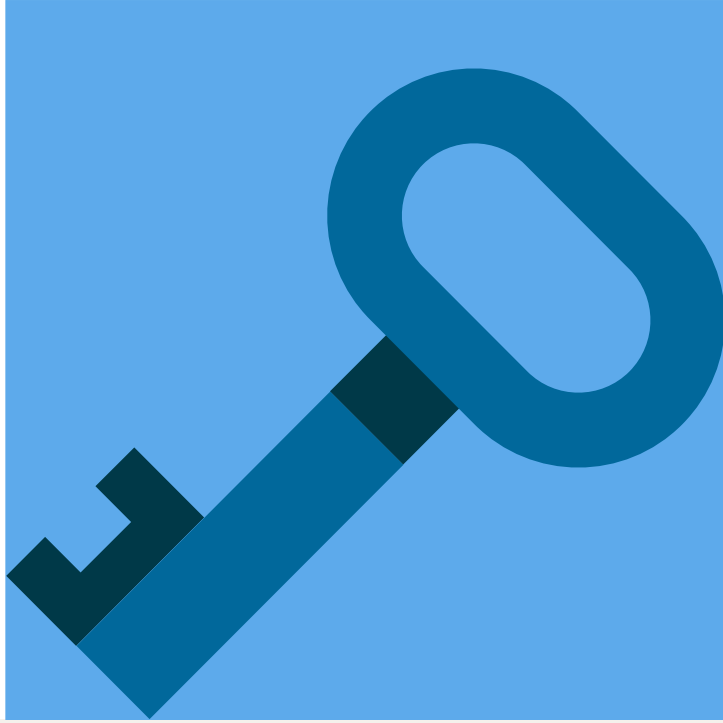
Staat van de Uitvoering



Trendverkenning Publieke Dienstverlening

Actualisatie 2026 – versie oktober

Inleiding

Voor u ligt de geactualiseerde trend-verkenning van de Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035. Sinds de eerste versie in 2024 verscheen, wordt de trendverkenning gebruikt om ontwikkelingen in en rond de publieke dienstverlening te begrijpen en vooruit te kijken. Vanuit de sector ontstond daarom de behoefte om de trends opnieuw tegen het licht te houden. Welke ontwikkelingen zetten door? Wat is er verander of nieuw? En welke inzichten zijn inmiddels achterhaald? Deze vragen vormden de kern van deze actualisatie, dit tot stand kwam in samenwerking tussen het Strategisch Netwerk Publieke Dienst-verleners, de Staat van de Uitvoering en De Ruijter Strategie.

De trendverkenning is onderdeel van de bredere Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035. De toekomst-verkenning helpt om verder vooruit te kijken en heeft als centrale vraag: welke combinatie van mensen, middelen en technologie is nodig om de dienstverlening aan burgers en ondernemers in stand te houden en te verbeteren.

Naast een trendverkenning bestaat de Toekomstverkenning uit verschillende andere producten, waaronder scenario’s, handelings-perspectieven voor verschillende doel-groepen en ontwikkelrichtingen voor 2035. Deze zijn te vinden op de website van de Staat van de Uitvoering.

Deze trendverkenning beschrijft 30 trends op demografisch, economisch, sociaal-maat-schappelijk, technologisch, ecologisch en politiek-juridisch gebied. De trends zijn geordend rond drie thema’s: mensen, middelen en technologie. In deze actualisatie is de opzet van de oorspronkelijke trendverkenning hetzelfde gebleven, maar zijn cijfers, ontwikkelingen en inzichten geactualiseerd.

Net als in de oorspronkelijke trendverkenning beginnen we bij misschien wel de belangrijkste trend voor de publieke dienstverlening: de complexiteit van wet- en regelgeving (trend 0). Die complexiteit staat niet los van andere trends. Ze is zowel een oorzaak als een gevolg van veel ontwik-kelingen die daarin aan bod komen. Daarmee vormt zij de rode draad door de hele trendverkenning en is ze belangrijk om de trends rond mensen, middelen en technologie in samenhang te begrijpen.

SvdU

De rode draad

Richting 2035 neemt de vraag naar publieke dienstverlening naar verwachting verder toe. **Mensen** worden ouder en de Nederlandse bevolking blijft groeien, al gaat dat minder snel dan voorheen. Tegelijkertijd heeft een deel van de groeiende bevolking te maken met bestaansonzekerheid of moeite om zelfstandig de weg te vinden in de samenleving. Daardoor groeit de behoefte aan ondersteuning en aan dienstverlening die aansluit bij de persoonlijke situatie van mensen.

Daar staat tegenover dat er niet vanzelfsprekend genoeg mensen zijn om die dienstverlening te bieden. Hoewel de arbeidsmarkt als geheel wat ruimer wordt, blijven tekorten in belangrijke sectoren zoals de zorg, techniek en ICT groot. Het verminderen van complexiteit wordt daarom nog belangrijker. Ook zullen we keuzes moeten maken over waar we schaarse arbeidskracht voor inzetten. Die keuzes zijn niet eenvoudig. Polarisatie, regionale onvrede en afnemend vertrouwen in de politiek zetten de relatie tussen burgers en overheid onder druk. Tegelijkertijd blijft de politieke slagvaardigheid om deze keuzes daadwerkelijk te maken beperkt.

De beschikbare **middelen** richting 2035 zijn onzeker. De economische groei neemt al langer structureel af en de overheidsfinanciën staan onder druk. De beschikbare middelen zijn nodig voor veel verschillende opgaven tegelijk. Denk aan wonen, zorg, biodiversiteit, waterkwaliteit, stikstof en defensie en de groeiende schade door klimaatverandering, zoals hitte, droogte en wateroverlast. Deze opgaven concurreren vaak om hetzelfde geld, dezelfde ruimte en dezelfde mensen. Problemen die lange tijd zijn uitgesteld, komen daardoor steeds meer tegelijkertijd op ons af. Dit ‘bulldozereffect’ maakt het onzeker of er richting 2035 voldoende middelen beschikbaar zijn om alle opgaven aan te pakken.

Technologie kan mogelijk helpen om de groeiende vraag naar publieke dienstverlening op te vangen. AI en digitalisering ontwikkelen zich in hoog tempo. Burgers en bedrijven gebruiken nieuwe technologie bovendien steeds sneller. Dat biedt kansen om de publieke dienstverlening efficiënter, toegankelijker en persoonlijker te maken.

Maar toenemende inzet van technologie brengt ook nieuwe vraagstukken met zich mee. De grens tussen wat echt en wat digitaal gemaakt is, wordt minder duidelijk, waardoor misleiding eenvoudiger wordt. Bovendien zijn Nederland en de EU op het gebied van AI en digitalisering sterk afhankelijk van een klein aantal buitenlandse bedrijven. Dit staat op gespannen voet met de wens voor strategische autonomie die vanwege de oplopende geopolitieke spanningen steeds duidelijker klinkt. Een vergelijkbare spanning is te vinden rondom gegevensdeling. Gegevensdeling is noodzakelijk om de publieke dienstverlening beter te kunnen organiseren, maar verhoogt ook de druk op de privacy van burgers en bedrijven.

Het blijft dan ook de vraag of de kansen van technologie richting 2035 volledig benut kunnen worden, of dat belemmeringen rondom technologie tot nieuwe opgaven leiden.

SvdU

Trendoverzicht

0. Complexiteit van wet- en regelgeving groeit

Mensen	***Middelen***	***Technologie***
1. Vergrijzing zet door en verandert structuur samenleving	11. Gematigde economische groei zet door	23: Exponentiële ontwikkeling technologie zet door
2. Geopolitieke spanningen zetten globalisering onder druk	12. Druk op de overheidsfinanciën stijgt	24: Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen steeds meer
3. Migratie zorgt voor bevolkingsgroei, maar groei vertraagt	13. Druk op het marktdenken neemt toe	25: Strijd AI-macht groeit, roep om autonomie neemt toe
4. Arbeidsmarkt verruimt, maar krapte in cruciale sectoren blijft	14. Verhouding tussen centrale en decentrale sturing verschuift	26: Snelle adoptie van technologie zet door
5. Bestaansonzekerheid ontwikkelt zich grillig	15. Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave	27: Service gap: dienstverlening blijft achter op verwachtingen
6. Kloof gevraagde zelfredzaamheid en vaardigheden groeit	16. Groeiende zorgvraag zet zorgstelsel verder onder druk	28: Cyberveiligheid verbetert, dreiging wordt complexer
7. Groeiende ervaring van polarisatie kan polarisatie versterken	17. Biodiversiteitsverlies zet door, Nederland herstelt deels	29: Toenemende gegevensdeling vergroot de druk op privacy
8. Regionale verschillen stabiel, verklaren niet alle ongelijkheid	18. Druk op de waterkwaliteit neemt toe	30: AI belooft productiviteit, maar herschikt eerst werk
9. Vertrouwen in de politiek neemt verder af	19. Stikstofreductie zet door, maar blijft op politieke agenda	
10: Druk op politieke slagvaardigheid blijft hoog	20. Energietransitie zet door, maar vrees voor stagnatie	
	21. Defensieuitgaven stijgen door groei geopolitieke spanningen	
	22. Bulldozereffect: opgaven blijven zich opstapelen	

- **D**emografisch
- **E**conomisch
- **S**ociaal-maatschappelijk
- **T**echnologisch
- **E**cologisch
- **P**olitiek-juridisch

SvdU

0

Complexiteit van wet- en regelgeving groeit

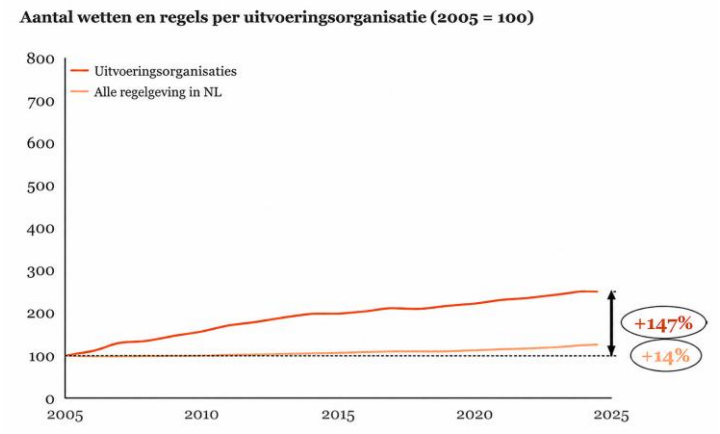
Onzekerheid: Leiden vereenvoudigingspogingen daadwerkelijk tot een merkbare afname van complexiteit, of vergroten nieuwe opgaven de complexiteit juist?

Complexiteit blijft toenemen. De trend van toenemende complexiteit van wet- en regelgeving heeft zich sinds 2024 voortgezet. De Nederlandse wet- en regelgeving is complex en wordt steeds ingewikkelder. Sinds 2005 is het aantal wetten en regels waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben met 147% toegenomen, tegenover een groei van 14% van alle regelgeving in Nederland (figuur 1). Het aantal uitzonderingen, vrijstellingen en ontheffingen waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben, nam in dezelfde periode zelfs met 319% toe, tegenover 130% voor alle Nederlandse regelgeving (figuur 2). Uitvoeringsorganisaties worden daarmee bovengemiddeld geraakt door de groeiende complexiteit van regels.

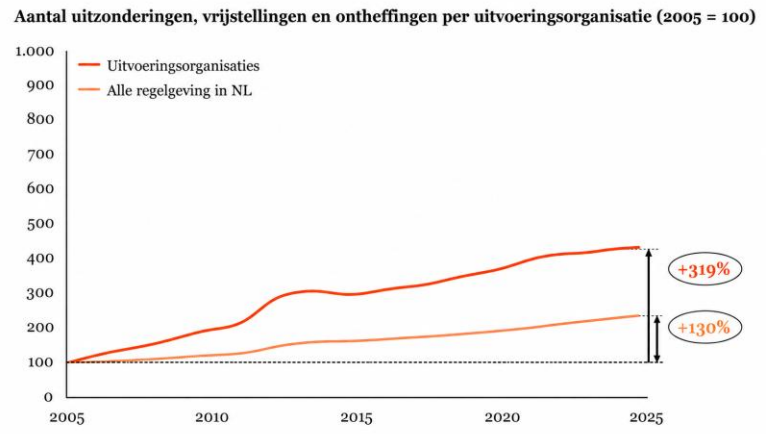
Een decennia oud probleem. Complexiteit van wet- en regelgeving is geen nieuw fenomeen. Al decennia is het onderwerp veelbesproken, in wisselende bewoordingen als ‘toenemende regeldruk’ en ‘administratieve lasten’. De Raad van State noemde in 2017 een aantal ontwikkelingen die de complexiteit “in versnelde vaart” doen toenemen, zoals decentralisatie en deconcentratie. Hoe fijnmaziger en gedetailleerder regelgeving wordt, hoe meer behoefte er bovendien is aan nieuwe uitzonderingen en dus nog ingewikkeldere regelgeving.

Complexiteit raakt de uitvoering én de burger. De gevolgen van de complexiteit zijn groot voor zowel burgers, ondernemers als uitvoeringsorganisaties. Zo benoemt het CAK in de Stand van de Uitvoering 2025 dat de complexiteit zorgverleners kostbare tijd kost en dat het berekenen van de eigen bijdrage complex is voor zowel de burger als de uitvoering. De Staat van de Uitvoering constateerde in 2024 dat: “*Veel problemen ontstaan door samenloop en opstapeling van allerlei wetten en regelingen, uitgevoerd door meerdere instanties. Vereenvoudigingen zijn noodzakelijk*.” Deze vereenvoudigingen blijken echter niet gemakkelijk te realiseren. In de Staat van de Uitvoering 2025 wordt complexiteit daarom nog steeds benoemd als belangrijkste knelpunt.

De extra uitvoeringslast legt bovendien beslag op mensen en middelen en versterkt daarmee de gevolgen van andere trends, zoals de krappe arbeidsmarkt en de druk op de overheidsfinanciën.



Figuur 1: Aantal wetten en regels per uitvoeringsorganisatie. Bron PwC, bewerking DRS



Figuur 2: Aantal uitzonderingen, vrijstellingen en ontheffingen per uitvoeringsorganisatie. Bron PwC, bewerking DRS

0

Complexiteit van wet- en regelgeving groeit

Onzekerheid: Leiden vereenvoudigingspogingen daadwerkelijk tot een merkbare afname van complexiteit, of vergroten nieuwe opgaven de complexiteit juist?

Tegelijkertijd is complexiteit ook een gevolg van andere trends. De energie- en klimaattransitie brengen nieuwe, vaak internationale regels met zich mee die bijvoorbeeld de woningopgave verder kunnen compliceren. Ook toekomstige ontwikkelingen op het gebied van technologie zullen naar verwachting voor meer regels en meer complexiteit zorgen.

Samenloop zorgt voor problemen. Voor burgers en bedrijven wordt complexiteit vooral zichtbaar wanneer zij met meerdere regelingen of overheidsorganisaties tegelijkertijd te maken krijgen. Hoe meer ondersteuning iemand nodig heeft, hoe groter vaak het aantal betrokken organisaties en regelingen en hoe moeilijker het wordt om het geheel te overzien. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties zelf hebben moeite om de steeds complexere regelgeving te doorgronden en uit te leggen. Zoals de Staat van de Uitvoering al stelde: zelfs medewerkers bij het UWV zijn soms niet meer in staat uit te leggen hoe de hoogte van de uitkering tot stand komt.

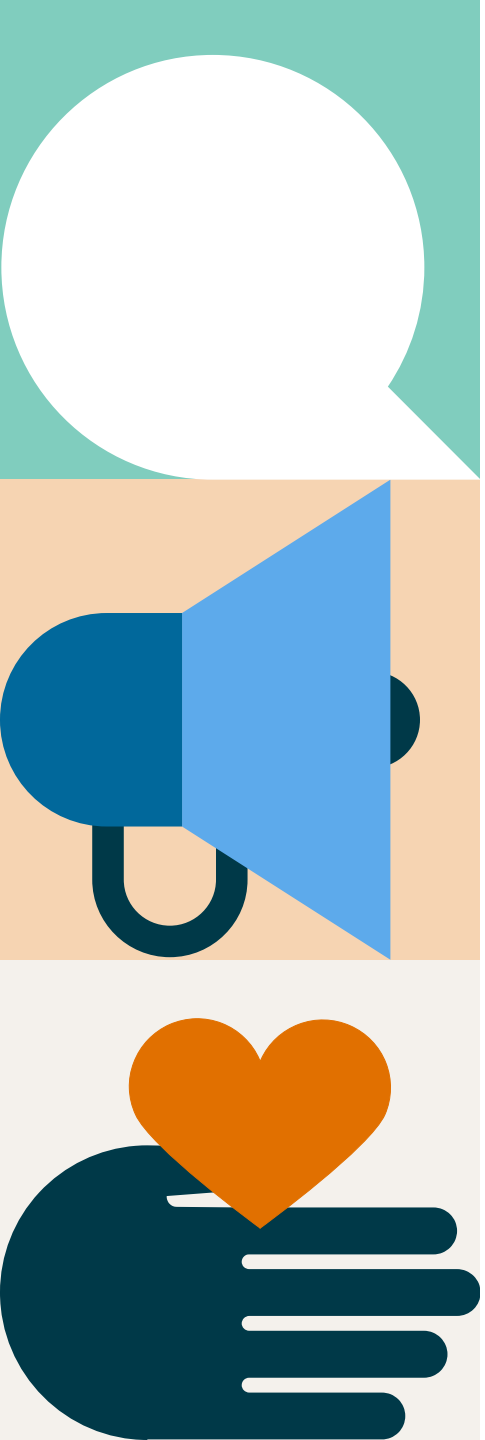
Vereenvoudigen is ingewikkeld. Hoewel er brede aandacht is voor vereenvoudiging, blijkt het in de praktijk moeilijk om complexiteit daadwerkelijk terug te dringen. Onderzoek van SEO benoemt hiervoor verschillende, onderling samenhangede oorzaken:

- *Meerdere publieke doelen:* nieuw beleid dient vaak meerdere, soms tegenstrijdige belangen, waardoor eenvoudige oplossingen lastig zijn.
- *Stapeling van kleine wijzigingen:* afzonderlijk beperkte beleidsaanpassingen kunnen gezamenlijk een steeds complexer stelsel creëren.
- *Afruilen bij vereenvoudiging:* eenvoud kan ten koste gaan van andere publieke belangen, bijvoorbeeld maatwerk, rechtszekerheid of specifieke beleidsdoelen.
- *Verschuiving van complexiteit:* vereenvoudiging voor de ene organisatie of doelgroep kan juist extra complexiteit bij een andere partij veroorzaken.
- *Overgangs- en compensatieregelingen:* geleidelijke invoering en het compenseren van nadelige gevolgen beperken de impact van veranderingen, maar voegen tegelijkertijd nieuwe regels toe die de uitvoering belasten.
- *Beperkte prioriteit:* in de hectiek van politieke en bestuurlijke besluitvorming krijgt vereenvoudiging niet altijd hetzelfde gewicht als direct zichtbare en meetbare beleidseffecten.

Vereenvoudiging vraagt om fundamentele keuzes. De mogelijkheden om complexiteit terug te dringen zijn (deels) bekend, maar succesvolle vereenvoudiging vraagt om een combinatie van factoren: heldere beleidsdoelen, samenhang tussen maatregelen, vroegtijdige aandacht voor gedrag en uitvoering, inzicht in overlappende regels en voldoende stabiliteit in beleid. Bestaande instrumenten binnen de Rijksoverheid kunnen daarbij helpen, maar worden in de praktijk nog niet altijd consistent toegepast. Tegelijkertijd worden er ook stappen gezet. Zo wordt er momenteel gewerkt aan de hervorming van de inkomensondersteuning. De hiervoor opgestelde Hervormingsagenda betreft een groot deel van de sociale zekerheid, de toeslagen en aspecten van de fiscaliteit. Het doel van deze hervorming is om te komen tot een zekerder en begrijpelijker stelsel voor mensen waarin (meer) werken loont.

> *Ook de juridische complexiteit staat ons nog in de weg, wat een grote impact heeft op de mensen voor wie we het werk doen: onze aanvragers en de maatschappij in het geheel.”*
>
> **– Stand van de Uitvoering IND, 2026**

SvdU



Mensen

In 2035 ziet de groep mensen die gebruik maakt van publieke dienstverlening er anders uit dan nu. De vergrijzing zet onverminderd door (trend 1) en drukt een steeds zwaarder stempel op de leeftijdsopbouw van Nederland. Tegelijkertijd groeien de geopolitieke spanningen in de wereld: de oorlogen in Oekraïne, Gaza en Iran en de verslechterde relatie tussen de VS en China zetten internationale verhoudingen onder druk (trend 2). Deze spanningen voeden een groeiende roep om strategische autonomie. Migratie blijft de belangrijkste motor achter de bevolkingsgroei, al vertraagt het tempo (trend 3). Klimaatverandering vormt daarbij een groeiende, moeilijk te voorspellen factor: mondiaal groeit het aantal mensen dat door klimaatverandering wordt ontheemd, maar het blijft onzeker in hoeverre deze mensen de komende jaren naar Nederland komen.

De arbeidsmarkt als geheel wordt iets ruimer, maar in sectoren als de zorg, techniek en bouw blijven grote tekorten bestaan (trend 4). Vooral in de zorg wringt dat: door vergrijzing neemt de vraag toe, terwijl er minder mensen beschikbaar zijn om het werk te doen. Tegelijkertijd ontwikkelt de bestaanszekerheid zich grillig (trend 5). Financiële cijfers en de onzekerheid die mensen ervaren lopen niet altijd gelijk op. Ook blijft een grote groep mensen onvoldoende zelfredzaam om zaken met de overheid zelfstandig te regelen (trend 6). Hierdoor groeit de behoefte aan persoonlijke ondersteuning, terwijl daarvoor juist minder capaciteit beschikbaar is.

Ook maatschappelijk neemt de druk toe. Mensen ervaren meer polarisatie, zelfs als hun opvattingen in werkelijkheid niet altijd verder uit elkaar liggen (trend 7). Verschillen tussen regio’s blijven redelijk stabiel. Sociale positie is vaak belangrijker dan woonplaats, maar het gevoel dat de landelijke politiek te weinig oog heeft voor de regio blijft bestaan (trend 8). Het vertrouwen in de politiek neemt intussen verder af (trend 9). Wantrouwen kan ertoe leiden dat mensen voorzieningen mijden, zich agressief opstellen tegenover ambtsdragers of het gezag van de overheid afwijzen. Klimaatverandering kan deze ontwikkelingen in de toekomst versterken, aangezien hittegolven samenhangen met meer agressie.

Al deze ontwikkelingen komen samen in een politiek landschap dat steeds beweeglijker is geworden. Hierdoor komt de slagvaardigheid van de overheid onder druk te staan (trend 10). Als maatschappelijke problemen onvoldoende opgelost kunnen worden of als de overheid beloften niet nakomt, kan het vertrouwen verder dalen. De publieke dienstverlening staat richting 2035 dus voor een dubbele uitdaging: de behoefte aan ondersteuning groeit, terwijl capaciteit, vertrouwen en bestuurlijke slagkracht onder druk staan.

SvdU

1

mensen

Vergrijzing zet door en verandert structuur samenleving

Onzekerheid: Hoe groot is de impact van de vergrijzing op de zorgvraag, de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van het sociale stelsel?

Vergrijzing zet verder door. De vergrijzing van Nederland heeft zich sinds 2024 conform prognoses verder voortgezet. Op 1 januari 2026 telde Nederland ruim 3,8 miljoen inwoners van 65 jaar of ouder, oftewel 21,1% van de bevolking. In 1990 was het aantal 65-plussers nog 12,8%. Ook de komende decennia neemt het aandeel ouderen verder toe.

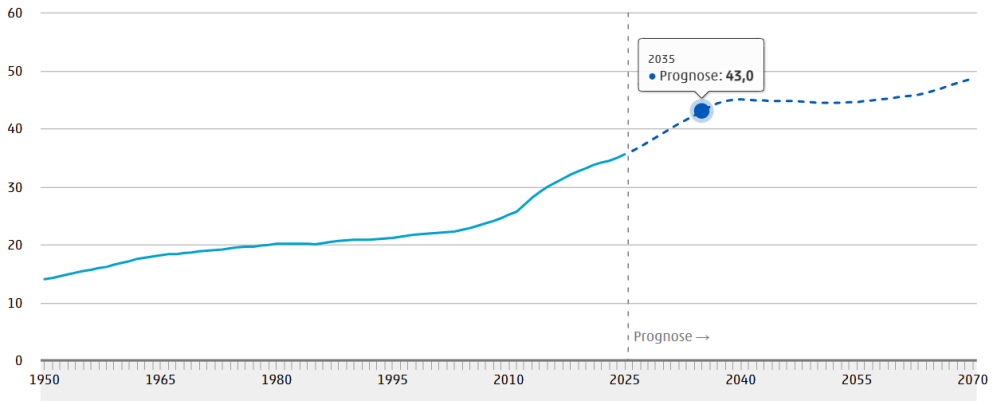
De grijze druk loopt op. Door de veranderende leeftijdsopbouw neemt de grijze druk, het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20- tot 65-jarigen, toe. In 2025 waren er voor iedere 100 mensen van 20 tot 65 jaar ongeveer 36 mensen van 65 jaar of ouder. Volgens prognoses loopt dit aantal richting de toekomst echter sterk op. Zo verwacht het SVB dat Nederland in 2040 naar schatting rond de 4,6 miljoen AOW-gerechtigden telt, bijna een kwart van de bevolking. Tegenover iedere AOW-gerechtigde staan dan naar verwachting slechts twee werkenden.

Dubbele vergrijzing neemt toe. Niet alleen het aantal ouderen groeit, ook binnen de groep ouderen verandert de samenstelling. Er is sprake van zogenaamde dubbele vergrijzing, oftewel: het aandeel 80-plussers neemt eveneens toe (figuur 2). Begin 2025 was 5,2% van de bevolking ouder dan 80, terwijl dit tien jaar eerder nog 4,3% was. Dit heeft met name te maken met de stijgende levensverwachting, die in de periode 2022-2050 volgens prognoses met zo’n 5 jaar zal toenemen (figuur 3, volgende pagina).

Druk op de publieke dienstverlening. De vergrijzing in Nederland heeft impact op veel verschillende vlakken van de samenleving. Zo zorgt het voor een nog krappere arbeidsmarkt, een grotere zorgvraag, een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens, een dalend potentieel aan mantelzorgers en een grotere vraag naar AOW. Bovendien versterken een aantal van deze gevolgen elkaar onderling. Een grotere zorgvraag en een krappere arbeidsmarkt zorgen samen voor een tekort aan menskracht in de zorg.

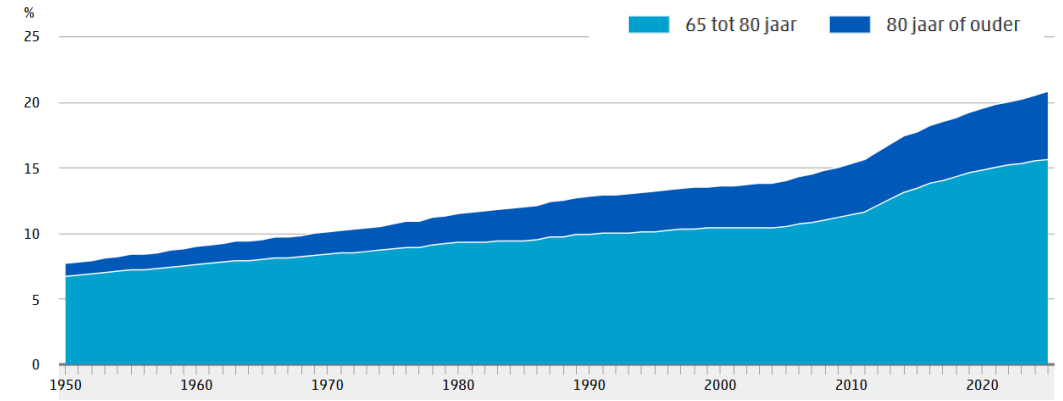
Grijze druk

Aantal 65-plussers per 100 20- tot 65-jarigen



Figuur 1: Trend en prognose grijze druk.
Bron CBS

Dubbele vergrijzing



Figuur 2: Ontwikkeling dubbele vergrijzing.
Bron CBS

SvdU

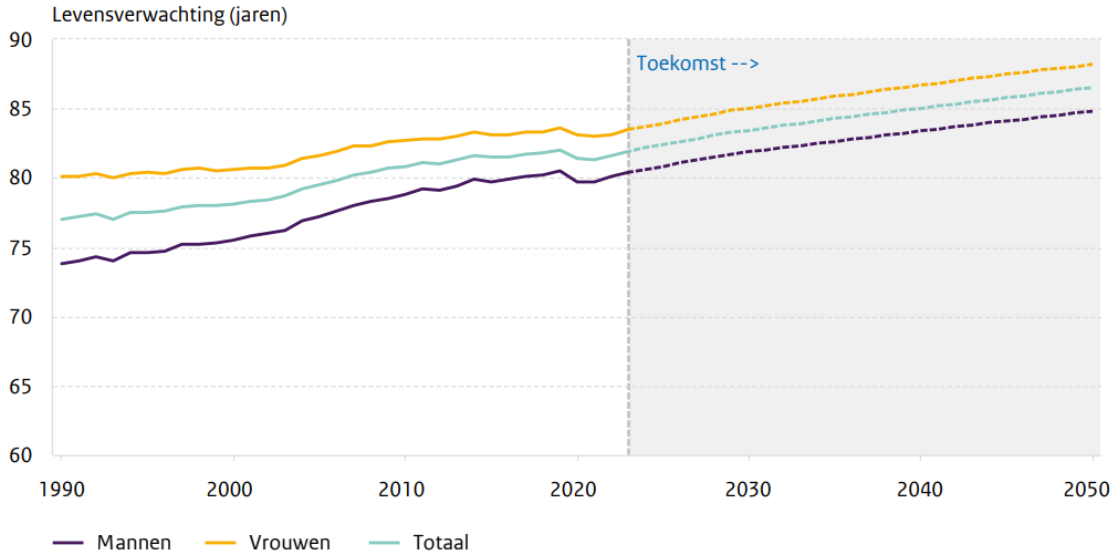
Vergrijzing zet door en verandert structuur samenleving

Onzekerheid: Hoe groot is de impact van de vergrijzing op de zorgvraag, de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van het sociale stelsel?

De effecten van vergrijzing zullen dan ook gevoeld worden door verschillende publieke dienstverleners. Denk aan de SVB die in 2035 naar verwachting ongeveer 700.000 meer AOW-ers moet bedienen dan in 2023. Een steeds groter deel van deze groep bevindt zich bovendien in het buitenland, wat de uitvoering intensiever maakt. Hoewel dit gaat om 14% van de mensen die AOW ontvangen, vraagt deze groep wel de helft van de uitvoeringscapaciteit van de SVB. Of denk aan de gemeenten, die te kampen hebben met een steeds krappere arbeidsmarkt, omdat de potentiële beroepsbevolking in 2035 naar verwachting nog maar 52% tot 56% van de bevolking uitmaakt, een daling van ca. 8% ten opzichte van 1990. Of het CIZ en CAK, die te maken krijgen met een groeiende zorgvraag en een krimpende arbeidsmarkt.

Arbeidsmigratie biedt niet vanzelfsprekend verlichting. Arbeidsmigratie kan de gevolgen van vergrijzing voor de arbeidsmarkt deels opvangen. Waar de potentiële beroepsbevolking volgens prognoses tussen 2023 en 2040 per saldo niet meer groeit, zou een influx van arbeidsmigratie deze in dezelfde periode wel kunnen vergroten. Tegelijkertijd maakt de mondiale vergrijzing deze oplossing op langere termijn ook minder vanzelfsprekend. Nederland leunt voor arbeidsmigranten sterk op Midden- en Oost-Europa. Juist daar krimpt de beroepsbevolking snel; in Polen neemt het aantal mensen van werkende leeftijd richting het midden van deze eeuw bijvoorbeeld af met ca. 25% .

Omvang van de impact blijft onzeker. Dat Nederland vergrijst staat vast, maar de precieze gevolgen daarvan zijn minder zeker. Vooral over de toekomstige zorgvraag bestaan verschillende signalen. Een groter aantal ouderen zal de vraag naar zorg en ondersteuning hoogstwaarschijnlijk vergroten, maar de relatie tussen leeftijd en zorgbehoefte is niet één-op-één. Zo wijzen recente inzichten erop dat het leeftijdsspecifieke risico op dementie lager kan uitvallen dan eerder werd gedacht. Hoe zwaar de vergrijzing uiteindelijk drukt op de zorg, arbeidsmarkt en publieke dienstverlening hangt daarom ook af van de ontwikkeling van andere trends.



Figuur 3: Trend en prognose levensverwachting.
Bron RIVM

“De langdurige zorg is en blijft continu in beweging. Hierbij gaat het onder meer om de dubbele vergrijzing waardoor extra druk ontstaat op de zorg.”

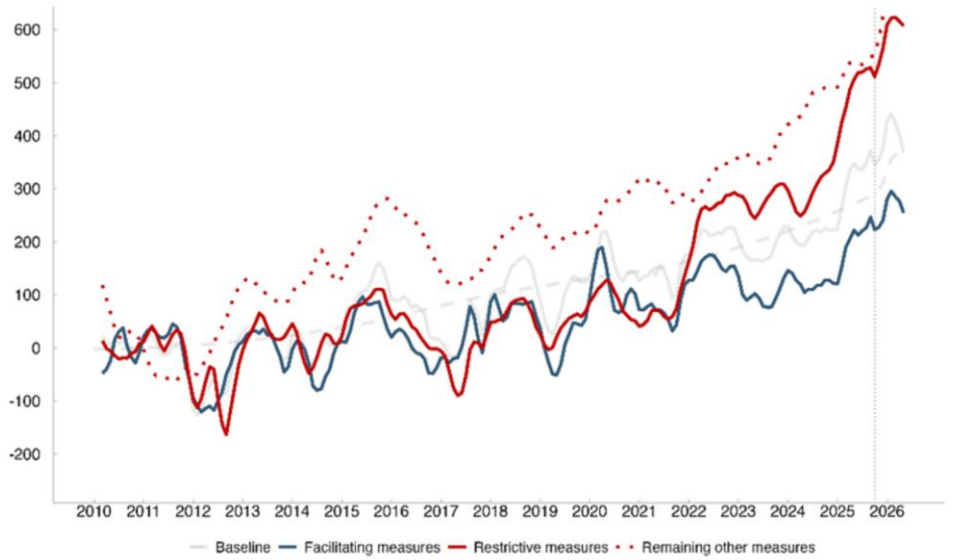
– Stand van de Uitvoering CIZ, 2026

SvdU

Geopolitieke spanningen zetten globalisering onder druk

Onzekerheid: Leiden de oplopende spanningen tot verdere fragmentatie en in hoeverre kunnen en willen Nederland en Europa hun strategische autonomie vergroten?

Globalisering blijft sterk, maar verandert van karakter. De afgelopen jaren zijn geopolitieke spanningen verder opgelopen. De oorlogen in Oekraïne, Gaza en Iran en toenemende spanningen tussen de VS en China hebben internationale economische en politieke relaties onder druk gezet. Dit maakt o.a. dat handel steeds vaker wordt ingezet als instrument voor industrie-, veiligheids- en geopolitiek beleid. De mondiale handelsbeleidsactiviteit is daardoor sterk toegenomen. Volgens een nieuwe index van de WTO en het IMF lag deze activiteit in de eerste vijf maanden van 2026 bijna twee keer zo hoog als in 2024. Vooral handelsbeperkende maatregelen zoals hogere importtarieven en import-beperkingen zijn sterk toegenomen (figuur 1).



Figuur 1: Beperkende handelsbeleidsmaatregelen groeien sneller dan faciliterende maatregelen. Bron WTO

De toegenomen spanningen betekenen echter (nog) niet dat globalisering als geheel afneemt. Internationale stromen van handel, kapitaal, informatie en mensen bleven in 2025 rond een historisch hoog niveau (figuur 2, volgende pagina). Ook groeide de wereldwijde goederenhandel in 2025, afgezien van het herstel na de coronapandemie, sneller dan in enig jaar sinds 2017. Er is dus eerder sprake van een verandering van globalisering dan van deglobalisering. Landen en bedrijven blijven internationaal verbonden, maar passen hun relaties aan de veranderende geopolitieke omstandigheden aan.

Geopolitieke tegenstellingen veranderen handelsrelaties. Die verschuiving is het duidelijkst zichtbaar in de relatie tussen de VS en China. Sinds 2016 is het aandeel van China in de internationale handels-, kapitaal-, informatie- en personenstromen van de VS met 42% afgenomen. Andersom daalde het aandeel van de VS in de internationale stromen van China met 37%. In de praktijk betekent dit echter vaak een verschuiving van handelsstromen naar landen die niet duidelijk tot één geopolitiek blok behoren.

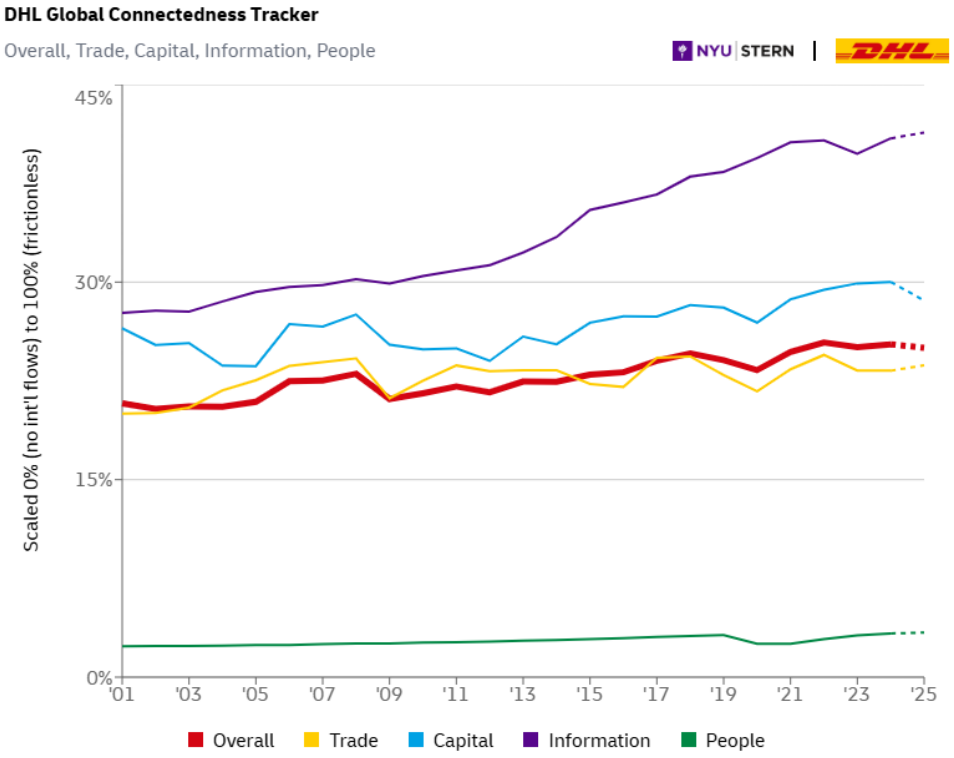
Geopolitieke spanningen zetten globalisering onder druk

Onzekerheid: Leiden de oplopende spanningen tot verdere fragmentatie en in hoeverre kunnen en willen Nederland en Europa hun strategische autonomie vergroten?

Europa zoekt naar meer strategische autonomie. Het Nederlandse en Europese economische beleid was lange tijd vooral gericht op globalisering en vrijhandel. Vanwege de oplopende geopolitieke spanningen en verslechterde relatie met de VS heeft hier de afgelopen jaren echter een trendbreuk opgetreden; strategische autonomie staat inmiddels hoog op de Nederlandse en Europese beleidsagenda. Er wordt steeds meer prioriteit gegeven aan het verminderen van kwetsbare afhankelijkheden van landen buiten Europa, bijvoorbeeld voor medicijnen, kritieke grondstoffen en belangrijke technologie(systemen).

Kwetsbaarheid verschilt tussen regio’s en sectoren. Het verminderen van de strategische afhankelijkheid heeft niet voor iedere regio of sector dezelfde gevolgen. Vooral Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn relatief sterker afhankelijk van producten van buiten Europa. Binnen provincies kunnen de verschillen tussen sectoren bovendien ook groot zijn. Onderzoek laat zien dat minder strategische afhankelijkheid de chemiesector in Gelderland kan doen krimpen met ruim 40%, terwijl de elektronica- en machine-industrie er hierdoor juist met een vergelijkbaar percentage kan groeien.

Impact op de publieke dienstverlening. Voor publieke dienstverleners wordt strategische autonomie steeds concreter. Zo wordt o.a. de vraag steeds relevanter in hoeverre de overheid voor kritieke processen afhankelijk wil zijn van technologie waarover zij zelf maar beperkt zeggenschap heeft. Recente discussies laten zien hoe gevoelig dit ligt. Zo leidde de voorgenomen overname van het bedrijf achter DigiD door een Amerikaanse partij tot grote politieke en maatschappelijke zorgen over digitale autonomie. Ook de Belastingdienst liep in 2026 tegen dezelfde weerstand aan bij een uitbestedingsproces voor een nieuw softwaresysteem.



Figuur 2: Global connectedness index
Bron DHL

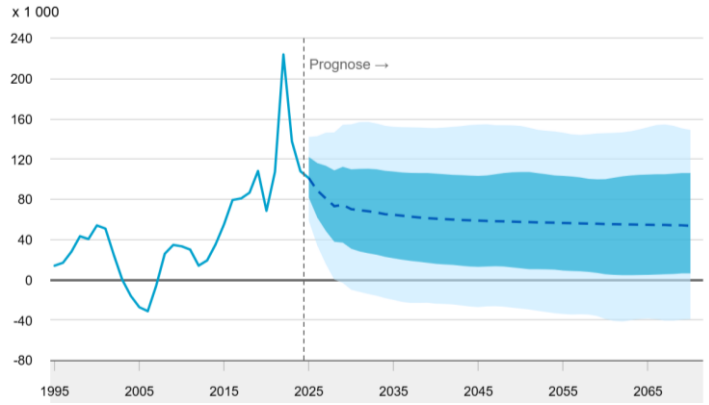
Migratie zorgt voor bevolkingsgroei, maar groei vertraagt

Onzekerheid: Zet de recente daling van het migratiesaldo door of leiden geopolitieke of klimatologische ontwikkelingen weer tot groei?

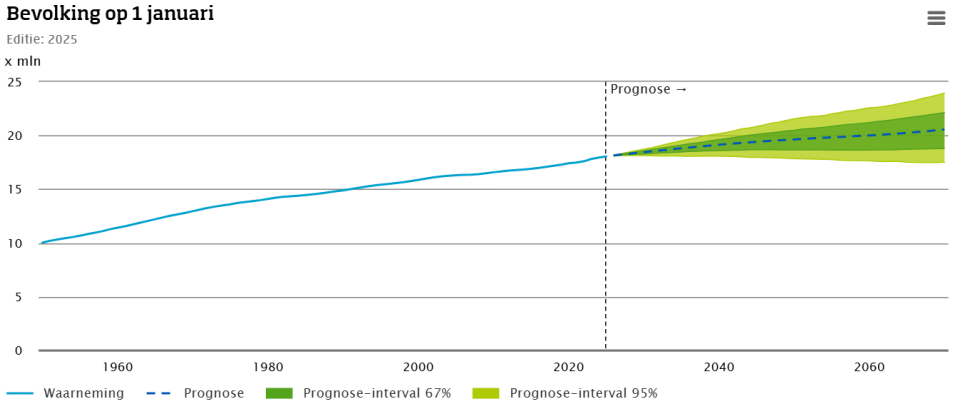
Migratie draagt bevolkingsgroei. Sinds 2024 heeft de trend zich voortgezet dat migratie de belangrijkste motor achter de Nederlandse bevolkingsgroei is, maar het groeitempo neemt af (figuur 1). In 2025 kwam het migratiesaldo voor het eerst sinds coronajaar 2020 onder de 100.000 uit (94.690). Ook daalde het aantal eerste asielaanvragen en werden minder reguliere verblijfsvergunningen verleend. Volgens CBS prognoses groeit Nederland desondanks van 18,1 miljoen inwoners begin 2026 naar ca. 18,8 miljoen in 2035 (figuur 2). Deze bevolkingsgroei komt het komende decennium vrijwel volledig door internationale migratie, omdat er naar verwachting meer mensen zullen overlijden dan er worden geboren.

Soort migratie blijft onzeker. Migratiestromen kunnen van jaar tot jaar sterk fluctueren en worden beïnvloed door de Nederlandse economie en arbeidsmarkt, beleid en internationale ontwikkelingen zoals oorlogen en geopolitieke instabiliteit. Ook klimaatverandering kan de komende jaren een steeds groter stempel drukken op migratie. Wereldwijd zullen naar verwachting richting 2050 honderden miljoenen mensen ontheemd raken door zeespiegelstijging, droogte en mislukte oogsten. Vaak betreft dit bovendien gebieden met een sterke bevolkingsgroei. Afhankelijk van hoe deze ontwikkelingen uitpakken, zal de samenstelling van immigratie naar Nederland veranderen. Dit is relevant omdat er binnen de groep migranten (grote) verschillen kunnen bestaan tussen arbeids-, asiel-, gezins-, en studiemigranten. Arbeids- en studiemigranten vertrekken binnen tien jaar bijvoorbeeld relatief vaker dan asiel- en gezinsmigranten. De afgelopen decennia kwamen migranten vooral uit de klassieke migratielanden (Indonesië, Suriname, voormalige Nederlandse Antillen, Turkije en Marokko). Dit aandeel neemt al jaren af en de groep mensen die naar Nederland komt wordt steeds diverser.

Migratiebeleid verandert. Naast migratiestromen is ook het beleid rond migratie in beweging. Met het Europese Asiel- En Migratiepact, dat in juni 2026 in werking trad, verandert de behandeling van asielaanvragen ingrijpend. De IND geeft nieuwe aanvragen onder het pact prioriteit om deze binnen de Europese termijnen af te handelen. Dat betekent echter dat capaciteit niet tegelijkertijd kan worden ingezet voor de grote voorraad oudere aanvragen. De IND verwacht op basis van de huidige inzichten maximaal ongeveer 25.000 eerste aanvragen per jaar te kunnen verwerken.



Figuur 1: Migratiesaldo (inclusief administratieve correcties)
Bron CBS



Figuur 2: Bevolkingsontwikkeling en prognose
Bron: CBS

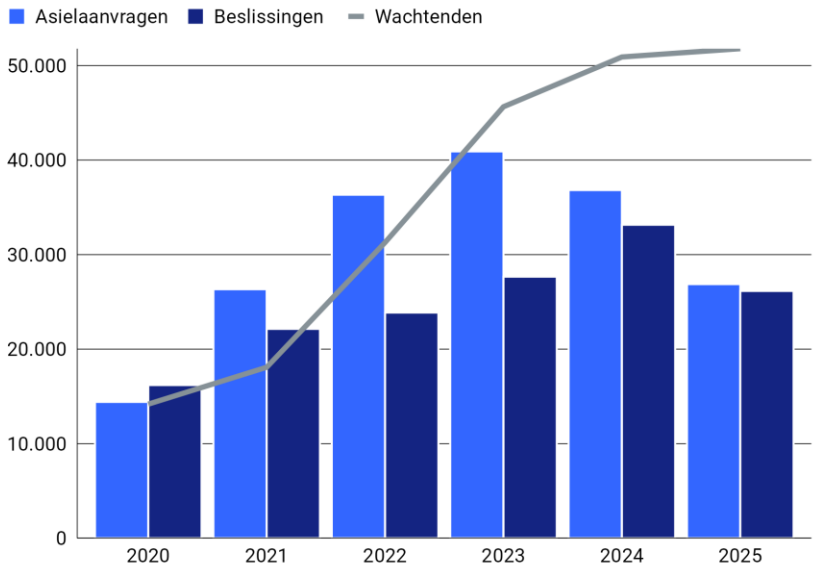
SvdU

Migratie zorgt voor bevolkingsgroei, maar groei vertraagt

Onzekerheid: Zet de recente daling van het migratiesaldo door of leiden geopolitieke of klimatologische ontwikkelingen weer tot groei?

Druk op de uitvoering blijft groot. De recente daling van het aantal asielaanvragen betekent niet automatisch dat de druk op de publieke dienstverlening afneemt. Zo geeft de IND aan dat ze al langer opereert aan de grenzen van de eigen capaciteit en noemt het aantal asielaanvragen hoog en onvoorspelbaar. Ongeveer 50.000 mensen die voor 12 juni 2026 een asielaanvraag indienden moeten naar verwachting langer wachten, vanwege de afspraken rond het eerder genoemde Migratiepact. Zonder maatregelen kost het volgens het IND meer dan tien jaar om de achterstand weg te werken. Ook de Algemene Rekenkamer constateert dat de achterstanden verder oplopen (figuur 3). De gemiddelde doorlooptijd voor een beslissing is inmiddels opgelopen van 31 weken in 2022 tot 67 weken in 2025.

Bredere gevolgen voor publieke dienstverlening. Migratie heeft ook gevolgen voor andere ontwikkelingen zoals de vraag naar zorg, onderwijs, wonen en andere voorzieningen. Zo vormen migranten vaker een eenpersoonshuishouden dan mensen zonder migratieachtergrond. Demografische groei vraagt vooralsnog meer van voedsel-, water- en grondstofvoorzieningen. Onzeker is in hoeverre de ecologische impact evenredig meegroeit met de bevolking, of door ontwikkelingen als besparing en circulariteit kan worden beperkt. Op het gebied van water is wel de verwachting dat een grotere bevolking tot een grotere vraag naar drinkwater leidt, wat bestaande knelpunten verder onder druk zet. Verder kan migratie extra druk uitoefenen op sectoren die momenteel al overbelast zijn, zoals het onderwijs en de zorg. Tegelijkertijd kan arbeidsmigratie juist bijdragen aan het verminderen van personeelstekorten en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Dat maakt migratie voor de publieke dienstverlening een dubbel vraagstuk: bevolkingsgroei en een veranderende bevolkingssamenstelling vergroten op onderdelen de vraag naar dienstverlening, terwijl migratie tegelijkertijd kan bijdragen aan het arbeidsaanbod waarmee die dienstverlening wordt geleverd.



Figuur 3: Asielaanvragen, beslissingen en aantal asielzoekers wachtend op beslissing.
Bron: Algemene Rekenkamer

SvdU

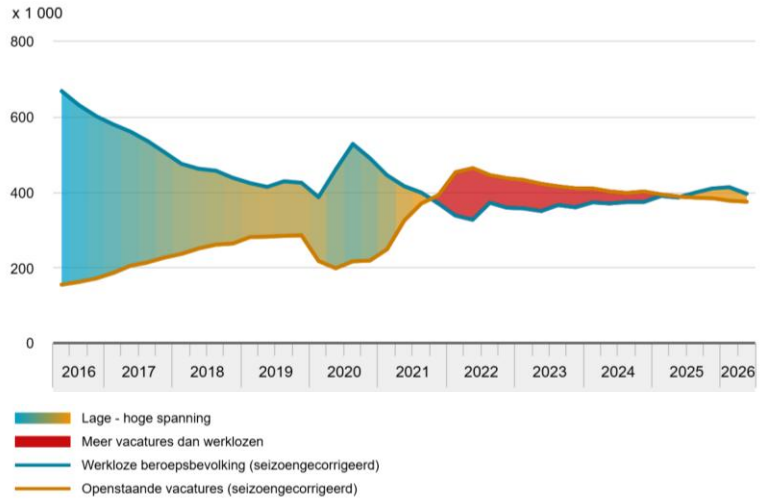
Arbeidsmarkt verruimt, maar krapte in cruciale sectoren blijft

Onzekerheid: Kunnen technologie en arbeidsmigratie personeelstekorten opvangen of blijft de arbeidsmarkt structureel krap?

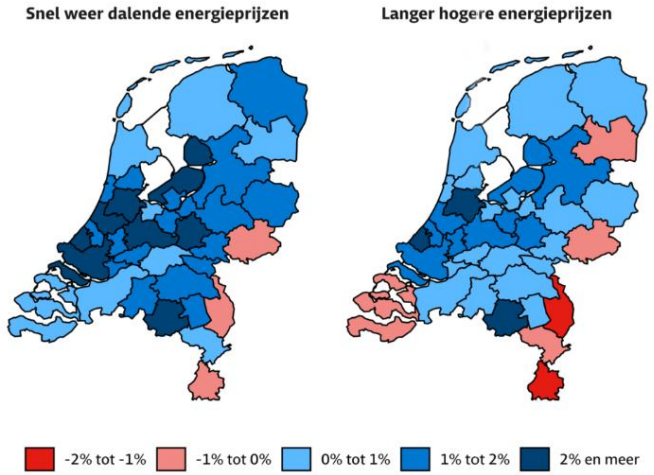
Arbeidsmarkt wordt minder krap. Sinds 2024 is de Nederlandse arbeidsmarkt geleidelijk minder krap geworden. De werkgelegenheid groeide in 2025 nog wel, maar met 35.000 extra werkenden was dit de kleinste groei in elf jaar (afgezien van coronajaar 2020). Het aantal vacatures is de afgelopen jaren afgenomen en het aantal werklozen juist gestegen. Gemiddeld waren er in 2025 98 vacatures per 100 werklozen; in het tweede kwartaal van 2026 waren dit er 95. Daarmee is de uitzonderlijke krapte van 2022 en 2023 afgenomen, maar blijft de arbeidsmarkt historisch gezien krap (figuur 1).

Ontwikkeling verschilt sterk per sector en regio. Achter de landelijke verruiming gaan grote verschillen schuil. De komende jaren wordt minder banengroei verwacht, waarbij ook de ontwikkeling van energieprijzen een rol speelt. Als energieprijzen hoog blijven, worden vooral de industrie, vervoer en opslag, detail- en groothandel, horeca en de uitzendbranche geraakt. Zorg en welzijn, specialistische zakelijke dienstverlening en ICT groeien naar verwachting juist verder. Ook regionaal lopen de verschillen uiteen. Bij langdurig hoge energieprijzen kan het aantal banen in delen van Limburg afnemen, terwijl onder meer Groot-Amsterdam, Haaglanden en Zuidoost-Brabant blijven groeien (figuur 2).

Steeds meer mensen werken deeltijd. De netto-arbeidsparticipatie is sinds 2023 zo’n 73% en ligt daarmee op het hoogste niveau ooit. Bijna de helft van de werkenden werkt echter in deeltijd (figuur 3, volgende pagina). Sinds 2024 is het aantal voltijdwerkenden licht gedaald, terwijl het aantal deeltijdwerkenden juist verder is toegenomen. Een deel van deze groep zou meer willen werken. Het CBS schat het aantal onderbenutte deeltijdwerkers op 533.000 mensen (5% van de werkzame beroepsbevolking). Dat biedt potentieel om een deel van de krapte op te vangen, maar vraag en aanbod sluiten qua vaardigheden, sector en locatie niet vanzelfsprekend op elkaar aan.



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



Figuur 2: Verwachte ontwikkeling van banen tussen 2025-2028 per regio in twee scenario’s
Bron: UWV

SvdU

Arbeidsmarkt verruimt, maar krapte in cruciale sectoren blijft

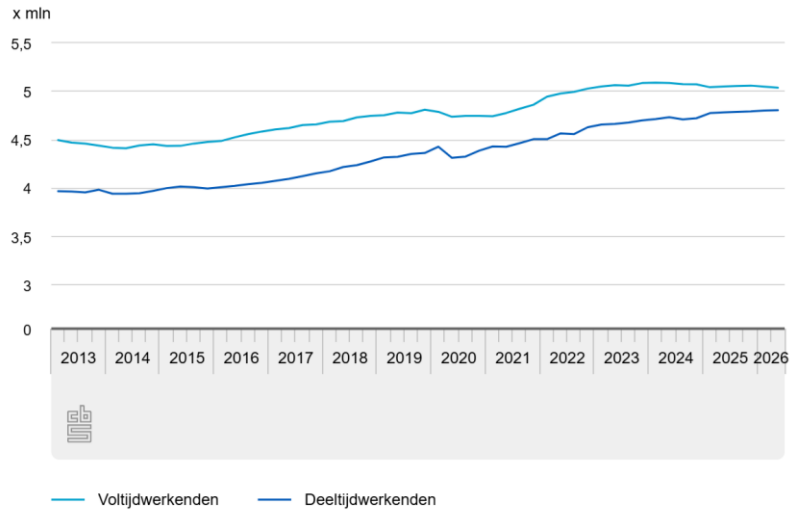
Onzekerheid: Kunnen technologie en arbeidsmigratie personeelstekorten opvangen of blijft de arbeidsmarkt structureel krap?

Personeelstekorten voor publieke dienstverlening en grote opgaven. Hoewel de arbeidsmarkt als geheel verruimt, blijven tekorten voor specifieke beroepsgroepen een knelpunt. De Staat van de Uitvoering rapporteerde dat uitvoeringsorganisaties vooral tekorten ervaren aan specialisten zoals ICT’ers, data-analisten, financials en juristen. Dit kan leiden tot hogere werkdruk, uitval, langere wachttijden voor burgers en ondernemers en druk op de kwaliteit van de dienstverlening. Tekorten aan onder meer zorgpersoneel, technici en bouwprofessionals kunnen een bottleneck vormen voor grote maatschappelijke opgaven, zoals de groeiende zorgvraag, de energietransitie, de woningbouwopgave en de vervanging van fysieke infrastructuur.

Vergrijzing zorgt voor vervangingsvraagstuk. De arbeidsmarkttekorten hebben een structurele component. Vanwege de vergrijzing verlaten de komende jaren veel medewerkers de arbeidsmarkt, terwijl de vraag naar verschillende publieke diensten juist toeneemt. Uit onderzoek naar 29 uitvoeringsorganisaties blijkt dat tot 2033 jaarlijks ca. 11.500 voltijdbanen moeten worden vervuld om alleen al vertrekkende medewerkers te vervangen. Daar komt eventuele groei van organisaties vanwege een groeiende vraag door vergrijzing en bevolkingsgroei nog bovenop.

Krapte raakt toegang tot sociale zekerheid. Arbeidstekorten in de publieke dienstverlening hebben direct gevolgen voor de toegang tot sociale zekerheid. Door een tekort aan specialisten kan het UWV de groeiende vraag naar sociaal-medische beoordelingen bijvoorbeeld niet bijbenen. Het aantal verzekeringsartsen neemt af en in september 2025 had het UWV 25.000 meer aanvragen dan het kon afhandelen. Naar verwachting stijgt dit aantal de komende jaren nog verder.

Technologie kan verlichting bieden. Hoe groot de krapte uiteindelijk blijft, hangt mede af van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. AI, automatisering en digitalisering kunnen werkzaamheden overnemen of medewerkers productiever maken, waardoor voor dezelfde dienstverlening minder arbeid nodig is. Onzeker is echter in hoeverre bijvoorbeeld AI daadwerkelijk banen kan overnemen en tot een hogere arbeidsproductiviteit leidt. Ook is nog onduidelijk wat de groeiende focus op digitale autonomie betekent voor de toegang tot en beschikbaarheid van de technologische systemen die nodig zijn om deze productiviteitswinst te realiseren. Naast technologie kan ook arbeidsmigratie het arbeidsaanbod vergroten, maar zoals bij de trends over vergrijzing en migratie is beschreven, is onzeker in hoeverre dit op langere termijn een houdbare oplossing blijft.



Figuur 3: Werkzame beroepsbevolking: voltijd- en deeltijdwerkenden
Bron: CBS

SvdU

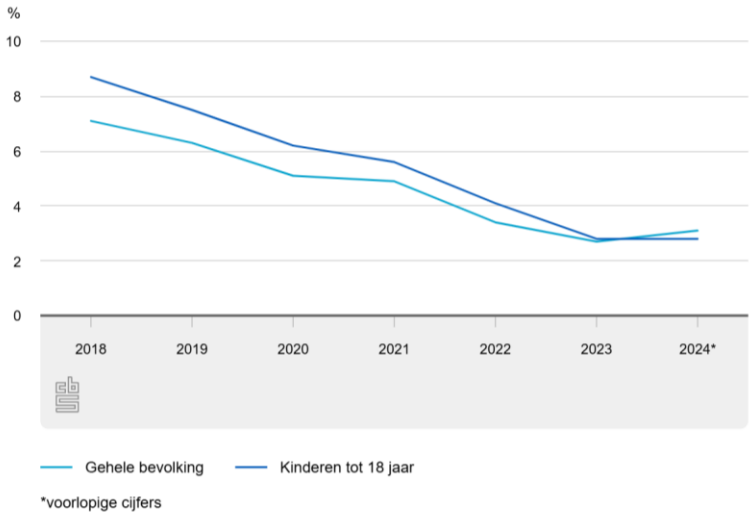
Bestaansonzekerheid ontwikkelt zich grillig

Onzekerheid: Blijft armoede toenemen en hoe zetten ontwikkelingen op het gebied van wonen, werk, gezondheid en sociale relaties zich door?

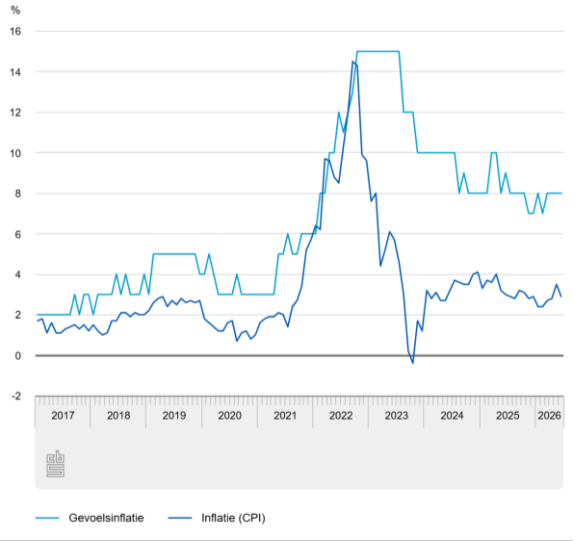
Financiële bestaanszekerheid laat een wisselend beeld zien. Sinds 2024 laat de ontwikkeling van bestaansonzekerheid een grillig beeld zien. Bestaansonzekerheid wordt vaak in de eerste plaats geassocieerd met financiële onzekerheid. De meest recente cijfers laten zien dat na vijf jaar van daling, de armoede in Nederland in 2024 weer toenam: 551.000 mensen, 3,2% van de bevolking, leefden in armoede, tegenover 2,7% in 2023 (figuur 1). Het aandeel mensen dat net boven de armoedegrens leeft, daalde wel verder en ook de koopkracht steeg in 2024 met 3,6%, de hoogste stijging in ruim 20 jaar (CBS).

Ervaren onzekerheid kan afwijken van financiële cijfers. De positieve financiële ontwikkelingen betekenen niet automatisch dat mensen ook meer bestaanszekerheid ervaren. Zo schatten consumenten de inflatie op 8%, terwijl deze in werkelijkheid rond de 3% ligt (figuur 2). Angst voor achteruitgang kan daardoor blijven bestaan, ook wanneer financiële indicatoren verbeteren. Financiële bestaanszekerheid gaat daarmee naast inkomen en koopkracht ook over de mate waarin mensen vertrouwen hebben dat zij hun bestaan op langere termijn kunnen organiseren.

Wonen blijft een belangrijke bron van onzekerheid. Een bredere interpretatie van bestaanszekerheid omvat naast een financiële component echter ook de thema’s wonen, lichamelijke en psychische gezondheid, sociale relaties, werk en activiteiten. Vooral op het gebied van wonen blijft de onzekerheid groot. Het woningtekort bedraagt ca. 384.000 woningen, terwijl ook het aandeel sociale huurwoningen structureel is afgenomen: van bijna 40% van de woningvoorraad eind jaren tachtig tot ongeveer 28% in 2024. Slechts 61 van de 342 gemeenten voldeden in 2023 aan de norm voor 30% sociale huur (UvA).



Figuur 1: Percentage mensen in armoede
Bron: CBS



Figuur 2: Inflatie en gevoelsinflatie
Bron: CBS

SvdU

Bestaansonzekerheid ontwikkelt zich grillig

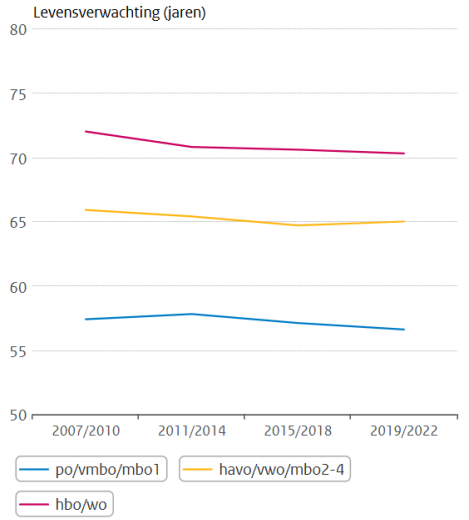
Onzekerheid: Blijft armoede toenemen en hoe zetten ontwikkelingen op het gebied van wonen, werk, gezondheid en sociale relaties zich door?

Werkzekerheid beweegt opnieuw. Ook de zekerheid van werk is onderdeel van bestaanszekerheid. Na een periode waarin het aantal flexwerkers afnam, is die ontwikkeling sinds de tweede helft van 2025 omgeslagen. In het eerste kwartaal van 2026 hadden ruim 2,7 miljoen werknemers een flexibele arbeidsrelatie, 63.000 meer dan een jaar eerder. De groei zit vooral bij tijdelijke contracten zonder uitzicht op een vast dienstverband en bij oproep- en invalkrachten. Het aantal zelfstandigen neemt juist af. De toekomstige ontwikkeling blijft onzeker: ook politiek wordt gezocht naar een balans voor meer werkzekerheid voor werknemers en voldoende flexibiliteit voor werkgevers.

Gezondheidsproblemen beïnvloeden participatie. Fysieke en mentale gezondheid hangen nauw samen met de mogelijkheid om een zeker bestaan op te bouwen. Hierin zijn grote verschillen zichtbaar tussen bevolkingsgroepen. Het verschil in gezonde levensverwachting tussen lager en hoger opgeleiden bedraagt ongeveer 13,7 jaar (figuur 3). Daarnaast neemt het aandeel mensen met overgewicht naar verwachting verder toe, al zou een grootschalige uitrol van diabetesmedicijnen hier mogelijk verandering in kunnen brengen. Ook hier geldt dat mensen met een lager opleidingsniveau of inkomen een hogere kans hebben op overgewicht. Gezondheidsproblemen zijn daarmee ook een belangrijke reden voor een beroep op de sociale zekerheid. De instroom in de WIA ligt al jaren hoog en ook voor 2026 worden 9.600 extra toekenningen verwacht. Dit heeft met name te maken met een stijging van het aantal psychische aandoeningen. In 2025 lag de instroom in de WIA door psychische klachten gemiddeld 29% hoger dan drie jaar eerder.

Eenzaamheid onder ouderen neemt toe. Een goed sociaal netwerk kan mensen helpen om onzekerheden op andere levensdomeinen op te vangen. Echter, het aantal mensen dat zich eenzaam voelt, neemt naar verwachting toe. Prognoses schatten dat deze groep groeit van 6,8 miljoen mensen in 2022 tot 7,6 miljoen in 2050, waarbij de toename vrijwel volledig wordt veroorzaakt door een groeiend aantal eenzame 75-plussers.

Stapeling maakt bestaansonzekerheid complex. Bestaansonzekerheid ontstaat vaak niet op één domein, maar door een stapeling van onzekerheden op verschillende domeinen. Problemen met inkomen, wonen, gezondheid en sociale relaties kunnen elkaar versterken. Daarmee is bestaansonzekerheid ook voor publieke dienstverleners een complex vraagstuk: burgers zijn vaak afhankelijk van verschillende regelingen en organisaties, terwijl wet- en regelgeving veelal per afzonderlijk domein is georganiseerd. Juist door de complexe veelvoud aan indicatoren die bestaansonzekerheid bepalen, is onzeker hoe de bestaanszekerheid van verschillende groepen zich de komende jaren daadwerkelijk ontwikkelt.



Figuur 3: Verschil in gezonde levensverwachting tussen opleidingstypen.
Bron: RIVM

Kloof gevraagde zelfredzaamheid en vaardigheden groeit

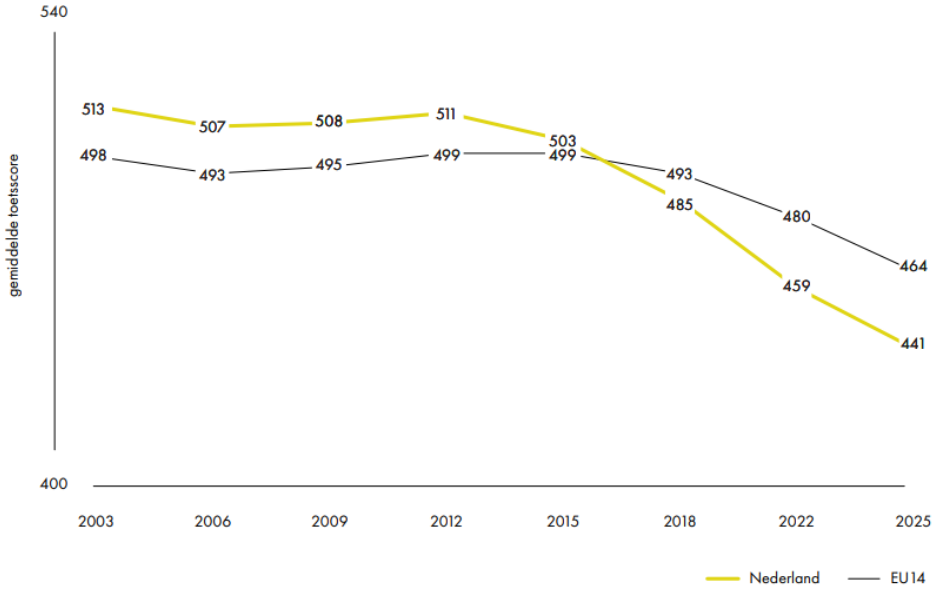
Onzekerheid: Blijft de kloof tussen wat de overheid vraagt van mensen en wat zij kunnen begrijpen en organiseren groeien, of kunnen beleid en dienstverlening hierop inspelen?

Zelfredzaamheid staat onder druk. De vraag die de samenleving aan mensen stelt, groeit sneller dan de vaardigheden waarover een deel van hen beschikt. Zelfredzaamheid gaat over het vermogen om voor jezelf te zorgen en zaken met onder andere de overheid zelfstandig te regelen. De maatschappij van vandaag de dag vergt veel zelfredzaamheid van burgers en naar verwachting wordt het belang van zelfredzaamheid alleen maar groter. Deze trend is al langer zichtbaar; de afgelopen decennia is er een ontwikkeling gaande van het ideaal van maakbaarheid door de overheid naar een ideaal van de zelfredzaamheid van burgers, met bijbehorende termen als participatiesamenleving en doe-democratie.

Een grote groep volwassenen beschikt echter niet over voldoende basisvaardigheden. In totaal gaat het om ongeveer 3 miljoen mensen tussen de 16 en 75 met beperkte taal-, reken- en/of digitale vaardigheden. Daarvan zijn circa 2,2 miljoen mensen tussen de 16 en 65 jaar en ongeveer 860.000 tussen de 66 en 75 jaar. Tegelijkertijd vraagt de samenleving steeds meer van burgers, bijvoorbeeld bij het aanvragen van voorzieningen, het regelen van zorg of het zoeken naar werk. Juist in een steeds complexere en digitalere maatschappij kan een gebrek aan basisvaardigheden daardoor sneller tot problemen leiden.

Nieuwe generatie start met grotere achterstand. Ook bij jongeren nemen de zorgen over basisvaardigheden steeds meer toe. Uit het PISA-2025-onderzoek blijkt dat Nederlandse 15-jarigen opnieuw minder goed lezen dan in 2022 (figuur 1). De gemiddelde score daalde van 459 naar 441 punten, sterker dan gemiddeld in de 14 EU landen die meededen aan het onderzoek. Inmiddels haalt bijna 40% van de Nederlandse 15-jarigen het basisniveau voor leesvaardigheid niet. In 2022 was dat nog 33% en in de EU-14 ligt het gemiddelde op 29%.

Digitalisering vergroot verschillen. Nederlanders zijn digitaal het meest vaardig van de EU. 84% van de Nederlands beschikt over ten minste digitale basisvaardigheden (figuur 2 volgende pagina). Toch zegt dit gemiddelde niet alles. Vooral ouderen, laagopgeleiden, laaggeletterden en mensen zonder werk zijn relatief kwetsbaar voor beperkte digitale competenties. Ook zijn veel Nederlanders zich vaak onbewust van hun eigen digitale tekortkomingen, met name rond veilig online gedrag (ASCoR).



Figuur 1: Gemiddelde toetsscores leesvaardigheid in Nederland en de EU-gemiddeld 2003-2025
Bron: Pisa-2025

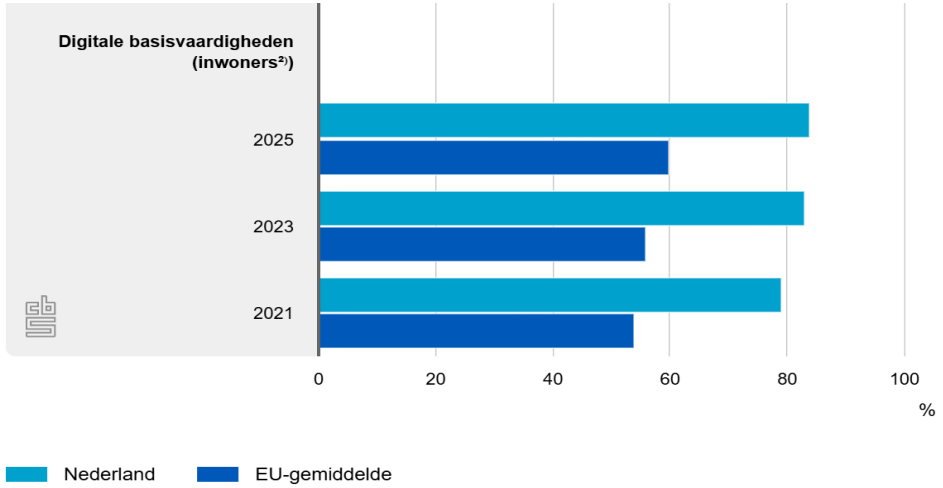
Kloof gevraagde zelfredzaamheid en vaardigheden groeit

Onzekerheid: Blijft de kloof tussen wat de overheid vraagt van mensen en wat zij kunnen begrijpen en organiseren groeien, of kunnen beleid en dienstverlening hierop inspelen?

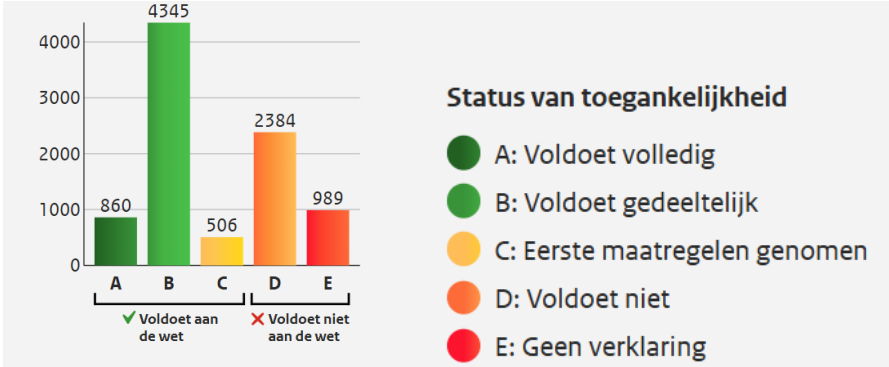
Dienstverlening niet voor iedereen toegankelijk. Voor publieke dienstverleners betekent dit dat digitalisering niet automatisch tot toegankelijkere dienstverlening leidt. Organisaties in het sociaal domein doen volgens Toezicht Sociaal Domein vaak een groot beroep op de lees- en digitale vaardigheden van inwoners. Brieven, formulieren en digitale loketten zijn voor mensen met beperkte basisvaardigheden regelmatig te ingewikkeld. Er worden stappen gezet om dit te verbeteren. Zo werkt het UWV aan eenvoudigere brieven, een gebruiksvriendelijkere website en meer ondersteuning aan de telefoon. Toch beoordelen medewerkers de dienstverlening aan laaggeletterden over het algemeen nog steeds als onvoldoende toegankelijk en begrijpelijk.

Digitale toegankelijkheid blijft achter. Daar komt bij dat digitale overheidsdiensten zelf nog niet altijd aan toegankelijkheidseisen voldoen (figuur 3). Hoewel hiervoor wettelijke normen bestaan, voldoet een aanzienlijk deel van de website en apps nog niet volledig aan deze eisen (37%). Zo zijn niet alleen de vaardigheden van burgers bepalend voor zelfredzaamheid, maar is een belangrijke factor ook hoe begrijpelijk en toegankelijk de overheid haar dienstverlening organiseert.

Aanpak groeit, maar bereik blijft beperkt. Sinds 2025 wordt de aanpak voor het verbeteren van basisvaardigheden structureler voortgezet. Belangrijke onderdelen van het programma *Tel mee met Taal* worden behouden en er komt meer verbinding met werk en arbeidsmarktbeleid. Ook in het onderwijs zijn maatregelen genomen, o.a. door nieuwe kerndoelen vast te leggen. Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig. Het scholingsaanbod kan per gemeente sterk verschillen, bereik onder laaggeletterden is beperkt en er zijn tekorten aan mensen en middelen. Het is daarmee onzeker of de groep mensen die minder zelfredzaam is richting de toekomst zal groeien of juist zal krimpen.



Figuur 2: Digitale vaardigheden bedrijven en inwoners in Nederland en de EU-gemiddeld
Bron: CBS



Figuur 3: Aantal websites en apps per status van digitale toegankelijkheid
Bron: Dashboard DigiToegankelijk

SvdU

Groeiende ervaring van polarisatie kan polarisatie versterken

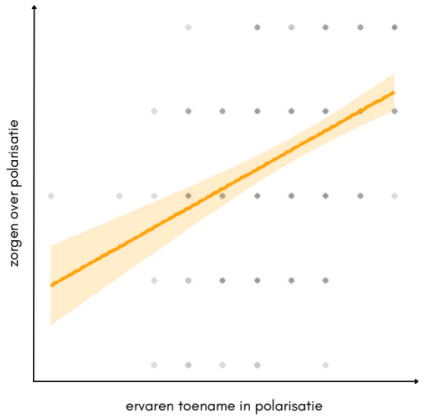
Onzekerheid: Leidt het toenemende gevoel van polarisatie ook daadwerkelijk tot een blijvend sterker gepolariseerde samenleving?

Polarisatie wordt sterker ervaren. Nederlanders hebben in toenemende mate het gevoel dat maatschappelijke tegenstellingen groter worden. Dit is terug te zien in cijfers van het SCP dat 59% van de Nederlands een zogenaamd ‘maatschappelijk onbehagen’ ervaart. Polarisatie kan aan dit gevoel bijdragen, maar er tegelijkertijd ook een gevolg van zijn. Vooral onder jongeren is de ervaring sterkt: acht op de tien jongeren ervaren toenemende polarisatie en negativiteit. Jongeren die meer polarisatie ervaren, maken zich bovendien meer zorgen over polarisatie en over de toekomst.

Tegenstellingen lijken soms groter dan ze zijn. De ervaren afstand tussen groepen blijkt niet altijd overeen te komen met hun daadwerkelijke opvattingen. Onderzoek van de Universiteit Utrecht naar opvattingen over immigratie laat bijvoorbeeld zien dat mensen denken dat kiezers van verschillende politieke partijen veel verder uit elkaar staan dan in werkelijkheid het geval is. Het geschatte verschil in opvattingen is ruim twee keer zo groot als het daadwerkelijke verschil. De perceptie dat groepen sterk tegenover elkaar staan, kan daarmee echter wel bijdragen aan polarisatie, ook wanneer de inhoudelijke verschillen beperkter zijn.

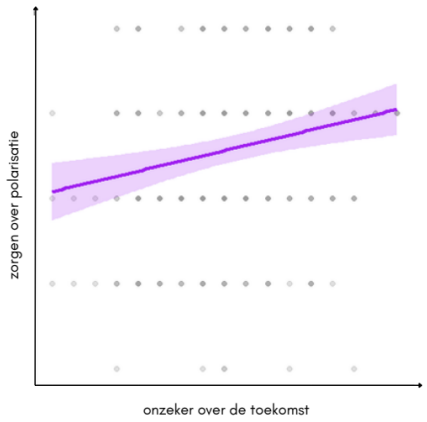
Individualisering en versplintering. Een trend die samenhangt met polarisatie is individualisering; een fenomeen dat al terug gaat tot het einde van de verzuiling. Dit uit zich in versplintering, bijvoorbeeld in het media- en politieke landschap. De laatste jaren zien we steeds vaker dat politieke partijen op de flanken de plaats innemen van de klassieke middenpartijen. Daarnaast zien we vanuit de maatschappij ook meer tekenen van polarisatie: denk aan het groeiende aantal protesten en het verhardende politiek discours. Deze protesten worden bovendien ontwrichtender (denk aan de klimaatprotesten van Extinction Rebellion en de boerenprotesten).

Jongeren maken zich meer zorgen over polarisatie als ze ook een sterkere toename in polarisatie ervaren[2]



Figuur 1: Zorgen van jongeren over polarisatie afgezet tegen ervaren toename in polarisatie
Bron: YoungXperts

Jongeren die zich meer zorgen maken over polarisatie voelen zich onzekerder over de toekomst[2]



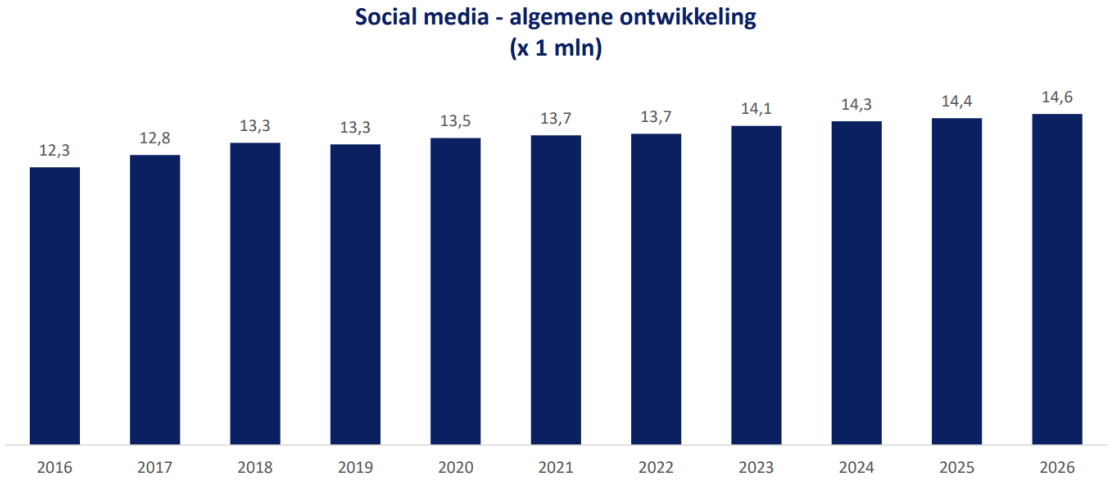
Figuur 1: Zorgen van jongeren over polarisatie afgezet tegen onzekerheid over de toekomst
Bron: YoungXperts

SvdU

Groeiende ervaring van polarisatie kan polarisatie versterken

Onzekerheid: Leidt het toenemende gevoel van polarisatie ook daadwerkelijk tot een blijvend sterker gepolariseerde samenleving?

Groei sociale media. Net als in 2024 is ook de afgelopen twee jaar het gebruik van sociale media weer verder toegenomen tot ca. 14,6 miljoen Nederlanders in 2026 (figuur 3). Sociale media en de achterliggende algoritmen kunnen bijdragen aan het uitvergroten en verharden van tegenstellingen. Daarnaast zetten extremistische en terroristische organisaties het online domein steeds gerichter in. Daarbij gebruiken zij onder meer ‘borderline’-content: materiaal dat niet altijd expliciet extremistisch is, maar wel kan inspelen op maatschappelijke tegenstellingen en deze kan verdiepen. Vooral jongeren kunnen hiervoor kwetsbaar zijn.



Figuur 3: Toename van het gebruik van sociale media tussen 2016-2026
Bron: Newcom

Bestuur en maatschappij onder druk. Polarisatie, individualisering en versplintering werken door in het functioneren van politiek, bestuur en de samenleving. De versplintering in de Tweede Kamer bemoeilijkt coalitievorming en zet zo de bestuurbaarheid van het land onder druk. Individualisering en een afnemend solidariteitsgevoel leiden volgens het HCSS tot ‘een minder stevige burgermaatschappij’. Het is dan ook van belang om ontwikkelingen op het gebied van polarisatie en individualisering te blijven monitoren. Daarbij is niet alleen daadwerkelijke polarisatie relevant, maar ook de ervaring dat tegenstellingen tussen groepen steeds groter worden. Wantrouwen onder burgers kan leiden tot lagere opkomsten bij verkiezingen en burgers met een laag vertrouwen zijn eerder geneigd zich achter ondermijnende activiteiten te scharen.

De trend van toenemende (ervaren) polarisatie en individualisering en de daarmee samenhangende afnemende solidariteit is belangrijk voor de gehele samenleving en raakt ook andere trends zoals het vertrouwen in elkaar en in de overheid. Met name de democratische rechtsstaat wordt door polarisatie bedreigd.

Regionale verschillen stabiel, verklaren niet alle ongelijkheid

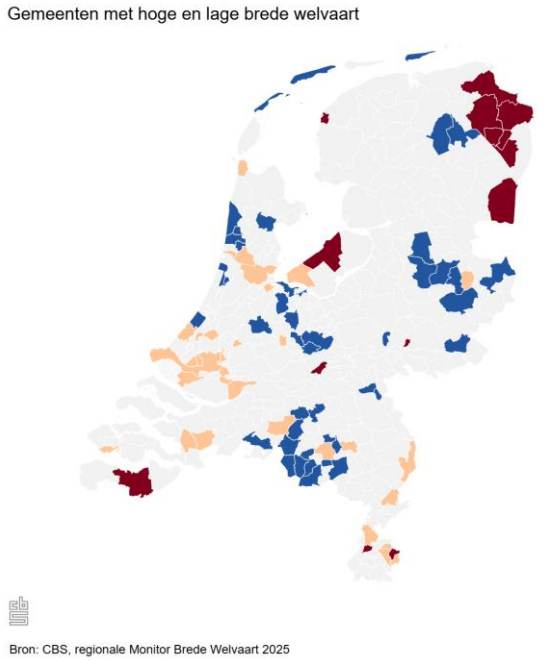
Onzekerheid: Nemen ervaren en meetbare verschillen tussen regio’s in de toekomst toe of blijven sociale verschillen een grotere rol spelen?

Regionale achterstanden blijven stabiel. Sinds 2024 is het beeld van regionale ongelijkheid genuanceerder geworden: regionale achterstanden blijven relatief stabiel, maar de plek waar iemand woont verklaart slechts een deel van de verschillen tussen mensen. Hoewel Nederland een klein land is, bestaan er wel degelijk verschillen tussen regio’s. Regio’s hebben veelal hun eigen cultuur en gebruiken, maar de verschillen gaan verder dan dat; zo zijn er tussen regio’s ook verschillen in kansen, gezondheid, welvaar en bereikbaarheid van voorzieningen.

Achterstanden stapelen zich in specifieke gebieden. Regionale verschillen worden zichtbaar in de brede welvaart: de kwaliteit van leven van mensen op verschillende terreinen, zoals gezondheid, onderwijs, wonen, milieu, sociale samenhang en materiële welvaart. Het CBS laat zien dat achterstanden zich concentreren in een aantal specifieke gebieden. Vooral in het oosten van Groningen en Drenthe, het midden en zuiden van Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en het westen van Noord-Brabant horen relatief veel gemeenten op meerdere indicatoren tot het onderste kwart van Nederland (figuur 1). Dit patroon is sinds de eerste meting in 2020 structureel.

Brede welvaart verschilt tussen gemeenten. De verschillen in brede welvaart laten geen eenvoudige tegenstelling zien tussen bijvoorbeeld Randstad en regio of stad en platteland. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen gebieden met een hogere of lagere brede welvaart. Mensen in gebieden met een lagere brede welvaart hebben minder vaak een goede of zeer goede gezondheid (70,5% tegenover 77,3%) en vaker een langdurige ziekte of aandoening (37,8% tegenover 32,8%). Ook zijn er grote sociale verschillen en hebben mensen in gebieden met een lagere brede welvaart minder vertrouwen in anderen (60% tegenover 70,7%) en in instituties (57,8% tegenover 63.7%).

Sociale positie weegt zwaarder dan regio. Tegelijkertijd laat onderzoek van het SCP zien dat individuele kenmerken vaak bepalender zijn dan de regionale context als het gaat om middelen en mogelijkheden. Sociale klasse verklaart ervaren discriminatie, politiek vertrouwen en maatschappelijk onbehagen doorgaans sterker dan de plek waar iemand woont. Een belangrijke uitzondering hierop is plaatsgebonden ressentiment: het gevoel dat de landelijke politiek onvoldoende oog heeft voor de eigen regio. Dit gevoel is wel sterk regiogebonden. In bepaalde regio’s gaat dit ressentiment bovendien vaker samen met een laag institutioneel vertrouwen, het gevoel dat de politiek onvoldoende responsief is en een groter maatschappelijk onbehagen. Concrete regionale ervaringen, zoals de Groningse aardbevingen, maar ook bredere problemen rond bijvoorbeeld de toeslagenaffaire, jeugdzorg en woningnood kunnen dit gevoel verder voeden.



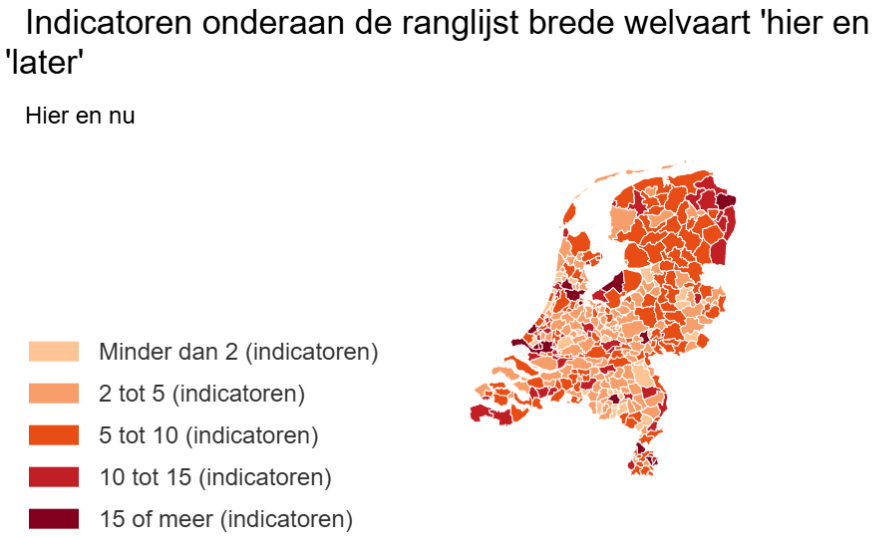
Figuur 1: Gemeenten met hoge (blauw) en lage (rood) brede welvaart.
Bron: CBS

Regionale verschillen stabiel, verklaren niet alle ongelijkheid

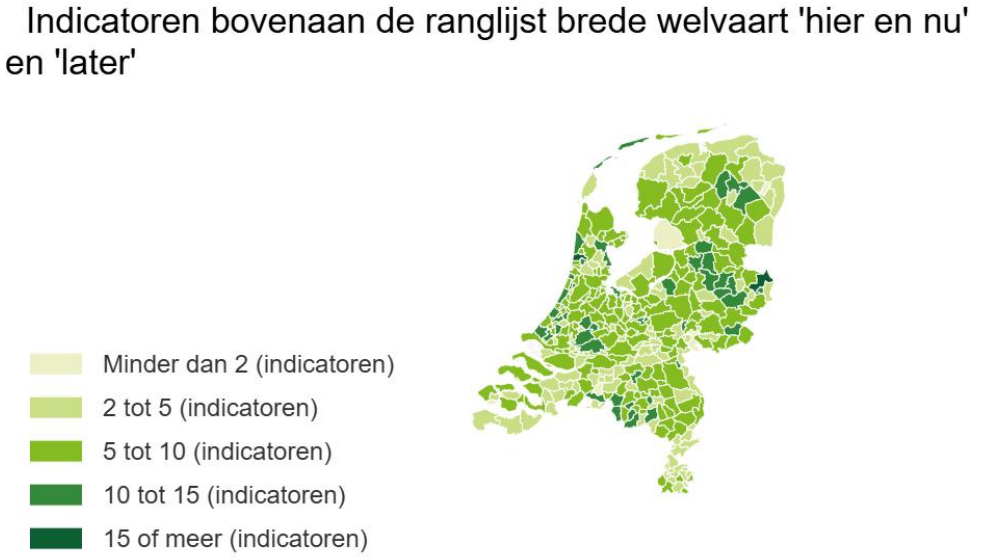
Onzekerheid: Nemen ervaren en meetbare verschillen tussen regio’s in de toekomst toe of blijven sociale verschillen een grotere rol spelen?

De overheid heeft meer aandacht voor de regio. Regionale ongelijkheid heeft de afgelopen jaren nadrukkelijker beleidsaandacht gekregen. Het programma ‘Elke Regio Telt!’ heeft inmiddels een concreet vervolg gekregen via het Nationaal Programma Vitale Regio’s, met een gebiedsgerichte inzet in 11 regio’s. Daarnaast zijn meer dan tachtig Regio Deals gesloten, waarmee ca. €1,85 miljard is gemoeid, en is in de periode 2023-2026 vanuit de Tweede Kamer aangedrongen op een structurele regioparagraaf in de Voorjaarsnota. Daarmee wordt geprobeerd om bij landelijke beleidskeuzes meer rekening te houden met de gevolgen voor verschillende regio’s.

Nabijheid en vertrouwen blijven belangrijk voor publieke dienstverlening. Voor de publieke dienstverlening betekent dit dat regionale verschillen en de ervaring van regionale achterstelling aandacht blijven vragen. Het verdwijnen of op grotere afstand komen te staan van voorzieningen en overheidsdiensten kunnen het gevoel versterken dat de overheid onvoldoende oog heeft voor de regio.



Figuur 2: Het aantal indicatoren waarvoor een gemeente behoort tot het onderste kwart van de ranglijst van gemeenten. Bron: CBS



Figuur 3: Het aantal indicatoren waarvoor een gemeente behoort tot het bovenste kwart van de ranglijst van gemeenten. Bron: CBS

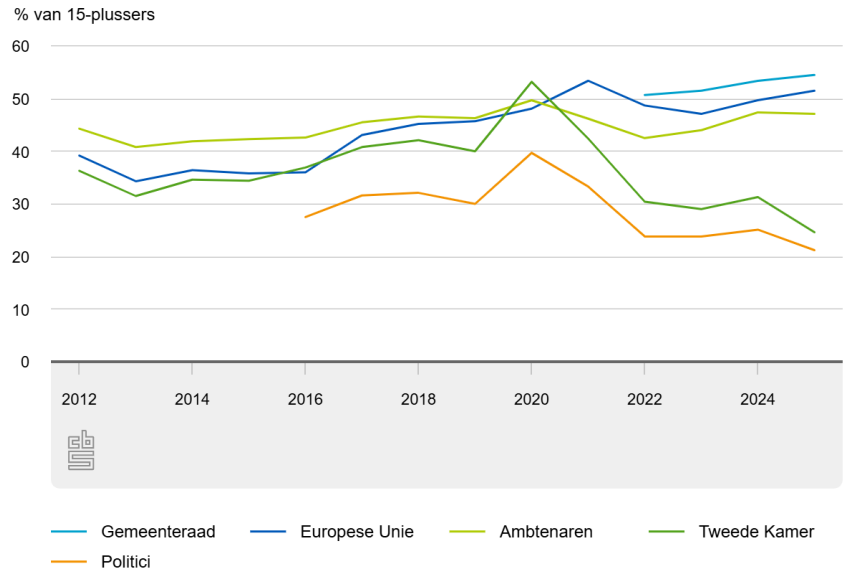
Vertrouwen in de politiek neemt verder af

Onzekerheid: Herstelt het lage politieke vertrouwen zich de komende jaren of krijgt het een structureel karakter en groeit ook de druk op de rechtsstaat?

Vertrouwen staat onder druk. Het vertrouwen in de politiek is laag en is recent verder afgenomen. Volgens het CBS had 40% van de Nederlanders van 15 jaar en ouder in 2025 vertrouwen in de politiek, een daling ten opzichte van een jaar eerder. Het lage vertrouwen geldt niet in dezelfde mate voor andere instituties. Het vertrouwen in politici lag op slechts 21% en in de Tweede Kamer op 25%. Voor beide instituties is dit het laagste niveau sinds het begin van de meetreeks in 2016. Wat betreft de gemeenteraad en de Europese Unie ligt het vertrouwen met respectievelijk 54% en 51% een stuk hoger (figuur 1). Jongeren zijn de enige bevolkingsgroep onder wie het politiek vertrouwen in 2025 steeg.

Angst voor de overheid kan een rol spelen. Een gebrek aan vertrouwen kan gevolgen hebben voor het gebruik van publieke dienstverlening. De landelijke monitor naar niet-gebruik van toeslagen laat zien dat in 2021 bijna 600.000 rechthebbenden geen zorgtoeslag aanvroegen (11,8%). Bijna 175.000 huishoudens maakten geen gebruik van huurtoeslag (11%) en ruim 100.000 huishoudens niet van het kindgebonden budget (8%). Bij de kinderopvangtoeslag lag het niet-gebruik met 14.000 huishoudens op 3,4%. Niet-gebruik wordt niet alleen door wantrouwen veroorzaakt, maar onderzoek laat zien dat wantrouwen wel een rol kan spelen. Uit interviews blijkt dat niet-gebruikers weinig vertrouwen hadden in de overheid en dat angst voor terugvorderingen een belangrijke reden was om geen toeslag aan te vragen.

Agressie zet publieke dienstverlening onder druk. Een verslechterde relatie tussen burger en overheid kan zich uiten in agressie en intimidatie richting vertegenwoordigers van de overheid (figuur 2, volgende pagina). In 2024 kreeg 45% van de politieke ambtsdragers te maken met agressie, wat bijna een verdubbeling was ten opzichte van tien jaar eerder (23%). Verbale agressie nam ten opzichte van 2022 af, maar bedreiging en intimidatie niet. Eén op de zeven politieke ambtsdragers maakte bovendien een incident mee dat als zeer ernstig werd ervaren. Deze incidenten kunnen grote gevolgen hebben voor het functioneren van het openbaar bestuur en kunnen de slagvaardigheid van de overheid onder druk zetten.



Figuur 1: Politiek vertrouwen per institutie 2012-2025
Bron: CBS

SvdU

Vertrouwen in de politiek neemt verder af

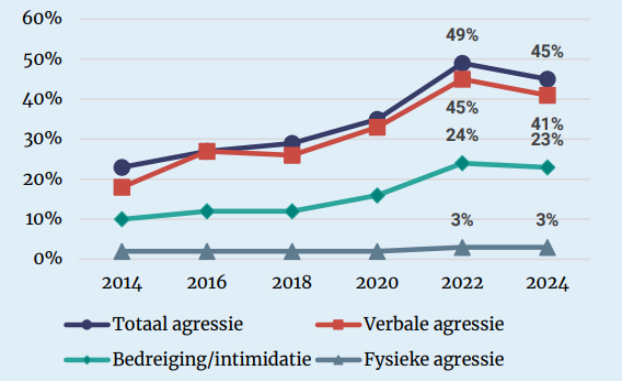
Onzekerheid: Herstelt het lage politieke vertrouwen zich de komende jaren of krijgt het een structureel karakter en groeit ook de druk op de rechtsstaat?

Afwijzing van de overheid door soevereinen. In extreme gevallen kan laag vertrouwen ertoe leiden dat burgers zich aan het gezag van de overheid onttrekken. Een voorbeeld hiervan is de groeiende groep zelfverklaarde soevereinen, die de legitimiteit van de overheid en wet- en regelgeving geheel of gedeeltelijk afwijst. Negatieve ervaringen met instituties, het gevoel onvoldoende gehoord te worden en een gebrek aan vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid kunnen hiervoor een voedingsbodem vormen. Tegelijkertijd geldt dat lang niet iedereen met anti-institutionele overtuigingen zich daadwerkelijk aan de overheid onttrekt.

Wantrouwen overheid richting burger. Er is veel onderzoek gedaan naar het wantrouwen van de burger richting de overheid, maar weinig naar het wantrouwen van de overheid richting burgers. Een voorbeeld van dit wantrouwen is de Fraudewet uit 2013. Deze wet leidde ertoe dat de overheid bij het kleinste vermoede van fraude streng optrad tegen ontvangers van sociale vergoedingen. Kleine fouten in aanvraagformulieren werden al snel als fraude bestempeld. Deze werkwijze vanuit wantrouwen heeft o.a. bijgedragen aan de Toeslagenaffaire. De ongelijke maatstaf waarbij de overheid zichzelf wel toestaat fouten te maken, maar de burger niet, en het veelvuldig en langdurig procederen door uitvoeringsorganisaties, hebben de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van de rechtstaat geschaad.

Rechtstaat onder druk. De afgelopen jaren is de druk op de rechtstaat, onder meer vanwege een afname van vertrouwen, gegroeid. De Raad van State waarschuwde in zijn jaarverslag over 2024 dat democratie meer is dan de wil van de meerderheid. Respect voor rechtelijke uitspraken en bescherming van minderheden zijn minstens zo belangrijk. Toch gaf in september 2024 een meerderheid van de kiezers van coalitiepartijen aan bereid te zijn het parlement buitenspel te zetten om sneller asielmaatregelen door te voeren.

Overheid werkt aan herstel van vertrouwen. Een van de manieren waarop de overheid werkt aan het herstellen van vertrouwen is door de publieke dienstverlening beter te laten aansluiten op de leefwereld van burgers. In het bijbehorende actieplan wordt geconstateerd dat de complexe systeemwereld niet altijd aansluit bij de behoeften en problemen van burgers. Om de relatie met de burger te verbeteren, wordt ingezet op een meer burgergerichte dienstverlening, met persoonlijk contact, ruimte voor maatwerk en een informele en oplossingsgerichte aanpak. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of een besluit juridisch juist is, maar ook om de vraag of de burger daadwerkelijk geholpen is. Ervaringen met deze werkwijze laten zien dat burgers zich beter gehoord voelen en besluiten eerder accepteren.



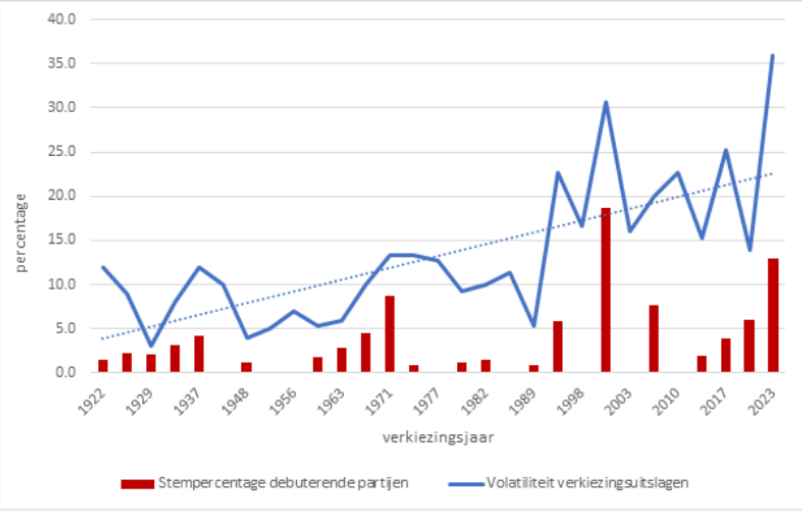
Figuur 2: Ervaringen met verschillende vormen van agressie en intimidatie bij politieke ambtsdragers. Bron: Rijksoverheid

Druk op politieke slagvaardigheid blijft hoog

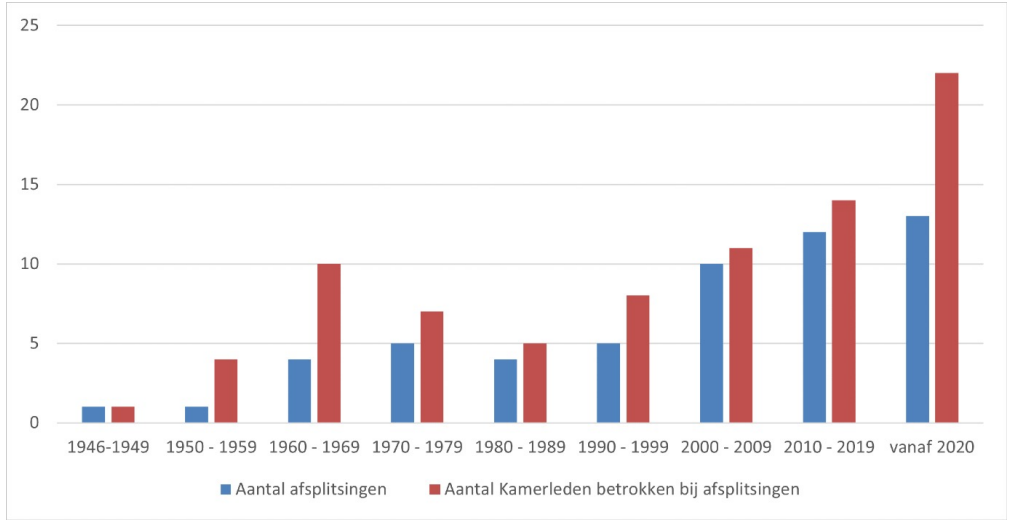
Onzekerheid: Lukt het om de grote opgaven aan te pakken of blijft de politieke slagvaardigheid onder druk staan?

Politiek landschap wordt beweeglijker. De politieke slagvaardigheid, oftewel het vermogen van politiek en bestuur om tot besluiten te komen en maatschappelijke opgaven effectief aan te pakken, staat onder druk. Factoren die hieraan bijdragen zijn de toenemende versnippering en beweeglijkheid van het politieke landschap. De electorale volatiliteit is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 wisselde 36% van de Kamerzetels van partij, een historisch hoog niveau. Ook groeide het stempercentage van debuterende partijen voor de vierde verkiezingen op rij naar het tweede hoogste niveau sinds 1922 (figuur 1). De afgenomen partijtrouw gaat samen met een meer gefragmenteerde Tweede Kamer, waarin onderlinge krachtsverhoudingen kleiner zijn geworden. Ook fractieafsplitsingen komen de afgelopen decennia vaker door. (figuur 2) De toename van kleine partijen en fracties, zowel landelijk als in decentrale besturen, maakt politieke verhoudingen minder stabiel en kan besluitvorming en coalitievorming complexer maken.

Hoge belasting van de Tweede kamer. Tegelijkertijd blijft de belasting van de Tweede Kamer hoog. Het aantal ingediende moties is sinds het begin van deze eeuw sterk toegenomen. In 2022 werd met 5.010 ingediende moties een record bereikt (figuur 3, volgende pagina). Daarna nam het aantal af tot 3.978 in 2024, maar in 2025 steeg het aantal weer tot 4.440. Een motie om het aantal moties in de toekomst terug te dringen werd niet aangenomen. De groei van het aantal moties draagt bij aan een hoge werkdruk voor kamerleden en kan de ruimte voor kennisopbouw en aandacht voor de lange termijn beperken.



Figuur 1: Electorale volatiliteit en stempercentage van debuterende partijen bij de Tweede Kamerverkiezingen 1922-2023. Bron: Montensquieu Instituut



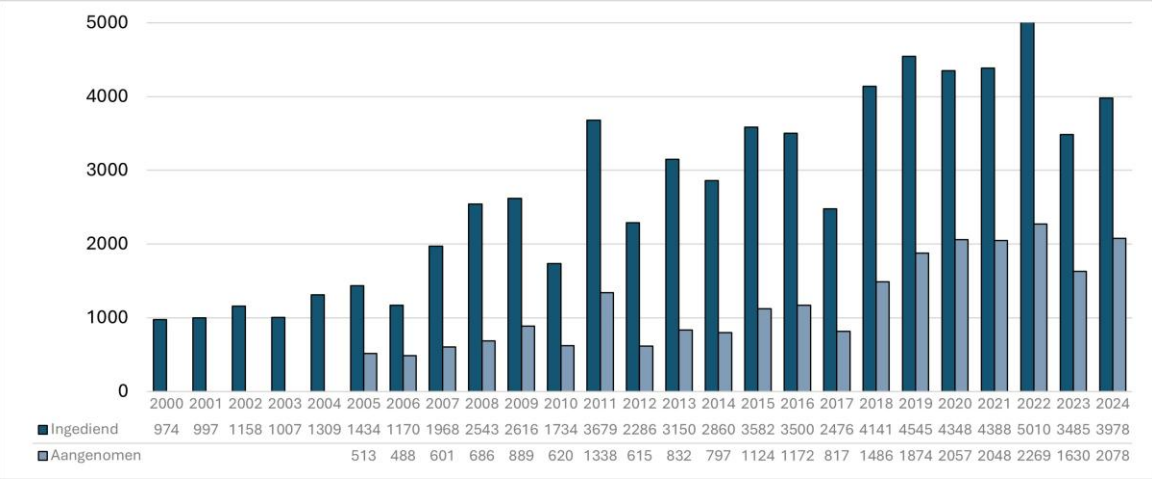
Figuur 2: Aantal afsplitsingen in de Tweede Kamer en daarbij betrokken kamerleden
Bron: RUG

SvdU

Druk op politieke slagvaardigheid blijft hoog

Onzekerheid: Lukt het om de grote opgaven aan te pakken of blijft de politieke slagvaardigheid onder druk staan?

Slagkracht bij maatschappelijke opgaven schiet tekort. De gevolgen van de versplintering, electorale volatiliteit en hoge motiedruk worden zichtbaar bij grote maatschappelijke opgaven. Volgens de Raad van State schiet de slagkracht van politiek en overheid bij cruciale maatschappelijk vraagstukken de laatste jaren tekort. Grote opgaven, waaronder wonen, landbouw en migratie, vragen om keuzes die over bestuurslagen en beleidsterreinen heen reiken. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert dat de verhouding tussen taken en budgetten nog altijd uit balans is. Politieke slagvaardigheid is daarmee niet alleen afhankelijk van het vermogen om politieke besluiten te nemen, maar ook van de vraag of verantwoordelijkheden, middelen en uitvoeringskracht goed op elkaar aansluiten.

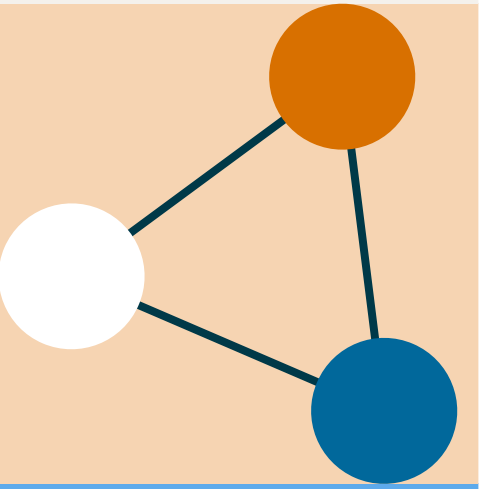


Figuur 3: Aantal ingediende en aangenomen moties 2000-2024
Bron: Montensquieu Instituut

Slagvaardigheid vraagt om uitvoerbaar beleid. De maatschappelijke impact van beperkte politieke slagvaardigheid is groot. Wanneer de overheid er onvoldoende in slaagt grote maatschappelijke opgaven aan te pakken of gedane beloften waar te maken, kan dit het vertrouwen in de politiek en overheid (verder) aantasten. Het vroegtijdig betrekken van de uitvoering bij beleidsvorming en het benutten van kennis uit de praktijk kunnen helpen om beleid beter uitvoerbaar te maken en zo de politieke slagvaardigheid te versterken.

> *“Druk van onderop kan zich voordoen door ondermijnende activiteiten of onverschilligheid van burgers die vooral op het eigenbelang zijn gericht, dan wel door het afhaken van burgers die gefrustreerd raken door de gebrekkige slagkracht van de overheid”*
>
> **– Jaarverslag Raad van State, 2024**







Middelen

Naast mensen, zijn ook geld, ruimte en andere middelen bepalend voor de publieke dienstverlening in 2035. De Nederlandse economie blijft naar verwachting de komende jaren groeien, maar het groeitempo vertraagt (trend 11). Tegelijk lopen het overheidstekort en de druk op de overheidsfinanciën op. Door vergrijzing stijgen vooral de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid (trend 12). Daardoor blijft minder financiële ruimte over voor andere maatschappelijke opgaven.

Naast de vraag hoeveel geld er is, zijn ook de vragen wie betaalt en waar de taken liggen cruciaal. Na decennia van marktwerking groeit de discussie over de rol van de markt, bijvoorbeeld door de afhankelijkheid van grote aanbieders van cloudsystemen (trend 13). Ook de taakverdeling binnen de overheid verschuift. Het Rijk neemt op onderwerpen als woningbouw, netcongestie en digitalisering meer regie, terwijl bij gemeenten de investeringsruimte steeds beperkter wordt (trend 14). Dat maakt de verdeling van verantwoordelijkheden en middelen ingewikkelder.

Ondertussen groeit het aantal opgaven dat om dezelfde schaarse middelen vraagt. Er zijn veel meer én andere woningen nodig, onder meer door bevolkingsgroei en het groeiende aantal eenpersoonshuishoudens (trend 15). Ook neemt de zorgvraag toe en wordt deze complexer, terwijl personeel schaars blijft (trend 16).

Daarnaast vragen natuur en leefomgeving om grote investeringen. Hoewel delen van de Nederlandse natuur herstellen, moeten er nog grote stappen gezet worden op het gebied van biodiversiteit (trend 17). De waterkwaliteit verbetert mondjesmaat en voldoet nog lang niet aan wettelijke doelen die in 2027 moeten worden gehaald (trend 18). De stikstofuitstoot daalt, maar de aanpak blijft politiek en maatschappelijk omstreden (trend 19). Ook de energietransitie gaat door, al vormt netcongestie een risico op vertraging (trend 20). Ondertussen groeit de rekening van klimaatschade zelf: hitte, droogte en wateroverlast veroorzaken toenemende kosten aan o.a. gebouwen en infrastructuur, wat de druk op de overheidsfinanciën verder vergroot.

Deze opgaven concurreren om dezelfde schaarse ruimte met de woningbouwopgave en ook steeds vaker met Defensie. Door geopolitieke spanningen stijgen de defensieuitgaven en groeit de krijgsmacht, waardoor meer mensen, geld en grond nodig zijn (trend 21). Door steeds urgenter en duurder achterstallig onderhoud neemt de druk op de middelen nog verder toe (trend 22). Dit bulldozereffect maakt onzeker of richting 2035 voldoende capaciteit beschikbaar is voor alle opgaven, of dat scherpe keuzes onvermijdelijk zijn.

SvdU

Gematigde economische groei zet door

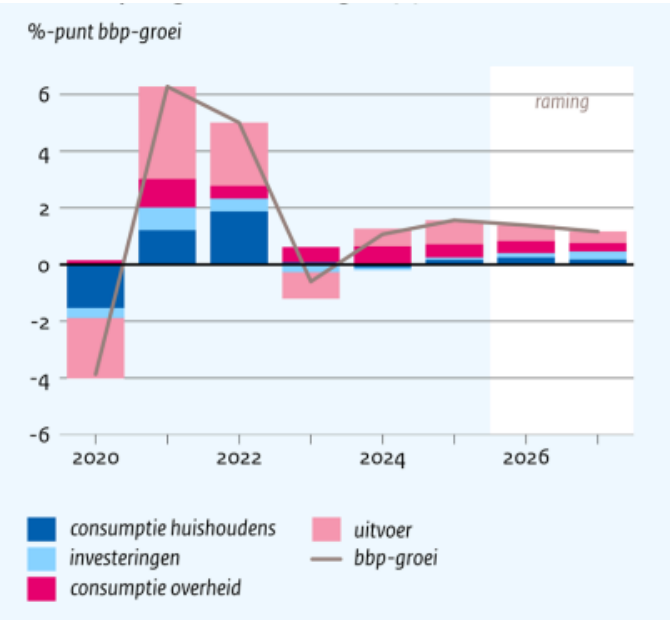
Onzekerheid: Leiden productiviteitsgroei en investeringen tot economische groei, of komt het groeivermogen van Nederland onder druk te staan?

Economische groei zet gematigd door. De Nederlandse economie heeft de schokken van de afgelopen jaren relatief goed doorstaan. Na de coronapandemie, energiecrisis en een periode van hoge inflatie groeide de economie in 2025 met 1,8%. Daarmee groeide Nederland sneller dan de EU als geheel (1,5%) en landen als Duitsland (0,2%), België (1,0%) en Frankrijk (0,8%). De groei vertraagt naar verwachting wel: het CPB raamt 1,4% groei in 2026 en 1,2% in 2027. Ook structureel neemt het groeitempo af. De potentiële economische groei wordt voor de komende jaren op ongeveer 1% geschat, tegenover gemiddeld 1,5% in de afgelopen 25 jaar.

Koopkracht blijft kwetsbaar. De hoge inflatie heeft de koopkracht de afgelopen jaren onder druk gezet. Na een herstel van de mediane koopkracht in 2025 die naar verwachting doorzet in 2026, voorziet het CPB voor 2027 opnieuw een lichte daling van de koopkracht. Ook het aandeel mensen in armoede loopt naar verwachting op. Economische groeit vertaalt zich dus niet automatisch in een verbetering van de financiële positie van huishoudens.

Geopolitiek werkt direct door. Als open economie is Nederland sterk afhankelijk van ontwikkelingen in het buitenland. Meer dan een derde van het bbp wordt met export verdiend. Geopolitieke spanningen werken daardoor via handel, energieprijzen en vertrouwen snel door in de Nederlandse economie. De oorlog in het Midden-Oosten heeft in 2026 bijvoorbeeld de energie- en brandstofprijzen opgedreven. Ook handelsbelemmeringen nemen toe, denk bijvoorbeeld aan de Amerikaanse invoerheffingen op Europese goederen.

Rente blijft een onzekere factor. De combinatie van geopolitieke spanningen en hogere energieprijzen vergroot de onzekerheid over inflatie en rente. In juni 2026 verhoogde de ECB de depositorente voor het eerst in drie jaar met 0,25% naar 2,25% (figuur 2, volgende pagina). Aanleiding hiervoor was de oplopende inflatie. Hogere rente kan de inflatie afremmen, maar maakt tegelijkertijd lenen en investeren duurder. Dit is relevant in een periode waarin ook de economische groei in de eurozone zwak is.



Figuur 1: Ontwikkeling van de economische groei sinds 2020 en prognoses richting 2027.
Bron: CPB

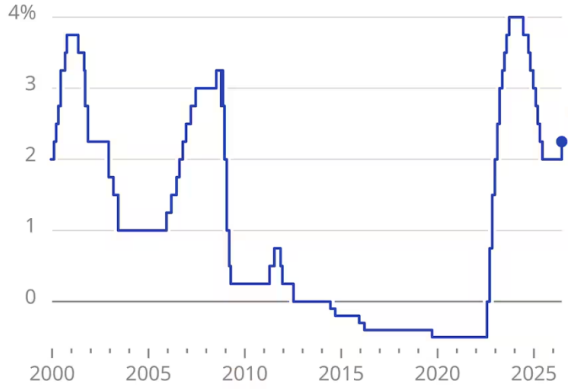
Gematigde economische groei zet door

Onzekerheid: Leiden productiviteitsgroei en investeringen tot economische groei, of komt het groeivermogen van Nederland onder druk te staan?

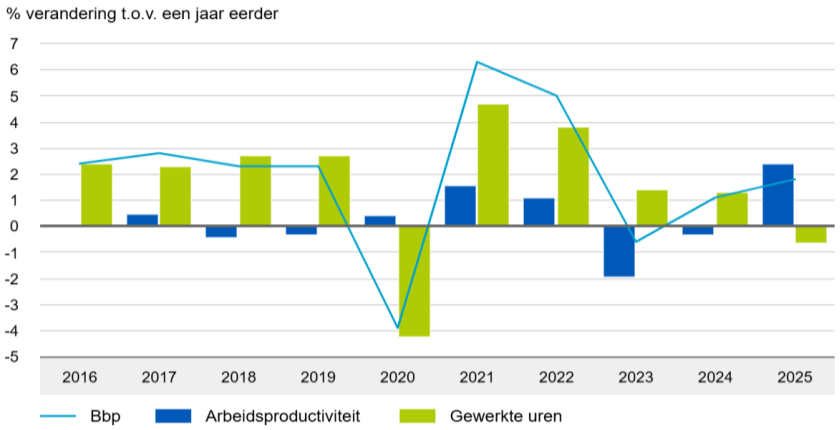
Stijging productiviteit is nodig voor verdere groei. Op langere termijn vormt vooral de zwakke productiviteitsontwikkeling een uitdaging. De gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei daalde van 1,7% in 1996-2005 naar slechts 0,3% in het afgelopen decennium. In 2025 steeg de productiviteit weliswaar met 2,4%, maar het is onzeker of dit een structurele omslag betekent (figuur 3). Vergrijzing kan een beperking vormen voor de toekomstige arbeidsproductiviteit. Economische groei zal daardoor steeds minder kunnen komen uit méér mensen die werken en zal steeds meer moeten komen uit slimmer en productiever werken.

Investeringen blijven achter. Juist investeringen die de toekomstige productiviteit kunnen verhogen, staan onder druk. Bedrijven investeerden in 2025 slechts 0,4% meer, ondanks een winststijging van bijna 6%. De investeringsquote van 15,8% behoort bovendien tot de lagere in Europa. Netcongestie, stikstofproblematiek, geopolitieke onzekerheid en wisselend overheid spelen daarbij een belangrijke rol.

Concurrentiepositie wordt kwetsbaarder. Nederland heeft internationaal nog altijd een relatief sterke concurrentiepositie, maar deze positie is minder vanzelfsprekend geworden. Vooral de achterblijvende productiviteitsgroei vormt een risico. In landen zoals Denemarken en de VS gingen stijgende loonkosten de afgelopen jaren juist samen met een hogere productiviteit. Ook investeert Nederland relatief weinig in innovatie en kapitaal, terwijl hogere energiekosten vooral energie-intensieve sectoren zoals chemie, logistiek en voedingsmiddelenindustrie raken. Zonder deze investeringen kan het toekomstige verdienvermogen geleidelijk verslechteren.



Figuur 2: Ontwikkeling van de depositorente ECB 2000-2025
Bron: NU.nl



Figuur 3: Ontwikkeling van het bbp, de arbeidsproductiviteit en gewerkte uren 2016-2025
Bron: CBS

SvdU

Druk op de overheidsfinanciën stijgt

Onzekerheid: Hoe worden de oplopende overheidsuitgaven verdeeld, en welke gevolgen hebben deze keuzes voor de publieke dienstverlening?

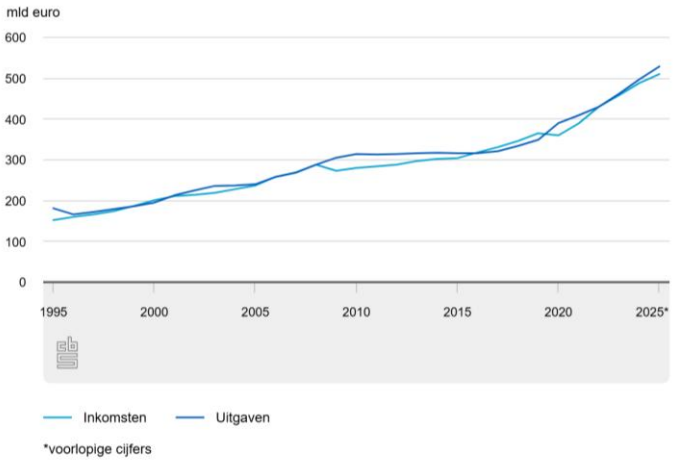
Tekort en schulden lopen op. De overheidsfinanciën betreffen de keuzes rond de inkomsten en uitgaven van de overheid. Publieke voorzieningen worden voor een groot deel betaald uit belastingen en premies. De overheidsuitgaven zijn de afgelopen decennia sterk gegroeid en nemen nog steeds toe. In 2025 gaf de overheid €529 miljard uit, €32 miljard meer dan een jaar eerder. Daar stond €510 miljard aan inkomsten tegenover. Hierdoor ontstond een tekort van €19 miljard. Het overheidstekort nam toe van 0,7% van het bbp in 2024 naar 1,6% in 2025. Ook de overheidsschuld steeg, met €32 miljard tot €524 miljard. Dat is 44,4% van het bbp. Daarmee blijft de schuld nog ruim onder de Europese grens van 60%. Toch is de verwachting dat de overheidsfinanciën de komende jaren verder onder druk komen te staan.

Zorg en sociale zekerheid grootste kostenpost. Een belangrijk deel van de groei van de overheidsuitgaven is structureel. Vooral aan zorg en sociale zekerheid geeft de overheid steeds meer uit. Van de extra groei in 2025 ging bijna de helft naar hogere sociale uitkeringen en zorguitgaven. Door de vergrijzing neemt deze druk de komende decennia verder toe. Op dit moment zijn er tegenover de groep 20-65-jarigen zo’n 30% 65-plussers. Rond 2040 loopt dit aandeel naar verwachting op tot 50%. De uitgaven aan AOW en zorg zullen de komende jaren dan ook verder oplopen, terwijl een relatief kleinere groep werkenden deze kosten moet dragen.

Nieuwe opgaven vergroten de druk. Naast de vergrijzing zorgen ook andere grote maatschappelijke opgaven zoals defensie, klimaat, stikstof en woningbouw voor extra druk op de begroting. Zo vraagt de nieuwe NAVO-norm naar schatting ca €9 miljard aan extra structurele defensie-uitgaven. Om de overheidsfinanciën op langere termijn gezond te houden, adviseert de 18e Studiegroep Begrotingsruimte om de begroting richting 2030 structureel met €7 miljard te verbeteren. Daarmee kan de staatsschuld worden gestabiliseerd en blijft er ruimte over om economische tegenvallers op te vangen.

Klimaatschade wordt een groeiende kostenpost. Het CPB schat dat bij een opwarming van 2 graden, de jaarlijkse schade door onder meer hitte, droogte en wateroverlast in 2050 kan oplopen tot €3,5 miljard. Vooral gemeenten zullen deze kosten voelen: zij zijn verantwoordelijk voor veel klimaatrisico’s, terwijl schaderegelingen vaak ad hoc worden toegepast.

Politieke keuzes bepalen het schuldenpad. Hoe de overheidsfinanciën zich richting de toekomst ontwikkelen, hangt sterk af van de keuzes die gemaakt worden. Scenario’s van DNB laten zien hoe groot de verschillen kunnen zijn. Als het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt gevolgd, blijft de stijging van de overheidsschuld relatief beperkt.



Figuur 1: Overheidsinkomsten en –uitgaven 1995-2025
Bron: CBS

SvdU

Druk op de overheidsfinanciën stijgt

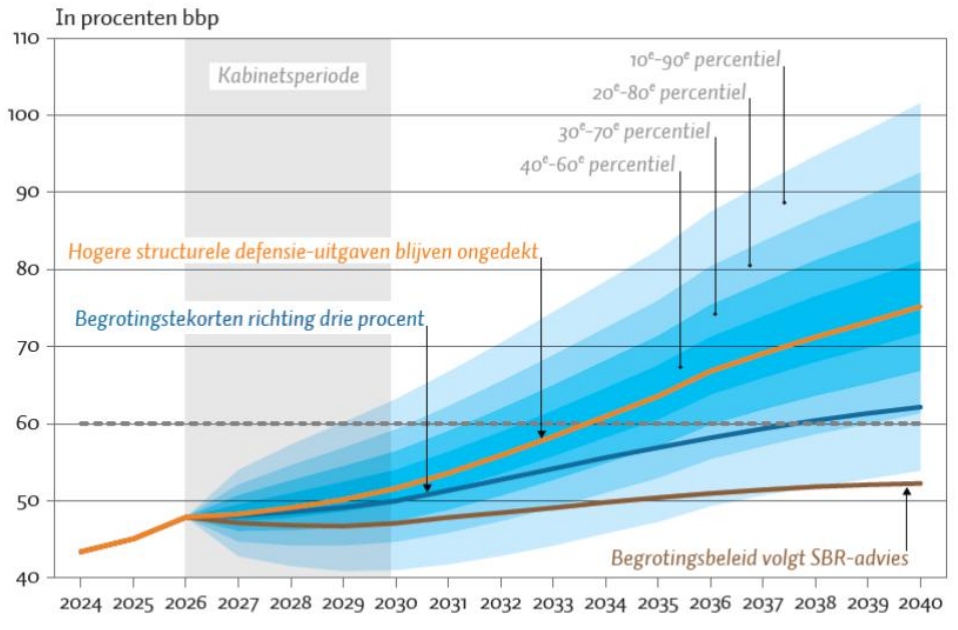
Onzekerheid: Hoe worden de oplopende overheidsuitgaven verdeeld, en welke gevolgen hebben deze keuzes voor de publieke dienstverlening?

Wanneer alleen op de Europese grens van 3% wordt gestuurd, loopt de schuld richting 2040 echter verder op, voorbij Europese norm van 60% van het bbp. Als de hogere structurele defensie-uitgaven volledig met schuld worden gefinancierd, kan de schuld zelfs oplopen tot 75% van het bbp in 2040 (figuur 2).

Rekening raakt burgers. Keuzes over de overheidsfinanciën raken uiteindelijk iedereen. De overheid kan belastingen verhogen, publieke voorzieningen versoberen of bijvoorbeeld de zorg en sociale zekerheid hervormen. Een stijgende lastendruk kan gevolgen hebben voor het arbeidsaanbod en de economische groei. Als de overheid ervoor kiest om tekorten met extra schulden te financieren, wordt een groter deel van de rekening doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Druk op de publieke dienstverlening. Krappe overheidsfinanciën hebben ook gevolgen voor de uitvoering van beleid. Overheidsorganisaties kunnen te maken krijgen met bezuinigingen of minder ruimte krijgen voor nieuwe taken, terwijl de maatschappelijke opgaven juist groter worden. Ook keuzes om de uitgaven te beheersen of eerlijker te verdelen, zoals een hervorming van de sociale zekerheid, vragen veel van de uitvoering. Organisaties als het UWV, de SVB en gemeenten moeten elke stelselwijziging vertalen naar systemen, werkprocessen en communicatie, terwijl de werkdruk bij veel van deze organisaties al hoog is.

Dit spanningsveld tussen taken en middelen is bijvoorbeeld zichtbaar bij gemeenten. In 2025 moest een groot deel van de gemeenten maatregelen nemen om de begroting sluitend te krijgen. Het aantal taken van gemeenten groeit, terwijl de structurele financiering daarbij achterblijft. Hierdoor is het lastig om begrotingen voor meerdere jaren sluitend te krijgen. Ook maken tijdelijke en versnipperde geldstromen het moeilijker om beleid in samenhang en voor de langere termijn uit te voeren. Deze financiële onzekerheid dwingt gemeenten tot scherpe keuzes, met voelbare gevolgen voor burgers.



Figuur 2: Schuldverloop in verschillende scenario’s
Bron: ESB

Druk op het marktdenken neemt toe

Onzekerheid: Blijft marktwerking een prominente rol spelen of grijpt de overheid meer regie?

Na jarenlange marktwerking groeit de druk. Sinds de jaren ’80 heeft de markt een prominentere rol gekregen in de Nederlandse samenleving en publieke dienstverlening. Overheidstaken werden verzelfstandigd, geprivatiseerd of overgedragen aan commerciële partijen of organisaties in het maatschappelijk middenveld (figuur 1). Ook binnen de overheid kreeg het marktdenken voet aan de grond. Onder invloed van het New Public Management kwam meer nadruk te liggen op bedrijfsmatig werken, prestaties en doelmatigheid.

Inmiddels staat deze manier van denken al langere tijd ter discussie. Zo nam het ministerie van BZK in de begroting voor 2024 afscheid van New Public Management als leidend principe. Ook buiten de overheid blijkt marktdenken niet vanzelfsprekend tot de beloofde uitkomsten te leiden. De ACM constateerde dat de concurrentie in Nederland tussen 2011 en 2023 juist is afgenomen. De marktconcentratie nam toe, de dynamiek van toetredende en uittredende bedrijven nam af en bedrijven kregen gemiddeld meer ruimte om hun marges te verhogen. Vooral markten die al geconcentreerd waren, werden sterker geconcentreerd.

Grotere rol private equity in de zorg. Commerciële partijen zijn nadrukkelijk aanwezig in sectoren met een belangrijke publieke functie, zoals de zorg, het onderwijs en de woningmarkt. Private equity in de zorg is daar een voorbeeld van. In 2025 keurde de NZa 220 zorgconcentraties goed. Bij 119 daarvan (54%) was een private-equitypartij betrokken. In 2024 was dat nog 46% van de 214 zorgconcentraties.



Figuur 1: Tijdlijn overheveling verantwoordelijkheden en taken publieke sector naar de markt en maatschappelijk midden met enkele key events, 1985-2020

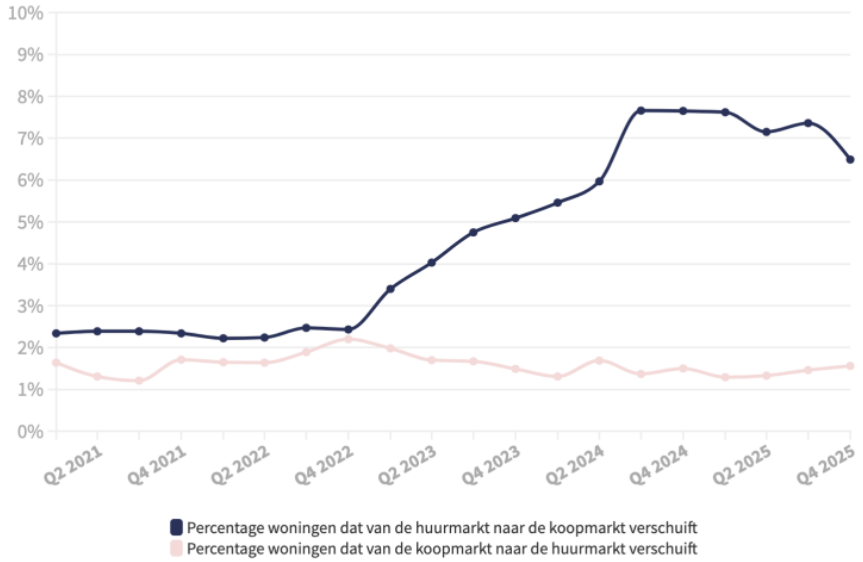
Druk op het marktdenken neemt toe

Onzekerheid: Blijft marktwerking een prominente rol spelen of grijpt de overheid vanwege toenemende kritiek meer regie?

Kritiek op marktwerking in het onderwijs. Ook in het onderwijs speelt marktwerking een belangrijke rol. Dat is bijvoorbeeld goed zichtbaar op de leermiddelenmarkt, waar scholen voor een groot deel afhankelijk zijn van enkele grote partijen. Drie grote uitgevers (Noordhoff, Malmberg en ThiemeMeulenhoff) hebben ca. driekwart van het marktaandeel in leermiddelen en ook aan de distributiekant is het aanbod sterk geconcentreerd. Tijdens een Kamerdebat in 2025 uitten vrijwel alle kamerleden dan ook stevige zorgen over o.a. de stijgende prijzen en het gebrek aan transparantie. Partijen in de sector zelf werken inmiddels aan eigen alternatieven.

Vrije woningsector staat onder druk. Op de vrije huurmarkt staan zowel de betaalbaarheid als de beschikbaarheid van huurwoningen onder druk. In het tweede kwartaal van 2026 bedroeg de gemiddelde maandhuur €1.882, tegenover €1.557 twee jaar eerder. Dat is een stijging van bijna 21%. Het benodigde bruto maandinkomen kwam daarmee gemiddeld uit op €5.648. Tegelijkertijd neemt het aantal beschikbare huurwoningen af. Een belangrijke oorzaak is dat verhuurders woningen verkopen zodra deze vrijkomen. Tussen 2021 en eind 2025 nam het aandeel huurwoningen dat naar de koopmarkt ging sterk toe, de omgekeerde beweging bleef daarentegen stabiel (figuur 2).

Digitalisering vergroot de afhankelijkheid van private partijen. Nederlandse bedrijven en overheden zijn voor clouddiensten afhankelijk van een klein aantal grote, niet-Europese aanbieders. Volgens de ACM brengt dit risico’s met zich mee voor de markt, veiligheid en strategische autonomie. Daarom is meer overheidsregie op nationaal en Europees niveau nodig. Een vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar in de financiële sector. De opkomst van ‘Big FinTech’ geeft grote technologiebedrijven meer invloed op financiële diensten. Daarmee komt ook de vraag op wie de infrastructuur achter ons geld en betalingsverkeer beheert. Een toekomstverkenning in opdracht van het ministerie van Financiën noemt de verhouding tussen publiek en privaat hier een belangrijk spanningsveld. De discussie over marktwerking gaat daarbij niet alleen over concurrentie en marktmacht, maar ook over de vraag hoe we belangrijke voorzieningen betrouwbaar en beschikbaar houden.



Figuur 2: Procentuele verschuivingen tussen huur- en koopmarkt 2021-2025
Bron: Parius

SvdU

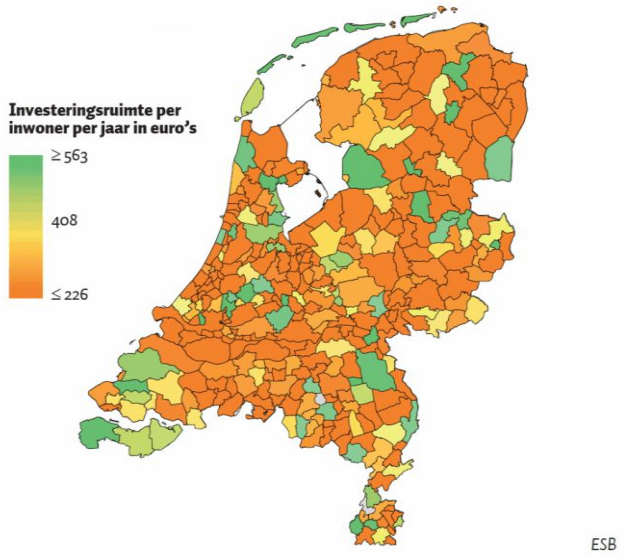
Verhouding tussen centrale en decentrale sturing verschuift

Onzekerheid: Hoeveel regie trekt het Rijk of de EU naar zich toe en hoeveel ruimte blijft er voor decentrale overheden?

Decentralisatie krijgt een tegenbeweging. Nederland komt uit een lange periode van decentralisatie, waarin verantwoordelijkheden vanuit het Rijk zijn overgeheveld naar lagere overheden, uitvoeringsorganisaties en het maatschappelijk middenveld. Eind jaren ‘80 werd bijvoorbeeld de volkshuisvesting verder verzelfstandigd en in 2015 vonden binnen het sociaal domein drie grote decentralisaties plaats op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. De gedachte daarachter was het subsidiariteitsbeginsel: centraal wat moet, decentraal wat kan. De afgelopen jaren is echter een tegenbeweging zichtbaar. Problemen die gemeente- en regiogrenzen overstijgen vergroten de roep om landelijke regie. Op dossiers als woningbouw en ruimtelijke ordening, netcongestie, digitalisering en cybersecurity kiest het Rijk daarom vaker voor een sterkere coördinerende en sturende rol.

Taken, bevoegdheden en middelen uit balans. Meer of minder decentraliseren gaat niet alleen over de verdeling van taken. Ook de balans tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen is belangrijk. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde in 2025 dat deze bij gemeenten en provincies onvoldoende in balans zijn. Daardoor hebben zij niet altijd genoeg ruimte en middelen om hun taken goed uit te voeren. Bovendien heeft het Rijk onvoldoende zicht op welke taken bij gemeenten en provincies liggen en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Dat zorgt voor spanningen tussen bestuurslagen, bijvoorbeeld rond jeugdzorg, veiligheidsregio’s en onderwijshuisvesting.

Financiële ruimte gemeenten krimpt. Gemeenten zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk en moeten een sluitende begroting hebben. Als de inkomsten niet meegroeien met de kosten van een uitgebreid takenpakket, moeten gemeenten bezuinigen, lokale lasten verhogen of investeringen uitstellen. Dit is terug te zien in de gemeentelijke investeringen. In 2024 lagen deze ongeveer 40% lager dan in 2008. Ook de komende jaren zal de beschikbare investeringsruimte naar verwachting dalen: van gemiddeld €408 per inwoner in 2024 naar gemiddeld €239 in de periode 2025-2030 (figuur 1). Dit heeft effect op toekomstige opgaven. Gemeenten moeten de komende jaren namelijk investeren in bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuur, scholen, klimaatadaptatie en de energietransitie.



Figuur 1: Investeringsruimte van gemeenten 2025-2030.
Bron: ESB

SvdU

Verhouding tussen centrale en decentrale sturing verschuift

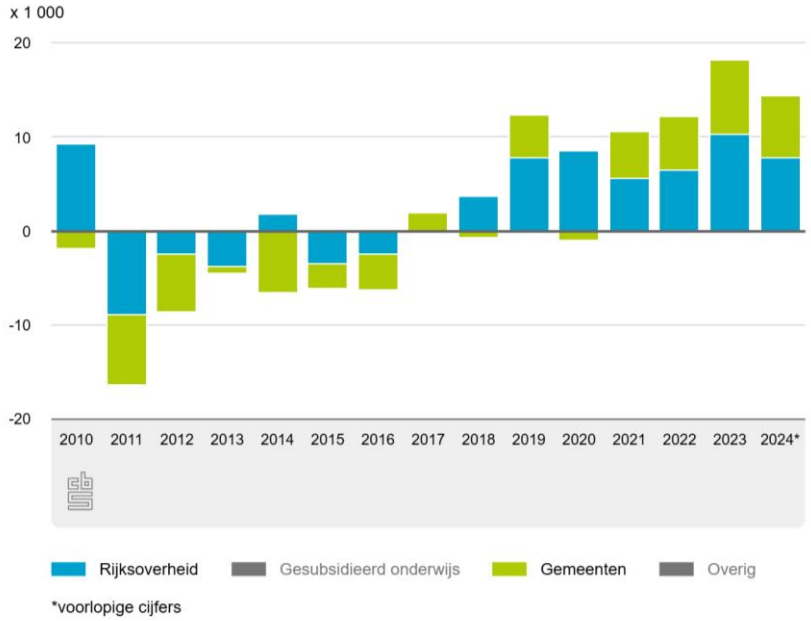
Onzekerheid: Hoeveel regie trekt het Rijk of de EU naar zich toe en hoeveel ruimte blijft er voor decentrale overheden?

Overheidspersoneel groeit ondanks krimpambitie. De afgelopen jaren is het aantal mensen dat bij de overheid werkt flink toegenomen. Tussen 2018 en 2024 groeide het arbeidsvolume in de hele overheidssector met ongeveer 154.000 fte, een stijging van 16% (figuur 2). Opvallend is dat de groei, ondanks de decentralisaties, bij de Rijksoverheid sterker was dan bij gemeenten. Sinds 2018 nam het aantal fte bij het Rijk met ongeveer 30% toe, tegenover ca. 18% bij gemeenten. Deze groei staat op gespannen voet met de politieke ambitie om de overheid kleiner en efficiënter te maken. In 2025 vlakte de groei van het aantal rijksambtenaren weliswaar af, maar het personeelsbestand groeide nog steeds.

Centrale sturing vanuit Europa. De verschuiving naar meer centrale sturing speelt niet alleen binnen Nederland. Terwijl het Rijk op sommige terreinen meer regie naar zich toetrekt, worden de kaders waarbinnen Nederland beleid maakt steeds vaker mede op Europees niveau bepaald. In de afgelopen dertig jaar is de EU steeds sterker verweven geraakt met het Nederlandse beleid en bestuur. Dat geldt bijvoorbeeld voor klimaat en energie, digitalisering, natuur en milieu, mobiliteit, aanbestedingen en de circulaire economie.

Hierdoor ontstaat een bestuurlijke keten van Europa tot de lokale praktijk. De EU stelt kaders, het Rijk vertaalt deze naar nationaal beleid en gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties zijn vaak betrokken bij de uitvoering. De verhouding tussen centraal en decentraal loopt daardoor niet meer alleen van het Rijk naar gemeenten en provincies, maar steeds vaker van Europa via het Rijk naar de regio.

Extra bestuurslaag kan leiden tot meer regeldruk. Europese, nationale en decentrale regels kunnen zich opstapelen, elkaar overlappen of in de praktijk lastig op elkaar aansluiten. Zo benoemt het Draghi-rapport over het Europese concurrentievermogen onder meer dat Europese regels regelmatig veranderen of niet goed op elkaar aansluiten. Dit kan leiden tot complexiteit en regeldruk bij uitvoeringsorganisaties en tot extra administratieve lasten bij bedrijven.



Figuur 2: Ontwikkeling arbeidsvolume bij de overheid 2010-2024.
Bron: CBS

SvdU

Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave

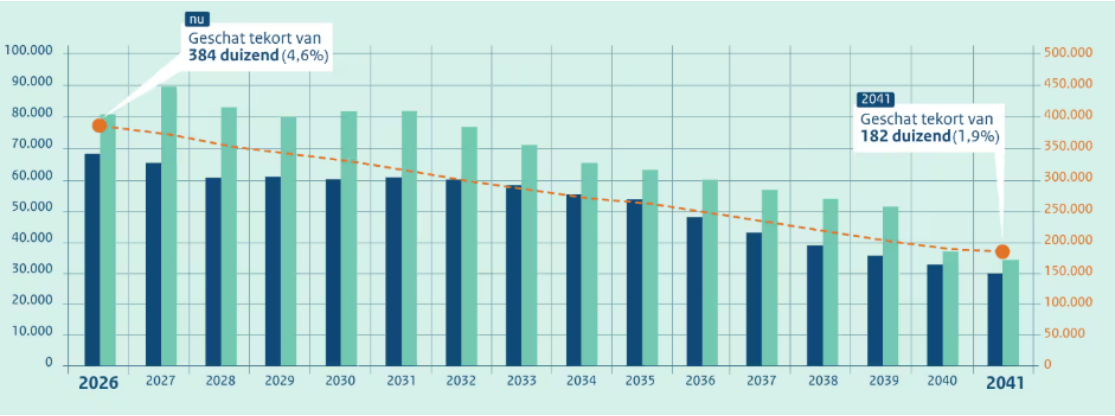
Onzekerheid: Kunnen de bouwambities worden waargemaakt, of zorgen arbeidsmarkttekorten, netcongestie en stijgende bouwkosten voor (verdere) vertraging?

Het woningtekort blijft groot. Sinds 2024 is het woningtekort licht afgenomen, maar de kwantitatieve woningopgave blijft onverminderd groot. In 2026 telt Nederland ca. 8,5 miljoen huishoudens en 8,34 miljoen woningen. Er zijn naar schatting ca. 427.000 woningvragers tegenover 43.000 beschikbare woningen, waardoor het woningtekort uitkomt op 384.000. Naar verwachting neemt het tekort de komende jaren verder af, maar ook in 2041 wordt nog altijd een tekort van ca. 182.000 woningen verwacht (figuur 1). De vraag naar woningen wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de bevolkings- en huishoudensgroei. Daarnaast is vanwege de toenemende individualisering het aantal eenpersoonshuishoudens de afgelopen decennia veel sneller toegenomen dan de totale bevolking (figuur 2). Dit maakt dat er steeds meer woningen nodig zijn om hetzelfde aantal mensen te huisvesten.

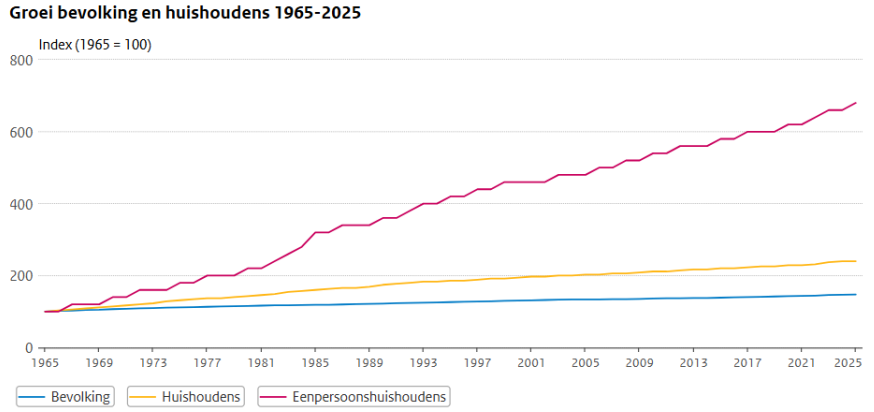
Zowel een tekort als een mismatch. Daarnaast is er in Nederland niet alleen sprake van een woningtekort, maar ook van een mismatch in de woningvoorraad. De ruim 8 miljoen woningen bestaan voor circa 5 miljoen uit eengezinswoningen, terwijl er ongeveer 2,6 miljoen gezinnen met kinderen zijn. Ook met het oog op de vergrijzing is passende woonruimte een belangrijke kwalitatieve opgave binnen het oplossen van het woningtekort. Ouderen die kleiner of levensloopbestendig willen wonen, kunnen bijvoorbeeld niet altijd een geschikt alternatief vinden, waardoor doorstroming op de woningmarkt wordt beperkt.

Het tekort raakt belangrijke levensbeslissingen. Het tekort aan (geschikte) woonruimte draagt bij aan een verminderde bestaanszekerheid en aan het uitstellen van levensbeslissingen zoals samenwonen, trouwen en het krijgen van kinderen. Ook zorgt het voor financiële druk omdat mensen noodgedwongen in te dure commerciële huurwoningen verblijven terwijl ze wachten op een sociale huurwoning.

Druk op de sociale woningvoorraad is hoog. Ook voldoende sociale huurwoningen zijn onderdeel van de kwalitatieve én kwantitatieve woningopgave. De afgelopen decennia is het aandeel sociale huur afgenomen van bijna 40% van de totale woningvoorraad eind jaren tachtig, tot 28% van de woningvoorraad in 2024 (UvA). Tussen 2013 en 2023 nam aantal corporatiewoningen met een gereguleerde huur



Figuur 1: Prognose van het verloop van het woningtekort voor de periode 2026-2041.
Bron: BZK



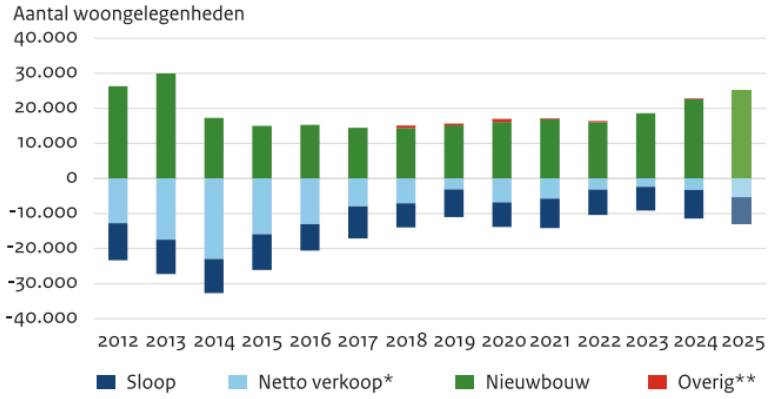
Figuur 2: Groei van bevolking, huishoudens en eenpersoonshuishoudens in percentages 1965-2025
Bron: VZinfo

Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave

Onzekerheid: Kunnen de bouwambities worden waargemaakt, of zorgen arbeidsmarkttekorten, netcongestie en stijgende bouwkosten voor (verdere) vertraging?

dan ook met ruim 50.000 af. De afgelopen jaren groeide de voorraad van woningcorporaties weer iets. In 2024 kwamen er per saldo ca. 11.000 woningen bij en in 2025 12.000 (figuur 3). De ambitie is om deze groei verder te versnellen naar jaarlijks 30.000 sociale huurwoningen vanaf 2029. Naast bouwambities moet de corporatiesector zich de komende jaren ook richten op het versneld verduurzamen van woningen. De ambitie hiervoor is om in 2030 675.000 bestaande woningen toekomstklaar te isoleren en om 450.000 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij te maken. Die laatste ambitie lijkt echter al niet langer realistisch, onder andere door vertraging in wet- en regelgeving en onzekerheden rondom warmtenetten én door netcongestie in sommige regio’s.

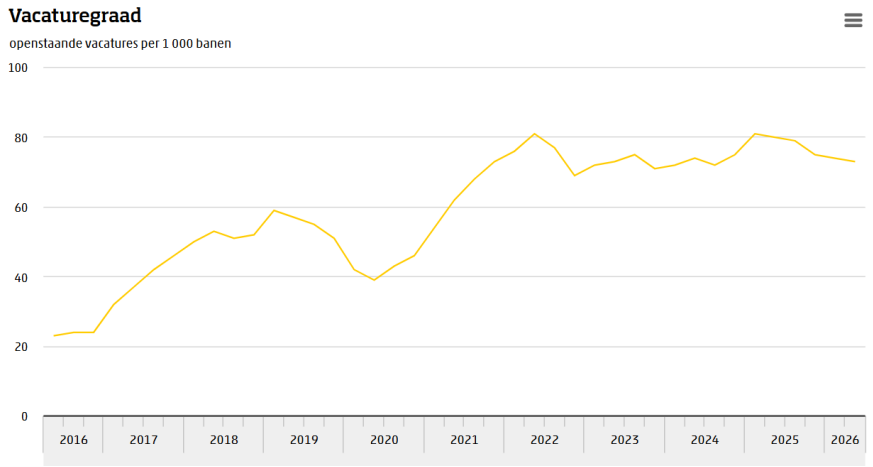
Klimaatschade vormt groeiende opgave. Een groeiend probleem binnen de bestaande woningvoorraad is funderingsschade. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur schat dat ca. 425.000 gebouwen tussen nu en 2035 te maken krijgen met matige tot ernstige funderingsschade, o.a. vanwege klimaatverandering en bodemdaling. Dit speelt met name bij woningen die op houten palen gebouwd zijn en woningen met een ondiepe fundering. Deze schade staat niet op zichzelf:



Figuur 3: Mutaties in de woongelegenheden van corporaties en hun verbindingen 2012-2025
Bron: Staat van de Corporatiesector

verzekeraars zien de schade door extreem weer aan gebouwen in Nederland al jaren toenemen en waarschuwen dat hier rekening mee gehouden moet worden bij het bouwen van nieuwe woningen.

Bouwambities blijven moeilijk te realiseren. Het daadwerkelijk realiseren van de bouwambities is omgeven door een aantal onzekerheden. Krapte op de arbeidsmarkt (figuur 4), stijgende bouw- en materiaalkosten, lange procedures en netcongestie kunnen de woningbouw vertragen. Daarnaast valt het aanpakken van het woningtekort samen met andere ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals klimaatadaptatie, de energie- en landbouwtransitie en de overgang naar een duurzame en circulaire economie. Dit maakt het steeds moeilijker om voor al deze functies ruimte te vinden. Bovendien spelen er vaak tegenstrijdige belangen die niet los van elkaar kunnen worden opgelost. Hoewel de overheid blijft inzetten op het realiseren van 100.000 woningen per jaar, is dit aantal de afgelopen jaren telkens niet gehaald. Het blijft dan ook onzeker in hoeverre de bouwambities de komende jaren kunnen worden waargemaakt.



Figuur 4: Openstaande vacatures in de sector bouwnijverheid 2016-2016.
Bron: CBS

SvdU

Groeiende zorgvraag zet zorgstelsel verder onder druk

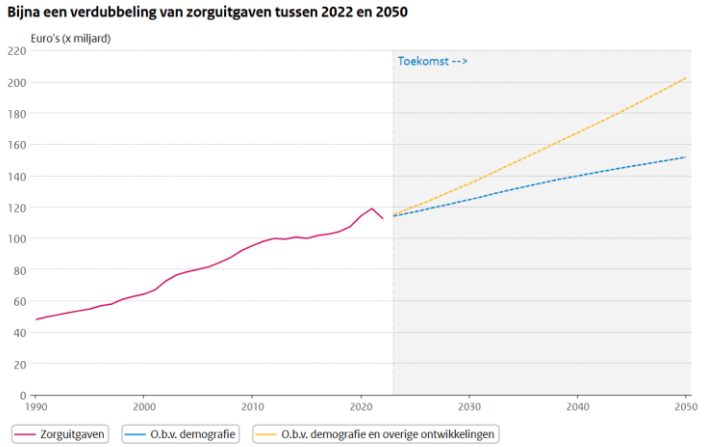
Onzekerheid: Hoe ontwikkelt de verhouding tussen een groeiende zorgvraag, beperkt beschikbare zorgprofessionals en de inzet van technologie zich?

De zorgvraag blijft groeien en veranderen. Sinds 2024 heeft de trend van een groeiende en veranderende zorgvraag zich voorgezet. Door demografische ontwikkelingen als vergrijzing en migratie neemt niet alleen de vraag naar zorg toe, maar verandert ook de aard van de zorgvraag. Dit draagt bij aan een verdere stijging van de zorguitgaven. Op basis van demografische ontwikkelingen alleen lopen deze richting 2050 op tot ca. €150 miljard; wanneer ook andere ontwikkelingen zoals medische technologie worden meegenomen, kunnen de kosten oplopen tot ruim €200 miljard (figuur 1). Ook klimaatverandering vergroot de zorgvraag: de hittegolf eind juni 2026 leidde volgens schattingen tot ruim 900 extra sterfgevallen. De komende decennia worden vergelijkbare hitte-gerelateerde gezondheidseffecten vaker verwacht.

Meer chronische aandoeningen door vergrijzing. Door vergrijzing neemt het aantal mensen met chronische aandoeningen de komende decennia verder toe. Volgens het trendscenario van de VTV-2024 stijgt het aantal mensen met ten minste één chronische aandoening van 10,5 miljoen in 2022 naar bijna 12 miljoen in 2050. Deze toename komt vrijwel volledig door de groeiende groep 75-plussers. Ook het aandeel Nederlanders met drie of meer chronische aandoeningen stijgt van 18,8% in 2022 naar 21,9% in 2050. Daarnaast maakt de vergrijzing dat zogenaamde ouderdomsziekten zoals dementie volgens prognoses sterk toenemen. Zo stijgt het aantal mensen met dementie in 2050 naar verwachting met ca. 244.900. Deze prognoses zijn echter mede gebaseerd op demografische ontwikkelingen en het doortrekken van bestaande trends. Hoe sterk de toename daadwerkelijk zal zijn, is onzeker. Onderzoek naar dementie laat bijvoorbeeld zien dat een verbetering in volksgezondheid de groei aanzienlijk kan drukken.

Gezondheidsverschillen blijven bestaan. De zorgvraag wordt niet alleen bepaald door hoeveel mensen ouder worden, maar ook door hoe gezond zij ouder worden. Tussen de laagst en hoogst opgeleide groepen bestaat ongeveer vijf jaar verschil in levensverwachting. Het verschil in gezonde levensverwachting is nog groter, namelijk 13,7 jaar.

Personele houdbaarheid verder onder druk. De sterk groeiende zorgvraag maakt dat de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg onder druk komen te staan. Vooral de personele opgave wordt steeds zichtbaarder. In 2025 was er een tekort van 72.600 personen. Op basis van demografische ontwikkelingen en trends uit het verleden loopt het personeelstekort volgens het Prognosemodel Zorg en Welzijn in 2035 nog verder op tot 327.700. Ook als bepaalde beleidsmaatregelen worden genomen, loopt het tekort naar verwachting op tot 261.800 (figuur 2). Technologische ontwikkelingen kunnen deze druk mogelijk verlichten, bijvoorbeeld door digitale en hybride zorg en technologie die werkzaamheden overneemt of efficiënter maakt. Tegelijkertijd kan technologie de zorgvraag juist vergroten. Nieuwe diagnostische mogelijkheden leiden tot vroegere diagnoses en nieuwe behandeltechnieken maken het mogelijk om meer mensen en aandoeningen te behandelen.



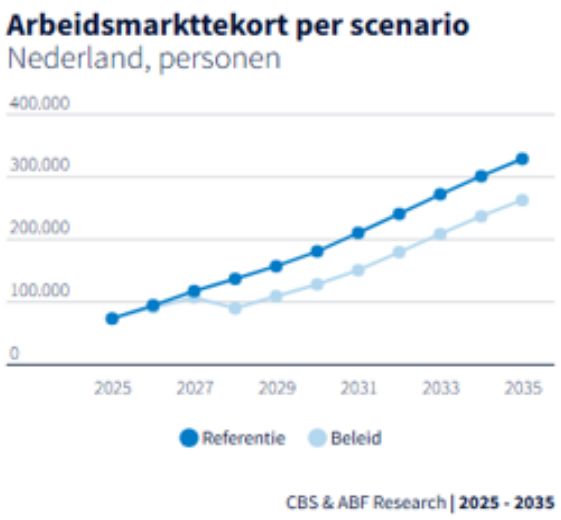
Figuur 1: Ontwikkeling en prognose van de zorguitgaven in de periode 1990-2050
Bron: VTV-2024

Groeiende zorgvraag zet zorgstelsel verder onder druk

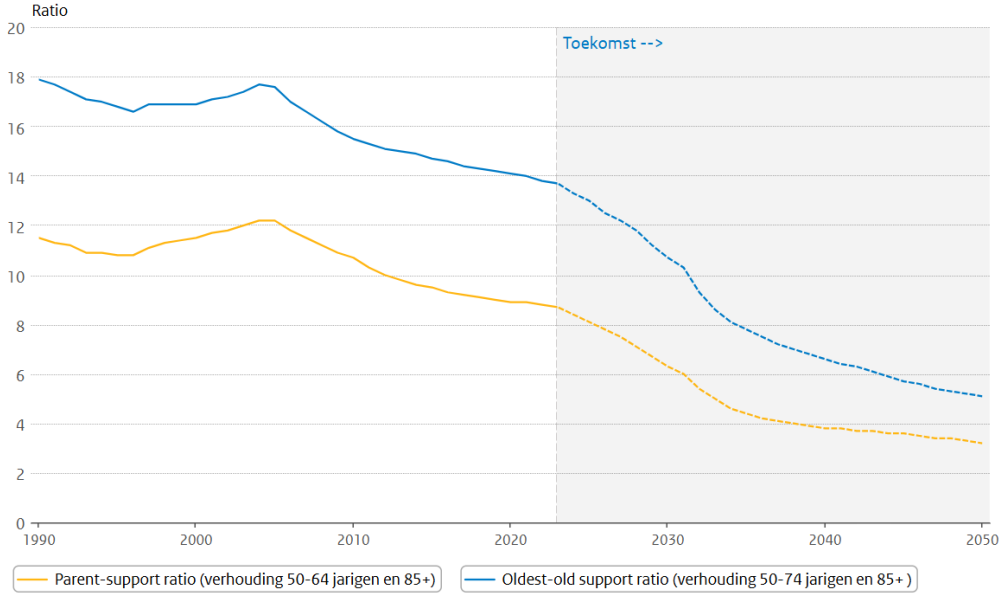
Onzekerheid: Hoe ontwikkelt de verhouding tussen een groeiende zorgvraag, beperkt beschikbare zorgprofessionals en de inzet van technologie zich?

Ook informele zorg wordt schaarser. Wanneer de formele zorg de groeiende vraag niet kan bijhouden, zal er meer beroep worden gedaan op mantelzorg. Deze capaciteit komt echter ook onder druk te staan. Het mantelzorgpotentieel van kinderen voor ouders – de verhouding tussen het aantal potentiële mantelzorgers en 85-plussers – neemt de komende jaren fors af, van ca. 8,8 potentiële mantelzorgers per 85-plusser in 2022 naar ongeveer 3,2 in 2050 (figuur 3). Wel zit er nog potentieel in de groep vitale ouderen om mantelzorg te bieden, maar ook als deze groep wordt meegerekend, neemt het mantelzorgpotentieel af.

Houdbaarheid vraagt om keuzes. De groeiende zorgvraag stelt de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van het zorgstelstel steeds meer ter discussie. Kan de zorg in de toekomst betaald worden, zijn er voldoende mensen om deze te leveren, voldoet de zorg aan de wensen en verwachtingen en is er voldoende solidariteit? Maatregelen gericht op één van deze dimensies kunnen een averechts effect hebben op een andere. Korten op lonen kan bijvoorbeeld de financiële houdbaarheid verbeteren, maar zal negatieve effecten hebben op het werven en behouden van schaars personeel. Bovendien werkt de groeiende druk op de zorgsector door op andere sectoren.



Figuur 2: Prognose voor arbeidstekorten volgens een referentie- en een beleidsscenario
Bron: Prognosemodel Zorg en Welzijn



Figuur 3: Ontwikkeling en prognose van het mantelzorgpotentieel 1990-2050.
Bron: VTV-2024

SvdU

Biodiversiteitverlies zet door, Nederland herstelt deels

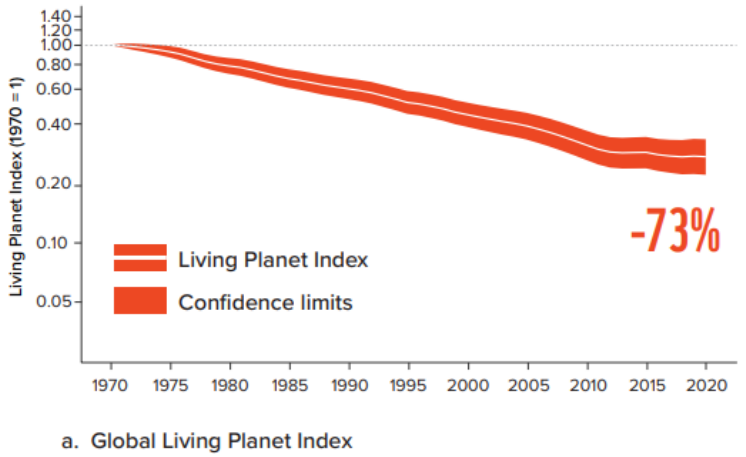
Onzekerheid: Zet het herstel van de biodiversiteit in delen van Nederland zich door en wat zijn de gevolgen als wereldwijd ecologische kantelpunten worden bereikt?

Biodiversiteit wereldwijd onder druk en versterkt klimaatschade. Wereldwijd staan natuur en biodiversiteit al jaren onder druk. De Living Planet Index laat tussen 1970 en 2020 een gemiddelde afname van 73% zien in de omvang van gemonitorde populaties (figuur 1). Dit wordt veroorzaakt door verschillende factoren waarop ook de mens invloed heeft, zoals klimaatverandering, vervuiling en de vernietiging en aantasting van leefgebieden. Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies zijn wereldwijde problemen die ook een wereldwijde aanpak nodig hebben. Het verlies van bepaalde sleutelsoorten kan ernstige gevolgen hebben voor de natuur en daarmee voor onze eigen voedselvoorziening en leefomgeving. Biodiversiteitsverlies versterkt bovendien de klimaatschade die de afgelopen jaren al sterk toeneemt: een kwetsbaardere natuur is namelijk minder goed in staat om wateroverlast, hitte en droogte op te vangen.

Steeds meer grenzen van de planeet overschreden. Het Stockholm Resilience Centre doet al jaren onderzoek naar de planetaire grenzen: grenzen waarbinnen de aarde zich in een relatief stabiele toestand kan handhaven. Sinds 2023 is dit beeld verslechterd. Toen waren zes van de negen grenzen overschreden; in 2025 is ook oceaanverzuring als overschreden aangemerkt. Daarmee liggen inmiddels zeven van de negen planetaire grenzen buiten de veilige ruimte (figuur 2, volgende pagina).

Risico op onomkeerbare kantelpunten. Gerelateerd aan deze planetaire grenzen zijn kantelpunten, oftewel bepaalde limieten die, als ze overschreden worden, ervoor zorgen dat er geen weg terug meer is. Zo stelt de VN: 'het uitsterven van een sterk verbonden soort in een specifiek ecosysteem kan ervoor zorgen dat er een domino-effect aan uitsterven ontstaat onder afhankelijke soorten, wat uiteindelijk kan leiden tot het instorten van een ecosysteem’. Een voor Nederland bekend voorbeeld van een kantelpunt is de Atlantic Meridional Overturning Circulation (AMOC), het systeem van oceaanstromingen waarvan de Golfstroom onderdeel is en dat door klimaatverandering verzwakt. Onderzoek laat zien dat de kans dat de AMOC een kantelpunt bereikt groter kan zijn dan eerder werd gedacht, al blijft onzeker of en wanneer dit gebeurt. Dit zou betekenen dat Nederland (veel) koudere winters krijgt, drogere zomers en een extra versnelling van de zeespiegelstijging. Zulke veranderingen kunnen vervolgens grote gevolgen hebben voor ecosystemen en biodiversiteit.

Beeld in Nederland varieert. In Nederland laat de ontwikkeling zien dat herstel van de biodiversiteit mogelijk is en dat biodiversiteit zich niet overal hetzelfde ontwikkelt. Sinds 1990 is de Nederlandse Living Planet Index met 13% toegenomen (figuur 3, volgende pagina). Dat komt vooral door de sterkere toename van dieren in zoetwater en moeras: hun populaties namen gemiddeld met 89% toe, mede door verbetering van de waterkwaliteit en natuurherstel. Op het land namen populaties juist met 27% af.



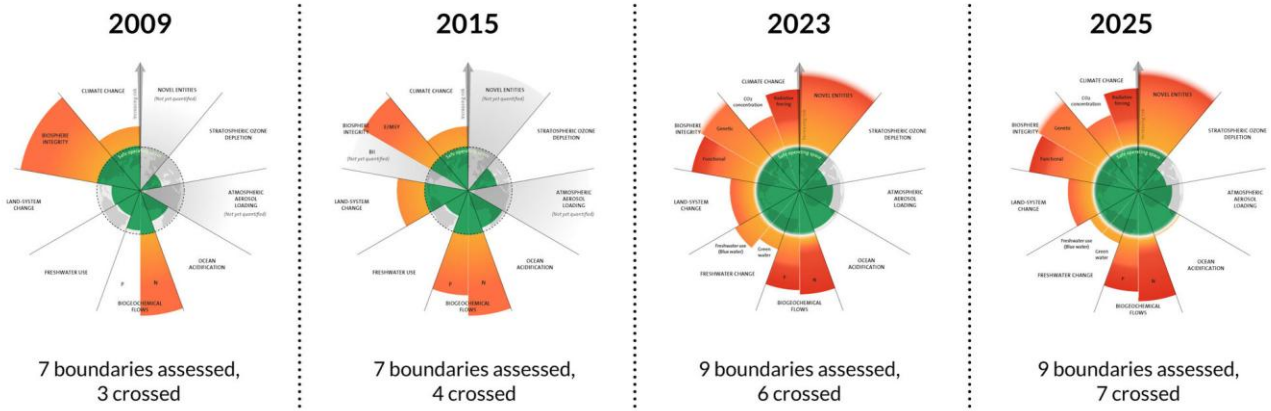
Figuur 1: De Global Living Planet Index.
Bron: WWF

Biodiversiteitverlies zet door, Nederland herstelt deels

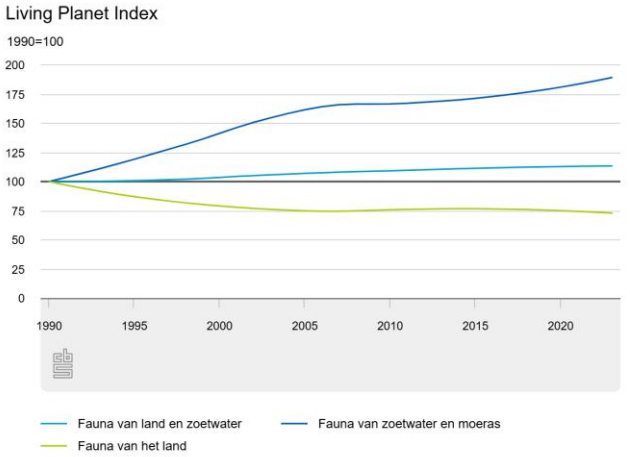
Onzekerheid: Zet het herstel van de biodiversiteit in delen van Nederland door en wat zijn de gevolgen als wereldwijd ecologische kantelpunten worden bereikt?

Vooral open natuur en agrarisch gebied kwetsbaar. De achteruitgang op het land is met name zichtbaar in open natuurgebieden en het agrarisch gebied. Soorten van open natuurgebieden zijn sinds 1990 gemiddeld met 55% afgenomen. Verdroging, te veel stikstof en versnippering van leefgebieden spelen hierbij een belangrijke rol. Ook soorten in het agrarisch gebied namen gemiddeld met 45% af, onder ander door intensivering van de landbouw en het verdwijnen van geschikte leefgebieden. De druk blijft groot: een update van 2026 over de Sustainable Development Goals in Nederland laat zien dat bijna 70% van de landnatuur last heeft van te veel stikstof.

Herstel vraagt om keuzes in een volle leefomgeving. Hoewel herstel van ecosystemen mogelijk is, zoals de ontwikkeling van zoetwater en moeras laat zien, gaat het herstel van internationaal beschermde soorten en leefgebieden in Nederland nog te langzaam om afgesproken natuurdoelen te halen. In de Noordzee blijft biodiversiteitsherstel achter en de functie van de Waddenzee als ‘kraamkamer’ voor vissen staat onder druk. Het beschermen en herstellen van biodiversiteit raakt direct aan andere grote maatschappelijke opgaven. Economische activiteiten en natuurbescherming kunnen schuren. Zo wordt de Noordzee intensief gebruikt voor windenergie, transport, visserij, recreatie en defensie, terwijl woningbouw en infrastructuur op land ruimte vragen en leefgebieden kunnen aantasten of versnipperen. Andersom kunnen natuurdoelen en voorwaarden voor natuurherstel de woningbouw- en infrastructuuropgave complexer maken. Burgers, ondernemers en publieke dienstverleners hebben al veel te maken met wet- en regelgeving gericht op biodiversiteit die hun dagelijkse activiteiten beïnvloeden. Denk aan gemeentelijke groendiensten die andere richtlijnen moeten volgen voor het maaien van bermen, burgers die voor een verbouwing het huis moeten laten controleren op vleermuizen, boeren die te maken hebben met tientallen eco-regelingen en de publieke dienstverleners die dit allemaal in goede banen moeten leiden.



Figuur 2: De status van de planetaire grenzen in 2009, 20015, 2023 en 2025.
Bron: Stockholm Resilience Centre



Figuur 3: De Living Planet Index van Nederland.
Bron: CBS

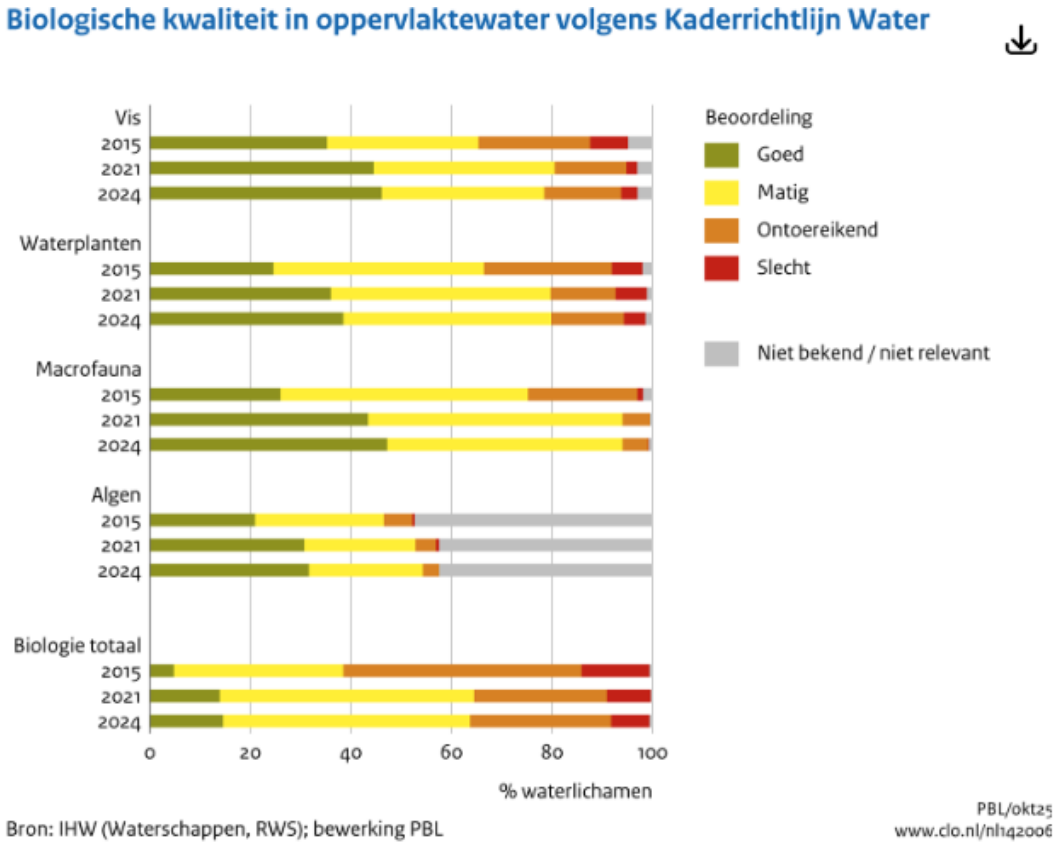
Druk op de waterkwaliteit neemt toe

Onzekerheid: Lukt het om de waterkwaliteit voldoende te verbeteren en wat is het effect hiervan op andere maatschappelijke opgaven?

Waterkwaliteit verbetert, maar doelen blijven buiten bereik. In 2027 moet Nederland, net als alle andere EU-lidstaten, voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het doel van deze richtlijn is het verbeteren van de kwaliteit van watersystemen. Ook moet het zorgen voor minder vervuiling, duurzaam watergebruik bevorderen en de effecten van droogte en overstromingen beperken. De Nederlandse waterkwaliteit voldoet op veel onderdelen al aan de normen: ongeveer 80% van alle gemeten waarden is op orde. Toch voldoet geen enkel van de 745 oppervlaktewateren aan alle ecologische eisen en voldoet 97% niet aan alle chemische eisen. De verwachting is dat de waterkwaliteit de komende jaren licht verbetert, maar dat de KRW-doelen in 2027 met het huidige beleid niet worden gehaald.

Ecologische verbetering stagneert. Sinds de jaren ’90 zijn de hoeveelheden stikstof en fosfor in het oppervlaktewater ongeveer gehalveerd. Toch bevat nog een groot deel van de Nederlandse wateren te veel van deze stoffen. Bovendien lijkt de verbetering sinds 2021 te stagneren (figuur 1) en zijn de concentraties de laatste jaren zelfs weer iets toegenomen. Droge zomers spelen hierbij mogelijk een rol en dus kan klimaatverandering het probleem versterken. Landbouw blijft met ongeveer de helft van de uitstoot de belangrijkste bron van stikstof en fosfor in het water.

Chemische kwaliteit blijft een probleem. Ook chemische vervuiling blijft een probleem voor de waterkwaliteit. Momenteel overschrijden 42 van de gemeten stoffen de normen, waarvan 30 uiterlijk in 2027 aan de KRW-eisen moeten voldoen. Een relatief kleine groep stoffen veroorzaakt een groot deel van het probleem. Zo worden bepaalde brandvertragers en een bestrijdingsmiddel in meer dan 80% van de wateren in te hoge hoeveelheden gevonden. Ook kobalt, seleen, arseen en ammonium overschrijden op veel plaatsen de normen.



Figuur 1: Biologische kwaliteit in oppervlaktewater volgens de KRW in 2015, 2021 en 2024.
Bron: CLO

Druk op de waterkwaliteit neemt toe

Onzekerheid: Lukt het om de waterkwaliteit voldoende te verbeteren en wat is het effect hiervan op andere maatschappelijke opgaven?

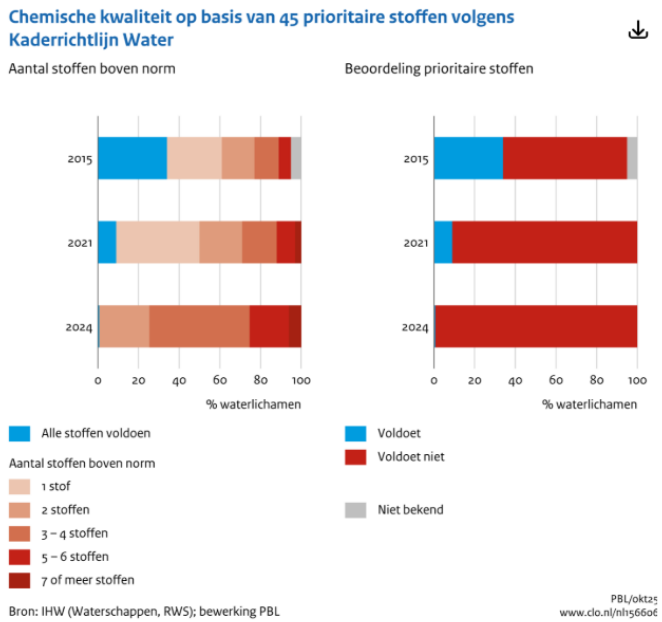
Kwaliteit van het grondwater staat onder druk. Op basis van de belangrijkste basiseisen zijn 19 van de 23 grondwatergebieden in goede staat. Wanneer ook de eisen voor onder andere natuur en drinkwaterwinning worden meegenomen, blijven daar slechts 4 gebieden van over en in 2 van deze gebieden neemt de hoeveelheid vervuilende stoffen bovendien toe.

Opgave wordt steeds groter. Op de langere termijn blijft de waterkwaliteit onder druk staan. Klimaatverandering kan de druk op het grondwater vergroten, onder meer door langere perioden van droogte, een toenemende watervraag en verzilting. Naar de toekomst zijn steeds strengere regelgeving en eisen bovendien niet uit te sluiten. Zo verscherpte de Europese Commissie in 2024 de huidige Richtlijn voor stedelijk afvalwater en zijn er in 2026 nieuwe stoffen toegevoegd aan de Richtlijn Prioritaire Stoffen binnen de KRW.

Gevolgen zijn voelbaar in verschillende domeinen. De impact van de slechte waterkwaliteit in Nederland en het moeten voldoen aan de KRW is voelbaar in verschillende domeinen. De KRW heeft een resultaatsverplichting. Dit houdt in dat de Europese Commissie lidstaten kan aanspreken als de doelen in 2027 niet worden gehaald. De gevolgen van het niet halen van de deadline zijn onder andere boetes en dwangsommen vanuit Brussel. Ook kunnen partijen bezwaar maken bij de rechter tegen economische activiteiten die de waterkwaliteit verslechteren. Leidend hierbij is het Wezer-arrest uit 2015, dat stelt dat projecten geweigerd moeten worden als de kwaliteit van het oppervlaktewater erdoor achteruit gaat. Met het oog op de woningbouwopgave waar Nederland voor staat, maar ook de verschillende transities, kan dit een extra complicerende factor zijn.

Daarnaast heeft de KRW impact op de landbouw en industrie, die niet kunnen groeien of uitbreiden vanwege de strenge regels en mogelijk zelfs gedwongen worden tot het beëindigen van activiteiten. Critici vrezen daarom dat waterkwaliteit een ‘tweede stikstofdossier’ wordt.

Het niet voldoen aan de KRW heeft niet alleen juridische gevolgen, maar is ook een teken van slechte waterkwaliteit, dat breed maatschappelijk gevoeld wordt. Zo vormt het een risico voor de volksgezondheid en draagt het bij aan het directe of indirecte verlies van biodiversiteit, omdat het ruimte biedt aan invasieve flora en fauna.



Figuur 2: Chemische kwaliteit in oppervlaktewater volgens de KRW in 2015, 2021 en 2024.
Bron: CLO

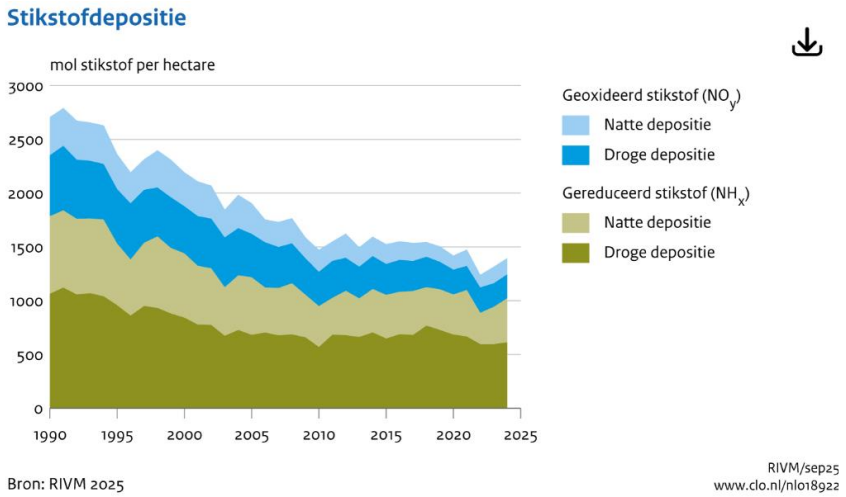
Stikstofreductie zet door, maar blijft op politieke agenda

Onzekerheid: Brengen de nieuwe stikstofmaatregelen de doelen dichterbij en wat is de economische en maatschappelijke impact?

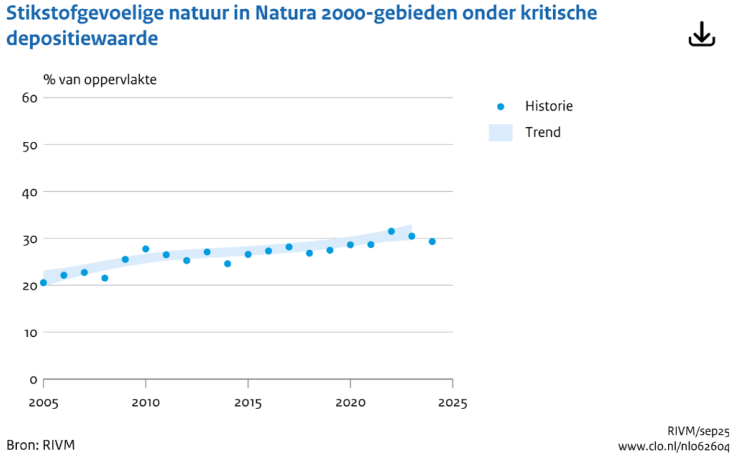
Wettelijke doelen blijven buiten bereik. Conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) zijn alle EU-lidstaten verplicht om de natuur te verbeteren door de stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden te verminderen. Hiervoor zijn concrete doelen vastgesteld: in 2025, 2030 en 2035 moet respectievelijk 40%, 50% en 74% van het oppervlak van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) liggen. Hoewel de stikstofneerslag daalt (figuur 1) en de doelen dichterbij zijn gekomen, acht het RIVM het onwaarschijnlijk dat de wettelijke doelen met het huidige beleid worden gehaald.

Stikstofdepositie daalt, maar veel natuur blijft overbelast. Sinds 2005 is minder stikstof in kwetsbare natuur terechtgekomen. In stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden nam met neerslag met ca. 32% af en ook de gemiddelde overschrijding van de KDW is in dezelfde periode ruim gehalveerd. Deze daling komt o.a. door een lagere uitstoot in omliggende landen en ook in Nederland is de stikstofuitstoot door landbouw en verkeer gedaald. Toch blijft een groot deel van de natuur overbelast en lag in 2023 slechts 30% van het oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW (figuur 2). Het voorlopige cijfer voor 2024 geeft zelfs aan dat dit is gedaald naar 29%.

Stikstofprobleem raakt economie, gezondheid en natuur. Het stikstofprobleem heeft grote gevolgen voor de economie, de gezondheid en de natuur. Door beperkingen in de vergunningverlening kunnen onder meer bouwprojecten, landbouw en industrie vertraging oplopen, wat bedrijven naar schatting jaarlijks €4,2 miljard aan omzet kost. Tegelijkertijd veroorzaakt de uitstof van stikstof schade aan de gezondheid van mensen en ecosystemen. SEO schat deze maatschappelijke schade op ongeveer €14 miljard. Daarmee is de schade door stikstofuitstoot aanzienlijk groter dan de economische schade door maatregelen om de uitstoot te beperken.



Figuur 1: Stikstofdepositie in de periode 1990-2024.
Bron: CLO



Figuur 2: Percentage stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder KDW
Bron: CLO

SvdU

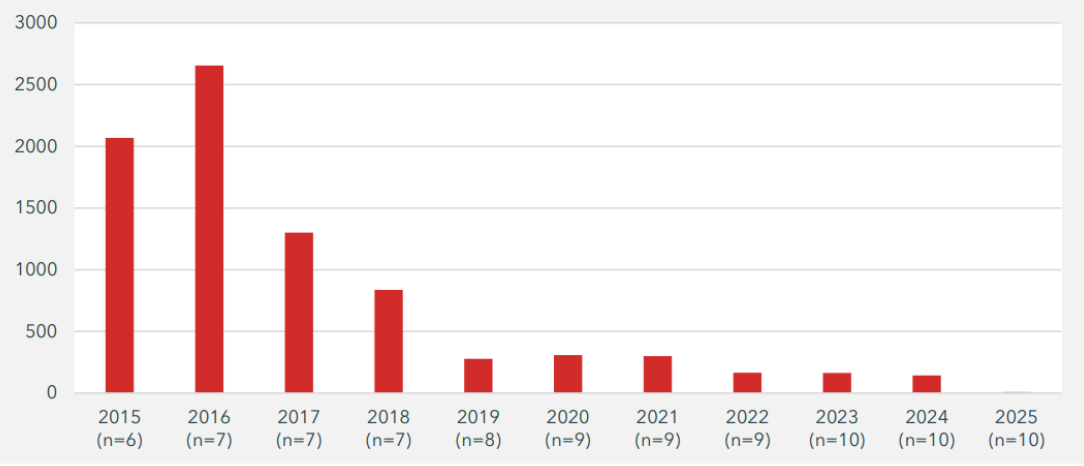
Stikstofreductie zet door, maar blijft op politieke agenda

Onzekerheid: Brengen de nieuwe stikstofmaatregelen de doelen dichterbij en wat is de economische en maatschappelijke impact?

Stikstof beperkt vergunningverlening, impact woningbouw beperkt. Sinds het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 is de vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten complexer geworden. Vooral in de agrarische sector is het aantal verleende natuurvergunningen sterk gedaald (figuur 3). Voor de woningbouw waren de gevolgen echter beperkt. Woningbouwprojecten konden onder meer doorgaan door de inzet van emissievrij bouwmaterieel, intern salderen en doordat provincies en gemeenten bij de keuze van bouwlocaties rekening houden met stikstof. Sinds eind 2024 is ook voor intern salderen een natuurvergunning nodig, maar een risicoanalyse laat zien dat slechts een klein deel van de projecten richting 2030 hierdoor geen vergunning kan krijgen.

Nieuw pakket moet Nederland van slot halen. Het kabinet presenteerde in juni 2026 een nieuw pakket stikstofmaatregelen dat de natuur moet herstellen en vergunningverlening weer op gang moet brengen. Het pakket bestaat onder meer uit doelen op bedrijfsniveau, een norm voor een betere balans tussen koeien, mest en beschikbare grond, aanvullende maatregelen rond natuurgebieden en investeringen in natuurherstel. Voor deze omslag is €20 miljard beschikbaar gesteld.

Politieke en maatschappelijke spanning blijft. Het stikstofdossier blijft hoog op de politieke en publieke agenda staan. De maatregelen raken direct en indirect de belangen van verschillende groepen burgers en ondernemers. Omdat deze belangen soms tegenover elkaar staan, leidt het dossier tot verdeeldheid en kan het vertrouwen in de overheid (verder) onder druk komen te staan. Dat was de afgelopen jaren vooral zichtbaar onder veehouders, die zich onbegrepen voelden door Den Haag en de overheid als onbetrouwbaar, besluiteloos en onkundig beoordeelden. Ook in 2026 blijft de maatschappelijke weerstand zichtbaar. In reactie op de nieuwe kabinetsplannen verschenen langs de Nederlandse wegen opnieuw omgekeerde vlaggen en werden er demonstraties georganiseerd.



Figuur 3: Aantal natuurvergunningen in de agrarische sector 2015-2025
Bron: SEO

SvdU

Energietransitie zet door, maar vrees voor stagnatie

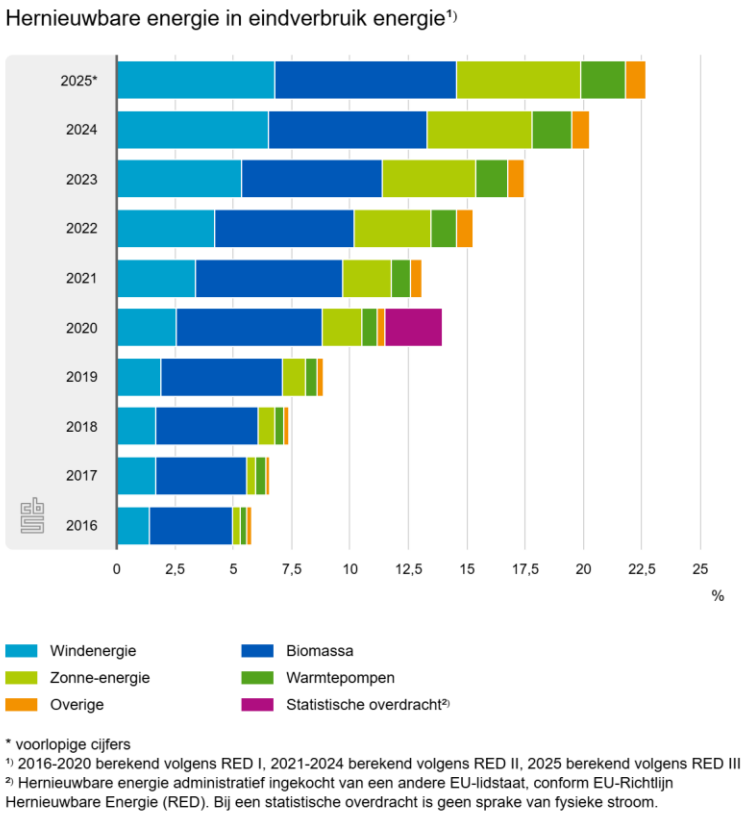
Onzekerheid: Kan Nederland de energietransitie blijven versnellen als infrastructuur, investeringen en uitvoering achterblijven?

Van fossiele naar hernieuwbare energie. De energietransitie is de overgang van het gebruik van fossiele energie naar energie uit hernieuwbare bronnen. Nederland heeft zich gecommitteerd aan een klimaatneutrale samenleving in 2050. Voor 2030 schrijft de Klimaatwet een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 55% t.o.v. 1990 voor. Deze transitie vraagt niet alleen om andere energiebronnen, maar ook om aanpassingen van woningen, bedrijven, mobiliteit en infrastructuur.

Hernieuwbare energie groeit sterk. De verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening heeft de afgelopen jaren doorgezet. In 2025 kwam 22,7% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare bronnen, tegenover 20,2% een jaar eerder (figuur 1). Windenergie, biomassa en zonne-energie leveren hier de grootste bijdrage aan. In vijf jaar tijd is het aandeel hernieuwbare energie in Nederland met 127% gegroeid: de sterkste stijging van alle EU-landen. Nederland bevindt zich met het aandeel hernieuwbare energie echter nog steeds in de Europese middenmoot.

Klimaat- en energiedoelen raken uit zicht. Ondanks deze groei is het zeer onwaarschijnlijk dat Nederland zijn klimaat- en energiedoelen voor 2030 haalt. Volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2026 is de kans om de doelstellingen voor emissiereductie in 2030 te halen minder dan 5%. Ook het Nederlandse doel van 39% hernieuwbare energie raakt verder uit zicht. Naar schatting zal dit percentage in 2030 liggen op 31-37%.

Verduurzaming maakt Nederland minder afhankelijk. De groei van hernieuwbare energie is niet alleen belangrijk om de impact op het klimaat te verminderen: het maakt Nederland ook minder afhankelijk van energie uit het buitenland. Momenteel is die afhankelijk zeer hoog. In 2025 kwam 78% van de gebruikte energie uit het buitenland. Door de groei van onder andere wind- en zonne-energie en warmtepompen kan dit percentage dalen naar 68% in 2030. Voorspelde stagnatie van de verduurzaming na 2030 kan deze ontwikkeling echter wel afremmen.



Figuur 1: Aandeel hernieuwbare energie uitgesplitst over verschillende bronnen 2016-2025
Bron: CBS

SvdU

Energietransitie zet door, maar vrees voor stagnatie

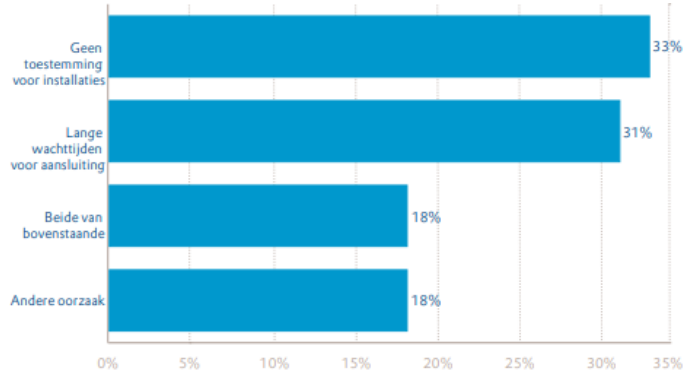
Onzekerheid: Kan Nederland de energietransitie blijven versnellen als infrastructuur, investeringen en uitvoering achterblijven?

Energietransitie ondervindt hindernissen. De afgelopen jaren zijn de omstandigheden voor verdere versnelling van de energietransitie moeilijker geworden. Economische en geopolitieke ontwikkelingen, onzekerheid over beleid en zorgen bij bedrijven over vergunningverlening en infrastructuur verslechteren het investeringsklimaat. Vooral de elektrificatie van de industrie stok. Daardoor blijft de verwachte elektriciteitsvraag achter en wordt het vervolgens weer moeilijker om nieuwe hernieuwbare energieprojecten rendabel te realiseren. Ook de uitrol van windenergie op zee duurt langer dan gepland en het wordt steeds onzekerder of nieuwe tenders voldoende belangstelling krijgen. Hoe de elektriciteitsvraag zich richting de toekomst ontwikkelt is onzeker. Een mogelijke vertrek van grote industrie uit Nederland zou de vraag kunnen dempen, maar de groei van AI en de komst van meer datacenters zou de vraag eveneens kunnen doen groeien.

Netcongestie remt de energietransitie. Een van de grootste hindernissen voor de energietransitie is dat het elektriciteitsnet op steeds meer plekken zijn grenzen bereikt. De groei van duurzame opwek en elektrificatie zorgt voor meer vraag en aanbod van elektriciteit, wat op piekmomenten zorgt voor overbelasting van het elektriciteitsnet: netcongestie. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de verduurzaming, maar remt ook economische ontwikkeling en woningbouw. Grootschalige energieprojecten worden uitgesteld, bedrijven die willen groeien of verduurzamen hebben te maken met wachttijden van soms wel tien jaar en nieuwbouwprojecten lopen vertraging op. Uit onderzoek onder woningcorporaties blijkt dat netcongestie bij 12% van de lopende nieuwbouwprojecten het grootste struikelblok is. Hierdoor worden 13.300 woningen geraakt: 9.800 kunnen niet worden aangesloten, voor 1.600 gelden lange wachttijden en bij 1.900 is sprake van andere vertraging gerelateerd aan netcongestie. Daarnaast geeft 46% van de corporaties aan dat netcongestie een knelpunt vormt bij verduurzamingsprojecten (figuur 2).

Aanpak netcongestie is duur. Het kabinet heeft de aanpak van netcongestie in het Coalitieakkoord als hoogste prioriteit bestempeld en wil het net sneller uitbreiden en de bestaande capaciteit beter benutten. Daarvoor zijn echter wel grote investeringen nodig. Netbeheerders moeten tussen 2026 en 2040 naar verwachting €235 miljard investeren in de energie-infrastructuur, €32 miljard meer dan twee jaar eerder geraamd. Ongeveer de helft van deze stijging komt door hogere kosten voor personeel en materialen.

Burgers en bedrijven zoeken handelingsperspectief. Burgers hebben richting 2035 vooral behoefte aan transparantie over de energietransitie: wat zijn de warmteplannen voor hun wijk, krijgen zij een warmtenet of warmtepomp, welke subsidies zijn beschikbaar en wat wordt van huurders en woningeigenaren verwacht? Ook van ondernemers wordt de komende jaren het nodige verwacht. Bedrijven moeten wagenparken elektrificeren en panden en processen verduurzamen. Daarbij hebben zij o.a. RVO, UWV, decentrale overheden en netbeheerders nodig. Bedrijven met een energiebesparingsplicht moeten bovendien energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uitvoeren en hierover rapporteren aan RVO.



Figuur 2: Knelpunten door netcongestie bij verduurzamingsprojecten woningcorporaties
Bron: Aedes

Defensieuitgaven stijgen door groei geopolitieke spanningen

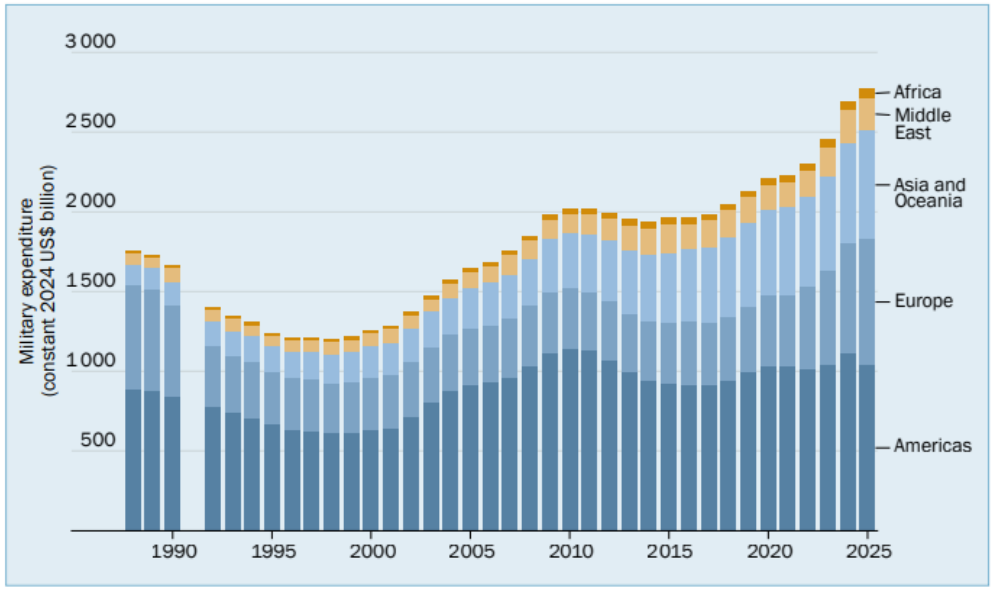
Onzekerheid: Welke gevolgen heeft de verdere opschaling van Defensie voor personeel, economie en samenleving?

Geopolitieke spanningen blijven oplopen. De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren verder verslechterd. De Russische oorlog met Oekraïne vormt de meest directe militaire dreiging voor de Europese veiligheid. Tegelijkertijd neemt de strategische competitie tussen grootmachten toe en verschuift de wereld verder richting een multipolaire orde. De rivaliteit tussen de VS en China, veranderende Amerikaanse prioriteiten en de opkomst van andere machtscentra vergroten de druk op Europa en Nederland om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. Geopolitieke ontwikkelingen gaan echter sneller dan landen en organisaties zich kunnen aanpassen.

Grens tussen oorlog en vrede vervaagt. De groeiende dreiging beperkt zich niet tot een conventionele oorlog. Nederland bevindt zich al enkele jaren in de zogenaamde ‘grijze zone’ tussen oorlog en vrede. Daarin zetten staten militaire én civiele middelen in zonder over te gaan tot een openlijk gewapend conflict. Zo gebruikt Rusland o.a. cyberaanvallen, desinformatie, sabotage en spionage om westerse landen te verzwakken. Ook economische druk, kennisdiefstal en buitenlandse inmenging kunnen hiervoor worden gebruikt. Doordat militaire en niet-militaire middelen steeds meer door elkaar lopen, wordt de grens tussen vrede en conflict minder duidelijk.

Technologie wordt belangrijker. Technologische ontwikkelingen spelen een belangrijke geopolitieke rol. Digitalisering en nieuwe technologieën kunnen militaire mogelijkheden vergroten, maar ook bestaande dreigingen versterken. Drones en andere onbemande systemen, AI, cybercapaciteiten en ruimtevaarttechnologieën bepalen steeds sterker wie op het slagveld sneller kan waarnemen, beslissen en handelen. Defensie wil daarom technologie sterker ontwikkelen en toepassen en investeert o.a. in AI, onbemande systemen en een digitale transformatie.

Defensie-uitgaven stijgen wereldwijd. De verslechterde veiligheidssituatie vertaalt zich in hogere defensie-uitgaven wereldwijd. Voor het elfde jaar op rij zijn deze uitgaven gestegen, tot $2887 miljard in 2025. Wel is de groei in 2025 met 2,9% significant een stuk lager dan in 2024, toen de defensie-uitgaven nog met 9,7% groeiden.



Figuur 1: Wereldwijde defensieuitgaven per regio 1990-2025
Bron: SIPRI

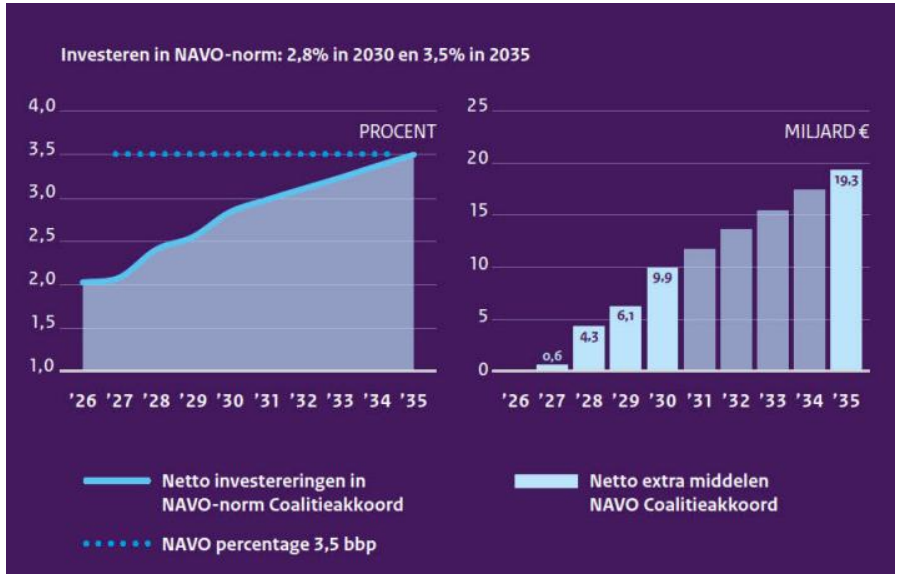
SvdU

Defensieuitgaven stijgen door groei geopolitieke spanningen

Onzekerheid: Welke gevolgen heeft de verdere opschaling van Defensie voor personeel, economie en samenleving?

Nieuwe NAVO-norm betekent opschaling Defensie. De NAVO-landen gaan de komende jaren fors meer investeren in hun gezamenlijke veiligheid. Tijdens de NAVO-top in Den Haag in 2025 spraken de bondgenoten af om de defensieuitgaven te verhogen naar 5% van het bbp in 2035. Daarvan gaat 3,5% rechtstreeks naar defensie. De overige 1,5% is bedoeld voor bredere investeringen in veiligheid en weerbaarheid, zoals kritieke infrastructuur, innovatie en civiele paraatheid. Het Nederlandse defensiebudget groeit naar 2,8% van het bbp in 2030 en vervolgens structureel naar 3,5% vanaf 2035 (figuur 2).

Een grotere én schaalbare krijgsmacht. Voor deze uitbreiding zijn niet alleen extra financiële middelen, maar ook veel meer mensen nodig. Defensie wil groeien van 82.521 mensen in 2026 naar ongeveer 102.000 in 2030 en vervolgens nog verder naar ca. 122.000 om nationale en internationale taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast wordt gewerkt aan een organisatie die bij oorlog of conflict kan opschalen naar zo’n 200.000 beroepsmilitairen, reservisten en burgermedewerkers. Omdat tekorten voornamelijk bij technische functies, IT-functies en medisch personeel spelen, concurreert Defensie op deze manier met andere sectoren waar vergelijkbare tekorten spelen, zoals de zorg, de bouw- en techniekssector, de politie en DJI.



Figuur 2: Defensieuitgaven in percentage van het bbp en in miljarden 2026-2035
Bron: Defensienota 2026

Defensie legt groter beslag op schaarse ruimte. De groei van Defensie wordt ook steeds zichtbaarder in de fysieke leefomgeving. Een grotere krijgsmacht heeft meer ruimte nodig voor bijvoorbeeld kazernes, opslag, infrastructuur en oefenterreinen. Defensie concurreert daardoor steeds vaker om de schaarse ruimte met o.a. woningbouw, landbouw, energie, infrastructuur en natuur. Meer en intensiever gebruik van terreinen kan bovendien gevolgen hebben voor de omgeving en de natuur, bijvoorbeeld door geluid, uitstoot en verstoring. Ook kan oefenen in droge natuurgebieden het risico op natuurbranden vergroten.

Bulldozereffect: opgaven blijven zich opstapelen

Onzekerheid: Kan de overheid de stapeling van opgaven de komende jaren terugdringen of zet de groei door?

Opgaven blijven zich opstapelen. De trends over de woon- en zorgopgave, het biodiversiteitsverlies en de oplopende klimaatschade, de verslechterde waterkwaliteit, de stikstofcrisis, de energietransitie en de stijgende uitgaven voor defensie laten een stapeling van opgaven richting 2035 zien. Tegelijkertijd moeten we nog een flinke inhaalslag maken van opgaven die zijn blijven liggen. In de meest recente Staat van de Infrastructuur komt naar voren dat het effect van achterstallig onderhoud steeds zichtbaarder wordt (figuur 1). Doordat een deel van de noodzakelijke vervangingen en renovaties aan wegen, bruggen, sluizen en andere kunstwerken wordt uitgesteld, is de instandhoudingsopgave de afgelopen jaren verder toegenomen. De Algemene Rekenkamer berekende dat het budgettekort voor de instandhouding van het hoofdwegennet verder is opgelopen. Waar eerst nog werd uitgegaan van een tekort van €15 miljard tot 2037, is de verwachting nu dat er tot 2038 een tekort zal zijn van €20,5 miljard. Maatregelen die vanwege achterstallig onderhoud worden genomen om de veiligheid te garanderen, leiden bovendien in veel gevallen tot hoge kosten, vaak in combinatie met regelmatige uitval.

Digitale infrastructuur vraagt onderhoud. Niet alleen de fysieke infrastructuur, maar ook de ICT-infrastructuur van de overheid heeft te kampen met achterstallig onderhoud. Zogenaamde legacy-systemen, oftewel verouderde applicaties of technologieën die niet meer ondersteund worden maar wel in gebruik blijven, zijn dringend aan vervanging toe. Volgens de Nederlandse Digitaliseringsstrategie is er momenteel onvoldoende inzicht in waar deze legacy-systemen zitten en wat de daarbij behorende kwetsbaarheden zijn. Het Adviescollege ICT-toetsing ziet bovendien nog onvoldoende vooruitgang in het beheer en onderhoud. Investeringen blijven achter, terwijl deze noodzakelijk zijn om systemen goed te laten functioneren en nieuwe problematische legacy te voorkomen.



Figuur 1: Locaties waar onderhoudswerkzaamheden zijn uitgesteld
Bron: Rijkswaterstaat

SvdU

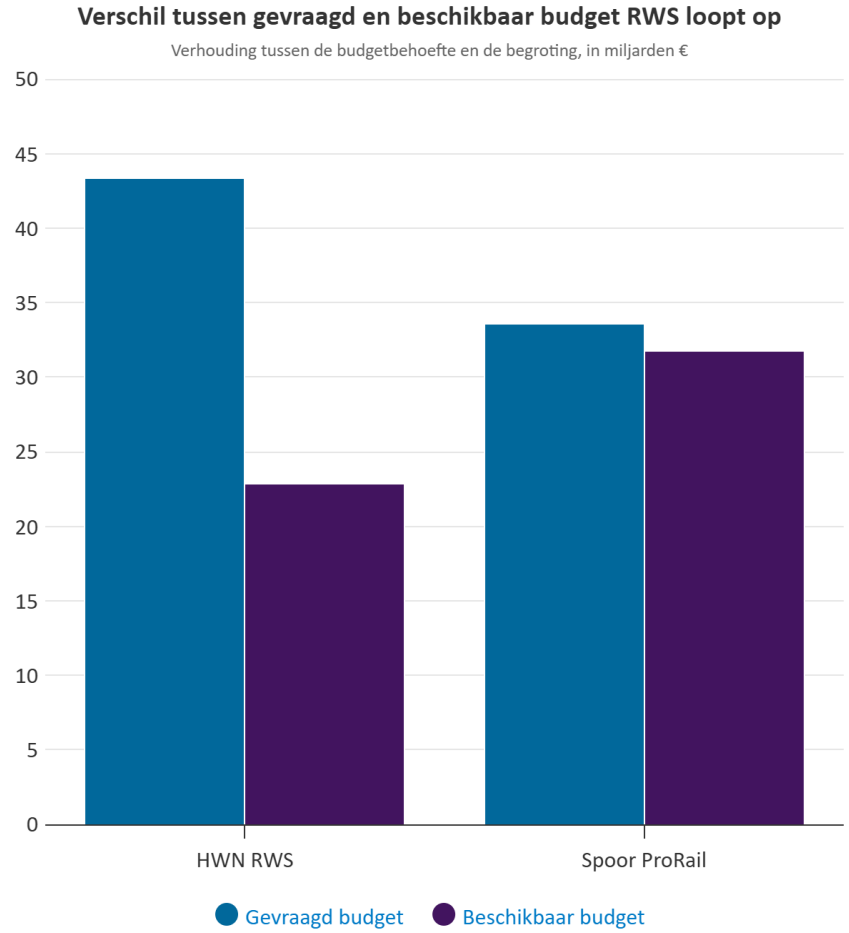
Bulldozereffect: opgaven blijven zich opstapelen

Onzekerheid: Kan de overheid de stapeling van opgaven de komende jaren terugdringen of zet de groei door?

Toch zijn er ook verbeteringen zichtbaar in het ICT-landschap en heeft bijvoorbeeld de Belastingdienst het achterstallig onderhoud verminderd. Inmiddels wordt er geen gebruik meer gemaakt van de verouderde Groupware-technologie en is vooruitgang geboekt met het uitfaseren van Cool:Gen. Deze uitfasering loopt de komende jaren nog door.

Opstapeling zorgt voor bulldozereffect. Achterstallig onderhoud brengt hoge kosten met zich mee en creëert daarnaast nieuwe problemen, waardoor een vicieuze cirkel kan ontstaan. Het aanpakken van bestaande achterstanden vraagt namelijk om dezelfde middelen en uitvoeringscapaciteit die ook voor andere grote opgaven nodig zijn. Zo neemt het risico op een bulldozereffect toe: problemen worden telkens vooruitgeschoven en stapelen zich, als materiaal voor een bulldozer, steeds verder op. Hoe langer problemen vooruit worden geschoven, hoe groter de opgave voor de samenleving kan worden.

Opgaven concurreren om schaarse mensen. Hoewel de kosten van achterstallig onderhoud hoog zijn en blijven, zijn schaarse mensen misschien een nog wel groter probleem. Arbeidsmarkttekorten raken bepaalde sectoren meer dan andere. Zoals in verschillende trends benadrukt wordt, is o.a. in de IT-sector personeel schaars. Deze sector is echter een belangrijk onderdeel van veel van de huidige onderhoudsopgaven, maar het aantrekken van personeel om digitale onderhoudsopgaven aan te pakken, kan ook personeel wegtrekken dat nodig is voor bijvoorbeeld de energietransitie. Mensen uit de bouwnijverheid die ingezet moeten worden om het woningtekort aan te pakken, kunnen niet tegelijkertijd bijdragen aan de onderhoudsopgave van bijvoorbeeld de wegen.



Figuur 2: Het verschil tussen het gevraagde en het beschikbare budget bij Rijkswaterstaat
Bron: Algemene Rekenkamer



Technologie

Technologie heeft zich de afgelopen jaren exponentieel ontwikkeld. Hoogstwaarschijnlijk zet de ontwikkeling in dit tempo door, al zou het bereiken van grenzen op het gebied van energie, data en infrastructuur tot een vertraging kunnen leiden (trend 23). Ontwikkelingen als generatieve en agentic AI, extended reality en digital twins vervagen ondertussen de grens tussen de fysieke en digitale wereld. Dat biedt kansen voor snellere en persoonlijkere dienstverlening, maar maakt ook misleiding eenvoudiger (trend 24).

De vraag wie deze nieuwe technologie beheerst, wordt steeds belangrijker. Een klein aantal Amerikaanse techbedrijven heeft een sterke positie op het gebied van chips, cloud en AI. Terwijl de VS en China strijden om technologisch leiderschap, worden overheden en bedrijven steeds afhankelijker van deze partijen. Dit versterkt de roep om meer Europese en Nederlandse digitale autonomie, met name rond cruciale overheidsdiensten als DigiD (trend 25).

Ondanks deze afhankelijkheid gaat de toepassing van nieuwe technologie, vooral AI, snel door. De Nederlandse voorsprong op andere landen neemt wel af, met name vanwege een tekort aan ICT-talent (trend 26). Mensen verwachten intussen steeds meer van digitale dienstverlening. Ze raken gewend aan snelle, eenvoudige en persoonlijke dienstverlening, terwijl de overheid daar niet altijd in mee kan komen. Ondanks verbeteringen blijft daardoor een kloof bestaan tussen wat mensen verwachten en wat de overheid biedt (trend 27).

Meer digitalisering brengt ook nieuwe risico’s met zich mee. Hoewel de cyberveiligheid verbetert en het aantal incidenten daalt, worden cyberdreigingen complexer en zijn vooral kleinere organisaties niet altijd voldoende weerbaar (trend 28). Daarnaast wordt gegevensdeling een steeds belangrijker thema binnen de overheid. Om domeinoverstijgende problemen aan te pakken en om mensen beter te helpen, wil de overheid steeds meer gegevens combineren en delen. Dat biedt grote mogelijkheden, maar zet ook privacy onder druk (trend 29).

Gegeven de vele opgaven waar Nederland richting 2035 voor staat en de beperkte groep mensen die daarvoor beschikbaar is, wordt AI steeds belangrijker op de arbeidsmarkt (trend 30). Vooralsnog verandert AI echter vooral welk werk mensen doen en is de verwachte productiviteitswinst nog beperkt. Een grote onzekerheid richting 2035 blijft dan ook hoeveel van de grote opgaven technologie daadwerkelijk kan oplossen.

SvdU

Exponentiële ontwikkeling technologie zet door

Onzekerheid: Zet de exponentiële groei van technologie door of vormen beperkingen rondom de fysieke infrastructuur een rem?

Technologische ontwikkeling gaat exponentieel. Technologie ontwikkelt zich in toenemende mate exponentieel en die versnelling is breed zichtbaar. Zonnepanelen worden efficiënter en goedkoper, de capaciteit van batterijen neemt toe en in de medische sector maken ontwikkelingen in o.a. genetische technologie en diagnostiek nieuwe behandelingen mogelijk. Ook robotica, kwantumtechnologie en digitale technologie ontwikkelen zich razendsnel. Steeds krachtigere computers zorgen ervoor dat nieuwe technologieën sneller kunnen worden ontworpen, getest en toegepast.

Exponentiële groei is echter moeilijk intuïtief te bevatten: lange tijd lijkt er relatief weinig te veranderen, waarna ontwikkelingen in korte tijd sterk kunnen versnellen (zie kader). Een bekend technologisch voorbeeld hiervan is de Wet van Moore. Deze beschrijft hoe het aantal transistoren op een microchip decennialang ongeveer iedere twee jaar verdubbelde. Daardoor nam de beschikbare rekenkracht snel toe, terwijl de kosten per berekening sterk daalden. Deze ontwikkeling vormde een belangrijke basis voor opeenvolgende innovaties, van smartphones tot AI en supercomputers.

Wat betekent exponentiële groei?

Stel je een vijver voor waarin lelies groeien. Iedere dag verdubbelt het aantal lelies en na 30 dagen is de vijver helemaal bedekt. Op welke dag is de vijver dan voor de helft bedekt? Het antwoord is op dag 29. Een dag eerder was pas een kwart bedekt en op dag 27 slechts een achtste. Lange tijd lijkt er dus weinig te gebeuren, terwijl de groei ondertussen steeds sneller gaat. Pas aan het einde wordt de verandering plotseling heel zichtbaar. Dat is de kracht van exponentiële groei: iedere dag bouwt voort op alles wat er al is. Daardoor kan een ontwikkeling lang geleidelijk lijken en vervolgens in korte tijd enorm versnellen.

AI illustreert nieuwe versnelling. Op dit moment is kunstmatige intelligentie (AI) een van de duidelijkste voorbeelden van de technologische versnelling. De WRR beschouwt AI als een ‘systeemtechnologie die de samenleving fundamenteel zal veranderen’. Een veelgebruikte definitie van AI is dat het gaat om “systemen die intelligent gedrag vertonen door hun omgeving te analyseren en – met enige graad van autonomie – actie te ondernemen om specifieke doelen te bereiken”. AI raakt inmiddels steeds meer verweven met toepassingen in de publieke en private sector. Sinds de doorbraak van generatieve AI is deze ontwikkeling verder versneld, met grotere taalmodellen en nieuwe toepassingen zoals AI-agenten. Deze groei wordt gedreven door betere chips, meer rekenkracht en data en verbeterde software.

De vraag naar rekenkracht groeit nog sneller. De rekenkracht voor de meest geavanceerde AI-modellen groeit sneller dan de ontwikkeling van chips. Sinds 2020 is de rekenkracht voor het trainen van geavanceerde taalmodellen met ongeveer een factor vijf per jaar toegenomen (figuur 1, volgende pagina). De wereldwijde beschikbare capaciteit van AI-chips groeit sinds 2022 met ongeveer een factor 3,3 per jaar (figuur 2, volgende pagina). Om de groei bij te kunnen blijven houden, vraagt de ontwikkeling van AI dan ook om steeds grotere investeringen in chips, datacenters en andere infrastructuur. Dit is ook economisch zichtbaar. Zo is NVIDIA, de belangrijkste chipproducent, in korte tijd een van de grootste en meest winstgevende bedrijven ter wereld geworden, met in 2025 een winst van ruim €101 miljard.

SvdU

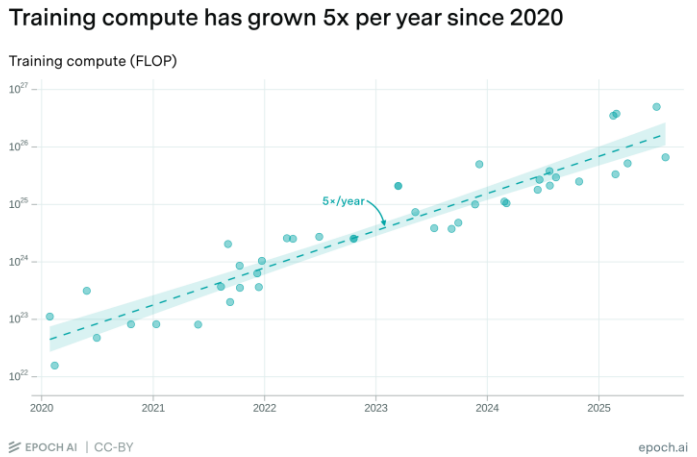
Exponentiële ontwikkeling technologie zet door

Onzekerheid: Zet de exponentiële groei van technologie door of vormen beperkingen rondom de (fysieke) infrastructuur een rem?

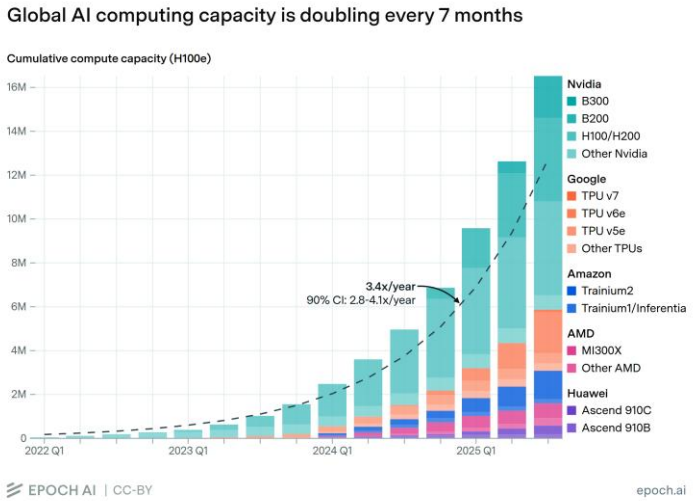
Zijn er grenzen aan de groei? Tegenover de snelle technologische ontwikkeling staan verschillende factoren die deze groei kunnen afremmen. Zoals gezegd groeit de rekenkracht die geavanceerde AI-modellen vragen sneller dan de prestaties van afzonderlijke chips. Daardoor zijn niet alleen meer gespecialiseerde chips nodig, maar worden ook o.a. geheugencapaciteit en verbindingen tussen chips belangrijker. Daarnaast groeit de hoeveelheid data wereldwijd, maar is de voorraad hoogwaardige trainingsdata voor AI-modellen beperkt. Efficiëntere trainingsmethoden en synthetische, door AI gegenereerde data kunnen dit vooralsnog opvangen, maar het is onzeker hoe lang daarmee de snelle groei kan doorgaan.

Ook de fysieke infrastructuur kan een beperking vormen. Meer rekenkracht vraagt om meer en grotere datacenters, die veel elektriciteit en water gebruiken. Wereldwijd verbruikten datacenters in 2024 ca. 460 TWh elektriciteit en dit kan oplopen tot meer dan 1.000 TWh in 2030 en 1.300 TWh in 2035. Ook het watergebruik voor onder meer koeling neemt toe. Verdere groei is daarmee afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende energie, water en ruimte, maar ook ontwikkelingen zoals netcongestie. Technologische innovaties zoals efficiëntere modellen en koelsystemen kunnen deze beperkingen opnieuw verleggen, maar het is de vraag of deze verbeteringen het tempo van de groei kunnen blijven bijhouden.

Nederlandse techsector groeit. Ook Nederland profiteert van de snelle technologische ontwikkeling en heeft een sterk en groeiend tech-ecosysteem. In 2025 telde Nederland 11.301 actieve techbedrijven en werd €2,64 miljard aan durfkapitaal geïnvesteerd. Nederland hoort daarmee tot de Europese koplopers. Toch waarschuwt de State of Dutch Tech 2025 dat te weinig bedrijven doorgroeien naar internationale schaalgrootte en dat stagnatie op de loer ligt.



Figuur 1: De ontwikkeling van de rekenkracht gebruikt voor de training AI-systemen.
Bron: Epoch AI



Figuur 2: De ontwikkeling van wereldwijde AI-rekenkracht.
Bron: Epoch AI

Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen steeds meer

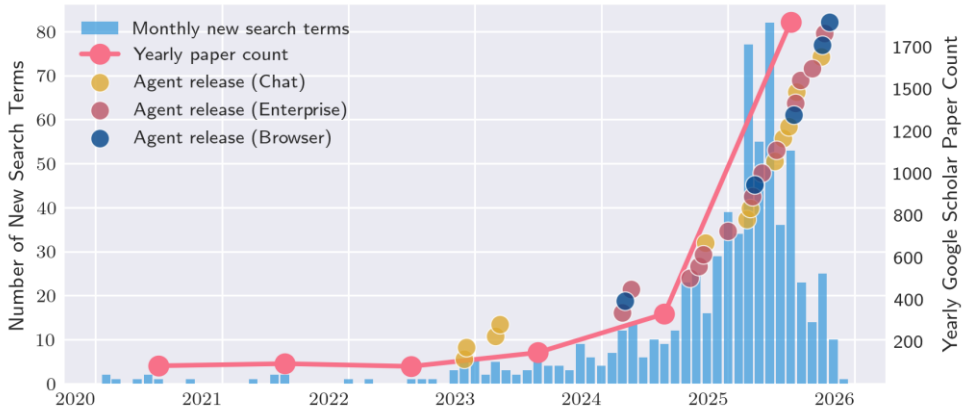
Onzekerheid: Wat is de impact van ontwikkelingen zoals agentic AI, XR en digital twins op de publieke dienstverlening en de samenleving als geheel?

AI wordt menselijker en autonomer. Generatieve AI kan steeds overtuigendere teksten, beelden, video’s en stemmen produceren, waardoor de grens tussen reëel en virtueel verder vervaagt. Dit is o.a. zichtbaar in de opkomst van zogenaamde AI-companions: digitale gesprekspartners die gezelschap of ondersteuning bieden. Halverwege 2025 waren er wereldwijd ongeveer 220 miljoen AI-companion-apps gedownload, een groei van 700% t.o.v. drie jaar eerder.

Een volgende fase is agentic AI: AI-systemen die niet alleen antwoord geven op een opdracht, maar zelfstandig stappen kunnen plannen, beslissingen kunnen nemen en taken kunnen uitvoeren met maar beperkte tussenkomst van mensen. De belangstelling voor dergelijke AI-agents is sinds 2024 sterk toegenomen, zowel in onderzoek als in het aantal beschikbare toepassingen (figuur 1). PFZW is een van de voorlopers op het gebied van agentic AI. De pensioenuitvoerder heeft inmiddels 130 AI-assistenten ontwikkeld en ‘in dienst’ met herkenbare taken en namen als Sanne Schrijfwijzer, Hanna HR en Milou Marketing.

XR verweeft de fysieke en digitale wereld. Ook digitaal en fysiek raken steeds sterker met elkaar verweven. Extended Reality (XR), een paraplubegrip voor immersieve technologieën waar onder andere Augmented en Virtual Reality (AR en VR) toe behoren, maakt het mogelijk om digitale elementen te ervaren alsof ze onderdeel zijn van onze omgeving. Grote bedrijven als Meta en Apple zijn constant bezig om deze technologie verder te ontwikkelen. Het grootste gebruik van XR ligt momenteel nog bij gaming en entertainment, maar ook in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs biedt XR kansen. Zo wordt er al volop geëxperimenteerd met het oefenen van medische handelingen in een virtuele omgeving en met het gebruik van VR voor mentale gezondheid.

Digital twins modelleren de fysieke wereld. Een andere toepassing die de fysieke wereld met de digitale toepassing verbindt is de digital twin. Dit zijn digitale representaties van delen van de fysieke wereld waarin verschillende databronnen en modellen worden samengebracht. Gemeenten kunnen hiermee bijvoorbeeld woningbouw-, klimaatadaptatie-, mobiliteit- en energievraagstukken in samenhang visualiseren en verschillende scenario’s doorrekenen. Digital twins kunnen daarnaast ondersteunen bij burgerparticipatie en bij voorbereiding op weersextremen zoals wateroverlast en hittestress.



Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal zoekopdrachten en vermeldingen in Google Scholar artikelen van AI-agents of agentic AI. Bron: MIT

Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen steeds meer

Onzekerheid: Wat is de impact van ontwikkelingen zoals agentic AI, XR en digital twins op de publieke dienstverlening en de samenleving als geheel?

Misleiding wordt eenvoudiger. Dezelfde technologieën die digitale interacties realistischer maken, maken ook misleiding overtuigender. Met AI kunnen stemmen, beelden en identiteiten steeds geloofwaardiger worden nagebootst. Er zijn al meerdere voorbeelden van de grote gevolgen die dit kan hebben. Zo maakte een medewerker van ingenieursbureau Arup in 2024 tijdens een videogesprek met deepfakes van zijn CFO en andere collega’s omgerekend $25 miljoen over aan fraudeurs. Zulke vervalsingen worden steeds moeilijker te herkennen omdat AI-systemen met een paar seconden audio al voldoende informatie hebben om een overtuigende stemkloon te maken. Onderzoek laat bovendien zien dat mensen hoogwaardige deepfakevideo’s vaak niet van echt kunnen onderscheiden. In de VS groeide de schade door deepfakefraude in 2025 naar $1,1 miljard dollar, drie keer zoveel als het jaar daarvoor.

Uitvoering experimenteert met AI. In de publieke dienstverlening wordt volop geëxperimenteerd met AI. Gemeenten zetten de technologie bijvoorbeeld in om werkzoekenden te matchen aan werk of dagbesteding op basis van interesses, talenten en persoonlijke voorkeuren. Daarnaast werken gemeenten samen aan Gem, een virtuele assistent die vragen van inwoners over gemeentelijke dienstverlening beantwoordt. Inmiddels kunnen ongeveer 2,8 miljoen inwoners Gem gebruiken en wordt gewerkt aan verdere landelijke opschaling (figuur 2).

Ook de Belastingdienst verkent steeds concretere toepassingen van (agentic) AI. Op korte termijn ligt de focus op documentverwerking, zoeken in regelgeving, eerste analyses van aangiften en betere chatbots. Daarna kunnen agents bijvoorbeeld worden ingezet om bezwaardossiers voor te bereiden, transacties te controleren en burgers proactief te ondersteunen. Op langere termijn zou AI veel routinewerk kunnen overnemen, zodat medewerkers zich kunnen richten op complexe situaties en menselijk contact.

Druk op vertrouwen neemt toe. De vervaging van grenzen tussen de reële en virtuele wereld kan de gezamenlijke realiteitsbeleving van de samenleving onder druk zetten. Dit kan wantrouwen verder versterken en consequenties hebben voor de gedeelde feitenbasis waarop onze democratie is gebaseerd. Daarnaast heeft de grootschalige verzameling van gedragsgegevens die gepaard gaat met XR, generatieve en agentic AI impact op privacy, zelfbeschikking en veiligheid. Deze ontwikkelingen leiden naast kansen en uitdagingen, bovendien tot nieuwe vormen van wetgeving waar overheden en bedrijven aan moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan de AI-verordening en de Digital Services Act.



Figuur 2: Cijfers en kaart van gemeenten die aangesloten zijn bij virtuele assistent Gem.
Bron: GEM

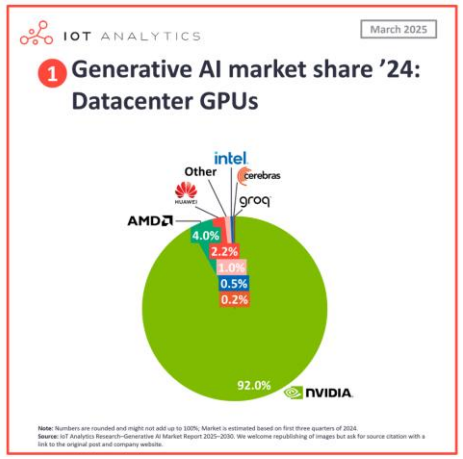
Strijd om AI-macht groeit, roep om autonomie neemt toe

Onzekerheid: Worden de EU en Nederland nog afhankelijker van buitenlandse Big Tech of groeit de focus op digitale autonomie?

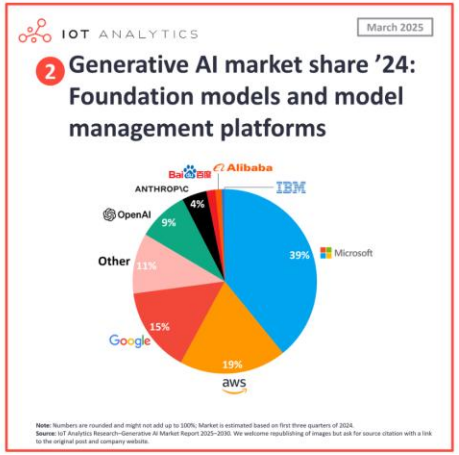
Big Tech controleert de digitale basis. De strijd om de macht in de digitale wereld concentreert zich steeds sterker. Grote Amerikaanse technologiebedrijven beschikken over een groot deel van de infrastructuur waarop de digitale economie en AI draaien. Denk aan chips, cloudinfrastructuur en rekenkracht, maar ook aan besturingssystemen, platforms, data en AI-modellen. Zo had NVIDIA in 2024 naar schatting 92% van de markt voor GPU’s in datacenters in handen en beheersen Microsoft en Amazon ruim de helft van de markt voor generatieve AI-modellen en –platformen (figuur 1 en 2). Deze bedrijven vormen daarmee steeds meer een soort digitale ‘superinfrastructuur’ waarop andere bedrijven, overheden en burgers zijn aangewezen.

AI versterkt bestaande machtsposities. De opkomst van generatieve AI vergroot deze machtsconcentratie verder. De grote technologiebedrijven profiteren van netwerk-, schaal- en leereffecten: hoe groter hun diensten worden en hoe vaker ze gebruikt worden, hoe sterker hun positie kan worden. Daarnaast beschikken zij over veel financiële middelen, rekenkracht, data en technologische kennis. Dit geeft hen een sterkere uitgangspositie om verder te groeien en nieuwe markten te betreden. Ook kunnen zij hun positie versterken door andere bedrijven over te nemen, actief te worden in verschillende delen van de productieketen, data af te schermen en politieke invloed uit te oefenen.

Private macht raakt het publieke domein. De invloed van de grote technologiebedrijven raakt inmiddels verder dan de economie. Overheden zijn voor steeds meer digitale diensten afhankelijk van deze bedrijven, terwijl ze hen tegelijkertijd proberen te reguleren. Bovendien hebben de grote techbedrijven via sociale media, zoekmachines en AI invloed op de informatie die mensen zien en de diensten die zij gebruiken. Daarmee krijgen private bedrijven zeggenschap over zaken die raken aan het publieke domein en de democratische rechtsstaat. Publieke waarden als privacy, keuzevrijheid en democratisch zeggenschap kunnen hierdoor onder druk komen te staan.



Figuur 1: Verdeling van het marktaandeel in GPU’s voor datacentra.
Bron: IOT Analytics



Figuur 2: Verdeling van het marktaandeel in generatieve AI
Bron: IOT Analytics

SvdU

Strijd om AI-macht groeit, roep om autonomie neemt toe

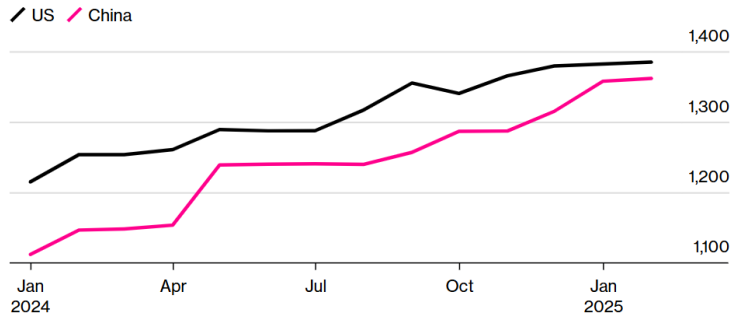
Onzekerheid: Worden de EU en Nederland nog afhankelijker van buitenlandse Big Tech of groeit de focus op digitale autonomie?

VS en China strijden om technologisch leiderschap. Naast de strijd tussen bedrijven en overheden vindt een internationale machtsstrijd plaats, met de VS en China als belangrijkste concurrenten. De VS beschikken nog altijd over veel van de meest geavanceerde AI-bedrijven en chips, maar China heeft de achterstand snel verkleind. Begin 2025 lagen de prestaties van vooraanstaande Chinese AI-modellen nog maar beperkt achter op die van Amerikaanse modellen (figuur 3). Tegelijkertijd zet China sterk in op bredere toepassing van AI. Ca. 60% van de Chinese werknemers gebruikt AI wekelijks, tegenover 37% in de VS. Nvidia-topman Jensen Huang waarschuwde eind 2025 dat China de AI-race zou kunnen winnen en wees daarbij onder meer op de snelheid van Chinese ontwikkelingen, de beschikbaarheid van energie en het grote aantal AI-ontwikkelaars. Tegelijkertijd probeert de VS zijn voorsprong te beschermen door de export van geavanceerde chips naar China te beperken. Die strategie kan China echter ook stimuleren om sneller eigen technologie te ontwikkelen.

Europa zoekt digitale autonomie. Europa bevindt zich in deze technologische wedloop tussen de VS en China. Het risico is daarbij dat Europa (verder) achteropraakt in de AI-wedloop en steeds afhankelijker wordt van buitenlandse technologie. Naarmate AI belangrijker wordt voor de economie, defensie, wetenschap en industrie, kan Europa daardoor minder vrij zijn eigen keuzes maken. Het scenario Europe 2031 waarschuwt voor zo’n toekomst waarin technologische achterstand leidt tot economische en geopolitieke afhankelijkheid en uiteindelijk tot minder grip op de eigen toekomst.

Daarom zet Europa steeds sterker in op digitale autonomie. Met het nieuwe Europese pakket voor technologische soevereiniteit wil de Europese Commissie de eigen capaciteit voor chips, AI, cloud en open sources versterken. Daarmee verschuift de Europese aanpak van vooral reguleren naar ook zelf technologie ontwikkelen, toepassen en beveiligen. Europese overheden zetten ondertussen concrete stappen om hun afhankelijkheid te verkleinen. Zo wil Frankrijk Zoom en Microsoft Teams voor miljoenen ambtenaren vervangen door een eigen videodienst en stapte het Oostenrijkse leger af van het gebruik van Microsoft Office.

Ook Nederland zoekt meer zeggenschap. Ook in Nederland is digitale autonomie meer dan een abstract strategisch vraagstuk. Zo ontstond in 2025 en 2026 politieke onrust over de voorgenomen overname van cloudbedrijf Solvinity, dat infrastructuur levert waarop o.a. DigiD draait, door een Amerikaans bedrijf. De Nederlandse overheid besloot in mei 2026 om de overname niet toe te staan vanwege de risico’s voor het publieke belang. Ook de Belastingdienst besloot de btw-systemen zelf te beheren i.p.v. ze uit te besteden aan een Amerikaans bedrijf. Dit streven naar digitale autonomie vraagt wel om voldoende personeel. De Nederlandse ICT-arbeidsmarkt is echter krap: bijna 40% van de bedrijven in de ICT-sector ervaart een personeelstekort. Ook op Europees niveau is er sprake van een tekort aan specialisten. Zo bleek in 2026 dat de EU het risico loopt om de eigen doelstelling van 20 miljoen ICT-specialisten in 2030 met zo’n 5 miljoen te missen.



Figuur 3: Prestatie-evaluatie van toonaangevende AI-modellen in de VS en China op opensource platform LMSYS Chatbot Arena. Bron: Bloomberg

Snelle adoptie van technologie zet door

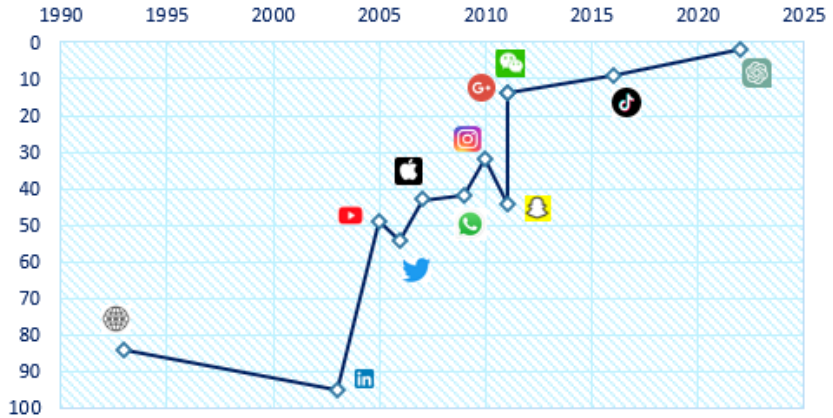
Onzekerheid: Blijft Nederland voorlopen in de adoptie van nieuwe technologie, of verliest het zijn digitale voorsprong?

Technologie steeds sneller geadopteerd. De afgelopen decennia zijn nieuwe technologieën steeds sneller onderdeel geworden van het dagelijks leven. Waar het wereldwijde web jaren nodig had om tot 100 miljoen gebruikers te komen, bereikten nieuwe digitale platforms en toepassingen deze schaal steeds sneller (figuur 1). In 2022 bereikte ChatGPT deze grens al binnen enkele maanden na lancering. Technologie ontwikkelt zich dus niet alleen in hoog tempo; burgers en organisaties weten nieuwe toepassingen ook steeds sneller te vinden, ook in hun contact met de overheid in bijvoorbeeld bezwaarprocedures.

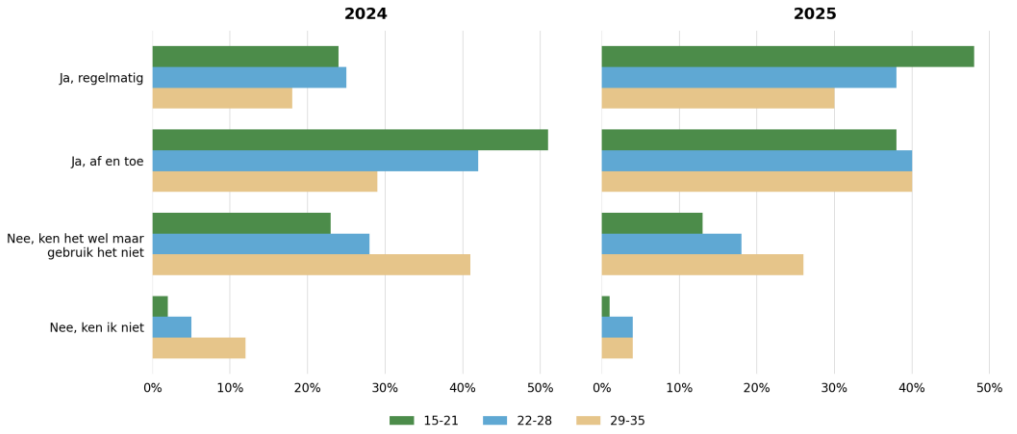
Jongeren gebruiken steeds meer AI. Vooral onder jongere generaties is AI inmiddels een vanzelfsprekend onderdeel van het digitale leven. In 2025 kende 97% van de Nederlandse jongeren tussen 15 en 35 jaar de term AI en maakte ruim driekwart van deze groep actief gebruik van AI-software, tegenover 63% een jaar eerder. De jongste groep loopt hierin voorop: onder 15-21-jarigen gebruikte 86% AI, gevolgd door 78% van de 22-28-jarigen en 70% van 29-35-jarigen (figuur 2). Daarmee verschuift AI in korte tijd van relatief nieuwe technologie naar een breed gebruikte toepassing.

Nederland loopt voorop in technologieadoptie. Ook in het bedrijfsleven is de adoptie van geavanceerde technologie hoog. In 2025 gebruikte 33,21% van de Nederlandse bedrijven AI, tegenover 19,95% gemiddeld in de EU. Voor cloudtechnologie ligt het aandeel op 65,81%, tegenover 46,69% in de EU, en voor data-analyse op 55,96% tegenover 39,85% (figuur 3, volgende pagina). In totaal gebruikte 79,67% van de Nederlandse bedrijven ten minste één van deze drie technologieën, tegenover 63,20% in de EU. Nederland behoort daarmee nog altijd tot de Europese kopgroep in de digitalisering van het bedrijfsleven.

Nederlandse voorsprong slinkt. Op verschillende onderdelen begint de adoptiesnelheid echter af te vlakken t.o.v. andere landen. De AI-adoptie nam met 44% toe, iets minder snel dan het EU-gemiddelde van 48%. Bij data-analyse bedroeg de groei ca. 5%, tegenover 9,5% in de EU, en bij cloud 4,4% tegenover eveneens 9,5% in de EU. Een mogelijke verklaring is dat Nederland als vroege koploper geleidelijk een verzadigingspunt bereikt, terwijl landen met een lagere uitgangspositie een inhaalslag maken.



Figuur 1: Tijd in maanden die techbedrijven nodig hadden sinds het jaar van oprichting om 100 miljoen gebruikers te bereiken Bron: PwC Analysis



Figuur 2: Het gebruik van AI onder jongeren in 2024 en 2025.
Bron: Mediahuis

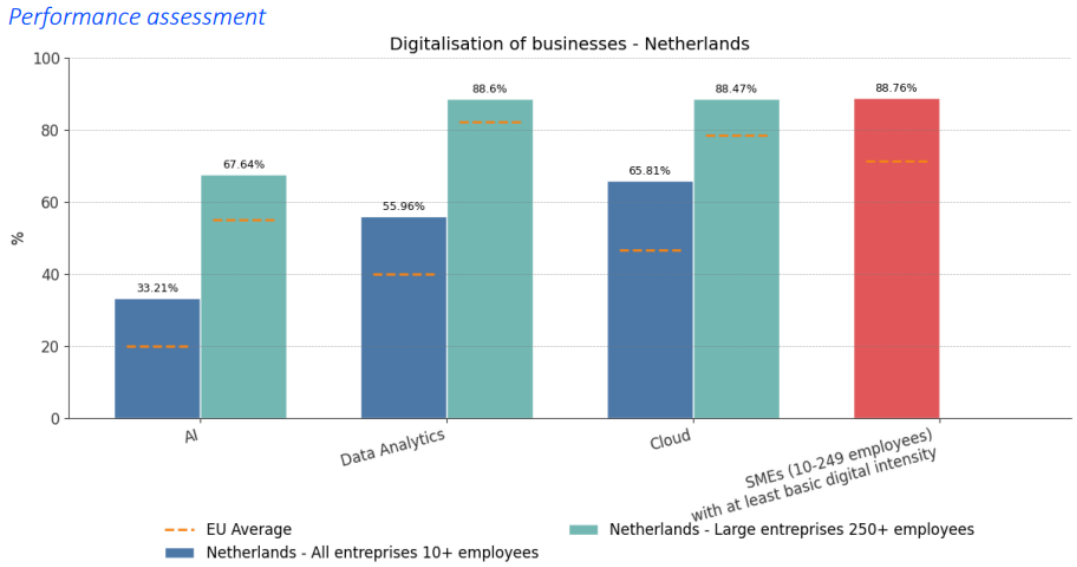
Snelle adoptie van technologie zet door

Onzekerheid: Blijft Nederland voorlopen in de adoptie van nieuwe technologie, of verliest het zijn digitale voorsprong?

Tekort aan ICT-talent remt verdere adoptie. Een belangrijke rem op verdere digitalisering is de beschikbaarheid van voldoende ICT-specialisten. Nederlandse bedrijven zoeken relatief vaak naar ICT-personeel en hebben bovengemiddeld veel moeite om vacatures te vervullen, terwijl slechts een klein deel van de afgestudeerden een ICT-opleiding heeft gevolgd. Vooral kleinere bedrijven kunnen hierdoor achterop raken. Grotere ondernemingen beschikken veel vaker over ICT-specialisten en daarmee over de capaciteit om nieuwe technologie daadwerkelijk te implementeren. Een hoge nationale adoptiegraad kan zo samengaan met groeiende verschillen tussen organisaties in hun vermogen om technologie effectief toe te passen.

Adoptie AI (nog) geen garantie voor waarde. Met name bij AI leeft de vraag of de snelle adoptie en hoge investeringen ook daadwerkelijk resultaat opleveren. Onderzoek naar generatieve AI in het bedrijfsleven laat zien dat veel organisaties experimenteren, maar dat het merendeel van de onderzochte generatieve AI-pilots nog geen meetbaar financieel resultaat oplevert. Ook analyses van grote Amerikaanse ondernemingen laten zien dat bedrijven veel over AI spreken en investeringen, terwijl concrete verbeteringen van de bedrijfsvoering lang niet altijd aantoonbaar zijn. De volgende fase van de AI-transitie draait dan ook om de vraag of organisaties toepassingen succesvol kunnen vertalen naar betere dienstverlening, hogere productiviteit en/of lagere kosten.

Impact op de publieke dienstverlening. Naarmate digitale en AI-toepassingen een steeds vanzelfsprekender onderdeel worden van het dagelijks leven, kunnen ook de verwachtingen van burgers over hun eigen overheidsdienstverlening verschuiven. Onzeker is of de publieke sector, net als delen van het bedrijfsleven, erin slaagt om technologie niet alleen te adopteren maar ook daadwerkelijk te vertalen naar waarde voor burgers.



Figuur 3: Toepassing van geavanceerde technologieën bij Nederlandse bedrijven
Bron: European Commision

Service gap: dienstverlening blijft achter op verwachtingen

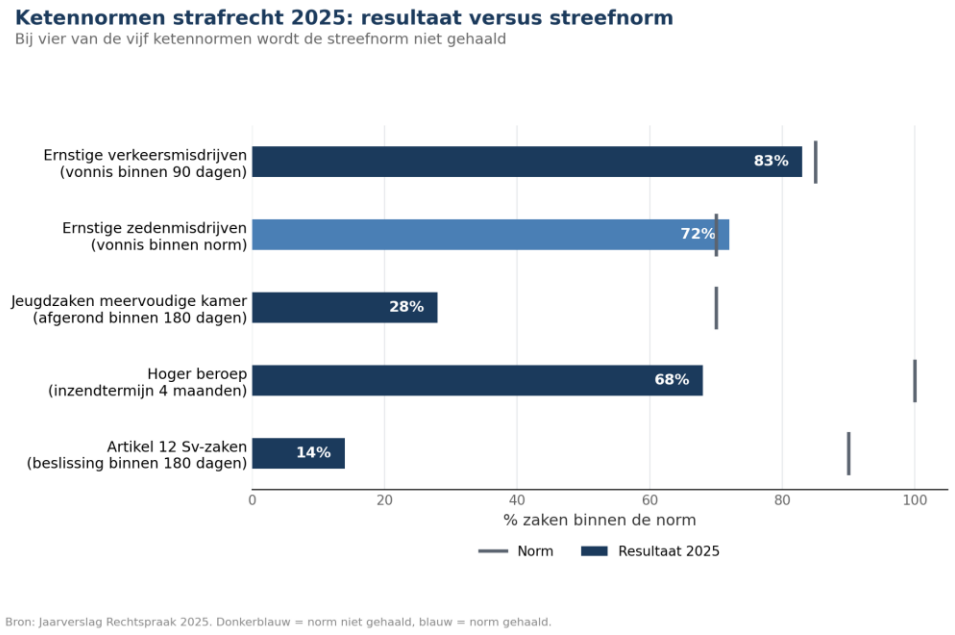
Onzekerheid: Wordt de service gap kleiner door betere digitale dienstverlening, of groeit de kloof met de verwachtingen van burgers verder?

Lat voor publieke dienstverlening ligt hoog. De private sector heeft de afgelopen jaren de verwachtingen rond dienstverlening veranderd. Mensen zijn gewend geraakt aan diensten die steeds meer op hun persoonlijke situatie zijn afgestemd. Ook verwachten zij dat veel diensten op ieder moment beschikbaar zijn. Vandaag iets bestellen en het morgen in huis hebben is inmiddels de normaalste zaak van de wereld. Via digitale platforms kunnen mensen bovendien steeds meer zaken gemakkelijk vanuit één omgeving regelen. Deze ervaringen beïnvloeden ook wat burgers van de overheid verwachten. Burgers verwachten niet dat de overheid precies dezelfde dienstverlening biedt als bedrijven, maar wel dat de kwaliteit vergelijkbaar of hoger is. Ruim driekwart van de burgers heeft hogere verwachtingen van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid t.o.v. bedrijven. Bovendien rekenen burgers de overheid harder af bij falende dienstverlening dan private partijen.

Tijdige dienstverlening blijft een aandachtspunt. De snelheid van publieke dienstverlening verschilt sterk van wat mensen bij commerciële dienstverleners gewend zijn. Dat is deels onvermijdelijk: wettelijke procedures en complexe uitvoeringsprocessen maken publieke dienstverlening wezenlijk anders. Zo gelden voor brieven vaak antwoordtermijnen van twee tot drie weken en voor bezwaarprocedures doorgaans zes weken, met de mogelijkheid tot verlening. Toch lukt het publieke organisaties niet altijd om binnen deze termijnen te handelen.

Bij de Belastingdienst werd in 2025 79,6% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke Awb-termijn afgehandeld, tegenover een norm van 90%. Bij bezwaren over de inkomstenbelasting was dit in 2024 slechts 55,4%. Ook binnen de Rechtspraak blijven doorlooptijden een uitdaging. Van vijf belangrijke normen in het strafrecht werden er in 2025 vier niet gehaald (figuur 1). Bij jeugdzaken voor de meervoudige kamer werd slechts 28% binnen 180 dagen afgerond. Alleen bij ernstige zedenmisdrijven werd de norm wel gehaald.

Toegankelijkheid blijft knelpunt voor burgers. Achter de cijfers over doorlooptijden en termijnen ligt een breder toegankelijkheidsprobleem. In 2025 constateerde de Nationale ombudsman dat mensen nog steeds moeite hebben om in contact te komen met overheden en uitvoeringsorganisaties en te maken krijgen met lange wachttijden. Vooral mensen met meerdere of langdurige hulpvragen lopen tegen problemen aan. Zij krijgen te maken met verschillende loketten, digitale systemen en regels en worden regelmatig van de ene naar de andere organisatie verwezen.



Figuur 1: Vergelijking van de resultaten versus de streefnorm voor vijf ketennormen.
Bron: Raad voor de Rechtspraak

Service gap: dienstverlening blijft achter op verwachtingen

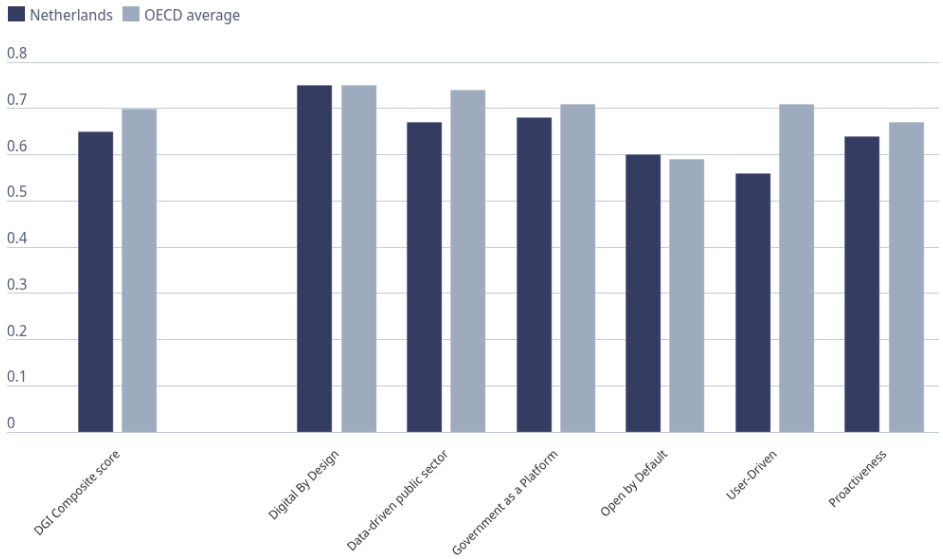
Onzekerheid: Wordt de service gap kleiner door betere digitale dienstverlening, of groeit de kloof met de verwachtingen van burgers verder?

Digitale dienstverlening verbetert. Nederland boekt ondertussen wel vooruitgang op het gebied van digitale dienstverlening. In de Digital Government Index van de OESO steeg Nederland van een score van 0,56 in 2023 naar 0,65 in 2025. Daarmee is een duidelijke inhaalslag gemaakt, maar blijft Nederland alsnog onder het OESO-gemiddelde van 0,70 (figuur 2). Vooral op User-Driven, de mate waarin behoeften van gebruikers centraal staan in het ontwerp van digitale overheidsdiensten, blijft Nederland achter (0,56 tegenover een OESO-gemiddelde van 0,71).

Generatieve AI groeit snel, maar bereikt burger nog beperkt. Generatieve AI biedt kansen om publieke dienstverlening sneller, eenvoudiger en toegankelijker te maken. Het aantal geïdentificeerde GenAI-toepassingen bij Nederlandse overheidsorganisaties steeg van 8 in 2024 naar 81 in 2025. Bovendien is 46% van de gevonden toepassingen inmiddels geen pilot meer, maar onderdeel van de dagelijkse praktijk. De snelle groei van AI betekent echter nog niet dat burgers daar direct van profiteren. Bij 78% van de onderzochte toepassingen zijn medewerkers van overheidsorganisaties de eindgebruiker. Slechts 17% richt zich rechtstreeks op burgers.

Dienstverlening meer als één overheid organiseren. De ambitie om publieke dienstverlening beter te laten aansluiten op wat burgers nodig hebben, krijgt bestuurlijk steeds meer vorm. In de Meerjarenvisie Digitale Overheid 2030 werken Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere overheidsorganisaties samen aan een digitaal verbonden, wendbare en dienstbare overheid. Daarbij staat de vraag van de burger steeds meer centraal. Het uitganspunt is dat burgers niet zelf hoeven uit te zoeken bij welke organisatie zij moeten zijn, maar vanuit hun vraag naar de juiste dienstverlening worden geleid. Ook wordt ingezet op verdere gezamenlijke digitale dienstverlening via Mijn Overheid.

Service gap blijft een uitdaging. De ontwikkelingen laten zien dat publieke dienstverlening verbetert, maar dat de verwachtingen van burgers waarschijnlijk ook blijven stijgen. Terwijl de overheid werkt aan betere digitale dienstverlening, ontwikkelt de dienstverlening in de private sector zich eveneens in hoog tempo. Hierdoor blijft er een service gap bestaan tussen wat burgers gewend zijn en wat de overheid kan bieden.



Figuur 2: OECD Digital Government Index 2025 voor Nederland en het OECD-gemiddelde.
Bron: OECD

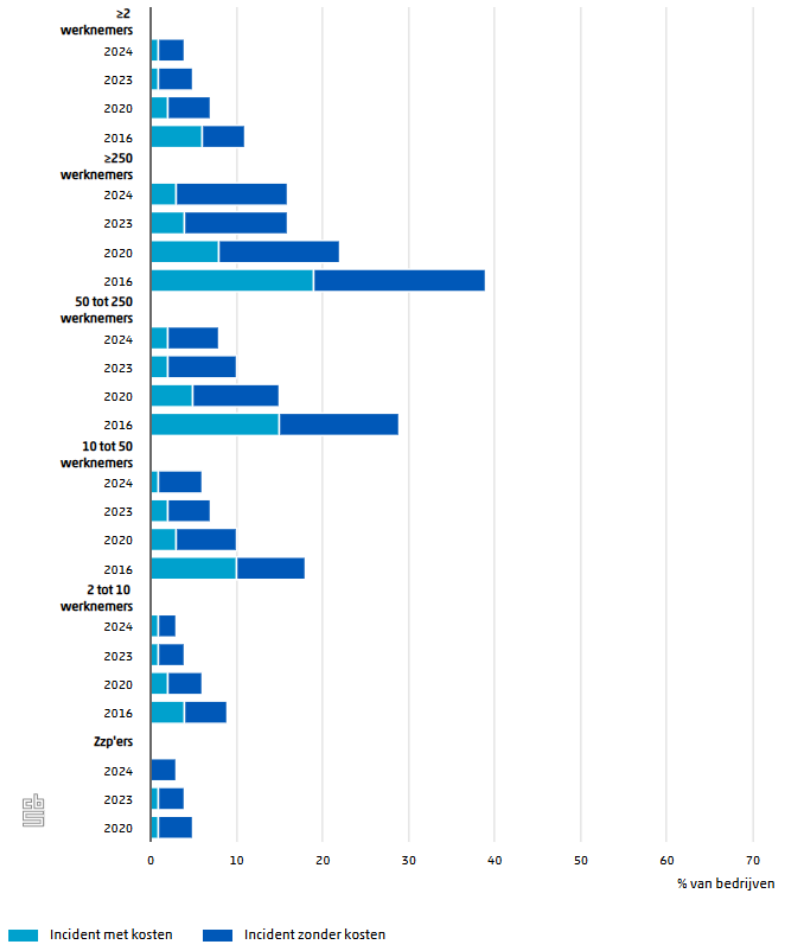
Cyberveiligheid verbetert; dreiging wordt complexer

Onzekerheid: Kan de digitale weerbaarheid de steeds complexere en veranderende cyberdreiging bijhouden?

Minder incidenten, dreiging blijft hoog. De cyberveiligheid in Nederland laat een dubbel beeld zien. Enerzijds worden bedrijven weerbaarder en neemt het aantal cyberincidenten af. In 2024 had 4% van de bedrijven te maken met ten minste één cyberincident als gevolg van een aanval van buitenaf (figuur 1), tegenover 11% in 2016. Hiermee bereikte het aantal cyberincidenten het laagste niveau in negen jaar. Aan de andere kant wordt het digitale dreigingslandschap complexer, diverser en onvoorspelbaarder. Statelijke actoren, cybercriminelen en andere kwaadwillenden worden actiever en geavanceerder. Ook worden cyberaanvallen steeds vaker ingezet voor geopolitieke, militaire en economische doeleinden.

Aantal cybermaatregelen neemt toe niet overal gelijk toe. De daling van het aantal incidenten hangt samen met een toename van cybersecuritymaatregelen bij bedrijven. In 2025 nam 86% van de grote bedrijven ten minste tien van de twaalf onderzochte cybersecuritymaatregelen, zoals encryptie, toegangsbeheer en incidentresponsplannen, in 2024 was dat 64%. De verbeteringen op het gebied van cyberveiligheid zijn echter niet gelijk verdeeld. Onder microbedrijven met twee tot tien werknemers nam slechts 13% ten minste tien van de twaalf maatregelen en 40% nam er drie of minder (figuur 2, volgende pagina). Zzp’ers scoren nog lager. Een groot deel van het mkb blijft op deze manier dus nog kwetsbaar.

Burgers blijven kwetsbaar. Niet alleen bedrijven en overheden hebben te maken met cyberincidenten, ook voor burgers blijft online criminaliteit een probleem. In 2025 werd ongeveer 17% van de Nederlanders van 15 jaar of ouder slachtoffer van online criminaliteit, oftewel ca. 2,5 miljoen mensen. Online oplichting en fraude kwamen het vaakst voor, gevolgd door hacken en online bedreiging en intimidatie. Het aantal slachtoffers lag iets hoger dan in 2023, vooral door een toename in online oplichting en fraude.



Figuur 1: Cybersecurityincidenten bij bedrijven door een aanval van buitenaf, naar bedrijfsgrootteklasse en type incident. Bron: CBS

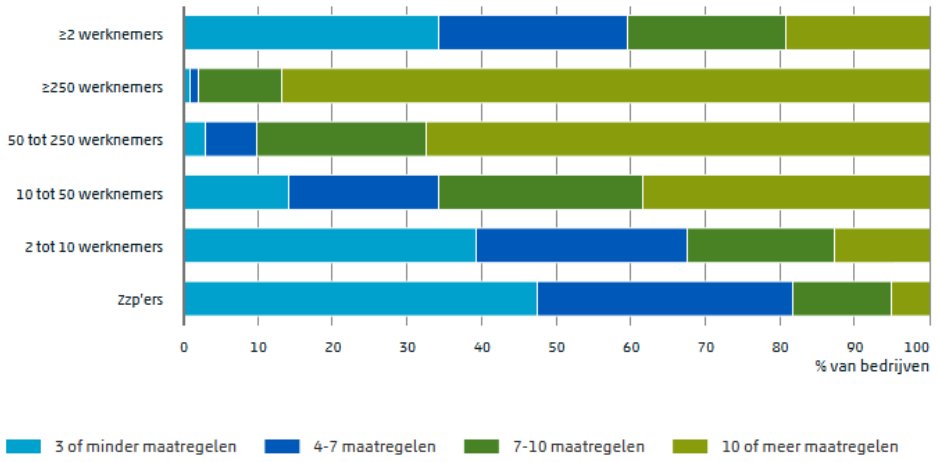
Cyberveiligheid verbetert; dreiging wordt complexer

Onzekerheid: Kan de digitale weerbaarheid de steeds complexere en veranderende cyberdreiging bijhouden?

Digitale verwevenheid vergroot de kwetsbaarheid. De complexiteit en verwevenheid van digitale processen blijft een belangrijke kwetsbaarheid. Organisaties zijn voor hun functioneren afhankelijk van steeds meer digitale systemen, leveranciers en onderling verbonden netwerken. Dat biedt veel voordelen, maar maakt organisaties ook kwetsbaar. Een storing of cyberincident bij één organisatie kan gevolgen hebben voor veel andere organisaties. Geopolitieke ontwikkelingen voegen hier een extra dimensie aan toe. Nederland en Europa zijn voor digitale processen en diensten sterk afhankelijk van veelal niet-Europese aanbieders. Door veranderende internationale verhoudingen kunnen zulke afhankelijkheden een risico vormen. Wat eerder vooral een praktische of economische keuze was, kan daardoor steeds meer een veiligheidsvraagstuk worden

AI maakt cyberaanvallen maar ook -weerbaarheid toegankelijker. Generatieve AI kan bestaande cyberdreigingen versterken. Kwaadwillenden kunnen AI gebruiken om bijvoorbeeld overtuigendere phishingberichten te maken, malware te ontwikkelen en onderdelen van aanvallen sneller en op grotere schaal uit te voeren. Tegelijkertijd kan AI ook de verdediging versterken, bijvoorbeeld door grote hoeveelheden netverkeer te analyseren en afwijkende patronen sneller te herkennen.

Voorbereiding op de kwantumdreiging is begonnen. De ontwikkeling van kwantumcomputers vormt op termijn een bedreiging voor veel van de cryptografie waarmee gegevens en communicatie nu worden beveiligd. Hoewel kwantumcomputers momenteel nog niet in staat zijn om systemen open te breken is het vraagstuk al wel relevant. Volgens het zogenaamde ‘*harvest now, decrypt later*’-principe kunnen nu al versleutelde gegevens verzameld worden om later, met behulp van kwantumtechnologie, alsnog te ontsleutelen. Vooral voor gevoelige informatie die jarenlang geheim moet blijven is dit een belangrijk risico. De overstap naar nieuwe, kwantumbestendige beveiliging is daarom al begonnen. In 2024 stelde het Amerikaanse NIST de eerste standaarden hiervoor vast. De aanpassingen die nodig zijn om te voldoen aan de kwantumstandaarden kunnen veel tijd kosten, omdat digitale beveiliging in allerlei systemen, apparaten en diensten is verwerkt. Het is dan ook belangrijk dat organisaties op tijd beginnen met de voorbereidingen aangezien ze impact zullen hebben op niet alleen IT-afdelingen, maar op organisaties als geheel.



Figuur 2: Aantal genomen cybersecuritymaatregelen per bedrijfsgrootteklasse 2025
Bron: CBS

Toenemende gegevensdeling vergroot de druk op privacy

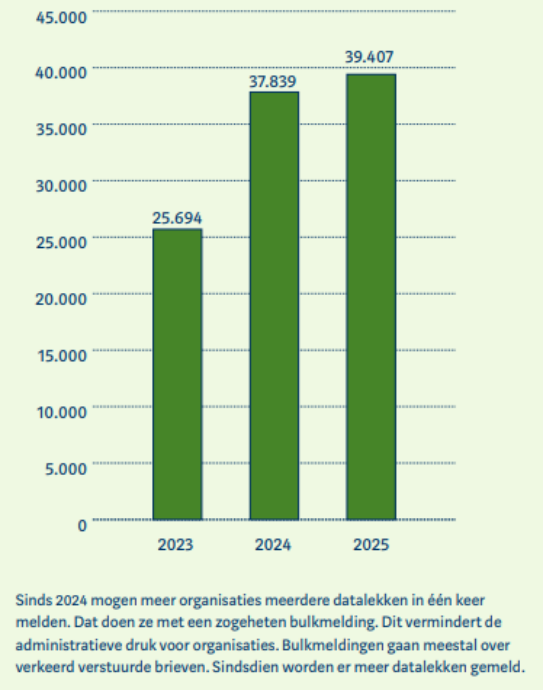
Onzekerheid: Kan de overheid steeds meer gegevens benutten en delen zonder privacy en vertrouwen onder druk te zetten?

Belang van gegevensdeling bij de overheid groeit. Gegevensdeling wordt steeds belangrijker voor een goed functionerende overheid. Maatschappelijke vraagstukken houden zich niet aan grenzen van afzonderlijke organisaties en vragen om samenwerking tussen overheden, uitvoeringsorganisaties en andere partijen. Door gegevens te combineren kunnen burgers gerichter worden geholpen, kan fraude beter worden opgespoord en kunnen problemen eerder worden gesignaleerd. De Chief Data Officer benadrukt daarom dat onvoldoende gegevensdeling ‘desastreus’ kan zijn. De behoefte om gegevens te verzamelen en uit te wisselen groeit dan ook. Een keerzijde van gegevensdeling zijn echter de privacyrisico’s.

Privacy als voorwaarde voor vertrouwen. Privacy en gegevensbescherming spelen een sleutelrol in het vertrouwen van de burger in een digitale overheid. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig omgaat met informatie over bijvoorbeeld hun inkomen, gezondheid, gezinssituatie of gedrag. Eerdere affaires rond onzorgvuldig gegevensgebruik en discriminerende algoritmes hebben laten zien hoe groot de gevolgen kunnen zijn wanneer dat vertrouwen wordt beschadigd.

Vertrouwen staat onder druk. Slechts 15% van de Nederlanders heeft vertrouwen in de manier waarop de overheid geautomatiseerde besluitvorming inzet. Meer dan de helft wil bovendien meer controle over hoe de overheid met hun persoonsgegevens omgaat, en 37% vindt dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende bescherming biedt of verbeterd kan worden (36%). Opvallend is dat dit wantrouwen niet betekent dat burgers per definitie tegen het gebruik van data en algoritmes zijn. Zolang de overheid transparant en eerlijk omgaat met privacy zien ze wel degelijk kansen voor bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding en snellere dienstverlening.

Overheid zoekt grenzen van de privacywet op. De groeiende behoefte van de overheid aan gegevens zet de privacybescherming onder druk. Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens hebben overheidsorganisaties bij nieuwe vormen van gegevensverwerking nog onvoldoende aandacht voor de privacybelangen van burgers. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die de grenzen van de privacywetgeving regelmatig opzoeken en overschrijden bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en bijstandsfraude.



Figuur 1: Gemelde datalekken in 2023, 2024 en 2025.
Bron: Autoriteit Persoonsgegevens

Toenemende gegevensdeling vergroot de druk op privacy

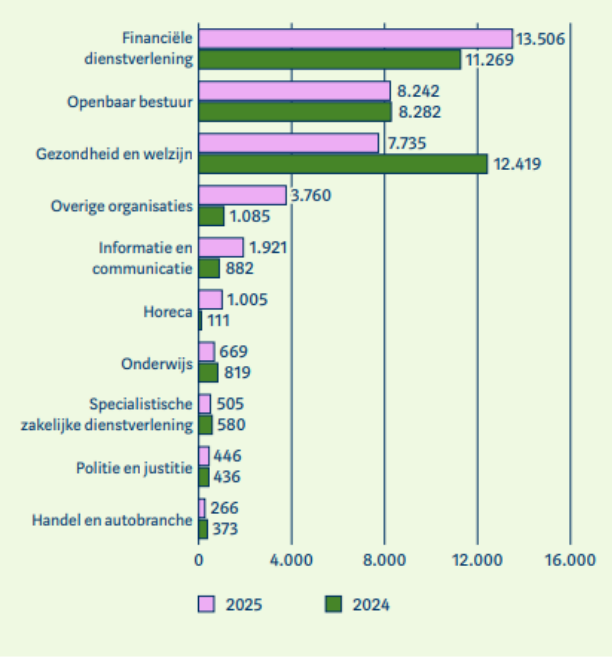
Onzekerheid: Kan de overheid steeds meer gegevens benutten en delen zonder privacy en vertrouwen onder druk te zetten?

Een deel van deze problematiek heeft een structurele, praktische oorzaak. Vanwege oude IT-systemen, gebrek aan kennis en/of onvoldoende prioritering duurt het vaak lang om verbeterpunten in IT-systemen bij overheidsorganisaties aan te passen. Een andere kwetsbaarheid is dat veel overheidsorganisaties voor het draaiend houden van hun systemen sterk afhankelijk zijn van één IT-dienstverlener. Dat kan risico’s opleveren als bijvoorbeeld Amerikaanse cloudleveranciers op grond van de Amerikaanse Cloud Act in bepaalde gevallen gegevens moeten afstaan aan Amerikaanse autoriteiten. Dit kan op gespannen voet staan met de bescherming die de AVG burgers biedt.

Aantal gemelde datalekken blijft stijgen. De hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens maakt ook de gevolgen groter wanneer de bescherming ervan misgaat. Het aantal gemelde datalekken nam toe van 25.649 in 2023 naar 39.407 in 2025 (figuur 1, vorige pagina). Niet ieder gemeld datalek heeft dezelfde ernst. Veel meldingen ontstaan bijvoorbeeld doordat een brief of e-mail bij de verkeerde persoon terecht komt. Cyberaanvallen vormen een kleiner deel van het totaal, maar kunnen in één keer zeer grote aantallen mensen treffen. Juist organisaties die veel of gevoelige persoonsgegevens verwerken komen vaak met datalekken in aanraking. In 2025 kwamen de meeste meldingen uit de financiële dienstverlening, gevolgd door het openbaar bestuur en gezondheid en welzijn (figuur 2).

AI maakt gegevensgebruik complexer. De opkomst van AI vergroot zowel de mogelijkheden om gegevens te benutten als de privacyrisico’s daarvan. AI-systemen kunnen grote hoeveelheden informatie combineren en analyseren en daarmee publieke dienstverlening efficiënter of gerichter maken. Tegelijkertijd kan het moeilijker worden om te doorgronden welke gegevens worden gebruik, hoe deze worden gecombineerd en waarop geautomatiseerde uitkomsten zijn gebaseerd. Uit onderzoek onder 70 overheidsorganisaties kwamen 433 AI-systemen naar voren. Voor meer dan de helft daarvan waren kansen en risico’s zoals mogelijke privacyschending en slechte informatiebeveiliging niet tegen elkaar afgewogen. Ander onderzoek liet zien dat o.a. het algoritme van Rijkswaterstaat niet voldeed aan de AVG.

Balans tussen bescherming en benutting wordt cruciaal. De komende jaren zal de behoefte om gegevens te gebruiken en te delen naar verwachting verder groeien, o.a. door meer focus op datagedreven werken, de inzet van AI en intensievere samenwerking tussen organisaties.



Figuur 2: Sectoren met de meest gemelde datalekken in 2024 en 2025
Bron: Autoriteit Persoonsgegevens

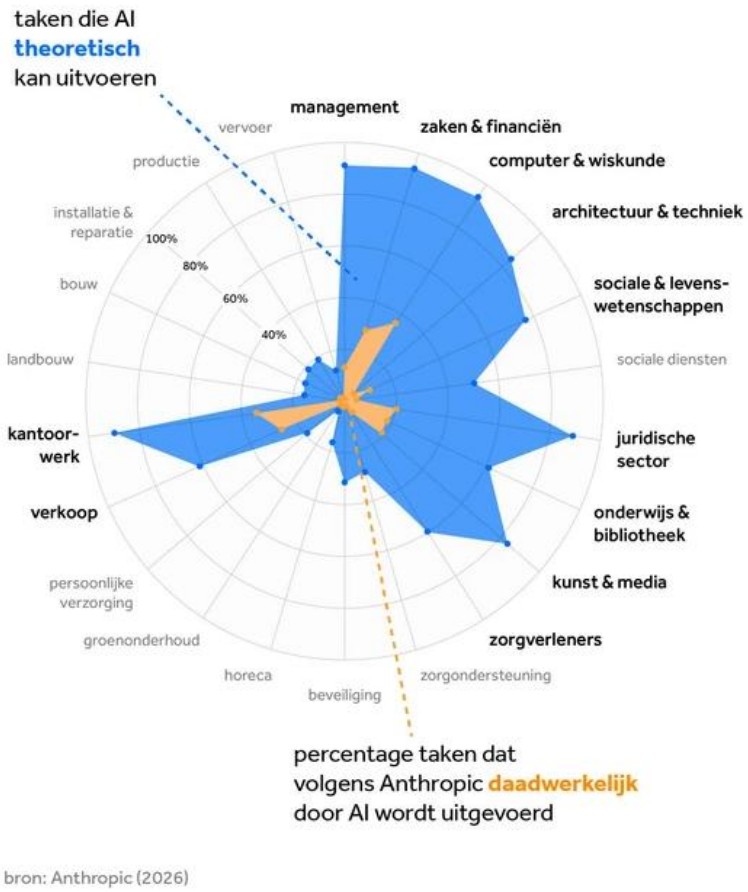
AI belooft productiviteit, maar herschikt eerst werk

Onzekerheid: Leidt de toepassing van AI daadwerkelijk tot hogere productiviteit en minder personeelstekorten, of verandert vooral de aard en verdeling van werk?

Productiviteitsstijging niet (volledig) aan AI toe te schrijven. AI ontwikkelt zich in hoog tempo van experimentele technologie naar een hulpmiddel dat in steeds meer sectoren wordt toegepast. De verwachting dat AI een impuls kan geven aan de arbeidsproductiviteit is dan ook hoog. Deze impuls is nodig want al langere tijd is de productiviteitsgroei in Nederland relatief laag en vormen personeelstekorten een structureel probleem. Een eerste signaal van deze impuls is de stijging van de arbeidsproductiviteit in 2025 met 2,4%, de grootste toename in twintig jaar. Vooralsnog wordt deze stijging echter niet aan AI toegewezen. Het CBS wijst onder meer op veranderingen in het aantal zzp’ers en statistische effecten als mogelijke verklaringen. Ook op bedrijfsniveau blijkt er nog geen verband te zijn tussen AI en een hogere productiviteit. AI wordt ongeveer even vaak gebruikt door bedrijven met een hoge als met een lage productiviteit.

AI raakt vooral kennisintensieve sectoren. Vooral werkzaamheden waarin informatie wordt verzameld, geanalyseerd, geschreven of verwerkt zijn sterk aan AI blootgesteld. Dat is terug te zien in het gebruik. In 2025 gebruikte 70% van de Nederlandse bedrijven in de informatie- en communicatiesector ten minste één AI-technologie, gevolgd door de financiële dienstverlening (59%) en de specialistische zakelijke dienstverlening (55%). Sectoren als horeca, vervoer en opslag en bouwnijverheid blijven ver achter. Het AI-gebruik verdubbelde in twee jaar tijd over alle sectoren heen, met de sterkste inhaalslag bij middelgrote bedrijven.

Potentieel en praktijk lopen uit elkaar. Wat AI technisch kan uitvoeren, is nog niet hetzelfde als wat in organisaties daadwerkelijk door AI wordt gedaan. In veel beroepsgroepen is het aandeel taken dat AI technisch zou kunnen overnemen nog altijd aanzienlijk groter dan het aandeel taken dat nu al door AI wordt uitgevoerd (figuur 1).



Figuur 1: Wat AI theoretisch kan en wat er in de praktijk gebeurt
Bron: NOS

SvdU

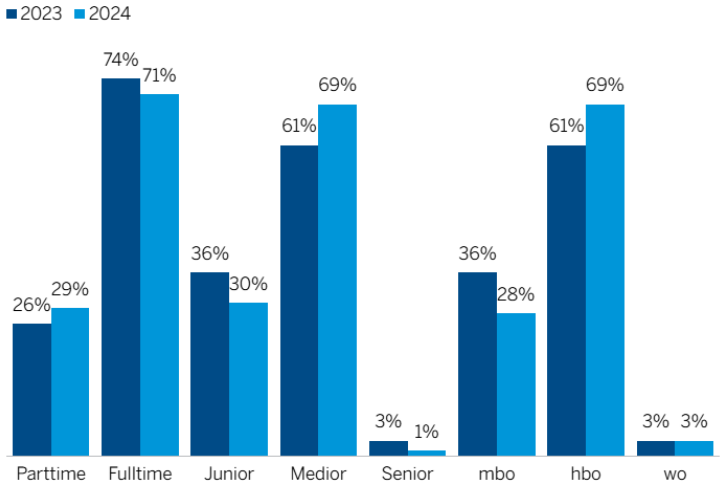
AI belooft productiviteit, maar herschikt eerst werk

Onzekerheid: Leidt de toepassing van AI daadwerkelijk tot hogere productiviteit en minder personeelstekorten, of verandert vooral de aard en verdeling van werk?

AI verandert functies en legt de lat voor starters hoger. AI verandert vooralsnog vooral de inhoud van functies en de verdeling van taken, zonder dat daardoor hele beroepen verdwijnen. Zoals gezegd kunnen routinematige, cognitieve werkzaamheden steeds vaker door AI worden uitgevoerd, waardoor menselijke vaardigheden zoals oordeelsvorming, probleemoplossing en communicatie belangrijker worden. Deze verschuiving lijkt als eerste zichtbaar bij startersfuncties. Zo nam tussen 2023 en 2024 het aandeel vacatures voor junior- en mbo-softwareontwikkelaars af, terwijl werkgevers relatief vaker medior- en hbo-profielen vroegen (figuur 2). In de afgelopen jaren is het totale aandeel startersvacatures gehalveerd. Toch lijkt ook hier AI niet de enige oorzaak te zijn. Ook de normalisering van de arbeidsmarkt na de uitzonderlijk krappe coronajaren speelt een rol. De inhoud van startersbanen lijkt bovendien te veranderen. Volgens onderzoek van PwC vragen juniorfuncties die sterk door AI worden beïnvloed inmiddels zeven keer vaker om vaardigheden die traditioneel met senioriteit worden geassocieerd.

Fysiek werk komt op langere termijn in beeld. De impact van AI op de arbeidsmarkt raakt nu vooral kenniswerk en andere informatie-intensieve werkzaamheden. Op langere termijn kan dat veranderen door de combinatie van AI met steeds geavanceerdere robotica, waaronder humanoïde robots. Hierdoor kunnen ook fysieke taken in bijvoorbeeld de industrie, logistiek, landbouw en zorg steeds beter worden geautomatiseerd. Onderzoek laat zien dat de markt voor humanoïde robots kan groeien tot $200 miljard in 2035, mede doordat de technologie snel goedkoper en beter wordt.

AI is kans en risico voor publieke dienstverlening. Voor de publieke dienstverlening biedt de inzet van AI zowel een kans als een uitdaging. Verschillende uitvoeringsorganisaties kampen met grote maatschappelijke opgaven, personeelstekorten en productiviteitsdruk. AI kan hen ondersteunen bij zaken als informatieverwerking, administratie, klantcontact en analyse, zodat professionals meer ruimte overhouden voor complexere taken en persoonlijk contact met burgers. Die winst komt echter niet vanzelf. Regels rond AI-veiligheid en gegevensbescherming kunnen de productiviteitswinst van AI met meer dan 30% verminderen, vooral in gereguleerde sectoren zoals de overheid. Een risico is bovendien dat bij de implementatie van AI vooral gekeken wordt naar de productiviteitswinst, terwijl gevolgen voor het werk en de werknemers onvoldoende worden meegewogen. Ook breder gezien kan een verdringing of verandering van werkgelegenheid voor een significant deel van de bevolking impact hebben op de publieke dienstverlening. Hoewel er naar verwachting niet minder, maar vooral andere banen komen, zou er in de transitieperiode extra gevraagd kunnen worden van onder andere het UWV, maar ook van andere uitvoeringsorganisaties in het sociale domein.



Figuur 2: Vergelijking van soorten dienstverbanden, gevraagde werkervaring en opleidingsniveaus voor IT-vacatures 2023-2024. Bron: de Volkskrant

SvdU

Aan de slag met de trendverkenning

Zo gebruik je de trendverkenning. De trendverkenning biedt een breed overzicht van ontwikkelingen en factoren die relevant zijn voor de publieke dienstverlening. Je kunt dit overzicht gebruiken om inzicht te krijgen in de trends die van impact zijn op jouw organisatie. Misschien kom je erachter dat niet alle trends voor jou even belangrijk zijn, maar het kan ook zijn dat je inzicht krijgt in factoren die je voorheen niet in beeld had. Zo kan de trendverkenning je helpen om blinde vlekken te voorkomen. Als je in kaart hebt gebracht welke trends voor jouw organisatie het meest impactvol zijn, kun je ze verder specificeren en blijven monitoren. Vertaal de algemene cijfers in de trendverkenning bijvoorbeeld naar jouw specifieke situatie en houd periodiek bij hoe ontwikkelingen veranderen. Zo kun je ‘early warning signals’ tijdelijk opvangen en loop je niet achter de feiten aan.

- Krijg inzicht in de context van de publieke dienstverlening in het algemeen.
- Vertaal de algemene trends naar specifieke trends voor jouw organisatie.
- Monitor het verloop van relevante trends.

Aan de slag met de brede toekomstverkenning. De trendverkenning maakt deel uit van een bredere toekomstverkenning, die naast de trendverkenning uit vier aanvullende documenten bestaat. Hoewel deze rapporten niet zijn geactualiseerd, bieden ze nog steeds waardevolle inzichten. Op basis van de ontwikkelingen uit de trendverkenning van 2024 zijn vier toekomstscenario’s ontwikkeld. Deze scenario’s zijn geen voorspellingen of wensbeelden, maar schetsen van verschillende werelden waarin de publieke dienstverlening in 2035 terecht zou kunnen komen. Ze helpen om los van de dagelijkse praktijk na te denken over mogelijke gevolgen en strategische vraagstukken voor de langere termijn. In het rapport *Het perspectief omgedraaid* is vervolgens onderzocht wat deze scenario’s kunnen betekenen voor verschillende doelgroepen. Hiervoor zijn sessies gehouden met ruim 100 professionals. De belangrijkste inzichten uit de toekomstverkenning zijn samengebracht in drie hoofdboodschappen en negen ontwikkelrichtingen voor de publieke dienstverlening.

De trends en de scenario’s zijn niet alleen bedoeld om te lezen, maar vooral ook om mee aan de slag te gaan. Je kunt ze gebruiken binnen je eigen organisatie of samen met andere organisaties. Het document *Aan de slag met de toekomst* biedt hiervoor een praktische handleiding en laat zien hoe je de trendverkenning en scenario’s kunt gebruiken om binnen je eigen organisatie het gesprek over de toekomst te voeren.









SvdU

Vergelijking trendverkenning 2024-2026

mensen

Oorspronkelijke trend in 2024	Wat is er veranderd in 2026?
0. Complexiteit wet- en regelgeving groeit.	**0. Complexiteit van wet- en regelgeving groeit.** De trend zet door en de kernboodschap is bevestigd en scherper onderbouwd: uitvoeringsorganisaties krijgen bovengemiddeld te maken met groeiende regelgeving en meer uitzonderingen. Complexiteit blijft het grootste knelpunt voor de publieke dienstverlening.
1. Vergrijzing verandert structuur samenleving.	**1. Vergrijzing zet door en verandert structuur samenleving.** De trend zet door en de kernboodschap is grotendeels ongewijzigd: vergrijzing zet onverminderd door.
2. Globalisering wordt beïnvloed door geopolitieke spanningen.	**2. Geopolitieke spanningen zetten globalisering onder druk.** Het accent van de trend is verschoven. De nadruk ligt in de actualisatie minder op de verandering van de vorm van globalisering en meer op de huidige geopolitieke spanningen. Een nieuw thema dat is toegevoegd aan de trend is de roep om strategische autonomie in Nederland en Europa.
3. Migratie zorgt voor bevolkingsgroei.	**3. Migratie zorgt voor bevolkingsgroei, maar groei vertraagt.** De trend zet door en de kernboodschap dat migratie de belangrijkste motor is voor bevolkingsgroei blijft staan, al is het groeitempo t.o.v. 2024 vertraagd.
4. Krappe arbeidsmarkt beperkt sectoren en transities.	**4. Arbeidsmarkt verruimt, maar krapte cruciale sectoren blijft.** De kernboodschap is iets genuanceerd. Op macroniveau is de arbeidsmarkt verruimt sinds 2024, maar in cruciale sectoren (zorg, techniek, bouw, ICT) blijft de krapte hardnekkig.
5. Bestaansonzekerheid neemt toe en is meer dan een financieel probleem.	**5. Bestaansonzekerheid ontwikkelt zich grillig.** De kernboodschap is iets genuanceerd. Financiële bestaansonzekerheid vertoont zowel verbeteringen (stijging koopkracht) als verslechteringen (armoede nam toe) en ontwikkelt zich dus grillig. Onderliggende problemen op andere domeinen, zoals wonen, zetten door.

SvdU

Vergelijking trendverkenning 2024-2026

mensen

Oorspronkelijke trend in 2024	Wat is er veranderd in 2026?
6. Groeiende groep mensen minder zelfredzaam.	**6. Kloof gevraagde zelfredzaamheid en vaardigheden groeit.** De trend zet door en de kernboodschap is grotendeels onveranderd. Er is nog altijd een grote groep mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn om bv. zaken met de overheid te regelen. De trend van verminderde leesvaardigheid bij jongeren zet door.
7. Toenemende polarisatie heeft veel impact.	**7. Groeiende ervaring van polarisatie kan polarisatie versterken.** De kernboodschap is iets genuanceerd. Mensen ervaren een sterker gevoel van polarisatie, ook wanneer onderliggende opvattingen minder ver uiteen liggen dan gedacht. Deze ervaren polarisatie kan het publieke debat wel verharden.
8. Regionale ongelijkheid krijgt meer aandacht.	**8. Regionale verschillen stabiel, verklaren niet alle ongelijkheid.** De kernboodschap is deels veranderd. Regionale verschillen blijven relatief stabiel en sociale positie is een belangrijkere marker van ongelijkheid dan woonplaats. Het gevoel van onvoldoende aandacht voor de regio blijft wel een eigen bron van onvrede.
9. Afnemend vertrouwen raakt legitimiteit overheid.	**9. Vertrouwen in de politiek neemt verder af.** De kernboodschap is grotendeels onveranderd. Het vertrouwen in de politiek en de overheid staat nog altijd onder druk. Toegevoegd aan de trend is dat ook de druk op de rechtstaat toeneemt.
10. Politieke slagvaardigheid neemt af.	**10. Druk op politieke slagvaardigheid blijft hoog.** De kernboodschap is grotendeels onveranderd: afnemend vertrouwen en afnemende politieke slagvaardigheid kunnen elkaar onderling versterken.
11. De economie: gematigd groeipad richting 2035.	**11. Gematigde economische groei zet door.** De kernboodschap is grotendeels onveranderd. De onderbouwing is wel iets verschoven: van tijdelijke naschokken (corona- en energiecrisis) naar structurelere achterblijvende productiviteitsgroei en magere investeringen als oorzaak van het afvlakkende groeitempo.

middelen

SvdU

Vergelijking trendverkenning 2024-2026

middelen

Oorspronkelijke trend in 2024	Wat is er veranderd in 2026?
12. Overheidsfinanciën onder druk.	**12. Druk op de overheidsfinanciën stijgt.** De trend zet door en de kernboodschap is verder bevestigd. Het overheidstekort loopt verder op, o.a. vanwege de stijgende uitgaven aan defensie, klimaatschade, zorg en sociale zekerheid.
13. Marktdenken staat voor een mogelijk kantelpunt.	**13. Druk op marktdenken neemt toe.** De kernboodschap is grotendeels onveranderd gebleven, maar aangevuld met concrete voorbeelden.
14. Verschuivende verhoudingen centraal-decentraal.	**14. Verhouding tussen centrale en decentrale sturing verschuift.** De kernboodschap is grotendeels onveranderd gebleven: het Rijk trekt op specifieke dossiers meer regie naar zich toe; gemeenten komen financieel juist steeds meer in het nauw.
15. Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave.	**15. Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave.** De kernboodschap is ongewijzigd, de cijfers zijn geactualiseerd. Het woningtekort is licht gedaald, maar blijft groot tot ver na 2035. Nieuw toegevoegd is klimaatschade als extra kwalitatieve opgave.
16. Groei en aard zorgvraag zet zorgstelsel onder druk.	**16. Groeiende zorgvraag zet zorgstelsel verder onder druk.** De trend zet door en de kernboodschap is grotendeels onveranderd. Vergrijzing drijft de zorgvraag en houdbaarheid staat onder druk. Nieuw is klimaatverandering (hittegolf) als extra aanjager van de zorgvraag.
17. Biodiversiteitsverlies wereldvraagstuk, maar nu al zichtbaar in onze leefomgeving.	**17. Biodiversiteitsverlies zet door, Nederland herstelt deels.** De kernboodschap is genuanceerd: naast het wereldwijde verlies is er in Nederland ook herstel zichtbaar, vooral in zoetwater en moeras. Wereldwijd is de situatie wel verslechterd.
18. Waterkwaliteit vraagt om verbetering.	**18. Druk op de waterkwaliteit neemt toe.** De trend zet door en de kernboodschap is bevestigd en aangescherpt. De KRW-doelen voor 2027 worden niet gehaald. Nieuw is dat de verbetering sinds 2021 lijkt te stagneren en dat regelgeving verder is aangescherpt.

SvdU

Vergelijking trendverkenning 2024-2026

middelen

Oorspronkelijke trend in 2024	Wat is er veranderd in 2026?
19. Stikstofreductie blijft richting 2035 op de agenda.	**19. Stikstofreductie zet door, maar blijft op politieke agenda.** De trend zet door en de kernboodschap is grotendeels onveranderd: wettelijke doelen blijven buiten bereik. Nieuw toegevoegd is het nieuwe kabinetspakket.
20. Energietransitie krijgt vaart en leidt tot netcongestie.	**20. Energietransitie zet door, maar vrees voor stagnatie.** Het accent van de trend is veranderd van ‘vaart’ naar ‘vrees voor stagnatie’, o.a. vanwege het verslechterde investeringsklimaat. Netcongestie blijft het grootste knelpunt.
21. Hogere defensieuitgaven door toenemende geopolitieke spanningen.	**21. Defensieuitgaven stijgen door groei geopolitieke spanningen.** De trend zet door en de kernboodschap is bevestigd en versterkt. De NAVO-norm is gestegen van 2% naar 5% bbp. Explicieter toegevoegd is de ruimteclaim van Defensie op de schaarse leefomgeving.
22. Bulldozereffect: stapeling van opgaven.	**22. Bulldozereffect: opgaven blijven zich opstapelen.** De trend zet door en de kernboodschap is onveranderd: achterstallig onderhoud, met name in het fysieke domein, blijft toenemen.
23. Technologie ontwikkelt zich exponentieel.	**23. Exponentiële ontwikkeling technologie zet door.** De kernboodschap is ongewijzigd: technologie, met AI voorop, ontwikkelt zich exponentieel. Nieuw is de scherpere aandacht voor fysieke grenzen (energie, water, infrastructuur) als mogelijke rem op verdere groei.
24. Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen.	**24. Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen steeds meer.** De kernboodschap is bevestigd en verscherpt. AI en digital twins zijn als nieuwe thema’s toegevoegd. Het risico op misleiding is scherper onderbouwd met concrete voorbeelden.
25. Big Tech en overheden strijden om de macht.	**25. Strijd om AI-macht groeit, roep om autonomie neemt toe.** Het accent van de trend is verschoven: de groeiende macht van grote technologiebedrijven is aangescherpt net als de geopolitieke wedloop tussen de VS en China. Nieuw is de roep om Europese/Nederlandse autonomie.

technologie

SvdU

Vergelijking trendverkenning 2024-2026

Oorspronkelijke trend in 2024	Wat is er veranderd in 2026?
26. Adoptie nieuwe technologieën steeds sneller.	**26. Snelle adoptie van technologie zet door.** De kernboodschap is bevestigd: adoptie gaat steeds sneller. Een nieuwe nuancering op de trend is dat de Nederlandse voorsprong op de EU m.b.t. adoptie begint te slinken.
27. Service gap wordt gapende kloof.	**27. Service gap: dienstverlening blijft achter op verwachtingen.** De kernboodschap is iets genuanceerd. De digitale dienstverlening van de overheid verbetert, maar voldoet nog altijd niet aan de hoge verwachtingen van burgers.
28. Bedrijven en overheden werken aan cyberveiligheid, maar zijn er nog niet.	**28. Cyberveiligheid verbetert; dreiging wordt complexer.** De kernboodschap is iets genuanceerd. Er zijn grote verbeteringen zichtbaar op het gebied van cyberveiligheid, maar de cyberdreiging wordt steeds complexer, vooral door AI. Burgers en het mkb blijven kwetsbaar.
29. Privacy als belemmering voor gegevensdeling.	**29. Toenemende gegevensdeling vergroot de druk op privacy.** De kernboodschap is iets veranderd. Het belang van gegevensdeling neemt toe, maar kan privacy van burgers en ondernemers onder druk zetten. Nieuw is dat AI een complicerende factor is.
30. Generatieve AI: kans en uitdaging voor arbeidsmarkt.	**30. AI belooft productiviteit, maar herschikt eerst werk.** De kernboodschap is deels gewijzigd. Nieuw is een stijging in de productiviteit, al wordt deze nog niet volledig aan AI toegeschreven. Een andere toevoeging is dat AI vooral functies zal veranderen en niet direct banen vervangt. Ook het fysieke domein kan hierdoor op termijn geraakt worden.

SvdU

Staat van de Uitvoering

Colofon

Trendverkenning – actualisatie 2026
t.b.v. Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening
Versie, oktober 2026
In opdracht van: Strategisch Netwerk Publieke Dienstverleners
Uitgevoerd door: De Ruijter Strategie (www.deruijter.net)

1. **Trendverkenning**
2. Scenario’s Publieke Dienstverlening 2035
3. Het perspectief omgedraaid
4. Ontwikkelrichtingen voor 2035