



Strategische Kennisagenda

Ministeries van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties **en** Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening (2025 – 2030)



Inhoud

1 Inleiding: een BZK-VRO brede strategische kennisagenda	4
De SKA in drie stappen	4
Stap 1: Trendscaan	5
Stap 2: Strategische kennisbehoeftes	5
Stap 3: Uitvoeringsplan	5
Kennisagenda in context	6
2 Relevante langetermijntrends	7
3 Drie strategische thema's	9
A - Hernieuwde regie op ruimte en maatschappij	10
Gevolgen voor BZK en VRO	10
Kernvragen	10
B - Besturen in een drukker, diverser en dubbelgrijs land	12
Gevolgen voor BZK en VRO	13
Kernvragen	13
C - Democratische rechtsorde onder druk	14
Gevolgen voor BZK en VRO	15
Kernvragen	15
4 Hoe gaan we werken met de SKA?	18
A Strategische kennisontwikkeling	18
B Strategisch gesprek	19
C Benutten van kennis in beleid en uitvoering	19

1

Inleiding: een BZK-VRO brede strategische kennisagenda

De laatste jaren lijkt de overheid terug van weggeweest. De overheid neemt steeds vaker weer een sturende rol in, zoals bijvoorbeeld te zien is in de nieuwe regie op volkshuisvesting, in de energietransitie, tijdens de coronapandemie en de veranderende geopolitiek. Deze heroriëntatie op de rol van de overheid komt ook terug in de zoektocht naar een nieuwe sturingsfilosofie binnen de overheid. De oude sturingsfilosofie van New Public Management heeft steeds meer afgedaan. Deze hernieuwde (regie)rol van de overheid roept veel nieuwe vragen en dilemma's op. Dit vormt daarom het eerste thema van deze strategische kennisagenda (SKA). Een van deze vragen is of de overheid nog wel beschikt over voldoende deskundigheid om haar regierol waar te maken. De Raad voor het Openbaar Bestuur¹ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid² hebben hierover recent aan de alarmbel getrokken. Volgens hen heeft de overheid anno heden te weinig inhoudelijke expertise en ervaringsdeskundigheid in huis, en leunt zij te veel op externe adviesbureaus.

De hernieuwde regierol van de overheid is niet alleen een thema dat vraagt om inhoudelijke kennis en strategische reflectie. Het vraagt ook iets van de manier waarop kennis en strategie zijn georganiseerd. De inzet van het middel van een directie-overstijgende SKA is een poging om de ambitie van een deskundige overheid beter te kunnen waarmaken. Doel is om de kennis en competenties van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) te versterken.

De SKA draagt bij aan een deskundige overheid door:

1. Het stimuleren van langetermijndenken over de grote gezamenlijke uitdagingen vanuit een publieke verantwoordelijkheid op de dossiers waarvoor BZK en VRO verantwoordelijk zijn (voorbij één kabinetsperiode). Op basis van drie prioritaire thema's willen we het strategisch gesprek voeren om beter voorbereid te zijn op de toekomst.
2. Het faciliteren van samenwerking op kennisontwikkeling en kennisdeling, zodat kennis breder benut wordt. De drie thema's in deze SKA zijn dan ook bewust directieoverstijgende vraagstukken met relevantie voor verschillende beleidsonderdelen. De SKA geeft richting aan interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking op kennis.
3. Het stroomlijnen van onze vraagarticulatie richting onze kennispartners: planbureaus, adviescolleges en overige kennispartner. Door inzet van de SKA zijn we meer vraagsturend in de kennis die wordt ontwikkeld door onze kennispartners.

De SKA in drie stappen

De SKA komt voort uit een brede consultatie. Hierbij is een analyse gemaakt van vraagstukken die van buiten op ons afkomen (stap 1), deze zijn gekoppeld aan strategische kennisbehoeftes vanuit BZK en VRO (stap 2). Het resultaat is deze SKA die de basis vormt voor jaarlijkse uitvoeringsplannen (stap 3).

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur, november 2022, [Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur | Rapport | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](https://www.raadopenbaarbestuur.nl/).

² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Rapport 'Deskundige overheid', juli 2025 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2025/07/08/deskundige-overheid>.

Stap 1: Trendscaan

We hebben eerst gekeken naar langetermijndenken die belangrijk zijn voor BZK en VRO. Hiervoor is gekeken naar de belangrijkste trends met betrekking tot demografie, economie, maatschappij, technologie, ecologie en politiek (zie hoofdstuk 2).

Stap 2: Strategische kennisbehoeftes

Op basis van deze trendanalyse is het gesprek met de verschillende onderdelen van BZK en VRO gevoerd over hun strategische kennisbehoefte. Om niet te dubbelen met de SK(I)A's die op directie-niveau zijn ontwikkeld is er gezocht naar dwarsdoorsnijdende thema's met strategische relevantie voor verschillende directies. Bij onze kennispartners zijn de witte vlekken in huidige beschikbare kennis geïdentificeerd. Dit heeft geleid tot drie thema's waarin we strategische kennis willen ontwikkelen:

- a. Hernieuwde regie op ruimte en maatschappij
- b. Besturen in een drukker, diverser en dubbelgrijs land
- c. Democratische rechtsorde onder druk

De drie strategische thema's uit deze SKA geven de diversiteit aan onderwerpen en vraagstukken weer die spelen binnen onze departementen. Op elk thema zijn drie of vier overkoepelende richtinggevende strategische vragen geformuleerd met directie-overstijgende relevantie voor de lange termijn. Onder deze strategische vragen zitten deelvragen met specifieke invalshoeken die binnen deze strategische vragen van belang zijn voor één of meerdere directies. De vragen zijn zoveel mogelijk breed geformuleerd, zodat ze voor meerdere directies interessant zijn. Er zijn ook deelvragen waarin specifieke invalshoeken vanuit een beleidsdirectie worden benoemd, zoals een aantal vragen die gaan over de relevantie van een vraagstuk voor Caribisch Nederland. Tot slot zijn er ook dwarsdoorsnijdende onderwerpen die in de hoofdthema's terugkomen, bijvoorbeeld op het gebied van digitalisering en uitvoering.

Stap 3: Uitvoeringsplan

De SKA vormt de basis voor gezamenlijke strategische kennisontwikkeling voor de periode 2025 t/m 2030. We voorzien drie niveaus waarop de SKA tot uitvoering wordt gebracht:

- a. Strategische kennisontwikkeling: kennisbehoeftes waarop het komende jaar actief de samenwerking wordt gezocht tussen directies, interdepartementaal of interbestuurlijk. Dit kan ook zijn door een vraag actief neer te leggen bij een planbureau of adviescollege.
- b. Strategisch gesprek: Het organiseren van kenniskamers op strategische vraagstukken met directie-overstijgend belang, waarin kennis van buiten naar binnen wordt gehaald.
- c. Benutten van kennis in beleid: We zorgen er actief voor dat kennis die wordt ontwikkeld ook landt op beleidsniveau.

Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere beschrijving van deze uitvoeringsniveaus.

Kennisagenda in context

De kennisfunctie van BZK/VRO is sinds 2015 decentraal georganiseerd. Elke beleidsdirectie richt een eigen kennisfunctie in, waardoor kennis zo dicht mogelijk is georganiseerd op de beleidscyclus. Deze Strategische Kennisagenda kan dan ook als aanvullend gezien worden aan de diverse kennisagenda's die door afzonderlijke directies en directoraten-generaal ontwikkeld worden. Daarnaast werken BZK en VRO ook samen met andere ministeries en medeoverheden om strategische kennis te ontwikkelen op gezamenlijke thema's. De SKA is geen statisch document; jaarlijks zal een herijking plaatsvinden om binnen de drie thema's aanscherpingen te kunnen doen.

Naast het instrument van de SKA, zijn er ook andere instrumenten binnen BZK en VRO die zich richten op kennisontwikkeling en kennisdeling en daarmee bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van ons beleid. Zo hanteren BZK en VRO een Strategische Evaluatie Agenda (SEA), om systematisch de doelmatigheid en effectiviteit van beleid te evalueren. Waar de SEA voornamelijk terugblijkt op ervaringen en lessen uit het verleden, werpt de SKA de blik vooruit op toekomstige uitdagingen. Deze instrumenten zijn dus complementair en dragen gezamenlijk bij aan kennis voor beter beleid.

2 Relevante langetermijntrends

Om te komen tot de SKA is een trendscaan gemaakt van de belangrijkste externe ontwikkelingen voor BZK/VRO. Hiervoor is gebruik gemaakt van de DESTEP methode, die de belangrijkste trends in kaart brengt op het gebied van: demografie, economie, sociaal-maatschappelijk, technologie, ecologie (hieronder herbenoemd tot ruimte) en politiek-juridisch. Vanwege het hernieuwde belang van geopolitiek op onze nationale veiligheid, is naast DESTEP trends een extra categorie 'veiligheid' toegevoegd. Deze belangrijkste trends zijn samengevat in onderstaand trendwiel. De uitgebreide versie van dit trendwiel is beschikbaar op de Kennisbank en breder inzetbaar voor scenario-ontwikkeling.³

Deze trendscaan heeft de drie SKA thema's als volgt gevoed:

Hernieuwde regierol in ruimte en maatschappij

Startpunt van dit thema was dat de uitdagingen in het fysieke domein steeds complexer en urgenter worden. Toenemende impact van klimaatverandering en een groeiende bevolking betekenen dat we steeds meer keuzes moeten maken in de manier waarop ruimte wordt ingericht. De toenemende druk op milieu (water, bodem, lucht) onderstreept de noodzaak van een duurzame benadering van ruimtelijke ordening en infrastructuurontwikkeling. Niet alles kan. Ook breder maatschappelijk lijkt sprake van een renaissance van de overheid, waarin de overheid steeds vaker intervenueert in de economie (zoals de woningmarkt) en in het persoonlijke leven van mensen (zoals tijdens de coronacrisis). Toenemende geopolitieke volatiliteit betekent ook daar een sterkere staat, om nationale belangen veilig te stellen en de economie te beschermen.

Tegelijkertijd zorgt toenemende regionale ongelijkheid voor extra uitdagingen bij het maken van beleidskeuzes die zowel effectief als rechtvaardig zijn voor verschillende regio's. De vraag is of de Rijksoverheid wel bij machte is centraal sturing te geven. De overheid moet oppassen dat ze verwachtingen wel kan waarmaken en wantrouwen van burgers in de overheid niet verder versterkt. Een grotere rol van de overheid kan het lange termijnroepad van de economie verder onder druk zetten.

Besturen in een drukker, diverser en dubbelgrijs land

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft laten zien hoe bepalend demografische ontwikkelingen zijn voor Nederland. Nederland is in korte tijd met 1 miljoen mensen gegroeid (Nederland wordt drukker), volgens prognoses zal de bevolkingsgroei de komende jaren blijven stijgen. Dit zorgt voor een toenemende druk op ruimte en (publieke) voorzieningen. De huidige bevolkingsgroei komt vooral door migratie. Arbeidsmigratie is nodig om economische dynamiek te houden in een hoogontwikkelde economie met steeds ouder wordende bevolking. Hierdoor wordt de bevolkingssamenstelling steeds diverser. Dit is deels een verrijking, maar voedt ook de trend van maatschappelijke fragmentatie en individualisering. Nieuwe maatschappelijke emancipatiebewegingen steken de kop op, die vooral mobiliseren op culturele identiteit. Tegelijk vergrijsst de bevolking en worden we steeds ouder (Nederland wordt dubbelgrijs). Er is sprake van stagnerende arbeidsproductiviteit en arbeidsmigratie biedt hier maar deels een oplossing voor. In veel sectoren trekt Nederland vooral laaggeschoolde arbeid aan, met beperkte arbeidsproductiviteit.

Democratische rechtsorde onder druk

We beleven een terugkeer van de geschiedenis, met toenemende geopolitieke volatiliteit en het ontstaan van een multipolaire wereldorde waarin het Westen een minder dominante plek inneemt. Er is sprake van

³ Trendscaan Ministeries van BZK en VRO, Kennisbank Openbaar Bestuur, november 2024, <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/11/14/trendscaan-ministeries-van-bzk-en-vro>.



een mondiale erosie van democratie. Het effect op Nederland van deze geopolitieke ontwikkelingen is voorsnog beperkt. Wel geeft het de noodzaak aan van het weerbaar maken van onze democratische instituties en bevolking, bijvoorbeeld in het reële scenario van Nederlandse betrokkenheid in een oorlog op basis van artikel 5 van de NAVO. Tegelijkertijd hebben binnenlands een aantal beeldbepalende overheidsschandalen (kinderopvangtoeslag, Groninger gas) geleid tot twijfels over het oplossend vermogen van de overheid en rechtvaardigheid (en rechtstatelijkheid) van overheidsbeleid. Door juridisering van de relatie tussen bestuur en samenleving komen rechtmatig en rechtvaardig handelen van de overheid steeds vaker met elkaar in botsing. Er is een sterke toename van politiek wantrouwen. Een derde bron van druk op de democratische rechtsorde komt voort uit technologische ontwikkelingen in het digitale domein. Het digitale domein biedt tal van (nieuwe) mogelijkheden om overheidsdiensten en samenleving te verrijken, maar maakt het ook kwetsbaar met toenemende cyberaanvallen en desinformatie. De opkomst van AI en nieuwe neurotechnologieën geeft nieuwe uitdagingen voor onze democratische rechtsorde.

3 Drie strategische thema's

Op basis van de trendscaan en een inventarisatie van kennisbehoefes zijn drie strategische thema's geïdentificeerd die het ministerie van BZK en het ministerie van VRO in de volle breedte raken.



A - Hernieuwde regie op ruimte en maatschappij

Na decennia van privatisering en marktdenken, wordt van de overheid steeds vaker een regierol gevraagd



B - Besturen in een drukker, diverser, dubbelgrijs Nederland

Demografische ontwikkelingen vergen principiële keuzes over de inrichting van de economie en het gebruik van schaarse ruimte



C - Democratische rechtsorde onder druk

Zowel van binnenuit als van buitenaf staan de democratische rechtsstaat en de open samenleving onder druk



A - Hernieuwde regie op ruimte en maatschappij

Na decennia van privatisering en marktdenken, wordt van de overheid steeds vaker een regierol gevraagd. Ontwikkelingen op het gebied van klimaat, landbouw, huisvesting, natuur en de energievoorziening roepen op tot grote, maatschappelijke transities. Dit heeft onder meer betekenis voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening van Nederland. Om de opgaves in dit fysieke domein op te pakken moeten ruimtelijke keuzes gemaakt worden waarbij goede afstemming en samenwerking tussen overheidslagen en sectoren van belang is. De opgaven zijn immers complex en de beschikbare ruimte is beperkt. Dit vraagt om een overheid die keuzes durft te maken, want niet alles kan overal. Onder de Omgevingswet hebben gemeenten de primaire verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening, onder vigeur van het beginsel ‘decentraal, tenzij’. Dit principe is gebaseerd op het idee dat de gemeente het dichtst bij de burger staat en daarom het meest geschikt is om zorg te dragen voor de directe leefomgeving. Het Rijk is alleen aan zet wanneer nationale kwesties niet effectief door provincies of gemeenten kunnen worden aangepakt. Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van de nationale omgevingsvisie, de Nota Ruimte. In deze nota wordt aangegeven welke nationale belangen aan de orde zijn en wat hierbij de rol van de Rijksoverheid is. Meer dan in het recente verleden wordt hierbij het belang van een sterke regiefunctie benadrukt. Het belang van deze hernieuwde regiefunctie door het Rijk leidt tot nieuwe uitdagingen voor BZK en VRO. Een voorbeeld hiervan is de Wet versterking regie volkshuisvesting. Een belangrijk doel van deze wet is het versterken van de regie van de (rijks)overheid op hoeveel, waar en voor wie we bouwen.

Gevolgen voor BZK en VRO

- a. Interbestuurlijke uitdagingen: De Rijksoverheid neemt met name in het fysieke domein steeds vaker een regierol op grote beleidsdossiers en sluit uitvoeringsovereenkomsten met medeoverheden. Er kan daarbij spanning ontstaan tussen de doelen waarop het Rijk regie neemt en de beleidsruimte van decentrale overheden en de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Deze spanningen in de relatie van centraal bestuur tot decentraal bestuur hebben ook betrekking op de relatie tot de Caribische eilanden. Dit roept vragen op over hoe de centrale regierol zich verhoudt tot autonomie van medeoverheden (lokaal belastinggebied neemt niet toe en de opgaven wel), democratische legitimiteit (met name bij beleidsvraagstukken op regionaal niveau) en uitvoerbaarheid.
- b. Maatschappelijke uitdagingen: Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds de verwachtingen richting de (centrale) overheid om regie te pakken op maatschappelijke vraagstukken en anderzijds het vermogen van de overheid om deze problemen op te lossen. Hierdoor ligt teleurstelling over het oplossende vermogen van de overheid op de loer. In Caribisch Nederland speelt dit vraagstuk bij het verbeteren van de bestaanszekerheid.
- c. Uitdagingen tussen Nederland en Europa: De EU is steeds vaker het hoofdtoneel voor beleidsregie op grote maatschappelijke opgaves, als consequentie van de afspraken die de lidstaten in EU-verband met elkaar maken op tal van beleidsterreinen. Dit leidt dikwijls tot spanningen op het moment dat deze beleidsdoelstellingen botsen met politiek of maatschappelijk verzet tegen implementatie in Nederland.

Kernvragen

1. **Rijksregie in context:** Wat betekent Rijksregie voor de verhouding tussen overheid, samenleving en markt in verschillende contexten?
2. **Rijksregie interdepartementaal en interbestuurlijk:** Hoe richten we als ministerie van BZK/VRO onze regierol goed in ten aanzien van andere departementen en met bestuurlijke partners in de regio?
3. **Uitvoeringskracht:** Wat betekent het voeren van regie door de Rijksoverheid voor de uitvoeringskracht van decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties? En op welke manier kan de uitvoeringskracht worden vergroot?

4. Regie in het fysieke domein: Hoe kan het Rijk decentrale overheden beter in staat stellen om bij te dragen aan de opgaves in het fysieke domein?

Hierbij zijn de volgende specifieke vragen vanuit directies aangedragen waarop behoefte is aan meer kennis, samenwerking en het voeren van het strategische gesprek:

Rijksregie in context

- Wat bedoelen we met Rijksregie, en welke vormen van rijksregie zijn in verschillende situaties inzetbaar (bijv. kaderstellend, regie op inhoud/proces etc)? Hoe voorkomen we dat rijksregie zorgvuldig opgebouwde decentrale regierollen in de weg loopt?
- Welke vormen van overheidssturing zijn mogelijk bij complexe maatschappelijke vraagstukken?
- Hoe kijken burgers en bedrijven aan tegen een meer sturende rol van de (rijks)overheid? Hoe voorkomen we onnodige regeldruk?
- Welke vormen van regie zijn mogelijk in de staatsrechtelijk, bestuurlijk en cultureel complexe structuur die het Statuut en de WolBES ons biedt met betrekking tot de Caribische delen van het Koninkrijk?
- Hoe verhoudt regie door de Rijksoverheid zich tot een stelsel waarin veel besluitvorming plaatsvindt op Europees niveau?

Rijksregie interdepartementaal en interbestuurlijk

- Wat betekent de behoefte aan een integrale aanpak voor de verdeling van (ambtelijke) verantwoordelijkheden tussen de departementen?
- Hoe kan een effectieve en beleidsrijke regierol worden ingericht om samen met andere departementen en bestuurlijke partners in de regio succesvol beleid te ontwikkelen en uit te voeren op het gebied van ruimtelijke ordening en de daaraan rekende sectorale beleidsvelden?
- Hoe verhouden de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK en het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst zich tot de departementale ministeriële verantwoordelijkheid?
- Hoe kan een coördinerend bewindspersoon effectief opereren?
- Hoe wordt met betrekking tot Caribisch Nederland voorzien en gedifferentieerd in de interbestuurlijke coördinatie op vlak van leefbaarheidsvraagstukken (zelfredzaamheid, klimaat e.d.).

Uitvoeringskracht

Het takenpakket van gemeenten en provincies is de afgelopen jaren gegroeid. Voor Caribisch Nederland geldt al sinds 2010 dat kleine overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn voor complexe overheidstaken. Dit roept vragen op over de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht – en de democratische controle daarop.

- Welke instrumenten/samenwerkingsvormen kunnen decentrale overheden inzetten om gebrek aan capaciteit (zoals personeelstekorten) en kennis (bij kleine gemeentes) te adresseren?
- Onder welke voorwaarden kan AI ingezet worden om uitvoeringskracht van de overheid te versterken? Wat levert dat op?
- Voor welke taken is de uitvoeringskracht van gemeenten en openbare lichamen onvoldoende en welke keuzes maken zij hierbij (wat doen ze wel/niet en waarom?)
- In hoeverre en op welke wijze zijn de complexiteit van rijksbeleid en de mate van detailsturing door het Rijk van invloed op de uitvoeringskracht van gemeenten, openbare lichamen en provincies? Specifiek kan daarbij gekeken worden naar het huurbeleid.
- Wat betekent meer regie van het Rijk voor de mate waarin gemeenten en openbare lichamen verschillende opgaven in samenhang kunnen aanpakken. Een voorbeeld hiervan is de samenhang tussen wonen en het sociaal domein. Wat kan het Rijk doen om de samenhang in lokaal beleid te vergroten en wat kunnen we leren van al opgedane ervaringen uit instrumenten zoals het NPLV?
- Hoe kunnen uitvoeringsorganisaties beter betrokken worden bij de vormgeving van instrumenten waarover het Rijk regie voert? Wat zijn goede voorbeelden waarbij de uitvoering is betrokken bij de regie op een opgave?

- Welke kennis en vaardigheden worden van decentrale bestuurders gevraagd voor een integrale aanpak en een sterke regie en hoe zorgen we ervoor dat deze in voldoende mate en op het juiste moment voorhanden zijn?
- Wat vraagt de regierol die BZK en VRO vervullen van leidinggevend? Welke kennis, gedragingen en structuren zijn nodig om dit leiderschap te versterken?
- Hoe voorkomen we het (onbedoeld) wegtrekken van kennis en sturing bij (Rijks) overheden naar externe bureaus?

Regie in het fysieke domein

- Welke knelpunten ervaren Rijk en decentrale overheden bij de samenwerking rondom de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en welke manieren zijn er om die samenwerking in te vullen?
- Hoe kan het Rijk decentrale overheden beter in staat stellen om bij te dragen aan de volkshuisvestingsopgave?
- Welke informatie hebben verschillende overheden nodig om regie te kunnen voeren en hoe kan hun informatiepositie verbeterd worden?



B - Besturen in een drukker, diverser en dubbelgrijs land

Nederland wordt drukker, diverser, en dubbelgrijs. In januari 2024 bracht de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050⁴ de gevolgen van de veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling in kaart, met aandacht voor economie, ruimte, en publieke voorzieningen. Nederland behoort nu al tot de dichtst bevolkte landen binnen Europa en kent tevens een hoog groeisaldo. Vergrijzing zorgt voor een kleinere beroepsbevolking (en krapte op de arbeidsmarkt), met als gevolg dat de druk op publieke voorzieningen stijgt, terwijl de inkomsten dalen. Door een hogere levensverwachting worden we bovendien allemaal steeds ouder (vandaar dubbelgrijs). Bevolkingsgroei komt vrijwel geheel door migratie. Dit leidt tot een steeds diversere samenleving, maar ook tot een hoge in- en uitstroom van tijdelijke arbeids- en studiemigranten, met extra druk op de sociale cohesie en op publieke voorzieningen.

Kern van het advies van de staatscommissie: zet in op een scenario van ‘gematigde groei’ (richting 19 à 20 miljoen inwoners in 2050). Bij krimp valt Nederland economisch stil en worden publieke voorzieningen onbetaalbaar, terwijl explosieve groei (21+mln.) de samenleving ontwricht. Gematigde groei vereist principiële keuzes over de inrichting van de economie en het gebruik van steeds schaarsere ruimte, maar ook over de migratiepatronen die bij dit scenario passen. Dit vereist de stevige verankering van demografie in het hart van beleid en meer aandacht voor demografische expertise.

In juli 2024 publiceerde de Staatscommissie het rapport ‘Gerichte groei’ waarin de demografische ontwikkelingen van Caribisch Nederland in kaart werden gebracht. Bonaire, Saba en Sint-Eustatius hebben eveneens te maken met sterke vergrijzing en toenemende migratiestromen. De kwaliteit van leven op de eilanden staat hierdoor onder druk. Daarbij zijn de eilanden kwetsbaar voor economische tegenslagen en de gevolgen van klimaatverandering. In het rapport wordt het kabinet geadviseerd om stevige, robuuste keuzes te maken over arbeidsmigratie en demografie een duidelijke plek te geven in de besluitvorming.

⁴ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, ‘Gematigde groei’, januari 2024, [Europees Nederland | Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 \(staatscommissie2050.nl\)](https://www.staatscommissie2050.nl).

Gevolgen voor BZK en VRO

Demografische ontwikkelingen raken aan vrijwel alle BZK en VRO-onderdelen. Op dit moment maakt demografie slechts ten dele – en veelal impliciet – onderdeel uit van BZK- en VRO-beleid. Dit terwijl bevolkingsgroei, vergrijzing en toenemende diversiteit op termijn ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de openbare financiën, sociale cohesie op lokaal niveau, democratisch draagvlak, de ruimtelijke inrichting van Nederland, de omvang en aard van de woningbouwopgave ná 2030 en de toekomstbestendigheid van de rijksdienst.

Kernvragen

1. **Werken met demografie:** Hoe geven we voldoende ruimte aan demografische prognoses en scenario's in de ontwikkeling van BZK en VRO-beleid?
2. **Democratie, bestuur en samenleving:** Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor ons democratisch bestel?
3. **Ruimte, voorzieningen en wonen:** Wat betekenen demografische ontwikkelingen voor de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en de inrichting van de openbare ruimte in het licht van steeds schaarsere ruimte?
4. **Uitvoering:** Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de uitvoeringsorganisaties binnen het Rijk?

Hierbij zijn de volgende specifieke vragen vanuit directies aangedragen waarop behoefte is aan meer kennis, samenwerking en het voeren van het strategische gesprek:

Werken met demografie

- Hoe gaan we als BZK en VRO om met toenemende onzekerheid over demografische ontwikkelingen? Welke aanvullende kennis en expertise zijn hiervoor vereist?
- Hoe kan de Rijksoverheid met het werving-, selectie- en ontwikkelbeleid het best inspelen op demografische ontwikkelingen, ook gelet op de doelstellingen rondom inclusie?
- Hoe kunnen BZK en VRO het beste interdepartementaal samenwerken rond het thema demografie? En wat moeten betrokken leidinggevendenden daarvoor organiseren, weten en in gedrag laten zien?
- In welke mate voldoet het op dit moment gehanteerde demografische modelinstrumentarium en wat kan worden geleerd van de modellen die in andere domeinen en door andere overheden worden gebruikt?
- Welke mogelijkheden zijn er om de registratie van migranten in de Basisregistratie Personen te verbeteren?
- Hoe kan er lering en kruisbestuiving plaatsvinden tussen de demografische vraagstukken in Europees Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk, teneinde te voldoen aan ieders specifieke demografische uitdagingen?

Democratie, bestuur en samenleving

- Hoe waarborgen we ook in de toekomst voldoende participatie en vertegenwoordiging van verschillende groepen daarbinnen?
- Wat zijn de demografische gevolgen (ruimtegebruik, woningmarkt, arbeidsmarkt, voorzieningen) op lokaal en regionaal niveau van het scenario gematigde groei (groei naar 19-20 mln. in 2050)?
- Wat zijn de gevolgen van demografische veranderingen op sociale cohesie, burgerschap en burgerzin en welke nieuwe vormen van (eventueel tijdelijk) burgerschap en sociale samenhang zijn denkbaar?
- Wat zijn de gevolgen van migratiegedreven bevolkingsgroei op bestaande scheidslijnen in de samenleving en rechtsstatelijke opvattingen (zoals over LGBTI+ rechten en anti-discriminatie)?
- Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden?
- Hoe kan de overheid publieke voorzieningen op peil houden in tijden van demografische druk; hoe houdt de overheid rekening met scenario's waarin publieke voorzieningen op termijn mogelijk niet (volledig) handhaafbaar blijven en welke repercussies dit heeft voor de samenleving?

Ruimte, voorzieningen en wonen

- Welke regionale verschillen zien we in demografische ontwikkelingen en hoe pakken deze verschillend uit per regio? In hoeverre vergroot/verkleint dit regionale verschillen?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen en intergenerationale effecten van het verdwijnen van de ‘babyboom’ generatie richting 2050?
- Hoe veranderen de behoeften van burgers in het gebruik van de ruimte in een samenleving die steeds drukker, diverser en ouder wordt?
- Wat betekenen demografische ontwikkelingen voor de druk op en de aard van publieke voorzieningen?
- Wat zijn de woonwensen van verschillende typen migranten, hoeveel voorzieningen hebben zij nodig en hoeveel kunnen zij zelf bijdragen? In hoeverre vraagt dit een om aanpassing van het woningaanbod?
- Wat zijn de gevolgen van vergrijzing voor het deel van het woningaanbod dat vrijkomt doordat ouderen de woningmarkt op een natuurlijke manier (door sterfte) verlaten?
- Welk effect heeft de huishoudensverdunding en diversificatie op de vraag naar type woningen en op het type te bouwen woningen?

Uitvoering

- Welke innovaties en technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit binnen de overheid en het (deels) ondervangen van de arbeidsmarktkrapte als gevolg van vergrijzing?



C - Democratische rechtsorde onder druk

Vanuit verschillende kanten staat de democratische rechtsorde onder druk. Internationaal is er sprake van een trend van democratische erosie waarbij de democratische rechtsorde wordt ondermijnd van binnenuit en van buitenaf.⁵ Ondermijning van binnenuit begint meestal met de geleidelijke afbraak van rechtsstatelijke waarborgen en controlemechanismen (instituties en vrije media), vaak ingezet door gekozen politici. Ondermijning van buitenaf kan komen door beïnvloeding van statelijke en niet-statale actoren om de democratische samenleving te ontwrichten. Ook zijn er steeds meer antidemocratische ideeën en complottheorieën in omloop, in een context van geopolitieke spanningen en digitale informatienetwerken.

De democratische rechtsorde in Nederland kan wel tegen een stootje, zo blijkt uit de hoge score van Nederland op internationale indexen over de kwaliteit van democratische instituties en de sterke steun voor democratie onder Nederlandse burgers (al neemt die licht af). Toch staat ook in Nederland de democratische rechtsorde wel degelijk onder druk, zoals ook recent geconstateerd door de Adviescommissie Versterking Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. Concreet komt die druk in Nederland vanuit drie kanten.

Ten eerste is het functioneren van de democratische rechtsstaat zelf ter discussie komen te staan. Naar aanleiding van het toeslagenschandaal worden steeds vaker vraagtekens gezet bij de rechtvaardigheid van overheidshandelen en het zelfcorrigerend vermogen van de democratische rechtsstaat. Dit raakt aan de toekomst van de rijksdienst en het openbaar bestuur. Er is een besef dat brede cultuur- en gedragsveranderingen binnen de overheid nodig zijn om ethiek en het criterium van rechtvaardigheid in beleid te versterken. Deze ontwikkeling raakt de politiek-ambtelijke verhoudingen, de verhouding tussen beleid en uitvoering en het waarborgen van het ‘democratische ethos’ en tegenspraak binnen het openbaar bestuur.

⁵ C. van Ham en M. Honingh (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland, Sustainable democracy*, RUN, 2024.

Ten tweede staan naast de verticale verhouding tussen burger en overheid (de rechtsstaat) ook de horizontale relaties tussen burgers onderling onder druk (de open samenleving). Die horizontale relaties bepalen de procesvoorwaarden voor een democratie om te kunnen functioneren (zoals voldoende mate van sociale cohesie, brede acceptatie van pluriformiteit en van vreedzame conflictoplossing, een vitaal maatschappelijk middenveld en andere verbanden tussen burgers). De open samenleving is kwetsbaar voor ontwrichting van binnenuit en buitenaf. De weerbaarheid van de samenleving tegen ontwrichting en de veerkracht van de samenleving na crises is bepalend voor de mate waarin zij in staat is haar open karakter te behouden.

Ten derde komen risico's voor de democratische rechtsorde in Nederland voort uit het digitale domein en nieuwe technologische innovaties, zoals AI. Enerzijds brengt het digitale domein tal van kansen voor de democratische rechtsorde, waarbij technologie kan worden ingezet voor het bevorderen van democratische waarden zoals vrijheid, emancipatie en gelijkheid. Nieuwe technologieën bieden ook tal van praktische kansen voor onderwijs, cultuur en werk. Ze vormen een instrument voor nieuwe vormen van besluitvorming, inspraak en participatie zonder tussenkomst van intermediairs. Daartegenover staan de risico's van nieuwe technologie die vaak systemisch van aard zijn, waardoor de democratie en publieke waarden als rechtvaardigheid, veiligheid, transparantie, privacy en rechtsbescherming onder druk kunnen komen te staan. De ontwikkeling van AI biedt nieuwe (deels nog ongekennde) risico's op het vlak van informatieveiligheid, bias in AI en algoritmes en de creatie en verspreiding van deepfakes en desinformatie. Door digitalisering verandert ook de verhouding tussen overheid en burgers. Het biedt een kans om dienstverlening meer te richten naar de behoeften van burgers, maar kan ook zorgen voor meer afstand en vervreemding van burgers die digitaal minder goed kunnen meekomen.

Gevolgen voor BZK en VRO

De toenemende druk op de democratische rechtsorde raakt vrijwel alle beleidsterreinen binnen BZK en onderdelen van VRO. Uit een inventarisatie bij BZK bleek dat er al veel beschikbare kennis is over het institutioneel functioneren van de democratische rechtsstaat. De kennishiaten liggen juist op de niet-institutionele elementen van de democratische rechtsorde waar het ministerie van BZK vaak nog zoekende is naar handelingsperspectief en instrumentarium. Een voorbeeld is de opgave om te komen tot cultuur- en gedragsverandering binnen de overheid en het bevorderen van positieve randvoorwaarden voor een open samenleving. Het weerbaarder maken van de samenleving is een thema dat zowel door BZK als VRO als zeer relevant wordt gezien. Ook de invloed van nieuwe technologieën op de democratische rechtsorde is een onderwerp dat verdere kennisontwikkeling vergt.

Kernvragen

1. **Toekomst van de rijksdienst en het openbaar bestuur:** Welke gedrag- en cultuurverandering is nodig om responsiviteit, rechtvaardigheid en effectiviteit van overheidsbeleid te vergroten en hoe realiseren we dit?
2. **Weerbare samenleving:** Wat zijn de belangrijkste kwetsbaarheden van onze democratische rechtsorde tegen ondermijning van buiten en van binnen? En wat kan worden gedaan, vanuit de driehoek overheid-samenleving-markt, om weerbaarheid hiertegen te vergroten?
3. **Nieuwe technologie:** Welke systemische effecten hebben AI en andere nieuwe technologieën (zoals kwantum computing, neurotechnologie) op het functioneren van onze democratische rechtsorde?

Hierbij zijn de volgende specifieke vragen vanuit directies aangedragen waarop behoefte is aan meer kennis, samenwerking en het voeren van het strategische gesprek:

Toekomst van de rijksdienst en het openbaar bestuur

- Hoe ziet overheidsdienstverlening er over een aantal jaren uit? Waar mag je voor naar de overheid kijken en wat is het minimale dat je mag verwachten/wat moet je zelf regelen?
- Welke basiskennis, -vaardigheden en -houding heeft elke (rijks)ambtenaar nodig om te functioneren als onderdeel van de democratische rechtsstaat. Welke eisen stelt dit aan onboarding, P-gesprekken, werkprocessen en ambtelijke aansturing?
- Welk gedragsrepertoire hebben leidinggevendenden nodig? Hoe kunnen zij hun team en omgeving in stelling brengen? Op welke manieren kan BZK daaraan bijdragen? En hoe kunnen we dat monitoren over tijd?
- Hoe werken we samen binnen de overheid (interdepartementaal, interbestuurlijk, beleid-uitvoering)? We nemen afscheid van NPM, maar hebben alleen een theoretisch idee van een nieuwe vorm (opgavegericht, netwerk, etc.). Welke organisatievorm past hierbij, hoe regel je financiering, hoe zorg je dat gedeelde opgaven worden opgelost?
- Hoe belangrijk is democratisch ethos van bestuurders en politici in het functioneren van een democratische rechtsstaat? Op welke wijze kan een ‘antidemocratisch ethos’ het functioneren van de democratische rechtsstaat ondermijnen? Is aanvullende theorievorming nodig met betrekking tot dit laatste?
- Door middel van welke werkvormen of processen kan de positie van uitvoeringsorganisaties in beleids- en besluitvorming structureel worden versterkt? In het bijzonder: Hoe kan een noodrem van uitvoeringsorganisaties op onuitvoerbare of onrechtvaardige uitvoering worden geoperationaliseerd?
- Welke lessen kunnen we leren uit de hersteloperatie Groningen om responsiviteit, rechtvaardigheid en effectiviteit van overheidsbeleid te vergroten en te werken aan herstel van een betrouwbare overheid?
- Hoe kan de kennis en eerdere ervaringen van Europees Nederland op dit vlak ten bate komen van de democratische rechtsorde in de Caribische delen van het Koninkrijk?

Weerbare samenleving

- Wat zijn de belangrijkste kwetsbaarheden in onze democratische samenleving met betrekking tot antidemocratische tendensen, gericht tegen de overheid (verticaal) en gericht tegen inwoners in de samenleving (horizontaal)? En wat kan worden gedaan, vanuit de overheid en de samenleving, om de democratische samenleving hiertegen weerbaarder te maken?
- Wat is de impact van Nederlandse betrokkenheid in een gewapend conflict voor BZK/VRO beleidsverantwoordelijkheden, interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de samenleving?
- Welke rol en middelen heeft de overheid om de open samenleving te beschermen en versterken? Wat zijn effectieve maatregelen die de overheid kan nemen om burgerschapsvorming in de maatschappij te versterken, ook buiten het onderwijs?
- Welke rol kan de polder/maatschappelijk middenveld spelen bij het realiseren van grote transitieopgaves die veel maatschappelijke weerstand opleveren? Hoe borg je hierbij de democratische legitimiteit in besluitvorming?
- In hoeverre zijn nationale instrumenten toereikend om de democratische rechtsorde te beschermen en waar is meer samenwerking in EU-verband gewenst?
- Vanuit de wetenschap dat informele normen en een sterke rechtsstatelijke cultuur geen vervanging zijn van formele waarborgen⁶: Welke aanvullingen van de Grondwet of andere regelgeving zijn het meest urgent nodig om zekerheid te geven tegen mogelijke gevallen van erosie of oneigenlijk gebruik?

Nieuwe technologie

- Welke waarden vinden we belangrijk in de ontwikkeling van nieuwe technologie?
- In de komende jaren zullen er steeds betere/andere vormen van technologie komen (neuro, bio, quantum, etc.). Dat zal een tijd naast de bestaande technologie moeten functioneren en gebruikt worden door mensen die nog geen volwassen gebruikers zijn. Hoe orkestreren we dit?

⁶ Venetiëcommissie CDL-AD(2023)029-e, The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), par. 9-10.

- Wat vinden we ervan dat grote techbedrijven in toenemende mate publieke dienstverlening faciliteert? Welke dienstverlening willen we absoluut zelf doen en welke kan privaat (of publiek-private samenwerking)?
- Hoe kan de overheid burgers ondersteunen en begeleiden in de digitale wereld zonder wantrouwen te veroorzaken of aan te wakkeren?
- Wat zijn de behoeften van de maatschappij met betrekking tot overheidssturing bij nieuwe technologie en in het digitale domein?
- Welke rol kan de overheid spelen in het versterken van digitaal burgerschap door burgers zelfredzamer te maken in het digitaal domein en weerbaarder te maken tegen cyberdreigingen en desinformatie?
- Hoe kan de tijdigheid en toekomstbestendigheid van regulering en overheidsinterventies in het digitale domein worden versterkt gezien de snelheid van technologische ontwikkelingen?
- Hoe kunnen de afhankelijkheden van grote techbedrijven binnen de overheids-ict worden verkleind en de soevereiniteit worden versterkt?
- Wat is nodig voor regulering van nieuwe technologie op Europees niveau en wat kun je ook nationaal niveau doen? Wat kunnen we leren van andere landen?



4 Hoe gaan we werken met de SKA?

De SKA heeft een looptijd van 5 jaar van 2025 tot en met 2030. Gedurende die periode vormt deze agenda de basis voor samenwerking op kennis binnen BZK en VRO en naar buiten (kennispartners, interdepartementaal, interbestuurlijk). We willen hierbij inzetten op uitvoering op drie niveaus:

A **Strategische kennisontwikkeling**

Deze SKA vormt een basis voor vraagarticulatie richting planbureaus, adviescolleges en andere kennispartners. De meeste van deze kennispartners stellen jaarlijkse werkprogramma's vast met een onderzoeksagenda voor het komende jaar. Deze SKA vormt een instrument om de kennisbehoeftes vanuit BZK/VRO daarbij actief onder de aandacht te brengen. De SKA vormt ook een basis voor samenwerking op kennisontwikkeling tussen BZK en VRO directies door te stimuleren op dwarsdoorsnijdende thema's. Door met verschillende directies samen onderzoek uit te zetten dragen we bij aan een meer integrale blik in beleidsvorming. Dit strekt zich nadrukkelijk ook uit tot samenwerking tussen beleid en uitvoering, interdepartementaal en interbestuurlijk. De focus die de SKA biedt in strategische kennisontwikkeling, biedt juist ook de mogelijkheid binnen deze focus veel meer gezamenlijk op te trekken. De vijfjaar termijn van deze SKA geeft daarbij een houvast om te investeren in deze samenwerking. Jaarlijks wordt een vast moment ingepland waar de SKA wel opnieuw geijkt wordt en de prioriteiten worden vastgesteld voor kennisontwikkeling in het komende jaar.

B **Strategisch gesprek**

Dit is nadrukkelijk een strategische kennisagenda, omdat het input moet bieden aan het strategische gesprek over directieoverstijgende langetermijnontwikkelingen en -uitdagingen van BZK en VRO. Kennis biedt de basis om hierover het strategische gesprek aan te gaan. We willen dit strategische gesprek faciliteren door regelmatig kenniskamers organiseren op relevante langetermijnvraagstukken. In een kenniskamer vindt een dialoog plaats tussen vertegenwoordigers uit de wetenschap, kennispartners en het beleid, waarbij de state-of-the-art-kennis op een bepaald beleidsterrein centraal staat. Afhankelijk van het onderwerp en de fase in beleidsvorming kan deze kenniskamer gericht zijn op Directeur-generaal, directeuren of het niveau van beleidsspecialisten.

C **Benutten van kennis in beleid en uitvoering**

Uiteindelijk moet kennis ook zijn weg vinden naar beleid(simplementatie). Hiervoor is het ten eerste van belang dat kennisvragen relevant zijn voor beleid. Deze SKA is daarom in een uitvoerige afstemming met beleidsdirecties en uitvoering tot stand gekomen. We willen ook actief zorgen dat kennis die wordt ontwikkeld in het kader van deze SKA weer landt in beleid(suitvoering). De manier waarop de kennisfunctie binnen BZK en VRO dicht op beleid is ingericht moet hier een grote bijdrage aan leveren. De kenniscoördinatoren per directie die samenwerken binnen het BZK/VRO kennisnetwerk hebben hierin een belangrijke rol. We organiseren een jaarlijkse kennisdag waarin de opbrengsten van kennisontwikkeling worden gedeeld met beleidscollega's en workshops worden georganiseerd waarin beleid, uitvoering en kennis gezamenlijk aan tafel zitten.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Strategische Kennisagenda is opgesteld voor de ministeries
van BZK en VRO

September 2025