

Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste

Stedelijke trends en opgaven voor 2026 en verder



Inhoud

- 1. Inleiding 3
- 2. Overkoepelende trends en ontwikkelingen 5
- 3. Demografie 13
- 4. Bestuur 23
- 5. Duurzaamheid, klimaat en energie 32
- 6. Economie en arbeidsmarkt 50
- 7. Bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid 63
- 8. Ruimte en wonen 71
- 9. Mobiliteit 83
- 10. Veiligheid 91
- Referentielijst 103

1. Inleiding

Deze trendstudie biedt een overzicht van de meest relevante trends en ontwikkelingen voor gemeenten en voegt daar verschillende handelingsperspectieven aan toe. Lokale politieke partijen kunnen deze trendstudie ter inspiratie en onderbouwing gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026. Na de verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtdossiers voor nieuwe collegevorming en het opstellen van de nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden, maar ook voor het opstellen van gemeentelijke visiedocumenten.

De handelingsperspectieven die in de verschillende hoofdstukken van deze trendstudie worden geschetst zijn bedoeld om discussie op gang te brengen binnen gemeentelijke organisaties. Uiteraard zijn er meer keuzes mogelijk.

Deze trendstudie is specifiek bedoeld voor stedelijke gemeenten die onderdeel uitmaken van het G40-stedennetwerk. Dit wil echter niet zeggen dat andere gemeenten er niet ook hun voordeel mee kunnen doen. De ervaring leert namelijk dat de meeste stedelijke trends en ontwikkelingen in de overige 301 Nederlandse gemeenten in meer of mindere mate worden herkend.

Een wereld in verandering

Platform31 inventariseert al bijna twintig jaar trends, ontwikkelingen, opgaven, kansen en dilemma's voor gemeenten. Deze 'algemene trendstudie' is de vierde in een reeks.¹ We blijven trouw aan de structuur en opzet, maar de 'overkoepelende' rode draad is afhankelijk van de strategische vraagstukken en dilemma's die op dat moment leven. Waar sommige van de 'grote'

opgaven en doelstellingen na vier jaar onverminderd actueel zijn, is duidelijk dat we in wereld leven die snel in verandering is.

Vier jaar geleden stond de vraag nog centraal wat de blijvende gevolgen zouden zijn van de Covid-19-pandemie. Hoewel de naweeën van corona zich zeker in het sociaal domein nog duidelijk doen voelen, zijn het dit jaar andere 'domeinoverstijgende' trends waar de meeste aandacht op gericht is. Ten eerste is het 'omgaan met schaarste' de komende jaren een urgente uitdaging die steeds nadrukkelijker wordt geagendeerd.² De huidige schaarste gaat gepaard met relatief nieuwe afwegingen, dilemma's en keuzes. Met name de tekorten aan woningen, personeel (onder meer door vergrijzing), netcapaciteit en (stikstof)ruimte zijn op korte termijn niet opgelost en leiden tot grote uitdagingen in stedelijke gemeenten en regio's. Dit draagt bij aan de ruimtelijke puzzel, die in veel G40-steden samenvalt met de binnenstedelijke groei-, verdichtings- én verduurzamingsopgave.

Verder is de opkomst van artificiële intelligentie (AI) breed doorgedrongen, alsmede de kansen en de risico's die hieraan verbonden zijn. Ook is er al enige jaren sprake van een duidelijke sociaaleconomische tweedeling in de samenleving en is er een tendens gaande waarbij het vertrouwen van burgers in de overheid afneemt en de democratie onder toenemende druk komt te staan. Dit hangt gedeeltelijk samen met oplopende geopolitieke spanningen en handelsoorlogen. Deze zorgen er bovendien voor dat er Europa-breed meer geïnvesteerd wordt in veiligheid en defensie en dat er serieus nagedacht wordt over het vergroten van de strategische autonomie.

Dit zijn stuk voor stuk grote, urgente en ‘overkoepelende’ ontwikkelingen, die niet binnen één specifiek thematisch hoofdstuk zijn in te passen. Diverse adviesrapporten benadrukken de laatste jaren dat ‘fundamentele ingrepen’ nodig zijn om uitdagingen die hiermee gepaard gaan het hoofd te bieden en/of tot daadwerkelijke doorbraken te komen.³ Wat betekent dit concreet voor steden en regio's, en hoe laat dit zich voelen in de verschillende gemeentelijke beleidsdomeinen? In hoofdstuk 2 gaan we hier alvast kort op in.

Inhoud van de trendstudie

Na het eerste hoofdstuk waarin de belangrijkste overkoepelende trends en ontwikkelingen worden besproken, bevat deze trendstudie acht thematische hoofdstukken:

- Demografie
- Bestuur
- Duurzaamheid, klimaat en energie
- Economie en arbeidsmarkt
- Bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid
- Ruimte en wonen
- Mobiliteit
- Veiligheid.

Ieder hoofdstuk begint met een literatuurstudie waarin de belangrijkste nationale trends en ontwikkelingen op dat thema worden beschreven. Vervolgens duiden we voor deze trends en ontwikkelingen tot welke opgaven, vraagstukken en dilemma's dit leidt voor G40-steden en welke mogelijke oplossingsrichtingen en handelingsperspectieven er zijn.





2. Overkoepelende trends en ontwikkelingen

In deze trendstudie zetten we voor acht thema's uiteen wat de belangrijkste trends en ontwikkelingen zijn die de komende vier jaar op G40-steden en regio's afkomen, en welke gemeentelijke handelingsperspectieven daarbij horen. Uiteraard staan deze 'sectorale' ontwikkelingen en opgaven niet los van elkaar. Er is continu sprake van kruisbestuiving en wederzijdse impact. Daarnaast zijn er zes 'domeinoverstijgende' trends en ontwikkelingen die de komende collegeperiode extra impact gaan hebben op het werk van alle gemeentelijke bestuurders en medewerkers. In dit hoofdstuk zetten we deze zes overkoepelende trends, waartussen ook weer dwarsverbanden bestaan, beknopt uiteen:

- 1. Omgaan met schaarste en brede welvaart vergt complexe afwegingen en realistische doelen**
- 2. Klimaatverandering en leefomgeving vragen om vergroening van steden**
- 3. Woningbouw en verdichtingsopgave vereisen een inventieve aanpak**
- 4. Digitalisering en artificial intelligence vereisen nieuwe vaardigheden en ethische afwegingskaders**
- 5. Sociaalmaatschappelijke tweedeling vergt investering in kansen-gelijkheid en vertrouwen**
- 6. Geopolitieke onrust vraagt strategisch-maatschappelijke weerbaarheid**

In de thematische hoofdstukken 3 tot en met 10 komt een aantal van deze ontwikkelingen en handelingsperspectieven ook aan de orde.

1 Omgaan met schaarste en brede welvaart vergt complexe afwegingen en realistische doelen

Om uiteenlopende redenen is er momenteel sprake van een groeiende schaarste op allerlei terreinen. Eerst en vooral zullen gemeenten zich moeten zien te verhouden tot de schaarste aan arbeid en personeel, aan energie en netcapaciteit, aan woningen, aan grondstoffen en (drink)water en aan (CO₂- en stikstof)ruimte. Deze schaarste ondermijnt de haalbaarheid van maatschappelijke doelstellingen, onder meer op het gebied van de woningbouw, de energie- en klimaattransitie, het onderwijs, de zorg en de kinderopvang.⁴ Dit vereist niet alleen politiek ongemakkelijke boodschappen over prioritering en het maken van moeilijke keuzes, maar ook het inzichtelijk maken ervan om burgers en bedrijven zoveel mogelijk mee te nemen in de complexe afwegingen. Brede welvaart geldt daarbij als nuttig concept dat als discussiesterter gebruikt kan worden om gezamenlijk te bepalen welke specifieke dimensies en indicatoren in jouw gemeente de meeste aandacht verdienen.⁵ Dit kan bovendien leiden tot een breder besef van gedeelde verwachtingen en verantwoordelijkheden, en helpen bij het uitstippelen van een langetermijnkoersbepaling.⁶

Terwijl gemeenten zich al jaren geconfronteerd zien met steeds grotere, complexere opgaven (in de zorg, het onderwijs, de wijkaanpak, de woningbouw, de economie, duurzaamheid, de ruimtelijke puzzel, enzovoort), groeit hun (financiële) slag- en uitvoeringskracht niet evenredig mee. Er is dus ook sprake van schaarste aan financiële middelen. Dit vergt een realistische afweging van doelen, draagvlak, middelen en uitvoeringscapaciteiten in elke gemeente, maar ook in het gesprek tussen gemeenten met de provincies en het Rijk. Alleen op die manier kan de overheid als geheel stappen zetten om complexe opgaven daadkrachtig op te pakken en beloften aan de burger daadwerkelijk te realiseren. Zeker G40-steden die de komende jaren voor

een grote groei- en verdichtingsopgave staan krijgen met deze complexe afwegingen en uitruilen te maken (zie punt 2). In het kader van de ruimtelijke puzzel en de verstedelijkingsopgaven van G40-steden zullen gemeenten moeten blijven inzetten op het waar mogelijk benutten van koppelkansen en meervoudig ruimtegebruik.

2 Klimaatverandering en leefomgeving vragen om vergroening van steden

Klimaatverandering is geen nieuwe trend of ontwikkeling, maar de gevolgen die ermee samenhangen zijn de komende jaren onverminderd actueel voor gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers. Extremere weersomstandigheden zoals piekbuien leiden tot verhoogde overstromingsrisico's, zeker in versteende stedelijke omgevingen. Ook hittestress is een fenomeen dat zich in toenemende mate voordoet in Nederlandse steden. Kwetsbare groepen zoals mensen met lage inkomens, ouderen en migranten worden hier bovengemiddeld vaak door getroffen.⁷ Veel steden zijn hier nog onvoldoende op toegerust.⁸

De laatste jaren groeit bovendien het besef over de slechte gesteldheid van de biodiversiteit en de kwaliteit van de natuur en het water in Nederland.⁹ Klimaatadaptatie en vergroening zullen de komende jaren daarom prominenter moeten worden opgenomen in gebiedsvisies en -ontwikkelingen.¹⁰ Dit geldt voor zowel woonwijken als voor werklocaties.¹¹ Want hoewel veel steden al met vergroening bezig zijn, is het aantal beschikbare vierkante meters groen per bewoners de afgelopen jaren gedaald.¹² Bewustwordingscampagnes kunnen bewoners en ondernemers stimuleren om hier zelf aan bij te dragen. De groenblauwe infrastructuur in steden kan bovendien worden

versterkt door de aanleg van wadi's, vijvers, greppels en natuurlijke oevers voor de buffering en infiltratie van regenwater.

In 2019 is in de Klimaatwet vastgelegd dat in 2030 de uitstoot van broeikasgassen 55 procent lager moet zijn dan in 1990. En in 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Als we deze doelen willen halen moet hier de komende jaren veel harder op worden ingezet.¹³ Dit werkt door in alle gemeentelijke beleidsdomeinen. Wat dat concreet betekent voor keuzes en afwegingen op het gebied van wonen en ruimte, mobiliteit, economie en het sociaal domein komt in de thematische hoofdstukken van deze trendstudie aan bod.

3 Woningbouw en verdichtingsopgave vereisen een inventieve aanpak

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft eind september 2025 de Ontwerp-Nota Ruimte uitgebracht, maar het leggen van de ruimtelijke puzzel blijft de komende jaren een complexe en urgente opgave. De invulling hiervan zal grotendeels plaatsvinden op lokaal en regionaal niveau, waar vooral de G40-steden voor een forse groeiopgave staan. Binnen het bestaande stedelijke gebied moeten duizenden nieuwe woningen en arbeidsplaatsen worden ingepast. Dit vraagt om verdichting en functiemenging waarbij wonen, werken en voorzieningen slim worden gecombineerd binnen hetzelfde gebied. Dit is in de praktijk een ingewikkelde opgave, zeker wanneer de gemeente geen eigenaar is van de grond.

Om grip te krijgen op deze ruimtelijke en financiële complexiteit is het belangrijk onderscheid te maken tussen verschillende typen ruimteclaims. Allereerst zijn er de structurele basisvoorzieningen, zoals wonen, werken, recreatie,

maatschappelijke functies en infrastructuur. Deze vormen al decennialang de kern van stedelijke planning en blijven essentieel voor een goed functionerende stad. Daarnaast is er sprake van groei-gerelateerde uitbreidingen. Door bevolkingsgroei en economische ontwikkeling neemt de druk op bestaande voorzieningen toe. Verdichting wordt noodzakelijk en daarmee ook extra netcapaciteit, waterbeschikbaarheid en stikstofruimte. Deze opgaven zijn niet nieuw, maar nemen in omvang en urgentie toe.

Ten slotte zijn er de nieuwe transitie-opgaven die voortkomen uit maatschappelijke en technologische veranderingen. Klimaatverandering (zie punt 2) vraagt om meer ruimte voor groen, waterberging en verbetering van luchtkwaliteit en biodiversiteit. De digitalisering (zie punt 4) en de energietransitie vereisen veel duurzame energieopwekking, netverzwaring en nieuwe infrastructuur zoals transformatorhuisjes, datacenters en glasvezel. De circulaire economie stelt nieuwe eisen aan de inrichting van de ruimte, bijvoorbeeld voor hergebruik, reparatie en opslag van materialen maar denk ook aan logistieke hubs voor deelmobiliteit en circulaire bouwlogistiek. En ook in het sociaal domein is er sprake van transformaties met ruimtelijke consequenties: zo zorgt extramuralisering ervoor dat mensen langer thuis moeten wonen, wat druk legt op voorzieningen in de wijk. Al deze functies concurreren met andere stedelijke claims en vragen zowel om slimme koppelingen tussen functies en programma's als om maatschappelijk draagvlak.

Deze uiteenlopende opgaven concurreren om dezelfde schaarse ruimte binnen de stad. De uitdaging is niet alleen fysiek, maar ook beleidsmatig: hoe prioriteren we, combineren we functies en zorgen we voor integrale afwegingen? Alleen door deze claims expliciet te onderscheiden en in samenhang te benaderen, kunnen steden de ruimtelijke puzzel van de toekomst daadwerkelijk leggen. Daarbij is het van groot belang de maatschappelijke impact van ruimtelijke keuzes niet uit het oog te verliezen. Het lijkt daarom meer dan ooit

nodig dat er binnen de gemeentelijke organisatie – maar ook tussen gemeentelijke organisaties - nauwkeurig wordt samengewerkt, waarbij verschillende beleidsdomeinen op zoek gaan naar samenhang en koppelkansen. Tegelijkertijd vraagt de urgentie van sommige opgaven – zoals de woningnood – om slagvaardig en uitvoeringsgericht beleid, waarbij integraliteit niet uit het oog wordt verloren, maar wel doelgericht en efficiënt wordt toegepast. De komende jaren is het dé uitdaging voor stedelijke gemeenten om hier de juiste balans in te vinden. Hetzelfde geldt voor het inzetten en ontwikkelen van bestaande én vernieuwende vormen van publiek-private samenwerking en burgerparticipatie. Beiden zijn noodzakelijk om de complexe verstedelijkingsopgaven met voldoende slagkracht en draagvlak aan te pakken.

Gemeenten beschikken via hun ruimtelijk instrumentarium over de mogelijkheid om prioriteiten, eisen en normen te stellen. Op basis van omgevingsvisies, specifieke uitgiftecriteria of anterieure overeenkomsten kunnen zij van ontwikkelaars verlangen dat zij aandacht besteden aan woonzorgconcepten, gemengde woonvormen, sociale woningbouw of transformatie van leegstaande kantoren. Ook kunnen bijdragen worden gevraagd aan andere sociaal-ruimtelijke opgaven, zoals ruimte voor natuur, maatschappelijke voorzieningen, mobiliteitshubs, economie en recreatie, ten behoeve van leefbaarheid, gezondheid en klimaatadaptatie. Cruciaal is dat deze eisen en ambities vroegtijdig en transparant worden vastgelegd, bijvoorbeeld in omgevingsvisies. Dit voorkomt verrassingen en draagt bij aan realistische grondwaardering en rendabele businesscases. Dilemma's ontstaan wanneer eisen pas laat in het proces worden geformuleerd: dan hebben marktpartijen gerekend met verkeerde aannames, wat leidt tot vertraging of afstel van plannen. De vraag is welke gemeenten het voortouw durven te nemen in het ontwikkelen van maatschappelijke investeringsmodellen voor gebiedsontwikkeling.^{14,15}

4 Digitalisering en artificial intelligence vereisen nieuwe vaardigheden en ethische afwegingskaders

De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering volgen elkaar snel op. Volgens internationale analisten bevinden we ons middenin de ‘vierde industriële revolutie’. Digitale technologische vernieuwingen leiden naar verwachting tot een enorme efficiëntieslag, bijvoorbeeld op het gebied van automatisering en robotisering. Ook in Nederland worden robots inmiddels steeds vaker ingezet om arbeidsintensieve taken over te nemen, zoals metselwerk, zwaar fabriekswerk en schoonmaakwerkzaamheden.¹⁶

De laatste jaren is er veel aandacht voor de snelle ontwikkeling van generatieve Artificial Intelligence (AI). AI is een verzamelnaam voor de computertechnologie die functies uitvoert die we met de werking van het menselijk brein associëren. Denk aan waarnemen, plannen, omgaan met onduidelijkheid, problemen oplossen en emoties herkennen. AI wordt gezien als een systeemtechnologie die de samenleving fundamenteel zal veranderen. AI zal invloed hebben op onder andere veiligheid, gezondheid, autonomie en vrijheid, burgerrechten en de rechtstaat, rechtvaardigheid en inclusie.¹⁷ Maar ook op de werking van de economie, de zorg en ons mobiliteitsstelsel. Een uitdaging voor de komende jaren is bovendien dat de snelle toename van AI-gebruik gepaard gaat met een grote energievraag, wat kan bijdragen aan uitdagingen op het gebied van netcongestie.

Als gevolg van deze digitale revoluties zal het belang van informatiegestuurd werken voor gemeentelijke organisaties toenemen. Digitalisering biedt een aantal belangrijke kansen voor verbeterde efficiëntie en arbeidsproductiviteit. Denk bijvoorbeeld aan het digitaliseren van informatievoorziening, zoals chathulpverlening. Maar ook aan slimme datatechnologie die kan worden ingezet bij vroegsignalering, handhaving of ruimtelijke ordening. Daarnaast

kan digitalisering democratische processen versterken door participatietrajecten eenvoudiger en laagdrempeliger te maken.

Tegelijkertijd gaat digitalisering ook gepaard met uitdagingen. Gemeenten zullen weerbaarder moeten worden op het gebied van cybersecurity, zeker nu internationale sabotageacties toenemen (zie ook punt 6). Een belangrijke vraag voor gemeenten is wie toegang heeft tot gevoelige data. In het sociaal domein krijgen gemeenteambtenaren meer te maken met relatief nieuwe problematieken zoals online verslavingen, cyberpesten, maatschappelijk ontwrichtend nepnieuws en de mogelijke uitsluiting van digitaal minder vaardige groepen. Het vergroten van de digitale weerbaarheid van burgers is daarom ook een belangrijk aandachtspunt. Gemeenten kunnen inzetten op bewustwordingscampagnes over online veiligheid, phishing, privacy en digitale oplichting. Of ze kunnen nauw samenwerken met maatschappelijke organisaties om kwetsbare groepen (zoals ouderen of laaggeletterden) actief te bereiken en ondersteunen.

Digitalisering vraagt om nieuwe expertise en vaardigheden van zowel burgers als van de ambtelijke organisatie. Om het potentieel van data en informatie te kunnen benutten, zijn nieuwe ICT-oplossingen nodig om data te kunnen combineren, analyseren en visualiseren. Gemeenten kunnen experimenteren en van elkaar leren op het gebied van DMI- en digital twin-toepassingen.

Naast technologische en datagedreven innovaties is het van belang dat er heldere ethische afwegingskaders zijn. Om nieuwe toeslagenaffaires te voorkomen zou iedere beleidsmedewerker vertrouwd moeten zijn met de principes van datagebruik, privacy, transparantie en inclusiviteit. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om binnen de ambtelijke organisatie bijvoorbeeld een Chief Technology Officer (CTO) of een Chief Innovation Officer (CINO) aan te stellen die verantwoordelijk is voor de visie en uitvoering. Onderdeel

van zulke visies is een strategisch personeelsplan waarin alvast wordt nagedacht over welke functies in de organisatie significant gaan veranderen of verdwijnen, en welke cursussen en omscholingstrajecten noodzakelijk zijn. Ook in dit kader is een goede samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten van belang.

5 Sociaalmaatschappelijke tweedeling vergt investering in kansengelijkheid en vertrouwen

Al langere tijd klinken waarschuwingen door over de groeiende tweedeling in Nederland, zowel tussen ‘centrale’ en ‘perifere’ regio’s als binnen steden. Waar het ‘elke regio telt-rapport’¹⁸ vooral de ongelijkheid tussen de Randstad en de grensregio’s aankaartte, wordt deze ‘kloof’ door andere onderzoekers genuanceerd.¹⁹ Zij wijzen erop dat sociale klasse een belangrijkere factor is die tot ongelijkheid en uitsluiting leidt, en dat dit overal in Nederland voorkomt.²⁰ In feite is er sprake van een groeiend verschil in hoe mensen hun toekomst en mogelijkheden zien, oftewel hun perspectief op het leven. In lijn hiermee is er al langere tijd aandacht voor de significante verschillen in levensverwachting en ervaren gezondheid op basis van sociaal economische status.²¹

Stedelijke ongelijkheid vertaalt zich in veel gevallen in buurt- of schoolsegregatie, wat het risico heeft een zelfversterkend effect in zich te hebben.²² Dit heeft met name impact op opgroeiende kinderen en jongeren. De meest duidelijke voorbeelden van segregatie zijn vooralsnog te vinden in de G4-steden en een aantal G40-steden. Gezien de schaa sprong waar veel G40-steden voor staan, doen zij er verstandig aan de komende jaren genoeg aandacht te besteden aan hoe een sociale- en ruimtelijke tweedeling in de nabije toekomst (verder) te voorkomen. Hierbij valt bijvoorbeeld ook te

denken aan het beschermen van werkgelegenheid voor praktisch en lager opgeleiden op bedrijventerreinen: op dit moment staat veel betaalbare bedrijfsruimte op bedrijventerreinen onder druk door transformatie naar gemengde woonwijken voor een andere doelgroep.²³

De laatste jaren is sprake van een trend dat terwijl het aantal armen in Nederland, mede dankzij dalende werkloosheid en steun- en koopkrachtmate regelen van het kabinet, afneemt, de ernst van de armoede juist toeneemt. Volgens een nieuwe meetmethode van het CBS, het Nibud en het SCP is 3,1 procent van de Nederlandse bevolking (540 duizend personen) officieel te classificeren als arm. Ongeveer een derde hiervan is ‘langdurig arm.’ Daarnaast is er een groep van 1,2 miljoen mensen die net boven de armoedegrens leeft maar weinig of geen vermogensbuffer heeft en daarmee kwetsbaar is in tijden van economische conjunctuurverandering.²⁴ Opvallend is dat er een steeds grotere groep werkende armen is, die in sommige gevallen meer inkomen tekortkomt dan mensen met een bijstandsuitkering. Armoede gaat vaak gepaard met een minder goede lichamelijke en mentale gezondheid, een verminderd gevoel van eigenwaarde en kan leiden tot sociale uitsluiting.²⁵

Als gevolg van verschillende transitie s in de samenleving worden er bovendien specifieke vormen van armoede en uitsluiting gesignaleerd, waaronder energie-²⁶ en vervoersarmoede²⁷ en digitale uitsluiting.²⁸ Om die reden is het van belang om het onderwerp bestaanszekerheid en kansengelijkheid breed in het gemeentelijke beleid te incorporeren. Gemeenten kunnen bestaanszekerheid en kansengelijkheid versterken door deze thema’s structureel mee te nemen in alle beleidsterreinen, samen te werken met lokale partners en inwoners, en beleid te monitoren op sociale effecten. Zo wordt het geen apart dossier, maar een rode draad in het handelen van de gemeente.

Naast de verschillen in kansen, koopkracht en gezondheid is er in Nederland sprake van een groeiende groep mensen die hun vertrouwen is verloren in de politiek en in democratische instituties.²⁹ De toegenomen spanningen en gewelddadige conflicten in de wereld dragen hieraan bij (zie ook punt 6), evenals ontwrichtende gebeurtenissen zoals de Covid-19-pandemie, de afhandeling van het Groningse gasdossier of de toeslagenaffaire. Sociale media zorgen voor selectievere berichtgeving, afhankelijk van op algoritmes gebaseerde informatiebubbels. In de media is regelmatig te horen dat de polarisatie tussen verschillende bevolkingsgroepen hierdoor ook is toegenomen, al laten veel recente onderzoeken hierover een genuanceerder beeld zien.³⁰ Het is wel aangetoond dat veel mensen zich zorgen maken over de manier van samenleven in ons land en over de verharde toon in het politieke en maatschappelijke debat. Dat heeft ook consequenties voor gemeenten. Het aantal demonstraties in steden neemt significant toe. Hoewel het merendeel hiervan vreedzaam verloopt, vraagt dit om veel gemeentelijke inzet.³¹ De laatste jaren is er vaker sprake van agressie en geweld tegen bestuurders, politici en ambtenaren, wat zorgt voor verminderde belangstelling voor politieke en bestuurlijke functies. Indien de maatschappelijke polarisatie verder toeneemt, kan het op termijn de sociale cohesie onder druk zetten en het functioneren van de democratische rechtsstaat aantasten.

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het herwinnen van het vertrouwen van burgers in de overheid. Ook de Rijksoverheid, provincies, maatschappelijke instellingen en bewonersinitiatieven dragen hieraan bij. Samen vormen zij een netwerk dat de relatie tussen burger en overheid kan versterken. De afgelopen jaren zijn er diverse adviesrapporten en beleidsdocumenten verschenen over het vergroten en verbeteren van burgerparticipatie en -inspraak. Denk aan het organiseren van burgerberaden, het stimuleren van coöperatieve en lokale initiatieven, het beter benutten van ervaringskennis, en het kritisch herijken van bestaande beleidskaders en werkwijzen.³² Deze

beweging vraagt om een cultuurverandering waarin overheden niet alleen luisteren, maar ook daadwerkelijk ruimte maken voor invloed, eigenaarschap en co-creatie met burgers. Samenwerking over de bestuurslagen heen is daarbij noodzakelijk.

6 Geopolitieke onrust vraagt strategisch-maatschappelijke weerbaarheid

De laatste jaren is er sprake van een toenemende geopolitieke en geo-economische rivaliteit tussen machtsblokken zoals de Verenigde Staten, China en de Europese Unie. Deze strijd gaat niet alleen over toegang tot schaarse grondstoffen, technologische dominantie en economische invloed, maar ook over de principes en waarden waarop de mondiale economische en veiligheidsordening is gebaseerd. Europa dreigt daarbij economisch en strategisch naar de achtergrond te verdwijnen, tenzij het erin slaagt een eigen koers te varen en zijn positie te versterken via een actieve industriële en geopolitieke strategie maar ook door de samenwerking met gelijkgezinde partners te versterken.³³

Om onwenselijke afhankelijkheden af te bouwen en alvast te anticiperen op de mogelijke voortzetting van deze de-globalisering, wordt er in Europa strategisch nagedacht over het beschermen, ontwikkelen of het terughalen van diensten en van (delen van) productie- en waardeketens. Hierbij valt te denken aan de aanvoer van essentiële grondstoffen en energievoorziening, maar ook aan de halfgeleider-, wapen- of farmaceutische industrie. Bij 'beschermen' kan het gaan over financiële ondersteuning, maar ook over economische veiligheid en het beschermen van specialistische kennis of van intellectueel eigendom. Dit wordt ook wel strategische autonomie genoemd. Dit kan leiden tot nieuwe ruimtelijke dilemma's voor gemeenten wanneer

dergelijke economische activiteiten op gespannen voet staan met overige functies of klimaatdoelstellingen (zie ook het eerste punt). Wat betekent de mogelijke terugkeer van productie- en maakindustrie voor onze duurzaamheidsdoelstellingen? Wat is de potentie van hergebruik en ‘upcycling’ in het kader van de circulaire economie-ambities? Dergelijke afwegingen zullen goed moeten worden afgestemd in regionaal-economische visies.

Maar de toenemende geopolitieke onrust heeft bredere impact. Steeds vaker vindt er, veelal via sociale media, buitenlandse inmenging plaats in nationale debatten. Rivaliserende machten verspreiden doelbewust desinformatie-campagnes om de democratische rechtstaten in Europa te ontwrichten.³⁴ Dit draagt bij aan de eerdergenoemde maatschappelijke tweedeling en de mogelijke toename van polarisatie.³⁵ In dit licht is het waarborgen van een pluriforme informatiestructuur essentieel: een divers en onafhankelijk mediaveld helpt burgers om desinformatie te herkennen en draagt bij aan een veerkrachtige democratische samenleving. Het dan ook belangrijk dat gemeenten strategieën en procedures ontwikkelen voor maatschappelijke weerbaarheid.³⁶ Dit kan variëren van het verhogen van de mediawijsheid van inwoners en het samenwerken met (lokale) media, tot transparante werkwijzen en een juridisch stappenplan in geval van ontwrichtende escalatie.³⁷

Om de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in de samenleving te vergroten is in de eerste plaats een sterke sociale basis essentieel. In de voorbereiding op mogelijke crisis- en noodsituaties is het van belang de samenredzaamheid van de samenleving te stimuleren. Gemeenten kunnen hier een bijdrage aan leveren, bijvoorbeeld door met stevige lokale teams (kwetsbare) inwoners en bedrijven te stimuleren om zich (al dan niet gezamenlijk) voor te bereiden op noodsituaties. Maar ook andere domeinen spelen een belangrijke rol in de veerkracht van gemeenten met het oog op mogelijke crisis-situaties: zo zal er vanuit het fysiek domein nagedacht moeten worden over

strategische voorraden van water en elektriciteit, en vanuit het veiligheidsdomein over de communicatie, opvang en verzorging van mogelijke slachtoffers.

De verslechterde verhouding met de Verenigde Staten, in combinatie met de nauwe verwevenheid tussen Amerikaanse techbedrijven en het federale beleid, kan gemeenten de komende jaren bovendien voor fundamentele strategische keuzes stellen. Welke risico's zijn er verbonden aan bijvoorbeeld cloudopslag, communicatieplatforms of AI-tools in het sociaal domein? Durf je als pionier te kiezen voor een Europese of Nederlandse aanbieder?³⁸

Ten slotte zal de nieuw overeengekomen NAVO-norm de komende jaren leiden tot miljardeninvesteringen in Defensie. De vraag is waar het geld voor deze investeringen vandaan moet komen en waar het ten koste van zal gaan. Deze keuze is voor een groot deel aan het nieuwe kabinet. Feit is dat deze verschuiving van budgetten impact zal hebben op nagenoeg alle gemeentelijke beleidsterreinen. En het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie zal de ruimtelijke puzzel er de komende tijd niet eenvoudiger op maken.

3. Demografie



Trends en ontwikkelingen

- Bevolking groeit vooral door migratie (ontwikkeling grillig en moeilijk voorspelbaar)
- Concentratie verwachte bevolkingsgroei in aantal G40-steden
- Vergrijzing zet publieke dienstverlening verder onder druk

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Nadenken over hun bijdrage aan scenario gematigde groei (advies Staatscommissie)
- Anticiperen op consequenties daarvan voor onder andere leefbaarheid en sociale samenhang
- Behoeftte aan woningen en voorzieningen verschilt per gemeente en is afhankelijk van demografische ontwikkeling

3.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Bevolkingsgroei zet zich naar verwachting door

Op basis van de recente bevolkingsprognose 2024-2070 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijft de bevolking van Nederland de komende vijftig jaar groeien. Op dit moment wonen er in Nederland circa 18,1 miljoen mensen.³⁹ Naar verwachting bereikt het inwonertal de 19 miljoen in 2037. In 2070 worden 20,6 miljoen inwoners voorzien.⁴⁰

Het is belangrijk te beseffen dat demografische prognoses altijd gepaard gaan met bandbreedtes en onzekerheden. Zo werkt het Planbureau voor de Leefomgeving in haar Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) met een scenario 'Hoog', gekenmerkt door economische en demografische groei vanwege verdere mondialisering en technologische ontwikkeling, en een scenario 'Laag', gekenmerkt door lagere economische en demografische groei vanwege handelsbeperkingen en internationale conflicten. Afhankelijk van het scenario zal de bevolkingsomvang in Nederland in 2050 variëren tussen de 18,3 miljoen en de 21 miljoen.

Voor de komende collegeperiode (2026-2030) wordt er in Nederland een groei verwacht van gemiddeld 81.000 inwoners per jaar. Dit is beduidend lager dan de gemiddelde groei in de periode hiervoor. In de G40 wordt in de komende jaren een totale gemiddelde groei verwacht van 47.960 inwoners. Dit betekent dat meer dan de helft van de bevolkingsgroei in de komende jaren zal neerslaan in de G40-steden. G40-gemeenten staan dus voor een behoorlijke verstedelijkingsopgave.

Tabel 1 Bevolkingsgroei Nederland en G40, ontwikkeling en prognose (2020-2030)

Jaar	Bevolkingsgroei Nederland	Bevolkingsgroei G40
2020	67.830	13.289
2021	115.257	36.353
2022	220.619	72.056
2023	131.651	57.772
2024	101.085	34.015
2025	117.838	58.600
2026	101.348	55.400
2027	85.140	51.800
2028	77.204	48.100
2029	69.412	43.800
2030	72.300	40.700

Bron: CBS Statline, bewerking Platform31

Migratiesaldo is moeilijk voorspelbaar en grillig

De bevolkingsgroei van Nederland is sinds 2015 in belangrijke mate toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo (arbeidsmigranten, kenniswerkers, studenten en asielmigranten). Dit saldo heeft per definitie een grillig karakter. In 2022 en 2023 was er bijvoorbeeld sprake van een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen vanwege de militaire invasie van Rusland. Andere noemenswaardige herkomstlanden in de afgelopen tien jaar waren Polen, Turkije, Duitsland, Spanje, Roemenië en Bulgarije. Dit zijn in de meeste gevallen mensen die naar Nederland komen als arbeidsmigrant. Immigranten met een niet-EU/EFTA-nationaliteit komen hier voornamelijk

voor aansluiting bij hun gezin, gevolgd door tijdelijke bescherming (in het geval van Oekraïners), asiel, arbeid en studie.

Op basis van prognoses wordt verwacht dat het migratiesaldo⁴¹ de komende jaren wat zal afnemen. Toch is de verwachting dat immigratie ook de komende jaren de belangrijkste determinant zal zijn voor demografische groei. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, die in haar advies pleit voor gematigde groei en beheerste immigratie, benadrukt in het onderliggende rapport dat de ontwikkelingen op het terrein van migratie ‘wisselvallig’ en daardoor ‘fundamenteel onzeker’ zijn. Om die reden benadrukken zij dat bandbreedtes voor migratie geen harde quota of plafonds moeten zijn, maar eerder moeten gelden als streefcijfers.

Het afnemende migratiesaldo wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het aantal mensen dat uit Nederland vertrekt. Dit neemt de laatste jaren namelijk sterk toe. Dit betreft overigens voor een groot deel remigratie. Van alle emigranten die in 2022 vertrokken had 16,5 procent een volledig Nederlandse achtergrond. De meeste in Nederland geboren emigranten vestigen zich in België, gevolgd door Duitsland, Spanje, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Volgens recente prognoses van het CBS zet de stijging van emigratie zich de komende jaren verder door: van ongeveer 200.000 mensen in 2024 naar ongeveer 225.000 in 2025. Zeker in een scenario van lage economische groei kan dit aantal in de toekomst nog verder toenemen.⁴²

De Staatscommissie benadrukt dat zowel een scenario van snelle groei als van krimp onwenselijk is. Beide scenario's gaan namelijk op diverse beleidsterreinen met serieuze uitdagingen gepaard. Daarbij gaat het eerst en vooral om de houdbaarheid van het huidige systeem van onderwijs, zorg en sociale zekerheid, maar ook om economische ontwikkelkansen en (brede) welvaarts-groei. Een te snel groeiende bevolking vergroot de druk op publieke voorzie-

ningen en de woningmarkt. Dit geldt zeker in het geval van Nederland waar de bevolkingsgroei voor een belangrijk deel wordt bepaald door het migratiesaldo. Een krimpende bevolking kan de druk op bepaalde voorzieningen weliswaar verlichten, maar tegelijkertijd de draagkracht ervan onderuit halen. Hierbij moet overigens wel de kanttekening worden geplaatst dat de bevolkingssamenstelling uiteindelijk bepalender is dan de bevolkingsomvang. Een beter opgeleide, jonge en gezonde bevolking, als voorbeeld, maakt minder gebruik van sociale zekerheid en betaalt er juist relatief veel aan mee. Het omgekeerde geldt voor een minder goed opgeleide en ongezonde bevolking.⁴³

Natuurlijke aanwas bevindt zich voorlopig rond het nulpunt

In recente jaren zijn er in Nederland ongeveer even veel kinderen geboren dan dat er mensen overlijden. De ‘natuurlijke aanwas’ bevond zich dus rond het nulpunt. Rond de eeuwwisseling betrof dit nog een ‘positief saldo’ van ongeveer 66.000. In 2023 was de natuurlijke aanwas zelfs licht negatief. Volgens de laatste prognoses zal het geboortecijfer de komende jaren echter sneller toenemen dan het aantal sterfgevallen. Na 2040 wordt er weer een duidelijk sterfteoverschot verwacht.

Tabel 2 Prognose natuurlijke aanwas

Jaar	Levend geboren kinderen	Overledenen (aantal)	Natuurlijke aanwas
2024	165.274	169.521	-4.247
2030	182.824	176.136	6.688
2040	197.833	198.463	-630
2050	190.915	208.929	-1.8014

Bron: CBS Statline, bewerking Platform31

Hoe dit zich de komende jaren daadwerkelijk ontwikkelt is sterk afhankelijk van diverse factoren, zowel economisch als sociaal-maatschappelijk en cultureel. De relatie tussen economische ontwikkeling en het geboortecijfer is overigens niet eenduidig: terwijl financiële zekerheid en positieve vooruitzichten kunnen leiden tot meer geboortes, kan het ook zo zijn dat mensen eerder carrièregedreven keuzes maken of minder snel geneigd zijn om in het huwelijk te treden.

Vergrijzing zet publieke diensten onder druk, maar biedt ook kansen

Op dit moment is ruim twintig procent van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder. In 1990 betrof dit nog 12,8 procent. Volgens de laatste CBS-prognoses zal het aantal 65-plussers tussen nu en 2030 naar verwachting met ongeveer 14 procent toenemen. Tussen nu en 2040 wordt zelfs een groei van circa 30 procent verwacht, tegenover een totale bevolkingsgroei van ongeveer zeven procent. De grijze druk, oftewel het aantal 65-plussers in verhouding tot het aantal mensen in werkende leeftijd (20-65 jaar), neemt ook al jaren toe. Deze bedraagt momenteel 35 procent. Ondanks dat de potentiële beroepsbevolking in omvang blijft toenemen, is de verwachting is dat de grijze druk tussen nu en 2040 zal oplopen naar ongeveer 45 procent, om vervolgens te stabiliseren. Dit verklaart waarom de huidige krapte op de arbeidsmarkt niet van de een op de andere dag kan worden opgelost.⁴⁴ We zullen ‘meer moeten doen met minder mensen’ en dus productiever moeten gaan werken. In de inzet van technologie en automatisering schuilt mogelijk een deel van de oplossing.⁴⁵ Dit is vooral noodzakelijk in sectoren waar nu al sprake is van grote tekorten, zoals het onderwijs, de techniek en de zorg.

Ook het aantal 80-plussers groeit. Dit wordt ook wel ‘dubbele vergrijzing’ genoemd. Begin 2024 betrof dit ongeveer vijf procent van de Nederlandse bevolking.⁴⁶ Tot 2035 gaat het aantal 85-plussers naar verwachting bijna verdubbelen ten opzichte van het jaar 2021. Dit zal leiden tot hogere zorg-

kosten, een grote vraag naar (mantel)zorgverleners en een grotere druk op het AOW-pensioen (zie ook hoofdstuk Bestaanszekerheid). Aangezien de relatieve omvang van de beroepsbevolking naar verwachting zal afnemen, is de houdbaarheid van onze welvaart, onze pensioenen en van de zorg in het geding.⁴⁷ Een hogere arbeidsparticipatie, in het bijzonder van ouderen en in deeltijd werkende vrouwen, lijkt een van de meest haalbare oplossingsrichtingen. De alternatieven, zoals versobering van de pensioenen, verschraling van andere publieke diensten, hoge lasten of hogere staatsschulden, zijn minder aantrekkelijk.⁴⁸

Hoewel stedelijke gemeenten over het algemeen minder snel vergrijzen dan landelijke, gaat de vergrijzing ook in G40-gemeenten gepaard met een aantal belangrijke uitdagingen. Zo leidt de vergrijzing tot sociaal maatschappelijke en fysieke veranderingen en opgaven. Zoals een veranderende vraag naar woningen en wijkvoorzieningen. Er zal meer behoefte ontstaan aan ontmoetings- en ondersteuningsfaciliteiten in wijken en buurten. Knarrenhoven, groepswoonvormen of zorghotelappartementen zullen de komende jaren steeds gangbaarder worden. Een passend aanbod van aantrekkelijke woningen voor ouderen kan hun kwaliteit van leven vergroten en de doorstroming op de woningmarkt bevorderen, waardoor er meer woningen vrijkomen voor jonge gezinnen.

Terwijl G40-steden enerzijds de sociale cohesie tussen groepen ouderen en jongeren zullen moeten blijven bewaken, biedt de groeiende groep vitale ouderen ook kansen. Zij kunnen zich op een waardevolle manier voor de samenleving inzetten, bijvoorbeeld als vrijwilliger of als mantelzorger. Een van de uitdagingen voor gemeenten voor de komende jaren is dan ook deze energieke 65-plussers te activeren in een maatschappelijk waardevolle rol.

Minder jongeren uitdaging voor onderwijs en sportverenigingen

Tegenover de snelle toename van het aantal ouderen staat dat het aantal jongeren (leeftijdscategorie 0-20 jaar) tussen nu en 2030 naar verwachting licht zal afnemen, om vervolgens weer wat te stabiliseren. Ten opzichte van het totaal aantal inwoners neemt het aandeel jongeren volgens de CBS-prognose in ieder geval af. Na 2040 wordt dit vermoedelijk weer wat rechtgetrokken.

Het aandeel jongeren is bepalend voor de bevolkingssamenstelling en het karakter van een gemeente. Een afname van het aantal jongeren in een gemeente zal leiden tot een verschraling van het onderwijsaanbod. Ook specifieke voorzieningen zoals sportverenigingen of zwembaden kunnen hierdoor onder druk komen te staan. Daarnaast is er bij een daling van het aantal jongeren minder instroom van jong talent en ondernemingszin, en zal de vraag naar starterswoningen relatief afnemen.

Niet in alle gemeenten zal het aandeel jongeren afnemen. Dit is afhankelijk van bijvoorbeeld de geografische ligging, maar ook van het huidige onderwijs- en voorzieningenaanbod. Stedelijke gemeenten met een hbo-instelling of universiteit zullen bijvoorbeeld altijd meer aantrekkingskracht op jongvolwassenen uitoefenen.

Meer en kleinere huishoudens

De afgelopen jaren hebben diverse sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische veranderingen geleid tot een grotere verscheidenheid aan huishoudtypen. Individualisering, secularisatie en emancipatie hebben het samenleven in Nederland veranderd. Doordat mensen op latere leeftijd huwen en vaker scheiden neemt het aantal eenpersoonshuishoudens al jaren sterk toe. De komende decennia zal het aantal eenpersoonshuishoudens naar verwachting verder toenemen, waarvan een groot deel alleenwonende ouderen.



In 2025 woont circa 19 procent van de Nederlanders alleen. Dit betreft ongeveer 40 procent van de huishoudens. De verwachting is dat dit aandeel verder toeneemt. In 2035 zal volgens de prognose 21 procent van de inwoners alleen wonen. De veranderende huishoudenssamenstelling leidt tot een veranderende behoefte naar woningen. Het standaardtype eengezinswoning voldoet daarmee in veel mindere mate dan in de vorige eeuw het geval was. Hoe woonwensen zich op lange termijn zullen ontwikkelen is van veel factoren afhankelijk, waaronder demografische-, maatschappelijke-, culturele-, economische- en technologische ontwikkelingen. Op basis van sociaal-culturele toekomstverkenningen wordt op korte termijn niet onmiddellijk een radicale kentering verwacht.⁴⁹ Afgaande op de verwachte toename van het aantal hoogopgeleiden in de komende jaren mag verwacht worden dat de vraag naar hoogstedelijke woonmilieus voorlopig niet afneemt.⁵⁰ Ook de behoefte aan betaalbare woningen blijft in de komende vijftien jaar naar verwachting ongeveer wat die nu is.⁵¹

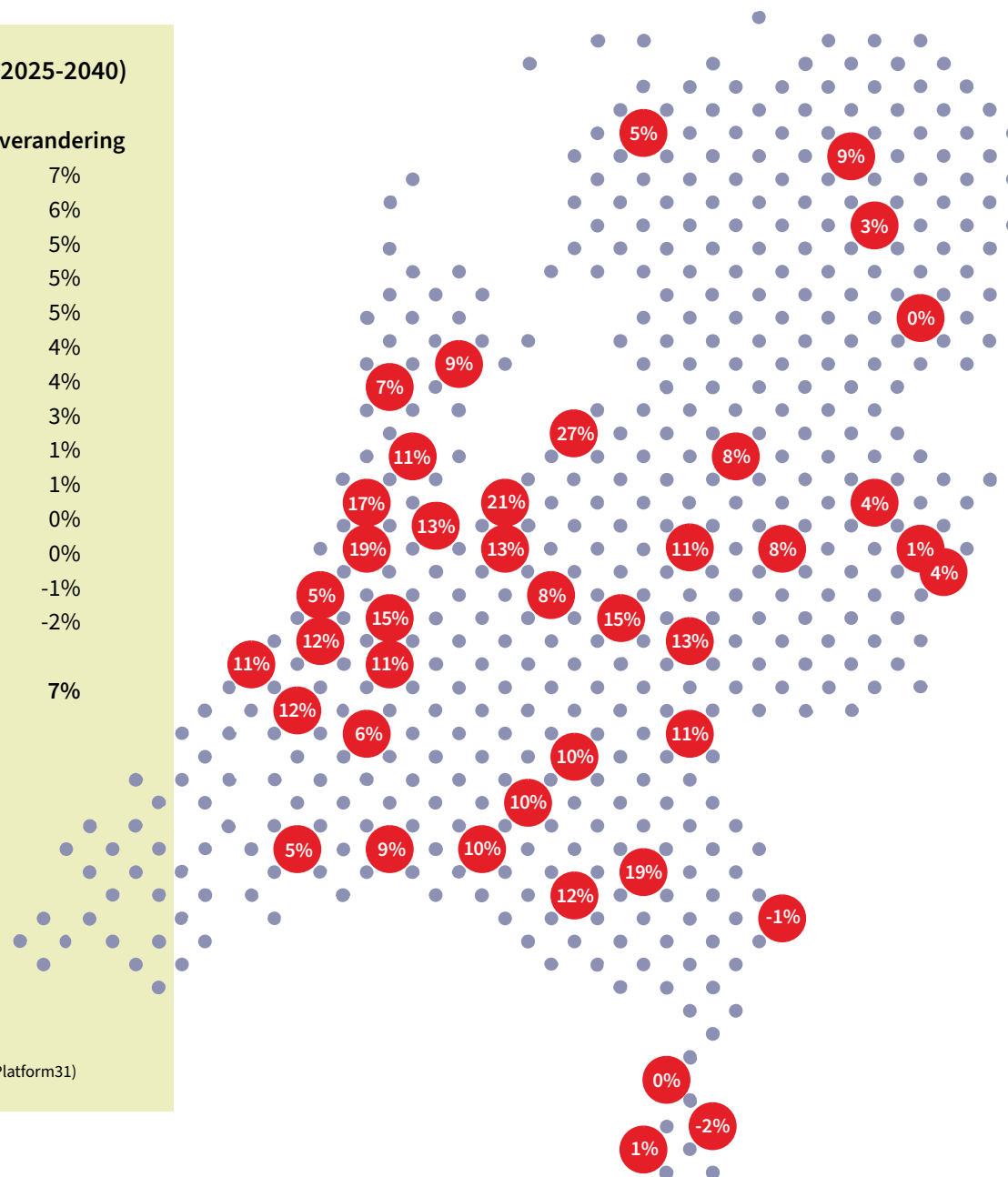
Regionale verschillen en verhuisbewegingen

De groei van de bevolking slaat, toch zeker in de komende tien jaar, vooral neer in de grotere steden en in randgemeenten rondom de grote steden.⁵² Waar de totale bevolking van Nederland tussen 2025 en 2040 naar verwachting met ongeveer 6,9 procent toeneemt, is de gemiddelde bevolkingsgroei in G40 gemeenten in diezelfde periode 9,3 procent. De grootste voorspelde bevolkingsgroei binnen de G40 vindt in deze periode plaats in de gemeenten Lelystad (27,3 procent), Almere (20,7 procent), Helmond (18,6 procent), Haarlemmermeer (18,5 procent) en Haarlem (16,9 procent). Daartegenover staat een aantal G40-gemeenten die naar verwachting niet of nauwelijks groei zullen doormaken. In Heerlen (-2,4 procent) en in Venlo (-0,6 procent) wordt lichte krimp voorspeld. Sittard-Geleen (0,0 procent), Emmen (0,2 procent) en Hengelo (0,2 procent) behouden volgens de prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek min of meer hun huidige bevolkingsomvang.⁵³

Verwachte procentuele verandering bevolkingsomvang (2025-2040)

G40-gemeente	verandering	G40-gemeente	verandering
Lelystad	27%	Alkmaar	7%
Almere	21%	Dordrecht	6%
Helmond	19%	Leeuwarden	5%
Haarlemmermeer	19%	Leiden	5%
Haarlem	17%	Roosendaal	5%
Ede	15%	Enschede	4%
Alphen aan den Rijn	15%	Almelo	4%
Arnhem	13%	Assen	3%
Hilversum	13%	Maastricht	1%
Amstelveen	13%	Hengelo (O.)	1%
Eindhoven	12%	Emmen	0%
Zoetermeer	12%	Sittard-Geleen	0%
Schiedam	12%	Venlo	-1%
Zaanstad	11%	Heerlen	-2%
Gouda	11%		
Apeldoorn	11%		
Delft	11%		
Nijmegen	11%		
Tilburg	10%		
Oss	10%		
's-Hertogenbosch	10%		
Breda	9%		
Groningen (gemeente)	9%		
Hoorn	9%		
Zwolle	8%		
Deventer	8%		
Amersfoort	8%		
		Nederland	7%

Bron: CBS Statline (bewerking Platform31)



De sterkst vergrijzde gemeenten bevinden zich in landelijke gebieden, vooral langs de randen van Nederland.⁵⁴ Dit is het gevolg van het wegtrekken van jongeren, waardoor er niet alleen meer ouderen overblijven maar ook minder kinderen worden geboren. Ook in de G40-steden in de grensregio's, waar minder demografische groei voorspeld is, zal de vergrijzing naar verwachting relatief hard toeslaan. In de meer verstedelijkte regio's in de Randstad slaat de vergrijzing naar verwachting minder hard toe.

Regionale groei- en krimpcijfers zijn echter lastig te voorspellen, en patronen kunnen gaandeweg de tijd veranderen. Steden en regio's die in de jaren zeventig krompen (de grote steden), behoren nu bijvoorbeeld tot de sterkste groeiërs. Ook dit is weer afhankelijk van ontwikkelingen op het gebied van economie, technologie, mobiliteit en van politieke keuzes. Daarnaast kunnen (natuur)rampen of pandemieën leiden tot een trendbreuk. Sinds Covid-19 en het steeds meer ingeburgerde hybride werken is er bijvoorbeeld een voorzichtige toename te zien van mensen die vanuit de grote stad verhuizen naar kleinere of landelijkere gemeenten. Toch blijkt steeds opnieuw dat veruit de meeste verhuisbewegingen zich voordoen binnen een straal van tien kilometer.⁵⁵

3.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

Woondeals bepalend voor kwantiteit, gemeenten beïnvloeden kwaliteit en aantrekkelijkheid

Over het aantal nieuw te bouwen woningen zijn Woondeals gemaakt tussen gemeenten, provincies en het Rijk. Deze gaan over de periode 2022-2030. Om het woningtekort terug te dringen zijn in 2024 17 grootschalige woningbouwlocaties aangewezen, onder andere in de Brabantse stedenrij, Amersfoort,

Nijmegen, Arnhem, Zwolle en Groningen. Onlangs zijn hier nog een aantal kansrijke locaties aan toegevoegd, namelijk de G40-steden Alkmaar, Apeldoorn, Hengelo/Enschede en Helmond.⁵⁶ In de Woondeals zijn per gemeente ook afspraken gemaakt over de vereiste minimumpercentages sociale huur- en betaalbare woningen.⁵⁷

Gemeenten kunnen aan de hand van omgevingsvisies en -plannen in zekere mate invloed uitoefenen op het type woningen dat gerealiseerd wordt. Gezien de onvoorspelbaarheid en grilligheid van migratie en dus van de langere termijn bevolkingsontwikkeling, kunnen gemeenten bijvoorbeeld kiezen voor flexwoningen.⁵⁸ Ook hebben gemeenten invloed op de aantrekkelijkheid van de woonomgeving. Hierbij gaat het vooral over het voorzieningenaanbod, de ontsluiting en de inrichting van de openbare ruimte. Dit komt in het Hoofdstuk Ruimte en Wonen in meer detail aan bod.

Naast woonmilieus en de aanwezige voorzieningen hangt de aantrekkelijkheid van een stedelijke gemeente ook af van het economische profiel en het werkgelegenheidsaanbod. Hoewel woon-werkdynamieken in Nederland vrij complex zijn door de onderlinge nabijheid van steden, is het belangrijk om in omgevingsvisies ook rekening te houden met voldoende ruimte voor relevant werk.⁵⁹ Een levendige economie zorgt namelijk ook voor een gevarieerd aanbod van voorzieningen op het gebied van horeca, sport en cultuur. Terwijl de afwezigheid van een geschikt lokaal banenaanbod bijdraagt aan verschroming en mogelijke verkeerscongestie als gevolg van grote forensenströmen.

Ten slotte kunnen goed doordachte citymarketing-campagnes een bescheiden bijdrage leveren aan de aantrekkingskracht van steden, hoewel de stad 'geen wasmachine is die je zomaar in de markt kan zetten'.⁶⁰ Het is een illusie om te denken dat mensen (laat staan bedrijven) zich bij hun locatiekeuze laten leiden door stedenlijstjes of slogans.

Eenzaamheid tegengaan en gezond ouder worden

De vergrijzing en de daar deels mee gepaard gaande toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is een landelijke trend waar iedere gemeente mee te maken krijgt. Dit vraagt om aanpassingen in de fysieke leefomgeving. Om eenzaamheid tegen te gaan kunnen er talloze initiatieven worden ontplooid, zoals het creëren en organiseren van plekken, voorzieningen en evenementen die uitnodigen tot kennismaking en ontmoeting. Daarbij geldt dat wat een aantrekkelijke woonomgeving is voor ouderen, vaak ook aantrekkelijk is voor andere doelgroepen.

Gemeenten zullen de komende jaren met vernieuwende visies en aanpakken moeten komen voor de ouderenzorg, met aandacht voor de toenemende vraag naar zowel mantelzorg als Wmo-ondersteuning. In het kader van gezond ouder worden kunnen gemeenten naast goede zorg- en ondersteuningsfaciliteiten in wijken en buurten investeren in het verbeteren van de toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen voor minder validen. Om doorstroming onder senioren te bevorderen moeten er goede alternatieve woonvormen voor ouderen worden ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan knarrenhoven, groepswoonvormen of zorghotelappartementen. Daarnaast is er de laatste jaren op diverse plekken in het land ervaring opgedaan met het stimuleren van interactie tussen verschillende leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld door het realiseren van gedeelde woonfaciliteiten voor ouderen en studenten. Ook hier geldt dat het belangrijk is om de wensen, voorkeuren en behoeften van specifieke (doel)groepen eerst goed te onderzoeken en hen waar mogelijk actief bij besluitvormingsprocessen te betrekken.⁶¹

Internationaliseringsbeleid

Het advies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, waarin een scenario van gematigde groei wordt gepropageerd, lijkt breed te worden omarmd. Over de hoe-vraag vindt echter veel politiek debat plaats.⁶²



De Staatscommissie zelf benadrukt dat de uiteindelijke hoeveelheid kennis-, asiel- en arbeidsmigranten moeilijk te voorspellen zijn. Deze aantallen fluctueren altijd en worden slechts ten dele beïnvloed door nationaal beleid. Internationale politieke en economische gebeurtenissen en ontwikkelingen spelen ook een belangrijke rol.⁶³ Voor gemeenten is het de komende jaren aan te raden om zich alvast zoveel mogelijk in te stellen op het ‘gematigde groei’-scenario, maar tegelijkertijd een plan klaar te hebben voor crisisnoodopvang.

Stedelijke gemeenten doen er verstandig aan om internationaal gemeentelijk beleid te ontwikkelen waar naast internationale samenwerking ook aandacht besteed wordt aan gemeentelijke dienstverlening voor verschillende groepen immigranten. Asielzoekers, arbeids- en kennismigranten zijn ieder gebaat bij een andere aanpak. Voor iedere groep is het echter van belang dat zij ondersteund worden bij bureaucratische procedures, maar ook in contact komen met de lokale bevolking. Op diverse plaatsen in Nederland bestaan er al fysieke informatiepunten zoals ‘Welcome centres’ en ‘Expat centres.’ Verder is het verstandig voor stedelijke gemeenten om te voorkomen dat er te veel een clustering ontstaat van een bepaald type migrant in één ‘aankomst-wijk’, en om initiatieven te lanceren die bijdragen aan de sociale cohesie en het wederzijds begrip.

Organisatie hervormen

De aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat ook de personeelstekorten bij gemeenten zich steeds duidelijker laten voelen. Dit terwijl transities op het gebied van energie en digitalisering nieuwe taken en vaardigheden vergen van gemeenteambtenaren. Dit betekent dat gemeenten er niet aan ontkomen hun organisatie efficiënter en effectiever in te richten en waar mogelijk de arbeidsproductiviteit te verhogen. Hierbij kan gedacht worden aan het optimaliseren van regionale samenwerking,⁶⁴ het hervormen van de organisatie,⁶⁵ of aan het investeren in automatisering en digitalisering.⁶⁶

Aanpakken van mismatch op de arbeidsmarkt grote collectieve uitdaging

De blijvende krapte op de arbeidsmarkt geldt voor alle steden en regio’s als achilleshiel voor diverse beleidsambities en economische ontwikkelkansen. Om de personeelstekorten aan te pakken, moeten werkgevers, vooral in de ‘tekortsectoren’, de komende jaren alles op alles zetten om werken zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Hoewel de sleutel voor het verhogen van de arbeidsparticipatie voor een groot deel in handen ligt van de Rijksoverheid die fiscale maatregelen kan invoeren, kunnen ook gemeenten hier hun steentje aan bijdragen. Dit komt in meer detail aan bod in het hoofdstuk Economie en Arbeidsmarkt.

Overweeg selectiever economisch beleid

De laatste jaren is er sprake van een groeiend besef dat veel economische activiteiten in Nederland dermate veel negatieve externe effecten met zich meebrengen dat zij niet of nauwelijks bijdragen aan de brede welvaart. Sommige sectoren of bedrijven zijn in sterke mate afhankelijk van arbeidsmigranten, die in sommige gevallen via malafide uitzendbureaus onder slechte omstandigheden tewerk worden gesteld en gehuisvest. In de in 2024 opgestelde VNG handreiking effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid worden lokale overheden en het bedrijfsleven opgeroepen om hier meer verantwoordelijkheid in te nemen. En om de voordelen van economische groei en de inzet van arbeidsmigranten kritischer af te wegen. Gemeenten kunnen met selectievere afwegingskaders voor nieuwe bedrijvigheid en gronduitgifte sturen op hoe zij de ‘nieuwe economie’ vormgeven. Ook dit komt in het hoofdstuk Economie en Arbeidsmarkt uitgebreider aan bod.⁶⁷



4. Bestuur

Trends en ontwikkelingen

- Meer taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten bij grote opgaven, te weinig beleidsvrijheid en middelen om deze effectief uit te voeren
- Uitvoeringskracht van gemeenten onder druk, vooral bij zorg, energie en wonen (personeelstekort en werkdruk)
- Centrumgemeenten in regionale samenwerkingsverbanden ervaren gebrek aan mandaat en bestuurlijke ondersteuning

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Gemeenten vervullen sleutelrol in behouden en versterken vertrouwen van inwoners
- Beperkte financiële en personele middelen voor gemeentelijke regierol bij complexe maatschappelijke opgaven
- Sectorale sturing hindert gemeenten bij het realiseren van samenhangend beleid en lokale samenwerking

De rol van gemeenten in Nederland is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Waar zij vroeger vooral uitvoerders waren van lokaal beleid, zijn zij nu verantwoordelijk voor een breed scala aan maatschappelijke opgaven. Gemeenten zijn de eerste overheid: het bestuursniveau dat het dichtst bij inwoners staat. Juist daarom worden zij geacht snel, effectief en op maat te kunnen inspelen op lokale behoeften. Tegelijkertijd is hun speelruimte beperkt, zijn hun middelen onzeker en is hun uitvoeringskracht onder druk komen te staan. Het aantal regionale samenwerkingsverbanden groeit, met als gevolg dat grotere, stedelijke gemeenten betekent dat steeds vaker de rol van een centrumgemeente krijgen, waarin zij taken uitvoeren waar kleinere, omliggende gemeenten de capaciteit voor missen. Het zoeken van een balans tussen het kunnen inspelen op de lokale behoeften zonder dat de eigen mogelijkheden en middelen uitgeput raken om deze groeiende verantwoordelijkheid te dragen voor het maatschappelijke belang levert spanningen op voor de G40 gemeenten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze spanningsboog door trends, de gevolgen en handelingsperspectief in het lokale bestuur te beschrijven.

4.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Decentralisatie met gebrek aan beleidsruimte

Nederlandse gemeenten zijn het afgelopen decennia steeds meer taken in opdracht van het Rijk uit gaan voeren. Sinds de decentralisaties in het sociaal domein zijn veel verantwoordelijkheden zoals jeugdzorg (Jeugdwet), maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en werk & inkomen (Participatiewet) overgeheveld naar gemeenten.⁶⁸ De gedachte achter decentralisatie is dat de uitvoering afgestemd kan worden op de aard van de taken en verantwoordelijkheden. De lokale overheid staat immers het dichtst bij de bevolking, dus zou zij logischerwijs de ruimte moeten hebben om in te kunnen spelen

op lokale behoeften. Wanneer maatregelen niet werken in de lokale context, wordt dit sneller zichtbaar. Dit maakt experimenteren en bijschaven mogelijk, net als het overnemen van beleid dat werkt voor andere gemeenten. Daarop aansluitend kunnen burgers gemakkelijker invloed uitoefenen op hun gemeentelijk bestuur, dan op de nationale regering. Kiezers hebben de mogelijkheid om hun gemeente te vergelijken met andere gemeenten, iets dat op nationale schaal niet mogelijk is. Dit versterkt enerzijds de democratie en biedt gemeenteraden de kans om hun prestaties te verbeteren.⁶⁹

In de praktijk blijkt echter dat gemeenten structureel gebrek aan beleidsruimte ervaren. Gemeenten voeren een groot deel van hun taken uit in medebewind: zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van landelijke wet- en regelgeving, maar hebben daarbij vaak weinig ruimte om prioriteiten te stellen en maatwerk te leveren. Dit beperkt hun vermogen om effectief in te spelen op lokale behoeften. De mate van beleidsvrijheid voor gemeenten verschilt per medebewindstaak: soms mogen gemeenten zelf bepalen hoe zij middelen inzetten, in andere gevallen ligt de uitvoering strikt vast.⁷⁰ Deze ongelijkheid in beleidsvrijheid leidt tot frustratie bij gemeenten, zeker wanneer zij verantwoordelijk worden gehouden voor resultaten waar zij onvoldoende invloed op hebben.

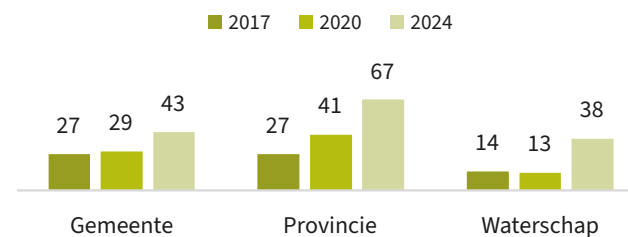
Toenemende regionalisering

Deze verantwoordelijkheden zijn groot, en werken enkel als het schaalniveau in verhouding is met de taken die gemeenten krijgen opgelegd. Grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, vergrijzing, klimaatadaptatie, digitalisering en woningbouw zorgen voor een toenemend aantal taken voor gemeenten. Zo moeten gemeenten bijvoorbeeld regie voeren op de warmtetransitie, zorg dragen voor het groeiend aantal ouderen, digitale dienstverlening verbeteren en bijdragen aan het versnellen van de woningbouw opgave.⁷¹ Deze opgaven overschrijden gemeentegrenzen. Kleinere gemeenten

hebben bovendien vaak een ontoereikend schaalniveau waardoor ze deze taken niet naar behoeven kunnen uitvoeren. Ten gevolge zien we herindelings- en samenwerking met andere gemeenten en partijen.

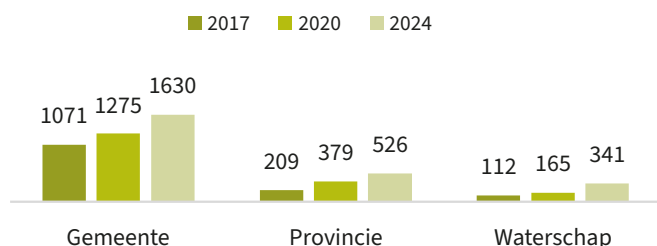
De groeiende, grensoverschrijdende opgaven voor gemeenten hebben geleid tot een sterke toename van regionale samenwerkingen. Gemeenten maken in 2024 gemiddeld deel uit van 43 samenwerkingsverbanden (figuur 1), en in Nederland zijn er 1630 samenwerkingsverbanden waar tenminste één gemeente aan deelneemt (figuur 2). Gemeenten werken hierbij op verschillende manieren samen: via verplichte samenwerkingsverbanden zoals Veiligheidsregio's, GGD-regio's en Omgevingsdiensten, via semi-verplichte verbanden waarbij het Rijk de taken bepaalt en gemeenten hun partners kiezen (denk aan Regionale Energiestrategieën en Arbeidsmarktregio's), en via vrijwillige initiatieven zoals Metropoolregio's.

Figuur 1 Gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen in 2017, 2020 en 2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Figuur 2 Aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één gemeente, provincie of waterschap deelneemt in 2017, 2020 en 2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Structurele financiële afhankelijkheid en onzekerheid

De decentralisatie van taken naar gemeenten is gepaard gegaan met een groeiende verantwoordelijkheid, maar niet met een evenredige toename in financiële autonomie. Gemeenten zijn voor circa 70 procent van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Tot voor kort werden deze uitgaven automatisch aangepast via de trap-op-trap-af-systematiek, maar inmiddels is de koppeling gemaakt met het bruto binnenlands product (bbp). Dit leidt tot een minder voorspelbare en vaak lagere groei van het gemeentefonds, waardoor gemeenten minder zekerheid hebben over hun toekomstige inkomsten.⁷²

Daarnaast ontvangen gemeenten steeds meer middelen via specifieke uitkeringen (SPUKs). Deze uitkeringen vaak incidenteel, worden laat toegekend en gaan gepaard met een zware verantwoordingslast. Vanaf 2026 wordt bovendien een efficiencykorting van 10 procent op SPUKs toegepast, wat leidt tot een bezuiniging van €426 miljoen.⁷³ Hoewel het kabinet in de Rijksvoorjaarsnota van 2025 een tijdelijke compensatie van €3 miljard tot 2028 heeft

toegezegd, onder andere om de jeugdzorguitgaven te dekken en de terugval in het gemeentefonds vanaf 2026 door de overstap op de bbp indexatie deels te compenseren, blijven de zorgen bij gemeenten bestaan.⁷⁴ Na 2028 worden gemeenten alsnog gekort met €108 miljoen, waardoor het tekort in de jeugdzorg oploopt tot bijna €1 miljard.⁷⁵ Deze financiële onzekerheid maakt het voor gemeenten moeilijk om meerjarige investeringen te doen in personeel, infrastructuur en organisatieontwikkeling.

Uitvoeringskracht extra onder druk door krappe arbeidsmarkt

De combinatie van financiële onzekerheid en een groeiend takenpakket zorgt ervoor dat de uitvoeringskracht van gemeenten steeds meer onder druk staat. In domeinen als jeugdzorg, energietransitie, woningbouw en veiligheid groeit de vraag naar personeel en specialistische kennis. In de jeugdzorg is er sprake van een hoofd ziekteverzuim, hoge werkdruk en een groot personeelstekort. De Jeugdautoriteit (2025) verwacht dat deze tekorten de komende tien jaar vijf keer zo groot zullen worden.⁷⁶ Ook hebben bijna alle gemeenten last van personeelstekorten voor het realiseren van de energietransitie. Middelen die gemeenten ontvangen, zoals de regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE), zijn vaak tijdelijk.⁷⁷ Sinds 2020 kampt de bouwsector met een personeelstekort, dat de voortgang van woningbouw en verduurzaming belemmert. Dit gat moet de komende jaren naar verwachting met 60.000 nieuwe medewerkers worden opgevangen.⁷⁸ In het veiligheidsdomein neemt de druk op wijkgerichte handhaving toe, terwijl de politie steeds minder capaciteit heeft voor preventie en kleinere zaken.⁷⁹

Daarnaast is er sprake van hoge personeelsmobiliteit. Vooral jonge ambtenaren, onder de 35 jaar, stromen snel uit. Zij ervaren beperkte doorgroeimogelijkheden, het onvoldoende kunnen benutten van hun vaardigheden en te weinig mogelijkheden om financieel te groeien.⁸⁰ Kleinere gemeenten hebben vaak te weinig expertise in huis, en moeite nieuwe vacatures te vervullen.⁸¹ Dit

tast niet alleen de continuïteit aan, maar ook het strategisch vermogen van gemeenten om opgaven duurzaam en integraal aan te pakken. De combinatie van een groeiend takenpakket, krapte op de arbeidsmarkt en financiële onzekerheid vraagt om gerichte investeringen in personeelsbeleid, samenwerking en procesoptimalisatie.

Sectoraal beleid maakt integrale aanpak lastig

Deze beperkte uitvoeringskracht van gemeente wordt versterkt door sectorale en sterk centralistische sturing vanuit het Rijk. Beleid wordt vaak verticaal georganiseerd en sluit onvoldoende aan bij de horizontale, integrale aanpak die grote maatschappelijke opgaven zoals woningbouw en de energietransitie vereisen.⁸² Volgens het ‘decentralisatie-beginsel’ (decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan) worden taken zoveel mogelijk bij de gemeenten belegd, maar in de praktijk zijn deze opgaven vaak te omvangrijk voor individuele gemeenten en vereisen ze samenwerking tussen verschillende overheden en partijen. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) spreekt van ‘systeemfalen’: decennialange decentralisatie zonder voldoende centrale regie heeft geleid tot complexe, domeinoverstijgende problemen. Omdat deze opgaven verschillende bestuurslagen raken en belangen uiteenlopen, is effectieve samenwerking complex en blijft de problematiek in het fysieke domein zich opstapelen. De Rli pleit daarom voor meer centrale regie en doorzettingsmacht, om slagkrachtig op te treden binnen een gedecentraliseerd bestuur.⁸³

Deze bestuurlijke complexiteit werk door in de groeiende regionale verschillen die het rapport *‘Elke regio telt’* signaleert, vooral op het gebied van kansengelijkheid in onderwijs, gezondheid en werk. Regio’s aan de randen van de economische centrumgebieden kampen vaker met achterstanden, mede door centraal gestuurde beleidskeuzes waardoor belangrijke voorzieningen zijn verdwenen. Dit schaadt niet alleen de getroffen regio’s, maar

ook het functioneren van Nederland als geheel. Mensen in de regio voelen zich niet gezien en gehoord door de overheid, en verliezen vertrouwen. De adviesraden doen drie aanbevelingen: herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk, investeer in langjarige programma’s voor regionale ontwikkeling, en werk aan een vitale relatie tussen regio’s en het Rijk.⁸⁴

Om sterker uit de verschillende crises te komen zijn alle regio’s nodig, ook de stedelijke gebieden en aandachtswijken waar brede welvaart onder druk staat.⁸⁵ G40-steden spelen hierin een sleutelrol: zij zijn vaak trekkers van regionale samenwerking en weten stedelijke en plattelandsbelangen te verbinden dankzij hun schaalgrootte en ambtelijke slagkracht. Tegelijkertijd is de bestuurlijke druk voor deze steden groot. In NPLV-gebieden landen meer dan twintig Rijksprogramma’s en specifieke uitkeringen met uiteenlopende looptijden en strenge verantwoordingsregels, terwijl de steden binnen Regio Deals vaak zowel trekker zijn in multi-helix samenwerking als regionale kassier. Daarbovenop zijn veel opdrachten aan gemeenten onuitvoerbaar door tegenstrijdige wet- en regelgeving van het Rijk, bijvoorbeeld bij de Impuls woningmarkt, stikstofaanpak, duurzaamheid en vluchtelingenopvang. Dit vraagt veel inzet en middelen van G40-gemeenten, terwijl het mandaat en de beleidsruimte vaak ontbreken.⁸⁶

Lokale democratie: toenemende complexiteit, dalende zichtbaarheid

Raadsleden, burgemeesters en wethouders in functie zijn over het algemeen tevreden met hun werk, volgens de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024. Toch zet de toenemende complexiteit en omvang van gemeentelijke taken, in combinatie met financiële onzekerheid, de positie en het functioneren van gemeentebesturen onder druk. Gemeenteraadsleden hebben beperkte tijd om hun taken uit te voeren en worden geconfronteerd met maatschappelijke uitdagingen die eerder bij landelijke overheden lagen. Eén

op de tien raadsleden stopt twee jaar na de verkiezingen van 2022 vroegtijdig met hun raadswerk, waarvan een kwart aangeeft dat dit komt door de hoge werkdruk. Door de toename in het aantal verantwoordelijkheden voor gemeenten, wordt het raadsambt steeds intensiever.⁸⁷ Gemeentebesturen besteden gemiddeld veel tijd aan hun werk. Hoe groter de gemeente, des te meer tijd er wordt besteed aan het werk. Dit illustreert de extra lasten die grotere gemeenten in Nederland dragen.⁸⁸

Toenemende tweedeling: afgehaakt Nederland

Veel inwoners hebben weinig zicht hebben op het functioneren van de gemeenteraad en andere decentrale bestuursorganen: 44 procent van de inwoners geeft aan ‘het niet te weten’ op de vraag hoe tevreden zij zijn met hoe hun gemeentebestuur de vertegenwoordigende rol invult. Slechts 32 procent van de inwoners is ‘min of meer tevreden’ met hoe zij worden vertegenwoordigd door hun gemeenteraad, terwijl 14 procent aangeeft ontevreden te zijn.⁸⁹ Hoewel decentralisatie in theorie als voordeel heeft dat bestuurders beter beoordeeld kunnen worden, blijkt dit in de praktijk lastig in het lokaal bestuur. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, vooral in grotere gemeenten, blijft laag, mede te wijten gemeentelijke schaalvergroting en herindeling. Ook de invloed van landelijke sturing maakt het lastig voor inwoners om hun stem te verbinden aan lokaal beleid.

Toch zijn er aanwijzingen dat kiezers wél reageren op duidelijke incidenten: corruptie, schandalen en professioneel falen worden bij verkiezingen relatief zwaar afgestraft.⁹⁰ Tegelijkertijd neemt de druk op lokale bestuurders toe. Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 blijkt daarnaast dat 45 procent van de decentrale politieke ambtsdragers het afgelopen jaar te maken had met een vorm van agressie of intimidatie, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2014. Incidenten zijn steeds vaker ernstig en richten zich steeds vaker op de persoon zelf. De incidenten zijn volgens het onderzoek deels te wijten aan

toenemende landelijke polarisatie door beslissingen die in Den Haag worden genomen. Lokale bestuurders hebben dus ook in toenemende mate last van afnemend respect voor de overheid als geheel.⁹¹

4.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

Taken en middelen in balans

De disbalans tussen gemeentelijke taken en beschikbare middelen vraagt om reflectie op de verhouding tussen het Rijk en decentrale overheden, vooral binnen het sociaal domein. Gemeenten en de VNG hebben de afgelopen jaren herhaaldelijk gepleit voor structurele financiering van de jeugdzorg. Ondanks een tijdelijke compensatie van het Rijk, benadrukken gemeenten en de VNG dat structurele oplossingen noodzakelijk blijven en dat de lobby voor voldoende Rijksmiddelen doorgaat. Gemeenten hebben behoefte aan een sterke en betrouwbare partner binnen de Rijksoverheid. De *Staat van het Bestuur* (2024) stelt dat hiervoor een verstevigde rol van de minister van BZK nodig is. De afgelopen tijd zijn stappen gezet, zoals het instellen van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en de start van de ontwikkeling van een beleidskader voor taaktoedeling uit het Rijk, maar het is nodig om hierin te blijven investeren.

De toename aan taken en beperkte ruimte om deze uit te voeren voor gemeenten, vraagt daarnaast om een breder perspectief op beleidsvrijheid. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) adviseert om de rol van decentrale overheid duidelijk te definiëren. Op welke taakgebieden of beleidsterreinen opereren zij autonoom, waar kunnen zij dat niet en wat ligt daar tussenin. De financiële verhoudingen moeten daarop aansluiten. Dat betekent ook dat op medebewindstaken waar het Rijk veel invloed heeft, de financiële risico's ook

voornamelijk bij het Rijk moeten liggen, en vice versa. De ROB benadrukt in hun advies dat hier duidelijke bestuurlijke afspraken over worden gemaakt, waarin duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld.⁹²

Gebrek aan democratische legitimiteit in regionale samenwerking

De toenemende regionalisering vraagt om een herziening van de rolverdeling tussen bestuurslagen en een versterking van de randvoorwaarden voor samenwerking. Gemeenten staan voor complexe, grensoverschrijdende opgaven zoals de energietransitie, vergrijzing, klimaatadaptatie, digitalisering en woningbouw. Deze taken overstijgen het lokale schaalniveau, waardoor samenwerking in regionale verbanden noodzakelijk is. Gemeenten maken gemiddeld deel uit van 43 samenwerkingsverbanden. In de praktijk stuiten gemeenten in deze netwerken op uiteenlopende knelpunten.⁹³ Voor een effectieve samenwerking hebben gemeenten voldoende beleidsruimte, bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, financiële middelen en ondersteuning nodig. Als het binnen samenwerkingsverbanden aan draagkracht ontbreekt, kan dat leiden tot een *free rider*-effect of zelfs terugtrekking uit samenwerkingsverbanden. Het is daarom van belang dat gemeenten elkaar goed kennen en vertrouwen opbouwen, bijvoorbeeld door regelmatige ontmoeting en het gunnen van ruimte aan elkaar.⁹⁴

Democratische legitimiteit vormt een blijvende uitdaging in samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden ervaren vaak een gebrek aan grip op regionale samenwerking, waardoor het risico ontstaat dat deze verbanden opereren in een democratisch gat. De herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 2021 heeft gemeenteraden meer instrumenten gegeven om hun controlerende rol te versterken, maar deze worden nog beperkt benut. Meer bewustwording en ondersteuning zijn nodig om raadsleden actief te betrekken bij besluitvorming en hen te informeren over hun mogelijkheden. Een toekomstgerichte aanpak vereist dat deze spanning wordt erkend en

dat er ruimte wordt geboden aan lokale volksvertegenwoordigers om mee te sturen, ook als dat besluitvorming vertraagt. Alleen dan kunnen regionale samenwerkingen duurzaam en democratisch functioneren.⁹⁵

Sturen op brede maatschappelijke impact in tijden van financiële druk

De grote bezuinigingen op jeugdzorg, de korting op de SPUKS en de stijgende uitgaven voor complexe maatschappelijke opgaven veroorzaken de komende jaren een financiële kloof. Gemeenten staan onder druk om taken efficiënter uit te voeren, hoewel er vaak al vele bezuinigingen zijn uitgevoerd.⁹⁶ Door de verandering in de financieringssysteem voor gemeenten, kan in 2026 zo'n 75 procent van de gemeenten hun begroting niet sluitend maken. BDO adviseert gemeenten om scherpe prioriteiten te stellen bij het bepalen van hun ambities en opgaven. Daarnaast is het belangrijk om leiderschap te tonen in het maken van keuzes en te investeren in een transparante en toegankelijke begroting. Batenmanagement is daarbij essentieel: gemeenten kunnen actief sturen op het realiseren van financiële doelen, door onderscheid te maken tussen maatregelen die ze zelf kunnen nemen en maatregelen waarvoor samenwerking met externe partijen nodig is. Van belang is dan ook dat wanneer gemeenten middelen missen, zij ondersteuning van het Rijk ontvangen om taken goed uit te voeren. Ook is het raadzaam om tijdig het overleg met toezichthouders, zoals de provincie, te zoeken bij het inzetten van reserves en het doorvoeren van ombuigingen, zodat financiële keuzes goed worden onderbouwd en er draagvlak ontstaat voor een toekomstbestendige begroting.⁹⁷

Daarnaast kunnen gemeenten alternatieve financieringsstromen verkennen, zoals *impact investing* en resultaatfinanciering, waarbij gemeenten werkgevers stimuleren om met hun bedrijfsprocessen en producten bij te dragen aan een positieve impact op maatschappelijke vraagstukken.⁹⁸ In de gemeente

Rotterdam wordt gewerkt met *place-based impact investing*, een methode waarbij belangrijke partijen samenwerken om maatschappelijke doelen te realiseren zonder directe subsidies.⁹⁹ Een belangrijk aandachtspunt bij deze alternatieve vormen van financiering is dat wanneer de grenzen tussen overheid en markt te veel vervagen, dit ten koste kan gaan van de manier waarop waarden als vrijheid en gelijkheid in onze samenleving zijn geborgd. In Nederland is er een groeiend debat over de balans tussen publieke verantwoordelijkheid en marktwerking, waarbij wordt gewaarschuwd dat te veel privatisering en marktdenken sociale solidariteit kunnen ondermijnen.¹⁰⁰

Talent, samenwerking en digitalisering voor verbeterde slagkracht

Om de uitstroom van jonge ambtenaren en het tekort aan specialistische kennis tegen te gaan, is het van belang dat gemeenten investeren in strategisch personeelsbeleid. Dit kan door aan te sluiten bij traineeships en ontwikkelprogramma's of deze in samenwerking met andere gemeenten op te zetten, waarbij jonge professionals perspectief krijgen op groei en de ontwikkeling van hun competenties. Dit versterkt niet alleen het behoud van talent, maar ook het strategisch vermogen van de organisatie.¹⁰¹ Interbestuurlijk samenwerken, bijvoorbeeld via zogeheten flexpools, kan een effectief middel zijn om tekorten binnen gemeenten op te vangen. Vooral kleinere gemeenten kunnen hun uitvoeringskracht vergroten door regionale samenwerking in expertpools of gezamenlijke uitvoeringsorganisaties. In Drenthe wordt via het Flexteam Warmte Drenthe gewerkt met een strippenkaartmodel, waarbij gemeenten extra ondersteuning inkopen naar behoefte.¹⁰² Ook digitalisering en procesoptimalisatie kunnen bijdragen aan het efficiënter inzetten van bestaande capaciteit. De VNG ondersteunt gemeenten hierbij via pilots gericht op innovatieve werkvormen, personeelsbehoud en het verbeteren van uitvoeringsprocessen.¹⁰³

Regionale integrale aanpak

Om de bestuurlijke complexiteit en de knelpunten van sectorale, centraal gestuurde beleidslogica's te doorbreken, is een nieuwe aanpak nodig waarin partnerschap centraal staat. Het rapport *Elke regio telt!* en de Adviesgroep Elke Regio Telt pleiten voor het ontwikkelen van regionale kansenagenda's, samen met het Rijk, als structurele en langjarige aanpak voor brede welvaart in alle regio's. Dit vraagt om het verdiepen in elkaars agenda's en rollen en om minder top-down sturing vanuit het Rijk. Specifiek voor grensregio's is het noodzakelijk dat het Rijksbeleid beter aansluit bij de praktijk en behoeften in deze gebieden. Met de oprichting van het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) stuurt het Rijk samen met de regio op gebiedsgerichte inzet in elf regio's, waarbij grensoverstijgende samenwerking en kennis en beleids- en investeringslogica centraal staan. Het is van belang dat de lessen uit het NPVR serieus worden genomen en worden verbreed naar het hele land, zodat alle gebieden waar brede welvaart onder druk staat profiteren.

De G40-steden hebben als regionale trekkers vaak de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht om verschillende belangen te verbinden en praktijkinzichten te leveren voor beleid en uitvoering. Het position paper van de G40-themagroep Interbestuurlijke Samenwerking onderstreept het belang van voldoende ruimte en structurele financiering om deze rol te vervullen. Door steden met een centrumverantwoordelijkheid passend mandaat toe te kennen, krijgen ze de ruimte krijgen om deze grotere rol op zich te nemen. Het is van belang dat deze rolverdeling vervolgens ook vastligt vast in wet- en regelgeving, en dat daarbij genoeg ruimte is voor dialoog over wat past binnen de samenwerking. De G40 pleit voor een integrale en structurele aanpak met langjarig financieel commitment. De opgave moet breder worden getrokken, bijvoorbeeld met gebiedsagenda's als uitgangspunt van een integrale aanpak. Daarnaast pleit de themagroep voor meer aandacht

voor uitvoerbaarheid van beleid, waarbij de Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO) als belangrijk middel wordt aangedragen.¹⁰⁴

Versterken lokale democratie

De groei van het gemeentelijk takenpakket vraagt om een fundamentele herbezinning op de bestuurlijke inrichting en ondersteuning van het lokaal bestuur. Gemeenteraden, bestaande uit lekenbestuurders met beperkte tijd en middelen, worden geconfronteerd met complexe maatschappelijke opgaven die eerder op nationaal niveau lagen. Zeker voor grotere gemeenten, waar de werkdruk door gemeenteraadsleden het hoogst wordt ervaren, roept dit de vraag op of zij nog voldoende toegerust zijn om hun kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen. Een belangrijk punt van verbetering ligt in het beter faciliteren van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door uitbreiding van ambtelijke ondersteuning, versterking van griffies en gerichte scholing. Tegelijkertijd is het nodig om het schaalniveau van gemeenten opnieuw tegen het licht te houden. In sommige gevallen kan opschaling of intensievere intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk zijn om voldoende uitvoeringskracht te organiseren.

Responsief bestuur

Een lokale overheid moet zichtbaar, aanspreekbaar en betrouwbaar zijn. Inwoners hechten waarde aan gemeenten die daadwerkelijk leveren: oplossingen bieden voor urgente vraagstukken zoals woningnood, integratie van nieuwkomers en ondersteuning van mensen met onbegrepen gedrag. Het rapport *'Naar een uitvoerende macht'* van de Raad voor het Openbaar Bestuur onderstreept het belang van een betrouwbare, bekwame en betrokken lokale overheid die maatschappelijke verwachtingen weet waar te maken en daarmee het vertrouwen van inwoners versterkt.¹⁰⁵ Gemeenten laten op veel terreinen zien dat zij deze rol serieus nemen. Uit het *Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek* (2023) blijkt dat de binding met gemeenten

toeneemt: in 2020 voelde 65 procent van de Nederlanders zich (zeer) verbonden met hun gemeente, tegenover 73 procent in 2023.

Maatregelen vanuit het Rijk hebben echter vaak grote invloed op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. De schaalvergroting die nodig is voor complexe opgaven kan ertoe leiden dat gemeenten minder zichtbaar zijn voor inwoners. Daarnaast is er sprake van een *spill-over* effect: landelijke politieke keuzes en bijkomende onrust hebben invloed op hoe inwoners andere politieke instituties waarderen. Dit hoeft echter geen verlies aan vertrouwen te betekenen, mits de resultaten lokaal merkbaar zijn, vooral op thema's waar de opgaven het grootst zijn. Een voorbeeld hiervan is de regionale inkoop van wijkzorg. De *Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, aangenomen in april 2025, verplicht gemeenten om regionaal samen te werken bij de inkoop van specialistische jeugdzorg. Deze maatregel beoogt de beschikbaarheid van schaarse zorg te verbeteren en duurzame relaties tussen zorgaanbieders en gemeenten te bevorderen. Volgens Jeugdzorg Nederland kan deze aanpak zorgen voor meer rust in de sector en efficiëntere zorgverlening op lokaal niveau.¹⁰⁶



5. Duurzaamheid, klimaat en energie

De komende dertig jaar staat Nederland voor ingrijpende duurzaamheidstransities op het gebied van energievoorziening, klimaatadaptatie, voedselproductie en circulaire economie. Deze veranderingen zullen fundamenteel de manier van wonen, werken, leven en produceren beïnvloeden, waarbij reductie van broeikasgassen (onder meer via de energietransitie en circulair werken), klimaatadaptatie en natuurherstel centraal staan. In dit hoofdstuk bespreken we trends en handelingsperspectieven in duurzaam ruimtegebruik, klimaatadaptatie, de energietransitie en circulair bouwen.

Trends en ontwikkelingen

- Klimaatadaptatie: schaarse ruimte vraagt lokale strategieën en integratie van klimaatmaatregelen
- Energietransitie: netcongestie en regieproblemen remmen voortgang hernieuwbare energie en lokale initiatieven
- Meer centrale sturing en tegelijkertijd versterking gemeentelijke regierol zonder voldoende middelen. Burgerparticipatie en rechtvaardigheid worden belangrijker.

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Noodzakelijke integrale, gebiedsgerichte klimaatadaptatie-strategieën maken samenwerking met waterschappen en andere partijen essentieel
- Nieuwe wetgeving warmtetransitie: betaalbaarheid en participatie blijven belangrijk voor voldoende draagvlak
- Stimuleren burgerparticipatie en lokaal eigenaarschap essentieel voor realisatie van samenhangende, gebiedsgerichte uitvoerings-agenda's.
- Aandacht voor governance en de noodzaak van investeringen in menselijk kapitaal en kennis

5.1 Duurzaam ruimtegebruik

Nederland staat voor ingrijpende ruimtelijke transities. Klimaatverandering, de omschakeling naar duurzame energie, verstedelijking, natuurontwikkeling en de transformatie van de landbouw vragen allemaal om ruimte. Het gaat om het in beslag nemen van fysieke ruimte (denk aan windmolen- en zonneparken, ruimte voor rivieren), maar ook om milieuruimte (stikstof, gifstoffen, broeikasgassen) en effecten van landgebruik op bijvoorbeeld bodemdaling. Deze opgaven komen steeds vaker samen in de regio, waar klassieke ruimtelijke vraagstukken en nieuwe duurzaamheidsambities elkaar ontmoeten – en soms concurreren.

5.1.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

De integrale afweging van belangen en ambities in het landelijk gebied is nog volop in ontwikkeling. Daar bestaan veel sectorale programma's naast elkaar, en is het samenbrengen van belangen en ambities een proces dat tijd en samenwerking vraagt. Klimatrisico's zullen in toenemende mate ruimtelijke keuzes beïnvloeden. Volgens het College van Rijksadviseurs raken deze keuzes aan de vraag wat voor samenleving we in de toekomst willen zijn.¹⁰⁷ Daarbij gaat het om thema's als een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving, klimaatadaptatie en de verduurzaming van landbouw en industrie. Er is veel ruimte nodig voor het opwekken van groene energie, ook op zee, en voor woningbouw.

Bij landgebruik en gebiedsontwikkeling moet rekening worden gehouden met risico's in de leefomgeving, zoals weergegeven in de Atlas Leefomgeving. Een voorbeeld daarvan is bodemdaling door grondwaterverlaging, die niet alleen schade aan infrastructuur veroorzaakt zoals wegen en gebouwen, maar ook het risico op overstromingen verhoogt en tot extra CO₂-uitstoot leidt.¹⁰⁸ In veenweidegebieden wordt de grond vaak ontwaterd om deze geschikt te maken voor landbouw. Door verlaging van het grondwaterpeil komt veengrond in contact met zuurstof, wat leidt tot oxidatie en afbraak van het veen. Dit proces veroorzaakt bodemdaling en de uitstoot van CO₂ (ongeveer 2-3 procent van de totale broeikasgasemissies in Nederland). Verlaging van het grondwaterpeil leidt bovendien tot verdere verdroging.^{109 110 111}

Grote uitdagingen rond kwaliteit van lucht, water en bodem

Bij het innemen van milieuruimte gaat het om de kwaliteit van lucht, water en bodem. De luchtkwaliteit in Nederland is de afgelopen jaren geleidelijk verbeterd, mede dankzij nationale emissieplafonds en Europese richtlijnen. Toch blijven er uitdagingen bestaan. Vanaf 2030 gelden strengere Europese normen voor fijnstof (PM2.5 en PM10) en stikstofdioxide (NO₂), die aanzienlijk lager liggen dan de huidige grenswaarden. Deze aanscherping kan gevolgen hebben voor vergunningverlening en ruimtelijke ontwikkeling, vooral in gebieden met hoge concentraties luchtverontreiniging.¹¹²

In de waterkwaliteit zijn regionaal verbeteringen zichtbaar, maar landelijk voldoet het merendeel van de waterlichamen nog niet aan de eisen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). In 2027 moeten alle EU-lidstaten aan deze richtlijn voldoen, maar Nederland ligt niet op koers om dat te halen. Slechts 9,4 procent van het oppervlaktewater voldoet aan de chemische normen, en de ecologische toestand is zelfs verslechterd. Naar verwachting zal slechts 5,2 procent van het Nederlandse water in 2027 aan de ecologische eisen voldoen.¹¹³

Ook de bodemgezondheid staat onder druk. Volgens de Europese Bodemonitoringrichtlijn verkeert 85 procent van de Nederlandse bodems in slechte staat, wat gevolgen heeft voor voedselproductie, biodiversiteit en koolstofopslag. De richtlijn beoogt vitale bodems in 2050, met monitoring en duurzaam bodembeheer als kerninstrumenten.¹¹⁴

Stikstof en PFAS: bedreigingen voor natuur en gezondheid van mensen

Wat betreft zorgwekkende stoffen zoals PFAS, werkt Nederland aan het terugdringen van emissies via regelgeving en innovatie. Er zijn al verboden op specifieke PFAS-varianten zoals PFOS en PFOA, en Nederland is mede-indiener van een voorstel voor een Europees verbod op alle PFAS. Toch blijven de al aanwezige PFAS in het milieu langdurig actief, wat vraagt om aanvullende maatregelen en sanering.¹¹⁵ Stikstofdepositie vormt nog steeds een bedreiging voor de natuurkwaliteit. Sinds 2005 is de depositie met ongeveer 20 procent gedaald, maar deze daling is onvoldoende om de doelen uit de stikstofwet te halen. Vooral ammoniakuitstoot uit de landbouw blijft een grote bron van depositie.¹¹⁶ De Europese Natuurherstelwet, die in juni 2024 is aangenomen, verplicht Nederland tot herstel van 30 procent van de aangestaste natuurgebieden vóór 2030. Deze wet bevat juridisch bindende doelen voor herstel van terrestrische, mariene en stedelijke ecosystemen en vereist dat lidstaten nationale herstelplannen opstellen en uitvoeren.¹¹⁷

5.1.2 Opgaven en handelingsperspectieven

Opgaven

De ruimtelijke inrichting van Nederland staat onder druk door een stapeling van urgente transitities: energietransitie, circulaire economie, natuurherstel, voedseltransitie, klimaatadaptatie, wonen en werken. Deze opgaven vragen

om duidelijke keuzes en regie. Beleidsmatig is er lang vastgehouden aan een “én-én”-benadering, waarbij conflicterende belangen naast elkaar zijn blijven bestaan en soms zelfs gelijktijdig zijn gestimuleerd. Zo wil Nederland op een beperkt oppervlak zowel de agrosector versterken, als een mondiale economische speler zijn, én tegelijkertijd ambitieuze natuurdoelen realiseren. Dit leidt tot ruimtelijke frictie en beleidsmatige stagnatie.¹¹⁸

De stikstofproblematiek illustreert deze spanning. De bescherming van Natura2000-gebieden blijft een grote uitdaging, terwijl het schrappen van het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur de beschikbare middelen voor provincies en gemeenten beperkt. Lokale overheden richten zich op stikstofreductie, natuurherstel, duurzame landbouw, mobiliteit en natuurinclusieve gebiedsontwikkeling, maar de uitvoering blijft gefragmenteerd.

Het rapport van de Commissie Remkes, *Niet alles kan overal*, verwoordt deze impasse treffend. Het pleit voor een structurele aanpak van de stikstofproblematiek en benadrukt dat ruimtelijke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden.¹¹⁹ De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) sluit hierbij aan en stelt dat het principe van “water en bodem sturend” nog onvoldoende wordt toegepast. In het rapport *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat* doet de Rli tien aanbevelingen voor klimaatbestendige ruimtelijke ordening, waaronder het versterken van interbestuurlijke samenwerking en het juridisch verankeren van sturende principes.¹²⁰

De Rli wijst daarnaast op het belang van samenhang tussen de vier grote duurzaamheidsopgaven. In een eerder rapport stelt de raad dat veel initiatieven nog kleinschalig en sectoraal zijn, en onvoldoende bijdragen aan de transformatie die nodig is voor 2050. Regio's die erin slagen om cross-sectorale verbindingen te leggen – bijvoorbeeld tussen landbouw en bouw – benutten de kansen van de transities het best.¹²¹ Het toekomstbeeld *Zicht*

op de Delta in 2050 laat zien hoe deze samenhang eruit kan zien in de praktijk, met multifunctionele oplossingen voor energie, natuur en landbouw.¹²² Panorama Nederland biedt daarbij een verbeeldende laag op de NOVI-opgaven, waarin het “moeten” wordt aangevuld met een perspectief op wat Nederland kan worden.¹²³ Toch blijven veel kansen onbenut. Beleidsinstrumenten zoals de Regionale Energie Strategieën (RES) worden nog onvoldoende verbonden met circulaire en klimaatadaptieve doelen. Afstemming tussen ministeries – zoals LNV en VWS – is gefragmenteerd en mist richting.

Een stevige *human capital agenda* is daarbij onmisbaar. De energietransitie stagneert door een tekort aan vakmensen, en bij gemeenten en provincies is veel kennis verloren gegaan. Zonder voldoende personeel en expertise blijft duurzame gebiedsontwikkeling kwetsbaar.¹²⁴

Nederland staat op een kantelpunt. Alleen met meer regie, samenhang en investeringen in menselijk kapitaal kan de transitie van visie naar uitvoering worden versneld.

Handelingsperspectieven

Gemeenten bevinden zich in de frontlinie van deze transitie. De urgentie is groot, maar de oplossingsrichtingen zijn concreet en binnen bereik. Gebiedsontwikkeling biedt hiervoor een krachtig platform. Juist in gebiedsgerichte samenwerking kunnen belangen worden verbonden, waarden worden besproken en oplossingen worden ontworpen die lokaal gedragen zijn.¹²⁵

Voor G40-gemeenten betekent dit:^{126 127 128}

→ Organiseer brede waardendialogen. Ga in gesprek over wat goede volkshuisvesting, duurzame mobiliteit of toekomstbestendige landbouw betekenen in de lokale context. Niet alleen technocratisch, maar vanuit waarden en belangen van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

- Creëer gebiedscoalities. Richt samenwerkingsverbanden in waarin overheid, bedrijven en gemeenschappen gelijkwaardig samenwerken. Denk aan gebiedscoöperaties, lokale akkoorden of omgevingstafels waarin ruimtelijke keuzes worden afgestemd.
- Versterk uitvoeringskracht en kennis. Investeer in menselijk kapitaal binnen gemeenten. Herstel verloren expertise op het gebied van ruimtelijke ordening, energietransitie en klimaatadaptatie. Werk samen met onderwijsinstellingen en regionale kennisnetwerken.
- Gebruik de omgevingsvisie als sturingsinstrument. Maak keuzes expliciet, ook als ze moeilijk zijn. Concretiseer ambities op gebiedsniveau en geef prioriteit aan functies die passen bij de identiteit van het gebied. Organiseer omgevingstafels om beleidsvelden te verbinden en vergunningverlening te stroomlijnen.
- Benut data en kaarten. De Atlas van de Regio van het PBL biedt ruim 130 kaarten die inzicht geven in waar opgaven samenkomen. Gebruik deze informatie om ruimtelijke keuzes te onderbouwen en koppelkansen te identificeren.

De NOVEX-gebieden laten zien dat intensieve samenwerking tussen het Rijk en de regio mogelijk is. G40-gemeenten kunnen hierop aansluiten door gebiedsgerichte uitvoeringsagenda's te ontwikkelen waarin woningbouw, waterveiligheid, duurzame energie en landbouw in samenhang worden aangepakt.¹²⁹

De Rli benadrukt dat systeemfalen alleen doorbroken wordt als gemeenten hun rol als gebiedsregisseur serieus nemen. Niet door te wachten op landelijke sturing, maar door lokaal het gesprek te voeren, coalities te smeden en keuzes te maken. De kracht van de regio ligt in het verbinden van opgaven, het mobiliseren van lokale energie en het realiseren van concrete, gedragen oplossingen.

Gemeenten en zeker de G40 kunnen, behalve zelf de regie in de regio pakken, ook regie op het gesprek met het Rijk proberen te pakken. De samenwerking in de regio biedt het Rijk ook oplossingen voor allerlei Rijksagenda's. Daar mag en hoort wat tegenover te staan. Om hun rol in de regio goed te pakken, hebben gemeenten - zeker gemeenten met een regierol in de regio - ook een betere balans nodig in taken en daartegenover staande bevoegdheden en middelen. Zie bijvoorbeeld de discussie over Elke regio telt¹³⁰ en de Actie-agenda Sterk bestuur¹³¹, en adviezen van de Raad Openbaar bestuur¹³² en de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV).¹³³

5.2 Klimaatadaptatie

Klimaatverandering heeft effect op vrijwel alle geledingen van de samenleving en brengt onder andere opgaven met zich mee voor de waterveiligheid, de zoetwatervoorziening, de gezondheid, het stedelijk gebied, de vitale infrastructuur (elektriciteit, ICT, transport), de landbouw¹³⁴, de industrie, het toerisme en de natuur. In algemene zin tonen verschillende onderzoeken aan dat een ambitieus klimaatbeleid het hoogste rendement heeft. Hoe hoger de uitstoot en de opwarming, hoe hoger op termijn de schadeposten van klimaatverandering zullen uitpakken. De totale investeringskosten van het Parijse klimaatverdrag zijn slechts 20 procent van de economische schadepost van klimaatverandering die kan optreden. De kosten van nietsdoen zijn over dertig jaar geraamd op tussen de 49 en 124 miljard euro. Daarin zijn 'lastig kwantificeerbare schades' (zoals de mogelijkheid van menselijke migratiestromen of schade aan ecosystemen) nog niet eens meegenomen.¹³⁵

5.2.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

De opwarming van de aarde dreigt richting drie graden te gaan bij voortzetting van het huidige beleid. De zeespiegel zal rond 2100 daardoor met 59 tot 124 cm stijgen. In extreme scenario's, bij instabiliteit van de Antarctische ijskap, zelfs tot 2,5 meter.¹³⁶ Ook het risico van het stilvallen van de Golfstroom wordt steeds groter, met onvoorstelbare gevolgen voor het wereldwijde klimaat en daarmee bijvoorbeeld ook de wereldwijde voedselvoorziening.¹³⁷ Met de al bereikte stijging van 1,3 graden zien we het weer nu al extremer worden en weersextremen treden vaker op. Denk aan droogte, hitte en hevige neerslag, met grote impact op regio's - zoals zichtbaar was in 2021 in Limburg (overstromingen).¹³⁸ Hoewel de gemiddelde neerslag in de zomer waarschijnlijk verder afneemt, neemt de kans op veel regen in korte tijd toe. In die zin wordt het in de zomer dus droger en natter tegelijk.¹³⁹

Er is de afgelopen jaren meer inzicht gekomen in regionale verschillen in klimaatverandering, zoals zonuren, neerslag en temperatuurstijgingen. Maar de gevolgen van klimaatverandering zijn ook sterk afhankelijk van de lokale en regionale kenmerken van de economie (type industrie en landbouw), de fysisch-geografische kenmerken (hogere zandgronden, laagveengebied, rivierengebied, zeekleigebied, en dergelijke), de landschapstypologie, beschermde gebieden en de kritische stikstofdepositie in natuurgebieden, het overstromingsgevaar en de maximale waterdiepte bij overstroming, de inrichting van het stedelijk gebied (infrastructuur, binnenwateren, hittestress) en de kenmerken en aard van het cultureel erfgoed. Daarmee is elk gebied uniek en moet elke gemeente en elke regio – met de vele lokale, regionale en nationale actoren – tot een eigen gerichte adaptatiestrategie komen.¹⁴⁰

Een goed voorbeeld hiervan zijn de groeiende problemen met funderingen. Gemeenten in West- en Noord-Nederland zijn het meest kwetsbaar



voor funderingsproblemen, vooral in gebieden met veen- en kleigronden, oudere bebouwing en met dalende grondwaterstanden. Klimaatverandering versterkt dit probleem, doordat droogte houten funderingen aantast en bodemdaling versnelt. Naar schatting lopen tussen de 487.000 en 537.000 panden verhoogd risico op verzakking, een aantal dat kan oplopen tot 687.000 bij voortschrijdende klimaatverandering.¹⁴¹ Kaarten zoals de [Funderingsviewer](#) van RVO en KCAF en de Atlas Leefomgeving bieden inzicht in risicogebieden.

Hoewel veel steden met ‘vergroening’ bezig zijn, daalt het aantal beschikbare vierkante meters groen per inwoner. De vier grote steden halen in bijna geen enkele wijk de richtlijnen voor groen.¹⁴² Groen is onder meer van belang

om hittestress in stenige omgevingen tegen te gaan. Volgens onderzoek van Investico wonen bijna tien miljoen Nederlanders in een woning die in de zomer te warm kan worden. Onder hen bevinden zich ongeveer twee miljoen ouderen, die extra kwetsbaar zijn voor gezondheidsproblemen door hitte (hittestress).¹⁴³

5.2.2 Opgaven en handelingsperspectieven

Opgaven

Klimaatadaptatiebeleid is integraal en raakt vele sectoren zoals waterveiligheid, gezondheid, landbouw en infrastructuur. De organisatie van dit beleid is complex met vele betrokken partijen en onzekerheden over klimaatontwikkelingen en beleidsresultaten. Investeren in klimaatadaptatie – denk aan waterretentie en -afvoer, weerbaarheid bij hitte - levert een hoog rendement op en voorkomt grote toekomstige schadekosten, die kunnen oplopen tot tientallen miljarden euro's.

Verbeteren van woningen is niet alleen nodig vanwege de vermindering van het energieverbruik, maar is ook van belang om bewoners tegen hitte te beschermen en is fundamenteel nodig om klimaatkwetsbaarheid te voorkomen. ABN Amro constateert dat in sommige wijken de risico's van klimaatverandering, zoals overstromingen en funderingsproblemen, mogelijk te veel zijn om te dragen voor bewoners. Huishoudens waarbij een combinatie van meerdere klimaatrisico's speelt zouden de hoogste prioriteit moeten krijgen.¹⁴⁴

Funderingsproblematiek brengt grote financiële risico's met zich mee. De kosten van funderingsherstel waren in 2020 naar schatting gemiddeld €80.000 per woning, afhankelijk van funderingstype en schadeomvang.¹⁴⁵ Deze kosten

zijn vaak niet verzekerd en komen volledig voor rekening van de eigenaar.¹⁴⁶ Funderingsherstel is een ingrijpende en kostbare operatie, maar biedt tegelijk kansen om een pand te isoleren en te verduurzamen. Maar ook de aanpak van hittestress staat niet los van de isolatieopgave. In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) hebben woningcorporaties ambitieuze doelen gesteld op het gebied van isolatie. Een goed geïsoleerde woning houdt warmte van buiten beter tegen, maar kan tegelijkertijd warmte die eenmaal binnen is juist langer vasthouden. Dit maakt koeling net zo belangrijk als verwarming. Daarom groeit de urgentie voor warmte én koude netten: systemen die niet alleen duurzaam verwarmen, maar ook actief kunnen koelen. Zo wordt hittestress aangepakt zonder dat dit leidt tot extra energieverbruik via airco's. De isolatieopgave en klimaatadaptatie moeten dus hand in hand gaan; een complexe opgave.¹⁴⁷

Nederland werkt via de Nationale Klimaatadaptatie Strategie (NAS) en het Deltaprogramma aan het beperken van de risico's van klimaatverandering voor economie, gezondheid, infrastructuur, natuur en erfgoed. Doel: een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland in 2050. Klimaatadaptatie raakt aan brede maatschappelijke transitie zoals bodemdaling, duurzame landbouw, energietransitie en de woningbouwopgave. Het is daarmee geen losstaand beleidsterrein, maar een doorlopende opgave die verweven is met ruimtelijke ordening, sociaal beleid en economische ontwikkeling.

Er zijn allerlei andere urgente vraagstukken die ook ruimte in beslag nemen, zoals het bouwen van woningen. Dat maakt dat er gebouwd wordt op plekken die klimatologisch niet geschikt zijn zoals de polders. Alles in dit land is al bestemd, dus ruimte voor bijvoorbeeld water gaat ten koste van iets anders. Die strijd om de ruimte zal de komende jaren alleen maar urgenter en zichtbaarder worden.

Elke overheid – van Rijk tot gemeente – draagt verantwoordelijkheid voor het integreren van klimaatadaptatie in beleid, uitvoering en beheer. De bestuurlijke puzzel kent overlappende gebiedseenheden en uiteenlopende belangen. Tegelijkertijd is er nog veel onzekerheid: over klimaatontwikkelingen, sociaaleconomische trends en de effectiviteit van maatregelen. Klimaatadaptatie vraagt om samenwerking, kennisdeling en continue reflectie – met oog voor lokale context én nationale samenhang. Een goed georganiseerde informatiestroom is cruciaal.

Handelingsperspectieven

Beleidsmatige aandacht en monitoring zijn essentieel om schade van klimaatverandering te beperken en om, als het gaat om funderingsschade, bewoners tijdig te informeren. Het in kaart brengen van klimaatrisico's op wijkniveau helpt bij het maken van gerichte keuzes. Klimaatlabels of stresstesten maken zichtbaar waar de kwetsbaarheden liggen en vormen een basis voor communicatie met bewoners. Dit ondersteunt zowel de prioritering als de participatie.¹⁴⁸ Door klimaatsafari's of wijkexpedities te organiseren, verkennen bewoners en ambtenaren samen de wijk. Zo worden knelpunten en kansen zichtbaar, wat bijdraagt aan bewustwording en eigenaarschap.¹⁴⁹ Ook het stimuleren van bewonersinitiatieven is van belang. Een laagdrempelig microfonds voor vergroening of wateropvang maakt het mogelijk voor bewoners om zelf aan de slag te gaan. Dit vergroot de betrokkenheid en versnelt de uitvoering van klimaatadaptatieve maatregelen.¹⁵⁰

Benut koppelkansen – Het grote manco in het huidige beleid is dat klimaatadaptatie nog te vaak als een aparte opgave wordt benaderd, terwijl juist de grootste verbeteringen mogelijk zijn door het systematisch en integraal opnemen van klimaatmaatregelen in alle ruimtelijke en sociale processen. Door bestaande kennis en instrumenten zoals de City Deal en de Roadmap te benutten, kunnen gemeenten en regio's deze investeringsgolf aangrijpen

om Nederland daadwerkelijk klimaatrobust in te richten. Maatregelen voor klimaatadaptatie kunnen worden gekoppeld aan het verbeteren van de leefbaarheid, sociale cohesie en energietransitie – zie kader.

Voorbeelden van te koppelen maatregelen

Leefbaarheid en sociale cohesie

Denk aan concrete projecten zoals groene schoolpleinen, waterdoorlatende straten en koele ontmoetingsplekken. Zulke initiatieven vergroten niet alleen het draagvlak, maar verbeteren ook direct de leefbaarheid.¹⁵¹ Nederlandse gemeenten en waterschappen nemen al geruime tijd maatregelen om wateroverlast tegen te gaan. Denk hierbij aan het aanleggen van waterbergingen, het vergroenen van stedelijke gebieden, het installeren van groene daken, het creëren van wadi's en het stimuleren van steenbreekinitiatieven. Deze zogeheten *no-regret* maatregelen dragen niet alleen bij aan klimaatadaptatie, maar verbeteren ook de leefbaarheid van steden en dorpen. Door vergroening te combineren met gezondheid, participatie en armoedebestrijding ontstaan initiatieven zoals buurtmoestuinen of groene banen voor jongeren.¹⁵² Lokale uitvoeringsprogramma's bieden de mogelijkheid om per locatie de meest kosteneffectieve ingrepen te kiezen.

Gebouwde omgeving

Ook in gebiedsontwikkeling verdient klimaatadaptatie een centrale plek. Klimaatbestendigheid zou een harde randvoorwaarde moeten zijn bij nieuwe projecten, waarbij slim wordt gekoppeld aan andere ruimtelijke opgaven. Gemeentelijk vastgoed kan hierin een voorbeeldfunctie vervullen: door eigen gebouwen te verduurzamen met klimaatadap-

tieve maatregelen en dit als norm te stellen bij nieuwbouw en renovatie.¹⁵³ Investeren in klimaatadaptieve maatregelen in de gebouwde omgeving is niet alleen noodzakelijk vanwege de toenemende klimaatrisico's, maar ook economisch verstandig. Door nu te investeren, kunnen aanzienlijke kosten door schade aan infrastructuur, gebouwen en gezondheid in de toekomst worden voorkomen.¹⁵⁴

Energietransitie

Het isoleren van woningen is niet alleen van belang in de winter, maar ook op warme dagen. Bij het isoleren en verbeteren van woningen zou aandacht moeten zijn voor hittestress. Hiervoor zijn diverse maatregelen mogelijk, zoals zonwering, natuurlijke ventilatie, groene daken, isolatiematerialen met een hoge warmtecapaciteit (zoals houtvezel of cellulose) die warmte langzaam doorlaten, lichte kleuren aan de buitenzijde en slim gebruik van installaties. Vergroenen van de buitenruimte helpt ook om de temperatuur in de gebouwde omgeving op hete dagen te temperen en kan bijdragen aan het tegengaan van wateroverlast.¹⁵⁵

Deel opgedane inzichten en pas ze toe – De opgedane kennis en ervaring uit de City Deal Klimaatadaptatie, waarin steden, maatschappelijke partners en de Rijksoverheid samenwerkten aan innovatieve oplossingen voor klimaatbestendige steden, kunnen goed worden benut.¹⁵⁶ Deze samenwerking heeft geleid tot een cultuur van leren, experimenteren en innoveren, waarbij concrete praktijksituaties centraal stonden. De lessen uit deze City Deal zijn gedeeld met andere partijen, waaronder het onderwijs, en vormen een waardevolle basis voor verdere gebiedsontwikkeling.

Een belangrijk instrument dat voortkomt uit deze samenwerking is de Roadmap Klimaatrobuuste Gebiedsontwikkeling. Deze roadmap biedt een systematische aanpak om klimaatadaptatie te integreren in beleidsagenda's, ontwikkelingsprojecten, gebiedsontwikkelingen en reguliere onderhouds- en beheersprogramma's. De roadmap benadrukt het belang van aandacht voor hittestress, vitale infrastructuur, gezondheid en het buitengebied. Juist op deze punten is nog veel winst te behalen, aangezien klimaatmaatregelen vaak onvoldoende structureel zijn verankerd in ruimtelijke processen.¹⁵⁷

De urgentie om klimaatadaptatie te koppelen aan ruimtelijke investeringen is groot. Nederland staat aan de vooravond van een enorme investeringsgolf in de fysieke leefomgeving (Ontwerp-Nota Ruimte, juli 2025¹⁵⁸). Deze investeringen bieden een unieke kans om klimaatadaptatie (en circulaire economie, energietransitie) integraal mee te nemen in de planvorming en uitvoering.

5.3 Energietransitie

Nederland streeft naar netto nul uitstoot van broeikasgassen in 2050 en 100 procent CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.¹⁵⁹ Concrete afspraken over reductie van de uitstoot werden gemaakt in het Klimaatakkoord uit 2019, met meer dan 600 afspraken verdeeld over vijf sectoren: elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw & landgebruik, en mobiliteit. De uitvoering ligt bij verschillende ministeries en wordt jaarlijks gemonitord. Sinds de invoering van de Klimaatwet is het kabinet verplicht om elke vijf jaar een Klimaatplan op te stellen, waarin het beleid voor de komende tien jaar wordt vastgelegd.

In maart 2025 is een nieuw Klimaatplan gepresenteerd. Dit plan bevestigt het doel van klimaatneutraliteit in 2050 en introduceert een niet-wettelijk tussen-doel van 90 procent reductie in 2040. Het legt nadruk op rechtvaardigheid, economisch perspectief, maatschappelijke betrokkenheid en samenhang tussen transities (zoals energie, circulariteit, mobiliteit).¹⁶⁰ Het plan besteedt ook aandacht voor koolstofverwijdering, zoals natuurlijke opslag via bossen en technologische oplossingen.¹⁶¹ De Klimaatwet is aangepast om aan te sluiten bij de Europese klimaatverordening.

5.3.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Manieren om de uitstoot van broeikasgassen verder te reduceren zijn het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen door elektrificatie, verduurzaming van de gebouwde omgeving en gedragsverandering in huishoudens en bij bedrijven, duurzamere voedselproductie en een circulaire economie.¹⁶² In deze paragraaf staan we stil bij elektrificatie, verduurzaming van de gebouwde omgeving en gedrag; de voedselproductie laten we buiten beschouwing. Circulair bouwen komt in de volgende paragraaf aan de orde. We beginnen met een introductie over algemene trends en ontwikkelingen in de energietransitie.

De energietransitie versnelt, maar kent contrasten

Nederland zet stevig in op het uitschakelen van kolen- en gascentrales: kolen moeten uiterlijk in 2030 verdwijnen¹⁶³, gas volgt in 2035.¹⁶⁴ Tegelijkertijd groeit de rol van waterstof als schone energiedrager, vooral voor industrie en zwaar transport, met een nationale backbone in ontwikkeling; extra investeringen zijn wel nodig.¹⁶⁵ Biomassa, ooit gepresenteerd als duurzame oplossing, blijkt een ecologisch en maatschappelijk fiasco: het kabinet stopte sinds 2022 met nieuwe subsidies vanwege twijfel over klimaatwinst en draagvlak.¹⁶⁷

Energieopslag is een belangrijke sleutel richting flexibiliteit: het aantal grootschalige batterijprojecten verdubbelde in één jaar, met duizenden MWh in aanbouw.¹⁶⁸

Ondertussen groeit de spanning tussen grootschalige productie en decentrale initiatieven: bewoners en lokale energiehubbs willen eigenaarschap, maar botsen op netcongestie en gebrek aan regie. Zowel grootschalige productie is nodig, vooral voor de industrie, maar ook dat het hele systeem tendeert van centraal naar (opnieuw) decentraal. Opwekken van energie dichtbij kan een bijdrage leveren aan netcongestie als bijvoorbeeld binnen een grid aan elkaar wordt geleverd, er energie wordt opgevangen in batterijen, enzovoort. Decentrale initiatieven dragen ook bij aan draagvlak, energiebesparing en sociale cohesie. Het kabinet wil daarom bewonersinitiatieven, lokale energiecoöperaties en decentrale opwek ondersteunen.¹⁶⁹ Enerzijds om weerstand te voorkomen, anderzijds om de potentie en bijdrage aan het realiseren van de transitie door inwonersinitiatieven te benutten.

Emissiereductie stagneert

De kans dat de wettelijke doelstelling van 55 procent reductie wordt gehaald is minder dan 5 procent. Het belang van emissiereductie is groot (zie: Klimaatadaptatie) maar stagneert: in 2024 daalde de uitstoot slechts 1,6 procent, vooral door toename in de industrie. De industrie is verantwoordelijk voor 31 procent van de broeikasgasuitstoot en moet in 2050 klimaatneutraal en circulair zijn. Het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie stimuleert investeringen in energie-efficiëntie en CO₂-reductie. De belangrijkste obstakels zijn netcongestie, vergunningstrajecten en investeringsonzekerheid.¹⁷⁰

Positieve ontwikkelingen zijn wel zichtbaar in de verduurzaming van de gebouwde omgeving: isolatie, warmtepompen en gedragsverandering zorgen voor energiebesparing. In 2022 en 2023 is de CO₂-uitstoot fors gedaald, mede

door gedragsverandering als gevolg van de energiecrisis.¹⁷¹ De uitstoot van woningen en gebouwen daalde tussen 1990 en 2023 met 38 procent, van 30 megaton naar 18,6 megaton. Bijna de helft van deze daling vond plaats in de laatste twee jaar (2022 en 2023), mede door een sterke afname van het aardgasverbruik in woningen (bijna een kwart tussen 2021 en 2023)¹⁷² als gevolg van de relatief hoge gasprijs door de oorlog in Oekraïne. Dit is naar verwachting een blijvend effect, maar de hoogte van de gasprijs blijft een belangrijke drijfveer voor de trends in het gasverbruik.^{173 174}

Voor de G40-gemeenten ligt de gemiddelde *jaarlijkse* daling van de CO₂-uitstoot van woningen tussen 2011 en 2023 op ongeveer 2,0 procent,



terwijl de M50-gemeenten gemiddeld 2,3 procent per jaar reduceren.¹⁷⁵ De verschillen tussen gemeenten blijven groot. Zo realiseerde de M50-gemeente Doetinchem een totale afname van 45,2 procent in deze periode, wat neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse daling van ruim 6,5 procent. In de G40-gemeente Groningen bleef de afname beperkt tot 9,8 procent, oftewel gemiddeld 0,8 procent per jaar.¹⁷⁶ De Monitor Energiebesparing van de Rijksoverheid laat zien dat energiebesparing weliswaar toeneemt, maar niet in hetzelfde tempo als elektrificatie.¹⁷⁷ De besparingen zijn vaak afhankelijk van gedragsverandering, renovatieprojecten en beleidsmaatregelen die trager worden geïmplementeerd dan technologische elektrificatie-oplossingen.

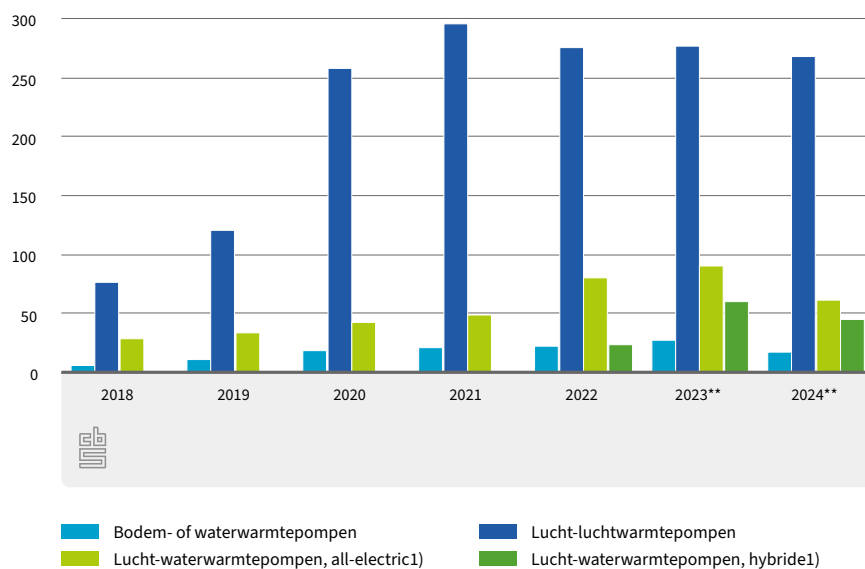
De vraag naar elektriciteit in sectoren als gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit en landbouw neemt richting 2050 fors toe. Recente scenariostudies laten echter uiteenlopende inschattingen zien over de snelheid en omvang van deze groei. Een belangrijke onzekerheid betreft de toekomstige rol van waterstof, met name de binnenlandse productie van groene waterstof en mogelijke exportstromen. Niet alleen de totale vraag is relevant, maar ook het tijdstip waarop elektriciteit wordt gebruikt, de samenstelling van de vraag en de geografische spreiding. Deze factoren zijn bepalend voor de inrichting van het toekomstige elektriciteitssysteem.¹⁷⁸

Via het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie wordt gewerkt aan een duurzame warmtevoorziening. Doel is om 1,5 miljoen woningen van het gas af te hebben in 2030, en alle gebouwen in 2050. Tussen 2018 en 2028 moeten 50.000 woningen aardgasvrij worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor Transitievisies Warmte en Wijkuitvoeringsplannen. Sinds 2020 zijn drie rondes proeftuinen gestart; in 2024 waren 6.757 woningen en 91 utiliteitsgebouwen aardgasvrij.¹⁷⁹ Thuisbatterijen winnen aan populariteit, ondanks dat ze nog niet rendabel zijn. De verkoop van warmtepompen vlakt af, na een jarenlange stijging (figuur 3).¹⁸⁰

Figuur 3 Ontwikkeling van de verkoop van warmtepompen, 2018 – 2024.

Verkochte warmtepompen

x 1 000



**nader voorlopige cijfers

Bron: CBS (2025). *Groei aantal warmtepompen neemt af.*

Groei van hernieuwbare energie zet door, maar netcongestie is beperkende factor

Op basis van de meest recente gegevens uit de Regionale Klimaatmonitor (geactualiseerd op 21 augustus 2025) blijkt dat het aandeel hernieuwbare energie in Nederland verder is toegenomen. In 2023 bedroeg het gemiddelde aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik landelijk 13,2 procent, een duidelijke stijging ten opzichte van de 8,5 procent in 2019.¹⁸¹

Binnen de G40-gemeenten ligt het gemiddelde aandeel hernieuwbare energie nu op 12,6 procent, terwijl de M50-gemeenten gemiddeld 11,1 procent realiseren.

Net als in eerdere jaren zijn de verschillen tussen gemeenten aanzienlijk. Zo scoort Dronten opnieuw hoog met meer dan 190 procent hernieuwbare elektriciteitsproductie ten opzichte van het eigen verbruik, gevolgd door Alkmaar (121 procent) en Lelystad (115 procent). Opvallend is dat ook andere gemeenten in de G40 en M50 hun productie van hernieuwbare elektriciteit sterk hebben uitgebreid. In de G40-gemeente Ede is het aandeel gestegen tot 92 procent, terwijl Roermond, een M50-gemeente die in 2019 nog laag scoorde, inmiddels op 18 procent zit.¹⁸² In deze cijfers is terug te zien dat sommige gemeenten meer mogelijkheden hebben voor opwekken van wind-energie dan andere en het daardoor relatief ‘goed doen’.

De groei van hernieuwbare energieproductie is het resultaat van een combinatie van factoren: uitbreiding van zonne- en windenergie, betere benutting van restwarmte en biogas, en een toename van lokale initiatieven. Tussen 2010 en 2023 is het aandeel hernieuwbare energie in Nederland met meer dan 200 procent gestegen. In de G40-gemeenten bedraagt de groei gemiddeld 215 procent, en in de M50-gemeenten 198 procent.¹⁸³ De cijfers onderstrepen het belang van lokale inzet en regionale samenwerking in de energietransitie. Gemeenten die inzetten op integrale gebiedsontwikkeling en koppeling van energieopwekking aan ruimtelijke en sociale opgaven, blijken in staat om versneld resultaten te boeken.¹⁸⁴

De energietransitie kent daarnaast ook grote uitdagingen zoals netcongestie. De kwetsbaarheid van ons elektriciteitsnet neemt toe; TenneT waarschuwt voor 54 uur stroomuitval per jaar na 2030 zonder extra regelbaar vermogen.¹⁸⁵ De uitrol van het 380kV-net stagneert door personeelstekorten, bezwaar-

procedures en financieringsdruk.¹⁸⁶ Doordat het elektriciteitsnet overbelast raakt, lopen duurzame projecten vertraging op, zoals de aansluiting van warmtepompen en warmtenetten, en aanleg van zonnenvelden. De snelle toename van zonnepanelen vlakkt ook af door het einde van de salderingsregeling. Ruimtelijke druk maakt het bovendien lastig zonnenvelden te vestigen. Arbeidsmarktkrapte en betaalbaarheid van maatregelen vertragen de energietransitie eveneens, vooral bij particuliere huurwoningen en Verenigingen van Eigenaren (VvE's).¹⁸⁷ In de regio (Flevopolder-Gelderland-Utrecht) loopt het stroomnet sneller tegen de grenzen aan dan elders. Daarom worden hier versneld maatregelen ingevoerd, zoals het verzwaren van hoogspanningsstations en het tijdelijk zwaarder belasten van het net.¹⁸⁸

De energietransitie boekt dus vooruitgang, maar het totale energiegebruik blijft stijgen. Volgens de meest recente Klimaat- en Energieverkenning van het PBL neemt het verbruik van fossiele energie — met name aardgas en in mindere mate olie — bovendien nog steeds toe binnen het totale energiegebruik.¹⁸⁹ Dat onderstreept het belang van een systemische benadering zoals de Trias Energetica: eerst de energievraag beperken via isolatie, energiebesparing en productinnovatie; vervolgens duurzame opwek maximaliseren; en pas als laatste stap efficiënt gebruik maken van fossiele bronnen.¹⁹⁰ Binnen die laatste stap speelt aardgas nog een rol vanwege de relatief lage CO₂-uitstoot ten opzichte van kolen. Tegelijkertijd groeit het belang van energiedragers zoals batterijen en waterstof, die flexibiliteit en opslag mogelijk maken in een energiesysteem dat steeds meer fluctueert.¹⁹¹ De inzet op deze dragers is cruciaal om de transitie robuust en toekomstbestendig te maken.

Governance

In de jaren '90 werd de Nederlandse energiesector grotendeels geprivatiseerd, met als doel meer marktwerking, concurrentie en efficiëntie. Energiebedrijven werden opgesplitst en verzelfstandigd, en productie en levering

kwamen in commerciële handen. Maar sinds de energietransitie in volle gang is, groeit het besef dat publieke regie nodig is om klimaatdoelen te halen, netcapaciteit uit te breiden en energiearmoede te bestrijden. Daarom zien we nu een herwaardering van publieke sturing, met netbeheerders als TenneT en regionale overheden die weer een centrale rol krijgen in planning, investeringen en eigenaarschap. Maar: gemeenten en provincies krijgen wel verantwoordelijkheden, maar onvoldoende bijbehorende bevoegdheden en middelen.¹⁹² Tegelijk is er een trend naar meer centrale sturing door het Rijk, zoals we verderop beschrijven bij het bespreken van de energieregio's (Regionale Energiestrategieën: RES-regio's).

De energietransitie vraagt om duidelijke keuzes in verantwoordelijkheidsverdeling. Waar de overheid in de jaren '80 en '90 taken overdroeg aan de markt, zien we nu dus een herwaardering van publieke regie. Volgens het SCP is de Rijksoverheid weer nadrukkelijk aanwezig met regulerende, stimulerende en faciliterende rollen in het klimaatbeleid. Tegelijkertijd wordt van burgers en marktpartijen verwacht dat zij mee-investeren en mee-organiseren, bijvoorbeeld via lokaal eigendom en energiecoöperaties. Maar het SCP laat zien dat burgers deze verantwoordelijkheid niet vanzelfsprekend aanvaarden: zij willen zeggenschap, rechtvaardigheid en ondersteuning. De energietransitie is dus niet alleen een technische opgave, maar ook een maatschappelijke: het gaat om wie meedoet, wie beslist en wie profiteert.¹⁹³

5.3.2 Opgaven en handelingsperspectieven

Opgaven

Betaalbaarheid van energie en verduurzaming blijven een uitdaging, vooral voor kwetsbare huishoudens. Verdere stimulering van bewustwording en duurzame keuzes is noodzakelijk. Via het Nationaal Programma Lokale Warm-

tetransitie wordt ingezet op het aardgasvrij maken van woningen. Gemeenten krijgen daarbij via nieuwe wetten meer bevoegdheden.

Het warmteprogramma

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw, 2024) biedt gemeenten een kader en instrumenten om de warmtetransitie effectiever en efficiënter te laten verlopen, met aandacht voor betaalbaarheid, uitvoeringscapaciteit en juridische zekerheid. De wet geeft gemeenten de bevoegdheid om regie te kunnen voeren over de wijkgerichte aanpak om woningen en gebouwen te verduurzamen. Gemeenten kunnen wijken aanwijzen die op een termijn van acht jaar van het gas afgaan, wanneer het duurzame alternatief haalbaar en betaalbaar is voor huishoudens en bedrijven in de wijk. De wet zal naar verwachting per 1 januari 2026 inwerking treden.

Met de invoering van de Wgiw wijzigt de Omgevingswet en verandert de naam van de Transitievisie Warmte in Warmteprogramma. Het warmteprogramma beschrijft de aanpak voor de periode tot en met 2035 en moet uiterlijk 31 december 2026 zijn vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders, en dient elke vijf jaar te worden geactualiseerd. Het warmteprogramma beschrijft:

- Welke wijken en buurten in de komende tien jaar van het aardgas af gaan.
- Hoe dit gebeurt, inclusief de technische en financiële aspecten.
- Participatie van bewoners en lokale ondernemers, zodat zij weten of het verstandig is om zelf te investeren in een warmteoplossing.

Verlaging van met name het fossiele energieverbruik essentieel, ook voor de portemonnee van inwoners en voor het tegengaan van netcongestie. Het versnellen van isolatie van (sociale) huur en vooroorlogse wijken kan de vraag naar energie verminderen, maar voorlopig blijft energiearmoede een (mogelijk stijgend¹⁹⁴) probleem, vooral bij huishoudens met lage inkomens. De energietoeslag en het prijsplafond zijn met ingang van 2024 gestopt. Het Tijdelijke Noodfonds Energie is in april 2025 nog eenmaal geopend, maar binnen een paar dagen weer gesloten door de grote hoeveelheid aanvragen. En hoewel isolatie en efficiënte installaties bijdragen aan energiebesparing, blijft gedragsverandering bij huishoudens de grootste – en complexe – factor voor besparing.¹⁹⁵

Sinds 2021 zijn er belangrijke ontwikkelingen en inzichten ontstaan rond de uitvoering van de Regionale Energiestrategieën (RES) en de rol van decentrale overheden in de energietransitie. De praktijk laat zien dat de RES-regio's zich verder hebben ontwikkeld als samenwerkingsverbanden, maar dat de eerder gesignaleerde knelpunten grotendeels nog actueel zijn – zij het met meer nuance en oplossingsrichtingen.

Uit een recente Kamerbrief over de voortgang van de RES blijkt dat de integratie van energieopgaven met andere ruimtelijke en maatschappelijke opgaven (zoals woningbouw, natuurontwikkeling en mobiliteit) nog onvoldoende van de grond komt. Er is meer aandacht nodig voor het verbinden van de RES met omgevingsvisies en andere beleidskaders. In een aangenomen motie roept de kamer de regering op om gemeenten en provincies meer ruimte te geven bij het invullen van hun motiveringsplicht in lokale verordeningen.¹⁹⁶ Hoewel de motie niet expliciet spreekt van het “afschaffen” van de RES-verplichting, is het wel een signaal dat de Kamer kritisch kijkt naar de verplichtende structuur van de RES en meer autonomie voor decentrale overheden wil. Wat dit betekent voor het behalen van de nationale klimaatdoelen

en voor de positie van kleinere gemeenten — die vaak afhankelijk zijn van regionale samenwerking — is nog onduidelijk.

Veel gemeenten worstelen met hun regierol in de warmtetransitie. De belangrijkste knelpunten zijn:¹⁹⁷

- Gebrek aan specifieke uitvoeringskennis, vooral bij het opschalen van wijkaanpakken.
- Capaciteitsproblemen, vooral in kleinere gemeenten, waar bundeling van taken en regionale samenwerking noodzakelijk zijn.
- Moeizame navigatie in het versnipperde kennislandschap, waardoor gemeenten moeite hebben om relevante informatie te vinden.
- Beperkt financieel instrumentarium, met name voor het realiseren van warmtenetten en het ondersteunen van bewonersinitiatieven.

Handelingsperspectieven voor gemeenten

Gemeenten krijgen meer regie, samenwerking essentieel

Het Klimaatakkoord is een veelomvattend plan met een groot aantal afspraken, die de afgelopen jaren de basis vormden voor één van de meest ingrijpende transitie in de Nederlandse geschiedenis. Voor een groot deel van de uitvoering staan decentrale overheden aan de lat.¹⁹⁸ De Omgevingswet biedt gemeenten ruimte om klimaatbeleid te integreren in gebiedsontwikkeling, met nadruk op een gezonde leefomgeving. De positie van decentrale overheden wordt versterkt volgens het principe ‘decentraal, tenzij’. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is. Ook de EU-taxonomie¹⁹⁹ biedt overheden en beleidsmakers mogelijkheden als leidraad voor subsidies, vergunningen en strategische keuzes.

Gemeenten kunnen inzetten op decentrale energienetwerken die alleen nog voor piekmomenten zijn aangesloten op het landelijk net of teruglevering aan het net tijdelijk stoppen tijdens piekmomenten van energieopwekking met zon en wind. Hierdoor kunnen gemeenten blijven bouwen (woningen, nutsvoorzieningen, bedrijventerreinen). Decentrale energienetwerken zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen en bieden goed potentieel.

De Handreiking Gemeentelijke Organisatie van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) biedt praktische ondersteuning, met name voor gemeenten tot 70.000 inwoners. De handreiking benadrukt het belang van organisatorische keuzes, inzet van CDOKE-middelen (capaciteit voor klimaat- en energiebeleid), en samenwerking met regionale partners.²⁰⁰ Versterken van de bovenlokale samenwerking is nodig, het standaardiseren van processtappen en het beter benutten van bestaande netwerken en leerkringen. Ook wordt gewezen op het belang van projectleiders met uitvoeringskracht, naast beleidsmatige expertise.²⁰¹

Lokale innovatieve kracht is onmisbaar

Lokale initiatieven voor warmte en energie verdienen meer ruimte. Decentrale oplossingen kunnen onder meer bijdragen aan netbalans. Netcongestie dwingt gemeenten, bedrijven en bewoners te bedenken hoe lokaal zelf energie kan worden geproduceerd, lokaal bewaard en benut. De lokale innovatieve kracht van burgerinitiatieven en ondernemers is essentieel voor de energietransitie, ook omdat grote commerciële warmtenetten moeilijk rendabel blijken te zijn, doordat zij hogere winstpercentages vereisen.

Het verhaal van gemeenten richting inwoners maakt daarbij uit: gedragswetenschapper Reint Jan Renes benadrukt dat klimaatbeleid te lang is uitgesteld en dat mensen last hebben van ‘verliesaversie’ (dat wil zeggen: mensen ervaren verlies als psychologisch zwaarder dan een even grote winst hen aan

plezier oplevert). Hij pleit voor een nieuw positief verhaal, waarin klimaatbeleid wordt gepresenteerd als een oplossing voor veel risico's, zoals energiezeekerheid en wateroverlast.²⁰² Meer algemeen: betrekken van burgers, meedoen en voordeel ervaren uit de energietransitie zijn van groot belang voor het slagen ervan.

5.4 Circulair bouwen

5.4.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Nederland scoort hoog in hergebruik van materialen (29 procent) met groei in circulair bouwen en biobased materialen. Circulair bouwen is sterk in opkomst in Nederland. Er is een groeiende focus op het hergebruik van bouwmaterialen en ontwerpen voor demontage. Er is een groeiende vraag naar biobased materialen, zoals bioplastics en biocomposieten. Innovaties en investeringen in deze sector zijn aanzienlijk toegenomen, met een focus op duurzaamheid en milieuvriendelijkheid.²⁰³

In de bouw ligt de nadruk op het voorkomen van onnodige nieuwbouw, renovatie, hergebruik van materialen en installatie-arm ontwerpen. Het kabinet zet in 2025 verschillende beleidsmaatregelen in om de transitie naar een circulaire economie en circulair bouwen te versnellen. Het gaat onder meer om stimulering van hergebruik en recycling van materialen, met een focus op onder meer woningbouw en hernieuwbare energietechnologie.²⁰⁴ Het Uitvoeringsprogramma Circulaire Bouweconomie 2025-2026 benoemt vier centrale thema's²⁰⁵, waarmee wordt ingezet op voor hogere 'R-tredes'²⁰⁶ wat simpel gezegd neerkomt op meer doen dan alleen recycling van materialen:



1. Narrow the Loop: voorkomen van onnodige nieuwbouw door bestaande functies anders in te vullen of te combineren.
2. Bestaande bouw: inzetten op beheer, onderhoud en renovatie met circulaire principes.
3. Hoogwaardig hergebruik: stimuleren van circulair slopen en koppeling van vraag en aanbod van gebruikte materialen.
4. Installaties: verminderen van materiaalgebruik door installatie-arm ontwerpen en hergebruik van onderdelen.

Daarnaast zijn er concrete initiatieven zoals het Bouwmaterialen-, Beton- en Gevelakkoord en ondersteuning bij circulair aanbesteden door Buyer Groups en het Versnellingshuis Nederland Circulair!.²⁰⁷

5.4.2 Opgaven en handelingsperspectieven

Opgaven

Ondanks de genoemde resultaten en nieuwe initiatieven zijn er obstakels: de markt voor circulaire grondstoffen is nog onvolwassen, investeerders zijn terughoudend, regelgeving belemmert innovatie, en er is een gebrek aan transparante data. Gemeenten hebben moeite met financiering. Publieke opdrachtgevers moeten actiever sturen op circulaire vraag om de transitie te versnellen. Hieronder bespreken we deze punten.

Veel circulaire producten hebben nog geen volwassen markt.²⁰⁸ Voor een daadwerkelijke circulaire transitie zouden circulaire innovaties meer moeten worden gestimuleerd, en niet-circulaire activiteiten (financieel) worden ontmoedigd. Markontwikkeling blijft lastig zolang producten gemaakt met nieuwe grondstoffen makkelijker en goedkoper zijn. Ook zijn er financieringsrisico's, waardoor investeerders te terughoudend zijn bij innovatieve circu-

laire projecten.²⁰⁹ Circulaire financiering en verbetering van daarmee gepaard gaande juridische aspecten zouden de transitie kunnen versnellen. Zo lang dat formeel niet geregeld is zijn experimenten van belang om hier beweging in te krijgen. Er is op dat punt al veel gedaan, onder meer via het Versnellingshuis.

Overige zaken die belemmerend werken liggen op het vlak van wet- en regelgeving (bestaande regels belemmeren soms circulaire oplossingen, zoals bij de MPG-normen), gebrek aan data en transparantie (producenten moeten duidelijker communiceren over de circulariteit van hun producten) en beperkte gemeentelijke budgetten (veel gemeenten hebben moeite om duurzame plannen te financieren, ondanks potentie van circulaire restwaarde).²¹⁰

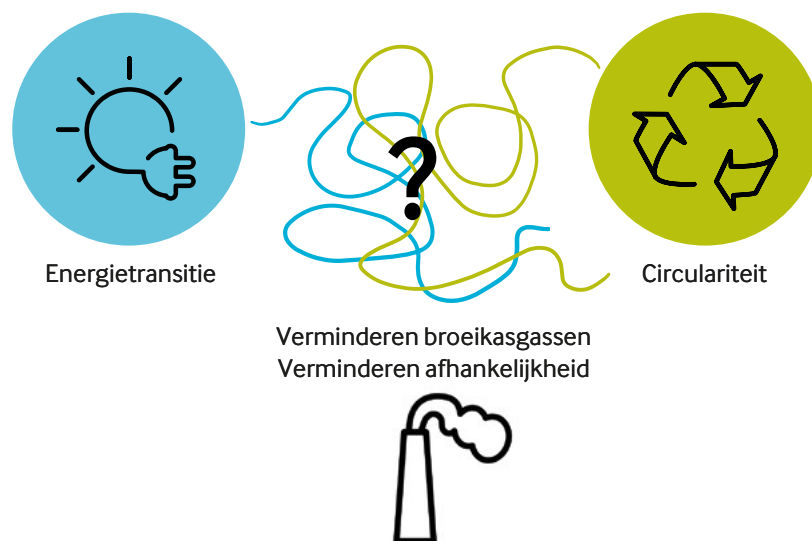
Handelingsperspectieven

Om de doelen voor 2030 en 2050 te halen is flinke inzet van alle betrokken nodig. Gemeenten kunnen de transitie naar circulair bouwen stimuleren door de beleidsuitvoering te versnellen, te focussen op bestaande bouw (renovatie, isolatie), de ketensamenwerking en data-uitwisseling te verbeteren en circulaire businessmodellen en waarderingssystemen (zoals restwaarde van gebouwen) te versterken. Publieke opdrachtgevers (overheden en uitvoeringsorganisaties, woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen) zouden actiever moeten sturen op circulaire vraag om de transitie te versnellen.

Waar thema's vaak parallel en onafhankelijk worden aangepakt en dan nauwelijks verder komen, ontstaat er een hele andere situatie dan wanneer thema's wel in samenhang worden aangepakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de verduurzaming van kwetsbare wijken²¹¹ en de City Deal toekomstbestendige gebiedsontwikkeling²¹². Koppelen van circulair bouwen en stikstofvrij werken is een andere mogelijkheid.²¹³ Circulair bouwen maakt dit (beter) mogelijk. Door het vraagstuk integraal, vanuit meerdere domeinen

en ook met een meer langetermijnblik te benaderen, verandert de afweging van kosten en baten. Argumenten voor een actief beleid voor circulair bouwen, stikstofreductie en energietransitie en de eventuele meerkosten daarvan hoeven daardoor niet meer alleen uit één domeinspecifiek budget te komen. Tot slot kunnen gemeenten een circulaire *energietransitie* stimuleren. Zowel circulair bouwen als de energietransitie hebben als belangrijk doel om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.²¹⁴

Figuur 4 Een circulaire energietransitie



Bron: Platform31 (2023). *Een circulaire energietransitie*.

5.5 Tot slot

De transitie vraagt om versnelling, samenwerking en slimme keuzes in infrastructuur, eigenaarschap en systeemontwerp. Gemeenten kunnen inzetten op duurzame groeimarkten zoals smart farming, groene waterstof, klimaatadaptatie, CO₂-opslag, duurzame infrastructuur en circulaire materialen, om ambities voor een groene, gezonde en klimaatneutrale leefomgeving te realiseren. Integrale samenwerking, participatie en slimme beleidsinstrumenten zijn essentieel om klimaat- en milieudoelen te behalen en een gezonde leefomgeving te waarborgen. Burgerinitiatieven en coöperaties zijn van levensbelang om de benodigde duurzaamheidstransities te maken.²¹⁵ Het aantal burgercollectieven is gegroeid tot minstens 7.400, waaronder 705 energievoöperaties. Veel initiatieven zijn echter kwetsbaar door gebrek aan financiering of professionele ondersteuning.²¹⁶

6. Economie en arbeidsmarkt



Trends en ontwikkelingen

- Krappe arbeidsmarkt en netcongestie hinderen economische ambities
- Geopolitieke onrust, afname van innovatiekracht en van productiviteitsgroei dwingen tot herijken van economische speerpunten
- Focus op woningbouw en stedelijke verdichting beperkt de fysieke ruimte voor kleinschalig, stadverzorgende mkb en voor inpassing circulaire economie.

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- In regionale en triple helix samenwerkingen anticiperen op veranderende ruimtevragen voor economie en werk.
- Zoeken naar effectieve sturingsmiddelen om betaalbare bedrijfsruimte in steden te borgen.
- Ontwikkelen van transparante, brede afwegingskaders om te sturen op (minder) gewenste economische activiteiten.

6.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Economische ontwikkeling nog altijd positief, ondanks donkere wolken

De Nederlandse economie presteert nog altijd relatief goed. Volgens de meest recente ramingen groeit de economie gematigd in 2025 en 2026, neemt de koopkracht de komende jaren toe en de armoede af, en blijft de werkloosheid laag. Tegenover deze positieve vooruitzichten staat de door president Trump geïnitieerde handelsoorlog waardoor kortetermijnvoorspellingen met meer onzekerheid gepaard gaan.²¹⁷ Hogere Amerikaanse handelstarieven zullen naar verwachting een negatief effect hebben, met name op exportgerichte sectoren zoals de Nederlandse industrie en transportsector.²¹⁸

De inflatie daalt weliswaar geleidelijk, maar blijft relatief hoog in vergelijking met andere landen in de Eurozone.²¹⁹ Een ander aandachtspunt is dat de staatsschuld de komende jaren zal oplopen als gevolg van stijgende zorg- en AOW-kosten en de extra uitgaven aan defensie en de energie- en klimaattransitie.²²⁰ Daarnaast zijn netcongestie en de krapte op de arbeidsmarkt (meer specifiek het tekort aan geschikt personeel voor essentiële (bv. zorg en onderwijs) of innovatieve (bv. hightech) sectoren²²¹ serieuze knelpunten voor verdere economische ontwikkeling. De komende jaren zal waterschaarste naar verwachting in toenemende mate een uitdaging vormen voor nieuwe bedrijvigheid.²²² Dit alles vergt harde keuzes van een nieuw kabinet.

Arbeidsmarktkrapte én -mismatch achilleshiel van economische ontwikkeling

Zoals in het Hoofdstuk Demografie al aan bod kwam, is de verwachting dat de arbeidsmarktkrapte als gevolg van vergrijzing voorlopig zal aanhouden. Om de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren te verminderen, is er een

aantal landelijke maatregelen denkbaar.²²³ Te denken valt aan het (fiscaal) aantrekkelijker maken van werk of het slimmer organiseren ervan.²²⁴

Naast historische krapte op de arbeidsmarkt is er ook sprake van een hardnekkige mismatch. Als gevolg van de snelle opkomst van digitale technologieën zoals artificiële intelligentie is er de komende jaren veel nieuwe kennis en vaardigheden van werknemers nodig.²²⁵ Hetzelfde geldt voor de transities op het gebied van energie en ‘circulair’, en alle ombouw die daarmee gepaard gaat. In stedelijke gebieden is dit een extra urgent vraagstuk, aangezien hier over het algemeen meer complexe *skills* worden gevraagd dan in minder stedelijke regio’s.²²⁶ Dit vraagt om adaptievermogen en een visie op de toekomst. De komende jaren zullen veel banen aanzienlijk van vorm veranderen – voor zowel theoretisch als praktisch geschoolden.²²⁷ Om als regio de



boot niet te missen zijn grootschalige om- en bijscholingsoperaties en *triple helix* samenwerking noodzakelijk.

Toename faillissementen lijkt onvermijdelijk, maar momenteel sprake van een daling

In 2024 zijn ruim 4000 bedrijven failliet verklaard in Nederland. Het aantal faillissementen, na jaren van steunmaatregelen, is weer terug is op het niveau van pre-Covid-19. De sectoren met de meeste faillissementen waren in 2024 Handel, Bouwnijverheid, Specialistische zakelijke diensten, Financiële dienstverlening en Horeca.²²⁸ Toch is dit niet direct reden tot zorg. Voor een dynamische en innovatieve economie die is aangepast aan de technologische ontwikkelingen van de huidige tijd, is het proces van ‘creatieve destructie’ namelijk onvermijdelijk. Bovendien kan deze ontwikkeling enige lucht verschaffen op de arbeidsmarkt. In de eerste maanden van 2025 ligt het aantal faillissementen overigens lager dan in het eerste half jaar van 2024.

Stimuleren concurrentiekracht en productiviteit prioriteit in zowel Europa als Nederland

De toegenomen spanningen op het wereldtoneel tussen de verschillende economische machtsblokken hebben geleid tot een opnieuw toegenomen focus op concurrentiekracht, innovatie en productiviteit. Voortbordurend op de adviesrapporten van Mario Draghi en Enrico Letta heeft de Europese Commissie een *Competitiveness Compass* gelanceerd. Deze heeft onder andere als doel om de innovatiekloof ten opzichte van de Verenigde Staten te dichten. Dit wil het onder meer bereiken door *deep-tech* innovaties doelgericht te stimuleren, artificiële intelligentie (AI) en robotica breed te omarmen, en Europese wetgeving te harmoniseren. Concreet betekent dit dat administratieve lasten en barrières op de interne Europese markt moeten worden weggenomen. Op die manier moeten (durf)kapitaalstromen op gang komen die innovaties kunnen bevorderen.²²⁹

Gerelateerd hieraan werkt het ministerie van Economische Zaken (EZ) aan een productiviteitsagenda. De productiviteitsgroei bleef in Nederland in het afgelopen decennium namelijk achter bij het Europese gemiddelde.²³⁰ Hoewel andere analyses de nuance laten zien dat dit beeld deels vertekend is door meetproblemen in de publieke sector en door de sluiting van de gasvelden, en dat de productiviteitsgroei in de ‘relevante marktsector’ juist opvallend stabiel is. Bovendien scoort Nederland qua productiviteit binnen Europa nog altijd goed. Het verschil in productiviteit ten opzichte van de Verenigde Staten is grotendeels te verklaren door de verschillen in de technologische sectoren.²³¹

Specifiek voor het mkb is recent wel gesignaleerd dat er sprake is van een zorgwekkende verschuiving van werkgelegenheid van hoogproductieve naar laagproductieve activiteiten. In de afgelopen tien jaar is het aantal laagbetaalde banen dan ook drie keer zo hard gegroeid als het aantal overige banen. Er is op dit moment te weinig *spill-over* van innovatieve mkb-koplopers naar het peloton. Dit wil zeggen dat mkb-bedrijven die voorop lopen in transities als digitalisering en duurzaamheid hun kennis onvoldoende delen met doorsnee mkb'ers. De randvoorwaarden van het mkb voor productiviteitsgroei, op het terrein van dienstverlening aan bedrijven, de toegang tot talent en financiering, en het gebruik van technologie moeten beter.²³²

In het licht van de vergrijzing en de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is verhoging van arbeidsproductiviteit noodzakelijk.²³³ De ambitie om meer te produceren met minder mensen. Om dit te bereiken, wordt er ook in Nederland (net als in Europa) geïnvesteerd in arbeidsbesparende technologie, het verminderen van regeldruk en het verbeteren van de toegang tot financiering. Daarnaast is de ambitie uitgesproken om een *National Productivity Board* te ontwikkelen voor betere monitoring en advies.²³⁴ Ook gemeenten moeten de komende jaren hun kennisbasis over productiviteitsontwikkeling vergroten.

Innovatie stimuleren: zoektocht naar een 21e-eeuwse industrie-politiek

Om productiviteitsgroei te realiseren is innovatie essentieel. Nederland scoort weliswaar nog altijd goed op verschillende internationale innovatieranglijsten, maar in het licht van alle met schaarste- en transitie gepaarde uitdagingen is deze positie zeker geen vaststaand gegeven.²³⁵ Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is dan ook continu bezig haar innovatiebeleid scherp te stellen. Vanuit het missiegedreven innovatie- en topsectorenbeleid is er een aantal kennis- en innovatieagenda's (KIA's) opgesteld die focussen op technologie en digitalisering. In 2024 zijn in de Nationale Technologiestrategie tien prioritaire sleuteltechnologieën vastgesteld waar Nederland kansrijk in is. Dit varieert van fotonica tot quantumtechnologie, en van biotech tot halfgeleiders en cybersecurity.²³⁶ Ook is steeds meer aandacht voor kennisontwikkeling op het gebied van AI.

Binnenkort verschijnt er vanuit EZ ook een nieuwe groeimarkten-strategie, waarin een aantal strategische sectoren wordt benoemd. Mede ingegeven door de toegenomen geo-economische rivaliteit en succesvolle voorbeelden uit het buitenland, gaan er steeds meer stemmen op om actief ‘industriebeleid’ te heroverwegen. Dit zou dan op een moderne manier vormgegeven moeten worden, waarbij vooral missiegericht, ruimtelijk en strategisch wordt gedacht.²³⁷ Ook het ministerie van Economische Zaken lijkt langzaam aan die kant op te bewegen, bijvoorbeeld wanneer het aangeeft dat het “doorsturende instrumenten (stimuleren, normeren en beprijzen) wil bevorderen dat de industrie de nodige aanpassingen doorvoert.”²³⁸

Toch zijn verschillende kabinetten nog duidelijk zoekende naar welke maatregelen en instrumenten hier concreet aan te koppelen. Voor innovatiestimulering geldt hetzelfde. Tegenover het afschaffen van het Nationaal Groeifonds door het kabinet-Schoof staat bijvoorbeeld de recente beslissing om Invest-

NL en Invest International samen te voegen tot een grotere financieringsinstelling. Tegelijkertijd staan de recente bezuinigingen op het hoger onderwijs op gespannen voet met de innovatie- en productiviteitsambities.²³⁹ In tegenstelling tot veel andere Europese landen besteedt Nederland geen drie procent van het bbp aan onderzoek en ontwikkeling, terwijl ook de private investeringen lager zijn dan elders.²⁴⁰ Over de mate waarin toekomstige miljardeninvesteringen in Defensie innovatie kunnen aanjagen, is momenteel ook discussie gaande.²⁴¹

Strategische autonomie speerpunt van Europees economisch beleid

De Covid-19-pandemie en de geopolitieke spanningen tussen Rusland en Europa hebben het besef over de kwetsbaarheid van mondiale productieketens en risicovolle afhankelijkheden doen groeien. Om die reden is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor weerbaarheid en strategische autonomie. Dit speelt zich voor een groot deel af op Europees niveau, en deze Europese strategie is uitgewerkt in het eerder genoemde *Competitiveness Compass*. Ook Nederlandse steden en regio's kunnen hierop inspelen door te analyseren hoe zij zich verhouden tot andere regio's in Nederland en in Europa, en waar de unieke ontwikkelkansen en comparatieve voordelen liggen.

Hoewel het terughalen van maak- en productiefaciliteiten (ook wel *reshoring* genoemd) voor sommige steden en regio's economische kansen biedt, is het de vraag wat dit met de (brede) welvaart van Nederland als geheel zal doen. In de recent uitgebrachte WLO-scenario's schetsen het CPB en het PBL het (extreme en fictieve) 'scenario Laag' als een toekomst waarin kortere handelsketens en meer lokale industriële productie realiteit zijn geworden. Dit betekent een economie met minder kennisintensieve diensten, minder economische groei en minder consumptieve uitgaven. Een van de mogelijke negatieve gevolgen hiervan is een dure en beperkt toegankelijke zorgsector.²⁴²

Circulaire economie vergt zorgvuldige ruimtelijke inpassing

Een van de kansen die het strategisch afbouwen van afhankelijkheden mogelijk wel met zich meebrengt, is de ontwikkeling van een circulaire economie. Het is inmiddels alweer een kleine tien jaar geleden dat Nederland zichzelf ten doel stelde om in 2050 'volledig circulair te zijn.' Voortgangsrapportages tonen echter steeds aan dat de ontwikkeling te langzaam gaat en dat er ambitieuzer beleid nodig is.²⁴³ Bij gebrek aan strikter internationaal handelsbeleid en wetgeving kost het circulaire bedrijven zoals plasticrecyclers nog altijd zeer veel moeite om tot een rendabele bedrijfsvoering te komen.²⁴⁴ In het voorjaar van 2025 hebben drie ministeries, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken de krachten te bundelen en nauwer samen te werken om de transitie te versnellen en kansen voor innovaties beter te benutten.²⁴⁵

Inmiddels begint ook steeds meer duidelijk te worden hoe zo'n circulaire economie er concreet uit kan komen te zien, en over de – inmiddels al toenevende – ruimtevrage ervan. De mate van impact op de ruimte verschilt uiteraard per sector en locatietype. Al met al is het belangrijk te beseffen dat de circulaire economie zowel bestaat uit kleinschalige *hubs* voor opslag, reparatie en delen van goederen als uit specifieke bedrijventerreinen met een zogenoemde hoge milieucategorie. Eerstgenoemde activiteiten kunnen gevestigd worden op binnenstedelijk gelegen, kleinschaligere bedrijventerreinen ('gemengde werkmilieus'). Voor zwaardere circulaire activiteiten zoals afvalrecycling zijn perifeer gelegen en multimodaal ontsloten bedrijventerreinen nodig. Het is verstandig hier nu al op te anticiperen door selectief en strategisch vestigingsbeleid op dergelijke locaties, en dan met name de watergebonden kavels.²⁴⁶ Tegelijkertijd is energiebeschikbaarheid een steeds meer sturende locatiefactor voor het kunnen starten, vestigen en uitbreiden van circulaire activiteiten.²⁴⁷



Ruimte voor economie en werk onder druk in steden

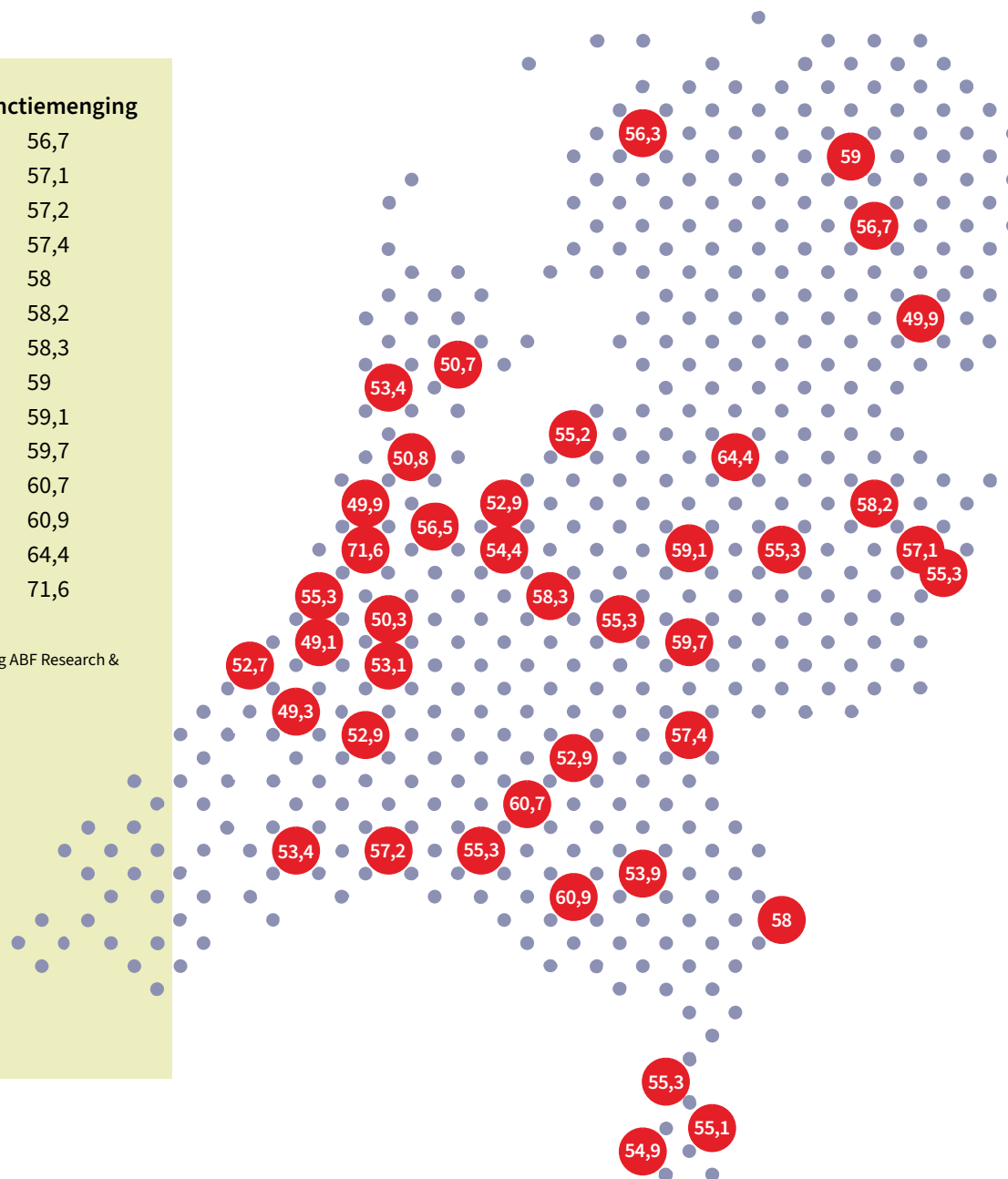
Als gevolg van de woningbouw- en de binnenstedelijke verdichtingsopgave in Nederlandse steden komt de ruimte voor economie steeds meer onder druk te staan. Dit geldt met name voor stadsverzorgende mkb-bedrijven op binnenstedelijke bedrijventerreinen die worden getransformeerd tot (gemengde) woonwijken. Voor deze ondernemers is het vanwege financiële en/of planologische redenen vaak lastig om op hun oude locatie te blijven of terug te keren. Wanneer te veel van dit soort kleinschalige maak- en productiebedrijven uit de stad verdwijnen, heeft dat een negatieve impact op het werkgelegenheidsaanbod voor praktisch- en lager opgeleiden.²⁴⁸ Zodra de woon-werkbalans in steden te veel doorslaat naar 'wonen' gaat dat bovendien ten koste van de leefbaarheid.²⁴⁹ In onderstaande kaart is te zien dat G40-gemeenten als Haarlemmermeer, Zwolle en Eindhoven duidelijke werk-gemeenten zijn, terwijl het zwaartepunt in Zoetermeer, Schiedam en Emmen meer neigt naar wonen.²⁵⁰ Dit hoeft niet per definitie problematisch te zijn: dit is pas het geval als bijvoorbeeld pendelstromen zo sterk zijn dat dit leidt tot verkeerscongestie, die negatieve impact heeft op de levenskwaliteit van inwoners. Of als blijkt dat er onvoldoende werkgelegenheidsaanbod is voor specifieke bevolkingsgroepen in de stad. Hiervoor zijn nadere analyses noodzakelijk.

Funciemengingsindex (2023)

De funciemengingsindex (FMI) weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen. De FMI varieert tussen 0 (alleen wonen) en 100 (alleen werken). Bij een waarde van 50 zijn er evenveel woningen als banen.

Gemeente	Funcziemenging	Gemeente	Funcziemenging
Zoetermeer	49,1	Assen	56,7
Schiedam	49,3	Hengelo	57,1
Emmen	49,9	Breda	57,2
Haarlem	49,9	Nijmegen	57,4
Alphen aan den Rijn	50,3	Venlo	58
Hoorn	50,7	Almelo	58,2
Zaanstad	50,8	Amersfoort	58,3
Delft	52,7	Groningen	59
Almere	52,9	Apeldoorn	59,1
Dordrecht	52,9	Arnhem	59,7
Oss	52,9	's-Hertogenbosch	60,7
Gouda	53,1	Eindhoven	60,9
Alkmaar	53,4	Zwolle	64,4
Roosendaal	53,4	Haarlemmermeer	71,6
Helmond	53,9		
Hilversum	54,4		
Maastricht	54,9		
Heerlen	55,1		
Lelystad	55,2		
Deventer	55,3		
Ede	55,3		
Enschede	55,3		
Leiden	55,3		
Sittard-Geleen	55,3		
Tilburg	55,3		
Leeuwarden	56,3		
Amstelveen	56,5		

Bron: CBS BAG/LISA – bewerking ABF Research & Platform31



Om voldoende ruimte te genereren voor wonen én economie is het van belang dat de ruimte op werklocaties zoals bedrijventerreinen beter wordt benut. Dit vereist een scherpe ruimtelijk economische visie over welk type bedrijvigheid mogelijk gemengd kan worden met andere functies en wat beter gescheiden en geclusterd kan worden. Een grote uitdaging voor gemeenten is om ruimtewinst te boeken op bestaande bedrijventerreinen, bijvoorbeeld door het realiseren van gedeelde parkeerfaciliteiten of meerlaagse bedrijfsruimten. Idealiter gebeurt dit hand in hand met bredere herstructurering, waarbij het terrein ook wordt vergroend en verduurzaamd.

Op dit moment is er een aantal serieuze knelpunten die moet worden overwonnen om hier serieuze stappen in te zetten. Zo moet het organiserend vermogen op bedrijventerreinen worden verbeterd, en moeten er financiële en juridische constructies worden bedacht waardoor het interessant en betaalbaar blijft voor ontwikkelaars en ondernemers.²⁵¹ De in 2025 verschenen Ruimtelijk Economische Visie van het ministerie van Economische Zaken stelt dat de ruimte voor economie niet mag afnemen en dat gebieden van (inter)nationaal belang moeten worden beschermd. De komende jaren wordt gekeken of er nieuw instrumentarium nodig is voor het realiseren van de doelstellingen.²⁵²

Brede welvaartseconomie: inclusief, duurzaam en gezond

Het denken in termen van brede welvaart kent een gestage opmars in Nederland. Zowel bij het Rijk, provincies als gemeenten wordt het concept omarmd.²⁵³ In beleidsdocumenten wordt steeds vaker benadrukt dat economische groei en 'smalle welvaart' geen doel *op zich* is en dat economische activiteiten en ontwikkelingen zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de impact op mens (oftewel 'maatschappelijke gevolgen') en milieu (oftewel 'ecologische gevolgen'). En dat die afweging ook oog moet hebben voor de impact op 'elders' en 'later.' Op dit moment geldt voor veel brede welvaarts-

indicatoren echter dat zij een negatieve ontwikkeling laten zien. Terwijl Nederland de laatste jaren economisch welvarender en veiliger wordt, is er tegelijkertijd sprake van achteruitgang in biodiversiteit en waterkwaliteit, en kampen veel mensen nog altijd met psychische vermoeidheid en het verlies van grip op hun leven.²⁵⁴

Diverse adviesorganen pleiten er dan ook nadrukkelijk voor om de komende jaren de daad bij het woord te voegen. Zo stelt de Adviescommissie Migratie voor om een Adviescommissie Brede Welvaart in te stellen met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en inhoudelijke experts. Deze commissie zou een lijst moeten opstellen van alle sectoren en beroepen met hun scores op de drie dimensies van brede welvaart. Aan de hand daarvan kunnen zorgvuldig onderbouwde keuzes worden gemaakt ten aanzien van onder andere het arbeidsmigratiebeleid, maar ook voor het economisch beleid en de ruimtelijke ordening.²⁵⁵ Op deze manier sturen op brede welvaart vergt niet alleen méér beleidsinformatie dan op dit moment beschikbaar is; het vergt ook een andere manier van kijken naar beleidsvoorbereiding en -verantwoording.²⁵⁶

Te veel economie? Harde keuzes worden steeds onvermijdelijker

In het licht van aanhoudende discussies over het leggen van de ruimtelijke puzzel, het omgaan met schaarste aan arbeid en energie, en de uitbuiting van arbeidsmigranten gaan er steeds meer stemmen op die pleiten voor meer economische prioritering.²⁵⁷ De komende jaren zal er nog veel debat en afstemming plaatsvinden over welke afwegingskaders het Rijk, de provincies en de gemeenten moeten hanteren. Zij moeten kritischer kijken naar de balans tussen de economische en de maatschappelijke bijdrage van sectoren en bedrijven, met aandacht voor productiviteit en toekomstbestendigheid.²⁵⁸ Ook kunnen zij zorgvuldiger kijken naar de personeels- en energievraag van (nieuwe) bedrijven. En naar de externe effecten: in hoeverre dragen zij posi-

tief of negatief bij aan bredere opgaven zoals de druk op de woningmarkt, de zorg, de netcapaciteit en de biodiversiteit.²⁵⁹ Brede welvaart kan een handige discussiesterter zijn om 'uitruilen' en keuzes af te wegen.²⁶⁰ Ten slotte zullen zij rekening moeten houden met het strategische belang voor Nederland en Europa. Ook voor 'ongewenste' economische activiteiten zoals distributie- en datacentra en grondstoffenrotondes zal ergens ruimte moeten worden gereserveerd.

Voorlopig geen keuzes tussen agglomeratiekracht en economisch spreidingsbeleid

In de loop van de 21^e eeuw is het economisch zwaartepunt van Nederland steeds meer verschoven naar de zogenaamde A2-as: de noordvleugel en oostvleugel van de Randstad en de regio rondom Eindhoven.²⁶¹ Hoewel ook andere regio's in Nederland positief opvallen qua economische groei, zet deze tendens zich anno 2025 onverminderd voort.²⁶² In 2023 leidde het rapport 'Elke regio telt!',²⁶³ waarin de als gevolg van Rijksbeleid ontstane verschillen tussen 'centrale' en 'perifere' regio's in Nederland werden benadrukt, tot veel reacties.²⁶⁴ De recent verschenen Ruimtelijk Economische Visie van het ministerie van Economische Zaken zet in op zowel het versterken van de sterke regio's als het stimuleren van diversiteit. De komende jaren zal moeten blijken wat dit concreet gaat betekenen voor de verschillende regio's en hun economische ontwikkelkansen.

6.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

Bijdragen aan verminderen krapte en mismatch op de arbeidsmarkt

Hoewel het aanpakken van de krapte en mismatch op de arbeidsmarkt niet tot het primaire economische takenpakket van gemeenten behoort, is er een aantal handelingsperspectieven voor gemeenten om deze problematiek in hun regio te helpen verminderen. Gemeenten zetten de laatste jaren in op een betere verbinding tussen het sociaal en het economisch domein. Daarnaast zoeken gemeenten actief de samenwerking met regionale partners zoals het UWV, onderwijsinstellingen en werkgevers.²⁶⁵ Met als doel het onderwijs- en omscholingsaanbod zorgvuldig af te stemmen en vast te leggen in ambitieuze Human Capital Agenda's. Succesvolle voorbeelden tonen aan dat op deze manier het onbenut arbeidspotentieel kan worden teruggedrongen.²⁶⁶ Vernieuwende datagedreven werkwijzen kunnen bijdragen aan het inzichtelijk maken van de uitdaging, en vervolgens leiden tot een doelgerichtere aanpak.²⁶⁷ Verder kan er concreet gedacht worden aan programma's rond *skill matching*, zoals kennismakingsevenementen tussen ondernemers en scholieren en jongeren. Ook kunnen gemeenten bijvoorbeeld de ambities in het kader van het Europese programma 'Digital Decade' agenderen bij diezelfde samenwerkingspartners.

Verder kunnen gemeenten via bewustmakingscampagnes het onbenut arbeidspotentieel proberen te activeren. In die laatste categorie valt zowel te denken aan vitale ouderen, vrouwelijke deeltijdswerkers als – tot op zekere hoogte – mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Samen optrekken met het regionale mkb is ook hierbij het devies. Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau toont aan dat werkgevers met dezelfde uitdaging zitten en inmiddels vaker vaste meer uren-contracten aanbieden aan hun 'flexibele' en 'deeltijdswerknemers'.²⁶⁸

Innovatie en arbeidsproductiviteit verhogen door samenwerking en dienstverlening

In de komende jaren staan G40-steden voor lastige keuzes: kies je in het kader van strategische Europese en nationale ambities en doelstellingen voor ‘missiegerichte specialisatie’ en durf je vergaand in te zetten op het stimuleren van één specifieke sector of technologie? Of kies je juist bewust voor meer diversificatie zodat je economie weerbaarder is in het geval van onvoorziene tegenslagen? Hoe dan ook is het verstandig dat steden en regio’s dergelijke beleidskeuzes afstemmen met andere regio’s in binnen- en buitenland. Wat is jouw regionale comparatieve voordeel, en hoe kan je als regio’s complementair zijn aan elkaar?

Vrijwel alle G40-gemeenten beschikken inmiddels over een campus of innovatiedistrict met een specifieke thematische focus. Dergelijke innovatiemilieus kunnen op verschillende wijzen worden gestimuleerd en ondersteund, bijvoorbeeld door een heldere visie en profilering of door het realiseren van gedeelde faciliteiten die ontmoeting en samenwerking bevorderen. Naast ruimtelijke aspecten is het voor innovatiemilieus van cruciaal belang dat de *triple helix* samenwerking tussen overheid, bedrijven en kennisinstellingen goed functioneert. Hetzelfde geldt voor de toegang tot (vroegefase-) financiering voor start-ups en scale-ups.²⁶⁹ Gemeenten kunnen proactief partijen aan elkaar verbinden, samen met semipublieke regionale ontwikkelingsmaatschappijen en Economic Boards.²⁷⁰ Hierbij valt zowel te denken aan private investeerders en beleggers als aan publieke fondsen en subsidies vanuit het Rijk of vanuit Europa.

Naast het stimuleren van de ontwikkeling van campussen en innovatiedistricten is het vooral ook een gemeentelijke uitdaging om het brede mkb te ondersteunen en te begeleiden bij ontwikkelingen op het gebied van digitalisering of de energietransitie. Het is bekend dat deze groep slechts

beperkt bezig is met vernieuwing, innovatie en het toepassen van nieuwe (en bestaande) kennis en technologie. Het is al meerdere malen geconstateerd dat mkb’ers vanwege de vele aanbieders en regelingen door de bomen het bos niet meer zien. Gemeenten kunnen, al dan niet in regionaal verband, vanuit hun ondernemersdienstverlening een makelaarsrol vervullen. De Actieagenda MKB Dienstverlening is een initiatief dat gemeenten hierin ondersteunt en inspireert. Deze agenda zet in op het stimuleren van vraagactivatie, snoeien in het aanbod en bedrijven werkelijk ‘toekomstproof’ maken. Naast het actief onderhouden van persoonlijke contacten is netwerkvorming cruciaal: ondernemers leren immers het meest van elkaar.²⁷¹

Circulaire economie aanjagen en ruimtelijk faciliteren

Het aanjagen en faciliteren van de circulaire economie is momenteel makkelijker gezegd dan gedaan. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om vrijkomende watergebonden kavels op industrieterreinen als ‘circulair’ te bestemmen, om er vervolgens achter te komen dat het aantal ‘circulaire bedrijven’ in de regio op één hand te tellen is en er dus onvoldoende gegadigden zijn die aan de criteria voldoen.

Desondanks is het verstandig dat gemeenten zoveel mogelijk blijven anticiperen op de circulaire transitie. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat deze transitie bredere maatschappelijke consequenties heeft en er alleen al om die reden geen *one size fits all* aanpak bestaat.²⁷² Een eerste stap is om een beter beeld te verschaffen door een grondige analyse uit te (laten) voeren van de materiaal- en goederenstromen in jouw regio. Vervolgens kunnen gemeenten ‘circulariteit’ nauwkeuriger integreren in hun ruimtelijke en economische visies en plannen. Bedrijventerreinen die worden bestemd voor circulaire functies zoals materiaal knooppunten moeten significant anders worden georganiseerd en ingericht, maar ook op de meer gemengde, ‘binnenstedelijke’ bedrijventerreinen zal er ruimte vrijgemaakt moeten worden. En zelfs

in woonwijken, zeker daar waar ook veel gewerkt wordt, gaat de circulaire economie gepaard met een ruimtelijke herinrichting.²⁷³ De ‘schuifpuzzel’ blijft de komende jaren daarom onverminderd actueel.

Gemeentelijke teams Economische Zaken spelen daarnaast een belangrijke rol in het bewustmaken en ondersteunen van het mkb bij de transitie naar een circulaire bedrijfsvoering. Bovendien kunnen gemeenten via hun vestigings-, inkoop- en aanbestedingsbeleid circulaire activiteiten aanmoedigen. Ten slotte kunnen gemeenten circulaire ketensamenwerking proberen te stimuleren. Om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, is het echter essentieel dat de Rijksoverheid een aantal ambitieuze stappen zet op het gebied van normering, maatregelen en middelen.²⁷⁴ Op dit moment wordt er gewerkt aan nieuwe wet- en regelgeving om bijvoorbeeld collectieve *energy hubs* op bedrijventerreinen.²⁷⁵ Dit kan een goede eerste stap zijn naar een meer circulaire inrichting van bedrijventerreinen.

De komende jaren staan gemeenten voor een aantal dilemma’s: houd je beschikbare watergebonden kavels op bedrijventerreinen op basis van strenge uitgiftecriteria exclusief toegankelijk voor ‘circulaire’ bedrijven die actief van transport over het water gebruik maken, zelfs als dat betekent dat de kavel bij gebrek aan animo een aantal jaar niet gebruikt wordt? In hoeverre durf je vast te houden aan een circulaire visie en het huidige bedrijfsleven in jouw gemeente daarmee te prikkelen?

Strategische autonomie dringt door vanuit Europa: kies je als regio voor specialisatie of voor diversificatie?

In het kader van de toenemende geopolitieke spanningen klinken er vanuit zowel Europa als het kabinet ambities door op het gebied van strategische autonomie en concurrentiekracht. In het publieke debat over dit onderwerp

gaan steeds meer stemmen op voor een actiever overheidsbeleid waarbij sectoren van groot strategisch en/of economisch belang actief worden gestimuleerd en ondersteund. Hoewel voor deze ondersteuning (naast private investeringen) in eerste instantie Rijksmiddelen nodig zijn, spelen gemeenten een belangrijke rol door keuzes te maken over welke sectoren en bedrijven zij specifiek zouden willen stimuleren in hun stad of regio.

Gemeenten kunnen er de komende jaren voor kiezen om hun economische speerpunten te herijken naar strategische sectoren met nationale relevantie, bijvoorbeeld door deze te verbinden aan de Nationale Technologie Strategie (NTS) of de *European Competitiveness Agenda*. Dit stelt gemeenten voor een dilemma: durf je een ‘harde keuze’ te maken in je economische profilering en daar jarenlang gecommitteerd aan vast te houden? Of kies je juist bewust voor meer economische diversiteit om veerkrachtiger te zijn in situaties waarin die ene ‘speerpuntsector’ net de wind tegen heeft?

De toegenomen geopolitieke spanningen hebben ook geresulteerd in aangekondigde miljardeninvesteringen in Defensie in de komende jaren. Als gevolg hiervan zullen zich in een aantal G40-gemeenten economische kansen voordoen. Dit geldt met name voor die gemeenten die in de buurt liggen van een militaire kazerne of basis. Het lokale mkb kan op diverse manieren profiteren in de toeleveringsketen.

In het hoofdstuk ‘overkoepelende trends’ is het onderwerp *cybersecurity* al aan bod gekomen. Voor gemeenten met hightech-kenniscampussen geldt dat zij extra alert zullen moeten zijn op buitenlandse spionage, zowel online als offline. Het waarborgen van de ‘kennisveiligheid’ zal de komende jaren een steeds reëlere opgave zijn, ook voor gemeenten.

Sturen op ruimte voor economie en het beter benutten van bedrijventerreinen

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten kunnen sturen op ruimte voor economie en werk binnen de verstedelijkingsopgave waar zij voor staan.

²⁷⁶ Dit geldt zowel voor de herstructurering van bedrijventerreinen als voor het inpassen van kleinschalige bedrijvigheid in woonwijken, binnensteden en transformatiegebieden.²⁷⁷ Ten eerste kunnen zij ‘richting geven’ door middel van Ontwikkelagenda’s of Omgevingsvisies waar in grote lijnen uiteengezet wordt waar ruimte moet worden gemaakt voor (specifieke vormen van) economie. Ten tweede kunnen zij ‘verbinden’: door het stimuleren van samenwerking tussen diverse stakeholders, zoals ondernemers(kringen), ontwerpers, vastgoedeigenaren, -ontwikkelaars en makelaars kunnen collectieve en innovatieve oplossingen ontstaan.

Ten derde kunnen gemeenten op basis van hun juridisch instrumentarium reguleren. In het kader van de Omgevingswet komt dit grotendeels overeen met het opstellen van een omgevingsplan. Hierin kunnen gemeenten bijvoorbeeld selectief ruimtegebruik op (perifere) bedrijventerreinen afdwingen door te werken met minimaal vereiste milieucategorieën, en deze door middel van voorrangregels of voorbereidingsbesluiten bekrachtigen. Om de wijkeconomie te stimuleren, kunnen gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen normenkaders of minimumpercentages voor (betaalbare) bedrijfsruimte overwegen.²⁷⁸ Het is een dilemma voor gemeenten hoe ver zij hierin willen gaan: het risico is namelijk dat ontwikkelaars afhaken bij een onrendabele business case. Het is daarom in ieder geval altijd belangrijk het ‘reguleren’ in samenhang met de eerste twee stappen op te nemen.

Privaatrechtelijke afspraken, zoals bijvoorbeeld anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars, zijn mogelijk wanneer de gemeente ervoor kiest om actief grondbeleid te voeren. Een van de mogelijkheden om meer grip te krijgen op

vrijkomende kavels is het inzetten van voorkeursrecht. Bij nieuwe terreinen kan een gemeente kiezen voor erfpachtconstructies, om ook in de toekomst meer te kunnen sturen én meer te kunnen profiteren bij waardestijging van de grond.²⁷⁹

Ten vierde zijn steeds meer G40-gemeenten aan het nadenken over het opzetten van een lokaal of regionaal revolverend ontwikkelfonds voor betaalbare bedrijfsruimte, of een semipublieke herontwikkelingsmaatschappij. Dit kan een nieuw vehikel zijn, of worden gekoppeld aan een reeds bestaande Regionale Ontwikkelingsmaatschappij.

Afwegingskader nieuwe economie

Diverse trends en ontwikkelingen die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, duiden erop dat de Nederlandse economie de komende jaren in veel opzichten behoorlijk van gedaante zal wisselen. Het is belangrijk dat gemeenten hier zoveel mogelijk op anticiperen. De vraag in hoeverre je hierin als gemeente wilt pionieren, is een politieke keuze. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in hun Economische Visie de speerpunten te herijken naar sectoren die strategische of juist maatschappelijke meerwaarde hebben.²⁸⁰

Dit begint met het ontwikkelen van een gedegen afwegingskader, waarin men rekening dient te houden met diverse indicatoren zoals ‘toekomstbestendigheid’ en ‘productiviteit’ enerzijds, en anderzijds de impact op het milieu (water en bodem), de maatschappij en de leefomgeving. Het is daarbij verstandig om hiervoor zoveel mogelijk de dialoog aan te gaan met de samenleving en het bedrijfsleven, en zo transparant mogelijk te zijn over de uitruilen (‘lusten en lasten’) en keuzes tussen *people*, *planet* en *profit*.

Een duidelijke visie op brede welvaart, bijvoorbeeld in het coalitieakkoord, de omgevingsvisie of de (regionale) economische visie, kan hierbij helpen.

Diverse steden en regio's in Nederland zijn inmiddels al volop aan het experimenteren met zelf ontwikkelde afwegingskaders in relatie tot hun vestigingsbeleid. Gemeenten hoeven niet 'ieder voor zich' het wiel uit te vinden: zij kunnen gebruik maken van inspirerende voorbeelden en aanpakken, bijvoorbeeld door actief kennis te delen en contacten te leggen via het Kennisnetwerk Regionale Economie.

Wat dergelijke afwegingen de komende jaren extra complex maakt, is het omgaan met schaarste. Welke ruimte-, energie- en personeelsvraag gaat er gepaard met de komst van een nieuw bedrijf? En wat is de bredere impact daarvan op de vraag naar woningen en de druk op de zorg in jouw gemeente of regio? Een grote uitdaging voor gemeenten in de komende jaren is bovendien om keuzes te maken over welke bestaande bedrijven minder gewenst zijn in het kader van schaarste, transities en ambities. Om hier ook daadwerkelijk op te acteren, kunnen uitsterfconstructies worden gekoppeld aan Omgevingsplannen, al vereist dat een solide beleidsmatige onderbouwing, en is dit altijd een proces van de lange adem.²⁸¹

Optimaliseren regionale samenwerking en versterken van de positie van economische zaken binnen gemeenten blijven belangrijke uitdagingen

De oplettende lezer heeft kunnen constateren dat het woord 'regio' in dit hoofdstuk regelmatig voorkomt. Inmiddels alweer bijna tien jaar geleden constateerde de Studiegroep Openbaar Bestuur dat 'Nederland geld en groei laat liggen' door onvoldoende rekening te houden met de regionale context van economische ontwikkelingen.²⁸² Veel boodschappen uit dit rapport zijn nog altijd actueel. De uitdagingen van vandaag zijn complex: het bevorderen van concurrentiekracht en productiviteit in tijden van schaarste, de binnenstedelijke verdichtingspuzzel, de ruimtevraag van de circulaire economie én het optimaliseren van de brede welvaart. Al deze dossiers kunnen alleen

effectief worden aangepakt op basis van vruchtbare, opgavegerichte regionale én interbestuurlijke samenwerking. Wees je als stedelijke gemeente bewust van de *daily* en *weekly urban systems* van je inwoners. Maak strategisch gebruik van de sterke eigenschappen, de beschikbare ruimte en de aanwezige bedrijvigheid en voorzieningen van buurgemeenten, en zit elkaar niet in de weg.²⁸³

Productieve regionale samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van ondernemersdienstverlening, kan bovendien helpen om de positie van teams economisch zaken binnen gemeenten te versterken. Ook een gemeentelijk ingebedde economische visie met waardering voor ondernemerschap kan daaraan bijdragen.²⁸⁴ Het is belangrijk om als gemeentelijke afdeling economische zaken over voldoende capaciteit te beschikken om een stevige inbreng te leveren aan gemeentelijk beleid, en het maatschappelijke belang van economische activiteiten breed tussen de oren te krijgen. En om door middel van visievorming én uitvoeringskracht bij te dragen aan de weerbaarheid van de Nederlandse economie in de roerige jaren die ons te wachten staan.

7. Bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid



Trends en ontwikkelingen

- Kansenongelijkheid in onder andere onderwijs, arbeidsmarkt en gezondheid
- Armoede verdiept zich en sociale voorzieningen bereiken onvoldoende de mensen die die hulp echt nodig hebben
- Vergrijzing en complexer wordende zorgvragen

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Kansenongelijkheid bestrijden door ongelijk te investeren
- Transitie in het sociale domein doorzetten
- Investeren in een gezonde en sociale leefomgeving
- Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten

7.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Armoede verdiept zich

Ondanks alle beleidsinzet blijven armoede en ongelijkheid hardnekkig. De bestaanszekerheid van veel mensen staat onder druk, mede door inflatie, stijgende woonlasten en energiekosten.²⁸⁵ Hoger opgeleiden weten beter hun weg te vinden naar voorzieningen, wat de ongelijkheden in de samenleving kan vergroten. Een behoorlijke groep mensen in Nederland wordt niet bereikt met hulp of ondersteuning. Deze sociaaleconomische verschillen kunnen in de toekomst nog groter worden als gevolg van robotisering en AI, die nieuwe (digitale) vaardigheden vragen. Ongelijkheid stapelt zich vaak op en is daarvoor hardnekkig. Beleidsmaatregelen die daar geen rekening mee houden,

schieten daarom gemakkelijk tekort. Problemen rond zelfredzaamheid laten zich niet eenvoudig oplossen. Als gemeenten daar onvoldoende rekening mee houden, kunnen verschillen juist vergroten.

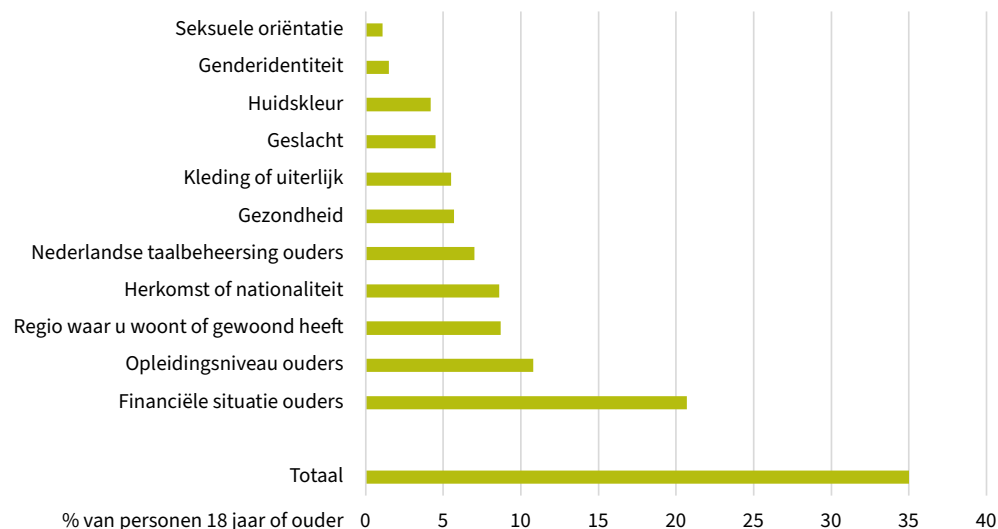
Hoewel het gemiddelde inkomen de afgelopen decennia is gestegen, zijn er veel Nederlanders die hier niet van meeprofiten. Het aantal mensen onder de armoedegrens neemt dan wel af, maar de resterende armoede verdiept zich juist.²⁸⁶ Daarbij gaat het om de armoede-intensiteit, het verschil tussen het besteedbaar inkomen en de armoedegrens.²⁸⁷ De hoge armoede-intensiteit komt veel voor bij werkende armen, die niet de toeslagen aanvragen waar zij recht op hebben. Mensen met een bijstandsuitkering hebben juist vaak een relatief lage armoede-intensiteit. Het Nederlandse Rode Kruis ziet dat als gevolg van de stijgende inflatie steeds meer mensen aankloppen voor voedselhulp.²⁸⁸ Een nieuwe doelgroep van deze hulp is Oost-Europese arbeidsmigranten die hun baan hebben verloren. Inkomensgerelateerde armoede kan plotseling ontstaan, tijdelijk of langdurig zijn, en heeft vaak te maken met veranderingen in iemands omstandigheden zoals verlies van werk, scheiding, ziekte of onverwachte uitgaven die niet gedragen kunnen worden. Deze gebeurtenissen kunnen iedereen overkomen, maar inkomensgerelateerde armoede speelt nadrukkelijk bij mensen in een kwetsbare positie zoals jongeren met minder opleiding, mensen met een psychische kwetsbaarheid of groepen die een beperkt sociaal netwerk hebben.

Perspectief- en kansenongelijkheid

Deze armoede is nauw verbonden met de perspectief- en kansenongelijkheid die we zien in Nederland.²⁸⁹ Die kansenongelijkheid is zichtbaar op verschillende domeinen zoals onderwijs (zie figuur 5), woningmarkt, arbeidsmarkt en gezondheid. Met name onderwijskansen hebben veel invloed op de ongelijkheid in andere domeinen. Onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek laat zien dat mensen die het gevoel hebben te zijn benadeeld in het

Nederlandse onderwijs, aangeven dit ook relatief vaak op andere terreinen te hebben meegemaakt.²⁹⁰ Niet iedereen heeft dezelfde kansen om het onderwijs te volgen dat past bij hun capaciteiten. Dat komt door bijvoorbeeld onder advisering of omdat ouders met een hogere sociaaleconomische positie meer kunnen investeren in de ontwikkeling van hun kinderen. Mensen met een lager onderwijsniveau hebben vervolgens ook weer minder goede kansen op de arbeidsmarkt en ervaren een minder goede gezondheid. Ongelijkheid in het ene domein werkt dus vaak door in het andere. Het is belangrijk om rekening te houden met die verwevenheid in beleid, want alleen inzetten op het verkleinen van onderwijsverschillen is onvoldoende. Niet alle klassentengstellingen zijn te herleiden tot onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld ook om het kennen van de juiste mensen (sociaal kapitaal).²⁹¹

Figuur 5 Heeft u het gevoel dat u door één of meer van de volgende zaken minder kansen krijgt of heeft gekregen in het Nederlandse onderwijs?, 2024²⁹² Bron: CBS ²⁹³



Deze ongelijkheden hebben ook een ruimtelijke weerslag, doordat mensen in een kwetsbare positie zich concentreren in specifieke wijken.²⁹⁴ Dit kan de leefbaarheid van die wijken onder druk zetten als er bijvoorbeeld sprake is van veel armoede, een verouderde of eenzijdige woningvoorraad, en veiligheidsproblematiek. De toename van mensen in kwetsbare wijken met ernstige psychische problemen en onbegrepen gedrag kan die druk nog verder vergroten.²⁹⁵

De wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert dat er ook grote ongelijkheid is in de mate van ‘grip’ die bewoners ervaren.²⁹⁶ Daarmee wordt bedoeld in welke mate mensen in staat zijn door eigen handelen gewenste uitkomsten te bereiken en ongewenste uitkomsten te voorkomen. Voorbeelden die WRR geeft zijn de mogelijkheden je naast werk verder te ontwikkelen, de toegang tot de woningmarkt en de invloed op de leefomgeving. Een gebrek aan ervaren grip kan leiden tot gezondheidsproblemen en maatschappelijk onbehagen. Bij de decentralisaties in de zorg waren er grote verwachtingen over de zelfredzaamheid van mensen, maar in de praktijk blijken de vaardigheden en middelen om ondersteuning te vragen zeer ongelijk verdeeld in de samenleving.²⁹⁷ De veronderstelde eigen kracht wordt dus overschat.

De verschillen tussen groepen in de samenleving komen ook tot uiting in de mate van onderling vertrouwen en sociale participatie.²⁹⁸ Nederlanders hebben zorgen over de wijze waarop we met elkaar samenleven. Het hoort bij wat Nederlanders ervaren als de belangrijkste maatschappelijke problemen.²⁹⁹ Die zorg richt zich onder meer op het groeiend individualisme, agressie in het publieke domein en verdeeldheid in de samenleving (zie ook het hoofdstuk veiligheid over polarisatie). Er is in de samenleving sprake van toenemende eenzaamheid, in het bijzonder bij 19-49-jarigen. Ook zien we dat leefwerelden eenzijdiger worden. Arme en rijke Nederlanders groeien

meer uit elkaar en mensen hebben de neiging zich te omringen met gelijk-gestemden.

Hoewel de sociale cohesie in Nederland redelijk stabiel is, zijn er ook hier grote verschillen tussen groepen met opnieuw onderwijs als een belangrijke scheidslijn.³⁰⁰ Mensen met een hoger opleidingsniveau hebben meer vertrouwen in andere mensen en in de politiek, doen meer vrijwilligerswerk en zijn vaker lid van een sportvereniging. Ook het hebben van een migratie-achtergrond is van invloed op de sociale cohesie, hoewel dat effect minder sterk is dan opleidingsniveau. In het bijzonder het algemeen vertrouwen in andere mensen en maatschappelijke participatie zijn lager voor mensen met een migratieachtergrond, vooral bij de eerste generatie migranten.

Vergrijzing en complexer wordende zorgvraag

De groep oude ouderen neemt de komende decennia toe en deze groep zal ook steeds ouder zijn (zie hoofdstuk demografie). Vooral op latere leeftijd gaat de vergrijzing gepaard met een toename van de zorg- en ondersteunings-behoefte. Het aantal mensen met ouderdomsziekten, chronische ziekten en aandoeningen kent een flinke stijging. In 2040 hebben naar verwachting ruim een half miljoen Nederlanders dementie.³⁰¹ Velen van deze oude ouderen zullen op enig moment behoefte hebben aan zorg en ondersteuning. Ook neemt de druk op informele hulpverleners en mantelzorgers toe.³⁰² De vraag naar zorg zal de komende decennia sneller stijgen dan de economische groei. Naast vergrijzing komt dat door de toenemende behandelmogelijkheden in de zorg.³⁰³

Niet alleen leidt de toename van mensen met een hoge leeftijd tot een stijgende zorgvraag, het RIVM voorziet tegelijkertijd een toenemende complexiteit van die zorgvragen. Een ontwikkeling die we niet alleen zien bij ouderen, want ook relatief veel mensen jonger dan 40 jaar staan bij de huisarts geregis-

treerd met drie of meer chronische aandoeningen (multimorbiditeit). Naast hebben van meerdere aandoeningen tegelijkertijd, volgt die complexiteit ook uit de verwevenheid met onderliggende problemen zoals bestaansonzekerheid.³⁰⁴ De al eerder geschetste kansenongelijkheid werkt dan ook sterk door in groeiende gezondheidsverschillen. Dit betekent dat zorg- en het sociale domein steeds meer met elkaar verweven raken.

7.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

Kansenongelijkheid bestrijden

Een rode draad in de geschetste ontwikkelingen is de kansenongelijkheid, waarbij met name het genoten onderwijs een belangrijke scheidslijn is. Doordat het onderwijs onvoldoende functioneert als een ‘gelijkmaker’ vermindert de kans op sociale mobiliteit en vergroot de segregatie in het onderwijs.³⁰⁵ Goed onderwijs helpt kinderen en jongeren hun talenten te ontwikkelen, en heeft ook een positieve uitwerking op andere terreinen zoals baankansen, gezondheid en maatschappelijke participatie.

Gemeenten kunnen een actieve rol nemen bij het vergroten van de kansen-gelijkheid in het onderwijs. Allereerst met een intensief en kwalitatief hoogwaardig onderwijsachterstandenbeleid en aanpak van onderadvisering. Investeren in (jonge) kinderen levert vaak positieve effecten op, ook op de lange termijn. De effecten hangen af van de programma’s voor vroeg- en voorschoolse educatie. Er kan worden geïnvesteerd in de kwaliteit en opleidingsniveau van medewerkers, het bereiken van doelgroepen, en aandacht voor kinderen met een risico op achterstand door bijvoorbeeld een taalarme omgeving, opgroeien in armoede en een lager opleidingsniveau van de ouders.

Gezien de cruciale rol van het onderwijs bij baankansen kunnen gemeenten een aanjagende rol hebben bij het zorgen voor extra stageplaatsen, leerwerkplekken, taal, zaterdag-, weekend- en zomerscholen. Daarvoor kunnen ze samenwerken met het lokale bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen. Specifieke aandacht kan daarbij worden gegeven aan het begeleiden naar werk van statushouders. Samenwerking met werkgevers kan de kansengelijkheid van statushouders zo vergroten.

Een wijkaanpak is een andere manier om te werken aan kansengelijkheid, omdat de stapeling van kwetsbaarheden die samenhangen met kansengelijkheid vaak neerslaan in specifieke wijken. Als dit de leefbaarheid onder druk zet, kan dat aanleiding vormen voor een wijkaanpak waarbij met extra maatregelen en interventies getracht wordt de leefsituatie te verbeteren van bewoners in een gebied.³⁰⁶ Daarbij gaat het dan om ongelijk investeren voor gelijke kansen. Essentieel bij een dergelijke wijkaanpak is een domeinoverstijgende benadering waarbij oog is voor zowel de sociale als fysieke dimensies van leefbaarheid. Daarvoor is het noodzakelijk om samenwerkingsverbanden te vormen met verschillende partners zoals zorg- en welzijnsorganisaties, woningcorporaties, politie en scholen.

De transities in het sociale domein doorzetten

Inmiddels is het tien jaar geleden dat een groot aantal taken uit het sociale domein werd gedecentraliseerd. In een recente terugblik werd geconstateerd dat de juiste transities zijn ingezet.³⁰⁷ Ook recente akkoorden zoals het Integraal Zorg Akkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord en de Hervormingsagenda Jeugd kennen vergelijkbare ambities zoals meer integraal werken, ruimte voor professionals en zorg in de nabijheid van burgers. Daarbij wordt veel verwacht van de sociale basis, om (lichte) hulpvragen ook aan de ‘voorkant’ al op te vangen in de sociale omgeving van mensen. Door een sterkere sociale samenhang kunnen mensen dan terugvallen op elkaar en laagdremp-

pelige voorzieningen. Tegelijkertijd kunnen we niet verwachten dat dit zonder meer leidt tot kostenbesparingen of preventie, want andere ontwikkelingen zoals vergrijzing hebben een grotere invloed op de oplopende kosten.³⁰⁸ Gemeenten moeten in staat worden gesteld om te investeren in de sociale basis en de transitie naar preventie te kunnen doorzetten. Want de transities zijn zeker nog niet voltooid.

Terwijl het gebruik van voorzieningen in het sociale domein toeneemt, worden toch veel mensen die de hulp nodig hebben onvoldoende bereikt.³⁰⁹ Dat heeft onder meer te maken met de complexiteit van procedures en de ingewikkelde overheidscommunicatie. Het gecompliceerde systeem van inkomensafhankelijke regelingen maakt burgers met lage inkomens erg kwetsbaar. Er wordt onvoldoende rekening mee gehouden dat in Nederland 3,3 miljoen mensen (ongeveer 1 op de 5 mensen) van 16 jaar en ouder moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen.³¹⁰

Gemeenten zouden hun voorzieningen en communicatie dus beter kunnen laten aansluiten bij de behoeften en vaardigheden van bewoners. Dit is ook nodig om het vertrouwen in de overheid te herstellen en te zorgen voor meer inclusief beleid dat alle groepen bereikt.³¹¹ Diverse gemeenten experimenteren daarom met een ‘omgekeerde verordening’, waarbij de hulpvraag van de inwoner centraal staat in plaats van de verschillende verordeningen uit de Participatiewet de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.³¹² Dit stelt gemeenten beter in staat om integraal te werken.

Juist de mensen die de zorg het hardst nodig hebben, worden vaak nog onvoldoende bereikt. Daarvoor is het wenselijk dat er bijvoorbeeld laagdrempelige hulp- en steunpunten zijn waar zij terecht kunnen voor vragen over wonen, werk, zorg en inkomen.³¹³ Ook kan hier hulp worden geboden met het begrijpen van officiële brieven. De Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid doet daarnaast een aantal suggesties hoe in de maatschappelijke ondersteuning beter kan worden omgegaan met mensen die niet of minder voor zichzelf kunnen zorgen vanwege een chronische aandoening of beperking: een empathische houding vanuit de hulpverlener is daarbij wenselijk, niet telkens weer hetzelfde uitvragen als iemand al een voorziening ontvangt, de reactietijden beperken en creatief zijn als het standaardpakket niet aansluit bij de behoefte van de aanvrager.³¹⁴

Daarbij ontstaat voor gemeenten wel een spanningsveld tussen maatwerk en willekeur, maar ook met beschikbare budgetten.³¹⁵ Maatwerk vraagt ruimte van professionals om eigen afwegingen te maken. Niettemin zijn ook regels en procedures nodig om de kwaliteit te bewaken en rechtsbescherming van burgers te garanderen.

Ten slotte kunnen de transities in het sociale domein worden aangejaagd door goed opdrachtgeverschap vanuit de gemeente naar partnerorganisaties. Daarbij zou kunnen worden verkend waar de administratieve last voor professionals minder kan en meer vertrouwen mogelijk is. Een aandachtspunt is dat de verschillende ketenpartners hun informatievoorziening op orde hebben, zodat van casuïstiek geleerd kan worden.

Investeren in een gezonde en sociale leefomgeving

De leefomgeving heeft een sterke invloed op het welzijn en de gezondheid van mensen. Keuzes voor bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte en de beschikbare voorzieningen kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren van ontmoeting of het bevorderen van gezond gedrag. Dit is essentieel gezien de besproken trends zoals vergrijzing en de behoefte aan gemeenschapszin.

Het principe van positieve gezondheid is een goed vertrekpunt om verbanden te leggen tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de ambities van het sociale domein. Bij positieve gezondheid ligt de nadruk op de veerkracht van mensen en op wat hun leven betekenisvol maakt. Het is een brede kijk op gezondheid: het welbevinden van inwoners is het vertrekpunt in plaats van medische handelingen. Het concept richt zich op de factoren die van invloed zijn op gezondheid en de gezondheidsverschillen zoals leefomgeving, werk-



loosheid, participatie, kansengelijkheid, schulden, eenzaamheid en leefstijl. Hierin komen dus de verschillende beleidsdomeinen samen in hun bijdrage aan positieve gezondheid, bijvoorbeeld op het vlak van kwaliteit van leven, mentaal welbevinden en meedoen in de samenleving.

Investeren in de lokale sociale basis is essentieel om te zorgen voor meer sociale samenhang, het verminderen van eenzaamheid, en het bouwen aan weerbare gemeenschappen. Movisie definieert de sociale basis als “het geheel van informele sociale verbanden (buurten, groepen, verenigingen, netwerken, gezinnen) aangevuld en ondersteund vanuit de lokale overheid, organisaties, diensten en voorzieningen, die het mogelijk maakt dat inwoners de mogelijkheden hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert”.³¹⁶ Sterke onderlinge relaties, mogelijk gemaakt door de juiste voorzieningen, zorgen ervoor dat gemeenschappen weerbaarder zijn bij crisissituaties zoals een natuurramp, energie- of voedseltekorten, of hybride oorlog. Juist dan komt het aan op solidariteit en elkaar helpen.³¹⁷ Met de sociale basis ontstaat een goede lokale infrastructuur die in de nabijheid van burgers is georganiseerd. Daarmee kan worden geprofiteerd van de signalerende rol die bewoners hebben bij veiligheidsproblemen en is er professioneel eerstelijnswork vanuit opbouwwerkers, wijkagent en jongerenwerkers.

Dit vraagt ook om toegankelijke, betaalbare en inclusieve voorzieningen zoals buurthuizen en bibliotheken.³¹⁸ Het is daarbij belangrijk om aandacht te hebben voor de spreiding van voorzieningen, zodat de sociale basis in alle wijken op orde is. Specifieke interventies die de sociale basis ondersteunen kunnen zich richten op onder meer anderen ontmoeten (bijvoorbeeld maatjescontact en fysieke ontmoetingsplekken), bijdragen aan de samenleving (opbouwwerk, burgerinitiatieven), zelfredzaamheid (bijvoorbeeld mantelzorg en vrijwillige thuiszorg) en financieel gezond zijn (bijvoorbeeld regelhulp).³¹⁹

Een gezonde leefomgeving voor bewoners hangt samen met het verduurzamen van woningen en buurten. Hittestress en een slecht binnenmilieu als gevolg van kou, vocht en schimmel heeft negatieve gezondheidseffecten.³²⁰ Door energiearmoede te bestrijden, wordt dus tegelijkertijd ook gezondheidswinst behaald. Ook als het gaat om energiearmoede zien we grote verschillen tussen huishoudens en steden. Het deel van het inkomen dat besteed wordt aan de energierekening is hoger bij huishoudens zonder investeringsmogelijkheid zoals huurders of mensen met lage inkomens. Ook is er een energiekloof tussen de randstad en de rest van Nederland, doordat woningen in de randstad kleiner zijn, een betere energetische kwaliteit hebben en huishoudens een hoger inkomen hebben.³²¹

Ten slotte gaat het om leefomgevingen die veilig zijn, met voldoende aandacht voor leefbaarheid. Een belangrijk onderwerp dat Rijksaandacht vraagt is de druk die ontstaat op de leefbaarheid door onbegrepen gedrag van mensen met complexe psychische problemen. Dit komt onder andere door een tekort aan passende verblijfsvoorzieningen, waarbij sommige gemeenten ervaren dat zij tegen de grenzen van extramuralisering oplopen.³²² Als mensen niet op tijd de juiste hulp en zorg krijgen, is er risico op escalatie. Gemeenten geven aan binnen de huidige wet- en regelgeving onvoldoende grip te kunnen krijgen op deze problematiek, bijvoorbeeld doordat professionals gegevens over casussen niet met elkaar mogen delen.

Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten

De verwachting dat decentralisaties zouden zorgen voor kostenbesparingen is niet uitgekomen.³²³ Zowel het Rijk als gemeenten staan voor belangrijke keuzes om de zorgvraag- en kosten in bedwang te houden. Er zijn in dit hoofdstuk suggesties gedaan voor preventie die kunnen bijdragen aan het beheersen van de zorgkosten. Investeren in de woonomgeving en sociale voorzieningen zouden zo de druk op gemeentelijke voorzieningen zoals

jeugdzorg kunnen verlichten. Maar dat volstaat natuurlijk niet om die druk geheel weg te nemen.³²⁴ Ook hier zijn realistische verwachtingen noodzakelijk over de kostenbesparingen die daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor digitale innovaties: het is belangrijker om te investeren in digitale oplossingen die het werk in zorg en welzijn efficiënter kunnen maken, maar daarbij zijn er ook nog belemmeringen zoals gebrek aan digitale vaardigheden, weerstand bij professionals en cliënten, en kosten die juist verder stijgen door dure technologie.

Een van de specifieke domeinen waar de toenemende vraag en kosten aandacht vragen is de jeugdzorg. In het rapport Groeipijn constateert een deskundigencommissie, die de taak had om een zwaarwegend advies uit te brengen over de Hervormingsagenda Jeugd, dat het jeugdzorgstelsel zelf 'groeipijnen' heeft. Er moet worden gezocht naar een betere balans tussen toenemende vraag, beperkte middelen, een krappe arbeidsmarkt en hoge verwachtingen. De commissie constateert dat de Hervormingsagenda Jeugd de beoogde besparingen op de jeugdhulp niet gaat realiseren.³²⁵ Er is nog onvoldoende aandacht voor het verminderen van de factoren die leiden tot de grote instroom naar jeugdhulp. De commissie adviseert om daarbij ook te kijken naar domeinen buiten de jeugdzorg zoals het gezin, school en in de samenleving. De commissie verwijst hierbij naar zaken als armoede, bestaanszekerheid, wonen, toegenomen prestatiedruk, complexe scheidingen en GGZ-problematiek bij ouders. Deze beïnvloeden de draagkracht van jongeren en ouders, en dragen bij aan veel vraag naar zorg. De commissie roept op om lokale steunstructuren te versterken en pleit in het bijzonder voor laagdrempelige basisinfrastructuur op scholen met verbindingen tussen onderwijs, hulp en ondersteuning. Dat vraagt om intensievere samenwerking tussen zorg en het sociale domein.³²⁶

De toenemende zorgvraag is ook aanleiding voor maatschappelijke discussie over het onnodig problematiseren, medicaliseren en etiketteren van verschijnselen en afwijkend gedrag. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving verwijst bijvoorbeeld naar de toename van het aantal mensen met ADHD en met autisme of een autismespectrumstoornis.³²⁷ Dat vraagt om keuzes wat wel hulpverlening en specialistische zorg vraagt en wat niet. In het ideale geval worden problemen al meer opgelost in het dagelijkse (sociale) leven en de sociale basis van bijvoorbeeld sportclubs en andere informele netwerken.³²⁸

Het SCP wijst er met betrekking tot de stijgende kosten op dat voor gemeenten een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de (kostbare) ambitie om specifieke groepen te helpen via maatwerk en anderzijds de wens om zoveel mogelijk mensen bij te staan.³²⁹ Met andere woorden, gemeenten staan voor de moeilijke keuze tussen het prioriteren van een kleine groep in een zeer kwetsbare positie of de beperkte middelen juist inzetten voor een bredere groep met relatief goedkopere interventies.. Door juist de kwetsbare groepen met een complexe zorgvraag te prioriteren komen de groepen in beeld die hulp het hardst nodig hebben. Deze groepen hebben problemen die raken aan verschillende domeinen (schulden, zorg, arbeids et cetera) en zijn dus het meeste gebaat bij een integrale aanpak. Tegelijkertijd hebben gemeenten te maken met beperkte middelen, krappe personele bezetting en ligt de toegang tot voorzieningen niet altijd in hun invloedssfeer. Samen met het Rijk zal de financierbaarheid en toegankelijkheid van het stelsel verder verkend moeten worden.

8. Ruimte en wonen



Trends en ontwikkelingen

- Maatschappelijke problemen door tekort aan betaalbare woningen en stijgende woningprijzen
- Groeiende kloof tussen mensen met en zonder woonruimte (koophuis of sociale huurwoning)
- Toenemende concurrentie om schaarse ruimte: niet alles kan
- Meer centrale regie in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Woningbouw is te versnellen door verkorten planologische en juridische procedures, actief grondbeleid en standaardisering van nieuwbouweisen.
- Stimuleer beter benutten van bestaande woningvoorraad: onder andere door gedeeld verhuren, woningsplitsing, optoppen en extra woning op eigen grond.
- Stimuleer ouderenhuisvesting, starterswoningen en flexibele woonvormen; via gebiedsvisies, planvorming en participatie in samenwerking met corporaties. Benut ook Woningbouwimpuls en realisatiestimulans.
- Transformeer of gebruik tijdelijk actiever lege gebouwen en braakliggende terreinen.
- Regionale ruimtelijke keuzes vertalen naar lokale omgevingsagenda's, participatie en koppelkansen. Focus op doelen, kwaliteiten en flexibiliteit van plannen.

8.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Tekorten op de woningmarkt en steeds duurdere woningen

Nederland kampt al jaren met een structureel woningtekort, dat bovendien oploopt.³³⁰ ABF Research raamt het woningtekort in 2024 inmiddels op ruim 400.000 woningen, bijna vijf procent van de totale woningvoorraad.³³¹ Oorzaken zijn de achterblijvende woningbouw (trage procedures voor vergunningverlening, gebrek aan bouwlocaties, tekort aan personeel en dergelijke), demografische ontwikkelingen (migratie, meer eenpersoonshuishoudens en vergrijzing), beleidsmatige keuzes zoals bijvoorbeeld minder sociale woningbouw en een verhoogde belastingdruk op woningcorporaties én fiscale maatregelen die private investeerders ontmoedigen.³³²

Door dit woningtekort, maar ook door onder andere de lage rente, verruimde leenmogelijkheden, een wereldwijd overschot aan kapitaal en het beeld van vastgoed als waardevaste belegging, zijn de prijzen van bestaande koopwoningen de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld. In 2024 was in Nederland de grootste huurprijsstijging sinds 1993.^{333,334} Gelet op het gegeven dat het aantal verleende bouwvergunningen in de eerste helft van 2025 met bijna 20 procent afnam (ten opzichte van een jaar eerder), lijkt een omslag nog niet aanstaande.³³⁵

Woningmarktknelpunten hebben grote maatschappelijke gevolgen

Het grote woningtekort en de stijgende huur- en koopprijzen beïnvloeden de bestaanszekerheid van veel Nederlanders. Zo trekken door de hoge prijzen mensen met een modaal inkomen noodgedwongen uit de stad. Veel ouderen wonen in relatief grote woningen die niet meer aansluiten bij hun levensfase, maar willen of kunnen niet verhuizen omdat geschikte, toegankelijke en aantrekkelijke alternatieven ontbreken.^{336,337} Zo stokt de doorstroming.

Voor jongeren betekent de woningnood niet alleen praktische belemmeringen, maar ook uitgestelde levenskeuzes.³³⁸ Het starten van een gezin of het opbouwen van een zelfstandig bestaan wordt uitgesteld, wat op termijn ook maatschappelijke en demografische gevolgen heeft, en gevolgen voor arbeidsmarktparticipatie en welbevinden.³³⁹ Ex-studenten keren vaker terug naar het ouderlijk huis en statushouders blijven door een gebrek aan woningen vaak lang in opvanglocaties.³⁴⁰

Kwalitatieve mismatch huidige (en nieuwe) woningaanbod en huidige en toekomstige vraag

Vroeger was het kerngezin dé vorm van samenleven, maar vandaag de dag is nog maar 26 procent van het aantal huishoudens een stel met kinderen. In 1971 bestond een huishouden gemiddeld uit 3,20 personen, terwijl dat in 2024 was gedaald naar 2,11. De prognose van het CBS voorziet dat de huishoudensverdunding verder doorzet, door minder paarvorming, een toegenomen risico op scheiding en door vergrijzing. Er zullen meer ouderen zijn die hun partner hebben verloren. Kortom, er komen steeds meer kleine huishoudens waarvan een groot deel alleen zal wonen.^{341,342} Deze ontwikkelingen hebben er ook toe geleid dat de vraag naar type woningen sterk verandert. Veel één- en tweepersoonshuishoudens zoeken naar een woning, terwijl een groot aandeel van de woningen een gezinswoning is met een maat en indeling die niet meer goed passen bij de veranderende huishoudens.

Voor in de buitenwijken en randgemeenten is er sprake van een duidelijke mismatch tussen het woningaanbod en de veranderende huishoudenssamenstelling. Juist in deze gebieden, waar de bevolking afneemt, wonen veel oudere stellen of alleenstaanden in ruime eengezinswoningen. In buurten uit de jaren '60, '70 en '80 woont tegenwoordig nog slechts ongeveer twee derde van het oorspronkelijke aantal bewoners.³⁴³ Deze wijken zijn destijds bovendien ruim opgezet, wat nu resulteert in stillere straten, minder draagvlak voor

voorzieningen en een overmaat aan infrastructuur zoals brede wegen, grote parkeerterreinen en laagbouw winkelcentra.

Het College van Rijksadviseurs omschrijft deze ontwikkelingen als een dubbele opgave: bouwen voor zowel groei als krimp.³⁴⁴ Enerzijds is er een grotere woningbehoefte door bevolkingsgroei als gevolg van migratie. Anderzijds verandert de vraag doordat de grootte van huishoudens gemiddeld afneemt en de bevolking vergrijst. Het probleem zit dus niet alleen in het aantal beschikbare woningen, maar ook in de mismatch tussen vraag en aanbod. De bestaande woningvoorraad sluit onvoldoende aan bij de veranderende woonbehoeften.³⁴⁵

Beperkte benutting van bestaande woningvoorraad

In het licht van het aanhoudende woningtekort wordt steeds vaker ingezet op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Dat ligt ook voor de hand omdat dit een directe en relatief snelle oplossing biedt voor het aanhoudende woningtekort. Nieuwbouwprojecten vergen veel tijd, geld en ruimte (ze duren gemiddeld tien jaar!), terwijl bestaande bebouwing al beschikbaar is en vaak onderbenut wordt. Strategieën zoals woningsplitsing, woningdelen, hospitaverhuur en optoppen bieden in potentie relatief snelle en kostenefficiënte oplossingen die aansluiten bij veranderende woonwensen en de groei van het aantal kleine huishoudens.³⁴⁶ Maar de praktijk blijkt weerbarstig. Gemeentelijke regelgeving, vergunningsprocedures en lokale verschillen zorgen ervoor dat deze strategieën traag en moeizaam van de grond kunnen komen. Dat geldt ook voor transformatie of tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren en ander leeg vastgoed. Woningcorporaties zien kansen om hun bezit efficiënter in te zetten, terwijl gemeenten een sleutelrol vervullen, bijvoorbeeld via omgevingsplannen en huisvestingsverordeningen.³⁴⁷ Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad draagt niet alleen bij aan het oplossen van het woningtekort, maar biedt ook kansen voor verduurza-

ming, verbetering van de leefbaarheid in wijken, sociale voordelen en het faciliteren van doorstroming. Toch worden deze vormen van woningtoevoeging nog onvoldoende benut, evenals koppelkansen met verduurzaming (zoals gasloos bouwen, circulaire materialen en dergelijke) en functiemenging. Gemeenten en corporaties ervaren knelpunten op het gebied van regelgeving, draagvlak in de buurt, en technische en financiële haalbaarheid. Zo blijkt dat lokale wet- en regelgeving vaak niet is afgestemd op innovatieve woonvormen. Bewoners hebben zorgen over leefbaarheid en overlast die op sommige locaties ook daadwerkelijk realiteit zijn en daarmee een complicerende factor vormen bij de implementatie van innovatieve woonvormen.³⁴⁸ Mogelijke koppelkansen met verduurzaming en functiemenging worden zelden benut. Het blijkt dat bij ten minste 25 procent van de optoppotentie op corporatiebezit ook verduurzaming mogelijk is, maar dat deze kansen vaak blijven liggen door gebrek aan coördinatie en investeringsruimte.³⁴⁹



Financiële druk op woningproductie

De kosten voor nieuwbouw zijn de afgelopen jaren fors gestegen, onder meer door hogere bouwkosten, loonstijging, strengere regelgeving en eisen voor verduurzaming van woningen. Daarnaast vergt het ontwikkelen van woningbouwprojecten ook publieke investeringen voor openbare ruimte, groen, water, infrastructuur en het verplaatsen van bestaande functies. Een aanzienlijk deel van de woningbouwprojecten kampt met financiële tekorten, waardoor ze zonder aanvullende publieke middelen niet haalbaar zijn.³⁵⁰ Ook het aantal afgegeven bouwvergunningen is gedaald, wat de toekomstige woningproductie onder druk zet. De ambitie om jaarlijks 90.000 tot 100.000 woningen te realiseren tot 2030 komt hierdoor in gevaar. Overigens laten de CBS-cijfers zien dat er sinds 1990 jaarlijks nooit meer dan 100.000 woningen zijn gebouwd.

De (toekomstige) inwoners stellen hoge eisen aan de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving

De tevredenheid met de woonomgeving speelt een belangrijke rol in verhuisbewegingen.³⁵¹ Onderzoeksbureau Atlas Research publiceert jaarlijks de Woon aantrekkelijkheidsindex, waarin wordt weergegeven hoe aantrekkelijk Nederlandse gemeenten worden ervaren als woonlocatie. Deze index is opgebouwd uit verschillende indicatoren, waarbij de bereikbaarheid van een plek het zwaarst meeweegt. Daarnaast spelen het niveau van voorzieningen, de ervaren veiligheid, het historische karakter van de omgeving, de kwaliteit van de woonomgeving, de aanwezigheid van groen en water ('groen en blauw'), en de bereikbaarheid en diversiteit van universitaire opleidingen een belangrijke rol.³⁵²

De hoge eisen die mensen stellen aan hun woon- en leefomgeving, zullen naar verwachting niet afnemen. In een krimpende arbeidsmarkt kunnen werkenden steeds vaker kiezen voor de beste woon-, werk- en leefomgeving.

Als gevolg hiervan kunnen gemeenten, steden en regio's elkaar strategisch gaan beconcurreren op de kwaliteit van hun woon- en leefomgevingen. Bereikbaarheid is bij uitstek een domein dat juist vraagt om samenwerking. Mobiliteit en infrastructuur zijn grensoverschrijdend en vereisen afstemming tussen gemeenten, provincies en het Rijk.

De strijd om ruimte: Rechtvaardige keuzes voor een duurzame leefomgeving

Er is een toenemende concurrentie om ruimte in Nederland. De woonopgave, energietransitie, klimaatadaptatie, landbouwtransitie, werkmilieus en defensie vragen allemaal om fysieke ruimte.³⁵³ Niet alles past. Dit leidt tot spanningen tussen functies zoals wonen, natuur, economie, landbouw, infrastructuur en recreatie. Vitale systemen zoals water, bodem, biodiversiteit en natuur staan onder grote druk en vormen de ecologische grenzen van wat ruimtelijk mogelijk is. Deze systemen moeten niet alleen worden meegewogen, maar als uitgangspunt dienen bij ruimtelijke afwegingen. Zonder herstel en bescherming van deze fundamenteën is een duurzame en leefbare toekomst niet haalbaar.

De landbouw, traditioneel een belangrijke drager van het Nederlandse cultuurlandschap, staat voor fundamentele veranderingen. De stikstofproblematiek en de noodzaak tot verduurzaming, maar ook het tanende animo van erfopvolgers onder boeren, leiden tot heroverweging van het ruimtegebruik in het landelijk gebied. Dit vraagt om sterke sturing en duidelijke keuzes.³⁵⁴

Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (CRa) stelt dat werken aan de ruimtelijke inrichting van onze leefomgeving gaat over de vraag in wat voor samenleving we in de toekomst willen leven. Thema's als rechtvaardige woonomgevingen, de verduurzaming van landbouw en industrie en de kwaliteit van de leefomgeving staan hierbij centraal.³⁵⁵

De regio vormt steeds nadrukkelijker het schaalniveau waarop uiteenlopende ruimtelijke en duurzaamheidsopgaven samenkomen. De afstemming tussen alle ruimte vragende functies vergt integrale afwegingen die recht doen aan zowel lokale kenmerken als nationale belangen. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) biedt hiervoor een kader en reikt drie afwegingsprincipes aan die richting geven aan ruimtelijke keuzes.³⁵⁶ Als eerste stelt de NOVI dat combinaties van functies de voorkeur verdienen boven enkelvoudige toepassingen. Dit principe stimuleert meervoudig ruimtegebruik, zoals het combineren van energieopwekking met landbouw of natuurontwikkeling. Het tweede principe benadrukt het belang van de kenmerken en identiteit van gebieden. Elke regio heeft unieke landschappelijke, culturele en economische kwaliteiten die als uitgangspunt moeten dienen bij ruimtelijke afwegingen. Het derde principe is het voorkomen van afwenteling. Ruimtelijke keuzes mogen niet leiden tot negatieve effecten voor andere gebieden of toekomstige generaties. Dit vraagt om een langetermijnperspectief en om het maken van robuuste keuzes die bijdragen aan een duurzame en rechtvaardige inrichting van Nederland.

Beleidsontwikkelingen, bestuurlijke keuzes en strategische ambities op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

In 2021 stelde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat we voor een kantelpunt in de ruimtelijke ordening staan; de ruimtelijke sturing was ontoereikend voor de complexe uitdagingen. De Rli pleitte daarom voor een sterkere regierol van het Rijk.³⁵⁷ Ook de WRR benadrukte de noodzaak van visionaire planologie en uitvoeringskracht om alle ruimtelijke opgaven daadkrachtig aan te pakken.³⁵⁸ Met de aanstelling van een eigen minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening begin 2022 en de ontwerp Nota Ruimte, is deze regierol hernomen. De ambitie is sindsdien om jaarlijks 100.000 woningen te bouwen, waarvan 30 procent sociale huur en in totaal twee derde betaalbaar. Vanaf 2029 zouden jaarlijks 30.000 nieuwe sociale huurwoningen moeten worden gebouwd. Realisatie wordt gestimuleerd via

een financiële prikkel per betaalbare woning, woondeals met alle woningmarktregio's, aanwijzing grootschalige bouwlocaties en dergelijke. Ook werd afgesproken om de huurstijging te matigen en gaan corporaties meer investeren in verbetering en verduurzaming van woningen.³⁵⁹

Om woningbouw te realiseren, zijn voldoende bouwlocaties nodig. Naast het bekende 'straatje erbij' – het kleinschalig woningen bouwen aan de randen van de bebouwde kom – worden extra gebieden voor grootschalige woningbouw aangewezen. Nieuwe woningbouwlocaties worden ontsloten met €2,5 miljard aan infrastructuur, en gemeenten worden gestimuleerd tot actief grondbeleid.³⁶⁰

Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt het 'straatje erbij' als een koerswijziging in de ruimtelijke ordening, omdat binnenstedelijk bouwen de voorkeur heeft vanwege duurzaamheid, economie en het open houden van het landschap. In een berekening toonde zij aan dat beleidsmakers met het mogelijk maken van 'straatje erbij' bijna tien procent van het woningtekort kunnen oplossen.³⁶¹

'Parallel plannen' wordt de norm. De uitvoeringskracht van gemeenten wordt onder andere versterkt door kennisvergroting en betere kennisdeling. Regeldruk wordt verminderd door de stapeling van lokale regels en procedures te verkleinen. Gemeenten mogen geen zwaardere eisen stellen dan de landelijk geldende regelgeving. Er komen bovendien geen nieuwe duurzaamheidsregels bij. Waar nodig wordt bouwregelgeving aangepast om industriële bouw te bevorderen, met als doel dat in 2030 de helft van de nieuwbouwwoningen industrieel vervaardigd wordt. Het programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) geeft invulling aan deze wensen.³⁶²

Omgevingswet

Sinds de invoering van de Omgevingswet in 2024 werken gemeenten aan integrale omgevingsplannen voor de fysieke leefomgeving. De wet stimuleert samenwerking tussen domeinen en biedt ruimte voor lokaal maatwerk. Ook is de adviesrol van omgevingsdiensten versterkt, al wordt deze nog niet overal effectief benut. Tegelijkertijd zijn er knelpunten. Gemeenten ervaren de wet als complex en juridisch onvolledig, wat onzekerheid geeft bij vergunningverlening. Het digitale Omgevingsloket blijkt foutgevoelig en lastig in gebruik. Begrippen en procedures zijn veranderd, waardoor extra begeleiding nodig is. Daarnaast moeten niet alleen fysieke, maar ook sociale aspecten integreren, wat vraagt om nieuwe manieren van denken en samenwerken.

Kortom: de Omgevingswet biedt kansen voor een meer samenhangende en flexibele aanpak van de leefomgeving, maar vraagt nog veel van de uitvoeringspraktijk. Meer ondersteuning, eenvoud in werkwijze en toepassing, duidelijkere regelgeving en robuuste digitale systemen zijn nodig om de potentie van de wet volledig te benutten. De ambities van de Omgevingswet zijn groot, maar de uitvoering vraagt om realistische keuzes en voldoende capaciteit. Zonder extra inzet en bestuurlijke steun kan de wet in goede bedoelingen stranden.

8.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

Betere betaalbaarheid en toegankelijkheid van wonen

Het woningtekort en de hoge prijzen van koop- en huurwoningen ondermijnen de betaalbaarheid en toegankelijkheid van wonen. Een omslag in de woningmarkt lijkt voorlopig niet in zicht. Wel zijn er voor gemeenten verschillende handelingsperspectieven, zoals versnelling van vergunning-procedures en actief grondbeleid. Het versnellen van planologische en juridische procedures is essentieel om bouwprojecten vlot te realiseren. Het Rijk ondersteunt dit via het 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw', waarin onder meer parallelle planvorming en verkorting van bezwaarprocedures worden voorgesteld.³⁶³ Gemeenten kunnen via actief grondbeleid meer regie voeren op locatieontwikkeling en betaalbaarheid. Het stelt gemeenten in staat om maatschappelijke doelen zoals betaalbare woningbouw en duurzaamheid beter te realiseren. De inzet van het *Rijksstuuringskompas* en de verkenning van een Rijksgrondfaciliteit bieden handvatten om dit beleid effectief vorm te geven.³⁶⁴

Het aanwijzen van nieuwe woningbouwlocaties, inclusief uitleglocaties, kan bijdragen aan het vergroten van het aanbod. Daarnaast is het belangrijk om de woningbouwprogrammering af te stemmen op regionale doorstromingsketens. Gemeenten kunnen gebruik maken van Rijksmiddelen en woondeals om projecten financieel haalbaar te maken. Het stimuleren van binnenstedelijke verdichting en het 'straatje erbij' bieden kansen voor duurzame uitbreiding, mits goed afgestemd op infrastructuur en leefomgeving. Het Planbureau voor de Leefomgeving benadrukt het belang van verdichting nabij ov-knooppunten.³⁶⁵

Ook het inzetten op tijdelijke woningen kan op korte termijn verlichting bieden. Verplaatsbare woningen op tijdelijk beschikbare gronden vormen dan een flexibele huisvestingsschil.

Versnelling woningbouw

De realisatie blijft achter bij de ambitie om jaarlijks 100.000 woningen te bouwen. Tijdens de Woontop van december 2024 zijn twintig afspraken gemaakt om dit tempo te verhogen, waaronder het schrappen van belemmerende regels, het harmoniseren van nieuwbouweisen en het realiseren van 75.000 extra woningen. Twee derde van de nieuwbouw moet betaalbaar zijn. Het programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) bevat meer dan honderd voorstellen om het woningbouwproces te versnellen, waaronder het verkorten van de planvormingsfase van zeven naar drieënhalf jaar en het vereenvoudigen van bezwaarprocedures.³⁶⁶ De VNG is overwegend positief over het STOER-rapport, maar uit ook enkele zorgen. Ze vinden dat het rapport te veel nadruk legt op het versnellen van woningbouw, terwijl andere belangrijke belangen zoals leefbaarheid, gezondheid, drinkwaterkwaliteit en bodemonderzoek onderbelicht blijven. Daarnaast is er kritiek op het voorstel voor een landelijk Soortenmanagementplan, dat volgens de VNG te algemeen is en lokaal ecologisch onderzoek niet overbodig maakt.³⁶⁷

Vanaf 2025 wordt de milieuprestatie-eis voor nieuwbouwwoningen aangescherpt van 0,8 naar 0,5, wat leidt tot lagere milieubelasting en meer duidelijkheid voor marktpartijen. Tegelijkertijd wordt ingezet op conceptueel ontwerpen en industrieel bouwen: in 2030 moet de helft van de nieuwbouwwoningen fabrieksmatig worden geproduceerd, wat de bouw versnelt en de uitstoot verlaagt. Gemeenten mogen geen strengere eisen stellen dan landelijk vastgelegd, wat standaardisering bevordert en regeldruk vermindert. Deze

aanpak kan leiden tot spanningen tussen snelheid en ruimtelijke kwaliteit, maar biedt tegelijkertijd kansen voor duurzame en betaalbare woningbouw.

In dit hoofdstuk komt op meerdere plaatsen een fundamenteel dilemma naar voren: hoe versnellen we woningbouw zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van gebiedsontwikkeling? Om dit dilemma adequaat te adresseren, is het essentieel dat gemeenten gebiedsgericht werken en vanaf het begin koppelkansen benutten. Denk aan het combineren van woningbouw met vergroening, waterbeheer, mobiliteit en voorzieningen. Gemeenten dienen dit structureel vast te leggen in hun woonvisie, en niet pas in een latere fase van gebiedsontwikkeling. Door de verschillende opgaven te verbinden, ontstaan plannen die zowel snel uitvoerbaar als toekomstbestendig zijn. Flexibiliteit in regelgeving en planvorming is daarbij cruciaal. Daarnaast is participatie van bewoners en stakeholders onmisbaar. Door hen vroegtijdig en betekenisvol te betrekken, ontstaat draagvlak en worden lokale kennis en wensen benut. Dit versterkt de kwaliteit van plannen en voorkomt vertraging door weerstand. Ook vraagt het dilemma om lerend vermogen: het monitoren van effecten, het evalueren van keuzes en het bijstellen van beleid op basis van praktijkervaringen. Uiteindelijk vraagt dit alles om het maken van scherpe keuzes, waarbij niet iedere wens kan worden ingewilligd. Het is passen en meten, en soms betekent dat ook dat belangen moeten worden afgewogen in het licht van het grotere geheel.

Aandacht voor doelgroepen

Het grote woningtekort en de stijgende huur- en koopprijzen hebben grote maatschappelijke gevolgen. Mensen met modale inkomens/middengroepen verlaten de stad, ouderen stromen niet door, jongeren stellen levenskeuzes uit en statushouders blijven (te) lang in opvanglocaties door gebrek aan passende woningen.



Gemeenten kunnen gericht beleid voeren om doorstroming te bevorderen, bijvoorbeeld door ouderenhuisvesting te stimuleren. Een gezamenlijke visie op wonen en zorg is daarvoor essentieel. Gemeenten moeten hierin het voortouw nemen en samenwerken met woningcorporaties, ontwikkelaars, zorgaanbieders en welzijnsorganisaties.

Het Rijk heeft als doel om tot 2030 bijna 300.000 ouderenwoningen te realiseren³⁶⁸, maar zowel de uitvoering als de planvorming lopen ver achter.³⁶⁹ Ouderenhuisvesting dient daarom vanaf het begin te worden meegenomen in gebiedsvisies, stedenbouwkundige plannen en tenders. Dit voorkomt dat het onderwerp pas laat in het proces op tafel komt, wanneer er minder ruimte is voor aanpassing. Door de vergrijzing en het tekort aan zorgpersoneel is het belangrijk om woonvormen te ontwikkelen die sociale samenhang bevorderen. Denk aan geclusterde woonvormen, hofjes of nultredenwoningen in de buurt van voorzieningen.³⁷⁰ Omdat deze woonvormen vaak minder rendabel zijn voor marktpartijen, is versnelling (alleen) mogelijk door financiële prikkels, ruimtelijke prioritering en actieve samenwerking met woningcorporaties, zorgpartijen en bewonersinitiatieven. Ook helpt het als gemeenten deze woonvormen vanaf het begin opnemen in gebiedsontwikkelingen en zorgen voor passende locaties en snellere procedures.

Het realiseren van betaalbare woningen voor starters en middeninkomens is cruciaal. Gemeenten kunnen betaalbare woningen voor starters en middeninkomens realiseren door actief grondbeleid te voeren, eisen te stellen aan middenhuur en sociale koop in bestemmingsplannen, en samen te werken met woningcorporaties en marktpartijen. Financiële instrumenten zoals de Woningbouwimpuls en de Starterslening maken projecten haalbaarder. Ook flexwonen en transformatie van bestaand vastgoed dragen bij aan snel aanbod. Daarnaast kunnen gemeenten inzetten op gemengde wijken met



diverse woningtypen. Het benutten van leegstaande panden en tijdelijke huisvesting biedt kansen voor statushouders en jongeren.³⁷¹

Voorts kunnen gemeenten het beleid minder richten op het creëren van zelfstandige woonruimten voor elk huishouden, en gedeelde woonvormen stimuleren. Dat kan met friendswonen, hospitaverhuur, jongeren- en studentenwoningen met gedeelde voorzieningen, wooncollectieven en andere vormen van onzelfstandige woonruimten.

Bouwen voor groei én aanpassen

Gemeenten staan voor een dubbele opgave: bouwen voor bevolkingsgroei én aanpassen aan demografische ontwikkelingen (zoals vergrijzing, kleinere

huishoudens en dergelijke). In sommige wijken komen steeds meer inwoners, terwijl een paar wijken (of gemeenten of provincies) verderop ontvolkt raken. Deze mismatch tussen vraag en aanbod vraagt om een heroriëntatie van het woningbeleid. In krimpgebieden is herstructurering van wijken met een overmaat aan gezinswoningen noodzakelijk. Maar ook in kleine kernen in de ommelanden van grote steden kampt men met vergelijkbare uitdagingen: een woningvoorraad die onvoldoende aansluit bij de veranderende woonbehoeften. Het toevoegen van woningen voor middeninkomens in wijken met een eenzijdig aanbod van sociale huur kan bijdragen aan een meer gebalanceerde woningvoorraad. Het toevoegen van kleinere, toegankelijke woningen voor ouderen en alleenstaanden draagt bij aan een toekomstbestendige woningvoorraad. Functiemenging, toevoegen van (woningen en) inwoners en het versterken van voorzieningen kunnen de leefbaarheid verbeteren.

Het is belangrijk om gebiedsgericht te werken; het stelt gemeenten in staat om maatwerk te leveren en bewoners actief te betrekken bij de planvorming. Beleidsmakers kunnen daarbij gebruik maken van inzichten uit het WoON-onderzoek en adviezen van het College van Rijksadviseurs, zoals de leidraad *Bouw in de buurt*.^{372, 373} Via omgevingsplannen kunnen gemeenten sturen op woningtypologie en ruimtelijke kwaliteit. Het combineren van woningbouw met klimaatadaptatie en energietransitie biedt waardevolle koppelkansen. Samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen is cruciaal voor de realisatie.

Beter benutten bestaande woningvoorraad

Naast nieuwbouw is het beter en slimmer benutten van bestaande woningen een kansrijk instrument om het enorme tekort aan woonruimte aan te pakken. Beter benutten loopt uiteen van inwonen en hospitaverhuur tot woningdelen en woningsplitsing.³⁷⁴ Het zijn kansrijke instrumenten maar ook zijn er knelpunten op het gebied van regelgeving, draagvlak en investerings-

ruimte. Ook hier blijven koppelkansen met verduurzaming en functiemenging vaak onbenut. Een programmatische aanpak is nodig om deze potentie te benutten. Het vraagt lef en gezamenlijke inzet van gemeenten, Rijksoverheid en woningcorporaties om het delen en splitsen van woningen te stimuleren en op te schalen. En om de haken en ogen in de praktijk weg te nemen.

Gemeenten kunnen woningdeling, woningsplitsing, hospitaverhuur en inwoning actief faciliteren. Een 'ja, tenzij'-benadering in het omgevingsplan maakt deze woonvormen standaard mogelijk, tenzij er zwaarwegende bezwaren zijn zoals leefbaarheid of parkeerdruk.³⁷⁵ Starre parkeernormen worden dikwijls als belemmering genoemd, maar gemeenten kunnen hiermee zelf soepel omgaan: per woning, per straat, per buurt, per nieuwe ontwikkeling.³⁷⁶ Dit vraagt om een bredere benadering van mobiliteit, waarbij alternatieven zoals deelmobiliteit, goede fietsverbindingen en nabijheid van voorzieningen actief worden meegenomen. Het schrappen van belemmerende regels en het verlagen van leges voor splitsingsvergunningen verlaagt de drempel voor initiatiefnemers.³⁷⁷ Gemeenten kunnen bovendien splitsingscoaches of loketten instellen om bewoners en corporaties te begeleiden bij transformatie van woningen.³⁷⁸

Via prestatieafspraken met woningcorporaties kunnen gemeenten sturen op het aantal te splitsen of te delen woningen per jaar, met name in wijken met veel onderbenut corporatiebezit. Gemeenten kunnen samen met corporaties en andere gebouweigenaren kijken welke gebouwen en woningen potentieel in aanmerking komen voor optoppen, of splitsen, zodat partijen voorbereidingen kunnen treffen. Een parapluvergunning, bouwtekeningen en aannemer keuze kunnen al klaar zijn op moment dat er een woning leeg komt. Voorbereidend werk (waaronder een participatieproces dat vroegtijdig, gezamenlijk en breed wordt gestart) voorkomt onnodige leegstand. Ook het aanpassen van woningkwaliteitsnormen, zoals minimale oppervlakte en

parkeereisen, vergroot de mogelijkheden voor splitsing zonder afbreuk aan woonkwaliteit. Informatiecampagnes over hospitaverhuur kunnen sociale drempels verlagen en het draagvlak vergroten. Monitoring en evaluatie helpen bij bijsturing en verantwoording. Ook (en vanzelfsprekend) is het van belang om bestuurlijke continuïteit en visie te waarborgen.

Verdeling van de schaarse ruimte; ruimtelijke keuzes maken

Nederland staat voor een complexe ruimtelijke puzzel. De vraag naar ruimte is groter dan ooit, terwijl de beschikbare ruimte beperkt is. Woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie, landbouw, natuur en infrastructuur concurreren met elkaar om dezelfde vierkante meters. De kernvraag is dan ook: hoe verdelen we de schaarse ruimte op een manier die toekomstbestendig, rechtvaardig en haalbaar is? Ruimtelijke keuzes moeten zowel duurzaam als rechtvaardig zijn. De regio vormt daarbij het schaalniveau waarop maatschappelijke opgaven samenkomen en integraal kunnen worden aangepakt. Gemeenten kunnen hierbij werken volgens de drie afwegingsprincipes uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI):

1. meervoudig ruimtegebruik
2. gebiedsidentiteit
3. voorkomen van afwenteling.

Het combineren van functies, zoals wonen en energieopwekking, biedt kansen voor efficiënt en toekomstbestendig ruimtegebruik. Gebiedsgerichte samenwerking met buurgemeenten, provincies en andere partners is essentieel om belangen zorgvuldig af te wegen. Binnen het *daily urban system* – het netwerk van steden, dorpen en voorzieningen dat dagelijks wordt gebruikt door bewoners voor onder andere wonen, werken, mobiliteit en recreatie – ontstaat een bredere context voor deze afweging. Niet alle functies kunnen overal een plek krijgen; daarom is een integrale afweging noodzakelijk,

waarbij het functioneren van het *daily urban system* als geheel leidend kan zijn voor ruimtelijke keuzes.

Bij het maken van ruimtelijke keuzes is het belangrijk om een toekomstbeeld te formuleren: hoe willen we dat onze steden en dorpen eruitzien? Dit is een politieke keuze, maar het ontbreken van een duidelijke visie vergroot het risico op een versnipperde en onevenwichtige inrichting van de leefomgeving. Regionale omgevingsagenda's verbinden nationale doelen en stemmen lokale mogelijkheden op elkaar af. Participatie van inwoners en belanghebbenden is daarbij belangrijk om draagvlak te creëren en de kwaliteit van besluitvorming te vergroten. Om te voorkomen dat het tot ellenlange besluitvormingsprocedures en dergelijke leidt is het vinden van een balans tussen inclusieve participatie en efficiënte besluitvorming cruciaal.

De ontwerp Nota Ruimte schetst de ruimtelijke toekomst van Nederland richting 2050 en vormt een belangrijke basis voor overleg met provincies en gemeenten. Gemeenten spelen een sleutelrol in de uitvoering van dit beleid, waarbij zij nationale opgaven zoals woningbouw, energie en natuur lokaal moeten vertalen. Ze vragen om duidelijke kaders, financiële ruimte en respect voor hun autonomie, zodat ze effectief kunnen bijdragen aan de ruimtelijke inrichting. Het Rijk wordt opgeroepen om meerjarig commitment te tonen en integrale keuzes te maken die lokaal uitvoerbaar zijn. De ontwerp Nota Ruimte is eind september 2025 uitgebracht en zal naar verwachting in 2026 worden vastgesteld.

Niet alleen de ruimte maar ook de financiële middelen zijn beperkt. Daarom is het noodzakelijk om op zoek te gaan naar koppelkansen. Het klimaatadaptief maken van de woonomgeving bijvoorbeeld kan samengaan met het aantrekkelijker maken van buurten. Een groene buurt nodigt uit tot bewegen

en zo kan direct ook gezondheidswinst worden behaald. Voor het vergroenen en versterken van de biodiversiteit kan de gemeente profiteren van het enthousiasme van bewoners hiervoor. Dit kan door groeninitiatieven te stimuleren en bewoners groen te laten beheren. Dit levert niet alleen mogelijke kostenbesparingen op maar versterkt ook de sociale cohesie in buurten.

Leren van gebiedstransformaties

Gebiedstransformaties zijn ingrijpende ruimtelijke processen waarbij bestaande stedelijke gebieden worden aangepast aan veranderende maatschappelijke, economische en ecologische behoeften. Denk aan het herontwikkelen van verouderde industrieterreinen tot levendige, multifunctionele stadsdelen waar wonen, werken, recreatie en cultuur samenkomen.³⁷⁹ Ook monofunctionele bedrijventerreinen worden steeds vaker getransformeerd tot gemengde gebieden met woningen, werkplekken, horeca en culturele voorzieningen. Hierbij speelt het behoud van industrieel erfgoed en de historische identiteit van het gebied een steeds belangrijkere rol.

Er zijn inmiddels tal van geslaagde binnenstedelijke gebiedstransformaties waar we van kunnen leren. Gebiedstransformaties kenmerken zich door een complexe verwevenheid van harde en zachte aspecten. Harde aspecten omvatten onder andere grondbezit, financiële middelen en juridische afspraken. Zachte aspecten betreffen de betrokken actoren, netwerken, narratieven en instituties die het proces mede vormgeven. Juist de samenwerking tussen deze dimensies bepaalt het succes van een transformatieproces: juridische afspraken en financiële kaders bieden structuur, maar het vertrouwen tussen betrokken partijen, gedeelde verhalen en informele netwerken zorgen ervoor dat plannen daadwerkelijk gedragen en uitgevoerd worden.

Tunnelvisies en het uitsluiten van kritische geluiden kunnen leiden tot stagnatie of zelfs mislukking van projecten. Het is daarom essentieel dat gemeenten en andere betrokken partijen zich openstellen voor alternatieve perspectieven en actief verbinding zoeken met lokale stakeholders. Door flexibel te sturen, verschillende oplossingen open te houden en dilemma's duidelijk te benoemen, ontstaat ruimte om te leren en vernieuwende ideeën te ontwikkelen.

9. Mobiliteit



Trends en ontwikkelingen

- Totaal aantal mobiliteitsbewegingen neemt komende jaren toe, met name in ov. De piek op dinsdag en donderdag blijft hoog.
- Elektrificatie van mobiliteit zorgt voor extra druk op het elektriciteitsnetwerk.
- Steeds meer steden voeren zero-emissie zones in.

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Sociale ongelijkheid dreigt door kleiner ov-aanbod in het landelijk gebied en hogere mobiliteitskosten.
- Inzet op actieve mobiliteit zorgt voor betere gezondheid en minder beslag op de openbare ruimte.
- Een brede aanpak van mobiliteitsopgaven stelt hoge eisen aan ambtelijke organisatie en vaardigheden.

9.1 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Mobiliteitsbewegingen in steden veranderen snel. Dit komt door vele andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals technologische innovatie, veranderende bevolkingssamenstelling en door de wens om duurzamer te reizen. Mobiliteit is hiermee ook een afgeleide van maatschappelijke ontwikkelingen en moet vanuit dat perspectief worden bekeken.

Mobiliteitstransitie is in gang

Nederland wordt steeds drukker en voller. Van 2024 tot en met 2030 moeten er nog ruim 800.000 woningen gebouwd worden.³⁸⁰ Naar verwachting telt Nederland in 2030 tien miljoen auto's.³⁸¹ Dit leidt tot congestie, druk op de openbare ruimte en milieuvervuiling. Steden zoeken oplossingen door meer autoluwe steden en nabijheid van voorzieningen te creëren. Ook willen steden meewerken aan de mobiliteitstransitie. Deze transitie beoogt de overstap van fossiele brandstofauto's naar een systeem met duurzame alternatieven. Denk aan elektrificatie, lopen, fietsen en het gebruik van ov en deel-mobiliteit.

Toename in reisbewegingen

In 2023 reisden we in Nederland ongeveer zeventig procent van de gereisde kilometers met de auto, dertien procent met het openbaar vervoer en tien procent op de fiets. Verder werd vier procent te voet afgelegd en vier procent met andere vervoerswijzen. In absolute aantallen reizen we het meeste voor vrijetijdsbesteding, gevolgd door woon-werkverkeer.³⁸² Iets meer dan de helft van de Nederlanders werkt wel eens thuis, wat Europees gezien een hoog aantal is.³⁸³

Het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM) heeft mobiliteitsscenario's geschetst tot 2029 ten opzichte van 2023, waarin economische en bevolkingsgroei een

belangrijke rol spelen.³⁸⁴ In alle scenario's verwachten ze een toename in mobiliteitsbewegingen. Opvallend is dat het KiM vooral een sterke toename verwacht in het gebruik van het ov - in de tabel Trein en BTM (bus, tram, metro). Maar ook verwachten zij een toename in wegverkeer, fiets (voornamelijk een groei van elektrische fietsen), luchtvaart en goederenvervoer. De exacte aantallen staan in de onderstaande grafiek.

Figuur 6 Verwachte toekomstontwikkeling per scenario (2023-2029)

		Minder	Basis	Meer
Wegverkeer hoofdwegennet	Afgelegde afstand (voertuigkm)	+6%	+9%	+12%
Reistijdverlies hoofdwegennet	Tijd (uur)	+2%	+16%	+32%
Trein	Afgelegde afstand (reizigerskm)	+12%	+22%	+29%
BTM	Afgelegde afstand (reizigerskm)	+4%	+14%	+25%
Fiets	Afgelegde afstand (km)	NA	+11%	NA
Luchtvaart	Reizigersbewegingen (aantal)	NA	+21%	NA
Goederenvervoer	Afgelegde afstand (tonkm)	NA	+4%	NA

Bron: Kerncijfers mobiliteit 2024 (KiM)

Coronacrisis zorgde voor afname ov

Afgelopen jaren hebben we juist een afname gezien van het gebruik van het ov. In 2024 waren er in het ov landelijk vijftien procent minder ov-reizigers dan in 2019.³⁸⁵ Kosten voor het ov zijn hierdoor ook gestegen, wat heeft geresulteerd in een daling van het ov-aanbod. Deze negatieve spiraal (minder reizigers waardoor het openbaar vervoer duurder wordt) is nog niet doorbroken. Vooral het aantal buslijnen is flink gedaald sinds 2020. Ook zien we een toename van sociaal onveilige situaties in het ov.³⁸⁶ Deze ontwikkelingen maken het openbaar vervoer minder toegankelijk voor steeds meer personen.

Meer lopen en fietsen

Sinds de coronapandemie zijn mensen meer gaan lopen. Tussen 2019 en 2023 is de afstand die Nederlanders lopend afleggen gestegen met 33 procent.³⁸⁷ Ook zijn Nederlanders iets meer gaan fietsen tussen 2019 en 2023. Deze toename is wel grotendeels toe te schrijven aan het gebruik van de elektrische fiets. Het aandeel van de gefietste kilometers met een elektrische fiets ten opzichte van de reguliere fiets is toegenomen van 24 naar 38 procent. Opvallend hierbij is dat vooral jonge mensen meer elektrisch zijn gaan fietsen.³⁸⁸

Van mobiliteit naar bereikbaarheid

De focus van de Rijksoverheid verschuift de komende jaren meer van mobiliteit (verplaatsen) naar het doel van deze verplaatsingen: het bereiken van activiteiten en bestemmingen.³⁸⁹ Daarmee komt de focus van beleid vanuit de overheid meer te liggen op bereikbaarheid. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt aan concrete bereikbaarheidsdoelen voor regio's. Deze doelen zijn bedoeld om regionaal of lokaal te vertalen, zodat maatwerk per regio ontstaat.

Innovatieve ov-modellen

Het ministerie van IenW onderzoekt hoe financiering en de organisatie van het ov anders ingericht kan worden. Onder de noemer van “Publieke Mobiliteit” onderzoeken zij of verschillende financieringsstromen samengevoegd kunnen worden, zodat een breder publiek gebruik kan maken van de beschikbare (flexibele) vervoersmogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan de integratie van doelgroepenvervoer, buurtbus, flextaxi, deelmobiliteit en ov. Gemeenten kunnen hierin samen met het ministerie en vervoerspartijen optrekken om pilots uit te voeren. De eerste pilots vinden nu in Zeeland plaats.³⁹⁰

Elektrificatie zet door

In Nederland is de elektrificatie van mobiliteit in volle gang. Er rijden ruim één miljoen stekkerauto's rond (dit is ongeveer één op de tien auto's).³⁹¹ Daarnaast worden er ook steeds meer elektrische fietsen verkocht: in 2023 was 56 procent van de nieuw verkochte fietsen elektrisch.³⁹² Ook het openbaar vervoer elektrificeert snel: 39 procent van de ov-bussen is in 2025 zero-emissie.³⁹³ In het goederenvervoer staat elektrificatie nog in de kinderschoenen: begin 2024 reden er ongeveer 1.100 elektrische vrachtwagens. Dit is minder dan één procent van het totale wagenpark.³⁹⁴ Het invoeren van zero-emissiezones in steden vanaf 2025 versnelt de toename van elektrische bestel- en vrachtauto's wel. Momenteel is de elektrificatie van de binnenvaart in Nederland nog zeer beperkt; er vaart slechts één bekend elektrisch binnenvaartschip (de *Alphenaar* met swappable batterijcontainers), en de sector zit nog in een beginfase van adoptie.

Met deze elektrificatie van wegvervoer moet de laadinfrastructuur ook meegroeien. In 2023 waren er ruim 55.000 openbare laadpunten. In de Nationale Laadagenda Infrastructuur is afgesproken dat dit in 2030 er 1,7 miljoen moeten zijn (meer dan 30 keer zo veel als in 2023). Vanaf 2030 moeten

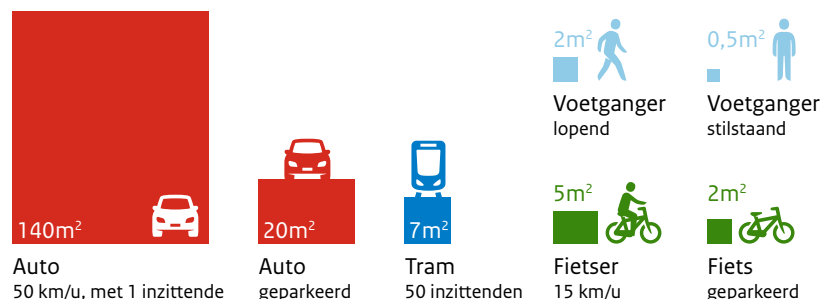
alle nieuwe personenauto's die op de markt komen 100 procent elektrisch zijn.³⁹⁵ In 2050 moet vrijwel het hele transportaanbod in Nederland uitstootvrij zijn.³⁹⁶

Mobiliteit en ruimte zijn verbonden

In Nederlandse steden neemt het verkeer een groot deel van het openbare straatoppervlak in. Naar schatting is 50 tot 55 procent van de openbare ruimte nodig voor rijdende en stilstaande auto's.^{397 398} Fietspaden en voetpaden nemen respectievelijk 12 tot 33 procent van de publieke ruimte in (zie ook Figuur 7). Door het grote ruimtegebruik van de auto blijft minder ruimte over voor klimaatadaptatie, recreatie of natuur. Bovendien gaat de stedelijke groei- en verdichtingsopgave de komende jaren gepaard met een toenemende vraag naar mobiliteit. Dit zal de komende jaren leiden tot complexe financiële afwegingen in gebiedsontwikkelingen: welke parkeernorm hanteer je als gemeente en wat betekent dat voor de *business case* van een ontwikkelaar? En wat is er voor nodig om de capaciteit en kwaliteit van het openbaar vervoer in je stad te vergroten?

Zelfrijdende voertuigen en samenwerkend rijden (een concept waar voertuigen en weggebruikers informatie met elkaar en met de infrastructuur uitwisselen om het verkeer veiliger, efficiënter en duurzamer te maken) kunnen het vervoer volledig veranderen. Voor slimme en duurzame mobiliteit is een brede aanpak nodig. In duurzame gebiedsontwikkeling en in gemeentelijke Omgevingsvisies komen al deze thema's samen. Wonen, werken en recreëren worden gelijktijdig ontwikkeld met mobiliteit en energie. Verschillende experts pleiten dan ook voor grotere budgetten voor infrastructuur en openbaar vervoer die nodig zijn om de ambitie van de woningbouw te matchen, zodat de nieuwe gebieden ook daadwerkelijk goed ontsloten zijn.³⁹⁹

Figuur 7 Ruimtebeslag van verschillende verkeerssoorten



Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteit (2018)

Opkomst van Zero-Emissiezones

Veel Nederlandse steden – vooral de grotere gemeenten in Nederland – voeren de komende jaren zero-emissiezones in om schonere, stillere en efficiëntere mobiliteit te bevorderen. Deze zones moeten bijdragen aan de klimaatdoelen, maar dragen ook bij aan verbetering van de luchtkwaliteit, de gezondheid van bewoners en het beperken van geluidshinder. Stadlogistiek kan hierdoor ook anders en handiger ingericht worden, door logistieke hubs en kleinere emissievrije voertuigen te gebruiken. Ook kunnen zero-emissiezones ruimtewinst opleveren. Verschillende gemeenten bereiden de invoering van deze zones al sinds 2020 voor en hanteren ruime overgangsregelingen om ondernemers de tijd te geven zich aan te passen aan de nieuwe regels. Desondanks leiden zero-emissiezones nog tot discussie, omdat sommigen deze overstap nog financieel of praktisch lastig vinden. Ook is er politieke druk geweest vanuit het Kabinet Schoof I om de invoering van zero-emissiezones uit te stellen tot 2029 in plaats van 2025. Dit is niet gebeurd, en vanaf 1 januari 2025 hebben veertien gemeenten een zero-emissiezone en

hebben 29 gemeenten er een in voorbereiding.⁴⁰⁰ Experts benadrukken dat zero-emissiezones een cruciaal instrument zijn om de klimaatdoelen te halen, maar ook veel bijdragen aan lokale luchtkwaliteit.⁴⁰¹

Aantal verkeersongevallen neemt toe

In de grote steden in Nederland zien we een aantal trends. Het aantal verkeersdoden ging in 2024 iets omlaag in vergelijking met 2022 (675 tegen 745)⁴⁰², maar het aantal ernstig gewonden steeg de afgelopen jaren (2014 – 2023 een groei van 19 procent).⁴⁰³ Belangrijke oorzaken hierin zijn het groeiende fietsverkeer, de toenemende leeftijd van deelnemers en telefoongebruik. Binnen de G40 gemeenten springen vooral Leiden en Delft eruit als relatief onveilig voor fietsers: respectievelijk 33,9 en 21,0 fietsongevallen per 10.000 inwoners vinden hier plaats. Het landelijke gemiddelde is 11,5 fietsongelukken per 10.000 inwoners. Het aantal ongelukken met fatbikes neemt enorm toe: bij ongeveer de helft van alle elektrische fietsongelukken was een fatbike betrokken (dit is 16,9 procent van alle fietsongelukken).⁴⁰⁴

Nieuwe railprojecten Lelylijn en Nedersaksenlijn

De aanleg van de Lelylijn (directe spoorverbinding tussen Lelystad en Groningen) schuift door naar de lange termijn: in 2025 zijn de eerdere reserveringen grotendeels verschoven. Een bouwbesluit of opleverjaar zijn nog niet vastgesteld. Voor de Nedersaksenlijn (directe spoorverbinding tussen Enschede en Groningen via Emmen) zijn de verwachtingen concreter: dit jaar wordt een besluit hierover verwacht in het Bestuurlijk Overleg MIRT.

Luchtvaart: balanceren tussen economie en welzijn

Schiphol is een belangrijke vrachtluchthaven en internationale hub, die veel werkgelegenheid biedt. Na de coronapandemie neemt het luchtvervoer weer toe, maar omwonenden ervaren overlast door geluid en ultrafijnstof. Ondanks een kabinetsbesluit in 2022 om het aantal vliegtuigbewegingen te beperken

tot 440.000 per jaar⁴⁰⁵, waren er in 2023 toch 464.000 bewegingen.⁴⁰⁶ Vanaf 1 november 2025 geldt een nieuwe limiet van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar.⁴⁰⁷ De opening van luchthaven Lelystad wordt steeds uitgesteld. Betere treinverbindingen met steden zoals Londen, Parijs, Brussel en Frankfurt kunnen het aantal korte vluchten verminderen.

9.2 Gemeentelijke opgaven en handelingsperspectieven

De 15-minutenstad blijft actueel

Het concept van een 15-minutenstad is inmiddels bekend. Bewoners kunnen binnen vijftien minuten lopend of fietsend alle dagelijkse voorzieningen bereiken: scholen, werk, gezondheidszorg, winkels en recreatiegebieden. Dit verhoogt de kwaliteit van leven; enerzijds omdat men meer beweegt en anderzijds kan het de sociale cohesie in stadsdelen versterken. In Nederlandse steden zijn veel voorzieningen al bereikbaar binnen vijftien minuten, maar toch gebruiken mensen nog vaak de auto. Eén van de oorzaken is de infrastructuur die nog onvoldoende het fietsen en lopen faciliteert. Als steden hier meer op inzetten, dan snijdt het mes aan twee kanten: actieve mobiliteit neemt minder ruimte in, en zorgt voor een betere gezondheid van inwoners.

Ruimte van mobiliteit beperken door deelmobiliteit

Gedeeld bezit of gebruik van auto's biedt kansen voor efficiënter gebruik van de openbare ruimte. Deze ruimte kan gebruikt worden voor andere doeleinden, zoals verdichting of klimaatadaptatie. Deelmobiliteit kan strategisch ingezet worden om de druk van parkeren op een gebied te laten afnemen. Verschillende experimenten zijn hierin uitgevoerd of in uitvoering.⁴⁰⁸ Zo stelt de Flexibele Parkeermachtiging, beschikbaar voor alle gemeenten sinds juli 2025, deelmobiliteitsaanbieders in staat deelauto's (die bijvoorbeeld tussen

steden en regio's rijden) gebruik te laten maken van het juiste parkeerrecht dat hoort bij de vergunning in de wijk van bestemming.⁴⁰⁹ Steeds meer woningcorporaties experimenteren met deelmobiliteit op parkeerplaatsen, wat helpt om parkeernormen bij nieuwbouw te verlagen en ruimte te creëren voor extra woningen of ruimtelijke kwaliteit.

Uit een meting door I&O research in 2022, in opdracht van het ministerie van IenW, bleek dat 18 procent van de Nederlanders open staat voor gebruik autodelen binnen vijf jaar (26 procent na vijf jaar). Daarnaast staat elf procent open voor gebruik van de deelfiets en ook elf voor gebruik van een deelscooter.⁴¹⁰ Ondanks deze bereidheid om deelmobiliteit te gebruiken, zien we dat het aanbod deelauto's in sommige G40-gemeenten achteruit gaat. We zien juist ook een sterke groei in sommige gemeenten (zie Tabel 3). Kijkend naar het huidige aanbod aan deelauto's in G40-steden zien we grote onderlinge verschillen. Voor veel G40-gemeenten geldt dan ook dat er nog sprake is van het nodige onbenutte potentieel dat deelmobiliteit kan hebben in gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik.

Tabel 3 Aanbod deelauto's per 100.000 inwoners per gemeente en verandering ten opzichte van 2019

Gemeente	Aanbod per 100.000 inwoners, 2022	Procentuele verandering deelauto's 2019-2022
Delft	72,7	92%
Leiden	72	45%
Amersfoort	69,4	72%
Haarlem	65,1	70%
Hilversum	57,8	127%
Groningen	55,3	51%
Amstelveen	44,4	152%
Nijmegen	43,6	75%
Eindhoven	42,8	176%
Arnhem	37,8	54%
Schiedam	36,4	373%
Zwolle	32,9	35%
's-Hertogenbosch	31,9	53%
Gouda	31	51%
Haarlemmermeer	22	323%
Alkmaar	20,8	19%
Breda	19,5	99%
Deventer	18,7	-31%
Dordrecht	17,6	60%
Ede	17,5	56%
Almere	17,4	126%

Gemeente	Aanbod per 100.000 inwoners, 2022	Procentuele verandering deelauto's 2019-2022
Enschede	16,8	167%
Tilburg	15,6	114%
Maastricht	14	14%
Apeldoorn	10,3	140%
Zaanstad	10,2	23%
Hoorn	8,1	-1%
Alphen aan den Rijn	8	27%
Leeuwarden	6,4	12%
Hengelo	4,9	96%
Heerlen	4,6	geen data
Sittard-Geleen	4,4	100%
Assen	4,3	-2%
Roosendaal	3,9	50%
Venlo	3,9	95%
Lelystad	3,7	-27%
Helmond	3,2	191%
Zoetermeer	3,2	-64%
Oss	2,1	91%
Almelo	1,4	0%
Emmen	geen data	geen data

Bron CROW⁴¹¹, Advier (bewerkt door CROW-KpVV en ABF Research)

Mobiliteitshubs

Stel logistieke hubs in, van waaruit pakketten met fietsen of andere emissievrije voertuigen de straten in vervoerd kunnen worden. Aansprekende voorbeelden zijn de duurzame mobiliteitshub aan het Utrecht-Merwedekanaal en de emissieloze bevoorrading van binnensteden door het hele land.

Ook voor personenvervoer zijn mobiliteitshubs (de welbekende P+R) een hele effectieve manier om doorstroom te verbeteren. Denk ook aan hubtaxi's, taxi's op bedrijventerreinen. Zorg voor een fysieke informatiebalie of telefoondienst zodat ook ouderen en minder digitaal vaardige reizigers de hub zonder drempels kunnen gebruiken.

Mobility as a Service biedt kansen

Mobility as a Service (MaaS) biedt reizigers via één digitaal platform toegang tot verschillende vervoersdiensten (ov, deelauto's, elektrische fiets, et cetera). MaaS draagt bij aan een impuls voor het openbaar vervoer, maar heeft ook het potentieel het reisgedrag structureel te beïnvloeden richting meer multimodaliteit en lagere individuele autokilometers. Hierbij moet wel rekening gehouden worden dat niet iedereen met MaaS-applicaties om kan gaan. Vooral zij met hoge technologische affiniteit en bereidheid om vervoersmiddelen te delen zullen aangetrokken zijn tot MaaS. De ontwikkelingen van MaaS kunnen op allerlei manieren meegenomen worden door gemeenten in hun beleidsontwikkelingen.⁴¹²

Laadinfrastructuur uitbreiden

Om de doelstelling van 1,7 miljoen publieke laadpalen in 2030 te halen zullen gemeenten de laadinfrastructuur moeten uitbreiden. Hierbij dienen zij rekening te houden met:

→ *Standaardisatie van laadsystemen*: uniforme laadpunten moeten compatibel zijn met verschillende merken auto's/fietsen.

- *Technologische ontwikkelingen in auto's*: auto's krijgen grotere en betere batterijen, die minder vaak hoeven worden opgeladen. Daarnaast zullen auto's korter gaan laden, waarmee een laadpaal geen parkeerplaats wordt maar een plek voor maximaal een uur om stil te staan.
- *Slimme laadtechnologie*: om het net te ontlasten is piekbelasting door het opladen van auto's/fietsen onwenselijk. Zorg daarom voor technologieën zoals *load balancing* die het laadvermogen aanpassen aan de capaciteit van het stroomnet. Ook kan een auto als een tijdelijke batterij functioneren om stroom op te slaan wanneer het net overbelast is door aanbod. Hier zijn al veel onderzoeken naar gedaan, met positieve resultaten.⁴¹³
- *Infrastructuur van laden*: vaak staan er nu nog losse laadpalen in de openbare ruimte. Laadpleinen, waar meerdere laadpalen naast elkaar staan, zijn meestal efficiënter in hun stroomgebruik omdat ze één netaansluiting gebruiken. Dit kan in combinatie met zonne-energie opwek zeer efficiënt zijn. Daarnaast kan het zorgen voor meer beschikbaarheid van laadpalen. Deze pleinen zijn vaak ook duidelijker vindbaar en zorgen voor meer gebruikersgemak.

Veiligheid verbeteren

Gemeenten kunnen de verkeersveiligheid verbeteren door een aantal (gecombineerde) maatregelen te treffen. Denk bijvoorbeeld aan veilige en afgescheiden paden voor fietsers en voetgangers, intensievere handhaving en voorlichtingscampagnes. In Amsterdam heeft de verlaging van de maximumsnelheid naar 30 km/uur al binnen een jaar meetbare veiligheidswinst opgeleverd, met aanzienlijk minder verkeersongelukken op 30km-wegen. Zo daalde het aantal ongevallen met motorvoertuigen op deze wegen met ongeveer elf procent en nam ook het aantal botsingen met voetgangers of (elektrische) fietsers af (circa vijftien procent minder)⁴¹⁴, terwijl het aantal dodelijke ongelukken voorsnag nagenoeg gelijk bleef.⁴¹⁵

10. Veiligheid



Trends en ontwikkelingen

- Sinds 2018 stagnatie daling geregistreerde criminaliteit.
- Groeiende online oplichting en intimidatie treft vooral jongeren en kwetsbare mensen.
- Veiligheidsparadox in kwetsbare wijken: men voelt zich onveiliger, ook al verbetert de veiligheid. Verloedering, wantrouwen en sociale isolatie versterken dit.
- Agressie en intimidatie gericht op (vooral vrouwelijke) bestuurders nemen toe. De aangiftebereidheid blijft laag.
- Cyberaanvallen raken burgers, bedrijven en gemeenten steeds vaker: vragen om versterking van weerbaarheid op lokaal niveau.

Uitdagingen en handelingsperspectieven voor gemeenten

- Zet in op aangiftebereidheid bij online criminaliteit: win vertrouwen van slachtoffers door meldingen serieus te nemen en laagdrempeliger aangiftemogelijkheden.
- Maak van digitale weerbaarheid een lokale prioriteit: pak regie en werk domeinoverstijgend samen aan cybersecurity. Gebruik de handvatten van de Cyberwegaanpak.
- Pak ondermijning aan. Investeer in vertrouwen en draagvlak: koppel gerichte interventies aan communicatie en bewonersbetrokkenheid. Dit voorkomt stigmatisering en vergroot draagvlak.
- Goed ingerichte en onderhouden openbare ruimte versterkt veiligheidsgevoel in wijken. Bewonersparticipatie en sociale cohesie zijn hierbij cruciaal.

- Anticipeer op crises, wees klaar voor respons. Versterk de gemeentelijke crisisorganisatie, ontwikkel communicatieplannen en richt lokale noodsteunpunten in.

10.1 Belangrijke trends en ontwikkelingen

Geregistreerde criminaliteit daalt niet langer

Sinds het begin van de 21e eeuw is het aantal geregistreerde misdrijven in Nederland gestaag afgenomen.⁴¹⁶ Tussen 2010 en 2018 daalde het aantal registraties met maar liefst 35 procent: van circa 1,2 miljoen naar minder dan 800 duizend per jaar. Vanaf 2018 is deze dalende trend tot stilstand gekomen en stabiliseerde het aantal geregistreerde misdrijven rond de 800 duizend. De coronapandemie had een duidelijke invloed op deze cijfers. Tijdens de tweede lockdown (van oktober 2020 tot juni 2021), daalde het aantal geregistreerde misdrijven aanzienlijk tot 758 duizend in 2021. Vanaf 2022 is het aantal geregistreerde misdrijven weer vergelijkbaar met het niveau van vóór de coronacrisis.⁴¹⁷

In 2024 bestond het merendeel van de geregistreerde misdrijven uit vermogenscriminaliteit, zoals diefstal, verduistering en inbraak. Deze categorie was goed voor 57 procent van alle misdrijven. Daarna volgden verkeersmisdrijven met 16 procent, en zowel gewelds- en zedendelicten als vernieling, beschadiging en brandstichting met elk 10 procent. Vergeleken met 2010 is de verdeling van misdrijfcategorieën nauwelijks veranderd. Wel is het aandeel vermogensmisdrijven en dat van vernieling en brandstichting licht afgenomen, terwijl het aandeel verkeersmisdrijven enigszins is toegenomen.

Lichte stijging onveiligheidsgevoelens onder Nederlanders

Onveiligheidsgevoelens onder Nederlanders laten een licht stijgende trend zien. In 2023 gaf ruim een op de drie Nederlanders (35 procent) aan zich weleens onveilig te voelen in het algemeen, een toename ten opzichte van 2021 (33 procent). Twee procent voelt zich zelfs vaak onveilig, wat vergelijkbaar is met de situatie twee jaar eerder. Ook in de eigen woonbuurt zijn de gevoelens van onveiligheid iets toegenomen. In 2023 voelde 15 procent van de Nederlanders zich weleens onveilig in de buurt, tegenover 14 procent in 2021. Het aandeel dat zich vaak onveilig voelt in de buurt steeg licht, van 2,0 naar 2,2 procent.

Hoewel er de laatste jaren sprake is van een lichte stijging, zijn de algemene onveiligheidsgevoelens sinds 2005 – het eerste jaar waarin deze op vergelijkbare wijze zijn gemeten – met 30 procent gedaald. Voor de gevoelens van onveiligheid in de buurt geldt dat deze in 2023 nog altijd 5 procent lager liggen dan in 2008, het eerste vergelijkbare meetjaar voor deze indicator.⁴¹⁸

Jeugdcriminaliteit daalt maar blijft aandacht vragen

De geregistreerde jeugdcriminaliteit in Nederland is de afgelopen twee decennia sterk afgenomen.⁴¹⁹ Tussen 2012 en 2023 daalde het aantal jeugdige verdachten (12 tot 25 jaar) met ruim 40 procent, van bijna 92 duizend naar 52 duizend. Deze daling is zichtbaar bij vrijwel alle typen misdrijven, met name bij geweldsdelicten en vernieling, al bleef het aandeel bij drugsmisdrijven en vuurwapenbezit relatief stabiel. De sterke daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit was vooral sterk tussen 2012 en 2018, daarna nam die licht af.⁴²⁰ Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van verjonging van jeugdige verdachten of daders. In de jaren 2018 tot en met 2023 is wel een (lichte) toename van ernstige geweldsdelicten te zien, die de afgelopen jaren weer afvlakt.⁴²¹ Tabel 4 toont het aantal geweldsmisdrijven per 10.000 inwoners van alle G40-gemeenten en Nederland in 2024.

Tabel 4 Aantal geweldsmisdrijven per 10.000 inwoners⁴²²

G40-gemeente	Aantal	G40-gemeente	Aantal
Emmen	12,8	Roosendaal	9,1
Hoorn	11,8	Assen	9,0
Heerlen	11,7	Zwolle	9,0
Zoetermeer	11,0	Nederland	9,0
Zaanstad	10,9	Hengelo	8,9
Helmond	10,6	Maastricht	8,8
Dordrecht	10,6	Leiden	8,3
Hilversum	10,2	Oss	8,3
Arnhem	10,2	Amersfoort	8,2
Tilburg	10,1	Groningen	8,2
Lelystad	10,0	Deventer	8,2
Almelo	9,9	Haarlem	8,1
Gouda	9,8	Apeldoorn	8,0
's-Hertogenbosch	9,8	Venlo	7,8
Sittard-Geleen	9,7	Amstelveen	7,7
Schiedam	9,5	Eindhoven	7,7
Leeuwarden	9,5	Nijmegen	7,6
Alphen aan den Rijn	9,3	Delft	7,5
Almere	9,2	Haarlemmermeer	7,3
Breda	9,2	Ede	6,5
Alkmaar	9,2	Enschede	6,3

Bron: waarstaatjegemeente.nl



Veiligheidsparadox in kwetsbare wijken

In kwetsbare wijken staat zowel de feitelijke als ervaren veiligheid onder druk. Bewoners voelen zich vaak onveilig door verloedering, criminaliteit, sociale isolatie en wantrouwen richting instituties. De openbare ruimte speelt hierin een centrale rol: slecht ontworpen of beheerde plekken versterken gevoelens van onveiligheid. Veiligheid wordt verschillend beleefd door diverse groepen, zoals jongeren, ouderen en (vooral jonge) vrouwen. Er is sprake van een

veiligheidsparadox: objectieve veiligheid kan verbeteren terwijl subjectieve veiligheid verslechtert. Sociale cohesie, publieke familiariteit en collectieve samenredzaamheid zijn cruciale factoren. De oorzaken van verslechtering zijn complex en systemisch, zoals afnemende sociale cohesie, residentiële instabiliteit en wanorde.⁴²³

Online criminaliteit en digitale dreigingen

Stijging online criminaliteit

Er zijn verschillende vormen van online criminaliteit. Onder *cybercrime*⁴²⁴ vallen delicten die zich richten op Informatie- en Communicatie Technologie (ICT); bij dit type criminaliteit wordt een ICT-systeem gebruikt als middel om het delict te plegen én als doelwit van het delict. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het hacken van een account of apparaat of aan het plegen van een DDOS-aanval. Het doel is dan het overnemen van een computer, het netwerk plat leggen of het stelen van gegevens. *Gedigitaliseerde criminaliteit* omvat strafbare feiten die ook buiten de digitale context voorkomen, zoals oplichting en fraude, maar die door het gebruik van technologie in omvang, snelheid en bereik aanzienlijk zijn toegenomen. Bij gedigitaliseerde criminaliteit worden ICT-systemen gebruikt als middel maar ligt het doel van deze delicten *niet* binnen ICT-systemen, maar bijvoorbeeld bij financieel gewin of sociale beïnvloeding. Voorbeelden van gedigitaliseerde criminaliteit zijn marktplaatsfraude, digitale stalking, cyberpesten, online discriminatie en het verspreiden van kinderpornografisch materiaal.⁴²⁵

Terwijl de geregistreerde traditionele criminaliteit een daling laat zien, is er sprake van een toename van online criminaliteit. In 2022 gaf 14,8 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder aan slachtoffer te zijn geweest van online criminaliteit. In 2024 is dat gestegen naar 15,7 procent. Dit zijn bijna 2,4

miljoen mensen. In 2024 deed 48 procent van de slachtoffers melding van het incident, waarvan 18 procent bij de politie en 45 procent bij andere instanties of personen zoals hulpverleners of familie.⁴²⁶ Van de meldingen bij de politie resulteerde slechts 16 procent in een daadwerkelijke aangifte.⁴²⁷

De toename van online criminaliteit is vooral zichtbaar bij online oplichting en fraude, dat steeg van 7,6 procent in 2022 naar 9,4 procent in 2024. Binnen deze categorie is aankoopfraude veruit het meest voorkomend, met 7,2 procent van de bevolking als slachtoffer. Opvallend is dat hacken juist iets is afgenomen: in 2022 was 4,6 procent slachtoffer, in 2024 nog 3,9 procent. Daarnaast werd 4,1 procent van de bevolking slachtoffer van online bedreiging en intimidatie, een categorie die onder meer bedreiging, online pesten, stalken en shamesexting omvat. Deze vormen van online geweld hebben vaak een grote emotionele impact.⁴²⁸

De verschillen tussen leeftijdsgroepen zijn aanzienlijk. Jongeren tussen 15 en 25 jaar zijn met 20,3 procent het vaakst slachtoffer van online criminaliteit, tegenover slechts 10,4 procent bij 65-plussers. Vooral bij online bedreiging en intimidatie is het verschil groot: bijna 9 procent van de jongeren versus 2 procent van de ouderen. Ook mensen uit huishoudens met een lagere welvaart worden relatief vaker getroffen (18 procent) dan mensen uit welvarende huishoudens (rond de 15 procent), vooral door oplichting en fraude.

Zorgwekkende ontwikkelingen cybercrime

De eerste editie van het *Cybercrimebeeld Nederland (CCBN)*, een tweejaarlijkse monitor, werpt een zorgwekkend licht op de actuele ontwikkelingen binnen de wereld van cybercriminaliteit.⁴²⁹ Vier trends springen daarbij in het oog. Allereerst valt het hoge aandeel jonge verdachten op. Maar liefst de helft van de personen die zich voor de rechter moet verantwoorden wegens cyberdelicten is 25 jaar of jonger. Daarnaast verandert de manier waarop criminelen

met data omgaan. Waar eerder het versleutelen van gegevens een populaire afpersingstactiek was, zien we nu een verschuiving naar het kopiëren van data. Deze gestolen informatie wordt vervolgens verrijkt door datasets te combineren, waardoor de waarde en impact van de afpersing toeneemt. Een derde ontwikkeling is de toenemende verwevenheid van cybercrime met traditionele vormen van criminaliteit. Criminelen gebruiken bijvoorbeeld steeds vaker hacking om toegang te krijgen tot logistieke systemen in havens, zodat ze containers met drugs ongemerkt kunnen verplaatsen. Deze digitale infiltratie wordt gecombineerd met traditionele smokkelmethoden, waardoor de pakkans drastisch daalt. Zo vervaagt de grens tussen cybercriminaliteit en klassieke georganiseerde misdaad.

Online radicalisering onder jongeren

De AIVD ziet een toename van de dreiging van online radicaliserende jongeren.⁴³⁰ Minderjarigen tussen de 12 en 17 jaar komen online in aanraking met jihadistische en rechts-terroristische propaganda, die vaak niet direct herkenbaar is als terroristische content. Door de laagdrempelige blootstelling aan deze propaganda, in combinatie met identiteitsontwikkeling en eventuele psychosociale problemen, zijn jongeren gevoelig voor radicalisering. De AIVD signaleert momenteel tientallen minderjarigen die een dreiging vormen voor de nationale veiligheid.⁴³¹ De verspreiding van terroristische boodschappen door minderjarigen vindt vaak plaats via social media en gamingplatforms.⁴³²

Bedrijven, overheden en andere instellingen ook slachtoffer van cybercrime

Niet alleen burgers worden slachtoffer van cybercrime; cybercriminelen en hackers richten zich ook op bedrijven, (lokale) overheden en instellingen. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt wordt de (financiële) schade steeds groter.⁴³³ Uit onderzoek onder 788 Nederlandse bedrijven blijkt dat één op de vijf bedrijven in 2024 schade leed door een cyberaanval.⁴³⁴ Onder grote bedrijven was dat zelfs drie op de tien. De schade bestond

vooral uit financiële verliezen, gegevensverlies en operationele verstoringen. Ondanks deze cijfers blijft het vertrouwen in de eigen digitale weerbaarheid groot, vooral bij kleinere bedrijven – wat volgens ABN AMRO zorgwekkend is.

Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben en leiden tot aanzienlijke reputatieschade. Bekende grote schadeposten zijn de hack van de containerrederij Maersk en van de gemeente Hof van Twente.⁴³⁵ Recent bleek dat in de afgelopen twee jaar meer dan 150 Nederlandse gemeenten direct of indirect getroffen zijn door ransomware-aanvallen via hun leveranciers, wat leidde tot verstoringen in essentiële gemeentelijke diensten.⁴³⁶ Gemeenten bleken kwetsbaar door hun afhankelijkheid van externe ICT-partijen en het ontbreken van duidelijke afspraken over beveiliging.

Ondermijnende criminaliteit steeds meer in het vizier

Ondermijnende criminaliteit heeft zowel landelijk als lokaal prioriteit. Er is sprake van ondermijnende criminaliteit als er een vermenging is van de onderwereld en de bovenwereld. Dit uit zich in allerlei verschillende vormen zoals drugslabs in woonwijken en drugsdumpingen in de natuur, criminele winsten die worden witgewassen in allerlei sectoren (bijvoorbeeld in de bouw, kapsalons, autoverhuurbedrijven, horeca et cetera), bedreigde burgemeesters, intimidatie, corruptie en dergelijke.

Cijfers over ondermijnende criminaliteit laten zien dat het een hardnekkig probleem is. Volgens het dashboard *Zicht op Ondermijning* waren er in 2022 ruim 12.435 bedrijfsvestigingen waarvan de eigenaar of bestuurder veroordeeld was voor een drugsdelict.⁴³⁷ Dat komt neer op 0,7 procent van alle bedrijfsvestigingen in Nederland, een aandeel dat sinds 2018 niet is veranderd. Vooral in sectoren als koeriersdiensten (3,7 procent), transport (2,7 procent) en afvalverwerking (2,6 procent) is het risico op ondermijning relatief

hoog. Deze branches worden dan ook als kwetsbaar beschouwd vanwege hun toegankelijkheid voor criminele activiteiten zoals drugshandel en witwassen.

Ook van belang te melden is dat er in 2024 door de politie 1.543 aanslagen met explosieven op woningen en bedrijven zijn geregistreerd. In 2023 waren dat er zo'n 900 aanslagen dan wel pogingen daartoe. De achtergrond van de explosies is veelal gelegen in een conflict in het criminele drugscircuit, maar ook lijkt er steeds meer sprake van kopieergedrag.

Bedreigingen tegen politieke ambtsdragers, vooral vrouwen, blijft toenemen

Een ruime meerderheid van de Nederlanders maakt zich zorgen over toeneemende polarisatie in de samenleving.^{438,439} Deze zorgen richten zich vooral op de verslechterde omgangsvormen en de verharding van het politieke en publieke debat. Veel mensen ervaren dat het debat wordt gedomineerd door kleine groepen met een harde toon, waarbij extreme of radicale uitingen veel aandacht krijgen in de media. Uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat mensen zich ergeren aan het vasthouden aan het eigen gelijk, het niet goed naar elkaar luisteren en de scherpe toon van het debat. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat zij in hun directe omgeving minder polarisatie ervaren, mede doordat zij zich vaak omringen met gelijkgestemden en gevoelige discussies vermijden.⁴⁴⁰

Interessant is dat uit recent onderzoek blijkt dat Nederlanders polarisatie vaak overschatten. De meningsverschillen over maatschappelijke thema's, zoals immigratie, blijken in werkelijkheid kleiner dan mensen denken. Deze overschatting – ook wel 'polarisatiepaniek' genoemd – kan leiden tot een versterking van het gevoel van verdeeldheid.⁴⁴¹ Daarnaast wijst ander onderzoek op het belang van het 'stille midden': een grote groep Nederlanders die zich niet uitspreekt in het publieke debat, maar wel een belangrijke

stem vertegenwoordigt. Door deze groep beter te betrekken en genuanceerde communicatie te voeren, kan verdere polarisatie mogelijk worden voorkomen.⁴⁴²

Een verontrustende ontwikkeling is de sterke stijging van meldingen van agressie en intimidatie tegen politieke ambtsdragers. In 2024 gaf bijna de helft van hen in het decentraal bestuur aan hiermee te maken te hebben gehad, een verdubbeling ten opzichte van tien jaar geleden. Opvallend is het verschil tussen mannen en vrouwen: 55 procent van de vrouwelijke ambtsdragers werd geconfronteerd met agressie, tegenover 37 procent van hun mannelijke collega's. Eén op de drie beoordeelde de meest recente ervaring als '(zeer) ernstig'.⁴⁴³ Toch blijft de aangiftebereidheid laag: slechts zes procent deed aangifte van het laatste incident. Bij bedreiging ligt dit hoger (42 procent), maar bij verbale agressie (2 procent) en intimidatie (4 procent) gebeurt dit nauwelijks.

Hybride dreigingen en de noodzaak van maatschappelijke weerbaarheid

De internationale veiligheidssituatie staat onder toenemende druk door geopolitieke spanningen, digitale dreigingen en maatschappelijke fragmentatie. Nederland bevindt zich, samen met andere Europese landen, in een complexe realiteit waarin hybride dreigingen (zoals cyberaanvallen, desinformatiecampagnes en economische sabotage) steeds prominenter worden. Volgens het NCTV is het geen kwestie óf we te maken krijgen met een uitdaging met maatschappij-ontwrichtende effecten gaan, maar wanneer.⁴⁴⁴ Om hierop voorbereid te zijn, is het versterken van maatschappelijke weerbaarheid essentieel. Weerbaarheid betekent dat individuen, organisaties en overheden zich bewust zijn van potentiële risico's, de impact daarvan kunnen inschatten en weten hoe te handelen bij verstoringen.⁴⁴⁵

Meer aandacht voor de verbinding tussen zorg en veiligheid

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van overlast en criminaliteit niet uitsluitend een taak is van justitie of politie. De domeinen zorg en veiligheid zijn nauw met elkaar verweven. Veel mensen die in aanraking komen met het veiligheidsdomein kampen tegelijkertijd met complexe zorgvragen. Denk aan psychische problematiek, verslaving, verward gedrag, maatschappelijke uitsluiting of een verstandelijke beperking. Deze problematiek is vaak hardnekkig en verweven met risico's voor de persoon zelf én diens omgeving.

De overlap tussen de doelgroepen van beide domeinen vraagt om een integrale, domeinoverstijgende aanpak. In de praktijk betekent dit dat professionals uit het sociaal domein, de zorg, het veiligheidsdomein en justitie intensief moeten samenwerken. Dit geldt bijvoorbeeld bij casussen van huiselijk geweld, stalking, ex-partnergeweld, radicalisering of bedreiging van bestuurders en hulpverleners.

De Landelijke Agenda Zorg en Veiligheid 'Perspectief 2025' onderstreept deze noodzaak.⁴⁴⁶ Deze agenda beoogt een betere samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartners om mensen met complexe problematiek effectiever te ondersteunen. De agenda richt zich op inwoners die kampen met psychische klachten, verslaving en risico-gedrag, en die vaak buiten bestaande hulpstructuren vallen. Door domeinoverstijgend te werken, moeten interventies beter aansluiten op de behoeften van deze doelgroep. Partners worden aangemoedigd om hun werkwijzen en prioriteiten op elkaar af te stemmen. Het uiteindelijke doel is het verbeteren van de kwaliteit van leven én het terugdringen van maatschappelijke overlast en veiligheidsrisico's.

Preventie als fundament van veiligheid

De roep om strengere straffen en meer tbs klinkt vaak luid in het publieke debat, maar onderzoek en praktijk laten zien dat structurele veiligheid vooral

gebaat is bij preventie. Door vroegtijdig te investeren in zorg, begeleiding en sociale infrastructuur, bijvoorbeeld voor mensen met verward gedrag, voorkomen gemeenten dat kwetsbare inwoners in het strafrechtelijk systeem belanden. Dit vraagt om een robuuste inzet op ggz, jeugdzorg, wijkteams en passende woonvoorzieningen. Preventie is niet alleen kosteneffectief, maar draagt ook bij aan een menswaardige en duurzame veiligheidsagenda.⁴⁴⁷



10.2 Gemeentelijke uitdagingen en handelingsperspectieven

Een aantal van de hierboven geschetste trends hangt met elkaar samen en heeft direct betrekking op het lokaal niveau en daarmee het handelen van de gemeente. Er zijn meerdere opgaven en oplossingsrichtingen te benoemen. Hieronder laten we een aantal opgaven de revue passeren die de komende periode van belang zullen zijn, geordend rond drie overkoepelende thema's (digitale veiligheid en weerbaarheid, fysieke en sociale veiligheid in de wijk, maatschappelijke weerbaarheid en participatie).

Digitale veiligheid en weerbaarheid

Aanpak online criminaliteit: verhogen aangiftebereidheid

Eerder is gesteld dat slechts 16 procent van de slachtoffers van online criminaliteit daadwerkelijk aangifte heeft gedaan. De belangrijkste redenen om geen aangifte te doen zijn het gevoel dat het toch niets oplevert en het niet als belangrijk beschouwen. Doordat het aantal aangiftes zeer laag is, hebben de politie en Openbaar Ministerie weinig zicht op de aard en omvang van digitale criminaliteit, en dat leidt ook tot een lager pakkans. Om de aangiftebereidheid bij online criminaliteit te verhogen, is het essentieel dat politie en gemeenten snel en zichtbaar reageren op meldingen, zodat slachtoffers zich serieus genomen voelen. Sinds mei 2025 hanteert de politie een nieuwe landelijke werkwijze waarbij sneller wordt gereageerd op meldingen van digitale criminaliteit. Dit vergroot de aangiftebereidheid en biedt directe ondersteuning aan slachtoffers.⁴⁴⁸ Gemeenten kunnen hierop aansluiten via laagdrempelige meldpunten en digitale loketten die het eenvoudiger maken om aangifte te doen.⁴⁴⁹ Gerichtte bewustwordingscampagnes kunnen daarnaast misvattingen over nut en effect. Door slachtoffers actief te onder-

steunen bij het aangifteproces en hen terugkoppeling te geven over de voortgang, groeit het vertrouwen in de aanpak. Lokale samenwerking met wijkagenten, digitale experts en maatschappelijke organisaties versterkt de sociale infrastructuur rondom cyberveiligheid. Educatie op scholen en in buurthuizen draagt ook bij aan vroegtijdige herkenning van digitale criminaliteit en stimuleert het meldgedrag onder jongeren.⁴⁵⁰ Het verhogen van de aangiftebereidheid vraagt om een langdurige aanpak om de schaamte bij slachtoffers zoveel mogelijk weg te nemen. Zo wordt de pakkans van cybercriminelen verhoogd.

Digitale weerbaarheid als lokale opgave: van dreiging naar samenwerking

Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met digitale dreigingen zoals ransomware-aanvallen, datalekken en verstoringen van vitale processen.⁴⁵¹ Deze dreigingen raken niet alleen de IT-infrastructuur, maar ook het vertrouwen van inwoners in de digitale overheid. Vooral grote gemeenten zijn door hun omvang en digitale infrastructuur aantrekkelijk voor cybercriminelen. De anonimiteit en mobiliteit binnen stedelijke gebieden maken het bovendien lastig om daders te identificeren en te vervolgen.⁴⁵²

Om hier effectief op in te spelen, is het van belang dat gemeenten hun regierol versterken en digitale veiligheid als bestuurlijke kernprioriteit behandelen. Digitalisering, informatieveiligheid en cybersecurity mogen niet langer worden gezien als moeilijke of ongrijpbare thema's. Gemeenten moeten actief samenwerken met leveranciers, andere overheden, politie en het Openbaar Ministerie. De VNG pleit dan ook voor een sterkere informatiepositie van gemeenten, zodat het aanbod van cyberinterventies beter afgestemd kan worden op lokale problematiek.

Een domein-overstijgende aanpak is essentieel. Digitale veiligheid raakt niet alleen ICT en openbare orde, maar ook het sociaal domein, economi-

sche zaken, communicatie en jeugdbeleid.⁴⁵³ Gemeenten kunnen hun rol versterken door structureel in te zetten op bewustwording, preventie en respons. Alleen door techniek, menselijk gedrag en bestuurlijke samenwerking te verbinden, kan digitale weerbaarheid duurzaam worden versterkt. De Cyberwegenkaart van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) biedt gemeenten een praktisch kader voor hun aanpak.⁴⁵⁴ Deze kaart onderscheidt vier wegen waarop gemeenten kunnen handelen:

- Eigen huis op orde: zorg voor veilige gemeentelijke digitale systemen.
- Voorbereid zijn op incidenten: inclusief crisismanagement en communicatie.
- Bewustwording en weerbaarheid: gerichte interventies voor jeugd, senioren en het mkb.
- Online aangejaagde ordeverstoringen: inzicht in online dynamieken die kunnen leiden tot fysieke verstoringen.

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS), gelanceerd in juli 2025, benadrukt het belang van een gezamenlijke aanpak door alle overheidslagen.⁴⁵⁵

De strategie stelt dat digitale weerbaarheid inmiddels een basisvoorziening is geworden, vergelijkbaar met water, energie en onderwijs. Gemeenten, provincies en waterschappen werken samen aan collectieve oplossingen om de digitale autonomie en veiligheid van Nederland te versterken.

Fysieke en sociale veiligheid in de wijk

Ondermijningsaanpak: tussen controle en vertrouwen

Criminaliteit, waaronder ondermijning, komt vaker dan gemiddeld voor op specifieke locaties. Dat vraagt niet alleen om een persoonsgerichte aanpak, maar ook om een gerichte inzet op gebiedsniveau. Met het dashboard *Zicht op Ondermijning* kunnen risicofactoren voor ondermijnende criminaliteit in

een gebied inzichtelijk worden gemaakt.⁴⁵⁶ Op basis van beschikbare data van onder andere de politie, FIU, het Kadaster en de Belastingdienst zijn hiervoor verschillende formats ontwikkeld. Zo kan bijvoorbeeld met gegevens over jeugd en criminaliteit worden geanalyseerd in welke gebieden jongeren een verhoogd risico lopen om af te glijden in (ondermijnende) criminaliteit. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om analyses op individueel niveau, maar om het gebruik van microdata om patronen in gebieden zichtbaar te maken. Dit maakt het mogelijk om de aanpak van ondermijning gericht te richten op specifieke gebieden.⁴⁵⁷

In meerdere regio's in Nederland zijn aanpakken Ondermijning ontwikkeld die zich kenmerken door regionale samenwerking, inzet op bewustwording en het versterken van de informatiepositie van overheden. Maar de aanpak van ondermijning pakt niet altijd uit zoals bedoeld. Recent werd duidelijk dat bewoners huisbezoeken, controles en brieven als wantrouwend en stigmatiserend kunnen ervaren. De aanpak richt zich op het tegengaan van ondermijning, maar raakt ook gewone burgers die zich niet gehoord of betrokken voelen.⁴⁵⁸ Hoe zorg je ervoor dat de overheid effectief optreedt tegen ondermijning, zonder het vertrouwen van bewoners te ondermijnen? De balans tussen veiligheid en sociale rechtvaardigheid bij het bestrijden van ondermijning vraagt om een aanpak die zowel daadkrachtig als zorgvuldig is. Het verstoren van criminele netwerken is van groot maatschappelijk belang en vereist gerichte interventies zoals huisbezoeken en controles. Tegelijkertijd is het onvermijdelijk dat sommige bewoners zich hierdoor ongemakkelijk of gestigmatiseerd voelen, ook als zij zelf niets met ondermijning te maken hebben. Door deze interventies te koppelen aan transparante communicatie, maatwerk en het actief betrekken van bewoners, kan de overheid deze negatieve gevoelens zoveel mogelijk beperken.



De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) spelen een belangrijke rol in de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. In 2025 ontvangen gemeenten, via de RIEC-samenwerkingsverbanden, specifieke uitkeringen van maximaal € 58,1 miljoen euro. Deze Rijksbijdrage is bestemd voor het uitvoeren van de basiswerkzaamheden en integrale versterkingsprogramma's. Daarnaast kunnen de RIEC's de middelen inzetten voor regionale prioriteiten.

De wijk als veilige plek: ontwerp, beheer en betrokkenheid als fundament

Het verbeteren van veiligheidsbeleving vraagt om een integrale aanpak van fysieke en sociale factoren. Goed ontwerp van de openbare ruimte (overzichtelijk, multifunctioneel en uitnodigend) kan gevoelens van veiligheid versterken. Beheer is essentieel: schone, goed onderhouden plekken dragen bij aan een positief straatbeeld. Het betrekken van bewoners bij inrichting en beheer vergroot eigenaarschap en informeel toezicht. Sociale cohesie en publieke familiariteit moeten actief gestimuleerd worden via ontmoetingsplekken en lichte vormen van programmering. Gemeenten moeten investeren in professionals die zichtbaar en nabij zijn, zoals straatcoaches en buurtouders. Het principe van 'ongelijk investeren voor gelijke kansen' is belangrijk in kwetsbare wijken. Veiligheid moet verbonden worden met andere domeinen zoals wonen, armoede en jeugdbeleid. Structurele samenwerking tussen bewoners, gemeenten, corporaties en maatschappelijke organisaties is van groot belang voor duurzame verbetering.⁴⁵⁹

Maatschappelijke weerbaarheid en participatie

Weerbaarheid als lokale verantwoordelijkheid

De internationale veiligheid staat onder druk door geopolitieke spanningen, digitale dreigingen en maatschappelijke fragmentatie, waarbij hybride

aanvallen steeds vaker voorkomen. Om hierop voorbereid te zijn, is het versterken van maatschappelijke weerbaarheid cruciaal. Naast het Rijk, defensie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (CCV), spelen ook gemeenten een rol in het weerbaarder maken van de samenleving. Als eerste overheid staan zij dicht bij inwoners en zijn zij cruciaal in zowel de voorbereiding als de respons op crises.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) benadrukt dat weerbaarheid op lokaal niveau draait om zelfredzaamheid, het waarborgen van basisvoorzieningen en het versterken van sociale cohesie.⁴⁶⁰ Gemeenten kunnen samen met inwoners lokale steunpunten organiseren, zoals dorpshuizen of sportkantines. Ook wordt gewerkt aan een landelijke structuur voor langdurige ontwikkelingen, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor uitwijklocaties en risicocommunicatie. Burgemeesters en wethouders worden actief betrokken bij het versterken van samenredzaamheid en het voorbereiden op crises.⁴⁶¹

De Handreiking 'weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau' van de VNG biedt gemeenten praktische richtlijnen om zich beter voor te bereiden op langdurige crises en maatschappelijke ontwrichtingen.⁴⁶² Daarbij worden gemeenten aangemoedigd hun crisisorganisatie te versterken, onder meer door het opstellen van duidelijke communicatieplannen en het inrichten van lokale noodsteunpunten. In de handreiking wordt benadrukt dat maatschappelijke weerbaarheid niet alleen een technische, maar ook een sociale en organisatorische opgave is, die vraagt om brede betrokkenheid en structurele samenwerking. Het belang van samenwerking tussen gemeenten, veiligheidsregio's en maatschappelijke partners wordt dan ook benadrukt, in alle fasen van een crisis, van voorbereiding tot herstel.⁴⁶³ Een integrale aanpak is noodzakelijk, waarbij vitale voorzieningen zoals stroom, drinkwater en afvalverwerking ook tijdens verstoringen beschikbaar blijven.

Tegelijkertijd speelt de sociale infrastructuur een sleutelrol in het bereiken van kwetsbare groepen en het bevorderen van samenredzaamheid binnen wijken en buurten. Zelfredzaamheid van inwoners en ondernemers wordt gestimuleerd via publiekscampagnes zoals ‘Denk vooruit’ en praktische hulpmiddelen zoals meterkastkaarten. Ook digitale weerbaarheid krijgt aandacht, onder andere via voorlichting en samenwerking met programma’s zoals de Agenda Digitale Veiligheid van de VNG. Binnen dit geheel heeft de gemeenteraad een versterkte rol in het toezicht op de veiligheidsregio, en wordt actief betrokken bij beleidsvoornemens en begrotingsbesluiten.

Beter benutten inwonersparticipatie in het veiligheidsdomein

De betrokkenheid van inwoners bij lokale veiligheid biedt belangrijke kansen voor gemeenten. Door de toenemende druk op de politiecapaciteit is de wijkgerichte aanpak van de politie afgenomen, waardoor zij in toenemende mate afhankelijk is geworden van buurtpreventieteams en meldingen via bijvoorbeeld Meld Misdaad Anoniem. Tegelijkertijd heeft informatietechnologie gezorgd voor een sterke impuls in burgerparticipatie op het gebied van veiligheid.

Inwoners nemen steeds vaker, zowel gevraagd als ongevraagd, verantwoordelijkheid in het signaleren en aanpakken van veiligheidsvraagstukken. Toch wordt de waardevolle kennis en ervaring uit deze burgerinitiatieven nog onvoldoende benut bij het opstellen van lokaal veiligheidsbeleid. Gemeenten dienen deze initiatieven niet over te nemen, maar juist te faciliteren, zodat het eigenaarschap bij de inwoners blijft. Dit vraagt om nieuwe vaardigheden en inzichten, gericht op het vinden van een goede balans tussen eigen en gedeelde verantwoordelijkheid, en tussen publieke en private belangen en sturing.

Ook bij de politie is een cultuuromslag nodig, waarbij de bijdragen van burgers worden erkend als een volwaardig onderdeel van eigentijds politiewerk. Dat betekent niet dat alle initiatieven automatisch moeten worden goedgekeurd; sommige acties zijn waardevol, terwijl andere ethisch of juridisch problematisch kunnen zijn, of zelfs een lopend opsporingsonderzoek kunnen verstoren. Een zorgvuldige afweging en samenwerking zijn daarom essentieel om burgerbetrokkenheid effectief en verantwoord in te zetten.

Referentielijst

1. Inleiding

- 1 Zie voor eerdere algemeen trendstudies: van Dijken, K., Dorenbos, R., Fokkema, M., Ghauharali, R., Wassenberg, F. & Bekhuis, F. (2021) *Herstel en perspectief in tijden van transitie: Stedelijke trends en opgaven voor 2022* e.v. Platform31; van Dijken, K., Wassenberg, F., Engbersen, R., Oosterveld, W., Poel, M., Sterenberg, L. & Sprinkhuizen, A. (2017) *Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden: Stedelijke trends en opgaven voor 2018* e.v. Platform31.; van Dijken, K., Dorenbos, R. & Lupi, T. (2013) *Steden in onzekere en turbulente tijden. Trends, ontwikkelingen en uitdagingen voor 2014 en verder*. Platform31.
- 2 Zie onder andere Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) *Kabinetsreactie op het eindadvies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.
- 3 Zie bijvoorbeeld: Rli (2025) *Falen en opstaan*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.; DenkWerk (2025) *Kiezen én delen: Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst*.

2. Overkoepelende trends en ontwikkelingen

- 4 Gaastra, S. (2024) *Nieuwjaarsartikel: Het eeuwige tekort vraagt om keuzes*. ESB.; Hasekamp, P. (2024) *Schaarste alom, dus zijn lastige keuzes nodig*. Centraal Planbureau.
- 5 Rli (2024) *Waardvol regeren. Sturen op brede welvaart*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.; Rli (2025) *Falen en opstaan*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- 6 Wagemans, F. & Peters, S. (2023) *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 7 Movisie (2025) *Hittestress vergroot ongelijkheid: 5 tips voor sociaal werkers*.
- 8 Stadszaken (2024) *Sweco: Noord-Europese steden zijn onvoldoende voorbereid op hitte*.
- 9 Schuttenhelm, R. (2024) *Nederland kampioen biodiversiteitsverlies, 'de natuur staat er dramatisch voor.'* NOS Nieuws.
- 10 Binnenlands Bestuur (2024) *Europese steden niet klaar voor extreme hitte.*; Platform31 & Hogeschool van Amsterdam (2023) *Gezonde koele buitenruimte in dichtbevolkte wijken*.
- 11 Zie Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen Nederland.
- 12 Sweco (2024) *Tekort aan groen in Nederlandse steden*. Onderzoek naar de verstening van Nederlandse gemeenten.
- 13 PBL (2025) *Kans op halen klimaatdoel 2030 heel erg klein; stevig, structureel extra beleid nodig*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 14 Watertorenberaad (2024) *Samen Slim. Naar een maatschappelijk investeringsmodel voor gebiedsontwikkeling*.
- 15 Interessant is de aanpak in Utrecht. Die laat zien dat het mogelijk is om voortgang te boeken (ondanks de stapeling van ambities) door slim te schakelen tussen beleidsdoelen, samenwerking en uitvoeringskracht. Door vroegtijdige samenwerking tussen publieke en private partijen, inclusief gedeelde businesscases en gebiedsregisseurs, wordt versnelling en draagvlak gecreëerd. Tegelijkertijd wordt ruimte gelaten voor maatwerk en adaptiviteit, zie Bos, K. (2021, november 22). *Hoe gebiedsontwikkeling sneller kan (in de Metropoolregio Utrecht)*. Gebiedsontwikkeling.nu.
- 16 Rijkswaterstaat (2025) *Trendoverzicht 2025*.
- 17 WRR (2021) *Opgave Al. De nieuwe systeemtechnologie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 18 Rli, RVS & ROB (2023) *Elke regio telt!* Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Raad voor de Volksgezondheid en Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 19 De Groot, H., Veldboer, L. & Steijn, M. (2023) *Elke regio knelt anders*. Platform31.
- 20 SCP (2025) *Verdeeld over het land. Ongelijkheid, leefwerelden en maatschappelijke overtuigingen in provincies, regio's en gemeenten*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 21 Pharos (2022) *Sociaal economische Gezondheidsverschillen (SEGV)*.

- 22 Van Gent, W. & Hochstenbach, C. (2019) *De nieuwe stedelijke geografie: ongelijkheid en segregatie*. Geografie.
- 23 Stolk, S. & Onclin, W. (2023) *Hoe houden we het binnenstedelijke bedrijventerrein betaalbaar?* Gebiedsontwikkeling.nu
- 24 Van den Brakel, M., & Pouwels-Urlings, N. (2025, juli 27). *Wie zit onder en wie boven de armoedegrens?* Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/wie-zit-onder-en-wie-boven-de-armoedegrens>
- 25 SCP (2024) *Nieuwe meetmethode CBS, SCP en Nibud brengt armoede scherper in beeld*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 26 Dorenbos, R. & Tullemans, H. (2025) *Bijstandsgerechtigden en statushouders helpen bij aanpak energietransitie*. Platform31.
- 27 Hooyman, M. & Sietsma, M. (2024) *Mobiliteit als schakel voor wijkverbetering in stadsdeel Den Haag Zuid-west*. Platform31.
- 28 Gravesteijn, K. & Kamsma, W. (2025) *Digitale uitsluiting, de onzichtbare kloof in onze samenleving*. Binnenlands Bestuur.
- 29 SCP (2024) *Meerderheid Nederlanders vindt dat politiek niet opkomt voor mensen zoals zij*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 30 Tilburg University (2024) *Nieuw onderzoek: geen sprake van polarisatie*.
- 31 Investico Onderzoeksjournalisten (z.j.) *Demonstraties in cijfers.*; Rijksoverheid (2025) *Kabinet verkent mogelijkheden tegen demonstratieondermijning*.
- 32 Rli (2025) *Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Peters, S., Roeters, A., Blijleven, W., Wagemans, F. & Willems, R. (2024) *Wensdenken helpt burgers niet. Drie valkuilen voor beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.; van Oudenhoven-van der Zee, K. (2024) *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 33 Aartsma, K., Klein, L., & Schrader, C. (2025). *Geopolitiek changement op het wereldtoneel: Een foresightstudie. Clingendael Strategische Monitor 2025-2030*. Den Haag: Clingendael Instituut.
- 34 Aartsma, K., Klein, L. & Schrader, C. (2025) *Geopolitiek changement op het wereldtoneel. Een foresightstudie*. Clingendael.
- 35 Rijksoverheid (z.j.) *Desinformatie, misinformatie en nepnieuws tegengaan*.
- 36 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) *Handreiking Omgaan met misinformatie voor medeoverheden*.
- 37 VNG (2023) *Trendanalyse #2 Desinformatie*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 38 De Koning, M. (2025, 27 februari) *Leuk idee, Europese ict. Maar het is heel comfortabel in de Amerikaanse cloud*. NRC; De Koning, M (2024, 31 december) *Onderzoekers kiezen voor een alternatieve cloud: 'Ik wil zelf kunnen kiezen met wie ik mijn bestanden deel'*. NRC.

3. Demografie

- 39 Volgens de bevolkingsteller van het CBS, geraadpleegd op 12 augustus 2025.
- 40 CBS (2024, 17 december) *Kernprognose 2024-2070: een miljoen inwoners erbij in 2037*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 41 Het migratiesaldo betreft het aantal immigranten per jaar minus het aantal emigranten in datzelfde jaar.
- 42 PBL (2025) *Toekomstverkenning WLO. Cahier Demografie*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 43 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024, 15 januari) *Gematigde Groei*.
- 44 ¹ DNB (2024) *DNB Analyse – Arbeidsmarktkrapte – het nieuwe normaal*. De Nederlandsche Bank.
- 45 Rijksoverheid (2025) *Kabinet presenteert Productiviteitsagenda: slimmer werken voor een sterke economie*.
- 46 CBS (2024) *Ouderen*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

- 47 Toekomst Nederland 2040 (z.j.)
- 48 WRR (2024, 25 september) *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 49 Woittiez, I., van Hulst, B., Putman, L., Ooms, I., Sadiraj, K., Versantvoort, M. (2024) *Samenleven in de toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 50 CBS (2024, 28 juni) *Verkenning Bevolking 2050: meer ouderen en meer hoogopgeleiden*.; de Groot, H.L.F., Ossokina, I.V. & Teulings, C.N. (2016) *Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei*. Eindhoven University of Technology.
- 51 ABF Research (2024) *ABF Woningmarktverkenning 2024-2039*.
- 52 PBL (2022, 6 juli) *Prognose: in 2035 vooral meer inwoners in en om grotere gemeenten*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 53 Deze percentages zijn afkomstig van CBS Statline ('Nederland Regionaal'). De percentages zijn berekend door Platform31.
- 54 PBL (2025) *Toekomstverkenning WLO. Cahier Regionale ontwikkelingen en ruimtegebruik*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 55 Funda (2024) *Hoeveel impact heeft thuiswerken op onze woonvoorkeuren?*
- 56 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025, 12 juni) *Nieuwe typen grootschalige woningbouwlocaties*.
- 57 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (z.j.) *Woondeals*.
- 58 Blankendaal, A. (2025) *Jaarlijks honderd flexwoningen erbij: lessen uit Hengelo*. Platform31.
- 59 Koelemij, J., Rolandus, T. (2025) *Verkenning woon-werkbalans. Steden en regio's op zoek naar evenwicht*. Platform31.
- 60 Hospers, G.-J. (2010) *Citymarketing in perspectief*. IVIO/Wereldschool.
- 61 Van Klaveren, S. & de Vries, J. (2023) *Werken aan doorstroming van senioren. Toolkit voor aanpak*. Platform31.
- 62 NOS Nieuws (2024) *Kamer en kabinet willen 'gematigde bevolkingsgroei', maar het is de vraag hoe*.
- 63 De Haas, H. (2023) *Hoe migratie echt werkt*. Spectrum.
- 64 Nationaal Programma RES (2024) *Slim samenwerken in de RES om personeelstekort het hoofd te bieden*.
- 65 Jansen, Y. (2025) *Tevergeefs schaven en schoeien*. Binnenlands bestuur.
- 66 VNG (2024) *Robot Process Automation (RPA) – Gemeente Emmen*.
- 67 Kurvers, B., Roelofsen, M., Polanen, K. van (2024) *VNG Handreiking Op weg naar een effectrapportage. Huisvesting arbeidsmigranten bij nieuwe bedrijvigheid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

4. Bestuur

- 68 Algemene Rekenkamer. (2018). *Wegwijs in het sociaal domein: Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Algemene Rekenkamer.
- 69 Allers, M. (2019). *Leg de taak waar die hoort. Over de gebrekkige samenhang tussen taak en schaal in het openbaar bestuur*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- 70 Algemene Rekenkamer. (2018). *Wegwijs in het sociaal domein: Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Algemene Rekenkamer.
- 71 BDO. (2024). *BDO-benchmark Nederlandse gemeenten 2024*. BDO Nederland.
- 72 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2025). *Gemeenten vallen in financieel ravijn*
- 73 *Hot topics voor gemeenten in 2025 en verder*. (2025). Binnenlands Bestuur.
- 74 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). *€ 3 miljard extra voor gemeenten*. [Nieuwsbericht] Rijksoverheid.
- 75 Binnenlands Bestuur. (2025). *Ravijnjaar niet gedempt, maar opgeschoven*. Binnenlands Bestuur.
- 76 Jeugdautoriteit. (2025). *Arbeidsmarkttekorten in de jeugdzorg*.
- 77 Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. (2023). *Lokale warmtetransitie in beeld*.

- 78 Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. (2024). *Trends op de bouwwereldmarkt 2024-2028*.
- 79 Partners in verbetering, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, BMC, & Raad voor het Openbaar Bestuur. (2023). *Taken en middelen in balans*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 80 Tummers, L. (2025). *Strategieën om jonge gemeenteambtenaren te behouden*.
- 81 De Jonge, A. (2024). *Deskundigheid onder druk*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 82 Elzinga, D. J. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*. [Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties]
- 83 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Staat van het Bestuur 2024*
- 84 Adviesgroep Elke Regio Telt. (2024). *Evenwicht herstellen: Advies aan het VNG-bestuur over hoe om te gaan met Elke regio telt!* Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 85 Elke Regio Telt. (2023). *Elke regio telt: Voor een toekomstbestendig Nederland*. Rijksoverheid.
- 86 G40. (2022). *Vertrouwen verdienen met slagvaardig partnerschap: Position paper over interbestuurlijke samenwerking*.
- 87 Van Renssen, I. (2024). *Steeds meer raadsleden stoppen vanwege hoge werkdruk*. Nederlandse Vereniging Voor Raadsleden.
- 88 Vollaard, H. (2024). *Basismonitor Politieke ambtsdragers 2024*. Kennisbank Openbaar Bestuur.
- 89 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Staat van het Bestuur 2024*.
- 90 Rienks, H. (2022). *From preferences to policy: turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*.
- 91 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024*.
- 92 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2024). *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.
- 93 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2024). *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.
- 94 Jongkind, R., Kersten, W., & Marinissen, R. (2025). *Expertise delen in de warmtetransitie, vijf lessen voor kennispoolen*
- 95 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Toekomstgericht regionaal samenwerken*.
- 96 *Hot topics voor gemeenten in 2025 en verder*. (2025). Binnenlands Bestuur.
- 97 BDO. (2025). *BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2025*. BDO Nederland.
- 98 de Jonge, A. (2021) *Ambtenaren leren marktdenken: sturen op resultaat*. Binnenlands Bestuur.
- 99 City Deal Impact Ondernemen (2025). *Place-based impact investing*.
- 100 De Goede, P., Schrijvers, E., & De Visser, M. (2018) *Filantropie op de grens van overheid en markt*. WRR.
- 101 Kerklingh, A., Jongkind, R., Kersten, W., & Marinissen, R. (2024). *Slim samenwerken in de warmtetransitie*
- 102 Jongkind, R., Kersten, W., & Marinissen, R. (2025). *Expertise delen in de warmtetransitie, vijf lessen voor kennispoolen*
- 103 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2025) *Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte*.
- 104 G40. (2022). *Vertrouwen verdienen met slagvaardig partnerschap: Position paper over interbestuurlijke samenwerking*.
- 105 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2024). *Naar een uitvoerende macht*.
- 106 Binnenlands Bestuur. (2025). *Nieuwe wet jeugdzorg aangenomen in Tweede Kamer*.

5. Duurzaamheid, klimaat en energie

- 107 CRa (2024) *Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*. College van Rijksadviseurs.
- 108 Atlas Leefomgeving (z.d.). *Kaarten*.
- 109 Kenniscentrum Bodemdaling en Funderingen (z.d.). *Broeikasgassen en veenoxidatie*.
- 110 Staatsbosbeheer (z.d.). *Veen en CO₂-opslag*.
- 111 Wageningen University & Research (z.d.). *Broeikasgassen en bodemdaling in de Nederlandse veenweidegebieden*.
- 112 Informatiepunt Leefomgeving (z.d.). *Lucht- en omgevingswaarden*.
- 113 Europa decentraal (2025). *Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland?*
- 114 Informatiepunt Leefomgeving (2024). *Milieuraad geeft groen licht voor Europese Bodemonitoringrichtlijn*.
- 115 Rijksoverheid (z.d.). *Regels voor PFAS*.

- 116 Compendium voor de leefomgeving (z.d.). *Stikstofdepositie, 1990-2023*.
- 117 Europese Raad (2024). *Natuurherstelwet: Raad geeft groen licht*.
- 118 Platform31 (2021). *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*
- 119 Tweede Kamer (2020). *Eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek getiteld 'Niet alles kan overal'*.
- 120 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024). *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*.
- 121 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). *De som der delen*.
- 122 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). *Samenvallende opgaven. Zonder sterkere regio stukt verduurzaming*.
- 123 Rijksoverheid (2024). *Voortgang programma Woningbouw: doorbouwen aan voldoende woningen*.
- 124 Planbureau voor de Leefomgeving (z.d.). *Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen*.
- 125 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2025). *Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen*.
- 126 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2025). *Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen*.
- 127 Platform31 (2023). *Een goede omgevingsvisie vraagt overleg, concretisering en keuzes*.
- 128 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). *Naar een duurzame economie*.
- 129 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). *De som der delen*.
- 130 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Elke regio telt!*
- 131 Rijksoverheid (2024). *Actieagenda Sterk Bestuur: binnen maatschappelijke opgaven werken aan een sterk bestuur*.
- 132 Raad Openbaar Bestuur (2021). *ROB pleit voor rust, reinheid en regelmaat in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*.
- 133 Overheid van nu (2020). *Eindrapport studiegroep IFV - Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*
- 134 In Nederland leiden de intensieve vormen van landbouw leiden tot de hoogste stikstof- en fosfaatoverschotten in de Europese Unie, tot verdroging, tot een intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een afname van de biodiversiteit. Ondanks verbeteringen in sommige indicatoren, is er nog een lange weg af te leggen om tot duurzame niveaus te komen. Het gemiddelde niveau van bedreiging voor bedreigde dier- en plantensoorten is iets afgenomen, al is er tegelijkertijd een lichte toename van het aantal bedreigde dier- en plantensoorten (zoogdieren, broedvogels, reptielen, amfibieën, dagvlinders, libellen en hogere planten). De gemeten overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen is iets afgenomen. Planbureau voor de Leefomgeving, *Dashboard beleidsrelevante natuurindicatoren 2020*, Den Haag, juli 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Rode Lijst Indicator 1995-2020*, Den Haag, 13 juni 2021; Compendium voor de Leefomgeving, *Aantal bedreigde en verdwenen soorten in Nederland, per 2020*, 10 november 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Trend van dagvlinders, 1992-2020*, Den Haag, 7 juni 2020; Compendium voor de Leefomgeving, *Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2020*, Den Haag, 28 april 2021.
- 135 Nicole Glanemaan, Sven N. Willner & Anders Levermann, "Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test", in: *Nature Communications*, jrg. 11, nr. 110, januari 2020.
- 136 KNMI (2023). *KNMI/23-klimaatscenario's*.
- 137 KNMI (2025). *Wat staat Europa te wachten als de Golfstroom sterk verzwakt?*
- 138 Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). *Hoe verandert het klimaat in Nederland?*
- 139 KNMI (2022). *Droger én natter in Nederland, hoe kan dat?*
- 140 Platform31 (2021). *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*
- 141 Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (2025). *Stand van het Land 2025 – Funderingsproblematiek in Nederland*.
- 142 Sweco (2024). *Tekort aan groen in Nederlandse steden*.
- 143 Investico (2024). *Hitte in woningen. 2 miljoen ouderen in woning met risico op oververhitting*.
- 144 Philippen, S., & Schreuder, C. (2023) *Stapelings klimaatrisico's en financiële draagkracht op de woningmarkt*. ABN Amro Economisch Bureau.
- 145 Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (2020). *Bouwen aan een stevig fundament koersdocument 2021-2025*.
- 146 Autoriteit Financiële Markten (2025). *Woningeigenaren vaak onbekend met zelf betalen van funderings-schade*.
- 147 Aedes (2025). *Standpunt hittestress*.
- 148 Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). *Gemeentelijke aanpak*.
- 149 VNG (z.d.). *Position paper Klimaatadaptatie gemeenten*.
- 150 Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). *Gemeentelijke aanpak*.
- 151 Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). *Gemeentelijke aanpak*.
- 152 VNG (z.d.). *Position paper Klimaatadaptatie gemeenten*.
- 153 VNG (z.d.). *Position paper Klimaatadaptatie gemeenten*.
- 154 Rijksoverheid (2024). *Financiële en ruimtelijke impact klimaatadaptatie*.
- 155 Zie bijvoorbeeld de Groene huisvesters (z.d.). *Uitleg onderzoek en richtlijnen*.
- 156 Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). *City Deals: gezamenlijke en efficiënte aanpak van stedelijke opgaven*.
- 157 Kennisportaal Klimaatadaptatie (2020). *Roadmap Klimaatrobuste gebiedsontwikkeling 2.0*.
- 158 Rijksoverheid (2025). *Kabinet zet nieuwe stap op weg naar Nota Ruimte over inrichting Nederland*.
- 159 Rijksoverheid (2025). *Klimaatplan 2025-2035 - Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*.
- 160 Rijksoverheid (2025). *Klimaatplan 2025-2035 - Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*.
- 161 Rijksoverheid (z.d.). *Klimaatverandering beperken*.
- 162 Zie ook het model Trias Energetica: beperk de energievraag, gebruik duurzame energiebronnen en gebruik fossiele energie zo efficiënt mogelijk. Korbee, H., Smolders, B., & Stofberg, F. (1979, oktober 27). *Milieu voorop bij uitwerking van een globaal bestemmingsplan*. BOUW, (22). Technische Hogeschool Delft, Afdeling Bouwkunde.
- 163 Overheid.nl (2019). *Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie*.
- 164 Rijksoverheid (2025). *Kamerbrief definitief ontwerp-Klimaatplan 2025-2035*.
- 165 Rijksoverheid (z.d.). *Waterstof*.
- 166 TNO (2025). *Groene waterstof vraagt om grensoverschrijdende actie*.
- 167 Rijksoverheid (2023). *Kamerbrief over uitvoering motie beëindigen subsidies voor stook houtige biogrondstoffen*.
- 168 CBS (2025). *Grote batterijen voor opslag van elektriciteit*.
- 169 Rijksoverheid (2025). *Kamerbrief decentrale ontwikkeling energiesysteem*.
- 170 Rijksoverheid (2024). *Inventarisatie CO₂-reductieplannen en knelpunten daarvoor bij de Nederlandse industrie*.
- 171 Rijksoverheid (2025). *Kamerbrief over de verduurzaming van woningen en gebouwen*.
- 172 Rijksoverheid (2024). *CO₂-uitstoot woningen en gebouwen daalt, maar inzet blijft nodig*.
- 173 ABNAMRO (2025). *ESG & Economie - Gasverbruik ligt sinds energiecrisis structureel lager*.
- 174 Milieu Centraal (2023). *Consumentenonderzoek gascrisis en energiebesparing*.
- 175 Klimaatmonitor (2025). *Databank*.
- 176 Regionale Klimaatmonitor (2025). *Nationale cijfers*.
- 177 Rijksoverheid (2024). *Monitor energiebesparing*.
- 178 TNO/Energy.nl (2024). *Toekomstige ontwikkelingen van het elektriciteitssysteem in Nederland*.
- 179 Zie <https://www.nplw.nl/data-en-monitoring/rapporten>.
- 180 CBS (2025). *Groei aantal warmtepompen neemt af*.
- 181 Regionale Klimaatmonitor (2025). *Databank*.
- 182 Regionale Klimaatmonitor (2025). *Nationale cijfers*.
- 183 Regionale Klimaatmonitor (2025). *Databank*.
- 184 Platform31 (2022). *Regionale samenwerking in gebiedsontwikkeling*.
- 185 Energie Nederland (2024). *Nieuwe monitor leveringszekerheid TenneT toont kwetsbaarheid Nederlandse elektriciteitsvoorziening*.
- 186 Zie onder meer RVO (2025). *Maatregelen om het elektriciteitsnet sneller uit te breiden*.
- 187 PBL (2020). *Regionale arbeidsmarkteffecten van de energietransitie: een scenarioverkenning*.
- 188 Rijksoverheid (2024). *Maatregelen tegen vol stroomnet in Flevopolder, Gelderland en Utrecht versneld en uitgebreid*.
- 189 PBL (2024). *Climate and energy outlook of the Netherlands 2024*.
- 190 RVO (2023). *Infoblad Trias Energetica en energieneutraal bouwen*.

- 191 TNO (2025). *Waterstof in het energiesysteem: De toekomst van duurzame energie in Nederland en Europa*.
 192 Sociaal Cultureel Planbureau (2024). *Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling*.
 193 Sociaal Cultureel Planbureau (2024). *Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling*.
 194 TNO (2025). *Scenario's energiearmoede voor 2025 bij stijgende energieprijzen*.
 195 RVO (2024). *Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2024*.
 196 Rijksoverheid (2025). *Kamerbrief over voortgang Regionale Energiestrategie (RES) en de interbestuurlijke samenwerking*.
 197 Platform31 (2023). *Knelpunten warmtetransitie voor gemeenten en wat eraan te doen*.
 198 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*.
 199 De EU-taxonomie is een classificatiesysteem dat bepaalt welke economische activiteiten als ecologisch duurzaam kunnen worden aangemerkt. Het doel is om investeringen te sturen naar activiteiten die bijdragen aan de klimaatdoelstellingen van de EU, zoals vastgelegd in de Europese Green Deal. De taxonomie definieert onder meer de criteria voor wat als “groen” of duurzaam mag worden beschouwd. Zie [EU taxonomy for sustainable activities - European Commission/](#)
 200 NPLW (2025). *Handreiking Gemeentelijke organisatie*.
 201 Platform31 (2023). *Knelpunten warmtetransitie voor gemeenten en wat eraan te doen*.
 202 NRC (27 maart 2025). *Hoe gaat het met de energietransitie?*
 203 Zie voor meer informatie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/circulair-bouwen>.
 204 Transitieteam Circulaire Bouweconomie (2025). *Van koplopers naar peloton: samen naar 100% circulair Uitvoeringsprogramma Circulaire Bouweconomie 2025-2026 van het Transitieteam CBE*.
 205 Dutch Green Building Council (2025). *Dit zijn de trends in circulair bouwen voor 2025*.
 206 RVO (2020). *R-ladder. Strategieën van circulariteit*.
 207 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). *Circulair bouwen*.
 208 Transitieteam Circulaire Bouweconomie (2025). *Van koplopers naar peloton: samen naar 100% circulair Uitvoeringsprogramma Circulaire Bouweconomie 2025-2026 van het Transitieteam CBE*.
 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). *R-ladder. Strategieën van circulariteit*.
 209 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). *Circulair bouwen*.
 210 Rijksoverheid (2025). *Rode Draden Notitie. Versnellingshuis Nederland Circulair!*
 211 Platform31 (z.d.). *Verduurzaming kwetsbare wijken*.
 212 Agenda Stad (z.d.). *Toekomstbestendige gebiedsontwikkeling (City deal in ontwikkeling)*.
 213 Platform31 (2021). *Verrijking van Handreiking stikstofvrije woningbouw*.
 214 Platform31 en VNG (2023). *Een circulaire energietransitie*.
 215 Rijksoverheid (2024). *Trendrapport Duurzame Dinsdag 2024*.
 216 Vrije Universiteit (2023). *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele en empirische verkenning*.

6. Economie en arbeidsmarkt

- 217 DNB (2025) *Voorjaarsraming*. De Nederlandsche Bank.
 218 Nauta, L., Dzambo, I. & Smit, H. (2024, 6 juni) *Sectorprognoses: hoofdrol voor binnenlandse en buitenlandse politieke ontwikkelingen*. Rabobank.
 219 CBS (2025) *Inflatie daalt naar 2,9 procent in juli*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
 220 CPB (2025) *Concept-Macro Economische Verkenning 2026*. Centraal Planbureau.
 221 CPB (2023) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. Centraal Planbureau.
 222 PVB (2024) *Watertekort is het nieuwe netcongestie! Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen; VNO NCW Midden (2025) Watercongestie is het jongere broertje of zusje aan het worden van netcongestie*.
 223 SER (2023) *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarkt*. Sociaal Economische Raad.
 224 DNB (2024) *DNB Analyse – Arbeidsmarktcrappe – het nieuwe normaal*. De Nederlandsche Bank.
 225 UvA (2025) *In 2030 neemt AI werk grotendeels over: slechts een derde blijft mensenwerk. Future of Jobs Report 2025 – World Economic Forum*. Universiteit van Amsterdam.
 226 Rouwendal, H.J. & Koster, S. (2025) *Does it take extra skills to work in a large city?* Regional Science and Urban Economics, 112, 104094.

- 227 Maurits, M. (2024) *Raken we door kunstmatige intelligentie allemaal onze baan kwijt?* De Correspondent.
 228 CBS (2025, 13 januari) *Ruim 30 procent meer faillissementen in 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
 229 European Commission (2025) *A Competitiveness Compass for the EU*.
 230 CBS (2024) *Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
 231 DNB (2025) *Arbeidsproductiviteit, zo slecht doen we het niet*. De Nederlandsche Bank.
 232 Nederlands Comité voor Ondernemerschap (2024) *Jaarbericht Staat van het mkb 2024: Perspectief op productiviteit. Verdienvermogen mkb nu versterken*.
 233 SER (2025) *Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei*. Sociaal-Economische Raad.
 234 Ministerie van Economische Zaken (2024) *Kamerbrief voortgang uitwerking productiviteitsagenda*.
 235 Rathenau Instituut (2023) *Het innovatievermogen van Nederland; SEO economisch onderzoek (2023) Nederlandse Innovatie Monitor 2023. Oververhitting in het Nederlandse innovatielandschap*.
 236 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024) *De Nationale Technologiestrategie: Bouwstenen voor strategisch technologiebeleid*.
 237 Garretsen, H. (2024) *Gevestigde kritiek op industriebeleid botst met nieuwe realiteit*. ESB.
 238 EZK (2022, 8 juli) *Het verschil maken met strategisch en groen industriebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
 239 Hehakaya, C. (2024) *Innovatie is de oplossing voor alles volgens dit kabinet. Waarom dan zo veel bezuinigen op onderwijs en wetenschap?* De Correspondent.
 240 TNO (2024) *De lange weg voor Nederland naar de wereldwijde innovatietop*.
 241 Frenken, K. (2025) *De nieuwe NAVO-norm zit innovatiebeleid in de weg*. ESB.
 242 Ivanova, O. & Tijm, J. (2025) *WLO 2025; Cahier Economie*. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
 243 Hanemaaijer, A., Muller, M., de Krom, M., Mangnus, A., Schotten, K., in 't Veld, D. (2025) *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*. Planbureau voor de Leefomgeving; VNG (2024) *Position paper De circulaire economie*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.
 244 Hoenders, J. & de Jong, G. (2024) *Dit jaar al vijf plastic recyclingbedrijven failliet, afvalsector wil daarom dat kabinet te hulp schiet*. EenVandaag.
 245 Rijksoverheid (2025) *Overheden bundelen krachten op gebied van circulariteit*.
 246 Rood, T. & Evenhuis, E. (2023) *Ruimte voor circulaire economie. Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie*. Planbureau voor de Leefomgeving.
 247 Stec Groep (2024) *Ruimtelijke voetafdruk circulaire economie*.
 248 Koelemaij, J., Fennema, J. & Heebels, B. (2023) *Ruimte voor economie en werk. Hoe sturen G40-gemeenten in het tijdperk van binnenstedelijke verdichting?* Platform31.
 249 Koelemaij, J. & Rolandus, T. (2025) *Verkenning woon-werkbalans: steden en regio's op zoek naar evenwicht*. Platform31.
 250 NB: dergelijke indices kunnen een enigszins vertekend beeld opleveren. Wanneer je bijvoorbeeld kijkt naar het 'aantal banen per 1.000 inwoners' kom je tot een andere 'rangschikking'.
 251 Rli (2023) *Samen werken*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur; Rho Adviseurs & Antea Group (2024) *Handreiking ruimte voor economie. Hoe de instrumenten uit Omgevingswet hiervoor te gebruiken*.
 252 Ministerie van Economische Zaken (2025) *Ruimtelijk Economische Visie. Ruimte voor een dynamische economie in tijden van verandering*.
 253 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023) *Perspectief op de Nederlandse economie: innovatief, duurzaam, sterk en welvarend; IPO (2024) Handreiking voor provincies: SDG's & Brede Welvaart; VNG (2024) Position paper: Ruimte voor werken en ondernemen*.
 254 SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Sociaal Economische Raad.
 255 Adviesraad Migratie (2024) *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*.
 256 Rli (2024) *Waardevol regeren*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
 257 Gaastra, S. (2024) *Nieuwjaarsartikel: Het eeuwige tekort vraagt om keuzes*. ESB.; Stellinga, M. (2024) *We proppen te veel economie in Nederland. Maar hoe kies je wie moet inschikken?* NRC.; Bekkers, H. (2024) *Raad van State: Arbeidsmarktcrappe vraagt om ingrijpende keuzes*. Binnelands Bestuur.

- 258 WRR (2023) *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. PwC (2025) *Future-proofing the Dutch Economy. Key Industries for Resilient Growth*.
- 259 DenkWerk (2025) *Kiezen én delen – werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst*.
- 260 Van Tol, A. & Kersten, W. (2023) *Brede welvaart stimuleert open gesprek over economische initiatieven*. Platform31.
- 261 Oevering, F. & Raspe, O. (2020) *Regionaal-economische verschillen fors toegenomen*. Rabobank.; Ministerie van Economische Zaken (2024) *Ruimtelijke Economische Verkenning 2024*.
- 262 Zendijk, F. & Sander, F.J. (2024) *Regioprognoses: komend jaar grote verschillen tussen Nederlandse regio's in een groeiende economie*.
- 263 Rli, RVS & ROB (2023) *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 264 De Groot, H., Veldboer, L. & Steijn, M. (2023) *Elke regio knelt anders*. Platform31.
- 265 VNG (2025) *Sociaaleconomisch samenwerken aan toekomstbestendig arbeidsmarktbeleid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 266 Van Tol, A., Rolandus, T. & van Hoorn, J. (2024) *Analyse Human Capital Agenda's. Een analyse van tien human capital agenda's van arbeidsmarktregio's*. Platform31.
- 267 VNG (2025) *Datagedreven werken aan regionaal arbeidsmarktbeleid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 268 Merens, A. & Kuschel, A. (2025) *De krapte als kans. Werkgevers over deeltijd- en flexwerk in het licht van arbeidsmarktkrapte*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 269 Hendricksen, T., Stam, E., van den Toren, J.P. & Schoenmakers, B. (2025) *Entrepreneurial Ecosystem Index 2025. Verschuivingen in het financieringslandschap*. Utrecht University & Birch.
- 270 Schuitema, M. (2024) *Bouwen aan een succesvolle campus*. TwynstraGudde. Heemskerk, G. (2024) *Zo organiseer je vastgoedontwikkeling op campussen: zeven lessen*. TwynstraGudde.
- 271 Van Hoorn, J., Marinissen, R. & Rolandus, T. (2024) *Werken aan vraaggerichte publieke dienstverlening aan het mkb*. Platform31.
- 272 Dabrowski, M.M., Van den Berghe, K.B.J., Williams, J. & van Bueren, E.M. (2024) *Going Circular. Unlocking the Potential of Regions and Cities to Drive the Circular Economy Transition*. Taylor & Francis.
- 273 Rood, T. & Evenhuis, E. (2023) *Ruimte voor circulaire economie. Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 274 VNG (2024) *Position paper De circulaire economie*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 275 RVO (2023) *Juridische gereedschapskist energiehub*s.
- 276 Koelemaj, J., Rolandus, T. & ten Kate, J. (2025) *Sturen op ruimte voor werkgelegenheid. Lessen van pioniers*. Platform31.
- 277 Scholten, E. & Noordink, V. (2021) *Winkelleegstand eruit, maakindustrie erin*. Gebiedsontwikkeling.nu; ten Kate, J., & Heebels, B. (2019) *Aan de slag met de nieuwe maakindustrie*. Platform31.
- 278 Koelemaj, J. & Rolandus, T. (2025) *Verkenning woon-werkbalans: steden en regio's op zoek naar evenwicht*. Platform31.
- 279 SKBN (2025) *'Zet grondinstrumentarium gericht in voor bedrijventerreinen'*. Stichting Kennisalliantie voor Bedrijventerreinen en Werklocaties.
- 280 Denkwerk (2025) *Kiezen én delen. Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst*.; Zie ook: MVO Nederland (2025) *Nieuwe Economie Index (NEX)*.
- 281 Rho Adviseurs & Antea Group (2024) *Handreiking ruimte voor economie. Hoe de instrumenten uit Omgevingswet hiervoor te gebruiken*.
- 282 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak Verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.
- 283 Van Dijken, K., van Oort, F., Meijers, E., Thissen, M., Hoogerbrugge, M. & Burger, M. (2015) *De concurrentiepositie van Nederlandse steden: van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Platform31; Evenhuis, E., Weterings, A. & Thissen, M. (2020) *Bevorderen van brede welvaart in de regio. Keuzes voor beleid*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 284 VNG (2025) *Versterken van de positie van economische zaken binnen de gemeente*.

7. Bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid

- 285 Franken, M., Kuiper, C., Van der Sanden, P. (2022). *Bestaanszekerheid onder druk. De stand van zaken*. Movisie.
- 286 CBS (2024, 17 oktober) *Nieuwe armoedemeting: 540 duizend mensen arm in 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek
- 287 Griffioen, E. (2025) *De armoede-intensiteit: een raming van de diepte van armoede*. Centraal Planbureau.
- 288 Rode Kruis (2025) *5 jaar voedselhulp: tekort aan eten voor veel mensen een groter wordend probleem*; De Vries, B. (2025, 22 mei). *Rode Kruis: armoede in Nederland verdiept zich*. NOS.
- 289 CBS (2025) *Kansenongelijkheid in Nederland 2024: Opvattingen en ervaringen*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 290 CBS (2025) *Kansenongelijkheid in Nederland 2024: Opvattingen en ervaringen – Stapeling van ongelijke kansen*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 291 Vrooman, C., Iedema, J., & Boelhouwer, J. (2025) *Verdeeld over het land. Ongelijkheid, leefwerelden en maatschappelijke overtuigingen in provincies, regio's en gemeenten. Verschil in Nederland 2025*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 292 Meerdere antwoorden mogelijk. Het betreft personen die onderwijs in Nederland volgen of hebben gevolgd.
- 293 CBS (2025) *Kansenongelijkheid in Nederland 2024: Opvattingen en ervaringen – Ongelijke kansen in het onderwijs*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 294 Van der Velden, J., Uytterlinde, M., Hooyman, M., Van Egmond, A., Van Tol, A., & Brock, A. (2024). *Slagkracht in de wijk. Praktijkhandboek voor een integrale wijkaanpak*. WijkWijzer, Platform31 & Verwey-Jonker Instituut.
- 295 VNG (2025) *VNG-inbreng plenair debat over Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid 28 mei*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- 296 WRR (2024). *Grip-denken. Van eigen verantwoordelijkheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 297 De Klerk, M., Eggink, E., Van Echtelt, P., Kromhout, M., & Van den Berg, E. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein: Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 298 Woittiez, I., & Van Hulst, B. (2024). *Hoe staat het ervoor met de sociale cohesie in Nederland? Factsheet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 299 Turkenburg, M. (2024). *Hoe denken Nederlanders over sociale cohesie? Factsheet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 300 Woittiez, I., & Van Hulst, B. (2024). *Hoe staat het ervoor met de sociale cohesie in Nederland? Factsheet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 301 Alzheimer Nederland (2024). *Feiten en cijfers over dementie. Geraadpleegd op 14 maart 2025*.
- 302 De Boer, A., De Klerk, M., Verbeek-Oudijk, D., & Plaisier, I. (2020) *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 303 Studiegroep Begrotingsruimte (2025) *De toekomst begint nu. 18e Studiegroep Begrotingsruimte*.
- 304 Dekker, L., Busch, M., Rözer, J., Janssen-van Eijndt, T., & Uiters, E. (2024) *Zorg en sociaal domein. Thema-verkenning bij de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM.
- 305 OCW (2024) *De Staat van het Onderwijs 2024. Inspectie van het onderwijs*; SER (2021) *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*. Sociaal Economische Raad.
- 306 Van der Velden, J., Uytterlinde, M., Hooyman, M., Van Egmond, A., Van Tol, A., & Brock, A. (2024). *Slagkracht in de wijk. Praktijkhandboek voor een integrale wijkaanpak*. WijkWijzer, Platform31 & Verwey-Jonker Instituut.
- 307 Peeters, P., & Ham, M. (2025) *Decentralisaties waren een meesterzet, maar moeten wel beter*. Sociale Vraagstukken.
- 308 Britt, A., Kwakernaak, M., Van de Werfhorst, K. (2024) *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo. Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)*. Verwey-Jonker Instituut, Bureau Onderzoek en BMC
- 309 De Klerk, M., Eggink, E., Van Echtelt, P., Kromhout, M., & Van den Berg, E. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein: Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- 310 Stichting lezen en schrijven (z.d.) *Laaggeletterdheid in Nederland*. Geraadpleegd op 14 maart 2025.
- 311 VNG (2023) *Bestaanszekerheid als belofte naar een lokale agenda bestaanszekerheid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 312 Meester, E. (2024) *Omgekeerde verordening sociaal domein*. Stimulansz.
- 313 WRR (2024). *Grip-denken. Van eigen verantwoordelijkheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*. Wetschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze brochure geeft hierbij het voorbeeld van de 'servicepunten xl' in Den Haag waar inwoners terecht kunnen voor gratis advies, hulp en informatie over wonen, werk, inkomen en zorg..
- 314 WRR (2024). *Grip-denken. Van eigen verantwoordelijkheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*. Wetschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 315 Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein: Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 316 Movisie (2023) Wat is de sociale basis precies? Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) ; Jansen, J., Van Pelt, M., Repetur, R.& Jansen, C. (2021) *Sterke beleidsinterventies, sterke sociale basis. Een verkenning*. Movisie.
- 317 Van Oudenhoven-van der Zee, K. (2025). *Wat ons verbindt. Bouwstenen van een veerkrachtige samenleving*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 318 Rli (2020) Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en voer de sleutel voor burgers vormen. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- 319 Zie voor een overzicht van interventies *de InterventieWijzer Sociaal en gezond* van Movisie.
- 320 Stoopendaal, M., Kroesbergen, I., De Lathauwer, E., Blous, L. (2024). Op zoek naar verbinding: Energiearmoede En een gezond binnenmilieu onder huurders. Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving.
- 321 Verboon, T., Aardening, C., Rodenburg, S., & Van de Ven, N. (2025). *Onderzoek 'de energiekloof'*. Berenschot in opdracht van Essent.
- 322 VNG (2025) *VNG-inbreng plenair debat over Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid 28 mei*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- 323 De Klerk, M., Eggink, E., Van Echtelt, P., Kromhout, M., & Van den Berg, E (2022) *Uitdagingen in het sociaal domein: Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 324 Britt, A., Kwakernaak, M., Van de Werfhorst, K. (2024) *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo. Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)*. Verwey-Jonker Instituut, Bureau Onderzoek en BMC
- 325 Commissie Van Ark. (2025). Groeipijn. Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd.
- 326 Andries, M., Ham, M. (2025). *Hoe meer welzijnslogica, hoe meer preventie*. Movisie; Commissie Van Ark. (2025). Groeipijn. Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd.
- 327 RVS (2017) *Recept voor maatschappelijk probleem. Medicalisering van levensfasen*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving; RVS (2025) Iedereen bijna ziek - Over de keerzijden van diagnose-expansie. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- 328 Engbersen, R., & Sprinkhuizen, A. (2022) Sociale Basis. In: Veldboer, L., Engbersen, R., Hooghiemstra, E., Jansen, J., Koeter, L., Repetur, L., Rözer, J. en Sprinkhuizen, A. (Reds.) *Lexicon nabijheid en sociaal werk*. Movisie en werkplaatsen Sociaal domein.
- 329 Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein: Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

8. Ruimte en wonen

- 330 Het grote tekort aan woningen is steevast een van de grootste thema's gedurende de laatste verkiezingen. En dit blijkt ook weer bij de landelijke verkiezingen van 2025 en ongetwijfeld ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. Verschillende markt bureaus onderzoeken dit, onder meer I&O Research.
- 331 Groenemeijer, L. Stuart-Fox, M., Kleinepier, T., Bod, E., Gopal, K., Omtzigt, D., & Blijje, B. (2024) *Evaluatie woningtekort*. ABF Research; Gopal, K., Bod, E., Groenemeijer, L., Van Leeuwen, G., Omtzigt, D., Stuart-Fox, M. (2024) *Primos-prognose 2024: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. ABF Research.
- 332 Een actuele trend in de particuliere huursector is de fors stijgende huurprijzen, vooral in de vrije sector. Dit komt door een combinatie van dalend aanbod, hoge vraag en beleidsmaatregelen zoals de Wet Betaalbare

- Huur, die de maximale huurprijs voor middenhuurwoningen begrenst. Veel verhuurders ervaren hierdoor een lager rendement en besluiten hun woningen te verkopen, wat het aanbod verder onder druk zet. Zie bijvoorbeeld *Particuliere investeerders blijven huurwoningen verkopen*
- 333 NOS. (2024, 4 september) *Grootste huurprijsstijging in dertig jaar: huren gemiddeld 5,4 procent hoger*.
- 334 CBS (2024, 22 juli) *Koopwoningen in juni bijna 10 procent duurder dan jaar eerder*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 335 Boelhout, P., Rouwendal, J., Uitzetter, D., & De Zeeuw, F. (2025). *Aanpakken van het woningtekort in de nieuwe kabinetsperiode: recept en ingrediënten voor langjarig succes*. Monitor Koopwoningmarkt.
- 336 SCP (2023) *Op elkaar bouwen? Solidariteit in Nederland op het gebied van wonen*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 337 Volgens het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) is er een tekort van circa 300.000 geschikte woningen voor ouderen. Tegelijkertijd blijkt uit verhuisdata dat ouderen bereid zijn te verhuizen naar ruime, comfortabele appartementen, mits deze zich bevinden in een vertrouwde omgeving met nabijheid van voorzieningen.
- 338 Jongeren bijvoorbeeld blijven steeds langer thuis wonen; in 2024 gaf 26,5 procent van de thuiswonende jongeren aan wel te willen verhuizen, maar geen geschikte woning te kunnen vinden – een verdubbeling ten opzichte van 2021. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Ruim kwart thuiswonende jongeren wil uit huis maar kan geen woning vinden*. CBS.
- 339 State of Youth NL (2025) *Een (t)huis, een toekomst: Rapport onderzoek jongerenhuisvesting*.
- 340 Sociaal en Cultureel Planbureau. (2024). *Op elkaar bouwen? Solidariteit in Nederland op het gebied van wonen*. Den Haag: SCP.
- 341 Van Rietbergen, T. & Van Rietbergen, C. (2024). Is er een huizen crisis in Nederland? *Geografie*.
- 342 CBS. (2024). *Huishoudensprognose 2024-2070: bijna 10 miljoen huishoudens verwacht in 2070*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 343 KAW (2020) Ruimte zat in de stad. *Onderzoek naar beter gebruik van de ruimte die we hebben in de stad*. Koöperatieve Architecten Werkplaats; Wassenberg, F. (2004) *Denken over de toekomst van wijken. Inspiratiepapers Woonwijken van de Toekomst*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.
- 344 CRa (2023) *De 22e eeuw begint nu. Zestien adviezen voor een waardevolle leefomgeving*. College van Rijksadviseurs.
- 345 Van Rietbergen, T. & Van Rietbergen, C. (2024). Is er een huizen crisis in Nederland? *Geografie*.
- 346 Sietsma, M., Wassenberg, F., van den Hoek, I., Sturm, N., & Bouysaghuan, O. (2022). *Woningsplitsen als antwoord op het tekort aan woonruimte*. Platform31 & BLG Wonen.
- 347 Aedes. (2025). *Benut bestaande woningen beter*. Aedes Magazine, editie 2.
- 348 Platform31. (2023). *Versterken met verdichten: kansen voor woningbouw, verduurzaming en leefbaarheid*. Platform31, themapagina.
- 349 Stec Groep. (2025). *Versterken met verdichten: Potentie van optoppen, splitsen en transformatie in stedelijke focusgebieden*. Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 23 augustus 2025.
- 350 Rebel Group. (2024). *Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- 351 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Woon: Woononderzoek Nederland*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdata-banden/woon-woononderzoek-nederland>
- 352 Onderzoeksbureau Atlas Research maakt jaarlijks een woonaantrekkelijkheidsindex. Deze laat zien hoe aantrekkelijk een gemeente gevonden wordt om in te wonen. De woonaantrekkelijkheidsindex bestaat, in volgorde van gewicht, uit de bereikbaarheid van een plek, het voorzieningenniveau, veiligheid, het historische karakter van een plek, de woonomgeving, groen en blauw en de bereikbaarheid van en variatie in universitaire opleidingen. Zie Atlas Research. (2024). *Ranglijst woonaantrekkelijkheid gemeenten 2024*. Atlas Research.
- 353 Buitelaar, E. (2024). *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening*. WRR Working Paper 61. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- 354 Zoals dat mooi wordt verwoord in: Remkes, J., J. van Dijk, E. Dijkgraaf, A. Freriks, G. Gerbrandy, W. Maij, A. Nijhof, E. Post, R. Rabbinge & M.T. Scholten (2020) *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Adviescollege Stikstofproblematiek.

- 355 CRa (2024) *Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*. College van Rijksadviseurs.
- 356 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. Den Haag: Rijksoverheid.
- 357 Rli (2021) *Geef richting, maak ruimte!* Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- 358 Buitelaar, E. (2024) *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening: deelstudie WRR-project De Deskundige Overheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 359 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024) *Kabinet, Aedes en VNG: 30.000 nieuwe sociale huurwoningen per jaar*.
- 360 Rijksoverheid (2024) *Kabinet pakt woningnood aan: sneller, slimmer en met minder regels bouwen*.
- 361 Harbers, A., Boekenooogen, A., Van Bommel, B., & Bax, I. (2024) 'Straatje erbij': *Ruimtelijke analyse van de mogelijkheden voor kleinschalige uitleg*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 362 . Adviesgroep STOER (2025) *Woningbouw: sneller, meer, goedkoper*. Adviesgroep STOER (Schrappen tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving).
- 363 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw*. Rijksoverheid.
- 364 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025). *Rijksstuuringskompas bij grootschalige gebiedsontwikkeling*. Rijksoverheid. Het Rijksstuuringskompas is een beleidsinstrument dat door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is ontwikkeld om de rol van het Rijk bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, zoals woningbouwlocaties, beter te kunnen bepalen en onderbouwen. Het kompas wordt vooral ingezet bij NOVEX-gebieden en andere complexe gebiedsontwikkelingen waar meerdere maatschappelijke opgaven samenkomen, zoals woningbouw, mobiliteit, klimaatadaptatie en energie. Het biedt een kader om de mate van rijksbetrokkenheid te bepalen en af te stemmen op lokale en regionale initiatieven.
- 365 Bijlsma, L., van Amsterdam, H., Dammers, E., & Harbers, A. (2023). *Kansen rondom spookknooppunten: Publieke meerwaarde in gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 366 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024). *Woontop 2024: concrete afspraken voor 100.000 nieuwe woningen per jaar*. Volkshuisvesting Nederland.
- 367 Hendriksma, M. (2025). *VNG overwegend content met STOER*. Binnenlands Bestuur.
- 368 Bevestigd in de Woontop in 2024: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/woontop/alle-afspraken>
- 369 Lo, D. (2025). *CBRE: slechts 1,4 procent van geplande seniorenwoningen gerealiseerd*. Vastgoedmarkt.
- 370 <https://www.platform31.nl/wonen-en-woningmarkt/wonen-senioren/>
- 371 Aedes. (2023). *Betaalbaar wonen voor middeninkomens: Handreiking voor gemeenten*. Platform31. (2023). *Woonbeleid voor starters: kansen en instrumenten voor gemeenten*.
- 372 College van Rijksadviseurs. (2025). *Van woningcrisis naar toekomstbestendige volkshuisvesting: Aanzet tot een visie op volkshuisvesting en reflectie op STOER*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025). *Tussen wensen en wonen: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024 (WoON'24)*.
- 373 College van Rijksadviseurs. (2022). *Bouw in de buurt: Leidraad voor Nederland*.
- 374 Platform31 heeft uitgebreid gerapporteerd over het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, zowel voor particuliere woningen als voor corporatiewoningen, zie de projectpagina van Platform31 over de woningvoorraad benutten: <https://www.platform31.nl/wonen-en-woningmarkt/woningvoorraad-benutten/>
- 375 Dirks, F., Sietsma, M., Wassenberg, F., & van der Veer, J. (2025). *Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken: Handvatten voor gemeenten*. Platform31.
- 376 Handleiding voor slimmer omgaan met starre parkeernormen: <https://www.platform31.nl/artikelen/parkeren-en-woningbouw-slimmer-omgaan-met-parkeernormen-voor-meer-woonruimte/>, en een toelichtend artikel: <https://www.platform31.nl/artikelen/parkeernorm-blokkeert-woningbouw-gemeenten-zijn-zelf-te-streng/>
- 377 Ministerie van BZK. (2024). *Versnellingsagenda Transformaties*. Rijksoverheid.
- 378 Dirks, F., Sietsma, M., Wassenberg, F., & van der Veer, J. (2025). *Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken: Handvatten voor gemeenten*. Platform31.
- 379 Beer, S. E., Verheul, W. J., Daamen, T. A., Heurkens, E. W. T. M., & Hoorn, M. (Eds.). (2025). *Stedelijke gebiedstransformatie: Strategisch sturen in de veranderende stad*. Platform31.

9. Mobiliteit

- 380 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024, 5 juni) *Voortgang programma Woningbouw: doorbouwen aan voldoende woningen*. Volkshuisvestingnederland.nl. (link)
- 381 Verkeerskunde.nl (2024, 8 januari) *Nederlands wagenpark groeit in recordtempo*. (link)
- 382 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2025). *Trendoverzicht 2025*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 383 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024). *Thuiswerkers wonen kwartier verder van werk*.
- 384 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). (2024). *Kerncijfers Mobiliteit 2024*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 385 Tiekstra, J. (2024). *Nog steeds ontbreekt 15 % van de ov-reizigers. Binnenlands Bestuur*.
- 386 Mobiliteit. (2025). *Rapport: sociale veiligheid op stations keldert, maar toegankelijkheid neemt toe*.
- 387 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). (2024). *Loopfeiten 2024* (Brochure). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 388 Compendium voor de Leefomgeving (CLO). (2023). *Fietsgebruik, 2000–2022*.
- 389 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). (2023). *Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 390 DMI-ecosysteem. (z.d.). *Themapagina – Publiek vervoer*.
- 391 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2025). *Meer dan 1 miljoen stekkerauto's in Nederland*.
- 392 CROW-Fietsberaad. (2024). *Aantal fietsen blijft stijgen, aantal kilometers vlak af*. *Fietsberaad*.
- 393 CROW. (2025). *Poster Milieuprestatie ov-bussen 2025: 39% bussen is zero-emissie*.
- 394 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2025). *Aantal elektrische vrachtwagens sinds 2022 verzevenvoudig*.
- 395 Rijksoverheid. (z.d.). *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*.
- 396 Klimaatakkoord. (2019). *Afspraken voor mobiliteit: Mobiliteit in 2050 is emissieloos en van hoge kwaliteit*.
- 397 Natuur & Milieu. (z.d.). *Hoe verdelen we de ruimte eerlijk op straat?*
- 398 Milieudefensie. (2017). *Van wie is de stad?* (B. van Liere, O. Beens & A. Knol).
- 399 Brandbrief aan politici: 'Jullie vergroten problemen op de woningmarkt'. (2025, 31 juli). *Algemeen Dagblad*.
- 400 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) & Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *Vanaf 2025 zero-emissiezones in veel steden*. Ondernemersplein.
- 401 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Zero-emissiezones: binnenstad zonder uitstoot*. VNG Magazine, nummer 16.
- 402 Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Hoeveel mensen komen om in het verkeer?*
- 403 Stam, C., Krul, I., & Nijman, S. (2024, december). *Verkeersongevallen in 2023: SEH-bezoeken* (Rapport 1020). VeiligheidNL.
- 404 Ypma, M. (2025). *Back to school: vooral in deze gemeenten zijn er veel fietsongevallen*. Independer.
- 405 Rijksoverheid (2022) *Kabinet beperkt aantal vluchten op Schiphol*.
- 406 CBS (z.d.). *Hoeveel vliegbewegingen zijn er van en naar Nederland?* Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 407 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2025). *Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht* (Staatsblad 2025, 119).
- 408 Natuurlijk! Deelmobiliteit. (2022). *Deelmobiliteit in gebiedsontwikkeling*.
- 409 Natuurlijk! Deelmobiliteit. (2023). *Flexibele parkeermachtiging voor deelauto's*.
- 410 I&O Research. (2022). *Resultaten onderzoek naar autodelen in Nederland*. Autodelen Nederland.
- 411 Zie Kennisplatform Crow (2023) voor meer informatie over de meetmethode.
- 412 TNO. (2021). *Case study analysis: Governance models for Mobility-as-a-Service (MaaS)*. Den Haag: TNO.
- 413 ElaadNL. (z.d.). *Publicaties Smart Laden*.
- 414 Fietsberaad. (2025). *Minder ongelukken op Amsterdamse 30 km-wegen*.
- 415 Verheggen, E. (2024). *Amsterdam ziet aantal verkeersongelukken verder oplopen*. Mobiliteit.

10. Veiligheid

- 416 Bij de geregistreerde misdrijven op het gebied van traditionele criminaliteit gaat om de categorieën diefstal/verduistering en inbraak, vernieling en beschadiging, en gewelds- en seksuele misdrijven.
- 417 Brand, C. (2025). *Langdurige daling criminaliteit ten einde?* Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 418 Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R., & Moons, E. (2024). *Veiligheidsmonitor 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 419 A.M. van der Laan, N. Tollenaar, J. Beijers, & R. Kessels (2024). Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 2000-2023. Synthese van bevindingen uit de *Monitor Jeugdcriminaliteit*, WODC/CBS.
- 420 Akkermans, M., Derksen, E., & Kennis, M. (2023). *Jeugdige verdachten en slachtoffers van criminaliteit*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 421 A.M. van der Laan, N. Tollenaar, J. Beijers, & R. Kessels (2024). Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 2000-2023. Synthese van bevindingen uit de *Monitor Jeugdcriminaliteit*, WODC/CBS.
- 422 Op basis van *waarstaatjegemeente.nl*
- 423 Van der Velden, J., van Egmond, A., Berden, J., Shamsaddini, D., & ten Kate, J. (2025). *De veilige wijk: Veiligheidsbeleving in de openbare ruimte in kwetsbare wijken*. Platform31.
- 424 Zie <https://hetccv.nl/themas/cyberveiligheid/cybercrime/beleid-cyberweerbaarheid/definities-cybercrime/>
- 425 Beerthuizen, M. G. C. J., Sipma, T., & van der Laan, A. M. (2020). *Aard en omvang van dader- en slachtofferschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit in Nederland* (Cahier 2020-15). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- 426 Arends, J., Derksen, E., & Morren, M. (2025). *Online Veiligheid en Criminaliteit 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 427 Zie *Cybercrimebeeld Nederland*
- 428 Arends, J., Derksen, E., & Morren, M. (2025). *Online Veiligheid en Criminaliteit 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 429 Openbaar Ministerie, Politie, *Cybercrimebeeld Nederland 2024*.
- 430 Nieuwsbericht AIVD (2025) AIVD ziet toename dreiging van online radicaliserende minderjarigen
- 431 AIVD. (2025). *Een web van haat – De online grip van extremisme en terrorisme op minderjarigen*.
- 432 Zoals Instagram, Discord, Roblox, Telegram en TikTok.
- 433 Zie bijvoorbeeld ESET (2022), *SMB Digital Security Sentiment Report 2022*.
- 434 ABN AMRO & MWM2. (2024). *Eén op de vijf Nederlandse bedrijven leed in 2024 schade door cyberaanval*. ABN AMRO.
- 435 Pieter Lalkens, “Maersk moest complete IT-systeem vernieuwen na cyberaanval”, in: *Het Financieele Dagblad*, 26 januari 2018; Alexander Leeuw, “Schade hack Hof van Twente in de miljoenen”, in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 17 maart 2021; Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, *Burgemeester Hof van Twente ‘dacht in control te zijn’*, 29 maart 2021.
- 436 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2025). *Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging 2025–2026 uit*.
- 437 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Ruim 12 duizend bedrijfsvestigingen bestuurd door drugsdelinquent*. CBS.
- 438 Nieuwsbericht Sociaal- en Cultureel Planbureau (2022), *Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt*.
- 439 Ook onder het kopje ‘Perspectief- en kansenongelijkheid’ van het hoofdstuk ‘Bestaanszekerheid en sociale ongelijkheid’ wordt kort aandacht besteed aan de toenemende polarisatie.
- 440 Zie Nieuwsbericht Sociaal- en Cultureel Planbureau (2022), *Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt*.
- 441 Universiteit Utrecht. (2025). *Nederlanders overschatten polarisatie*. Universiteit Utrecht.
- 442 Smulders, I., Nagelkerke, K., & van der Vorst, T. (2024). *Communiceren met het stille midden: Onderzoek naar opinievorming bij nieuwe technologieën*. Het PON & Telos / Dialogic.
- 443 Ipsos I&O (2024), *Monitor Integriteit en veiligheid 2024*, deel 2, agressie en veiligheid, op opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten opzichte van 2022 is er sprake van een daling van agressie of intimidatie jegens politieke ambtsdragers, Zie: Kuipers, G., Geertjes, G.J., Samwel, J., van der Kaaij, C., van der Wal, R., Slingerland, W. & van der Steen, M. (2024), *Bedreiging en bescherming: Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- 444 Zie Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV) en het ministerie van Defensie *Weerbaarheidsopgave (2024), Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen*. December 2024.
- 445 Zie *Gesprekstool Maatschappelijke weerbaarheid | Weerbaarheid | Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid* Interessant ook is dit artikel: Dückers, M. (2025). *Vijf pijlers van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.
- 446 Landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid. (2025). *Landelijke agenda zorg en veiligheid: Perspectief 2025*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 447 Van Bruggen, C. (2025). *Méer straf en meer tbs leidt niet tot meer veiligheid: we moeten eens durven kiezen voor preventie*. Het Financieele Dagblad, 12 september 2025.
- 448 Zie Politie komt ook langs bij digitale criminaliteit | politie.nl
- 449 Zie VNG (2024), *Brief ‘VNG-inbreng CD Cybercrime 23 oktober’*, inbreng tijdens debat Tweede Kamer over Cybercrime, 18 oktober 2024.
- 450 Van der Velden, J., van Egmond, A., Berden, J., Shamsaddini, D., & ten Kate, J. (2025). *De veilige wijk: Veiligheidsbeleving in de openbare ruimte in kwetsbare wijken*. Platform31.
- 451 Informatiebeveiligingsdienst. (2025). *Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging 2025–2026*. IBD. <https://www.ibdgemeenten.nl>
- 452 Gerben Bakker, Bart Vossebelt en Thijs van Aken (2025), *Veilige stad, Uitdagingen voor hoogstedelijke gebieden in Nederland*, The Hague Centre for Strategic Studies. Zie ook Beerthuizen, M.G.C.J., Sipma, T. en van der Laan, A.M. (2020), *Aard en omvang van dader- en slachtofferschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit in Nederland*.
- 453 Interessant is deze website waarin online jeugdcriminaliteit centraal staat: *Online jeugdcriminaliteit: wat weten we?* | Nederlands Jeugdinstituut
- 454 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2024). *Lokale Cyberwegaanpak*. Het CCV.
- 455 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). *De Nederlandse Digitaliseringsstrategie – Samen versnellen*. Rijksoverheid. De NDS is in nauwe samenwerking tot stand gekomen met publieke dienstverleners en medeoverheden, waaronder het Netwerk Publieke Dienstverleners (NPD), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en meerdere departementen.
- 456 Dashboard *Zicht op Ondermijning*: <https://www.zichtopondermijning.nl>.
- 457 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, p. 37.
- 458 Tunali, T. (2025). *Inwoners voelen zich geïntimideerd door ondermijningsaanpak gemeente: waarom gaan ze niet in Assendelft kijken?* In: NRC, 26 augustus 2025.
- 459 Van der Velden, J., van Egmond, A., Berden, J., Shamsaddini, D., & ten Kate, J. (2025). *De veilige wijk: Veiligheidsbeleving in de openbare ruimte in kwetsbare wijken*. Platform31.
- 460 Zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.d.). *Weerbare samenleving*. VNG. <https://www.vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/weerbare-samenleving>
- 461 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Weerbaarheid – ‘Veerkracht moet van onderop komen’*. VNG Magazine.
- 462 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau: Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners*. VNG. <https://vng.nl>
- 463 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau: Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners*. VNG. <https://vng.nl>

Colofon

Platform31
Den Haag, oktober 2025

Auteurs: Ruud Dorenbos, Arno van der Hoeven, Rebecca Jongkind, Alissa Kerklingh, Jorn Koelemaij, Frank Wassenberg & Elske Wits

Platform31 meelezers: Marja Appelman, Joost van Hoorn, Machteld Hooyman, Jan Kastje, Elsbet Lodenstein.

G40 meelezers: Jorn Ackermans (gemeente Eindhoven), Aart Jan Bette (gemeente Dordrecht), Paulijn de Bruijne (gemeente Zaanstad), Jorik van Bijlert (CCV), Marty van Esch (gemeente Oss), Tjeerd Leistra (gemeente Oss), Lotus van Nes (gemeente Groningen), Gaby Rasters (gemeente Eindhoven), Andrea Reuvers (Future City), Ingrid van Tuinen (gemeente Almelo), Renée Veldkamp (gemeente Nijmegen), Susanne Vleeshouwers (gemeente Tilburg).

Redactie: Platform31

Coverbeeld: Wouter Kersten

Beeld binnenwerk: Alex Schröder p. 4, 5, 13, 21, 23, 37, 42, 50, 55, 63, 71, 79, 83, 91, 94, 98, 100
Designed by Freepik p. 52, Ineke Linssen p. 18, Nanda Sluijsmans p. 32, 47, 68, Platform31 p. 74, 78

Opmaak: Gerard van Vliet

Platform31

Bestuurders, beleidsmakers, professionals, inwoners en ondernemers zoeken oplossingen voor complexe vraagstukken in stad en regio. Hoe komen we tot een inclusieve en duurzame samenleving? Met voldoende woningen in een passende omgeving. Waar een innovatieve overheid en economie bijdragen aan brede welvaart. Om tot toekomstbestendige oplossingen te komen, brengen we partijen bij elkaar en onderzoeken we maatschappelijke opgaven in samenhang. We signaleren trends en verbinden beleid, praktijk en wetenschap. Zo komen we samen tot een aanpak waar bestuurders en uitvoerders direct mee aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

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