

Analyse coalitieakkoorden

21 september 2022



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting per thema	5
Bestuur en uitvoering	5
Financiën	5
Veiligheid	5
Sociaal	6
Wonen	6
Ruimtelijke ordening	6
Klimaat en energie	7
Mobiliteit	7
Economie bezien in samenhang met transitieopgaven	7
Internationale en Europese samenwerking en invloed	8
1 Inleiding	9
2 Enkele algemene en domeinoverstijgende rode draden	11
2.1 Crises, tekorten en onzekerheid	11
3 Bestuur en uitvoering	17
3.1 Meer focus op uitvoering en minder op nieuwe plannen	17
3.2 In de nieuwe akkoorden kondigen vooral de kleinere gemeenten aan om de stap te zetten naar meer opgavegericht werken	17
3.3 Vooral in de kleinere gemeenten is bestuurskracht een thema	18
3.4 In twintig procent van de akkoorden worden stappen aangekondigd in bestuurlijke vernieuwing	18
3.5 Herstel van vertrouwen een opgave in gemeenten groot en klein	19
4 Onzekere financiële situaties en toekomstverwachtingen	20
4.1 Geen eenduidigheid in de financiële positie van gemeenten	20
4.2 Onzekerheid over financiën voert de boventoon	21
4.3 Herijking gemeentefonds draagt bij aan onzekerheid	23

5	Veiligheid belangrijk thema en soms zelfs een prioriteit	24
5.1	Criminaliteit en overlast veelgebruikte woorden in de akkoorden	24
5.2	Om veiligheid te realiseren, is een integrale aanpak met vele partners nodig	25
5.3	Meer investeringen, meer capaciteit en hogere budgetten	25
5.4	Verschuivende prioriteiten	26
5.5	Ondermijning en witwassen wint aan belang in de nieuwe coalitieakkoorden	26
5.6	Zowel in grote als in kleine gemeenten aandacht voor digitale- en cybercriminaliteit	27
6	Sociaal	28
6.1	Bestaanszekerheid is een dominant thema geworden	28
6.2	Het verminderen van de kansenongelijkheid vraagt inspanningen op vele beleidsterreinen, met bijzondere aandacht voor het onderwijs	30
6.3	In bijna alle akkoorden zetten de gemeenten in op 'positieve gezondheid'	31
6.4	Asiel en vluchtelingen een belangrijk aandachtspunt geworden	32
7	Thema wonen wordt thema woningnood	34
7.1	Woningnood speelt overal in het land; ook in voormalige krimpregio's	34
7.2	Zorgen voor voldoende betaalbare woningen	35
7.3	Aandacht voor het middensegment	36
7.4	Bouwprogramma	36
7.5	Aandachtsgroep: ouderen	37
7.6	Studentensteden: meer en gevarieerdere huisvesting nodig	38
7.7	Innovatieve woonvormen in alle vormen en maten	38
7.8	Verschillende keuzes in de huisvesting van arbeidsmigranten	39
8	Klimaat en energie: de urgentie wordt gevoeld	41
8.1	Klimaatadaptatie: focus op water, bodem en vergroening	41
8.2	Hittestress en luchtkwaliteit vooral stedelijke thema's	42
8.3	Energietransitie: inwoners en ondernemers moeten kunnen meedoen	43
9	Ruimtelijke ordening: stikstof en biodiversiteit zorgen voor dilemma's	45
9.1	De ruimtelijke puzzel van Nederland: 'niet alles kan overal'	45
9.2	Gemeenten zetten zich schrap voor de Omgevingswet	45
9.3	De verdichtingsopgave leeft vooral in de hoog stedelijke gemeenten	46
9.4	Veel aandacht voor natuurbeheer en biodiversiteit	47
9.5	Stikstofproblematiek zorgt voor verdeeldheid, ook in gemeenteland	48

9.5	Veel terughoudendheid en weerstand ten opzichte van windmolens en grootschalige zonneweiden	50
9.6	Overstromingsrisico's en zeespiegelstijging geen primair thema	50
10	Mobiliteit: steden focussen op duurzaamheid, dorpen op verkeersveiligheid	52
10.1	Duurzame mobiliteit voert de boventoon	52
10.2	Verkeersveiligheid voor fietsers en rond scholen aandachtspunt in alle gemeenten	53
10.3	Opmerkelijk weinig aandacht voor parkeren	54
10.4	Vervoersarmoede krijgt maar mondjesmaat aandacht	54
11	Economie bezien in samenhang met transitieopgaven	55
11.1	Gemeenten worstelen met krappe arbeidsmarkt	55
11.2	Circulaire Economie: nadruk op circulaire land- en woningbouw en inkoop	56
11.3	Innovatie blijft vaak abstract	57
11.4	Regiodeals belangrijke aanjager regionale samenwerking	58
11.5	Op zoek naar de balans tussen toerisme en leefbaarheid	58
11.6	Het mkb, binnensteden en bedrijventerreinen	59
11.7	Koopkracht en inflatie lijkt urgenter na moment van analyse	60
12	Internationale en Europese samenwerking en invloed	61
12.1	Internationale ambities en grensoverschrijdende samenwerkingen	61
12.2	Europa: samenwerkingen, subsidies en wet- en regelgeving	62
12.3	Sustainable Development Goals: nog geen 'hot item'	62
13	Bijlage 1: Aanpak analyse en data	64
13.1	Diversiteit in lengte en type akkoorden	64
13.2	Inhoudsanalyse: mogelijkheden en beperkingen van de tool	65
14	Bijlage 2: Kenmerken gemeenten	67

Managementsamenvatting per thema

Bestuur en uitvoering

Bestuurlijke thema's zoals uitvoering, (regionale) samenwerking, bestuurskracht, participatie, bewonersinitiatieven, uitdaagrecht e.d. die vier jaar geleden uitgebreid besproken werden in de coalitieakkoorden, komen in de nieuwe akkoorden ook weer (en in gelijke mate) aan de orde. Wel is er duidelijk veel meer *kwantitatieve* aandacht voor de thema's onrust, polarisatie, kloven en sociale scheidslijnen. Mede vanwege de diverse incidenten (Belastingdienst, Toeslagenaffaire, UWW, CBR, e.d.) is er in toenemende mate aandacht voor het belang van de kwaliteit van de beleidsuitvoering en de menselijke maat.

'Bestuurskracht' wordt in 43 akkoorden genoemd, dat is minder dan vier jaar geleden. In de akkoorden waar het aan de orde komt, wordt opgemerkt dat de bestuurskracht versterking nodig heeft. 'Democratie' wordt in 98 akkoorden in verschillende toonaarden besproken. Dat is meer dan in 2018. Als er over 'democratie' wordt gesproken heeft dat in één vijfde van de gevallen betrekking op nieuwe vormen van bestuurlijke vernieuwing. In de akkoorden waarin gesproken wordt over 'vertrouwen' signaleert tachtig procent van de gemeenten dat het vertrouwen in de politiek en het bestuur is afgenomen. Het herstel van vertrouwen is dan ook een belangrijke prioriteit voor de nieuwe bestuursperiode. Om het vertrouwen te herstellen, wordt aangekondigd dat men gaat handelen *vanuit* vertrouwen.

Financiën

Er is in de coalitieakkoorden veel aandacht voor de financiële positie van de gemeenten. Bij alle verenigingen en samenwerkingsverbanden van Nederlandse gemeenten (VNG, G4, G40, M50, P10 en K80) bestaan er grote zorgen over de gemeentelijke financiën. Desondanks blijkt uit de kwalitatieve analyse van de coalitieakkoorden dat er allerminst sprake is van eenduidigheid wat de financiële situatie en vooruitzichten van gemeenten betreft, met andere woorden: opvallend

veel gemeenten verklaren dat zij er financieel goed voor staan terwijl andere gemeenten expliciet aangeven dat de financiële situatie minder rooskleurig is of dreigt te worden. Aangezien de begroting voor 2023 vaak nog gemaakt moet worden, zijn de akkoorden slechts op basis van ambities, intenties of hoofdlijnen overeengekomen. De meerderheid van de gemeenten houdt zich daarom wat betreft de financiële positie vooral op de vlakte. In de meeste gemeenten heerst vooral onzekerheid over de periode vanaf 2026, met name vanwege de voorgenomen bezuinigingen door het rijk (het rijk heeft in 2026 een lage raming van het accres voor het gemeentefonds opgenomen).

Op basis van de decentralisatie van het sociaal domein wordt er vanaf 1 januari 2023 een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds gebruikt. In 'slechts' een kleine veertig procent van de akkoorden wordt direct aan het gemeentefonds gerefereerd. Gemeenten die hier relatief veel aandacht aan besteden zijn over het algemeen gemeenten die er volgens het nieuwe herverdelingsmechanisme op achteruit gaan.

Veiligheid

Veiligheid is en blijft een prioritair thema. Criminaliteit is binnen het thema veiligheid een woord dat veelvuldig wordt genoemd, namelijk in 61 procent van de akkoorden. In 75 procent van de coalitieakkoorden komt het woord 'overlast' aan de orde. Overlast is vooral een thema in de kleine en middelgrote gemeenten. De woorden 'radicalisering' en 'extremisme' komen binnen het thema veiligheid minder aan bod in de coalitieakkoorden dan in 2018. Rode draad voor wat betreft het thema veiligheid is dat gemeenten vooral hogere investeringen en budgetten willen én de inzet van meer capaciteit. Er is ook een algemene tendens dat gemeenten willen inzetten op meer handhaving en toezicht.

In de akkoorden is er minder aandacht voor high impact crimes, radicalisering en extremisme terwijl polarisatie, ondermijning en witwassen juist belangrijker

aandachtsterreinen worden. Het woord 'ondermijning' komt bijvoorbeeld in 191 coalitieakkoorden (59 procent van alle akkoorden) aan de orde. Gemeenten benoemen het vraagstuk, gaan door met hun aanpak van ondermijning, intensiveren hun aanpak of signaleren problemen rond de aanpak.

Sociaal

In het sociaal domein valt op dat bestaanszekerheid een veel belangrijker thema is geworden dan vier jaar geleden. Met concrete maatregelen (gratis openbaar vervoer, het forceren van doorbraken, basisinkomen en -baan, inkomensondersteuning, grotere budgetten voor armoedebelid en het bestrijden van energiearmoede, het overnemen of kwijtschelden van schulden of een schuldenpauzeknop) proberen diverse gemeenten de kansen van specifieke groepen inwoners te verbeteren.

De nieuwe colleges constateren dat het verminderen van de kansenongelijkheid inspanningen vergt op vele beleidsterreinen en dat daarbij een zeer belangrijke rol is weggelegd voor het onderwijs. Voor enkele nieuwe colleges (o.a. in Leeuwarden, Nijmegen, Tilburg, Zaanstad) is kansengelijkheid zelfs een speerpunt of prioriteit voor de komende bestuursperiode. Het onderwijs is de oplossing om de kansenongelijkheid te verminderen, maar tegelijkertijd een belangrijke oorzaak voor de toegenomen kansenongelijkheid. Geen enkel college heeft de ambitie om - buiten de wettelijke taken - de teruglopende prestaties in het onderwijs te keren.

Bijna alle gemeenten zien het beleidsdoel van 'positieve gezondheid' als de oplossingsrichting om de gezondheid van de inwoners te vergroten en om de gezondheidsverschillen te verkleinen. De gemeente Almere trekt zelfs een 'regisseur positieve gezondheid' aan om op het gebied van positieve gezondheid voor de inwoners concrete stappen te gaan zetten.

Het thema vluchtelingen is momenteel vier keer vaker een aandachtspunt in de coalitieakkoorden dan vier jaar geleden. Een dominant thema is de opvang en huisvesting van vluchtelingen, asielzoekers, statushouders (en arbeidsmigranten). De nieuwe colleges nemen heel verschillende posities in. Daarmee is het bij uitstek een actueel politiek thema.

Wonen

Wonen is een urgent thema voor gemeenten. Het tekort aan woningen speelt niet alleen in de grote steden, ook regio's waar voorheen sprake was van bevolkingskrimp kennen een tekort. Betaalbaarheid van woningen is een belangrijk onderwerp in bijna alle coalitieakkoorden. In de coalitieakkoorden worden volop oplossingen genoemd voor het tekort aan (betaalbare) woningen, zoals meer sociale huur, flexwonen, beter benutten van de bestaande woningbouw, doelgroepen beter huisvesten en woningdelen.

Veel coalitieakkoorden besteden aandacht aan groepen die het extra moeilijk hebben op de woningmarkt zoals de lage- en middeninkomensgroepen, studenten en ouderen. Die laatste groep staat zowel vanuit het woonperspectief als vanuit de (toenemende) zorgbehoefte op de radar van veel gemeenten. Er zijn ook 65 gemeenten die specifiek studenten noemen. Met name de groei van het aantal buitenlandse studenten baart de gemeenten zorgen. Meer en gevarieerdere huisvesting is daarom nodig.

Ruimtelijke ordening

Het woord 'ruimte' komt in de coalitieakkoorden niet of nauwelijks voor. Dat geldt ook voor het woord 'verdichten'. 'Natuur' daarentegen komt juist erg veel voor, vooral in de plattelandsgemeenten. Nagenoeg alle gemeenten geven echter aan dat de kwaliteit van de Nederlandse natuur onder druk staat, en kondigen daarom aan actie te ondernemen door middel van bijvoorbeeld 'ecologisch beleid'. Natuurbehoud en -beheer worden vaak in één adem genoemd met het belang van biodiversiteit. In ruim driekwart van de akkoorden komt het woord 'biodiversiteit' voor, in 2018 werd dat woord in 'slechts' 45 procent van de akkoorden genoemd.

Het woord 'stikstof' komt in dertig procent van de akkoorden voor. In 2018 werd er nog slechts in zes coalitieakkoorden naar 'stikstof' verwezen. Het onderwerp leeft vooral in plattelandsgemeenten. De houding van gemeenten ten aanzien van de stikstofproblematiek verschilt. Tientallen gemeenten geven aan in te gaan zetten op het verminderen van de uitstoot, bijvoorbeeld door actief deel te nemen aan regionale en provinciale beleidsprocessen over natuurherstel en stikstof.

In 38 procent van de coalitieakkoorden wordt over windmolens gesproken, meer dan in 2018 toen het in 23 procent van de akkoorden aan de orde kwam. De

gemeenten verschillen in de mate van enthousiasme voor de plaatsing van windmolens. Veel gemeenten nemen vooral een afwachterende houding in en geven daarbij aan dat de normen en richtlijnen wat betreft de impact op de gezondheid van mens en dier nog niet duidelijk genoeg is. Over grootschalige zonneweiden/-parken zijn veel gemeenten niet enthousiast. Overstromingsrisico's en zeespiegelstijging zijn (nog) geen prioritaire onderwerpen in de coalitieakkoorden.

Klimaat en energie

Klimaat en energie zijn onderwerpen die in gemeenteland enorm leven. Zo wordt in ongeveer zestig procent van de coalitieakkoorden de term 'klimaatadaptatie' genoemd, dat is een verdubbeling ten opzichte van 2018. Vooral M50-gemeenten besteden hier bovengemiddeld veel aandacht aan. Veel gemeenten noemen de term klimaatadaptatie, maar verbinden er vooralsnog weinig tot geen concrete beleidslijnen of doelen aan. De term 'hittestress' komt dit jaar in ongeveer dertig procent van de akkoorden voor. In 2018 was dit nog slechts negen procent. In de minder dichtbevolkte Noordelijke provincies en Zeeland komt de term niet of nauwelijks in de gemeentelijke coalitieakkoorden aan de orde. De term 'luchtkwaliteit' wordt in ongeveer zeventien procent van de akkoorden genoemd, met name in stedelijke gebieden.

In tachtig procent van alle gemeentelijke coalitieakkoorden wordt gesproken over de 'energietransitie', en in totaal wordt het woord 886 keer genoemd. Vooral G4- en G40-gemeenten besteden er veel aandacht aan. Ongeacht grootte, locatie of leidende coalitiepartij, zijn gemeenten redelijk eensgezind in het erkennen van de opgave die hen te wachten staat om de energietransitie vorm te geven en te versnellen. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar afspraken die gemaakt zijn binnen de Regionale Energie Strategie (RES). De term 'aardgasvrij' komt in ongeveer vijftien procent van de akkoorden voor. Naast energietransitie komt ook energiebesparing in een kleine 40 procent van de akkoorden voor.

Mobiliteit

In de gemeentelijke coalitieakkoorden wordt in de paragrafen over mobiliteit nagenoeg overal expliciet de koppeling gemaakt met duurzaamheid en de energietransitie. Vooral de hoog stedelijke gemeenten spreken duidelijk uit dat de mobiliteitstransitie in hun ogen betekent dat voetgangers en fietsers meer ruimte krijgen. Hoewel 'deelmobiliteit' niet overal een onverdeeld succes blijkt (gemeenten

ervaren overlast van deelscooters en deelfietsen), raakt het wel steeds meer ingeburgerd. Dat geldt ook voor relatief nieuwe ontwikkelingen als bijvoorbeeld (elektrische) deelauto's die mede door opvallend veel plattelandsgemeenten worden omarmd.

Woorden als 'emissie' en 'milieuzone' zijn vooral in de coalitieakkoorden van hoog stedelijke gemeenten terug te vinden. In beide gevallen wordt er met name verwezen naar de ambitie om 'emissieloos' openbaar vervoer te realiseren, en zwaar en vervuilend verkeer uit de stadscentra te weren. Ruim een kwart van de gemeenten spreekt over 'laadpalen'. Dit is een lichte toename ten opzichte van 2018. Ook hier geldt dat het vooral stedelijke gemeenten zijn die er veel aandacht aan besteden. Deze gemeenten willen vooral 'meer' laadpalen voor elektrische (deel)auto's en (soms) fietsen realiseren.

Verkeersveiligheid is een belangrijk thema in de coalitieakkoorden; 197 coalitieakkoorden (61 procent) besteden er aandacht aan. Gemeenten zien voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd op het gebied van verkeersveiligheid, maar de vraag daarbij is wel hoe dat gefinancierd moet worden. Er is vooral aandacht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid van de kwetsbare verkeersdeelnemers (fietsers, scholieren, ouderen e.d.) en het verbeteren van de verkeersveiligheid rond scholen en sportvelden.

Economie bezien in samenhang met transitieopgaven

'Economie' wordt vaak genoemd in combinatie met de sociale, ruimtelijke, duurzaamheids- en gezondheidsaspecten die deze tijd, van crises, met zich meebrengt. Gemeenten geven aan te kijken naar meer dan economische welvaart, maar termen als Brede Welvaart en circulaire economie komen in veel akkoorden niet expliciet aan de orde. Het woord 'arbeidsmarkt' wordt veel gebruikt en vaak in één adem met 'krapte'. Oplossingen zijn niet direct voorhanden maar een aantal gemeenten ziet mogelijkheden om het onbenutte arbeidspotentieel aan te wenden.

Het midden- en kleinbedrijf (mkb) wordt vaak in de coalitieakkoorden genoemd. Veel gemeenten willen het mkb ondersteunen, een mkb-vriendelijke gemeente blijven of worden. Gemeenten zien het mkb ook als banenmotor. Ook bedrijventerreinen worden vaak genoemd in de akkoorden, gemeenten zien daarbij

zowel kansen (bijvoorbeeld ruimte creëren voor nieuwe bedrijvigheid) als uitdagingen (bijvoorbeeld het tegengaan van verloedering en leegstand). De binnenstad komt net als in 2018 in iets meer dan een kwart van de coalitieakkoorden naar voren. Veel gemeenten zien een vitale binnenstad als belangrijk voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de gemeente. Toerisme blijft net als in 2018 een belangrijk thema in de coalitieakkoorden. Opvallend is dat dat vooral geldt voor kleinere- en middelgrote (plattelands)gemeenten.

Internationale en Europese samenwerking en invloed

In de coalitieakkoorden gaat evenveel aandacht uit naar woorden als 'internationale', 'internationaal' of 'internationalisering' als in de coalitieakkoorden

van 2018. Het zijn vooral de stedelijke gemeenten die hier veelvuldig aan refereren. In 52 akkoorden komen grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten aan bod. Gemeenten verwijzen veelvuldig naar Europa en dan vooral in combinatie met samenwerking, netwerken en subsidies. Ook wordt er regelmatig verwezen naar Europese beleidslijnen en -doelen én wet- en regelgeving. Opvallend is dat in de gemeentelijke coalitieakkoorden nog maar weinig aandacht is voor 'Sustainable Development Goals' (SDG's).

1 Inleiding

Op 16 maart 2022 vonden in Nederland gemeenteraadsverkiezingen plaats.¹ In opdracht van de VNG heeft Platform31 de coalitieakkoorden die op 13 juli beschikbaar waren op inhoud doorzocht en geduid met behulp van de door de VNG ontwikkelde textminingtool. In totaal waren er 13 juli 323 akkoorden beschikbaar. Lokale partijen waren, net zoals in 2018, de grote winnaar van de gemeenteraadsverkiezingen. In 2022 ontvingen zij 31,3 procent van de stemmen (tegenover 28,6 procent in 2018). Daarnaast haalden zij bijna 37 procent van de wethoudersposten binnen. In acht van de tien gemeenten hebben lokale partijen één of meerdere wethouderszetels veroverd. Van de landelijke partijen is de VVD op gemeentelijk niveau het best vertegenwoordigd, gevolgd door CDA, D66 en GroenLinks. Ten opzichte van 2018 leveren PvdA, D66 en de SGP relatief meer wethoudersposten. VVD, CDA en SP leveren juist in. De landelijke partijen Partij voor de Dieren (Almere, Arnhem, Amsterdam, Groningen.), Denk (Rotterdam, Schiedam) en Volt (Arnhem, Maastricht) mogen voor het eerst meebesturen op gemeentelijk niveau.² De formatie van colleges kwam dit jaar trager op gang dan bij voorgaande gemeenteraadsverkiezingen.³ Een mogelijke verklaring hiervoor is de verdere toename van overheidstaken in combinatie met financiële tekorten.⁴ In de bijlage is een uitgebreide methode beschrijving opgenomen waarin meer informatie wordt gegeven over het aantal en de vorm van de akkoorden die in de analyse voor dit rapport zijn meegenomen.

Net als in 2018 worden de gemeentelijke coalitieakkoorden op inhoud doorzocht en geduid met behulp van de door de VNG ontwikkelde textminingtool.⁵ Door middel van inhoudsanalyse krijgen we een beeld van de laatste trends en ontwikkelingen in gemeenteland. Daarbij kijken we niet alleen naar de mate waarin er aandacht aan wordt besteed, maar ook naar de manieren waarop. Waar maken gemeenten zich zorgen over, en waar zien zij kansen? Hoe kijken gemeenten naar de stikstofproblematiek, of naar de transitie naar een circulaire economie? Zien we hierin duidelijke verschillen tussen stad en platteland, of tussen regio's of provincies? En wie zijn de relatieve pioniers als we kijken naar digitaliseringsprocessen? Hoe willen gemeenten de uitdagingen op de woningmarkt aanpakken? In welke mate besteden gemeenten aandacht aan Europese samenwerkingen, netwerken en subsidies? En hoe kijken gemeenten aan tegen hun financiële positie? Et cetera.

VNG heeft Platform31 verzocht om de gemeentelijke coalitieakkoorden te doorzoeken op basis van elf kernthema's, namelijk 'Bestuur en uitvoering' (H3), 'Financiën' (H4), 'Veiligheid' (H5), 'Sociaal' (H6), 'Wonen' (H7), 'Klimaat en energie' (H8), 'Ruimte' (H9), 'Mobiliteit' (H10), 'Economie' (H11), en 'Europa/Internationaal' (H12). Per thema zal steeds worden aangegeven in welke mate hier in de akkoorden aandacht aan besteed wordt, op welke onderwerpen binnen dit kernthema de nadruk ligt, en hoe hier door gemeenten over gesproken wordt. Indien relevant

- 1 Uitzonderingen zijn gemeenten waar recent fusies hebben plaatsgevonden, en waar om die reden al eerder herindelingsverkiezingen hebben plaatsgevonden. Dit betreft de gemeenten Boxtel, Eemsdelta, Oisterwijk, Vught, Dijk en Waard, Land van Cuijk, Maashorst en Purmerend.
- 2 Van der Parre, H. (2022) Het is vier maanden na gemeenteraadsverkiezingen, hoe staat het ervoor? NOS Nieuws [Online], 16 juli 2022.
- 3 Zie ook: Koelemaij, J., Evers, R. & van Dijken, K. (2022) Quickscan Analyse Gemeentelijke Coalitieakkoorden 2022. Den Haag: VNG & Platform31.
- 4 Ketelaar, T. & Wassens, R. (2022) Collegeformatie veel trager dan in 2018 en 2014. NRC, 25 mei 2022.
- 5 VNG (2018) Highlights coalitieakkoorden 2018. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

wordt er tevens een korte vergelijking gemaakt met de akkoorden uit 2018. Om dit zo inzichtelijk mogelijk te maken, zijn er per onderwerp één of meerdere quotes uit de akkoorden gebruikt. Afhankelijk van het onderwerp kunnen dit quotes zijn die representatief zijn voor een heersende opvatting of opinie, of juist afwijken van de geldende norm. We hebben ernaar gestreefd om zoveel mogelijk verschillende gemeenten 'aan het woord te laten'. Voor ieder onderwerp is bovendien gekeken of er geografische patronen waarneembaar zijn. Bij een selectief aantal specifieke onderwerpen is kaartmateriaal toegevoegd om de geografische observaties visueel te ondersteunen.

Niet alle onderwerpen zijn eenvoudig te kaderen onder één overkoepelend kernthema. Soms is er sprake van overlap. Zo kijken we

in het hoofdstuk over klimaat en energie aan de hand van de zoekterm 'energielabels' ook met een schuin oog naar 'wonen'. Ook tussen 'ruimte' en 'klimaat en energie' bestaat de nodige overlap, bijvoorbeeld wanneer het gaat over windmolens en zonneweiden. Voorafgaand aan de thematische duiding van de verschillende kernthema's is er een aantal algemene en domeinoverstijgende observaties op basis van de akkoorden. Hierin laten we zien welke crises en tekorten zorgen voor onzekerheden in gemeenteland, maar ook hoe gemeenten met vertrouwen vooruitkijken naar transities op het gebied van digitalisering, circulaire economie en brede welvaart.

2 Enkele algemene en domeinoverstijgende rode draden

In dit hoofdstuk worden in hoofdlijnen de meest in het oog springende resultaten van de analyse van de gemeentelijke coalitieakkoorden besproken. Dat vindt eerst thematisch plaats, gevolgd door een bespreking van de resultaten voor een aantal onderwerpen en beleidsconcepten die niet direct onder één specifiek thema te plaatsen zijn.

2.1 Crises, tekorten en onzekerheid

De afgelopen jaren zijn turbulent geweest. In de landelijke media wordt er dan ook regelmatig over verschillende typen crises gesproken. In gemeenteland worden deze crises deels onderkend. Het woord 'crisis' komt in iets meer dan de helft van de akkoorden minstens één keer voor. Vooral in de grote steden wordt (in absolute aantallen) vaak over crises gesproken, zoals bijvoorbeeld in Utrecht (16 keer), Amsterdam (11), Tilburg (11), Arnhem (10), Breda (10), Eindhoven (8) en Groningen (7). Ook de minder stedelijke gemeenten Nissewaard (18) en De Fryske Marren (7) refereren er regelmatig naar. Rekening houdend met de omvang van het coalitieakkoord, komt het woord 'crisis' het vaakst voor in de akkoorden van de gemeenten Molenlanden, Beuningen en Meierijstad. Tegelijkertijd dient geconstateerd te worden dat ongeveer de helft van de gemeenten het niet noodzakelijk acht om aan één of meerdere crises te refereren.

In Tabel 1 is te zien dat het woord 'crisis' in verreweg de meeste gevallen voorkomt in combinatie met 'corona' of 'COVID(-19)'. Hoewel de beperkende maatregelen sinds maart 2022 zijn opgeheven, ijlt de

impact van deze crisis duidelijk na. Hierbij wordt er vooral gerefereerd aan de sociale (*"Ook de effecten van de coronapandemie hebben sommige van onze inwoners op een nog grotere achterstand gezet"* – Schiedam, en *"De coronacrisis heeft een na-ijl effect op het sociaal en mentaal welbevinden van jong en oud"* – Barneveld) en maatschappelijke (*"Onder invloed van onder andere de coronapandemie zijn de tegenstellingen in onze samenleving uitvergroot en is het vertrouwen in de overheid gedaald"* – Alblasserwaard) effecten. Vooral voor de mentale gezondheid van jongeren en voor de eenzaamheidsproblematiek is veel aandacht. In iets mindere mate wordt er gesproken over bewegingsarmoede als gevolg van de lockdowns. Hoewel de economische impact van de coronacrisis vooralsnog lijkt mee te vallen, zijn veel gemeenten waakzaam voor de gevolgen op de middellange termijn. De focus gaat daarbij vooral uit naar de hardst getroffen sectoren, zoals de horeca en de detailhandel. Ten slotte valt hier en daar te lezen dat de coronacrisis de financiële positie van gemeenten heeft verslechterd, en dat het ten koste is gegaan van de culturele sector en het verenigingsleven: *"Mensen hebben andere tijdsbesteding gevonden tijdens de coronacrisis, vrijwilligers zijn gestopt of het sportaanbod sluit niet meer goed aan bij de behoeften"* (Reimerswaal).

Naast de nadelige gevolgen belichten een aantal gemeenten ook de positieve initiatieven en samenwerkingen die als gevolg van de pandemie tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan de veerkracht van-, en onderlinge hulp tussen inwoners.

Ook heeft het geleid tot de versnelling en optimalisatie van dienstverlening. In Krimpen aan den IJssel laat men weten dat de coronatijd mogelijkheden heeft geboden tot het verbeteren van de digitale participatie van haar burgers. De gemeente Koggenland geeft aan dat de coronacrisis hen geïnspireerd heeft tot het verder uitbouwen van een goed functionerend ondernemersloket. Bovendien tonen een aantal gemeenten zich optimistisch en strijdbaar: *“Want als de manier waarop we met elkaar de coronacrisis het hoofd geboden hebben ons iets heeft geleerd, dan is het wel dat we samen heel veel aankunnen”* (Lingewaard).

Type crisis	Aantal keren genoemd (totaal)	Aantal akkoorden
Coronacrisis	189	95
Klimaatcrisis	48	27
Wooncrisis	37	25
Energiecrisis	26	18
Stikstofcrisis	12	12
Vluchtelingencrisis	10	9
Oekraïne crisis	4	4
Arbeidsmarktcrisis	3	3
Cybercrisis	3	3
Biodiversiteitscrisis	3	3
Gezondheidscrisis	2	2
Grondstoffencrisis	2	2
Water(snood)crisis	2	2
Bouwcrisis	1	1
CO ₂ -crisis	1	1

Tabel 1 Verschillende crises

De coronacrisis draagt ook bij aan onzekerheid over de toekomst in gemeenteland: *“We voorzien dat de naweeën van deze coronacrisis doorklinken in de komende jaren”* (Breda). Hoewel sommige gemeenten lijken te suggereren dat de coronacrisis inmiddels nagenoeg achter ons ligt, is niet iedereen hier even gerust op: *“We weten niet of we de komende periode nog geconfronteerd worden met nieuwe varianten van het coronavirus of andere bedreigingen van de volksgezondheid”* (Nieuwegein).

COVID-19 is lang niet het enige dat onzekerheid met zich meebrengt. Anno 2022 worden veel gemeenten geplaagd door allerlei tekorten. De zoekterm ‘tekort’ komt 480 keer voor, in bijna zestig procent van de gemeenten. Nadere analyse laat zien dat er hierbij gerefereerd wordt aan verschillende typen tekorten.⁶ De meest voorkomende zijn het personeelstekort (81), het woningtekort (40), het lerarentekort (25) en het watertekort (11). Het woningtekort wordt opvallend veel genoemd in de regio’s Nijmegen (Nijmegen en Land van Cuijk) en Twente (Hengelo en Borne), terwijl het lerarentekort het meest prangend lijkt te zijn in de gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Lelystad. Tekorten die in drie verschillende gemeenten worden genoemd zijn het grondstoffentekort (3), het begrotingstekort (3) en het exploitatietekort (3). Wat dat laatste betreft lezen we in het coalitieakkoord van Texel het volgende: *“De haven van Oudeschild is belangrijk voor onze economie, maar kent een fors exploitatietekort dat zonder ingrijpen de komende jaren zal toenemen”*. De gemeenten Enschede en Steenwijkerland hebben het over een huisartsentekort. Overige tekorten die in een enkele gemeente de revue passeren zijn een gastekort, een stroomtekort, een bouwstoffentekort, een ruimtetekort, een parkeertekort, een (fietsen) stallingstekort, een beheertekort en een capaciteitstekort.

Deze crises en tekorten zijn in veel gevallen onderling met elkaar verbonden. Sommige lokale uitdagingen zijn bovendien nauw verbonden met mondiale geopolitieke en geo-economische ontwikkelingen. Het is daarom terecht dat het nieuwe college in Urk in

⁶ Bij het optellen van de resultaten is rekening gehouden met verschillende spellingswijzen van tekorten. Ook zijn het ‘watertekort’ en het ‘zoetwatertekort’ geaggregeerd.

het coalitieakkoord schrijft: *“Dit hoofdstuk start met een winstwaarschuwing: de wereld is veranderd na het schrijven van alle verkiezingsprogramma’s. Mondiale ontwikkelingen hebben hun weerslag op tal van sectoren en de ambities die we hebben als Urk”. Naast de coronacrisis zijn het vooral de uitdagende vraagstukken en opgaven met betrekking tot het klimaat, de woningmarkt, energie, stikstof en vluchtelingen die als crises worden bestempeld. Deze uitdagingen worden in de akkoorden vaak opsommend en in één adem genoemd: “Daarnaast is er de oorlog in Oekraïne, corona, inflatie, de grenzen aan de groei als het gaat om de industrie en beperkte grondstoffen (chips, aan- en afvoer elektriciteit, water)” (Berg en Dal) en “De verwachting is dat deze onzekerheden de komende jaren zullen voortduren (inflatie, gemeentefonds, personeelstekort, grondstoffentekort, sociaal domein, pandemie, energie, klimaat Oekraïne, accres, opschalingskorting)” (Olst-Wijhe).*

De oorlog in Oekraïne houdt de gemoederen flink bezig: deze wordt in ruim veertig procent van de akkoorden in totaal 212 keer genoemd. Deze houdt uiteraard nauw verband met de inflatie, en met de energie- en vluchtelingencrisis. Zo merkt men in Nieuwkoop op dat *“door de oorlog tussen Rusland en Oekraïne de energietransitie complexer én urgenter is geworden”* en beseffen ze in Sliedrecht dat *de oorlog onze afhankelijkheid van aardgas “op een pijnlijke manier benadrukt”*. Ook wat betreft deze complexe opgaven tonen enkele gemeenten zich echter veerkrachtig: *“De grote ruimtelijke en sociale uitdagingen op het gebied van wonen, ruimte voor bedrijven, klimaat, stikstof, zorg en corona hebben de Winterswijkse samenleving alleen maar sterker gemaakt”*.

2.2 Optimisme en daadkracht op verschillende domeinoverstijgende thema’s

Los van de in paragraaf 2.1 besproken acute en/of lange termijn uitdagingen die een crisisaanpak vereisen, zijn er ook andere domeinoverstijgende trends en ontwikkelingen waar steeds meer gemeenten zich bewust van zijn. Niet voor niets is de ‘integrale aanpak’ en de ‘integrale benadering’ inmiddels stevig geïncorporeerd in

gemeenteland. De zoektermen ‘integraal’ en ‘integrale’ komen bij elkaar opgeteld liefst 1.385 keer voor; in 88 procent van de akkoorden komt één van beide woorden minstens één keer voor. Deze observaties zijn overigens vergelijkbaar met de coalitieakkoorden uit 2018. Waren het destijds vooral de gemeenten Weert, Hillegom, Oosterhout, Someren en Raalte die hier de nadruk op legden, anno 2022 zijn het de gemeenten Eijsden-Margraten, Lelystad, Rijswijk, Berkelland en Stein. Dit betreft bijvoorbeeld ‘integrale visies’ op de leefomgeving en gebiedsontwikkeling. Ook in het sociaal domein worden integrale aanpakken geambieerd, bijvoorbeeld met betrekking tot preventie en vroegsignalering. De noodzaak om deze beleidsdomeinen aan elkaar te verbinden wordt bovendien steeds sterker gevoeld: *“Landgraaf heeft baat bij een integrale visie die de sociale en fysieke opgaven met elkaar verbindt.”* In deze paragraaf worden er enkele domeinoverstijgende trends en ontwikkelingen uitgelicht.

Digitalisering: van digitale dienstverlening tot datagedreven werken

Eén van de overkoepelende trends die een ‘integrale’ aanpak vereisen is digitalisering. Dit proces is al langer gaande, maar is als gevolg van de coronamaatregelen in een stroomversnelling geraakt. In 2018 werd “digital(e)” 581 keer genoemd, in 2022 maar liefst 801 keer. Digitalisering is moeilijk binnen één van de kernthema’s te kaderen, aangezien het nagenoeg overal relevant is: van cybersecurity tot automatisering/robotisering, van hybride werken tot e-shopping, en van smart city-toepassingen zoals ‘mobility as a service’ tot de aanleg van glasvezelinternet. Kortom, gemeentelijke bestuurders en ambtenaren ontkomen er niet aan om adequaat op deze ontwikkelingen in te spelen. Op dit moment blijkt dat digitalisering een thema is in ongeveer een derde van de akkoorden. Hierbij gaat het vooral over de eerdergenoemde ontwikkeling van digitale gemeentelijke dienstverlening, en het ontwikkelen van een ‘brede visie’: “Geldrop-Mierlo maakt binnen de gemeentelijke organisatie een omslag van digitalisering als element van bedrijfsvoering naar digitalisering als kernactiviteit door het opstellen van een meerjarenprogramma digitalisering”. Daarbij zijn gemeenten zich ook bewust van de potentiële risico’s: “Digitalisering mag nooit leiden tot uitsluiting van

inwoners die niet in staat zijn hun zaken online te regelen” (Arnhem) en “We hebben ook aandacht voor onze digitale veiligheid. Naast phishing en gijzelsoftware komen datalekken en schending van privacy vaker voor” (Berkelland).

Daarnaast lijkt het ‘datagedreven’ werken in opkomst. In 2018 kwam deze term in slechts drie akkoorden terug, in 2022 in 21 akkoorden. Datagedreven werken komt in totaal dertig keer voor, en ‘datagericht’ in totaal zes keer. Zo kondigt men in Midden-Delfland aan dat ze “slimmer willen werken, en daarom vaak datagedreven”. En de gemeente Nissewaard verklaart: “Het zogenaamde datagedreven werken stelt niet alleen ons, maar ook anderen in staat om op basis van deze beschikbare informatie betere analyses en beslissingen te maken”.

In alle type gemeenten komt digitalisering veelvuldig aan de orde. Het eerste dat opvalt is dat hier in de akkoorden van buurgemeenten Eindhoven (9 keer) en Veldhoven (8), oftewel de Brainportregio, veel aandacht aan wordt besteed. Zo valt in het akkoord van de gemeente Eindhoven het volgende te lezen: “Onze kennisintensieve maakindustrie, vooraanstaande kennis- en onderwijsinstututen en onze harde werkers ontwikkelen samen oplossingen voor de grote uitdagingen in de wereld. Denk aan de energietransitie, verduurzaming, digitalisering, zorg en gezondheid. Daar zijn niet alleen grote spelers zoals ASML, Philips, NXP, VDL en de Technische Universiteit Eindhoven bij betrokken, maar ook duizenden mkb-bedrijven in onze regio die onderdelen ontwerpen, ontwikkelen en produceren die door de grote spelers in hun eindproducten worden verwerkt. En dat doen ze met medewerkers op alle opleidingsniveau: van knappe denkers tot vakkundige doeners. Daar zijn we trots op en dat koesteren we”. Ook worden in Eindhoven digitale methodieken ingezet om moeilijke bereikbare doelgroepen te bereiken, en worden ‘digital twins’ ontwikkeld ten behoeve van gebiedsontwikkeling.

Behalve in de Brainportregio komt ‘digitalisering’ vooral in stedelijke gemeenten veelvuldig aan bod, zoals Breda (11), Almere (6),

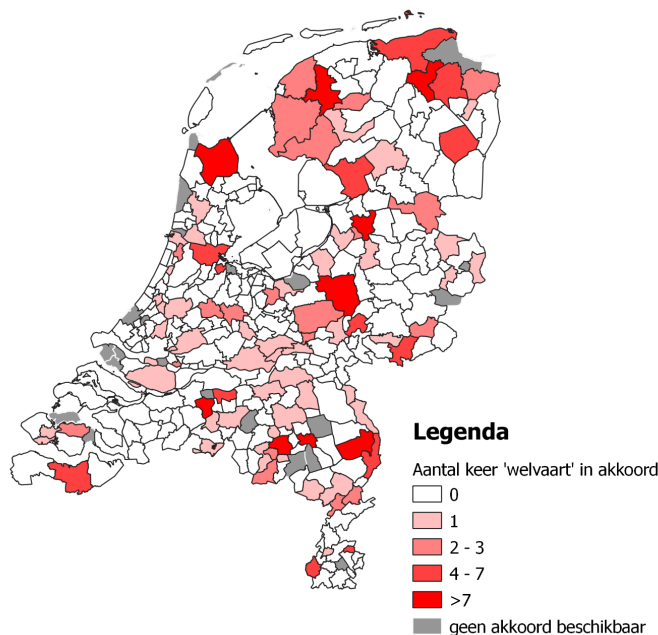
Haarlemmermeer (6), Tilburg (6), Arnhem (5), Apeldoorn (4), Emmen (4), Haarlem (4), Zoetermeer (4) en Alphen aan den Rijn (3). Meerdere gemeenten besteden in hun akkoord een volledig hoofdstuk aan digitalisering, waaronder Veenendaal, hetgeen als volgt wordt ingeleid: “Digitalisering, datagebruik en algoritmes spelen een steeds grotere rol op verschillende beleidsterreinen, met grote sociale en maatschappelijke effecten tot gevolg. De inzet van digitale technologie vraagt ethische en politieke keuzes zodat besluiten hierover democratisch gelegitimeerd zijn”. Eén van de ambities is om het landelijke ICT-Centrum voor ‘Food, Health en Tech’ te worden. Rekening houdend met de omvang van het coalitieakkoord, komen ook Zeist, Hof van Twente en Schouwen-Duiveland prominenter naar voren als het om digitalisering gaat.

Brede welvaart wordt omarmd, maar nog niet massaal

Een nieuw, beleidsoverstijgend, beleidsconcept dat aan een gestage opkomst bezig is, is ‘brede welvaart.’ Zo verwoordt de gemeente Zwolle dat “het niet alleen gaat om materiële welvaart, maar ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid”. In Helmond geeft men aan dat “groei geen doel op zich is, zoals we eerder aangaven, maar bijdraagt aan de versterking van brede welvaart”. De gemeente Borger-Odoorn voegt daaraan toe dat er “ook wordt gekeken of onze welvaart van nu niet ten koste gaat van welvaart in de toekomst of van welvaart in andere landen.” Uit de gemeentelijke coalitieakkoorden blijkt dat het inzetten op ‘brede welvaart’ overal in Nederland weerklinkt. Opvallend is dat er nauwelijks discussie lijkt te bestaan over de mate waarin brede welvaart al dan niet kan of moet worden nagestreefd of over hoe dit begrip geoperationaliseerd kan worden.

In 2018 bestond het begrip ‘brede welvaart’ nog niet. Illustratief is dat “welvaart” in 2022 in 87 akkoorden (27 procent van alle akkoorden) 244 keer genoemd wordt, ten opzichte van 56 keer in 43 akkoorden in 2018. Dat het begrip in 27 procent van alle akkoorden wordt benoemd, betekent ook dat in bijna drie kwart van de akkoorden het begrip niet

direct wordt genoemd. Een reden zou kunnen zijn dat het voor veel gemeenten een 'lastig te begrijpen ding blijft'.⁷ Ondanks dat 'welvaart' destijds klassieker werd opgevat, werd er in 2018 ook al ruim aandacht besteed aan het belang van 'welzijn', alsook de mogelijke keerzijden van economische groei en welvaart wat betreft milieu impact en mogelijke ongelijkheid. Hoewel 'brede welvaart' als beleidsterm weliswaar in opkomst is, is het dus nog niet nauwkeurig geïntegreerd in de meeste gemeentelijke beleidsagenda's.



Figuur 1 Aantal keer 'welvaart' in coalitieakkoorden

Als we de kaart van Nederland bekijken (zie figuur 1) valt een aantal zaken op. Hoewel het brede welvaart-concept in het hele land toegepast wordt, lijkt het thema in Noordoost Nederland (Friesland en

Groningen) meer te leven dan in het Zuidwesten (Zeeland, Goeree-Overflakkee en de Regio West-Brabant met uitzondering van Oosterhout). Ook Rotterdam besteedt er in haar akkoord geen aandacht aan. Andere regio's waar het concept nog niet of nauwelijks tot het beleidsjargon is doorgedrongen zijn de provincie Flevoland, Midden- en Noord-Drenthe, de Twentse gemeenten rondom de Sallandse Heuvelrug, de Hollandse kuststrook⁸ en het zuidelijke puntje van Limburg (uitgezonderd Maastricht).

2.3 Meer aandacht voor afname van de beroepsbevolking Bevolkingskrimp is bijna nergens meer een thema

Waar in 2018 nog in 48 akkoorden sprake is van 'krimp' met in totaal 81 vermeldingen in 2022, is dat afgenomen tot 20 akkoorden met 32 vermeldingen. Voor diverse nieuwe colleges is het perspectief gewijzigd van krimp naar groei. In ieder geval expliciteren ze dat: "De krimp valt weg achter de horizon" (Berkelland), en "Wij achten het van belang dat de gemeente een omslag maakt van krimpgemeente naar groeigemeente. De gemeentelijke organisatie moet zich proactief inzetten om een omslag te maken van een krimpgemeente naar een groeigedachte" (Meerssen). In een enkel akkoord is het krimpperspectief nog aanwezig: "In West Betuwe ligt een actieve focus op onze krimpkeren" (West Betuwe).

Het vraagstuk 'vergrijzing' is nog steeds even belangrijk als vier jaar geleden. Dit jaar komt in 98 gemeenten de vergrijzing aan de orde. De voor de hand liggende vraagstukken die samenhangen met (dubbele) vergrijzing en veel genoemd worden, zijn het combineren van zorg en wonen, de afname van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers en de behoefte aan meer levensloopbestendige woningen of andere aangepaste woonvormen. In enkele akkoorden (Hoorn, Katwijk, Schagen) geven de nieuwe colleges aan een integrale beleidsstrategie te gaan ontwikkelen. Soms wil men dat zelfs samen met de gemeenteraad doen. "Door de vergrijzing en de groeiende vraag naar

⁷ Frank Kalshoven (2022), De 'brede welvaart' blijft een lastig te begrijpen ding, in: De Volkskrant, 20 mei 2022.

⁸ Hoewel de gemeente Velsen in haar akkoord wel een keer naar 'welvaart' verwijst, refereren zij hierin niet expliciet naar het concept 'brede welvaart'.

zorg, gaan wij samen met de zorginstellingen en woningbouwcorporaties een integraal plan opstellen op het gebied van wonen, zorg en welzijn" (Hoorn). "De vergrijzing vraagt om een samenhangende aanpak die direct aansluit bij de problemen waar ouderen tegenaan lopen. Maar dit is vanwege de verkokerde beleidsvelden binnen de gemeente Schagen zeer lastig te realiseren. Wij willen het vergrijzingvraagstuk daarom breder aanpakken en dat betekent dat buiten het huidige ouderenbeleid ook gekeken moet gaan worden naar andere afdelingen en externe partners".

In de gemeente Súdwest-Fryslân staan de centra door de vergrijzing (en het internetwinkelen) onder druk, in de gemeente Stein verlaten door de vergrijzing oudere, ervaren medewerkers de gemeentelijke organisatie, en in Tilburg verdwijnt als gevolg van de vergrijzing de komende jaren veel kennis en ervaring.

Ten opzichte van vier jaar geleden is er nog minder aandacht voor 'ontgroening' dan voor 'krimp'. In slechts drie gemeenten wordt in 2022 over ontgroening gesproken. Vier jaar waren dat er nog achttien.

De krimp van de beroepsbevolking hoofdbreker

De aandacht voor krimp van de bevolking in algemene zin is verschoven naar krimp van de beroepsbevolking en het aantal arbeidskrachten. In allerlei toonaarden worden de zorgen hierover uitgesproken. In de akkoorden stippen gemeenten aan dat belangrijke sectoren in de gemeente niet meer aan mensen kunnen komen. Daarnaast maken gemeenten zich zorgen dat hierdoor de woon-werkbalans uit evenwicht raakt, dat er minder mantelzorgers en vrijwilligers zullen zijn en dat de informele hulp onder druk komt te staan. *"Door de krimp op de arbeidsmarkt komt er een extra opgave om het leveren van zorg te waarborgen"* (Brummen). *"De arbeidsmarkt vormt een grote uitdaging zeker met het oog op de aanstaande krimp van de beroepsbevolking"*

(Hillegom). *"In de komende 20 tot 30 jaar neemt de beroepsbevolking sterk af. Het op peil houden van de beroepsbevolking is dan ook een van de grootste uitdagingen voor de komende jaren"* (Doetinchem). Op Texel gaat binnen acht jaar maar liefst een derde van de beroepsbevolking met pensioen. Het nieuwe college in Hollands Kroon maakt daarbij een fundamentele keuze die in andere akkoorden niet op deze stellige wijze naar voren komt: *"In Hollands Kroon zijn veel arbeidsmigranten aanwezig. Tegelijkertijd zien we dat de draagkracht haar grenzen kent in het accommoderen van nieuwe economische activiteiten, waarvoor arbeidsmigranten nodig zijn in Hollands Kroon en de regio. De inzet van arbeidsmigranten mag niet langer een motor voor economische groei zijn"*.

Gemeenten worstelen met oplossingen voor het tekort aan arbeidskrachten. De gemeenten Best, Echt-Susteren, Hengelo, Hoeksche Waard, Stein en Utrecht zoeken naar een strategisch antwoord. Het college in Hengelo geeft aan dat groei nodig is voor de economische versterking van de stad en om de beroepsbevolking op peil te houden. De gemeente Echt-Susteren benadrukt: *"Als gevolg van de aantrekkende werkgelegenheid en de behoefte aan goede gemotiveerde arbeidskrachten is het hebben van een aantrekkelijke leefomgeving steeds belangrijker"*. Zonder te zeggen hoe, zet Hoeksche Waard in *"op het behouden en aantrekken van mensen die onder de beroepsbevolking vallen"*. Utrecht richt zich vooral op het beter matchen van bedrijven met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: *"Naast een tekort aan arbeidskrachten zijn er ook nog steeds mensen die aan de kant staan. Er zijn andere maatregelen nodig om nieuwe kansrijke matches te maken tussen mensen en bedrijven"*. In Best geeft het college aan: *"Er worden veel arbeidskrachten buiten Nederland gehaald en tegelijkertijd zitten veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt nog zonder werk"*.

3 Bestuur en uitvoering

Vele bestuurlijke thema's die vier jaar geleden uitgebreid besproken werden in de coalitieakkoorden komen in de nieuwe akkoorden ook weer aan de orde: uitvoering, (regionale) samenwerking, bestuurskracht, participatie, bewonersinitiatieven, uitdaagrecht, e.d. Op deze bestuurlijke thema's zijn geen belangrijke kwantitatieve verschuivingen zichtbaar in de mate van aandacht in de coalitieakkoorden. Wel is er duidelijk veel meer kwantitatieve aandacht voor de thema's: onrust, polarisatie, kloven en sociale scheidslijnen. Ook wordt er dit jaar in dubbel zoveel coalitieakkoorden aandacht besteed aan 'regiodeals' ten opzichte van vier jaar geleden. In het navolgende worden een aantal thematische verschuivingen besproken.

3.1 Meer focus op uitvoering en minder op nieuwe plannen

'Uitvoering' is een thema dat 2.297 keer voorkomt in 301 coalitieakkoorden. Uitvoering van de woningbouw, uitvoering van het sportbeleid, uitvoering van de lokale agenda inclusie, uitvoering van de lokale educatieve agenda, et cetera, et cetera. Natuurlijk gaat het ook vaak om 'de uitvoering van dit collegeprogramma', of het raadsprogramma/het coalitieakkoord wordt nog uitgewerkt in een 'uitvoeringsprogramma'. Rekening houdend met de tekstomvang van het coalitieakkoord, wordt veel gesproken over 'uitvoering' in het akkoord van achtereenvolgens: Cranendonck, Meppel, Aalten, Lisse, Eijsden-Margraten, Amstelveen en Schiedam.

Het valt op dat in diverse akkoorden aangekondigd wordt dat in de komende bestuursperiode de focus meer op de uitvoering komt te liggen en minder op nog meer plannen en ambities: *"De komende vier jaar ligt onze focus op de uitvoering"* (Haarlem), *"In dit akkoord hebben*

we op sommige belangrijke onderwerpen geen extra ambities opgeschreven en gaan we voor goede uitvoering van bestaand beleid" (Alphen-Chaam), en *"We zijn terughoudend als het gaat om nieuw beleid en hebben meer aandacht voor de uitvoering"* (Berg en Dal). In Rotterdam ligt de focus van de investeringen op de uitvoering, Schiedam trekt extra financiële middelen uit voor de uitvoering en in Zwolle staan de komende vier jaar uitvoering en realisatie centraal.

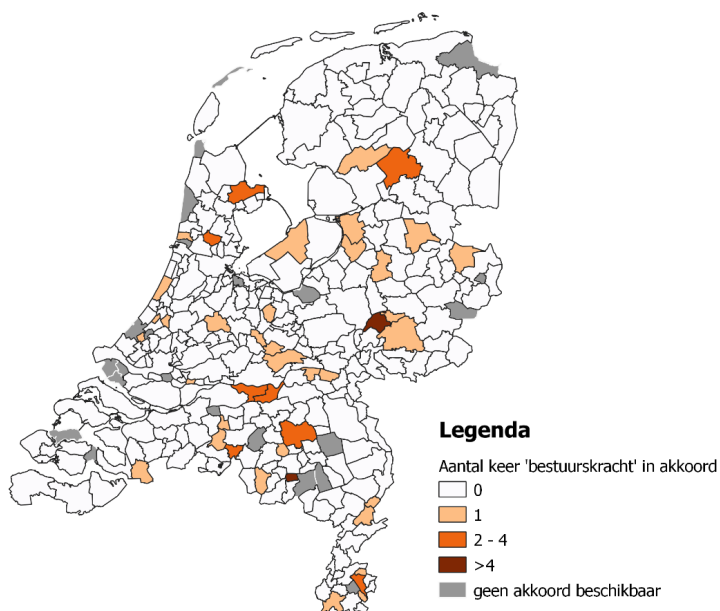
Mede vanwege de diverse incidenten (Belastingdienst, Toeslagenaffaire, UWV, CBR, e.d.) is er in toenemende mate aandacht voor het belang van de kwaliteit van de beleidsuitvoering en de menselijke maat. In ongeveer tien procent van de akkoorden wordt duidelijk dat dit een aandachtspunt is voor het nieuwe college, zoals in Groningen: *"Het investeren in goede, merkbare uitvoering van overheidsbeleid is één van de sleutels om het vertrouwen te herstellen"*. Zaanstad trekt 0,7 miljoen euro uit om de uitvoering te verbeteren.

3.2 In de nieuwe akkoorden kondigen vooral de kleinere gemeenten aan om de stap te zetten naar meer opgabegericht werken

In twintig akkoorden wordt 27 keer aangekondigd dat men het opgabegerichte werken gaat doorvoeren. Het betreft vooral kleinere gemeenten, zoals Beek: *"Uit de strategische investeringsagenda wordt 200.000 euro beschikbaar gesteld voor het doorvoeren van opgabegericht werken"*, Dronten: *"Bij opgabegericht werken is niet de regel leidend, maar de vraag uit de samenleving"*, en Hillegom: *"De complexiteit en de integraliteit van de maatschappelijke opgave vraagt om een opgabegerichte aanpak en sturing"*.

3.3 Vooral in de kleinere gemeenten is bestuurskracht een thema

In 42 akkoorden wordt 'bestuurskracht' in totaal 81 keer genoemd. Vier jaar geleden waren dat nog 53 akkoorden die het 103 keer noemden. Er is één gemeente die duidelijk bespreekt dat de bestuurskracht onvoldoende is. Voor de gemeente Brummen is de versterking van de bestuurskracht onderdeel van de afspraken die met de provincie zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Dit is zelfs zo belangrijk dat de temporisering van het financieel herstel – zonder de einddoelen aan te passen – niet uitgesloten is voor het college, mocht dit nodig zijn om de bestuurskrachtversterking mogelijk te maken.



Figuur 2 Aantal keer 'bestuurskracht' in coalitieakkoorden

Zoals figuur 2 aantoont is bestuurskracht vooral in de kleinere gemeenten een thema. In de meeste akkoorden waarin de bestuurskracht aan de orde komt, wordt opgemerkt dat de bestuurskracht versterking behoeft, zoals de gemeente Dongen: "Het

doel waarvoor het geld oorspronkelijk bedoeld was, blijft hetzelfde: versterking van de bestuurskracht", en Kampen: "De grote opgaven en ambities vragen om versterking van de bestuurskracht". In Noordwijk wordt geconcludeerd dat aandacht voor de bestuurskracht nodig is om zelfstandig te blijven als gemeente. Brunssum, Heemskerk, Heerlen, Papendrecht, Soest en Zaltbommel werken regionaal en intergemeentelijk samen om de bestuurskracht te versterken. In drie gemeenten (Bunnik, Goirle en Maasdriel) kondigt men aan om onderzoek te gaan doen naar de bestuurskracht. Natuurlijk zijn er ook gemeenten die van mening zijn dat zij beschikken over voldoende bestuurskracht: "Best heeft voldoende bestuurskracht om zelfstandig te blijven", "Na vijf jaar staat er een volwassen, gezonde en bestuurskrachtige gemeente" (Meierijstad), en "Woensdrecht is tegen gemeentelijke herindeling en is een bestuurskrachtige en financieel gezonde gemeente".

3.4 In twintig procent van de akkoorden worden stappen aangekondigd in bestuurlijke vernieuwing

In 98 gemeenten/coalitieakkoorden wordt in verschillende toonaarden 188 keer gesproken over 'democratie'. Dit is iets meer dan vier jaar geleden toen democratie in 76 akkoorden 143 keer werd besproken. In bijna één vijfde van de akkoorden waarin gesproken wordt over democratie, streeft men naar nieuwe vormen van bestuurlijke vernieuwing (gelote burgerraad, burgerberaad, burgerpanel, wijkraden, burgerbegroting, right-to-challenge, Z(eist)-battle, raadsakkoord): "We willen samen met de gemeenteraad komen tot nieuwe vormen van democratie waarbij inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij besluitvorming, beleid en uitvoering van plannen" (Hattem). "Voor het versterken van een levendige democratie stellen we voor deze bestuursperiode incidentele middelen ter beschikking van € 4 miljoen" (Tilburg). "We starten een duale werkgroep (raad en ambtelijk) om de democratie te blijven vernieuwen en optimaliseren" (Waalwijk). In het Land van Cuijk gaat een raadsgroep de 'kernendemocratie' verder ontwikkelen en verfijnen. Sommige gemeenten refereren aan de quick scan lokale democratie die is uitgevoerd: "In de onlangs gehouden quick scan lokale democratie is

gebleken dat de afstand tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie als te groot wordt ervaren" (Baarn). Een enkele gemeente verwacht dat digitalisering kan helpen om de betrokkenheid bij de lokale democratie te versterken (Alphen aan den Rijn en Duiven). In Maasdriel heeft men zelfs een nieuwe portefeuille 'ontwikkeling lokaal bestuur en gemeenschappelijke regelingen' gecreëerd.

In diverse akkoorden willen de colleges inwoners (vooral jongeren) laten kennismaken met de lokale democratie: *"De gemeente ontwikkelt een programma waarbij alle scholen op bezoek kunnen komen bij de gemeenteraad en leren over democratie en besluitvorming"* (Leidschendam-Voorburg), en *"We stellen voor om jongeren actiever te betrekken bij de lokale democratie, bijvoorbeeld door een jeugdraad (jongeren van 12 tot 18 jaar) of raadsleden in de klas"* (Oegstgeest). Altena, Arnhem, Ridderkerk, Tynaarlo en Utrecht stippen de belangrijke rol van onafhankelijke media aan voor de lokale democratie: *"In een goed functionerende democratie zijn kritische, pluriforme, op feiten gebaseerde berichtgeving en onafhankelijke media belangrijk in de relatie tussen inwoners en gemeentelijke overheid"* (Altena) en *"Lokale media zijn een belangrijke drager van de (lokale) democratie"* (Utrecht).

3.5 Herstel van vertrouwen een opgave in gemeenten groot en klein

In de akkoorden waarin gesproken wordt over 'vertrouwen' signaleert tachtig procent van de gemeenten dat het vertrouwen in de politiek en het bestuur is afgenomen. Diverse malen wordt gerefereerd aan de landelijke toeslagenaffaire, de aardbevingen in Groningen en 'politiek-bestuurlijk gedoe' die het vertrouwen in de overheid ernstig heeft beschadigd: *"De afgelopen jaren is de kloof tussen burger en overheid gegroeid en het vertrouwen in overheden afgenomen"* (Beekdaelen), *"Het gebrek aan vertrouwen maakt duidelijk dat de democratie - ook in*

Hilversum - flink onderhoud nodig heeft om te blijven functioneren", en *"Het vertrouwen in de politiek zit op een dieptepunt"* (Schouwen-Duiveland). Het lage vertrouwen blijkt volgens sommige colleges uit de lage en dalende opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Voor diverse colleges is het herstel van het vertrouwen een belangrijke prioriteit voor de nieuwe bestuursperiode, zoals Oude IJsselstreek: *"We hebben een opgave om het vertrouwen in de plaatselijke politiek te herwinnen"*. Ook de gemeente Roerdalen noemt het expliciet: *"We zijn erop gebrand het vertrouwen van inwoners in de gemeente te versterken"*. In Breda krijgt de burgemeester expliciet de opdracht om te onderzoeken hoe men kan werken aan het herstel van vertrouwen.

Als belangrijkste maatregel om het vertrouwen in de politiek en het bestuur te herstellen, wordt in de akkoorden aangekondigd dat men gaat handelen vanuit vertrouwen: *"De grondhouding gaat uit van vertrouwen en oprecht en aandachtig luisteren"* (Zaanstad), *"We werken vanuit vertrouwen en persoonlijk contact, met weinig ambtelijke molens en denken constructief mee over oplossingen binnen heldere kaders"* (Winterswijk), en *"Door Vlaardingers niet van het kastje naar de muur te sturen, kunnen we stap voor stap het vertrouwen van onze inwoners terugverdienen"*. Naast de dominante aankondiging dat men uitgaat van vertrouwen in burgers, ondernemers e.d. kiest men – maar in mindere mate – voor organisatorische verbeteringen (betere telefonische dienstverlening, goede dienstverlening, kwaliteit en snelheid van de gemeentelijke diensten, nabijheid, dienstbaarheid, reactietermijnen), beter luisteren, communiceren en betere participatietrajecten.

4 Onzekere financiële situaties en toekomstverwachtingen

4.1 Geen eenduidigheid in de financiële positie van gemeenten

Het zal geen verrassing zijn dat de termen 'financiën', 'financieel' en 'financiële' in nagenoeg alle akkoorden veelvuldig voorkomen. Aangezien de context en de wijze waarop er over financiële zaken gesproken wordt erg verschillend is, is een geografische duiding niet te geven. Het is bekend dat het decentraal bestuur de afgelopen jaren onder grote financiële druk heeft gestaan. Vooral de decentralisaties in het sociaal domein zijn gepaard gegaan met bezuinigingen. Onderzoekers van Cebeon typeren de stijgende kosten voor het sociaal domein (vooral de jeugdzorg) als een 'koekoeksjong' in de gemeentelijke begroting, die andere maatschappelijke voorzieningen uit het gemeentelijke nest drukken.⁹ Hoewel het vorige kabinet voor 2022 extra financiële ruimte ter beschikking stelde aan gemeenten ten behoeve van de tekorten in de jeugdzorg,¹⁰ kunnen de aangekondigde plannen uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV met betrekking

tot de jeugdzorg, de financiering van de woningbouwopgave en de terugkeer van de opschalingskorting vanaf 2026 bij de VNG en de gemeentelijke netwerken op weinig enthousiasme rekenen.¹¹ Ook de geplande herverdeling van de budgetten binnen het gemeentefonds is al lange tijd onderwerp van discussie door de grote gevolgen voor gemeenten.¹² De VNG maakt zich zorgen over de gemeentelijke financiën op de lange termijn. Hoewel er voor de jaren tot en met 2025 belangrijke stappen zijn gezet met de verruiming van het gemeentefonds, dreigt er voor de periode daarna een 'financieel ravijn' met onontkoombare bezuinigingen.¹³ Gemeenten doen er volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken dan ook verstandig aan om een buffer op te bouwen van de extra miljoenen die ze komende jaren krijgen van het rijk.¹⁴ De VNG vraagt het kabinet nadrukkelijk om uitstel op Prinsjesdag 2022.¹⁵

- 9 Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Cebeon, *Gemeenten in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voor voorzieningenniveau*, Amsterdam, 6 april 2021; Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen, *Samenwerkingsvermogen. Samen werken aan maatschappelijke opgaven met financiën in balans* (o.l.v. José Lazeroms), Den Haag, 2022, blz. 12. Het 'gezamenlijk' eigen vermogen van gemeenten is in 2020 met vier procent gedaald ten opzichte van 2009. Wel hadden zowel gemeenten als provincies eenmalige boekwinsten uit de verkoop van hun aandelen in energiebedrijven Nuon en Essent in respectievelijk 2009 en Eneco in 2020. Doordat maar een deel van de gemeenten de boekwinsten heeft genoten, zijn de verschillen in eigen vermogenspositie groter geworden. Ook is het aantal gemeenten met een lage solvabiliteit gestegen. De financiële druk leidde er ook toe dat gemeenten de OZB-tarieven niet meer naar beneden bijstellen bij stijgende huizenprijzen. Hierdoor zijn de absolute OZB-lasten gestegen (34 procent), er is bezuinigd op het eigen apparaat en de investeringen zijn afgenomen. Gemeenten stellen dat er sprake is van achteruitgang in het voorzieningenniveau; onderzoek laat zien dat er sprake is van verschrapping. Tegelijkertijd geeft het onderzoek aan dat niet kwantitatief met indicatoren is vast te stellen dat het voorzieningenniveau is aangetast.
- 10 BZK (2021) Aanbieding septembercirculaires 2021 gemeentefonds en provinciefonds. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 11 Yolanda de Koster, "Gemeenten voelen zich door nieuw kabinet aan kant gezet", in: *Binnenlands Bestuur*, 17 december 2021
- 12 Alexander Leeuw, "Ongeloof over herverdeeffecten gemeentefonds", in: *Binnenlands Bestuur*, 3 februari 2021
- 13 Rutger van den Dikkenberg, "VNG-voorzitter Jan van Zanen: Het financiële ravijn dreigt". Geraadpleegd via <https://vng.nl/artikelen/vng-voorzitter-jan-van-zanen-het-financiele-ravijn-dreigt>
- 14 Bekkers, H. (2022) 'Bouw een buffer op voor ravijnjaar 2026'. Nieuwsbrief binnenlands bestuur, 12 juli 2022.
- 15 VNG (2022) Resolutie: zekerheid over de structurele financiën.

Ondanks deze zorgen en felle tegengeluiden blijkt uit de kwalitatieve analyse van de coalitieakkoorden dat er allerm minst sprake is van eenduidigheid wat de financiële situatie en vooruitzichten van gemeenten betreft. Zo wordt de verruiming van het gemeentefonds tot en met 2025 hier en daar dankbaar opgemerkt, en verklaren opvallend veel gemeenten zelfverzekerd dat zij er financieel goed voor staan. Dit zijn zowel stedelijke gemeenten (o.a. Arnhem, Middelburg, 's-Hertogenbosch), middelgrote gemeenten (o.a. Coevorden) en kleinere gemeenten (o.a. Nederweert, Rozendaal, Stein, Dalfsen, Drimmelen): *"Dalfsen is zelf financieel gezond: er is grip in financieel opzicht op de verschillende onderwerpen, zoals het sociaal domein"*. De gemeente Bunschoten is van mening dat de zelfstandigheid van gemeenten niet in het gedrang komt mits je de financiën goed op orde hebt: *"Zelfstandig blijf je als gemeente namelijk door positief op te vallen, de financiën op orde te hebben door een gezond financieel beleid en uitstekende dienstverlening en communicatie naar inwoners en bedrijven"* (Bunschoten).

Daartegenover staan gemeenten waarvan de financiële situatie minder rooskleurig is. Namens de stedelijke gemeenten lijkt vooral Vissingen het zwaar te hebben: *"Ook vraagt onze artikel 12-status enorme inspanningen om weer financieel gezond te worden"*. De Groningse gemeente Oldambt is nog altijd bezig met een herstelplan: *"Dit herstelplan is enkele jaren geleden vastgesteld en is nodig om weer een financieel gezonde gemeente te worden"*. Ook in onder andere Brummen (*"financieel staat de gemeente nog echt voor een grote opgave en zijn we er nog niet"*) en in Boxtel geeft men toe er *"financieel niet rooskleurig voor te staan"*. Tenslotte voorzien een aantal gemeenten inderdaad financiële zorgen op de middellange termijn, zoals Olst-Wijhe: *"Ondanks de heroverweging blijven er zorgen over het financieel meerjarenperspectief"*.

4.2 Onzekerheid over financiën voert de boventoon

De meerderheid van de gemeenten houdt zich vooral op de vlakte. Zij verklaren hooguit de ambitie te hebben om een financieel gezonde gemeente te worden. Aangezien de begroting voor 2023 vaak nog

gemaakt moet worden, zijn de akkoorden slechts op basis van ambities, intenties of hoofdlijnen overeengekomen. De gemeente Almelo is hier een goed voorbeeld van: *"Onze ambities zijn op hoofdlijnen geformuleerd en op dat niveau ook financieel vertaald"*. De gemeente Rijssen-Holt en komt met de volgende disclaimer: *"Er ligt een coalitieakkoord met ambitie, maar we zijn ons bewust van de onzekerheden in het financieel perspectief"*. Ook de gemeenten Epe en Oostzaan houden nog een flinke slag om de arm: *"Het college moet veel van de genoemde punten nader uitwerken, zodat de raad het resultaat van deze uitwerking (financieel) kan beoordelen"* (Epe) en *"Ten behoeve van het maken van een goed oordeel wordt een 'foto' gemaakt van de huidige situatie waarbij gekeken wordt hoe de organisatie er nu voor staat, wat er nodig is voor de toekomst en te kijken of dat (financieel) haalbaar is"* (Oostzaan).

Deze voorbarigheid heeft er ook mee te maken dat gemeenten nog in afwachting zijn van de nieuwe 'meicirculaire', zoals Zundert (*"We verwachten dat in de meicirculaire de plannen van het rijk voor de woningbouwimpuls, het klimaat en de energietransitie concreter worden uitgelegd"*) en Zwolle (*"De resterende structurele ruimte van 4,4 miljoen en incidentele ruimte van 20 miljoen houden we beschikbaar voor nadere afweging bij de begroting 2023, dan verwachten we ook meer zicht te hebben op de uitkomsten van de meicirculaire en overige onzekerheden, zoals de extreme prijsstijgingen"*).

Ondanks dat de financiële positie nog onvoldoende uitgewerkt is, benadrukken gemeenten regelmatig dat het financieel onzekere tijden zijn. Zoals de gemeente Delft aangeeft: *"De meicirculaire zal meer helderheid geven, maar de onzekerheid over de middellange termijn blijft"*. Deze onzekerheid wordt deels toegedicht aan externe factoren, zoals in Bladel: *"De economische onzekerheid die een oorlog als in Oekraïne met zich meebrengt, maakt het echter lastig om een financieel duurzaam gezonde gemeente te blijven"*. De meeste gemeenten kijken echter vooral met een vragende blik richting het rijk, zoals de gemeente Roermond (*"De onzekerheid over een adequate financiering vanuit die rijksoverheid, maakt het voeren van een degelijk en tegelijkertijd*

realistisch financieel beleid erg lastig") en de gemeente Opsterland ("We leven in onzekere tijden, ook financieel" (...)) "Op financieel gebied willen we samen met andere gemeenten de rijksoverheid duidelijk blijven maken dat de 'ponge leech' begint te raken en dat de bezuinigingen van de rijksoverheid moeten worden teruggedraaid" (...) "Wij zetten daarom het behoudende financieel beleid voort").

De wijze waarop er in de akkoorden over bezuinigingen gesproken wordt is verschillend. De meeste gemeenten spreken over bezuinigingen in de verleden tijd, zoals Haarlemmermeer ("De bezuinigingen waren pijnlijk, maar noodzakelijk") en Eindhoven ("De vorige collegeperiodes stonden met name in het teken van bezuinigingen"). Sommigen geven aan "de komende bestuursperiode naar alle waarschijnlijkheid niet te hoeven bezuinigen" (Leeuwarden). Ook hier geldt dat er in de meeste gemeenten vooral onzekerheid heerst over de periode vanaf 2026, met name vanwege de "voorgenomen bezuinigingen door het rijk" (o.a. gemeenten Ommen, Achtkarspelen). De gemeente Almere verklaart bijvoorbeeld: "Mochten de accressen van het gemeentefonds in 2026 daartoe ruimte bieden, blijft de bezuiniging beperkt tot 11,6 miljoen euro". Veel andere gemeenten spreken tevens in de 'als-dan' vorm: "Als er bezuinigingen noodzakelijk zijn dan kiezen we voor bezuinigingen waarbij het verdienvermogen van de gemeente op langere termijn zo min mogelijk wordt aangetast, en waarbij de (maatschappelijke) kosten op langere termijn zo gering mogelijk zijn" (Rijswijk), "Indien bezuinigingen noodzakelijk zijn, dan worden de meest kwetsbaren zo veel mogelijk ontzien" (Soest), en "De huidige onzekerheid is voor ons evenwel geen reden om op voorhand te bezuinigen" (Eersel). Sommige eerdere bezuinigingen worden teruggedraaid: "De in 2021 doorgevoerde bezuiniging op subsidies voor onderhoud van cultuurhistorisch waardevolle panden per 2025, draaien we terug" (Bodegraven-Reeuwijk), "We schrappen de aangekondigde bezuiniging op wijk- en dorpshuizen" (Hoogeveen), en "We spreken onze waardering uit voor grote evenementen als het fruitcorso en appelpop en draaien de bezuinigingen terug" (Tiel).

Er is een aantal gemeenten die aantoont al te hebben nagedacht over de mogelijke consequenties van tekorten op de begroting, zoals de Limburgse gemeente Beek: "Uitgangspunt is dat de onroerendezaakbelasting (ozb) in beginsel alleen geïndexeerd wordt, mocht er bezuinigd moeten worden dan vormt lastenverzwaring de laatste draaiknop", en Haarlem: "Bij tegenvallers kijken we eerst naar ruimte in het systeem en naar prioritering in beleidsintensiveringen en -fasering, daarna zijn andere opties als lastenverzwaringen en bezuinigingen bespreekbaar". In Heerlen heeft men een eigen conceptueel kader ten behoeve van het afwegen van bezuinigingen, namelijk de 'ladder van Lodewijks'. Dat betekent dat bij elke besteding wordt gekeken naar alle vijf de treden van deze ladder: 1. Doelmatiger werken, 2. Anders organiseren, 3. Vertragen van projecten, 4. Heroverwegen van taken, en 5. Het vergroten van de lastendruk.

Er zijn elf gemeenten (Nijmegen, Maassluis, Schiedam, Uitgeest, Nissewaard, Wormerland, Soest, Tynaarlo, Nieuwegein, Amsterdam en Hellendoorn) die refereren aan het 'financiële ravijn' dat hen vanaf 2026 te wachten staat. In Maassluis acht men het "geenszins uitgesloten dat alle gemeenten later dit jaar gedwongen zullen worden het ravijn 2026 (gedeeltelijk) te dempen met ingrijpende bezuinigingsmaatregelen". In Amsterdam zijn ze het meest concreet over de mogelijke gevolgen van het 'ravijn': "samen met andere gemeenten gaan we in gesprek met het rijk over oplossingen voor de zeer grote kortingen in het gemeentefonds in 2026 ('het ravijn'), die tot een halvering leiden van structurele dekking van de door ons gestelde ambities voor Amsterdam". Andere gemeenten gebruiken het woord 'ravijn' weliswaar niet als zodanig, maar staan wel degelijk stil bij de situatie. Een voorbeeld hiervan in Zaandam: "Omdat het rijk met de VNG werkt aan een nieuwe systematiek voor de financiële afspraken met medeoverheden heeft het rijk in 2026 een lage raming van het accres voor het gemeentefonds opgenomen (...) Wij rekenen erop dat het rijk en de VNG tot een oplossing komen ten aanzien van een reële financiering van gemeenten en daarom ramen wij het accres van het gemeentefonds van 2025 structureel door naar de latere jaren". In andere steden, waaronder Amersfoort, zijn vergelijkbare geluiden te horen. Talloze gemeenten

benadrukken ook hier echter vooral de onzekerheid die de herverdeling van het gemeentefonds met zich meebrengt: van Alkmaar tot Voorschoten, van Pijnacker-Nootdorp tot Zuidplas en van Oegstgeest tot Zwartewaterland.

4.3 Herijking gemeentefonds draagt bij aan onzekerheid

Op basis van de decentralisatie van het sociaal domein wordt er vanaf 1 januari 2023 een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds gebruikt. Deze aanstaande herverdeling van het gemeentefonds, die overigens geleidelijk zal worden ingevoerd, kent winnaars en verliezers.¹⁶ Sommige gemeenten, vooral in het noorden van het land (Groningen en Friesland, m.u.v. de stad Groningen) gaan er vanaf 2023 aanzienlijk op achteruit, maar ook elders in het land wordt dit gevoeld.¹⁷

Een kleine veertig procent van de akkoorden refereert direct aan het gemeentefonds. Gemeenten die hier relatief veel aandacht aan besteden zijn over het algemeen gemeenten die er volgens het nieuwe herverdelingsmechanisme op achteruit gaan, de zogenaamde 'nadeelgemeenten'. Hoewel de herverdeling over het algemeen plaatsvindt 'van groot naar klein', is er hierin geen sprake van een eenduidig patroon. Zo merkt de gemeente Dordrecht het volgende op: *"Het missen van het jaarlijkse stedendividend, het zijn van een nadeelgemeente in de herijking van het gemeentefonds van het rijk en de sterk oplopende inflatie, zijn ontwikkelingen die sterk drukken op de meerjarenbegroting"*. Een aantal nadeelgemeenten kondigt overigens

aan zich hier niet bij neer te leggen. Voorbeelden hiervan zijn Schagen (*"De kortingen op onze inkomsten uit het gemeentefonds zijn dusdanig groot dat we een actievere lobby op gang brengen naar de VNG en de landelijke politiek"*) en Beekdaelen (*"Wij verzoeken het college bij de VNG als nadeelgemeente te blijven aandringen op een rechtvaardige verdeling in het kader van de herijking van het gemeentefonds"*).

Daarnaast zijn er ook gemeenten die er in de herverdeling weliswaar op vooruitgaan, maar waar nog geen reden is tot optimisme: *"Ondanks de gunstige effecten van de herverdeling van het gemeentefonds voor Waterland blijft de financiële positie van onze gemeente punt van zorg"*. Ook in de gemeente Vaals wordt de verwachting uitgesproken dat zij *"verwachten dat de middelen uit het gemeentefonds de komende jaren zullen toenemen, hoewel de economische situatie onzeker is en dit fonds aan fluctuaties onderhevig zal blijven"*. Dit sluit aan bij wat er in paragraaf 4.2 reeds is geschetst. De meerderheid van de gemeenten laat dan ook vooral blijken dat er ten aanzien van de herijking vooral sprake is van onzekerheid, zoals Mook en Middelaar (*"Er is wel een herijking van het gemeentefonds in de maak, maar de invoering daarvan is nog ongewis"*) en Oosterhout (*"In de eerste plaats omdat de ontwikkeling van het gemeentefonds onvoorspelbaar is en een grillig verloop kent"*). Ook de gemeente Zuidplas spreekt over *"de onzekerheid die blijft bestaan over de belangrijkste gemeentelijke inkomstenbron: het gemeentefonds"*.

16 VNG (2022) Vervolg herijking gemeentefonds. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

17 Hans Bekkers (2021) "Herverdeling gemeentefonds treft Noorden hard." Binnenlands Bestuur, 3 februari 2021.

5 Veiligheid belangrijk thema en soms zelfs een prioriteit

In bijna alle nieuwe coalitieakkoorden is veiligheid een belangrijk thema. Een aantal gemeenten, zoals Zoetermeer, geven zelfs te kennen dat het thema voor hen topprioriteit heeft. Het belang van veiligheid wordt dan ook regelmatig in stellige bewoordingen benadrukt: *“Zonder veiligheid geen vrijheid”* (Asten), en Baarn: *“Veiligheid is een kerntaak van de overheid”*.

In 309 van de 323 coalitieakkoorden komt het thema ‘veiligheid’ aan bod. Dit heeft er ook mee te maken dat veiligheid een beleidsthema is dat bij de portefeuillevreiding wordt toebedeeld. In 48 gemeenten wordt relatief véél aandacht besteed aan het thema veiligheid. Dit zijn onder andere Ooststellingwerf, Rijssen-Holten, Teylingen, Veenendaal en Voorst. In deze gemeenten is vaak ofwel een lokale partij de grootste coalitiepartij (52 procent), ofwel het CDA (21 procent) of de VVD (dertien procent).¹⁸

5.1 Criminaliteit en overlast veelgebruikte woorden in de akkoorden

Binnen het thema veiligheid is ‘criminaliteit’ een woord dat veelvuldig terugkomt, namelijk in 61 procent van de akkoorden. In deze 198 gemeenten wordt het woord ‘criminaliteit’ in totaal 653 keer genoemd.¹⁹ Rekening houdend met de omvang van de akkoorden, besteden vooral de gemeenten Laarbeek, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingén, West-Betuwe en Zeist hier veel aandacht aan. Nauw verbonden met veiligheid is ook het

woord ‘overlast’. In 75 procent van de coalitieakkoorden komt overlast aan de orde. Wordt er rekening gehouden met de tekstomvang van de akkoorden, dan besteden vooral de gemeenten Veenendaal, Wijchen, Beek, Roosendaal, Montfoort, Kerkrade, Alblasterdam en Houten hier de meeste aandacht aan. Het lijkt dan ook vooral een thema te zijn in de kleine en middelgrote gemeenten. In absolute zin wordt overlast veel gebruikt in het akkoord van Nissewaard (21 keer) en Papendrecht (zestien keer). Natuurlijk is ‘overlast’ ook een probleem dat in de coalitieakkoorden van de stedelijke gemeenten veel wordt genoemd. In het akkoord van Zaanstad en Rotterdam beide zeventien keer, in het akkoord van Amsterdam dertien keer, in het akkoord van Haarlemmermeer twaalf keer en in de akkoorden van Alkmaar, Breda en Enschede elf keer.

Overlast, jeugdoverlast, woonoverlast, e.d. beïnvloeden de gevoelens van subjectieve (on)veiligheid. In sommige akkoorden geeft men aan dat ze in de nieuwe bestuursperiode beter willen sturen op het verbeteren van de subjectieve veiligheid: *“In Leiderdorp dalen de criminaliteitscijfers licht, maar het gevoel van veiligheid is de afgelopen jaren niet toegenomen”* (Leiderdorp). En in Schiedam: *“We sluiten onze ogen niet voor het toegenomen gevoel van onveiligheid in sommige buurten en wijken. De objectieve criminaliteitscijfers dalen, maar met de veiligheidsbeleving van*

¹⁸ In twee van de 48 gemeenten is SGP/CU of GroenLinks de grootste coalitiepartij. In andere gemeenten van de 48 gemeenten is of PvdA of ChristenUnie of SGP de grootste partij (elke partij één keer).

¹⁹ In de 337 coalitieakkoorden die in 2018 door de VNG zijn geanalyseerd, komt het woord ‘criminaliteit’ in 157 akkoorden voor en wordt daarbij 493 maal genoemd. In de 323 geanalyseerde nieuwe akkoorden van 2022 komt ‘criminaliteit’ in meer akkoorden voor (198) en wordt ook vaker genoemd (643).

Schiedammers gaat het opmerkelijk slechter. De focus moet gaan naar het veiligheidsgevoel”.

5.2 Om veiligheid te realiseren, is een integrale aanpak met vele partners nodig

Veiligheidsvraagstukken vragen om een integrale aanpak, aldus veel akkoorden. Veiligheid wordt daarbij vooral gekoppeld aan opgaven in het sociaal domein: *“Veiligheid is bij uitstek een dynamisch domein met veel (oorzakelijke) verbanden met het sociaal domein (huiselijk geweld, armoede, alcohol- en drugsmisbruik). We willen de uitvoering van de maatschappelijke agenda dan ook verbinden aan de uitvoering van onze veiligheidsvisie”* (Wijk bij Duurstede). De koppeling tussen ‘zorg’ en ‘veiligheid’ lijkt vaker voor te komen in de coalitieakkoorden van 2022, zoals in het akkoord van de gemeente Meijerijstad: *“Het sociaal domein en de veiligheid zijn verbonden. Onder andere vanwege de toenemende complexe casuïstiek op het terrein van zorg en veiligheid bij bijvoorbeeld de ondersteuning van mensen met verward gedrag, bij huiselijk geweld en kindermishandeling”.*

In diverse akkoorden kondigen gemeenten actualisaties van de lokale en regionale integrale veiligheidsplannen aan, zoals in Eemnes: *“Nu de coronacrisis minder de veiligheidsagenda bepaalt, gaat er ruimte komen voor een nieuw integraal veiligheidsplan 2023-2026”*, en in Katwijk: *“De gemeente zorgt voor een actueel, vooruitstrevend, integraal veiligheidsbeleid en is een voorloper in de regio”*. Mede vanwege de noodzaak tot een integrale aanpak moet de gemeente met vele partners samenwerken, zo blijkt onder andere uit het akkoord van Ede: *“Samenwerken aan veiligheid doen we samen met een groot aantal maatschappelijke partijen zoals politie, openbaar ministerie, scholen, woningbouwcorporaties en zorgpartners”*. Ook in Zeist benadrukt men de noodzaak tot samenwerking: *“Hoewel de bestrijding van criminaliteit en overlast in de eerste plaats een taak is van de overheid, vraagt lokale veiligheid ook om de inzet en betrokkenheid van maatschappelijke partners en de samenleving”*.

Naast het nastreven van gezamenlijk en integraal veiligheidsbeleid, besteden met name stedelijke gemeenten ook aandacht aan wijk- en buurtaanpakken (denk aan wijkagenda's, buurtveiligheidsagenda's, buurt- en wijkplannen, wijkgesprekken, wijktoezicht, buurtmoeders en -vaders, buurtmaatjes, burgernet, whatsapp, straatcoaches, straatambassadeurs, buurtrechtbanken, buurtpreventieteam, niet-pluis meldingen).

5.3 Meer investeringen, meer capaciteit en hogere budgetten

In geen van de nieuwe coalitieakkoorden worden bezuinigingen aangekondigd op het terrein van veiligheid. Integendeel; gemeenten willen vooral hogere investeringen en budgetten en de inzet van meer capaciteit. Hoewel het nieuwe college in Teylingen in haar coalitieakkoord een opmerkelijk fundamentele vraag stelt (*“Een dilemma is of het investeren in een hardere aanpak zoals meer blauw op straat het gewenst effect geeft op de maatschappelijke opgave van veiligheid”*) is de algemene tendens toch dat gemeenten willen inzetten op meer handhaving en toezicht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de akkoorden van de stedelijke gemeenten en/of de Randstedelijke metropoolregio's: *“Het budget voor capaciteit controle, toezicht en handhaving wordt verhoogd”* (Almelo), *“De komende periode investeren we in extra capaciteit voor veiligheid”* (Leeuwarden), en *“Een bedrag van € 1,0 miljoen komt structureel beschikbaar om op verschillende terreinen de veiligheid te verbeteren. Het gaat om meer handhavers en jeugdboa's, cameratoezicht op stations en uitvoering van het lokaal veiligheidsarrangement voor het openbaar vervoergebied”* (Zaanstad).

Ten opzichte van vier jaar geleden lijkt cameratoezicht een iets minder dominant thema te zijn geworden. Vier jaar geleden besteedden 91 gemeenten hier 357 keer aandacht aan in de coalitieakkoorden. Anno 2022 wordt in 81 akkoorden aan het thema cameratoezicht 270 keer aandacht besteed. In de gemeenten Rotterdam, Rijswijk, Utrecht, Nijkerk en Enschede wordt relatief veel aandacht besteed aan cameratoezicht in de nieuwe akkoorden. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de inzet van camera's voor de verkeersveiligheid en cameratoezicht in de openbare ruimte. Wat dat laatste betreft zijn een aantal gemeenten terughoudend (Arnhem, Bunschoten, Diemen, Groningen, Lansingerland,

Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Smallingerland, Zeist): “We gaan flexibel cameratoezicht op hotspots van overlastplekken en bij afvaldumpingen inzetten als laatste redmiddel” (Rijswijk), en “Het gebruik van cameratoezicht is een effectief middel, maar we zijn terughoudend in het gebruik ervan” (Zeist). Negenenveertig andere gemeenten beschouwen cameratoezicht zonder meer als nuttig of sluiten het gebruik niet uit, zoals Breda: “We intensiveren het cameratoezicht om op plekken waar het nodig is sneller en makkelijker in te grijpen”, Doetinchem: “Op plekken met veiligheidsrisico’s of waar langdurig overlast ervaren wordt, zetten we mobiel cameratoezicht in”, en Drechterland: “Om het plezier en de veiligheid tijdens onze dorpskermissen en andere evenementen te waarborgen, zijn we voorstander van de inzet van flexibel cameratoezicht in combinatie met andere maatregelen”. Weer andere gemeenten, zoals Baarn, zetten camera’s in als andere manieren van preventie en opsporing niet succesvol zijn. Andere gemeenten evalueren de inzet van camera’s of kondigen een onderzoek aan naar bijvoorbeeld de mogelijkheden van anpr-camera’s voor automatische kentekencontrole, zoals Ridderkerk: “We willen dat Ridderkerk zich kan aansluiten bij een landelijk dekkend anpr-cameranetwerk voor automatische kentekenplaatherkenning”. Soortgelijke statements vinden we terug in de akkoorden van Barneveld, Blaricum, Bodegraven-Reeuwijk, Boxtel, Gorinchem, Helmond, Maastricht, Nederweert, Nieuwegein, Oostzaan, Opmeer, Tiel, Vlissingen, Westervoort en Weststellingwerf.

5.4 Verschuivende prioriteiten

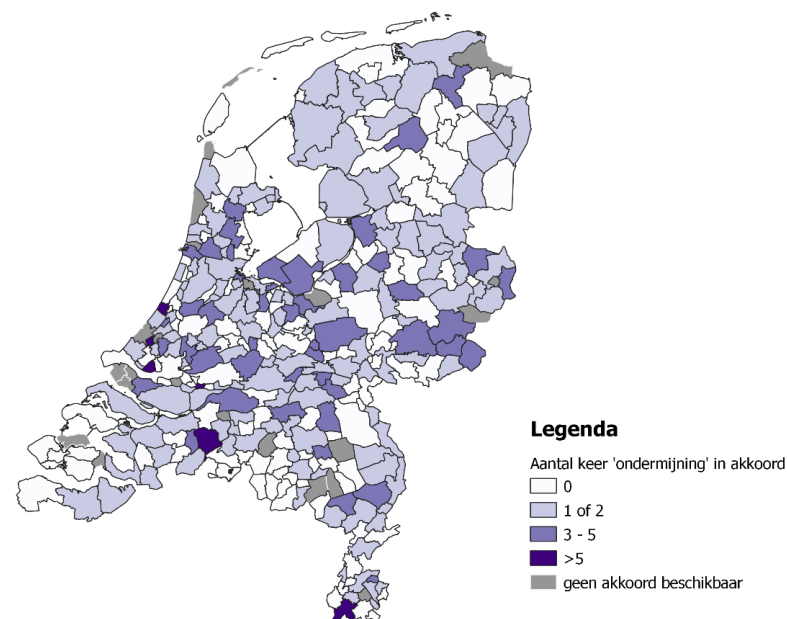
In vergelijking met 2018 zijn er een aantal veiligheidsthema’s die in de coalitieakkoorden van dit jaar minder aandacht krijgen en andere thema’s die belangrijker zijn geworden:

- minder aandacht voor high impact crimes;
- radicalisering en extremisme minder vaak besproken;
- polarisatie wordt een belangrijker veiligheidsvraagstuk;
- ondermijning en witwassen wint aan belang in de nieuwe coalitieakkoorden;
- zorg en veiligheid steeds belangrijker aandachtsterrein;
- cameratoezicht iets minder vaak een thema in de nieuwe coalitieakkoorden;

- wietteelt en coffeeshops vier jaar geleden twee keer vaker een veiligheidsvraagstuk in de akkoorden.

5.5 Ondermijning en witwassen wint aan belang in de nieuwe coalitieakkoorden

In 191 coalitieakkoorden wordt 424 maal het woord ondermijning genoemd. Vier jaar geleden was dat in 139 gemeenten 364 maal het geval. Figuur 3 toont aan dat dit onderwerp in het hele land ter sprake komt.



Figuur 3 Aantal keer 'ondermijning' in coalitieakkoorden

Ook het woord witwassen, bibob, (bestuurlijke) boetes en fraude komt in 2022 substantieel vaker in de akkoorden voor dan vier jaar geleden. In diverse akkoorden, ook van kleinere gemeenten, is het zelfs een prioriteit. “De gemeente maakt van ondermijning een speerpunt en komt met concrete voorstellen om dit te voorkomen en aan te pakken” (Katwijk). “Ondermijning en drugshandel moeten met harde hand worden

aangepakt en verdienen prioriteit" (Druten). "De bestuurlijke aanpak van ondermijning krijgt de voorrang die ze verdient" (Enkhuizen). "Eén van de prioriteiten is ondermijning. We versterken onze aanpak met een structurele financiering van de twee bo's op ondermijning" (s-Hertogenbosch). Ook Purmerend wil de aanpak van ondermijning verstevigen en daarvoor zijn investeringen nodig. Rijssen-Holten wil de bestaande aanpak tegen ondermijning intensiveren en beseft dat dit arbeidsintensief is. Sommige nieuwe colleges overwegen - naast de inzet van voorlichting en meer capaciteit - om voor te sorteren op het nog aanhangige wetsvoorstel versterking aanpak ondermijnende criminaliteit (Alkmaar), om medewerkers te scholen (Schagen) en om het gemeentebestuur trainingen te laten volgen ter bevordering van integriteit en het tegengaan van ondermijning (Goeree-Overflakkee).

5.6 Zowel in grote als in kleine gemeenten aandacht voor digitale- en cybercriminaliteit

Digitale veiligheid en informatieveiligheid wordt in 26 coalitieakkoorden genoemd (acht procent), in Nissewaard zelfs vijf keer, in Lisse drie keer en in Berkelland en Smallingerland twee keer. In de overige gemeenten en akkoorden wordt het één keer genoemd. Berenschot merkte eerder al op dat de woorden 'cybersecurity' en 'informatieveiligheid' nauwelijks voorkomen in de coalitieakkoorden: "Digitalisering is een moeilijk thema voor gemeenten. Keer op keer wordt het gebrek aan kennis en capaciteit duidelijk. Zowel bij gemeenten als bij het Rijk. De cyberburgemeesters spoorden daarom gemeenten aan in de coalitieakkoorden aandacht te besteden aan cybercrime".²⁰

Er lijkt wat betreft digitale veiligheid en informatieveiligheid geen groot verschil te zijn tussen kleine en grote gemeenten. Enige passages uit de coalitieakkoorden illustreren hoe de nieuwe colleges de digitale veiligheid van belang vinden. "Digitale veiligheid is een structurele grote uitdaging waar Amsterdam de komende periode blijvend veel aandacht voor heeft", "Apeldoorn is een stevig profiel aan het opbouwen in (digitale) veiligheid. De samenwerking met Apeldoorn IT en het Centrum voor Veiligheid en

Digitalisering is daarbij van groot belang. We geven een financiële impuls van 2 miljoen euro aan het Centrum voor Veiligheid en Digitalisering", en "We blijven kritisch op het gebruik van data en algoritmen en laten dit periodiek (extern) toetsen om de veiligheid van de data en de waarden van het manifest 'digitaal Nieuwegein' te waarborgen".

De gemeenten investeren in up-to-date ICT (Amstelveen, Best, Groningen, Nissewaard, Wijchen), gaan voldoen aan de 'baseline informatiebeveiliging overheid' van de VNG (Bergen op Zoom, Heemskerk, IJsselstein, Lisse), en zetten in op de weerbaarheid en bewustwording van gemeenteamttenaren, senioren, jongeren, laaggeletterden, kwetsbare inwoners en ondernemers (Baarn, Capelle aan den IJssel, Enschede, Nunspeet, Rozendaal). Capelle aan den IJssel stelt zelfs een 'digitale' stadsmarinier aan om Capellenaren en ondernemers meer bewust te maken van de gevaren en bedreigingen van de digitale wereld.

In 43 akkoorden komen de woorden 'cybercriminaliteit' of 'cyberaanvallen' 55 keer voor. Het wordt drie keer genoemd in de coalitieakkoorden van IJsselstein en Maashorst en twee keer in de akkoorden van Amersfoort, Asten, Haarlemmermeer, Lelystad, Lisse, Nieuwegein, Oss en Rotterdam. In de overige 31 gemeenten wordt het één keer genoemd. In 2018 werd het in 34 coalitieakkoorden 113 keer genoemd. Vier jaar geleden was het na de gemeenteraadsverkiezingen in minder gemeenten een issue, maar in het gemeenten waar het een issue was, werd er wel meer aandacht aan besteed. Desondanks zijn er ook dit jaar gemeenten (o.a. Buren en Meierijstad) waar cyberveiligheid, cybercriminaliteit, het tegengaan van (drugs)criminaliteit, ondermijning en het voorkomen dat jongeren het verkeerde pad op gaan speerpunten zijn in het nieuwe collegeprogramma. Ook andere gemeenten tonen zich bewust van de noodzaak hier meer op in te gaan zetten.

²⁰ Alexander Leeuw, "'Cybersecurity' en 'informatieveiligheid' nauwelijks in coalitieakkoorden", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 8 augustus 2022.

6 Sociaal

Het sociaal beleidsterrein is een breed gemeentelijk beleidsterrein waar veel geld in omgaat. Zoals het nieuwe college in Wijk bij Duurstede in willekeurige volgorde aangeeft: *“het sociaal domein omvat alle gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van gezondheid, sport, onderwijs, kinderopvang, ouderen, arbeidsparticipatie, cultuur, zorg & ondersteuning”*.

Het herstellen van bestaanszekerheid, het vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven zijn de grote opgaven om het sociaal domein verder te versterken.²¹ Met deze invalshoek worden enkele thema's in de nieuwe coalitieakkoorden belicht. Dat betekent dat thema's die ook uitgebreid aan de orde komen als de oplopende financiële tekorten, de maatregelen die de nieuwe colleges willen nemen om uitgaven en inkomsten in balans te gaan brengen, de toenemende eenzaamheid (ook onder jongeren), de jeugdzorg, de Wmo en de ouderenzorg niet uitgewerkt worden. Vanwege de actualiteit wordt een uitzondering gemaakt voor het vraagstuk van 'asiel en vluchtelingen'.

6.1 Bestaanszekerheid is een dominant thema geworden

Bestaanszekerheid werd vier jaar geleden in 34 akkoorden 48 keer genoemd. In 2022 wordt het in 84 akkoorden maar liefst 223 keer genoemd. *“De bestaanszekerheid van grote groepen staat onder druk, mede door de prijsstijgingen als gevolg van ontwikkelingen in de wereld om ons heen”* (Helmond). *“Bestaanszekerheid voor alle inwoners is de kern van een solidaire stad”* (Amsterdam). Voor de raad in Heerenveen is bestaanszekerheid een dermate belangrijk onderwerp dat het college

de raad hierover zal informeren als het gaat om de monitoring van schuldhulpverlening, laaggeletterdheid en armoede.

Met verschillende maatregelen proberen de nieuwe coalities de bestaanszekerheid van inwoners te verbeteren. Amersfoort wil een proef starten met gratis openbaar vervoer voor mensen die op een minimum bestaansniveau leven. De nieuwe coalitie in Emmen geeft aan dat werken moet lonen in het kader van bestaanszekerheid. In andere steden wordt de koppeling met handhaving gemaakt: *“Kansengelijkheid en bestaanszekerheid gaan in Breda hand in hand met een hardere aanpak als mensen willens en wetens de verkeerde roltrap blijven pakken”*. Groningen zet door ongelijk te investeren in op het forceren van een doorbraak op belangrijke sociale thema's zoals bestaanszekerheid en kansengelijkheid. In Hattem moeten mensen met een bijstandsuitkering parttime kunnen bijverdienen als opstap naar bestaanszekerheid door betaald werk. Rheden verkent de mogelijkheid van experimenten met meer bestaanszekerheid, zoals een basisinkomen, basisbaan en werken met behoud van een deel van de uitkering. Tot slot wil Zoetermeer gaan onderzoeken of men inkomensondersteuning kan bieden op basis 'besteedbaar inkomen', om de bestaanszekerheid van de Zoetermeesters te versterken.

Het herstellen van de bestaanszekerheid heeft ook alles te maken met het armoedebelief van gemeenten en hun taak om de problematische schulden van het burgers te verminderen. 'Armoede' wordt soms verbijzonderd in bewegingsarmoede, kinderarmoede, vervoersarmoede, stille en verborgen armoede en energiararmoede.

21 VNG/Divosa, *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*, Den Haag, maart 2021.

Voor de nieuwe colleges zijn binnen de armoedeproblematiek de kinderen die in armoede leven en in nog sterkere mate de energiearmoede hét dominante thema. *“Het bestrijden van armoede onder kinderen heeft onze hoogste prioriteit”* (Hilversum). *“Een van de grootste vragen op sociaal gebied de komende jaren is die van de almaar toenemende energiearmoede”* (Almere). Diverse akkoorden signaleren dat armoede ook steeds meer de middengroepen en de werkende armen treft. De effecten van armoede worden soms indringend geschetst. *“Armoede veroorzaakt onmacht, stress, schaamte, uitsluiting, isolement en zorgt ervoor dat men minder grip heeft op het leven”* (Zutphen).

Naast algemene opmerkingen (het voorkomen van armoede in gezinnen krijgt extra aandacht, het bestaande armoedebeleid een impuls geven, met de huidige hoge energiekosten zijn we extra alert op energie-armoede, e.d.) wordt aangesloten bij de doelstelling van het Rijk om het aantal kinderen dat opgroeit in armoede ook in de eigen gemeente te halveren (Barneveld, Lelystad, Zwijndrecht). Sommige gemeenten zijn nog ambitieuzer. Groningen wil dat over één generatie niemand meer in armoede leeft, Delft doorbreekt dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven, Haarlem streeft ernaar dat in 2030 geen enkel kind meer in armoede opgroeit en Winterswijk is armoedevrij in 2040.

Diverse gemeenten zetten aanzienlijke extra middelen in voor het armoedebeleid, voor het verminderen van de energiearmoede en kiezen soms vergaande maatregelen om de schuldenproblematiek te verminderen:

- Alkmaar en Diemen sluiten aan bij het initiatief van Stichting Kredietbank Nederland om in bepaalde gevallen als gemeente de schulden over te nemen en als enige schuldeiser zonder boetes een betalingsregeling te treffen met betrokken huishoudens.
- Amersfoort voegt aan de vangnetregeling extra middelen toe om de kosten van energiearmoede op te vangen.

- Amsterdam zet het programma ‘jongeren schuldenvrije start’, waarbij de problematische schulden van jongeren worden gesaneerd en zij in ruil daarvoor werken aan hun toekomst.
- Arnhem stelt een energiearmoedefonds in van € 10 miljoen.
- Groningen zet meer budgetbeheerders in en biedt jongeren perspectief door schulden te verlagen in ruil voor het volgen van onderwijs.
- Met het jongerenperspectieffonds zorgt Nijmegen dat jongeren zo snel mogelijk schuldenvrij zijn, een persoonlijke trajectbegeleider krijgen en hun schulden worden kwijtgescholden in ruil voor een tegenprestatie (opleiding, stage, etc.). Ook Den Bosch kiest voor zo’n aanpak. Met hun ‘jongerenperspectiefaanpak’ is het mogelijk om jaarlijks de schulden af te kopen van vijftien jongeren tussen de 18 en 27 jaar met problematische schulden en om hen met een maatwerktraject te begeleiden naar werk of een opleiding.
- Leeuwarden gaat een doorbraak forceren door bij wijze van pilot de schulden van honderd huishoudens volledig kwijt te schelden, zodat die geen belemmering meer vormen om mee te doen in de samenleving.
- In diverse akkoorden zet men in op een ‘pauzeknop’ voor mensen die met schulden te maken hebben (Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Diemen, Drimmelen, Hof van Twente, Lochem, Meppel, Súdwest-Fryslân).
- Voor de vroegsignalering van armoede en schulden verkent Culemborg ook dekking via zorgverzekeraars en externe, provinciale en landelijke fondsen;
- Dantumadiel zet extra in op contractmanagement met als doel fraudebestrijding en zelfverrijking in de zorg tegen te gaan waarbij het resultaat ten gunste komt van armoedebestrijding, begeleiding en sociale activering;
- Rotterdam vormt een fonds van € 20 miljoen om de (kinder-) armoede te bestrijden en te verlichten.

6.2 Het verminderen van de kansengelijkheid vraagt inspanningen op vele beleidsterreinen, met bijzondere aandacht voor het onderwijs

Voor het nieuwe college in Nijmegen is kansengelijkheid een belangrijk speerpunt voor de komende periode. Men constateert dat kansengelijkheid veel oorzaken kent en dat men de kansengelijkheid van alle kanten aan moet pakken. Dit gaat men doen met een actieplan kansengelijkheid en voor het totaalpakket aan maatregelen stelt men tot en met 2025 in totaal € 1 miljoen per jaar beschikbaar. Ook het college in Leeuwarden zet de komende vier jaar in op het vergroten van de bestaanszekerheid en de kansengelijkheid. Tilburg ontwikkelt een nieuw programma voor kansengelijkheid. Vooruitlopend op een nog breder programma stelt het college alvast € 5 miljoen beschikbaar voor een fonds 'preventie, gezondheid en kansengelijkheid' en men organiseert extra capaciteit om dit programma een vliegende start te geven.

Dat er samenhang is met vele beleidsterreinen om de kansengelijkheid te vergroten, wordt geconstateerd in Schiedam en Zaanstad. *"Het hebben van werk, het opgroeien in een leerrijke, stimulerende omgeving, zorg dicht bij de Schiedammers en een gericht armoedebeleid zijn belangrijke impulsen om de kansengelijkheid in de stad te bevorderen".* En *"Meer dan ooit is duidelijk dat kansengelijkheid samenhangt met allerlei verschillende beleidsterreinen (gezondheid, onderwijs, wonen, bestaanszekerheid, vervoers- en energiearmoede en veiligheid)"* (Zaanstad). Alkmaar ontwikkelt een integrale aanpak om onaanvaardbare gezondheidsverschillen tussen mensen die meer en minder te besteden hebben te verkleinen. Leeuwarden wil inzetten op het vroeg mogelijk, al voor de geboorte, verkleinen van gezondheidsverschillen en gezondheidsachterstanden. Leeuwarden ziet daarbij sport en bewegen als belangrijk middel om gezondheidsachterstanden in te lopen. Ook

Delft zet in op het verkleinen van de gezondheidsachterstanden. *"We zien helaas dat levensduur en gezond leven in onze stad ongelijk verdeeld zijn: in sommige wijken zijn de gezondheid, de gezondheidsbeleving en veerkracht van mensen aanmerkelijk minder dan in andere wijken"* (Delft).

In vele akkoorden waarin gesproken wordt over kans(en)gelijkheid wordt gewezen op de belangrijke rol van het onderwijs. Het bevorderen van de kansengelijkheid begint in het onderwijs (Maastricht). Een juniorcollege met brede brugklassen bevordert de kansengelijkheid (Haarlemmermeer). *"We zetten in op verbetering van het onderwijs in Brunssum gericht op het vergroten van kansengelijkheid voor elk kind met speciale aandacht voor het verbreden van het concept 'gezonde basisschool van de toekomst'".* Het onderwijs speelt een cruciale rol in het bereiken van kansengelijkheid, zo benadrukken onder meer Tytsjerksteradiel en Oss.

Opmerkelijk genoeg zien de gemeenten geen taak voor zichzelf weggelegd om de teruglopende prestaties in het onderwijs te keren. De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen sinds 2003. In elke groep acht zitten gemiddeld zes kinderen die het basisoniveau van schrijven niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Een kwart van de peuters loopt risico op een onderwijsachterstand en 35 procent van de basisschoolleerlingen loopt het risico dat zij hun potentieel niet kunnen benutten.²² De ouders die het kunnen betalen, proberen de teruglopende prestaties van het onderwijs te compenseren met aanvullend onderwijs. Er is dan ook een sterke groei van de uitgaven aan bijlessen, examentraining en huiswerkbegeleiding.²³ Wie alle cijfers van de staat van het Nederlandse onderwijs bij elkaar optelt,

22 Gemeente Amsterdam, *Verkenning kansengelijkheid*, Stedelijke Strategie Team Gemeente Amsterdam, september 2019, blz. 18 en 19; Inspectie van Onderwijs, *Hoofdpijnen De Staat van het Onderwijs*, Utrecht, 2019, blz. 5 en 6; Ilse Zeemeijer, "Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar", in: *Het Financieel Dagblad*, 8 mei 2021, blz. 22 en 23; Rik Kuiper, "red het onderwijs, breek het tot de grond toe af", in: *De Volkskrant*, 8 september, 2018; Ebel Kemeling, "Voor beter onderwijs zijn nieuwe spelers nodig", in: *Het Financieel Dagblad*, 28 april 2018; Hans Wansink, "Beter onderwijs vergt een harde schoolstrijd", in: *De Volkskrant*, 7 januari 2020.

23 Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*, Den Haag, juli 2021, blz. 44.

kan - volgens een hoofdredactioneel artikel van Het Financieele Dagblad - alléén maar concluderen: "het onderwijs faalt".²⁴

De gemeenten zien in het falen van het onderwijs geen taak voor zichzelf buiten hun wettelijke taken. Terwijl de gemeente als eerste overheid de lange termijn maatschappelijke gevolgen van het falende onderwijs ondervindt. De slechte prestaties van het onderwijs hebben als resultaat dat een grote groep leerlingen met een diploma van school afgaat, dat onder hun potentiële capaciteit ligt, zij gedurende hun hele loopbaan minder verdienen en zij hun hele arbeidzame leven tegen drempels aanlopen.

Ondanks dat sommige gemeenten constateren dat het onderwijs onder druk staat; onder andere door de gevolgen van de covid-pandemie, het lerarentekort en kansenongelijkheid. En het nieuwe college in Rotterdam het probleem helder formuleert: *"Te veel leerlingen verlaten het onderwijs zonder goed beheersing van de basisvaardigheden: lezen, schrijven, rekenen, digitale geletterdheid en hoe we in Nederland met elkaar omgaan"*. Maar geen enkel nieuw college ziet een taak in het keren van de teruglopende prestaties van het onderwijs. De eigen verantwoordelijkheid beperkt zich tot hun wettelijke taken: *"De inhoud van het onderwijs is een taak van schoolbesturen"* (Westerveld), en *"De gemeentelijke taken met betrekking tot onderwijs zijn beperkt"* (Westervoort). De gemeente Doetinchem maakt met een educatieve agenda van Doetinchem 'onderwijsstad voor de toekomst', waarbij opgemerkt wordt dat de gemeente zich niet met de inhoud van het onderwijs bemoeit en wil bemoeien.

6.3 In bijna alle akkoorden zetten de gemeenten in op 'positieve gezondheid'

Het valt op dat 'positieve gezondheid' inmiddels in bijna alle gemeenten een ingeburgerd begrip is en in bijna alle nieuwe coalitieakkoorden genoemd wordt. Met positieve gezondheid ligt de nadruk op *alle* factoren die van invloed zijn op gezondheid en gezondheidsverschillen (leefomgeving, werkloosheid, participatie, kansengelijkheid, schulden, eenzaamheid, leefstijl, e.d.) en waarbij het welbevinden van de inwoners het vertrekpunt is (en niet de medische handelingen). Almere ziet gezondheid als het begin van de oplossing op vele terreinen en daarom vormt gezondheid de rode draad in het handelen van de gemeente. Uitgaand van het idee van positieve gezondheid versterkt Almere de band tussen het medisch domein (huisartsen, thuiszorg, GGD, Wmo en zorgverzekeraars) en sociaal domein (welzijn, jeugdzorg, armoedebelief en werk). Met stelt zelfs een 'regisseur positieve gezondheid' aan. *"Ons uitgangspunt is positieve gezondheid: we kijken wat mensen zélf kunnen en willen"* (Buren), *"Gezondheid is meer dan 'niet ziek zijn'". Gezondheid gaat ook over meedoen in de maatschappij en de zingeving dat je goed voelt in de omgeving waar je leeft"* (De Fryske Marren), *"Bij positieve gezondheid ligt het accent op mensen zelf, op hun veerkracht en op wat hun leven betekenisvol maakt"* (Horst aan de Maas), en *"We leggen ons handelen altijd langs het model van positieve gezondheid"* (Súdwest-Fryslân).

Uit onderzoek is bekend dat de fysieke omgeving invloed heeft op de gezondheid van mensen. Milieufactoren blijken een belangrijke bijdrage aan ziekte en sterfte te leveren. Een ongezond milieu, en dan vooral luchtverontreiniging, draagt bij aan de ziektelast.²⁵ Omgekeerd kan de omgeving ook een positieve invloed op gezondheid hebben.

- 24 Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 5, 19, 22, 23, 26; Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Het stelsel*, Den Haag, 2021, blz. 17-20; Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik, *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*, IPSE Studies, Delft, oktober 2019, blz. 34; Het Financieele Dagblad, *Maak onderwijs prioriteit bij de formatie*, 15 april 2021; Ilse Zeemeijer, *"Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar"*, in: Het Financieele Dagblad, 8 mei 2021, blz. 22 en 23.
- 25 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Toelichting op het Schone Lucht Akkoord. Gezondheidswinst voor iedereen*, januari 2020, blz. 9; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Bijdrage van verschillende determinanten aan ziektelast, sterfte en zorguitgaven (infographic)*, april 2018. Een ongezond milieu zorgt voor vier procent van de totale ziektelast en jaarlijks 12.800 Nederlandse sterfgevallen.

Ruimtelijk-fysieke ingrepen kunnen de gezondheid van bewoners bevorderen (autoluwe wijken, zero-emissie vervoer, parken, bomen, aantrekkelijke en groene buitenruimtes, groene daken en gevels, het bevorderen en stimuleren van fietsen en wandelen, hardlooproutes rondom nieuwe woonwijken, speelplekken, bewegingstoestellen in de openbare ruimte, e.d.). Deze maatregelen zouden met voorrang genomen kunnen worden in buurten met relatief veel inwoners met een gezondheidsachterstand.²⁶

Vanuit deze inzichten en in het verlengde van de aandacht voor positieve gezondheid komt in diverse akkoorden aan de orde dat men inzet op het verbeteren van de fysieke omgeving, op het verbeteren van de leefomgeving en op meer sporten en bewegen. Eindhoven maakt zich sterk voor een ruimere en meer structurele invulling van het leefbaarheidsfonds dat voorziet in (financiële) bijdragen aan projecten die het milieu, de gezondheid en het leefklimaat in de omgeving van Eindhoven Airport verbeteren. Een aantal gemeenten (waaronder Brunssum) verbindt het gezondheidsbeleid met een gezonde fysieke leefomgeving en het mobiliteits- en inclusiebeleid: *“Groen en natuur is belangrijk voor de gezondheid van onze inwoners”* (Hilvarenbeek), en *“Ook de wijze waarop we onze pleinen en parken, straten en speelveldjes inrichten, kan bijdragen aan de gezondheid van onze inwoners”* (Tilburg).

6.4 Asiel en vluchtelingen een belangrijk aandachtspunt geworden

Het thema vluchtelingen is momenteel vier keer vaker een aandachtspunt in de coalitieakkoorden dan vier jaar geleden. In de aandacht voor het vraagstuk ‘statushouders’ is geen verandering opgetreden. De aandacht voor statushouders was in 2018 hoog (151 gemeenten noemden het 616 keer in hun akkoorden) en is het in 2022 nog steeds (149 gemeenten noemen het 639 keer in de nieuwe coalitieakkoorden). Een dominant thema is de huisvesting van asielmigranten en statushouders. In het coalitieakkoord van Alkmaar is zelfs een cri-de-coeur opgenomen: *“Het is van groot belang dat we uit*

de huidige, inmiddels permanente, asielopvangcrisis raken en dat we het gesleep met mensen van de ene tijdelijke noodopvang naar de volgende grootschalige crisisopvang achter ons laten”. Terwijl Epe aangeeft dat de huisvestingstaak voor vluchtelingen en statushouders, samen met de huidige woningproblematiek, noopt om onconventionele oplossingen te bedenken. Ook in Roerdalen constateert men dat de komst van vluchtelingen, statushouders én de behoefte van onze eigen inwoners aan passende woningen om een radicaal andere aanpak vraagt.

In vele akkoorden is opgenomen dat men blijft voldoen aan de opgelegde taakstellingen voor de opvang van vluchtelingen, asielzoekers en huisvesting voor statushouders: *“Altena stelt zich ruimhartig op zoals de overheid van ons vraagt bij het opvangen en huisvesten van statushouders”* (Altena), en *“We voeren de jaarlijks opgelegde taakstelling voor de huisvesting van statushouders uit”* (Voorst). Voor de vluchtelingen en statushouders pleiten de meeste gemeenten voor kleinschalige opvanglocaties: *“We borduren voort op de toezegging uit de vorige coalitieperiode om 100 personen tijdelijk op te vangen en gaan op zoek naar een locatie met als uitgangspunt dat deze locatie ‘mee-ademt’ en flexibel inzetbaar is in tijden van lage asielinstroom, met een capaciteit tot maximaal 250 personen. Bij lage asielinstroom stelen we deze locatie beschikbaar voor spoedzoekers in onze stad, zoals studenten en alleenstaande ouders”* (Eindhoven), *“Bij de opvang van asielzoekers richten we ons op kleinschalige locaties”* (Hilversum) en *“Indien noodzakelijk wordt meegewerkt aan kleinschalige noodopvang met een maximum van 100 asielzoekers voor de duur van maximaal twee jaar”* (Krimpenerwaard). Rotterdam opent geen grootschalig asielzoekerscentrum meer zoals in het verleden in de Beverwaard. *“Het aantal asielzoekers dat we op enig moment opvangen in Rotterdam stijgt niet uit boven 500”*. De uitzondering op de regel is Winterswijk: *“Ons asielzoekerscentrum is een voorbeeld voor de rest van Nederland”*.

²⁶ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli), *De stad als gezonde habitat*, Den Haag, 2018.

De opvang, huisvesting en integratie van statushouders en vluchtelingen is bij uitstek een politiek thema. Lelystad werkt niet mee aan de vestiging van een asielzoekerscentrum en Bunschoten verleent géén opvang en steun aan afgewezen asielzoekers en illegale immigranten. De colleges van bijvoorbeeld Deventer en Moerdijk maken geheel andere keuzes. Deventer zorgt voor opvang en begeleiding voor dakloze en (soms ongedocumenteerde) uitgeprocedeerde asielzoekers en Moerdijk ziet arbeidsmigranten, vluchtelingen en statushouders als nieuwe inwoners. Er zijn in diverse akkoorden twijfels over de solidariteit tussen gemeenten. Capelle aan den IJssel is het eens met de kritiek dat het Rijk beter eerst de gemeenten kan gaan aanspreken die (ver) achterlopen bij het huisvesten van statushouders. De gemeente Katwijk geeft een soortgelijke boodschap: "We zijn van mening dat de opvang van asielzoekers een regionale verantwoordelijkheid is: andere gemeenten hebben ook een verantwoordelijkheid te nemen".

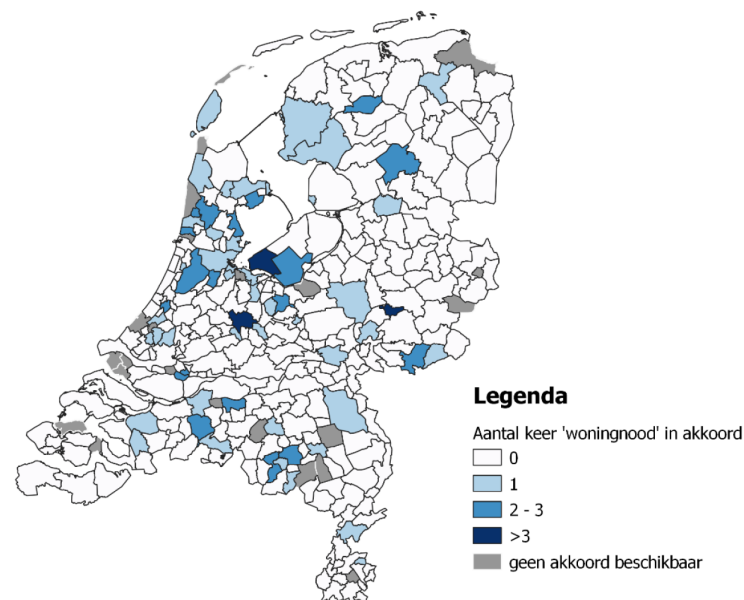
Diverse gemeenten willen - mede vanwege de economie - de statushouders snel integreren (Breda, Boxtel, Eijsden-Margraten,

Eindhoven, Hilversum, Leeuwarden, Rucphen, Vlaardingen en Voorschoten). Sommige, met name stedelijke, gemeenten gaan nog verder. Utrecht geeft aan dat zij het zelfs de mensen die wachten op de uitkomst van hun asielprocedure mogelijk wil maken om te leren, te werken of vrijwilligerswerk te doen. Men zoekt daarbij actief de randen van de wet op. Amsterdam biedt vluchtelingen, ongeacht hun herkomst, de kans om deel te nemen aan taal- en participatietrajecten. Arnhem stelt een actieplan op om vluchtelingen (met en zonder papieren), statushouders en nieuwkomers die de afgelopen jaren naar Arnhem zijn gekomen perspectief te bieden. Eindhoven vangt, ondanks de onzekere ontwikkelingen, grote aantallen vluchtelingen op en organiseert taalcafés. De gemeente Nijkerk benadrukt dat vluchtelingen veel hebben meegemaakt voor zij in ons land aankomen; de gemeente wil ze goed begeleiden, zodat ze zo snel mogelijk onderwijs gaan volgen en kunnen werken. Oss zorgt voor gratis taalonderwijs voor volwassenen, arbeidsmigranten en statushouders die dit niet zelf kunnen betalen.

7 Thema wonen wordt thema woningnood

Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen werd het onderwerp 'wonen' door de kiezers steevast als één van de belangrijkste onderwerpen genoemd om aan te pakken, zo niet het belangrijkste. Dat was in het nog recente verleden wel eens anders. Twintig jaar terug kwam 'wonen' niet in de top-10 voor, tien jaar geleden vielen vraag en aanbod stil en nog maar vijf jaar geleden hief ex-minister Blok zijn ministerie van Wonen wegens overbodigheid op. Dat is tegenwoordig dus wel anders, en dat zien we terug in de coalitieakkoorden. Uiteraard is woonbeleid altijd een beleidsonderwerp, maar nu gaat het over het bestrijden van woningnood, woningtekorten en woningcrisis. In 143 akkoorden worden deze termen genoemd (44 procent). En: woningnood, -crisis of -tekort worden tien keer zo vaak genoemd dan in 2018 (toen dertien keer).

Verschillende steden benoemen hun kritieke situatie, zoals Nijmegen: "De stad heeft een van de grootste woningtekorten van Nederland" en Groningen: "De woningnood raakt heel Nederland maar op weinig plekken is de markt zo overspannen als hier". Ook Apeldoorn ("De woningnood is ook in Apeldoorn hoog") en Eindhoven ("De woningnood is in heel Nederland groot, maar hier is die extra nijpend door de aanwas van nieuwe inwoners") benoemen de woningnood.



Figuur 4 Aantal keer 'woningnood' in coalitieakkoorden

7.1 Woningnood speelt overal in het land; ook in voormalige krimpregio's

Figuur 4 toont aan dat het woningtekort vooral leeft in de stedelijke regio's. Randgemeenten merken de uitstroom vanuit de grote steden, zoals Zwijndrecht ("Sprake van woningnood en een zwaar onderliggend tekort aan woningen"), Waterland ("De huidige woningnood gaan we fors aanpakken"), Wageningen ("Er is een enorme woningcrisis aan de gang"), en Castricum ("De woningnood in de gemeente Castricum is

immers hoog). Ook de gemeente Eersel beaamt dat: *“Er kan momenteel gerust gesproken worden over woningnood”*.

Hier beperkt het probleem zich echter niet toe. Opvallend is dat het woningtekort ook speelt in regio's die vier jaar geleden nog als krimpregio te boek stonden, zoals Echt-Susteren: *“De enorme woningnood in ons land, treft inmiddels ook alle doelgroepen in onze gemeente”*. Illustratief is de veranderde situatie in de Achterhoek. Doetinchem formuleert het zo: *“Nog niet zo lang geleden maakten Doetinchem en de Achterhoek de omslag van krimp naar groei. De huidige huisvestingsplannen zijn nog gebaseerd op de gedachte van ‘Achterhoek krimpregio’”. Aalten stelt: “De woningnood is in onze gemeente heel hoog en er moeten snel concrete stappen worden gezet”, net als buurgemeente Oude IJsselstreek: “De woningnood in onze gemeente is hoog en er moeten daarom zo snel mogelijk, veel woningen bijkomen”*.

7.2 Zorgen voor voldoende betaalbare woningen

Het huizentekort doet de woonlasten stijgen. Dat geldt voor huren (mede afhankelijk van de stijgende inflatie), voor koopprijzen (is al jaren gaande), en meer recent ook voor energielasten. Betaalbaarheid is dan ook een belangrijk onderwerp in bijna alle coalitieakkoorden. Dan gaat het over voldoende sociale huur- en betaalbare koopwoningen, voor alle doelgroepen. Emmen wil *“samen met de woningcorporaties investeren in voldoende betaalbare woningen”* en Roosendaal wil *“zorgen voor voldoende betaalbare en duurzame (huur)woningen voor alle doelgroepen”*. Ede gaat *“sturen op voldoende betaalbare huurwoningen in de gemeente”* en Den Haag *“vraagt om urgentie van het stadsbestuur om te zorgen voor voldoende en betaalbare woningen”*. Diemen gaat *“nu dat financieel eindelijk kan, een flink aantal betaalbare woningen bouwen”* en Noordoostpolder *“vindt het belangrijk dat er voldoende aanbod van betaalbare huurwoningen in de dorpen is voor alle doelgroepen”*.

Goedkope koopwoningen bestaan tegenwoordig niet meer, daarom wordt door gemeenten het begrip ‘betaalbare koop’ gehanteerd, waarbij dan vaak wordt uitgegaan van de NHG-grens. Illustratief voor de krappe koopsector is een recent verschenen onderzoek van De Hypotheker dat slechts één procent van alle aangeboden koopwoningen in Nederland bereikbaar is voor een eenverdiener met een modaal inkomen. Voor modale tweeverdieners is dit nog slechts twintig procent.²⁷ Doordat de hypotheekrente in de afgelopen periode weer iets gestegen is, heeft deze groep alleen nog toegang tot huizen met koopprijzen die beduidend lager liggen dan de NHG-grens. Betaalbare nieuwbouw is daarvoor een eerste maatregel. Ede spreek haar ambitie daarin uit: *“De komende periode blijft het bouwen van betaalbare koopwoningen een belangrijke ambitie voor het college”*.

Gemeenten willen de kwetsbare mensen (met een laag inkomen) beschermen, zoals Ouder-Amstel dat wil doen: *“Voorbeelden hiervan zijn: vergunning plichtig maken kamergewijze verhuur, het invoeren van opkoopbescherming, dure huur ontmoedigen, aanscherping van de doelgroepenverordening en het mogelijk maken van sociale koop”*. Oudewater en Oosterhout denken hierbij aan zelfbewoningsplicht, opkoopbescherming en een anti-speculatiebeding. Een zelfbewoningsplicht geldt voor nieuwbouw en houdt verhuurders buiten de deur; 119 gemeenten, ruim een derde, willen deze maatregel (onderzoeken om te) hanteren. Een opkoopbescherming werkt in de bestaande bouw. De gemeente Zwijndrecht neemt daarover het volgende op: *“We voeren daarom zo snel mogelijk de opkoopbescherming in voor de bestaande voorraad betaalbare en middensegment woningen en een anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht voor nieuwbouw”*. Haarlem heeft die al breed ingevoerd: *“Instrumenten om malafide beleggers en speculanten aan banden te leggen passen we maximaal toe binnen de grenzen wat juridisch mogelijk is, zoals de in de hele stad ingevoerde opkoopbescherming”*. Baarn voert daarnaast een bijzondere maatregel

27 Modaal inkomen in 2022: 38.000 euro. Hiermee kun je een hypotheek krijgen van 171.000 euro (10-jaars rente met NHG van 3,6 procent). Voor tweeverdieners: 65.000 resp. 304.000 euro. Geraadpleegd via: <https://www.hypotheker.nl/actueel/nieuwsberichten/2022/woningaanbod-voor-modale-inkomens-2022/>.

op: *“Een verbod op uit- of opbouw bij specifieke nieuwbouwprojecten, zodat starterswoningen ook echt starterswoningen blijven”*.

Een ander type maatregelen is het financieel ondersteunen van (meestal) woonstarters met verkoop onder bepaalde (wat wisselende) voorwaarden, zoals Nieuwkoop dat voorstelt: *“We zetten in op mogelijkheden als koopgarantregelingen en/of erfpacht en koopstart”*. Ook Barneveld richt zich op starters: *“We willen woningen ook betaalbaar houden met instrumenten als zelfbewoningsplicht, verzwaarde anti speculatiebedingen, uitgebreidere startersleningen en koopgarant”,* net als Zeewolde: *“Wij steunen betaalbare woningen voor starters, met initiatieven als startersleningen, duo-koop en duo-wonen”*. Eindhoven gaat op zoek naar locaties om middenhuur en goedkope koop te bouwen, met concepten zoals slimmer kopen. Ongeveer een kwart van de gemeenten noemt één of meer van dergelijke financiële ondersteuningsconstructies.

Ten slotte kunnen sociale huurwoningen worden verkocht, zoals Vught dat beoogt: *“De verkoop van minimaal veertig woningen als betaalbare koop in deze bestuursperiode”*. In andere gemeenten wil men dat juist tegengaan, zoals Geldrop-Mierlo (*“Harde regels opstellen met de woningbouwverenigingen om de verkoop van sociale huurwoningen in te perken”*) en Utrecht (*“We maken bindende afspraken met de corporaties over een stop op de verkoop van sociale huurwoningen vanaf het moment dat de verhuurdersheffing wordt afgeschaft”*).

7.3 Aandacht voor het middensegment

Niet alleen de laagste inkomens zitten in de woonproblemen, maar ook de (lagere) middeninkomens. In totaal noemen 81 gemeenten specifiek deze groepen, in uiteenlopende gemeenten als Culemborg (*“In deze bestuursperiode zetten we expliciet in op woningen in het lage- en midden-prijssegment”*), Blaricum (*“Er is behoefte aan meer betaalbare koop- en huurwoningen in een dorp dat ook ruimte biedt aan de*

middeninkomens, waaronder middeldure huurwoningen”) en Enschede (*“We hebben daarbij specifiek aandacht voor de groep ouderen en de middengroepen met een gemiddeld inkomen”*). Gemeenten willen maatregelen treffen zowel in het middenhuursegment, als in de betaalbare koop.

7.4 Bouwprogramma

Sommige gemeenten noemen expliciet percentages voor de verschillende prijscategorieën.²⁸ In tabel 2 staat een aantal gemeenten. De genoemde percentages hebben betrekking op nieuwbouw. In de meeste genoemde gemeenten ligt de nadruk op het toevoegen van sociale en middensegmentwoningen. Een paar gemeenten werken met een eindbeeld, waarnaartoe de ontwikkelingen moeten leiden, zoals Nieuwegein, die streeft naar vijftig procent betaalbare woningen, en Maassluis, die ernaar streeft dat het percentage sociale huur niet lager wordt dan 35 procent.

28 Het gaat om intenties in de nieuwbouw. Sociale huur en middensegment worden meestal als minimumcijfers genoemd. Onderling verschillen definities. ‘Sociaal’ is als huur geïnterpreteerd. Niet altijd zijn categorieën uitsluitend benoemd (en kunnen dan niet tot 100 procent worden opgeteld).

Gemeente	Betaalbaar				Vrije sector (duur)	
	Sociale Huur	Middensegment			Betaalbaar Totaal	
		Middenhuur	Betaalbare koop	Totaal Midden		
Alphen aan den Rijn	30			40	70	30
Amstelveen	27			40	67	33
Amsterdam	40			40	80	20
Berkelland					67	33
Bloemendaal	33			40	73	27
Bunnik	30			50	80	20
Castricum	30			50	80	20
De Bilt	30	20				
Eindhoven	30	15	40	55	85	15
Heemstede	30			20	50	
's-Hertogenbosch	30	30	10	40	70	30
Leeuwarden	30					
Leiden	35			35	70	
Maassluis		15	15	30		
Midden-Delfland	30			30		
Nieuwkoop					45	
Rotterdam	20			35	55	45
Purmerend				40		
Utrecht	40			35	75	25
Voorschoten	30			25	55	45
Zaanstad	30			30	60	40
Zandvoort	30			50	80	20

Tabel 2 Percentages nieuwbouw

7.5 Aandachtsgroep: ouderen

De meeste coalitieakkoorden besteden aandacht aan de groeiende groep ouderen (senioren): 276 (85%). Dat gebeurt zowel vanuit de (toenemende) zorgbehoefte, als vanuit het woonperspectief. In een woonzorgvisie wordt dit nader uitgewerkt, waar gemeenten naar verwijzen. Zo werkt Zoetermeer vanuit de woonzorgvisie "aan het bouwen voor onze inwoners met een zorgbehoefte", en

Weststellingwerf kiest "in de woonzorgvisie met de betrokken woningcorporaties en zorgpartijen voor een integrale aanpak van huisvesting, zorg en begeleiding van deze inwoners". Ook in Groningen "gaan we de woonzorgvisie die de gemeenteraad heeft vastgesteld uitvoeren, want iedereen die zorg nodig heeft, verdient een passend thuis".

Gooise Meren gaat bij nieuwe woonlocaties op basis van behoefte een percentage aan nieuwe woonvormen met zorg afspreken. Heemskerk wil een meergeneratiehof, een woon-zorgcomplex en woonvormen voor jongeren hebben. Breder zijn ze op zoek naar nieuwe vormen van financiering woonvormen, en willen gedifferentieerde grondprijzen gaan hanteren. Het aantal, en aandeel, ouderen in ruime (gezins-)woningen neemt toe. Als zij verhuizen naar andere woningen, maken ze plaats voor jonge gezinnen. 175 gemeenten noemen doorstroming als instrument, waarvan circa twee derde op de woningmarkt betrekking heeft (de rest op verkeersdoorstroming). Bladel noemt het als volgt: "Met name bij inbreidingslocaties nabij voorzieningen krijgen seniorenwoningen prioriteit (...) Vrijkomende locaties in de wijk kunnen worden ontwikkeld met seniorenwoningen, zodat doorstroming op gang komt". Ook Bernheze neemt het mee: "Specifiek voor inbreidingslocaties zetten we in op de bouw van seniorenwoningen". Deze zijn uiteraard gemakkelijk toegankelijk, kleiner vooral dan het achter te laten huis en ze moeten ouderen verleiden te verhuizen. Enschede denkt "daarbij ook aan seniorenhofjes, als tussenvorm voor de combinatie van wonen en zorg". Hiervoor zijn ook zogenoemde 'Knarrenhofjes' bedoeld; 49 gemeenten hebben een dergelijk concept in hun coalitieakkoord opgenomen. Sommige zijn hiermee al wat verder, zoals De Bilt: "We plannen en starten de bouw van minstens één Knarrenhof, of een vergelijkbaar project". Andere gemeenten bieden hiervoor ruimte, zoals Nieuwegein: "Om het woningaanbod in een goede balans te vergroten, bieden we ruimte voor (particuliere) initiatieven, zoals een knarrenhofje". Ook Tilburg "onderzoekt de mogelijkheden voor de komst van zogeheten knarrenhofjes" en Dordrecht "heeft in het woningbouwprogramma hiervoor aandacht en biedt ook ruimte voor nieuwe woonvormen, zoals knarrenhofjes".

7.6 Studentensteden: meer en gevarieerdere huisvesting nodig

Steden met een hogere opleiding besteden vanzelfsprekend het meeste aandacht aan (het tekort aan) studentenhuishouding; 65 gemeenten noemen studenten specifiek. De groei van aantallen (met name buitenlandse) studenten baart steden zorgen, en prognoses wijzen op verdere groei. Voorbeelden van steden zijn Delft: *“In 2030 dreigt een tekort van 5000 studentenwoningen”*, en Nijmegen: *“We hebben tot 2030 ongeveer 2000 extra wooneenheden voor studenten nodig”*. Dit kunnen allemaal zelfstandige studio's zijn – zoals er de laatste jaren veel zijn gebouwd – maar Leiden wil juist inzetten op kamers met gedeelde voorzieningen: *“In nieuwe bouwplannen worden de studentenwoningen zoveel mogelijk gebouwd met een fusie (gemeenschappelijke ruimte)”*. Eindhoven wil ook *“meer gemixte woonvormen mogelijk maken, bijvoorbeeld doordat studenten een relatief goedkope kamer kunnen krijgen in een verzorgingsinstelling als ze daar ook vrijwilligerswerk doen”*.

7.7 Innovatieve woonvormen in alle vormen en maten

De helft van de gemeenten, 162, streeft naar vernieuwende woonvormen, want (volgens Alkmaar en Delft): eenvoudige en snelle oplossingen voor de woningnood zijn er niet. Ook opvallend veel kleinere gemeenten bepleiten vernieuwing, zoals Koggenland: *“We zetten actief in op het ontwikkelen van eenvoudig en ruimhartig beleid voor realisatie nieuwe woonvormen”*. Vlissingen *“wil meer diversiteit in het woonaanbod, met diverse woonvormen (Knarrenhof, tiny houses etc.)”*. Albrandswaard geeft *“aan het college de opdracht om te onderzoeken op welke wijze meer werk gemaakt kan worden van het realiseren van alternatieve woonvormen”*. Oss wenst *“aandacht voor stimulerende innovatieve en vernieuwende woonvormen”*, en Waddinxveen zegt *“van erfpacht tot collectieve woonvormen: op voorhand sluiten we geen enkele optie uit”*.

Eersel somt een aantal vernieuwende- en innovatieve woonvormen op: woningsplitsing, tiny-houses, seniorenwoningen en andere woonvormen worden gestimuleerd, om doorstroming te bevorderen en zo de grote nood aan huizen te lenigen en mensen de kans te geven om zelfstandig te wonen. Ook Noordoostpolder stelt dat voor: *“We staan een extra*

woningcorporatie toe om de gewenste bouw van sociale en betaalbare (huur)woningen te stimuleren. Ook geven we meer ruimte aan innovatieve woonvormen, zoals kangoeroewoningen, een seniorenhof, een vriendenerf en Tiny houses”. Hof van Twente noemt specifiek ‘erfdelen’. De Fryske Marren en Súdwest-Fryslân willen in al hun (vele) kleine kernen bouwen omwille van de leefbaarheid per dorp. Opsterland en Pijnacker Nootdorp geven expliciet aan dat de nieuwe woonvormen nodig zijn voor doorstroming in de woningmarkt. Soms worden nieuwe woonvormen ook gebruikt voor duurzame natuurinclusieve woonvormen, zoals in Papendrecht. In de Achterhoek willen Montferland en Winterswijk starten met woningen voor jonge starters, de Uuthuuskjes, die ze in buurgemeente Aalten al kennen.

Flexwonen / tijdelijk wonen

Flexwonen voorziet in een tijdelijke woonoplossing, middels een tijdelijk gebouw, het tijdelijk plaatsen van wooneenheden of het tijdelijk bewonen van een (permanent) gebouw. *“Er is een groeiende behoefte aan flexwonen, dat wil zeggen aan woningen voor tijdelijk verblijf die snel te betrekken zijn”*, aldus Rijswijk. Vijftig gemeenten noemen flexwonen als maatregel om op korte termijn in woonruimte te voorzien, waaronder Lansingerland: *“Naast de reguliere woningbouw zetten we in op het versneld realiseren van de noodzakelijke flexwoningen om het woningtekort te bestrijden”*. De meeste gemeenten verbinden er niet een specifieke doelgroep aan, of hebben het over ‘spoedzoekers’ in het algemeen. Sommige gemeenten verbinden er wel een specifieke doelgroep aan, zoals Bloemendaal: *“In noodgevallen om de taakstelling voor statushouders te halen kunnen flexwoningen ook een instrument zijn”*. Plattelandsgemeenten zoals Drimmelen zien flexwoningen ook als mogelijkheid om jongeren vast te houden: *“We zoeken een deel van de oplossing van de woningnood in het realiseren van tijdelijke woningen en tiny houses zodat we starters die anders onze dorpen verlaten, kunnen behouden”*.

Beter Benutten

Het woningtekort kan worden aangepakt met (veel) nieuwbouw, maar ook door bestaande woningen beter te gebruiken. Door woningen te delen

met meerdere huishoudens of woningen of kavels splitsen in meerdere woonplekken. Want, in de woorden van Rotterdam: *“Woningdelen zorgt voor een betere benutting van schaarse m2 woonoppervlak”*, en Nijmegen: *“Woningdelen biedt meer mensen een plek”*.

66 Gemeenten noemen vormen van woningsplitsing, woningdelen, friendscontracten (één huurcontract voor allen) of verkamers (ieder met een eigen huurcontract). Het laatste heeft meteen een negatieve connotatie naar huisjesmelkers die huizen in veel kamertjes opdelen: naast die 66 gemeenten die woningdelen willen bevorderen, staan er tien (deels dezelfde) die verkamers bij particulieren willen tegengaan. Montfoort wil bijvoorbeeld alleen woningsplitsing in particuliere panden toestaan als daardoor twee volwaardige woningen ontstaan. Tiel gaat verkamering van woningen harder aanpakken en Amsterdam bestrijdt verkamering en vindt het belangrijk dat de balans op de woningmarkt gewaarborgd blijft door middel van quota.

Woningen benutten, delen en woningen splitsen kan op meer steun rekenen. Zo willen gemeenten met doorgaans ruime woningen als Laren *“het bewonen van woningen stimuleren, wat in tijden van woningschaarste ook aantrekkelijk is”*, en stelt Blaricum: *“Het opnieuw beoordelen van het splitsingsbeleid is gewenst”* en gaat *“bij bestaande bouw de regels voor splitsing van vrijstaande woningen verruimen”*. Beter benutten speelt ook in kleinere, meer landelijke gemeenten, zoals De Wolden: *“We willen in ons ruime buitengebied kansen bieden voor woningsplitsing en het delen van het erf”*. Schagen moedigt het ook aan: *“We stimuleren woningsplitsing, zodat er meer, kleinere woningen komen”*, net als Het Hogeland: *“Naast nieuwbouw kijken we ook nadrukkelijk naar mogelijkheden binnen de bestaande woningvoorraad en naar mogelijkheden zoals woningsplitsing en de huidige verhuur van woningen”*.

Een aantal gemeenten maakt ruimte voor vormen van collectief wonen. Door een aantal voorzieningen te delen, door met elkaar op te trekken, tot en met de vorm van wooncoöperaties. Gooise Meren stelt: *“Ruimte voor collectief wonen bevorderen draagt bij aan oplossen woningnood”*.

Collectief particulier opdrachtgeverschap

In 89 coalitieakkoorden worden collectieve vormen van wonen genoemd, meestal gaat het over collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo), zoals in Asten (*“Wij geven meer ruimte aan inwoners om in cpo te kunnen bouwen”*), Hogeveen (*“Als groepen inwoners zelf woningbouwplannen willen ontwikkelen, in de vorm van cpo, geven we daar ruimte voor”*) en Sint Michielsgestel (*“We geven ruimte aan cpo”*). Wooncoöperaties leggen meer verantwoordelijkheden bij de (groep) bewoners. Twaalf gemeenten hebben deze woonvorm benoemd. Zo wil IJsselstein *“experimenteren met woonvormen zoals wooncoöperaties”*, terwijl Lelystad *“het oprichten van wooncoöperaties wil stimuleren”*. Amsterdam heeft al een stimuleringsprogramma voor wooncoöperaties en gaat daarmee door: *“De inzet van de gemeente voor meer wooncoöperaties wordt voortvarend doorgezet en we zorgen dat wooncoöperaties voor middenhuur en sociale woningen meer ruimte krijgen”*.

7.8 Verschillende keuzes in de huisvesting van arbeidsmigranten

Het thema arbeidsmigranten is aanzienlijk vaker een aandachtspunt in de coalitieakkoorden dan vier jaar geleden. ‘Arbeidsmigranten’ komt nu in 114 akkoorden voor met 247 vermeldingen. Dit was vier jaar geleden in 61 akkoorden met 185 vermeldingen. Vooral de gemeenten Hollands Kroon, Nieuwkoop, Westland, Bunschoten, Deurne en Oss besteden relatief veel aandacht aan arbeidsmigranten. Een dominant thema is de huisvesting van arbeidsmigranten.

Voor de huisvesting van arbeidsmigranten kiezen de gemeenten in de akkoorden meerdere oplossingsrichtingen. De ambitie in 48 akkoorden is ‘goede huisvesting’; vaak zonder nadere uitleg. De gemeente Bronckhorst bepaalt voor de huisvesting van arbeidsmigranten een ondergrens in kwaliteit en woonrechten, de gemeente Raalte wil beleid voor de doelgroep arbeidsmigranten ontwikkelen, en de gemeente Vlaarding wil de woonoverlast, illegale onderverhuur en de ontwrichtende effecten van de huisvesting van arbeidsmigranten aanpakken. Heerlen en Maashorst, refereren aan het advies van de commissie Roemer en geven aan dat zij het advies gaan opvolgen. *“In Maashorst is de huisvesting van arbeidsmigranten geprofessionaliseerd aan de hand van het rapport*

Roemer". Loon op Zand, Medemblik, Tiel en Woensdrecht streven naar grootschalige en centrale huisvesting van buitenlandse werknemers. Men pleit in enkele akkoorden voor de noodzaak van goede regionale afspraken (Echt-Susteren, Harlingen, Loon op Zand en Rijswijk). De huisvesting op eigen erf van ondernemers of op het betreffende bedrijfsterrein is de oplossingsrichting in Alphen aan den Rijn, Heusden, Moerdijk, Molenlanden, Reimerswaal, Tholen, Waadhoeke, West Betuwe en Westland. Ook reppen enkele gemeenten over tijdelijke huisvesting en woonvormen: *"Om zo snel mogelijk arbeidsmigranten te huisvesten, zetten wij in op tijdelijke woonvormen"* (Nieuwkoop), en *"Met het oog op de acute tekorten aan woningen voor vluchtelingen en arbeidsmigranten is het steven om tijdelijke woningen te bouwen"* (Súdwest-Fryslân). In

Nieuwkoop, Oudewater en Rijswijk streeft men naar een betere registratie van arbeidsmigranten. Met een zorgelijke ondertoon spreken de akkoorden van Helmond, Oudewater en Rucphen over de toenemende afhankelijkheid van de economie van arbeidsmigranten. Het akkoord van Deurne kiest voor een breder perspectief: *"Het huidige beleid zegt nu enkel iets over de huisvesting van arbeidsmigranten. Door een breder perspectief te kiezen, kunnen we Deurne (en zijn ondernemers) aantrekkelijker maken voor arbeidsmigranten"*. Altena wil de totale behoefte aan arbeidsmigranten in kaart brengen aan de hand van een behoefteonderzoek. Zoals eerder opgemerkt heeft Hollands Kroon geen onderzoek meer nodig: *"De inzet van arbeidsmigranten mag niet langer een motor voor economische groei zijn"*.

8 Klimaat en energie: de urgentie wordt gevoeld

Het klimaat is niet alleen een technisch, maar ook een sterk sociaal thema. Na de coronacrisis wordt de klimaatcrisis van alle crises het meest genoemd in de gemeentelijke coalitieakkoorden (zie tabel 1, paragraaf 3.1). Waar we de coronacrisis waarschijnlijk op afzienbare termijn achter ons kunnen laten, geldt de uitdaging om de opwarming van de aarde tegen te gaan als een decennialang traject. Ook in de VNG-enquête onder gemeentesecretarissen is aangegeven dat de thema's 'klimaat' en de 'energietransitie' na 'wonen' het meest aan urgentie hebben gewonnen ten opzichte van 2018.

In de Klimaatwet, die op 1 januari 2020 is bekrachtigd, is vastgelegd dat we in 2030 49 procent minder broeikasgassen moeten uitstoten en in 2050 95 procent minder ten opzichte van 1990. Het nieuwe kabinet breidt deze ambitie uit en gaat voor 55 procent reductie in 2030. In 2050 moet de uitstoot tot nul zijn gereduceerd. De rijksoverheid versterkt hiertoe de regie, en spreekt daarbij de intentie uit om medeoverheden nauwer bij het beleid te betrekken.²⁹

Het is bijna overbodig om te zeggen dat dit thema ook in gemeenteland leeft. De keuzes die we in het komende decennium worden gemaakt zijn namelijk bepalend om de reductiedoelen te halen. In Leeuwarden kondigt men daarom aan dat ze starten met *“een leerprogramma voor*

de medewerkers van de gemeente op het gebied van klimaat, klimaatadaptatie, energie, circulaire economie en biodiversiteit”.

Een aantal onderwerpen die gerelateerd zijn aan klimaat- en energievraagstukken zijn, komen later in dit rapport aan bod. Dit geldt bijvoorbeeld voor de circulaire economietransitie³⁰ en biodiversiteit, windmolens en zonneweiden³¹. In dit hoofdstuk ligt de focus vooral op klimaatadaptatie, hittestress, luchtkwaliteit en de energietransitie.

8.1 Klimaatadaptatie: focus op water, bodem en vergroening

Nederland moet zich voorbereiden op de risico's van het veranderende klimaat en de omgeving hierop aanpassen. Dit proces wordt klimaatadaptatie genoemd, en is inmiddels een goed ingeburgerd thema in gemeenteland: in circa zestig procent van de akkoorden wordt deze term genoemd. In 2018 was dit nog circa dertig procent. Vooral in de akkoorden van Oosterhout, Hendrik Ido Ambacht, Doetinchem, Veenendaal en Zutphen wordt de term vaak genoemd. Ook Drimmelen, Eijsden-Margraten, Lisse, Duiven, Oudewater, Veenendaal, Heemstede, Heerenveen en Blaricum noemen het veel.

Qua benaderingswijze zijn de verschillen tussen stedelijke en rurale gemeenten verwaarloosbaar. Veel gemeenten noemen het concept

29 Rijksoverheid (2022) Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, juni 2022. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Drie akkoorden (Almere, Land van Cuijk en Kaag en Braassem) refereren naar de Klimaatwet. Circa vijftien procent van de akkoorden refereert naar het 'klimaatakkoord'.

30 Hoofdstuk 11

31 Hoofdstuk 9

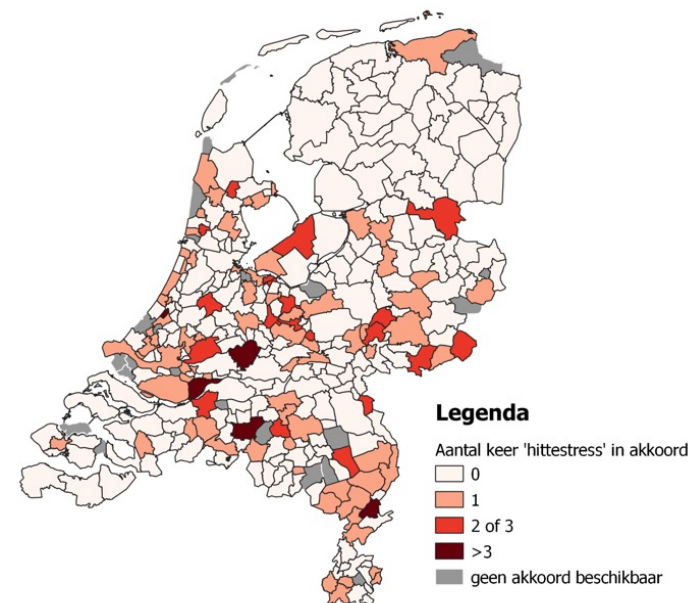
weliswaar, maar verbinden er vooralsnog weinig tot geen concrete beleidslijnen of doelen aan. Soms wordt aangegeven dat klimaatadaptatie vraagstukken vooral regionaal moeten worden opgepakt: *“Klimaatadaptatie en -mitigatie vragen om een regionale aanpak, omdat de effecten van het klimaat en de te nemen maatregelen niet beperkt blijven tot gemeentegrenzen”* (Deurne). Een opvallende geografische observatie is dat een aantal laaggelegen gemeenten klimaatadaptatie in één adem noemen met uitdagingen op het gebied van bodemdaling, waaronder Gooise Meren, Gouda, Montfoort, Molenlanden, Lopik, Oudewater en Zaanstad. De meeste gemeenten leggen echter vooral de link met waterveiligheid, en kondigen bijvoorbeeld aan waterbergingen te creëren om overtollig regenwater te kunnen opvangen (o.a. Aa en Hunze en Gorinchem). De gemeente Laren is hierin zelfverklaard koploper: *“Wel is Laren koploper op het gebied van klimaatadaptatie: in deze bestuursperiode wordt ‘Laren regenklaar’ afgerond”*. De gemeente Katwijk is één van de weinige gemeenten die reeds concrete maatregelen aankondigt om klimaatadaptatie te bekostigen: *“We verhogen de rioolheffing met één euro per inwoner om te investeren in klimaatadaptatie”*.

Een andere ambitie die veelvuldig genoemd wordt wanneer het over klimaatadaptatie gaat, is het realiseren van voldoende groen in de woonomgeving en op bedrijventerreinen. Tegelijkertijd dient ‘verstening’ en ‘verharding’ te worden teruggedrongen. Dit streven komt in relatief veel akkoorden aan bod. De term ‘vergroening’ wordt in 2022 door ongeveer een derde van de gemeenten gebruikt, ten opzichte van veertien procent in 2018.

8.2 Hittestress en luchtkwaliteit vooral stedelijke thema's

Vergroening en klimaatadaptatie is niet alleen noodzakelijk om overstromingsrisico's te beteugelen. Ook hittestress is een actueel thema dat door middel van vergroening kan worden tegengegaan. Dat deze thema's nauw aan elkaar verbonden zijn, blijkt onder meer uit het feit dat in de gemeente Amersfoort een nieuwe wethoudersposten wordt gecreëerd: *“Eén wethouder wordt verantwoordelijk voor de coördinatie van de aanpak ten aanzien van klimaatadaptatie, hittestress,*

biodiversiteit en groen”. De term ‘hittestress’ komt dit jaar in circa dertig procent van de akkoorden voor. In 2018 was dit nog slechts negen procent. Zoals figuur 5 illustreert, leeft het thema vooral in en rond de Brabantse Stedenrij, de regio Noord-Limburg, de zuidelijke vleugel van de Randstad en de regio Utrecht. In met name de noordelijke provincies en Zeeland lijkt het thema minder aan de orde.

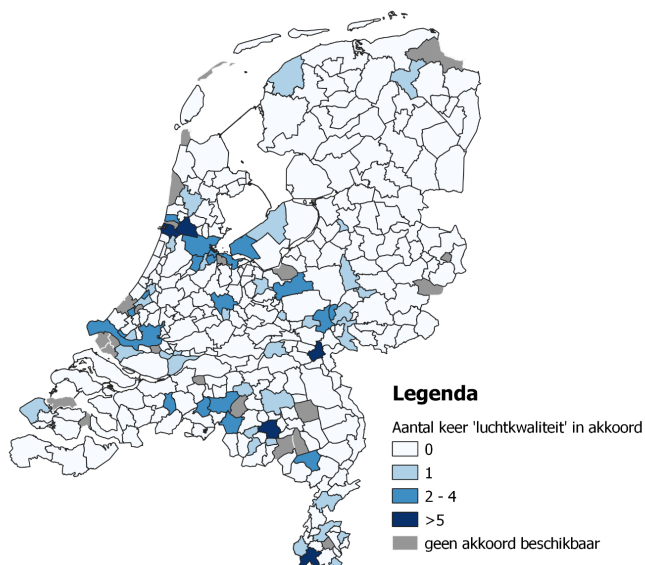


Figuur 5 'Hittestress' vooral thema in Brabantse Stedenrij, Noord-Limburg, zuidelijke vleugel van de Randstad en regio Utrecht

Rekening houdend met de omvang van het akkoord, besteedt, van de hoogstedelijke gemeenten, Tilburg de meeste aandacht aan. In het akkoord lezen we dat de gemeente streeft naar *“een omgeving die zo is ingericht dat deze bijdraagt aan een betere luchtkwaliteit en minder hittestress in de zomer”*.

Het verbeteren van de luchtkwaliteit is al enige jaren een beleidsthema. Het gaat daarbij vooral om het terugdringen van fijnstof, ozon en

stikstofdioxide. Sinds een paar jaar is er het Schone Lucht Akkoord waar gemeenten zich bij kunnen aansluiten. Hierbij wordt er gestreefd naar een gezondheidswinst van minimaal vijftig procent in 2030 ten opzichte van 2016. De term 'luchtkwaliteit' komt dit jaar in ongeveer gelijke mate voor in de akkoorden als in 2018, respectievelijk zeventien en twintig procent. De gemeente die het meest van allen naar luchtkwaliteit refereert is Velsen. Dit heeft uiteraard te maken met de nabijheid van Tata Steel: *"IJmond is een gebied met zware industrie, veel verkeer, vliegverkeer en scheepvaart... De luchtkwaliteit is daarom een onderwerp dat sterk leeft in de IJmond"*. Ook nabijgelegen gemeenten zoals Heemstede en Zaanstad gaan in hun akkoorden relatief uitgebreid in op deze problematiek. Enigszins opvallend is dat andere gemeenten in of rondom grote industriële clusters (o.a. Zeeuws-Vlaanderen, Moerdijk of Midden-Limburg) hier niet of nauwelijks naar lijken te refereren.



Figuur 6 Vooral de hoog stedelijke gemeenten besteden aandacht aan 'luchtkwaliteit'

8.3 Energietransitie: inwoners en ondernemers moeten kunnen meedoen

Om de klimaatdoelstellingen uit het klimaatakkoord te halen is het versnellen van de energietransitie essentieel. Daar komt op dit moment nog bij dat de afhankelijkheid van olie en gas om geopolitieke redenen en stijgende prijzen nóg sneller zal moeten worden afgebouwd.³² Gemeenten zijn zich hier uiteraard terdege van bewust. Tachtig procent refereert in hun akkoord aan de 'energietransitie', en in totaal wordt het woord 886 keer genoemd. In 2018 was dit nog 701 keer in 66 procent van de akkoorden. Van de tien gemeenten waarin dit het vaakst genoemd wordt is in de helft van de gevallen GroenLinks of D66 de grootste coalitiepartij (namelijk Groningen, Zutphen, Amersfoort, Tilburg en 's-Hertogenbosch). Rekening houdend met de omvang van hun coalitieakkoorden, komen ook minder stedelijke gemeenten als Brummen, Borne, Oegstgeest, Lansingerland en Waddinxveen naar voren. In deze gemeenten zijn lokale partijen de grootste coalitiepartij.

De wijze waarop er door de verschillende gemeenten over de energietransitie gesproken wordt is op het eerste oog niet wezenlijk verschillend. Ongeacht grootte, locatie of leidende coalitiepartij, zijn gemeenten redelijk eensgezind in het erkennen van de opgave die hen te wachten staat om de energietransitie vorm te geven en te versnellen. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar afspraken die gemaakt zijn binnen de Regionale Energie Strategie (RES).³³ Waar de meeste gemeenten aankondigen zich hieraan te committeren, houdt een enkele gemeente nog een kleine slag om de arm: "Binnen de RES willen wij daarom een meer strategische positie innemen om zelf de regie te houden op hoe we aan de ons opgestelde opgave voor de energietransitie kunnen voldoen" (Heumen).

Eén van de rode draden omtrent dit thema is dat veel gemeenten, waaronder Katwijk, benadrukken dat dit "naast een technische, vooral ook een sociale opgave is". Heel veel gemeenten spreken over het

32 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) Kamerbrief: Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat. Den Haag: Directoraat-generaal Klimaat en Energie.

33 De zoekterm 'energietransitie' komt in 59 akkoorden voor

creëren van draagvlak, en kondigen daarom aan zich in te willen spannen om “de hele samenleving aan te laten haken op de brede energietransitie” (Coevorden), waar mogelijk door het realiseren van “gevoeld en gedeeld eigenaarschap” (Culemborg).³⁴ Behalve dat de “betrokkenheid in de wijk bijdraagt aan een succesvolle energietransitie” (Assen), richten gemeenten zich specifiek op huishoudens die kampen met energiearmoede. Deze term wordt in door veertig procent van de akkoorden genoemd. In 2018 waren er nog slechts vier gemeenten die het woord gebruikten.

In iets mindere mate laten gemeenten tevens blijken dat het belangrijk is om ondernemers te ondersteunen bij deze transitie. Een enkele gemeente, waaronder Gouda, maakt bovendien de koppeling met het onderwijs, en ambieert hierin een sturende rol: *“Daarbij houden we een sterke verbinding met het mbo-onderwijs en verbeteren we de doorgaande leerlijnen voor techniek, ook gekoppeld aan de energietransitie”*.

Waar een aantal gemeenten zichzelf nadrukkelijk als ‘slimme volger’ (Heemskerk) positioneert, of *“goed kijkt naar beproefde initiatieven op het gebied van energietransitie en duurzaamheid”*, is er ook een aantal die zichzelf als koploper ziet en wil pionieren. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Hilversum: *“Laten wij opnieuw pionier zijn en onderzoeken of ook innovatieve technieken, zoals geothermie of de inzet van waterstof als energieopslag en -drager, in Hilversum kunnen bijdragen aan de energietransitie”*.

Sinds 2018 zijn er 64 gemeenten met proeftuinen in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken. De term ‘aardgasvrij’ komt in circa vijftien procent van de akkoorden voor. Een aantal hoog stedelijke gemeenten besteedt er de nodige aandacht aan (vooral Nijmegen, Rotterdam, Alphen aan den Rijn, Amsterdam, ‘s-Hertogenbosch, Oss). Ook in een aantal andere gemeenten komt het onderwerp aan de orde (vooral Etten-Leur, Gooise Meren, Oldambt, Landgraaf, Meierijstad, Veenendaal en Zevenaar). Hoewel de meeste van deze gemeenten vooral hun ambities uitspreken en trots verkondigen al een aantal belangrijke stappen te hebben gezet, wordt hier en daar ook opgemerkt dat het uitdagend is aangezien bewoners er nog niet warm voor lopen. In die hoedanigheid wordt er gesproken over ‘wijkgerichte dienstverlening’, onder andere in de gemeente Brunssum. Een handvol gemeenten kondigt daarnaast aan geen haast te hebben met aardgasvrije pilots: *“Inwoners hoeven wat ons betreft niet van het gas af, we zijn geen voorstander van wijken aardgasvrij maken en burgers dure warmtepompen te laten aanschaffen”* (Aalten).

Naast de energietransitie komt ook energiebesparing in een kleine veertig procent van de akkoorden voor. Een aantal gemeenten verwijzen daarbij naar de isolatiestandaard van het rijk. In Amstelveen kondigen ze alvast de nodige maatregelen aan: *“We realiseren ons dat zaken zoals de wettelijke verplichting tot energiebesparing bij bedrijven en milieudelicten de komende jaren belangrijker worden (...) Waar nodig zullen we (grote) bedrijven wijzen op hun verplichtingen, zoals het maximaal benutten van bedrijfsdaken voor zonne-energie, energielabel C voor kantoren en het realiseren van energiebesparingen”*.

34 Zie ook paragraaf 9.5 over windmolens

9 Ruimtelijke ordening: stikstof en biodiversiteit zorgen voor dilemma's

9.1 De ruimtelijke puzzel van Nederland: 'niet alles kan overal'

Met het aantreden van het nieuwe kabinet is de nationale regie in het ruimtelijke domein terug van weggeweest. Met de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei 2022 onder de arm kondigt minister de Jonge nadrukkelijk de 'grondige verbouwing van Nederland' aan. Tot 2050 en verder zal een 'ruimtelijke puzzel' moeten worden gelegd waarin diverse maatschappelijke vraagstukken aan bod komen, zoals de woningnood en asielopvang, klimaatverandering en energietransitie, landbouw en stikstof, milieu en natuur, verkeer en vervoer en de economische ontwikkeling van Nederland.³⁵ De heersende opvatting hierbij is dat 'niet alles overal kan' en dat er gezamenlijk, 'als één overheid' moet worden opgetreden.³⁶

Ruimtelijke vraagstukken zijn per definitie overkoepelend en integraal. Toch is het interessant om specifiek te kijken naar de wijze waarop gemeenten aankijken tegen deze ruimtelijke puzzel en wat hun mogelijkheden en beperkingen hierin zijn. Een eerste constatering is alvast dat het woord 'ruimte' in de coalitieakkoorden niet of nauwelijks voorkomt.³⁷ Om die reden is er in het vervolg van dit hoofdstuk gericht gezocht naar specifiekere thema's binnen het ruimtelijk domein. Hierbij is besloten vooral te kijken naar ruimtelijke opgaven met betrekking tot

woningbouw en het spanningsveld in het landelijke gebied tussen agrarische activiteiten en het behoud van natuur en biodiversiteit. Daaraan voorafgaand bekijken we de mate waarin de akkoorden aandacht besteden aan de omgevingswet.

9.2 Gemeenten zetten zich schrap voor de Omgevingswet

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2023 in werking. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Een van de doelen van de wet is om bouwprojecten makkelijker van de grond te doen laten komen, maar ook om een betere balans te vinden tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De wet wil dit onder meer bereiken door meer ruimte te bieden aan lokaal maatwerk. De Omgevingswet moet dus vooral verheldering en efficiëntie bieden.³⁸

Dat de intrede van de Omgevingswet een grote impact gaat hebben op 'de manier van werken' van gemeenten is evident. In ongeveer 62 procent van de gemeentelijke coalitieakkoorden wordt er tenminste een keer naar deze nieuwe wet verwezen. Vooral de gemeente Eijsden-Margraten besteedt er in ruime mate aandacht aan. In haar akkoord valt de term 23 keer. Daarbij kondigen zij onder andere aan dat *"in het kader van de Omgevingswet het parkeren integraal bekeken dient te worden*

35 König, E. (2022) Het duurt 30 jaar, kost miljarden en start na de zomer: de herinrichting van Nederland. NRC, 25 juli 2022.

36 Adviescollege Stikstofproblematiek (2020) Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020. En: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!, 10 september 2020.

37 Op 'ordering' zoeken levert geen relevante resultaten op, aangezien dit veel resultaten oplevert die betrekking hebben op 'verordening'

38 Platform31: Kennisdossier Omgevingswet.

binnen de fysieke leefomgeving”, en dat ze “het vergunningsproces gaan versnellen en het nieuwe werken op grond van de Omgevingswet vorm en inhoud gaan geven.” Daarbij zijn ze zich er, net als veel andere gemeenten, wel van bewust dat dit alles *“in capacitaire zin veel vraagt van de organisatie.”* Ook in Stein (10), Landsmeer (9), Maasdriel (9), Berkelland (7), Heemskerk (7), Laarbeek (7) en Nordeast-Fryslân (7) wordt de Omgevingswet al uitgebreid in de plannen geïntegreerd. De (sterk) stedelijke gemeenten besteden er in vergelijking beduidend minder aandacht aan in hun akkoorden.

De Omgevingswet wordt in meerdere akkoorden logischerwijs in een adem genoemd met een ‘integrale’ en ‘samenhangende’ aanpak van de fysieke leefomgeving. Daarnaast leggen gemeenten regelmatig de nadruk op het feit dat burgerparticipatie nu nóg belangrijker is geworden. Ook het woord ‘omgevingsvisie’, waarvan het opstellen onder de nieuwe wet een verplichting is, valt daarbij vaak: circa 53 procent van de akkoorden spreekt hierover. In de meeste gemeenten wordt hier momenteel nog volop aan gewerkt. De gemeente Assen kondigt bijvoorbeeld aan te werken *“aan een omgevingsvisie die uitnodigt en zo min mogelijk beperkt.”* In veel omgevingsvisies wordt de nadruk gelegd op duurzaamheid, bodemkwaliteit en biodiversiteit (zie ook 9.4).

De houding van gemeenten ten opzichte van de nieuwe wet verschilt. De meeste gemeenten lijken zich er simpelweg bij neer te leggen of nemen een afwachterende houding aan. Daarnaast zijn er gemeenten die de vernieuwing lijken te omarmen, of verkondigen dat ze er goed op zijn voorbereid. Een aantal gemeenten benadrukken daarentegen dat de steeds uitgestelde wet veel onduidelijkheid met zich meebrengt, zoals Laren: *“door het uitstel van wetten zoals de Omgevingswet wordt het voeren van consequent en toekomstgericht beleid ons erg moeilijk gemaakt.”* Andere gemeenten noemen dat de invoering mogelijk leidt tot toenemende uitgaven (Edam/Volendam; Land van Cuijk) en bijdraagt aan de financiële onzekerheid (Land van Cuijk). In Tholen merkt men op dat vooral het ‘Digitaal Stelsel Omgevingswet’ (DSO) een ingewikkelde opgave wordt. In Boekel, ten slotte, is men voorzichtig met de invoering

van de nieuwe wet: hoewel ze de ‘positieve grondhouding’ van de wet zeggen te waarderen, vrezen ze dat de dat het ‘ja, mits-principe’ tot onwenselijke ontwikkelingen kan leiden. Om die reden passen zij voorlopig een ‘nee, tenzij-principe’ toe, wat pas kan worden omgebogen wanneer het Omgevingsplan is voorzien van een goed kader.

9.3 De verdichtingsopgave leeft vooral in de hoog stedelijke gemeenten

Ondanks dat er bij de woningbouwopgave veel nadruk wordt gelegd op binnenstedelijk verdichten om de druk op de (groene) buitenruimte te beperken, komt het woord ‘verdichting’ in slechts 27 gemeenten voor.³⁹ Niet verrassend blijkt dit thema vooral te leven in een aantal hoog stedelijke gemeenten, zoals Haarlemmermeer, ‘s-Hertogenbosch, Dordrecht, Ede, Haarlem, Helmond, Hilversum, Leeuwarden, Schiedam, Tilburg en Zaanstad. De stedelijke gemeenten lijken zich eensgezind neer te leggen bij de noodzaak van verdichting, maar waarschuwen soms ook voor de impact ervan op de kwaliteit van de openbare ruimte en de leefbaarheid. Een voorbeeld hiervan lezen we terug in het akkoord van Zaanstad: *“In de groeiende en verdichtende stad staat de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk”*. Naast de hoog stedelijke steden zijn er ook een aantal kleinere gemeenten die de nodige aandacht besteden aan het verdichtingsvraagstuk. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht, Soest en Waalwijk, en een aantal gemeenten die onderdeel uitmaken van de Metropoolregio Amsterdam, zoals Purmerend, Landsmeer, Diemen en Blaricum. Ook hier geldt dat de verdichting reeds in gang is gezet, maar dat zij ervoor waken de ‘groene woonkwaliteit’ en/of het ‘dorpse’ of ‘landelijke’ karakter te waarborgen. Een aantal gemeenten geven aan dat er grenzen zitten aan het verdichten van de stad, zoals Purmerend (*“We maken de lopende grootschalige binnenstedelijke woningbouwlocaties af, maar zijn vanwege de leefbaarheid van de gemeente terughoudend met een verdere verdichting van de bestaande bebouwing in de stad”*) en Soest (*“het is immers denkbaar dat er een moment komt dat verdere*

39 Inclusief varianten ‘verdichtingsmogelijkheden’, ‘verdichtingsopgave’ en ‘verdichtingslocaties’

verdichting en/of hoogbouw binnen de rode contouren het karakter van Soest te zeer aantast”).

9.4 Veel aandacht voor natuurbeheer en biodiversiteit

Ruim negentig procent van de gemeenten staat in hun akkoord stil bij de natuur. Het woord ‘natuur’ wordt in de meeste akkoorden meermalen genoemd.⁴⁰ Nagenoeg alle gemeenten beseffen dat de kwaliteit van de Nederlandse natuur onder druk staat, en kondigen daarom aan actie te ondernemen door middel van bijvoorbeeld een ‘ecologisch beleid.’ Rekening houdend met de omvang van het akkoord, wordt de meeste aandacht aan de natuur besteed door plattelandsgemeenten, zoals Roerdalen, Bunnik, Heumen, Rheden, Renkum, Horst aan de Maas, Heerde, Maashorst, Westerveld, Leudal en Drimmelen. Deze gemeenten hebben over het algemeen de intentie om zoveel mogelijk nieuwe natuur toe te voegen, liefst ‘budget-neutraal’ (Horst aan de Maas). In veel gemeenten wordt ‘natuur’ als criterium nadrukkelijk toegevoegd aan het ruimtelijke beleid, zoals in Lochem: “We nemen natuur en groen in onze leefruimte mee in ons beleid, zodat we bijdragen aan verkoeling, vasthouden van water en het beperken van klimaatproblemen”. Daarnaast besteden meerdere gemeenten aandacht aan natuureducatie, zoals Drimmelen: “De staat van de natuur in Nederland verslechtert in hoog tempo... Wij willen meer aandacht voor biodiversiteit, streven naar dorpsbosjes in alle dorpen en willen dat onze kinderen de liefde voor de natuur van jongs af aan meekrijgen”.

Zoals het voorbeeld van Drimmelen al aantoont, wordt natuurbehoud en -beheer vaak in één adem genoemd met het belang van biodiversiteit. De gemeenten Wageningen, Arnhem en Utrecht refereren naar de ‘biodiversiteitscrisis’ waar we in Nederland mee te maken hebben. Dat het inderdaad een urgent en actueel thema is, wordt nog eens bevestigd door het feit dat in ruim driekwart van de akkoorden het woord ‘biodiversiteit’ voorkomt. Dit is een opvallende toename ten opzichte van 2018, toen het in 45 procent van de akkoorden genoemd

werd. Om de biodiversiteit te beschermen, geven sommige gemeenten aan dat er in het broedseizoen niet meer gesnoeid mag worden. In Capelle aan den IJssel geeft men aan dat *“het verbod op bomenkap in het broedseizoen streng wordt gehandhaafd”*.

In stedelijke gemeenten gaat het, naast het belang van biodiversiteit, vaak om de aanleg van ‘tiny forests’ of kleine voedselbossen in de buurt van scholen om natuuronderwijs te bevorderen (Alkmaar), ecologisch maaibeheer (Almere), of het natuurvriendelijk inrichten van bedrijventerreinen (Middelburg). De gemeente Amersfoort verklaart dat *“het behoud en versterken van de natuur een integraal onderdeel is van alle ruimtelijke plannen”*. Verder valt op dat het woord ‘natuurinclusief’ relatief veel genoemd wordt: 47 gemeenten hebben het hierover, waarvan de meerderheid stedelijke gemeenten betreft. Dit concept wordt vooral gebruikt in de context van het bouwen van woningen en infrastructuur, zoals in Dordrecht: *“In Dordrecht bouwen we duurzaam, natuur-inclusief en zo veel als mogelijk energieneutraal”*.

De grote vraagstukken rond de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied hangen samen met de ruimte die de landbouw inneemt en de noodzaak om meer ruimte te bestemmen voor natuur en voor de productie van energie. De landbouw is al eeuwenlang de belangrijkste beeldbepaler van het Nederlandse landschap en heeft daarmee ook sterk de regionale identiteit bepaald. Mede om die reden lijkt het onderwerp ‘natuurbeheer’ in plattelandsgemeenten soms gevoelig te liggen, met name met betrekking tot de rol van agrariërs hierin. Veel plattelandsgemeenten benadrukken dan ook vooral de belangrijke rol die agrariërs bekleden in het natuurbehoud. Voorbeelden hiervan zijn Montfoort (*“Het westelijk weidegebied blijft primair beschikbaar voor agrarische bestemming, omdat agrariërs naast onze voedselproductie ook de natuur en grote delen van het buitengebied beheren”*), Losser (*“De boer levert een belangrijke bijdrage aan onze voedselvoorziening en het natuurbeheer”*) en Hollands Kroon (*“samen met de agrarische*

40 Hoewel deze zoekterm ook het woord ‘natuurlijk’ meeneemt, wat op verschillende manieren gebruikt kan worden, heeft het in verreweg de meeste gevallen wel betrekking op ‘natuur-gerelateerde’ onderwerpen.

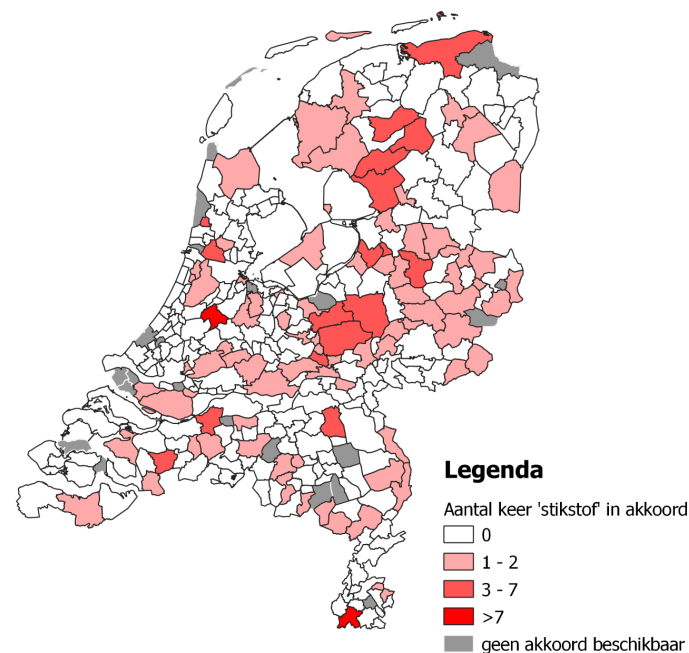
sector willen we innovaties verkennen en kansen benutten om natuur inclusief voor de bouw te gaan telen of restromen daarvoor te benutten”).

Verscheidene plattelandsgemeenten kondigen dan ook aan om weliswaar actie te ondernemen ten behoeve van de natuur en biodiversiteit, maar zoeken daarbij expliciet de samenwerking met agrariërs en andere partners en instanties op. Zo verklaart Bronckhorst: *“We gaan grondeigenaren actief verleiden om hun grond meer in te zetten voor de natuur”,* en Landsmeer: *“we geven onze boeren de ruimte voor moderne, alternatieve manieren van (agrarisch) ondernemen, want als onze boeren hun grond voor meerdere doeleinden mogen gebruiken, zoals voor vernieuwend agrarisch gebruik, natuurbeheer, recreatie of andere bedrijvigheid dan leveren ze een bijdrage aan behoud van onze groene omgeving en aan de (lokale) economie”.* Soortgelijke geluiden komen veelvuldig voor, onder andere ook in de akkoorden van Maasdriel (*“Onze ambitie is om samen met bewoners, agrariërs en partners zoals de natuurwacht Bommelerwaard en Bee deals te zorgen voor meer biodiversiteit en versterking van de natuur”*) en Meppel (*“Onder meer willen we in samenwerking met agrarisch natuurbeheer Drenthe pakketten voor grondeigenaren aanbieden”*).

Met andere woorden, het combineren en/of prioriteren van bepaalde functies in het landelijke gebied is en blijft een moeilijke balanceeroefening voor gemeenten. Op basis van de akkoorden kunnen we concluderen dat de gemeenten de komende periode met de nodige dilemma's te maken gaan krijgen, en dat veel knopen hierover nog moeten worden doorgesneden. Deze opgave wordt verwoord door de gemeente Doetinchem: *“Tegelijkertijd zien we de dilemma's die in ons buitengebied spelen; in het traditionele domein van agrariërs en natuurbeheerders ontstaat meer behoefte aan recreatieve mogelijkheden en spelen opgaven op het gebied van energieopwekking en klimaatadaptatie”.*

9.5 Stikstofproblematiek zorgt voor verdeeldheid, ook in gemeenteland

Hét onderwerp dat de gemoederen anno 2022 met betrekking tot het ruimtelijke orderingsdebat het meest bezighoudt is de stikstofproblematiek. In tabel 1 is al aangegeven dat er in de akkoorden 13 keer gesproken wordt over een stikstofcrisis. Om deze crisis te beteugelen is er in het kabinet Rutte IV voor het eerst een minister voor Natuur en Stikstof aangesteld. De doelstelling van het kabinet is dat de stikstofuitstoot in 2030 50 procent minder moet zijn. In 131 gebieden moet de uitstoot van stikstof met 70 procent omlaag. Daardoor kunnen niet alle boeren door met hun bedrijf zoals ze gewend zijn, wat leidt tot stevig verzet.⁴¹



Figuur 7 'Stikstof' leeft vooral in plattelandsgemeenten

41 Nieuwsuur (2022) Stikstofminister had niet zoveel onrust verwacht: 'Iemand moet de nare boodschap brengen', 15 juli 2022.

Ondanks de urgentie van het thema komt 'stikstof' in slechts dertig procent van de akkoorden voor. Overigens is dit wel een toename ten opzichte van 2018, toen in de akkoorden van zes gemeenten aan 'stikstof' werd gerefereerd. Zoals figuur 7 aantoont zien we ook hier dat het onderwerp vooral leeft in plattelandsgemeenten, zoals Nieuwkoop, Eijsden-Margraten, Opsterland, Barneveld, Het Hogeland, Maashorst, Hattem, Heiloo, Ooststellingwerf en Steenwijkerland. Stedelijke gemeenten die er bovengemiddeld veel aandacht aan besteden zijn Zaanstad, Apeldoorn, Ede en Roosendaal. In onder meer Zaanstad blijkt men kritisch op Rijk en provincie: *"Rijk en provincies zijn aan zet om de stikstofdepositie op de natura2000-gebieden in Nederland substantieel te verlagen (...) door het uitblijven van effectieve maatregelen van het rijk en de provincies en het steeds wijzigende beleid lukt het niet of nauwelijks om de stikstofdepositie op korte termijn substantieel te verlagen (...) de gemeente heeft behoefte aan een duidelijk(er) kader voor wat ze zelf kan en wil doen in het stikstofdossier (...) Ook is er behoefte aan een afwegingskader om eventuele stikstofruimte die 'vrij komt' te kunnen gebruiken voor woningbouwprojecten en/of infraprojecten"*. Dit is een gevoel dat in meerdere (stedelijke) gemeenten leeft, al wordt er ook uiteraard ook nauw met provincies en regio's samengewerkt: *"Dit vertrekpunt nemen we ook mee in de samenwerking met andere overheden en gebiedspartners in Noordwest-Overijssel om te komen tot een veenweidestrategie en de gebiedsgerichte aanpak van stikstof en andere milieubelastende stoffen"* (Zwartewaterland).

Hoewel gemeenten aangeven te proberen om de verschillende ruimtelijke opgaven in onderlinge samenhang te zien en op zoek willen gaan naar 'koppelkansen', beamen ze vooral ook dat de stikstofcrisis in veel opzichten een complicerende factor is. Een aantal plattelandsgemeenten geven aan hun agrarische bedrijven vooral te willen ondersteunen bij de aanpassingen in de bedrijfsvoering. Enkele gemeenten dragen hier reeds concrete ideeën voor aan, zoals Hof van Twente: *"Tevens willen we inzetten op monomestvergistings, mede ten behoeve van energieopwekking en op de afname van de hoeveelheid stikstofuitstoot"*. In zestien gemeenten wordt bovendien gesproken

over kringlooplandbouw, waaronder de gemeenten Ooststellingwerf, Berkelland, Horst aan de Maas, Tubbergen, Twenterand en Nordeast-Fryslân. Ook Barneveld heeft in dit opzicht de nodige ambities: *"In het hart van de Foodvalley hoort een solide kern van boeren, die een gezond en duurzaam toekomstperspectief heeft, ook met de komende veranderingen als gevolg van de stikstofopgave en de doorgaande ontwikkeling naar kringlooplandbouw"*.

Uit de analyse van de akkoorden blijkt overigens dat de houding van gemeenten ten aanzien van de stikstofproblematiek verschilt. Waar de ene gemeente zich nog wat op de vlakte houdt, geven tientallen gemeenten al wat expliciet(er) aan in te gaan zetten op het verminderen van de uitstoot, bijvoorbeeld door actief deel te nemen aan regionale en provinciale beleidsprocessen over natuurherstel en stikstof. Enkele gemeenten laten juist expliciet weten hier *niet* in mee te gaan: *"Ook gaan wij niet meewerken aan de onteigening van de boeren om de stikstofuitstoot te beperken"* (Aalten). Ook in onder meer Wierden (*"NEW en CDA zetten zich in voor de agrarische sector en het behoud van hen als ondernemers binnen onze gemeentegrenzen, ondanks de enorme opgaven op het terrein van stikstof, broeikasgassen, biodiversiteit en klimaatadaptatie die binnen afzienbare tijd op de agrarische sector afkomt"*) en Woensdrecht (*"We realiseren ons dat het verminderen van stikstofuitstoot noodzakelijk is maar we zijn tegen een gedwongen uitkoop van onze agrariërs"*) is men voorzichtig.

Tenslotte wordt er in het licht van de stikstofproblematiek niet alleen maar gerefereerd aan agrarische activiteiten, maar bijvoorbeeld ook aan mobiliteitskwesaties. Een voorbeeld hiervan komt van de gemeente Oldebroek: *"De opening van vliegveld Lelystad vinden we niet acceptabel zolang er geen oplossing gevonden wordt voor de laagvliegroutes en er niet in samenhang wordt gekeken met de stikstofproblematiek"*.

9.5 Veel terughoudendheid en weerstand ten opzichte van windmolens en grootschalige zonneweiden

Een laatste onderwerp dat al jaren voer voor discussie is, is de plaatsing van windmolens. Ruim 38 procent van de gemeenten spreekt over windmolens. Dit is een sterke toename in vergelijking met 2018, toen het onderwerp in circa 23 procent van de akkoorden aan de orde kwam.

Het onderwerp lijkt vooral te leven in de gemeenten Nissewaard, Katwijk, Goirle, Midden-Groningen, Ouder-Amstel en Berkelland. In de hoog stedelijke gemeenten wordt dit onderwerp vooral aan de orde in de gemeenten Deventer, 's-Hertogenbosch, Alkmaar, Almelo, Alphen aan den Rijn, Haarlemmermeer en Hengelo. Zij noemen het in hun akkoord tenminste twee keer. Opnieuw geldt dat er sprake is van aanmerkelijk verschillen. Waar een aantal (vooral stedelijke) gemeenten, waaronder, 's-Hertogenbosch en Haarlem, uitgesproken is in haar ambitie om voor 2030 een bepaald aantal windmolens binnen de gemeentegrenzen te realiseren, is een groot deel van de gemeenten terughoudend. Zij geven aan dat windmolens voor hen ofwel 'niet wenselijk' ofwel 'geen optie' zijn. Gennep is één van de gemeenten die aangeeft in het geheel niet op windmolens te zitten wachten, ook niet aan de Duitse zijde van de grens: *"Indien nodig zullen wij ons net als in het verleden verzetten tegen de komst van windmolens in het Reichswald, gezien de hoge natuurwaarde van dit gebied"*.

Uit de akkoorden blijkt tevens dat veel gemeenten een afwachtende houding aannemen. Zij benadrukken dat de normen en richtlijnen met betrekking de impact op de gezondheid van mens en dier nog niet duidelijk genoeg zijn. In Enschede geeft men bijvoorbeeld aan dat ze *"de nadere standpunten van het rijk afwachten over gezondheidsgevolgen en afstanden"*. Mede om deze reden zetten een aantal gemeenten de deur op een kier voor kleinere windmolens en/of windmolens zonder wieken. Dat het thema gevoelig ligt en voor verdeeldheid tussen partijen zorgt, bewijst het akkoord van de gemeente Borne: *"Als fracties in de raad denken we op het onderdeel windenergie nog verschillend, maar we voelen allen de urgentie daar waar het gaat om de energietransitie en klimaatadaptatie"*. Een

soortgelijk statement klinkt door in het akkoord van Wassenaar: *"Duurzaamheid en circulaire economie de energie en warmtetransitie zijn in 2050, ook al zijn er geen windmolens en zonneparken in Wassenaar aangelegd, voltooid en breed gedragen in de samenleving"*.

Een enkele gemeente, zoals Echt-Susteren, stelt dat bewoners meeprofiteren van de eventuele bouw van windmolens: *"Mocht de gemeente vanuit het thema duurzaamheid besluiten om zelf te investeren in windmolens, dan zal een deel van het rendement dat op deze investering wordt behaald terugvloeien naar onze inwoners in de vorm van een matiging van de ozb"*. Ook in Laarbeek laat men blijken dat *"bij de eventuele plaatsing van windmolens voldoende draagvlak een vereiste is, met lokaal eigenaarschap als uitgangspunt"*.

Ook over grootschalige zonneweiden/-parken zijn veel gemeenten niet erg enthousiast. Hoewel sommige gemeenten, zoals Bunnik (*"Bij de ontwikkeling van zonnelvelden besteden we veel aandacht aan multifunctioneel ruimtegebruik (bijvoorbeeld zonnepanelen boven parkeerterreinen of fruitteelt) en voor vergroting van natuurwaarden en biodiversiteit rond en onder de zonnepanelen"*) er wel heil in zien, overheerst scepsis. Zo verklaart Meppel het volgende: *"Natuur beschermen we, hier is geen ruimte voor zonnepanelen"*. Een aantal gemeenten, waaronder Sliedrecht, geeft aan dat *"de overige duurzame energie bij voorkeur [wordt] opgewekt op de (bedrijfs)daken en in restruimtes (geluidswallen en groenstroken naast infrastructuur), niet door middel van windmolens en grootschalige zonneweides"*.

9.6 Overstromingsrisico's en zeespiegelstijging geen primair thema

Het woord 'overstroming' komt voor in achttien gemeenten. Opvallend is dat dit niet per se de gemeenten betreft waar de overstromingsrisico's het grootst zijn met het oog op hoge waterstanden in rivieren of toekomstige zeespiegelstijging. Uitzonderingen vormen de gemeente Heusden (*"Nieuwe berekeningen en recente overstromingen maken duidelijk dat de opgave er niet eenvoudiger op wordt"*), het Hogeland (*"De Waddenkustse Zeedijk tussen Lauwersoog en Eemshaven is nog niet op de juiste hoogte om te voldoen aan onze normen voor*

overstromingsrisico's") en Heerde ("Daarom voeren we een regionaal plan uit om de droogte te bestrijden, overstroming tegen te gaan en water goed op te vangen en vast te houden"). In Heemstede verklaren ze in samenwerking met de gemeente Bloemendaal stresstesten te hebben uitgevoerd, "om te zien of we voldoende voorbereid zijn op hitte, droogte, wateroverlast en overstromingen". De gemeente Coevorden geeft aan met iets soortgelijks bezig te zijn. Ook Den Bosch is zich bewust van mogelijke risico's die gepaard gaan met haar geografische ligging: "Ook wij zijn kwetsbaar voor overstromingen bij de neerslaghoeveelheden die in Limburg vielen". De overige gemeenten spreken vooral over de noodzaak om overtollig regenwater bij piekbelasting adequaat te kunnen opvangen. Vergroening wordt hierbij genoemd, maar ook de capaciteit van het riool en het afwateringsstelsel. De zoekterm 'zeespiegel' levert opvallend weinig resultaten op. Hierover wordt slechts gesproken in de akkoorden van Vlissingen, Bunnik, Rotterdam, Tholen en Wormerland.

10 Mobiliteit: steden focussen op duurzaamheid, dorpen op verkeersveiligheid

De wijze waarop er naar mobiliteitsvraagstukken gekeken wordt, is de laatste jaren aanzienlijk veranderd. In plaats van een infrastructureel vraagstuk wordt het steeds meer een gedragsvraagstuk. Daarnaast wordt ons mobiliteitsgedrag steeds gevarieerder onder invloed van technologische ontwikkelingen. Zoals elders in dit rapport al is opgemerkt, vereisen mobiliteitsopgaven een brede integrale aanpak. Zo maakt het impliciet onderdeel uit van duurzame gebiedsontwikkelingen, maar hang het ook nauw samen met leefbaarheidsvraagstukken en de stikstofproblematiek. 'Mobiliteit' wordt in bijna tachtig procent van de akkoorden genoemd. Het zijn vooral stedelijke gemeenten die er veel aandacht aan besteden. De gemeenten die het in het geheel niet noemen zijn dan ook veelal kleinere gemeenten of plattelandsgemeenten.

10.1 Duurzame mobiliteit voert de boventoon

In de gemeentelijke coalitieakkoorden wordt in de paragrafen over mobiliteit in nagenoeg alle gemeenten expliciet de koppeling gemaakt met duurzaamheid en de energietransitie.⁴² Gemeenten kondigen dan ook aan "samen met ondernemers en andere overheden anders te gaan nadenken over mobiliteit" (Alblasserdam). Vooral de hoog stedelijke gemeenten spreken duidelijk uit dat de mobiliteitstransitie in hun ogen

betekent dat voetgangers en fietsers meer ruimte krijgen, met openbaar vervoer en deelmobiliteit als "logisch beschikbaar alternatief" (Amersfoort). Ook middelgrote en kleinere steden zoals Oosterhout en Smallerland zetten in op het autoluw maken van hun centra. Het concept 'deelmobiliteit' raakt daarbij duidelijk meer ingeburgerd: dit wordt inmiddels in circa twaalf procent van de akkoorden genoemd. In 2018 was Utrecht nog de enige gemeente die het in haar akkoord opnam.

Opvallend veel plattelandsgemeenten blijken deze relatief nieuwe ontwikkelingen ook te omarmen. Zo willen ook gemeenten als Rozendaal en Leudal (elektrische) deelauto's introduceren, en wil Tynaarlo "meer ruimte voor de fiets". In de Achterhoekse gemeente Oost-Gelre wordt bovendien gerefereerd aan *mobility as a service*-oplossingen en daarbij horende innovatieve mobiliteitsconcepten als netmobiel en fietshubs. In Gulpen verkondigt men dat "als het gaat om mobiliteit, het motorvoertuig niet per definitie leidend is voor de weginrichting, toegankelijkheid en doorstroming". Desondanks zijn plattelandsgemeenten vaak minder uitgesproken, en benadrukken ze ook het belang van de bereikbaarheid over de weg. Ook in middelgrote gemeenten lezen we dit soms terug. Deze 'slag om de arm' komt bijvoorbeeld tot uiting in het akkoord van de gemeente Papendrecht:

42 Dit komt uitvoeriger aan bod in paragraaf 8.3

“De wereld van mobiliteit verandert snel, slimme innovaties volgen elkaar in rap tempo op... Tegelijkertijd weten we dat de auto soms een noodzakelijk deel van onze mobiliteit uitmaakt”.

Dat het nastreven van duurzame mobiliteit toch bovenal een stedelijk thema is, wordt bevestigd door de zoekwoorden ‘emissie’ en ‘milieuzone’. In beide gevallen wordt er vooral verwezen naar de ambitie om ‘emissieloos’ openbaar vervoer te realiseren, en zwaar en vervuilend verkeer uit de stadscentra te weren. Vanzelfsprekend zijn het voornamelijk hoog stedelijke gemeenten die hier aandacht aan besteden, met daartussen een kleinere gemeente, meestal grenzend aan een grote stad (Rijswijk en Doetinchem in geval van emissie, en Rijswijk, Leidschendam-Voorburg en Veldhoven in het geval van ‘milieuzone’). Het komt sporadisch voor dat een niet-stedelijke gemeente het woord ‘emissie’ in haar akkoord noemt. Een voorbeeld is de Drentse gemeente Aa en Hunze, dat verklaart dat *“het gemeentelijke wagenpark bij vervanging zal overgaan op emissievrije voertuigen”*.

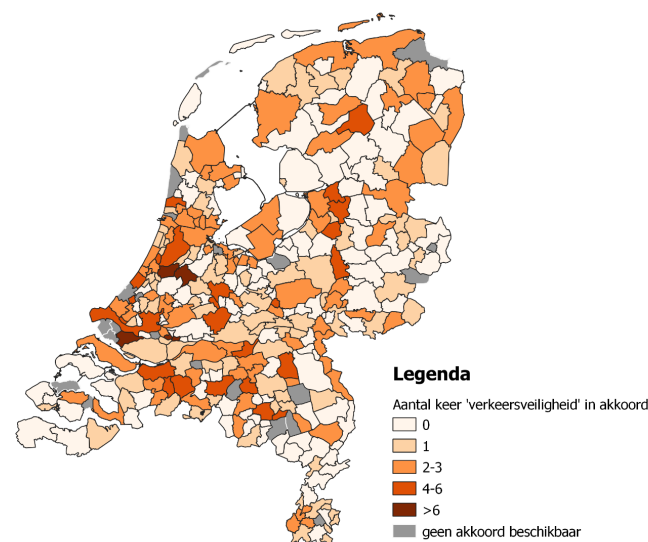
Ruim een kwart van de gemeenten spreekt over ‘laadpalen’. Dit is een lichte toename ten opzichte van 2018, toen het woord in circa 22 procent van de akkoorden voor kwam. Ook hier geldt dat het vooral stedelijke gemeenten zijn die er veel aandacht aan besteden, waaronder Enschede, Nijmegen, Rijswijk, Alphen aan den Rijn, De Bilt, De Ronde Venen, Helmond, Heerlen en Hendrik-Ido-Ambacht. Ook Huizen, Nisseaard, Drimmelen, Eijsden-Margraten en Heemstede noemen het veel. De algemeen tendens is uiteraard dat deze gemeenten vooral ‘meer’ laadpalen voor elektrische (deel)auto’s en (soms) fietsen willen realiseren. Deze worden, zoals in Zutphen, meestal *“proactief én op aanvraag geplaatst”*.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat ‘deelmobiliteit’ niet overal een onverdeeld succes blijkt. Vooral wanneer gesproken wordt over deelscooters en deelfietsen ervaren gemeenten de nodige overlast. Hoewel de gemeente Breda er vooral positief over bericht, lezen we in het coalitieakkoord van Krimpen aan den IJssel dat er *“de afgelopen tijd meerdere incidenten plaatsvonden waarbij deelscooters in brand zijn*

gestoken of vernield”. In andere gemeenten, waaronder Rijswijk, wordt vooral geklaagd over ‘wildparkeren’: *“voor aanbieders van deelscooters ontwikkelen we beleid zodat deze scooters niet zomaar overal neergezet kunnen worden, op deze manier voorkomen we overlast en mogelijke onveilige situaties”*.

10.2 Verkeersveiligheid voor fietsers en rond scholen aandachtspunt in alle gemeenten

Verkeersveiligheid is een belangrijk thema in de coalitieakkoorden. In 197 coalitieakkoorden komt het woord verkeersveiligheid 435 keer voor. Dit is een lichte toename ten opzichte van vier jaar geleden. Gemeenten zien voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd op het gebied van verkeersveiligheid: *“We vinden verkeersveiligheid van groot belang”* (Beek), *“We maken gebruik van de investeringsimpuls verkeersveiligheid van het Rijk en zorgen voor de benodigde cofinanciering”* (Kampen), en *“Vanaf 2023 vervallen de middelen voor de verbetering van verkeersveiligheid, die vanuit het investeringsfonds jaarlijkse beschikbaar waren”* (Zaandam).



Figuur 8 Ook minder stedelijke gemeenten noemen ‘verkeersveiligheid’

Op basis van het vraagstuk 'verkeersveiligheid' krijgen we een ander geografisch patroon te zien dan bij de duurzame mobiliteitstransities. Dit wordt weergegeven in figuur 8. Weliswaar zijn er nog altijd een aantal grote steden (Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Breda) die verkeersveiligheid in hun akkoord veelvuldig noemen, maar ook minder stedelijke gemeenten als Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Castricum en Vijfheerenlanden komen naar boven. De gemeente Papendrecht spant de kroon: zij refereren er in hun akkoord elf keer aan.

In de akkoorden worden veelvuldig specifieke wegen, wijken en maatregelen genoemd waar het verbeteren van de verkeersveiligheid een prioriteit is (30 km wegen, autoluwe straten, aanleg viaduct, vrijliggende fietspaden, gescheiden verkeersstromen, het verbieden van 'funvoertuigen' op Texel). Wat vooral overheerst, is de aandacht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid van de kwetsbare verkeersdeelnemers (fietsers, scholieren, ouderen, mensen met een beperking, wandelaars) en het verbeteren van de verkeersveiligheid rond scholen en van routes van en naar scholen en sportvelden, zoals in Borger-Odoorn: *"Onze kinderraad wijst ons terecht op het verbeteren van de verkeersveiligheid rondom scholen en de routes daar naar toe"*, Emmen: *"Bij de herstructurering van gebieden en de diversiteit van gebieden kijken we vaker of de auto 'te gast' kan zijn"*, en Súdwest-Fryslân: *"We realiseren minimaal twee fietspaden de komende vier jaar ten behoeve van de verkeersveiligheid woon-werk en school"*.

Naast de gesprekken, het overleg en de voorlichting met en voor kinderen, scholieren, scholen, ouderen en de verkeersadviescommissie komt aan de orde dat de gemeenten inzetten op innovatieve oplossingen voor de verkeersveiligheid (Doetinchem), wijken en buurten verkeersveiligheidslabels laten behalen (Geldrop-Mierlo, Nederweert), richtlijnen voor gebiedsinrichtingen (Goirle, Heerde, Noordwijk), het uitvoeren van veiligheidsscans en risico-analyses (Nederweert, Vijfheerenlanden) en de ambitie om voor meisjes en vrouwen de straten in de gemeente 'safe-streets' te laten zijn (Hoorn).

10.3 Opmerkelijk weinig aandacht voor parkeren

Het is opmerkelijk dat er weinig aandacht is voor het parkeren. De uitzondering op de regel is het nieuwe akkoord voor de gemeente Haarlem: *"De verbetering van leefbaarheid, toegankelijkheid en verkeersveiligheid alléén door het reguleren van parkeren was tot nu toe niet altijd voldoende omdat het aantal afgegeven vergunningen niet gerelateerd is aan de feitelijke ruimte om te parkeren. Het instellen van een plafond schept ruimte in de wijk om de leefbaarheid (groen en speelruimte), toegankelijkheid en de veiligheid op een goed niveau te brengen"*.

10.4 Vervoersarmoede krijgt maar mondjesmaat aandacht

Tenslotte is er gekeken naar de mate waarin gemeenten aandacht besteden aan vervoersarmoede van kwetsbare groepen. In krimpregio's kost het door vergrijzing en bevolkingsdaling immers grote moeite om vervoersdiensten op peil te houden.⁴³ Een opvallende constatering is dat de gemeente West Betuwe de enige gemeente is die dit concept in haar akkoord noemt.

Uiteraard zijn er wel gemeenten die in hun mobiliteitshoofdstuk aandacht besteden aan inwoners die mogelijk vervoersarmoede ervaren, zonder het concept als zodanig te benoemen. In Dordrecht spreekt men bijvoorbeeld over een *"slimme mobiliteitsregeling voor kwetsbare doelgroepen"*, en in de gemeente Pekela verkondigen ze het volgende: *"Als mobiliteit een probleem is om op school of werk te komen, vinden we daar een passende oplossing voor"*.

43 Engbersen, R. & Bronsvort, I. (2017) Mobiliteit in dunbevolkte regio's. Over vervoersarmoede, mobiliteit en bereikbaarheid. Den Haag: Platform31 i.s.m. ZB| Planbureau.

11 Economie bezien in samenhang met transitieopgaven

Niet geheel onverwacht komt 'economie' (of 'economisch') in 315 van de 323 geanalyseerde coalitieakkoorden voor. Rekening houdend met de omvang van de coalitieakkoorden, noemt de gemeente Emmen het woord het meest. In 2018 werd 'economie' ook in vrijwel alle gemeenten genoemd (310 van de 336 gemeenten). Dat blijkt ook uit een recent verspreide enquête van de VNG onder gemeentesecretarissen, waarin 92 van de 129 deelnemende gemeenten aangeven dat het thema economie even belangrijk is als vier jaar geleden.

Tegelijkertijd lijkt economie steeds minder een eigenstandig thema te zijn. 'Economie' wordt vaak genoemd in combinatie met de sociale, ruimtelijke, duurzaamheids- en gezondheidsaspecten die deze tijd, van crises, met zich meebrengt. Voorbeelden hiervan zijn Hollands Kroon: *"Ontwikkelingen moeten niet enkel bijdragen aan economische 'groei', maar ook aan sociale en maatschappelijke doelstellingen"* en Olst-Wijhe: *"De transitieopgaven van klimaat, energie, wonen, water, toekomst van de landbouw en stikstof hebben gevolgen voor het landschap van Olst-Wijhe én directe sociale en economische effecten op inwoners en bedrijven"*. Gemeenten geven aan te kijken naar meer dan alleen economische welvaart. Desondanks komen termen als bijvoorbeeld Brede Welvaart en circulaire economie in veel akkoorden niet expliciet terug. Het thema economie komt in mindere mate als zelfstandig thema of wethouderspost terug, en meer in verband met andere thema's. Er lijkt dus minder aandacht te zijn voor economie bij de nieuwe colleges.

11.1 Gemeenten worstelen met krappe arbeidsmarkt

De druk op de arbeidsmarkt neemt toe, zo is ook te merken aan de coalitieakkoorden. In bijna tachtig procent van de coalitieakkoorden komt het woord 'arbeidsmarkt' terug. Veel voorkomende buurwoorden zijn 'krapte', 'krappe', 'onderwijs' en 'inclusieve'. Opvallend is dat 'arbeidsmarkt' in 2018 ook in ongeveer 75 procent van de coalitieakkoorden voorkwam (ten opzichte van ongeveer 78 procent in 2022). Het verschil is dat toen in enkel zes coalitieakkoorden 'krappe' of 'krapte' als buurwoord werd gevonden, ten opzichte van 63 keer in de coalitieakkoorden van dit jaar. Arbeidsmarkt lijkt dus niet meer of minder belangrijk te worden, maar de context verandert. De gemeente Alblasterdam probeert een oplossing te vinden voor de krapte op de arbeidsmarkt: *"Het versterken van de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt is een belangrijke voorwaarde om enerzijds de krapte op de arbeidsmarkt te verminderen en anderzijds het arbeidspotentieel van onze inwoners te vergroten"*. Ook de gemeente Doetinchem noemt het arbeidspotentieel als mogelijk middel om de krapte op de arbeidsmarkt enigszins te verhelpen: *"Voor werkgevers wordt het in de krappe arbeidsmarkt steeds aantrekkelijker om deze groep (het zogenoemde onbenutte arbeidspotentieel) een kans te geven op de arbeidsmarkt. Wij zien de arbeidsmarkt als een publieke verantwoordelijkheid en pakken daarom een actieve regierol om de arbeidsparticipatie aanzienlijk te vergroten"*.

Met de ontgroening, de vergrijzing en het grote dienstenaandeel in de economie is het verre van eenvoudig om de

arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen. Ook de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het grote aantal zzp'ers (twaalf procent van de werkenden) maakt dat lastiger.⁴⁴ Dat blijkt ook uit de huidige krapte van de arbeidsmarkt, ook al noemen maar 42 gemeenten 'zzp' (en vaak niet als oorzaak). Het vergroten van die arbeidsproductiviteit kan onder andere door middel van digitalisering (103 akkoorden), innovatie (241 akkoorden), betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (zeven akkoorden), om-, bij- en herscholing (respectievelijk achttien, negentien en één akkoord(en)), een grotere arbeidsmobiliteit (één akkoord) en dynamisch en ambitieus ondernemerschap (115 akkoorden). De gemeenten kunnen onderwijsinstellingen stimuleren om het onderwijs te verbeteren, te variëren en om meer mogelijkheden te ontwikkelen om aan te sluiten bij Leven Lang Ontwikkelen.⁴⁵ Hoewel er veel manieren zijn om de arbeidsproductiviteit te vergroten, ligt de oplossing hiervoor voor een groot deel bij bedrijven en de Rijksoverheid. Wellicht verklaart dit dat 'arbeidsproductiviteit' maar in twee akkoorden wordt genoemd (Rotterdam en Doetinchem). De oplossingen worden soms in een andere context genoemd, zoals de gemeente Oosterhout: "Oosterhout zet in op het activeren van niet-uitkeringsgerechtigde jongeren en op het behouden en aantrekken van jonge mensen. Dat doen we onder andere door in te zetten op een leven lang ontwikkelen (hybride beroepsopleiding logistiek, bevorderen praktijkleren op de werkvloer), het inzetten van technologie voor (sociale) inclusie en een sluitende overgang onderwijs-arbeidsmarkt".

11.2 Circulaire Economie: nadruk op circulaire land- en woningbouw en inkoop

De Nederlandse overheid heeft zich als doel gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Dit betekent dat grond- en afvalstoffen zuiniger, slimmer en efficiënter moeten worden gebruikt, onder andere door productiemethodes 'circulair' te ontwerpen.⁴⁶ Nieuwe productieprocessen brengen een nieuwe ruimtevraag met zich mee (bijvoorbeeld grondstoffenrotondes), en zijn bovendien nauw verwant aan vraagstukken en opgaven binnen het thema 'klimaat en energie', denk bijvoorbeeld aan ruimte voor duurzame energie. Het ambitieuze doel van het kabinet is op dit moment nog lang niet in zicht. Alhoewel de efficiëntie in het gebruik van grondstoffen is toegenomen, is het totale grondstoffengebruik tot dusverre nauwelijks veranderd. Ook het nog geringe aantal circulaire bedrijven en nieuwe circulaire initiatieven laat zien dat we nog maar aan het prille begin staan.⁴⁷

Het thema lijkt vooral te leven in de grote(re) steden.⁴⁸ In Amsterdam heeft men, geïnspireerd door de econome Kate Raworth, zelfs een nieuw economisch model omarmd gestoeld op duurzaamheid en circulariteit: "Met Agenda Circulair en vernieuwende economische modellen als de Amsterdamse donut richten we op lokaal niveau de economie circulair in waarbij er aandacht is voor de maatschappelijke kant van het circulair maken van de stad". Ook andere steden, waaronder Leeuwarden, Utrecht, Amersfoort, Zwolle, Rotterdam en Arnhem, besteden er in hun akkoord in ruime mate aandacht aan. Deze grote en middelgrote steden leggen vooral de nadruk op het stimuleren van 'biobased' en circulair bouwen. In Leeuwarden verkondigt men trots

44 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 23 augustus). Ontwikkelingen zzp [Dataset]. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/ontwikkelingen-zzp#:~:text=Steedsprocent-20meerprocent20werkendenprocent20zijnprocent20zzp,metprocent20184procent20duizendprocent20toegenomen>.

45 van Hoorn, J., Koelemaij, J. & Leistra, T. (2022) Economische agenda voor stad en regio. Den Haag: VNG/Platform31.

46 Rijksoverheid (2016) Nederland circulair in 2050. Den Haag: Rijksoverheid.

47 Van Dijken, K., Dorenbos, R., Fokkema, M., Ghauharali, R. Wassenberg, F. & Bekhuis, F. (2021). Herstel en perspectief in tijden van transitie. Hoofdstuk 8: "De ingrijpende duurzaamheidstransitie." (pp. 84-93). Den Haag: Platform31.

48 De aandacht die er besteed wordt aan 'circulaire economie' is moeilijk te kwantificeren, aangezien je op basis van deze zoekterm ook resultaten krijgt die betrekking hebben op de 'meicirculaire,' de 'septembercirculaire', de 'decembercirculaire', enz. Om hier toch iets over te kunnen zeggen hebben we het aantal resultaten op deze overige termen afgetrokken van het aantal resultaten op 'circulair'. Dit geeft een redelijk betrouwbaar beeld, maar nadere bestudering van de data toont aan dat deze methode ook niet helemaal waterdicht is. Bij het zoeken op 'kringloop' doet zich een soortgelijk probleem voor. Alternatieve zoektermen zoals 'r-ladder' of 'upcycling' leveren (te) weinig resultaten op. Om die reden hebben we bij deze zoekterm vooral kwalitatief gekeken naar de opsomming van de zinnen die de zoekterm 'circulair' per gemeente oplevert.

dat ze “in Fryslân vooroplopen in de transitie naar een circulaire economie” en daar “de komende jaren ook maximaal op in te zetten”, daarbij refererend aan de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen. Daarnaast geven veel gemeenten aan zelf het goede voorbeeld te geven en in te zetten op circulair inkopen door de gemeente zelf. Een laatste pijler is het ondersteunen van bedrijven en kennisinstellingen bij de omslag naar circulair inkopen en produceren: “Partijen in de stad die bij een aanbesteding of vergunningaanvraag laten zien aanzienlijk duurzaam en circulair te opereren, hebben een streepje voor” (Utrecht). Door middel van het transformeren en herinrichten van bedrijventerreinen hopen stedelijke gemeenten ook innovatieve ondernemers die zich bezighouden met circulaire maakindustrie naar de gemeente te lokken. Hiervoor trekken sommige gemeenten, bijvoorbeeld Utrecht, gezamenlijk op met de provincie.

Plattelandsgemeenten leggen eerder de nadruk op ‘circulaire landbouw’, zoals Hollands Kroon (“samen met de sector willen we de landbouw waar nodig hervormen en de omslag versnellen naar duurzame, toekomstbestendige, circulaire en diervriendelijke bedrijfsvoering”) of op het ‘circulair voedselsysteem’, zoals Altena (“samen met de gebiedspartijen geven we verder invulling aan het programma circulair voedselsysteem, met een afbouwende financiële impuls vanuit de gemeente”). Ook Ede besteedt hier aandacht aan: “Boeren die verder willen en kunnen, ondersteunen we daarom in de transitie naar natuurinclusieve en circulaire landbouw met een goed verdienmodel... bij het uitgeven van eigen gronden hanteren we zelf ook zoveel mogelijk de criteria natuurinclusief en circulair als voorwaarde”. Gemeenten in de nabijheid van een groot industriecomplex zien op hun beurt vooral potentie in het hergebruik van reststromen: “We hebben hoge verwachtingen van de plannen van diverse bedrijven op het Chemelot-complex die plastic en kunststof terugbrengen tot de oorspronkelijke basiscomponenten en die daardoor volledig herbruikbaar worden” (Gulpen-Wittem).

Een greep uit de overige ideeën die worden aangekondigd zijn het aanleggen van een milieustraat ten behoeve van afvalscheiding

(Waterland), het aanleggen van een grondstoffencentrum in samenwerking met naburige gemeenten (Eersel), het ontwikkelen van materialenhubs waar sloopmaterialen ten behoeve van hergebruik kunnen worden opgeslagen (Rotterdam) of het faciliteren van een circulair ambachtscentrum (Venlo). Ook de link tussen circulaire economie en digitalisering wordt zo nu en dan gelegd: “We zien kansen in het met data en technologie helpen realiseren van eerdergenoemde duurzaamheidsthema’s, inclusie en circulaire economie” (Leeuwarden). Om dit te ontwikkelen wordt een leerprogramma voor de medewerkers van de gemeente op het gebied van onder meer circulaire economie opgestart. Tenslotte geven een aantal gemeenten aan dat het zichtbaar maken van circulaire initiatieven ook belangrijk is ten behoeve van het bewustmakingsproces.

Ondanks dat de wil en de ambitie er is, benadrukken een aantal gemeenten dat het een proces van de lange(re) termijn is: “Want een circulaire stad met sociale- en klimaatrechtsvaardigheid is niet van de ene op de andere dag geboren” (Utrecht) en: “Daarvoor geven we onze boerenbedrijven de tijd en ruimte om te innoveren en verduurzamen, richting de circulaire landbouw” (Voorst).

11.3 Innovatie blijft vaak abstract

Innovatie komt in 241 akkoorden voor. Eindhoven staat bovenaan als het gaat om het absolute aantal keer dat ‘innovatie’ wordt genoemd (29). Rekening houdend met de lengte van het akkoord, spant de gemeente Westerkwartier de kroon; de gemeente heeft het zelfs in de titel staan: “Het gaat verder in Westerkwartier: veerkrachtiger, innovatiever en socialer”. Overal in het land wordt er aandacht besteed aan innovatie, van de hoog stedelijke gemeenten tot de plattelandsgemeenten. De gemeente Tilburg spreekt een mooie wens uit: “We streven naar een economie en arbeidsmarkt die innovatief, duurzaam en inclusief zijn en die niet alleen op korte termijn, maar ook de langere termijn zorgen voor werkgelegenheid en welvaart voor al onze inwoners”. Opvallend is dat ‘innovatie’ dus veel wordt genoemd, maar dat er niet altijd invulling wordt gegeven aan het begrip, zoals in de gemeente Wijchen: “Duurzame innovaties bieden kansen voor het bedrijfsleven én dragen

bij aan een beter klimaat". Enkele gemeenten zijn wel concreet: "Als coalitie willen we kijken waar we bedrijven kunnen helpen om innovatief te blijven en te ontwikkelen, denk bijvoorbeeld aan het contact leggen met de rom (regionaal ontwikkelings maatschappij) in west waar ondernemers financiering kunnen aanvragen voor innovatie of duurzaamheidsmaatregelen" (Edam-Volendam) en "Wij stimuleren een goede samenwerking van onderwijspartners onderling en met betrokken ondernemers. Zo willen we graag samen met de partners een zorgcampus nabij metrostation Spijkenisse Centrum realiseren, gericht op innovatie in de zorg en bijpassende onderwijsvormen" (Nissewaard). In één adem met innovatie, wordt ook het begrip 'Triple Helix' genoemd (in dertien coalitieakkoorden). Reusel de Mierden vat het als volgt samen: "De unieke samenwerking tussen overheden, onderwijs- en kennisinstellingen en het bedrijfsleven (Triple Helix) in onze Brainportregio voegt waarde toe, waarbij we de stimulans in de komende periode meer vanuit het bedrijfsleven en onderwijs zelf willen zien om ook in de toekomst als regio sterk te blijven".

11.4 Regiodeals belangrijke aanjager regionale samenwerking

Regionale samenwerking blijft een belangrijk thema, zeker ook binnen het economische domein.⁴⁹ De combinatie van 'samenwerking' en 'regionale' komt ongeveer evenveel voor in 2022 als in 2018 (157 akkoorden in 2022, 49 procent, ten opzichte van 150 akkoorden, 45 procent, in 2018). Het instrument 'regiodeals' heeft aan populariteit gewonnen de afgelopen jaren; 39 gemeenten noemen het nu in hun coalitieakkoord ten opzichte van dertien gemeenten in 2018. Gemeenten noemen regiodeals ofwel als succesvol instrument dat al gebruikt is, ofwel als wens om nog in te gaan zetten, zoals in de gemeente Venlo: "Voor de komende periode willen we de mogelijkheden verkennen voor een vervolg op de huidige (aflopende) Regiodeal, en daarbij net even wat verder kijken. Waarom bijvoorbeeld stoppen bij de grens? Als stad op de grens is grensoverschrijdende

samenwerking voor Venlo een vanzelfsprekendheid. We hebben fors geïnvesteerd in de relatie met buurland Duitsland, en met de ontwikkeling van een grensoverschrijdende economische actieagenda Noord-Limburg–Niederrhein zetten we een belangrijke verdiepende stap. Wij willen daarom ook de mogelijkheden verkennen voor een grensoverschrijdende Regiodeal om daarmee het innovatieve economisch systeem te verstevigen".

Opvallend is overigens wel dat gemeenten regionale samenwerking minder expliciet koppelen aan economie. Waar in 2018 nog 45 van de 336 gemeenten 'regionale' direct koppelt aan 'economie', zijn dat in 2022 vijftien van de 323 gemeenten. Het lijkt er dus op dat economie een minder prominent thema is geworden in de regionale samenwerking, en dat het meer draait om andere opgaven, zoals wonen en de stikstofcrisis. Toch lijkt in de regiodeals economische ontwikkeling op het regionale niveau een vanzelfsprekendheid. Tegelijkertijd is een aantal gemeenten bezig met economie op kleinere schaal: het thema 'wijk economie'. Volgens het (toenmalige) Ministerie van Economische Zaken is wijk economie 'het volledig benutten van de economische potenties van een wijk en haar bewoners, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de economische vitaliteit en de leefbaarheid van een wijk'.⁵⁰ Het begrip wordt in vier coalitieakkoorden genoemd; de stedelijke gemeenten Breda, Utrecht, Eindhoven en Schiedam. Volgens Utrecht hoort wijk economie bij de groei van de stad: "We maken ruimte voor werk: voldoende werk - passend bij de grote opgaven van de stad is cruciaal. Daarbij kijken we goed naar de behoefte van werknemers op het niveau van de wijk: een bruisende wijk economie hoort bij de groei en ontwikkelingen van de stad".

11.5 Op zoek naar de balans tussen toerisme en leefbaarheid

Toerisme is en blijft een veelvoorkomend thema. In 244 coalitieakkoorden wordt het woord genoemd (ten opzichte van 264 coalitieakkoorden in 2018). Opvallend is dat toerisme vooral in kleinere,

49 van Hoorn, J., Koelemaij, J. & Leistra, T. (2022) Economische agenda voor stad en regio. Den Haag: VNG/Platform31.

50 Ministerie van Economische Zaken (2010). *Handboek wijk economie*. Seinpost Adviesbureau

middelgrote en plattelandsgemeenten een relatief belangrijk thema is. In die gemeenten gaat het met name om toerisme in de natuurgebieden en de balans tussen groei van het toerisme en een leefbaar gebied voor bewoners en natuur, zoals in de gemeente Altena: “De balans tussen natuur en toerisme moet goed bewaakt worden door slim reguleren”. In geen enkel coalitieakkoord wordt gesproken over het verschil tussen binnenlands (mensen vanuit Nederland) en buitenlands (mensen buiten Nederland) toerisme. Terwijl inzicht in die twee stromingen behulpzaam zou kunnen zijn in het formuleren van beleidsmaatregelen voor een gezonde balans tussen toerisme en leefbaarheid. De enige gemeente die het over bezoekers heeft, zoals binnenlandse toeristen vaak worden aangeduid, is Amsterdam. Uit data blijkt dat in 2019 meer dan de helft van de toeristen uit Nederland kwam, en dit percentage is alleen maar toegenomen sinds de coronacrisis (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022).⁵¹

11.6 Het mkb, binnensteden en bedrijventerreinen

Het mkb wordt vaak genoemd, in 96 coalitieakkoorden. Veel gemeenten willen vooral het mkb ondersteunen, een mkb-vriendelijke gemeente blijven of worden, en gemeenten zien het mkb als een banenmotor voor hun regio. De gemeente Bunschoten spreekt zelfs de volgende wens uit: *“We streven naar een optimaal ondernemersklimaat voor (startende) ondernemers en zzp’ers. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat, lage lasten en verminderde regeldruk zijn hiervan onderdeel. Bunschoten wil de mkb-vriendelijkste gemeente van Nederland zijn”*. Smallerland noemt impliciet de functie van het mkb als banenmotor: *“Het mkb heeft, samen met onze kennisinstellingen, een belangrijke rol in het versterken van de regionale arbeidsmarkt en van ons economisch beleid”*. Het blijft echter vaag hoe gemeenten precies het mkb willen gaan ondersteunen.

In bredere zin wordt ‘bedrijven’ door 304 gemeenten genoemd en ‘bedrijventerrein’ door 227 gemeenten. Gemeenten zien zowel

uitdagingen als kansen bij bedrijventerreinen. Door de grote urgentie die er aan de woningbouwopgave gegeven wordt, komen mkb-ondernemers op bedrijventerreinen als gevolg van beoogde gebiedstransformaties steeds vaker onder druk te staan.⁵² Hiervan is vooral sprake in de stedelijke gemeenten, zoals Lelystad: “De gemeente zal bestaande bedrijventerreinen actief beheren om verloedering en grootschalige leegstand tegen te gaan en hierbij de kleine binnenstedelijke bedrijventerreinen omvormen naar een woon- of maatschappelijke bestemming” (Lelystad). Andere gemeenten zetten zich juist actief in op behoud en opwaardering van hun werklocaties: “We willen een scherpe focus en herkenbaarheid per bedrijventerrein (juiste bedrijf op de juiste plek), het ruimtegebruik intensiveren (meer banen per hectare) en meer ruimte creëren om te ondernemen in Zwijndrecht, zodat het aanwezige bedrijfsleven kan groeien en er ruimte ontstaat voor nieuwe bedrijvigheid”. De gemeente Nissewaard zegt het volgende: “We streven naar een goed vestigingsklimaat voor de bedrijventerreinen, het stadscentrum en de winkelcentra”.

Het percentage van gemeenten die ‘binnenstad’ (en binnensteden) noemen is in vier jaar tijd nauwelijks gestegen; in 2018 noemden bijna 26 procent van de gemeenten het, in 2022 is dat iets meer dan 26 procent. Niet geheel verrassend wordt het vooral genoemd door stedelijke gemeenten, maar ook door een aantal plattelandsgemeenten. Waar in 2018 Hengelo ‘binnenstad’ het vaakst noteerde (60 keer), is dat in 2022 Dordrecht (27 keer). De binnenstad is belangrijk voor Dordrecht: *“Een levendige binnenstad is het visitekaartje voor Dordrecht 2030”*. Veel gemeenten zien, net als Dordrecht, de binnenstad als kans om hun gemeente aantrekkelijker en leefbaarder te maken. Een vitale binnenstad wordt belangrijk gevonden, net als in 2018. Dat geldt overigens ook voor dorpskernen (in 53 akkoorden genoemd). Het percentage is iets gestegen ten opzichte van 2018; van ongeveer

51 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 23 augustus). Logiesaccommodaties; gasten, nachten, woonland, logiesvorm, regio [Dataset]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82059NED/table?ts=1589788542284>

52 van Hoorn, J., Koelemaij, J. & Leistra, T. (2022) Economische agenda voor stad en regio. Den Haag: VNG/Platform31.

veertien procent van de gemeenten in 2018 naar ongeveer zestien procent van de gemeenten in 2022.

11.7 Koopkracht en inflatie lijkt urgenter na moment van analyse

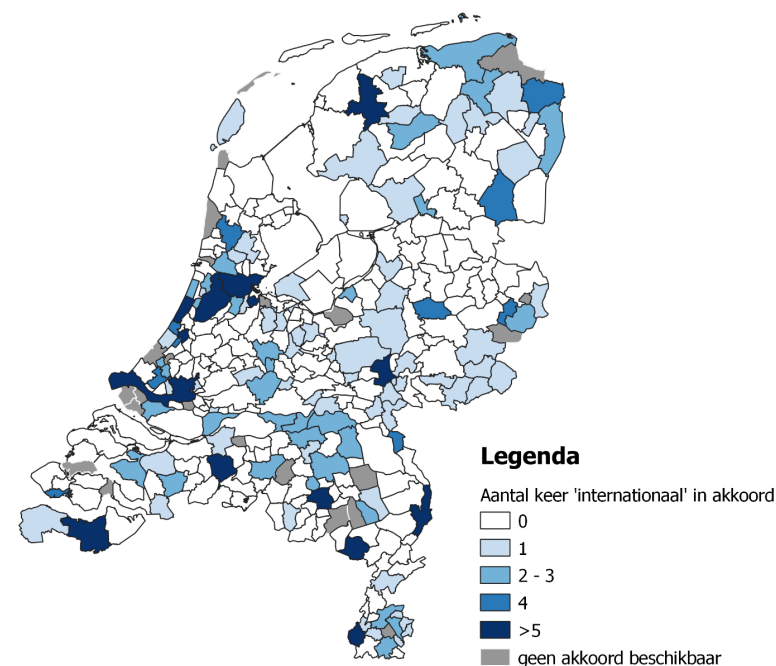
In alle coalitieakkoorden die zijn bekeken voor 13 juli 2022 werd 'koopkracht' in vijftien akkoorden genoemd, in 2018 in vier akkoorden. Waar in 2018 nog ongeveer veertig procent van de akkoorden 'inflatie' noemde, is dat in 2022 ongeveer 55 procent. Dit was wel voor midden juli. De twee onderwerpen lijken na die tijd nog urgenter te zijn geworden. De urgentie is ook al terug te zien in de teksten van de akkoorden, zoals in Schiedam: *"Als gevolg van de oorlog in Oekraïne*

hebben we nu ook te maken met de onvoorspelbaarheid van de inflatie en stijgende prijzen, met als gevolg dat de armoede onder Schiedammers toeneemt". Ook Het Hogeland merkt de gevolgen: *"Op dit moment spelen de hoge inflatie en de sterke prijsstijgingen, vooral in de bouw, ons parten"*. De stijgende inflatie heeft gevolgen voor de gemeente en haar inwoners. Toch wordt er ook in minder urgente manier gesproken over inflatie, zoals inflatiecorrecties en heffingen. Er is te merken dat gemeenten het moeilijk vinden om concrete oplossingen te vinden, mede door de aanstaande bezuinigen vanuit het Rijk aan gemeenten ('het ravijn' in 2026, zie paragraaf 4.2). Wellicht wordt de komende tijd meer invulling gegeven aan de mogelijke oplossingen.

12 Internationale en Europese samenwerking en invloed

12.1 Internationale ambities en grensoverschrijdende samenwerkingen

Europese en internationale ontwikkelingen hebben een steeds grotere impact op het gemeentelijk beleid. Namens de VNG behartigt de commissie Europa en Internationaal de belangen van de Nederlandse Gemeenten in onder meer de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Ook verbindt zij internationale aspecten van gemeentelijke beleidsterreinen met vakinhoudelijke werkzaamheden op deze beleidsterreinen in de verschillende beleidscommissies van de VNG.⁵³ In totaal wordt er in de akkoorden 286 keer naar 'internationale', 'internationaal' of 'internationalisering' verwezen. Dit komt nagenoeg exact overeen met de aandacht die in 2018 aan deze thema's besteed werd.



Figuur 9 Meest internationaal-georiënteerde gemeenten op basis van zoektermen 'internationaal', 'internationale' en 'internationalisering.'

53 VNG-Nieuws, Commissie Europa en internationaal.

Figuur 9 toont aan dat het vooral de stedelijke gemeenten zijn die hier veelvuldig aan refereren, zoals Rotterdam, Venlo, Eindhoven, Maastricht, Amsterdam, Leeuwarden, Arnhem, Leiden en Breda. Deze steden besteden in deze context vooral aandacht aan het stimuleren van internationaal onderwijs en de huisvesting van internationale studenten (zie hoofdstuk 10), het aantrekken van internationale bedrijven, kenniswerkers en expats en het organiseren van internationale cultuur- of sportevenementen.

Een opvallende gemeente in deze lijst is de gemeente Noordwijk. Hoewel ze in hun akkoord aangeven dat “de unieke ligging aan zee maakt dat Noordwijk internationaal bekend is als kuuroord” en dat het haar “ambitie is om een serieuze speler te zijn op de internationale well-being markt en om door te groeien naar een internationaal hoogwaardige locatie waar welzijn en gezondheid alle aandacht krijgen”, blijkt dat hun hoge score in deze lijst vooral te maken heeft met het feit dat ze een uitgebreide paragraaf hebben besteed aan de huisvestingsproblematiek van internationale werkers. Dit kan worden verklaard door de aanwezigheid van het technisch centrum van de Europese ruimtevaartorganisatie (ESA ESTEC) in deze gemeente. Een andere gemeenten die in haar akkoord veel naar internationale ontwikkelingen kijkt is (Schiphol-gemeente) Haarlemmermeer: “Internationale bedrijven vestigen zich graag in Haarlemmermeer vanwege het goede onderwijs, de goede infrastructuur en de relatief lage belastingen”.⁵⁴ Ook grensgemeenten Weert (o.a. grenspark Kempen) en Terneuzen (o.a. samenwerking internationaal havengebied) besteden hier aandacht aan.

In 52 akkoorden komen ‘grensoverschrijdende’ samenwerkingsprojecten aan bod. Dit betreft vanzelfsprekend vooral grensgemeenten, zoals Baarle-Nassau, Venlo, Oost-Gelre, Aalten, Beekdaalen en Brunssum. Zo refereert de gemeente Aalten naar de samenwerking ‘immer beter’ en het stimuleren van grensoverschrijdende ondernemers, en lijken de Limburgse parkstadgemeenten de grensoverschrijdende samenwerking

vooral gezamenlijk en regionaal op te pakken. De gemeente Gulpen-Witterm vraagt hierin van de rijksoverheid om een actieve en faciliterende rol. Oost-Gelre verklaart: *“We blijven inzetten op de euregio en ondersteunen de inzet van achterhoekambassadeurs bij grensoverschrijdende samenwerking en de projecten en netwerken die daaruit voortvloeien”*.

12.2 Europa: samenwerkingen, subsidies en wet- en regelgeving

De gemeenten verwijzen ook veelvuldig naar Europa. De zoektermen ‘Europa’, ‘Europees’ en ‘Europese’ komen in totaal 271 keer voor in de akkoorden. Hierbij gaat het veel over Europese samenwerkingen, netwerken en subsidies. Ook wordt er met regelmaat verwezen naar Europese beleidslijnen en -doelen (vooral op het gebied van energie) en wet- en regelgeving (vooral op het gebied van natuur en landbouw). De meeste aandacht voor Europa vinden we terug in de akkoorden van Maastricht, Eindhoven en Breda. Breda spreekt daarbij haar ambitie uit om in 2030 *“de eerste Europese stad in een groen park te zijn”*. De reden dat Opsterland en Súdwest-Fryslân zo sterk oplichten heeft vooral te maken met het feit dat hun akkoorden tweetalig zijn en het woord ‘Europa’ in het Fries niet verandert. Een andere niet-stedelijke gemeente die veelvuldig naar Europa refereert is Urk. In hun coalitieakkoord lezen we terug dat Urk zich nadrukkelijk profileert als de *“maritieme hotspot-”, het “viscentrum” en “het zeevisknooppunt van Europa”*. Ook andere gemeenten dichten zichzelf - of initiatieven binnen hun gemeente - een unieke rol of status toe binnen de Europese context. In die hoedanigheid benadrukt IJsselstein bijvoorbeeld haar fruitbomencollectie en Neder-Betuwe haar laanboomtelers.

12.3 Sustainable Development Goals: nog geen ‘hot item’

Tenslotte hebben we gekeken naar de mate waarin er in de akkoorden aandacht besteed wordt aan de ‘Sustainable Development Goals’ (SDG’s) van de Verenigde Naties. Uit rapporten van de ‘Voluntary National Review’ (VNR) en de ‘Voluntary Subnational Review’ (VSR) blijkt dat Nederland relatief goed scoort op sociale en economische doelen,

54 Overigens blijkt Haarlemmermeer een uitgesproken voorstander van de opening van Lelystad Airport

maar minder op de klimaat- en natuurgerelateerde doelstellingen. De VSR laat ook zien dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en regio's waar beter of minder op wordt gescoord.⁵⁵ De SDG's lijken, op basis van de coalitieakkoorden, nog geen 'hot topic' te zijn in gemeenteland: de zoekterm 'SDG' komt in slechts vier procent van de akkoorden voor, en 'sustainable' in ruim zeven procent.⁵⁶ Voor 'ontwikkelingsdoelen' ligt dit percentage nog lager (ongeveer drie procent). Gemeenten die hier wel expliciet naar verwijzen zijn gevarieerd wat betreft grootte, bevolkingsdichtheid en ligging, en variëren van Aalten tot Zwijndrecht en van Best tot Tytsjerksteradiel. Over het algemeen verklaren deze gemeenten de doelen zo goed mogelijk in hun beleid te integreren. Zo schrijft de gemeente Tynaarlo het volgende:

"Wij sluiten ons aan bij de sdg-gemeenten; de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals) zijn een helder, bruikbaar kader om als leidraad te gebruiken bij het ontwikkelen en toetsen van gemeentelijk beleid". Ook de gemeente Maastricht verwijst ernaar: "De Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties (ook wel Global Goals genoemd) worden daarbij steeds herkenbaarder en meetbaarder in het gemeentelijk beleid geïntegreerd". Een enkele gemeente is nog wat gereserveerder, en zit nog in de onderzoekende fase: "We willen in dit beleidsplan onderzoeken of het meerwaarde kan hebben dat Zeewolde Sustainable Development Goals gemeente wordt en waar duurzaamheid/energie raakvlakken kan krijgen met andere beleidsterreinen".

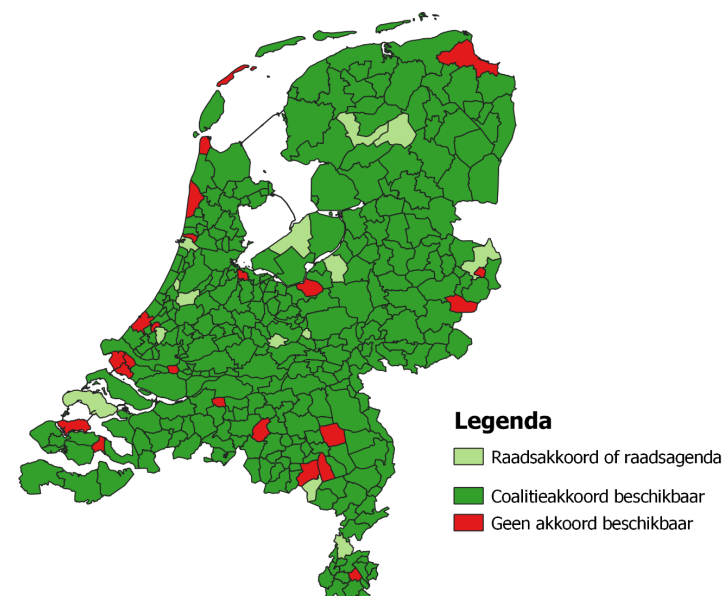
55 VNG-Nieuws, *Rapport decentrale overheden en Global Goals beschikbaar*, 7 juli 2022.

56 De zoekterm 'global' is tevens gebruikt, maar dit levert vooral resultaten op die betrekking hebben op het bijvoeglijk naamwoord 'globale'

13 Bijlage 1: Aanpak analyse en data

13.1 Diversiteit in lengte en type akkoorden

Tot en met woensdag 13 juli 2022 zijn de beschikbare coalitieakkoorden in de tool geladen. Dit levert een totaal op van 323 akkoorden. Figuur 10 geeft een overzicht van welke gemeenten op die datum wel of geen akkoord beschikbaar was. De opvallendste grote afwezige is de gemeente 's-Gravenhage.⁵⁷ Ook in sommige andere gemeenten, zoals Den Helder, Bergen, Putten, Vlieland en Geertruidenberg komt het formatieproces pas laat op gang.⁵⁸ Voor Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne geldt dat er pas op 23 november 2022 herindelingsverkiezingen zullen worden gehouden.



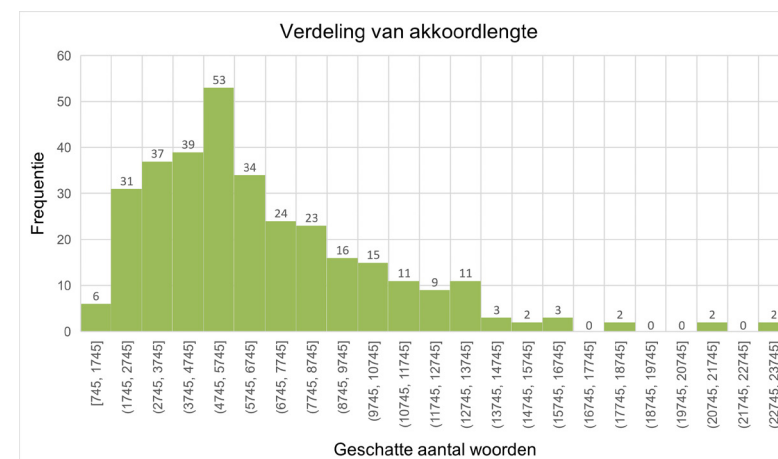
Figuur 10 Beschikbare coalitieakkoorden op 13 juli 2022. Bewerking: Platform31 (QGIS)

57 Andere ontbrekende gemeenten zijn: Barendrecht, Bergen (NH), Beverwijk, Brielle, Den Helder, Eemsdelta, Geertruidenberg, Gemert-Bakel, Haaksbergen, Heeze-Leende, Hellevoetsluis, Kapelle, Noord-Beveland, Oisterwijk, Oldenzaal, Putten, Someren, Vlieland, Voerendaal en Westvoorne.

58 Van der Parre, H. (2022) Het is vier maanden na gemeenteraadsverkiezingen, hoe staat het ervoor? NOS Nieuws [Online], 16 juli 2022. En: Bouwmans, H. (2022) Collegevorming vergt al gauw vier maanden. Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, 19 juli 2022

Er is, net als in 2018, sprake van de nodige diversiteit in de akkoorden wat betreft vorm, lengte en terminologie.⁵⁹ Hoewel we in dit rapport consequent spreken over ‘coalitieakkoorden’, worden er soms ook andere namen aan verbonden. Naast coalitieakkoord komen ook ‘bestuursakkoord’, ‘bestuursagenda’ en ‘coalitieprogramma’ voor. Dit betreft allemaal akkoorden waarin afspraken staan die binnen het nieuwe college van B&W zijn gemaakt. Desondanks is het belangrijk te beseffen dat de akkoorden geen dichtgetimmerde documenten zijn, en dat veel gemeenten streven naar brede samenwerking met alle partijen in de raad. Een aantal gemeenten hebben hun akkoord aangeduid als ‘raadsakkoord’, ‘raadsagenda’ of (in een enkel geval) ‘uitvoeringsakkoord’ of ‘samenwerkingsagenda.’ Dit betekent dat er nog geen coalitieakkoord tot stand is gekomen, maar dat er voorlopig nog sprake is van een brede samenwerking met de raad. Deze gemeenten zijn in figuur 1 in lichtgroen aangeduid.⁶⁰ Deze akkoorden zijn over het algemeen minder omvangrijk dan de ‘normale’ coalitieakkoorden. In het vervolg van dit rapport maken we hierin verder geen onderscheid.

Het kortste akkoord komt dit jaar op naam van gemeente Dantumadiel (drie pagina’s). Andere opvallend beknopte coalitieakkoorden zijn tot stand gekomen in Rucphen, Houten, Uithoorn en Montferland. De langste akkoorden komen vooral op naam van de grote(re) steden: Eindhoven spant in deze categorie dit jaar de kroon (69 pagina’s), gevolgd door Utrecht, Breda, Amsterdam, Rotterdam en Nijmegen. Andere, minder stedelijke gemeenten met opvallend lange akkoorden zijn Nissewaard, Eijsden-Margraten en Zutphen. De verdeling van de akkoordlengtes zijn weergegeven in figuur 11.



Figuur 11 Verdeling van akkoordlengtes (in geschatte aantal woorden)⁶¹

13.2 Inhoudsanalyse: mogelijkheden en beperkingen van de tool

Om de akkoorden zo zorgvuldig en volledig mogelijk te analyseren maken we gebruik van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Voor het kwantitatieve aspect zijn lijsten opgesteld met een aantal prioritaire kernwoorden per thema. Deze zijn tot stand gekomen op basis van nauwe samenwerking tussen de VNG en Platform31. Indien noodzakelijk zijn deze zoektermen gaandeweg het proces nog wat aangepast, of zijn er aanvullende woorden toegevoegd. De zoektermen geven in een oogopslag aan in welke mate gemeenten al dan niet aandacht besteden aan een bepaald thema. Aangezien de lengte van de akkoorden zo verschillend is (zie ook 2.1), zijn we voor iedere zoekterm ook de relatieve mate waarin hier aandacht aan wordt besteed nagegaan. Dit hebben we gedaan door het aantal keer dat een woord in een akkoord voorkomt te delen door het (geschatte) aantal woorden van het akkoord, en dat te vermenigvuldigen met 1000. Over het algemeen

59 VNG (2018) Highlights Coalitieakkoorden 2018. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

60 In alfabetische volgorde: Cranendonck, Dinkelland, Heerenveen, Kaag en Braasem, Lelystad, Lisse, Nunspeet, Ooststellingwerf, Pijnacker-Nootdorp, Schouwen-Duiveland, Sittard-Geleen, Veenendaal, Velsen en Wijk bij Duurstede.

61 Deze schatting is gedaan op basis van het aantal kb's van het rapport.

geldt dat er sprake is van een sterke overlap tussen 'absolute' en 'relatieve' aandacht. In dit rapport zullen we daarom eerst en vooral aandacht besteden aan de 'absolute' aandacht. Indien er een gemeente is met een beknopt coalitieakkoord waarin verhoudingsgewijs opvallend veel aandacht aan een bepaald thema wordt besteed, zal dit als zodanig worden opgemerkt.

Ten behoeve van de vergelijking ten opzichte van 2018 is de tool apart ingeladen met de coalitieakkoorden van toen. Om de geografische patronen zo goed mogelijk te duiden zijn er op basis van een aantal zoektermen kaarten gemaakt. Deze kaarten zijn gemaakt met behulp van het 'open source' geografisch informatiesysteem QGIS. Een selectief aantal van deze kaarten is terug te vinden in dit rapport.

Helaas is het in de tool niet mogelijk om op woordcombinaties te zoeken. Dit wil zeggen dat er steeds maar één woord per keer ingegeven kan worden. Dit beperkt de analyse in sommige gevallen. Ook het zoeken op afkortingen is in de meeste gevallen niet mogelijk, aangezien de meeste van deze lettercombinaties ook voorkomen in bestaande woorden. Daarnaast is bij het analyseren van de uitkomsten de nodige voorzichtigheid geboden. Sommige woorden komen namelijk in verschillende contexten voor. Zie voor voorbeelden hoofdstuk 15: methodologische bijlage. Om dergelijke nuances goed in de analyse mee te nemen, is een kwalitatieve duiding noodzakelijk. De tool maakt het mogelijk om per zoekterm met één muisklik een overzicht uit te draaien van alle zinssneden waarin dit specifieke woord voorkomt. Hieruit kan door middel van een diagonale blik de algemene strekking worden gedistilleerd. Ook maakt dit overzicht het mogelijk om inspirerende quotes van gemeenten die er relatief veel aandacht aan besteden in het rapport op te nemen, of juist aandacht te besteden aan opmerkelijke of afwijkende statements.

Tenslotte geldt nog een belangrijke disclaimer, namelijk dat de afwezigheid van bepaalde woorden in een akkoord niet per definitie wil zeggen dat hier door de desbetreffende gemeente geen enkele beleidsaandacht aan wordt besteed. Zoals eerder aangegeven zijn

sommige akkoorden zeer summier, alleen nog op hoofdlijnen, bevatten weinig details en zijn nog volop in ontwikkeling. Zodoende zal het gemeentelijke beleid gaandeweg de nieuwe coalitieperiode steeds meer concrete vorm en richting aannemen en soms zelfs met de hele raad verder ontwikkeld worden. Deze analyse is daarom vooral nuttig als thermometer voor de actualiteit en urgentie van bepaalde thema's, ter indicatie van hoe deze thema's al dan niet regionaal zijn geclusterd, en welke veranderingen in vergelijking met 2018 zijn opgetreden.

Voorbeelden beperkingen van de tool:

- **Woordcombinaties:** Er kan bijvoorbeeld niet gezocht worden op 'regionale samenwerking', of op 'duurzame mobiliteit'. Voor bepaalde zoekwoorden geldt bovendien dat het tientallen variaties oplevert, waardoor een nadere specificatie genoodzaakt is. Een voorbeeld hiervan is wanneer er gezocht wordt op 'regio'.
- **Afkortingen:** Ook het zoeken op afkortingen is in de meeste gevallen niet mogelijk, aangezien de meeste van deze lettercombinaties ook voorkomen in bestaande woorden. Een voorbeeld hiervan is dat het zoeken op "RES" (Regionale Energiestrategie) leidt tot talloze resultaten die bijvoorbeeld betrekking hebben op restaurants, resultaten, interesses of hittestress.
- **Context:** Daarnaast is bij het analyseren van de uitkomsten de nodige voorzichtigheid geboden. Sommige woorden komen namelijk in verschillende contexten voor. Een voorbeeld hiervan is het zoeken op "circulair": hoewel het leeuwendeel van de resultaten betrekking heeft op 'circulaire economie', worden er ook een aanzienlijk aantal woorden meegenomen die betrekking hebben op de 'meicirculaire,' oftewel de specificatie van de toebedeling van het gemeentefonds voor de jaren 2022 en verder. Een ander voorbeeld is wanneer er gezocht wordt op 'bezuinigen': het feit dat dit woord veelvuldig voorkomt wil niet automatisch zeggen dat er in die gemeente ook veel bezuinigd wordt. In sommige akkoorden wordt namelijk juist aangegeven dat eerder aangekondigde bezuinigingen worden teruggedraaid.

14 Bijlage 2: Kenmerken gemeenten

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
's-Hertogenbosch	Noord-Brabant	156521	1414	G40
Aa en Hunze	Drenthe	25574	92	P10
Aalsmeer	Noord-Holland	32445	1590	
Aalten	Gelderland	27100	281	
Achtkarspelen	Fryslân	27960	273	
Alblasserdam	Zuid-Holland	20093	2294	
Albrandswaard	Zuid-Holland	25929	1190	
Alkmaar	Noord-Holland	110770	995	G40
Almelo	Overijssel	73152	1087	G40
Almere	Flevoland	217843	1662	G40
Alphen aan den Rijn	Zuid-Holland	112905	892	G40
Alphen-Chaam	Noord-Brabant	10428	111	K80
Altena	Noord-Brabant	57008	281	P10 en M50
Ameland	Fryslân	3755	63	K80
Amersfoort	Utrecht	158586	2514	G40
Amstelveen	Noord-Holland	92363	2208	G40
Amsterdam	Noord-Holland	904704	5277	G4
Apeldoorn	Gelderland	165586	485	G40
Arnhem	Gelderland	163964	1660	G40
Assen	Drenthe	68954	841	G40
Asten	Noord-Brabant	17068	240	K80
Baarle-Nassau	Noord-Brabant	6931	91	K80
Baarn	Utrecht	24879	762	
Barneveld	Gelderland	60586	341	M50
Beek	Limburg	15814	755	K80
Beekdaelen	Limburg	35923	461	
Beesel	Limburg	13412	481	K80
Berg en Dal	Gelderland	34946	406	
Bergeijk	Noord-Brabant	18875	186	K80
Bergen (L.)	Limburg	13106	127	K80
Bergen op Zoom	Noord-Brabant	67880	844	
Berkelland	Gelderland	43850	170	P10
Bernheze	Noord-Brabant	31698	351	
Best	Noord-Brabant	30606	881	
Beuningen	Gelderland	26232	599	
Bladel	Noord-Brabant	20717	273	
Blaricum	Noord-Holland	12358	1076	K80

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Bloemendaal	Noord-Holland	23732	590	
Bodegraven-Reeuwijk	Zuid-Holland	35730	468	
Boekel	Noord-Brabant	11021	318	K80
Borger-Odoorn	Drenthe	25678	93	P10
Borne	Overijssel	24002	910	
Borsele	Zeeland	22843	161	
Boxtel	Noord-Brabant	33142	477	
Breda	Noord-Brabant	184706	1464	G40
Bronckhorst	Gelderland	36075	127	P10
Brummen	Gelderland	20888	250	
Brunssum	Limburg	27676	1604	
Bunnik	Utrecht	15592	415	
Bunschoten	Utrecht	22329	725	
Buren	Gelderland	27165	202	
Capelle aan den IJssel	Zuid-Holland	67186	4761	
Castricum	Noord-Holland	36249	726	
Coevorden	Drenthe	35515	119	M50
Cranendonck	Noord-Brabant	20668	275	
Culemborg	Gelderland	29387	994	
Dalfsen	Overijssel	29158	175	
Dantumadiel	Fryslân	18961	224	K80
De Bilt	Utrecht	43508	2275	M50
De Fryske Marren	Fryslân	51595	147	P10
De Ronde Venen	Utrecht	44950	448	M50
De Wolden	Drenthe	24514	109	P10
Delft	Zuid-Holland	104533	4572	G40
Deurne	Noord-Brabant	32602	277	
Deventer	Overijssel	101415	775	G40
Diemen	Noord-Holland	31820	2612	
Dijk en Waard	Noord-Holland	87654	1528	
Dinkelland	Overijssel	26591	151	P10
Doesburg	Gelderland	11034	960	K80
Doetinchem	Gelderland	58547	737	M50
Dongen	Noord-Brabant	26475	902	
Dordrecht	Zuid-Holland	119513	1517	G40
Drechterland	Noord-Holland	19978	337	
Drimmelen	Noord-Brabant	27473	287	
Dronten	Flevoland	42902	126	M50
Druten	Gelderland	19177	505	K80
Duiven	Gelderland	24944	739	
Echt-Susteren	Limburg	31739	308	
Edam-Volendam	Noord-Holland	36465	668	
Ede	Gelderland	119997	373	G40
Eemnes	Utrecht	9449	302	K80

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Eersel	Noord-Brabant	19822	237	K80
Eijsden-Margraten	Limburg	25855	334	
Eindhoven	Noord-Brabant	238305	2689	G40
Elburg	Gelderland	23739	367	
Emmen	Drenthe	107860	319	G40
Enkhuizen	Noord-Holland	18620	1469	K80
Enschede	Overijssel	160558	1134	G40
Epe	Gelderland	33260	213	
Ermelo	Gelderland	27260	315	
Etten-Leur	Noord-Brabant	44150	793	M50
Geldrop-Mierlo	Noord-Brabant	40116	1292	
Gennep	Limburg	17245	358	K80
Gilze en Rijen	Noord-Brabant	26592	409	
Goeree-Overflakkee	Zuid-Holland	51044	194	P10
Goes	Zeeland	38948	417	
Goirle	Noord-Brabant	23986	557	
Gooise Meren	Noord-Holland	58846	1407	M50
Gorinchem	Zuid-Holland	37622	1987	M50
Gouda	Zuid-Holland	74134	4464	G40
Groningen	Groningen	234977	1257	G40
Gulpen-Wittem	Limburg	14185	194	K80
Haarlem	Noord-Holland	162889	5573	G40
Haarlemmermeer	Noord-Holland	159334	799	G40
Halderberge	Noord-Brabant	30765	409	
Hardenberg	Overijssel	61795	196	
Harderwijk	Gelderland	48859	1253	
Hardinxveld-Giessendam	Zuid-Holland	18511	1089	
Harlingen	Fryslân	15906	633	
Hattem	Gelderland	12305	530	K80
Heemskerk	Noord-Holland	39182	1434	
Heemstede	Noord-Holland	27560	3001	
Heerde	Gelderland	18979	238	K80
Heerenveen	Fryslân	51123	266	
Heerlen	Limburg	86858	1935	G40
Heiloo	Noord-Holland	24417	1250	
Hellendoorn	Overijssel	35942	261	M50
Helmond	Noord-Brabant	93470	1742	G40
Hendrik-Ido-Ambacht	Zuid-Holland	31662	2945	M50
Hengelo	Overijssel	81429	1332	G40
Het Hogeland	Groningen	48007	99	P10
Heumen	Gelderland	17197	417	K80
Heusden	Noord-Brabant	45566	571	
Hillegom	Zuid-Holland	22318	1724	
Hilvarenbeek	Noord-Brabant	15807	166	K80

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Hilversum	Noord-Holland	91721	2000	G40
Hoeksche Waard	Zuid-Holland	88724	327	
Hof van Twente	Overijssel	35058	165	P10
Hollands Kroon	Noord-Holland	48789	136	P10
Hoogeveen	Drenthe	55872	436	
Hoorn	Noord-Holland	74308	3613	G40
Horst aan de Maas	Limburg	43041	225	P10
Houten	Utrecht	50330	914	
Huizen	Noord-Holland	40941	2600	
Hulst	Zeeland	27532	137	P10
IJsselstein	Utrecht	33437	1605	
Kaag en Braassem	Zuid-Holland	27896	435	
Kampen	Overijssel	54780	383	M50
Katwijk	Zuid-Holland	66040	2667	
Kerkrade	Limburg	45290	2074	M50
Koggenland	Noord-Holland	23041	286	
Krimpen aan den IJssel	Zuid-Holland	29416	3826	
Krimpenerwaard	Zuid-Holland	57065	382	
Laarbeek	Noord-Brabant	22945	412	
Land van Cuijk	Noord-Brabant	90734	497	
Landgraaf	Limburg	37016	1516	M50
Landsmeer	Noord-Holland	11560	513	K80
Lansingerland	Zuid-Holland	64118	1186	
Laren	Noord-Holland	11526	918	K80
Leeuwarden	Fryslân	125510	523	G40
Leiden	Zuid-Holland	125100	5664	G40
Leiderdorp	Zuid-Holland	27461	2365	
Leidschendam-Voorburg	Zuid-Holland	76648	2348	M50
Lelystad	Flevoland	81198	347	G40
Leudal	Limburg	35941	222	P10
Leusden	Utrecht	30706	522	
Lingewaard	Gelderland	46969	755	
Lisse	Zuid-Holland	23012	1465	
Lochem	Gelderland	34071	159	M50
Loon op Zand	Noord-Brabant	23771	471	
Lopik	Utrecht	14512	191	
Losser	Overijssel	23075	232	
Maasdriel	Gelderland	25511	385	
Maasgouw	Limburg	24028	524	
Maashorst	Noord-Brabant	58383	631	
Maassluis	Zuid-Holland	34148	3960	
Maastricht	Limburg	121108	2147	G40
Medemblik	Noord-Holland	45450	372	P10
Meerssen	Limburg	18582	692	

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Meerijstad	Noord-Brabant	82608	444	M50
Meppel	Drenthe	34764	619	
Middelburg	Zeeland	49177	1011	
Midden-Delfland	Zuid-Holland	19480	411	
Midden-Drenthe	Drenthe	33672	98	P10
Midden-Groningen	Groningen	60890	217	M50
Moerdijk	Noord-Brabant	37314	234	
Molenlanden	Zuid-Holland	44644	243	
Montferland	Gelderland	36349	341	
Montfoort	Utrecht	13814	370	K80
Mook en Middelaar	Limburg	7985	455	K80
Neder-Betuwe	Gelderland	25033	411	
Nederweert	Limburg	17322	172	K80
Nieuwegein	Utrecht	64538	2717	M50
Nieuwkoop	Zuid-Holland	29303	373	
Nijkerk	Gelderland	44317	629	M50
Nijmegen	Gelderland	179081	3341	G40
Nissewaard	Zuid-Holland	86340	1161	
Noardeast-Fryslân	Fryslân	45585	120	P10
Noordenveld	Drenthe	31235	157	
Noordoostpolder	Flevoland	48047	104	
Noordwijk	Zuid-Holland	44362	755	
Nuenen	Noord-Brabant	23827	703	
Nunspeet	Gelderland	28220	218	
Oegstgeest	Zuid-Holland	25497	3430	
Oirschot	Noord-Brabant	19061	185	K80
Oldambt	Groningen	38507	169	M50
Oldebroek	Gelderland	23931	243	
Olst-Wijhe	Overijssel	18498	161	K80
Ommen	Overijssel	18468	102	K80
Oost Gelre	Gelderland	29607	269	
Oosterhout	Noord-Brabant	56531	786	M50
Ooststellingwerf	Fryslân	25681	114	P10
Oostzaan	Noord-Holland	9644	841	K80
Opmeer	Noord-Holland	12074	289	K80
Opsterland	Fryslân	29787	133	P10
Oss	Noord-Brabant	93311	567	G40
Oude IJsselstreek	Gelderland	39386	289	
Ouder-Amstel	Noord-Holland	14205	587	K80
Udewater	Utrecht	10160	261	K80
Overbetuwe	Gelderland	48265	442	
Papendrecht	Zuid-Holland	32204	3418	M50
Peel en Maas	Limburg	44280	274	P10 en M50
Pekela	Groningen	12201	248	K80

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Pijnacker-Nootdorp	Zuid-Holland	56551	1501	M50
Purmerend	Noord-Holland	92261	3528	
Raalte	Overijssel	38142	222	M50
Reimerswaal	Zeeland	22923	225	
Renkum	Gelderland	31360	684	
Renswoude	Utrecht	5653	302	K80
Reusel-De Mierden	Noord-Brabant	13273	169	K80
Rheden	Gelderland	43429	532	
Rhenen	Utrecht	20262	480	K80
Ridderkerk	Zuid-Holland	47105	1968	M50
Rijssen-Holten	Overijssel	38235	406	M50
Rijswijk	Zuid-Holland	56954	3956	M50
Roerdalen	Limburg	20562	233	
Roermond	Limburg	59139	966	M50
Roosendaal	Noord-Brabant	77245	725	G40
Rotterdam	Zuid-Holland	655473	2995	G4
Rosendaal	Gelderland	1756	62	K80
Rucphen	Noord-Brabant	23351	358	
Schagen	Noord-Holland	46831	277	M50
Scherpenzeel	Gelderland	10322	735	K80
Schiedam	Zuid-Holland	79777	4448	G40
Schiermonnikoog	Fryslân	944	23	K80
Schouwen-Duiveland	Zeeland	34157	148	P10
Simpelveld	Limburg	10425	654	K80
Sint-Michiëlsgestel	Noord-Brabant	29722	505	
Sittard-Geleen	Limburg	91728	1161	G40
Sliedrecht	Zuid-Holland	25890	1994	
Sluis	Zeeland	23136	83	P10
Smallingerland	Fryslân	55902	478	
Soest	Utrecht	47111	1014	M50
Son en Breugel	Noord-Brabant	17775	676	K80
Stadskanaal	Groningen	31843	270	
Staphorst	Overijssel	17281	129	K80
Stede Broec	Noord-Holland	21952	1500	
Steenbergen	Noord-Brabant	24343	166	
Steenwijkerland	Overijssel	44742	154	
Stein	Limburg	24809	1180	
Stichtse Vecht	Utrecht	65237	678	
Súdwest-Fryslân	Fryslân	90303	172	
Terneuzen	Zeeland	54498	218	M50
Terschelling	Fryslân	4964	57	
Texel	Noord-Holland	13690	84	
Teylingen	Zuid-Holland	37940	1331	
Tholen	Zeeland	26391	178	

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Tiel	Gelderland	42271	1275	
Tilburg	Noord-Brabant	224455	1762	G40
Tubbergen	Overijssel	21363	145	P10
Twenterand	Overijssel	33717	317	P10
Tynaarlo	Drenthe	34195	238	
Tytsjerksteradiel	Fryslân	32288	215	
Uitgeest	Noord-Holland	13562	711	
Uithoorn	Noord-Holland	31020	1665	
Urk	Flevoland	21462	1614	
Utrecht	Utrecht	361686	3830	G4
Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	49988	378	
Vaals	Limburg	10124	422	K80
Valkenburg aan de Geul	Limburg	16172	446	
Valkenswaard	Noord-Brabant	31231	569	
Veendam	Groningen	27472	361	
Veenendaal	Utrecht	67666	3438	M50
Veere	Zeeland	21850	166	
Veldhoven	Noord-Brabant	45813	1436	M50
Velsen	Noord-Holland	68473	1518	M50
Venlo	Limburg	102128	821	G40
Venray	Limburg	43972	268	M50
Vijfheerenlanden	Utrecht	58791	395	
Vlaardingen	Zuid-Holland	74159	3137	
Vlissingen	Zeeland	44565	1293	
Voorschoten	Zuid-Holland	25626	2302	
Voorst	Gelderland	24996	202	
Vught	Noord-Brabant	31766	527	
Waadhoeke	Fryslân	46321	162	
Waalre	Noord-Brabant	17631	784	
Waalwijk	Noord-Brabant	49351	756	M50
Waddinxveen	Zuid-Holland	31338	1097	
Wageningen	Gelderland	39924	1303	
Wassenaar	Zuid-Holland	27105	527	
Waterland	Noord-Holland	17337	332	K80
Weert	Limburg	50344	479	
West Betuwe	Gelderland	51968	238	P10
West Maas en Waal	Gelderland	19685	255	K80
Westerkwartier	Groningen	64305	176	P10
Westerveld	Drenthe	19851	71	P10
Westervoort	Gelderland	14945	2136	K80
Westerwolde	Groningen	26589	95	
Westland	Zuid-Holland	112487	1370	
Weststellingwerf	Fryslân	26280	119	P10
Wierden	Overijssel	24643	259	

Gemeente	Provincie	Inwoners	Bevolkingsdichtheid	Netwerk
Wijchen	Gelderland	41343	624	
Wijdmeren	Noord-Holland	24503	514	
Wijk bij Duurstede	Utrecht	23922	502	
Winterswijk	Gelderland	29177	210	M50
Woensdrecht	Noord-Brabant	22125	240	
Woerden	Utrecht	52879	595	M50
Wormerland	Noord-Holland	16379	423	K80
Woudenberg	Utrecht	13877	373	K80
Zaanstad	Noord-Holland	157131	2124	G40
Zaltbommel	Gelderland	29954	371	
Zandvoort	Noord-Holland	17103	535	
Zeewolde	Flevoland	23340	93	
Zeist	Utrecht	65968	1341	M50
Zevenaar	Gelderland	44643	476	
Zoetermeer	Zuid-Holland	125754	3637	G40
Zoeterwoude	Zuid-Holland	9299	417	K80
Zuidplas	Zuid-Holland	45796	777	
Zundert	Noord-Brabant	22256	182	
Zutphen	Gelderland	48327	1175	M50
Zwartewaterland	Overijssel	23014	277	
Zwijndrecht	Zuid-Holland	44772	2206	
Zwolle	Overijssel	130645	1169	G40

Tabel 3 kenmerken gemeenten

Colofon

Auteurs

Jorn Koelemaij, Romay Evers,
Koos van Dijken, Frank
Wassenberg, Ruud Dorenbos

Opmaak

Chris Koning (VNG)

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

september 2022

vng.nl