

TRENDWEB 2025

TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

TRENDBUREAU OVERIJSEL



VOORWOORD

Dit is de derde editie van het Trendweb van Trendbureau Overijssel. Trendweb 2025 verschijnt in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. Het geeft een overzicht van twintig trends en ontwikkelingen waarvan wij denken dat ze een rol gaan spelen tijdens de collegeperiode 2026-2030. Ontwikkelingen dus om rekening mee te houden bij het maken van plannen voor die nieuwe bestuursperiode.

In deze publicatie komen thema's en ontwikkelingen aan bod uit de eerdere Trendwebs in 2021 en 2022, maar ook trends en ontwikkelingen die we nog niet eerder bespraken. Dat kan omdat het ontwikkelingen zijn die nu meer dan eerder om aandacht vragen. Maar ook omdat de eerdere edities, net als nu, geen uitputtend overzicht zijn van relevante ontwikkelingen voor de toekomst van Overijssel. Het is dan ook goed om te realiseren dat wat we vandaag nog niet zien, morgen of volgend jaar ineens heel belangrijk kan blijken.

Waar komt de informatie vandaan?

Voor het samenstellen van dit Trendweb hebben we ons zo veel mogelijk gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde informatie en rapporten van gerenommeerde onderzoeksinstituten. Verschillende inhoudelijke experts hebben ons hierbij geholpen. Waar mogelijk hebben we de beschrijvingen voorzien van Overijsselse data en voorbeelden.

Hoe lees je dit document?

Het doel van dit Trendweb is om een eerste ordening te bieden in de overvloed aan informatie. Net als in de eerdere edities staan de onderwerpen niet op zichzelf, maar zijn onderling verbonden. De navigatie

door het document is mogelijk vanuit **HET WEB**. Alle geraadpleegde input heeft gezorgd voor een waslijst aan voetnoten. Deze noten verwijzen naar relevante achtergrondinformatie voor wie verdere verdieping zoekt.

We zien twintig thema's die per gemeente, dorp of wijk verschillend kunnen uitwerken. Dat maakt het onmogelijk om één verhaal te schrijven over de impact van deze ontwikkelingen voor Overijssel in de komende jaren. Tegelijkertijd, als we door onze ooghalen kijken naar die verschillende thema's en ontwikkelingen, vallen ons een drietal zaken op als de rode draden van dit Trendweb:



Met deze publicatie hopen we samen met u een bijdrage te leveren aan een toekomstbestendig Overijssel.



COLOFON

Tekst Joost van Dinter, Annemarth Idenburg,
Peter Koehorst, Saar van der Spek

Eindredactie Tefke van Dijk (Schrijfzolder)

Vormgeving Sigrid Spier

Met dank aan:

Jeroen Bakker (Goud Trainingen), Wouter van Beek (Provincie Overijssel), Maartje Bekkers (Gemeente Zwolle), Klazien Bergsma-Eefting (GGD IJsselland), Marco Berloth (Provincie Overijssel), Heleen de Boer (GHOR IJsselland), Michelle Bohan (Gemeente Raalte), Maria van den Broek (Provincie Overijssel), Leander Broere (Natuur en Milieu Overijssel), Marieke Brouwer (Provincie Overijssel), Judith Cornelisse (Isala), Ria van Dorp (Medrie), Anita Esselink (Provincie Overijssel), Robert-Jan Fontein (Provincie Overijssel), Sharita Gopal (MinusPlus), Minke Groeneveld (Ochtendmensen), Coen Hanschke (Provincie Overijssel), Martijn Hoekman (Het Oversticht), Thijs Huiberts (Ochtendmensen), Bert Hümmels (Leefbaar Almelo), Marja Jager-Vreugdenhil (Hogeschool VIAA), Bart de Jong (Gemeente Enschede), Wim de Jong (Twence Afval en Energie), Anke Kamphuis (Kennispunt Twente), Stijn Koch (Gemeente Kampen), Colin Kreeft (Provincie Overijssel), Henk Leijendekker (Gemeente Rijssen-Holten), Marjolein van Loon (Gemeente Enschede), Rick Luiten (Young Twente Board), Gintaré Morkutė-Lub (Provincie Overijssel), Ina van Oostenbrugge (GGD IJsselland), Peter Oosterhof (Regio Zwolle), Moniek Otten (Het Oversticht), Patricia Pechini (Provincie Overijssel), Jasper Prick (Gemeente Staphorst), Johan Ruijten (Provincie Overijssel), Petra Schep (Provincie Overijssel), Roy Schoemaker (Regio Stedendriehoek), Marc Schuil (Gemeente Zwolle), Femke Smit (Gemeente Kampen), Rian Stamsnieder (Noaberkracht, Gemeente Tubbergen),

Rolf van Toorn (Waterschap Drents Overijsselse Delta), Klaas Veenma (Provincie Overijssel), Marie-Suzan Venema (GGD IJsselland), Gert Versteeg (Provincie Overijssel), Henk Vonk (Gemeente Zwolle), Aart de Vries (Gemeente Hengelo), Irene Welten (Kennispunt Twente), Janneke Wessels (Provincie Overijssel), Edwin van de Wiel (Kennispunt Twente), Dino Zecic (Gemeente Deventer).

TRENDBUREAU OVERIJSSSEL

Zwolle, juni 2025

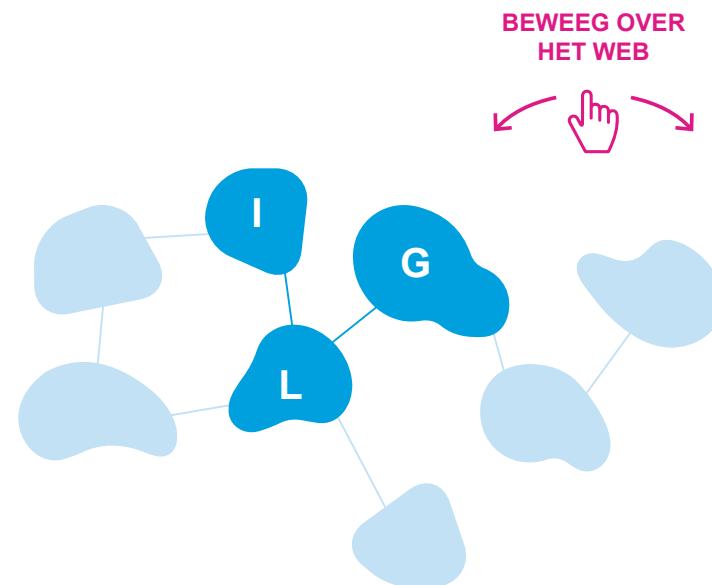


LEESWIJZER

Dit document beschrijft diverse ontwikkelingen in Overijssel in twintig lemma's. Een andere ordening was mogelijk geweest. Ook de volgorde waarin we deze onderwerpen in het document hebben geplaatst is willekeurig. Er is geen ordening naar belang: onderwerp A is even belangrijk als onderwerp T. Ook inhoudelijk is er geen ordening: onderwerp N volgt niet automatisch op M. Dat blijkt ook wel uit de verwijzingen aan het eind van ieder onderwerp. De verwijzingen leiden de lezer kriskras door het gehele rapport. U kunt dus net zo goed al bladerend een eigen route door het document vinden.

De willekeur komt ook naar voren in de vormgeving van dit document. Het laat zien dat de onderwerpen niet op zichzelf staan, maar onderling verbonden zijn. De navigatie van het document vindt daarom hoofdzakelijk plaats vanuit **HET WEB**.

Bovenaan **HET WEB** zijn drie inleidende teksten te vinden. Deze teksten gaan in op drie overkoepelende conclusies, die we getrokken hebben op basis van de verkenning. Daaronder zijn de letters A tot en met T te vinden, die corresponderen met de onderwerpen. Door met de cursor over **HET WEB** te bewegen, lichten de onderwerpen op die achter de letters hangen.

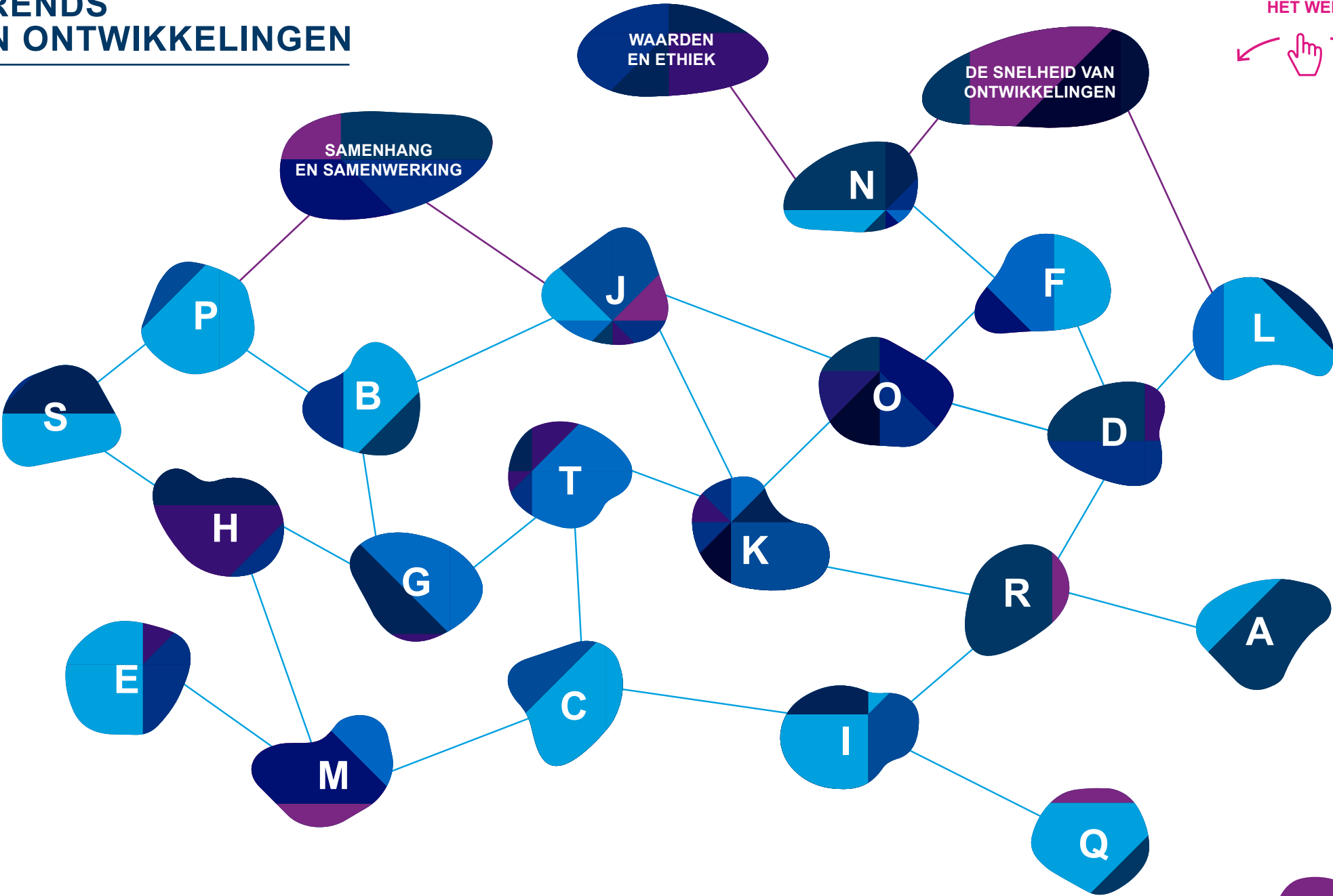


U kunt ervoor kiezen om bij één onderwerp te beginnen en vervolgens via de verwijzingen aan het einde van de onderwerppagina verder te lezen, of weer terug te keren naar **HET WEB** en vanuit daar verder te navigeren. Bent u op zoek naar een specifiek onderwerp? Dan kunt u er ook voor kiezen om vanuit **DE LIJST** te navigeren. Daar zijn alle onderwerpen op alfabet gezet.

KLIK EN GA NAAR:



TRENDS EN ONTWIKKELINGEN



BEWEEG OVER
HET WEB



DE
LIJST

DE DRIE RODE DRADEN IN DIT TRENDWEB

In dit Trendweb staan twintig trends en ontwikkelingen beschreven over onderwerpen die elkaar raken en soms zeer verschillend zijn. Toch hebben veel trends en ontwikkelingen overeenkomsten en raakvlakken. We hebben door onze oogharen naar al die onderwerpen gekeken en zien daarbij drie rode draden. Soms komen ze sterk naar voren en soms spelen ze wat meer op de achtergrond. De rode draden gaan over samenhang en samenwerking, over waarden en ethiek en over de snelheid van ontwikkelingen.

1. Samenhang en samenwerking

‘Alles hangt met alles samen’ is een uitspraak die vaak wordt gedaan in de wereld van het openbaar bestuur, en dat is niet voor niets. De samenhang en wisselwerking tussen verschillende maatschappelijke vraagstukken is groot. Als je aan een knop draait om een probleem op te lossen, kan het zomaar zijn dat er elders een nieuw probleem ontstaat. Het werkt ook andersom: steeds vaker wordt er over grenzen van beleidsdomeinen heen gekeken om oplossingen te zoeken voor weerbarstige vraagstukken.

Soms ligt een oplossing (deels) op een plek waar je niet direct zeggenschap over hebt. Een voorbeeld hiervan is het gedachtegoed over de gezonde leefomgeving. Die twee woorden samen laten al duidelijk de raakvlakken zien tussen verschillende domeinen: enerzijds zorg en anderzijds (openbare) ruimte. Terwijl de uitgangspunten, doelen en werkwijzen in beide domeinen vaak sterk verschillen.

De zoektocht naar domeinoverstijgende oplossingen vraagt veel van organisaties. Bijvoorbeeld als je gaat samenwerken met partijen en disciplines waar nog niet eerder mee werd samengewerkt. Het kost tijd

om elkaars taal te gaan spreken en elkaars gewoonten te leren kennen. Het risico op misverstanden is dan vaak groot. Samenwerking in het publieke domein is vaak sterk bepaald door formele procedures en formeel vastgestelde taken en verantwoordingsmechanismen. Bovendien blijkt vaak dat doelstellingen die op papier goed samengaan, in de praktijk tegenstrijdig kunnen zijn. Dat kan al het geval zijn binnen één beleidsveld, zoals bij de Participatiewet. Daar blijken de doelstellingen van ‘werken naar vermogen’ niet altijd verenigbaar met de doelstelling om mensen zo snel mogelijk uit de bijstand te helpen.¹ Dit speelt vooral wanneer verschillende beleidsdoelen samenkomen. Bijvoorbeeld: de eis voor voldoende parkeerplaatsen kan botsen met de wens voor meer groen en wateropvang. Ook kan het lastig zijn om veilige speelplekken voor kinderen te combineren met groenvoorziening, of om verkeersveiligheid te combineren met sociale veiligheid op fietsroutes.

Grote maatschappelijke ontwikkelingen vragen om afstemming en nieuwe vormen van samenwerking en samenspel.² Een open blik, anders denken en ruimte voor experimenten en initiatieven kunnen daarbij helpen.



2. Waarden en ethiek

Een tweede rode draad die opvalt in dit Trendweb is dat waarden en ethiek steeds vaker expliciet aan de orde komen. Het gaat dan om de vraag wat voor gemeente we willen zijn en hoe we omgaan met de belangen van onze inwoners. Hoe kunnen we het goede doen binnen de kaders en taken die er liggen? Dat vraagt om iets anders dan de (vaak dominante) technische discussie over de vraag hoe een probleem kan worden opgelost.

In de discussie over digitalisering komen waarden en ethische dilemma's vaak terug, met vragen over hoe om te gaan met privacy en transparantie, over de balans tussen zo min mogelijk persoonlijke data verzamelen en zo goed mogelijk je diensten verlenen. Dit speelt ook bij vraagstukken rond armoede en schuldhulpverlening, bijvoorbeeld bij de verantwoordingseisen die worden gesteld om in aanmerking te komen voor hulp, en in bepalingen waar mensen inkomensondersteuning aan mogen besteden. Het heeft ook te maken met geopolitieke dilemma's, al heb je daar als relatief kleine speler niet altijd direct mee te maken. Verder staan thema's als solidariteit en rechtvaardigheid steeds vaker op de agenda. De behoefte bestaat om meer te werken vanuit vertrouwen, met laagdrempelige dienstverlening en minder drempels. Soms gaat dat ook over het versoepelen of al dan niet tijdelijk terzijde schuiven van knellende regels en nadenken over de vraag wat we mogelijk kunnen maken.

Het gaat om het centraal stellen van mensen in plaats van systemen en denken vanuit mogelijkheden en alternatieven. Het goede doen komt ook terug in de vraag hoe je als overheid een betrouwbare partner bent voor je inwoners, en hoe democratische waarden daarmee kunnen worden versterkt en gewaarborgd. Dat gaat verder dan alleen een ethische discussie en gezamenlijk afgesproken waarden. Het gaat ook over open en benaderbaar zijn. Over meedoen, samendoen en een goede basis

bieden voor kansrijke initiatieven uit de samenleving. Over doen wat je hebt beloofd, of als dat niet lukt, op zijn minst toelichten waarom het niet is gelukt. Wederzijds vertrouwen tussen overheden en inwoners is van essentieel belang om de democratie levend en levendig te houden. Bouwen aan een betrouwbare overheid vraagt inspanningen van zowel inwoners als politici en ambtenaren. En binnen overheidsorganisaties gaat dat ook over goed voor elkaar zorgen en op elkaar letten, over het waarborgen van een veilig werkklimaat voor alle spelers en een respectvol gesprek – ook op het scherpst van de snede.

3. De snelheid van ontwikkelingen

De snelheid en onvoorspelbaarheid waarmee ontwikkelingen in de samenleving zich voordoen is enorm, zowel op lokaal en landelijk als internationaal niveau. Samen met de groeiende verwevenheid van ontwikkelingen zorgt dat ervoor dat de onzekerheid alleen maar lijkt toe te nemen.

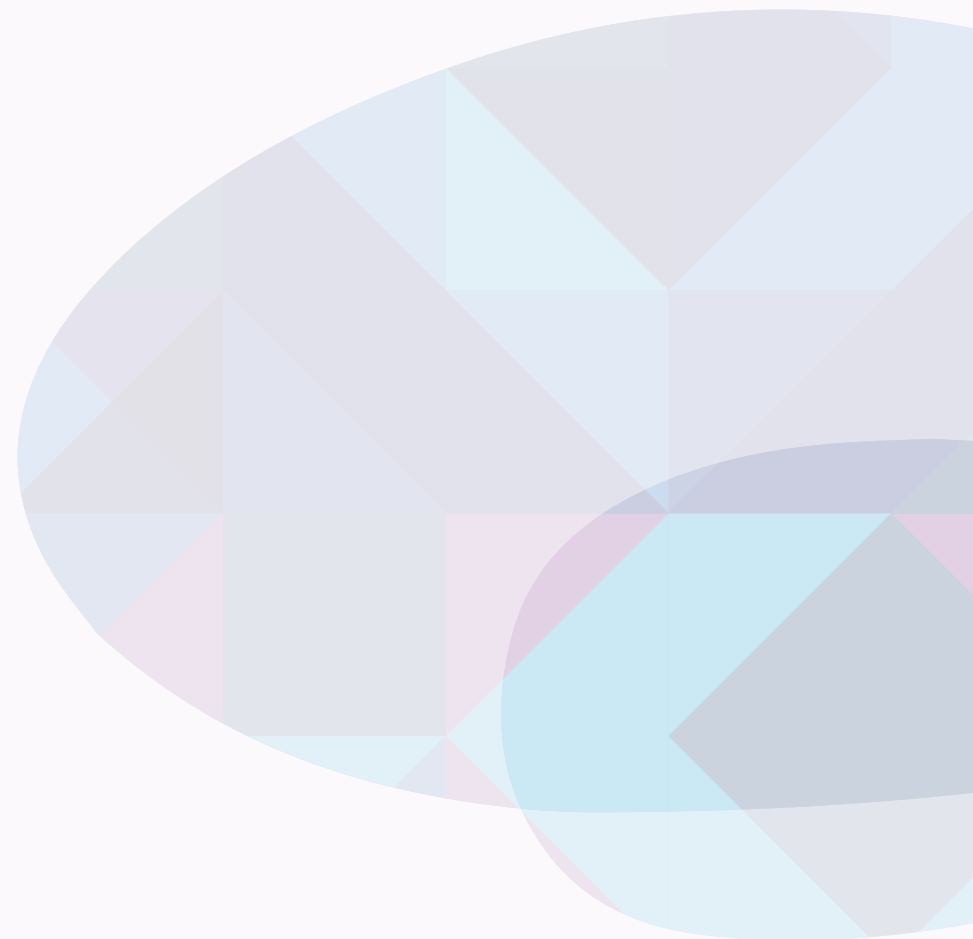
Het Rijksbeleid geeft niet altijd houvast om een duidelijke koers te varen. Besluiten laten op zich wachten, akkoorden tussen verschillende overheidslagen (zoals het Integraal Zorgakkoord) staan onder druk en ondertussen staat de tijd niet stil. Het is niet eenvoudig om als gemeente grip te houden op grote onderwerpen, terwijl daar landelijk geen besluiten over worden genomen. Maar de uitdagingen op het gebied van bijvoorbeeld zorg, welzijn of woningbouw kunnen soms ook niet wachten tot er eindelijk besluiten zijn genomen. Dat maakt het soms een grote uitdaging om met



zekerheid te sturen, maar des te belangrijker om soms ook het voortouw te durven nemen en te zoeken naar ruimte op lokaal niveau om het verschil te maken en het experiment aan te gaan.

Wat ons opvalt is dat er enorme stapels rapporten en adviezen worden geproduceerd over onvoorstelbaar veel onderwerpen. Nieuwe kennis en informatie volgt elkaar zo snel op dat er geen tijd is om na te denken over de betekenis en consequenties van die kennis. Wat vandaag nieuw is, is morgen soms alweer oud nieuws. Ook dat kan onzekerheid veroorzaken. Als de kennis iedere dag verandert, wanneer weet je dan voldoende om goed beleid te maken? Waar stuur je op en wat neem je mee in de besluitvorming? Met het oog op die snelheid, onzekerheid en onvoorspelbaarheid is het des te belangrijker om een eigen koers te varen, zowel wendbaar als volhardend te zijn en je niet van je sokken te laten blazen door de eerste de beste herfststorm. Tegelijkertijd is het ook goed om niet tegen beter weten in aan het oude vast te blijven houden als nieuwe kansen en perspectieven zich aandienen.

Doel van dit Trendweb is om orde te scheppen in die veelheid aan informatie. We hopen dat we daarmee bijdragen aan overzicht.



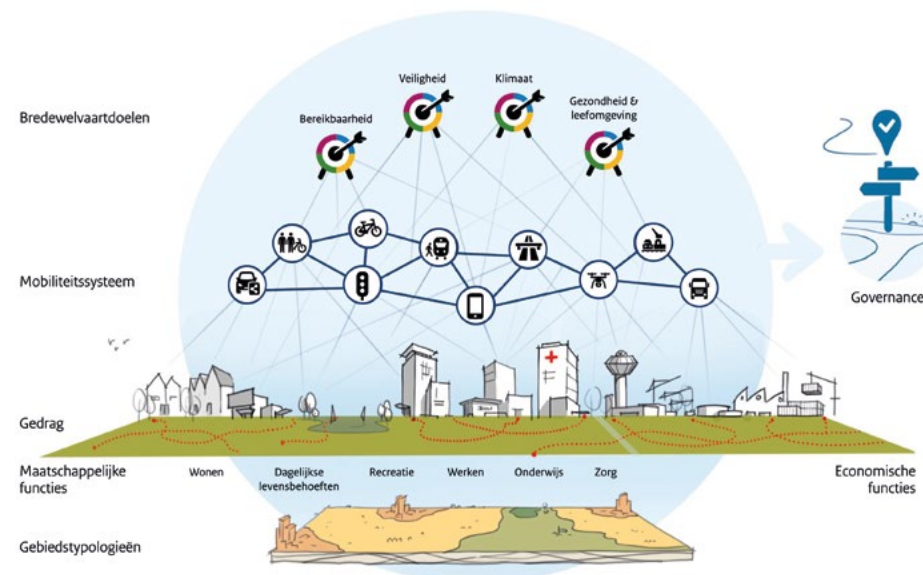
¹ Trendbureau Overijssel (2023). [Gespannen WERKveld](#), (onderdeel van het WERKpakket).

² Idenburg, A. & De Jong, P. (2020). [Groeende complexiteit vraagt om ander samenspel](#). Bijlage bij Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). [Adviesrapport: Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst](#).

VAN MOBILITEIT NAAR BEREIKBAARHEID

Hoe kom je op werk of school, bij winkels of de dokter? Om te kunnen deelnemen aan sociale activiteiten of om voorzieningen te kunnen bereiken, moeten mensen zich verplaatsen van de ene plek naar de andere. Bereikbaarheid gaat over gemak waarop mensen hun bestemming kunnen bereiken. Die bereikbaarheid hangt af van de afstand die mensen daarvoor moeten overbruggen, maar ook van de middelen die mensen ter beschikking hebben om dat te doen. Voor iemand met een eigen auto is een voorziening vaak eenvoudiger te bereiken dan voor iemand die afhankelijk is van het openbaar vervoer.¹

Lang ging de aandacht van overheden uit naar het realiseren van infrastructuur die nodig is om van de ene plek naar de andere te komen: het aanleggen van wegen, fietspaden en openbaarvervoerlijnen. Infrastructuurbeleid veranderde vervolgens in mobiliteitsbeleid, waarbij de focus steeds meer kwam te liggen op de wijze van verplaatsing. Nu is er een verschuiving zichtbaar van mobiliteit richting bereikbaarheid: niet de verplaatsingen zelf staan centraal maar de doelen van die verplaatsingen. Volgens onderzoekers heeft een focus op bereikbaarheid het voordeel dat de voor- en nadelen van mobiliteit beter kunnen worden afgewogen. Dit zorgt ook voor meer samenhang in ruimtelijke ordening, het verbeteren van de leefbaarheid van gebieden en het bereiken van economische en maatschappelijke doelen waarvoor bereikbaarheid belangrijk is.² In 2023 schreven de toenmalige minister en staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat 'het Rijk bouwt aan een meer integraal bereikbaarheidsbeleid'.³ Met de figuur op de volgende bladzijde liet het ministerie zien hoe bereikbaarheidsdoelen samenhangen met doelen voor verkeersveiligheid, klimaat, gezondheid & leefomgeving en hoe de verschillende maatschappelijke functies van mobiliteitssystemen (auto's, fietsen en openbaar vervoer) bijdragen. Ook provincies en gemeenten nemen bereikbaarheid steeds meer als uitgangspunt voor hun mobiliteitsbeleid.



Figuur 1: Integrale aanpak mobiliteitsvisie. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat⁴

Voorzieningen

Een benadering vanuit bereikbaarheid begint met de vraag wat bereikbaar moet zijn. In de meeste bereikbaarheidsstudies kijken onderzoekers naar zorg (huisartsen en ziekenhuizen), scholen en werklocaties, supermarkten en bibliotheken. Dit zijn voorzieningen waar mensen niet al te ver vandaan willen wonen. Soms omdat het voorzieningen zijn waar mensen bijna dagelijks gebruik van maken en soms omdat de afstand geen barrière moet opleveren als je het nodig hebt.

Onderzoek van de Provincie Overijssel laat zien dat het aandeel Overijsselaars dat verder dan 4 kilometer van een huisarts, basisschool of super- ►

markt woont sinds 2013 nauwelijks is veranderd en vergelijkbaar is met landelijke gemiddelden. Alleen het aandeel mensen dat meer dan 4 kilometer moet overbruggen om bij een bibliotheek te komen, is gestegen. De toegenomen afstand tot bibliotheken is waarschijnlijk het gevolg van het sluiten en een aantal locaties. Wel wonen mensen in Overijssel gemiddeld nog steeds dicht bij een bibliotheek dan in de rest van Nederland.

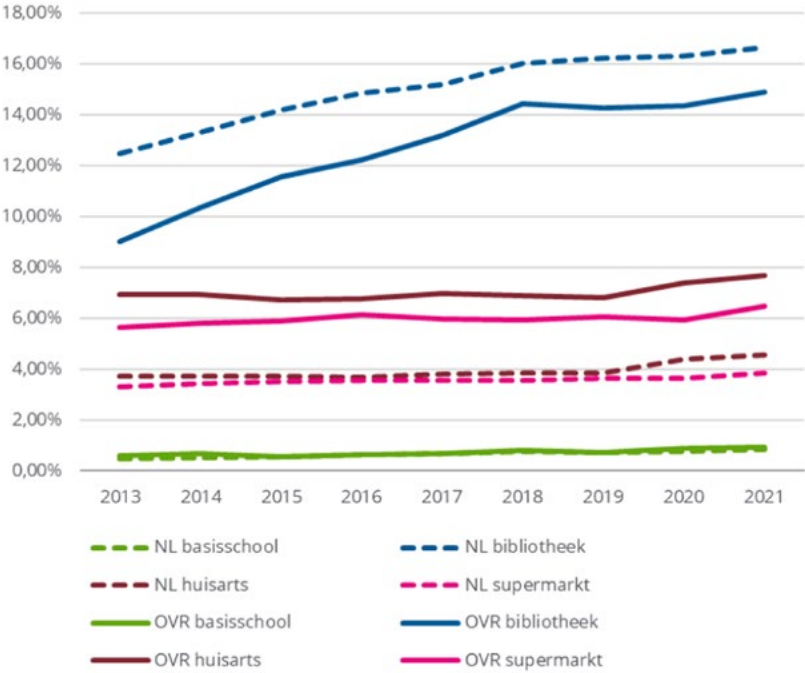
De grens van 4 kilometer is genomen omdat dit, volgens de onderzoekers, een afstand is die met de fiets nog goed te overbruggen is. Mensen die kunnen fietsen hebben ongeveer 15 minuten nodig om die afstand te overbruggen.

Werklocaties horen ook tot de voorzieningen waar bereikbaarheidsstudies naar kijken. De afstand naar werk is meestal veel groter. Veel Overijsselaars werken in een andere gemeente dan waar ze wonen. Met uitzondering van de inwoners van Zwolle en Enschede werkt het merendeel van de Overijsselaars buiten hun woonplaats. De gemiddelde afstand die deze forensen afleggen voor hun werk, ligt tussen de 20 en 40 kilometer. Forensen uit Zwolle en Enschede leggen gemiddeld juist veel meer kilometers af om bij hun werk te komen. Blijkbaar vormt die afstand voor deze werkenden geen onoverkomelijke barrière. De cijfers laten echter niet zien hoe tevreden mensen zijn met hun reisafstand en ook niet of er mensen zijn waarvoor de reisafstand een argument is om af te zien van werk.

Mobiliteit

Op welke manieren de afstand tot een voorziening kan worden overbrugd, is ook een relevante vraag vanuit bereikbaarheidsperspectief.

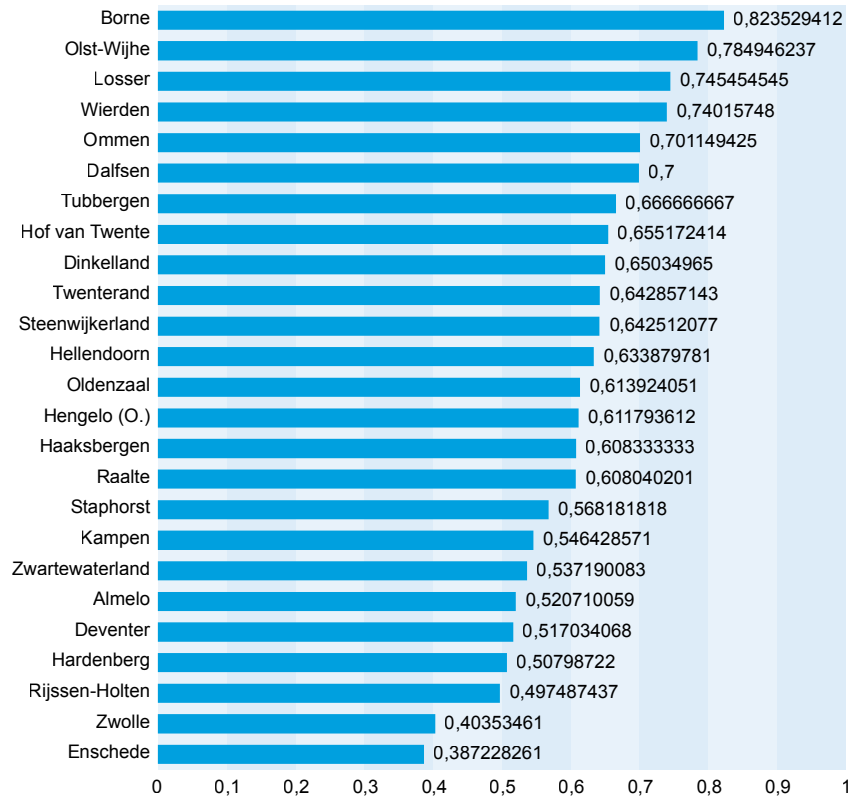
Zoals eerder gezegd zou 4 kilometer een afstand zijn die goed per fiets kan worden afgelegd. De meeste verplaatsingen die mensen per



Figuur 2: Aandeel inwoners dat verder dan 4 kilometer woont van een basisvoorziening.
Bron: Provincie Overijssel⁵

fiets afleggen zijn echter een stuk korter. Nederlanders pakken de fiets bovendien het vaakst voor vrijetijdsdoeleinden.

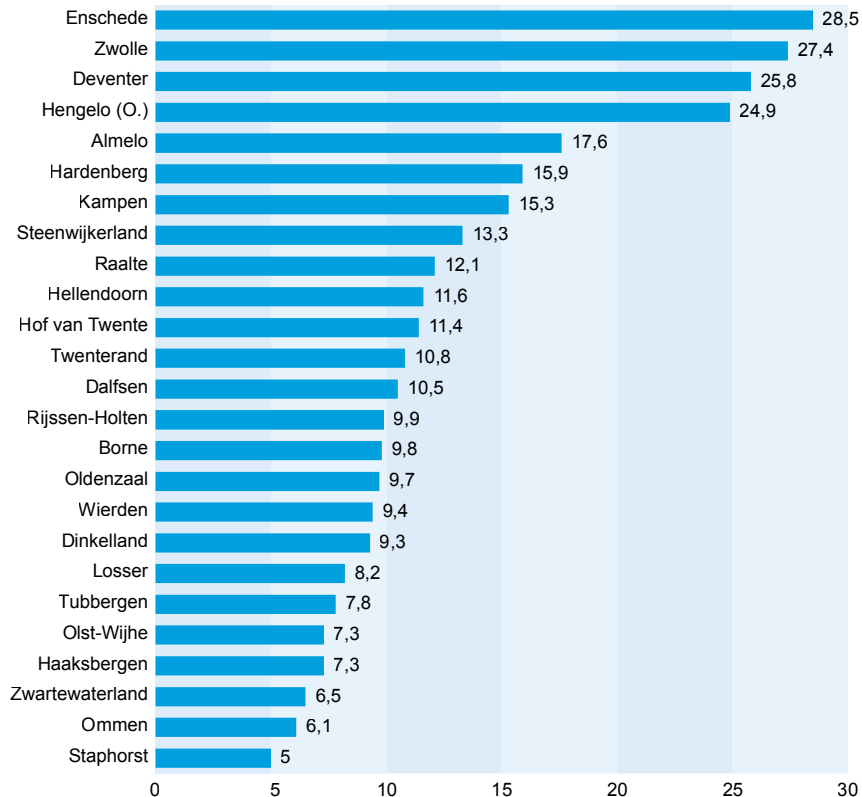
Van alle ritten van 7,5 kilometer of minder, is alleen vanuit Kampen, Zwolle, Dalfsen, Wierden en Enschede meer dan 40% met de fiets gemaakt. In Ommen wordt de fiets het minst gepakt voor afstanden van 7,5 kilometer of minder. Het gaat hier om 22% van de ritten.



Figuur 3: Aandeel werken per gemeente met baan buiten eigen gemeente 2021.
Bron: CBS⁶

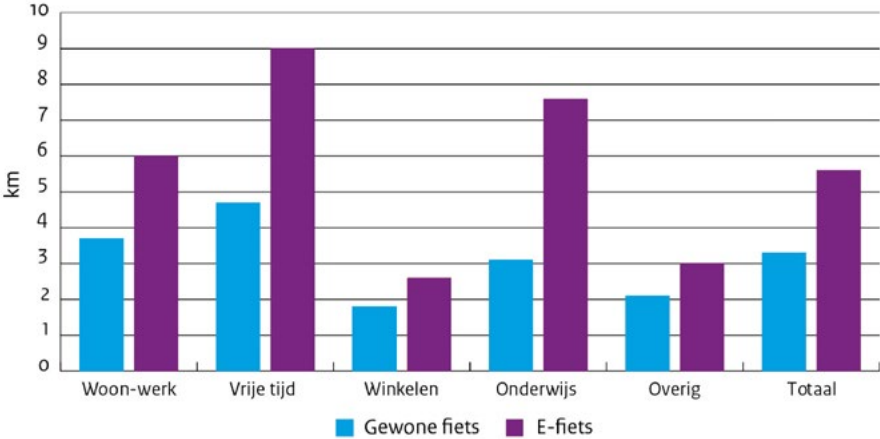
Bij afstanden tot 1 kilometer is lopen een goed alternatief voor de fiets. Bij afstanden van meer dan 3,7 kilometer pakken mensen (landelijk) vaker de auto dan de fiets.

Ook in Overijssel worden veel afstanden afgelegd met de auto. Wellicht

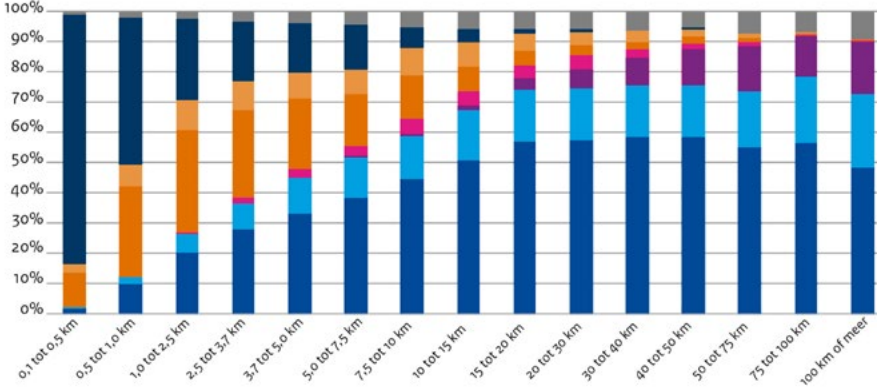


Figuur 4: Gemiddelde reisafstand (km) voor werkenden buiten eigen gemeente 2021.
Bron: CBS⁷

is dat de reden dat het gemiddeld aantal autokilometers per huishouden in Overijssel hoger is dan in meer verstedelijkte gebieden in Nederland. Omdat veel Overijsselse huishoudens meerdere auto's bezitten, is het aantal kilometers per auto gemiddeld weer lager dan bijvoorbeeld in de landelijke gebieden in de noordelijke provincies.

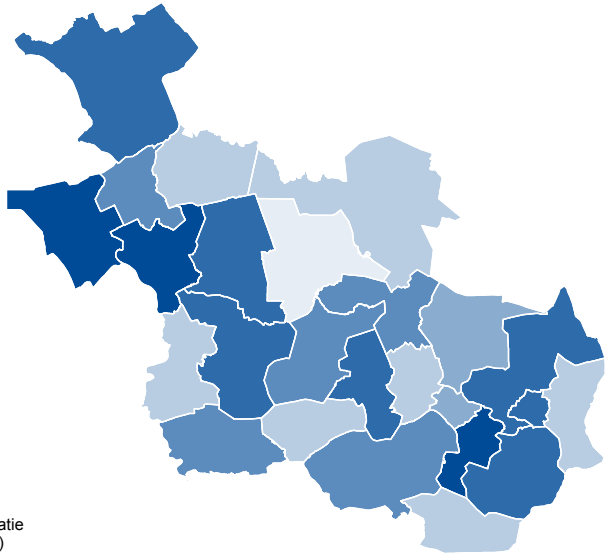
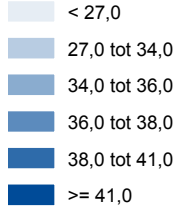


Figuur 5: Gemiddelde afstand per verplaatsing, gewone fiets en e-fiets, naar motief.
Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid⁸



Figuur 7: Aandelen vervoerswijzen in verplaatsingen per afstandsklasse.
Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid¹⁰

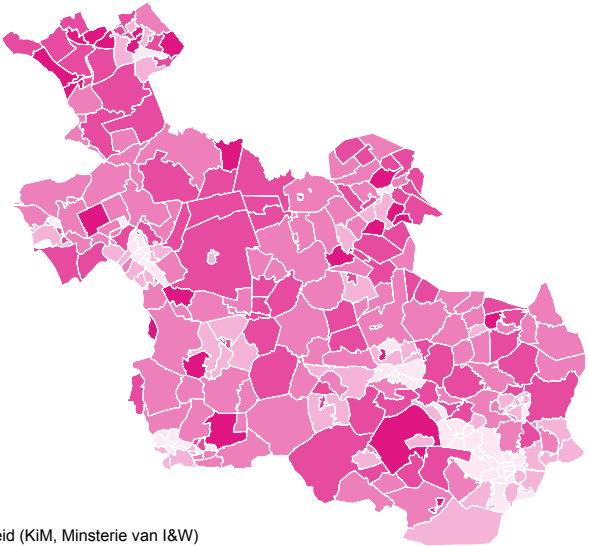
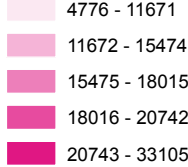
Percentage



Nummer: 250186
Datum: 19-05-2025
Team Data, Informatie, GIS en Innovatie
Bron: Onderweg in Nederland (ODiN)

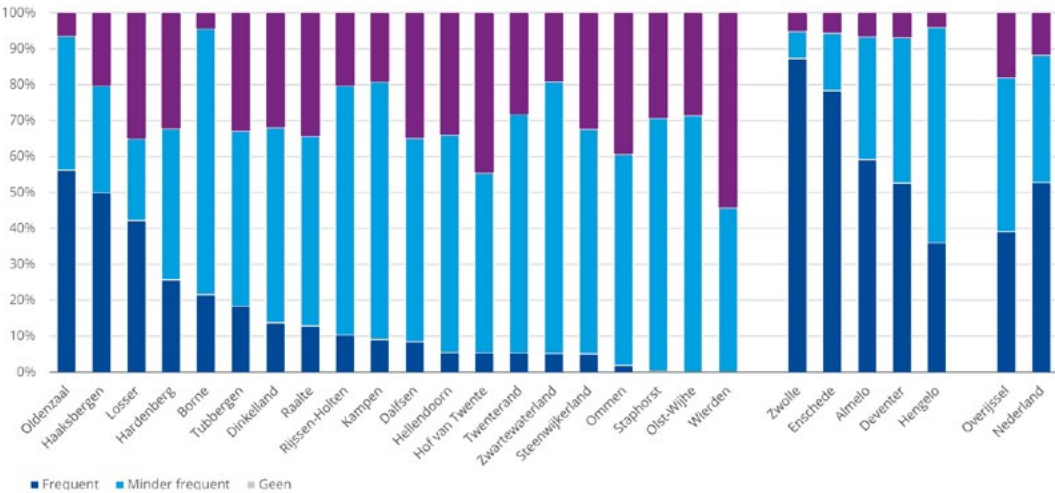
Figuur 6: Fietsgebruik 2020-2022 per gemeente bij afstand tot 7,5 km. Bron: RIVM⁹

Afgelegde kilometers



Nummer: 250186
Datum: 19-05-2025
Team Data, Informatie, GIS en Innovatie
Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM, Ministerie van I&W)

Figuur 8: Jaarlijks afgelegde afstand (km) per huishouden per postcode 2022.



Figuur 9: Beschikbaarheid busvervoer in de nabijheid van inwoners.
Bron: Provincie Overijssel¹²

De keuze voor eigen automobilititeit voor het afleggen van woon-werkverkeer en andere verplaatsingen hangt wellicht ook samen met de beschikbaarheid van openbaar vervoer als alternatief. Alleen in Zwolle, Enschede, Almelo en Deventer woont de helft of meer van de inwoners binnen (een loopafstand van) 500 meter van een bushalte met een frequente dienstregeling (op werkdagen minimaal 4 keer per uur). In 15 Overijsselse gemeenten is dat voor minder dan 20% van de inwoners beschikbaar.

Bereikbaarheid voorzieningen in Overijssel

De bereikbaarheid van voorzieningen hangt dus deels af van de afstand tot de voorziening en deels van de manier waarop die afstand kan worden overbrugd. Beide aspecten kunnen veranderen. Zoals aangegeven is de afstand naar bibliotheken toegenomen, vooral omdat er voor 2018 vestigingen gesloten zijn. De bereikbaarheid van voorzieningen kan ook afnemen bij het wegvallen van openbaarvervoerverbindingen. Voor

mensen die een auto ter beschikking hebben, zal dit geen probleem opleveren. Maar voor mensen die, gezien hun leeftijd, financiële omstandigheden of visuele of gezondheidsbeperkingen, afhankelijk zijn van busvervoer is dat wellicht anders.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat beide aspecten een rol spelen bij de afnemende bereikbaarheid van ziekenhuizen en poli's in Overijssel tussen 2012 en 2022. In veel gebieden in Overijssel is binnen 45 minuten reistijd met het openbaar vervoer geen ziekenhuis meer te bereiken, terwijl dat in 2012 wel het geval was.

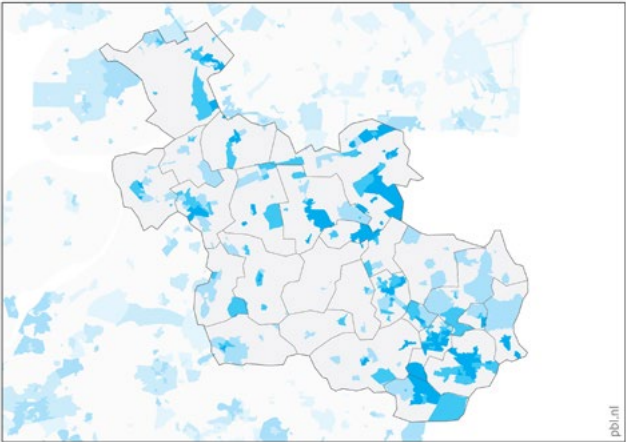
In veel gevallen komt dat door veranderingen in ziekenhuislocaties, maar vaak ook door veranderingen in het openbaar vervoer. Overigens zijn er in Overijssel ook gebieden waar een ziekenhuisbezoek in 2022 dankzij deze veranderingen makkelijker is geworden.

Bereikbaarheidsarmoede

Bereikbaarheid is ook afhankelijk van persoonlijke omstandigheden. Er zijn verschillende redenen waardoor sommige mensen meer bereikbaarheidsproblemen ervaren dan anderen.¹³ Leeftijd en lichamelijke beperkingen noemden we al als belangrijke factoren. Ook kunnen er financiële barrières zijn. Ongeveer 10% van de volwassen bevolking ervaart problemen met de betaalbaarheid van mobiliteit.¹⁴ Vaak is er sprake van een combinatie van factoren.

Bereikbaarheidsarmoede of vervoersarmoede kan problematisch worden als mensen hierdoor gaan afzien van bepaalde activiteiten. Bijvoorbeeld als het een barrière wordt voor bezoek aan zorgvoorzieningen. Ook deelname aan (speciaal) onderwijs kan voor leerlingen een probleem worden bij het ontbreken van goede vervoeropties.¹⁷ Voor sommige mensen ►

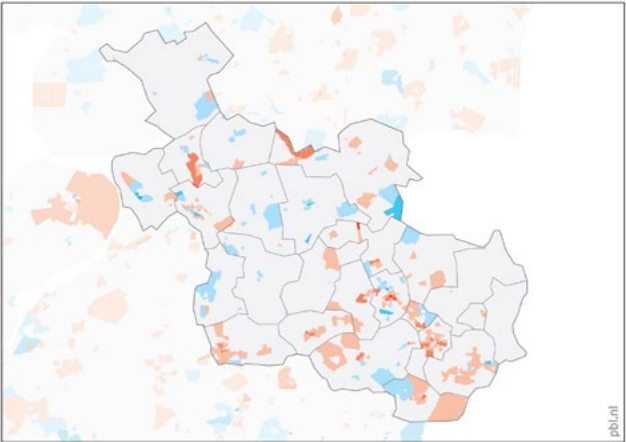
2022



Aantal bereikbare ziekenhuizen

- 3 of meer
- 2
- 1
- 0

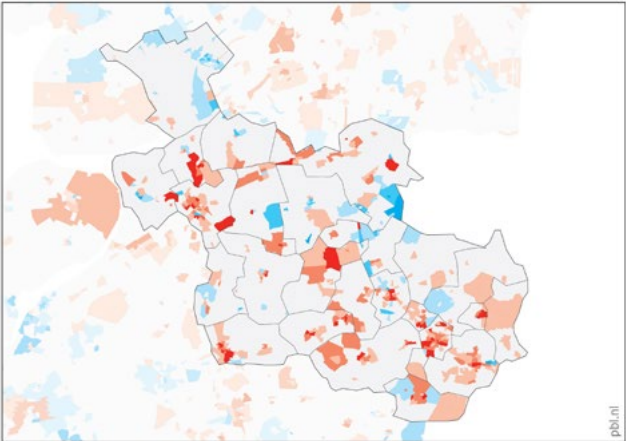
Veranderingen ov



Verskil aantal bereikbare ziekenhuizen

- Toename 3 of meer
- 2
- 1
- Geen verschil
- 1
- 2
- Afname 3 of meer

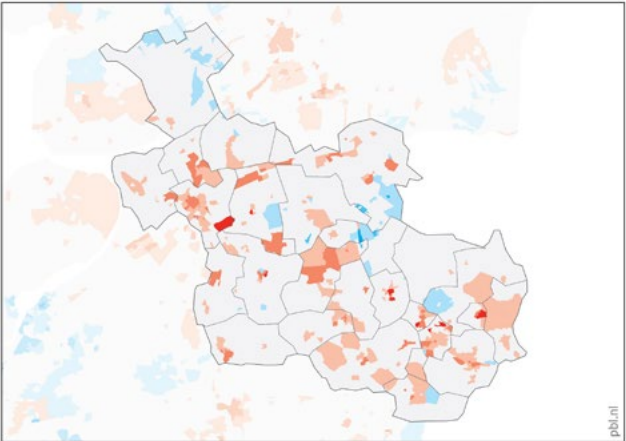
Verskil 2012 - 2022



Verskil aantal bereikbare ziekenhuizen

- Toename 3 of meer
- 2
- 1
- Geen verschil
- 1
- 2
- Afname 3 of meer

Veranderingen ziekenhuislocaties



Verskil aantal bereikbare ziekenhuizen

- Toename 3 of meer
- 2
- 1
- Geen verschil
- 1
- 2
- Afname 3 of meer

Bron: RIVM; bewerking PBL

Bron: RIVM; bewerking PBL

Figuur 10: OV bereikbaarheid ziekenhuizen binnen 45 minuten reistijd, 2012-2022. Bron: PBL¹⁵

Figuur 11: OV bereikbaarheid ziekenhuizen binnen 45 minuten reistijd, 2012-2022. Bron: PBL¹⁶

beperkt het ontbreken van openbaar vervoer hun mogelijkheden om een baan te vinden aanzienlijk. Dat laatste kan zeker een rol spelen voor mensen in laagbetaalde banen, werk buiten ‘normale’ kantooruren, of ver van woonlocaties. Denk aan industriële bedrijventerreinen met volcontinue bedrijven of aan nachtdiensten in zorginstellingen.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Zoals gezegd nemen steeds meer overheden bereikbaarheid als uitgangspunt voor hun mobiliteitsbeleid. Daarbij gebruiken ze vaak het STOMP-principe als leidraad. Dit principe gaat uit van de volgende prioritering in mobiliteit:

S	Stappen (lopen)
T	Trappen (fietsen)
O	Openbaar vervoer
M	Mobiliteitsdiensten, zoals deelauto's en taxi's
P	Privéauto

Dit vraagt om een integrale benadering van infrastructureel beleid (aanleggen van fietspaden, spoor en wegen), ruimtelijk beleid (locaties van woongebieden, voorzieningen en bedrijventerreinen), aanbesteding van concessies voor bussen en specifieke voorzieningen vanuit bijvoorbeeld Wmo en doelgroepenvervoer. Als daarbij ook wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden van diverse groepen mensen, kan mobiliteitsbeleid zich verder ontwikkelen tot een bereikbaarheidsbeleid. Hiervoor is afstemming nodig tussen verschillende beleidsdomeinen en tussen verschillende bestuurslagen.

Klik hier en lees meer over:

-  **Woningbouw: op zoek naar balans tussen vraag en aanbod**
-  **Demografische ontwikkelingen**
-  **Bestaans(on)zekerheid**
-  **Een arbeidsmarkt met steeds meer gaten**



¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2024). [Beter bereikbaar](#), p.10.

² Hamersma, M., Moorman, S., t Hoen, A & Arendsen, K. (2023). [Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid](#) *Achtergrondnotitie*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).

³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). [Mobiliteitsvisie 2050 Hoofdpijnennotitie](#).

⁴ Idem.

⁵ Provincie Overijssel (2024). [Overijssel ontcijferd: Voorzieningen](#). Geraadpleegd op 10 april 2025.

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). [Werknemersbanen en reisafstand; woon- en werkregio](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.

⁷ Idem.

⁸ De Haas, M. & Kolkowski, L. (2023). [Fietsfeiten 2023](#), p.5.

⁹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (z.d.). [Op de kaart: Fietsgebruik](#). *Sport en bewegen in cijfers*. Geraadpleegd 14 april 2025.

¹⁰ De Haas, M. & Kolkowski, L. (2023). [Fietsfeiten 2023](#), p.15.

¹¹ Martensen H. & Arendsen, K. (2024). [Atlas van de auto](#) *Achtergrondrapport*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Geraadpleegd op 10 april 2025. Zie [Atlas van de auto | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid](#) voor een interactieve kaart op postcodegebied.

¹² Provincie Overijssel (2024). [Overijssel Ontcijferd: Mobiliteit](#).

¹³ Krabbenborg, L. & Uijbeijeres, G. (2023). [Beperkt bereikbaar: persoonlijke ervaringen met bereikbaarheidsproblemen](#), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

¹⁴ Krabbenborg, L., & Durand, A. (2024). [Betaalbare mobiliteit?](#) Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

¹⁵ Bastiaanssen, J. & Breedijk, M. (2024). [Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022](#). Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Walz, G. & Witkamp, A. (2023). [Niet zo maar op reis. Onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland](#). College voor de Rechten van de Mens, p.13.



REGIONALE ECONOMIE

Internationale spanningen en handelsoorlogen kunnen gevolgen hebben voor bedrijven en burgers in Overijssel. De mogelijke effecten van verhoogde handelstarieven door de Verenigde Staten zorgen voor onzekerheid. Door handelstarieven nemen de kosten van internationale handel toe en de economische groei kan hierdoor afnemen.¹ De aandacht voor concurrentievermogen en economische autonomie is in Europees verband sterk toegenomen. Tegen deze achtergrond groeit ook de belangstelling voor breed gedeelde welvaart en de transitie naar een duurzamere economie.²

Staat van de Overijsselse economie

De Overijsselse economie is in de periode 2019 tot en met 2024 gegroeid. De economische dip als gevolg van corona-maatregelen zijn in jaren daarna weer omgeslagen in economische groei, mede dankzij compensatiemaatregelen.³

Economische groei Overijssel 2019-2024 naar regionaal bbp per regio. Bron: CBS ⁴		
Noord-Overijssel: 7,2%	Zuidwest-Overijssel: 9,3%	Twente: 11,3%
Economische groei Nederland 2019-2024 naar bbp: 8,5%		

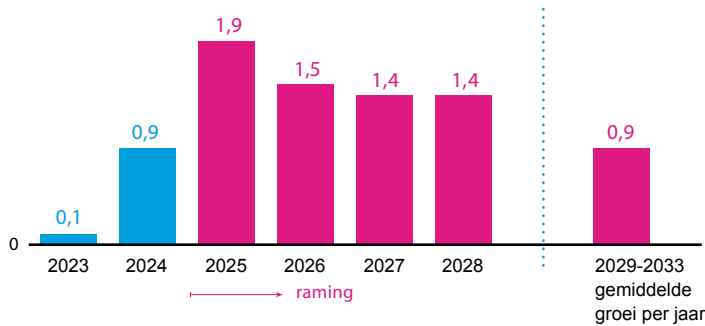
Tegelijkertijd zijn er meerdere hardnekkige economische problemen: het consumentenvertrouwen is al jaren historisch laag, de inflatie ligt al een tijd hoger dan het streefpercentage van de Nederlandsche Bank van 2% en door geopolitieke spanningen heerst onzekerheid bij de internationale handel.^{5,6,7}

Het Centraal Planbureau (CPB) geeft aan dat ramingen van de economie maar beperkt rekening kunnen houden met grillige geopolitieke omstandigheden. Abrupte verhogingen van handelstarieven en militaire conflicten leiden mogelijk tot economische schokken. Hierdoor zijn de economische

KLIK EN GA NAAR:



vooruitzichten op nationale én provinciale schaal onzeker. In februari 2025 ging het CPB nog uit van een bbp-groei van 1,9% voor Nederland in 2025.⁸ Inmiddels is die verwachting naar beneden bijgesteld: de aankondiging van 20% importtarieven door de VS op Europese producten per 2 april 2025 kan de groei met 0,4 procentpunt verminderen. De ontwikkelingen gaan op het moment sneller dan het CPB in staat is om de mogelijke economische effecten door te rekenen.⁹



Figuur 1: Raming economische groei Nederland als verandering van het bbp in %. Bron: CPB¹⁰

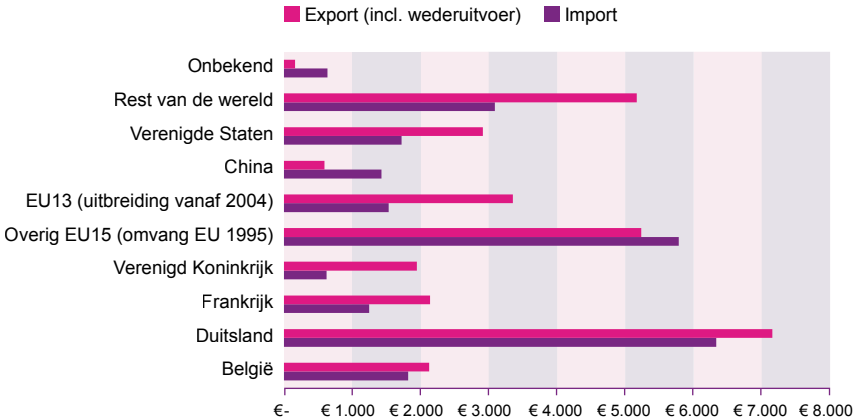
De economische ontwikkelingen binnen Overijssel verschillen per regio. In het oog springt Twente, dat de afgelopen jaren sterker is gegroeid dan andere regio's binnen de provincie. Volgens Florine Zendijk, econoom bij de Rabobank, ligt de verklaring van deze sterke economische groei in de kennisoverdracht van de Universiteit Twente naar innovatieve startups. Deze jonge bedrijven boeken overwegend goede resultaten en profiteren van de aanwezige kennisinfrastructuur.¹¹ Tegelijkertijd blijft Twente, net als Overijssel als geheel, kwetsbaar voor internationale onzekerheden. Een mogelijke handelsoorlog met bijvoorbeeld de Verenigde Staten kan ook hier impact hebben op het regionale groeitempo en het ondernemersklimaat.¹²

Overijssel, Europa en internationale handel

De export van goederen, wederuitvoer en diensten is ongeveer 35% van het Nederlandse bruto binnenlands product.¹³ Ook de economie van Overijssel is onderdeel van deze internationale handelsstromen: bedrijven uit de provincie zijn internationaal georiënteerd, met name op handel binnen Europa. De belangrijkste exportproducten van Overijssel zijn chemische goederen, machines en vervoermiddelen. Vooral kleine en middelgrote bedrijven nemen het grootste deel van deze internationale handel voor hun rekening.¹⁴

Duitsland blijft voor Overijssel de belangrijkste handelspartner, hoewel de handel met Duitsland is gedaald van 33% van de totale export naar het buitenland in 2008 naar 23% in 2023. Tegelijkertijd neemt de handel met andere, vaak recent toegetreden EU-lidstaten toe. Vooral het aandeel van internationale handel met de Verenigde Staten is in Overijssel de afgelopen tien jaar sterk gestegen. Sterker zelfs dan gemiddeld in Nederland.¹⁵ Figuur 2 toont de voornaamste handelspartners van Overijssel in 2023 zien, inclusief de totale waarde van import en export per land of regio.

Deze handelsdynamiek vindt plaats tegen de achtergrond van bredere economische ontwikkelingen binnen Europa. In een recent rapport benadrukt Mario Draghi, voormalig voorzitter van de Europese Centrale Bank, dat Europa toe is aan een nieuw economisch model om zijn concurrentiepositie in de toekomst te behouden.¹⁶ De Europese Commissie onderstreept steeds nadrukkelijker het belang van zowel concurrentievermogen als economische autonomie, als reactie op geopolitieke spanningen en toenemende wereldwijde concurrentie. Deze visie is uitgewerkt in het ‘Kompas voor Concurrentievermogen’, dat rust op drie pijlers: het verkleinen van de innovatiekloof met andere werelddelen,



Figuur 2: Handelspartners van Overijssel in 2023 naar waarde van goederen. Bedragen x 1.000.000 euro. Bron: CBS¹⁷

het combineren van duurzaamheid en concurrentievermogen en het versterken van de Europese veiligheid en weerbaarheid.¹⁸

De veranderende economische context heeft directe implicaties voor de handelsrelaties van Overijssel met niet-Europese landen. Zo is nog onzeker welke gevolgen verhoogde Amerikaanse handelstarieven gaan hebben voor Europese exporteurs van goederen. De blootstelling van Overijssel aan Amerikaanse tarieven is gemiddeld voor Europese begrippen. Ongeveer 9,5% van de Overijsselse export gaat naar de Verenigde Staten, maar in sommige sectoren (zoals de machinebouw) loopt dit op tot 12%.¹⁹ De uitdaging voor Overijsselse bedrijven ligt vooral in het vinden van alternatieve afzetmarkten – binnen of buiten Europa – als de Amerikaanse markt minder toegankelijk wordt.²⁰



Gevolgen netcongestie voor Overijsselse bedrijven

Netcongestie vormt een knelpunt voor Overijsselse bedrijven die willen uitbreiden of verduurzamen. Door overbelasting van het elektriciteitsnet kunnen nieuwe aansluitingen worden vertraagd, of passen nieuwe netverbruikers als warmtepompen of laadstations niet binnen de bestaande aansluiting van een bedrijf. Netbeheerders werken samen met overheden en marktpartijen binnen het Landelijk Actieprogramma Netcongestie aan uitbreiding van het net en slimmer gebruik van bestaande capaciteit.²¹ Desondanks blijft netcongestie de komende jaren waarschijnlijk een relevante belemmering voor ondernemers in Overijssel.²²

Aandacht voor brede welvaart

Door alle aandacht voor geopolitieke ontwikkelingen lijkt het thema brede welvaart soms wat minder prominent aanwezig in het nieuws. Beleidsmakers schenken echter nog steeds aandacht aan de onderliggende vragen: wat voor economie willen we zijn, wat verstaan we onder echte welvaart, en wie mogen daarvan profiteren?²³ In Overijssel zijn drie Regio Deals actief die gericht zijn op het versterken van de brede welvaart in de regio. Deze deals zijn samenwerkingen tussen het Rijk en regionale partners, zoals provincies, gemeenten, onderwijsinstellingen en ondernemers. Het doel is om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners te verbeteren, en om de regionale verschillen in Nederland te verkleinen.²⁴

Dit sluit aan bij het bredere besef dat economische groei – gemeten in bruto binnenlands product – niet automatisch leidt tot meer welzijn, gezondheid en een betere leefomgeving. Gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. Zij staan het dichtst bij inwoners en kunnen gericht sturen op lokale kwaliteit van leven. Steeds meer gemeenten willen daarbij niet alleen

beleid maken, maar ook beter inzicht krijgen in de gevolgen van dat beleid op de leefomgeving.²⁵ Daarom groeit de aandacht voor het meten en rapporteren van brede welvaart, wat onder meer mogelijk is via een duurzaamheidsrapportage.²⁶

Gemeenten beïnvloeden een gezonde leefomgeving op twee manieren. Enerzijds via hun interne organisatie, bijvoorbeeld met een groen en sociaal inkoopbeleid of door gemeentelijke gebouwen energiezuinig te maken. Anderzijds hebben zij externe invloed met vergunningen, subsidies en regelgeving, waarbij duurzaamheidscriteria helpen om ontwikkelingen in een duurzame richting te sturen. Door gestructureerd te rapporteren over indicatoren op het gebied van milieu, maatschappij en bestuur (ESG-criteria) kunnen gemeenten gericht en effectiever beleid voeren.²⁷

In lijn daarmee pleit de gemeente Amsterdam voor meer ruimte binnen het aanbestedingsbeleid om opdrachten te gunnen aan lokale ondernemers. Daarmee wil de gemeente de lokale economie versterken, innovatie bevorderen en beter inspelen op duurzaamheidsdoelen en de transitie naar een circulaire economie. Volgens de gemeente Amsterdam bieden de huidige Europese aanbestedingsregels hiervoor nog te weinig ruimte.²⁸

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Voor de gemeenten in Overijssel betekent dit dat brede welvaart steeds vaker onderdeel wordt van het lokale en regionale beleid. De opgave ligt in het verbinden van thema's als economie, klimaat, wonen en welzijn, en in het meetbaar maken van die samenhang.

Het gaat vooral om anticiperen op wat er speelt bij lokale ondernemers. Gemeenten hebben over het algemeen weinig directe invloed op economische factoren. Ontwikkelingen in de economie worden vooral beïnvloed





door internationale factoren. Via eigen bedrijfsvoering, aanbestedingen en subsidievoorwaarden hebben gemeenten wel invloed op lokale economische ontwikkeling. Daarmee kunnen zij brede welvaart stimuleren.

Klik hier en lees meer over:



Meer bouwen met en voor natuur



Een arbeidsmarkt met steeds meer gaten



Regionale samenwerking



Onrust op het wereldtoneel

¹ Centraal Planbureau (1 mei 2025). [Economische effecten van importheffingen](#), p.2

² Raad van de Europese Unie (z.d.). [Kompas voor concurrentievermogen](#). Geraadpleegd op 1 mei 2025.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Economische groei; bedrijfstak en regio, nationale rekeningen](#). Geraadpleegd op 30 april 2025.

⁴ Idem.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (20 februari 2025). [Vertrouwen consumenten glijdt verder weg](#). Geraadpleegd op 4 maart 2025.

⁶ De Nederlandsche Bank (z.d.). [Inflatie](#). Geraadpleegd op 30 april 2025.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek. (3 maart 2025). [Inflatie in februari 3,8 procent bij snelle raming](#). Geraadpleegd op 4 maart 2025.

⁸ Centraal Planbureau (2025). [Centraal Economisch Plan 2025 \(CPB Raming\)](#), p.3.

⁹ Centraal Planbureau (1 mei 2025). [Economische effecten van importheffingen](#), p.8

¹⁰ Centraal Planbureau (2025). [Centraal Economisch Plan 2025 \(CPB Raming\)](#), p.2.

¹¹ Waanders, E. (18 maart 2025). [Twente verwacht in 2025 opvallende groei door bloeiende universiteitsbedrijven](#). Tubantia.

¹² Zendijk, F., Aalders, R., & Raspe, O. (17 maart 2025). [Regioprognoses: in alle Nederlandse regio's groei verwacht; maar onzekerheid groot door geopolitieke situatie](#). Rabobank.

¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Nederland Handelsland 2024: Export, import en investeringen - een introductie](#).

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). [Internationale handel naar regio 2008-2023](#). Geraadpleegd op 10 maart 2025.

¹⁵ Zie: [Internationale handel naar regio 2008-2023](#) | CBS.

¹⁶ Draghi, M. (2024). [The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi](#). Europese Commissie, p.14-16.

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). [Internationale handel naar regio 2008-2023](#). Geraadpleegd op 10 maart 2025.

¹⁸ Huis van de Nederlandse Provincies (5 februari 2025). [EU-Kompas Concurrentievermogen: De nieuwe Noordster van Europa](#). Geraadpleegd op 23 april 2025.

¹⁹ De Vries, A. (4 april 2025). [Heffingen Trump gaan Overijssel ook raken: "Stuk ongunstiger dan gehoopt"](#). Oost.nl. Geraadpleegd op 23 april 2025.

²⁰ Barata da Rocha, M., Boivin, N., & Poitiers, N. (17 april 2025). [The economic impact of Trump's tariffs on Europe: An initial assessment](#). Bruegel.

²¹ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2025). [Tweede voortgangsrapportage Landelijk Actieprogramma Netcongestie](#). Rijksoverheid.

²² TenneT (2025). [Congestieonderzoek Overijssel](#), p.2-6.

²³ Putters, K. (2024). [Navigeren op het smalle pad naar brede welvaart: Maatschappelijke transitie en ons poldermodel](#). Tilburg University, p.8.

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). [Achtergrond Regio Deals. Elke regio telt](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.

²⁵ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024). [Brede welvaart: Van monitoren naar sturen](#), p.33.

²⁶ Coalition of the Willing (2024). [Handreiking Duurzaamheidsrapportageen - verantwoording voor decentrale overheden](#), p.12-26.

²⁷ Idem.

²⁸ Gemeente Amsterdam (z.d.). [College van B en W lobbyt bij Europese Commissie voor meer sociale, lokale en duurzame inkoop](#). Geraadpleegd op 1 mei 2025.



WONINGBOUW: OP ZOEK NAAR BALANS TUSSEN VRAAG EN AANBOD

KLIK EN GA NAAR:



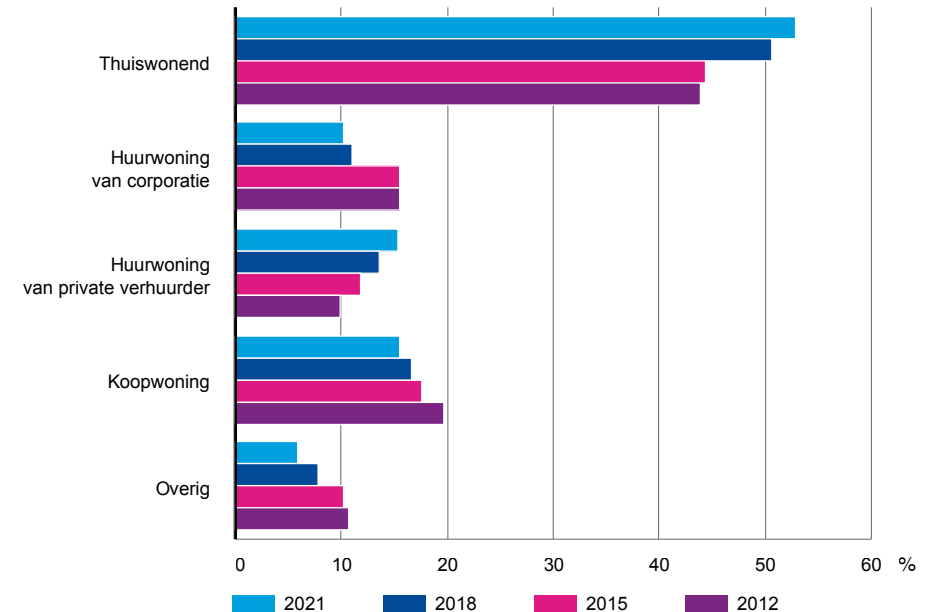
De beschikbaarheid van passende woningen staat hoog op de agenda. Steeds meer mensen hebben moeite om een woning te vinden die voldoet aan hun wensen en behoeften.¹

Jongvolwassenen blijven steeds langer thuis wonen omdat ze geen woning kunnen vinden die binnen hun budget past.² Dat geldt ook voor jonge gezinnen. Sommige woningen zijn eigenlijk te krap voor het aantal mensen dat er woont, bijvoorbeeld in studentenhuizen en huisvesting voor arbeidsmigranten. Ook is er sprake van vertraging in de woningbouw, bijvoorbeeld door het overschrijden van stikstofnormen. Aan de andere kant zijn er woningen die erg ruim zijn voor het aantal mensen dat er woont. Dit komt bijvoorbeeld doordat ouderen langer thuis blijven wonen en niet (kunnen) verhuizen naar een kleinere woning, of doordat steeds meer mensen alleen wonen.

Om hoeveel woningen gaat het?

Hoeveel woningen, en van welke kwaliteit, zijn er nodig om aan alle woonwensen te voldoen? Dat is een vraag die onmogelijk objectief te beantwoorden is. Om toch richting te kunnen geven aan bouwambities werkt het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) met een statistisch berekend woningtekort. Dit tekort is het verschil tussen de gewenste en de beschikbare woningvoorraad.

Voor de gewenste woningvoorraad wordt gekeken naar het aantal huishoudens (van het totaal) dat geen zelfstandige woning bewoont, maar dit naar verwachting wel zou willen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om mensen die wonen in gebouwen zonder woonfunctie zoals recreatiewoningen of kantoren, thuiswonende volwassen kinderen en woningdelende starters, zoals jonge mensen die een woning delen. Het aantal huishoudens dat de woningmarkt verlaat, bijvoorbeeld emigranten of mensen die in een



Figuur 1: Woonsituatie 18- tot 30-jarigen in Nederland. Bron: CBS³

verzorgingshuis gaan wonen, gaat daarvan af. Op dit moment bedraagt het statistisch woningtekort in Nederland ongeveer 401.000 woningen. Dit komt neer op 4,9% van de woningvoorraad.⁴ Ter vergelijking: in 2021 was dit 279.000 en 3,5%.^{5,6} In Overijssel bedroeg het statistisch woningtekort in 2024 20.555 woningen, wat neerkomt op 3,9% van de woningvoorraad. In 2021 was dat 11.713 woningen en 2,3%.⁷

Om het statistisch woningtekort te verminderen, heeft het Rijk de Nationale Woon- en Bouwagenda (2022) en het Programma Woningbouw ontwikkeld. Het doel is om per jaar 100.000 passende en betaalbare woningen te ►

bouwen, zodat er in 2030 ruim een miljoen nieuwe woningen zijn gerealiseerd.⁸ Het gaat hierbij zowel om nieuwbouw als om het benutten van bestaande gebouwen, bijvoorbeeld door kantoren om te bouwen tot woningen. Tot op heden is het niet gelukt het aantal van 100.000 woningen per jaar te halen, maar de hoeveelheid gebouwde woningen per jaar groeit wel.⁹

Passend en betaalbaar

Naast een verondersteld woningtekort wordt vaak gesproken over ‘passend wonen’. De gedachte is dat de doorstroom beter op gang komt en scheefwonen afneemt als mensen makkelijker een betaalbare en passende woning kunnen vinden.¹⁰ Er is sprake scheefwonen als de huur van een woning niet past bij het inkomen van de bewoners.

Het ministerie van VRO heeft programma’s opgezet om meer woningen beschikbaar te maken voor mensen met een middeninkomen en starters, zowel in bestaande als nieuwe woningen. Het programma Betaalbaar wonen richt zich op het vergroten van het aantal betaalbare woningen in de bestaande woningvoorraad. De bouw van nieuwe betaalbare woningen is onderdeel van het programma Woningbouw.¹¹ Overigens is de bouw van nieuwe, betaalbare woningen niet de enige oplossing in het woningbouwvraagstuk. Met het oog op doorstromers kunnen ook andere woningen worden gebouwd, zodat er weer bestaande woningen vrijkomen voor starters.

Wat is betaalbaar?

Betaalbare koopwoningen zijn volgens het ministerie woningen met een bovengrens van € 405.000 in 2025. In 2024 was dit nog € 390.000. De grens voor betaalbare koopwoningen wordt geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI).¹² Binnen de huursector komen de

begrippen sociale huur, middenhuur en vrijesectorhuur vaak voor. Bij betaalbare huur wordt vaak verwezen naar middenhuur. De regels daarvoor zijn vastgelegd in de Wet betaalbare huur, die in juli 2024 is ingegaan.¹³ Middenhuur richt zich op mensen met een inkomen van maximaal € 67.366 voor eenpersoonshuishoudens of € 89.821 voor meerpersoonshuishoudens.¹⁴ Iemand die minder verdient, is aangewezen op sociale huur. Verdien je meer, dan kun je alleen huren in de vrije sector. De huurprijzen in het middensegment liggen voor een huurcontract dat in 2025 wordt afgesloten tussen de € 900,07 en € 1184,82 euro per maand.¹⁵ Huurprijzen worden berekend aan de hand van een puntensysteem, waarbij punten worden toegekend op basis van onder andere de oppervlakte, energiezuinigheid en de WOZ-waarde van een woonruimte. Hoe groter de woonruimte en hoe hoger de kwaliteit, hoe hoger het aantal punten.¹⁶

Snelle oplossingen

Vanwege de sterke focus op het vergroten van de woningvoorraad worden zowel korte- als lange-termijnoplossingen gezocht. Een voorbeeld van een relatief snelle oplossing is ‘een straatje erbij’, het plaatsen van flexwoningen en het gedogen van wonen op vakantieparken.

‘Een straatje erbij’ verwijst naar de ontwikkeling van kleinschalige uitbreidingen van woonwijken aan de rand van de bebouwde kom. Op deze manier kan relatief goedkoop en snel worden bijgebouwd zonder dat op grote schaal nieuwe infrastructuur nodig is. Hiermee kan ongeveer 10% van het statistisch woningtekort worden opgelost. ‘Een straatje erbij’ heeft ook een keerzijde: nieuwe bebouwing kan ten koste gaan van de bestaande natuur- en landbouwgrond. Door de ligging aan de randen van woonkernen bestaat volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ook het risico dat autogebruik toeneemt.¹⁷



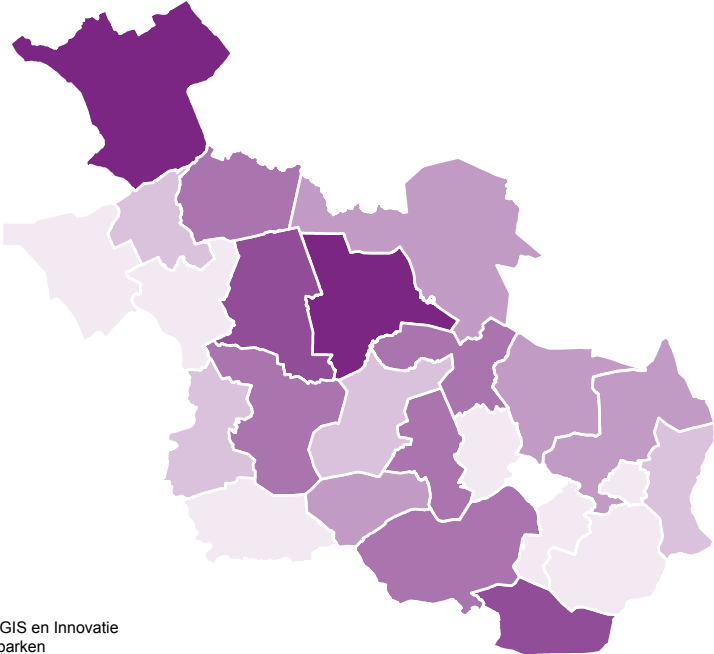
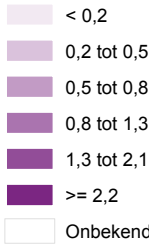
Een andere veelbesproken oplossing voor het woningtekort is het bouwen van flexwoningen. Dit zijn simpele, vaak kleine en goedkope woningen die kant-en-klaar uit de fabriek komen en op tijdelijke locaties kunnen worden neergezet. Hiermee kan in relatief korte tijd nieuwe woonruimte worden gecreëerd met betaalbare woningen. Er bestaan twijfels of tijdelijke voorzieningen een oplossing bieden voor een langdurige woonvraag. Ook worden flexwoningen vaak op minder geschikte en onaantrekkelijke locaties gebouwd. Dit brengt het risico met zich mee dat in de flexwoningen relatief veel mensen met een hulpvraag terechtkomen, waardoor meer begeleiding nodig is.¹⁸

Airey-woningen

Tijdelijke woningen blijven vaak langer staan dan de bedoeling was. Zo werden na de Tweede Wereldoorlog als antwoord op de acute woningnood op verschillende plekken in Nederland Airey-woningen gebouwd. Deze woningen werden ontworpen door ingenieur Edwin Airey als tijdelijke prefab woningen die snel en goedkoop konden worden neergezet. In korte tijd ontstonden zo volledig nieuwe wijken, onder meer in Enschede en Hengelo. Sommige van deze wijken zijn inmiddels gerenoveerd. In Zwolle staat onder andere een cluster aan De Rijpstraat, Keizerstraat en Barentszstraat en ook aan de Vermeerstraat, Bergkloosterweg, Tasmanstraat en Wipstrikkerallee staan verspreid nog enkele Airey-woningen. Op andere plekken werden ze recent gesloopt en vervangen door nieuwbouw, zoals in de Enschedese wijk Varvik Diekman¹⁹ en de Hengelose Sterrenbuurt.²⁰

Een derde oplossing, die ook in het hoofdlijnenakkoord van kabinet-Schoof wordt genoemd, is om wonen op vakantieparken te gedogen. Op 1 januari 2024 stonden ruim 59.000 personen met een woonadres

Aandeel (%)



Nummer: 250186
Datum: 19-05-2025
Team Data, Informatie, GIS en Innovatie
Bron: Zicht op vakantieparken

Figuur 2: Aandeel ingeschreven personen op een vakantiepark als percentage van totaal aantal inwoners per gemeente. Bron: Zicht op vakantieparken²¹

ingeschreven op een vakantiepark. Dat is 14 procent meer dan in 2019. Het gedogen van permanente bewoning op vakantieparken kan een oplossing zijn voor het tekort aan woningen, maar er zijn ook kanttekeningen: zowel de parken als de woningen zijn niet altijd geschikt voor permanente bewoning. Daarnaast neemt het aantal woningen voor recreatiedoeleinden af, wat economische gevolgen kan hebben voor de toeristische sector in een gemeente. Ook geeft gedogen de bewoners geen zekerheid op de langere termijn.²²



Tenslotte staat ook het delen en splitsen van woningen en erven steeds meer in de belangstelling als mogelijke oplossing voor het woningtekort. Niet gek als je bedenkt dat een Nederlander gemiddeld beschikt over 53 m² woonoppervlak en in 40% van de woningen in Nederland maar één persoon woont.²³ Bovendien hoeft hiervoor niet altijd nieuwbouw plaats te vinden. Platform31 maakte een handreiking voor gemeenten met aanbevelingen om woningdelen en -splitsen juridisch en planologisch mogelijk te maken.²⁴ In het Overijsselse buitengebied worden vrijkomende boerenerven geregeld genoemd als aantrekkelijke optie voor kleinschalige woonprojecten. Bijvoorbeeld door het splitsen van bestaande boerderijen in meerdere woningen of het bijbouwen van een aantal woningen op een erf.

Belemmeringen bij nieuwbouw

Bij nieuwbouw van woningen lopen ontwikkelaars geregeld tegen grenzen en belemmeringen aan. Bijvoorbeeld door bezwaarprocedures vanuit de omgeving of door stikstofnormen waardoor de bouw stil komt te liggen. Ook is het steeds vaker de vraag of woningen kunnen worden aangesloten op het energie- en waternet. Nu al gebeurt het dat nieuwe bedrijven en woningen niet of niet direct kunnen worden aangesloten op het stroomnet omdat dit vol is (netcongestie). Zo is er in Kampen een schoolgebouw in ontwikkeling dat volgens netbeheerder Enexis bij oplevering in de loop van 2025 niet kan worden aangesloten op het stroomnet.²⁵ De kans bestaat dat dit in de toekomst ook voor de aansluiting op het drinkwaternet het geval is.²⁶

Anders bouwen, anders wonen

In de zoektocht naar oplossingen voor het tekort aan woningen wordt ook gekeken naar alternatieve woonvormen, zoals coöperatieve woonprojecten. Zo zijn er steeds meer woonconcepten waarin oudere

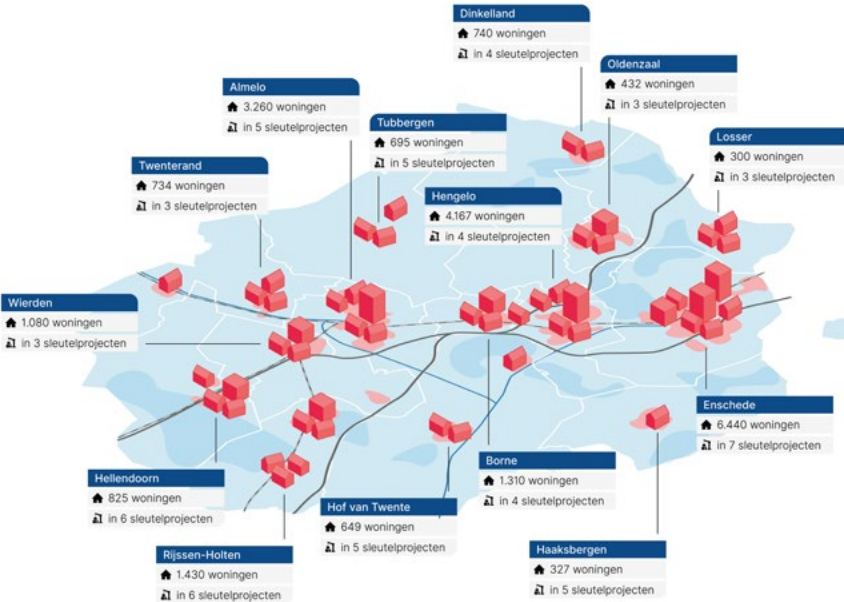
generaties of verschillende generaties samenwonen. Initiatieven die nieuwe woonvormen ontwikkelen, stuiten in Nederland echter nog vaak op wet- en regelgeving en terughoudendheid bij mogelijke financiers. Om daar verandering in te brengen, heeft het ministerie van VRO besloten een Revolverend Fonds voor Coöperatief Wonen op te richten. Initiatiefnemers kunnen hieruit een financiële bijdrage krijgen in de vorm van een lening. Zo hoopt het ministerie coöperatieve woonvormen bekender en gangbaarder te maken en ervoor te zorgen dat reguliere financiers dit soort initiatieven meer gaan ondersteunen.²⁷

Wooncijfers voor Overijssel

- Overijssel telde in 2024 1.189.033 inwoners en 528.614 huishoudens. Dit houdt in dat in Overijssel gemiddeld 2,2 personen in een huis wonen.²⁸
- De huidige woningvoorraad bestaat uit 527.085 woningen.²⁹
- De gemiddelde verkoopprijs van een woning in Overijssel is de afgelopen 5 jaar flink gestegen: van € 260.129 in 2019 naar € 393.436 in 2024.
- In de vrijhuursector steeg de gemiddelde kale huurprijs van een woning van € 905 in 2019 naar € 1.014 in 2023.
- De verschillen per gemeente zijn groot. Zo is de gemiddelde verkoopprijs van een woning in Dalfsen in 2024 € 480.929, terwijl dat in Almelo € 313.613 is.³⁰

Het paradoxale is dat in Overijssel wordt gesproken van een woningtekort, terwijl Overijsselaars ruimer wonen dan ooit. De gemiddelde woonoppervlakte per persoon in Nederland was in 2017 53 m². Voor eenpersoonshuishoudens was dit gemiddeld 88 m². In Overijssel bedraagt dit 54 m² en per eenpersoonshuishouden 93 m².³¹

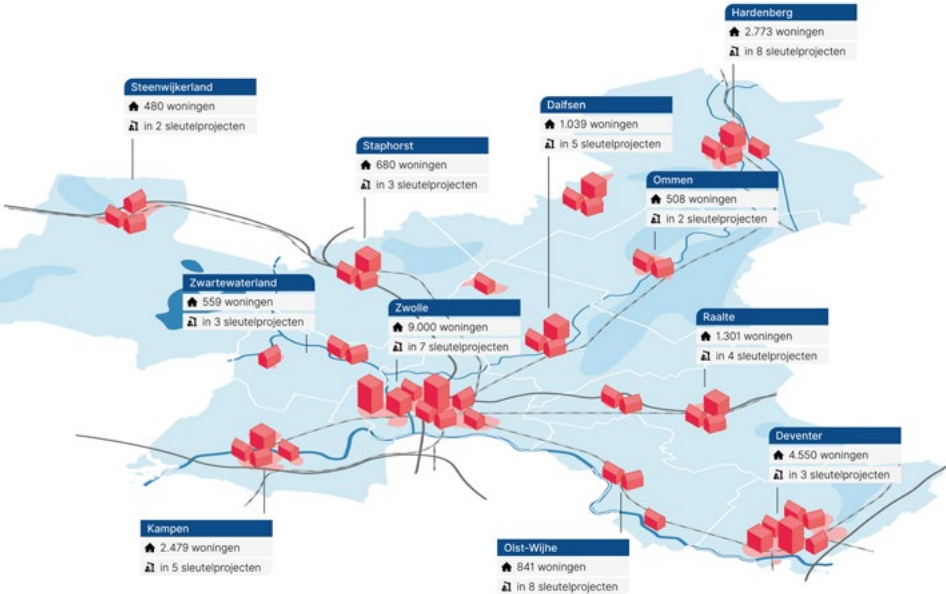




Figuur 3: Actualisatie Woondeal Twente 2025-2030. Bron: Provincie Overijssel

De Overijsselse Woonaanpak

In april 2025 hebben de Overijsselse gemeenten samen met de provincie de Overijsselse woondeal herijkt. Daarmee groeit de minimale woningbouwopgave voor Overijssel van de oorspronkelijk afgesproken 42.300 woningen naar 47.300 woningen tot en met 2030. Deze 5.000 extra woningen worden in Twente gebouwd. Er worden 28.200 woningen gerealiseerd in West-Overijssel en 19.100 in Twente, zowel in de categorieën sociale huur en middenhuur als betaalbare koop. Dit doel is uitgewerkt in de Overijsselse Woonaanpak.^{32,33}



Figuur 4: Actualisatie Woondeal West-Overijssel 2025-2030. Bron: Provincie Overijssel

Volgens het CBS zijn er in Overijssel in 2024 ruim 4.500 nieuwe woningen gebouwd. Daarnaast is de woningvoorraad toegenomen met nog eens 900 woningen.³⁴ Dat is meer dan de voor dat jaar gestelde opgave van 4.700. De landelijke woningvoorraad nam in 2024 toe met 82.000 woningen.³⁵

De ontwikkeling van de woningvoorraad wordt berekend door te kijken naar het aantal nieuwbouwwoningen, woningen die zijn gerealiseerd door bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden om te bouwen, en de splitsing van bestaande woningen, min het aantal gesloopte woningen en andere woningen die niet langer als woning beschikbaar zijn.³⁶

Nieuwe Initiatieven in Overijssel

In 2017 werd in Zwolle het eerste Knarrenhof van Nederland gerealiseerd: een hofje met 48 levensloopbestendige woningen. Inmiddels zijn er door heel Nederland en ook op verschillende plekken in Overijssel soortgelijke hofjes ontwikkeld. Soms zijn deze hofjes bedoeld voor 45-plussers, maar er zijn ook meergeneratiehofjes in ontwikkeling, waar alleenstaanden, tweepersoonshuishoudens en gezinnen van alle leeftijden samenwonen. In deze hofjes draait het om goed noaberschap: bewoners helpen elkaar waar nodig. ‘Niet met zorg, maar met aandacht’, aldus de organisatie.³⁷

Hoewel concepten als een Knarrenhof kunnen helpen bij het ontwikkelen van nieuwe, passende woningen, lopen initiatiefnemers dikwijls tegen allerlei vertragende obstakels aan. In het onderzoek naar Noaberschap van de Overijsselacademie wordt gesproken over tegenstrijdige regels. Initiatieven worden toegejuicht, maar in de praktijk belemmerd door strikte wet- en regelgeving, in plaats van te kijken naar wat mogelijk is om ze te helpen. Dat speelde onder meer bij de ontwikkeling van een Knarrenhof in Deventer, dat naar verwachting in 2025 wordt opgeleverd. Dat is acht jaar na de start van het initiatief.^{38,39}

In de natuurinclusieve nieuwbouwwijk Olstergaard (gemeente Olst-Wijhe) is een initiatief voor en door een groep 55+’ers ontwikkeld: project Grijs en Groen, met zelfstandige appartementen, maar ook een gedeelde tuin en ontmoetingsruimte.⁴⁰ En dan is er nog het concept Erfdelen, dat zijn oorsprong vindt in Overijssel. Hierbij koopt een groep mensen van verschillende leeftijden een boerenerf om er samen te gaan wonen en waar mogelijk voorzieningen te delen.⁴¹ Of Woon- en Zorgcentrum Humanitas in Deventer, waar vijf ‘woonstudenten’ zich minimaal dertig uur per maand inzetten voor sociale activiteiten met de oudere bewoners. In ruil voor dit vrijwilligerswerk wonen zij gratis in het woonzorgcentrum en zijn zij letterlijk een goede buur.⁴²

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Gemeenten hebben vaak een rol in nieuwbouw binnen de gemeentegrenzen. Om aan te sluiten bij de verandering van de samenstelling van huishoudens is een divers aanbod aan nieuwbouw belangrijk. Maar oplossingen liggen niet alleen in nieuwbouw. Ook in bestaande bouw kan ruimte worden gevonden, als de regels het toelaten. Bijvoorbeeld door splitsing, erfdeling en woningdeling. Gemeenten zoeken al naar rek in de regels om alternatieven mogelijk te maken.

Klik hier en lees meer over:



Van mobiliteit naar bereikbaarheid



Meer bouwen met en voor natuur

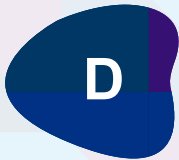


Demografische ontwikkelingen



In de frontlinie tegen ondermijning

- ¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). [Nationale Woon- en Bouwagenda](#), p.7.
- ² Gielen, W. (21 december 2022). [Woonsituatie en woonbeleving van jongeren 2012-2021](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Woonsituatie en woonbeleving van jongeren, 2012–2021. Geraadpleegd op 8 mei 2025.
- ⁴ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). [Het statistisch woningtekort uitgelegd | Home | Volkshuisvesting Nederland](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ⁵ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2021). [Staat van de Woningmarkt - Jaarrapportage 2021](#), p.26.
- ⁶ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). [Het statistisch woningtekort uitgelegd | Home | Volkshuisvesting Nederland](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ⁷ Cijfers van Provincie Overijssel.
- ⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). [Nationale Woon- en Bouwagenda](#), p.21.
- ⁹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025). [Staat van de Volkshuisvesting 2024](#), p.4.
- ¹⁰ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2022). [Programma Betaalbaar Wonen](#).
- ¹¹ Idem.
- ¹² Rijksoverheid (22 oktober 2024). [Bovengrens NHG stijgt naar € 450.000, afsluitpremie verlaagd naar 0,4%](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ¹³ Rijksoverheid (18 november 2024). [Indexering inkomensgrenzen voor woningcorporaties en huurtoeslagparameters per 2025](#). Geraadpleegd op 21 februari 2025.
- ¹⁴ Achmea (z.d.). [Middenhuur uitgelegd | Ik zoek middenhuur](#). Geraadpleegd op 21 februari 2025.
- ¹⁵ Rijksoverheid (z.d.). [Wat is het verschil tussen een sociale huurwoning, een middenhuurwoning en een huurwoning in de vrije sector?](#) Geraadpleegd op 21 februari 2025.
- ¹⁶ Woonbond (1 juli 2023). [Wat is het puntenstelsel?](#) Geraadpleegd op 7 mei 2025.
- ¹⁷ Harbers, A., Boekenooen, A., Van Bommel, B. & Ba, I. (24 september 2024). [Straatje erbij. Ruimtelijke analyse van de mogelijkheden voor kleinschalige uitleg](#). Planbureau voor de Leefomgeving.
- ¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving (z.d.). [Flexwonen – onderzoek naar de mogelijkheden en belemmeringen van flexibel wonen](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ¹⁹ NieuwbouwMonitor (z.d.). Varvik-Diekman. Geraadpleegd op 19 maart 2025.
- ²⁰ Veldhuis, F. (6 juli 2023). [Flats Hengelose Sterrenbuurt zijn vanwege slechte constructie niet te renoveren: ‘Sloop is onvermijdelijk’](#). Twente. Geraadpleegd op 19 maart 2025.
- ²¹ Zicht op Vakantieparken (z.d.). [Ingeschreven personen](#). Geraadpleegd op 6 mei 2025.
- ²² NOS (12 september 2024). [Permanent wonen op vakantiepark neemt toe, kabinet wil het gedogen](#). NOS Nieuws. Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ²³ Perree, H. (2025). [Woningen delen start in het omgevingsplan](#). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 25 februari 2025.
- ²⁴ Dirks, F, Sietsma, M., Wassenberg, F., Van Tol, A. & Van der Veer, J. (2025). [Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken](#). Platform31.
- ²⁵ Gemeente Kampen (25 maart 2025). [Geen aansluiting voor meest duurzame kindcentrum van Nederland? Kampen start kort geding met Enexis](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.
- ²⁶ Drinkwaterplatform (26 september 2022). [Drinkwater bij 900.000 nieuwe woningen: in gevaar zonder directe maatregelen](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.
- ²⁷ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (26 juni 2024). [Fonds gaat kansrijke wooncoöperaties ondersteunen](#). Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 24 februari 2025.
- ²⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (16 oktober 2024). [StatLine - Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (18 november 2024). [Woningvoorraad; woningtype op 1 januari, regio](#). Geraadpleegd op 19 maart 2025.
- ³⁰ Provincie Overijssel (z.d.). [Dashboard Wonen Provincie Overijssel](#). Geraadpleegd op 19 maart 2025.
- ³¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2 juni 2022). [Woonoppervlakte in Nederland](#). Bewerkt door provincie Overijssel.
- ³² Provincie Overijssel (z.d.). [Speerpunten Overijsselse Woonaanpak](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ³³ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (z.d.). [Woondeals Overijssel. Volkshuisvesting Nederland](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ³⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (30 januari 2025). [82 duizend woningen erbij in 2024, minder dan voorgaande vijf jaar](#). Geraadpleegd op 21 februari 2025.
- ³⁵ Idem.
- ³⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (30 januari 2025). [Toelichting ontwikkeling woningvoorraad 2024](#). Geraadpleegd op 21 februari 2025.
- ³⁷ Zie: [Het Knarrenhof Concept - Stichting Knarrenhof](#).
- ³⁸ Krijnsen, M. (12 maart 2024). [‘Je zou verwachten dat de overheid alles uit de kast haalt om zo’n Knarrenhof mogelijk te maken, maar nee’](#). Tubantia. Geraadpleegd op 19 maart 2025.
- ³⁹ Van Vulpen, B., Van der Linde, M., & Van den Berg, C. (z.d.). [Noaberschap. Van historisch noodverband naar hedendaags bindmiddel](#). Overijsselaacademie, p.6.
- ⁴⁰ Zie: [Grijs en Groen Wonen](#).
- ⁴¹ Groot, A. & Potjer, W. (2024). [Hetkanwel. Anders Wonen. Inspirerende verhalen en tips van woonpioniers](#). Kosmos Uitgevers.
- ⁴² Humanitas Deventer (z.d.). [Een goede buur](#). Geraadpleegd op 28 januari 2025.



DROGER EN NATTER: NAAR EEN WATERSYSTEEM MET DRAAGKRACHT

KLIK EN GA NAAR:

DE
LIJST

HET
WEB

Het was maar één zinnetje in het coalitieakkoord van Rutte IV¹: ‘Water en bodem worden sturend bij ruimtelijke planvorming’. Inmiddels zien we het idee dat water en bodem sturend zijn overal terug in de ruimtelijke ordening. Het heeft grote gevolgen voor hoe we de ruimte in Overijssel willen gebruiken. Zowel voor landbouw, natuur, infrastructuur en bebouwing. Het betekent ook dat de zorgen voor en over het watersysteem niet alleen bij waterbeheerders komt te liggen.

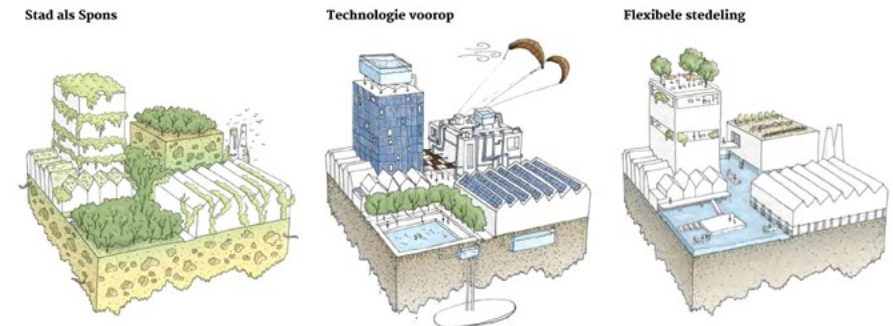
Het uitgangspunt is dat de eigenschappen van het water en de bodem leidend zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, de ruimtelijke inrichting en het gebruik van de ruimte. Dat is noodzakelijk omdat er grenzen zijn aan wat het water- en bodemsysteem aankan en wat wij met behulp van techniek kunnen bereiken. Toch blijkt het in de praktijk uitdagend om dit uitgangspunt te vertalen naar concrete vraagstukken en oplossingen in de samenleving.

Het betekent ook dat ruimtelijke ontwikkeling zich vergeleken met eerder op een andere manier moet verhouden tot waterhuishouding en bodem. Bij ruimtelijke ontwikkelingen vanuit dit principe kijken we meer naar de vraag waar wat het beste past. Volgens de universiteit in Wageningen heeft een gezond bodem-watersysteem belangrijke voordelen: Nederland is beter bestand tegen hitte, droogte en wateroverlast, de landbouw en het bodem-watersysteem zijn weer in balans, de biodiversiteit in natuurgebieden en het landschap daartussen verbetert en stad en platteland gaan elkaar versterken.²

Het idee dat water en bodem sturend zijn, geeft gehoor aan de boodschap van kennisinstellingen en adviseurs dat de grenzen aan de maakbaarheid van het water- en bodemsysteem in Nederland zijn bereikt.³ Daarmee staat ook oude lagenbenadering voor ruimtelijke ordening weer volop in de belangstelling.⁴ Uitgangspunt bij die lagenbenadering is dat locatiekeuze

voor het landgebruik (woningbouw, recreatie, landbouw) afhankelijk is van de geschiktheid van de ondergrond voor die gebruiksfunctie. Zo is een natte, drassige ondergrond minder geschikt voor woningbouw, maar juist wel voor natte natuur of als bergingsgebied voor de opvang van veel water. Nederland staat erom bekend ondergronden geschikt te kunnen maken voor het gewenste landgebruik. Drassige gebieden werden vroeger ontwaterd of opgehoogd, zodat ze geschikt werden voor land- of woningbouw.

Stad en Water in Twente 2075



Figuur 1: Drie strategieën voor hoe we omgaan met water in de stad, ontwikkeld door De Urbanisten voor Stad en Water – Twente 2075⁵

Atelier Overijssel bracht in de verkenning Stad en Water – Twente 2075 verschillende mogelijke toekomsten in beeld voor water in Twentse steden. Daarbij is de vraag gesteld hoe de steden het beste kunnen omgaan met water, in een tijd waarin watertekort (droogte) en wateroverlast elkaar steeds vaker afwisselen. En hoe we de openbare ruimte daarop kunnen inrichten.⁶

Volgens de kennisinstellingen en deskundigen moeten bestuurders in de toekomst bij de ruimtelijke inrichting meer rekening houden met de (on)mogelijkheden van de natuurlijke systemen.⁷ Gemeenten moeten hoe dan ook steeds vaker rekening houden met het watersysteem, zowel als het gaat om de hoeveelheid water (waterveiligheid en droogte) als om de waterkwaliteit. En vanwege het grote aantal betrokkenen bij water, is samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincies onontkoombaar.

Grotere schommelingen tussen te veel en te weinig water

Iedereen kent wel de landkaarten waarop Nederland is afgebeeld zonder dijken en duinen die het Noordzeewater tegenhouden. En hoe die kaarten veranderen als de zeespiegel stijgt. Ook Overijssel ligt voor een deel onder zeeniveau. De Sallandse Heuvelrug en delen van Twente liggen comfortabel hoog. Het risico op overstromingen komt echter niet alleen van zee. De afgelopen decennia heeft Nederland meer te kampen gehad met overstromingen door extreme regenval en watertoevoer via de rivieren vanuit Duitsland en België dan door een stormvloed op zee.

Extreme regenval en perioden van grote droogte zijn het gevolg van klimaatverandering. Volgens de meeste statistieken zijn neerslagextremen toegenomen in Nederland. Volgens het KNMI zijn deze toenames vanwege de grilligheid van het weer statistisch niet met zekerheid vast te stellen. Doordat neerslag variabel is, zowel in de tijd als ruimtelijk, zijn trends in neerslag moeilijk vast te stellen.⁸

Het vraagt om een andere manier van waterbeheer dan het bouwen van dijken en gemalen die vooral moeten zorgen voor bescherming tegen overstromingen en het op peil houden van het water. Voorbeelden zijn dynamisch peilbeheer en het verbeteren van de sponswerking van de

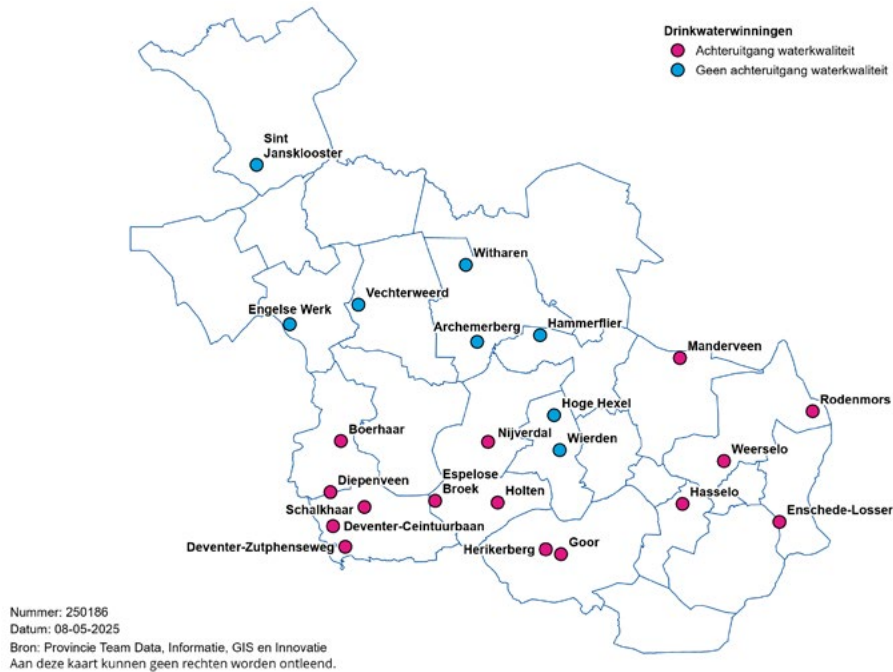
bodem, creatie van waterbekkens voor opvang van te veel water en het vasthouden van water voor drogere perioden.

In de afgelopen decennia hebben waterbeheerders en hun partners al veel veranderd op het gebied van waterbeheer, ook in Overijssel. Daarmee is het waterbeheer nog niet klimaatbestendig, vooral nu klimaatverandering veel sneller lijkt te gaan dan de invoering van noodzakelijke aanpassingen. Meteoroloog Reinier van den Berg spreekt zelfs over 'klimaatontwrichting'. Dat deed hij tijdens een bijeenkomst van het Waterschap Drents Overijsselse Delta voor de Watervisie 2030.⁹ Voor het Waterschap betekent dit werk aan de winkel, of zoals dijkgraaf Dirk-Siert Schoonman het formuleert: 'We kiezen in de komende jaren als waterschap voor een proactieve, meer sturende en agenderende rol in de ruimtelijke planvorming. Dat is hard nodig omdat de gevolgen van klimaatverandering steeds duidelijker worden. Ons waterschap ziet veel meer op zich afkomen dan het werk dat we al eeuwen doen.'¹⁰

Waterkwaliteit niet op orde

Naast de hoeveelheid water in de openbare ruimte vraagt ook de hoeveelheid en kwaliteit van water in de toekomst meer aandacht. Meer dan een eeuw ervaring met waterzuivering en aandacht voor de kwaliteit van drinkwater maken dat we als Nederlanders veilig kraanwater kunnen drinken. In Overijssel wint drinkwaterbedrijf Vitens drinkwater uit 23 grondwatergebieden.¹¹ Bij tal van drinkwaterwinningen blijkt de kwaliteit van het drinkwater snel af te nemen. De zorgplicht voor een duurzame veiligstelling van openbare drinkwatervoorzieningen ligt wettelijk bij alle bestuursorganen. De Rekenkamer Oost-Nederland concludeerde in 2019 dat het goed zou zijn als de Provincie Overijssel haar aandeel aan die zorg intensiveert. Ook zouden gemeenten een rol kunnen en moeten spelen in die zorgplicht.¹² Inmiddels is de beschikbaarheid van schoon en voldoende drink-

water niet meer overal en altijd vanzelfsprekend. Nu al komt het voor dat nieuwe bedrijven niet kunnen worden aangesloten op het drinkwater-netwerk. In 2024 luidde Vitens de noodklok met de mededeling dat in de toekomst mogelijk ook de levering van drinkwater voor nieuwbouw-woningen in het geding komt.¹³ In maart 2025 riepen de provincies het Rijk op om snel actie te ondernemen, om de toevoer van drinkwater te kunnen blijven garanderen.¹⁴



Figuur 2: Drinkwaterwinningen in Overijssel¹⁵

Intensief gebruik van water en steeds nieuwe vormen van verontreiniging door nieuwe stoffen in consumentenproducten en medicijngebruik vragen om continue aandacht voor de kwaliteit van water.¹⁶ Het baart zorgen dat zuiveringsbedrijven met de huidige zuiveringstechnieken dergelijke stoffen onvoldoende kunnen verwijderen, zodat ze in het oppervlaktewater belanden.¹⁷

Water in Overijssel

In 2025 is het 200 jaar geleden dat in Overijssel een watersnoodramp plaatsvond. Ter herinnering realiseren Het Oversticht, de Overijssel-academie en het Waterschap Drents Overijsselse Delta samen het project '1825 – de grootste watersnoodramp?'. Doel van dit project is om te onderzoeken hoe we zo goed mogelijk kunnen samenwerken aan duurzaam waterbeheer. Het project bestaat onder meer uit archeologisch onderzoek, aandacht voor watererfgoed en een podcastserie.¹⁸

Toekomstbestendig waterbeheer is een collectieve opgave

De Overijsselse waterschappen constateren net als elders dat de grenzen in zicht zijn van de mogelijkheden het watersysteem aan te passen aan het gebruik.¹⁹ Het kabinet vermeldde het al in het coalitieakkoord: het is steeds dringender nodig dat verschillende overheden een duurzaam watersysteem nastreven in samenhang met andere ruimtelijke opgaven.

Het kenniscentrum voor regionale waterbeheerders STOWA bracht in beeld hoe klimaatbestendig waterbeheer er in een beekdallandschap uit kan zien. Het beeld laat duidelijk zien hoe toekomstig waterbeheer samenhangt met woningbouw, natuurbeheer, landbouwtransitie en economie. Dat biedt kansen.



Figuur 3: Klimaatbestendig waterbeheer in een beekdallandschap. Bron: STOWA²⁰

Natuurlijke oplossingen voor waterbeheer dragen ook bij aan het natuurbeleid, een aantrekkelijke woon- en recreatieomgeving, klimaatdoelstellingen en een circulaire economie. Bijvoorbeeld door terugwinning van grondstoffen uit afvalwater.²¹

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

De zorg voor een toekomstbestendig watersysteem vraagt aandacht van waterbeheerders én andere partijen: gemeenten, de provincie, projectontwikkelaars, terreinbeheerders, boeren en uiteindelijk ook burgers. Ook zij kunnen met de inrichting van hun eigen tuinen een bijdrage leveren aan klimaatbestendig waterbeheer.²² Thema's als waterveiligheid, wateroverlast, droogte en waterkwaliteit komen steeds nadrukkelijker aan de orde bij besluitvorming over andere thema's, zoals bij woningbouw, veiligheid en een gezonde leefomgeving. Dat gaat niet alleen over het water zelf, maar ook over de ruimtelijke inrichting. Denk aan bestrating, groen en waterberging. De aandacht hiervoor blijkt onder meer uit initiatieven als Steenbreek, dat als doel heeft om verstening in Nederland tegen te gaan en de leefomgeving te vergroenen. Veel gemeenten, provincies en waterschappen doen hieraan mee. Op een kleinschalige manier worden mensen gestimuleerd geveltuintjes aan te leggen of tegels in hun tuin te vervangen door groen.²³ Een voorbeeld is ook het NK Tegelwippen, waar veel Overijsselse gemeenten al aan meedoen.²⁴

Klik hier en lees meer over:

- C** Woningbouw: op zoek naar balans tussen vraag en aanbod
- E** Meer bouwen met en voor natuur
- F** Een groene gezonde leefomgeving
- R** Regionale samenwerking



¹ VVD, D66, CDA & ChristenUnie (15 december 2015). [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst – coalitieakkoord 2021-2025](#), p.13.

² De Rooij, B., Woolderink, H., Breman, B., Budding, A., De Graaf, M., & Van Rooij, S. (14 juni 2023). 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik. Wageningen University & Research. Geraadpleegd op 27 maart 2025.

³ Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). [Op waterbasis](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

⁴ Zie bijvoorbeeld de publicatie uit 2006: Nijs, A. & Kuiper, R. (2006). [De Locatiezoeker - Uitwerking lagenbenadering voor bepalen zoekruimte verstedelijking](#) (PBL) en de recentere toelichting op [Ruimte met Toekomst - Lagenbenadering](#) (ruimtexmilieu.nl).

⁵ Atelier Overijssel (2023). [Stad en water. Twente 2025](#), p.33.

⁶ Atelier Overijssel (2023). [Stad en water. Twente 2025](#).

⁷ Kennisportaal Klimaatadaptatie (z.d.). [Op waterbasis](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

⁸ Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (z.d.). [Uitleg over extreme neerslag](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.

⁹ Waterschap Drents Overijsselse Delta (22 november 2019). [Expeditie Watervisie 2030 | Impressie](#) (YouTube). Zie ook [Missie en visie, Waterschap Drents Overijsselse Delta](#).

¹⁰ Waterschap Drents Overijsselse Delta (z.d.). [Waterschap Drents Overijsselse Delta presenteert toekomstplannen](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹¹ Provincie Overijssel (z.d.). [Drinkwater](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025. Zie ook: [Kwaliteit oppervlaktewater kaderrichtlijn water](#).

¹² Rekenkamer Oost-Nederland (juni 2019). [Grondwaterbescherming. Drinkwaterbronnen grondig beschermd?](#) Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹³ NOS (3 april 2024). [Vitens: mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹⁴ Interprovinciaal Overleg (25 maart 2025). [Maak van drinkwater niet de volgende netcongestie](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹⁵ Provincie Overijssel (2025). [Drinkwaterwinningen Overijssel](#).

¹⁶ KennisHub Overijssel (24 november 2021). [Een diffuse deken van EDTA in het grondwater](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹⁷ Waterschap Vallei en Veluwe (z.d.). [Medicijnresten uit rioolwater halen](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹⁸ Het Oversticht (z.d.). [De Overijsselse watersnoodramp van 1825](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.

¹⁹ Zie ook: [Watervisie 2050 - Vechtstromen](#).

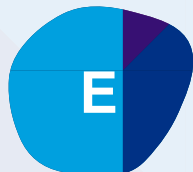
²⁰ Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (21 januari 2021). [Hoe ziet een klimaat-robuust beekdallandschap eruit? Bekijk het!](#) Geraadpleegd op 27 maart 2025.

²¹ Zie: Waterschap Vechtstromen, [Watervisie 2050](#) en WUR, [Natuurlijke oplossingen voor waterbeheer](#).

²² Zie bijvoorbeeld: [Deltabeslissing Zoetwater | Drie thema's | Deltaprogramma](#) en [Twents waternet](#).

²³ Zie: [steenbreek.nl](#).

²⁴ Zie: [nk-tegelwippen.nl](#).



MEER BOUWEN MET EN VOOR NATUUR

De aandacht voor het gebruik van natuurlijke materialen in bouwprojecten groeit, net als de aandacht voor natuur en biodiversiteit in de woonomgeving. Bijvoorbeeld met de aanleg van groenstroken en groene daken, met ruimte voor overtollig water, flora en fauna en met nestelmogelijkheden voor vogels en vleermuizen. Ook in gebouwen zelf komt natuur steeds vaker terug, niet alleen door aandacht voor groen in, op en om gebouwen, maar ook door materialen van natuurlijke herkomst te gebruiken.

Sommige ingrepen moeten de biodiversiteit bevorderen. In andere situaties wordt juist gebruikgemaakt van de positieve eigenschappen van gewassen om een gebouw beter te isoleren of klimaatbestendiger te maken. Door gebruik van hernieuwbare materialen kan worden bijgedragen aan de circulaire economie.

Biobased of natuurinclusief?

De begrippen 'natuurinclusief bouwen' en 'biobased bouwen' worden vaak in één adem genoemd en ook vaak door elkaar gebruikt. Beide hebben betrekking op natuur, maar ze betekenen niet hetzelfde. Natuurinclusief bouwen gaat over de relatie tussen het gebouw en de directe, natuurlijke omgeving en hoe die kan worden gestimuleerd. Het gaat om maatregelen in de bouw die rekening houden met aanwezige natuur; het welzijn van in de omgeving aanwezige planten en dieren. Biobased bouwen gaat over de natuurlijke herkomst van materialen waarmee wordt gebouwd: het bouwen mét natuur.¹

Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs heeft de afgelopen jaren met de programmaliijn 'Een nieuwe bouwcultuur. Biobased natuurinclusief bouwen' de ontwikkelingen op het gebied van biobased bouwen willen stimuleren.² Een van de onderdelen van dit programma was ook

KLIK EN GA NAAR:



de 'Ontwerpprijsvraag biobased en natuurinclusief bouwen op de Nieuwe Veemarkt in Zwolle'. Ook is een inspiratieboek ontwikkeld voor natuurinclusief en biobased bouwen.³

Bouwen voor de natuur – natuurinclusief bouwen

Bij natuurinclusief bouwen wordt ruimte gecreëerd voor biodiversiteit op, aan of in het gebouw of de omgeving, waardoor er meer diverse planten- en diersoorten kunnen leven.⁴ Er worden natuurlijke en zoveel mogelijk lokale bouwmaterialen gebruikt. Balkons, daken en gevels worden dikwijls bedekt met planten en overtollig regenwater wordt opgevangen in wadi's, natuurlijke vijvers of andere natuurlijke waterbergingsystemen. Ook zijn er schuil- en nestelplekken voor vogels, egels en vleermuizen.⁵ Volgens onderzoekers van Wageningen University & Research (WUR) groeit de aandacht voor natuurinclusief bouwen. Niet alleen omdat het goed is voor biodiversiteit en klimaatadaptatie, maar ook omdat het bijdraagt aan een positief vestigingsklimaat voor bedrijven en een belangrijke factor is bij de aankoop van een huis.⁶

Grijs voor groen

In de Zwolse wijk Assendorp is een project ontwikkeld dat bewoners verleidt een parkeerplaats voor hun huis op te geven in ruil voor meer groen in de straat. Op het moment dat twee huishoudens hun auto's structureel op afstand gaan parkeren, wordt één parkeerplek getransformeerd tot een stukje groen. Eerst met een tijdelijke plantenbak, maar als er geen klachten komen uit de buurt verandert dat in een permanent stukje groen. Het lijkt een klein oppervlakte, maar in een stenige wijk als het vooroorlogse Assendorp maakt zo'n stukje groen ter grootte van een parkeerplaats al een groot verschil.^{7,8}

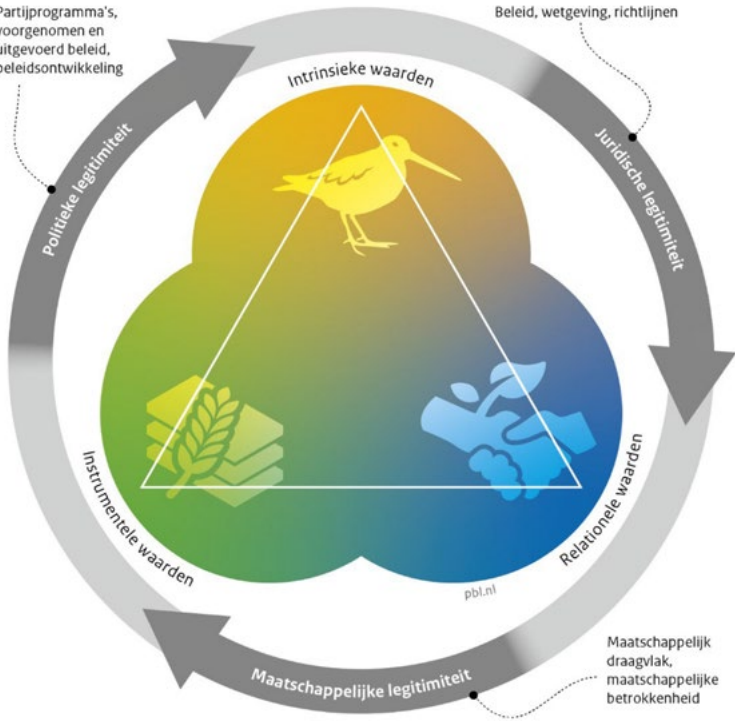
Bouwen met natuur – biobased bouwen

Nederland heeft als ambitie dat de bouweconomie in 2050 volledig circulair is. Dit betekent dat we moeten overstappen op een andere manier van bouwen, niet alleen door hergebruik, maar ook door verandering van grondstoffen.

Tegelijkertijd zijn steeds meer boeren op zoek naar andere vormen van landbouw. Door veranderende regelgeving, maar ook door klimaatverandering, verdroging en temperatuurstijging. De circulaire economie en dan met name de beweging naar meer biobased biedt hen nieuwe kansen. Natuurlijke vezelrijke gewassen als vlas, vezelhenneep, bamboe, lisdodde en olifantsgras kunnen namelijk goed worden gebruikt als circulaire grondstoffen voor de bouw. Het verbouwen van gewassen als grondstof voor de bouw kan een alternatief zijn voor boeren die willen stoppen met gangbare landbouw. Dat helpt zowel de landbouwtransitie als de natuurinclusieve bouw.⁹

Meer aandacht voor waarde van natuur

In het gesprek over het belang van natuurbeleid zijn volgens onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) drie soorten waarden te onderscheiden. Om te beginnen is er de nadruk op het belang van het beschermen en in stand houden van kwetsbare natuur. Daarbij gaat het om waarden die de natuur van zichzelf heeft, onafhankelijk van de mens. Beleid in dit kader is gericht op de bescherming van specifieke planten- en diersoorten en biotopen die van belang zijn voor het behoud van biodiversiteit. Dat is bijvoorbeeld vastgelegd in de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR) van de EU. Dit worden ook wel de intrinsieke waarden van de natuur genoemd.



Figuur 1: Waarden van natuur. Bron: PBL 2024¹⁰

Daarnaast is er groeiende aandacht voor de instrumentele waarden, het nut van de natuur, bijvoorbeeld bron van voedsel of bouwmaterialen en instrument voor waterberging en klimaatbeheersing. Een derde manier van kijken naar de waarde van natuur ligt in het kijken naar de persoonlijke verbondenheid die mensen ervaren met natuur in het algemeen, of een specifieke plek in een bos of een park. Dat noemt het PBL de relationele waarden. Denk aan de verbondenheid die iemand

kan voelen met een natuurlijke plek om tot rust te komen of inspiratie te vinden. Als ook deze waarden worden betrokken in het gesprek over natuur, geeft dat het gesprek over het belang van natuurbeleid een nieuwe dimensie. Dat kan ervoor zorgen dat mensen zich op een andere manier betrokken voelen bij natuurbeleid.¹¹

Natuurinclusieve ontwikkelingen in Overijssel

In Overijssel werken verschillende partijen onder leiding van Natuur en Milieu Overijssel (NMO) samen aan de bevordering van natuurinclusieve landbouw.¹² Het provinciale programma Natuur voor elkaar richt zich op de ontwikkeling van projecten die bijdragen aan een groener Overijssel.¹³ Binnen het provinciale programma Agro en Food moet de programmalijn Nieuwe Ketens de ontwikkeling van duurzame lokale ketens stimuleren, onder meer op het gebied van biobased bouwen.¹⁴ Inmiddels zijn er verschillende initiatieven in Overijssel, waaronder Biobased (ver)bouwen, zoals Boeren voor Biobased Bouwen in de Regio Stedendriehoek, Biobased Bouwen Salland en Twentse Bouwboeren. Deze initiatieven zetten zich in om boeren en bouwbedrijven bij elkaar te brengen en een duurzame en eerlijke regionale keten te ontwikkelen voor biobased bouwmaterialen.¹⁵

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Een natuurinclusieve samenleving vraagt om een cultuurverandering van de samenleving als geheel. Er is nog een hele weg te gaan om de mogelijkheden van de natuur in alle delen van de samenleving te benutten, zonder haar schade toe te brengen. Door meer aandacht te vragen voor natuurinclusief en biobased bouwen, wordt de natuur letterlijk de bebouwde kom ingetrokken en dichtbij gebracht. Aandacht voor natuurinclusief en biobased bouwen betekent ook een zoektocht naar een integrale benadering en sterkere integratie van natuur- en milieubeleid met andere

beleidsterreinen. Het is immers niet alleen een zaak van natuur en milieu, en ook niet alleen van vastgoed, ruimtelijke ordening, sport, toerisme of recreatie. Met een eigen aanbesteding en bedrijfsvoering kan natuur-inclusief en biobased bouwen worden gestimuleerd en wellicht ook een impuls bieden aan de lokale economie.

Klik hier en lees meer over:

- B** Regionale economie
- C** Woningbouw: op zoek naar balans tussen vraag en aanbod
- D** Droger en natter: naar een watersysteem met draagkracht
- F** Een groene gezonde leefomgeving

-
- ¹ College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (z.d.). [Wat is natuurinclusief bouwen?](#) Rijksoverheid. Geraadpleegd op 24 maart 2025.
 - ² College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (z.d.). [Programmalijn: Een nieuwe bouwcultuur | Projecten | College van Rijksadviseurs](#). Geraadpleegd op 24 maart 2025.
 - ³ Zie: [Inspiratieboek biobased en natuurinclusief bouwen | Publicatie | College van Rijksadviseurs](#).
 - ⁴ Wageningen University & Research (18 juli 2022). [Natuurinclusief bouwen wordt de standaard](#). Geraadpleegd op 25 februari 2025.
 - ⁵ NL Adaptief (z.d.). [Natuurinclusief bouwen. Praktijkvoorbeeld uit de Achterhoek](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
 - ⁶ Wageningen University & Research (18 juli 2022). [Natuurinclusief bouwen wordt de standaard](#). Geraadpleegd op 25 februari 2025.
 - ⁷ Gids Gezonde Leefomgeving (z.d.). [Assendorp: geen blik voor de deur, maar groen!](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.
 - ⁸ Zie ook: [50 tinten groen Assendorp - Project Straattuin](#).
 - ⁹ Zie ook: [Bouwen met de boer - VPRO](#).
 - ¹⁰ Van Dam, F., Pols, L., Schoolenberg, M., & Veerkamp, C. (2024). [Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland](#). Planbureau voor de Leefomgeving. p.16.
 - ¹¹ Idem, p.5.
 - ¹² Natuur en Milieu Overijssel (z.d.). [NatuurinclusieveLandbouw](#). Geraadpleegd op 25 februari 2025.
 - ¹³ Zie: [Natuur voor Elkaar](#).
 - ¹⁴ Zie: [Nieuwe ketens - Provincie Overijssel](#).
 - ¹⁵ Provincie Overijssel (z.d.). [Nieuwe ketens](#). Geraadpleegd op 25 februari 2025.

EEN GROENE GEZONDE LEEFOMGEVING

Groen is goed voor de mens. Contact met de natuur zorgt voor meer geluk en minder stress. Volgens onderzoekers stimuleert natuur vitaliteit, creativiteit en ontmoeting tussen mensen.¹ Een groene en gezonde omgeving staat dan ook prominent op vele agenda's en komt terug in vele onderzoeken en adviezen. Positieve gezondheid en aandacht voor een groene en gezonde leefomgeving is steeds vaker een onlosmakelijk onderdeel van uiteenlopende plannen, ontwerpen, programma's en agenda's.²

De omgeving waarin mensen wonen, werken en leven heeft invloed op de gezondheid; op de manier waarop en de mate waarin we bewegen, ontspannen en ons verplaatsen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beschrijft de gezonde leefomgeving als 'een leefomgeving die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is'.

Lang werd er onderscheid gemaakt tussen de gebouwde omgeving en de wereld daarbuiten. Bebouwing werd gezien als tegenpool van natuur en de overtuiging dat er door bebouwing natuur verloren gaat, was dominant. Maar natuur en de gebouwde omgeving inclusief al haar inwoners gaan steeds vaker samen. Zowel in bestaande bebouwing als in nieuwbouwwijken hebben natuur en water in toenemende mate een plek.³ Bijvoorbeeld door aanleg van groenstroken, parken en wateropvang in bijvoorbeeld wadi's.⁴ In steeds meer gemeenten wordt de 3-30-300 regel toegepast in ruimtelijk ontwerp. Deze regel stelt dat iedereen vanuit huis, werk- of studieplek minimaal drie volwassen bomen moet kunnen zien, dat elke buurt een bladerdek van 30% moet hebben en dat de maximale afstand tot het dichtstbijzijnde park of andere groene plek van hoge kwaliteit 300 meter is.⁵ Het is een simpel en goed meetbaar principe.



Figuur 1: De 3-30-300 regel. Bron: UNECE⁶

Gezond is meer dan groen

Een gezonde leefomgeving gaat over meer dan alleen het beschermen tegen ongezonde invloeden. De inrichting van de leefomgeving kan ook de gezondheid bevorderen door uit te nodigen om meer te bewegen, stress te verminderen en ervaren, en elkaar te ontmoeten.⁷

Er is steeds meer aandacht voor de natuurkant van de leefomgeving, maar het is van belang om ook de sociale effecten en gezondheidseffecten van een groene omgeving een plek te geven in ruimtelijk beleid. Dat is vaak nog best een uitdaging.

De mate waarin mensen gezond of ongezond zijn, hangt voor een deel samen met de inrichting van hun directe leefomgeving.⁸ Dan gaat het niet alleen over effecten op gezondheid van bijvoorbeeld luchtvervuiling, nabije voorzieningen, sociale cohesie of het faciliteren van actieve mobiliteit, maar ook om de leefomgeving als geheel en de mate waarin dat een prettige en gezonde omgeving is om in te wonen, verblijven en bewegen.⁹ Zo is er een verband tussen overgewicht en obesitas en de fysieke en

sociale omgeving.¹⁰ De leefomgeving kan echter ook een positieve invloed hebben en gezondheid faciliteren en bevorderen. Er zijn verschillende factoren in de leefomgeving die invloed hebben op de gezondheid:

- **Sociale factoren**, zoals de samenstelling van de buurt en sociale veiligheid;
- **Voorzieningen in de omgeving**, zoals zorg, groen, sportplekken en ontmoetingsplaatsen;
- **Schadelijke factoren**, waaronder luchtvervuiling, schimmels en geluidsoverlast.¹¹

Ruimte voor beweging

Om te kunnen bewegen, zijn volgens het Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS), Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLi) en de Nederlandse Sportraad (NLSportraad) twee dingen nodig: ruimte en toegankelijke voorzieningen. Maar de ruimte is schaars, waardoor er steeds minder plekken zijn om te bewegen. Ook ervaren vooral kwetsbare groepen sociaal-maatschappelijke obstakels om te sporten en bewegen. Er is een afname van maatschappelijke voorzieningen. Gecombineerd met dreigende of reële bestaansonzekerheid zorgt dat voor slechte toegang tot voorzieningen. Mensen die leven van een minimuminkomen hebben vaak geen geld om te bewegen of sporten, kunnen de voorziening niet bereiken of hebben geen mensen om zich heen om dit samen mee te doen.¹²

Omgevingsfactoren kunnen de gezondheid van mensen direct of indirect beïnvloeden. Dat betekent dat de inrichting van de leefomgeving een bijdrage kan leveren aan de gezondheid van mensen, en daarmee ook invloed kan hebben op de mate waarin zorg nodig is. In het geval van

luchtvervuiling is er een directe link met gezondheid (denk aan luchtwegproblemen), maar in veel andere gevallen gaat het om indirecte gezondheidseffecten. Eenzaamheid door een gebrek aan ontmoetingsplekken en sociale cohesie kan bijvoorbeeld stress veroorzaken, wat negatieve gezondheidseffecten tot gevolg kan hebben – zoals overspannenheid, depressie of hart- en vaatziekten. Wanneer er juist ruimte is om elkaar te ontmoeten en te bewegen, kan dat een positief effect hebben op de gezondheid.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Beleid op het gebied van sport, gezondheid en sociale cohesie heeft ook een ruimtelijke kant en kan worden ondersteund door beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Dat vraagt om een integrale blik en aanpak. Er zijn veel voorbeelden en handreikingen over hoe overheden meer aandacht en ruimte kunnen geven aan een groene gezonde omgeving. Zo geven de 'Gids gezonde leefomgeving'¹³ en de webpagina 'Leefbare gezonde stad'¹⁴ van het RIVM aanbevelingen, instrumenten en voorbeelden uit de praktijk die gemeenten, provincies en andere lokale partijen kunnen helpen om gezondheid een plek te geven in leefomgeving. Daarnaast ontwikkelde het RIVM in samenwerking met het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Aanpak Gezonde Gemeente. Deze aanpak is onder meer verbonden met het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en het Sportakkoord II.¹⁵





Klik hier en lees meer over:



Van mobiliteit naar bereikbaarheid



Demografische ontwikkelingen



Herontdekking van de gemeenschap



Sport en cultuur: hoge verwachtingen en financiële kwetsbaarheid

¹ Wageningen University & Research (18 oktober 2019). [Groen: goed voor de gezondheid](#). Geraadpleegd op 25 februari.

² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (z.d.). [Gezonde leefomgeving](#). Geraadpleegd op 26 maart.

³ Trendbureau Overijssel (2020). [Signalement: De gemaakte planeet](#).

⁴ Boogaard, F. (15 juli 2020). [Een wadi kun je eigenlijk overal aanleggen](#). *Kennisportaal Klimaatadaptatie*. Geraadpleegd op 27 maart 2025.

⁵ United Nations Economic Commission for Europe (2021). [Policy brief: Sustainable Urban and Peri-urban Forestry - An Integrative and Inclusive Nature-Based Solution for Green Recovery and Sustainable, Healthy and Resilient Cities](#), p.17.

⁶ Idem.

⁷ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018). [De stad als gezonde habitat gezondheidswinst door omgevingsbeleid](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.

⁸ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (z.d.). [Gezonde en sociale leefomgeving](#). Geraadpleegd op 12 mei 2025.

⁹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (4 juli 2022). [WOZO: Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.

¹⁰ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (november 2018). [Nationaal Preventie-akkoord: Naar een gezonder Nederland](#).

¹¹ Venderbos, J., Hosper, K., & Van Loenen, T. (januari 2023). [Leefomgeving en Gezondheidsverschillen](#). Pharos. Geraadpleegd op 7 maart 2025.

¹² Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, & Nederlandse Sportraad (2024). [Zorg voor gezond bewegen: Brief aan Minister Keijzer](#). Geraadpleegd op 7 maart 2025.

¹³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (z.d.). [Gids Gezonde Leefomgeving](#). Geraadpleegd op 14 maart 2025.

¹⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (z.d.). [Leefbare gezonde stad](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.

¹⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (z.d.). [Aanpak Gezonde Gemeente | Loket Gezond Leven](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.

Veel trends en ontwikkelingen hangen samen met de omvang, leeftijdsopbouw en andere demografische aspecten van de bevolking. Demografische ontwikkelingen leiden vaak tot discussies over de sociale structuur van een land en over houdbaarheid van voorzieningen. Sinds 1950 worden er in Nederland bevolkingsprognoses gemaakt als basis voor beleidsdiscussies over het pensioenstelsel, infrastructurele projecten, inschattingen over de behoefte aan het aantal leraren en woningbouwplanning.¹

Prognoses van lage groei of zelfs krimp en een verouderende bevolking leiden vaak tot zorgen over de leefbaarheid en voldoende arbeidskrachten. Prognoses van hoge groei geven zorgen over ruimte, belasting van voorzieningen milieuproblemen. Veranderingen in de samenstelling van de bevolking door binnenlandse en buitenlandse migratie, leiden vaak tot zorgen over de sociale cohesie in de samenleving. Al deze zorgen komen aan bod in het rapport dat de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 uitbracht in 2024. In dit rapport beschrijven ze ook hoe lastig het is om prognoses te maken en hoe zelfs op hele korte termijn de realiteit vaak afwijkt van de prognose.

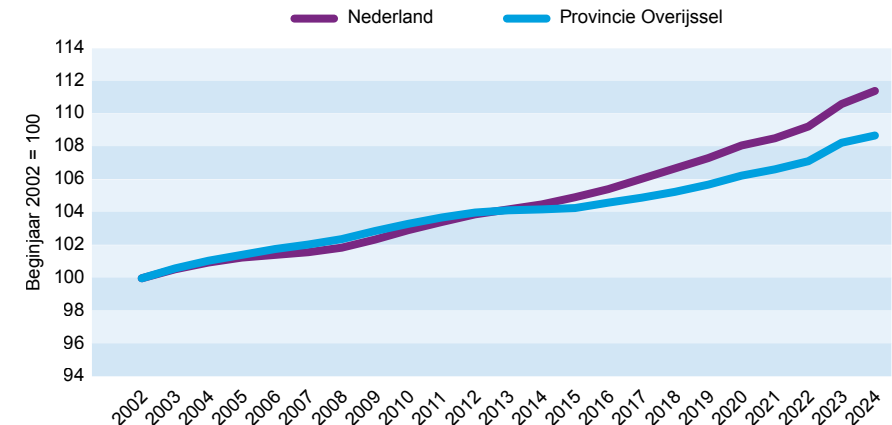
Op lokaal niveau zijn de onzekerheden vaak nog groter omdat demografische ontwikkelingen daar sterk worden beïnvloed door lokale ontwikkelingen, zoals de aanleg van een nieuwe woonwijk, het succes van een daar gevestigde onderneming, de aanwezigheid van voorzieningen. Reden dus om landelijke prognoses altijd te bezien in relatie tot specifieke lokale ontwikkelingen.

Bevolkingsontwikkeling Overijssel

De bevolking van Overijssel groeit minder snel dan de bevolking van Nederland als geheel. Eind 2024 had Overijssel bijna 1,2 miljoen inwoners.²

Dat was een toename van bijna 9% ten opzichte van het jaar 2002. Voor Nederland als geheel is dit percentage 11%.³ Zie ook onderstaande figuur.

Toch is de groei opmerkelijk als je kijkt naar alle verwachte ontwikkelingen tussen 2017 en 2022. Steeds viel de werkelijke groei van de Overijsselse bevolking hoger uit dan verwacht.⁴

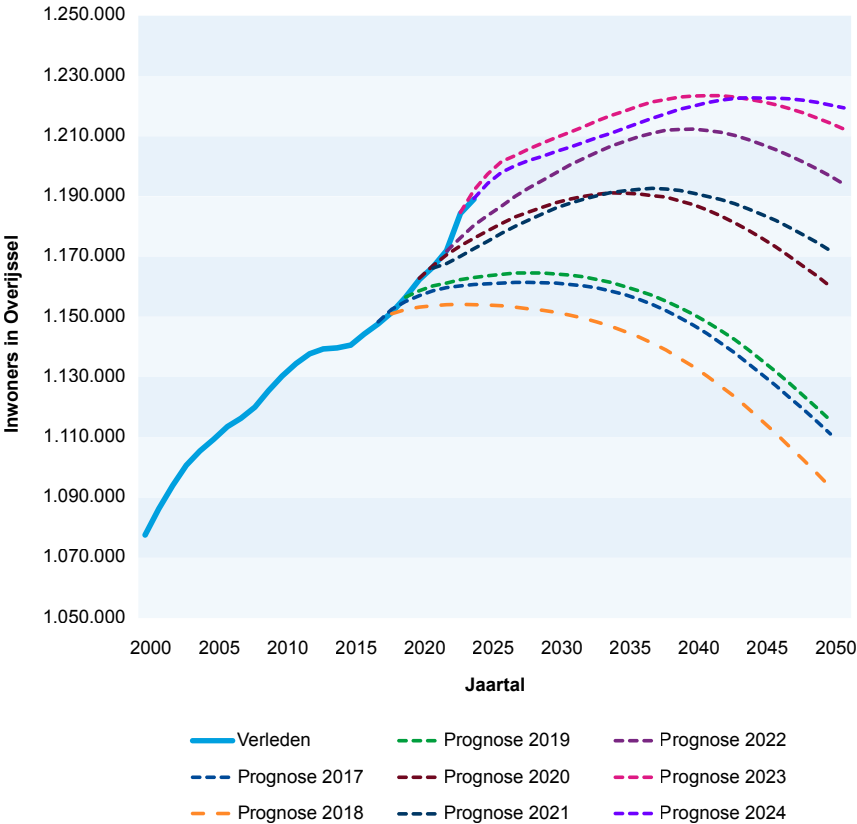


Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling in Overijssel vergeleken met Nederland, 2002 = 100.

Bron: CBS⁵

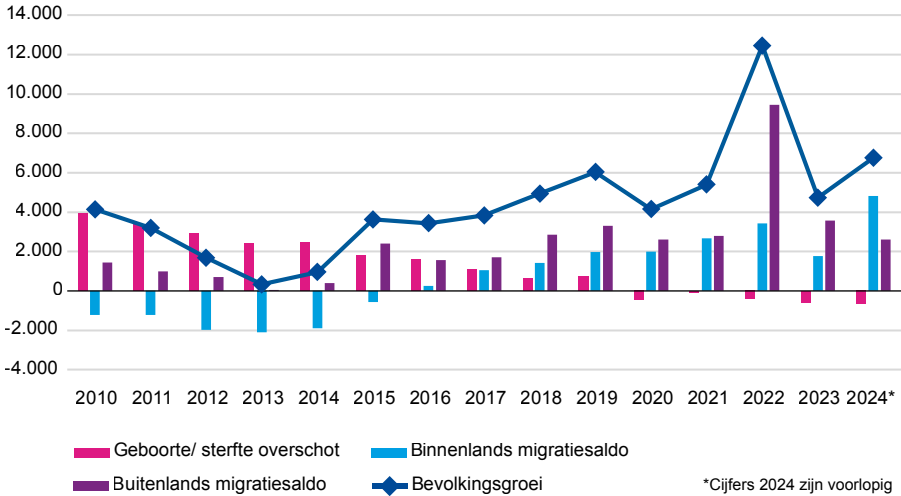
Componenten bevolkingsontwikkeling

Krimp of groei van een bevolking vindt plaats door drie ontwikkelingen: geboorte, sterfte en migratie. In Overijssel – en in Nederland als geheel – daalt het saldo van geboorte minus sterfte al langere tijd.⁶ In figuur 3 is te zien dat dit saldo dalende is, maar tot 2020 positief was. Dat is veranderd in de coronajaren. Toen stierven er meer mensen dan er werden geboren. Voor de binnenlandse verhuisbewegingen is een omgekeerde ontwikkeling gaande. Tussen 2010 en 2015 verhuisden er meer mensen uit Overijssel, ►



Figuur 2: Bevolkingsontwikkeling- en prognose Overijssel. Bron: CBS en Primos⁷

dan dat er vanuit andere delen van Nederland naar Overijssel kwamen. Dat is daarna omgedraaid, en groeiende. Samen met buitenlandse migratie is binnenlandse migratie de belangrijkste oorzaak van een groeiende bevolking in Overijssel sinds 2015.



Figuur 3: Componenten van bevolkingsgroei in Overijssel. Bron: CBS⁸

Binnenlandse en buitenlandse migratie

Zoals gezegd is migratie in Overijssel de belangrijkste bron voor bevolkingsgroei. In haar statistieken maakt het CBS onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse migratie. Buitenlandse migratie is de migratie waarbij mensen zich vanuit het buitenland voor het eerst registreren bij een Nederlandse gemeente. Alle verhuisbewegingen tussen Nederlandse gemeenten worden geregistreerd als binnenlandse migratie. Groepen die niet staan ingeschreven bij gemeenten blijven buiten beeld. Dit zijn bijvoorbeeld arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland wonen en werken.⁹

De meeste binnenlandse verhuizingen zijn over korte afstand, binnen gemeenten of regio's.¹⁰ Maar er zijn ook mensen die voor studie, werk of andere redenen verder weg verhuizen. Lange tijd verhuisden uit Overijssel meer mensen naar andere delen van Nederland dan dat er nieuwkomers

uit de rest van Nederland zich vestigden in Overijssel. Dit is aan het veranderen. Zo is het saldo van verhuizingen tussen Overijssel en de Randstad de laatste jaren in evenwicht.¹¹

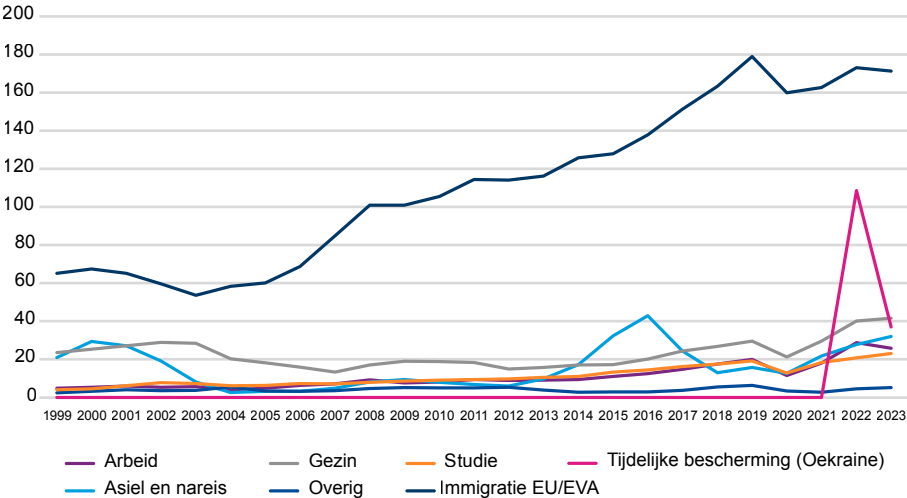
Buitenlandse migratie

Migratie uit het buitenland naar Nederland fluctueert ieder jaar. Het grootste deel van immigranten komt uit de Europese Unie (EU) of landen die geen lid zijn van de EU maar wel van de Europese Vrijhandel Associatie (EVA): IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. Immigratie van daarbuiten is sterk gerelateerd aan arbeidsvraag in Nederland en conflict-haarden elders.¹² Denk aan arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko in de jaren zestig en zeventig, en vluchtelingen uit België (Eerste Wereldoorlog), Joegoslavië (jaren negentig), Syrië (jaren tien) en recent uit Oekraïne.¹³

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) houdt van migranten van buiten de Europese Unie (EU) en Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) bij met welk motief zij naar Nederland komen.¹⁴ In de groep migranten met het doel bescherming of asiel zijn de fluctuaties duidelijk groter dan in het aantal migranten dat komt voor studie, gezin of arbeid.

Tot asiel worden de eerste aanvragers en de nareizigers (vaak eerste-graads familieleden) gerekend die volgen na een eerste aanvraag. Gezinsmigratie omvat alle migranten die naar Nederland komen om te herenigen met een partner of familie; dit kan dus ook de familie van een kennismigrant zijn of een buitenlandse partner van een Nederlander. Studiémigratie en arbeidsmigratie zijn cijfers van migranten die zelf voor één duidelijk doel naar Nederland komen.

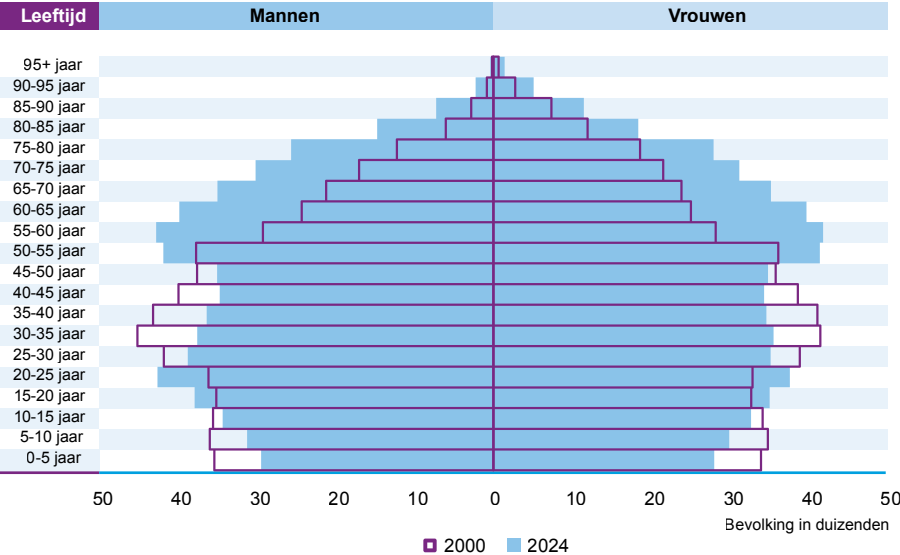
De motieven voor migranten die van binnen de EU/EVA naar Nederland verhuizen worden niet bijgehouden.¹⁵



Figuur 4: Migratiemotief migranten van buiten de EU/EVA, samen met totaal immigratie binnen de EU/EVA 1999 tot 2023. Bron: CBS¹⁶

Dubbele vergrijzing

Veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking zijn van invloed op de grootte van de beroepsbevolking – mensen tussen de 15 en 75 jaar die betaald werk verrichten of direct beschikbaar zijn voor betaald werk¹⁷ – ten opzichte van de rest van de bevolking. Het stijgen van de gemiddelde leeftijd van de Nederlandse bevolking heeft twee oorzaken. Ten eerste ligt het gemiddeld kindertal in Nederland al decennia onder de het niveau waarmee de bevolking zichzelf op den duur kan vervangen (ongeveer 2,1 kinderen per vrouw). In Overijssel ligt het gemiddelde iets hoger, maar niet op dat niveau.^{18,19} Dit leidt ertoe dat het aandeel ouderen in de bevolking stijgt. Dit wordt de vergrijzing van de bevolking genoemd. Het is een ontwikkeling waar economen en politici zich al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw zorgen over maken.²⁰



Figuur 5: Bevolkingspiramide Overijssel 2000 en 2024. Bron: CBS²¹

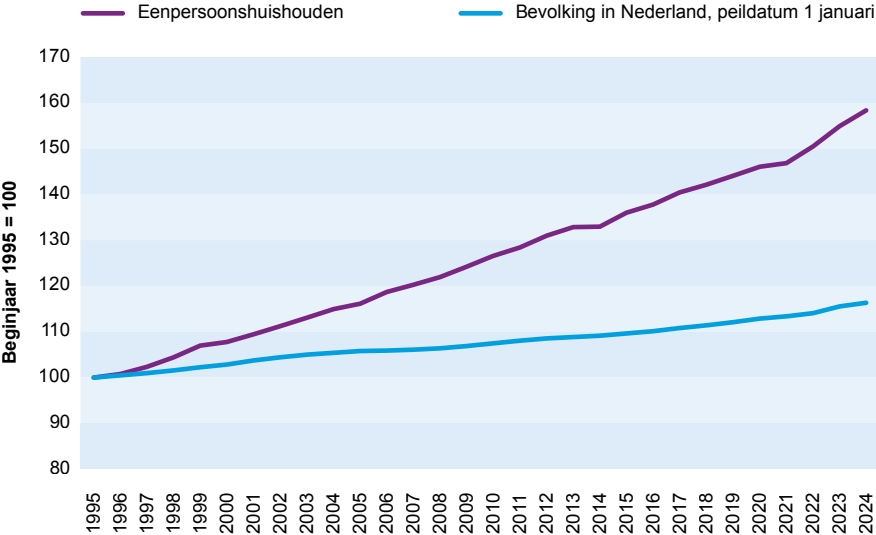
Mensen worden gemiddeld ook steeds ouder. Wie in 1950 65 jaar was, had gemiddeld een levensverwachting van nog ruim 14 jaar. In 1990 konden 65-jarigen nog 17 levensjaren verwachten. In 2023 was de verwachting dat 65-jarigen hun 85ste verjaardag nog zouden kunnen vieren.²² Dus niet alleen stijgt het aandeel ouderen in de bevolking ook het aandeel hoog-bejaarden stijgt. Dit wordt aangeduid met het begrip dubbele vergrijzing.

Beide effecten zijn duidelijk zichtbaar in de veranderende vorm van de Overijsselse bevolkingspiramide tussen 2000 en 2024. De puntvormige kant van de piramide schuift langzaam op naar hogere leeftijdscategorieën en het onderste deel van de piramide wordt steeds smaller. Inmiddels lijkt het meer een paddenstoel dan een piramide.

Samenstelling huishoudens

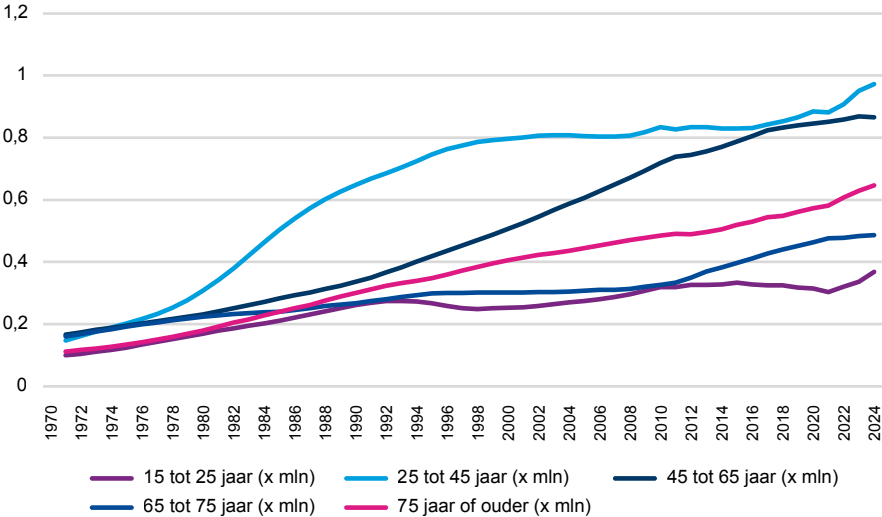
Een laatste demografische ontwikkeling die we hier beschrijven, is de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Bij een groeiende bevolking is het logisch dat ook het aantal huishoudens toeneemt. Maar een groeiende bevolking alleen geeft onvoldoende verklaring voor de ontwikkeling die zich de afgelopen decennia voordoet. Het aantal huishoudens in Nederland groeit namelijk procentueel sneller dan het aantal inwoners.²³

Dit komt voor een belangrijk deel doordat het aantal alleenstaanden toeneemt.²⁵ Een alleenstaande vormt een eenpersoonshuishouden in de definitie van het CBS. Dat kunnen ook mensen zijn die met anderen



Figuur 6: Ontwikkeling eenpersoonshuishoudens en bevolkingsgroei in Nederland, 1995 = 100. Bron: CBS²⁴

op eenzelfde adres wonen, maar daarbij een eigen huishouding voeren.²⁶ Zoals vaak het geval is in studentenhuizen. In steden met een grote studentenpopulatie is het dus niet verrassend dat er relatief veel alleenstaanden zijn. Zo ook in Overijssel, met name in Zwolle, Enschede en Hengelo, waar meer dan 20% van de bevolking alleenwonend is.²⁷ Toch zijn jongeren niet de grootste categorie alleenstaanden. Dat zijn mensen in de leeftijdscategorie tussen de 25 en 45 jaar oud. En de grootste groei in het aantal alleenstaanden zit bovendien in het aantal mensen van boven 45 jaar die een eigen huishouden voeren.²⁹



Figuur 7: Ontwikkeling aantal alleenstaanden in Nederland naar leeftijdscategorie. Bron: CBS²⁸

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Hoeveel inwoners Overijssel in de toekomst gaat tellen, is niet met zekerheid te zeggen en de samenstelling van de bevolking naar leeftijden is aan het veranderen. Bewustzijn van de veranderlijkheid van de bevolking is belangrijk voor gemeenten. Veel plannen voor woningbouw, wegenbouw en onderwijshuisvesting zijn gericht op het vervullen een vraag van de bevolking, voor nu en de toekomst. In de visies die worden ontwikkeld is het van belang om niet alleen naar omvang van bevolking te kijken, maar ook naar de leeftijdsopbouw en de samenstelling van huishoudens. Daarbij gaat het niet alleen over aantallen mensen, maar ook over huishoudens en de wensen en behoeften die daarmee samenhangen.

Klik hier en lees meer over:

- A** Van mobiliteit naar bereikbaarheid
- K** Een arbeidsmarkt met steeds meer gaten
- L** Herontdekking van de gemeenschap
- S** Onrust op het wereldtoneel



¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). [Rapport van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 gematigde groei](#).

² Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Bevolkingsontwikkeling; regio per maand](#). CBS StatLine. Geraadpleegd op 1 april 2025.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Bevolkingsontwikkeling; regio per maand](#). CBS StatLine. Geraadpleegd op 1 april 2025.

⁴ Gopal, K., Bod, E., Groenemeijer, L., Van Leeuwen, G., Omtzigt, D & Stuart-Fox, M. (2024). [Primos prognose 2024](#). ABF Research. Geraadpleegd op 1 april 2025.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Bevolkingsontwikkeling; regio per maand](#). CBS StatLine. Geraadpleegd op 1 april 2025.

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). [Bevolkingsgroei in 2024 afgenomen in de Randstad, toegenomen daarbuiten](#). CBS. Geraadpleegd op 25 februari 2025.

⁷ Gopal, K., Bod, E., Groenemeijer, L., Van Leeuwen, G., Omtzigt, D & Stuart-Fox, M. (2024). [Primos prognose 2024](#). ABF Research. Geraadpleegd op 1 april 2025.

⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Bevolkingsontwikkeling; regio per maand](#). CBS StatLine. Geraadpleegd op 27 maart 2025.

⁹ Obermann, L. (2023). [Uitgelicht: Waarom de schattingen van het aantal arbeidsmigranten sterk variëren](#). Adviesraad Migratie. Geraadpleegd op 25 februari 2025.

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (9 juli 2024). [Verhuisbewegingen 2017-2022](#). Geraadpleegd op 25 februari 2025.

¹¹ Kennishub Overijssel (4 december 2024). [Van de Randstad naar het Oosten](#). Geraadpleegd op 1 april 2024.

¹² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (12 maart 2024). [Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050](#), p.47.

¹³ Rijksoverheid (z.d.). [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#). Rijksoverheid. Geraadpleegd op 10 februari 2025.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Statistiek migratiemotieven](#). CBS. Geraadpleegd op 25 februari 2025.

¹⁵ Van Hijum, H.J. (14 november 2024). [Kamerbrief: Naar een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid](#). Rijksoverheid.

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2 juli 2024). [Minder immigranten in 2023, vooral minder Oekraïense vluchtelingen](#).

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (30 april 2025). [Beroepsbevolking](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (14 juni 2024). [Dataset. Geboorte; kerncijfers vruchtbaarheid, leeftijd moeder, regio](#). Geraadpleegd op 1 april 2024.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Geboorte](#). Geraadpleegd op 1 april 2024.

²⁰ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (12 maart 2024). [Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050](#). p.65.

²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Bevolking; kerncijfers](#). CBS StatLine. Geraadpleegd op 16 april 2025.

²² VZInfo (13 juni 2024). [Levensverwachting | Leeftijd en geslacht](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek (30 mei 2024). [StatLine - Huishoudens; personen naar kenmerken, type huishouden, regio](#). Geraadpleegd op 10 februari 2025.

²⁴ Idem.

²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Dashboard bevolking - Alleenstaanden](#). Geraadpleegd op 10 februari 2025.

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Alleenstaand](#). Geraadpleegd op 10 februari 2025.

²⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Dashboard bevolking - Alleenstaanden](#). CBS. Geraadpleegd op 10 februari 2025.

²⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (17 december 2024). [Huishoudensprognose 2024–2070: Bijna 10 miljoen huishoudens verwacht in 2070 – Resultaten verwachte huishoudensontwikkeling](#). Geraadpleegd op 10 februari 2025.

²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (6 september 2024). [1 op de 5 mensen woont alleen](#). Geraadpleegd op 10 februari 2025.

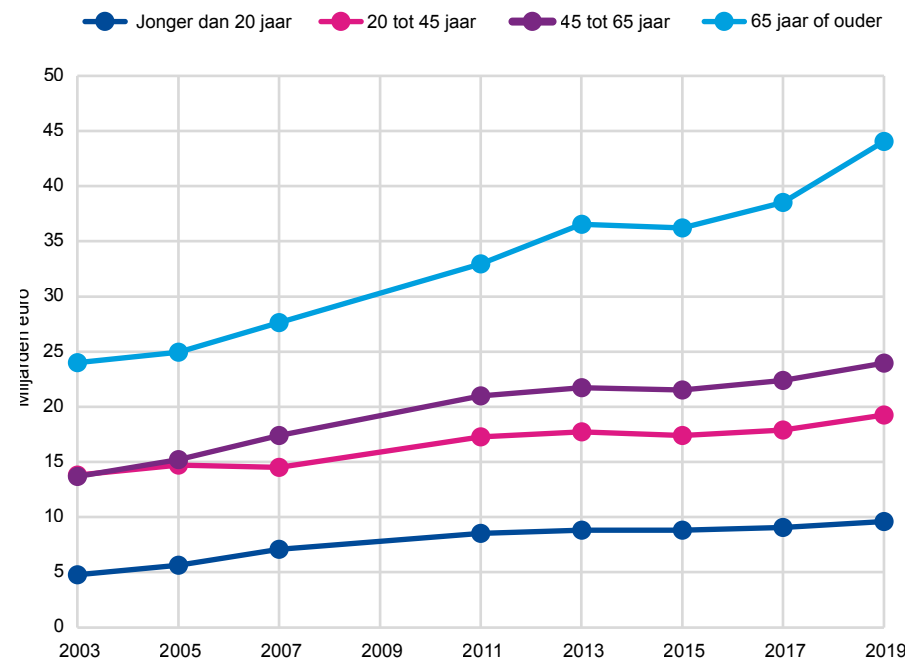
De houdbaarheid van het zorgsysteem staat onder druk. Steeds vaker is sprake van schaarste in de zorg: schaarste aan financiële middelen en schaarste aan betaalde en onbetaalde arbeidskracht.¹ Dat heeft invloed op de beschikbaarheid, kwaliteit en het maatschappelijk draagvlak voor de gezondheidszorg. Burgers zijn bang dat de kwaliteit en bereikbaarheid van zorg voor hen in de toekomst in het geding is.²

Waar komt de schaarste vandaan?

De vraag naar zorg stijgt harder dan het aanbod, zo stelt het Integraal Zorgakkoord (IZA).³ Dat komt onder meer door bevolkingsgroei. Mensen worden gemiddeld ook ouder en ontwikkelen met het stijgen van de leeftijd meer chronische ziekten en andere aandoeningen. Niet alleen de vraag naar zorg groeit, ook op het gebied van collectieve zorguitgaven per persoon is een stijging waarneembaar. In 30 jaar zijn de totale zorgkosten in Nederland meer dan verdubbeld: van 48 miljard euro in 1990 naar 112 miljard euro in 2022. De toename van zorguitgaven zijn voor een deel het gevolg van vergrijzing en bevolkingsgroei, maar de grootste stijging wordt veroorzaakt door ontwikkelingen in medische technologie en welvaartstijging.⁴

Ondanks vele wijzigingen in het zorgsysteem van zowel cure (genezing) als care (verzorging) en pogingen om de uitgaven omlaag te brengen, zijn de daadwerkelijke zorguitgaven niet gedaald. De verwachting is bovendien dat de uitgaven voor zorg op korte termijn niet zullen dalen.⁵ Daarnaast is de druk op de eerstelijnszorg hoog. Het gaat dan om de direct toegankelijke zorg waarvoor geen verwijzing nodig is, zoals zorg van huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten, apothekers, maatschappelijk werkers en wijkverpleegkundigen.⁶ In de geestelijke gezondheidszorg en de medisch-specialistische zorg zijn lange wachttijden voor verschillende behandelingen.⁷

Het is lastig om een verband te leggen tussen de gezondheid van mensen en uitgaven aan gezondheidszorg. Meer vitaliteit is namelijk niet altijd goedkoper. Het betekent bijvoorbeeld dat mensen met chronische aandoeningen vitaler zijn en langer leven, maar ook langere tijd afhankelijk zijn van – soms dure – medicijnen. Daarnaast blijkt dat mensen steeds ouder worden, maar dat de hoogte van de leeftijd waarop gezondheidsuitgaven sterk toenemen, veel minder hard meestijgt. Dat betekent een langere periode van hogere kosten.⁸



Figuur 1: Kosten van ziekte per leeftijdsgroep in Nederland 2003-2019 in miljarden euro.
Bron: RIVM⁹



Wie zorgt waarvoor?

In het Nederlandse zorgstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen cure en care. In het kort ligt de verantwoordelijkheid voor cure bij de Rijksoverheid en de verantwoordelijkheid voor care en preventieve maatregelen om cure te voorkomen bij gemeenten. Bezuinigingen op het gebied van cure worden overgeheveld naar care, waardoor problemen in de zorg niet worden opgelost maar verschoven. Zo betekent het verminderen van het aantal ligdagen in ziekenhuizen vaak dat de behoefte aan thuis- en mantelzorg stijgt. Ook beleid op langer thuis wonen zorgt voor een toename in de vraag naar thuis- en mantelzorg. Vooral het aantal ouderen boven de 75 jaar dat mantelzorg nodig heeft, stijgt: van 264.000 in 2016 naar 317.000 in 2023.¹⁰

Akkoorden voor zorg

Afspraken en ambities van het Rijk en verschillende partnerorganisaties op het gebied van zorg en gezondheid zijn verdeeld over verschillende akkoorden. Gemeenten hebben via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het Integraal Zorgakkoord (IZA), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en de programma's Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ) en Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO) ondertekend. Ook in de Nationale Woon- en Bouwagenda wordt een link gelegd met zorg, vooral als het gaat om wonen en zorg voor ouderen.¹¹

Al deze programma's en akkoorden richten zich op het verbeteren van samenwerken in de zorg, stimuleren dat mensen zo lang mogelijk gezond blijven en als dat niet zo is, ervoor zorgen dat mensen in hun directe leef-omgeving de nodige zorg kunnen ontvangen. Hiervoor ligt een belangrijke taak bij gemeenten. De IZA-afspraken over toekomstbestendige zorg staan onder druk. In november stapten de gemeenten (in ieder geval tijdelijk) uit het IZA omdat zij van mening waren dat de uitvoering onmogelijk wordt

gemaakt door de bezuinigingen van het kabinet-Schoof op preventie, en dat er geen adequate oplossingen worden geboden voor de periode na 2026. Ook verschillende beroepsverenigingen zegden hun medewerking op aan een vervolg op dit zorgakkoord, onder meer uit onvrede over de extra bezuinigingen op de opleidingen van zorgpersoneel die eind 2024 werden aangekondigd. Dat laat zien hoe kwetsbaar de afspraken zijn.

Kiezen bij schaarste

Alleen het doelmatiger organiseren van de zorg en het werven van meer personeel zijn niet voldoende om de houdbaarheid van de zorg op te lossen. 'Beter kiezen' is volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) essentieel om de minimale normen voor kwaliteit en toegankelijkheid in de hele zorg beter te kunnen garanderen. Dat betekent prioriteren en schaarse mensen en middelen zo veel mogelijk inzetten op de plekken waar zij het hardst nodig zijn. Dit brengt soms scherpe en moeilijke keuzes met zich mee, die maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.¹²

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) constateert dat mensen steeds meer medische testen ondergaan en steeds eerder te horen krijgen dat ze ziek zijn, misschien ziek zijn of ziek kunnen worden. Deze diagnose-expansie wordt onder meer veroorzaakt door snelle technologische ontwikkelingen en een groeiend aanbod van onderzoeken. De toename van screenings en diagnoses kan gezondheidswinst opleveren, maar kost ook veel geld. Bovendien worden vaak afwijkingen opgespoord die in beginsel geen klachten geven en niet bedreigend hoeven te zijn. Het leidt echter wel tot allerlei vervolgonderzoeken en toenemende angst om ziek te worden. Mensen worden soms onnodig patiënt gemaakt en dit geeft extra druk op een zorgsysteem dat toch al met schaarste te maken heeft.¹³



Schaarste in de gezondheidszorg vraagt om een drastische aanpassing van het zorgstelsel om toegankelijke zorg voor iedereen te kunnen blijven garanderen.¹⁴ Het voorkomen van ziekte is een van de oplossingen voor de grote druk op de gezondheidszorg. Bijvoorbeeld door in te zetten op de ontwikkeling van een gezonde leefomgeving en positieve gezondheid of het voorkomen van problemen bij kinderen van ouders met psychische problemen.¹⁵ Ook de versterking van de eerstelijnszorg is cruciaal. Deze zorg staat onder toenemende druk en dat heeft consequenties voor de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de gehele zorg in Nederland.¹⁶

Rol van de eerstelijnszorg

De eerstelijnszorg vormt in het zorglandschap de verbindende schakel tussen zorgvragers en specialistische zorg. Het is een basisvoorziening waar iedereen zonder verwijzing terecht moeten kunnen. Volgens de RVS is het versterken van de eerstelijnszorg een cruciale stap in het oplossen van knelpunten op het gebied van zorg en welzijn. Korte lijnen tussen verschillende zorgverleners in de eerstelijnszorg, zoals huisartsen, wijkverpleegkundigen en maatschappelijk werkers, is van essentieel belang bij goede zorgverlening. Net als wijkgericht werken en het stimuleren van burgerinitiatieven om een oneigenlijke druk op de eerstelijnszorg te voorkomen.¹⁷ Voorbeelden zijn de zorgcentra waar verschillende zorgverleners nauw met elkaar samenwerken en waar vaak ook sprake is van samenwerking met het sociaal domein van gemeenten.

Genezen of voorkomen?

Een toekomstbestendige gezondheidszorg vraagt ook om een andere manier van denken over zorg en gezondheid en om een andere verhouding tot de beschikbaarheid van zorg en eigen verantwoordelijkheid. Die tendens is terug te vinden in de programma's, akkoorden en adviezen voor de zorg.¹⁸

In de zorg is een verschuiving zichtbaar in de focus van genezen naar voorkomen van ziekte, door gezondheid te stimuleren. Dit sluit aan bij het gedachtegoed over Positieve Gezondheid dat ruim 15 jaar geleden door Machteld Huber is ontwikkeld. Hierin staat gezondheid niet voor 'afwezigheid van ziekte' maar voor het voeren van eigen regie, ook bij fysieke, emotionele en sociale tegenslagen.¹⁹ Positieve gezondheid benadrukt het potentieel van veerkracht en eigen regie en de gedachte dat niet elke zorgvraag een medisch antwoord vereist. Zorg en gezondheid blijven nauw verweven met ziekte en fysieke aandoeningen, maar ook mentaliteit kan een rol spelen in de beleving van gezondheid.²⁰

Steeds meer zorgen voor elkaar

Eind 2022 waren er 67.000 openstaande vacatures in de zorg- en welzijnssector.²¹ In veel programma's en akkoorden rondom zorg wordt mede daarom een groeiend beroep gedaan op eigen verantwoordelijkheid van burgers. Steeds vaker wordt aangestuurd op eigen regie en het verlenen van zorg en ondersteuning thuis of in de directe woonomgeving.²² Of zoals de ondertitel van het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO) zegt: 'Zelf als het kan, thuis als het kan, digitaal als het kan'.²³ Honderdduizenden Nederlanders verlenen dagelijks mantelzorg aan naasten. Ruimte, faciliteiten en tijd om dit te kunnen doen, worden steeds belangrijker. Tegelijkertijd kan niet iedereen evenveel verantwoordelijkheid, mantelzorg of voorbereiding op zich nemen. Dit heeft te maken met factoren als werksituatie, gezinssituatie, financiële draagkracht en opleidingsniveau.

Technologie in de zorg

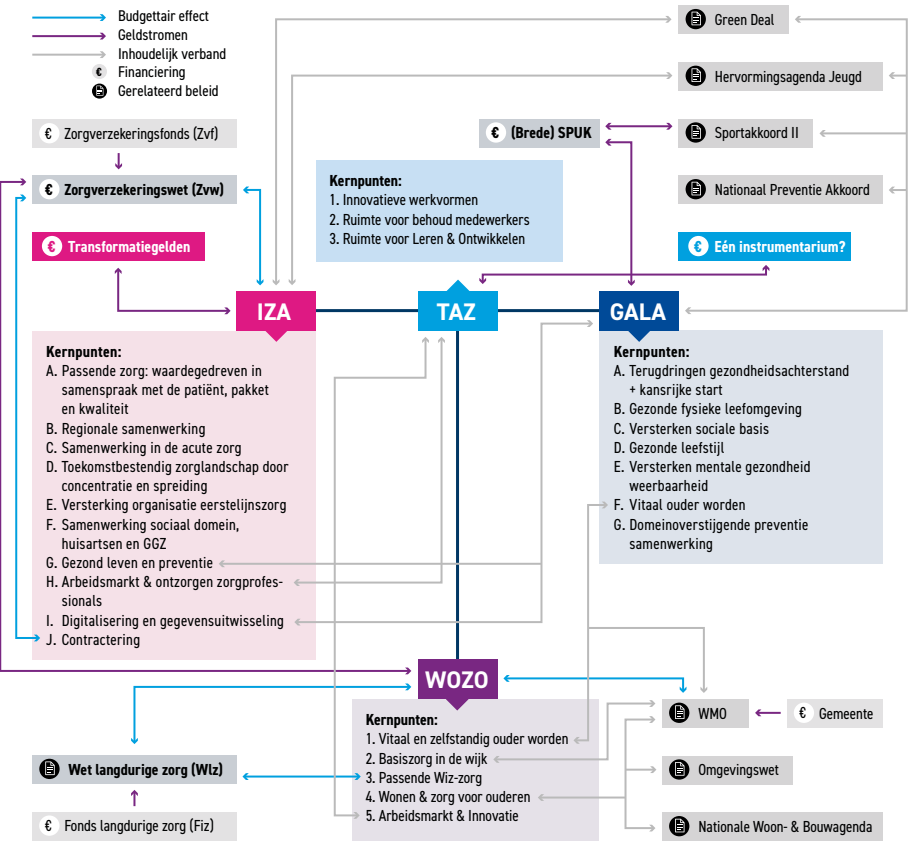
Slimme technologie en digitalisering nemen ook in de zorg een steeds prominentere rol in.²⁴ Technologische toepassingen bieden de mogelijkheid om de zorg efficiënter en passender in te richten, zorgverlening gedeeltelijk ►

onafhankelijk te maken van tijd en plaats en patiënten en mantelzorgers meer zelfstandigheid te geven. Werken met digitale tools kan de werkdruk voor zorgprofessionals verminderen, terwijl patiënten nog steeds de ondersteuning en zorg krijgen die ze nodig hebben.²⁵ Het op de juiste wijze inpassen van technologische ondersteuning kan de houdbaarheid van ons zorgsysteem vergroten. Digitale zorg heeft dan ook een prominente plek gekregen in het Integraal Zorgakkoord.

De toepassing van technologie in de zorg wordt ook wel e-Health genoemd. Voorbeelden hiervan zijn slimme apps die helpen de conditie van mensen te verbeteren, digitale hulpmiddelen om langer thuis te kunnen wonen, videocontact te hebben met de thuiszorg, digitale monitoring van patiënten die veel zorg nodig hebben of het online communiceren van uitslagen en informatie. Toepassing van e-Health kan bijdragen aan betaalbare en toegankelijke zorg met meer eigen regie voor patiënten. Hoewel beleidsmakers en professionals veel potentie zien in de toepassing van digitale technologie in de zorg, zijn er ook kanttekeningen. Sommige experts twijfelen aan de effectiviteit ervan en vinden dat de potentie schromelijk wordt overschat.²⁶ De zorg zal voor een deel altijd intermenselijk en fysiek blijven. Meer inzet van technologie in de zorg kan de druk op zorgpersoneel verlichten, maar het ligt voor de hand dat de vraag naar technisch geschoold personeel hierdoor groeit. Voor kleinschalige en relatief simpele zorg kunnen digitale toepassingen een oplossing zijn, maar voor ‘zwaardere’ zorg is dat in mindere mate het geval. En hoewel het gebruik van digitale zorg de afgelopen jaren is toegenomen, geldt dit vooral voor digitale communicatie met zorgverleners. Andere vormen van digitale zorg zijn voor zowel patiënten als zorgverleners nog niet vanzelfsprekend.²⁷

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Het oplossen van de problemen in de zorg is allesbehalve eenvoudig. Niet voor niets zijn er afgelopen jaren verschillende akkoorden gesloten om de zorg te kunnen garanderen voor de mensen die het echt nodig hebben.



Figuur 2: Akkoorden voor zorg. Bron: VNG²⁸

De plichten van gemeenten op het gebied van zorg en welzijn zijn talrijk en de sturingsruimte is beperkt. Voorkomen is beter dan genezen, zo luidt het gezegde, en dat past goed bij de gemeentelijke taken op het gebied van zorg. Gemeenten zijn immers vooral verantwoordelijk voor care, verzorging.

De focus op een gezonde leefomgeving en leefstijl is een van de factoren die kunnen bijdragen aan een gezonde bevolking. Ook een goede samenwerking tussen zorgprofessionals is essentieel, net als meer zorgen voor elkaar en een ondersteunende rol voor technologie.

Er liggen uitdagingen in de verhouding tussen zorg en preventie. Het goed invullen van preventie ligt niet alleen binnen het bereik van het zorgdomein, maar ook in andere beleidsdomeinen. Een gezonde leefomgeving gaat ook over ruimtelijke ontwikkeling en stedenbouw. Het gaat over werk en inkomen, sportbeleid en stimulering van lopen en fietsen, over de locaties van zorgcentra en een goede samenwerking tussen zorg en welzijn, de ondersteuning van bewonersinitiatieven, digitale infrastructuur en energievoorziening. En daarvoor is goede samenwerking nodig, zowel tussen de verschillende beleidsdomeinen als tussen gemeentelijke organisaties en andere partijen.

Klik hier en lees meer over:

-  **Een groene gezonde leefomgeving**
-  **Demografische ontwikkelingen**
-  **Meer aandacht voor mentaal welbevinden onder jongeren**
-  **Onzekere overheidsfinanciën**

- ¹ Nederlandse Zorgautoriteit (8 oktober 2024). [Stand van de zorg](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.
- ² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). [Kiezen voor houdbare zorg: mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak](#). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, p.12-13.
- ³ Rijksoverheid (september 2022). [Integraal Zorg Akkoord. Samen werken aan gezonde zorg](#).
- ⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018). [Zorguitgaven. Hoe ontwikkelen zich de zorguitgaven in de toekomst?](#) VTV-2018. Geraadpleegd op 11 april 2025.
- ⁵ Van Elk, R., Den Ouden, A., De Vos, C. & Zeilstra, A. (februari 2025). [Middellange termijnraming zorg 2027 – 2033](#). Centraal Planbureau.
- ⁶ Rijksoverheid (z.d.). [Eerstelijnszorg](#). Geraadpleegd op 28 maart 2025.
- ⁷ Rijksoverheid (september 2022). [Integraal Zorg Akkoord. Samen werken aan gezonde zorg](#), p.5.
- ⁸ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2024). [Zorggebruik en zorguitgaven | Trendscenario VTV-2024](#). Geraadpleegd op 17 april 2025.
- ⁹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2024). [Kosten van ziekten trend 2003-2019](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.
- ¹⁰ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2024). [Zorggebruik en zorguitgaven | Trendscenario VTV-2024](#). Geraadpleegd op 17 april 2025.
- ¹¹ Zie ook: Trendbureau Overijssel (2024). [Alle hens aan dek voor de toekomst van zorg en werk in de woonomgeving](#).

- ¹² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). [Kiezen voor houdbare zorg: mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak](#). WRR. Den Haag, p.14-20.
- ¹³ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2025). [Iedereen bijna ziek - Over de keerzijden van diagnose-expansie](#), p.38.
- ¹⁴ Rijksoverheid (september 2022). [Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg](#), p.49.
- ¹⁵ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (4 december 2023). [Nieuwe aanpak hulpverlening ouders om problemen bij kinderen te voorkomen](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025. Zie ook: RVS, [Kinderen uit de knel](#)
- ¹⁶ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). [De basis op orde. Uitgangspunten voor toekomstgerichte eerstelijnszorg](#), p.8.
- ¹⁷ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). [Het versterken van eerstelijnszorg heeft grote urgentie](#). Geraadpleegd op 28 maart 2025.
- ¹⁸ Ministerie van VWS (2023). [GALA - Gezond en Actief Leven Akkoord](#).
- ¹⁹ Institute for Positive Health (z.d.). [Een bredere kijk op gezondheid, die meer oplevert](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.
- ²⁰ Den Broeder, L., Heugens, E., Couwenbergh, C., Van Bakel, M. Camps, J., Dekker, L., Hilderink, H., Van der Lucht, F., Uiters, E., Spijkerman, A., Staatsen, B. & Van Zoonen, K. (2022). [Op weg naar de VTV 2024: Definitierapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024](#). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- ²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (9 december 2022). [Vacatures zorg en welzijn nemen sneller toe dan voor corona](#). Geraadpleegd op 28 maart 2025.
- ²² De Bes-van Staalduinen, J., Kin, B., Quak, H., Van Rijn, J. & Schoone, M. (2020). [Visie: de juiste zorg met de juiste logistiek](#) TNO.
- ²³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2024). [WOZO: Zelf als het kan, Thuis als het kan, Digitaal als het kan](#).
- ²⁴ Den Broeder, L., Heugens, E., Couwenbergh, C., Van Bakel, M. Camps, J., Dekker, L., Hilderink, H., Van der Lucht, F., Uiters, E., Spijkerman, A., Staatsen B. & Van Zoonen, K. (28 juni 2022). [Op weg naar de VTV 2024: Definitierapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024](#). RIVM.
- ²⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). [WOZO: Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen](#), p.33.
- ²⁶ Van der Geest, M. (18 oktober 2023). [De ouderenzorg is niet lang meer te negeren: de grootste problemen in drie grafieken](#). De Volkskrant. Geraadpleegd op 9 april 2025.
- ²⁷ RIVM (2022). [E-healthmonitor 2021. Stand van zaken digitale zorg](#).
- ²⁸ Trendbureau Overijssel (2024). [Alle hens aan dek voor de toekomst van zorg en werk in de woonomgeving](#). Eigen visualisatie op basis van [VNG Roadmap voor implementatie en uitvoering IZA en GALA](#).



MEER AANDACHT VOOR MENTAAL WELBEVINDEN ONDER JONGEREN

KLIK EN GA NAAR:



Mentaal welbevinden onder jongeren staat de laatste jaren vaak in de schijnwerpers. Het is een veelbesproken onderwerp. Voor verschillende vormen van hulpverlening bestaan lange wachtlijsten. Met veel jongeren gaat het goed, maar er zijn signalen dat er een kleine, groeiende groep jongeren is waar dit niet het geval is.

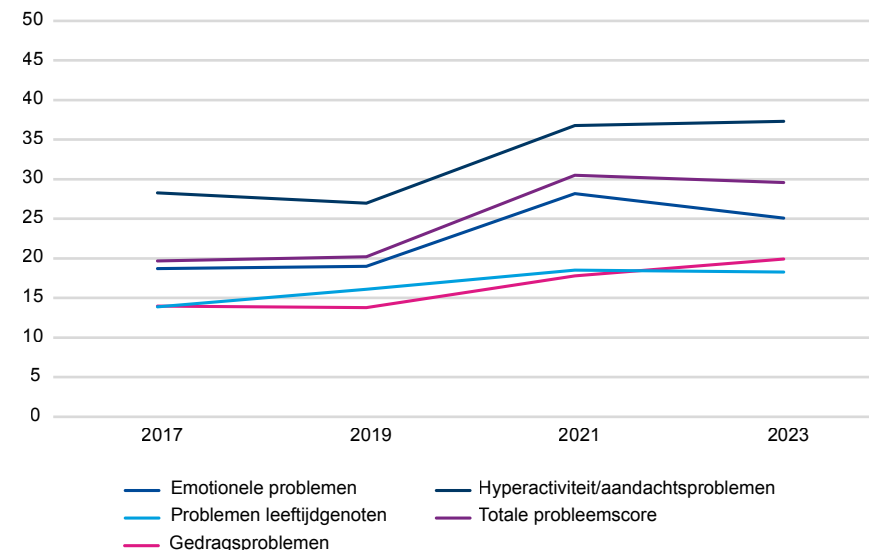
Het aantal jongeren met mentale problemen neemt toe, het aantal jongeren dat (tijdelijk) niet naar school gaat (thuiszitters) groeit, net als het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie de schoolbanken verlaat. Ondertussen lopen de kosten voor jeugdzorg op, terwijl degenen die intensievere hulp nodig hebben, niet altijd de hulp krijgen die nodig is.

Wat is er aan de hand?

Verschiedende onderzoeken laten zien dat aantal scholieren dat aangeeft mentale problemen te ervaren de afgelopen jaren met 10% is gestegen; van 20% in 2017 naar 30% in 2023.¹ Uit de Gezondheidsmonitor Jeugd blijkt dat veel jongeren stress en druk ervaren om aan verwachtingen te voldoen. Ook hebben zij het gevoel dat zij tegen hun grenzen aanlopen. Jongeren ervaren druk vanuit ouders, school en leeftijdsgenoten. Ook groepsdruk, pestgedrag, sociale media en een onstabiele thuissituatie zijn genoemde oorzaken voor mentale problemen bij jongeren.^{2,3}

Daarnaast is eenzaamheid een veelgenoemd thema. Ongeveer 30% van de jongeren geeft aan zich eenzaam te voelen, onder jongvolwassenen is dit meer dan 50%.^{4,5} Langdurige eenzaamheid kan ernstige mentale en lichamelijke gevolgen hebben.⁶ In extreme gevallen leiden mentale problemen tot suïcide. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het aantal zelfdodingen onder jongeren sinds de jaren '50 sterk is toegenomen: van 1 op de 100.000 jongeren van 10 tot 20 jaar, tot 3 op de 100.000 in 2020.⁷ Suïcidaal gedrag komt vaak voort uit kwetsbaarheid als gevolg

van jeugdtrauma en/of psychische problemen en combinatie met problemen rondom (prestatie)druk, financiën of eenzaamheid.⁸



Figuur 1: Percentage scholieren met mentale problemen 2017-2023, 12 tot 16 jaar.
Bron: VZInfo⁹

Problemen op het gebied van eenzaamheid en mentaal welzijn zorgen vaak voor een sneeuwbaaleffect van bijkomende problematiek. Door in te zetten op mentaal gezonde inwoners kunnen gemeenten de druk op de zorg verminderen. Maar het verbeteren van mentaal welbevinden gaat niet vanzelf.

Het is lastig om een eenduidig antwoord te geven op de vraag waar de stijging in de ervaren mentale problemen vandaan komt. Zo kan het zijn ►

dat een deel van de toename komt doordat de aandacht voor mentaal welbevinden toeneemt, waardoor jongeren makkelijker over hun mentale problemen praten. Het kan ook zijn dat de mentale problemen onder jongvolwassenen daadwerkelijk zijn toegenomen, of dat jongvolwassenen van nu eerder hulp zoeken dan voorgaande generaties.

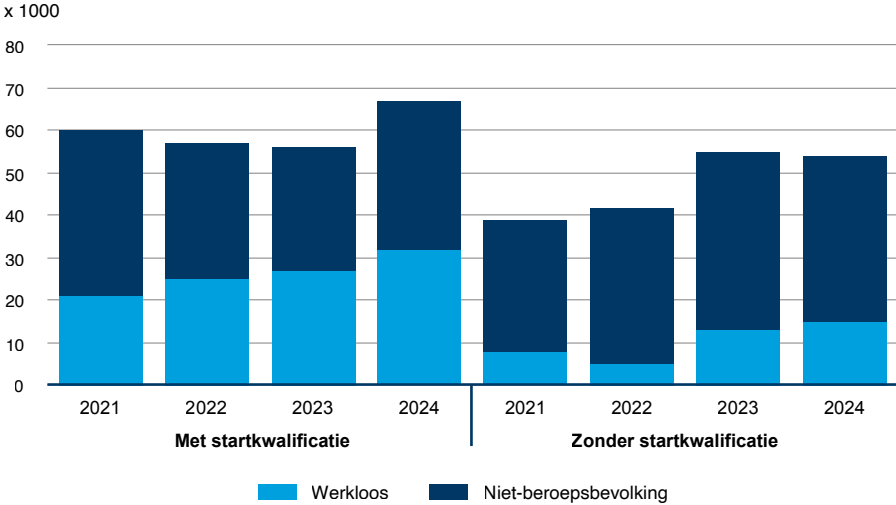
Een luisterend oor

Een mogelijke oplossing voor eenzaamheid en mentale problematiek ligt volgens onderzoekers in het bieden van een luisterend oor en het opheffen van het taboe rondom mentale gezondheid; een plek waar jongeren en jongvolwassenen vrijuit kunnen praten over hun mentale problemen. Jongeren geven aan dat zij behoefte hebben aan laagdrempelige hulp, betere informatie over en toegang naar zorg en een centrale plek voor mentale gezondheid binnen het onderwijscurriculum, maar ook aan zingeving en perspectief.¹⁰ Een deel van deze jongeren is al geholpen met handvatten om hun mentale gezondheid te versterken en hoeft niet meteen in therapie.¹¹ Ernstiger problemen kunnen deels worden voorkomen als jongeren een luisterend oor vinden in hun directe omgeving, bijvoorbeeld op straat, op school en bij sportclubs. Het biedt vaak al uitkomst als jongerenwerkers of andere professionals luisteren naar jongeren en hen aandacht schenken.¹² Uit de pilot Angst en Depressie die in 2021 op een middelbare school in Hardenberg plaatsvond, blijkt dat laagdrempelig contact veel kan betekenen voor jongeren en soms zelfs kan voorkomen dat zwaardere jeugd-ggz nodig is.¹³ Uit onderzoek van Movisie en de pilot in Hardenberg blijkt echter ook dat die laagdrempelige aandacht niet vanzelf van de grond komt.¹⁴

Thuiszitters en jongeren zonder startkwalificaties

Volgens onderzoek van oudervereniging Balans telt Nederland minimaal 70.000 ‘thuiszitters’. Dat zijn kinderen en jongeren die drie maanden of

langer niet naar school gaan. Daarnaast zijn er 280.000 kinderen die geen volwaardig onderwijs krijgen. Zij staan wel ingeschreven maar gaan soms niet of nauwelijks naar school. Of ze gaan wel naar school maar krijgen niet het onderwijs dat zij nodig hebben. Vaak gaat het hier om kinderen die iets anders nodig hebben dan het reguliere onderwijs kan bieden, waardoor zij buiten de boot vallen. Bijvoorbeeld als gevolg van depressie, autisme, ADHD of hoogbegaafdheid. Vaak leidt het afwijken van de norm tot gevoelens van angst en eenzaamheid. Balans noemt dit zorgwekkend omdat volwaardig en passend onderwijs de belangrijkste remedie is tegen thuiszitten.¹⁵



Figuur 2: Arbeidspositie niet-onderwijsvolgende jongeren (15 tot 27 jaar) zonder werk.
Bron: CBS¹⁶

Niet alleen het aantal thuiszitters onder kinderen neemt toe. De Landelijke Jeugdmonitor laat zien dat ook het aantal jongeren toeneemt dat niet



werkt en geen onderwijs volgt, zowel met als zonder startkwalificatie.¹⁷ Een startkwalificatie is een diploma voor havo, vwo of mbo-niveau 2 of hoger. Leerlingen van 16 tot 18 jaar vallen onder de kwalificatieplicht. Die is bedoeld om schooluitval tegen te gaan en baankansen te vergroten. Leerlingen tussen de 18 en 23 jaar krijgen hulp van Doorstroompunt-regio's (voorheen RMC-regio's) om een startkwalificatie te halen.¹⁸ Van alle jongeren van 15 tot 27 jaar die geen onderwijs volgen, had 20% in 2024 geen startkwalificatie, ten opzichte van 17% in 2021. Jongeren met een startkwalificatie komen makkelijker aan een baan en hebben ook vaker een vast contract dan leeftijdsgenoten zonder startkwalificatie. Het CBS maakt onderscheid tussen jongeren die werkloos zijn en jongeren die behoren tot de niet-beroepsbevolking. In die laatste categorie vallen met name jongeren die door ziekte of arbeidsongeschiktheid niet kunnen werken.¹⁹

Het Bouwdepot

In april 2025 kreeg Het Bouwdepot belangstelling van de media en de Tweede Kamer. Het is een initiatief dat jongeren in een kwetsbare positie financiële steun geeft zodat zij aan hun toekomst kunnen werken. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren die dak- of thuisloos zijn of dit dreigen te worden, jongeren die schulden hebben en financiële stress ervaren of door omstandigheden voortijdig zijn uitgevallen in het onderwijs. Vaak missen deze jongeren een sociaal en financieel vangnet en hebben zij te maken met mentale problemen. Kortom: ze missen een solide basis. Van Het Bouwdepot krijgen ze een jaar lang een stabiel inkomen en dit geeft ze rust en stabiliteit om aan hun persoonlijke doelen te werken. Het Bouwdepot is omarmd in 11 Nederlandse gemeenten.²⁰ In Zwolle gaat in de zomer van 2025 een op Het Bouwdepot geïnspireerd initiatief van start.

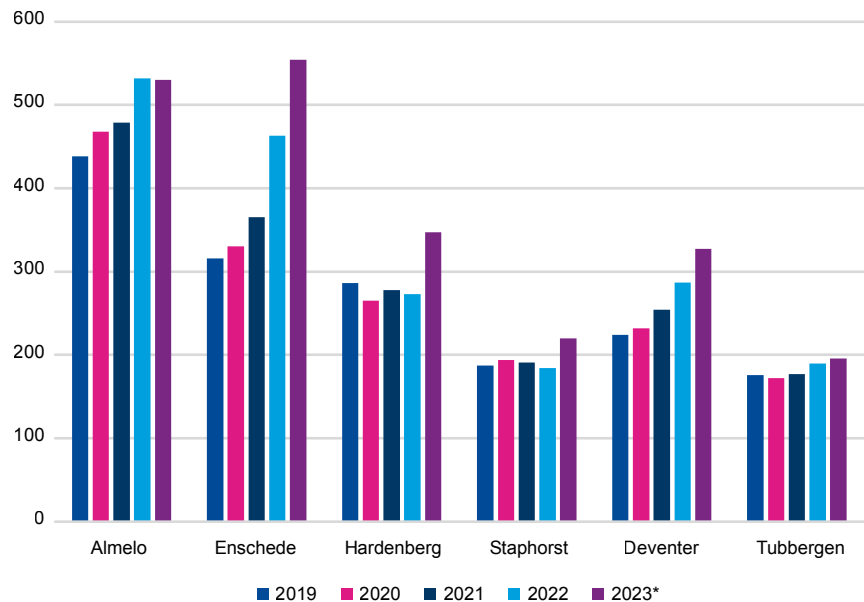
Het Bouwdepot is op een aantal onderdelen in strijd met de Participatiewet, die onder meer voorschrijft dat een bijstandsuitkering stopt op het moment dat iemand start met een opleiding of een baan. Volgens gemeenten die deelnemen aan Het Bouwdepot belemmert dit jongeren om iets nieuws te beginnen. Ondanks bezwaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gingen zij daarom door met Het Bouwdepot en vroegen zij het ministerie om het initiatief te legaliseren. In april 2025 sloot een ruime Kamermeerderheid zich aan bij deze oproep door een motie aan te nemen die de regering verzoekt een voorstel uit te werken dat dit soort initiatieven mogelijk maakt.^{21,22} Ook werd een motie aangenomen die stelt dat gemeenten de gelegenheid moeten krijgen om de Participatiewet uit te dagen als ze met effectievere interventies de doelstellingen van de wet kunnen halen.²³

Gemeentelijke zorg voor jeugd

De Jeugdwet regelt de wijze waarop hulp aan kinderen en gezinnen in Nederland is georganiseerd.²⁴ Bijvoorbeeld voor de behandeling van een kind met psychische, psychosociale of gedragsproblemen. Of hulp aan ouders bij opvoeding en ondersteuning door wijkteams. Daarnaast vallen jeugdbescherming en jeugdreclassering onder de Jeugdwet.^{25,26}

In 2023 kregen in Nederland 465.000 jongeren jeugdhulp in natura. In 2022 waren dit er 460.000. 91% van deze groep jongeren ontvangt hulp zonder verblijf. Het grootste deel kreeg ambulante jeugdhulp. Een kleiner deel ontving hulp uit het eigen netwerk, vanuit een wijkteam of daghulp.²⁷

De druk op de jeugd-ggz is hoog, net als in de reguliere ggz en andere zorgsectoren. Op veel locaties in Overijssel is de wachttijd voor een intake voor kinderen van 6 jaar en ouder 16 weken of meer. Soms moeten zij na ►



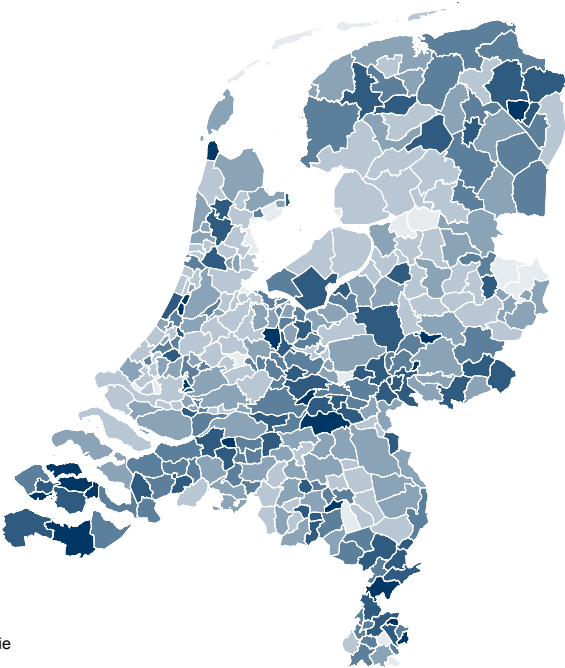
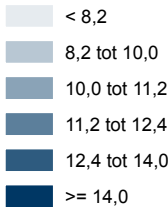
Figuur 3: Kosten jeugdzorg per gemeente per 1000 inwoners, op basis van jaarrekening-
resultaat. Bron: CBS²⁸

het kennismakingsgesprek opnieuw een aantal weken wachten voordat de
behandeling start. Deze wachttijd is op het moment van schrijven over het
algemeen 0 tot 3 weken.²⁹

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor veel taken uit de Jeugdwet. Bijvoor-
beeld voor het signaleren van en ondersteunen bij problemen rondom het
opgroeien en opvoeden en bij psychische problemen en stoornissen bij
kinderen. Zij zijn verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg.³⁰ Jeugd-
zorg is het totaal van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.³¹
Ook de uitgaven voor deze taken komen ten laste van de gemeentelijke

begroting. Soms direct via een vergoeding van de gemeente aan hulpver-
leners (zorg in natura), soms via een persoonsgebonden budget.³² De
uitgaven vanuit de Jeugdwet verschillen sterk per gemeente, maar zijn
de afgelopen jaren in veel gemeenten aanzienlijk gestegen.³³

Percentage



Nummer: 250186
Datum: 19-05-2025
Team Data, Informatie, GIS en Innovatie
Bron: CBS

Figuur 4: Aandeel jongeren met totaal jeugdhulp t.o.v. alle jongeren in de leeftijd tot 18 jaar, 2024.
Bron: CBS Statline³⁴

Het aantal jongeren dat hulp krijgt en het aantal jongeren met psychische
problemen verschilt sterk per gemeente, zowel in heel Nederland als in
Overijssel.³⁵ Hoe dat komt, is moeilijk te zeggen. Het kan bijvoorbeeld

liggen aan de aandacht die jeugdhulp krijgt in een gemeente, aan de manier waarop hulpverlening aan jongeren wordt vormgegeven, aan specifieke lokale oorzaken of wellicht aan de bevolkingssamenstelling.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Jeugdzorg en jeugdpsychiatrie zijn belangrijke portefeuilles voor gemeenten. Sinds 2015 ligt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het bieden van jeugdzorg bij gemeenten. De Rijksoverheid is vooral verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem als geheel.³⁶

Het is de uitdaging om een goede verhouding te vinden tussen generieke maatregelen die zijn gericht op preventie en tijdigheid van het kunnen leveren van adequate specifieke zorg aan individuen. Generieke maatregelen kunnen bestaan uit een betrouwbare volwassene in de directe omgeving van jongeren, zoals een conciërge, wijkagent of sportcoach. Specifieke adequate zorg gaat over een betere toegang tot zorg, onder meer door het verkorten van de wachtlijsten, zodat jongeren sneller worden geholpen. Niet alleen bij mentale problemen, maar ook op het gebied van arbeid en onderwijs.

Klik hier en lees meer over:



Bestaans(on)zekerheid



Sport en cultuur: hoge verwachtingen en financiële kwetsbaarheid



In de frontlinie tegen ondermijning



Onzekere overheidsfinanciën

¹ VZInfo (13 maart 2025). [Mentale gezondheid | Mentale problemen](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

² GGD GHOR Nederland (mei 2024). [Gezondheidsmonitor Jeugd 2023](#).

³ Zie ook:GGD GHOR Nederland (november 2024). [Factsheet Jongeren aan het woord over hun mentale gezondheid, stress, sociale media, vpen en pesten](#).

⁴ VZ Info (28 mei 2024). [Eenzaamheid | Regionaal | Jongeren](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

⁵ VZ Info (21 januari 2025). [Eenzaamheid | Regionaal | Jongvolwassenen](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (september 2022). [Eén tegen eenzaamheid: Actieprogramma 2022-2025](#).

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (18 augustus 2021). [Zelfdoding in Nederland: een overzicht vanaf 1950](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

⁸ Elzinga, E. Looijmans, M., Von Spreckelsen, P., Gilissen, R. & Mérelle, S. (2023). [Stop suïcide onder jongvolwassenen: Een verdiepend onderzoek met praktische aanbevelingen](#). 113 Zelfmoordpreventie.

⁹ VZInfo (13 maart 2025). [Mentale gezondheid | Mentale problemen](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

¹⁰ Elzinga, E. Looijmans, M., Von Spreckelsen, P., Gilissen, R. & Mérelle, S. (2023). [Stop suïcide onder jongvolwassenen: Een verdiepend onderzoek met praktische aanbevelingen](#). 113 Zelfmoordpreventie.

¹¹ Brainwash (11 maart 2025). [‘Er is geen mentale-gezondheidscrisis onder jongeren’](#). Geraadpleegd op 28 maart 2025.

¹² Movisie (2021). [Eenzaamheid onder jongeren. Verkenning van de stand van zaken in literatuur, beleid en praktijk](#).

¹³ Van Dorp, M. (2021). [Pilot Angst en Depressie. Anders kijken naar problemen en oplossingen voor scholieren binnen het voortgezet onderwijs](#). Samenwerkingsverband Klasse, GGD IJsselland en gemeente Hardenberg.

¹⁴ Movisie (2021). [Eenzaamheid onder jongeren. Verkenning van de stand van zaken in literatuur, beleid en praktijk](#).

¹⁵ Kooreman, K., Van de Groep, A. & Luijckx, J. (2024). [Thuiszitters tellen 2024, een ander licht op passend onderwijs](#). Balans.

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2 oktober 2024). [Meer jongeren zonder startkwalificatie](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Rijksoverheid (z.d.). [Waarom moet ik een startkwalificatie hebben?](#) Geraadpleegd op 18 april 2025.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2 oktober 2024). [Meer jongeren zonder startkwalificatie](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

²⁰ Stichting Het Bouwdepot (z.d.). [Het Bouwdepot](#). Geraadpleegd op 23 april 2025.

²¹ Van Rompu, M. (22 april 2025). [Kamer wil dat gemeenten kwetsbare jongeren geld kunnen geven, zonder tegenprestatie](#). De Volkskrant. Geraadpleegd op 23 april 2025.

²² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025). [Motie van de leden Inge van Dijk en Flach over initiatieven ter ondersteuning van jongeren in kwetsbare posities](#). Geraadpleegd op 23 april 2025.

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025). [Motie van de leden Flach en Inge van Dijk over een “right to challenge”-regeling opnemen in lagere regelgeving](#). Geraadpleegd op 23 april 2025.

²⁴ Nederlands Jeuginstituut (z.d.). [Impact maken met jeugdbeleid. Jeugdwet](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

²⁵ Bakker, R. (2023). [Jeugdhulp 2023](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 18 april 2025.

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Dashboard Jeugdzorg](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

²⁷ Bakker, R. (2023). [Jeugdhulp 2023](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 18 april 2025.

²⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Gemeentelijke kosten; jeugdzorg, regio](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.

²⁹ Dimence Groep (z.d.). [Wachttijden | Jeugd ggz](#). Geraadpleegd op 23 april 2025

³⁰ Nederlands Jeuginstituut (z.d.). [Impact maken met jeugdbeleid. Jeugdwet](#). Geraadpleegd op 18 april 2025.

³¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Dashboard Jeugdzorg](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.

³² Bakker, R. (2023). [Jeugdhulp 2023](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 18 april 2025.

³³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Gemeentelijke kosten; jeugdzorg, regio](#). Geraadpleegd op 1 april 2025.

³⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Dashboard Jeugdzorg](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.

³⁵ Idem.

³⁶ Bakker, R. (2023). [Jeugdhulp 2023](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 18 april 2025.



BESTAANS(ON)ZEKERHEID

Sinds de grondwetwijziging van 1983 staat in artikel 20: ‘De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid’. Lid 3 van dat artikel stelt: ‘Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege’.¹ De overheid in dit grondwetartikel zijn de Rijksoverheid en gemeenten, die gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de ondersteuning van inwoners die dat nodig hebben.

De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen die aangeven dat deze ‘zorg der overheid’ vaak tekortschiet, of erger nog, dat het de overheid zelf is die de bestaanszekerheid van mensen ondermijnt.² Schrijnend genoeg vaak in relatie tot regelingen die er juist op gericht zijn om het tegenovergestelde te doen. Denk aan de affaires rond de kinderopvangtoeslag³ en de huurtoeslag⁴ bij de Belastingdienst, aan de fouten met de uitkeringen vanuit de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)⁵ door de Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en aan de onrechtmatige wijze waarop de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) studenten controleerden op mogelijk misbruik van een uitwonendenbeurs.⁶ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schreef in 2023 zelfs: ‘De bestaanszekerheid als grondwettelijke zorg van de overheid is in crisis’.⁷ Samen met het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) riepen ze in 2024 op tot de ontwikkeling van een ‘Deltaplan voor een bestaanszeker Nederland’.⁸

Bestaan en zekerheid

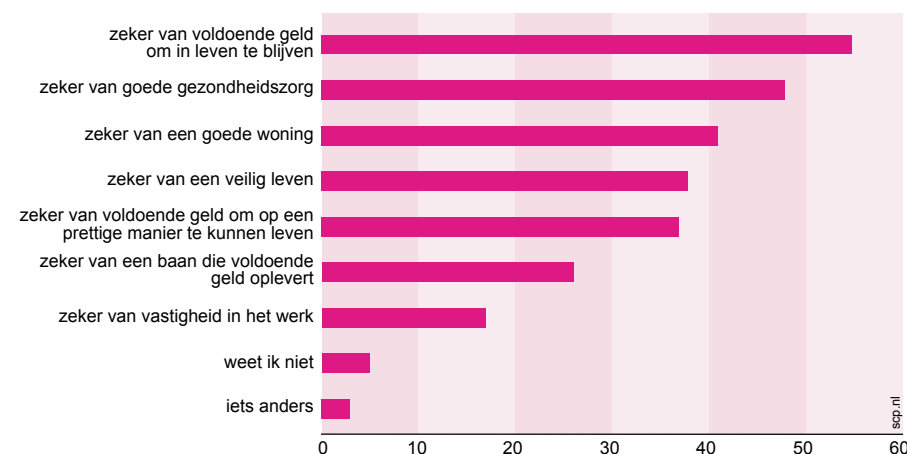
Wanneer heeft iemand ‘recht op bijstand’? Wie bepaalt of iemand al dan niet in zijn of haar bestaan kan voorzien? Artikel 20 van de grondwet zegt niets over deze vragen, die bij de uitwerking daarvan wel worden gesteld. Al lang voor 1983 is er beleid gericht op armoedebestrijding en

KLIK EN GA NAAR:



bijstand. De aandacht gaat daarbij primair uit naar de inkomenspositie van inwoners.⁹ Het probleem is dat een eenzijdige focus op inkomen, zonder rekening te houden met uitgaven die voortkomen uit specifieke omstandigheden, een onvolledig beeld geeft van armoede. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende termen waarin steeds vaker wordt gesproken over armoede: energiearmoede, die samenhangt met de kwaliteit van woningen, vervoersarmoede, die samenhangt met de woon- en werklocatie en eventuele fysieke beperkingen, en menstruatiearmoede.¹⁰

Inkomen is zeker belangrijk, maar wel gerelateerd aan de bestemming van dat inkomen. Dat komt sterk naar voren uit de antwoorden van burgers op de vraag wat er volgens hen wordt bedoeld met ‘bestaanszekerheid’ (zie figuur 1).¹¹



Figuur 1: Overzicht van wat burgers verstaan onder de term bestaanszekerheid, bevolking 18 jaar en ouder, 2023 (in procenten). Bron: SCP¹²

Een tweede aspect dat opvalt in deze antwoorden, en waar de auteurs ook steeds meer aandacht voor vragen, is dat naast de hoogte van het inkomen ook de ‘zekerheid’ daarvan belangrijk is. Net als de zekerheid over gezondheid, woning, werk en veiligheid.¹³

Probleem of niet? Cijfers bieden beperkte houvast

Het thema bestaans(on)zekerheid staat volop in de aandacht. Het is echter niet eenvoudig om iets te zeggen over de omvang en ontwikkeling van bestaans(on)zekerheid in Nederland. In november 2024 kondigde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aan te willen werken aan een werkdefinitie van bestaanszekerheid die kan worden gebruikt om het begrip in brede zin te kunnen kwantificeren en monitoren.¹⁴ Maar zover is het nog niet, en voor nu moeten we het dus doen met andere cijfers.

Gemiddeld leefde 3,1% van de Nederlanders in 2023 in armoede. In Overijssel lag dat gemiddelde in 2023 alleen in Enschede (4,3%), Almelo (3,5%) en Deventer (3,2%) boven het landelijk gemiddelde.¹⁵

Armoede in Nederland is sinds 2018 aan het dalen. In 2018 was het percentage Nederlanders in armoede nog 7,1%. Tegelijkertijd neemt de ernst van de armoede toe. Dat wil zeggen dat het inkomen van mensen in armoede steeds verder onder de armoedegrens komt te liggen. Deze toename is vooral het gevolg van armoede bij mensen met inkomen uit werk.¹⁶

Bovenstaande cijfers gaan vooral over de inkomenskant van bestaanszekerheid, maar zeggen weinig over het aspect van zekerheid. Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie, brengt het risico op armoede en sociale uitsluiting in beeld. Sociale uitsluiting slaat op het risico dat mensen niet meer kunnen meedoen in de samenleving als gevolg van een te laag inkomen, gezondheidsproblemen of huisvestingsproblemen.

Het percentage mensen met dat risico is aanzienlijk hoger dan de geregistreerde armoede: in 2023 liep volgens Eurostat ruim 15% van de Nederlanders het risico op armoede en sociale uitsluiting.¹⁷

Het ontbreken van zekerheid voor de toekomst zet in Nederland, net als in andere Europese landen, vooral de bestaanszekerheid van jongvolwassenen onder druk. De huidige generatie jongvolwassenen is economisch kwetsbaarder dan twintig jaar geleden. Velen hebben geldzorgen, beginnen hun werkzame leven met een grote studieschuld. Ze hebben minder baan zekerheid doordat ze geen vast contract krijgen, wat voor praktisch opgeleiden nog meer geldt dan voor theoretisch opgeleiden. Aan de uitgavenkant zijn de woonkosten zo sterk gestegen dat steeds meer jongvolwassenen bij hun ouders blijven wonen, terwijl ze liever zelfstandig willen wonen.¹⁸

In de praktijk komt het risico op armoede en sociale uitsluiting meestal voort uit een opeenstapeling van problemen: financiële problemen én gezondheidsproblemen én huisvestingsproblemen én problemen rond werk én een tekort aan sociaal vangnet. Ongeveer een op de zes volwassenen in Nederland heeft, volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) te maken met een stapeling van minimaal drie problemen. SCP maakte bij het onderzoek onderscheid in zeven probleemgebieden: problemen met algemene dagelijkse handelingen, problemen in de gezins-situatie, problemen met het sociale netwerk, problemen met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden, financiële problemen, geringe administratieve vaardigheden en arbeidsmarktproblemen.¹⁹ Het lastige hierbij is dat ze niet als ‘losse’ problemen kunnen worden gezien, die onafhankelijk van elkaar kunnen worden aangepakt, maar dat er een sterke samenhang is tussen dergelijke problemen. Zo is bekend dat stress en mentale belasting ook mentale vermogens onder druk zetten. Daardoor maken ►

mensen in stressvolle situaties soms onverstandige keuzes die ze in andere situaties niet zouden maken. Denk aan impulsaankopen, ongezond eten of onhebbelijk gedrag naar dierbaren. Zo kunnen financiële problemen leiden tot gezondheidsproblemen en gezinsspanningen, en andersom.

Zorg der overheid

Zoals gezegd zijn er de afgelopen jaren vele rapporten verschenen die nogal kritisch zijn ten opzichte van de wijze waarop overheden hun zorg voor bestaanszekerheid uitvoeren. Het gaat daarbij wellicht nog het meest om het zekerheidsaspect van bestaanszekerheid.

Het probleem is niet dat er een gebrek aan regelingen is om mensen bij te staan. Het Rijk is verantwoordelijk voor onder meer algemene ondersteuning, die deels via de gemeenten (Participatiewet, Wmo, Jeugdwet) en deels via de Belastingdienst (toeslagen) of andere uitvoeringsdiensten wordt uitgevoerd. Gemeenten hebben daarnaast nog tal van lokale regelingen²⁰:

Bijzondere bijstand voor specifieke groepen

- Collectieve zorgverzekering
- Energietoeslag (tijdelijk)

Bijzondere bijstand individueel

- Individuele inkomenstoeslag
- Kwijtschelding van lokale lasten
- Individueel maatwerk (bijvoorbeeld bij kapotte wasmachine of onverwachte verhuizing)

Lokale minimaregelingen

- Kortingen op verschillende voorzieningen (sport, school, cultuur, kleding, etc.)

- Stadspas (bijvoorbeeld gratis toegang of korting bij lokale musea en winkels)
- Voorzieningen in natura (bijvoorbeeld een fiets of laptop op aanvraag)

Veel mensen die recht hebben op bijstand maken daar geen gebruik van. Volgens schatting van de Nederlandse Arbeidsinspectie gold dat in 2018 voor een derde van de rechthebbende huishoudens. Dat niet-gebruik komt deels voort uit onbekendheid met de regelingen, maar ook uit schaamte. Het niet-gebruik is het hoogst onder jongeren, Europese migranten en zelfstandigen.²¹

Maar ook als mensen wel een beroep doen op de regelingen dragen die niet altijd bij aan hun bestaanszekerheid.²² De Commissie Sociaal Minimum wijt dit aan het feit dat het verlenen van bijstand vooral gericht is geraakt op inkomensondersteuning met prikkels om werk te zoeken. Die prikkels kwamen ook in de vorm van strenge voorwaarden en sancties die ineffectief zijn en zelfs averechts uitpakken. Het geheel aan regelingen, toeslagen, landelijke en lokale regelingen, die soms ook verweven zijn met private initiatieven (zoals voedselbanken) heeft geleid tot een ondoordringelijk doolhof met onvoorspelbare uitkomsten. Onvoorspelbaar, niet alleen voor de mensen waarvoor de regelingen zijn bedoeld, maar ook voor gemeenten die steeds meer verantwoordelijkheden toebedeeld hebben gekregen. De uitvoering van het stelsel staat niet alleen onder druk door de complexiteit, maar ook door personeelstekorten, verouderde (ict-)systemen en dreigende tekorten voor de uitvoering. Met als effect dat sommige groepen, de commissie noemt vooral kinderen en jongeren, tussen wal en schip dreigen te vallen.²³

Veel lokale gemeentelijke regelingen zijn onbekend, met aanvraagprocedures die de (digitale) vaardigheden van de inwoners te boven gaan ►

en met ‘alles of niets’ criteria waardoor mensen die niet geheel in de veronderstelde doelgroep passen buiten de boot vallen.²⁴

Wie profiteert van subsidies?

Naast het feit dat ondersteuning vanuit de bijstand en het minimabeleid niet altijd terechtkomt bij mensen waar die voor bedoeld is, blijkt dat veel andere maatregelen vooral gunstig zijn voor hoge-inkomensgroepen. Denk aan diverse stimuleringsmaatregelen voor woningsisolatie. Vaak kunnen lage inkomens de voorfinanciering die nodig is om in aanmerking te komen voor een subsidieregeling, al niet eens regelen. Met als gevolg dat juist huishoudens in zeer slecht geïsoleerde huizen weinig mogelijkheden hadden om te profiteren van maatregelen die hen hadden kunnen beschermen tegen energiearmoede als gevolg van de stijgende energieprijzen sinds 2021.²⁵

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

De essentie van veel rapporten is dat er meer moet worden gewerkt vanuit vertrouwen. Dat is onder meer te lezen in rapporten van de Commissie Sociaal Minimum, de Raad voor Openbaar Bestuur, en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Zij geven naast hun analyses van problemen ook voorbeelden waar de bestaanszekerheid van mensen wel effectief werd ondersteund. Sommige gemeenten doen dat door af te wijken van de Participatiewet. Bijvoorbeeld door soepeler met bijverdiensten om te gaan, waardoor de overgang van een bijstandsuitkering naar betaald werk lonender is.²⁶ Zo is er in Overijssel een gemeente die de zoektermijn van vier weken die geldt voor jongeren die aankloppen voor bijstand, niet toepast, omdat ze ervan uitgaan dat jongeren daarvoor al naar werk hebben gezocht.²⁷

Dit laatste raakt aan een oproep die veel terugkomt in recente publicaties: werk vanuit vertrouwen. Denk aan vertrouwen tussen overheidslagen. En overheden en uitvoeringsorganisaties die burgers vanuit vertrouwen tegemoet treden.²⁸ In de ondersteuning vanuit verschillende regelingen wordt duidelijk dat vraagstukken op het gebied van armoede en sociale uitsluiting nooit slechts één oorzaak hebben. Dit vraagt om een andere aanpak dan één specifieke regeling met de focus op één probleem. Het vraagt om maatwerk, laagdrempelige ondersteuning en werken vanuit vertrouwen.

Klik hier en lees meer over:



A Van mobiliteit naar bereikbaarheid



B Regionale economie



K Een arbeidsmarkt met steeds meer gaten



Q Onzekere overheidsfinanciën



¹ De Nederlandse Grondwet (z.d.). [Artikel 20: Bestaanszekerheid; welvaart; sociale zekerheid - Nederlandse Grondwet](#). Geraadpleegd op 21 april 2025.

² Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2024). [Van overleven naar bloeien-publicatie 2024-01](#), p.50.

³ Rijksoverheid (z.d.). [Herstel kinderopvangtoeslag](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.

⁴ Woonbond (8 november 2021). [Toeslagenaffaire: ook bij huurtoeslag veel mis](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.

⁵ Rijksoverheid (22 november 2024). [Eerste stap richting herstel fouten WIA-uitkering](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.

⁶ Rijksoverheid (11 november 2024). [Gecontroleerde \(oud-\)studenten met uitwonendenbeurs krijgen geld terug](#). Geraadpleegd op 7 mei 2025.

⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023). [Bestaanszekerheid als belofte: naar een lokale agenda bestaanszekerheid | VNG](#), p.3.

⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (31 januari 2024). [VNG wil Deltaplan voor een bestaanszeker Nederland](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.

⁹ Vonk, R. (2024). 'Bestaanszekerheid tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijk middenveld' in [Bestaanszekerheid: Fundament voor lokaal sociaal beleid over \(on\)zekerheid in de bekostiging van bestaanszekerheid](#). Raad voor Openbaar Bestuur, p.18-30.

¹⁰ Geuns, R. van (2022). [Vertrouwen en bestaanszekerheid: wensdroom of noodzaak?](#) Hogeschool van Amsterdam.

¹¹ Vermeij, L., De Kluizenaar, Y., Reijnders, M. & Coenders, M. (2024). [Koersen op kwaliteit van de samenleving Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024](#). Sociaal en Cultureel Planbureau, p.9.

¹² Goderis, B. & Verbeek-Oudijk, D. (2024). Bestaanszekerheid. In: Vermeij, L., De Kluizenaar, Y., Reijnders, M. & Coenders, M., [Koersen op kwaliteit van de samenleving-Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024](#). Sociaal en Cultureel Planbureau, p.137.

¹³ Geuns, R. van (2022). [Vertrouwen en bestaanszekerheid: wensdroom of noodzaak?](#) Hogeschool van Amsterdam, p.5.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Vooronderzoek monitoring bestaanszekerheid](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.

¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Armoede en schulden](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (17 oktober 2024). [Nieuwe armoedemeting: 540 duizend mensen arm in 2023](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.

¹⁷ Eurostat (2025). [Living conditions in Europe - poverty and social exclusion - Statistics Explained](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.

¹⁸ Wijk, D. van en Rouvoye, L. (2024). [Economische positie jongvolwassenen afgelopen twintig jaar verslechterd](#) in: *DEMOS jaargang 40:2*. NIDI. Geraadpleegd op 30 april 2025.

¹⁹ De Klerk, M., E. Eggink, I. Plaisier & Sadiraj, K. (2023). [Zicht op zorgen, kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein](#). Sociaal en Cultureel Planbureau, p.13.

²⁰ Commissie Sociaal Minimum (2023). [Een zeker bestaan - Rapport II , Naar een toekomst-bestendig stelsel van het sociaal minimum](#). Rijksoverheid, p.126.

²¹ Idem, p.75.

²² Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2024). [Van overleven naar bloeien-publicatie 2024-01](#). Den Haag.

²³ Commissie Sociaal Minimum (2023). [Een zeker bestaan - Rapport II , Naar een toekomst-bestendig stelsel van het sociaal minimum](#). Rijksoverheid, p.14-17.

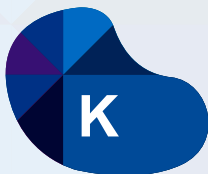
²⁴ Idem, p.143.

²⁵ Tunerman S., De Kluizenaar, Y., Visser, D., De Bruyn, S. & Van de Poll, F. (2024). [Bredewelvaartsanalyse van woningisolatie: een beschouwing van het nationaal isolatie-programma](#). Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau, p.15-16.

²⁶ Commissie Sociaal Minimum (2023). [Een zeker bestaan - Rapport II , Naar een toekomst-bestendig stelsel van het sociaal minimum](#). Rijksoverheid, p.77.

²⁷ Trendbureau Overijssel (2023). [‘Gespannen Werkveld’ nr 08](#). Onderdeel van het [WerkPakket](#), p.5.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de volgende artikelen in de essaybundel [Een financieel fundament voor lokaal sociaal beleid](#) van de Raad voor het Openbaar Bestuur: W. Roozendaal, [Een nieuw mensbeeld voor burger en bestuur](#); H. Kruiter, [Hoe efficiënt is meer bestaanszekerheid?](#); J. van Gemeren, L. Jongenelen, H. van der Vegte & P. Tazelaar [Samenwerken aan sociale zekerheid: trends, risico's en beheersmaatregelen](#).



EEN ARBEIDSMARKT MET STEEDS MEER GATEN

Treinen die niet rijden, restaurants die vaker sluiten, langer wachten op zorg: allemaal door gebrek aan personeel. Het zijn de directe gevolgen van de vele openstaande vacatures. Tegelijkertijd zijn er nog steeds de verhalen van studenten die geen stageplaats vinden, mensen met een goede opleiding die om een of andere reden geen werk kunnen vinden en anderen die ziek worden van het werk voor een karig inkomen. 'Een arbeidsmarkt vol gaten', zo kenmerkte Trendbureau Overijssel in 2023 de situatie rond het thema werk.

Twee jaar later is dit nauwelijks anders en weinigen verwachten dat het op korte termijn gaat veranderen. Dat is ook niet verwonderlijk, want een groot deel van de pogingen om gaten te dichten, komen niet verder dan gaten met gaten dichten of het naar de toekomst doorschuiven van problemen. Wie meer toekomstbestendig aan de slag wil gaan voor de arbeidsmarkt, moet de onderliggende problemen aanpakken.

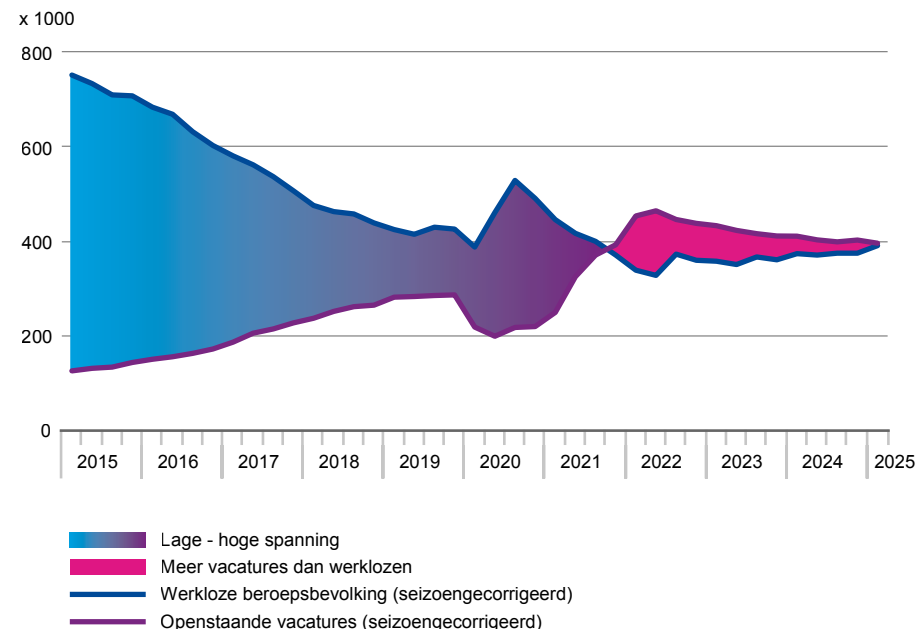
Openstaande vacatures

Al een aantal jaren is er een gespannen arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat er steeds meer openstaande vacatures zijn tegenover het aantal werklozen dat een baan zoekt. De grafiek hiernaast laat dat zien.

In de eerste maanden van 2025 (niet in de grafiek) is de werkeloosheid opgelopen, maar nog steeds onder het niveau van voor corona.¹ Dit kan duiden op een trendbreuk, maar ook op een tijdelijke fluctuatie in de huidige trend. Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken. Over het algemeen zijn er weinig mensen en instanties die denken dat de spanning op de arbeidsmarkt binnen afzienbare tijd gaat afnemen.

De grote onzekere factor is de economie. In welke mate gaat ook Overijssel de gevolgen merken van de economische politiek die de

KLIK EN GA NAAR:



Figuur 1: Openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking (seizoensgecorrigeerd).
Bron: CBS²

Verenigde Staten op dit moment voeren met hoge importtarieven, en de reacties van Canada, de Europese Unie en China daarop? Als dat, net als de bankencrisis in 2008, leidt tot grote internationale economische ontwrichtingen, is de kans groot dat dit ook in Nederland en Overijssel leidt tot een verlies van banen en een toenemende werkloosheid.



Figuur 2: De 7 pieken en dalen op de arbeidsmarkt sinds 2008. Bron: UWV³

Niet iedereen mag meedoen

Ondanks de spanningen op de arbeidsmarkt lijkt de ‘ideale werknemers-norm’ nog steeds een dominant uitgangspunt bij werkgevers en arbeidsmarktbeleid. Die norm verwijst naar het beeld van werknemers die zich voegen naar het wensen van de werkgever als het gaat om beschikbaarheid en capaciteiten. Het gaat uit van werknemers als hulpbron bij de productie, waar je, vergelijkbaar met eisen aan grondstoffen en machines gebruik van kunt maken: human resource management. Die eisen zijn in de afgelopen eeuw steeds hoger geworden. Met als gevolg dat een groot deel van de beroepsbevolking om een of andere reden niet voldoet aan het ideaalplaatje. In beleidstermen spreek je dan over ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Daarbij lijkt het er vaak op dat het verkleinen van die afstand vooral van de kant van de werknemers moet komen. De rol van werkgevers bij het verkleinen van die afstand lijkt minder aandacht te

krijgen. Terwijl werkgevers zeker kunnen bijdragen aan een inclusievere arbeidsmarkt, en werkgevers die dat doen, plukken daar ook de vruchten van voor hun eigen onderneming.⁴

De Participatiewet die op 1 januari 2015 in werking trad, is erop gericht potentiële werknemers te helpen met het overbruggen van die afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben daar een belangrijke rol in. Uit onderzoek van Trendbureau Overijssel voor de verkenning *Toekomst voor werk, werk voor toekomst*, blijkt dat Overijsselse gemeenten bij de uitvoering van die wet tegen een aantal spanningen aanlopen, die voortkomen uit tegenstrijdige doelstellingen en te optimistische uitgangspunten in de wet zelf.⁵ Kortgezegd gaat het om de volgende spanningen:

- Niet iedereen kan werken: (zelf)redzaamheid kent geen gelijke start en daardoor is de bijstand niet voor iedereen een tijdelijk vangnet, zoals de wet veronderstelt.
- De nadruk op betaald werken is strijdig met ‘meedoen naar vermogen’ en de (individuele) maatschappelijke meerwaarde.
- De veronderstelling in de wet dat gemeenten de wet goedkoop kunnen uitvoeren (en dus financieel kunnen worden gekort) zorgt voor een perverse prikkel en het laten liggen van arbeidspotentieel.
- De opdracht om maatwerk te bieden, leidt ook tot een risico op willekeur en druist in tegen het solidariteits- en rechtvaardigheidsprincipe.

Uit interviews die voor het onderzoek zijn afgenomen, blijkt dat Overijsselse gemeenten het uitgangspunt van de wet ‘meedoen naar vermogen’ onderschrijven, en dat er een grote verscheidenheid is hoe dat in de praktijk vorm krijgt. Bijvoorbeeld of een vrijwilligersbaan wel of niet wordt gezien als ‘meedoen’. Dit betekent dat er ruimte is voor een eigen lokale invulling van de Participatiewet.

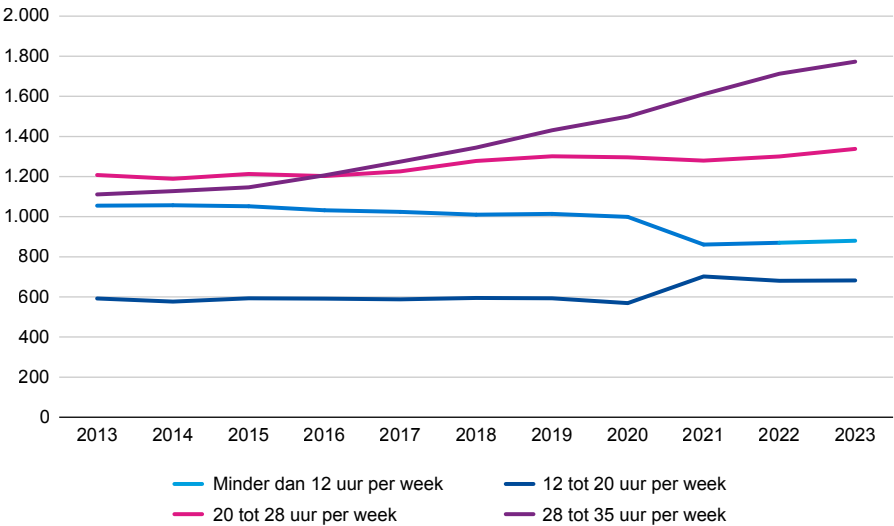
De mythe van onbenut arbeidspotentieel

De ‘ideale werknemersnorm’ gaat ervan uit dat werknemers beschikbaar zijn voor werk op het moment dat het werkgevers uitkomt. Discussies over de krapte op de arbeidsmarkt komen dan ook steeds uit op het hoge aantal deeltijdbanen in Nederland. Het leidt vaak tot het uitgangspunt dat mensen met deeltijdbanen ‘gewoon’ wat harder moeten gaan werken. In de praktijk blijkt dat te simpel gedacht.

Om te beginnen klopt het niet dat Nederlanders weinig werken. In ieder geval niet als je kijkt naar het aandeel Nederlanders met betaald werk. Vergeleken met andere Europese landen hoog is dat aandeel hoog, zeker als je kijkt naar de participatiegraad van vrouwen en jongeren. In Nederland had in 2024 79,7% van de vrouwen (tussen de 20 en 64 jaar) een betaalde baan. Alleen in IJsland en Estland is dat percentage hoger.⁶ Nergens werkten er ook zo veel jongeren in de leeftijd van 15 tot 24 jaar, als in Nederland. In 2023 had 76,5% een betaalde baan. Alleen IJsland komt daar met 71,7% in de buurt. De participatiegraad van Overijsselse jongeren is overigens nog hoger (81,6%). Alleen in Zeeland werken meer jongeren dan in Overijssel.⁷

Internationaal gezien valt Nederland op door het hoge aantal mensen dat minder dan 30 uur per week besteedt aan hun hoofdbaan. In 2022 gold dat voor 18% van de mannen en voor ruim de helft van de vrouwen.⁸

Dus inderdaad: relatief veel Nederlanders werken in banen van minder dan 35 uur per week. Het overgrote deel van de banen is tussen de 28 en 35 uur per week (zie figuur 3).



Figuur 3: Ontwikkeling deeltijdwerkers naar uren, van 2013 tot 2023. Bron: UWV⁹

Misvattingen over deeltijdwerk

In Nederland zijn de verschillen in het aandeel deeltijdbanen tussen sectoren groot. Het is zeker niet zo dat de krapte zich vooral voordoet in sectoren waar veel in deeltijd wordt gewerkt. Onderzoek van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in 2021/2022 laat zien dat een groot deel van de meest krappe beroepsgroepen werkzaam is in sectoren waar het aandeel deeltijdbanen juist lager is dan het Nederlands gemiddelde.¹⁰ Recenter onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laat bovendien zien dat het voor deeltijders die graag meer willen werken, vaak minder eenvoudig is dan gedacht. Bijna de helft van deze ‘onbenutte deeltijders’ (mensen die graag meer betaald willen werken) combineren een flexibele bijbaan zonder vaste uren met een opleiding.¹¹

In de zorg zijn verhoudingsgewijs veel vrouwen werkzaam in relatief kleine deeltijdbanen, én zijn er problemen met personeelstekorten. Het debat over deze tekorten in de zorg is lang gevoerd in termen van ‘Nederlandse deeltijdprinsesjes die ten opzichte van vrouwen in andere landen achterblijven op de arbeidsmarkt’. Ook in de zorg is het verhaal echter genuanceerder dan gedacht. De bereidheid om meer uren te werken, is namelijk veel groter dan vaak wordt verondersteld. Dat zorgpersoneel vaak toch niet meer uren gaat werken, komt door weinig mogelijkheden om contracten uit te breiden, problemen met roosters, werkdruk en gebrek aan flexibiliteit en eigen regie. Volgens de stichting Het Potentieel Pakken (HPP) zijn de werkgevers aan zet om hier verandering in te brengen.¹²

Een volgende misvatting is dat het aantal deeltijdbanen niet gelijk staat aan het aantal deeltijdwerkweken. Er zijn veel cijfers over het aantal deeltijdbanen, maar veel minder over het aantal uren dat mensen daadwerkelijk besteden aan betaald werk. Ruim 9% van de Nederlandse werknemers had eind 2024 een tweede werkkring, twee derde als werknemer en een derde als zelfstandige. Vooral mensen die een flexibele eerste werkkring hebben, combineren dat met ander werk.¹³ Over dergelijke combinatiebanen is nog heel weinig bekend. We weten niet veel over de achterliggende beweegredenen (een interessantere werkweek of financiële noodzaak?) en niet over het welzijn van deze groep.¹⁴ Er zijn ook geen tijdreeksen beschikbaar om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van dit fenomeen.

Een laatste misvatting in de discussie over onbenut arbeidspotentieel is dat mensen niet nuttig zijn als ze geen betaald werk doen. Veel mensen denken dat onbetaald werk leuk is voor erbij, als al het betaalde werk is gedaan, en dat betaald werk uiteindelijk belangrijker is voor de samenleving. Maar veel onbetaald werk is voorwaardelijk voor het betaalde werk. Denk aan alle zorgtaken die eraan bijdragen dat mensen gezond, gevoed,

uitgerust en zonder zorgen betaald werk kunnen doen. Daarnaast doet het beleid zelf een steeds groter beroep op onbetaald werk, bijvoorbeeld om te zorgen dat mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben.¹⁵ Vooral kinderen van 80-plussers, zeker als ze in de buurt wonen, zijn vaak mantelzorger en voelen zich daardoor steeds vaker zwaar belast.¹⁶ De combinatie van een steeds ouder wordende bevolking én een verdere versoering van de zorg, betekent dat onbetaald werk waarschijnlijk steeds belangrijker gaat worden.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Trendbureau Overijssel constateerde in de verkenning *Toekomst voor werk, werk voor toekomst* dat de toekomst van werk begint met stellen van een nieuwe vraag, namelijk: ‘Hoe krijgen we al het werk dat nodig is om de samenleving draaiende te houden, gedaan met de bevolking die er is?’ Dit is om twee redenen een wezenlijk andere vraag dan waar het nu meestal om draait. Ten eerste stellen we dat ‘al het werk’ centraal moet staan. Niet alleen de banen, de openstaande vacatures, maar al het werk, betaald én onbetaald. Ten tweede stellen we dat we bij het denken over de arbeidsmarkt uit moeten gaan van alle mensen, met al hun mogelijkheden en onmogelijkheden.

Gemeenten en gemeenteraden hebben een belangrijke rol in het stellen van die vraag én in het vinden van de antwoorden daarop. Niet in theorie, maar daar waar gemeentelijke taken en beleid direct of indirect het werk beïnvloeden, zowel binnen de eigen organisatie als bij andere werkgevers en vrijwilligers in de gemeente. Dat kan op veel verschillende gebieden en manieren, bijvoorbeeld:

- Bij de uitvoering van de Participatiewet, bijvoorbeeld door ook vrijwilligerswerk te beschouwen als een relevante invulling van ‘werken naar

vermogen', zeker voor mensen waarvoor de stap naar een betaalde baan te hoog gegrepen is.

- Door te denken vanuit de wensen en mogelijkheden van mensen met een arbeidsbeperking om een waardevolle bijdrage te leveren aan de samenleving. Dat lijkt zeker bij het bieden van een beschutte werkplek een goed uitgangspunt.
- Als partner in de arbeidsmarktregio hebben gemeenten een belangrijke rol bij het ontwikkelen van regionale werkcentra rond werk en scholing.
- Via aanbestedingsbeleid en programma's in het sociaal domein heeft een gemeente invloed op betaald én onbetaald werk in de zorg.
- Door er in sociaal beleid rekening mee te houden dat mensen zorgtaken (mantelzorg) vaak combineren met betaald werk.
- Door in economisch beleid en vestigingsbeleid aandacht te besteden aan de combinatie van werkzaamheden en het ondersteunen van sociaalwerkgeverschap.

Klik hier en lees meer over:



A Van mobiliteit naar bereikbaarheid



G Demografische ontwikkelingen



H Toenemend debat over houdbaarheid zorg



P In de frontlinie tegen ondermijning

- ¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (20 maart 2025). [Werkloosheid in februari toegenomen](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ² Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). [Spanning op de arbeidsmarkt](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.
- ³ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (30 januari 2024). [De 7 pieken en dalen op de arbeidsmarkt sinds 2008](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.
- ⁴ Instituut GAK (z.d.). [Inclusief Werkgeverschap](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ⁵ Trendbureau Overijssel (2023). [Gespannen WERKveld: Participatiewet: ruimte voor gemeentelijk beleid](#).
- ⁶ EuroStat (14 april 2025). [Employment rate by sex \[sdg_08_30\]](#). Geraadpleegd op 12 mei 2025.
- ⁷ Idem.
- ⁸ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (z.d.). [Part-time employment rate](#). Geraadpleegd op 26 maart 2025.
- ⁹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (12 november 2024). [Personeelstekorten verminderen met deeltijdwerkers](#).
- ¹⁰ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (16 november 2022). [Terugdringen deeltijdwerk de oplossing voor krapte?](#) Geraadpleegd op 28 februari 2025.
- ¹¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (10 oktober 2024). [Onderbenutte deeltijders: van meer willen werken naar meer gaan werken](#). Geraadpleegd op 28 februari 2025.
- ¹² Het Potentieel Pakken (24 januari 2024). [Meer uren voor bestaand personeel dringt tekorten in de zorg terug - Het Potentieel Pakken](#). Geraadpleegd op 28 februari 2025.
- ¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek (14 februari 2025). [Werknemers; combibanen](#). Geraadpleegd op 28 februari 2025.
- ¹⁴ Universiteit van Amsterdam (5 juni 2024). [Meerdere banen combineren: wat doet dat met mensen?](#) Geraadpleegd op 28 februari 2025.
- ¹⁵ Trendbureau Overijssel (2024). [Alle hens aan dek – voor de toekomst van zorg en werk in de woonomgeving](#).
- ¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). [Hoeveel mensen zijn mantelzorger? Nederland in Cijfers](#). Geraadpleegd op 28 februari 2025.



HERONTDEKKING VAN DE GEMEENSCHAP

KLIK EN GA NAAR:



Mensen zijn sociale dieren en gaan sociale verbanden aan. Dat is van alle tijden. Onderzoekers maken daarbij vaak onderscheid tussen micro-verbanden zoals families, vriendengroepen of directe burens, meso-verbanden als verenigingen, bedrijven en scholen, dorpen en wijken, en macro-verbanden die landelijk of nog groter zijn. Op alle niveaus zien we veranderingen. Niet alleen de aandacht groeit voor de verschillende manieren waarop mensen zich als individu manifesteren, maar ook de aandacht voor ‘samen’ neemt toe.

Traditionele en nieuwe vormen van verbinding

Traditionele sociale verbanden, zoals het huwelijk, verbondenheid met de kerk en lidmaatschap van vakbonden en verenigingen nemen af.¹ Tegelijkertijd lijkt er na een lange periode met veel aandacht voor vergroten van individuele bewegingsvrijheid sprake van een opleving van gemeenschapszin.² Vaak geïnspireerd door eeuwenoude tradities, zoals het beheer van ‘gemene gronden’ (meenten en marken of in het Engels commons) of ‘noaberschap’. Soms leidt dat tot een nostalgisch pleidooi voor geromantiseerde gemeenschapsvormen. Tegelijkertijd leidt het tot experimenten voor nieuwe eigentijdse vormen van gemeenschapszin.³

Sociale participatie

Het begrip ‘sociale participatie’ verwijst naar in sociaal opzicht deelnemen aan de samenleving. Daarbij gaat het om vormen van meedoen die niet voortkomen uit werk of onderwijs. Sociale participatie heeft zowel een maatschappelijke als een sociale functie en wordt vaak gezien als een belangrijke bouwsteen voor de samenleving. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) meet sociale participatie door te kijken naar het verrichten van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vereniging en de samenstelling van de vriendenkring. Volgens het SCP bestaat het netwerk van mensen over het algemeen uit mensen met vergelijkbare kenmerken,

zoals leeftijd, opleiding en herkomst.⁴ Deze homogene relaties geven een gevoel van geborgenheid en ondersteuning en dat bevordert de sociale cohesie.

Op het gebied van formele lidmaatschappen van verenigingen en vrijwilligerswerk is volgens het SCP een lichte afname te zien. De meeste van deze ‘formele’ vrijwilligers werken voor sportverenigingen, maar ook scholen, buurten, hobbyverenigingen, verzorging, gezondheidszorg en levensbeschouwelijke organisaties hebben veel vrijwilligers.⁵ Veel mensen vinden elkaar in een gezamenlijke interesse om samen iets te organiseren of te doen.

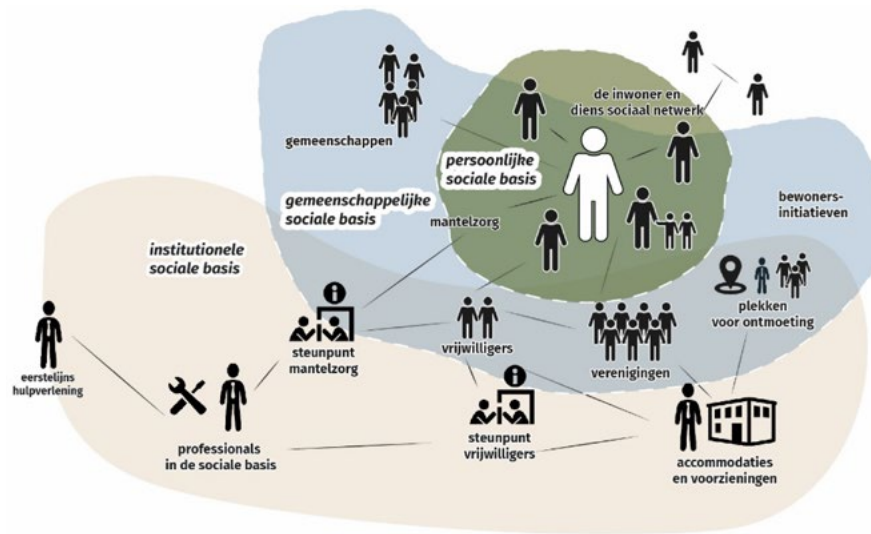
Een aanzienlijk deel van het werk dat vrijwillig wordt verzet, is informeel en daarmee vaak niet zichtbaar in cijfers en statistieken. Denk aan informele sport- of muziekgroepjes, projectkoren of buurtactiviteiten. Ook de vele vrijwilligers voor carnavalsactiviteiten, paasvuren en bloemencorso's zijn lang niet altijd zichtbaar in de cijfers.⁶

Een sterke sociale basis

Als het gaat over veerkracht, zelfredzaamheid en saamhorigheid, wordt vaak gesproken over het belang van een sterke sociale basis. Ook in het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) speelt dit begrip een belangrijke rol. De sociale basis bestaat uit het persoonlijke sociale netwerk van mensen, aangevuld met meer formele netwerken als verenigingen, clubs en andere vrij toegankelijke voorzieningen, zoals scholen, buurthuizen en bibliotheken in de wijk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de persoonlijke, gemeenschappelijke en institutionele sociale basis (zie figuur 1).

- Persoonlijke sociale basis: dit gaat over het persoonlijke sociale netwerk van mensen en de draagkracht daarvan. ►

- Gemeenschappelijke sociale basis: dit zijn formele en informele netwerken in de omgeving, zoals verenigingen, sportclubs en gemeenschappen in de buurt, inclusief vrijwilligerswerk voor deze organisaties.
- Institutionele sociale basis: dit zijn voorzieningen waar mensen samenkomen, zoals een bibliotheek, buurthuis, vrijwilligerssteunpunt of welzijnsorganisatie. Hieronder valt ook het personeel van deze organisaties.^{7,8}



Figuur 1: Drie lagen van de sociale basis. Bron: Ministerie van VWS⁹

Volgens Movisie is het aan lokale overheden zelf om te bepalen wat onder de sociale basis valt en wat niet.¹⁰ Verder hebben overheden op alle niveaus een rol. Voor de persoonlijke sociale basis is het van belang dat lokale overheden hun basisvoorzieningen (zoals wonen en onderwijs) op orde hebben. Bij de gemeenschappelijke sociale basis is het de rol van lokale overheden om deelname aan formele en informele

gemeenschappen te faciliteren en stimuleren. Voor de institutionele sociale basis is het van belang dat instituties beschikbaar en bereikbaar zijn voor inwoners.¹¹

Ontmoetingsplekken voor een sterke buurt

Ontmoetingsplekken in de buurt kunnen een rol spelen om de samenhang en veerkracht van mensen te vergroten.¹² Ze stimuleren participatie en dragen bij aan een groter sociaal netwerk.¹³ Zorgen voor ontmoetingsplekken is dan ook niet voor niets een van de doelen van het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) om de sociale basis in wijken te versterken. Een sociale basis op wijkniveau betekent dat er vrij toegankelijke formele en informele activiteiten en voorzieningen zijn, waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Dat kan een buurt- of wijkcentrum zijn, maar ook een bankje op weg naar de supermarkt, of een park om op een zonnige middag neer te strijken op een kleedje. Het zijn voorzieningen die ervoor zorgen dat mensen kunnen samenleven en meedoen. Ontmoetingen komen op verschillende plekken tot stand: op plekken waar je kunt bewegen, leren, werken, ontspannen, geloven of herdenken. Soms zijn dat vrij toegankelijke plekken in de openbare ruimte, zoals speelplaatsen, parken en pleinen, en soms plekken met in meer of mindere mate een drempel, zoals kerken, moskeeën, bibliotheken, horeca en winkels. Al deze plekken spelen een significante rol in het faciliteren van ontmoeting.¹⁴

Het versterken van de sociale basis gaat over omzien naar elkaar, over het verbeteren van de mogelijkheden voor inwoners om elkaar te ontmoeten en elkaar te helpen. Een sterke sociale basis maakt het mogelijk dat inwoners kunnen participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteit en individueel potentieel verbetert. Maar ook dat mensen een autonoom leven kunnen leiden met eigen regie, laagdrempelige ondersteuningsvormen en een netwerk vanuit die basis.¹⁵



Noaberschap

Als het gaat over gemeenschapszin en een sterke sociale basis, hebben we het in Overijssel al snel over noaberschap. In 2024 onderzocht Overijsselacademie samen met de Rijksuniversiteit Groningen de ontwikkeling van dit concept. Het onderzoek laat zien dat noaberschap in de loop van de tijd sterk is veranderd. Noaberschap fungeerde vroeger als sociaal bindmiddel, maar was evengoed een noodzaak omdat mensen van elkaar afhankelijk waren. Tegelijkertijd was het een informeel controlerend mechanisme dat garant stond voor de borging van de heersende normen en waarden. Wie te veel afweek van de norm, dreigde buiten de boot te vallen.

De afhankelijkheid van noaberschap is door de eeuwen heen sterk afgenomen. Tegelijkertijd komt het vaak terug in actuele discussies over de heropleving van lokale betrokkenheid, de terugtrekkende overheid en decentralisering van overheidstaken.¹⁶ Een sterke samenhang in de directe omgeving kan eenzaamheid en de druk op gezondheidszorg verminderen, bijdragen aan onderhoud van de fysieke leefomgeving en ervoor zorgen dat burgers taken oppakken die nu bij de overheid liggen.

Zowel vroeger als nu bestaat er een spanning tussen noaberschap en overheid. Noaberschap draait immers van oudsher om initiatief vanuit burgers zelf, waarbij zij onderling afspraken maken en voor elkaar zorgen. Een overheid die een beroep doet op het noaberschap klinkt paradoxaal. En menig lokaal initiatief ervaart vandaag de dag de belemmeringen van regels en bureaucratische processen. Burenhulp is geen typisch Overijssels fenomeen of plattelandsverschijnsel. Buren op het platteland hebben vaak meer en beter contact met elkaar, maar burenhulp komt op het platteland niet vaker voor dan in de stad. Desondanks biedt het begrip

noaberschap wel kansen. Het straalt warmte en authenticiteit uit en kan daardoor als sociaal bindmiddel functioneren in lokale initiatieven.¹⁷

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Een sterke sociale basis is goed voor het welzijn en welbevinden van mensen en kan een stukje van de oplossing bieden voor verschillende maatschappelijke vraagstukken, maar het is geen wondermiddel. Wel kunnen gemeenten een rol spelen bij het creëren van ruimte voor ontmoeting, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling en vastgoedbeleid. Ook is het belangrijk om kritisch te kijken naar gemeentelijke regelingen om te voorkomen dat initiatieven uit de samenleving worden tegengewerkt in plaats van ondersteund.

Klik hier en lees meer over:



Een groene gezonde leefomgeving



Meer aandacht voor mentaal welbevinden onder jongeren



Sport en cultuur: hoge verwachtingen en financiële kwetsbaarheid



Ontwikkelingen in democratie en burgerschap

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (23 december 2017). [Worden we individualistischer?](#) Geraadpleegd op 17 januari 2025.

² Van den Brink, G. (2020). *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent*. Prometheus Amsterdam, p.195.

³ Van Vulpen, B., Van der Linde, M & Van den Berg, C. (z.d.). [Noaberschap. Van historisch noodverband naar hedendaags bindmiddel](#). Rijksuniversiteit Groningen, Overijsselacademie, p.5-9.

⁴ Sociaal Cultureel Planbureau (10 december 2024). [Samenleven in de toekomst](#).

⁵ Arends, J. (23 april 2024). [Vrijwilligerswerk 2023](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 2 april 2025.

⁶ Idem.

⁷ Ministerie van VWS (23 juni 2023). [De sociale basis](#). Bijlage bij de Kamerbrief over de [aanpak van de sociale basis inclusief de Mantelzorgagenda 2023-2026](#).

⁸ Movisie (13 oktober 2023). [Wat is sociale basis precies? Gezond en Actief Leven Akkoord \(GALA\)](#). Geraadpleegd op 2 april 2025.

⁹ Ministerie van VWS (23 juni 2023). [De sociale basis](#). Bijlage bij de Kamerbrief over de [aanpak van de sociale basis inclusief de Mantelzorgagenda 2023-2026](#).

¹⁰ Movisie (12 april 2024). [Wat rekenen we wel tot de sociale basis en wat niet?](#) Geraadpleegd op 2 april 2025. Zie ook: Movisie [Gespreksmodel Sociale basis](#).

¹¹ Movisie (13 oktober 2023). [Wat is sociale basis precies? Gezond en Actief Leven Akkoord \(GALA\)](#). Geraadpleegd op 2 april 2025.

¹² Fekkes, M., De Wolff, M. & Rutgers, L. (2023). [Metaonderzoek Veerkracht: een metaonderzoek naar individuele en collectieve veerkracht in de samenleving](#). TNO, p.37.

¹³ Idem.

¹⁴ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). [Ruimte maken voor ontmoeting](#), p.12.

¹⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (januari 2023). [GALA: Gezond en Actief Leven Akkoord](#).

¹⁶ Van Vulpen, B., Van der Linde, M. & Van den Berg, C. (z.d.). [Noaberschap. Van historisch noodverband naar hedendaags bindmiddel](#). Rijksuniversiteit Groningen, Overijsselacademie, p.89.

¹⁷ Idem, p.90.



SPORT EN CULTUUR: HOGE VERWACHTINGEN EN FINANCIËLE KWETSBAARHEID

KLIK EN GA NAAR:



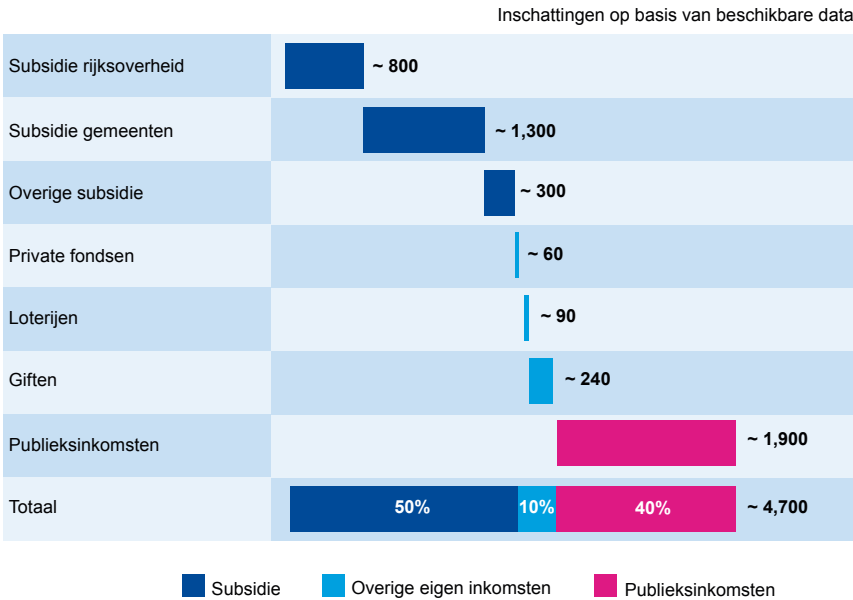
Voor veel maatschappelijke vraagstukken kijken beleidsmakers naar sport en cultuur voor antwoorden. Sport en cultuur lijken relatief goedkope manieren voor het bevorderen van fysieke en mentale gezondheid, het bevorderen van sociale samenhang in een wijk of dorp en voor het creëren van een aantrekkelijke woonomgeving om talentvolle werknemers te werven. Tegelijkertijd vrezen velen dat sport- en cultuurbudgetten als eerste sneuvelen wanneer gemeenten moeten bezuinigen.

Gebrek aan wettelijke verplichtingen

Als het gaat over de taak van de Nederlandse overheid ten aanzien van sport en cultuur wijzen veel onderzoekers op Artikel 22 van de Grondwet. Artikel 3 luidt: ‘Zij [de overheid] schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding’. Verder zijn er weinig wettelijke verplichtingen voor de voorzieningen die overheden hiervoor moeten treffen. Met als enige uitzondering dat gemeenten en provincies naar verwachting vanaf 2026 een zorgplicht krijgen voor een volwaardige openbare-bibliotheekvestiging in alle gemeenten.¹ Vanuit de Omgevingswet en de Erfgoedwet zijn er bovendien wettelijke verplichtingen voor gemeenten voor de omgang en bescherming van cultureel erfgoed. Vanuit de Mediawet hebben gemeenten ook een instandhoudingsplicht voor de lokale publieke omroep.² In de praktijk doen gemeenten echter veel meer dan deze wettelijke taken.

Inwoners zijn de grootste financiers van sport en cultuur: door kaartverkoop, lidmaatschap van verenigingen en in natura in de vorm van vrijwilligerswerk bij verenigingen, in theaters, musea, festivals en dergelijke. Daarna zijn gemeenten de grootste financiers van sport en cultuur in Nederland. Zij dragen bij aan de financiering van podia, musea, theaters en sport-accommodaties.³ Het belang van gemeentelijke financiering is goed zicht-

baar in een overzicht van de inkomstenbronnen van culturele instellingen in Nederland. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat onderstaande grafiek geen volledig beeld geeft van culturele activiteiten, omdat het hier vooral gaat over professionele musea, festivals en podiumkunsten, zoals bijgehouden in officiële statistieken.



Figuur 1: Inkomstenbronnen van culturele instellingen in Nederland, 2022, € mln.
Bron: Kunsten92⁴ (2024)

Daarnaast financieren gemeenten sport- en cultuurcoaches en sport- en cultuureducatieprogramma's, en ze ondersteunen professionele instellingen en amateurverenigingen.

Gemeenten zijn in Nederland voor gemiddeld 70% van hun inkomsten afhankelijk van door het Rijk uitgekeerde middelen vanuit het gemeentefonds. Het Rijk heeft vanaf 2026 een korting aangekondigd op dat gemeentefonds. Tegelijkertijd worden gemeenten geconfronteerd met stijgende kosten door inflatie en grotere aanspraak op wettelijk verplichte zorgtaken. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verwacht dan ook dat gemeenten vooral gaan bezuinigen op uitgaven waar geen wettelijke verplichting achter ligt, zoals het onderhoud en vervanging van infrastructuur en schoolgebouwen én uitgaven aan sportvoorzieningen en culturele voorzieningen. Volgens de VNG is de vershraling van voorzieningen nu al zichtbaar.⁵

Relevantie voor gemeenten

Ondanks de gesignaleerde vershraling wijzen diverse onderzoeken en beleidsrapporten op het belang van sport en cultuur voor de Nederlandse economie^{6,7}, voor het behalen van gezondheidsdoelstellingen en voor het versterken van sociale samenhang.⁸ ‘Sport versterkt’ volgens het in 2022 ondertekende Sportakkoord II⁹ en ‘Cultuur is het fundament voor de samenleving’ volgens de VNG.¹⁰

Het gaat voor gemeenten een uitdaging zijn om te zoeken naar manieren waarop zij ervoor kunnen zorgen dat sport en cultuur deze maatschappelijke bijdragen kunnen leveren.

In de zomer van 2025 publiceert Trendbureau Overijssel de resultaten van de verkenning naar de (toekomstige) rol van kunst en cultuur voor de Overijsselse samenleving. Deze publicatie biedt ook handvatten voor het gesprek over hoe gemeenten die kunnen versterken.

Klik hier en lees meer over:

-  **Een groene gezonde leefomgeving**
-  **Bestaans(on)zekerheid**
-  **Herontdekking van de gemeenschap**
-  **Ontwikkelingen in democratie en burgerschap**

- ¹ Rijksoverheid (z.d.). [Consultatie Wet tot wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen en enkele andere wetten in verband met o.a. een zorgplicht voor gemeenten](#). Geraadpleegd op 1 mei 2025.
- ² Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2025). [Bekostiging van de lokale publieke omroep: richtbedrag 2026 | VNG](#). Geraadpleegd op 20 mei 2025.
- ³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). [De Nederlandse sporteconomie 2019: De bijdrage aan sport aan de Nederlandse economie 2006-2017, hoofdstuk 7. Overheidsdiensten](#). Geraadpleegd op 20 mei 2025.
- ⁴ Kunsten92 (september 2024). [Impact voorgenomen regeringsbeleid op kunst- en cultuursector](#), p.13.
- ⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2025). [Gemeenten vallen in financieel ravijn](#). Geraadpleegd op 20 mei 2025.
- ⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). [De Nederlandse sporteconomie 2019](#). Geraadpleegd op 20 mei 2025.
- ⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (z.d.). [Economische waarde en arbeidsmarkt | Kerncijfers en indicatoren Cultuur en Media. OCW in cijfers](#). Geraadpleegd op 20 mei 2025.
- ⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2023). [GALA - Gezond en Actief Leven Akkoord](#), p.13 en p.18.
- ⁹ Rijksoverheid (2022). [Hoofdpijnen Sportakkoord II: Sport versterkt](#).
- ¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024). [Samen cultuur borgen. Propositie van gemeenten](#).



ONTWIKKELINGEN IN DEMOCRATIE EN BURGERSCHAP

KLIK EN GA NAAR:



‘Het werk aan onze democratie is immers nooit af en komt niet vanuit de overheid alleen, maar is aan onze samenleving als geheel’. Dat schreef minister De Jonge (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in juni 2024 aan de Tweede Kamer over zijn plannen voor het versterken van het democratisch burgerschap.¹ De positie van burgers ten opzichte van het bevoegd gezag en andere burgers is sinds het eind van de achttiende eeuw doorlopend onderwerp van debat geweest.² Steeds zijn er nieuwe ontwikkelingen en nieuwe ideeën die vragen om aanpassing van eerder vastgestelde wet- en regelgeving, gewoonten en opinies.

Op dit moment is versterking van het democratisch burgerschap volgens velen nodig om de democratische erosie die onderzoekers wereldwijd waarnemen tegen te gaan.³ Democratisch burgerschap wordt gezien als een belangrijke pijler onder de democratie én als belangrijk middel voor overheden om effectief te kunnen omgaan met alle maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken, zoals die zijn beschreven in andere lemma’s van dit Trendweb.⁴ Het lastige is dat de visies op wat democratisch burgerschap inhoudt, uiteenlopen. Bovendien zijn er uiteenlopende visies op wat nodig is om het te versterken. Wat wel duidelijk is, is dat het in de representatieve democratie draait om de verhoudingen tussen burgers, volksvertegenwoordigers en overheden (politieke bestuurders en ambtenaren) en dat die verhoudingen continu in beweging zijn.

Participatie en burgerschap

In de discussie over burgerschap lijkt het vooral te gaan over de mate waarin mensen actief deelnemen aan de democratie en de samenleving. Dat is het meest zichtbaar in de teksten die gaan over het belang van burgerschapsonderwijs. Zoals in de brief die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in juli 2023 naar de kamer stuurde over de

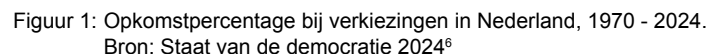
versterking van het burgerschapsonderwijs in het mbo: ‘Burgerschap is het ideaal van vrije en gelijke mensen met het vermogen om maatschappelijk en politiek te functioneren en daarmee gezamenlijk de samenleving te kunnen vormgeven. Burgerschap gaat zowel over de verhoudingen tussen burgers onderling als over de relatie tussen burgers en overheid. In Nederland hebben we een democratische rechtsstaat, die staat of valt met het vermogen van burgers om daarin met elkaar samen te leven en te kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen en veranderingen.’⁵

De vraag of burgers voldoende meedoen (participeren) of voldoende betrokken zijn, is al decennia onderwerp van discussie. Dat begint met de vraag waar mensen aan moeten meedoen. Ten eerste gaat het om de deelname aan verkiezingen. Voor de legitimiteit van de gekozen volksvertegenwoordiging, als hoogste bestuursorgaan in de representatieve democratie, is het van belang dat die kan spreken namens de mensen die ze vertegenwoordigen: In de Tweede Kamer is dat namens alle Nederlanders, in gemeenteraden namens alle inwoners van een gemeente.

Het opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen is laag, zeker vergeleken met de opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen.

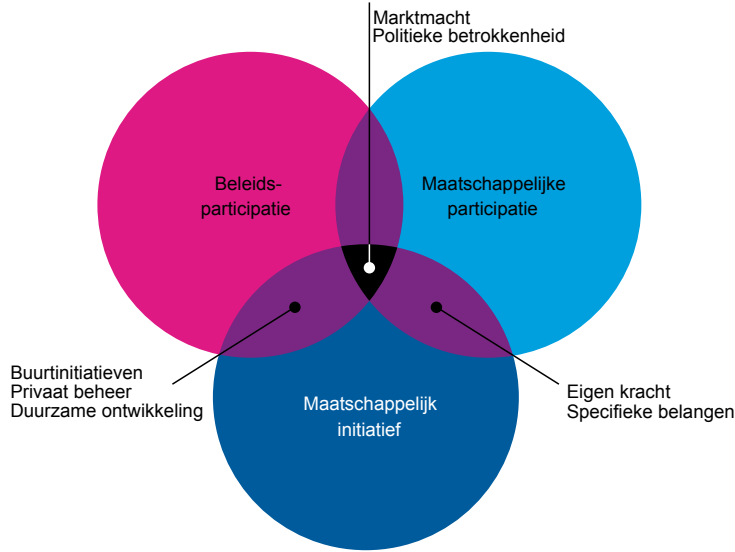
De in deze tijd gewenste burgerschapsparticipatie gaat echter over meer dan alleen de opkomst bij verkiezingen. Voor de acceptatie van overheidsbeleid en actieve uitvoering van overheidsmaatregelen zijn legitieme verkiezingen alleen onvoldoende. Over wat wel voldoende burgerschapsparticipatie is, bestaat echter geen overeenstemming. Bovendien gaat het debat vaak over heel verschillende vormen van participatie. In 2012 maakte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onderscheid tussen drie velden van betrokkenheid:





- Zoals figuur 2 laat zien, is er een sterke overlap tussen deze verschillende vormen van burgerbetrokkenheid. Dit leidt geregeld tot verwarring en conflicten over wie waarover gaat. Maar ook over de vraag of burgers wel of niet voldoende betrokken zijn bij hun overheid, en of overheden dat zijn bij hun burgers.

De discussie over burgerbetrokkenheid gaat ook altijd over vertrouwen. Of zoals de WRR in 2012 schreef: 'Zowel het veldwerk als de theorie bevestigt dat burgers inventief zijn, veel kunnen en tot veel bereid zijn. Om de kansen en mogelijkheden die daaruit voortkomen ten volle te benutten, moeten beleidsmakers burgers vertrouwen en de ruimte bieden voor betrokkenheid. Het trefwoord van een samenleving die bouwt op burgerbetrokkenheid is daarom vertrouwen: vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Geen blind vertrouwen, maar vertrouwen met een gezonde dosis wantrouwen.'⁷ Ook in recent onderzoek naar de relatie tussen overheden en burgers staat het begrip vertrouwen vaak centraal.

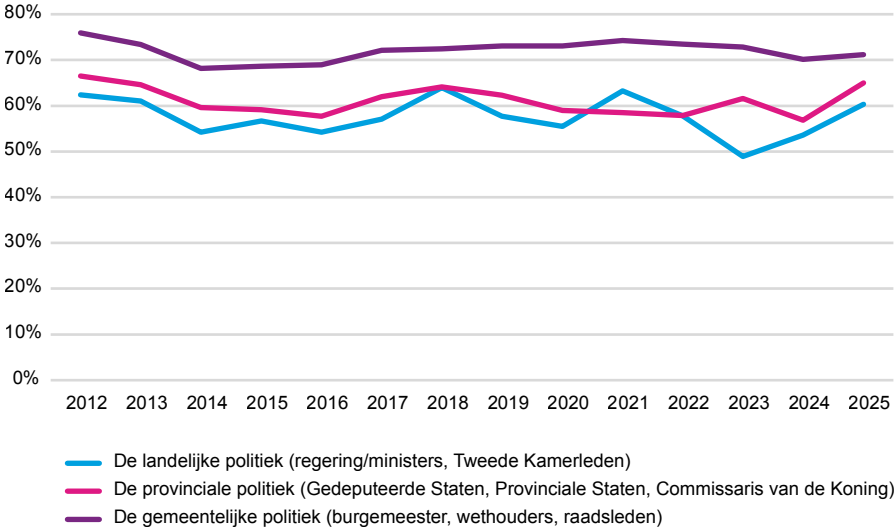


Figuur 2: Verschillende vormen van burgerbetrokkenheid. Bron: WRR (2012)⁸

Vertrouwen van burgers in hun overheid

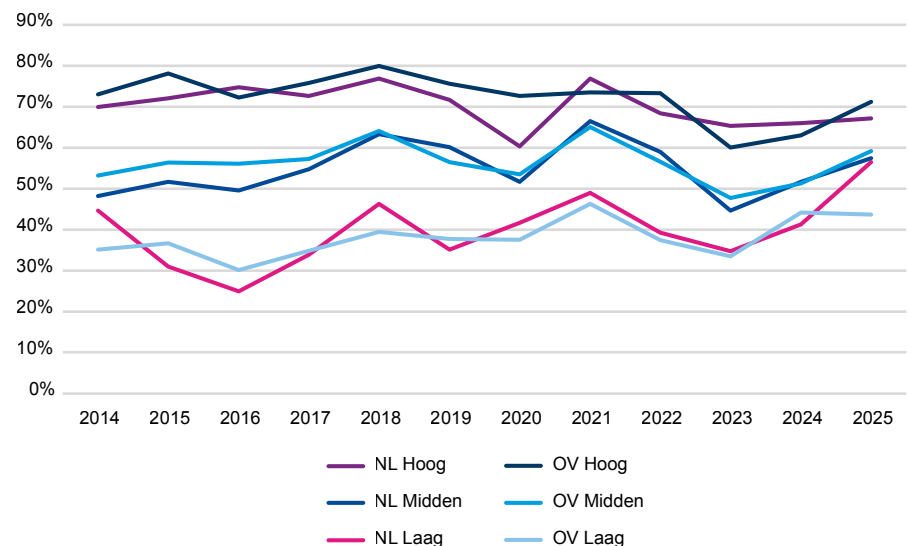
Al decennialang worden Nederlanders bevraagd over hun vertrouwen in overheden, politici en verschillende type organisaties, zoals politie, wetenschap, media. Uit dat onderzoek zijn een paar algemene lessen te trekken:

- De cijfers veranderen van jaar tot jaar: soms stijgt het vertrouwen, dan daalt het weer. Het is daarom niet mogelijk om de verschillen in vertrouwen over een paar jaar te duiden; niet dat er niets aan de hand is, maar ook niet als een signaal van structurele wijzigingen. Over het algemeen is het vertrouwen in de gemeentelijke politiek hoger dan in de landelijke politiek.
- Nederlanders hebben over het algemeen meer vertrouwen in politieke partijen en het parlement dan andere Europeanen.¹⁰



Figuur 3: Vertrouwen in de diverse politieke organen. Bron: Provincie Overijssel⁹

Nederlanders met een hbo of universitaire opleiding (wo) hebben over het algemeen meer vertrouwen in overheden dan mensen met een mbo-opleiding, een middelbare schoolopleiding (vmbo, havo, vwo) of alleen basisonderwijs. Gezien dat laatste zijn de ontwikkelingen die het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in 2024 waarneemt opmerkelijk: door een sterke daling in het vertrouwen van mensen met een hbo- en wo-opleiding, en aanvankelijke stijging in het vertrouwen van overige Nederlanders is dit verschil in vertrouwen in de regering vrijwel verdwenen. Het is een vertrouwen dat, landelijk gezien, sinds de zomer van 2024 eensgezind daalt. Daarin wijkt Overijssel, waar mensen juist stellen meer vertrouwen te hebben gekregen in de landelijke politiek, dus af van de landelijke ontwikkeling. Maar zoals gezegd, en de figuren ook laten zien, zijn er sterke fluctuaties in deze cijfers. Het is te vroeg om te spreken van een trendbreuk.



Figuur 4: Vertrouwen in de regering naar opleidingsniveau, vergelijking inwoners van Overijssel met Nederland. Periode 2014 tot 2025. Bron: Provincie Overijssel¹¹

Wat zijn de oorzaken achter de fluctuaties in deze vertrouwensstatistieken? Sinds het begin van deze eeuw zijn er steeds meer onderzoekers die veronderstellen dat het vertrouwen dat burgers uitspreken in hun overheid samenhangt met hun tevredenheid over de prestaties van diezelfde overheden. Dit klinkt als een open deur, maar dat is het niet.¹² Er lijkt wel degelijk een relatie te zijn tussen de prestaties van overheden en de tevredenheid van burgers over die overheden. Maar dat leidt niet vanzelf tot meer vertrouwen in de overheid. Burgers lijken hun tevredenheid én vertrouwen te baseren op verschillende kenmerken van overheden:

- Tevredenheid over overheden hangt sterk samen met de nabijheid van die overheden en ervaringen in het directe contact met overheden.

De vermeende nabijheid van decentrale overheden was een van de argumenten achter de decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Participatiewet en Jeugdwet. Voor ondersteuning vanuit deze wetten hebben inwoners direct contact met hun gemeente, of organisaties die namens een gemeente zorgen voor de uitvoering. Tegelijkertijd heeft er een ontwikkeling plaatsgevonden van het centraliseren van voorzieningen als scholen, bibliotheken en gemeentelijke loketten, waardoor de zichtbaarheid van overheden juist is afgenomen.

- Vertrouwen in overheden lijkt samen te hangen met een positief oordeel over de betrouwbaarheid, transparantie, integriteit en onpartijdigheid van overheidshandelen. Maar daarnaast zijn sociaaleconomische kenmerken van burgers zelf belangrijke factoren in dat vertrouwen.¹³ Het gaat dan bijvoorbeeld over financiële onzekerheid, werkloosheid en een algemene grondhouding tegenover overheden.¹⁴

Vertrouwen en burgerschap

Ook kan er een relatie zijn in de mate waarin burgers participeren en hun vertrouwen in overheden. Onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) laat zien dat mensen met een laag vertrouwen in overheden andere vormen van politieke participatie kiezen dan mensen met een hoger vertrouwen in overheden. De eerste groep is meer geneigd om politieke berichten te delen, zich via sociale media te uiten en deel te nemen aan demonstraties, en juist minder geneigd om deel te nemen aan verkiezingen en politieke bijeenkomsten.¹⁵

Het OESO-onderzoek laat ook zien dat participatie van mensen ook samenhangt met hun eigen politieke zelfvertrouwen; hun eigen inschatting of hun mening ertoe doet en of ze die op een effectieve manier kunnen inbrengen.¹⁶ Veel gemeenten werken op dit moment aan het uitbreiden van vormen ►

voor beleidsparticipatie, zoals burgerbegrotingen, participatietrajecten, initiatiefrecht, inspraakmogelijkheden, referenda en uitdaagrecht. Dit kan het vertrouwen in overheden positief beïnvloeden, vooral als ook rekening wordt gehouden met niet-deelnemers. Het kan echter ook verkeerd uitwerken als het een teleurstellende ervaring is voor burgers.¹⁷

Bovenstaande onderzoeken gaan in op de relatie tussen het vertrouwen van burgers in overheden gerelateerd aan de linker velden in de tekening van de WRR met beleidsparticipatie en maatschappelijk initiatief als vormen van burgerbetrokkenheid. Daarnaast zijn er signalen dat het vertrouwen van burgers in overheden ook effect heeft op maatschappelijke participatie. Op rijksniveau en gemeentelijk niveau zijn er vele regelingen om mensen die dat nodig hebben te ondersteunen. Als gebrek aan vertrouwen in de overheid een barrière is voor het gebruik van dergelijke regelingen, schaadt dat die burgers én de effectiviteit van de overheid. Net als andere onderzoekers hebben wij geen literatuur gevonden die iets zegt over hoe groot het effect van gebrek aan vertrouwen is op het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen.¹⁸

Werken vanuit vertrouwen in Groningen

Onderzoekers van de Universiteit Groningen onderzochten het effect van een nieuwe werkwijze van de gemeente Groningen op het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente. De gemeente ontwikkelde voor hun minimaregelingen de werkwijze 'Werken vanuit vertrouwen'. Het uitgangspunt daarbij was dat inwoners zo min mogelijk bewijsstukken moeten inleveren als zij een beroep doen op inkomensaanvullende voorzieningen. Onduidelijkheden of ontbrekende informatie in aanvraagformulieren komen op een lijstje met

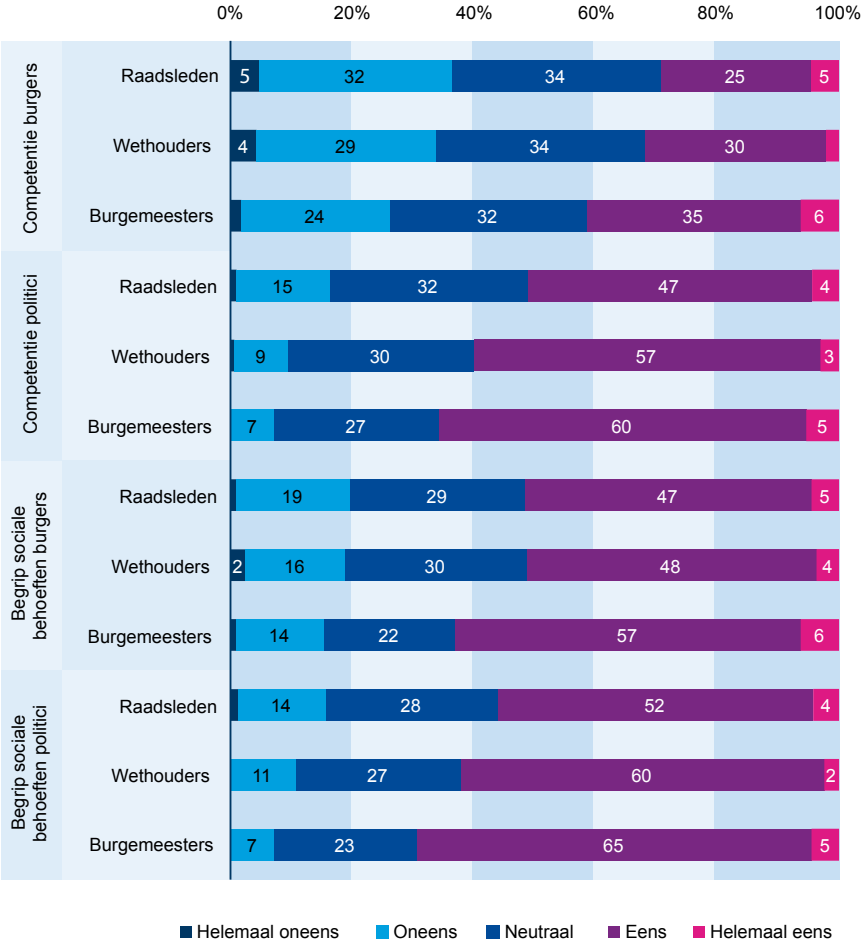
'verwonderingen'. Vervolgens vindt een gesprek plaats waarin de inwoner vanuit vertrouwen wordt gevraagd de aanvraag toe te lichten.

De conclusie van het onderzoek is dat vragen naar bewijsstukken door veel mensen wordt gezien als een teken van wantrouwen vanuit de overheid. Dat geldt ook voor de bestedingsbinding van veel inkomensondersteunende maatregelen. Dat betekent de maatregel ingezet moet worden voor specifieke doelen, bijvoorbeeld zwemles of aanschaf van witgoed, met de verplichting daar bewijsmateriaal voor aan te leveren. Het werken vanuit vertrouwen, draagt volgens de onderzoekers bij aan een kleinere kans op niet-gebruik.¹⁹

Vertrouwen van overheden in burgers

In het debat over burgerschap en vertrouwen gaat het meestal over het vertrouwen van burgers in overheden. In het algemeen wordt vaak verondersteld dat vertrouwen wederkerig is: vertrouwen geven is vertrouwen ontvangen. Het is dus minstens zo interessant om te kijken naar de mate waarin overheden hun burgers vertrouwen. Hier is minder systematisch en kwantitatief onderzoek naar gedaan. In 2024 zijn raadsleden, wethouders en burgermeesters wel gevraagd naar hun opvattingen over de competentie van burgers en hun inzicht in andermans behoeften. Daaruit bleek dat ze die veel lager inschatten dan hun eigen competenties en inzicht.²⁰

De enquête vraagt naar een mening over 'de meeste burgers'. Terwijl raadsleden, wethouders en burgemeesters waarschijnlijk zeer bewust zijn van het feit dat er bij burgers een grote diversiteit aan competenties is. Voor de uitkomst van de enquêtes is het ontbreken van meer nuance in de achterliggende opvattingen over burgers misschien geen groot probleem. Maar dat kan het wel worden als beleid, wet- en regelgeving gebaseerd ►



Figuur 5: Mate van instemming met uitspraken of politici en burgers politiek competent zijn en maatschappelijk inzicht hebben. Bron: Universiteit Utrecht²¹

zijn op algemene opvattingen over burgers en mensbeelden die geen recht doen aan de diverse realiteit. De afgelopen decennia hebben verschillende adviesraden aangegeven dat veel beleid is gebaseerd op theoretische en soms idealistische mensbeelden die niet stroken met de diverse realiteit.²² Ook als het gaat over burgerschap zijn er verschillende ideaaltypische beelden. Deze beelden lopen uiteen van de burger die verantwoordelijkheid neemt voor publieke en gemeenschapstaken en de calculerende burger die alleen geïnteresseerd is in eigenbelang tot afgehaakte en boze burgers, van gezagsgetrouwe burgers tot onruststokers en geradicaliseerde burgers en burgers die het recht in eigen handen nemen en misbruiken.²³

Overheden en politici benadrukken vaak hoe belangrijk het is dat burgers actief deelnemen en bijdragen aan de samenleving. Maar hoe dat democratisch burgerschap er precies uitziet, welk gedrag wel en welk gedrag geen uiting is van dat gewenste burgerschap, dat is veel minder helder. Wellicht is het de overheid zelf die het democratisch burgerschap belemmert, stelt de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Bijvoorbeeld als de eigen verantwoordelijkheid van burgers, waar overheden toe oproepen, leidt tot initiatieven voor het oppakken van publieke of gemeenschapstaken, die botsen met de bureaucratie van overheden.²⁴

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Zoals gezegd is de relatie tussen overheden en burgers al decennialang onderwerp van debat en onderzoek. Daarbij lag de focus lang op burgers en het vertrouwen dat zij al dan niet zeiden te hebben in overheden en politici. Steeds meer onderzoekers wijzen erop dat het verstandig is om die focus te verleggen richting de betrouwbaarheid van de overheid. Niet omdat een betrouwbare en goed presterende overheid een garantie is dat burgers hun overheid volledig vertrouwen en actief deelnemen aan democratie en ►

samenleving. Maar wel om te voorkomen dat overheden zelf bijdragen aan het wantrouwen en het afnemende democratische burgerschap. Gemeenten hebben een belangrijke rol bij de drie velden van betrokkenheid, zoals eerder beschreven. Zij hebben ook veel mogelijkheden om te werken aan de betrouwbaarheid van de overheid, volgens onderzoekers van Movisie, een kennisinstituut voor de aanpak van sociale vraagstukken.²⁵ Gemeenten kunnen dat doen door het vergroten van hun responsiviteit: het hebben van een open en aanspreekbare houding, ontvankelijkheid voor ideeën, wensen en ervaringen van inwoners en het transparant afleggen van verantwoording over gemaakte keuzes en eventuele fouten.²⁶ Een tweede route voor gemeenten die willen werken aan betrouwbaarheid is door te werken aan integriteit.²⁷ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft toolkits ontwikkeld voor de integriteit van bestuurders en ambtenaren.²⁸ De derde route naar een betrouwbare overheid gaat over het vergroten van de nabijheid van de overheid. Onderzoekers van Movisie laten met voorbeelden zien dat die nabijheid fysiek én sociaal kan worden vergroot.²⁹

Klik hier en lees meer over:



Sport en cultuur: hoge verwachtingen en financiële kwetsbaarheid



Ambt onder druk



In de frontlinie tegen ondermijning

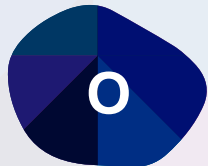


Regionale samenwerking



- ¹ De Jonge, H. (26 juni 2024). [Kamerbrief over versterken van democratisch burgerschap](#). Geraadpleegd op 2 april 2024.
- ² Kop, P. C. (2009). *Mens en burger, een geschiedenis van de grondrechten*. Walburg Pers.
- ³ Honingh, M. & Van Ham, C. (2024). [Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland](#), p.8. Geraadpleegd op 2 april 2025.
- ⁴ Honing M., Den Uijl, H., Toonen, T. & Samwel, J. (2025). 'De mensen in het land' - [Wat burgerschap eigenlijk \(nog\) is](#). NSOB, p.7.
- ⁵ Dijkgraaf, R.H. (3 juli 2023). [Kamerstuk 31524, nr. 566 | Beroepsonderwijs en Volwassen educatie](#). Geraadpleegd op 2 april 2025.
- ⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). [De Staat van het bestuur 2024](#), p.34.
- ⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). [Vertrouwen in Burgers \(WRR-Rapport 88\)](#). Amsterdam University Press, p.11.
- ⁸ Idem, p.59.
- ⁹ Onderzoek provincie Overijssel.
- ¹⁰ Europese Commissie (19 december 2024). [Eurobarometer: Nederlander meer vertrouwen in nationale instituties en media dan andere Europeanen - Europese Commissie](#). Geraadpleegd 4 april 2025.
- ¹¹ Onderzoek provincie Overijssel.
- ¹² Zouridis S. & Terpstra, B. (2024). [Een presterende overheid, dus tevreden en vertrouwende burgers, of toch niet? Bevindingen uit een systematische literatuur review](#). TIAS, Tilburg University.

- ¹³ Brezzi, M., González, S., Nguyen, D. & Prats, M. (21 december 2021). [An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges](#). *OECD Working Papers on Public Governance No. 48*. OESO.
- ¹⁴ Zouridis S. & Terpstra, B. (2024). [Een presterende overheid, dus tevreden en vertrouwende burgers, of toch niet? Bevindingen uit een systematische literatuur review](#). TIAS, Tilburg University.
- ¹⁵ Prats M., Smid, S. & Ferrin, M. (2024). [Lack of trust in institutions and political engagement](#). *OECD Working papers on public governance*. OESO, p.15.
- ¹⁶ Prats, M. & Meurier A. (2021). [Political efficacy and participation. An empirical analysis in European Countries](#). *OECD Working Papers on Public Governance No. 46*. OESO, p.12.
- ¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). [Staat van het bestuur 2024](#), p.41.
- ¹⁸ Wever, M. & Marseille, B. (2024). [Werken vanuit vertrouwen en niet-gebruik van inkomens-ondersteunende maatregelen](#). University of Groningen.
- ¹⁹ Idem.
- ²⁰ De Blok, L., Sipma, T., & Otjes, S. (2024). [Intermezzo E: De vertrouwenskloof in de ogen van lokale ambtsdragers](#). In H. Vollaard (ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. Universiteit Utrecht, p.113-119.
- ²¹ De Blok, L., Sipma, T., & Otjes, S. (2024). [Intermezzo E: De vertrouwenskloof in de ogen van lokale ambtsdragers](#). In H. Vollaard (Ed.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. Universiteit Utrecht, p.117.
- ²² Blijleven, W., de Koning, F., Sarwary, S. & Feijten, P. (2023). [Mensbeelden achter beleid](#). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ²³ Zie bijvoorbeeld [stenogram van Tweede kamerdebat over het demonstratierecht in Nederland van 22 januari 2025](#). Geraadpleegd op 7 april 2025.
- ²⁴ Honing M., Den Uijl, H., Toonen, T. & Samwel, J. (2025). 'De mensen in het land' - [Wat burgerschap eigenlijk \(nog\) is](#). NSOB, p.30.
- ²⁵ Movisie (5 mei 2023). 'Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf'. [Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid](#). Geraadpleegd op 7 april 2025.
- ²⁶ Bruijn, D., Noordewier, Y. & Santpoort R. (2023). [Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid Deel 1: De responsieve lokale overheid](#). Movisie.
- ²⁷ Santpoort, R. & De Bruijn, D. (2023). [Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid Deel 2: Werken aan integriteit](#). Movisie.
- ²⁸ Zie: [VNG Toolkit integriteit bestuurders en VNG Toolkit integriteit ambtenaren](#).
- ²⁹ De Bruijn, D., Noordewier Y. & Santpoort, R. (2023). [Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid Deel 3: De nabije overheid](#). Movisie.



AMBT ONDER DRUK

Een burgemeester die een gps-tracker op zijn auto kreeg, soevereinen met plannen om een burgemeester te ontvoeren en burgemeesters die ‘allerlei verwensingen’ naar hun hoofd krijgen of worden bedreigd vanwege plannen voor een asielzoekerscentrum.¹ Ook in Overijssel krijgen politici en ambtenaren steeds vaker te maken met agressie, bedreigingen en intimidatie. En zeker niet alleen vanuit de georganiseerde misdaad. Het maakt het werk voor de publieke zaak er niet eenvoudiger op. Daarnaast ervaren zowel bestuurders en volksvertegenwoordigers als ambtenaren een hoge werkdruk, waardoor zij soms voortijdig het ambt neerleggen of op zoek gaan naar een andere baan.

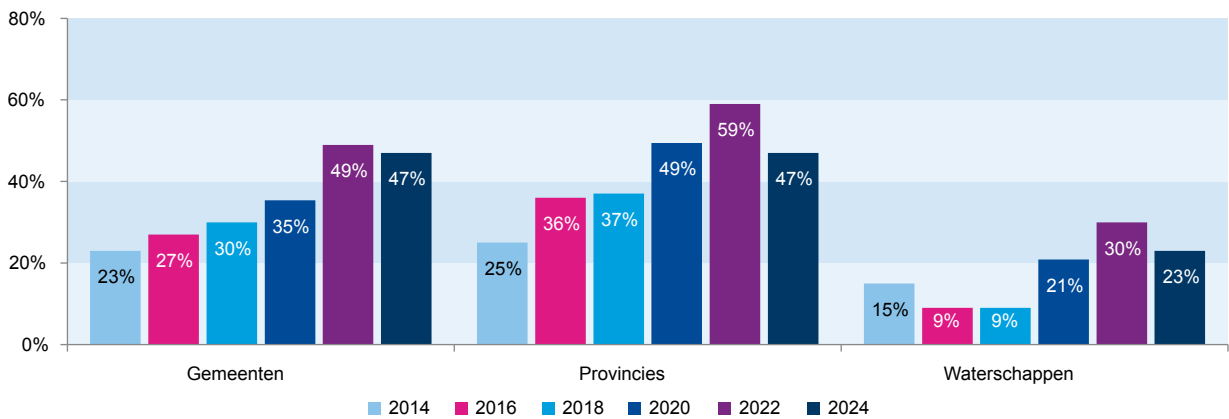
Agressie en intimidatie

In 2024 had ongeveer 45% van alle politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken met agressie of intimidatie. Dat blijkt uit de Monitor Integriteit en Veiligheid, die iedere twee jaar wordt

samengesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).² Het percentage is de afgelopen tien jaar toegenomen met meer dan 20%, maar fluctueert van jaar tot jaar.³

Burgemeesters zijn vergeleken met wethouders en raadsleden vaker slachtoffer van agressie. In 2024 kreeg 70% van alle burgemeesters te maken met enige vorm van agressie tegenover 60% van de wethouders en 40% van de raadsleden. Ambtsdragers binnen gemeenten en provincies krijgen vaker met agressie te maken dan hun collega’s binnen de waterschappen. Voorzitters en andere leden van het dagelijks bestuur krijgen meer te maken met agressie dan overige volksvertegenwoordigers. Meer dan de helft van alle agressie en intimidatie tegen politieke ambtsdragers vindt online plaats. Een op de drie gevallen van agressie en intimidatie wordt als ernstig of zeer ernstig ervaren. Een op de tien ambtsdragers geeft aan dat het risico op agressie en intimidatie een reden is om te overwegen om te stoppen met het politieke ambt.⁴

Ook overheidsmedewerkers krijgen geregeld te maken met agressie en intimidatie, al zijn de cijfers op dit gebied de afgelopen jaren vrij stabiel rond de 30%. Zowel bij politieke ambtsdragers als bij overheidsmedewerkers bestaat de agressie voor het grootste deel uit verbale agressie, gevolgd door bedreiging en intimidatie. Zo’n 2 tot 3% bestaat uit fysieke agressie. Wat opvalt, is dat incidenten met agressie of geweld vaak niet worden gemeld. Slechts 5% van de gevallen leidt tot een aangifte bij de politie. Ook interne bespreking of melding lijkt nog niet gangbaar.⁵



Figuur 1: Ervaring met agressie en intimidatie naar bestuurslaag over de jaren heen. Bron: IPSOS I&O⁶



In alle functiecategorieën voelen vrouwen zich vaker en ernstiger bedreigd dan mannen. Bedreigingen tegen vrouwen zijn vaak persoonlijker en gericht op hun vrouw-zijn.⁷

Werkdruk

Het ambt van volksvertegenwoordigers en bestuurders staat niet alleen onder druk door bedreigingen en intimidatie. Ook werkdruk speelt een belangrijke rol. De Zwolse burgemeester Snijders uitte in 2023 zijn zorgen over het grote aantal raadsleden dat voortijdig was gestopt. Uit onderzoek van de Zwolse Rekenkamer blijkt dat een belangrijke reden om te stoppen ligt in het gebrek aan balans tussen raadswerk en het privé- en werkende leven, bijvoorbeeld door de vele, lange en late vergaderingen.⁸

Ook wethouders ervaren een hoge werkdruk en een gebrek aan een gezonde werk-privébalans. In 2024 stopte een recordaantal van 225 wethouders in heel Nederland tijdelijk of definitief met hun werk. In 2023 waren dat er 183. Naast de balans tussen werk en privé zijn gezondheidsredenen een belangrijke oorzaak. Daaronder vallen ziekte, oververmoeidheid, een gebrek aan noodzakelijke energie, zware fysieke en mentale belasting van het wethoudersambt.⁹ Daarnaast blijken maatschappelijke onrust en bedreigingen invloed te hebben op de fysieke en mentale gezondheid van veel wethouders.¹⁰ In de afgelopen 5 jaar trad jaarlijks gemiddeld 10% van de bestuurders tussentijds af.¹¹ De cijfers schommelen per jaar maar geven geen duidelijke ontwikkeling aan. Over het aantal tussentijds afgetreden raadsleden is geen algemene informatie beschikbaar.

De uitvoering onder druk

Naast het ambt van bestuurders en volksvertegenwoordigers staat ook de ambtelijke dienstverlening onder druk. Dat geldt voor alle lagen van de overheid, maar gemeenten, die het dichtst bij de burger staan, ervaren

daarvan het meest direct de problemen. Volgens de jaarlijkse rapportage De Staat van de Uitvoering hebben onder meer de complexiteit van wet- en regelgeving en de gegevensuitwisseling tussen verschillende overheidsorganisaties aandacht nodig.

Gemeenten noemen de stand van zaken rondom vraagstukken als armoede, kansenongelijkheid, energie en klimaat nijpend. Verschillende uitvoeringsinstanties waaronder de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) benadrukken dat er gezamenlijke oplossingen nodig zijn. Ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geeft aan tegen organisatorische grenzen aan te lopen, en Justitie en Veiligheid (JenV) signaleert ondermaatse leefomstandigheden voor minderjarige asielzoekers in opvanglocaties. JenV spreekt van een staat van crisis in de jeugdbescherming en ziet dat de politie en het gevangeniswezen onder toenemende spanning staan. Veel van de ervaren problemen overstijgen organisaties en beleidsterreinen.¹² Dat staat snelle en simpele oplossingen in de weg. De in de Staat van de Uitvoering genoemde problemen zijn overigens niet allemaal vraagstukken die primair thuishoren in de portefeuilles van gemeentewethouders, maar het zijn wel vraagstukken waar gemeenten de gevolgen van ervaren op het moment dat het spaak loopt. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben gemeenten geen zin om het 'afvoerputje van de overheid' te zijn.¹³

Volgens voormalig Regeringscommissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond is de transformatie naar een responsieve, proactieve overheid inmiddels wel ingezet, maar nog lang niet klaar. Deze opgave hangt samen met een veranderopgave die veel verder en dieper gaat dan de huidige ontwikkelagenda van het Rijk: 'We hebben een responsieve, proactieve overheid nodig. Een overheid die werkt in de actualiteit en opgavegericht' ►

is, samen met maatschappelijke actoren. Een overheid die naast de burger staat en die uitgaat van vertrouwen.’¹⁴

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Het ambt is een drager van de democratie. Het gevaar is dat die democratie onder druk komt te staan wanneer het ambt onaantrekkelijk of zelfs onuitvoerbaar wordt. Een weerbare overheid zorgt ervoor dat ambtsdragers en politici hun werk goed kunnen doen. Ook aantrekkelijk werkgeverschap vanuit overheden is daarvoor onmisbaar. Daarnaast zullen overheden moeten blijven investeren in een goede band met hun burgers, op basis van wederzijds vertrouwen en begrip. Daarbij is het van belang om goed te kijken naar wet- en regelgeving die voor burgers begrijpelijk en opvolgbaar is, en voor uitvoeringsinstanties uitvoerbaar.

Klik hier en lees meer over:

-  **Herontdekking van de gemeenschap**
-  **Ontwikkelingen in democratie en burgerschap**
-  **In de frontlinie tegen ondermijning**
-  **Onrust op het wereldtoneel**

¹ Borgerink, R. (30 december 2024). [1 op de 3 burgemeesters in Overijssel werd bedreigd in 2024: “Dit schaadt het ambt”](#). Oost.nl. Geraadpleegd op 7 januari 2025.

² Ipsos I&O (1 oktober 2024). [Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel 1 - Integriteit](#).

³ Ipsos I&O (1 oktober 2024). [Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel agressie en intimidatie. Factsheet Politieke Ambtsdragers](#).

⁴ Ipsos I&O (oktober 2024). [Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel 2 - Agressie en intimidatie](#), p.9.

⁵ Idem, p.42.

⁶ Idem, p.29.

⁷ Ipsos I&O (2024). [Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel Agressie en intimidatie. Factsheet Burgemeesters](#), p.29.

⁸ Rekenkamer gemeente Zwolle (19 september 2024). [Rapport Quicksan werken als raadslid](#).

⁹ De Collegetafel (15 januari 2025). [Wethoudersonderzoek 2024: recordaantal wethouders weg](#). Geraadpleegd op 13 mei 2025.

¹⁰ Geurtjens, K., Marijnissen, D., Van Woensel, R., Van den Hurk, S. & Van Ostaaijen, J. (2025). [Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in situaties van maatschappelijke onrust](#). Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht - Avans Hogeschool, p.48.

¹¹ Onderzoek Provincie Overijssel.

¹² ICTU (2024). [Staat van de Uitvoering 2024](#), p.11-12.

¹³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023). [Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023](#), p.5.

¹⁴ Zuurmond, A. (2024). [Transformeren naar een responsieve overheid](#). Geraadpleegd op 7 januari 2025.



IN DE FRONTLINIE TEGEN ONDERMIJNING

In steeds meer Nederlandse gemeenten worden drugslabs aangetroffen, in schuren op het platteland maar ook in woonwijken. Tegelijkertijd komen vakantieparken steeds vaker in beeld als uitvalsbasis voor criminele activiteiten, zoals witwassen, mensenhandel, drugsproductie en opslag van illegale goederen. Deze ontwikkeling toont aan dat ondermijnende criminaliteit zich manifesteert in gebieden waar het toezicht beperkt is en de weerbaarheid gering.

Naast politie en Openbaar Ministerie hebben gemeenten een belangrijke rol in het bestrijden van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Openbare orde en veiligheid, bevorderen van de leefbaarheid en bewaken van bestuurlijke integriteit zijn gemeentelijke taken. Maar succesvolle preventie en aanpak van ondermijning is niet alleen een opgave voor de meest voor de hand liggende portefeuille van openbare orde en veiligheid van burgemeesters. Ook beleidsvelden als economie, sociaal domein, ruimtelijke ordening, jeugd, participatie en wonen raken dit onderwerp.¹ Bovendien hebben zelfs internationaal opererende criminele organisaties lokale wortels.² Gemeenten staan dus in de frontlinie als het gaat om signalering, toezicht en handhaving en het tegengaan van ondermijning.

Ondermijning: sluipende verweving van illegale en legale activiteiten

Ondermijning is een proces waarbij de grenzen tussen de onderwereld en de bovenwereld vervagen. Het begint niet plotseling, maar ontwikkelt zich geleidelijk door een combinatie van verschillende factoren. Zo kan wanorde op straatniveau leiden tot ernstigere vormen van overlast en criminaliteit, en kunnen mensen in kwetsbare posities worden verleid tot illegale activiteiten.³ Criminele netwerken maken bewust gebruik van legale structuren in de samenleving om illegale activiteiten mogelijk te maken, te verhullen of zelfs te legitimeren. Zo worden horecazaken,

transportbedrijven of vastgoedconstructies gebruikt om drugs te vervoeren en geld wit te wassen.

Criminelen zetten vergunningen, bedrijven, vastgoed, subsidies en personen in voor criminele doeleinden. Dat kunnen mensen zijn, die zich ervan bewust zijn dat ze bijdragen aan illegale activiteiten, maar ook beïnvloedbare of onoplettende mensen; notarissen, makelaars en zelfs ambtenaren kunnen onbewust betrokken raken bij criminele activiteiten. Een netwerk is vaak onzichtbaar en zolang er geen duidelijke incidenten zijn, blijven de criminele handelingen buiten beeld. Doordat deze praktijken vaak een wettelijk of 'onschuldig' gezicht hebben, is ondermijning lastig te herkennen. Maar de impact is groot. Ondermijning heeft net zo veel verschijningsvormen als de diversiteit aan criminele activiteiten die erachter schuilgaan.⁴ Denk aan drugscriminaliteit, mensenhandel en andere vormen van uitbuiting, illegale gokactiviteiten en het ontduiken van wet- en regelgeving die er is om mens en natuur beschermen. Vrijwel alle regelingen die zijn ingesteld om mensen te helpen, zijn gevoelig voor fraude.

Economische, maatschappelijke, politieke en ecologische schade

Op de lange termijn, over de periode van 2005-2023, heeft de algemene veiligheidsbeleving zich positief ontwikkeld in Nederland. Mensen voelen zich over het algemeen veilig in hun buurt.⁵ Ze schatten de kans dat ze slachtoffer worden van oplichting via internet veel hoger in dan de kans dat ze slachtoffer worden van beroving, woninginbraak of mishandeling.⁶ Dat is in lijn met het geregistreerde slachtofferschap van traditionele criminaliteit als geweldsdelicten, vermogensdelicten en vernielingen.⁷

Dat ondermijning minder tot algemene onveiligheidsgevoelens leidt, komt wellicht doordat de georganiseerde criminaliteit achter ondermijning minder ►

KLIK EN GA NAAR:





zichtbaar is. Dat neemt niet weg dat er geen schade is.⁸ Economisch gezien leiden de gevolgen van ondermijning tot hoge kosten, bijvoorbeeld voor het opruimen van drugsafval of door oneerlijke concurrentie, verhoogde verzekeringspremies, fraude en verstoring van de vastgoedmarkt. Ook op maatschappelijk niveau zijn er consequenties: jongeren en kwetsbare personen raken sneller betrokken bij criminele netwerken. De belofte van snel geld en status is aantrekkelijk, vooral in wijken met beperkte economische kansen. Criminelen investeren soms zelfs bewust in buurthuizen, sportverenigingen of lokale evenementen om maatschappelijke legitimiteit te verkrijgen. Deze steun schept sympathie en vertrouwen en vergroot de kans dat omwonenden weggijken.

Bestuurlijk en politiek zijn er ook gevolgen. Ambtenaren, bestuurders, politici, journalisten en officieren van justitie worden onder druk gezet, bedreigd of zelfs fysiek geïntimideerd.⁹ Daarnaast proberen criminele netwerken invloed te krijgen op de lokale politiek. Er zijn voorbeelden bekend van personen met een criminele achtergrond die zich kandidaat stelden voor gemeenteraden of bestuursfuncties binnen stichtingen. Door het ontbreken van structurele screening kunnen zij invloed uitoefenen op beleid, vergunningverlening of toezicht. Daarmee wordt het risico reëel dat het lokale bestuur (bewust of onbewust) in dienst komt te staan van criminele belangen.

Tot slot hebben drugs- en milieucriminaliteit ook ecologische gevolgen, bijvoorbeeld door bodem- en waterverontreiniging, en verstoring van biodiversiteit.

Risicofactoren ondermijning

Verschillende risicofactoren kunnen een gemeente kwetsbaar maken voor ondermijning. De aanwezigheid van die risicofactoren verschilt van

gemeente tot gemeente. Denk aan de aanwezigheid van personen die eerder veroordeeld zijn of verdacht waren van criminaliteit, of aan de verkoop van woningen met ongeregistreerd vermogen. Het dashboard Zicht op Ondermijning geeft gemeenten extra inzicht in de aanwezigheid van dergelijke factoren in hun gemeente en zelfs per wijk.¹⁰

Maar criminele activiteiten beperken zich niet tot de bebouwde kom. De afgelegen ligging en beperkte handhavingscapaciteit maken ook het buitengebied aantrekkelijk voor criminelen. Boerderijen, schuren, leegstaande panden of woningen zijn eenvoudig te huren, vaak via stromannen. Sommige eigenaren zijn zich niet bewust van de illegale activiteiten, terwijl andere ervoor kiezen om vanuit financiële motieven weg te kijken of bewust mee te werken. Gemeenten zijn extra kwetsbaar wanneer de capaciteit voor toezicht en vergunningverlening beperkt is. Criminelen maken dankbaar gebruik van deze bestuurlijke kwetsbaarheden.

Ook vakantieparken vormen een steeds belangrijker aandachtspunt. In Nederland zijn honderden parken waarvan de oorspronkelijke toeristische functie is verschoven naar permanente bewoning. In 2023 waren in Overijssel 487 vakantieparken (in totaal 11.248 adressen) met 7.100 mensen die staan ingeschreven op een van die adressen.¹¹ Maar bewoners staan niet altijd ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en zijn vaak moeilijk te traceren. Zij verblijven er om uiteenlopende redenen, zoals schulden, familieproblemen of omdat ze arbeidsmigrant zijn. Het resultaat is een grijs gebied waarin handhaving lastig is, toezicht ontbreekt en criminelen vrij spel hebben. Woningen op vakantieparken worden gebruikt voor drugshandel, productie, opslag van illegale goederen of illegale prostitutie. Ook worden ze ingezet voor het huisvesten van arbeidsmigranten, vaak onder slechte omstandigheden. Witwaspraktijken komen ook voor: onroerend goed wordt aangekocht met crimineel geld. ►

Door de versnipperde eigendomsstructuur van kavels en informele verhuur is er weinig zicht op wie waar woont, wie de eigenaar is en wat zich precies afspeelt.

Ondersteuning bij aanpak ondermijning

Ondermijning raakt meerdere beleidsterreinen, van veiligheid en vergunningverlening tot sociaal beleid, ruimtelijke ordening en bouw. Signalen uit het sociaal domein (bijvoorbeeld van wijkteams) kunnen wijzen op ondermijnende activiteiten, zoals mensenhandel, maar gemeenten herkennen deze signalen niet altijd als zodanig. Interne samenwerking tussen afdelingen is daarom cruciaal, zodat patronen tijdig worden herkend. Voor een effectieve aanpak is het ook van belang dat gemeenten samenwerken met externe partijen als politie, Openbaar Ministerie, woningcorporaties, zorginstellingen, Belastingdienst en omgevingsdiensten. Deze samenwerking vindt vaak plaats via Regionaal Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), die gegevens bundelen en expertise delen.¹² In Overijssel gebeurt dat via het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Oost-Nederland (RIEC ON). Ook binnen de lokale driehoek (overleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie) staat de aanpak van ondermijning vaak hoog op de agenda.

In Overijssel kunnen gemeenten voor ondersteuning bij ondermijningsvraagstukken terecht bij het Expertteam Ondermijning van de Provincie Overijssel. Dit team is niet alleen beschikbaar wanneer er signalen van ondermijning zijn, maar ook wanneer gemeenten behoefte hebben aan aanvullende kennis of capaciteit.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Gemeenten beschikken over diverse juridische instrumenten om ondermijning tegen te gaan. De Gemeentewet geeft mogelijkheden tot sluiting

en onteigening en verleent een burgemeester aanvullende bevoegdheden om in te grijpen.¹³ De Wet Damocles stelt gemeenten in staat om panden te sluiten bij drugsactiviteiten.¹⁴ Met de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) kunnen vergunningen, vastgoedtransacties of subsidieverstreking worden getoetst op integriteit.¹⁵ Ook via de Omgevingswet kan worden opgetreden tegen gebruik in strijd met de bestemming, bijvoorbeeld als een recreatiewoning zonder vergunning permanent wordt bewoond. In de praktijk zijn deze middelen echter niet altijd makkelijk toepasbaar, onder meer door een tekort aan juridische capaciteit, beperkte gegevensuitwisseling of het ontbreken van een stevig dossier. Het is dan ook goed om te voorkomen dat er een beroep moet worden gedaan op deze instrumenten, door escalatie tegen te gaan.

Verschillende gemeenten houden bijvoorbeeld een Gemeentelijk Signalenoverleg Ondermijning (GSO) voor het delen en mogelijk aanvullen van signalen van ondermijning.¹⁶ Daarnaast kunnen gemeenten, in samenwerking met andere partijen, werken aan het vergroten van maatschappelijke, ambtelijke en politieke weerbaarheid zodat gemeenschappen, sectoren, ambtenaren én politici zich beter kunnen verzetten tegen criminele invloeden.¹⁷





Klik hier en lees meer over:



Meer aandacht voor mentaal welbevinden onder jongeren



Bestaans(on)zekerheid



Ambt onder druk



Digitale overheid: kwetsbaarheden en kansen

- ¹ Bakker, J. (2025). Basisboek ondermijning - georganiseerde informatie over ondermijning. Goud Uitgeverij, p.4.
- ² Jansen, A. (2022). [Samen sterk tegen ondermijning](#). *Code Geel*, editie 14. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ³ Bakker, J. (2025). Basisboek ondermijning-georganiseerde informatie over ondermijning. Goud Uitgeverij, p.21.
- ⁴ Idem, p.40-169.
- ⁵ Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R. & Moons E. (1 maart 2024). [Veiligheidsmonitor 2023. 3. Veiligheidsbeleving 3.1.2](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ⁶ Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R. & Moons E. (1 maart 2024). [Veiligheidsmonitor 2023. 3. Veiligheidsbeleving 3.4.1](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ⁷ Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R. & Moons E. (1 maart 2024). [Veiligheidsmonitor 2023. 4. Traditionele criminaliteit](#). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ⁸ Bakker, J. (2025). Basisboek ondermijning-georganiseerde informatie over ondermijning. Goud Uitgeverij, p.27-29.
- ⁹ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2024). [Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 | Rapport | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#), p.29.
- ¹⁰ Ministerie van BZK (z.d.). [Zicht op Ondermijning](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ¹¹ Ministerie van BZK (z.d.). [Zicht op Vakantieparken](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ¹² Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (z.d.). [De RIEC's en het LIEC | RIEC-LIEC Informatie-en Expertisecentrum](#). Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ¹³ Bakker, J. (2025). Basisboek ondermijning-georganiseerde informatie over ondermijning. Goud Uitgeverij, p.241.
- ¹⁴ Nederlands Genootschap van Burgemeesters (z.d.). [Sluiten drugspand | Wet Damocles](#). Geraadpleegd op 23 april 2025.
- ¹⁵ Justis (z.d.). [Wat is de Wet Bibob?](#) Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op 23 april 2025.
- ¹⁶ Bakker, J. (2025). Basisboek ondermijning-georganiseerde informatie over ondermijning. Goud Uitgeverij, p.277.
- ¹⁷ Idem, p.286.



ONZEKERE OVERHEIDSFINANCIËN

Nederlandse gemeenten staan voor een financieel onzekere tijd. Hoewel het kabinet in de voorjaarsnota 2025 de verwachte krimp in gemeentelijke budgetten heeft verzacht, heerst er onder gemeenten overal in Nederland nog ongerustheid over de verhouding tussen hun inkomsten en uitgaven.¹

Gemeenten hebben beperkte invloed op een groot deel van hun uitgaven, en de kosten van enkele wettelijke taken stijgen sneller dan de inkomsten. De verhouding tussen gemeenten en Rijksoverheid staat onder spanning. Dat uit zich in een brede politieke discussie, die om veel meer gaat dan alleen geld. De balans tussen taken, verantwoordelijkheid en bekostiging is voor gemeenten niet in evenwicht.²

Staat van de gemeentefinanciën

In 2025 lijkt de financiële positie van de meeste gemeenten er nog goed uit te zien. In Overijssel zijn alle gemeenten erin geslaagd om een sluitende jaarbegroting vast te stellen.³ Maar uit de meest recente jaarlijkse analyse van gemeenten door accountantskantoor BDO blijkt dat de financiële gezondheid van veel gemeenten onder druk staat.⁴ Voor een groeiend aantal gemeenten neemt het verschil tussen de verwachte inkomsten en uitgaven toe. Dit leidt tot verwachte tekorten voor 75% van de Nederlandse gemeenten in de jaren 2026 tot 2028.⁵ Voor de periode na 2028 wordt meer bekend in de gemeentebegrotingen van 2026.

Toch is er een belangrijke nuance: de financiële positie van veel gemeenten is op dit moment nog steeds relatief sterk. In de afgelopen jaren boekten gemeenten vaak overschotten en de belangrijkste cijfers over de financiële staat (kengetallen) zijn bij de meeste gemeenten positief. Eind 2023 hadden de Nederlandse gemeenten in totaal 41,4 miljard euro aan eigen

vermogen, en de meeste gemeenten hebben meer dan 1.000 euro aan eigen vermogen per inwoner.⁶

Gemeenten kunnen dit eigen vermogen gedeeltelijk inzetten om financiële tegenslagen te overbruggen. Structurele lasten mogen gemeenten in principe alleen dekken met structurele opbrengsten. Hier bestaan wel een aantal uitzonderingen op. Gemeenten konden al hun afschrijvingslasten dekken met een daarvoor bestemde 'Dekkingsreserve Kapitaallasten'. Daar is sinds kort een mogelijkheid bij gekomen: gemeenten die een hogere algemene reserve hebben dan wettelijk verplicht, mogen van dit overschot maximaal 10% inzetten om structurele lasten te dekken.^{7,8}

Gemeentefinanciën

Iedere gemeente doorloopt een zogenoemde 'planning en control cyclus' in haar financiën. De provincie treedt op als toezichthouder voor de gemeentefinanciën. Een volledige planning en control cyclus wordt gevormd door twee vaste momenten: vóór 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar dient iedere gemeente een door de raad vastgestelde begroting in bij de provincie. Daarnaast zorgt iedere gemeente dat elk jaar vóór 15 juli na afloop van het begrotingsjaar een door de raad vastgestelde en door de accountant gecontroleerde jaarrekening bij de provincie ligt. De raming voor het jaar 2026 wordt in het jaar 2025 opgesteld en vervolgens verantwoord en gecontroleerd in het jaar 2027. Hieromheen organiseert iedere gemeente een eigen proces met tussentijdse rapportages over de financiële positie, zoals kadernota's, voorjaarsnota's en najaarsnota's. Gemeenten zijn vrij om hier een eigen vorm aan te geven.

De begroting van het begrotingsjaar moet sluitend zijn. Is dit niet het geval, dan wordt gekeken of de gemeente in staat is om de meerjarenraming ►

KLIK EN GA NAAR:





Figuur 1: Voorbeeld van de Planning & Control cyclus

tijdig in evenwicht te brengen (de drie jaren die volgen na het begrotingsjaar). Als zowel de begroting als de meerjarenraming niet structureel en reëel sluitend zijn, dan komt de gemeente onder preventief toezicht te staan van de provinciale toezichthouder. In de meerjarenraming wordt een niet-sluitend jaar geaccepteerd.⁹ Dit is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2023 aangegrepen in een advies naar de gemeenten in de opbouw naar het financieel ‘ravijn’: maak tekorten duidelijk in de meerjarenbegroting, en verwerk potentiële bezuinigingen nog niet. Het doel hiervan is een signaal afgeven naar de Rijksoverheid. Inmiddels is dit advies losgelaten door de VNG; voor de meerjarenbegroting 2025-2028 hebben de meeste gemeenten bezuinigingsopties in kaart gebracht.¹⁰

Inkomsten van gemeenten

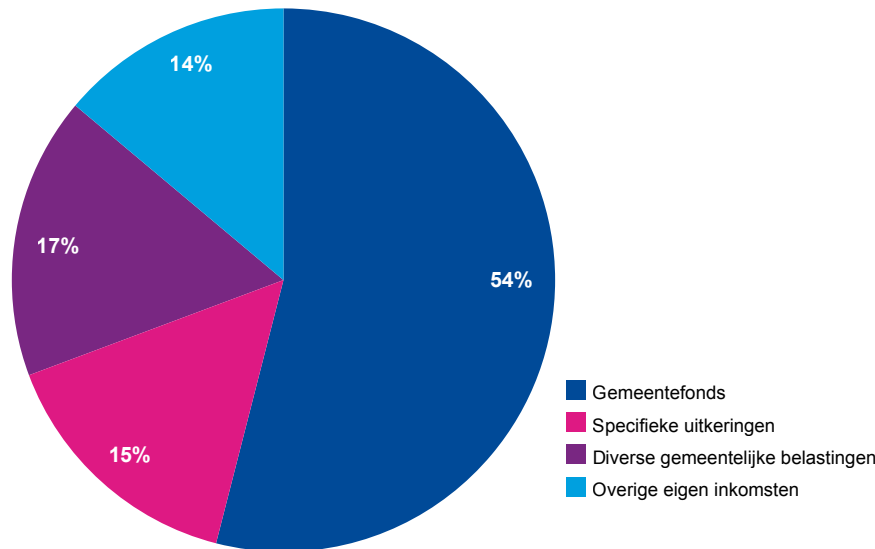
Het financiële ‘ravijn’ verwijst naar een forse terugval in de inkomsten van gemeenten, terwijl de mogelijkheden om te bezuinigen aan de uitgavenkant beperkt zijn doordat veel gemeentelijke taken wettelijk vastliggen. De oorzaak van deze terugval ligt bij de belangrijkste inkomstenbron van Nederlandse gemeenten: uitkeringen van het Rijk. Deze uitkeringen zijn onder te verdelen in twee hoofdvormen: het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen (SPUK’s). Samen waren deze inkomsten vanuit het Rijk in 2023 goed voor 69% van de totale gemeentelijke inkomsten.

Hoe sterk een gemeente afhankelijk is van deze inkomstenbronnen verschilt; sommige gemeenten ontvangen relatief gezien meer inkomsten van het Rijk dan andere.¹¹ De oorzaak hiervan is te vinden in het gemeentefonds. Het gemeentefonds wordt namelijk verdeeld op basis van 54 uiteenlopende karakteristieken van gemeenten. Waaronder de oppervlakte van de gemeente, het aantal inwoners met een migratieachtergrond en het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.¹² Sommige gemeenten hebben hierdoor een hogere aanspraak op het gemeentefonds dan andere gemeenten.

Ook kunnen gemeenten op andere manieren inkomsten verwerven. Belangrijk zijn de gemeentelijke belastingen en heffingen, zoals de onroerendezaakbelasting (ozb) of parkeerheffing. Daarnaast hebben gemeenten andere eigen inkomsten, zoals inkomsten uit grondexploitatie of onttrekkingen uit reserves.¹³ In figuur 2 is de verdeling van de gemeentelijke inkomsten weergegeven.

Onzekerheid rondom het gemeentefonds

Al een aantal jaren is er onenigheid tussen het Rijk en de gemeenten over de verdeling én hoogte van het gemeentefonds. Gemeenten hebben ►



Figuur 2: Verdeling inkomsten naar soort voor alle Nederlandse gemeenten in 2023, op basis van het jaarresultaat 2023. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken¹⁴

belang bij voldoende financiële dekking voor wettelijke taken die het Rijk naar hen verschuift. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) benadrukt in het rapport ‘Rust-Reinheid-Regelmaat’ dat gemeentelijke verantwoordelijkheden gepaard moeten gaan met toereikende financiering. Stabiliteit in gemeentefinanciën is daarbij essentieel, niet alleen voor beleidsontwikkeling, maar ook om wettelijke taken uit te kunnen voeren zonder dat wijzigingen in het gemeentefonds direct tot tekorten leiden.¹⁵ Hoewel gemeenten via overleg, bijvoorbeeld met de VNG, worden betrokken bij herverdelingen en aanpassingen in het gemeentefonds, blijft het Rijk uiteindelijk bevoegd om besluiten te nemen over de omvang en de verdeling van het fonds. Dit gebrek aan inspraak leidt geregeld tot zorgen

en protesten vanuit gemeenten, zeker wanneer veranderingen grote financiële gevolgen hebben.¹⁶

De belangrijkste ontwikkeling rondom het gemeentefonds zit in de manier waarop het fonds meegroeit met de uitgaven van gemeenten. De uitgaven van gemeenten stijgen doorgaans ieder jaar: kosten stijgen door inflatie en het aantal inwoners neemt in veel gemeenten toe. Tot 2024 liep het gemeentefonds in gelijke mate op met de Rijksbegroting, ook wel de ‘trap op en trap af’ genoemd.¹⁷ Vanaf 2024 is het gemeentefonds gekoppeld aan de gemiddelde groei van het bruto binnenlands product (bbp) over de afgelopen 8 jaar. Hierdoor is de omvang van het gemeentefonds afhankelijk van de economische groei op lange termijn.¹⁸ De uitgaven van gemeenten volgen echter niet per definitie de economische groei: als kosten sneller stijgen dan de langjarige groei van het bbp dan hebben gemeenten relatief minder te besteden. Ook stijgen sommige gemeentelijke uitgaven juist als de economie krimpt, zoals uitgaven aan bijzondere bijstand om mensen te ondersteunen bij financiële tegenslag.¹⁹

De mate van financiële onzekerheid waar gemeenten voor staan is op het moment van schrijven (april 2025) nog aan verandering onderhevig. Het Rijk heeft in de Voorjaarsnota 2025 enkele maatregelen genomen om het financieel ‘ravijn’ voor de gemeenten te dempen.²⁰

De eerste maatregel betreft een structurele verhoging van het gemeentefonds. Vanaf 2026 stelt het kabinet 400 miljoen euro per jaar extra beschikbaar om de gevolgen van de koppeling van het gemeentefonds aan het bbp te verzachten. De VNG acht deze toevoeging te klein om de verwachte financiële tekorten volledig op te vangen.²¹ Er resteert nog een terugval van inkomsten doordat de groei van het gemeentefonds door incidentele middelen vanuit het Rijk in 2024 en 2025 erg sterk was.

De tweede maatregel heeft betrekking op de jeugdzorg. Gemeenten hebben al langere tijd te maken met ontoereikende budgetten voor jeugdzorg. De deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (beter bekend als de commissie Van Ark) heeft begin 2025 geadviseerd over de financiële situatie binnen de jeugdzorg, en concludeerde dat er sprake is van een structureel tekort bij gemeenten.²² In reactie daarop heeft het Rijk in de Voorjaarsnota 2025 besloten de adviezen van de commissie grotendeels over te nemen. Gemeenten worden tot en met 2028 gecompenseerd voor de sterke groei van de jeugdzorguitgaven.²³ Ook wordt er op basis van het advies door gemeenten, Rijk en jeugdzorginstanties gewerkt aan structurele hervormingen die vanaf 2028 moeten zorgen voor beheersing van de kosten.

Deze twee maatregelen bieden op korte termijn enige verlichting, maar nemen de zorgen voor de lange termijn niet weg.²⁴ Experts en de VNG stellen dat de in de Voorjaarsnota 2025 gemaakte toezeggingen enkel leiden tot het doorschuiven van de financiële problemen naar 2028. De VNG heeft dan ook aangekondigd verder te zullen onderhandelen met het Rijk.²⁵

Wettelijke taken van gemeenten

Gemeenten hebben slechts beperkte invloed op een groot deel van hun uitgaven. Veel gemeentelijke taken zijn wettelijk vastgelegd, waardoor gemeenten weinig ruimte hebben om het aanbod van voorzieningen aan te passen. Deze taken heten ook wel medebewindstaken. Veel van deze taken zijn het gevolg van decentralisaties vanuit het Rijk, zoals de Wmo en de jeugdzorg. Het idee ten tijde van de invoering van deze decentralisaties was dat gemeenten deze taken efficiënter konden uitvoeren, omdat zij dicht bij de inwoners staan.²⁶ In de praktijk blijkt het niet altijd goedkoper dan vooraf ingeschat. De uitgaven voor jeugdzorg

en de Wmo zijn de afgelopen jaren sterker gestegen dan de inkomsten, en het door het Rijk beschikbaar gestelde budget is vaak niet voldoende om alle uitgaven te dekken.

Voor al de jeugdzorg vormt een grote financiële uitdaging voor gemeenten. De uitgaven stijgen door een groeiend aantal jongeren dat hulp nodig heeft, een hogere intensiviteit van de zorgtrajecten en stijgende tarieven in de zorgsector. Tussen 2015 en 2022 zijn de uitgaven voor jeugdzorg met 81% toegenomen, terwijl het aantal jongeren met jeugdhulp in dezelfde periode met 25% groeide.²⁷ De vraag is of het probleem op te lossen is met extra budget. Volgens recent onderzoek van de Commissie Van Ark ligt een deel van de oplossing dieper in de zorgketen, zoals een gebrek aan inzicht welke jeugdhulp effectief is en of er wel genoeg zorgmedewerkers zijn om aan de zorgvraag te voldoen.²⁸

Wat doen gemeenten nu?

Gemeenten bevinden zich nu in een periode waarin veel wordt nagedacht over opties om de financieel onzekere tijd te overbruggen. Dit wordt concreet in de gemeentebegrotingen voor 2026. Het geldt echter niet voor alle gemeenten in dezelfde mate. Er zijn ook gemeenten die voor de periode 2025-2028 geen tekorten verwachten.²⁹

Om financiële tekorten te verminderen, kijken gemeenten kritisch naar alle taken die ze uitvoeren. Verwacht wordt dat gemeenten ervoor kiezen om vooral te bezuinigen op beleidsvrije taken, zoals sport en cultuur, of regelingen van armoedebeleid. Omdat aan deze taken geen wettelijke verplichtingen verbonden zijn, valt er eenvoudiger op te bezuinigen dan op wettelijke (medebewinds)taken.³⁰ Daarnaast behoren het uitstellen van investeringen zoals groot onderhoud of de bouw van een nieuw schoolgebouw tot mogelijke bezuinigingsopties van gemeenten.³¹



Naast het in kaart brengen van mogelijke bezuinigingen kijken gemeenten ook naar andere opties. Een belangrijke mogelijkheid bevindt zich aan de inkomstenkant: de gemeentelijke heffingen, zoals de toeristenbelasting en de ozb.³² Zo verhoogde een op de vijf gemeenten in 2025 de ozb met meer dan 10%.³³

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Voor individuele gemeenten ligt de focus van de financiën over het algemeen op de uitgavenkant. Dat komt omdat inkomsten uit het gemeentefonds en de verplichtingen die voortkomen wettelijke taken voor een groot deel op een bovenlokaal niveau worden vastgesteld. Dat vraagt om een kritische afweging bij de vraag waar gemeenten hun financiële middelen willen inzetten.

Klik hier en lees meer over:

-  **Meer bouwen met en voor natuur**
-  **Toenemend debat over houdbaarheid zorg**
-  **Meer aandacht voor mentaal welbevinden onder jongeren**
-  **Onrust op het wereldtoneel**

- ¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (8 april 2025). [Ledenbrief: Uitkomsten Overhedenoverleg en Voorjaarsnota \(Lbr. 25/018\)](#).
- ² Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). [Briefadvies: Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen](#), p.5. Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ³ Onderzoek provincie Overijssel.
- ⁴ BDO Accountants & Adviseurs (2025). [Benchmark Nederlandse gemeenten 2025](#), p.4.
- ⁵ Idem.
- ⁶ Budding, T., Gradus, R., & Mol, A. (2025). [Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen](#). ESB.
- ⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). [Notitie incidenteel/structureel voor het najaars BOFv 2023](#). Geraadpleegd op 14 april 2025.
- ⁸ Met 'overschot' bedoelen we het verschil tussen de algemene reserve en het bedrag wat de gemeente volgens de wetgever nodig heeft om risico's op te vangen. Dit wordt gemeten via de [weerstandsratio](#), die minimaal 1 dient te zijn. Daarnaast dient het eigen vermogen voldoende op peil te blijven. Het kengetal [solvabiliteit](#) dient daarvoor minimaal 20% te zijn. Elk jaar wordt opnieuw beoordeeld door de provinciale toezichthouder of de gemeente aan deze eisen voldoet op 1 januari van het jaar waarop de gemeente dit overschot wil inzetten.
- ⁹ Provincie Overijssel (z.d.). [Financieel toezicht uitgelegd](#). Geraadpleegd op 17 maart 2025.
- ¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024). [Ledenbrief: Begrotingsadvies 2024 \(Lbr. 24/005\)](#).
- ¹¹ Zie voor cijfers per gemeente het [dashboard gemeentefinanciën Venster](#). Kies 'verdiepende cijfers' en 'baten'.
- ¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). [Toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2024](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (30 september 2024). [Kamerbrief bij integrale overzichten financiën gemeenten en provincies 2024](#). Rijksoverheid.
- ¹⁴ Idem.
- ¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). [Rust, reinheid en regelmaat: Over de uitvoeringskwaliteit van de overheid](#), p.6.
- ¹⁶ Rietveld, D. (2025). [Ravijnjaar 2026 – Een bezuinigingsronde die niemand begrijpt](#).

Wiardi Beckman Stichting. Geraadpleegd op 8 april 2025.

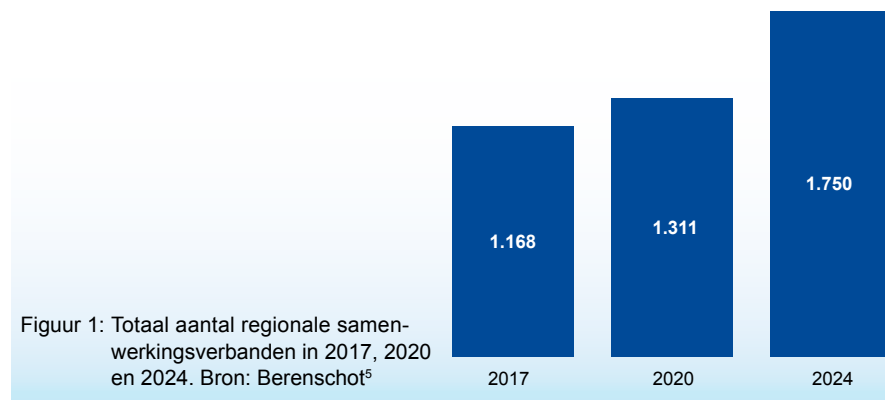
- ¹⁷ Allers, M. (2024). [Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de financiële positie van gemeenten op 26 september 2024](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ¹⁸ Inspectie der Rijksfinanciën (2025). [Berekeningswijze van normeringssystematiek op basis van bbp](#). Geraadpleegd op 27 maart 2025.
- ¹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). [Briefadvies: Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen](#), p.10 en p.16.
- ²⁰ Ministerie van Financiën (18 april 2025). [Voorjaarsnota 2025 \(Kamerstuk 36 725, nr. 1\)](#). Rijksoverheid, p.33.
- ²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (18 april 2025). [Ledenbrief: Uitkomsten Overhedenoverleg en Voorjaarsnota \(Lbr. 25/018\)](#).
- ²² Van Ark, T., Ter Haar, B., Lazeroms, J., Polman, H., & De Zwart, O. (2025). [Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd](#). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, p.6.
- ²³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (18 april 2025). [Ledenbrief: Uitkomsten Overhedenoverleg en Voorjaarsnota \(Lbr. 25/018\)](#).
- ²⁴ Van Raalte, J. (18 april 2025). [Is 'ravijnjaar' afgewend voor gemeenten? Niet echt, zeggen experts](#). Trouw. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ²⁵ Vos, S. (23 april 2025). [Ravijnjaar niet gedempt, maar opgeschoven](#). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 28 april 2025.
- ²⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). [Briefadvies: Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen](#), p.8.
- ²⁷ Jeugdautoriteit (2024). [Stand van de Jeugdzorg 2024](#), p.15.
- ²⁸ Van Ark, T., Ter Haar, B., Lazeroms, J., Polman, H., & De Zwart, O. (2025). [Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd](#). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, p.6.
- ²⁹ BDO Accountants & Adviseurs (2025). [Benchmark Nederlandse gemeenten 2025](#). Geraadpleegd op 10 maart 2025.
- ³⁰ BMC (2023). [Taken en middelen in balans: Onderzoek naar een adequaat niveau van middelen voor het uitvoeren van gemeentelijke taken](#). Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), p.1-2.
- ³¹ BMC (2025). [Begroten in gemeenten: omgaan met een sluipmoordenaar en een Echternacher processie](#). Geraadpleegd op 27 mei 2025.
- ³² Budding, T., Gradus, R., & Mol, A. (2025). [Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen](#). ESB.
- ³³ Binnenlands Bestuur (2025). [Een op vijf gemeenten verhoogt ozb meer dan 10 procent](#). Geraadpleegd op 14 april 2025.

De manier waarop overheden samenwerken is aan het veranderen. Waar eerder de nadruk lag op gescheiden verantwoordelijkheden en kerntaken, is er steeds meer aandacht voor samenwerking tussen bestuurslagen en met maatschappelijke partners.¹ Door samen te werken kunnen overheden meer bereiken bij ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken.

De opgaven waar gemeenten en provincies voor staan – van woningbouw tot energie, van landbouw tot infrastructuur – raken elkaar steeds vaker en laten zich niet meer vangen binnen één beleidsveld of organisatie.² Niemand zit aan alle knoppen. Samenwerking biedt de kans om uiteenlopende belangen beter af te wegen, wat zorgt voor besluiten die breder worden gedragen in de regio. Maar samenwerken is niet eenvoudig. De veelheid aan samenwerkingsvormen en -verbanden maakt onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat bemoeilijkt de besluitvorming en het toezicht door volksvertegenwoordigers. Samenwerken biedt kansen, maar roept ook nieuwe vragen op over transparantie, legitimiteit en bestuurlijke effectiviteit.³

Groeiend aantal samenwerkingsverbanden

Het is niet eenvoudig om het aantal regionale samenwerkingsverbanden in Nederland in kaart te brengen. Er zijn veel verschillende manieren waarop gemeenten samenwerken, met elkaar en met diverse andere (niet-)overheidspartijen. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt adviesbureau Berenschot een overzicht bij van het aantal regionale samenwerkingsverbanden in Nederland. Een verband wordt alleen meegeteld als de samenwerking de volgende kenmerken heeft: minimaal twee overheden werken samen aan een doel, dit doel is vastgelegd, de samenwerking heeft een naam en er vindt over langere tijd regelmatig interactie plaats.⁴



Figuur 1: Totaal aantal regionale samenwerkingsverbanden in 2017, 2020 en 2024. Bron: Berenschot⁵

Uit het overzicht van Berenschot blijkt dat er in Nederland minstens 1.750 regionale samenwerkingsverbanden bestaan.⁶ Dit aantal is sinds 2017 behoorlijk gegroeid. In 2017 waren er in Nederland namelijk nog 1.168 regionale samenwerkingsverbanden. Een gemiddelde gemeente nam in 2024 deel aan 43 samenwerkingsverbanden.

Verschillende vormen van samenwerking

Sommige samenwerkingsverbanden hebben een wettelijke grondslag, zoals de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) of de veiligheidsregio's. Andere samenwerkingsverbanden worden ingericht naar regionale wensen, bijvoorbeeld met het doel om kennis te delen of domeinoverstijgend te werken.⁷ Er kan onderscheid worden gemaakt tussen samenwerkingsvormen op grond van de wijze waarop verantwoordelijkheden, beschikbare middelen en afspraken over de inzet van personeel zijn afgestemd. Kijkend naar deze kenmerken zijn er drie vormen van samenwerkingsverbanden. In onderstaande tabel staan deze vormen, met voorbeelden van verbanden per vorm en de wettelijke basis waarop deze verbanden zijn afgesloten. ►

Vorm van samenwerking	%	Betekenis	Voorbeeld	Kenmerken	Organisatievorm
Gemeenschappelijke regeling (Wgr)	31%	Intensieve samenwerking tussen overheden in een zelfstandige organisatie ⁸	Belasting-samenwerking tussen gemeenten (GBLT) of de GGD	Eigen bestuur, eigen begroting, eigen personeel en alleen overheden doen mee	Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
Privaatrechtelijke zelfstandige samenwerking	18%	Overheden beleggen een taak in een losstaande, privaatrechtelijke organisatie	Gezamenlijke exploitatie sportzaal of multifunctioneel centrum, afvalverwerker ROVA of Twence	De gemeente is aandeelhouder of zit in het bestuur. Ook private partijen kunnen aansluiten.	Privaatrecht: stichting, BV of NV
Samenwerking zonder zelfstandige organisatie	51%	Overheden werken samen op eigen initiatief met andere partijen	Bestuurlijk overleg infrastructuur, triple helix samenwerking en Regio Deals	Ook niet-overheden en niet-rechtspersonen kunnen aansluiten, zoals de vertegenwoordiger van een burgerberaad	Afspraken worden vastgelegd in convenanten, akkoorden en overeenkomsten

Een intensieve vorm van samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet biedt een kader waarop overheidsorganisaties kunnen samenwerken via het publiekrecht. Deze samenwerkingsverbanden hebben een eigen organisatie, met een bestuur en een aparte begroting. Ook zijn deze samenwerkingsverbanden als overheidsorganisatie geregistreerd in een landelijk register met contactgegevens.⁹ Ongeveer 31% van de samenwerkingsverbanden valt onder deze categorie.¹⁰ Deze vorm roept geregeld vragen op over financiën, bestuurlijke verantwoordelijkheid en democratische controle.¹¹

Er bestaat ook een vorm van samenwerking met een eigen organisatie die onder het privaatrecht valt, zoals een stichting of Besloten Vennootschap (BV). Ongeveer 18% van alle samenwerkingsverbanden behoort tot dit

type. De Rijksoverheid raadt het gebruik van dit type rechtsvorm doorgaans af, doordat de waarborging van democratische controle en de besluitvormingsstructuren in de basis niet zijn vastgelegd. Gemeenten geven daarom vaak de voorkeur aan een van de andere samenwerkingsvormen.¹²

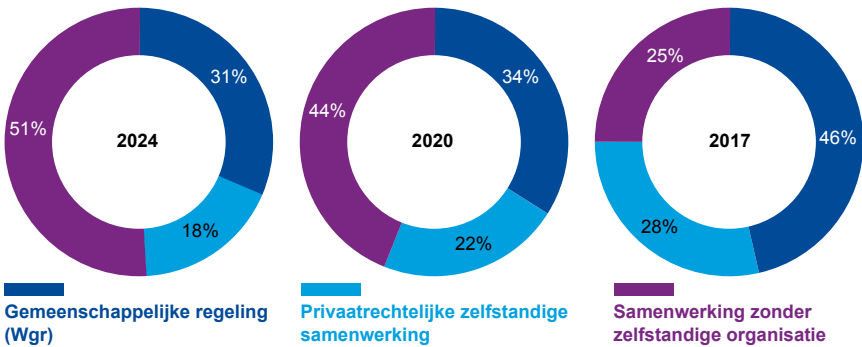
Bij iets meer dan de helft van alle bekende samenwerkingsverbanden is géén aparte organisatie opgericht (51%). Afspraken worden dan bijvoorbeeld vastgelegd in convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of regionale akkoorden.¹³ Deze vorm van samenwerking faciliteert in veel gevallen interactie tussen overheden, private partijen en belangenbehartigers.



Samenwerkingsverbanden worden ook aangeduid met andere termen die deels overlappen met de eerdergenoemde vormen van samenwerken. Samenwerkingsverbanden zijn in gemeentebegrotingen te vinden als ‘verbonden partij’. Binnen gemeenten wordt vaak gesproken over ‘ketenpartners’ en samenwerking met commerciële partijen wordt meestal ‘publiek-private samenwerking’ genoemd.^{14,15}

Ontwikkelingen groei samenwerkingsverbanden

Niet alleen het aantal samenwerkingsverbanden groeit. Binnen deze groei zijn ook verschuivingen zichtbaar van de vormen waarin gemeenten samenwerken. In onderstaande figuur is te zien dat het aandeel van de samenwerkingen zonder zelfstandige organisatie sterk is toegenomen, van 25% in 2017 tot 51% in 2024. De manier van samenwerken via akkoorden en convenanten biedt voordelen, zoals het betrekken van commerciële partijen, kennisinstellingen of vertegenwoordigers van burgerberaden bij de samenwerking. Ook zijn veranderingen in de afspraken rondom looptijd, middelen en personele inzet makkelijker door te voeren.¹⁶



Figuur 2: Verdeling regionale samenwerkingsverbanden naar organisatievorm 2017, 2020 en 2024. Bron: Berenschot¹⁷

Drie aandachtspunten bij samenwerking

De beleidskeuzes binnen een samenwerkingsverband zijn voor raadsleden lastig te overzien.¹⁸ Dit uit zich op drie manieren: de democratische controle schuurt, de financiën van de samenwerkingsverbanden zijn soms onduidelijk en vaak is onbekend hoe lang er wordt samengewerkt.

Democratische legitimiteit

De democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden is een terugkerend punt van discussie. Regionale samenwerkingsverbanden zijn in aantal flink gegroeid, maar niemand in Nederland kan direct zijn stem uitbrengen voor deze regionale verbanden.¹⁹ Deze twijfels rondom de democratische legitimiteit zijn in de literatuur doorgaans gericht op gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waar overheden structureel geld voor begroten. Gemeenteraadsleden geven geregeld aan te weinig controle te ervaren op de staat van de uitvoering binnen een verband. In 2022 is de Wgr aangepast om de democratische legitimiteit te versterken. Er wordt vooruitgang gezien door onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar de problemen zijn nog niet opgelost.²⁰ De middelen voor communicatie tussen raad, college en de samenwerkingsverbanden zijn aanwezig, maar worden niet in alle gevallen even goed ingezet.²¹

Het toezicht bij zelfstandige samenwerkingsverbanden via het privaatrecht wordt juist belemmerd door een gebrek aan beschikbare middelen voor communicatie tussen raad, college en het bestuur van de samenwerking. Dit komt doordat een stichting of BV normaal gesproken is ingericht op basis van stemrecht, waardoor een collegelid vaak als afgevaardigde de gemeente vertegenwoordigt in de bestuursvergaderingen van de samenwerking.²² De gemeenteraad heeft daardoor indirect invloed op keuzes binnen deze samenwerkingsvorm.

Het sluiten van convenanten en akkoorden is een belangrijke manier waarop gemeenten afspraken kunnen maken met maatschappelijke organisaties, private partijen en andere overheden. De samenwerkingspartners zijn hierbij zelf verantwoordelijk voor een transparante, democratische uitwerking van het akkoord of convenant. Beoordelen of een akkoord onder ‘goed openbaar bestuur’ valt is lastig; akkoorden lopen soms voor lange tijd en het meten van de afspraken en uitkomsten is niet eenvoudig.²³

Uitgaven aan samenwerkingsverbanden

Gemeenten zoeken vaak samenwerking op wanneer een opgave te groot is om alleen aan te pakken, of wanneer ze niet beschikken over voldoende middelen of expertise.²⁴ Die behoefte aan samenwerking is toegenomen sinds de decentralisaties in het sociaal domein. Door de overdracht van taken op het gebied van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet kregen gemeenten er veel verantwoordelijkheden bij. Omdat deze taken vaak vragen om gespecialiseerde kennis en een grotere uitvoeringskracht dan individuele gemeenten kunnen bieden, is regionale samenwerking in veel gevallen noodzakelijk. Om die reden hebben veel gemeenten gemeenschappelijke regelingen opgericht waarin ze deze taken gezamenlijk uitvoeren.²⁵

Hoewel deze samenwerkingsverbanden zijn opgezet met het oog op efficiëntie en meer specialistische uitvoering, zijn de daadwerkelijke baten lastig meetbaar.²⁶ Het is duidelijk dat het financiële belang van samenwerking sterk is toegenomen. In 2021 besteedden gemeenten gemiddeld 22% van hun begroting aan deze verbanden. Daarnaast geldt dat kleinere gemeenten relatief gezien meer uitgeven aan regionale samenwerkingsverbanden.²⁷ Dit heeft ermee te maken dat kleine gemeenten taken zoals uitkeringsadministratie minder goed zelf kunnen uitvoeren dan grote gemeenten.

De democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden staat geregeld ter discussie.²⁸ Het komt meer dan eens voor dat gemeenten worden geconfronteerd met budgetoverschrijdingen van samenwerkingsverbanden, terwijl de sturing en controle vanuit de gemeenteraad hierop vaak beperkt is, onder meer door gebrekkige informatievoorziening.^{29,30}

Beëindigen van samenwerkingen

Gemeenten stappen vaak in samenwerkingen zodra er een gezamenlijk doel is. Een deel van de samenwerkingsverbanden zijn hierdoor tijdelijk van aard, gericht op specifieke projecten of opgaven waarvan bij voorbaat duidelijk is dat een verandering teweeg moet worden gebracht. Vooral samenwerkingsverbanden zonder eigen organisatie worden vaak ingezet voor eenmalige trajecten.³¹ Maar wat gebeurt er als zo’n project ophoudt? Als iedereen tevreden is over de tot dan toe geboekte resultaten, dan kan de voortzetting juist een probleem vormen: hoe ga je door nadat het oorspronkelijke doel is bereikt?

Ontstaat er echter onvrede of onduidelijkheid in een langdurige samenwerking, dan wordt stoppen met de samenwerking juist een lastige kwestie. Bij formele samenwerkingen onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) heet het uittreden uit de samenwerking ‘ontvlechten’. Dit vraagt om nieuwe bestuurlijke en financiële investeringen.³² De spelregels voor uittreden zijn meestal niet vooraf vastgelegd, waardoor partners opnieuw samen moeten onderhandelen over de voorwaarden.³³ Dat kan ingewikkeld zijn, zeker als de onderlinge verhoudingen zijn verslechterd.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Een integrale aanpak van vraagstukken die spelen op decentraal niveau wordt steeds belangrijker. Dit vraagt om meer samenwerkingen waarin hiërarchische verhoudingen ontbreken. In veel samenwerkingsverbanden ►

is een gemeente één van de partijen en dat kan spanning opleveren met representatieve democratie, waarbij de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan is in de gemeente. Het vraagt om goede afstemming, ook met de gemeenteraad, over de wijze van participatie in een samenwerkingsverband. Inclusief speciale aandacht voor de termijn waarvoor een samenwerking wordt aangegaan.

Klik hier en lees meer over:

- D** Droger en natter: naar een watersysteem met draagkracht
- H** Toenemend debat over houdbaarheid zorg
- N** Ontwikkelingen in democratie en burgerschap
- T** Digitale overheid: kwetsbaarheden en kansen



¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). [Je gaat er over of niet: Eindrapport van de werkgroep subsidiariteit en herverdeling van taken](#), p.4.

² Dreef, S., Beukema, A., van Dalfsen, F., & Van den Berg, C. (29 maart 2024). [Besturen in regionale ecosystemen: Eindanalyse BRE-onderzoek](#). Kennisbank Openbaar Bestuur, p.1.

³ Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). [Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden](#). Stichting Decentraalbestuur, p.19.

⁴ Berenschot (2024). [Ontwikkeling van regionale samenwerking in 2017–2024](#), p.5.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). [Staat van het Bestuur 2024](#), p.90-91.

⁸ Overheid.nl (2022). [Wet gemeenschappelijke regelingen \(BWBR0003740, geldend per 1 juli 2022\)](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.

⁹ Zie: [Overheid.nl Contactgegevens Gemeenschappelijke regelingen](#).

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). [Staat van het Bestuur 2024](#), p.91.

¹¹ Peters, K., De Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). [Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden](#). Stichting Decentraalbestuur, p.11.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). [Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden](#), p.4.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). [Staat van het Bestuur 2024](#), p.91.

¹⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018). [Nota verbonden partijen](#), p.4.

¹⁵ Klijn, E. H., & Van Twist, M.J.W. (2007). [Publiek-private samenwerking in Nederland: Overzicht van theorie en praktijk](#). M&O: Tijdschrift voor Management en Organisatie, nummer 3/4, p.156-170.

¹⁶ Berenschot (2024). [Ontwikkeling van regionale samenwerking in 2017–2024](#), p.7.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). [Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden](#). Stichting Decentraalbestuur p.19.

¹⁹ Boogers, M., & Peters, K. (2024). Regional politics in the Netherlands. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (Eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, p.178-191. Oxford University Press.

²⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). [Handreiking wijziging Wgr](#), p.21.

²¹ Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). [Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden](#). Stichting Decentraalbestuur.nl, p.21.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). [Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden](#), p.19.

²³ Raad voor het Openbaar Bestuur (12 maart 2020). [Akkoord! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst](#), p.20.

²⁴ De Greef, J.A. (2019). Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daar voor nodig? In Allers, M.A. & Van Nijendaal, G.A., *Essaybundel Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Raad voor het Openbaar Bestuur, p.26-32.

²⁵ Boogers, M., & Reussing, R. (2019). [Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie](#). Bestuurswetenschappen, p.29-30.

²⁶ Boogers, M., & Peters, K. (2024). Regional politics in the Netherlands. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (Eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, p.178-191. Oxford University Press.

²⁷ Allers, M. (10 november 2022). [Groeï gemeentelijke samenwerking stagneert](#). ESB. Geraadpleegd op 3 april 2025.

²⁸ Boonstra, W. (15 februari 2023). [Regionale samenwerking blijft 'gemankeerd](#). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 19 mei 2025.

²⁹ Platform Investico (2022). [De enige lokale overheid waar je nooit op stemt](#). Geraadpleegd op 18 februari 2025.

³⁰ Ter Borgt, H.J. (2019). Sturing en controle van gemeentelijke uitbestedingen is vaak beperkt. In Allers, M.A. & Van Nijendaal, G.A., *Essaybundel Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Raad voor het Openbaar Bestuur, p.33-44.

³¹ Berenschot (2024). [Ontwikkeling van regionale samenwerking in 2017–2024](#), p.7.

³² Koster, Y. (6 juli 2018). [Vertrek uit bestuursdienst kost ruim miljoen](#). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 18 februari 2025.

³³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). [Handreiking wijziging Wgr](#).



ONRUST OP HET WERELDTONEEL

In tijden van geopolitieke spanning – onder meer door de oorlogen in Gaza en Oekraïne en de ontwikkelingen in de Verenigde Staten sinds de herverkiezing van Trump – wordt steeds duidelijker hoe afhankelijk we zijn van andere landen, om ons heen en verder weg. Zowel economisch als op het gebied van veiligheid. Dat heeft gevolgen voor het beleid van Europa en Nederland, maar het is ook voelbaar op provinciaal en lokaal niveau. Bijvoorbeeld door veranderingen op economisch gebied en door de zoektocht van defensie naar ruimte voor uitbreiding.

We leven in een tijd waarin steeds vaker sprake is van spanningen op het gebied van waarden, welvaart en weerbaarheid, zo schrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) medio 2024. Waarden hebben te maken met democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. Welvaart gaat over verdienvermogen, de open markt en een hoge levensstandaard, en weerbaarheid over veiligheid, veerkracht en paraatheid. Nederland heeft lang kunnen profiteren van voor ons land gunstige internationale betrekkingen, maar die tijd is voorbij. Onze internationale betrekkingen staan op verschillende fronten onder druk: op het gebied van veiligheid, vrijheid en handel.¹

Economische verwevenheid

Internationale handel is een belangrijke factor voor de Nederlandse economie. Het gevolg is dat onze economie ook sterk reageert op internationale ontwikkelingen. Die afhankelijkheid heeft zowel betrekking op het belang van export voor de winstgevendheid van veel Nederlandse bedrijven, als op het belang van de import van grondstoffen, producten en diensten voor de Nederlandse economie. Zo was Russisch gas belangrijk voor onze energievoorziening, vooral nadat werd besloten dat we minder gas gingen winnen in Groningen.

KLIK EN GA NAAR:



Met de inval van Rusland in Oekraïne werd die afhankelijkheid van Russisch gas een heikel punt.

Vandaag de dag is Nederland voor een aantal producten nog altijd sterk afhankelijk van een klein aantal landen buiten de Europese Unie (EU). Dat geldt bijvoorbeeld voor sojabonen, palmolie en veevoer, maar ook voor zeldzame aardmetalen, zonnepanelen en halfgeleiders.² De gebeurtenissen en ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben ervoor gezorgd dat de aandacht voor zelfvoorzienendheid en strategische autonomie toeneemt. Het internationale beleid van de Verenigde Staten (VS) in de tweede termijn van Trump zette de economische wereldorde vanaf het begin volledig op zijn kop. Niet alleen door handelstarieven enorm te verhogen, maar ook door internationale afspraken op het gebied van vrijhandel terzijde te schuiven en de toezichthoudende rol van de Wereldhandelsorganisatie te negeren. De tijd dat internationalisering voor Nederland als handelsland louter positieve kanten heeft, is voorbij.³

Op weg naar minder militaire afhankelijkheid

Ook wordt duidelijk dat veiligheid, bescherming en bondgenootschappen niet altijd vanzelfsprekend en onveranderlijk zijn. Defensie, veiligheid en weerbaarheid zijn door de oorlog in Oekraïne de laatste jaren al prominenter op de agenda komen te staan. Ook dit komt met de veranderende houding van de VS op het wereldtoneel in een ander daglicht te staan. Inmiddels is in Europa het besef geland dat het niet meer zo sterk op de VS kan leunen als het decennialang heeft gedaan.

De Europese afhankelijkheid van de VS op het gebied van veiligheid is sinds de start van de tweede presidentstermijn van Trump steeds duidelijker zichtbaar. De VS is de grootste militaire bondgenoot in de NAVO en speelt een belangrijke rol in de bescherming van Europa. ►



Bovendien is de VS de grootste exporteur van wapens ter wereld en onderhoudt een belangrijk internationaal netwerk van militaire installaties op het gebied van politieke, strategische en veiligheidsdoelstellingen, met personeel in meer dan 180 landen. De VS is niet alleen oppermachtig op het gebied van de hoeveelheid wapens waarover zij beschikken. Ook op het gebied van defensietechnologie is het land oppermachtig.⁴

Nu Nederland en de Europese bondgenoten niet langer onvoorwaardelijk op de VS kunnen bouwen, zoeken zij naar versterking van de Europese samenwerking. Niet alleen op het gebied van handel, maar ook op defensie. In het Witboek voor Europese Defensie – Paraatheid 2030 beschrijft de Europese Commissie een pakket nieuwe financiële instrumenten voor EU-lidstaten. Hiermee kunnen zij flinke investeringen doen in defensie om zo de paraatheid van Europa op de lange termijn te vergroten. In het pakket staan drie prioriteiten centraal:

- Verhoging van defensie-investeringen met de focus op Europese productie en samenwerking, en gezamenlijke investeringen in cruciale militaire capaciteiten, zoals luchtverdediging, cyberbeveiliging en munitievoorraden.
- Een sterke en innovatieve defensie-industrie, opschalen van productiecapaciteit en versnellen van leveringen, plus eenvoudigere regelgeving en gezamenlijke aanbestedingen om de defensiemarkt competitiever en innovatiever te maken.
- Verbeterde militaire mobiliteit met het oog op snellere verplaatsing van troepen en materieel binnen de EU en versterking van grensbescherming en strategische voorraadopbouw, zodat beter kan worden geanticipeerd op crises.⁵

De toenemende aandacht en urgentie voor een sterkere Europese defensiemacht heeft voelbaar en zichtbaar invloed in Nederland, niet alleen

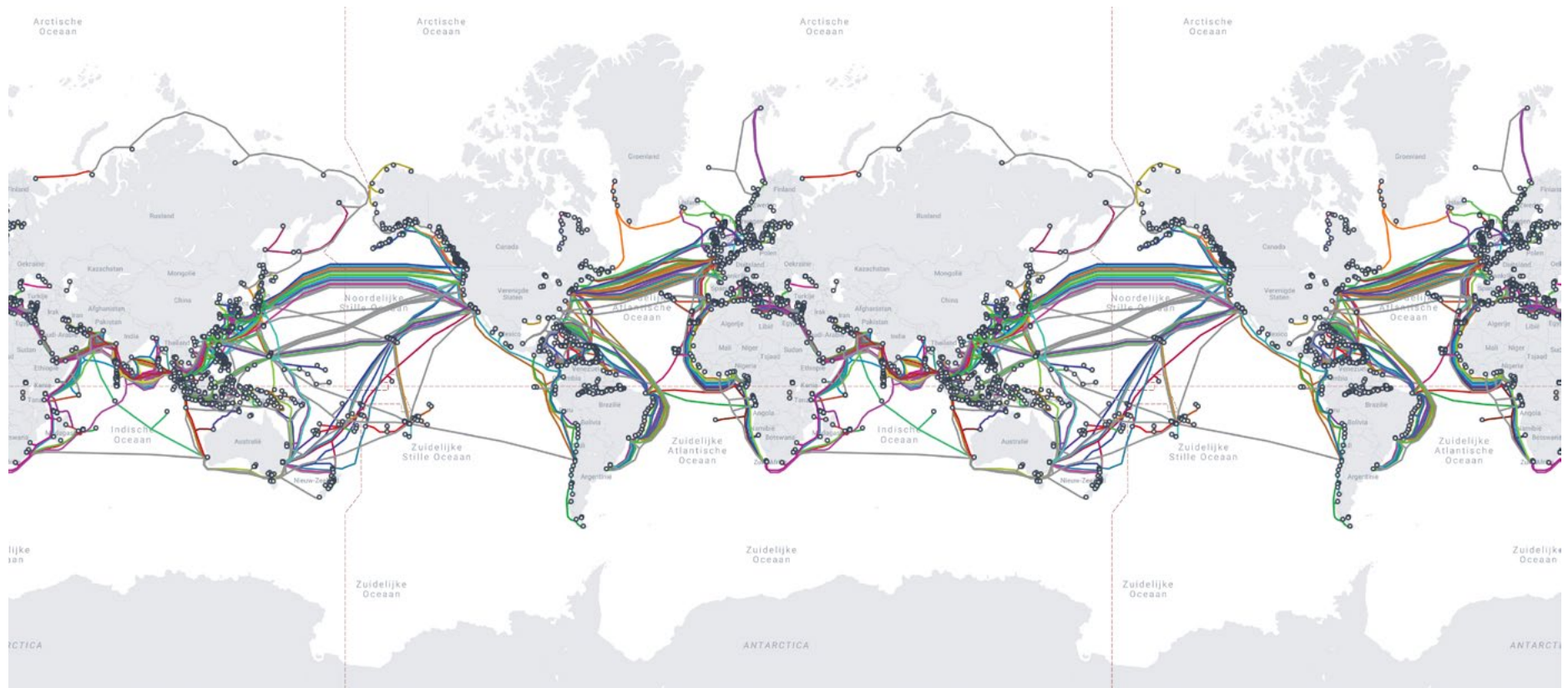
door hogere budgetten en toenemende aandacht voor weerbaarheid maar ook in de zoektocht naar ruimte voor uitbreiding van bestaande voorzieningen en nieuwe plekken voor munitiedepots, militaire vliegvelden en oefenterreinen. Daarbij wordt ook gekeken naar Overijssel. Bijvoorbeeld voor het gebruik van Twente Airport voor jachtvliegtuigen zoals F35's, de aanleg van grootschalige munitiedepots in Weerselo en Staphorst en de uitbreiding van de kazerne in Markelo, maar ook voor laagvlieggebieden en corridors voor onbemande drones en landingsplaatsen voor helikopters.⁶

Aandacht voor de vitale infrastructuur

Oorlog gaat allang niet meer enkel over wapens, legers, en gevechten. Ook de infrastructuur ligt onder vuur, digitaal en fysiek. Elektriciteit, toegang tot internet, drinkwater en betalingsverkeer zijn allemaal onderdelen van de vitale infrastructuur die de Nederlandse samenleving draaiende houden. Er zijn allerlei dreigingen denkbaar die deze infrastructuur buiten werking kunnen stellen, zoals terroristische aanslagen of cyberaanvallen, maar ook natuurrampen, spionage of buitenlandse overnames van Nederlandse vitale aanbieders.⁷ De afhankelijkheid van deze vitale functies is groot. Uitval of onbereikbaarheid kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en mogelijk een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.⁸

De afgelopen jaren zijn er verschillende pogingen geweest tot sabotage van bijvoorbeeld onderzeese pijpleidingen en communicatiekabels in internationale wateren. Deze kabels worden niet fysiek beveiligd en zijn daardoor een relatief makkelijk doelwit. De gevolgen van een geslaagde sabotagepoging kunnen groot zijn. We denken wellicht dat de meeste communicatie vandaag de dag draadloos plaatsvindt, maar 99% van al het dataverkeer tussen verschillende continenten loopt door meer dan 420 kabels die overal ter wereld op de zeebodem liggen, zoals te zien





Figuur 1: Submarine cable map van TeleGeograph. Bron: submarinecablemap.com⁹

op de bovenstaande afbeelding. De overige 1% van het intercontinentale dataverkeer gaat via satellieten.¹⁰

Van afhankelijkheid naar autonomie

Europa is met de terugtrekkende beweging van de VS veel meer op zichzelf aangewezen. Soevereiniteit en autonomie worden voor Europa

en ook voor Nederland snel belangrijker. Dat is nog niet zo eenvoudig. Militair is dit nu op gang aan het komen, maar op het gebied van internationale handel en digitalisering liggen er grote uitdagingen. Nederland heeft een open economie en is meer nog dan andere landen in Europa altijd erg gericht geweest op internationale handel, onder meer met de VS.¹¹



Waar digitalisering lang vooral ging over hoe meer verbondenheid het leven van mensen kon verrijken, wordt ook hier de keerzijde van internationale afhankelijkheid steeds duidelijker. Er zijn groeiende zorgen over cybercrime, zoals de recente DDoS-aanvallen op verschillende provinciale organisaties, en desinformatie, politieke beïnvloeding en surveillance via sociale media. Nederlandse overheden en bedrijven zijn vaak afhankelijk van Amerikaanse software en clouddiensten. Een aanzienlijk deel van de hardware komt uit China of Taiwan. Ook belangrijke grondstoffen zoals lithium voor batterijen, kobalt voor accu's en andere aardmetalen komen uit het buitenland. China heeft veel van deze bronnen op verschillende plekken in de wereld in bezit. De EU probeert alternatieve productieketens op te zetten om de afhankelijkheid van China en de VS te verminderen.¹²

Weerbaarheid en veerkracht

In het kader van de geopolitieke onrust komen begrippen als weerbaarheid en veerkracht steeds vaker terug.¹³ De Rijksoverheid is een campagne gestart om burgers te stimuleren een noodpakket in huis te halen, zodat zij zichzelf in geval van een ramp of noodsituatie de eerste drie dagen zelf kunnen redden.¹⁴ Om voorbereid te zijn op toekomstige risico's en dreigingen heeft het Rijk de Landelijke Agenda Crisisbeheersing ontwikkeld.¹⁵ Daarbij gaat het niet alleen om voorbereiding, samenwerking en paraatheid van de diverse overheden, zoals het Rijk, Veiligheidsregio's en relevante crisisteam. Het gaat ook over risicocommunicatie en voorlichting, en over het versterken van de weerbaarheid in de samenleving, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in staat zijn om al dan niet samen met de overheid eigen verantwoordelijkheid te nemen en elkaar hulp te bieden.¹⁶

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

Het lijkt in eerste instantie vooral een Europees en internationaal vraagstuk, maar ook op lokaal niveau kunnen geopolitieke veranderingen invloed hebben. Bijvoorbeeld als bedrijven in de regio worden geraakt door verhoogde handelstarieven, of wanneer defensie ruimte zoekt voor de uitbreiding van haar activiteiten.

Veel informatie wordt bewaard op servers die niet noodzakelijkerwijs Nederlands zijn, bijvoorbeeld informatie die nodig is bij het verstrekken van uitkeringen vanuit de Participatiewet en Wmo. In hoeverre je als gemeente afhankelijk wil zijn van diensten waarop je geen invloed hebt, is dan ook een belangrijke vraag. In het aanbestedingsbeleid en eigen bedrijfsvoering kan hier rekening mee worden gehouden.

Klik hier en lees meer over:



Regionale economie



Demografische ontwikkelingen



Herontdekking van de gemeenschap



Digitale overheid: kwetsbaarheden en kansen



- ¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024). [Nederland in een fragmenterende wereldorde, WRR-Rapport 109. Samenvatting](#), p.5.
- ² Wageningen University & Research (11 december 2023). [Agrimatie: De graanketen in beeld](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024). [Nederland in een fragmenterende wereldorde, WRR-Rapport 109. Samenvatting](#), p.5.
- ⁴ Meijerink, G., Bettendorf, L., Boeters, S., Katz, M., Soederhuizen, B., Stalenberg R., Swierstra, R. & Van 't Riet, M. (oktober 2024). [Kansen en kwetsbaarheden: economische verwevenheid met de VS](#). Centraal Planbureau, p.32.
- ⁵ Corsmith, L. (25 maart 2025). [Europa's veiligheid heeft topprioriteit: Commissie komt met Witboek voor Defensie](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ⁶ Provincie Overijssel (z.d.). [Defensie zoekt naar ruimte in Overijssel](#). Geraadpleegd op 24 april 2025.
- ⁷ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.). [Vitale infrastructuur](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ⁸ Informatiepunt Leefomgeving (z.d.). [Vitale en kwetsbare functies](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ⁹ TeleGeography (2025). [Submarine Cable Map](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ¹⁰ Kijk Magazine (21 november 2024). [Hoe kwetsbaar zijn de onmisbare internetkabels op de oceaanbodem?](#) Geraadpleegd op 16 april 2024.
- ¹¹ Meijerink, G., Bettendorf, L., Boeters, S., Katz, M., Soederhuizen, B., Stalenberg R., Swierstra, R. & Van 't Riet, M. (oktober 2024). [Kansen en kwetsbaarheden: economische verwevenheid met de VS](#). Centraal Planbureau, p.26.
- ¹² Sheikh, H. (4 juli 2024). [Europa als digitale voortrekker? We moeten nog veel doen](#). NRC Handelsblad. Geraadpleegd op 27 mei 2025.
- ¹³ Zie ook: Van Duin, M., Luesink, M., Landsman, J. & Leentvaar, E. (2024) [Werken aan weerbaarheid en veerkracht. Kennismobilisatie: beelden en ervaringen](#). Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.
- ¹⁴ Rijksoverheid (z.d.). [Denk vooruit](#). Geraadpleegd op 27 mei 2025.
- ¹⁵ Rijksoverheid (10 juni 2024). [1e Landelijke Agenda Crisisbeheersing een feit: goed voorbereid op toekomstige crises](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ¹⁶ Rijksoverheid (2024). [Landelijke Agenda Crisisbeheersing](#). Zie ook [Factsheet Landelijke Agenda Crisisbeheersing](#).



DIGITALE OVERHEID: KWETSBAARHEDEN EN KANSEN

KLIK EN GA NAAR:



De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering gaan razendsnel en zijn voor velen amper bij te houden. Wat vandaag nieuw is, kan morgen al achterhaald zijn. Tegelijkertijd staat de digitale infrastructuur van veel overheidsorganisaties onder druk doordat systemen zijn verouderd, essentiële data zijn opgeslagen op servers waar we niet de baas over zijn en software wordt geleverd door bedrijven aan de andere kant van de wereld. Het onderwerp digitale kwetsbaarheid staat hoog op de politieke agenda en ook digitale autonomie krijgt steeds meer aandacht.

Snelle ontwikkelingen, gebrekkige systemen

De kansen en bedreigingen op het gebied van digitalisering zijn talrijk en in de zoektocht naar de voorwaarden voor een robuuste digitale infrastructuur komen de woorden ‘mensgericht’ en ‘waardengedreven’ vaak terug. Binnen veel overheden speelt de vraag hoe digitale innovatie en kunstmatige intelligentie kunnen helpen in het sneller, simpeler en efficiënter uitvoeren van taken. Tegelijkertijd is er soms ook sprake van koudwaterrees omdat er veel aandacht uitgaat naar kwetsbaarheid en risico's van digitale systemen. En dan hebben verschillende overheidsorganisaties ook nog te kampen met de gevolgen van verouderde ICT-systemen. Tegelijkertijd liggen er kansen om met een stevige digitale basis te bouwen aan een sterke en betrouwbare dienstverlening. Daarvoor is een goede gegevensuitwisseling tussen verschillende diensten steeds relevanter. In de praktijk verloopt dat echter vaak moeizaam.¹

Overheidsorganisaties zijn vaak afhankelijk van gegevens van anderen en het kost veel moeite om die gegevens te krijgen. Een organisatie kan soms niet de juiste dienst leveren doordat informatie ontbreekt, terwijl een ander deel van de overheid die informatie wel heeft. Bij het uitkeren van energietoeslagen leidde dit er bijvoorbeeld toe dat uiteindelijk iedereen

deze toeslag kreeg. Dit kwam doordat de uitvoerders geen toegang hadden tot de gegevens waarmee zij konden bepalen wie de toeslag echt nodig had, terwijl die gegevens wel beschikbaar waren bij andere overheidsorganisaties.²

Systemen van verschillende overheden sluiten vaak niet goed op elkaar aan, waardoor voor verschillende overheidsonderdelen apart moet worden ingelogd. Dat staat niet alleen samenwerking tussen overheden in de weg, maar ook het gevoel bij inwoners van ‘één transparante, dienstverlenende overheid’, terwijl er juist behoefte is aan integrale, beleidsoverstijgende oplossingen.

Toenemende digitale kwetsbaarheid

Met de toename van digitalisering is ook de kans op verstoringen steeds groter. Zo raakten in 2017 computers van de Britse National Health Service besmet met gijzelsoftware *WannaCry*, waardoor 19.000 afspraken met patiënten moesten worden geannuleerd. In hetzelfde jaar kwam ook het containertransport in de Rotterdamse haven stil te liggen door een aanval met de gijzelsoftware *NotPetya*. Ook gemeenten krijgen te maken met dit soort aanvallen. In 2020 wisten hackers toegang te krijgen tot de systemen van de Overijsselse gemeente Hof van Twente, waardoor de organisatie tijdelijk geen toegang had tot haar systemen.³ De vraag is hoe snel overheden in staat zijn om de draad op te pakken na ernstige incidenten in de digitale infrastructuur. Cyberaanvallen zijn een belangrijke oorzaak van dit soort incidenten, maar verstoringen kunnen ook voortkomen uit menselijke fouten, kapotte servers, kabelbreuken of stroomstoringen.⁴

De dreiging groeit, nu aanvallen op de digitale infrastructuren ook steeds vaker als wapen worden gebruikt in geopolitieke conflicten. Oorlogsvoering vindt niet alleen plaats in de fysieke omgeving, maar is ook doorgedrongen ►

tot de digitale omgeving. Hierdoor kan dienstverlening voor korte of langere duur in gevaar komen. Mogelijk met grote maatschappelijke en financiële consequenties, die zich niet beperken tot het digitale domein. De digitale en fysieke omgeving zijn zodanig met elkaar verweven dat digitale incidenten ook ernstige gevolgen kunnen hebben in de fysieke leefomgeving. Denk aan de continuïteit van het openbaar vervoer, de stroomvoorziening, de bediening van bruggen en sluizen of het betalingsverkeer.⁵

Doordat veel publieke voorzieningen de laatste decennia zijn overgeheveld naar private partijen, zijn we als samenleving steeds afhankelijker geworden van grote bedrijven die soms vanuit het buitenland opereren. Ook dat maakt de dienstverlening kwetsbaar. Voor de oplossing van verstoringen zijn overheden in veel gevallen afhankelijk van deze partijen.⁶ Gezien de grote maatschappelijke risico's van digitale ontwrichting staat het onderwerp sinds 2018 ook op de strategische agenda van het Veiligheidsberaad, het overleg tussen de voorzitters van de 25 Veiligheidsregio's in Nederland.⁷ Het beraad ziet digitale ontwrichting als 'een volgende voorzienbare crisis' met vaak (boven)regionale gevolgen. Vanwege de grote impact is het volgens het Veiligheidsberaad nodig om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen die regiogrenzen overstijgt. Daarom zet het beraad zich in om het gesprek over mogelijke (digitale) dreigingen op gang te brengen en er zo voor te zorgen dat overheden beter voorbereid zijn, juist nu er nog geen crisis is.⁸

Inzet van AI door overheden

Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het gebruik van AI in 2024 sterk is toegenomen. Waar het gebruik van AI tussen 2021 en 2023 schommelde tussen de 13 en 15%, steeg het in 2024 naar 21%. In het CBS-onderzoek worden zeven AI-technologieën onderscheiden, waarvan analyse van geschreven tekst en het genereren

van geschreven of gesproken tekst de meest gebruikte technologieën zijn. Ook bij overheidsorganisaties is het gebruik van kunstmatige intelligentie toegenomen: van 75 toepassingen in 2019 naar 266 in 2024. Van alle overheden maken gemeenten volgens TNO het meest gebruik van AI. Niet alleen het gebruik maar ook de transparantie over het gebruik van AI en algoritmes binnen overheden neemt toe.⁹

Wat is AI?

Gaat het over digitalisering, dan gaat het vaak over ontwikkelingen op het gebied van Artificial Intelligence (AI), of in het Nederlands 'kunstmatige intelligentie'. Veel mensen denken bij AI al snel aan generatieve AI als ChatGPT of Copilot. Dit soort programma's worden ook wel Large Language Models (LLM's) genoemd. Ze zijn ontworpen om menselijke taal te begrijpen en te genereren. Vaak gaat het om een geschreven vraag die leidt tot een geschreven antwoord. Dit soort taalmodellen wordt getraind met enorme hoeveelheden online data.

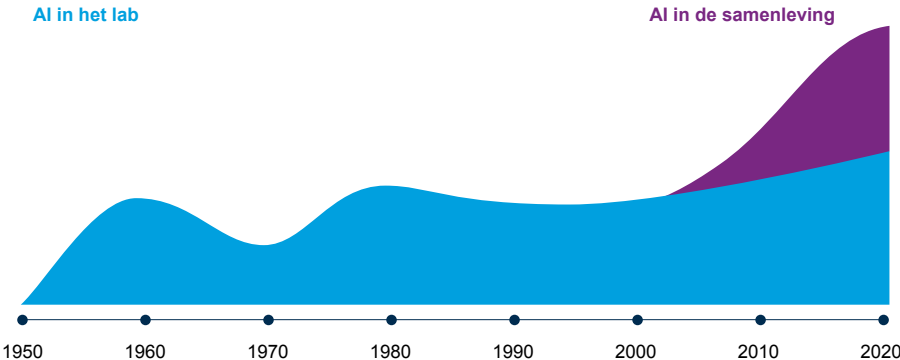
Inmiddels is ook *Agentic AI* in aantocht: software die niet alleen tekst genereert op basis van tekst maar ook een serie van acties kan uitvoeren op basis van een opdracht.¹⁰ Andere woorden voor Agentic AI zijn AI agents of Large Action Models (LAM's). Bijvoorbeeld het boeken van een reis, op basis van vooraf gegeven criteria, of het organiseren van een bijeenkomst. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van wat AI nu al kan en in de nabije toekomst gaat kunnen.

Het begrip AI is echter veel meer dan dat, en moeilijk in een eenduidige definitie te vatten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is op basis van verschillende definities tot de volgende beschrijving gekomen: 'AI is het soort systemen dat intelligent gedrag vertoont door ►

hun omgeving te analyseren en – met enige graad van autonomie – actie te ondernemen om specifieke doelen te bereiken.’¹¹

Systeemtechnologie

Net als oudere technologische innovaties zoals de stoommachine, elektriciteit, de verbrandingsmotor en de computer, is artificiële intelligentie een systeemtechnologie. Dat zijn technologieën die op uiteenlopende plekken in de samenleving voor uiteenlopende doelen kunnen worden gebruikt en daardoor grote invloed hebben. De ontwikkeling van systeemtechnologieën zijn veelomvattend en daardoor ook zeer onvoorspelbaar.¹²



Figuur 1: AI verlaat het lab en komt de samenleving in. Bron: WRR¹³

AI in de samenleving

Waar AI al decennialang in het lab bestond en voortdurend werd doorontwikkeld, heeft de technologie recent de overstap gemaakt naar de samenleving. Dit biedt ook kansen voor maatschappelijke toepassingen. Overigens betekent die overstap naar de samenleving niet dat we nu

beter weten wat AI kan, doet en in de toekomst gaat kunnen en wat voor invloed het gaat hebben op de samenleving. Die ontwikkelingen blijven onvoorspelbaar. Dat AI verregaande invloed gaat hebben op allerlei verschillende aspecten van de samenleving staat als een paal boven water. Hoe die invloed er op de langere termijn uit gaat zien, kunnen we ons nu nog niet voorstellen. Dat hangt ook af van de wisselwerking die ontstaat tussen samenleving en technologie.¹⁴

Dromen en doemscenario's

Er bestaan uiteenlopende beelden rondom AI, van hooggespannen verwachtingen tot verontrustende doemscenario's. Een van de verwachtingen van de inzet van kunstmatige intelligentie is het verlichten van de druk op bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties. De verwachtingen van technologische innovatie worden van tevoren echter vaak overschat. Zo is bij de introductie van eerdere systeemtechnologieën achteraf gebleken dat de impact op werkgelegenheid veel minder groot was dan aanvankelijk werd gedacht. Het werk veranderde wel, maar het leidde niet tot een reductie van de vraag naar mensen om het werk te doen.

Werkprocessen veranderen wel, maar menselijke controle blijft belangrijk. Het leidt tot verandering van de inhoud van het werk, maar veelal niet tot vermindering van de hoeveelheid werk. Soms worden bepaalde functies overbodig, maar daar komen andersoortige functies voor terug. Ook bij eerdere automatiseringsgolven was dit het geval. Ook wordt vaak gerefereerd aan de zogenaamde Jevons Paradox als het gaat over de opkomst van AI. Deze paradox laat zien hoe ogenschijnlijk zuiniger en efficiëntere innovaties zoals elektrische auto's of energiezuinige verlichting vaak niet leiden tot minder verbruik, of minder behoefte aan arbeid. In het geval van AI wordt de Jevons paradox vaak aangehaald om

de verwachting te temperen dat AI tot minder behoefte aan arbeidskracht zal leiden of gaat zorgen voor minder energieverbruik door toenemende efficiëntie of de oplossing van het klimaatprobleem.¹⁵

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is het in dit stadium van de discussie over de rol van AI in de samenleving essentieel dat we ons een realistisch beeld vormen van AI. Dat we met het oog op publieke waarden de juiste vragen leren stellen en een beter begrip ontwikkelen van AI. Voor overheden betekent dit dat zij ook moeten leren hoe zij AI kunnen gebruiken en wat de voors en tegens zijn.¹⁶ Het betekent ook een debat over de rol van kunstmatige intelligentie in de organisatie en in de samenleving, om de balans tussen mens en technologie te bewaken.

Digitale ethiek

Met de toename van het aantal toepassingen op basis van data en AI groeit ook het aantal dilemma's rondom de inzet van deze toepassingen. Veel technologie voor publieke dienstverlening wordt ontwikkeld met de beste bedoelingen, maar niet altijd worden de gevolgen van het gebruik van zo'n technologie voor verschillende groepen burgers goed doordacht. Het ingewikkelde van AI is dat het conclusies baseert op correlaties in de grote hoeveelheid data waar het zich op baseert. Dat betekent dat AI die correlaties naar de toekomst toe verder versterkt, ook als uit nieuw onderzoek blijkt dat die correlaties geen inhoudelijke basis hebben.

Bij ethische vraagstukken speelt de balans tussen waarden en efficiëntie vaak een belangrijke rol, net als de balans tussen mens en technologie. Digitale vraagstukken worden steeds vaker onderworpen aan een ethische check, zowel bij bedrijven en onderzoeksinstellingen als bij overheidsorganisaties. Om betere besluiten te kunnen nemen over de inzet van

digitale toepassingen hebben verschillende overheidsorganisaties ethische commissies opgericht.

In Overijssel hebben onder meer Enschede¹⁷ en Zwolle¹⁸ een ethische commissie. Deze commissies bestaan uit onafhankelijke experts die gemeenten gevraagd en ongevraagd adviseren en helpen om goede afwegingen te maken bij de inzet van digitale technologie. Soms worden ook burgers geraadpleegd over ethische dilemma's. Ethische advisering gaat over de inzet van digitale technologie in het algemeen en niet uitsluitend over kunstmatige intelligentie. Commissies kijken bijvoorbeeld met een onafhankelijke blik naar de impact van een nieuwe technologie op verschillende groepen burgers. Ze proberen daarbij de gevolgen voor uiteenlopende betrokkenen in beeld te krijgen om op basis daarvan gemeentebesturen een goed advies te geven.

Volgens onderzoeker Antonia Sattlegger van de TU Delft is een voorwaarde voor succes van de inzet van ethische commissies dat voldoende mensen zich binnen de organisatie bezighouden met digitale ethiek, zodat de uitkomsten in de organisatie geborgd kunnen worden.¹⁹ Om gemeenten verder op weg te helpen op het gebied van digitale ethiek publiceerde de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking.²⁰

Zoektocht naar digitale autonomie

De roep om meer autonomie binnen overheden op het gebied van digitalisering groeit al langer, maar kwam met het aantreden van de tweede regering Trump in een stroomversnelling. Door de sterke banden tussen deze regering en de big techbedrijven, die de strenge EU-regelgeving op het gebied van privacy en kunstmatige intelligentie willen aanvechten, kunnen de spanningen verder oplopen.



In de zoektocht naar een autonome digitale overheid groeit de aandacht voor het gebruik van open source software en het ontsluiten van open data. Open source software biedt de mogelijkheid om een digitale infrastructuur te bouwen die transparant, controleerbaar en aanpasbaar is. In tegenstelling tot gesloten systemen van commerciële aanbieders, kunnen open source-oplossingen worden aangepast aan lokale behoeften en blijven ze in publieke handen.²¹

Op dit moment zijn zowel onderwijsinstellingen, bedrijven als overheden voor een groot deel afhankelijk van een beperkt aantal aanbieders, die vaak gehuisvest zijn in de Verenigde Staten. Dat geldt voor clouddiensten, besturingssystemen, sociale-mediaplatformen en taalmodellen. De afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders zorgt voor kwetsbaarheid en gebrek aan autonomie. Het is de vraag of deze grote (vaak Amerikaanse) technologiebedrijven passen bij de waarden en doelen van overheidsorganisaties in Nederland en of publieke organisaties in Nederland voldoende regie hebben om de publieke belangen te kunnen waarborgen.²² Het Europees parlement nam in januari 2024 bijvoorbeeld een resolutie aan die inzet op een betere positie en betaling van Europese artiesten en auteurs op muziekstreamingplatforms.²³ Met deze resolutie dringt het EU-parlement aan op Europese regels voor een evenwichtiger verdeling van inkomsten uit muziekstreaming, omdat een groot deel van de auteurs en componisten een erg lage vergoeding krijgt.

Digitale autonomie stijgt heel snel op de politieke agenda. Zo nam de Tweede Kamer in maart 2025 acht moties aan om de digitale soevereiniteit te vergroten. Die moties gaan onder meer over tegengaan van onnodige IT-migraties naar Amerikaanse techbedrijven, terugbrengen van beheer van nl-domeinen in Nederlandse handen en ontwikkelen van alternatieven voor de ICT-infrastructuur. Maar ook over een Rijks-cloud waarop Nederlandse

overheden hun data kwijt kunnen, zodat zij minder afhankelijk worden van grote, vaak Amerikaanse clouddiensten.²⁴ Begin dit jaar startten vijf Nederlandse universiteiten een pilot om Nextcloud te gaan gebruiken als alternatief voor de diensten van grote Amerikaanse techbedrijven.²⁵

Eén digitale overheid: robuust en kwetsbaar

De Rijksoverheid schetst de behoefte aan een robuust, eenduidig, overkoepelend en mensgericht systeem, waarin gerechtvaardigd gegevens kunnen worden uitgewisseld, met aandacht voor de privacy van inwoners. De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) verwoordt de ambitie om meer eenheid te brengen in de digitale infrastructuur van verschillende overheidsorganisaties, en de digitale dienstverlening voor burgers en ondernemers laagdrempelig en toegankelijker te maken. Doel is om hen zoveel mogelijk van dienst te zijn als één overheid. Goede dienstverlening, digitale weerbaarheid en autonomie zijn hierbij belangrijke speerpunten. Ook is er aandacht voor de manier waarop wordt omgegaan met artificiële intelligentie, data en cloud-toepassingen.²⁶

In Nederland heeft vrijwel elke publieke dienstverlener een eigen website en een eigen mijn-domein. Volgens de Staat van de Uitvoering zou het veel beter zijn om de levensgebeurtenissen van burgers en ondernemers centraal te stellen in plaats van de organisatie van de overheid, en daarbij ook oog te hebben voor alternatieven voor burgers met minder digitale vaardigheden. Als voorbeeld van één digitale overheid wordt vaak de aanpak van de Deense overheid aangehaald, die is gebaseerd op eenheid, transparantie en pragmatisme. Deense burgers hoeven niet te weten hoe de overheid in elkaar zit, omdat de overheid als eenheid naar buiten treedt. De Deense dienstverlening is volgens de Staat van de Uitvoering proactief, toegankelijk en transparant: Denen kunnen zien wie hun persoonlijke gegevens heeft bekeken.²⁷



Eén systeem voor alle overheden klinkt wellicht als een robuuste oplossing, maar tegelijkertijd kan het juist ook kwetsbaar zijn. Want als dat systeem te maken krijgt met een storing, zijn mogelijk veel overheidsdiensten onbereikbaar. Bovendien is er sprake van veel verschillende opdrachtgevers met evenveel wensen en eisen. Dat betekent dat zo'n systeem ook moet kunnen inspelen op allerlei vereisten die voortvloeien uit veranderende wet- en regelgeving van al die verbonden organisaties, niet alleen nu, maar ook in de toekomst.

Relevantie voor Overijsselse gemeenten

De aandacht voor de verschillende kansen en kwetsbaarheden van digitalisering is groot. Gemeenten hebben vaak het gevoel dat ze weinig invloed hebben op digitale technologie en afhankelijk zijn van nationale en internationale wet- en regelgeving. Zij hebben elkaar en andere overheden nodig om een sterke en robuuste ICT-infrastructuur te creëren, waarbij onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. Ook hier geldt dat samenwerking tussen overheden noodzakelijk is voor het vergroten van de digitale weerbaarheid. Deze weerbaarheid is niet van vandaag op morgen geregeld, maar gemeenten kunnen wel stappen zetten door bijvoorbeeld Nederlandse alternatieven te verkiezen boven de nu nog veelgebruikte software en hardware van grote internationale spelers. Niet alleen in innovatiebeleid, maar ook via het inkoopbeleid voor digitale diensten. En ook bij de uitbesteding van informatie-intensieve dienstverlening voor bijvoorbeeld uitkeringsverlening hebben gemeenten wel degelijk invloed.²⁸

In Overijssel wordt door initiatieven als de Smart Zwolle en Smart Enschede gezocht naar manieren om digitale technologie in te zetten voor duurzaamheid en leefbaarheid.²⁹ Dit soort initiatieven helpen om innovatie te stimuleren en nieuwe vormen van dienstverlening te ontwikkelen met oog voor mens en technologie.

Ten slotte is het belangrijk om ook aandacht te blijven houden voor de toegankelijk van digitale platforms voor alle inwoners. Door digitale inclusie op de agenda te zetten kan een gemeente ervoor zorgen dat iedereen kan deelnemen aan de digitale samenleving, ongeacht hun digitale vaardigheden.

Klik hier en lees meer over:



Regionale economie



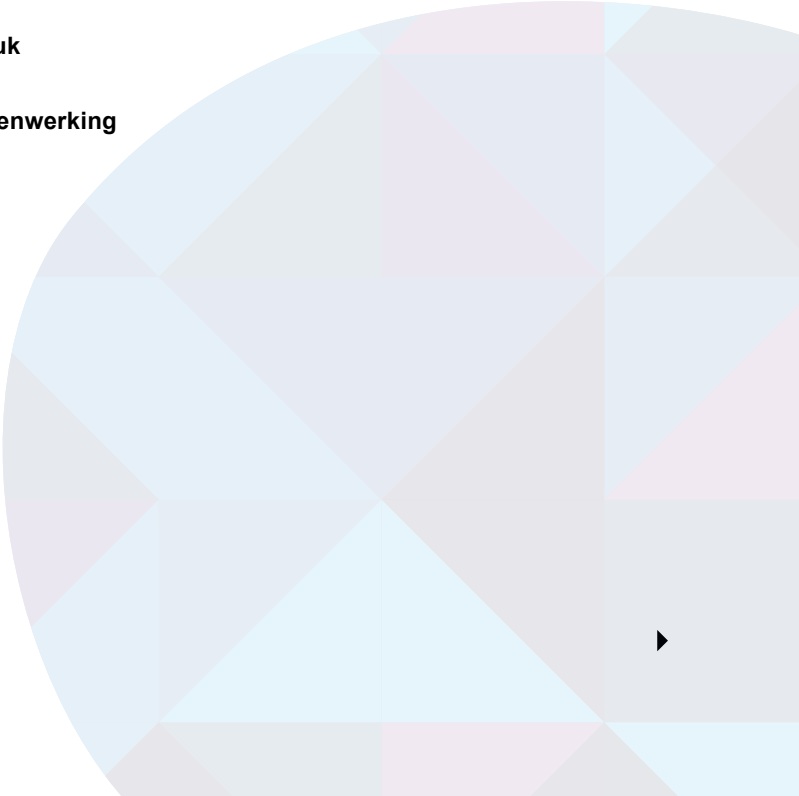
Een arbeidsmarkt met steeds meer gaten



Ambt onder druk



Regionale samenwerking



- ¹ Staat van de Uitvoering (2022). [Staat van de Uitvoering 2022](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.
- ² Staat van de Uitvoering (2024). [Staat van de Uitvoering 2024](#). Geraadpleegd op 27 mei 2025.
- ³ Gemeente Hof van Twente (6 maart 2025). [Uitspraak gerechtshof over cyberaanval: Wat betekent dit voor inwoners?](#) Geraadpleegd op 19 mei 2025.
- ⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2019). [Voorbereiden op digitale ontwrichting](#), WRR-Rapport 101, p.19.

- ⁵ Idem, p.10.
- ⁶ Idem, p.11.
- ⁷ Veiligheidsberaad (z.d.). [Digitale ontwrichting](#). Geraadpleegd op 14 mei 2025.
- ⁸ Veiligheidsberaad (2024). [Strategische agenda Veiligheidsberaad 2024-2027](#), p.16-17.
- ⁹ Hoekstra, M., Dom, L. & Van Veenstra, A.F. (2024). [Quickscan AI in de publieke dienstverlening III](#). TNO Vector.
- ¹⁰ Harvard Business Review (12 december 2024). [What is agentic AI and how does it work?](#) Geraadpleegd op 21 mei 2025.
- ¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). [Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie](#). WRR-Rapport 105, p.49.
- ¹² Idem, p.12.
- ¹³ Idem, p.31.
- ¹⁴ Idem, p.12.
- ¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Plooi, M. (z.d.). [Op deze manier verslaan we samen de grootste eindbaas in duurzaamheidsland: De Jevons paradox](#) en Hussain, A. (23 februari 2024). [The Jevons Paradox in the Age of Generative AI](#).
- ¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). [Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie](#). WRR-Rapport 105, p.13.
- ¹⁷ Gemeente Enschede (z.d.). [Ethische commissie](#). Geraadpleegd op 30 april 2025.
- ¹⁸ Gemeente Zwolle (z.d.). [Ethische commissie](#). Geraadpleegd op 30 april 2025.
- ¹⁹ Diallo, L. (z.d.). [Geen blauwdruk voor een ethische commissie, wel een menukaart](#). IBDS Magazine #6. Geraadpleegd op 30 april 2025.
- ²⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (17 januari 2022). [Handreiking Digitale Ethiek](#).
- ²¹ Zie [digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/open-source](#).
- ²² Rathenau Instituut (13 februari 2025). [Position paper Rondetafelgesprek inzake digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid](#).
- ²³ Europees Parlement (17 januari 2024). [EU moet zorgen voor een rechtvaardige vergoeding voor artiesten](#). Geraadpleegd op 19 mei 2025.
- ²⁴ Tweede Kamer (13 maart 2025). [Plenaire debat: Debat over migraties van overheids-ICT naar het buitenland](#). Geraadpleegd op 16 april 2025.
- ²⁵ Van der Beek, P. (10 januari 2025). [Universiteiten starten nextcloud-pilot als alternatief voor Big Tech](#). *Computable*. Geraadpleegd op 21 mei 2025.
- ²⁶ Digitale Overheid (27 februari 2025). [Nederlandse Digitaliseringsstrategie \(NDS\) Kabinetsbeleid Digitalisering](#). Geraadpleegd op 8 mei 2025.
- ²⁷ Staat van de Uitvoering (2024). [Staat van de Uitvoering 2024](#), p.34.
- ²⁸ Rathenau Instituut (13 februari 2025). [Position paper Rondetafelgesprek inzake digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid](#).
- ²⁹ Zie: [Smart Zwolle](#) en <https://smartenschede.nl/> Smart Enschede Platform.

1

SAMENHANG EN SAMENWERKING

2

WAARDEN EN ETHIEK

3

DE SNELHEID VAN ONTWIKKELINGEN

A

VAN MOBILITEIT NAAR BEREIKBAARHEID

B

REGIONALE ECONOMIE

C

WONINGBOUW: OP ZOEK NAAR BALANS TUSSEN VRAAG EN AANBOD

D

DROGER EN NATTER: NAAR EEN WATERSYSTEEM MET DRAAGKRACHT

E

MEER BOUWEN MET EN VOOR NATUUR

F

EEN GROENE GEZONDE LEEFOMGEVING

G

DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

H

TOENEMEND DEBAT OVER HOUDBAARHEID ZORG

I

MEER AANDACHT VOOR MENTAAL WELBEVINDEN ONDER JONGEREN

J

BESTAANS(ON)ZEKERHEID

K

EEN ARBEIDSMARKT MET STEEDS MEER GATEN

L

HERONTDEKKING VAN DE GEMEENSCHAP

M

SPORT EN CULTUUR: HOGE VERWACHTINGEN
EN FINANCIËLE KWETSBAARHEID

N

ONTWIKKELINGEN IN DEMOCRATIE EN BURGERSCHAP

O

AMBT ONDER DRUK

P

IN DE FRONTLINIE TEGEN ONDERMIJNING

Q

ONZEKERE OVERHEIDSFINANCIËN

R

REGIONALE SAMENWERKING

S

ONRUST OP HET WERELDTONEEL

T

DIGITALE OVERHEID: KWETSBAARHEDEN EN KANSEN