveau kan desgewenst worden gekozen om verschillen in belastingcapaciteit (deels) te verevenen via de verdeling van de algemene uitkering.

#### **Voorbeeld: wegenbeheer**

De gemeente heeft als wegbeheerder de zorg voor een goede en veilige infrastructuur maar kan zelf het kwaliteitsniveau bepalen: wel of geen sierbestrating, wel of geen vrijliggende fietspaden. De kosten om een bepaald onderhoudsniveau te realiseren verschillen echter tussen gemeenten, bijvoorbeeld door verschillen in bodemstructuur. De huidige politiek-bestuurlijke keuze is dat het redelijk is om gemeenten te compenseren voor kostenverhogende factoren. Hierdoor komen gemeenten in een gelijkwaardige uitgangspositie terecht. Het wegenonderhoud bevindt zich om die reden in het kwadrant linksonder.

### **Linksboven in het assenkruis**

Bij taken die gemeenten door de rijksoverheid krijgen opgelegd (keuze 'weinig beleidsvrijheid') beslist het Rijk, dus moet daar ook de financiële afweging liggen. Is verevening gewenst (positie linksboven in het assenkruis) dan is een kostendekkende rijksuitkering passend. Alle gemeenten hebben daarmee voldoende middelen om aan de door het Rijk gestelde normen te kunnen voldoen.

### **Geoormerkte of algemene bijdrage?**

Indien het Rijk wil waarborgen dat de middelen ook echt aan het gestelde doel worden besteed, dan is een specifieke uitkering passend. Die is geoormerkt en verplicht gemeenten tot het verantwoorden van de gedane uitgaven. Met dat laatste gaan uiteraard administratieve lasten gepaard. Indien het er alleen om gaat dat gemeenten een bepaalde taak goed uitvoeren zonder dat een bestedingsverplichting nodig is, kan beter voor een (ongebonden) integratie-uitkering uit het gemeentefonds worden gekozen. Dat levert minder administratie op en biedt gemeenten de mogelijkheid eventuele overschotten te besteden op de manier die de lokale gemeenschap het

meeste oplevert.<sup>27</sup> Door een integratie-uitkering te gebruiken in plaats van de algemene uitkering, kan de verdeling van de middelen zo worden georganiseerd dat alle gemeenten voldoende middelen krijgen om de desbetreffende taak uit te voeren. Ook kan, gelet op de dynamiek, voor een andere groeivoet van het budget worden gekozen dan die voor de algemene uitkering.

Een ander nadeel van kostendekkende specifieke uitkeringen in vergelijking met integratie-uitkeringen is dat gemeenten daarmee geen prikkel hebben tot doelmatige uitvoering. Dit kan worden opgelost door gemeenten eventuele overschotten naar eigen inzicht te laten besteden (zoals bij de specifieke uitkering voor de bijstand) of door een deel van de kosten via de algemene uitkering te laten lopen.

#### **Voorbeeld: Bijstandsuitkeringen**

Bij het verstrekken van bijstandsuitkeringen geldt dat gemeenten een grote mate van uitvoeringsvrijheid hebben maar dat de uitkomst door de rijksoverheid is vastgelegd. Zo is de uniformiteit van bijstandsverstrekking gewaarborgd. De criteria die bepalen wie voor een bijstandsuitkering in aanmerking komt en ook de hoogte van die uitkering wordt door de nationale overheid bepaald. Elke gemeente moet dan wel door de rijksoverheid van voldoende middelen worden voorzien om bijstandsuitkeringen te kunnen betalen. Dit betekent een positie linksboven in het assenkruis: weinig beleidsvrijheid en veel verevening. Om gemeenten toch te prikkelen tot een doelmatige uitvoering mogen zij eventuele overschotten bij de bijstand volledig naar eigen inzicht besteden.

#### **Rechtsboven in het assenkruis**

Bij taken met weinig beleidsvrijheid kan de rijksoverheid soms ook beslissen de gebruiker te laten betalen, via leges (paspoort) of heffingen (vuilnisophaal). Dat ligt voor de hand als wordt gekozen voor 'weinig verevening', rechtsboven in het assenkruis. Niet voor alle voorzieningen zijn leges of heffingen echter mogelijk of gewenst (zie kader op blz. 24). Deze keuze is ook alleen mogelijk als het om bedragen gaat die alle gebruikers kunnen opbrengen. Door de beperkte beleidsvrijheid moeten gemeenten immers een bepaald minimum voorzieningenniveau leveren (bij de riolering gelden bijvoorbeeld diverse milieunormen). De benodigde middelen moeten wel beschikbaar komen.

#### **Voorbeeld: riolering**

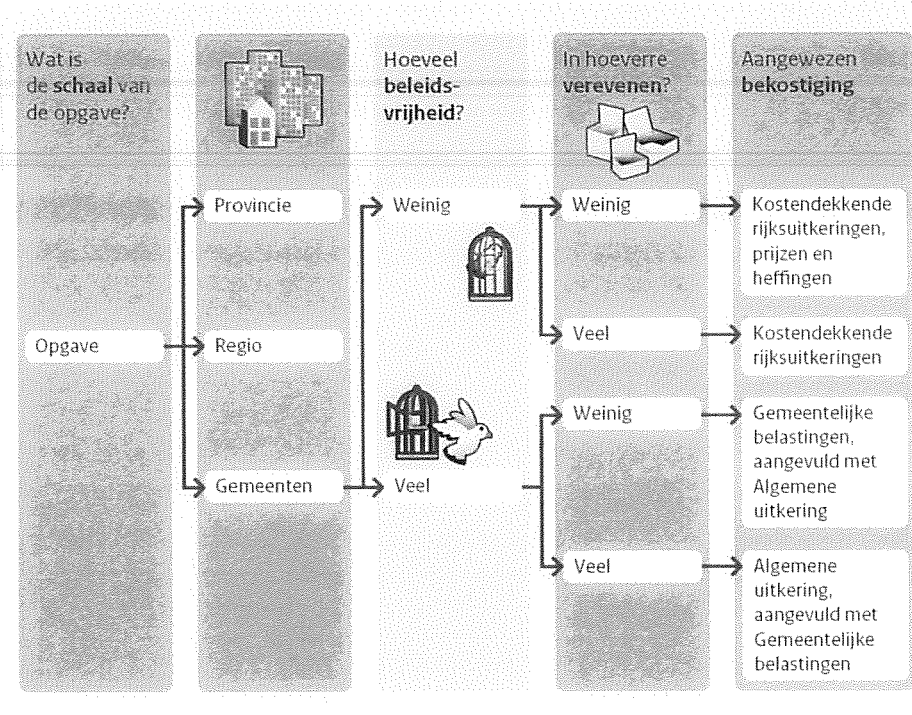
Voor wat betreft de riolering geldt dat de gemeente weinig beleidsvrijheid heeft. Kostenverschillen tussen gemeenten worden echter beperkt verevend. Dit leidt tot een plaats rechtsboven in het assenstelsel. De riolering wordt voornamelijk betaald uit lokale heffingen.

<sup>27</sup> Hoewel deze middelen vrij besteedbaar zijn, worden ze door hun karakter in de praktijk vaak toch aan het daaraan gekoppelde beleidsterrein uitgegeven (Kattenberg, M., Vermeulen, W., 2015. *The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care*, CPB, Den Haag).

### Samenvattend: *beslisboom politieke keuzes en bekostigingswijzen*

De te maken politieke keuzes met hun uitkomsten voor de meest aangewezen bekostigingsinstrumenten kunnen samengevat worden in onderstaande beslisboom:

*Figuur 5: Beslisboom politieke keuzes met bijbehorende bekostigingswijzen*



Vanzelfsprekend is het niet praktisch om voor elke afzonderlijke opgave een eigen financiële verhouding in te richten. De uniforme taakafbakening in de nieuwe regels voor de inrichting van de gemeentelijke begroting biedt mogelijk goede aanknopingspunten voor een overzichtelijke clustering van taken in het assenkruis.<sup>28</sup> Opgaven die in het assenkruis bij elkaar komen te liggen kunnen in groepen worden samengevoegd. Voor de ene groep kunnen lokale belastingen als primaire financieringsbron worden gebruikt, voor de andere leidt de positionering tot bijvoorbeeld een algemene of specifieke uitkering.

<sup>28</sup> Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, Stb. 2016, 101.

### ***Randvoorwaarden en grenzen***

Wanneer voor afzonderlijke groepen van taken bekostigingsinstrumenten zijn gekozen, moet vervolgens worden bekeken tot welk geheel dit leidt. Niet alle combinaties zijn namelijk mogelijk. Zo liggen er belangrijke randvoorwaarden op het terrein van de lokale belastingen. Om verschillende redenen kan het aandeel daarvan in het geheel van de gemeentelijke inkomsten niet al te hoog zijn. Belastingen vormen voor de rijksoverheid een belangrijk instrument in het nationale begrotingsbeleid en het inkomensbeleid. Dit instrument moet niet te veel aan kracht inboeten door overdracht van belastingen aan gemeenten. In de tweede plaats leiden te grote verschillen in lokale lasten tot ongewenste verhuisc bewegingen van inwoners. Waar het plafond zich precies bevindt kan niet worden gezegd, maar ervaringen in andere landen leren dat het gemeentelijke belastinggebied in Nederland aanzienlijk kan worden uitgebreid zonder tegen de genoemde grenzen aan te lopen. Ook na een verdubbeling zal het lokale belastinggebied in ons land naar internationale maatstaven immers nog klein zijn.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Bloechliger et al., *Fiscal Autonomy of sub central governments*, p. 5, Fig. 1. OECD, 2005.

## 5. Consequente toepassing leidt tot andere keuzes

De politieke keuzes die in de beslisboom (Figuur 5) staan vermeld bepalen de bestuurlijke verhouding. De rijksoverheid dient bij taken steeds duidelijk aan te geven in hoeverre gemeenten beleidsvrijheid hebben, dus in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten aanvaardbaar zijn, en welke mate van verevening wenselijk is. Uit het adagium: 'wie bepaalt, betaalt' volgt dan de optimale financiële verhouding. De overheidslaag die de bestuurlijke afweging maakt of en hoe een taak moet worden uitgevoerd, moet ook de kosten daarvan tegen de baten afwegen. Als het Rijk bepaalt, dan moet ze betalen door middel van (toereikende) uitkeringen aan gemeenten. Bepaalt de gemeente, dan moet die zelf de financiële afweging maken, daarvan de consequenties dragen en deze uitleggen aan de eigen kiezer.

De Raad heeft eerder al vastgesteld dat er door tegenstrijdige en opportunistische keuzes in de afgelopen jaren sprake is van een verrommeling van de financiële verhoudingen. De financiële verhoudingen zijn niet in overeenstemming met de bestuurlijke en politieke keuzes over gemeentelijke taken.<sup>30</sup> Taken, schaal en sturing zijn daardoor uit balans. De huidige inconsequente toepassing van de afwegingen voor de bekostiging van lokale taken leidt dan ook tot een ondoelmatige besteding van overheidsgeld. Gemeenten kunnen hun rol niet goed vervullen. Dit leidt uiteindelijk tot erosie van het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.

Het is niet aan de Raad om de politieke keuzes te maken. Wel kan de Raad de huidige bekostiging van gemeentelijke taken tegen het licht houden door gemaakte politieke keuzes in de beslisboom te plaatsen en de daaruit volgende bekostiging af te leiden. Een dergelijke consequente toepassing leidt tot andere keuzes voor de bekostiging dan de huidige, maar deze keuzes sluiten beter aan bij de maatschappelijke opgaven.

### ***Beslisboom werkt twee kanten op***

De benadering die de Raad voorstelt, verschilt niet fundamenteel van de voorkeursvolgorde en de principes die onder de verdeling van de algemene uitkering liggen, zoals deze zijn verwoord in de Memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet uit 1997.<sup>31</sup>

Toch komen de bestaande financiële verhoudingen niet goed overeen met de keuzes die volgen uit de beslisboom. De eerste reden daarvoor is dat uitgangspunten niet consequent zijn toegepast en doorgeredeneerd. De tweede reden is dat bij veranderingen in de financiële verhoudingen het gemeentelijke takenpakket niet altijd in samenhang is gezien. Wanneer de afwegingen vanuit de beslisboom worden gevolgd aan de hand van politieke keuzes die door regering en parlement zijn gemaakt, worden de knelpunten duidelijk.

<sup>30</sup> Zie ook: Algemene Rekenkamer, *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*, TK 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 552, nr. 3.

Als uit de beslisboom een bekostigingswijze volgt die niet overeenkomt met de bestaande praktijk, dan zijn er twee mogelijkheden. De meest voor de hand liggende is het aanpassen van de bekostigingsmethode. Maar een andere conclusie kan zijn dat de eerder gemaakte politieke keuzes heroverwogen moeten worden. Dan wordt niet de bekostigingswijze aangepast, maar de onderliggende keuzes. De beslisboom kan dus in twee richtingen doorlopen worden. Het uitgangspunt dient te zijn *Pas toe of leg uit*. Als de uitkomst niet de gewenste is, moet een eerdere politieke keuze heroverwogen worden. De fondsbeheerders hebben als rol om deze consequente toepassing te bewaken.

### ***Verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen***

Toepassing van de beslisboom leidt tot de conclusie dat gemeentelijke taken voor een groter deel uit lokale belastingen bekostigd kunnen worden dan nu het geval is. In landelijke beleidsstukken wordt voortdurend benadrukt dat gemeenten zelf afwegingen moeten maken.<sup>32</sup> Voor gemeentelijke voorzieningen op terreinen als sport, cultuur en groenvoorziening, is de lokale beleidsvrijheid groot. Er lijkt geen grond te zijn om de kosten daarvan zo vergaand te verevenen als nu het geval is. Uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied, in combinatie met een kleinere en globaler verdeelde algemene uitkering, is dan de consequentie. De rijksbelastingen kunnen dan omlaag. Voor een deel van de overheidstaken verschuift de bekostiging van rijksbelastingen naar lokale belastingen. Dit sluit ook aan op de aanbevelingen uit verschillende adviezen en rapporten over een reeks van jaren.<sup>33</sup> Toch spelen gemeentelijke belastingen in de Nederlandse overheidsinkomsten maar een kleine rol.

#### ***Voorbeeld: politieke keuzes en de omvang van het gemeentelijk belastinggebied***

Een mogelijk eindbeeld is een in omvang verdubbeld belastinggebied waarmee gemeenten taken met veel eigen beleidsruimte bekostigen, zoals cultuur, sport en groenvoorziening. De belastingcapaciteit kan (deels) worden verevend. Om te garanderen dat alle gemeenten een basisniveau kunnen bekostigen, en om de lokale belastingen niet te hoog te laten worden, worden de eigen belastinginkomsten aangevuld met een algemene uitkering. Die zal in die situatie lager zijn dan de bestaande algemene uitkering. Bij de verdeling daarvan hoeft slechts op globale wijze rekening te worden gehouden met kostenverhogende factoren waarvan het niet redelijk is dat een gemeente daar geheel voor opdraait. Gemeenten krijgen daarnaast voor taken met weinig eigen beleidsvrijheid, zoals het verlenen van persoonsgebonden diensten, enkele kostendekkende doeluitkeringen waarin een doelmatigheidsprikkel is ingebouwd.

Als daarentegen de landelijke politiek een groter gemeentelijk belastinggebied niet gewenst acht, dan betekent dat – de beslisboom terug redenerend – dat gemeenten minder beleidsvrijheid wordt toegedicht. Dan zou het bestaande gemeentelijke takenpakket wellicht moeten worden beperkt. Nieuwe decentralisaties liggen dan ook minder voor de hand.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld de eerder genoemde Memorie van Toelichting op de FvW 1997.

<sup>33</sup> Rfv, 2011, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een herorientatie op de financiële verhoudingen*, De Haag. Rfv, 2015, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. CPB policy brief 2015, *Een ruimer lokaal belastinggebied*, Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, 2016.

Bij een verschuiving van belastingheffing naar gemeenten past geen maximering van de lokale belastingopbrengst of -tarieven. De hoogte van de lokale belasting wordt bepaald door de lokale democratie, niet de landelijke. De ontwikkeling van de gemeentelijke lasten van de laatste jaren laat een zeer gematigd beeld zien,<sup>34</sup> juist omdat gemeentelijke belastingen erg zichtbaar zijn.

Voor een goede democratische afweging werkt een belasting die door een zo groot mogelijke groep inwoners – kiezers dus – wordt opgebracht, het beste. Dit is in lijn met de algemene uitgangspunten dat beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand moeten liggen. De grondslag voor lokale belastingen dient in overeenstemming te worden gebracht met de taken die gemeenten hebben. Herinvoering van het gebruikersdeel van de ozb-woningen ligt voor de hand, al dan niet in combinatie met het invoeren van een ingezetenenbelasting. Iedereen betaalt dan mee (kwijschelding daargelaten). Zo kan voorkomen worden dat de financiering van gemeentelijke taken steunt op een te beperkte groep binnen de gemeente.

Afwenteling van belastingdruk op niet-ingezetenen kan worden voorkomen door het instellen van een relatieve limiet die belastingen die worden geheven van niet-inwoners maximeert op een bepaald percentage van de belastingen geheven van inwoners. Ter vereenvoudiging van het lokale belastingstelsel kan de toeristen- en forensenbelasting worden samengevoegd tot een verblijfsbelasting. Kleine belastingen zoals de hondenbelasting, reclamebelasting en de forensenbelasting kunnen worden afgeschaft.<sup>35</sup>

### ***Bekostiging sociaal domein: blijf af of betaal zelf***

Het voornemen is om de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering op te nemen. Het is echter van belang dat de politiek zich rekenschap geeft van de principiële keuzes die daarmee impliciet worden gemaakt.

De Raad neemt in het sociale domein een trend waar die neigt naar normering en uniformering vanuit de landelijke politiek, zoals het verplicht stellen van Beschut Werken. Deze beweging is ook bij de al eerder gedecentraliseerde huishoudelijke hulp te zien.<sup>36</sup> Dit perkt de gemeentelijke beleidsvrijheid in. Daarmee verdwijnt het voordeel van decentralisatie en de bijbehorende doelmatigheidswinst. Gemeenten kunnen dan zelf geen maatwerk meer leveren en kosten en baten niet meer zelf tegen elkaar afwegen.

<sup>34</sup> COELO, *Atlas van de lokale lasten 2016*, Groningen, 2016.

<sup>35</sup> Rfv, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, 26 maart 2015.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld de invoering van landelijke minimumtarieven en uitspraken van de rechter.



### ***Voorbeeld: beschut werken.***

Het Rijk heeft met de overheveling van het participatiebudget (onder andere bedoeld voor de bekostiging van re-integratietrajecten) naar het gemeentefonds beoogd om gemeenten bestedingsvrijheid te geven. Zij kregen de mogelijkheid om onder andere plaatsen voor beschut werk te creëren. Nu het aantal te realiseren plaatsen achterblijft bij de verwachting, is de rijksoverheid voornemens om gemeenten te verplichten dit instrument in te zetten. Aangezien dit een inperking van bestedingsvrijheid is, is een kostendekkende rijksuitkering het meest aangewezen. Het Rijk bepaalt immers de uitkomsten van het beleid.

Indien de landelijke politiek wenst voor te schrijven hoe gemeenten de budgetten in het sociaal domein moeten besteden, moet de centrale overheid er ook zorg voor dragen dat de gemeenten beschikken over een toereikend budget voor die voorzieningen. Als 'Den Haag' bepaalt, is het doelmatiger dat de rijksoverheid een kostendekkende uitkering beschikbaar stelt om de gedecentraliseerde taken te bekostigen. Als het Rijk een bestedingsverplichting wenst, betekent dat een specifieke uitkering; bij een resultaatverplichting is een integratie-uitkering het meest geschikt.

Geredeneerd vanuit de filosofie die achter de decentralisaties ligt, is het logischer om gemeenten echter wel beleidsvrijheid toe te kennen. Hierdoor kan werkelijk lokaal maatwerk geleverd worden en vindt een doelmatiger afweging tussen kosten en baten plaats, omdat deze het beste aansluit bij de lokale situatie en wensen. Die beleidsvrijheid moet dan wel consequent worden volgehouden.

### ***Algemene uitkering: doelmatigheidsprikkel is al ingebouwd***

Met enige regelmaat wordt geopperd om in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een doelmatigheidsprikkel in te bouwen. Los van de vraag hoe dat dan zou moeten, past dit slecht bij de situaties waarin een algemene uitkering het meest geschikte instrument is. Daarbij geldt immers gemeentelijke beleidsvrijheid. Over de besteding van het geld zijn gemeenten zowel wat betreft de doelmatigheid als de rechtmatigheid alleen verantwoordelijk. Elke gemeente draait op voor de eigen (on)doelmatigheid. Daarmee is een doelmatigheidsprikkel inherent aan een algemene uitkering. De opbrengst van doelmatig werken kan de gemeente dan steken in óf meer voorzieningen voor zijn inwoners óf in lagere eigen belastingen.

### ***Regionale samenwerking: vorm bepaalt bekostiging***

Op basis van praktische overwegingen geldt dat sommige taken beter op een regionale schaal georganiseerd kunnen worden. Voor verplicht regionaal uit te voeren taken met weinig beleidsvrijheid is een kostendekkende specifieke uitkering aan deze door de rijksoverheid ingestelde regio's het meest geschikt. Gemeenten en regio's kunnen de kosten immers nauwelijks beïnvloeden en ze kunnen geen integrale afweging tussen verschillende beleidsdoelen maken. Bovendien dreigt dan het gevaar van het afwentelen van financiële risico's op ketenpartners.

### **Voorbeeld: de veiligheidsregio**

De veiligheidsregio is een verplichte vorm van samenwerking en de normen waaraan deze regio's moeten voldoen worden in hoge mate bepaald door het Rijk. Dan zou conform de beslisboom in Figuur 5 rechtstreekse bekostiging van de regio's met een kostendekkende rijksuitkering aangewezen zijn. De veiligheidsregio's worden nu echter grotendeels bekostigd door de deelnemende gemeenten uit de eigen algemene middelen. Elke veiligheidsregio heeft daartoe een eigen kostenverdeelsleutel opgesteld, soms na veel discussie. Veelal zijn die verdeelsleutels (deels) gebaseerd op wat via de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld via het cluster 'openbare orde en veiligheid'. Dat is niet alleen omslachtig maar maakt het ook moeilijk om kostenfactoren te vinden op basis waarvan dat cluster in de algemene uitkering aan gemeenten wordt verdeeld. De verdeelsleutel verklaart dan immers zichzelf.

### **Bekostiging via centrumgemeenten**

Gemeentelijke taken met een regionaal bereik worden soms bij centrumgemeenten neergelegd. Er is dan sprake van taakdifferentiatie tussen gemeenten. Voordeel is dat er een bestuurlijk verantwoordelijke partij is. Nadeel is dat de niet-centrumgemeenten hun problemen kunnen afwentelen op de centrumgemeente. Daarom is een kostendekkende rijksuitkering passend. Bij een aantal taken is dit risico zodanig groot – en de invloed van alle gemeenten zodanig van belang – dat dergelijke taken dan beter bij alle gemeenten belegd kunnen worden.

### **Voorbeeld: beschermd wonen**

De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is met de Wmo 2015 opgedragen aan 43 centrumgemeenten die daarvoor een integratie-uitkering ontvangen. Dit is gebaseerd op een historische gegroeide situatie. De wijze waarop individuele gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de Wmo-taken zoals het bieden van thuiszorg, ondersteuning begeleiding en dagbesteding is van invloed op de vraag naar beschermd wonen. Vanuit de wens om meer ondersteuning in de thuissituatie te kunnen bieden en ter voorkoming van het afwentelingsrisico ligt het voor de hand alle gemeenten de middelen te geven voor de zorg en ondersteuning – en de taak dus niet alleen bij centrumgemeenten te beleggen.<sup>37</sup>

Bij vrijwillige samenwerking tussen gemeenten past geen rechtstreekse bekostiging door het Rijk aan de regio. Het is dan aan de individuele gemeenten om bij te dragen aan de bekostiging van de regionale taken.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Commissie Toekomst beschermd wonen (Commissie Dannenberg), *Van Beschermd Wonen naar een beschermd thuis*, november 2015.

<sup>38</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 2015.

## 6. Samenvatting en aanbevelingen

In het discussiestuk 'Wel Zwitsers, geen geld?' heeft de Rfv discussiepunten opgeworpen, over de rol die gemeenten spelen bij het vervullen van hun maatschappelijke opgaven.<sup>39</sup> De maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen zijn de afgelopen zo jaar sterk veranderd. Veel taken zijn naar gemeenten gedecentraliseerd. De rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten om in samenwerking met lokale maatschappelijke partners in te spelen op de lokale behoeften is door de samenhang en onderlinge afhankelijkheid complexer geworden. Ook zijn gemeenten groter geworden en is hun samenwerking geïntensiveerd.

In het discussiestuk 'Wel Zwitsers, geen geld?' presenteert de Rfv vijf discussiepunten die in het afgelopen half jaar met vele belanghebbenden en deskundigen zijn besproken. Hieronder worden die puntsgewijs besproken. Maar eerst gaan wij in op het in dit advies ontworpen analytische kader waarbinnen deze discussies op een systematische wijze kunnen worden gevoerd.

Discussies over financiële verhoudingen beperken zich vaak tot onderdelen, zoals de lokale belastingen. Het gaat echter om een samenhangend geheel. Oplossingen voor deelproblemen die geen rekening houden met dat geheel leiden tot verrommeling. Om op een systematische manier te kunnen analyseren in hoeverre de bestaande financiële verhoudingen nog voldoen heeft de Rfv eerst de onderliggende politieke vragen in kaart gebracht. Vervolgens is nagegaan welke gevolgen keuzes hebben voor de financiële verhoudingen.

### ***Bepalen en betalen in het lokaal bestuur***

De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten. Door overheidstaken bij gemeenten neer te leggen sluit de besteding van de middelen beter aan bij de lokale voorkeuren. Gemeenten moeten dan wel een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten kunnen maken.

In de huidige financiële verhoudingen is er vaak sprake van 'winkelen met andermans portemonnee'. De rijksoverheid legt normen op die gemeenten beperken in het maken van die afweging.

Het uitgangspunt dient te zijn 'wie bepaalt, betaalt'. De overheid (Rijk, provincie of gemeente) die besluit of een bepaalde taak moet worden uitgevoerd en op welke wijze, moet ook de financiële afweging maken. De wijze waarop de huidige financiële verhoudingen zijn vormgegeven leidt tot een ondoelmatige besteding van overheidsgeld. Gemeenten kunnen hun rol niet goed vervullen, wat leidt tot erosie van het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.

<sup>39</sup> Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, mei 2016.

Een goed financieel systeem voor gemeenten is geen puur technische kwestie. In tegendeel, eerst moeten enkele politieke keuzes worden gemaakt. Daarna volgt uit het principe 'wie bepaalt, betaalt' wat de efficiënte financieringsmethode is. De drie keuzes zijn:

1. Moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2. Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3. Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit minder belangrijk?

Uit de gemaakte keuzes volgt de meest efficiënte wijze van bekostiging. De beslisboom in Figuur 5 (blz. 27) maakt dit inzichtelijk. Indien die gevolgen niet bevallen, dan kunnen de keuzes worden heroverwogen.

### ***Aanbeveling 1***

Houd de bestaande financiële verhoudingen systematisch tegen het licht door gebruik te maken van de beslisboom in dit advies. Expliciteer de onderliggende politieke keuzes en trek de consequenties wat betreft de optimale bekostigingswijze van gemeentelijke taken. Gebruik deze methode ook wanneer gemeenten nieuwe taken krijgen toegewezen.

Borg een onderhoudscyclus van het verdeelsysteem waarbij de bekostiging van gemeentelijke taken eens in de vier jaar tegen het licht wordt gehouden door consequent de afwegingen en overwegingen zoals die in de beslisboom zijn neergelegd, in acht te nemen.

### ***Stabiliteit en voorspelbaarheid***

Het eerste discussiepunt uit 'Wel Zwitsers, geen geld?' betreft de mate waarin gemeenten financieel afhankelijk zijn van het Rijk. Gemeenten voeren steeds meer overheidstaken uit. Jaarlijks geven gemeenten ruim 56 miljard euro uit. Voor het overgrote deel van hun inkomsten zijn zij echter afhankelijk van bijdragen van het Rijk, slechts een klein deel betalen zij uit lokale belastingen en heffingen.

Gezond financieel gemeentelijk beleid is gebaat bij stabiliteit, transparantie en voorspelbaarheid. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten hun burgers goed kunnen bedienen. Dat is hard nodig, want anders verdwijnt het draagvlak voor het (lokaal) bestuur.<sup>40</sup> De Financiële-verhoudingswet moet op deze punten worden aangepast om het vertrouwen in de financiële verhoudingen te kunnen behouden. Deugdelijke financiële verhoudingen zijn immers gebaseerd op afspraken waar overheden elkaar op kunnen aanspreken.

Gemeenten moeten meerjarige zekerheid krijgen over zowel volume als verdeling van rijksmiddelen. Fluctuaties in de Rijksbegroting werken nu zwaar door in de gemeentebegroting. Dit leidt vaak tot ad hoc ingrepen op de korte termijn. Het gebrek aan stabiliteit ondermijnt daarmee een evenwichtig meerjarig financieel beleid van gemeenten, met als gevolg dat de beoogde beleidsdoelen niet worden gerealiseerd.

40 Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, oktober 2016.

### ***Aanbeveling 2***

Ontwerp een nieuwe indexeringsystematiek voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds die recht doet aan de dynamiek van het takenpakket van gemeenten en die de gewenste stabiliteit biedt. Dit kan door koppeling aan vierjarige uitgavenplafonds van het Rijk in plaats van aan de werkelijke rijksuitgaven. Tussentijdse kortingen op het fonds moeten alleen in noodgevallen mogelijk zijn.

### ***Beleidsvrijheid***

Het tweede vraagpunt uit 'Wel Zwitsers, geen geld?' is in hoeverre voor het sociaal domein de landelijke solidariteit op gespannen voet staat met lokaal maatwerk. De landelijke solidariteit komt tot uitdrukking in de verevening in de verdeling. De huidige beleidskeuzes zijn gebaseerd op lokaal maatwerk. Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten. Dit uitgangspunt staat onder druk. Er is een sterke tendens naar uniformering en het vastleggen van individuele aanspraken op lokale voorzieningen vanuit de landelijke politiek. Dit perkt de gemeentelijke beleidsvrijheid in. Daarmee verdwijnt het voordeel van decentralisatie en de bijbehorende doelmatigheidswinst. Gemeenten kunnen dan zelf geen maatwerk meer leveren en kosten en baten niet meer zelf tegen elkaar afwegen.

Het voornemen om de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering op te nemen past hier niet bij. Indien de centrale overheid wil gaan voorschrijven hoe gemeenten de budgetten in het sociaal domein moeten besteden, moet de rijksoverheid er ook voor zorgen dat gemeenten beschikken over een toereikend budget voor die voorzieningen. Het voordeel van een effectieve en efficiënte afweging van kosten en baten door het kunnen bieden van maatwerk gaat dan immers verloren. Als het Rijk wil dat gedecentraliseerde taken vanuit de algemene uitkering bekostigd worden, dan dient het zich te onthouden van bemoeizucht als het voorschrijven van minimumniveaus.

### ***Aanbeveling 3***

Kies bij decentralisatie van taken tussen 'blijf af en blijf weg' en 'Rijk bepaalt, dus Rijk betaalt'. Deze keuze hangt af van de mate van vrijheid die gemeenten hebben bij het bepalen van de uitkomsten van hun beleid.

### ***Eigen middelen en algemene uitkering***

De derde vraag is bij welk type gemeentelijke taak er ruimte is voor bekostiging uit eigen belastingen. Het onderscheid fysiek en sociaal is hierbij onvoldoende onderscheidend. Het gaat vooral om persoonsgebonden voorzieningen versus collectieve voorzieningen. Voor de bekostiging van het huidige takenpakket van gemeenten leidt het opnieuw maken van de afwegingen ertoe dat collectieve taken op een gemeentelijke schaal, zoals parken en zwembaden, het beste uit gemeentelijke belastingen kunnen worden betaald. De rijksbelasting kan dan omlaag. Nu gemeenten door herindeling soms uit tientallen kernen bestaan, verdient het overweging hen de mogelijkheid te geven om 'belastingmaatwerk' aan hun inwoners te leveren. Inwoners van dorpen of wijken die meer collectieve voorzieningen in de wijk willen dan gemiddeld, betalen dan meer gemeentelijke belastingen dan inwoners in andere dorpen of wijken. Dorpen die zelf het groen onderhouden kunnen minder betalen.

#### ***Aanbeveling 4***

Taken met veel beleidsvrijheid die de gemeentelijke schaal niet overstijgen (zoals groen, wegen, sport) kunnen voornamelijk uit gemeentelijke belastingen bekostigd worden. De gemeentelijke belastingopbrengst kan hiervoor worden verdubbeld, en de rijksbelasting kan evenredig omlaag.

#### ***Aanbeveling 5***

Geef gemeenten de mogelijkheid belastingtarieven geografisch te differentiëren om verschillen in voorzieningenniveaus te weerspiegelen.

Voor taken met veel gemeentelijke beleidsvrijheid waarbij wel prijs wordt gesteld op verevening van kostenverschillen tussen gemeenten is de algemene uitkering de meest geschikte bekostiging. Gemeenten kunnen als ze willen extra voorzieningen bekostigen door ook hier lokale belastingen in te zetten. Een kleinere rol voor de algemene uitkering betekent dat de verdeling kan worden vereenvoudigd. Dat is overigens ook al mogelijk met behoud van verevening.<sup>41</sup>

#### ***Aanbeveling 6***

Vereenvoudig het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

#### ***Regionale samenwerking***

Het vierde vraagpunt betreft de bekostiging van regionale samenwerking. Gemeentelijke opgaven worden steeds vaker in regionaal verband opgepakt. Om een gezonde afweging tussen nut en offer te verkrijgen en om de democratische controle te behouden, is het van belang dat betalen en bepalen zoveel mogelijk in één hand blijven. Wanneer de regionale schaal door het Rijk is opgelegd en gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben ligt bekostiging via een specifieke uitkering aan de regio voor de hand. Voor de aanvullende wensen vanuit de deelnemende gemeenten dien deze zelf bij te dragen. De voor- en de nadelen van regionale samenwerking dienen te liggen bij de overheid die verantwoordelijk is voor de gekozen samenwerking.

#### ***Aanbeveling 7***

Houd bij de bekostiging van regionale taken vast aan de principes van de financiële verhoudingen, dat wil zeggen: 'wie bepaalt, die betaalt'.

<sup>41</sup> Rfv, Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds, 2011.

### ***Stimuleren van groei***

Het laatste discussiepunt betreft de vraag of regionale economische groei via de financiële verhoudingen bevorderd kan of moet worden. Versterking van bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven is een vraagstuk dat eigenstandig aandacht behoeft, en in dit advies slechts zijdelings aan de orde komt.<sup>42</sup> Wel kan worden vastgesteld dat een verruiming van het lokale belastinggebied een belangrijke stimulans kan leveren voor de regionale economische ontwikkeling. Voorwaarde is dan wel dat gemeenten ook profiteren van de waardeontwikkeling van het onroerend goed in hun regio. Deze waardestijging moet niet grotendeels wordt afgeroomd door het verdeelmechanisme van de algemene uitkering. Gemeenten kunnen investeringen die tot hogere woz-waarden leiden dan beter uit de belastingopbrengst bekostigen. Gemeenten zouden ook de mogelijkheid kunnen benutten om een regionaal bedrijveninvesteringsfonds op te richten naar analogie van de lokale bedrijfsinvesteringszone (BIZ).

### ***Aanbeveling 8***

Overweeg de verevening van de belastingcapaciteit in de verdeling van de algemene uitkering zo in te richten dat waardestijgingen minder of pas met vertraging tot een lagere uitkering leiden.

### ***Aanbeveling 9***

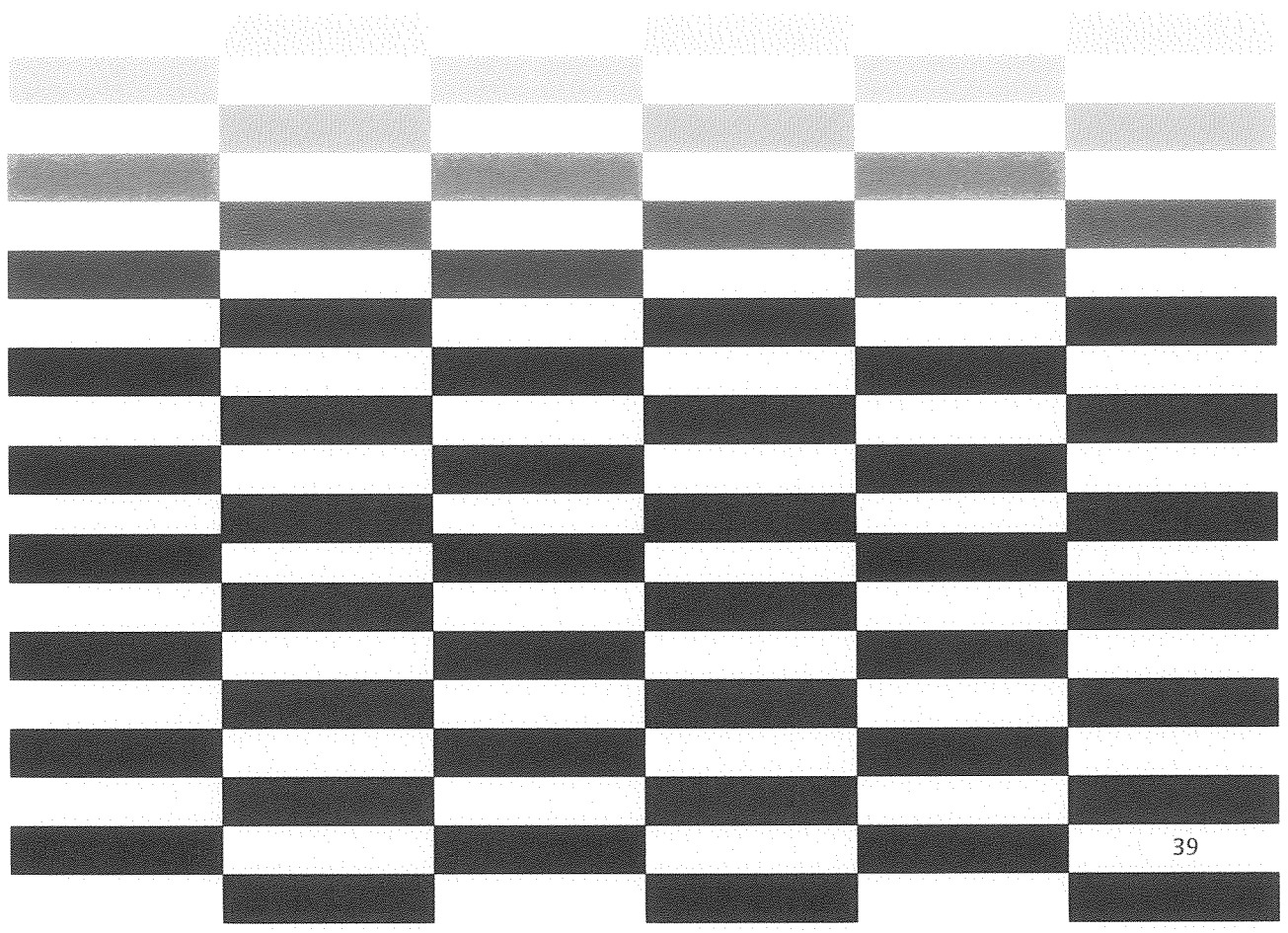
Maak voor de stimulering van regionale economische ontwikkeling gebruik van de mogelijkheden die het nu al stelsel biedt, zoals regionale bedrijfsinvesteringsfondsen.

<sup>42</sup> De Raad heeft het voornemen hierover in een apart advies aandacht aan te schenken

.....

.....

.....





Raad voor de financiële verhoudingen  
De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700143

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Van Haersma Buma,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. E.J. Schippers

20170144

Hare Excellentie  
drs. E.I. Schippers, demissionair  
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Parnassusplein 5,  
2511 VX Den Haag

Adres/Address  
'Malietoren'  
Bezuidenhoutseweg 12  
Den Haag  
Postadres/Postal Address  
Postbus 93002  
2509 AA Den Haag  
Telefoon/Phone  
..-31 (0)70 349 03 49  
Telefax/Fax  
..-31(0)70 349 03 00

VOLKSGEZONDHEID  
WELZIJN EN SPORT

27 MAART 2017

SCANPLAZA

Briefnummer

17/10.339/EtB/jdb

Onderwerp

Een innovatieve krijgsmacht  
in samenwerking met bedrijfsleven

Den Haag

23 maart 2017

Telefoonnummer

070-3490321

E-mail

[brake@vnoncw-mkb.nl](mailto:brake@vnoncw-mkb.nl)

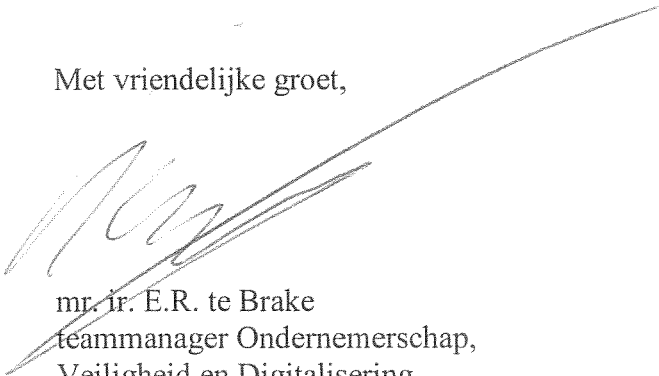
Geachte mevrouw Schippers,

Bijgaand ter informatie:

- een afschrift van de brief 'Een innovatieve krijgsmacht in samenwerking met het bedrijfsleven';
- bijlage met aanbevelingen;

zoals heden verzonden aan de Fractievoorzitters van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Met vriendelijke groet,



mr. ir. E.R. te Brake  
teammanager Ondernemerschap,  
Veiligheid en Digitalisering

drs. H. Zijlstra  
Fractievoorzitter VVD  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Zijlstra,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voornoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

G. Wilders  
Fractievoorzitter PVV  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Wilders,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.


We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

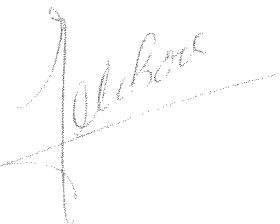
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

mr. S. van Haersma Buma  
Fractievoorzitter CDA  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Van Haersma Buma,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voornoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

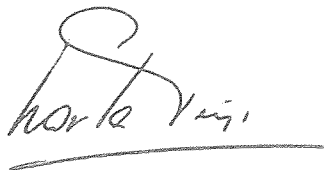
We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

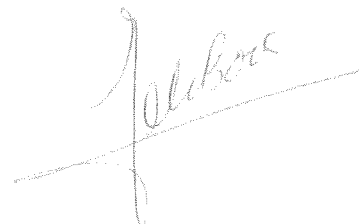
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage



POWERED  
BY DUTCH  
TECHNOLOGY



VNO-NCW

drs. A. Pechtold  
Fractievoorzitter D66  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Pechtold,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voornoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

Hoogachtend,

Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME

Karla Peijs  
Voorzitter NIDV

Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

Bezuidenhoutseweg 12  
Postbus 93002  
2509 AA DEN HAAG



POWERED  
BY DUTCH  
TECHNOLOGY



VNO-NCW

J.F. Klaver  
Fractievoorzitter GroenLinks  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Klaver,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

Hoogachtend,

Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME

Karla Peijs  
Voorzitter NIDV

Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

Bezuidenhoutseweg 12  
Postbus 93002  
2509 AA DEN HAAG

E.G.M. Roemer  
Fractievoorzitter SP  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Roemer,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

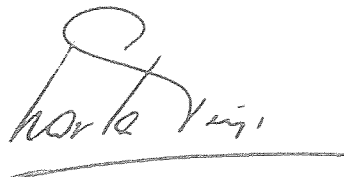
We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

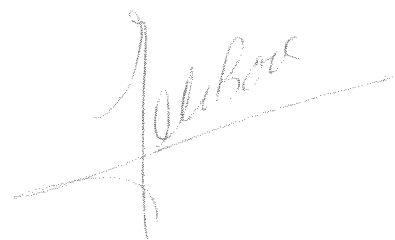
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage



Mevrouw drs. A.H. Kuiken  
Fractievoorzitter PvdA  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte mevrouw Kuiken,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

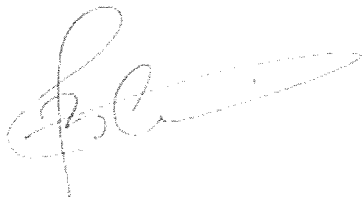
Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

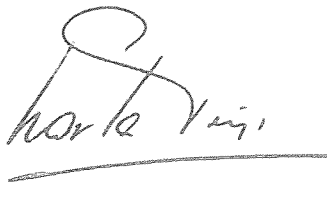
We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

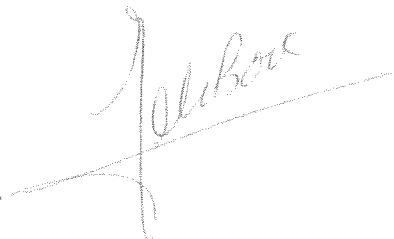
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

G.J.M. Segers MIPP  
Fractievoorzitter ChristenUnie  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Segers,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voornoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

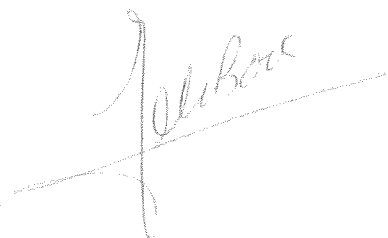
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

Mevrouw mr. M.L. Thieme  
Fractievoorzitter Partij voor de Dieren  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte mevrouw Thieme,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

H.C.M. Krol  
Fractievoorzitter 50PLUS  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Krol,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

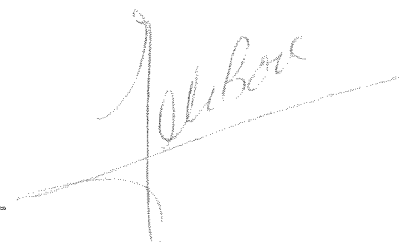
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

mr. C.G. van der Staaij  
Fractievoorzitter SGP  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Van der Staaij,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voornoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.


We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

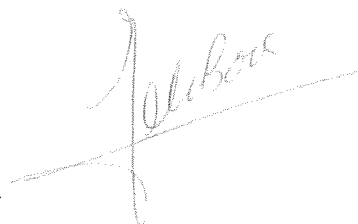
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

drs. T. Kuzu  
Fractievoorzitter DENK  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Kuzu,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

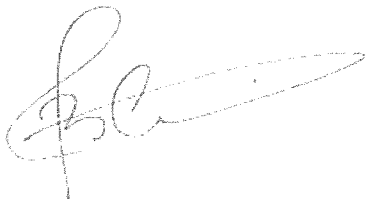
Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spilfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.


We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

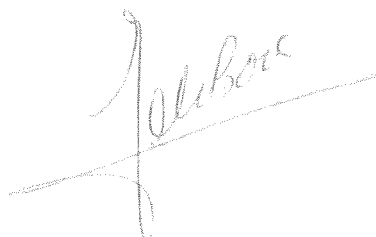
Hoogachtend,



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage



POWERED  
BY DUTCH  
TECHNOLOGY



T.H.P. Baudet  
Fractievoorzitter Forum voor Democratie  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer  
17/10.338/ER/Man

Den Haag  
24 maart 2017

Onderwerp  
Innovatieve krijgsmacht in samenwerking  
met het bedrijfsleven

Telefoonnummer  
070 3490358

E-mail  
rodenhuis@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Baudet,

FME, NIDV en VNO-NCW verwelkomen het belang dat de politiek hecht aan de verdere versterking van stabiliteit en veiligheid. Hiertoe hebben de voorgenoemde partijen - in overleg met het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken - de bijgevoegde aanbevelingen opgesteld.

Ondernemerschap gedijt bij stabiliteit en veiligheid. Het zijn wezenlijke voorwaarden voor ondernemers om in de maatschappij toegevoegde waarde te scheppen en duurzame welvaart voort te brengen. Daarnaast spelen ondernemers zelf steeds meer een belangrijke rol bij het realiseren van veiligheid. Defensie heeft een belangrijke spelfunctie, ook in deze economische waarde van veiligheid.

FME, NIDV en VNO-NCW zetten in op een versterkte samenwerking en innovatie gerichte aanpak met defensie. Dit zien we als een belangrijke stap voorwaarts voor een innovatieve en adaptieve krijgsmacht.

We hopen dat u deze aanbevelingen gaat betrekken bij uw afwegingen de komende periode.

Een afschrift van deze brief zenden wij ook aan Minister Schippers in haar rol als verkenner.

Hoogachtend,

Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME

Karla Peijs  
Voorzitter NIDV

Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

Bijlage

Bezuidenhoutseweg 12  
Postbus 93002  
2509 AA DEN HAAG

# Een innovatieve krijgsmacht in samenwerking met het bedrijfsleven

*Een oproep aan een nieuw kabinet*

## ***De industrie kan niet zonder Defensie en Defensie niet zonder de industrie***

De minister van Defensie en de industrie hebben in het afgelopen jaar op verschillende momenten het belang van de samenwerking tussen Defensie en de civiele en defensiegerelateerde industrie onderkend. Daarom moet deze samenwerking worden geïntensiveerd, teneinde een bijdrage te leveren aan de toekomstbestendige adaptieve krijgsmacht, die innovatief, effectief en efficiënt opereert. Dit door de industrie een grotere rol te laten spelen bij de ontwikkeling en inkoop van producten, diensten en instandhoudingsvormen.

Het kabinet investeert jaarlijks 150 miljoen om innovatie aan te jagen door verregaande nationale samenwerkingsprojecten en het inrichten van experimenteeruimtes. Hier draagt de industrie financieel aan bij via een PPS-aanpak. Deze investering komt ten bate van Defensie en EZ en nadrukkelijk bovenop de benodigde verhoging van het Defensiebudget. De investering is getrapt opgebouwd in vier jaren.

De versterking van de samenwerking tussen Defensie en de industrie sluit naadloos aan bij twee ontwikkelingen binnen Defensie, namelijk naar een adaptieve krijgsmacht en een herijking van de Defensie Industrie Strategie (DIS).

In een adaptieve krijgsmacht wordt de potentie van de gehele Nederlandse samenleving duurzaam geïntegreerd in de instandhouding en inzet van Defensie. Dit betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de industrie en vergt slimme en nieuwe vormen van samenwerking tussen Defensie en de (civiele) industrie, kennisinstellingen, maatschappelijke partners en overheden.

In de DIS zijn de prioritaire (technologie)gebieden beschreven, zoals: sensoren, elektronische en informatiebescherming alsmede simulatie en simulatoren. Om de bescherming van de veiligheidsbelangen te kunnen dienen, worden deze indien nodig aangepast om de huidige maatschappelijke uitdagingen op het gebied van veiligheid het hoofd te kunnen bieden. Omdat interne en externe veiligheid is verweven, ligt uitbreiding naar een Defensie- en Veiligheids Industrie Strategie (DVIS) voor de hand.

## ***Investeren in Defensie is nodig***

Door permanente bezuinigingen is de slagkracht alsmede de economische toegevoegde waarde van Defensie de afgelopen jaren alsmade verder aangetast. Er worden substantieel hogere eisen gesteld aan de beschikbaarheid en de snelle inzetbaarheid van eenheden. Daarom is voor een toekomstbestendige krijgsmacht een substantiële verhoging, overeenkomstig de NAVO-norm van 2% BBP van de defensiebegroting, noodzakelijk. Defensie kan alleen aan de hoge eisen voldoen als zij beschikt over de meest innovatieve capabilities, waarvoor R&D-inspanningen van de overheid (Defensie) essentieel zijn. Zonder deze verhoogde R&D-inspanningen kan innovatie op de prioritaire technologiegebieden niet worden aangejaagd en kan de industrie niet voorzien in de gewenste capabilities. Daarnaast hangen investeringen van bedrijven nauw samen met vertrouwen in de stabiliteit in binnen- en buitenland. Voor Nederland als exportland en de industrie als echte exportkampioen is dit dus essentieel.

Kortom: zonder veiligheid en stabiliteit is economische vooruitgang en welvaart een utopie. Daarom ondersteunen VNO-NCW, FME en NIDV een verhoging van het Defensiebudget in de formatie. Dit is in lijn met het brede politieke draagvlak voor budgettaire intensivering en de afspraken zoals deze zijn herbevestigd tijdens de NAVO-top van 2014 in Wales.



### *Verregaande samenwerkingsprojecten*

In afstemming met de ministeries van Defensie en Economische Zaken wil de industrie verregaande samenwerkingsprojecten en experimenteerruimtes inrichten om zodoende innovatie op de prioritaire technologiegebieden aan te jagen. Hiertoe verzoekt de industrie 150 miljoen vrij te maken voor het aanjagen van innovatie onder governance van Defensie en Economische Zaken. Daarvan is 60 miljoen voor de intensivering van het R&D-budget, 90 miljoen is voor Publiek-Private Samenwerkingsverbanden (PPS), waaraan de industrie 50% (45 miljoen) toevoegt. Alleen bij een substantiële verhoging van de defensiebegroting kan Defensie deze investering accommoderen.

### **Actielijnen**

Intensievere samenwerking tussen Defensie en de industrie bij de ontwikkeling en inkoop van producten, diensten en instandhoudingsvormen leidt tot ecosystemen waarmee innovaties van Defensiecapaciteiten sneller door de krijgsmacht kunnen worden benut. Daarnaast kan het optreden van de overheid als *launching customer* tot nieuwe exportkansen leiden en daarmee tot het vergroten van het verdienvermogen van de industrie. Om hieraan vorm te geven zijn twee actielijnen geïdentificeerd die bijdragen aan een veilig en economisch sterk Nederland. Deze aanpak is in overleg met de ministeries van Defensie en Economische Zaken.

#### 1. Intensivering voor onderzoek en ontwikkeling van 60 miljoen:

Op dit moment besteedt defensie 1% van haar budget aan specifieke R&D, de helft van de EDA-norm van 2%. Hierdoor kan onvoldoende invulling worden gegeven aan investeringen in de prioritaire technologiegebieden die in de DIS zijn beschreven. Met een hoger R&D-budget wordt innovatie aangejaagd door verregaande samenwerking tussen enerzijds Defensie als opdrachtgever, afnemer en gebruiker en anderzijds bedrijven en kennisinstellingen. Hiermee kan Defensie beschikken over de laatste stand der technologie en innovaties en wordt het exportpotentieel van veiligheidsgerelateerde producten en diensten versterkt.

#### 2. Budget voor experimenteerruimte op basis van PPS van 90 miljoen aan overheidszijde en 45 miljoen aan de kant van de industrie:

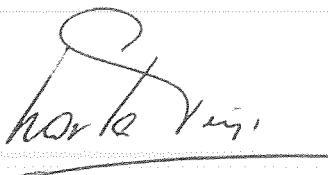
Om van R&D te komen tot nieuwe innovatieve producten met Defensie als eerste afnemer moeten (financiële) knelpunten in de keten van behoeftestelling, ontwikkeling tot en met inkoop in een vroegtijdig stadium integraal worden geadresseerd. Het optreden van Defensie als *Launching Customer* kan worden gefaciliteerd door zogenaamde *Fieldlabs* (experimenteerruimtes) op te zetten. Het doel is een gewenst product te ontwikkelen dat Defensie wil en gaat afnemen. Daarnaast stelt dit de industrie in staat om zich te positioneren voor buitenlandse afnemers. Defensie als *Launching Customer* versterkt hierdoor zowel het innovatieve karakter van Defensie als het verdienvermogen van de Nederlandse economie en functioneert als motor voor kennisopbouw en innovatie. Van een goedgekeurd *Launching Customer*-project wordt 2/3 gefinancierd door de overheid (Defensie en Economische Zaken), 1/3 komt voor rekening van de betreffende industriepartij(en).

#### *Een voorbeeld uit de praktijk:*

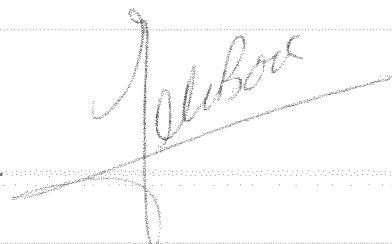
*De investeringen in het prioritaire technologiegebied "sensoren" leiden niet alleen tot technologisch superieure wapensystemen voor de Nederlandse krijgsmacht, maar ook tot een versterking van het verdienvermogen van Nederland. Een investering van €1 heeft tot nu toe geleid tot een toegevoegde economische waarde van €6 door zowel de verkoop van sensoren aan andere krijgsmachten alsmede door de spin-off en spillover van deze radartechnologie naar andere sectoren. Het is de verwachting dat deze multiplier de komende jaren verder zal oplopen tot 9.*



Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink  
Voorzitter FME



Karla Peijs  
Voorzitter NIDV



Hans de Boer  
Voorzitter VNO-NCW

### Facts & Figures

#### Defensie

- De Defensiebegroting is ruim 8 miljard voor de jaren 2016 en 2017 (inclusief pensioenen). Dit is 1,1% van het BBP.
- Het Europese gemiddelde van de NAVO-landen is circa 1,5% BBP.
- Binnen de NAVO is de doelstelling 2% BBP afgesproken.

#### Technologische industrie

- De toegevoegde waarde van de totale technologische industrie is 39,6 miljard, dat is 6,6% van het BBP.
- In de technologische industrie werken 416.000 medewerkers bij de 35.000 bedrijven.
- 48% van de R&D banen in Nederland zijn te vinden in de technologische industrie.
- Elke baan in de brede Nederlandse industrie levert er 1,2 op in de dienstensector.

#### *Meer specifiek voor de defensie en veiligheidsindustrie*

- Bij de defensie en veiligheidsindustrie zijn in Nederland 650 bedrijven actief, waarvan 350 volledig gericht op de defensiemarkt.
- De totale omzet 4,5 miljard, waarvan 3 miljard uit export gehaald wordt.

VNO NCW  
De heer mr. Ir. E.R. te Brake  
Postbus 93002  
2509 AA DEN HAAG

---

Kenmerk: 201700145

---

Den Haag, 31 maart 2017


Geachte heer Te Brake,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. E.J. Schippers

# LAKS

landelijk actie komitee **S**cholieren

Aan drs. E.L. Schippers,  
Informatieur,

Amsterdam, 28 maart 2017

Geachte mevrouw Schippers,

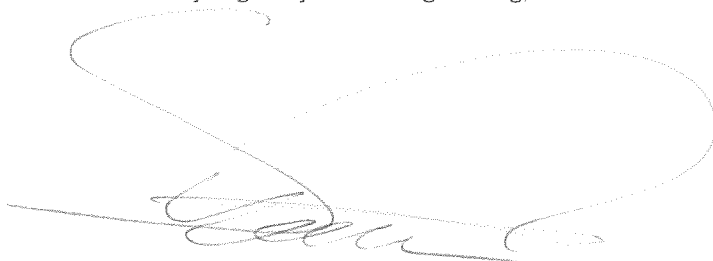
Hierbij wil voormalig partij-LAKS u attenderen op het belang van het onderwijs in de onderhandelingen voor een nieuw kabinet tussen VVD, D66, CDA en Groenlinks.

Ex-Partij LAKS kan helaas niet deelnemen aan de onderhandeling over de formatie van een nieuw kabinet. Als belangenbehartiger van maar liefst 960.000 scholieren - waarvan het leeuwendeel geen stemrecht heeft – zijn wij genoodzaakt op andere manieren onze standpunten aanhangig te maken. Het bij voorbaat opzij zetten en uitsluiten van bijna een miljoen Nederlanders zou zeer ongepast en ondemocratisch zijn. Vandaar deze brief.

Wat voormalig partij LAKS betreft, zou elk kabinet dat de belangen van de scholieren van Nederland tot een van zijn belangrijkste uitgangspunt formuleert, geschikt zijn om dit land aan te voeren en te besturen. Als de gekozen politici beseffen dat ook zijzelf ooit kind zijn geweest en dat juist zij op dit moment de vruchten plukken van goed onderwijs, biedt dat vertrouwen in de juiste beslissingen. Wij willen u, en de onderhandelende politieke partijen, daarom van harte aanbevelen extra investeringen in het onderwijs tot toprioriteit bij de komende onderhandelingen te benoemen. De volgende punten zouden hierbij centraal moeten staan: het afschaffen van de rekentoets, het bieden van maatwerk aan alle scholieren en beleid dat rendementsdenken in het onderwijs tegengaat. Een kabinet dat daarin voorziet kan rekenen op de steun van het LAKS.

Tot slot wil het LAKS u attenderen op de twintig punten voor een beter onderwijs zoals te zien op: <http://laks.nl/twintig-puntenplan>.

Met vriendelijke groetjes en hoogachting,



Sven Annen,  
Voorzitter van het Landelijk Actie Komitee Scholieren

Landelijk Actie Komitee Scholieren  
De heer S. Annen  
Westermarkt 2-V  
1016 DK AMSTERDAM

---

Kenmerk: 201700147

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Annen,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.J. Schippers



MEE NL  
meedoen mogelijk maken

201700148

Koningin Wilhelminalaan 3 | 3527 LA  
Utrecht  
T 030 236 37 07  
info@mee.nl  
www.mee.nl

Mevrouw drs. E.I. Schippers  
Informatieur  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum 30 maart 2017  
Referentie MS/MV/153701  
Telefoon 030-2363704  
Pagina 1/1  
Onderwerp Aandachtspunten formatie met betrekking tot mensen met beperkingen

Geachte mevrouw Schippers,

Graag vragen wij in het bijgaande document uw aandacht voor de positie van mensen met een beperking. De economische crisis, de decentralisaties en de hervorming van de langdurige zorg hebben in de afgelopen jaren veel van deze groep gevraagd. De knelpunten in en groeistuipen van het nieuwe stelsel maken het noodzakelijk dat hun positie tegenover instituties wordt versterkt. Wij hopen dat u onze aanbevelingen wilt meenemen in het formatieproces van het nieuwe kabinet.

Met vriendelijke groet,

Mirjam Sterk,  
Directeur MEE NL



## De positie van mensen met een beperking moet worden versterkt

Minstens 15% van de Nederlanders kampt met lichamelijke, verstandelijke en andere beperkingen die zorgen dat ze niet vanzelfsprekend mee kunnen doen in de samenleving. Bovendien heeft de economische crisis en de digitalisering voor hen het leven nog moeilijker gemaakt. Ook is de toegang tot zorg ingewikkelder geworden door decentralisaties en de herziening van de langdurige zorg. Werk of dagbesteding is voor deze groep moeilijk te vinden, evenals passende ondersteuning bij zelfstandig wonen. De regels zijn complexer geworden, terwijl problemen sneller escaleren door digitalisering en onbegrijpelijke overheidsinformatie.

Overheidsbeleid is ingesteld op intrinsiek zelfredzame burgers met een sociaal netwerk waar ze altijd een beroep op kunnen doen. Het stokpaardje “wat kan je zelf” is pijnlijk voor deze grote groep Nederlanders die niets liever wil dan het zelf doen, maar dat gewoon niet altijd kan. Soms komt dat door hun eigen beperkingen, maar vaak ook doordat de samenleving zich onvoldoende aan hen heeft aangepast. Onze samenleving is nog lang niet inclusief.

In het vorige kabinetsbeleid zijn twee maatregelen genomen om bovenstaande effecten enigszins te ondervangen. De ratificatie van het VN verdrag voor de rechten van mensen met beperkingen zou het recht op toegankelijkheid van voorzieningen en informatie moeten versterken. En onafhankelijke, levensbrede cliëntondersteuning is in de decentralisatiewetten opgenomen als vangnet dat burgers kan ondersteunen die even de weg niet meer vinden en een steun in de rug nodig hebben om verder te kunnen komen.

### Participatie kan niet zonder cliëntondersteuning

Beide maatregelen hebben niet het gewenste effect gehad, omdat ze half zijn uitgevoerd. De uitvoeringsregels voor het VN verdrag leggen een onevenredig grote verantwoordelijkheid voor de handhaving bij de mensen met een beperking zelf. De levensbrede cliëntondersteuning in de Wmo wordt door te veel gemeenten marginaal en voor burgers onherkenbaar of niet onafhankelijk uitgevoerd. De cliëntondersteuning in de Wlz kampt met grote capaciteitstekorten door te lage budgetten. Veel burgers weten niet dat cliëntondersteuning bestaat en veel gemeenten stellen cliëntondersteuning niet beschikbaar voor mensen die aanspraak maken op de Jeugdwet, de Participatiewet en/of Passend onderwijs.

Helaas is cliëntondersteuning wel hard nodig. Voorzieningen, regels en stelsels sluiten vaak niet goed op elkaar aan en informatie en instanties zijn voor veel kwetsbare burgers ontoegankelijk. Veel mensen krijgen geen passende zorg, onderwijs of werk en lopen klem in schulden. Mantelzorgers raken overbelast. Dat leidt tot extra kosten voor de samenleving en – nog belangrijker – tot een grotere kloof tussen hen die wel kunnen meedoen en hen die aan de zijlijn zijn komen te staan.

MEE NL  
Mevrouw M. Sterk  
Koningin Wilhelminalaan 3  
3527 LA UTRECHT

---

---

Kenmerk: 201700149

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte mevrouw Sterk,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers



2017 00150

Aan  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
T.a.v. de (in)formateur  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

[vul hier de eigen woonplaats in], 22 maart 2017 *Veulen*

Betreft: aanbeveling voor een minister van Voedsel en Landschap

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij pleit ik voor een minister van Voedsel en Landschap.

### Waarom een minister van Voedsel en Landschap?

Voedsel, gezondheid, landschap, leefbaarheid en economie raakt ons allemaal. Boeren en tuinders dragen daar dagelijks aan bij.

Nederlandse boeren en tuinders zorgen met veel passie voor smaakvol, kwalitatief hoogwaardig, betaalbaar en veilig voedsel. Als vanzelfsprekend liggen de supermarkten dagelijks vol met onze producten. Daarnaast is een ander belangrijk onderdeel van mijn onderneming het landschapsbeheer. Dit geldt niet alleen voor mij, maar ook voor mijn duizenden collega's.

Realiseert u zich dat tien procent van de beroepsbevolking bij een agrarisch (gelieerd) bedrijf werkt? Dat zo'n veertig procent van alle duurzaam opgewekte energie, zoals wind- en zonne-energie, in Nederland (gedeeltelijk) afkomstig is van een boerenerf of kas? De agrarische sector is wereldwijd koploper in innovaties zoals precisielandbouw.

### Waar moet de minister mee aan de slag?

Wat mij betreft begint de minister met het uitdragen van het vakmanschap, de kennis en de liefde voor onze producten die ik en mijn vele collega's hebben. In binnen- én buitenland. Met trots zou hij of zij in binnen- en buitenland ook onze kracht als kennispartner onder de aandacht kunnen brengen. Verder zou een minister zich maximaal kunnen inspinnen voor een betere positie van boeren en tuinders tegenover de grote inkooporganisaties. Betrokkenheid tonen bij de sector spreekt voor zich.

Ik hoop dat ik u met deze aanbevelingsbrief heb kunnen overtuigen van het belang van een minister voor Voedsel en Landschap. In mijn beleving kan deze minister alleen succesvol zijn als hij of zij kan leunen op agrarische ervaring en boerenverstand.

Ik kom graag mijn wens voor een minister van Voedsel en Landschap toelichten in Den Haag.

Met vriendelijke groet,

[vul hier naam, sector en woonplaats in]

*Melkveebedrijf*

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

Kenmerk: 201700151

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer [Redacted],

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers

201700152



Mevr. drs. K. Arib  
Voorzitter Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Informatieur drs. E.I. Schippers  
p/a Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Blaricum, 30 maart 2017

Geachte mevrouw Arib en geachte mevrouw Schippers,

Gegeven het onderwerp dat ik hierbij onder uw aandacht breng doe ik dat met een gezamenlijke brief. Allereerst is het zeer verheugend dat bij de recente verkiezingen de opkomst boven de 80 procent is uitgekomen : een bewijs van de belangstelling in ons land voor de gebeurtenissen in 'Den Haag'.

In dat verband verwondert het mij al jaren dat de regels voor vertegenwoordiging van politieke partijen in de Staten-Generaal (beide Kamers) niet gelijk zijn voor alle partijen. Immers de PVV kent geen leden in haar partij zodat democratische besluiten niet mogelijk zijn en evenmin inzicht bestaat in de financiële huishouding.

Het gevolg is dat de fractie leider in de Tweede Kamer een alleenheerser is die geen of weinig verantwoording aflegt aan zijn Kamerleden en al helemaal niet aan diegene die op de PVV stemmen, laat ik maar zeggen volgers. Het zal u ook bekend zijn dat inmiddels in het buitenland met verbazing hierover gesproken wordt.

In principe opent dit de weg voor andere politici om als beweging op te treden in de Staten-Generaal onder verwijzing naar de PVV. Het is derhalve ter bescherming van onze parlementaire democratie noodzakelijk dat corrigerende maatregelen genomen worden. Misschien is de informateur de juiste 'instantie' om aan te geven dat eigenlijk een beweging zoals de PVV geen aanspraak kan maken op deelname aan een regering los van het aantal zetels. Want de PVV voldoet niet aan de regels voor onze parlementaire democratie. Derhalve zou de PVV verzocht moeten worden binnen afzienbare termijn bijvoorbeeld vanaf 1 januari 2018 wel te voldoen aan die regels voor het behoud van daarvan. Bovendien opent de PVV daarmee de weg om wel te kunnen deelnemen aan toekomstige regeringen en voor haar volgers invloed te kunnen uitoefenen.

Als leek op dit gebied vertrouw ik erop mijn gedachten duidelijk te hebben verwoord, met vriendelijke groet,

  
Oud bestuurder Effectenbank Ten Cate & Cie N.V. (onafhankelijke financiële instelling)

[REDACTED]

---

Kenmerk: 201700153

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer [REDACTED],

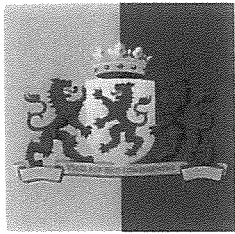
Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Provinciale Staten

Statengriffie ..... **201700154**  
Contact  
T 070 - 4418149  
Statengriffie@pzh.nl

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag

Datum  
29 maart 2017

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. de Informatuur mevrouw drs. E.I. Schippers  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk  
Statenvoorstel 6998

Bijlagen

Onderwerp

Suggesties afspraken openbaar vervoer in Zuid-Holland

Geachte informateur,

Provinciale Staten van Zuid-Holland, in vergadering bijeen op 29 maart 2017, hebben besloten u per brief een aantal suggesties mee te geven voor afspraken die gemaakt kunnen worden tussen de regeringvormende partijen op het terrein van openbaar vervoer (OV). Zuid-Holland is de dichtstbevolkte provincie met het dichtste wegennet van ons land, waar veel mensen en goederen zich over verplaatsen. De mogelijkheden om dat wegennet uit te breiden zijn beperkt en kostbaar. Goed en betaalbaar openbaar vervoer is cruciaal voor Zuid-Holland om leefbaar en bereikbaar te blijven, om te voorkomen dat de scenario's van CROW en KiM werkelijkheid worden en onze wegen en steden dichtslibben en om de luchtkwaliteits- en klimaatdoelstellingen te realiseren.

Provinciale Staten van Zuid-Holland zetten dan ook in op een beter gebruik van het OV in onze provincie. Juist vanwege de verstedelijking leent Zuid-Holland zich bij uitstek voor een effectief en efficiënt OV-systeem, dat een alternatief voor en aanvulling op het autovervoer kan bieden door betaalbaar en betrouwbaar deur tot deur vervoer te bieden. De provincie werkt graag samen met het Rijk om dit te realiseren en het landelijke Toekomstbeeld OV 2040, dat in december 2016 is vastgesteld, nadere invulling te geven. Bij onze suggesties hebben wij aangesloten bij de indeling van dit toekomstbeeld. Provinciale Staten van Zuid-Holland zijn ook zeer bereid in gesprek te gaan over de mogelijke uitvoering van pilotprogramma's in onze provincie.

### **1. Van openbaar vervoer naar mobiliteit**

### **2. Nieuwe mobiliteit bieden bij geringere vraag**

Wij ondersteunen het uitgangspunt van het Toekomstbeeld OV 2040 om in brede zin te kijken naar mobiliteit. Dit is in onze ogen met name van belang in minder druk bevolkte delen van de provincie en voor de zogenoemde *first and last mile*. Er is een trend om meer in te zetten op doorgaande, gestrekte, drukke lijnen die de OV-reizigers een snelle en frequente verbinding bieden en de vervoerder een hoge bezettingsgraad. Voor de lijnen met een lagere bezettingsgraad dreigt een negatieve spiraal van dalend aanbod en gebruik. Wij willen uw aandacht vragen om ook de zogenaamde buitengebieden voor iedereen bereikbaar en



Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.



toegankelijk te houden. Daarbij is het van belang om dit met oog voor de praktijk uit te werken, door ruimte te bieden voor innovatieve en praktische oplossingen van lokale aanbieders van kleinschalig individueel of groepsvervoer naast de OV-concessie.

Provinciale Staten vragen ook aandacht voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor alle groepen in de samenleving, inclusief ouderen en mindervaliden. Een overstap van de ene naar de andere vervoerder zou bijvoorbeeld niet mogen leiden tot een vervoersprobleem omdat een bepaald type rolstoel door een vervoerder niet wordt geaccepteerd. Provinciale Staten van Zuid-Holland roepen op om de zoektocht naar innovatieve betalingsmanieren voort te zetten en tegelijkertijd het OV ook bruikbaar en betaalbaar houden voor mensen die daar niet mee uit de voeten kunnen. Wij zien graag dat het kopen van een vervoerbewijs met contant geld mogelijk blijft, bijvoorbeeld via betaalautomaten.

In het kader van de brede mobiliteit bepleiten wij tot slot een verdere intensivering van het programma fietsparkeren bij OV-knooppunten. De fiets is voor veel Nederlanders het eerst aangewezen vervoermiddel om bij een OV-knooppunt te komen, maar de stallingsruimte blijft ondanks de inzet van de afgelopen jaren krap. Provinciale Staten zouden extra middelen voor fietsenstallingen bij trein- en busstations verwelkomen, juist ook buiten de grote stations. Extra aandacht is daarbij gewenst voor veiligheid en oplaadpunten voor e-bikes.

### **3. Sneller verbinden van economische kerngebieden**

Provinciale Staten van Zuid-Holland ondersteunen de inzet om de kerngebieden beter te verbinden. Het programma hoogfrequent spoor (PHS) biedt een wenkend perspectief en steunen wij van harte. Wij maken ons zorgen dat de capaciteit begrenst dreigt te worden door de capaciteit op het traject Delft-Zuid – Schiedam als het besluit dit deeltraject viersporig te maken niet deze regeerperiode wordt genomen.

De verbinding tussen de grote steden is dan overall viersporig op een uitzondering na: het grootste en het zesde station van het land zijn met enkelspoor verbonden. De lijn Leiden – Utrecht loopt al langer tegen haar grenzen aan en te vaak moeten reizigers hun werkgever bellen dat zij die dag niet of veel later komen. Wij vragen dan ook de verdubbeling van deze lijn voortvarend op te pakken, waarbij voor ons uitvoering als een goedkopere lightrailverbinding bespreekbaar is.

Ten aanzien van de internationale connectiviteit vragen wij uw nadrukkelijk om de treinverbindingen tussen de Randstad en het Europese achterland (Brussel, Parijs, Londen, Duitsland en verder) te verbeteren, en daarbij niet alleen te kijken naar de bestaande HSL-haltes Amsterdam, Schiphol en Rotterdam, maar ook naar Den Haag, als Nederlands regeringscentrum en Internationale Stad van Vrede en Recht.

### **4. Versterken en integreren openbaar vervoer in stedelijke regio's**

#### **5. Regionale centra en middelgrote steden blijven verbinden**

Zuid-Holland steunt het streven om de stedelijke regio's met behulp van lightrailverbindingen te versterken en te integreren, en deze verbindingen goed te laten aansluiten bij het hoofdspoor netwerk. In dat kader vragen wij uw aandacht voor:

- De aansluiting van de Merwedelingelijn met het hoofdspoornet bij Dordrecht naar het noorden (Rotterdam) en zuiden (Breda) en deze eventueel te integreren met het metronet van Rotterdam.
- De aansluiting van de Hoeksche Lijn bij het hoofdspoornet op Schiedam Centrum naar het Noorden (Den Haag) en Zuiden (Rotterdam).
- Het robuust maken en completeren van het Zuid-Hollandse lightrailnet door de Zuidelijke en Noordelijke lightrailnetten via het westen (Westland) en oosten (Zoetermeer – Rotterdam) te verbinden.
- Aanleg van een aparte (spits)busstrook op de A29 bij Numansdorp en behoud van bestaande (spits)busstroken op onder meer de A27, ten behoeve van een betere doorstroming van het regionale busverkeer.
- Het optimaliseren van de OV-bereikbaarheid vanuit Zuid-Holland van de nationale luchthavens, door het doortrekken van de R-Net corridor vanuit Schiphol naar de Bollenstreek, en aansluiting van Rotterdam The Hague Airport op een rechtstreekse HOV-verbinding met Den Haag en/of Rotterdam, al dan niet door verplaatsing van de terminal richting metrostation Meijersplein.
- Onderzoek van een uitbreiding van het netwerk van de Waterbus in de Zuidwestelijke Delta, ter ontlasting van het vervoer over weg en spoor.

## 6. Verder verduurzamen

In Zuid-Holland wordt hard gewerkt aan een verdere verduurzaming van de provincie, mede in het licht van het Klimaatakkoord van Parijs. Onze inzet op meer openbaar vervoer in de provincie moet mede in dit licht worden gezien. Tegelijkertijd is ook een verdere verduurzaming van het openbaar vervoer zelf onvermijdelijk. Een versnelde invoering van volledig CO<sub>2</sub>-neutraal openbaar vervoer is daarom gewenst. Zuid-Holland leent zich met drie universiteiten, een grote transport- en energiesector op het raakvlak tussen dicht-stedelijk en dunbevolkt gebied, bij uitstek voor het ontwikkelen en testen van duurzaam vervoer. Graag werken wij met het Rijk om de invoering van duurzaam vervoer te versnellen met klein- en grootschalige pilots.

## 7. Innovatie aanjagen

De innovatieparagraaf van het Toekomstbeeld OV 2040 ziet met name op het gebruik van technologie ten behoeve van een beter gebruik van het openbaar vervoer. Provinciale Staten zouden daar graag nog aspect aan toevoegen: een innovatieve blik op sociale veiligheid. De afgelopen jaren zijn veel winkels en horecagelegenheden op trein- en busstations gesloten. Dit gaat niet alleen ten koste van het gemak van de reiziger, maar ook van de sociale veiligheid. Op stations zonder voorzieningen is er immers niemand om een oogje in het zeil te houden. Wij roepen het nieuwe kabinet daarom op om ook op een innovatieve manier om te gaan met sociale veiligheid, bijvoorbeeld door een toezichhoudende rol te combineren met een terugkeer van een beperkt gemaksaanbod voor de reiziger en ruimte te bieden voor lokale initiatieven die de levendigheid en daarmee sociale veiligheid op OV knooppunten ten goede komen. Door middel van pilotprojecten zou ervaring kunnen worden opgedaan.

## 8. Slimmer samenwerken en financieren

De OV-chipkaart is nu enkele jaren in gebruik en is breed geaccepteerd. De kinderziekten zijn eruit; nu is het tijd om het systeem volwassen te laten worden en het systeem te optimaliseren voor de reiziger. Met enkele landelijke afspraken zijn grootste ergernissen en beperkingen snel

weg te nemen. Allereerst dringen wij aan op een snelle landelijke invoering van het enkelvoudig in- en uitchecken voor reizigers op het spoor en bij het busvervoer net als bij het spoorvervoer een halte-halte tarief in te voeren. Dat maakt het systeem eenduidiger voor de aanbieder en begrijpelijker voor de reiziger, die nu voor eenzelfde reis verschillende tarieven krijgt afhankelijk van de gekozen route van een bus. Dit is billijker voor de reiziger omdat die niet betaalt voor omrijden. Voor de vervoerder wordt het aantrekkelijk om efficiënte routes aan te bieden, waardoor de noodzaak voor tariefdifferentiatie tussen sneldiensten en andere diensten afneemt.

Wij merken tot slot op dat om de betaalbaarheid van het openbaar vervoer te borgen bovengenoemde maatregelen bij voorkeur worden ingevoerd in combinatie met een tariefdaling of op zijn minst zonder tariefstijging, en met behoud van de tariefbevoegdheden voor de provincies. Ook op het punt van betaalbaarheid zijn Provinciale Staten van mening dat het OV een reëel alternatief voor de auto moet bieden.

#### **Op weg naar één Vervoerregio Zuid-Holland**

De Eerste Kamer heeft eind 2013 ingestemd met de oprichting van vervoersregio's in de regio's Amsterdam en Den Haag/Rotterdam, die verantwoordelijk is voor de OV-concessies in de betreffende regio's. In de Vervoerregio Rotterdam/Den Haag, zo heeft de wetgever bepaald, moet de provincie Zuid-Holland een betekenisvolle en bovenlokale rol moet vervullen. De afgelopen jaren is de uitwerking van de taken en verantwoordelijkheden van de Vervoerregio Zuid-Holland uitgewerkt in een convenant en een investeringsprogramma:

Met het OV-convenant hebben de provincie en de 23 gemeenten van de MRDH een volgende stap gezet in de samenwerking op het terrein van openbaar vervoer.

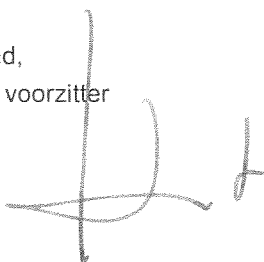
Nog dit jaar worden gezamenlijk conclusies getrokken over de definitieve invulling van hun rollen richting de *betekenisvolle samenwerking*. Dit doen de betrokken overheden op basis van de geplande evaluatie van de gemeenschappelijke regeling MRDH en de gezamenlijke ervaringen met het convenant. Provinciale Staten van Zuid-Holland hechten aan vormgeving van de vervoersregio, waar de provincie daadwerkelijk de bovenlokale en betekenisvolle rol vervult zoals de wetgever die bedoeld heeft. Provinciale Staten roepen het nieuwe kabinet daarom op om actief toe te zien op de evaluatie, zodat kan worden gegarandeerd dat het eindbeeld voor de Vervoersregio Zuid-Holland past bij de kaders die door de Eerste Kamer zijn gesteld en de democratische verantwoording over de inzet van de financiële middelen voor het (openbaar) vervoer in de Vervoerregio geborgd is. In het belang van de OV-reiziger.

Wij danken u bij voorbaat hartelijk voor de welwillende beoordeling van de door ons gesuggereerde voorstellen.

Hoogachtend,  
Provinciale Staten van Zuid-Holland,  
wnd. griffier



voorzitter





Provincie Zuid Holland  
De heer F. Kas  
Postbus 90602  
2509 LP DEN HAAG

---

---

Kenmerk: 201700155

---

Den Haag, 31 maart 2017

Geachte heer Kas,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

  
Drs. E.I. Schippers

*Informatieur, Postbus 20018, 2500 EA DEN HAAG*