Strategische verkenningen 2026



Schaarste vraagt keuzes

Gemeente Gouda

Voorwoord gemeentesecretaris

Gouda is een stad met karakter, een sterke identiteit en een groot sociaal kapitaal. De kracht van Gouda zit in de verbinding tussen mensen, generaties en culturen. Een stad waar de wereld thuis is, waar historie en vernieuwing hand in hand gaan en waar betrokkenheid en vakmanschap zichtbaar zijn in het dagelijks leven. Tegelijkertijd staat Gouda voor grote opgaven. De wereld verandert snel en die veranderingen zijn voelbaar in onze wijken, op straat en in de samenwerking tussen overheid, inwoners en partners.

Op 18 maart hebben de inwoners van Gouda zich uitgesproken over de samenstelling van de gemeenteraad. Dat moment vraagt om een helder beeld van waar onze stad staat, welke ontwikkelingen op ons afkomen en welke keuzes zich aandienen. Voor mij staan daarbij twee vragen centraal: wat voor stad wil je zijn, en hoe verhouden wij ons als gemeente tot onze inwoners en ondernemers?

De komende bestuursperiode staat in het teken van schaarste én potentie. Niet alles kan, niet alles tegelijk. Ruimte, geld, mensen en tijd zijn beperkt. Tegelijk beschikt Gouda over veel kwaliteiten: betrokken inwoners, sterke netwerken, een rijke historie en de wil om samen te bouwen aan de toekomst. Juist in die combinatie van beperkingen en mogelijkheden schuilt de noodzaak om bewust keuzes te maken in het besef dat wat vandaag wordt gebouwd of aangelegd, de komende decennia doorwerkt. Wij bouwen vandaag het Gouda van morgen. Woningbouw, openbare ruimte, groen, mobiliteit, voorzieningen, zorg en veiligheid kunnen niet los van elkaar worden benaderd. Het nieuwe bestuur staat daarmee niet voor de vraag óf het kiest, maar hoe zij dat in samenhang doet. Niet kiezen is daarbij geen optie: het leidt tot uitstel, versnippering en verlies aan richting. Duidelijke keuzes bieden houvast en maken inzichtelijk waar de stad op inzet. Deze strategische verkenningen bieden daarvoor een fundament.

Bij het maken van keuzes voor de toekomst is vertrouwen een sleutelbegrip. Vertrouwen van inwoners in elkaar, in maatschappelijke organisaties en in de overheid. Dat vertrouwen staat onder druk door ervaren polarisatie, (geopolitieke) onzekerheid en de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Juist daarom is de manier waarop de overheid positie kiest van groot belang: nabij en betrouwbaar, richtinggevend waar nodig en samenwerkend waar mogelijk. Het benutten van het sociaal kapitaal van Gouda is hierbij vertrekpunt.

Met dit document bieden wij raadsleden en toekomstige bestuurders inzicht in het speelveld waarin zij aan de slag gaan. Niet om antwoorden voor te kauwen, maar om te ondersteunen bij het maken van weloverwogen, realistische en moedige bestuurlijke keuzes. Keuzes die recht doen aan de kracht van Gouda, oog hebben voor de opgaven van vandaag en die ons voorbereiden op de toekomst. Opgaven die bovendien steeds vaker de gemeentegrenzen overschrijden en vragen om regionale samenwerking.

Namens de ambtelijke organisatie wens ik u een raadsperiode toe waarin vertrouwen en samenwerking centraal staan. Waarin we, ieder vanuit onze eigen rol, samenwerken aan een weerbaar en toekomstbestendig Gouda.

Met dank en waardering,
Ruud Bakker
Gemeentesecretaris gemeente Gouda



Inhoudsopgave

Voorwoord gemeentesecretaris 2

Leeswijzer 4

1 | Een stad die groeit 6

2 | Een stad die verbindt 11

3 | Een stad die ontwikkelt 19

4 | Een stad die transformeert 36

5 | Een stad die samen zorgt 44

6 | Een stad die beschermt 56

7 | Een stad die samenwerkt 66

8 | Een organisatie die ambities waar kan maken 69

9 | Een stad die verantwoord investeert 74

Leeswijzer

De **Strategische Verkenningen 2026** agenderen de belangrijkste ontwikkelingen en keuzes voor de toekomst van Gouda. Een cruciaal onderdeel van de hoofdstukken zijn de strategische afwegingsvragen. Dit zijn geen retorische vragen, maar de wezenlijke bestuurlijke dilemma's. Ze vragen nadrukkelijk om sturing en vormen de belangrijkste bouwstenen voor de keuzes in de nieuwe raadsperiode.

Om de lezer door het document te leiden, wordt de opbouw hieronder kort toegelicht. Het document valt grofweg uiteen in drie delen:

1 **Demografie:** Hoofdstuk 1 neemt een bijzondere plek in het document in. Hierin worden de demografische prognoses tot 2050 uiteengezet. Dit hoofdstuk vormt daarmee de overkoepelende bril waardoor de rest van de verkenningen gelezen dient te worden.

2 **De inhoudelijke kern:** De hoofdstukken 2 tot en met 6 vormen de inhoudelijke kern van dit document. Hierin worden de opgaven zoveel mogelijk in samenhang behandeld. Om de hoofdstukken prettig leesbaar te maken, kent elk van deze hoofdstukken een vaste opbouw:

- **Inleiding:** Een korte introductie.
- **Trends en ontwikkelingen:** De belangrijkste data en ontwikkelingen.
- **Bestaande kaders:** Het vastgestelde beleid dat het huidige vertrekpunt vormt.
- **Opgaven met strategische afwegingsvragen:** De knelpunten en de keuzes.

3 **De randvoorwaarden:** Het document sluit af met drie hoofdstukken over de benodigde randvoorwaarden (hoofdstuk 7 tot en met 9). Hierin komen achtereenvolgens de positie en prioriteiten in de regio aan bod, de ambtelijke slagkracht en digitalisering en tot slot de financiële positie. Ook deze hoofdstukken sluiten af met strategische afwegingen.

INFORMATIEBLOK: COALITIEAKKOORD: "AAN DE SLAG"

Het is goed te vermelden dat deze verkenningen zijn geschreven in de periode dat op landelijk niveau een nieuw coalitieakkoord is opgesteld. Omdat het een minderheidskabinet betreft, is hier aandachtig kennis van genomen. Waar relevant voor de opgaven van Gouda, wordt in de teksten gerefereerd aan de richting uit dit akkoord. Tegelijkertijd brengt een minderheidskabinet met zich mee dat landelijk beleid door wisselende meerderheden sneller aan verandering onderhevig kan zijn.



1 | Een stad die groeit

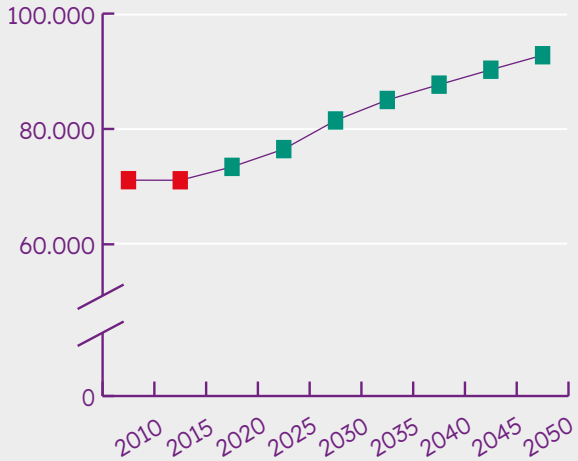
Inleiding

Gouda is een aantrekkelijke stad om te wonen en te werken. Tegelijk groeit, vergrijst en verandert de bevolking. Deze demografische ontwikkelingen zijn niet alleen bepalend voor de inhoud van beleid, maar ook voor de relatie tussen de gemeente en de stad. Deze strategische verkenningen openen met een demografische beschrijving van de stad. Weten wie er in Gouda wonen, hoe de bevolking is samengesteld en hoe deze verandert vormt de basis onder vrijwel alle beleidsvragen waar het nieuwe gemeentebestuur voor staat.
Van woningbouw tot zorg, van onderwijs tot openbare ruimte: demografie is bepalend voor de omvang en aard van de opgaves.
De demografische ontwikkelingen die in dit hoofdstuk worden beschreven, vormen daarmee de basis voor de opgaven die in alle hoofdstukken aan bod komen.

De meest opvallende demografische ontwikkelingen in Gouda zijn:

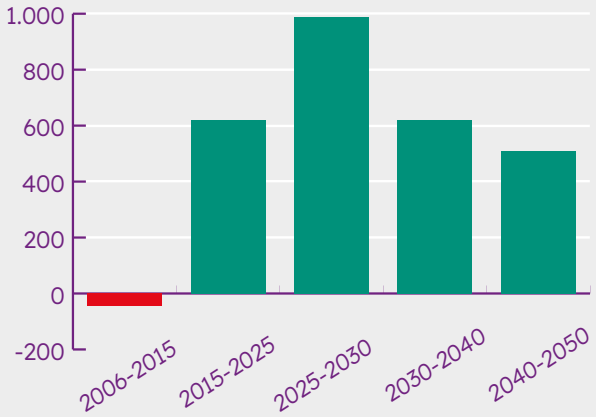
1. Gouda groeit tot 2050 met 21%. Die groei komt vooral door instroom uit andere gemeenten. De groei versnelt tot 2030, daarna neemt het tempo af.
2. Gouda is een van de dichtstbevolkte gemeenten van Nederland. Gouda hoort bij de top 7 en de dichtheid neemt verder toe.
3. De vergrijzing is beperkt maar verdiept: het aantal 80+'ers verdubbelt.
4. Huishoudens worden kleiner. Vooral éénpersoonshuishoudens nemen sterk toe. De woningvraag groeit hierdoor harder dan de bevolking.
5. Wijken ontwikkelen zich zeer verschillend in leeftijdsopbouw, groei en huishoudensgrootte. In sommige gevallen ontwikkelen wijken zich zelfs in tegengestelde richting.

1.1 Aantal inwoners (Gouda)



CBS/ABF

1.2 Groeitempo gemiddeld aantal inwoners per jaar per periode (Gouda)



CBS/ABF

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste demografische trends tot 2050. De cijfers zijn gebaseerd op zowel historische CBS-data als recente PRIMOS-bevolkingsprognoses. Deze cijfers bieden geen zekerheden, maar ze geven wel richting. Tot circa 2030 zijn de voorspellingen relatief betrouwbaar. Daarna neemt de onzekerheid toe.

Gouda groeit door

De bevolking groeit, maar het tempo wisselt sterk. Tussen 2006 en 2015 kromp Gouda licht. Gemiddeld ging het om 44 inwoners per jaar. Sinds 2015 is het beeld omgeslagen. In de periode 2015–2025 groeide de stad met gemiddeld 620 inwoners per jaar. Tot 2030 komen er bijna 5.000 inwoners bij. Dat is gemiddeld 990 inwoners per jaar. Dit is anderhalf keer zo snel als in 2015–2025. Na 2030 neemt het groeitempo weer af tot ruim 620 per jaar (2030-2040) en 510 per jaar (2040-2050). In 2040 telt Gouda volgens de prognose 88.000 inwoners, in 2050 ongeveer 93.000. De sterkste groei zit dus in de periode tot 2030.

Ongeveer 90% van deze groei komt door binnenlandse migratie: mensen die vanuit andere gemeenten naar Gouda verhuizen. Gouda groeit dus omdat er huizen gebouwd worden. Buitenlandse migratie speelt een bescheiden rol. Dit geldt ook voor de natuurlijke aanwas[1]. In de periode 2025-2030 zorgt binnenlandse migratie voor 3.700 extra inwoners, buitenlandse migratie voor 870 extra inwoners en natuurlijke groei voor slechts 395 inwoners. Dit patroon blijft volgens de prognoses ongeveer gelijk. Het sterftecijfer ligt bovendien steeds dichter bij het geboortecijfer. Daardoor neemt de natuurlijke aanwas naar verwachting verder af. De bevolkingsontwikkeling hangt daarmee vooral af van de vraag hoeveel en welke mensen Gouda als woonplaats kiezen.

Een dichtbevolkte stad

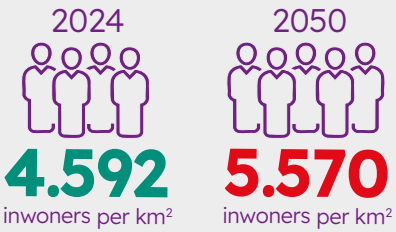
Met bijna 4.600 inwoners per vierkante kilometer behoort Gouda tot de dichtstbevolkte gemeenten van Nederland. Dat is vijf keer dichter dan gemeenten van vergelijkbare grootte (gemiddeld 846 inwoners per km²). Ook vergeleken met zeer sterk stedelijke gemeenten (gemiddeld 3.282 inwoners per km²) is Gouda dichtbevolkt. Alleen Den Haag, Leiden, Haarlem, Amsterdam, Delft en Capelle aan den IJssel zijn dichter bevolkt. Dat Gouda als gemeente zo hoog scoort, komt vooral doordat de gemeente vrijwel geen landelijk gebied heeft. Binnen Gouda is de hoge dichtheid niet overal gelijk verdeeld. De hoogste dichtheid zit vooral in de Binnenstad en de Korte Akkeren.

1.3 Percentage groei door mensen die vanuit andere gemeenten naar Gouda verhuizen
Van totale groei in Gouda



CBS/ABF

1.4 Bevolkingsdichtheid (Gouda)



CBS/ABF

1. Natuurlijke aanwas betekent: geboorte min sterfte

Tussen 2016 en 2024 steeg de dichtheid van 4.250 naar 4.592 inwoners per vierkante kilometer. Die dichtheid neemt de komende jaren verder toe. De geplande nieuwbouw in Westergouwe en Bloemendaal versterkt deze trend. In 2050 telt Gouda naar verwachting 5.570 inwoners per vierkante kilometer. Deze hoge dichtheid legt druk op de verdeling van de (openbare) ruimte. De verdeling van de ruimte staat centraal in hoofdstuk 3. Ook de klimaatopgave (hoofdstuk 4) wordt door de hoge dichtheid complexer.

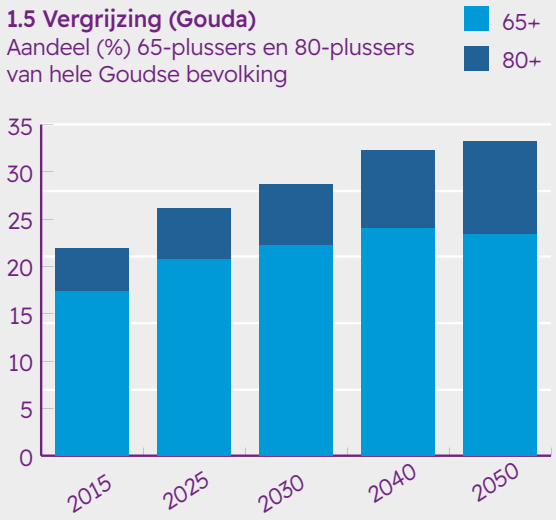
De stad vergrijst

Gouda vergrijst gestaag. De verhouding 65-plussers ten opzichte van 20 – 64-jarigen bedraagt in Gouda 34%, tegenover 36% gemiddeld voor gemeenten van vergelijkbare grootte en gemiddeld 25% voor zeer sterk stedelijke gemeenten. De afgelopen jaren groeide vooral de groep van 65 en 79 jaar: het aantal inwoners van deze groep steeg van 9.200 inwoners in 2015 naar 11.800 in 2025. Het aandeel 65-plussers stijgt volgens de prognose van 20% in 2025 naar 23% in 2050. Dit zijn grotendeels vitale ouderen die actief blijven. Wel hebben zij andere behoeften op het gebied van wonen, zorg en bereikbaarheid dan jongere inwoners. Dit heeft directe gevolgen voor de ruimtelijke opgave (hoofdstuk 3) en voor de ondersteuning van inwoners (hoofdstuk 5).

Naast deze ontwikkeling groeit het aantal 80-plussers sterk. Het aandeel 80-plussers stijgt volgens de prognose van 5,3% in 2025 naar 9,9% in 2050. In absolute aantallen gaat het om een groei van circa 4.000 naar 9.200 inwoners. In Gouda is dus sprake van een dubbele vergrijzing. Daardoor neemt naar verwachting de (complexe) zorgvraag toe. Het aantal huishoudens dat wijkverpleging nodig heeft, groeit in Gouda met circa 43% tot 2040. Deze groei komt vrijwel volledig voor rekening van huishoudens van 75 jaar en ouder: in de regio Midden-Holland maakt ruim de helft van de 75-plussers (circa 56%) gebruik van wijkverpleging. De consequenties hiervan voor de ondersteuning van inwoners worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Het aantal cliënten met een indicatie voor langdurige zorg (Wlz) neemt in Gouda naar verwachting toe[2]. Tot 2041 gaat het om een groei van circa 60%: van ongeveer 1.930 naar 3.090 personen. Daarbij is een verschuiving zichtbaar: steeds meer mensen met een Wlz-indicatie blijven thuis wonen in plaats van in een

1.5 Vergrijzing (Gouda)
Aandeel (%) 65-plussers en 80-plussers van hele Goudse bevolking



CBS/ABF

2 Bron: Onderzoeksrapport wonen en zorg: Zicht op de Midden-Hollandse woonzorgopgave

instelling. Dit vraagt om andere woningtypen: woningen die geschikt zijn voor het ontvangen van zwaardere zorg aan huis.

Kleinere huishoudens

Het aantal huishoudens groeit harder dan de bevolking. Tussen 2025 en 2050 groeit het aantal inwoners met 21%. In dezelfde periode stijgt het aantal huishoudens met 25%, van 35.600 naar 44.400. Dit betekent dat er relatief meer woningen nodig zijn dan je op basis van de bevolkingsgroei zou verwachten. Deze spanning tussen huishoudensgroei en woningaanbod komt terug in hoofdstuk 3. De gemiddelde huishoudensgrootte daalt van 2,14 naar 2,09 personen.

Het aandeel eenpersoonshuishoudens groeit. In 2025 gaat het om 40% van alle huishoudens (circa 14.400). In 2050 is dat naar verwachting 44% (circa 19.500). Dit is een toename van ruim een derde in absolute aantallen. Ook meerpersoonshuishoudens zonder kinderen nemen toe van 10.100 naar 11.300. Het aandeel gezinnen met kinderen blijft relatief stabiel op ongeveer 31% van alle huishoudens.

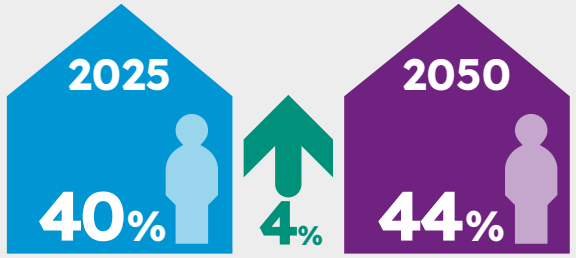
Grote verschillen tussen wijken

De demografische ontwikkelingen verschillen sterk per wijk. Westergouwe groeit tot 2050 zeer sterk: van circa 3.800 inwoners in 2025 naar circa 12.000 in 2050. Ook Bloemendaal groeit, met circa 40% tot 2050, mede door de ontwikkeling van de Spoorzone. Tegelijk krimpt Goverwelle licht, met circa 3%.

Ook de gemiddelde huishoudensgrootte verschilt per wijk. In de Binnenstad zijn huishoudens het kleinst (gemiddeld 1,75 persoon). In Westergouwe zijn huishoudens het grootst (gemiddeld 2,60 personen). Deze verschillen in groei en huishoudenssamenstelling bepalen mede welke opgaven per wijk het meest urgent zijn.

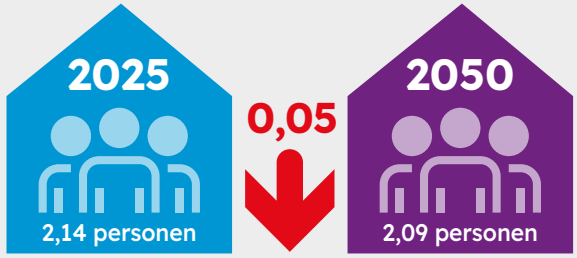
Ook de leeftijdsopbouw verschilt sterk per wijk. De leeftijdsopbouw laat eveneens grote verschillen zien. Westergouwe is en blijft volgens de prognose een jonge wijk: in 2050 is 38% jonger dan 25 jaar en slechts 11% ouder dan 65. Plaswijck laat een tegenovergesteld beeld zien: daar is volgens de prognose in 2050 bijna 29% ouder dan 65 jaar. Daarvan is 13% zelfs boven de 80 jaar, het hoogste percentage van alle wijken. Dit betekent dat de zorg- en ondersteuningsvraag in Plaswijck relatief sterk zal toenemen. De Binnenstad heeft weer een ander profiel: daar bestaat in 2050 55% van de inwoners uit 25–64-jarigen, terwijl kinderen en gezinnen relatief schaars zijn.

1.6 Aandeel eenpersoonshuishoudens
% eenpersoonshuishoudens
van totaal aantal huishoudens



CBS/ABF

1.7 Huishoudensgrootte
Gemiddelde huishoudensgrootte



CBS/ABF

Deze verschillen in demografische samenstelling hebben gevolgen voor de behoeften aan voorzieningen, woningtypes en inrichting van de openbare ruimte per wijk. Ook voor veiligheid en leefbaarheid (hoofdstuk 6) zijn de wijkverschillen relevant: in een dichtbevolkte stad als Gouda kunnen overlast en gevoelens van onveiligheid per wijk sneller zichtbaar worden en sterker doorwerken in de dagelijkse beleving.

Wat betekent dit voor Gouda?
De demografische ontwikkelingen laten een helder beeld zien: Gouda groeit, wordt dichter bevolkt, vergrijst en kent steeds kleinere huishoudens. Deze trends maken mede zichtbaar voor welke opgaven de stad staat. Het nieuwe gemeentebestuur staat voor enkele fundamentele keuzes: welke groei past bij Gouda en wat voor stad wil Gouda zijn? Hoe zorgen we voor een woningvoorraad die aansluit bij verschillende huishoudens en levensfasen of die aansluit bij de stad die Gouda wil zijn? Welke rol kan regionale samenwerking spelen bij het verdelen van woningbouw en zorgcapaciteit? Hoe maken we ruimte voor investeringen in zorg, leefbaarheid, ontmoeting en infrastructuur, binnen een beperkte begroting en een schaars ruimtebeslag? En wat is nodig om demografische ontwikkelingen structureel te volgen of te sturen, en te vertalen naar beleid dat meerdere collegeperiodes overstijgt?

Demografische veranderingen zijn onvermijdelijk en hebben lange doorwerking. Door tijdig te anticiperen op groei, vergrijzing en diversiteit kan Gouda ook in 2050 een stad zijn die aansluit bij de behoeften van haar inwoners.



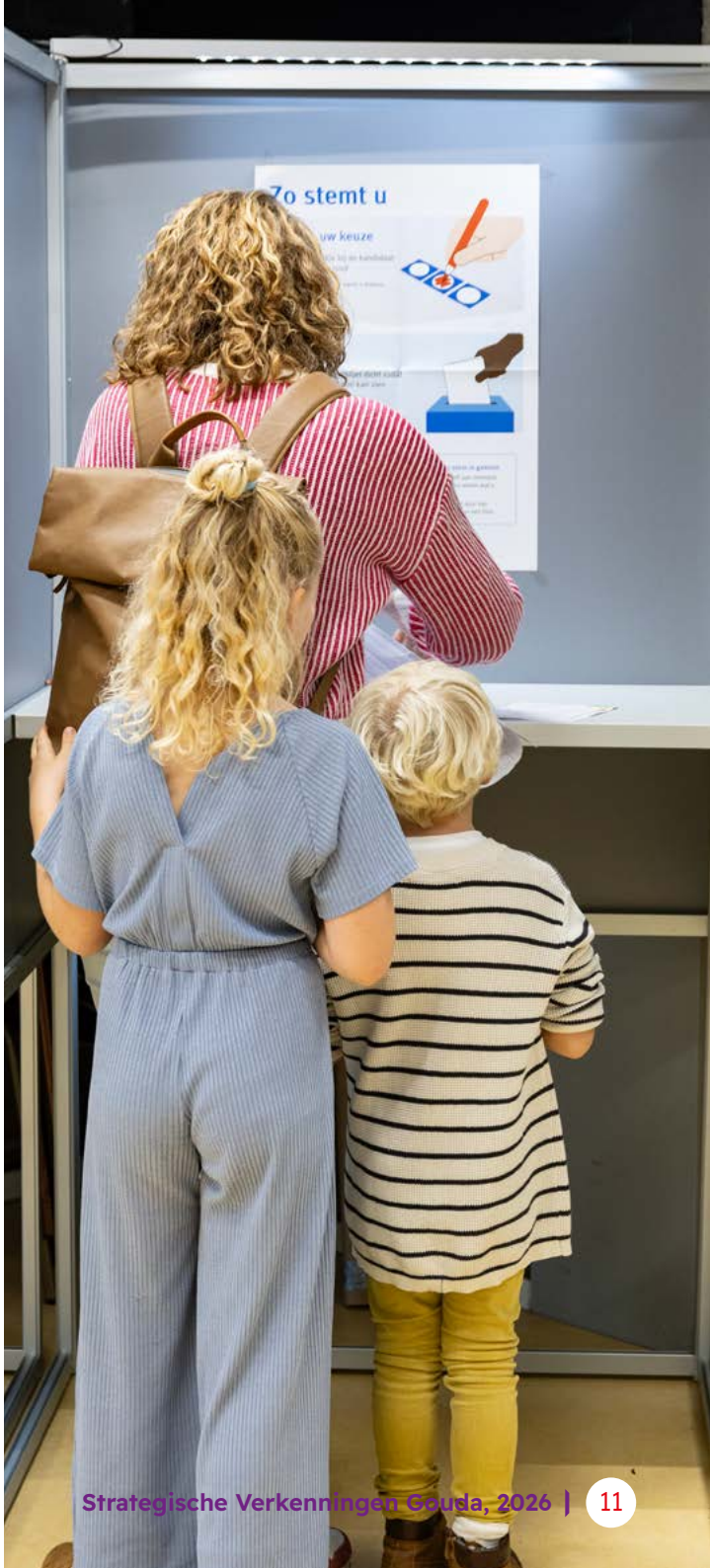
2 | **Een stad die verbindt**

Inleiding

Een goed functionerende lokale democratie begint bij vertrouwen. Werken aan vertrouwen wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop de gemeente Gouda handelt en in contact staat met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Vertrouwen ontstaat daarbij niet door intenties of communicatie alleen, maar vooral door consistent, voorspelbaar en rechtvaardig handelen: doen wat is beloofd, belangen zorgvuldig inzichtelijk maken en afwegen, en het algemeen belang vooropstellen, ook wanneer keuzes complex zijn of hun effect niet direct zichtbaar is. Inzicht in de samenstelling van de bevolking, leefomstandigheden en demografische ontwikkelingen vormt daarbij een essentiële basis voor passend beleid en een evenwichtige belangenafweging (zie hoofdstuk 1).

Voor veel inwoners en ondernemers is de gemeente het meest herkenbare gezicht van de overheid. In het dagelijkse contact, bij dienstverlening, in de wijk, bij vergunningverlening, handhaving en ondersteuning, wordt bepaald of de overheid als betrouwbaar, benaderbaar en rechtvaardig wordt ervaren. Abstracte waarden als dienstbaarheid, nabijheid en voorspelbaarheid krijgen hier concreet vorm. Inwoners voelen zich gehoord wanneer beleid uitvoerbaar en uitlegbaar is, afspraken worden nagekomen en de overheid zichtbaar en aanspreekbaar is op momenten die ertoe doen.

Een verbindende overheid staat naast mensen en handelt rolbewust: afwisselend kaderstellend, dan weer luisterend en faciliterend, en waar nodig samenwerkend met maatschappelijke partners. Welke rol ook wordt vervuld, betrouwbaarheid, integriteit en rechtvaardigheid zijn steeds leidend. Integriteit vormt daarbij een onmisbare pijler onder goed bestuur.



Het handelen van bestuurders en organisatie werkt door in de haarvaten van onze wijken en beïnvloedt direct het vertrouwen van inwoners en de veerkracht van de lokale democratie. Wie bij de overheid werkt, bestuurlijk én ambtelijk, heeft daarin een voorbeeldfunctie.

Vertrouwen en verbinding ontstaan niet alleen in direct contact met de gemeente, maar ook in de ruimte die de stad biedt voor ontmoeting, ontwikkeling en expressie. In Gouda, met haar centrumfunctie in de regio, versterken voorzieningen op het gebied van cultuur, sport, educatie en ontmoeting de sociale samenhang en het gevoel van verbondenheid. Daarmee dragen zij bij aan het maatschappelijk weefsel dat nodig is om onveiligheid, polarisatie en ontwrichting te weerstaan.

Het is belangrijk te onderkennen dat de overheid niet in alle situaties dezelfde rol vervult. Afhankelijk van het vraagstuk, de maatschappelijke context en de fase waarin een opgave zich bevindt, kan de gemeente verschillende publieke rollen innemen. In sommige situaties vraagt een opgave om samenwerking, het verbinden van partijen of om het ondersteunen van initiatieven vanuit de stad. Ook kan er behoefte zijn aan een overheid die vooral luistert, signalen ophaalt en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven. In andere situaties ligt juist het accent op het stellen en handhaven van duidelijke regels en kaders, bijvoorbeeld waar rechtsgelijkheid, veiligheid of andere publieke belangen in het geding zijn.
De kwaliteit van dienstverlening, uitvoering en participatie heeft directe invloed op het vertrouwen in de overheid. De mate waarin inwoners daadwerkelijk kunnen meedoen bepaalt of participatie verbindt of uitsluit.

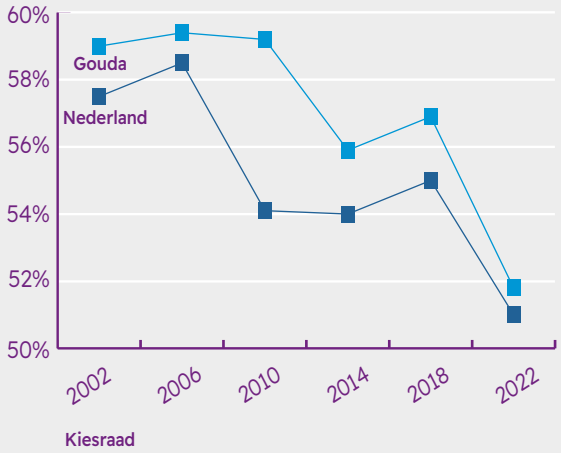
Centrale vraag in dit hoofdstuk:

- Hoe wil de gemeente Gouda zich de komende jaren positioneren als een betrouwbare en nabije overheid in verbinding met de stad?

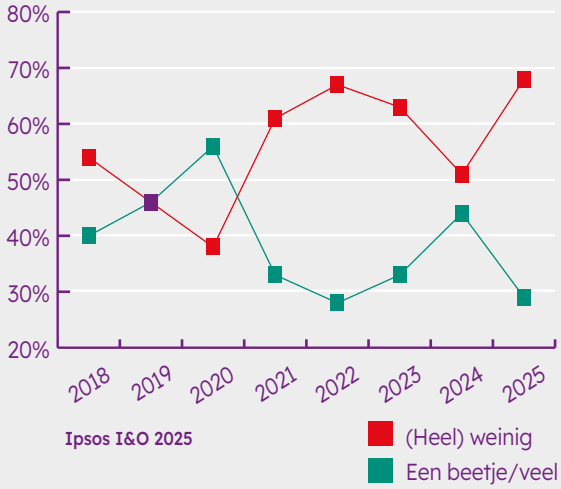
Trends en ontwikkelingen

Om de centrale vraag over de verbinding tussen de gemeente Gouda en de stad goed te kunnen beantwoorden, is het nodig eerst scherp te krijgen welke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen hierop van invloed zijn. Welke trends raken dienstverlening, participatie, vertrouwen en inclusie? De volgende paragraaf schetst de belangrijkste ontwikkelingen die in de komende bestuursperiode en daarna het speelveld bepalen.

2.1 Opkomst gemeenteraadsverkiezingen
Percentage Gouda / Nederland



2.2 Vertrouwen in de landelijke politiek
Nederland, 2025



Democratische betrokkenheid en vertrouwen

De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen in Gouda daalde tussen 2006 en 2022 van 59% naar 52%, vergelijkbaar met de landelijke daling van 59% naar 51%. Tot en met 2018 lag de opkomst in Gouda structureel enkele procentpunten hoger dan het landelijk gemiddelde; in 2022 kwamen beide uit rond 51-52%. Van de ruim 59.000 kiesgerechtigde Gouwenaars brachten circa 30.400 inwoners hun stem uit. Opkomstcijfers verschillen sterk per wijk.

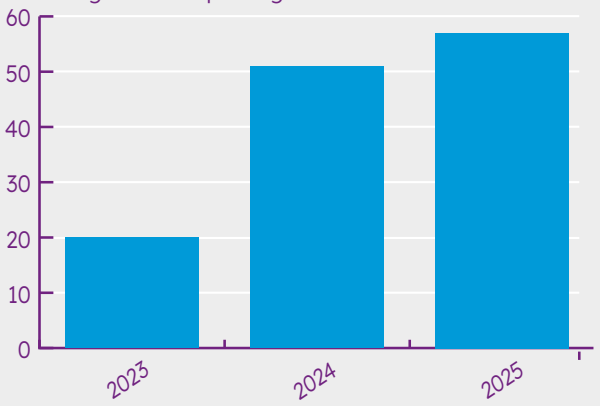
Het vertrouwen in de politiek neemt landelijk af[3]. In 2024 geeft 29% van de kiezers aan vertrouwen te hebben in de politiek, tegenover 44% een jaar eerder. Vertrouwen in de overheid is ongelijk verdeeld. Onderzoek laat zien dat politiek-maatschappelijk onbehagen samenhangt met inkomens- en opleidingsniveau. Theoretisch opgeleiden, jongeren en mensen met een bovenmodaal inkomen hebben meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen en praktisch opgeleiden. Inwoners die vertrouwen verliezen ervaren dat de politiek problemen onvoldoende oplost, onvoldoende samenwerkt en te veel met zichzelf bezig is. Dit tast de ervaren verbinding tussen bestuur en samenleving aan. Wantrouwen ontstaat daarbij niet alleen door onvrede, maar ook door concrete negatief beleefde ervaringen met de overheid.

Het vertrouwen in instituties, zoals de rechterlijke macht, toezichthoudende organen en bijvoorbeeld de media, ligt in Gouda met 63,3% iets boven het landelijk gemiddelde van 61,2%. Een lage verkiezingsopkomst, een toename van demonstraties en agressie richting bestuurders laten zien dat verbinding niet vanzelfsprekend is, maar actief moet worden opgebouwd en onderhouden.

Toenemende diversiteit en ervaren ongelijkheid

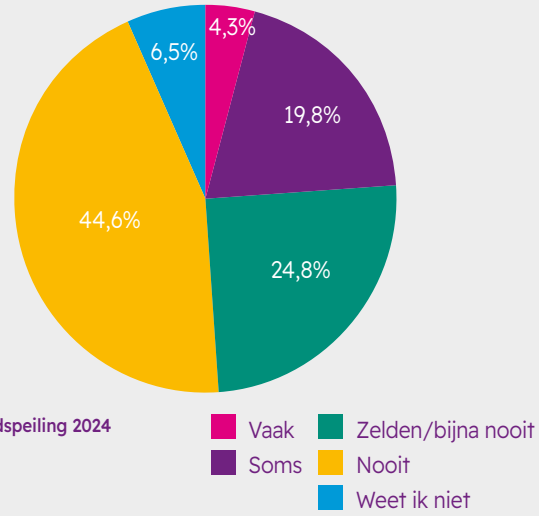
Gouwenaars geven aan relatief veel contact te hebben met buurtbewoners[4] en goed te weten wat er in hun wijk speelt[5]. Tegelijk neemt de tevredenheid over het eigen meedoen aan de samenleving licht af[6]. In deze context is ook ervaren polarisatie relevant. Het Sociaal en Cultureel Planbureau signaleert dat Nederlanders vrezen voor toenemende polarisatie, terwijl de behoefte aan verbondenheid juist groot is.

2.3 Demonstraties
Aangemeld en plaatsgevonden



Gemeente Gouda

2.4 Heeft discriminatie ervaren
Percentage in Gouda 2024



Stadspeiling 2024

3 Bron: Ipsos onderzoek in opdracht van NOS: Prinsjesdagonderzoek 2025: politiek vertrouwen daalt naar niveau van voor kabinet-Schoof | Ipsos
4 Bron: Stadspeiling 2024 Stelling: ik heb veel contact met andere buurtbewoners.
5 Bron: Stadspeiling 2024 Stelling: ik weet wat er in mijn buurt gebeurt.
6 Bron: Stadspeiling 2016 en 2024 tevredenheid mate van meedoen aan de samenleving.

De houding van Gouwenaars ten opzichte van culturele verschillen in de buurt is overwegend stabiel. Meer dan de helft van de inwoners voelt zich in de buurt met respect behandeld[7] en voelt zich welkom op plekken die voor iedereen toegankelijk zijn[8]. Een groot deel van de inwoners voelt zich nooit (44,6%) of bijna nooit (24,8%) gediscrimineerd. Tegelijk geeft 19,8% aan zich soms en 4,3% vaak gediscrimineerd te voelen[9].

Aangescherpte normen voor dienstbaarheid en participatie

Met de Wet versterking participatie op decentraal niveau (in werking per 1 januari 2027) zijn gemeenten verplicht inwoners vroegtijdig en betekenisvol te betrekken bij beleids- en besluitvorming. Binnen de Omgevingswet is participatie een verplicht onderdeel. In Gouda treden per 1 juli 2026 de Denkwijzer Participatiebeleid en de Participatieverordening in werking (zie kader).

Bestaande kaders

De geschetste trends maken duidelijk dat de gemeente Gouda voor belangrijke keuzes staat. Deze keuzes worden echter niet in een vacuüm gemaakt. Lokale, provinciale en landelijke kaders bepalen en begrenzen de bestuurlijke speelruimte. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste kaders uiteengezet.

De ruimte voor lokale keuzes in dienstverlening verschilt sterk per taak. Bij burgerzaken, zoals paspoorten, rijbewijzen en verkiezingen, ligt de uitvoering grotendeels vast in landelijke wetgeving, waaronder de Kieswet, de Paspoortwet en de Wet basisregistratie personen. Voor de gemeenteraad bestaat hier nauwelijks beleidsvrijheid; de nadruk ligt op een rechtmatige, zorgvuldige en veilige uitvoering, inclusief naleving van de AVG.

Voor dienstverlening binnen het sociaal domein en voor participatie gelden bijvoorbeeld andere kaders. Hier hebben gemeenten meer beleidsvrijheid hoe intensief en kwalitatief zij de dienstverlening en participatie willen organiseren. De kaders voor participatie worden later in dit hoofdstuk beschreven.



7 Bron: Stadspeiling 2024 Stelling: In mijn buurt wordt in met respect behandeld
8 Bron: Stadspeiling 2024 Stelling: ik voel mij welkom op plekken die voor alle inwoners open zijn
9 Bron: Stadspeiling 2024 Discriminatie ervaren in Gouda.

Om discriminatie tegen te gaan, gelijke behandeling te waarborgen en toegankelijkheid te bevorderen, heeft de gemeente Gouda de Lokale Inclusie & Diversiteit Agenda vastgesteld, die periodiek wordt herijkt. De uitvoering van deze agenda is deels afhankelijk van tijdelijke middelen. Inclusie en gelijke behandeling dragen bij aan het vertrouwen van inwoners in de overheid en in de samenleving.

INFORMATIEBLOK: TRANSPARANTIE EN DE WET OPEN OVERHEID

Transparantie is een belangrijk onderdeel van betrouwbaar en uitlegbaar overheidshandelen. De Wet open overheid (Woo) verplicht overheden tot het actief en passief openbaar maken van informatie en versterkt daarmee de openheid en controleerbaarheid van het openbaar bestuur. Tegelijkertijd vraagt de uitvoering van de Woo om zorgvuldige afwegingen, juridische expertise en voldoende organisatorische capaciteit. Door de toegenomen digitalisering en het gebruik van nieuwe technologieën worden verzoeken complexer, wat extra eisen stelt aan de informatiehuishouding en de uitvoeringskracht van de organisatie.

Opgaven en strategische afwegingen

In het vormgeven van het contact tussen de gemeente en de stad ligt een aantal opgaven verscholen, waarbij trends en bestaande kaders samen het speelveld vormen waarop de komende jaren strategische keuzes moeten worden gemaakt; in de volgende paragraaf worden 3 centrale opgaven uitgewerkt, elk met de bijbehorende afwegingsvragen die om een bestuurlijk antwoord vragen.

Opgave 1: Betrouwbare en herkenbare gemeentelijke dienstverlening

De gemeente staat voor de opgave om haar dienstverlening dienstbaar, betrouwbaar en herkenbaar in te richten in een samenleving die steeds complexer wordt. Voor inwoners en ondernemers is de gemeente één organisatie, ongeacht het domein of loket waarmee zij contact hebben. Zij verwachten duidelijkheid, rechtsgelijkheid en een overheid die doet wat zij zegt, maar ook een overheid die begrijpt dat niet ieder vraagstuk en ieder contact hetzelfde is. Het nieuwe gemeentebestuur staat voor de strategische vraag hoe deze betrouwbaarheid wordt vormgegeven en welke verwachtingen richting de stad en bewoners worden uitgesproken.

Dienstbaar zijn betekent daarbij niet dat elk contact op dezelfde manier wordt vormgegeven. Verschillende domeinen kennen verschillende soorten vragen, belangen en verhoudingen tussen overheid en inwoner. In sommige situaties past een luisterende en ondersteunende rol, in andere juist een duidelijk kaderstellende of handhavende rol. De vraag is daarbij in hoeverre de gemeente haar dienstverlening integraal benadert, waarbij medewerkers oog hebben voor de bredere context van inwoners en ondernemers, of dat de focus primair ligt op het eigen aandachtsveld en de specifieke taak die wordt uitgevoerd.

Een belangrijke afweging voor het bestuur is in hoeverre betrouwbare dienstverlening wordt vormgegeven via uniforme processen voor iedereen, of dat bewust ruimte wordt geboden voor maatwerk en differentiatie. Dit vraagt om duidelijke kaders: waar is maatwerk wenselijk en gerechtvaardigd, en waar is uniformiteit noodzakelijk om rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid te borgen? Door hierover expliciete keuzes te maken en deze helder te communiceren richting inwoners en ondernemers, kan de gemeente verschillen in rollen en benaderingen legitimeren zonder dat dit leidt tot onduidelijkheid of ongelijke behandeling.

De verwachtingen van inwoners ten aanzien van de gemeente veranderen. Inwoners verwachten een overheid die toegankelijk, responsief, betrouwbaar en digitaal vaardig is. Tegelijk moet de gemeente ook oog hebben voor persoonlijk contact waar dat nodig is, bijvoorbeeld bij complexe vragen of beperkte zelfredzaamheid. Deze ontwikkeling wordt versterkt door groei en vergrijzing van de stad, waardoor het aantal en de intensiteit van contactmomenten toeneemt. Het expliciet opnemen van het dienstbaarheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht onderstreept deze beweging: van overheden wordt verwacht dat zij hun handelen sterker richten op ondersteuning van inwoners, met begrijpelijke besluiten, een minder formele opstelling en meer aandacht voor het perspectief van de inwoner. Tegelijkertijd vraagt dit om bestuurlijke keuzes over de reikwijdte van dienstbaarheid, juist waar dit beginsel kan schuren met bestaande wet- en regelgeving of met andere publieke belangen zoals rechtsgelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Deze afweging raakt direct aan de rolopvatting van de gemeente en aan de verwachtingen die richting inwoners worden uitgesproken.

STRATEGISCHE AFWEGING EN DIENSTVERLENING

Voor een nieuw bestuur ligt de opgave om te bepalen binnen welke kaders het dienstbaarheidsbeginsel leidend is voor gemeentelijk handelen, en hoe wordt omgegaan met spanningen tussen dit beginsel en specifieke wettelijke verplichtingen.

1 Hoe positioneert de gemeente Gouda zich als een dienstbare overheid die in verbinding staat met de stad?

a Kiest de gemeente voor één herkenbaar dienstverleningsconcept met eenduidige normen, of voor bewust onderscheiden vormen van dienstverlening per doelgroep, domein of situatie, en hoe wordt daarbij de balans gevonden tussen uniformiteit en maatwerk zodat de gemeente als één organisatie herkenbaar blijft? Hoe komt de gemeente als één organisatie over als uniforme dienstverlener, terwijl het mogelijk ook onderscheid maakt tussen verschillende doelgroepen (maatwerk)?



Opgave 2: Digitale communicatie
Digitalisering en het gebruik van AI verandert ingrijpend de manier waarop inwoners en ondernemers contact hebben met de gemeente. In het licht van een dienstbare en betrouwbare overheid biedt digitale dienstverlening kansen voor snellere, efficiëntere en beter toegankelijke processen. Tegelijkertijd vergroot digitalisering de zichtbaarheid en snelheid van reacties, waarbij een klein maar luid deel van de bevolking zich soms onbehoorlijk uit, wat de reputatie van de gemeente kan schaden en het draagvlak voor beleid en uitvoering onder druk kan zetten. Bovendien brengt digitalisering aandachtspunten met zich mee, omdat niet alle inwoners en ondernemers over dezelfde digitale vaardigheden of toegang tot digitale middelen beschikken. Daarmee kan digitalisering ook afstand creëren. Het nieuwe gemeentebestuur staat dus voor de opgave om digitalisering zo vorm te geven dat deze bijdraagt aan inclusieve en herkenbare dienstverlening.

Dit vraagt om bewuste keuzes over de kanalen waarlangs de gemeente haar dienstverlening en communicatie aanbiedt. Hieronder valt ook de inzet van verschillende typen sociale media, met oog voor hun uiteenlopende functies, bereik en betrouwbaarheid. De opgave is daarmee niet alleen technologisch, maar nadrukkelijk ook sociaal en organisatorisch van aard: digitalisering en het gebruik van AI is geen doel op zich, maar een middel om dienstverlening toegankelijk, voorspelbaar en mensgericht te houden.

STRATEGISCHE AFWEGING DIGITALE COMMUNICATIE

1 **Bepaalt de gemeente zelf, in de digitale communicatie, via welke kanalen zij bereikbaar is en diensten aanbiedt, of sluit zij zich aan bij de kanalen waar inwoners en ondernemers zich bevinden? En welke randvoorwaarden stelt zij daarbij?**

INFORMATIEBLOK: PARTICIPATIE ALS VORM VAN SAMENWERKING

Participatie is meer dan inspraak; het is een manier waarop de gemeente bruggen slaat met de stad en samenwerkt aan maatschappelijke opgaven. In Gouda is de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en organisaties groot en vormt zij een belangrijke kracht voor de stad. Wanneer participatie zorgvuldig en transparant wordt vormgegeven, kan zij bijdragen aan eigenaarschap, draagvlak en vertrouwen in de overheid. Dat vraagt om helderheid over doelen, rollen en de ruimte voor invloed. Zonder die duidelijkheid kan participatie verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt en daarmee juist afbreuk doen aan vertrouwen.

In Gouda is participatie niet vrijblijvend. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau per 1 januari 2025 zijn gemeenten verplicht inwoners vroegtijdig te betrekken en het uitdaagrecht te regelen. In Gouda is deze wettelijke opdracht uitgewerkt in de Participatieverordening en de bijbehorende Denkwijzer, vastgesteld op 5 november 2025 en in werking per 1 juli 2026. Daarmee zijn de kaders en spelregels voor participatie vastgelegd en is duidelijk hoe de gemeente de samenwerking met de stad

vormgeeft.
Participatie is daarmee geen eenmalig moment, maar een doorlopende relatie tussen overheid en stad die meebeweegt met beleid en uitvoering. Betekenisvolle participatie vraagt tijd, aandacht en vakmanschap. Ambitie en uitvoeringskracht moeten daarom in balans zijn. Waar die ruimte ontbreekt, is het soms passender om helder te informeren dan om participatie te organiseren die slechts beperkt bijdraagt aan invloed of verbinding.

Daarbij vraagt participatie om oog voor representativiteit. Niet alle inwoners zijn even zichtbaar, mondig of georganiseerd. Zonder bewuste keuzes bestaat het risico dat vooral de al actieve groepen worden bereikt, terwijl andere stemmen minder gehoord worden. De gemeente staat daarom voor de opgave om participatie zo vorm te geven dat zij verbindt, in plaats van nieuwe ongelijkheid te creëren.

Opgave 3: Versterken van maatschappelijke weerbaarheid
Gemeenten hebben de wettelijke taak discriminatie tegen te gaan. In Gouda gebeurt dit onder andere via de Lokale Inclusie- en Diversiteit Agenda. In een samenleving waarin ervaren polarisatie toeneemt en het vertrouwen in de overheid onder druk staat, kan inclusie bijdragen aan een sterk sociaal weefsel en daarmee aan maatschappelijke weerbaarheid. De invloed van de gemeente is daarbij begrensd: zij kan verbondenheid niet afdwingen, maar wel ontmoeting stimuleren en ruimte bieden aan initiatief.

STRATEGISCHE AFWEGING INCLUSIE

1 Welke rol ziet de gemeente voor zichzelf als het gaat om inclusie, en wil een nieuw bestuur zich op thema's richten?

a Wordt er focus aangebracht in het inclusiebeleid, bijvoorbeeld door het onderdeel te laten zijn van ambities ten aanzien van weerbaarheid, veerkracht (hoofdstuk 6) en het versterken van de sociale basis (hoofdstuk 5).



3 | Een stad die ontwikkelt

Inleiding

Hoofdstuk 2 maakt duidelijk dat vertrouwen vraagt om uitlegbare keuzes; dit hoofdstuk gaat over de ruimtelijke keuzes die groei en schaarste afdwingen. Gouda is een vitale en aantrekkelijke stad, een stad die groeit. In de komende jaren komen er duizenden woningen en inwoners bij. Dat betekent dat de vraag naar (maatschappelijke) voorzieningen en het gebruik van de openbare ruimte toeneemt. Een aantrekkelijke leefomgeving is een basisvoorwaarde voor een stad waar mensen prettig kunnen wonen, werken en leven. De Omgevingswet vat deze opdracht helder samen: het waarborgen van een veilige, gezonde leefomgeving en het doelmatig benutten van de ruimte. Gouda is een historische stad met een kwetsbare bodem en weinig uitbreidingsruimte. Daarom vraagt de combinatie van extra bouwen en het maken van een prettige en gezonde leefomgeving om een goede regie op de ruimtelijke inrichting van de stad.

Dit hoofdstuk verkent wat nodig is om die regie te kunnen voeren. Eerst wordt een aantal trends en ontwikkelingen geschetst, daarna worden de opgaven en de strategische afwegingen beschreven die het gemeentebestuur moet maken rond groei, ruimteverdeling en de balans tussen functies.

Centrale vragen in dit hoofdstuk zijn:

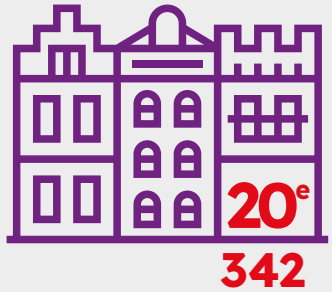
- Welke voorwaarden stelt het bestuur om de groei in woningen, inwoners, banen en bezoekers op een verantwoorde manier in goede banen te leiden?
- Hoe verdeelt Gouda daarbij de schaarse ruimte tussen wonen, werken, voorzieningen, mobiliteit, energievoorziening, water en groen, zowel bovengronds als ondergronds?
- Welke type instrumenten en welk niveau van regie kiest het bestuur om grip te houden op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad?

3.1 Bevolkingsdichtheid
Plek Gouda in rangorde van de 342 Nederlandse gemeenten



CBS/Waarstaatjegemeente 2024

3.2 Positie van Gouda in bebouwingsdichtheid
Plek Gouda in rangorde van de 342 Nederlandse gemeenten



Cebeon 2024

Trends en ontwikkelingen

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het nodig eerst scherp te krijgen welke ontwikkelingen op Gouda afkomen en zorgen voor de toenemende ruimtedruk. De volgende paragraaf schetst een aantal trends die de komende bestuursperiode en daarna het speelveld bepalen.

Demografische ontwikkelingen en passende woningbouw

De gemiddelde bevolkingsgroei in G40-gemeenten tussen 2025 en 2040 is 9,3%, tegenover 6,9% voor Nederland als geheel. In hoofdstuk 1 staat dat Gouda volgens de huidige bevolkingsprognoses tussen 2025 en 2040 groeit met 14,6%. Tot 2050 neemt het aantal inwoners naar verwachting met 21% toe tot circa 93.000 inwoners, vooral door instroom uit andere gemeenten. Woningbouw speelt in op die verwachte inwonersgroei en maakt tegelijk die groei mogelijk. De in hoofdstuk 1 beschreven combinatie van vergrijzing, toenemende zorgbehoefte en kleinere huishoudens vragen om een daarop aansluitende woningbouw.

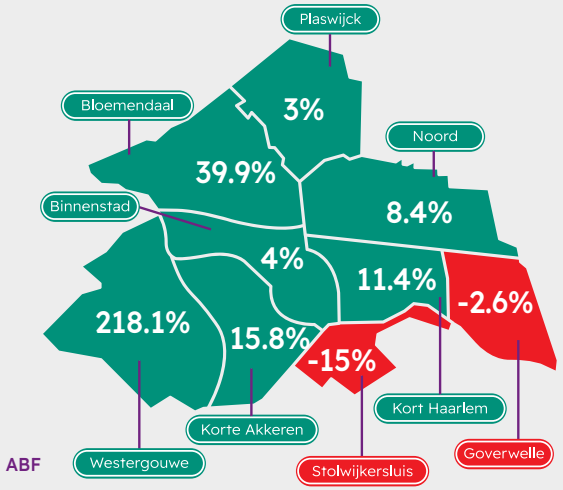
Ouderen willen vaak verhuizen naar nultredenwoningen in hun eigen buurt, maar ervaren financiële of praktische drempels. Dit blokkeert verhuisketens waardoor eengezinswoningen niet vrijkomen voor gezinnen en starters. In de regio Midden-Holland groeit de behoefte aan wijkverpleging met circa 43% (+3.450 huishoudens) tot en met 2040 door de toename van oudere huishoudens. Daarbij geldt dat bouwen voor ouderen ook andere woningzoekenden helpt: ouderen die verhuizen laten grotere woningen achter voor gezinnen, die op hun beurt starterswoningen vrijmaken.

Intensiever gebruik en nieuw ruimtebeslag openbaar gebied

Groei van het aantal woningen heeft twee effecten op de openbare ruimte. Het zorgt niet alleen voor intensiever gebruik van de bestaande straten, pleinen, groenvoorzieningen en maatschappelijke voorzieningen, maar vraagt daarnaast feitelijk meer ruimte voor auto, fiets, voetganger, groen, waterberging en energie. Dat geeft spanning tussen de ruimte die nodig is voor woningbouw en de ruimte om de randvoorwaarden daarvoor in te vullen. Daarbij komt het ruimtebeslag als gevolg van de klimaatverandering zoals waterberging,

10 Bron: Platform31: Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste
11 Bron: Stec Groep: Zicht op de Midden-Hollandse woonzorgopgave - Onderzoeksrapport wonen en zorg

3.3 Bevolkingsgroei per wijk
Toename en afname in %,
over de periode van 2025-2050



3.4 Verdeling hectare per functie
Gouda 2025



Basisregistratie Grootschalige topografie

nieuwe bomen voor schaduw en de verplichtingen rond de energietransitie, zoals transformatorhuisjes en leidingen. Vergrijzing vraagt tenslotte om een openbare ruimte die toegankelijk is en uitnodigt tot bewegen, met voldoende rustpunten en toegankelijke routes naar voorzieningen.

Behalve Westergouwe heeft Gouda geen grote onbebouwde uitbreidingslocaties. De ambitie om woningen en bedrijven toe te voegen buiten Westergouwe, vraagt daarom vooral om verdichting en transformatie. Op termijn stuit de stad daar letterlijk en figuurlijk op grenzen. Daarom groeit het belang van regionale samenwerking voor bedrijven en woningbouw. Dat geldt nog meer voor groen en recreatie, waar Goudse inwoners in belangrijke mate zijn aangewezen op het omliggende gebied. Voor bestaande winkels, scholen en culturele voorzieningen is de kanttekening op zijn plaats dat extra inwoners niet altijd vragen om meer ruimte, maar ook kunnen helpen om het draagvlak van de bestaande voorzieningen in stand te houden.

Mobiliteitsbehoefte groeit

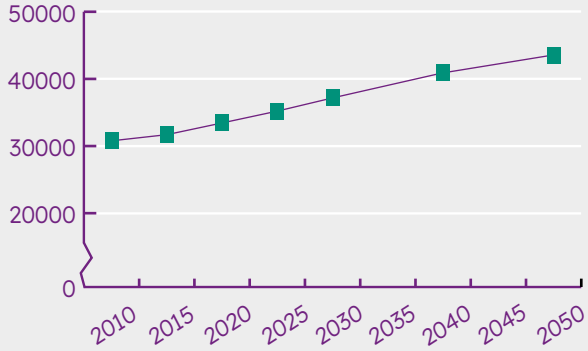
Groei werkt ook door in mobiliteit. Het autobezit per huishouden is in Gouda al twintig jaar stabiel (0,8 per huishouden), maar door de groei van het aantal huishoudens en bedrijven stijgt het totale aantal voertuigen en verkeersbewegingen. Dit vergroot de vraag naar verkeers- en parkeerruimte en vraagt om blijvende aandacht voor verkeersveiligheid. Daarbij speelt mee dat auto's de afgelopen twintig jaar gemiddeld groter zijn geworden (circa 10 cm). Daardoor passen per saldo minder voertuigen op dezelfde oppervlakte. Parkeerplaatsen nemen veel ruimte in. Ter indicatie: de verwachte groei van het aantal huishoudens in Gouda voor de komende jaren betekent een extra parkeervraag van jaarlijks ruwweg de ruimte van 1 tot 2 voetbalvelden[12].

Woon-werk balans

Het aantal banen groeide tussen 2015 en 2024 van bijna 34.000 naar ruim 40.000, maar die groei blijft achter bij de bevolkingsgroei. In 2024 lag de woon-werkbalans op 0,530: er zijn 530 banen op 1.000 inwoners. Wanneer de gemeente Gouda de huidige woon-werkbalans richting 2040 wil behouden, zijn naar schatting circa 5.000 extra banen nodig. Tegelijkertijd zijn er op dit moment ruim 4.200 openstaande vacatures, vooral in sectoren zorg & welzijn en transport & logistiek én technische beroepen. Het aantal werkzoekenden is vergelijkbaar, wat een indicatie is dat om- en bijscholing die disbalans zou kunnen verminderen.

12 Bron: Omgevingsprogramma Parkeren – Parkeerbeleidsplan Gouda

3.6 Ontwikkeling aantal woningen



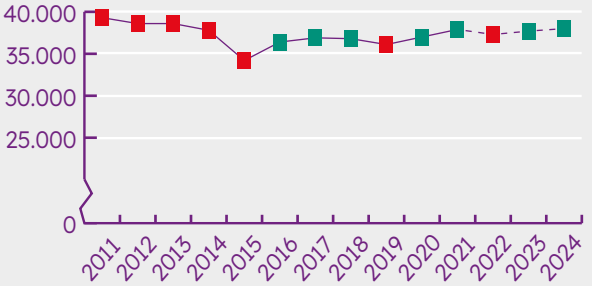
CBS/ABF

3.7 Woon-werkbalans
Aantal banen per 1000 inwoners



LISA vestigingsregister 2024

3.8 Aantal banen



CBS

---- = voorlopige cijfers

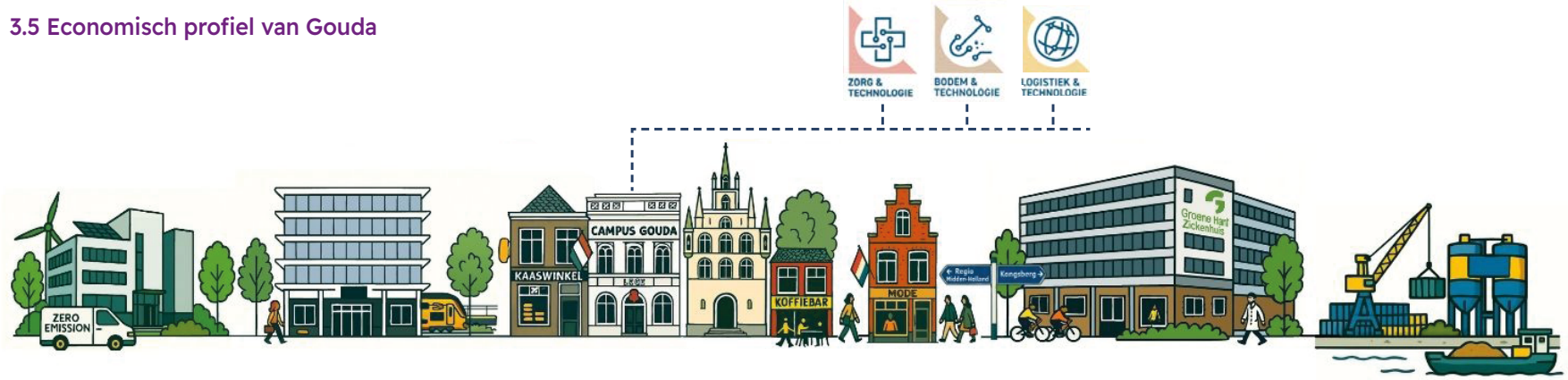
De vraag is dus niet alleen hoeveel banen, maar ook welke banen. Het aandeel theoretisch opgeleiden groeit. Dat vraagt om een ander type werkgelegenheid, zodat meer inwoners ook in of nabij Gouda kunnen werken. Een beperkt en weinig gevarieerd lokaal banenaanbod vergroot bovendien de verkeersdruk door forensen. Voldoende passende werkgelegenheid draagt daarmee bij aan bereikbaarheid én levendigheid. Onder de ruimtelijke afwegingen ligt daarmee een fundamentele vraag: welk economisch profiel streeft Gouda na voor de toekomst, en wat betekent dat voor de stad en de regio?

Anticiperen op klimaatverandering vraagt om ruimtebeslag

De gevolgen van de klimaatverandering zijn bekend: hittestress, verdroging, neerslagpieken en een grotere kans op wateroverlast. Binnen het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie hebben overheden afgesproken om Nederland in 2050 klimaatadaptief en waterrobuust ingericht te hebben. Dit vraagt om een klimaatadaptieve inrichting van de openbare ruimte en gebouwen, door meer ruimte te maken voor waterberging, infiltratie en vergroening. Die ruimte is in Gouda schaars en moet worden afgewogen tegen andere functies. Bodemdaling versterkt deze opgave. Door hoge grondwaterstanden is de afvoer- en bergingsruimte beperkt.

Groen en water zijn ongelijk verdeeld over de wijken. De gemiddelde hoeveelheid groen en water in gemeentelijk beheer per woning varieert van 57 m² in Bloemendaal tot 403 m² in Stolwijkersluis. Ook de Binnenstad en Noord hebben relatief weinig groen en water per woning. De boomkroonbedekking op gemeentegrond laat een vergelijkbaar beeld zien: Plaswijck scoort het hoogst met 22,9%, terwijl Westergouwe (1,3%) en De Korte Akkeren (5,2%) het laagst scoren. In Westergouwe hangt dit samen met het jonge karakter van de wijk. In De Korte Akkeren wijst de lage boomkroonbedekking op open groen met weinig schaduw, juist relevant bij hittestress.

3.5 Economisch profiel van Gouda



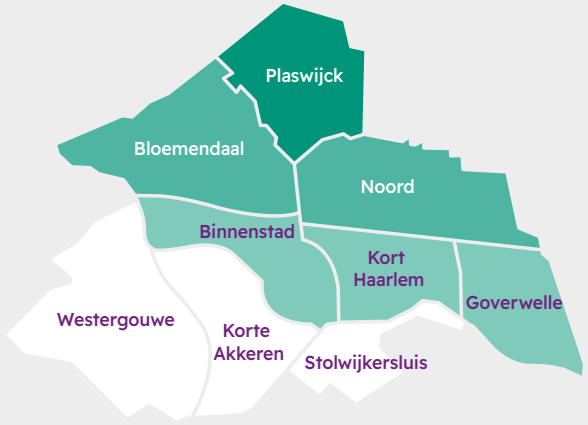
(afbeelding gemaakt met behulp van AI)

De ondergrond raakt vol

Niet alleen bovengronds, maar ook ondergronds wordt de ruimte schaarser. Kabels, leidingen, riolering, warmtenetten en verzwaarde elektriciteitsnetten vragen allemaal plek. Die ruimte is ook nodig voor boomwortels, waterberging en behoud van archeologisch erfgoed. De ondergrond wordt nu vaak ingericht volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Dat maakt integrale planning lastiger, terwijl schaarse ruimte juist vraagt om samenhang: efficiënte inzet, heldere prioriteiten en afgewogen keuzes over wat waar een plek krijgt.

Bodemdaling versterkt deze opgave. Wegen, riolering en funderingen vragen vaker onderhoud en vervanging, met hogere kosten als gevolg. Door de slappe bodem is bovendien meer voorbereidingstijd nodig om de ondergrond bouwrijp te maken voordat wegen, woningen en voorzieningen kunnen worden aangelegd. Bodemdaling zet daarnaast druk op het behoud en doorgeven van het Goudse erfgoed.

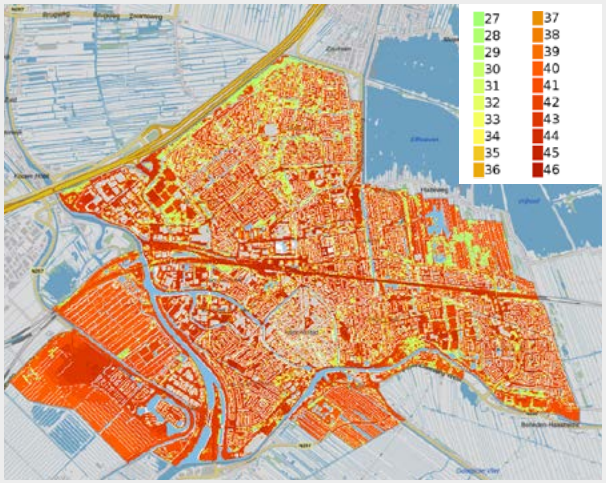
3.9 Boomkroonvolume per wijk
in m^3



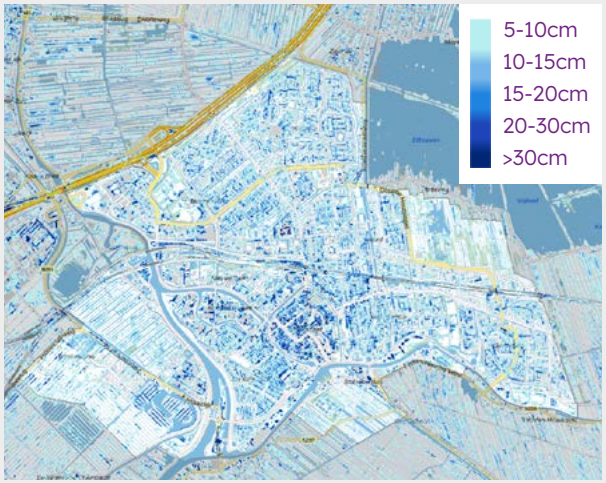
Klimaatstresstest 2025

- 0 - 1.000.000
- 1.000.000 - 2.000.000
- 2.000.000 - 3.000.000
- 3.000.000 - 4.000.000
- 4.000.000 - 5.000.000

3.10 Hittestress
Gevoelstemperatuur bij 27 graden
Klimaatstresstest 2025



3.11 Wateroverlast
Waterdiepte bij hevige bui 70mm/2 uur:
Klimaatstresstest 2025



INFORMATIEBLOK: BODEMDALING

Bodemdaling zet in Gouda druk op leefbaarheid, erfgoed, vastgoedwaarde, veiligheid, economische bedrijvigheid en het functioneren van water- en rioolsystemen. De problematiek concentreert zich vooral in de binnenstad. In het invloedsgebied van de stadsboezem staan circa 3.100 gebouwen met risico op funderingsschade: Het gaat om circa 1.900 ondiep gefundeerde panden (veelal van voor 1900) en circa 1.200 panden op houten palen (veelal 1900-1970),, waaronder veel monumenten. Herstel kost al snel €100.000 of meer per woning.

Het waterpeil speelt hierbij een ingewikkeld dilemma. Een relatief stijgend grondwaterpeil leidt bij ondiep gefundeerde panden tot vocht- en schimmelproblemen, en kan op termijn de bewoonbaarheid aantasten. Een verlaging van het grondwaterpeil vergroot juist het risico op aantasting van houten paalfunderingen. Wateroverlast raakt daarmee vooral ondiep gefundeerde panden van vóór 1900, vaak de meest monumentale en beeldbepalende gebouwen. Wateronderlast raakt vooral panden op houten palen van na 1900. De situatie wordt complexer doordat beide typen panden in de binnenstad door elkaar staan. Hierdoor kunnen tussen gebouwen onderlinge hoogteverschillen ontstaan.

In 2020 is het Kaderplan Bodemdaling Binnenstad (KBB) vastgesteld, waarmee urgente wateroverlast in een deel van de binnenstad tot circa 2050 wordt aangepakt. Daarna verschuift de opgave naar funderingen en leefbaarheid. Ook breidt de opgave zich uit naar de hele binnenstad en de aangrenzende randen langs de stadsboezem. Landelijk is het kabinet een meerjarenaanpak funderingsproblematiek gestart. Naar verwachting krijgen 425.000 gebouwen binnen tien jaar funderingsschade, oplopend tot 780.000 in 2050. Oorzaken zijn veroudering, bodemdaling en klimaatverandering. De Goudse opgave past in deze landelijke context.

Hoewel 2050 ver weg lijkt, vergen planvorming en uitvoering decennia. Tijdig handelen helpt om schade, waardedaling en verlies van erfgoed te beperken en geeft bewoners en ondernemers meer handelingsperspectief. Er liggen koppelkansen met klimaatadaptatie, de warmtetransitie, rioolvervanging en erfgoedprogramma's. Dit vraagt om de volgende afweging:

1. Start de gemeente Gouda op korte termijn met een lange termijnverkenning naar scenario's voor waterpeilbeheer, funderingen en erfgoedbehoud na 2050? En onderzoekt de gemeente Gouda welke ondersteuning en financiering mogelijk is voor kwetsbare eigenaren en monumentale panden? De kernvraag daarbij is: tegen welke kosten kan dit erfgoed behouden blijven, en hoe wordt de verantwoordelijkheid verdeeld?

Bestaande kaders voor schaarse ruimte

De geschetste trends maken duidelijk dat Gouda keuzes moet maken. Maar die keuzes worden niet in een vacuüm gemaakt. Er bestaan al lokale, provinciale en landelijke kaders die de speelruimte voor het gemeentebestuur bepalen en begrenzen. De volgende paragraaf zet de belangrijkste daarvan op een rij.

Landelijke kaders

De basis voor de ruimtelijke ordening wordt gevormd door de Omgevingswet en de nieuwe Nota Ruimte. De Omgevingswet schrijft voor dat een veilige en gezonde fysieke leefomgeving moet worden bereikt en in stand gehouden, en dat de ruimte doelmatig beheerd en ontwikkeld moet worden. De wet vraagt daarbij expliciet om gezondheidsbevordering en geluidsbelasting een plek te geven in beleid. De Nota Ruimte (in ontwikkeling) schetst de ruimtelijke

hoofdstructuur van Nederland. Hierin maakt het Rijk keuzes over verstedelijking, water, bodem en klimaat die doorwerken in de regio Midden-Holland. Specifiek voor de woningbouw is de Wet Regie Volkshuisvesting leidend. Deze wet schrijft dwingend voor dat 30% van de nieuwbouw sociale huur moet zijn en dat twee derde van de nieuwbouw (inclusief die sociale huur) betaalbaar moet zijn voor lage en middeninkomens.

Provinciale en regionale kaders

Gouda opereert in een regionaal netwerk. De provincie Zuid-Holland en de regio Midden-Holland hebben kaders gesteld die de lokale beleidsvrijheid inkaderen, vooral op het gebied van wonen en werken. Zo heeft Gouda zich in de Woondeal Rijk-provincie-regio gecommitteerd aan de bouw van 4.600 woningen tot 2032 als aandeel in de regionale opgave. Op economisch vlak stelt de Provinciale Omgevingsverordening strikte grenzen: het transformeren van zware bedrijventerreinen naar andere functies is niet toegestaan en regionaal is afgesproken in de Bedrijventerreinenstrategie dat het totale areaal behouden blijft ten gunste van intensiever gebruik. Daarnaast eist de provincie dat bij elke bouwontwikkeling vooraf inzichtelijk wordt gemaakt hoe de benodigde voorzieningen worden gerealiseerd.

Goudse kaders

Naast de regels van het Rijk en de provincie bepaalt Gouda ook zelf de koers. De gemeenteraad heeft deze eigen hoofdkeuzes vastgelegd in de Goudse Omgevingsvisie 1.0, die in de komende periode verder wordt uitgewerkt in een ‘Routekaart uitvoering Omgevingsvisie’ en waar nodig wordt herijkt. Een centrale opgave in de Omgevingsvisie is de bouw van circa 8.500 woningen tot 2040, waarmee de woningvoorraad en de geprognosticeerde behoefte ruim in evenwicht zouden zijn. Een groot deel hiervan landt in Westergouwe, maar voor de resterende opgave is nog een nadere precisering nodig.

Deze hoofdkeuzes zijn verder ingevuld in sectorale kaders, die vaak nog om extra uitwerking vragen. Zo kiest de Bedrijventerreinenvisie voor behoud van bestaande terreinen, tenzij een economische functie niet langer haalbaar is. Zo heeft de hoofdkeuze “Gezonde-groene stad” uit de Omgevingsvisie onder andere uitwerking gekregen in het Programma Groen, Programma bomen, Programma biodiversiteit en Programma actieplan geluid. Voor maatschappelijke voorzieningen is de koers voor onderwijshuisvesting vastgelegd in het Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2026-2030. Tot slot zijn voor klimaatadaptatie doelen opgenomen in het Water- en rioleringsprogramma (WRP) en



het convenant klimaatadaptief bouwen om beter met pieken en dalen in hemelwater om te kunnen gaan.

Al deze kaders zijn veelal los van elkaar ontwikkeld. De kunst is om ze niet alleen afzonderlijk uit te voeren, maar in samenhang te wegen en te vertalen naar concrete keuzes in de schaarse Goudse ruimte.

Opgaven en strategische afwegingen

De trends en ontwikkelingen bepalen samen het speelveld waarbinnen het gemeentebestuur de komende jaren keuzes maakt. Keuzes over woningbouw, groen, parkeren, ruimte voor bedrijvigheid en voorzieningen hangen met elkaar samen. Dit vraagt dus om samenhangende afwegingen en bepalen van prioriteiten.
In deze paragraaf werken we drie centrale opgaven uit, met per opgave de belangrijkste afwegingsvragen die om bestuurlijke richting vragen. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van al bestaande vastgestelde kaders, wetgeving en overeenkomsten.

Opgave 1: Groeiambitie en de randvoorwaarden daarvoor bepalen
De bevolkingsprognoses laten zien wat er gebeurt als Gouda doorgaat op de huidige koers. Die koers is deels een keuze en deels een gegeven: de woningcrisis, landelijke prestatieafspraken en het recht op vrije vestiging maken dat Gouda niet zomaar een hek om de stad kan zetten. Ook de manier waarop Gouda groeit is een keuze. Het nieuwe gemeentebestuur kan een andere koers varen: sneller, langzamer of op andere doelgroepen gericht. In de Regiodeal Wonen tussen rijk, provincie en regio zijn woningbouwafspraken gemaakt tot 2032. Er lijkt daarna ruimte in de stad om de woningbehoefte tot 2040 op te vangen, maar hoeveel exact gebouwd wordt en op welke manier dat voor Gouda passend is vraagt om keuzes.

De woningbouwopgave staat wel onder druk. De kwetsbaarheid van ons elektriciteitsnet neemt toe. TenneT waarschuwt voor 54 uur stroomuitval per jaar na 2030 zonder extra regelbaar vermogen. De (landelijke) uitrol van het 380kV-net stagneert door personeelstekorten, bezwaarprocedures en financieringsdruk[13]. Daar komen nieuwe regels rond de toewijzing van netcapaciteit bij: om de woningbouwproductie niet te laten stilvallen door gebrekkige aansluiting op het net, is vroegtijdige afstemming met Stedin over toekomstige woningbouwplannen (ook van derden)



13 Bron: Platform31: Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste

randvoorwaardelijk. Dit vraagt de komende jaren stevige regie van de gemeente. Ook stijgende bouwkosten maken projecten minder haalbaar en de uitvoeringscapaciteit is beperkt. Daarbij hebben de woningcorporaties in Midden-Holland slechts de financiële middelen om twee derde van de opgave sociale huur te realiseren; middenhuur kunnen zij nagenoeg niet bouwen. Zonder oplossing voor dit financieringstekort kan Gouda niet voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen.

In ieder geval moeten de randvoorwaarden voor bouwen op orde zijn. Het verkeerssysteem bepaalt mede hoeveel groei Gouda kan opvangen. De ontwikkeling van Westergouwe, de Spoorzone en andere locaties leiden tot extra verkeersbewegingen. Zonder tijdige investeringen in randwegen, fietsinfrastructuur en andere mobiliteitsmaatregelen zal de bereikbaarheid verslechteren voor auto en fiets. Het tempo en de omvang van deze investeringen bepalen dus mede welke woningbouwaantallen verantwoord zijn. Naast investeringen in mobiliteit vraagt meer woningbouw ook om investeren in oppervlakte en kwaliteit van groen, elektriciteit, waterberging en soms ook in maatschappelijke en commerciële voorzieningen.
Het bouwen van woningen kan helpen om het draagvlak voor deze voorzieningen te versterken. Welke voorzieningen nodig zijn hangt ook af van het type woningbouw en de doelgroep waarop wordt ingezet. Bouwen voor gezinnen leidt tot andere effecten dan bouwen voor ouderen of alleenstaanden. De keuze voor woningbouw hangt tot slot samen met werkgelegenheid. Wonen en werken kunnen elkaar versterken: gemengde bestemmingen (zoals wonen boven bedrijfsruimte) maken het mogelijk om beide ambities te combineren. Maar dat vraagt om actieve sturing. Het gemeentebestuur kan sturen door bewust ruimte te reserveren voor bedrijvigheid, door functies te mengen, door te sturen in welk type bedrijven Gouda wil aantrekken, en door te bepalen welke woon-werkbalans een harde ondergrens is of een streven.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN GROEIAMBITIE

1. **Er lijkt ruimte in de stad om de verwachte groei tot 2040 op te vangen, maar welke groei in woningen, inwoners, banen en bezoekers past bij Gouda en welke voorwaarden stelt het bestuur om deze groei te accommoderen?**
2. **Welke doelgroepen en woningtypen krijgen prioriteit gelet op de demografische ontwikkelingen? Hoe zorgen we voor een eerlijke en effectieve toewijzing en op welke manier benutten we de bestaande voorraad beter?**
3. **Welke woon-werkbalans streeft Gouda na? En welk type werkgelegenheid en economie past daarbij, binnen de (beperkte) sturingsmogelijkheden van de gemeente?**

INFORMATIEBLOK: WESTERGOUWE

Westergouwe is de grootste uitbreidingswijk van Gouda en een belangrijke bouwsteen voor de woningopgave. De wijk biedt ruimte om nieuwe woonbuurten te maken waar mensen zich thuis voelen, met een eigen identiteit, sociale verbinding en een gezonde leefomgeving. Het masterplan Westergouwe voorziet in circa 4.700 woningen. Een belangrijk uitgangspunt is dat Westergouwe goed aansluit op de bestaande stad en de directe omgeving, met logische routes voor dagelijkse voorzieningen en recreatie richting onder meer de Oostpolder, Cortelande en Moordrecht. Eventuele extra bouw is alleen aan de orde als de leefkwaliteit op peil blijft en als energievoorziening, netcapaciteit en ontsluiting aantoonbaar op orde zijn.

Bereikbaarheid is daarbij een randvoorwaarde. De recente beslissing van het Rijk om geld vrij te maken voor autoverkeer rond Westergouwe en Cortelande betekent dat de basis voor het

autoverkeer op orde kan worden gebracht. Dit vraagt om zorgvuldige en op elkaar afgestemde uitvoering. Rijk en provincie zijn bereid om de doorfietsroute Rotterdam-Gouda, inclusief een nieuwe fietsbrug over de Gouwe, grotendeels te financieren. Een belangrijk lobbypunt blijft een extra station, waarvoor Gouda samen met de regio Midden-Holland optrekt. Deze investeringen voor duurzame mobiliteit maken het mogelijk om autoverkeer zoveel als mogelijk te beperken in de vervolgfasen van Westergouwe, zodat de wijk ook op lange termijn bereikbaar blijft.

Westergouwe biedt bovendien ruimte om te experimenteren met andere vormen van bouwen en uitgifte. Denk aan circulair bouwen op gemeentelijke grond en aan rechtstreekse kaveluitgifte aan Goudse woningzoekenden, bijvoorbeeld via CPO, wooncoöperaties of individuele uitgifte, in plaats van uitsluitend uitgifte van complete bouwvelden aan ontwikkelaars.

i INFORMATIEBLOK: SPOORZONE (BLOEMENDAAL)

De Spoorzone is een van de belangrijkste binnenstedelijke ontwikkellocaties van Gouda. Het gebied biedt de kans om een stedelijke wijk te maken die wonen, werken, voorzieningen, mobiliteit, energievoorziening, water en groen combineert, met een aantrekkelijke openbare ruimte en een goede aansluiting op de rest van de stad. Door stijgende kosten bestaat het risico dat de gewenste kwaliteit van openbare ruimte en ontsluiting niet wordt gehaald.

De ontwikkeling van de Spoorzone heeft tot nu geleid tot de oplevering van ruim 150 woningen. Daarnaast zijn 500 woningen in aanbouw. Voor circa 200 woningen is een omgevingsvergunning verleend (Heuvellaan en Harderwijkweg). De huidige ontwikkeling bestaat vooral uit woningbouw, terwijl het Ontwikkelperspectief Spoorzone uitgaat van een gemengd gebied met ook ruimte voor kantoren en andere functies.

Voor de verdere ontwikkeling liggen keuzes voor over welke maatschappelijke voorzieningen nodig zijn, de kwaliteit van de openbare ruimte, de aansluiting op groenstructuren en de organisatie van parkeren op gebiedsniveau. Een belangrijke strategische keuze gaat ook over de rol van de Spoorzone in de stad. Het gebied kan zich ontwikkelen als een zelfstandige wijk, of juist een bovenwijkse rol vervullen door stedelijke voorzieningen te huisvesten die ook andere delen van de stad bedienen. Die tweede optie vergroot de integratie met de stad, maar vraagt ook om een passende inrichting en programmering om de druk op de openbare ruimte beheersbaar te houden.

i INFORMATIEBLOK: BINNENSTAD

De binnenstad is het kloppend hart van Gouda – economisch, cultureel en sociaal. Het is de plek waar inwoners en bezoekers winkelen, uitgaan, verblijven en elkaar ontmoeten. De binnenstad huisvest het unieke middeleeuwse centrum dat Gouda zijn identiteit geeft, met veel monumenten en actieve gemeenschappen die het verhaal van de stad levend houden.

De ontwikkelingen hier bepalen in hoge mate hoe aantrekkelijk, leefbaar en toekomstbestendig de stad als geheel is. Tegelijkertijd is de binnenstad het gebied waar de meeste opgaven en beleidsdrukte samenkomen in een historisch weefsel met schaarse ruimte en waar ingrepen direct zichtbaar zijn. Het gaat onder meer om het begeleiden van functieverandering in panden door een afnemende vraag naar winkelruimte, het anders omgaan met hemelwater en afvalwater, vergroening tegen hittestress, het anders omgaan met autogebruik en het vormgeven van de energietransitie. Een allesbepalende en complicerende factor hierbij is de bodemdaling. De specifieke problematiek hierover is uitgewerkt in het kader 'Bodemdaling'. Bezoekers dragen bij aan levendigheid, maar vragen ook om sturing in de binnenstad. Gouda trekt jaarlijks honderdduizenden bezoekers, met

pieken rond Gouda bij Kaarslicht en de kaasmarkt. Bezoekers versterken het draagvlak voor horeca, cultuur en winkels waar ook inwoners gebruik van maken. Tegelijk is de binnenstad compact en de openbare ruimte beperkt, waardoor drukte op piekmomenten kan toenemen. Dit vraagt om een bestuurlijke keuze: hoe wil Gouda bezoek en verblijf sturen, zodat het bijdraagt aan de stad op een manier die past bij leefbaarheid en ruimtegebruik?

De openbare ruimte in de binnenstad is van groot belang voor het wonen, werken, winkelen en recreëren van de hele stad. In 2023 heeft de raad een Kwaliteitsplan voor de openbare ruimte binnenstad vastgesteld. De afgelopen jaren zijn enkele straten opnieuw ingericht conform dit plan. De komende jaren moeten meer straten volgen, maar hiervoor ontbreken nog middelen. Daarnaast ligt er een forse opgave voor onderhoud en vervanging van civieltechnische kunstwerken zoals bruggen en kademuren. Ook de riolering moet gefaseerd worden vervangen en berekend zijn op de klimaatverandering.
In de binnenstad is bovendien relatief weinig groen, terwijl juist hier de hittestress en wateroverlast het grootst zijn. Tegelijkertijd vraagt de energietransitie om verduurzaming van monumentale panden in het beschermde stadsgezicht. De toenemende drukte in de ondergrond kan spanning opleveren met het behoud van archeologisch erfgoed.

Al deze opgaven komen samen in dezelfde beperkte ruimte. Dat vraagt om duidelijke prioriteiten en fasering. Het nieuwe gemeentebestuur kan richting geven via een omgevingsprogramma binnenstad, met heldere speerpunten en een prioritering van projecten.

Welke groeiambitie Gouda ook nastreeft, de ruimte is beperkt. Groei vraagt daarom om keuzes in de verdeling van schaarse ruimte. Dat brengt ons bij de tweede opgave.

De druk op de fysieke leefomgeving maakt zichtbaar dat ruimte in Gouda schaars is, bovengronds én ondergronds. Dat vraagt om scherpe afwegingen: welke functies krijgen voorrang, waar kunnen functies worden gecombineerd, en hoe kan de beschikbare ruimte slimmer worden benut?

Opgave 2: Schaarse ruimte verdelen – concurrentie én combinatie
Schaarse ruimte is de tweede opgave, omdat vrijwel alle ambities op dezelfde vierkante meters landen. Bovengronds en ondergronds doen meerdere functies een beroep op dezelfde ruimte. Die claims passen niet overal en niet allemaal tegelijk. Ze moeten landen in een bestaande (soms historische) leefomgeving, met eigen kenmerken en beperkingen, zoals de historische binnenstad en de slappe bodem. Dit maakt ruimteverdeling een bestuurlijke keuzevraag, niet alleen een ontwerppuzzel.

Mobiliteit, groen, klimaatadaptatie en energie leggen allemaal een claim op dezelfde openbare ruimte. In Nederlandse steden is 50 tot 55% van het bestrate oppervlak nodig voor rijdende en stilstaande auto's. Tegelijk vraagt vergroening om ruimte voor ecologische verbindingen en om een robuuste groenstructuur. Hoe meer de stad verdicht, hoe belangrijker uitloopmogelijkheden en recreatieve verbindingen naar het buitengebied worden. Klimaatadaptatie vraagt ruimte voor waterberging en schaduw tegen hittestress. De energietransitie vraagt bovengronds ruimte voor onder meer transformatorhuisjes en laadinfrastructuur, en ondergronds voor verzwaring en uitbreiding van het elektriciteitsnet.

Woningbouw vraagt ruimte in Westergouwe, de Spoorzone en door verdichting in bestaande wijken. Tegelijk vraagt bedrijvigheid ruimte: circa 9 hectare bedrijventerrein tot 2030 (op basis van de economische agenda) en 10.000 m² kantoorruimte. Daar staat tegenover dat circa 3,2 hectare bedrijventerrein en kantoorruimte verdwijnt voor woningbouw. De transitie naar een circulaire economie vergroot de ruimtevraag bovendien tijdelijk, omdat opslag en hergebruik extra ruimte vragen zolang de lineaire economie nog bestaat (tot circa 40% extra ruimte). Wo-

ningbouw, bedrijvigheid en voorzieningen kunnen elkaar versterken, maar concurreren ook om schaarse ruimte én om schaarse netcapaciteit.

Onder het maaiveld concurreren kabels en leidingen, riolering, warmtenetten en de verzwaring van het elektriciteitsnet om dezelfde ruimte. Daarbij komen boomwortels, ruimte voor waterberging en infiltratie. Bovendien liggen er op plekken nog loze leidingen uit het verleden, zonder dat er een compleet overzicht is. De ondergrond is nog niet geregeld in het omgevingsplan. Ruimte wordt benut volgens het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Dat leidt tot versnippering en kan toekomstige oplossingen blokkeren. Onvolledige sanering kan later leiden tot hogere kosten en langere doorlooptijden. Om kosten te besparen en overlast te beperken, is in het verleden infrastructuur soms (deels) blijven liggen. Daardoor kunnen toekomstige bouw- en onderhoudswerkzaamheden onverwacht duurder uitpakken of langer duren. Dit onderstreept het belang van programmering, bundeling van werkzaamheden en heldere spelregels voor de ondergrond.

In bouwprojecten blijkt regelmatig dat niet alle eisen tegelijk passen op één locatie. Een bouwplot is vaak te klein om woningbouw te combineren met groen, parkeren, waterberging en speelruimte. Dit vraagt om bestuurlijke keuzes vóór de planvorming: welke eisen zijn hard, en waar is flexibiliteit mogelijk? Daarbij is vooral het schaalniveau bepalend. Niet elke functie hoeft op elk plot te landen. Compensatie op gebieds- of gemeentelijk niveau kan ruimte geven, maar vraagt dan wel om duidelijke afspraken en reserveringen elders. Die keuze bepaalt hoeveel flexibiliteit er in projecten is én hoe de gemeente haar doelen borgt.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN SCHAARSE RUIMTE VERDELEN

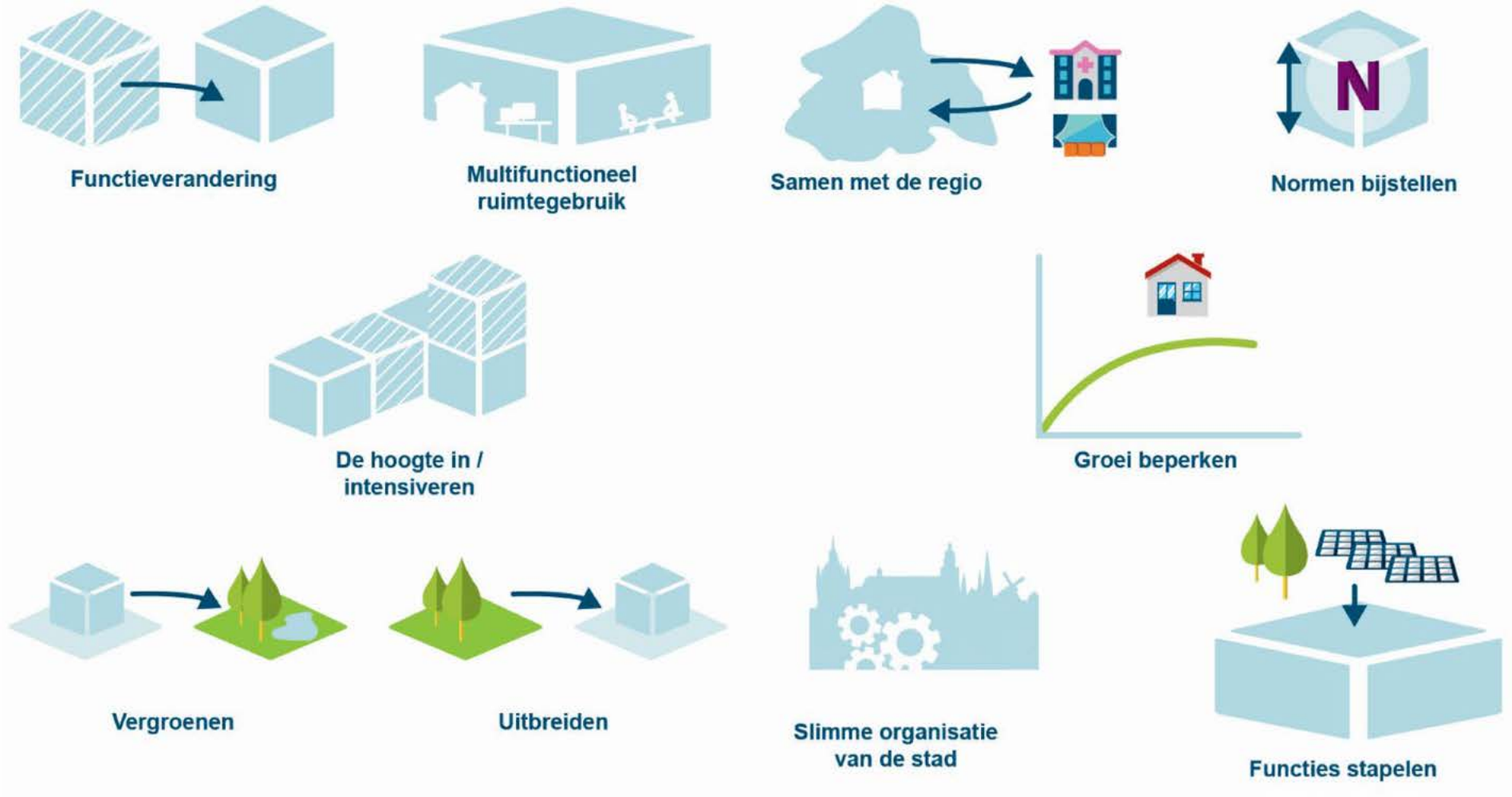
De Omgevingsvisie biedt diverse strategieën als ruimteclaims knellen. Denk aan functieverandering (transformatie), multifunctioneel gebruik (stapelen van functies) of intensiveren (de hoogte in). Dat laatste is in de historische binnenstad slechts beperkt mogelijk. Oplossingen liggen ook buiten de stadsgrenzen (regionale afstemming) of in het bijstellen van normen (zoals parkeren). Tot slot kan het bestuur kiezen voor het temporiseren of begrenzen van groei om de druk op ruimte te verlagen. De gekozen mix van deze strategieën bepaalt het toekomstbeeld van Gouda.
Deze strategieën geven richting, maar vragen om bestuurlijke keuzes. Daarbij kan het kiezen van een aantal heldere principes behulpzaam zijn.

De kernvragen zijn:

1. **Welke verdichtingsgraad is waar acceptabel? Waar kiest het bestuur voor intensiveren binnen de bestaande stad (hoger, compacter, functies stapelen en multifunctioneel gebruik) en waar is begrenzen of temporiseren van groei logisch, om druk op ruimte en (historische) leefomgeving te beperken? En hoe waarborgt het voldoende voorzieningen en kwaliteit van de leefomgeving bij verdichting en welke normering kiezen we daarvoor?**
2. **Welke functies krijgen waar prioriteit (wonen, werken, voorzieningen, mobiliteit, energievoorziening, water en groen) en kan dat per wijk verschillen? Hoe handelt het bestuur wanneer sectorale normen zoals groen, parkeren, geluid, waterberging en voorzieningen niet allemaal tegelijk haalbaar zijn? Welk afwegingskader geldt dan?**
3. **Wat gaat de gemeente doen om handelingsperspectief te bieden voor bewoners en ondernemers voor de gevolgen van voortgaande bodemdaling op lange termijn in de Binnenstad?**

Heldere principes over ruimteverdeling geven richting, maar zijn niet genoeg. De praktijk is complex en goede bedoelingen leiden niet vanzelf tot uitvoerbare plannen. De

3.12 Strategieën Omgevingsvisie



huidige werkwijze loopt tegen grenzen aan: sectoren hanteren eigen normen en ruimtelijke keuzes worden vaak per project gemaakt. Bij toenemende schaarste stapelen die normen zich op. Dat leidt tot plannen die niet uitvoerbaar zijn, of tot de conclusie dat op een locatie “niets meer past”. Zolang de werkwijze niet verandert, komt de integrale afweging onvoldoende van de grond. De derde opgave gaat daarom over de instrumenten waarmee het bestuur grip wil houden op de ruimtelijke ontwikkeling van Gouda.

Opgave 3: Regie voeren op ruimtelijke ontwikkeling en beheer

Opgave 2 ging over de vraag **welke** keuzes Gouda maakt bij schaarse ruimte. Opgave 3 gaat over de vraag **hoe** het bestuur die keuzes daadwerkelijk realiseert. Als ambities met elkaar concurreren, is niet alleen een helder afwegingskader nodig, maar ook een passend instrumentarium. Dit geldt zowel bovengronds als ondergronds.

Regie op de ruimte vraagt om instrumenten, terwijl de sturingspositie van Gouda in de bestaande stad beperkt is. Gouda heeft nagenoeg geen grondposities in de bestaande stad. Bij meer dan de helft van woningbouwontwikkelingen is de grond in eigendom van marktpartijen. Hierdoor komen ruimtelijke plannen veelal van ontwikkelaars, waardoor de gemeente afhankelijk is van onderhandelingen over tempo, aantallen en betaalbaarheid. Ook bedrijventerreinen zijn grotendeels in particulier eigendom. De sturing via omgevingsplanregels is daarbij beperkt. Gouda kan ervoor kiezen deze afhankelijkheid als gegeven te accepteren, maar kan ook besluiten grond- en sturingsinstrumenten in te zetten om meer perspectief op uitvoering van de ambities te creëren.

Een andere regievraag speelt in de openbare ruimte. De vervangingsopgave in de openbare ruimte is groot, terwijl de middelen en kwaliteitsambitie onder druk staan. De komende jaren staat Gouda voor omvangrijke vervanging van wegen, riolering, groen en civieltechnische kunstwerken. Tegelijk is het budget voor beheer en inrichting al jaren krap. Gouda geeft structureel minder uit aan infrastructuur en het beheer van de openbare ruimte dan vergelijkbare gemeenten, met name op het onderdeel wegen en wegenonderhoud. Het huidige beheer is primair gericht op instandhouding op minimale technische kwaliteit.

De onderhoudsniveaus zijn al lange tijd sober en vooral technisch gedreven. In de praktijk betekent dit vaak laat ingrijpen, bijvoorbeeld pas bij forse verzakkingen. Dit raakt aan leefbaarheid én aan financiële beheersbaarheid op de langere termijn. Het risico op onverwachte incidentele

3.13 Bouwprogramma's en randvoorwaarden in balans



De bouw van extra woningen en bedrijven vraagt ook om extra investeringen in randvoorwaarden, zoals verkeersmaatregelen, groen, energie en wateropvang.

kosten wordt groter. Op veel plekken staat de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk, zowel zichtbaar als in toegankelijkheid. Intensiever gebruik versnelt slijtage en verkort de onderhoudscyclus. Er zijn mogelijkheden om deze trend om te buigen en toe te werken naar een optimistischer beeld voor onze openbare ruimte. Dat vraagt om een keuze voor toekomstgericht investeren om het niveau op peil te houden.

De kwaliteit van de openbare ruimte werkt door in woontevredenheid en vastgoedwaarde. Een goed ingerichte openbare ruimte ondersteunt vertrouwen en stimuleert ook particuliere investeringen. Wanneer particuliere investeringen hier achterblijven, daalt de woningwaarde en daarmee de aantrekkelijkheid van de stad. Tenslotte vraagt ook een belangrijk deel van de bestaande woningvoorraad om vernieuwing en groot onderhoud. Circa 65% van de woningen is ouder dan 40 jaar. Het vraagt samenspraak met bewoners en verhuurders om te verkennen hoe verduurzaming van openbare ruimte, het anders gaan verwarmen en groot onderhoud van woningen elkaar kunnen versterken.

Een belangrijk vraagstuk is ook de koppeling tussen beleid en beheer: zonder integrale programmering blijven kansen liggen. Veel beleidsprogramma's raken aan de inrichting van de openbare ruimte, maar zijn beperkt (financieel) verbonden met de langjarige beheer- en onderhoudsprogrammering (GOVO). In die planning telt vooral de technische staat: er wordt pas ingegrepen als wegen, riolering of groen écht aan vervanging toe zijn. Dat voorkomt onnodige kosten, maar het maakt het lastig om tegelijk beleidswensen mee te nemen, zoals vergroening, klimaatmaatregelen of betere toegankelijkheid. Ook is er weinig geld gereserveerd om onderhoud naar voren te halen. Als een andere opgave vraagt om eerder vervangen, is meebetalen vanuit GOVO daarom niet vanzelfsprekend. Daardoor worden werkzaamheden minder vaak gecombineerd en blijven koppelkansen en efficiëntievoordelen liggen.

Wijkgericht werken aan opgaven biedt perspectief om deze aan elkaar te verbinden en zo regie te voeren op de ruimte. Met het omgevingsprogramma Goverwelle is hier ervaring mee opgedaan. Deze geleerde lessen zijn input voor het werken aan opgaven in de andere wijken.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN
REGIE VOEREN OP DE RUIMTE



Zonder sterkere regie blijft ruimteverdeling in hoge mate afhankelijk van marktinitiatieven en keuzes per project. Dit vraagt om bestuurlijke keuzes over rol, prioritering en strategie.

1. **Welke sturingsmogelijkheden zet het nieuwe gemeentebestuur in om regie te voeren op de schaarse ruimte? Welke rol kiest het bestuur: vooral faciliterend, of actiever met inzet van grond- en uitvoeringsinstrumenten? En welke financiële risico's zijn daarbij aanvaardbaar?**
2. **Blijft de onderhouds- en vervangingsplanning vooral gericht op minimale technische kwaliteit, of kiest Gouda voor een aanpak waarin eerder wordt ingegrepen? In hoeverre verbindt Gouda daarbij beleidsdoelen (zoals groen, klimaat en toegankelijkheid) structureel aan de meerjarenplanning (GOVO), inclusief de financiële consequenties?**
3. **Welke ruimte wil het bestuur geven aan differentiatie bij investeringen en beheer van de openbare ruimte, vooral gelijkelijk over wijken (naar rato)? Of juist met extra inzet in wijken waar opgaven en problemen groter zijn?**

Regie op ruimtelijke ontwikkeling en beheer is geen doel op zich, maar een voorwaarde om de stad goed te laten functioneren. Dat geldt bij uitstek voor de maatschappelijke voorzieningen, waar ruimtelijke schaarste en financiële druk samenkomen.

Opgave 4: Maatschappelijke voorzieningen

De vierde opgave richt zich op de maatschappelijke voorzieningen die Gouda nodig heeft om een goed functionerende stad te blijven. Schaarste raakt ook de maatschappelijke voorzieningen in de stad, zowel ruimtelijk als financieel. Dat begint bij het onderwijs. Circa 16.000 leerlingen volgen les in 56 schoolgebouwen, waarvan een groot deel verouderd is en niet meer voldoet aan de huidige kwaliteitseisen. Nu wordt invulling gegeven aan deze opgaven via het Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2026 – 2030 2e tranche IHP. De investeringsbehoefte is echter groot (een derde tranche is op termijn nodig) en een lager vervangingstempo van schoolgebouwen betekent dat deze langer en tegen hogere kosten in stand moeten worden gehouden. Ondertussen neemt de druk verder toe doordat de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen gemeenten verplicht om nieuwe scholen in beginsel binnen een jaar te huisvesten.
Een vergelijkbare opgave tekent zich af bij de binnensportaccommodaties. Een aanzienlijk deel daarvan loopt in de komende tien tot vijftien jaar tegen het einde van de technische levensduur aan, en voor een klein aantal geldt dat al op veel kortere termijn. De accommodaties worden intensief benut, zowel door sportverenigingen als door het basis- en voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd hebben diverse verenigingen verhuiswensen, omdat zij groeien of te maken krijgen met veranderende eisen van sportbonden.

Het beeld wordt nog completer wanneer ook ontmoetingsplekken, speelvoorzieningen en ruimte voor eerstelijnszorg worden meegewogen. Al deze voorzieningen zijn essentieel om de ondersteuning van inwoners toekomstbestendig te houden. Gouda heeft op dit moment goed zicht op wat er is, maar de vraag of het aanbod ook nu en in de toekomst toereikend is, is nog grotendeels onbeantwoord. Er ontbreken normen voor het type, het aantal en de spreiding van de benodigde voorzieningen.

Waar deels het toekomstige voorzieningenniveau nog in kaart gebracht moet worden, heeft de culturele infrastructuur van Gouda juist een stevige en zichtbare basis. De vier grote instellingen, Museum Gouda, de Goudse Schouwburg, Bibliotheek Gouda en Cultuurhuis Garenspinnerij, leveren hoge kwaliteit met een regionale en deels landelijke uitstraling. Samen bieden zij een breed scala aan mogelijkheden om cultuur te beoefenen en te beleven, en zij spelen een belangrijke rol in de cultuureducatie. Het rijke culturele aanbod is bovendien een van de kernkwaliteiten waarmee Gouda zich als aantrekkelijke stad profileert. De bezoekers- en deelnemersaantallen zijn hoog, en met het stadhuis komt daar binnenkort een nieuwe basisvoorziening bij. Toch

is het beeld niet onverdeeld positief: de exploitatie van sommige instellingen staat onder druk door stijgende kosten en beperkte indexatie van subsidies. Diezelfde spanning is voelbaar bij niet-gesubsidieerde culturele organisaties. Begin 2026 heeft de raad daarom besloten gelden vrij te maken voor Museum Gouda, om te voorkomen dat de museumfunctie, de gemeentelijke collectie en het rijksmonument in gevaar zouden komen. Op langere termijn speelt de renovatie van het resterende deel van het museum, de oplopende exploitatielasten en de behoefte aan een extern depot.

Naast deze gevestigde instellingen is de afgelopen jaren met behulp van projectsubsidies een nieuwe generatie culturele initiatieven opgebloeid, met een breed bereik en een sterke maatschappelijke betrokkenheid, nadrukkelijk ook door en voor jongeren. De financiering van deze initiatieven steunt echter grotendeels op tijdelijke middelen, zoals de SPUK Impuls Jongerencultuur, waardoor vanaf 2028 nog slechts een beperkt projectbudget resteert. Dat maakt de toekomst van deze initiatieven onzeker. Bovendien is er een groep die binnen de huidige structuur van enerzijds de vier basisinstellingen en anderzijds de projectsubsidies tussen wal en schip dreigt te vallen. Dat geldt voor jonge en kleinschalige makers, maar evengoed voor amateurverenigingen die worstelen met stijgende kosten. Vanuit de stad ontstaan daarnaast regelmatig nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld voor kunstwerken in de openbare ruimte, waarbij al snel de verwachting leeft dat de gemeente een financiële en organisatorische rol op zich neemt. Het collectieplan biedt daarvoor wel inhoudelijke kaders, maar binnen de huidige middelen en capaciteit is de ruimte om hieraan tegemoet te komen beperkt.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN MAATSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN

1. **Welk niveau van basisvoorzieningen (onderwijs, sport, zorg, cultuur, ontmoeting, recreatieve, jeugd- en speelvoorzieningen) wil het bestuur (in elke wijk) borgen, en welke extra voorzieningen horen bij de groei van Gouda als centrumgemeente?**
2. **Welk tempo en ambitieniveau kiest het bestuur voor vernieuwing en clustering van schoolgebouwen? Hoe verhoudt dit zich tot tijdelijke huisvesting, de invulling van de zorgplicht en de gewenste regie op de integraal kind centra (IKC's) en multifunctionele voorzieningen? En welke (alternatieve) financieringsopties verkent Gouda?**
3. **Is het bestuur bereid om vrijkomende gebouwen met een maatschappelijk functie te behouden om daarmee toekomstige nieuwe behoeftes te kunnen opvangen, in plaats van deze te verkopen ten behoeve van bijvoorbeeld woningbouw; welke risico's acht het daarbij aanvaardbaar?**
4. **Welke rol kiest de gemeente in eigendom en beheer van sportvelden en -banen, en draagt gemeentelijk eigendom bij aan een gelijk speelveld tussen verenigingen?**
5. **Welke visie heeft het nieuwe gemeente bestuur overkoepelend op wat Gouda wil bereiken met cultuur? Welke positie krijgt de culturele basisinfrastructuur in de nieuwe cultuurnota? Kiest het bestuur ervoor om de grote vier instellingen te consolideren, uit te breiden met het stadhuis, en/ of krijgen nieuwe initiatieven relatief meer ruimte, en ten koste van wat?**
6. **Welke investeringsruimte is het bestuur bereid vrij te maken voor investeringen voor Museum Gouda op de langere termijn?**

4 | Een stad die transformeert

Inleiding

Het vorige hoofdstuk laat zien dat de ruimte in Gouda schaars is en dat veel ambities op dezelfde vierkante meters landen. Een belangrijk deel van die claims komt voort uit grote transities waar de stad middenin zit. Een toekomstbestendige stad vraagt dat Gouda tijdig inspeelt op grote veranderingen. De energietransitie, klimaatadaptatie, de mobiliteitstransitie en de omslag naar een circulaire economie bieden kansen om Gouda schoner, gezonder en veerkrachtiger te maken. Deze transities vragen om keuzes over tempo, prioriteiten, geld en uitvoering.

Dit hoofdstuk verkent de belangrijkste opgaven en de bestuurlijke keuzes rond deze thema's.

De centrale vragen in dit hoofdstuk zijn:

- Welk tempo en ambitieniveau kiest Gouda in de transities en wat betekent dat voor middelen, capaciteit en risico's?
- Welke rol kiest de gemeente in de transities: faciliterend, regisserend of zelf investeren?

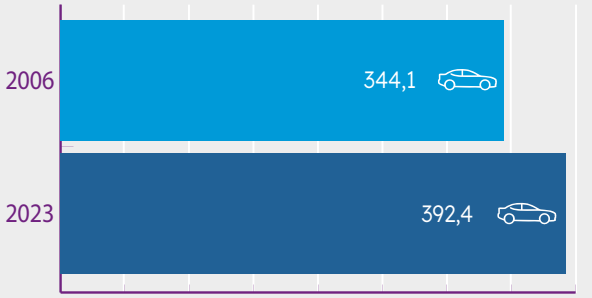
Belangrijkste trends en ontwikkelingen

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het van belang scherp te hebben waar Gouda nu staat. Welke veranderingen zijn al zichtbaar in mobiliteit en energiegebruik? En hoe verhouden de Goudse cijfers zich tot de landelijke trends en ambities? De volgende paragraaf beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen. De cijfers laten zien dat de trend op onderdelen positief is, terwijl het tempo en het effect per thema verschillen. Op sommige onderdelen is sprake van stevige dalingen (zoals CO_2-uitstoot en aardgasverbruik), terwijl andere onderdelen achterblijven of nieuwe aandachtspunten laten zien.

Veranderend mobiliteitsbeeld

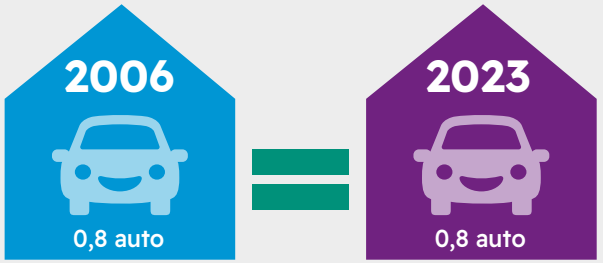
Goudse huishoudens bezitten gemiddeld 0,8 auto per huishouden. Dit is lager dan het Nederlandse gemiddelde en relatief laag in vergelijking met steden zonder universiteit.

4.1 Aantal personenauto's
per 1000 inwoners in Gouda



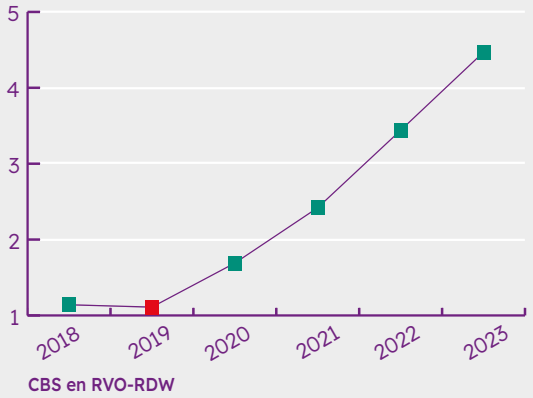
CBS

4.2 Aantal personenauto's per huishouden



CBS

4.3 Percentage elektrische voertuigen
van totaal aantal voertuigen in Gouda



CBS en RVO-RDW

Het autobezit groeit echter wel sneller dan in gemeenten van vergelijkbare omvang. Tussen 2006 en 2023 steeg het aantal personenauto's van 344 naar 392 per 1.000 inwoners. In absolute aantallen groeide het aantal personenauto's van ongeveer 24.500 in 2005 naar bijna 30.000 in 2024. Tegelijkertijd daalde het aantal bedrijfsvoertuigen juist fors: van 210 naar 72 per 1.000 inwoners, waarmee Gouda nu op het niveau van zeer sterk stedelijke gemeenten ligt.

De transitie naar elektrisch rijden gaat snel. Het aantal volledig elektrische voertuigen groeide van 116 in 2015 naar ruim 1.660 in 2024, een veertienvoudige toename. Het aandeel elektrische personenauto's bedraagt inmiddels bijna 7%. Dit percentage is in lijn met gemeenten van een vergelijkbare omvang, maar blijft achter bij zeer sterk stedelijke gemeenten waar dit aandeel boven de 10% ligt.

De manier waarop Gouwenaren zich verplaatsen verandert gestaag. Van alle ritten die zij maken, wordt 55% met de auto gedaan, 37% met de fiets en 8% met het openbaar vervoer. Binnen de stadsgrenzen is de fiets met 63% veruit het meest gebruikte vervoermiddel, al is dat aandeel wel gedaald ten opzichte van 71% in 2018. Daar staat tegenover dat sinds de coronapandemie het lopen aan populariteit heeft gewonnen: landelijk steeg de afstand die mensen lopend afleggen tussen 2019 en 2023 met 33%.

De verkeersveiligheid in Gouda laat een gemengd beeld zien. Het aantal ongevallen daalde van 672 in 2004 naar 277 in 2014, maar is sindsdien weer gestegen naar 436 in 2023 en 375 in 2024. Deze stijging past in een landelijk beeld waarin het aantal verkeersongevallen de laatste jaren weer toeneemt. Opvallend is de samenstelling van de ongevallen: fietsongevallen vormen in Gouda 20% van het totaal, waar dit in vergelijkbare gemeenten slechts 5 tot 6,5% is. Ook de ernst van ongevallen is hoger dan elders: 34% leidt tot letsel, tegenover 20 tot 23% in de benchmark gemeenten.

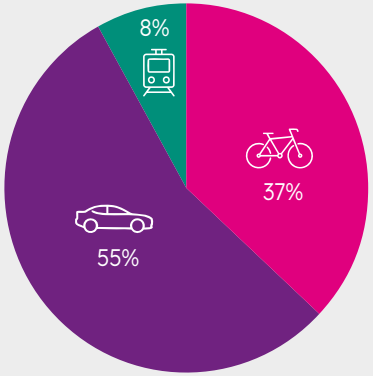
Er is een maatschappelijke noodzaak om (elektrische) deelmobiliteit, fietsen en lopen te stimuleren. Dat vraagt om een samenhangende benadering, met bewuste keuzes in de regie op de energietransitie en in de inrichting van de openbare ruimte.

Verduurzaming, milieu en energiegebruik

Nederland moet 55% CO_2-reductie in 2030, 90% in 2040 en klimaatneutraliteit in 2050 realiseren. De kans dat de wettelijke doelstelling van 55% reductie wordt gehaald is echter minder dan 5%[14]. Naast de energietransitie is

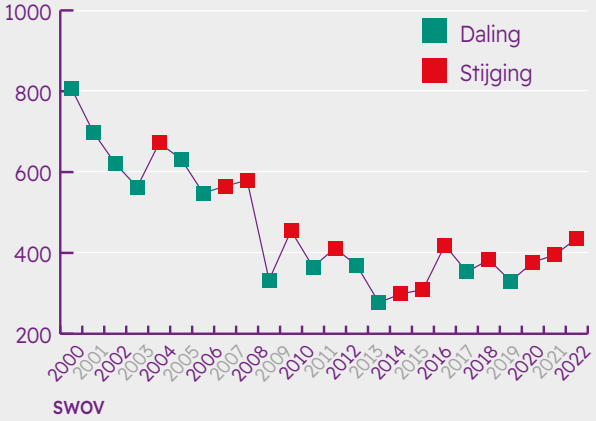
4.4 Verdeling van ritten

percentage van totaal aantal ritten in Gouda, 2022-2023



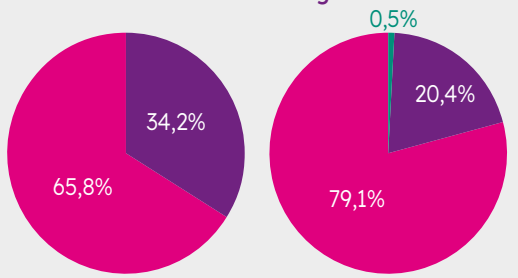
Onderzoek Verplaatsingen in Nederland (OViN) en Onderzoek Onderweg in Nederland (ODiN)

4.5 Aantal verkeersongevallen



swov

4.6 Ernst van letsel verkeersongevallen 2022



swov Dodelijke afloop Letsel Materiële schade

een tweede transitie nodig: de overgang naar een circulaire economie, met als einddoel een volledig circulaire economie in 2050. De landelijke tussendoelen voor 2035 zijn: minimaal 82% van het Nederlandse afval wordt gerecycled, het aandeel duurzame biotische en secundaire grondstoffen is minimaal 55%, en het totale grondstoffengebruik is 15% lager dan in 2016.

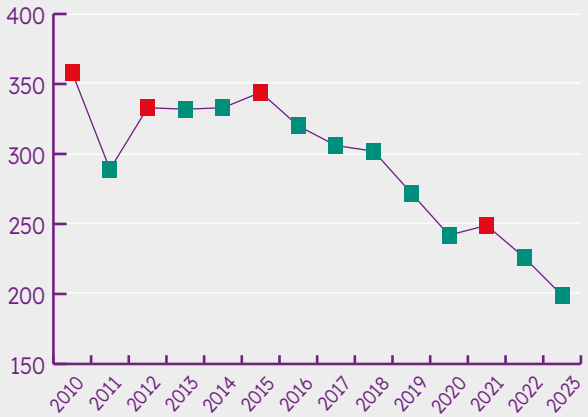
De CO_2-uitstoot in Gouda is de afgelopen jaren fors gedaald. Tussen 2010 en 2023 nam de totale uitstoot af van 358 naar 199 kiloton, een reductie van bijna 45%. Deze daling is vooral zichtbaar vanaf 2015. De gebouwde omgeving leverde de grootste bijdrage aan deze reductie: de uitstoot daalde hier van 211 kiloton in 2010 naar 126 kiloton in 2022. Ook de industrie laat een daling zien, van 95 naar 59 kiloton. Verkeer en vervoer blijven achter met een afname van slechts 20%, van 52 naar 41 kiloton.

Binnen de totale CO_2-reductie zijn er duidelijke verschillen tussen sectoren. De (semi-)publieke sector laat over de hele linie sterke dalingen zien van meer dan 50%. In de private sector is industrie met 51 kiloton in 2023 de grootste uitstoter, ondanks een daling van 38% sinds 2013. De sterkste relatieve dalingen zijn te zien bij verhuur en overige zakelijke diensten (78% daling), bouw (73% daling) en financiële dienstverlening (68% daling). Een uitzondering vormt de sector vervoer en opslag, waar de uitstoot juist meer dan verdubbelde: van 2,1 kiloton naar 4,7 kiloton. Dit is de enige sector met een stijgende totale uitstoot in Gouda.

Het energieverbruik in Goudse woningen daalt gestaag. Het aardgasverbruik nam af met 38%, van bijna 40 miljoen m^3 in 2006 naar 24 miljoen m^3 in 2023. Het elektriciteitsverbruik daalde met 14%. Koopwoningen verbruiken structureel meer energie dan huurwoningen, al wordt dit verschil kleiner. Het verschil tussen woningtypen is aanzienlijk: vrijstaande woningen verbruiken ruim twee keer zoveel energie als appartementen.

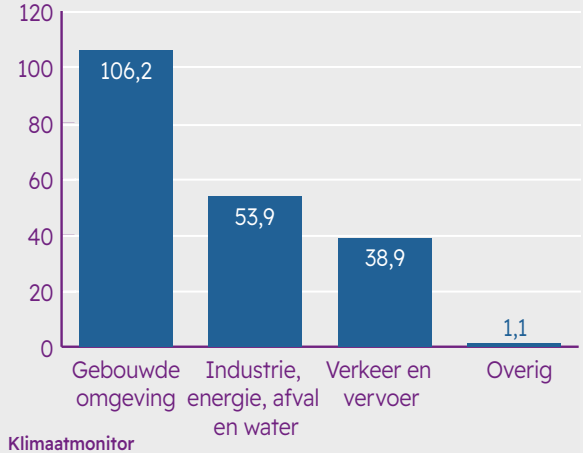
De energieprestatie van woningen verbetert, maar Gouda blijft achter bij vergelijkbare gemeenten. In 2025 heeft 23% van de woningen een A-label, tegenover 29% elders. Wel is duidelijke vooruitgang zichtbaar: het aandeel A-labels steeg van 14% in 2019 naar 23% in 2025, terwijl het aandeel woningen met label D of lager daalde van 37% naar 25%. Bij utiliteits- en overheidsgebouwen is de verduurzaming duidelijk zichtbaar: het aantal gebouwen met een A-label steeg van 350 in 2021 naar 505 in 2025. Een hoger label

4.7 CO_2 uitstoot
Totaal bekende CO_2-uitstoot in kton Gouda



RVO

4.8 CO_2 uitstoot per categorie
Uitstoot in kton in Gouda, 2023



Klimaatmonitor

14 Bron: Planbureau voor de Leefomgeving: Klimaat- en Energieverkenning 2025

geeft echter geen informatie over mate van isolatie, energieverbruik of dalend gasverbruik of hoe de gemeente op weg is richting CO_2 neutraal en aardgasvrij.

De luchtkwaliteit is de afgelopen jaren verbeterd als gevolg van strengere vergunningen voor industrie, schonere auto's en milieuzones. Vanaf 2030 gelden strengere Europese normen voor fijnstof (PM2.5 en PM10) en stikstofdioxide (NO_2), die aanzienlijk lager liggen dan de huidige grenswaarden[15]. Ondanks dat in Gouda nu aan de wettelijke normen voor luchtkwaliteit wordt voldaan, wordt nog niet voldaan aan de advieswaarde van de WHO. Het aantal klachten over houtstook neemt toe. Een andere bron van fijnstof die toeneemt is bandenslijtage. Omdat elektrische auto's over het algemeen zwaarder zijn, is de bandenslijtage ook hoger. De hoeveelheid (ultra) fijnstof van banden is vele malen hoger dan die vanuit de uitlaatgassen[16].

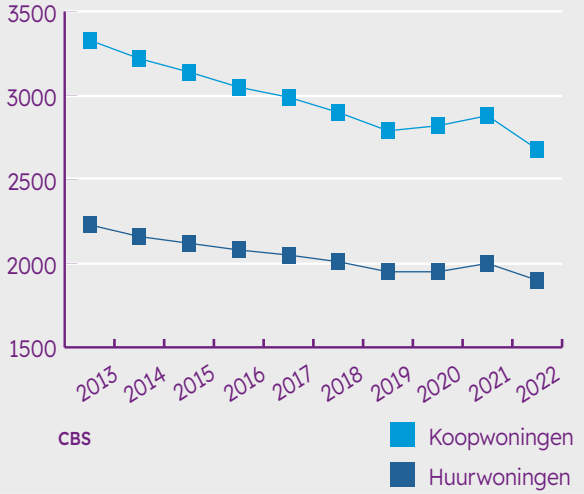
De cijfers laten zien dat er beweging is, maar ook dat de opgave nog fors is. Op sommige terreinen boekt Gouda vooruitgang, op andere blijft het tempo achter bij wat nodig is voor de landelijke doelen. Daarbij spelen praktische beperkingen een rol: capaciteit op het net, beschikbaarheid van vakmensen, onzekere financiering. Dit alles voedt de vraag welk ambitieniveau passend is en welke rol past bij de gemeente.

Bestaande kaders voor de fysieke transities

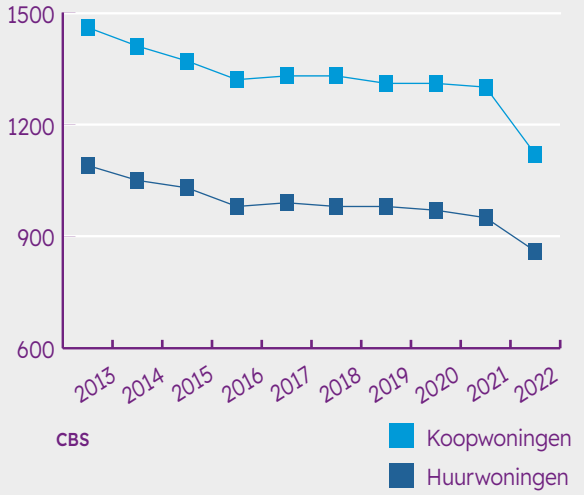
De geschetste trends maken duidelijk dat de fysieke transities in volle gang zijn, maar ook dat de uitkomst nog onzeker is. Het tempo, de richting en de verdeling van kosten en baten zijn niet vooraf bepaald. Het gemeentebestuur opereert daarbij niet in een vacuüm: landelijke en provinciale kaders bepalen mede de speelruimte. De volgende paragraaf zet de belangrijkste kaders op een rij.

Energietransitie en duurzaamheid
Het Duurzaamheidsplan Gouda 2025 schetst de acties die nodig zijn om doelstelling Gouda CO_2-neutraal in 2040 te kunnen halen. Hiervoor zijn de Klimaatwet, het Klimaatakkoord (waarin ook de VNG heeft meegetekend) en verwante wetgeving zoals de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie belangrijk. Gouda heeft zich via de Regionale Energiestrategie 1.0 Midden-Holland verplicht om extra elektriciteit te produceren.

4.9 Gemiddelde elektriciteitslevering woningen
Gouda in kwh



4.10 Gemiddeld aardgasverbruik
Gouda in m^3



15 Bron: Platform31: Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste
16 Bron: Emmissions Analytics: Gaining traction, losing tread Pollution from tire wear now 1,850 times worse than exhaust emissions

Duurzame mobiliteit
In de vorige bestuursperiode is een begin gemaakt met de uitvoering van het Verkeerscirculatieplan.

Voor beslissingen op provinciaal- en rijksniveau voor provinciale wegen, fietspaden, rijkswegen en OV is de gemeente afhankelijk van anderen. Gemeentelijke bestuurlijke beïnvloeding op die beslissingen is uiteraard wel mogelijk. Parkeernormeringen worden door de provinciale omgevingsverordening begrensd. In beginsel geldt voor een straal van 1,2 km rond station Gouda en 800 meter rond station Goverwelle een norm van 0,7 parkeerplaats per woning en voor Westergouwe is dat 1,3 per woning. Afwijking hiervan is alleen mogelijk op grond van aangetoond gemiddeld autobezit.

Opgaven en strategische afwegingen

De trends en ontwikkelingen bepalen samen het speelveld waarbinnen het gemeentebestuur de komende jaren keuzes maakt. In deze paragraaf werken we drie centrale opgaven uit, met per opgave de belangrijkste afwegingsvragen die om bestuurlijke richting vragen. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van al bestaande vastgestelde kaders, wetgeving en overeenkomsten.

Opgave 1: Het terugdringen van de CO_2-uitstoot
De eerste opgave is het verder terugdringen van de CO_2-uitstoot, vooral via de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie. De klimaatopgave kent twee sporen. Mitigatie en adaptatie. Mitigatie gaat over het terugdringen van CO_2-uitstoot via de energietransitie en de circulaire economie. Klimaatadaptatie gaat over het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast, hittestress, droogte en afnemende biodiversiteit.

Knelpunten in infrastructuur en middelen
De energietransitie loopt aan tegen harde fysieke en financiële grenzen. Een acute opgave is de mismatch tussen de noodzakelijke elektrificatie en de capaciteit van de fysieke infrastructuur. Met de komst van een nieuw prioriteringskader van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de daarmee samenhangende onduidelijkheid van prioritering en reservering van netcapaciteit, is het nog onduidelijk welke geplande ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw, bedrijvigheid, maatschappelijke voorzieningen) gerealiseerd kunnen worden (totdat het net is uitgebreid). Deze situatie is naar verwachting pas tussen 2032 en 2035 opgelost.

Daarnaast wordt de opgave geremd door een tekort aan middelen. De praktijk leert dat de uitvoeringskosten voor lokaal klimaat- en energiebeleid 40% hoger liggen dan oorspronkelijk geraamd. De bouweisen zijn verhoogd maar budgetten vanuit de overheid niet. Tegelijkertijd is de gemeente voor financiering zwaar afhankelijk van incidentele en onzekere rijksbijdragen (SPUK-middelen en tijdelijke regeling CDOKE). De rijksbijdrage voor klimaat- en energietaken wordt vanaf 2026 met 10% gekort, en het is onduidelijk wat de bijdrage na 2030 zal zijn. Als deze subsidies verder wegvallen, dreigt de uitvoering direct te stokken. Zelfs als de financiering rond is, stuit de uitvoering op een arbeidsmarktvraagstuk: er is een acuut tekort aan technisch geschoold personeel om de warmtetransitie en isolatieopgave in de wijken daadwerkelijk uit te voeren, wat een rem zet op het tempo.

Discrepantie tussen doel en invloed
Er bestaat een structurele discrepantie tussen de gemeentelijke klimaatdoelen en de daadwerkelijke invloedssfeer van de gemeente. De industrie is verantwoordelijk voor 26% van de totale CO_2-uitstoot in Gouda, maar de gemeente heeft geen juridische bevoegdheid om verduurzaming in deze sector af te dwingen; die macht ligt bij de provincie en het Rijk. Hierdoor is een kwart van de opgave afhankelijk van extern beleid of van wat de gemeente via een faciliterende rol in beweging kan brengen

Ook daar waar de gemeente wél bevoegdheden heeft, is de mate van invloed een keuze. In de warmtetransitie kan de gemeente een faciliterende rol (informeren, subsidiëren), een regisserende rol (actief sturen, kaders stellen, partijen verbinden) en een participerende rol (zelf (deels) investeren in warmteoplossingen, deelnemen in coöperaties of een warmtebedrijf) innemen. Hoe actiever de rol, hoe groter de kans op het halen van de doelen, maar ook hoe groter de benodigde capaciteit, middelen en risico's. De huidige voornamelijk faciliterende rol wordt in de praktijk als onvoldoende ervaren om daadwerkelijk een aardgasvrije gebouwde omgeving te realiseren. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (verwacht per 2026) geeft gemeenten meer bevoegdheden om regie te voeren. Zaak is, dat de gemeente bewust keuzes maakt ten aanzien van de regierol.

Uit doorrekeningen blijkt bovendien dat autonome ontwikkelingen (zoals landelijke vergroening van elektriciteit) en het huidige pakket aan maatregelen samen slechts leiden tot 77% reductie in 2040. Het resterende 'gat' van 13% ten opzichte van het landelijke doel van 90% is op dit moment niet ingevuld, wat een concreet risico vormt voor de haalbaarheid van de einddoelstelling. De RES-doelstelling kan alleen worden bereikt met veel zonne- en windenergie, maar met name windenergie en ook zon op veld heeft weinig draagvlak. Omdat de invloed van de gemeente stopt bij de stadsgrenzen, hebben we de regio (o.a. met Groene Hart Circulair, Midden-Holland en Cyclus) nodig om dit gat te dichten.

Uitvoeringsopgave

Onder deze strategische keuzes ligt een forse uitvoeringsopgave. Om het landelijke doel van klimaatneutraliteit in 2050 te halen, is versnelling nodig ten opzichte van het huidige tempo. CE Delft benadrukt dat de grootste reductie in de gebouwde omgeving pas wordt gerealiseerd als de Transitievisie Warmte daadwerkelijk wordt vertaald in wijkuitvoeringsplannen, opgeschaalde isolatieaanpakken en concrete aardgasvrije alternatieven voor woningen en diensten. Ook in de mobiliteitssector leveren het Verkeerscirculatieplan en de zero-emissiezone alleen aantoonbare CO_2-reductie op als inwoners en bedrijven hun reisgedrag, logistiek en voertuigkeuzes daadwerkelijk aanpassen. Voor het nieuwe bestuur ligt hier de vraag voor welk tempo en welke mix van instrumenten men kiest om deze omslag af te bevorderen.

Systeemverandering naar circulariteit

Naast de energietransitie ligt er een aanzienlijke opgave om de omslag te maken naar een circulaire economie. Die transitie raakt de hele Goud-



se economie en vraagt van bedrijven, instellingen en de gemeente om anders te denken over grondstoffen, productie en consumptie. De vraag welke economie Gouda wil zijn, is daarmee onlosmakelijk verbonden met de circulaire opgave. De gemeente heeft hierin binnen de eigen organisatie een rol. Daar ligt een concrete opgave op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen. De huidige financiële systematiek, waarbij investerings- en onderhoudsbudgetten niet altijd in samenhang worden bezien, kan circulaire keuzes bemoeilijken. Circulair bouwen vraagt bijvoorbeeld om een andere inrichting van bouw- en ontwikkelprojecten. De bestuurlijke afweging is om al dan niet te gaan sturen op totale levensduurkosten in plaats van de laagste aanschafprijs, zodat duurzame investeringen niet worden geblokkeerd door hogere initiële kosten.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN KLIMAATDOELSTELLINGEN

1. **Welk ambitieniveau kiest de gemeente Gouda voor klimaatneutraliteit? Volgt het bestuur de wettelijke doelstelling van 2050, of houdt het vast aan 2040? Hoe weegt het nieuwe bestuur de benodigde investeringen, betaalbaarheid en draagvlak?**
2. **Welke extra maatregelen en welk tempo zijn nodig om het resterende 'CO_2-gat' van 13% richting 2040 te verkleinen?**
3. **Welke rol kiest de gemeente in de warmtetransitie en circulaire economie? Vooral faciliteren, regisseren of (mede) investeren?**
4. **In hoeverre stuurt de gemeente voor zijn eigen investeringen op totale levensduurkosten in plaats van laagste aanschafprijs?**
5. **Welke rol kiest de gemeente bij verduurzaming van bedrijven: faciliteren, actiever stimuleren (met ondersteuning en regelgeving) of vooral overlaten aan de markt?**

Opgave 2: Gouda bereikbaar én leefbaar houden

Gouda staat voor de opgave om bereikbaar te blijven voor bewoners, bezoekers en ondernemers, terwijl de druk op de schaarse ruimte toeneemt door groei van het aantal inwoners en de woningbouwambities. Meer woningen betekent meer verkeersbewegingen, wat vraagt om bijpassende investeringen in mobiliteit. De maatregelen uit het huidige Verkeerscirculatieplan (VCP) zijn naar verwachting niet voldoende voor de mobiliteitsbehoefte in 2040. Daarnaast ligt het aantal fietsongelukken met letsel substantieel boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. Mobiliteit is tegelijkertijd onderdeel van de klimaatopgave: de sector is verantwoordelijk voor 19% van de Goudse CO_2-uitstoot. Instrumenten als de zero-emissiezone en parkeerbeleid kunnen bijdragen aan emissiereductie, maar raken inwoners en ondernemers direct in hun dagelijks leven.

De centrale spanning is die tussen de belangen van verschillende verkeersdeelnemers en de schaarste aan ruimte om iedereen goed te bedienen. Meer ruimte voor de auto komt de autobereikbaarheid op korte termijn tegemoet, maar vergroot de druk op luchtkwaliteit en veiligheid, en lost het bereikbaarheidsprobleem op langere termijn niet op vanwege

toenemende congestie. Ruimte herverdelen naar fiets, voetganger en groen verbetert bereikbaarheid, leefbaarheid en gezondheid, maar autobeperkende maatregelen werken alleen als mensen daadwerkelijk kunnen overstappen op goede alternatieven. Dat vraagt van de gemeente om langjarig te investeren in goede fietsinfrastructuur, OV-bereikbaarheid en deelmobiliteit. Als die alternatieven er onvoldoende zijn, ontstaat maatschappelijke weerstand. Gouda heeft als centrumgemeente in Midden-Holland al een sterke OV-positie: het centraal station is een regionaal knooppunt en cruciale schakel in de ketenmobiliteit.

Tenslotte speelt dat kosten voor infrastructuur stijgen door inflatie en dat nieuwe verkeersregels kunnen vragen om inzet op handhaving. De bestuurlijke keuze is hoe Gouda bereikbaar wil blijven en met welk tempo en welke focus Gouda de balans tussen de belangen van verschillende verkeersdeelnemers wil zoeken.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN BEREIKBAARHEID

1. **Welk tempo en welke volgorde kiest Gouda voor de transitie naar duurzame mobiliteit met de bijbehorende (mobiliteits) maatregelen? Welke investeringen in mobiliteit doet Gouda in relatie tot de woningbouwprogrammering en welke consequenties worden daarbij aanvaard?**
2. **Welke rol krijgt parkeerruimte in de stad? Hoe stuurt Gouda op parkeernormen, bezoekersparkeren en (eventuele) garages, gegeven de schaarste in de openbare ruimte?**
3. **Welke prioriteit geeft Gouda aan verkeersveiligheid (met name) voor fietsers? Welke maatregelen en middelen zet het bestuur hiervoor in?**



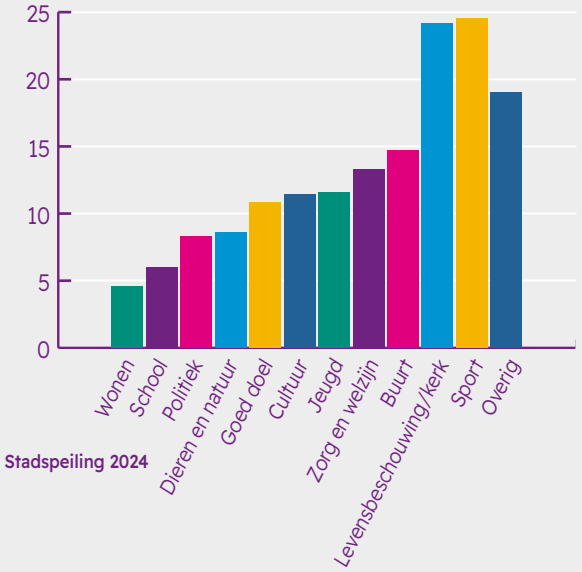
5 | Een stad die samen zorgt

Inleiding

De uitdagingen die in hoofdstuk 3 en 4 worden beschreven gaan over de fysieke omgeving. Maar de opgaves in de fysieke leefomgeving raken niet alleen aan de openbare ruimte. Deze vragen ook iets in hoe we met elkaar samenleven. Gouda heeft een grote maatschappelijke betrokkenheid. Veel inwoners zetten zich in voor elkaar, dragen bij aan hun buurt en weten elkaar te vinden in formele en informele netwerken. Deze betrokkenheid vormt een belangrijke kracht onder de sociale basis, gezondheid, meedoen en veiligheid in de stad; een stad waar inwoners samen werken en samen leven. De gemeente heeft hierin verschillende rollen. Bijvoorbeeld als verantwoordelijke vanuit wettelijke verplichtingen, of als aanjager van maatschappelijk initiatief. Er is dan ook veel initiatief: ruim een derde van de inwoners is actief als vrijwilliger[17]. Maatschappelijke organisaties staan midden in de samenleving, verbinden inwoners onderling en bieden waar nodig een steuntje in de rug. De gemeente werkt daarom samen met inwoners en maatschappelijke partners: van informele netwerken tot professionele voorzieningen.

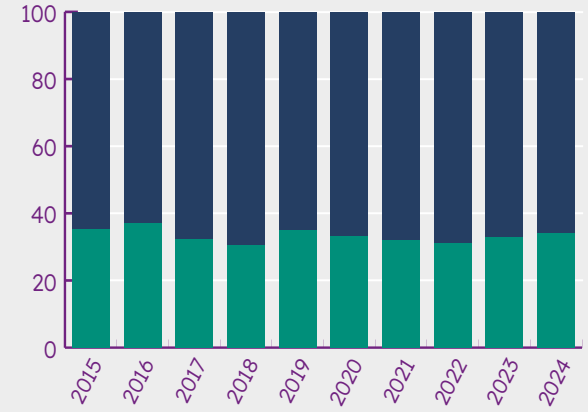
De meeste Goudse inwoners redden zich. Toch zijn ook in Gouda de landelijke trends te zien van toenemende eenzaamheid, ervaren polarisatie en de druk van de prestatiemaatschappij. Tegelijkertijd zorgen demografische ontwikkelingen (hoofdstuk 1) voor een stijgende zorgvraag, beperkte middelen en schaarste op de woningmarkt én voor toenemende druk op voorzieningen, ondersteuning en de samenwerking met maatschappelijke partners. Vanwege deze ontwikkelingen wordt op dit moment een nieuwe visie op het sociaal domein ontwikkeld. Dit proces valt samen met de start van de nieuwe raadsperiode. Het is daarom van belang dat het nieuwe bestuur aan de start keuzes maakt die vervolgens richtinggevend zijn voor het verdere beleid.

5.1 Percentage actieve vrijwilligers
Gouda, 2024



Stadspeiling 2024

5.2 Vrijwilligers
Percentage van alle inwoners in Gouda



Stadspeiling

17 Bron: Stadspeiling 2024

De invloed van de gemeente op de hiervoor genoemde maatschappelijke ontwikkelingen is beperkt. De gemeente kan inwoners stimuleren en faciliteren om naar elkaar om te kijken, maar dit niet afdwingen, en is daarbij gebonden aan landelijke kaders en financiering. Waar de gemeente wél invloed op heeft, is de beweging die binnen deze kaders wordt ingezet: wat aandacht krijgt, groeit. Gezonde inwoners zijn natuurlijk een randvoorwaarde voor een goed functionerende samenleving. De mate waarin de gemeente, aanvullend op wettelijke taken, investeert in gezondheid en preventie is een bestuurlijke keuze.

De centrale vragen in dit hoofdstuk zijn:

- Wie is verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners?
- Waar is ondersteuning georganiseerd?

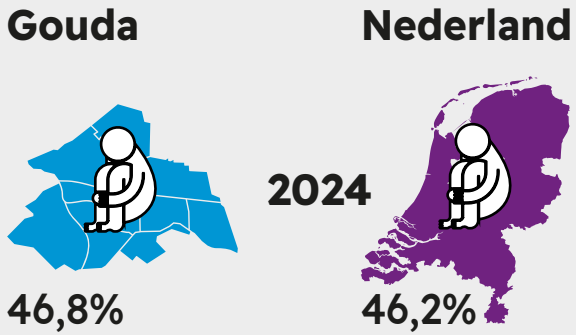
Trends en ontwikkelingen

De behoefte aan ondersteuning van inwoners op het gebied van zorg, preventie en samenleven groeit sneller dan de beschikbare middelen en capaciteit. Ontwikkelingen zoals vergrijzing, toenemende eenzaamheid en een stijgende zorgvraag zorgen voor extra druk op voorzieningen en op de samenwerking met maatschappelijke partners. Tegelijkertijd is de invloed van de gemeente op deze ontwikkelingen beperkt en gebonden aan landelijke kaders en financiering. Dit vraagt om bewuste keuzes over waar ondersteuning het meeste effect heeft en waar grenzen onvermijdelijk zijn. Deze trends en ontwikkelingen vormen de context waarbinnen de gemeente richting geeft aan haar rol en inzet.

Toename in aantal en complexiteit van zorgvragen

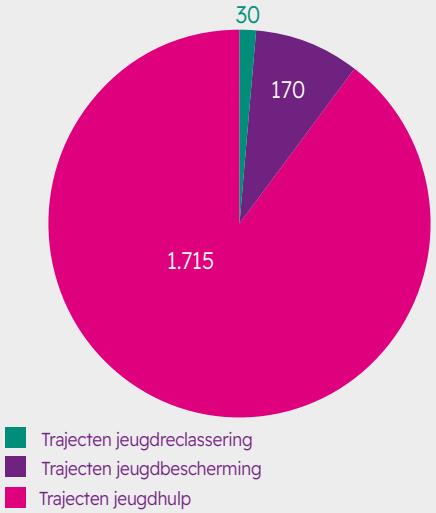
De dubbele vergrijzing in de Goudse samenleving leidt naar verwachting tot meer en complexere zorgvragen. Denk hierbij aan huishoudelijke ondersteuning, hulpmiddelen, begeleiding en collectief aanvullend vervoer. Dit zorgt voor een groter aantal mensen dat hulp nodig heeft vanuit de Wmo. Veel gemeenten verwachten dat hier kostenstijgingen mee gepaard gaan[18]. In Gouda is deze toenemende vraag nog niet zichtbaar, maar ook hier laten de bevolkingsprognoses (zie hoofdstuk 1) zien dat de doelgroep ouderen sterk toeneemt de komende jaren. Vergrijzing verandert ook de behoefte aan voorzieningen in de openbare

5.3 Percentage eenzaamheid
Percentage inwoners dat zich eenzaam voelt (2024)



Gezondheidsmonitor
Volwassenen en ouderen (2024)

5.4 Jeugdzorgtrajecten
aantal in Gouda, tweede helft 2024



SWOV

18 Bron: Verslag Onderzoek Begrotingen Gemeenten, BZK, 2024
19 Bron: Het rimpeleffect, Raad van Volksgezondheid & samenleving, 2025

ruimte: toegankelijke routes, rustpunten en plekken voor ontmoeting worden belangrijker om eenzaamheid te beperken en gezond ouder worden te ondersteunen[19]. Ook is het belangrijk dat oudere inwoners kunnen doorstromen op de woningmarkt. Vergrijzing vraagt dus om een stad waar inwoners omzien naar elkaar en vooruitkijken naar de toekomst.

Ook als het gaat om kinderen en gezinnen is het gebruik van zorg hoog. In 2024 ontving in Gouda ongeveer 1 op de 7,4 jeugdigen jeugdhulp. Deze verhouding is in de afgelopen jaren verbeterd, maar nog steeds maken relatief veel meer kinderen en gezinnen gebruik van jeugdzorg dan in 2000, toen 1 op de 27 kinderen gebruik maakte van jeugdzorg[20]. Met name het aandeel relatief lichte hulpvragen is explosief gestegen[21].

Naast een (verwachte) toename van het aantal zorgvragen, zien medewerkers van de gemeente in de breedte ook dat de complexiteit van de zorgvragen toeneemt. Een patroon dat ook terug te zien is op het snijvlak van zorg en veiligheid (zie hoofdstuk 6). Beschikbaarheid van goede zorg en ondersteuning in de stad, en het stimuleren van goede sociale netwerken zijn daarom niet alleen belangrijk binnen de context van het sociaal domein, maar raken ook aan maatschappelijke weerbaarheid, veiligheidsvraagstukken en de veiligheidsbeleving van inwoners.

Aanhoudende financiële druk in het sociaal domein

Al meerdere jaren op rij is in de gemeente Gouda de financiële druk in het sociaal domein hoog. Deze druk is niet uniek: overal in het land hebben gemeenten dezelfde dilemma's als het gaat om de bekostiging van ondersteuning van inwoners. Wel is geconstateerd dat de uitgaven voor de jeugdzorg in vergelijking met benchmarkgemeenten in Gouda significant hoger liggen. Omdat er vanuit het Rijk geen duidelijke afbakening komt over de rolverdeling tussen de samenleving en de gemeente, zijn gemeenten zelf aan zet om hier keuzes in te maken voor de toekomst. In het voorjaar van 2025 voerde de gemeenteraad daarom het gesprek over maatregelen om het sociaal domein toekomstbestendig te houden[22]. Er zijn toen maatregelen afgesproken en het budget is naar beneden bijgesteld. Deze maatregelen richten zich op het tijdig inzetten van passende ondersteuning en het versterken van de sociale basis.



20 Bron: Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik, Nederlands Jeugdinstituut, 2023
21 Bron: Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik, Nederlands Jeugdinstituut, 2023
22 Bron: Dit werd gedaan aan de hand van het onderzoeksrapport van Berenschot

Versterken van de sociale basis met tijdelijke middelen

Als reactie op de toenemende zorgvraag in het sociaal domein en de individualisering van de samenleving is er landelijk de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen voor het versterken van de sociale basis van inwoners[23]. Onder andere in het recent gesloten nationale coalitieakkoord wordt het versterken van de sociale basis gekoppeld aan het vergroten van de kwaliteit van leven en het versterken van de veerkracht in de samenleving[24]. Een financiële kosten-batenanalyse van investeringen in de sociale basis is ingewikkeld. Toch lijkt het erop dat de voorzichtige conclusie getrokken kan worden dat gemeenten die investeren in de sociale basis relatief lagere kosten hebben voor de geïndiceerde zorg dan gemeenten die dit niet doen. Movisie en het Verwey-Jonkerinstituut hebben in 2024 in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een rapport opgesteld om gemeenten te helpen bij het versterken van de sociale basis. De kern hierin is dat gemeenten het versterken van de sociale basis kunnen stimuleren en faciliteren, maar niet moeten zien als 'duizenddingendoekje'[25].

Ook in Gouda is de afgelopen jaren gewerkt aan de beweging van individuele ondersteuning op basis van een indicatie van de gemeente naar meer collectieve ondersteuning, die toegankelijk is zonder een indicatie van de gemeente. Zoals gezegd heeft de gemeenteraad in het voorjaar van 2025 maatregelen afgesproken. De maatregelen passen in deze beweging en hebben als doel om het sociaal domein voor de lange termijn toekomstbestendig te maken. Deze beweging raakt niet alleen het sociaal domein, maar heeft ook betekenis voor het veiligheidsdomein. Door vroegtijdige en laagdrempelige ondersteuning te bieden, kan voorkomen worden dat problematiek escaleert. Ook zorgt het ervoor dat de zwaardere, specialistische ondersteuning beschikbaar blijft voor de meest kwetsbare groepen. In vergelijking met benchmarkgemeenten geeft Gouda minder structureel budget uit aan ondersteuning in de sociale basis en meer aan ondersteuning op basis van een indicatie. In aanvulling op het structurele budget zijn er afgelopen jaren impulsen gegeven aan het versterken van de sociale basis vanuit tijdelijke (rijks)middelen. Deze impulsen helpen en hebben de beweging



23 De sociale basis is het geheel van informele sociale verbanden (buurten, groepen, verenigingen, netwerken, gezinnen) van mensen, aangevuld en ondersteund vanuit de lokale overheid, organisaties, diensten en voorzieningen. Zij maken het mogelijk dat inwoners de mogelijkheden hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert. In de sociale basis gaat het om het versterken van eigenaarschap, zeggenschap en eigen regie van inwoners. (Gezond en Actief Leven Akkoord)

24 Bron: Coalitieakkoord 2026-2030, Aan de slag

25 Bron: Movisie & Verwey-Jonker Instituut, DE SOCIALE BASIS VERSTERKEN, INVESTEREN IN DE TOEKOMST, 2024.

naar meer ondersteuning in de sociale basis gestart, maar borgen deze beweging niet voor de lange termijn.

Bestaande kaders

De geschetste trends maken duidelijk dat de gemeente Gouda keuzes moet maken. Maar die keuzes worden niet in een vacuüm gemaakt. Er bestaan al landelijke, provinciale en lokale kaders die de speelruimte voor het gemeentebestuur bepalen en begrenzen. De volgende paragraaf zet de belangrijkste daarvan op een rij.

Landelijke kaders
Gemeenten hebben vanuit verschillende wetten taken van het Rijk gekregen. De uitvoering van bijvoorbeeld de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet, de Wet inburgering 2021 en de Wet publieke gezondheid ligt bij de gemeente. De Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet zijn openeinderegelingen. Dat betekent dat iedereen die aanspraak maakt op een regeling en er recht op heeft, er gebruik van moet kunnen maken. Dat geeft financiële druk terwijl mogelijkheden voor lokale sturing beperkt zijn.

Kaders vanuit akkoorden
In aanvulling op de wettelijke kaders liggen er ook een aantal landelijke akkoorden die invloed hebben in het sociaal domein, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), het Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord (AZWA), de Hervormingsagenda Jeugd en het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. De eerste drie akkoorden richten zich op de verbinding tussen het medisch en sociaal domein en zoeken die verbinding met name in preventie. Vanuit de akkoorden zijn er beperkte structurele middelen. Deze worden nu aangevuld met afnemende tijdelijke middelen.

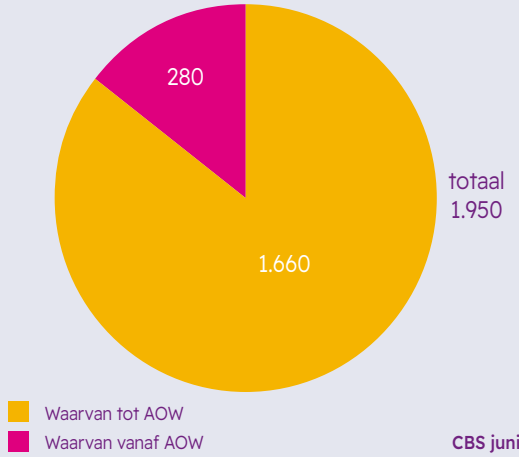
De Hervormingsagenda Jeugd en het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming richten zich op de transformatie van de jeugdzorg. Hierin richt de Hervormingsagenda zich op het oplossen van knelpunten in de jeugdzorg. Daarnaast heeft de agenda als doel de jeugdzorg financieel houdbaar te houden. Het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming richt zich op het verbeteren van de ondersteuning en het beschermen van kinderen en gezinnen op het snijvlak van het zorg- en veiligheidsdomein.

Ook hier zijn tijdelijke middelen aan gekoppeld. In de Hervormingsagenda Jeugd is vastgelegd

INFORMATIEBLOK:
INZET OP ARMOEDE EN SCHULDEN

Begin 2025 heeft de gemeenteraad in het beleidskader 'De cirkel doorbreken' vastgelegd hoe in Gouda omgegaan wordt met inwoners die vastlopen in armoede en schulden. Hieraan vooraf is er een uitgebreid proces van inwonerparticipatie en participatie van maatschappelijke partners geweest. Vanwege de nog recente vaststelling van dit beleidskader en de uitgebreide betrokkenheid vanuit de stad, is ervoor gekozen om in deze verkenningen de politieke keuzes die daarin zijn gemaakt, niet als aparte strategische overwegingen op te nemen. Wel bepaalt de inzet op dit thema mede hoeveel de gemeente van (bepaalde) inwoners kan of wil vragen.

5.5 Personen met bijstandsuitkeringen
aantal vanuit de Wet werk en bijstand (tot 2014) en Participatiewet (vanaf 2015) in Gouda



dat gemeenten regionaal moeten samenwerken in het inkopen van jeugdzorg. Mede daarom is in 2025 de gemeenschappelijke regeling Jeugd en Wmo Midden-Holland opgericht. Het formaliseren van de regionale samenwerking heeft als voordeel dat samen met de regio betere prijsafspraken met zorgaanbieders gemaakt kunnen worden en de inkoop professioneler en efficiënter georganiseerd kan worden. Aan de andere kant heeft het tot gevolg dat de individuele invloed van Gouda op tarieven, producten en voorzieningen minder groot is geworden. Een van de sturingsknoppen is hiermee verder weg komen te liggen. Er is onzekerheid over toekomstige akkoorden. Daarnaast is sprake van verkokering van budgetten (specifieke uitkeringen) die ieder eigen regels en afspraken kennen.

Goudse kaders
Het Goudse sociaal domein heeft veel lokale kaders, vastgelegd in een visie, verordeningen en beleidsregels. Hieronder zijn de meest relevante documenten voor dit hoofdstuk uitgelicht.

Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp
In januari 2026 heeft de gemeenteraad de nieuwe verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp vastgesteld. De belangrijkste aanpassing in deze verordening was om ook hierin de beweging naar meer ondersteuning in de sociale basis vast te leggen. Ook is in dit kader in de zomer van 2025 de subsidieregeling Versterken sociale basis door het college vastgesteld. Doel van de subsidieregeling is om samen met maatschappelijke partners in de stad de beweging te kunnen maken.

Verordeningen in het kader van de Participatiewet in Balans
Landelijk is per 1 januari 2026 de Participatiewet in Balans van kracht. Op lokaal niveau betekent dit dat meerdere verordeningen die hiermee samenhangen (o.a. re-integratieverordening) en de bijbehorende regelingen aangepast worden. De wetswijziging heeft als doel om meer ruimte te geven aan professionals om rekening te kunnen houden met de persoonlijke situatie van inwoners.

Visie sociaal domein
Vanuit deze twee grote veranderingen in het sociaal domein is tegelijk met de bespreking van de maatregelen ook met de gemeenteraad afgesproken om een nieuwe visie op het sociaal domein op te stellen. Deze visie wordt opgesteld op basis van de meest recente (wetenschappelijke) inzichten over het sociaal domein. Er worden onder andere inwoners, ervaringsdeskundigen, maatschappelijke partners en experts betrokken. In deze visie bepaalt de raad wat de rol van de gemeente is en tot hoe ver deze reikt in het sociaal domein. Daar hoort bij wat dit betekent voor de rol van inwoners, gemeenschappen en partners. De visie is daarmee een belangrijk document om de ingezette beweging van de afgelopen jaren te borgen voor de lange termijn. Dat houdt in dat de gemeente steeds meer investeert in het ondersteunen van de sociale basis: het fundament van het sociale leven, bestaande uit zowel informele sociale netwerken (zoals vrienden, familie, buren en vrijwilligers) als formele voorzieningen (zoals onderwijs, welzijn, sport en cultuur).

Opgaven en strategische afwegingen

In de kern raken de grote opgaven voor het sociaal domein aan twee nauw met elkaar samenhangende vragen. In beide gevallen is sprake van een schaal die loopt van overheid naar samenleving:

1. Wie is verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners?
2. Waar is die ondersteuning georganiseerd?

Deze vragen zijn bepalend voor de manier waarop de gemeente ondersteuning vormgeeft. Een deel van die keuzes ligt vast: op grond van verschillende wetten hebben gemeenten diverse taken en verplichtingen die richting geven aan de ondersteuning die zij moeten bieden. In het afgelopen jaar heeft de gemeenteraad bovendien eerste richtingen verkend en vastgelegd. De kern van het vraagstuk zit daarmee in de vraag of een nieuw bestuur deze ingezette richting wil vasthouden en verstevigen, of dat het nieuwe bestuur anders kijkt naar de rol van de overheid ten opzichte van de samenleving. Deze keuze heeft consequenties voor de wijze waarop de gemeente haar (wettelijke) taken invult en voor de aanvullende ondersteuning die zij daarbovenop organiseert.

Hieronder zijn deze twee vragen, de uitersten op de schaal van overheid naar samenleving, en de combinatie hiervan uitgewerkt.

Opgave 1: Wie is verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners?
De geïndividualiseerde prestatiemaatschappij heeft haar weerslag op de samenleving, vooral de jeugd. Ook binnen het veiligheidsdomein worden hiervan steeds vaker de uitwassen zichtbaar, bijvoorbeeld in de vorm van jeugdoverlast, normoverschrijdend gedrag en jongeren die in aanraking komen met criminaliteit. Deze signalen maken zichtbaar waar sociale en preventieve structuren onder druk staan. Dit maakt dat hulpvragen complexer worden en voor steeds meer problemen bij het opvoeden en opgroeien naar de overheid wordt gekeken voor een oplossing. Ook bij volwassenen en specifiek de ouderen zijn de effecten te zien van een maatschappij waarin minder vanzelfsprekend naar elkaar wordt omgekeken. In combinatie met de toenemende vergrijzing wordt ook bij deze inwoners een groter beroep op ondersteuning en complexere problematiek verwacht. Dit werkt niet alleen door in zorg en ondersteuning, de effecten hiervan zijn ook terug te zien in het veiligheidsdomein. Tegelijk is er vanuit het Rijk minder geld beschikbaar voor het sociaal domein. De gemeente komt daarmee steeds meer klem te zitten tussen kostenbeheersing aan de ene kant en goede ondersteuning voor haar inwoners aan de andere kant. Daarom gaat deze vraag in de kern over een visie op verantwoordelijkheid. Waar ligt het zwaartepunt in de verantwoordelijkheid voor ondersteuning: ligt die bij inwoners zelf en onderling, of bij de gemeente?

Overheid als verantwoordelijke
(zie figuur 5.6)
Aan de ene kant van het spectrum voelt de overheid zich betrokken bij en verantwoordelijk voor het welbevinden van alle inwoners. Deze verantwoordelijkheid is breder dan alleen de wettelijke taken; de gemeente creëert een breed aanbod aan aanvullende activiteiten en ondersteuning voor alle inwoners. Doel is om niet alleen inwoners te ondersteunen die al buiten de boot zijn gevallen en dus een beroep doen op een wettelijke regeling, maar ook in te zetten op het voorkómen van problemen en het ondersteunen van inwoners die buiten de boot dreigen te vallen. Financieel betekent dit dat de gemeente naast bekostiging van de wettelijke taken ook geld besteedt aan het activeren en ondersteunen van alle inwoners, bijvoorbeeld via maatschappelijke partners in de sociale basis.

Samenleving als verantwoordelijke
(zie figuur 5.6)
Aan deze kant van het spectrum ziet de overheid een kleinere rol voor zichzelf en verwacht de gemeente dat inwoners meer zelf en onderling oplossen. De gemeente zet in op het maatschappelijk kapitaal; de kracht van de samenleving. De overheid is er voor de wettelijke taken, maar laat het aan de samenleving om de lichtere problemen van inwoners op te pakken. Hierin verwacht de gemeente veel eigen initiatief van inwoners en accepteert de gemeente het risico dat er inwoners zijn die zichzelf onvoldoende staande kunnen houden. Wanneer kwetsbaarheden zich verdiepen kan het zijn dat deze zichtbaar

worden in het veiligheidsdomein. Financieel gezien betekent dit dat de gemeente vooral geld uitgeeft aan de uitvoering van de wettelijke taken en minder aan de ondersteuning van maatschappelijke partners.

Opgave 2: Waar is ondersteuning georganiseerd?
Naast de vraag naar verantwoordelijkheid, is er de vraag naar de plek waar ondersteuning is georganiseerd. Deze vraag lijkt in eerste instantie op de vraag naar verantwoordelijkheid, maar is anders. De vraag naar verantwoordelijkheid gaat over hoe ver de verantwoordelijkheid van de gemeente reikt en daarmee ook hoeveel geld de gemeente uitgeeft aan ondersteuning van inwoners. Vervolgens is er de keuze hoe deze verantwoordelijkheid en middelen zich vertalen in waar ondersteuning wordt aangeboden.

De keuze voor waar ondersteuning wordt geboden, is bepalend voor de ervaring en het beeld van ondersteuning. Ondersteuning die alleen beschikbaar is met een indicatie van de gemeente of bij de gemeente zelf voelt voor een inwoner anders dan ondersteuning via het buurtcentrum om de hoek, terwijl de aard van de ondersteuning vergelijkbaar kan zijn. Ook de bekostiging en mate van sturing vanuit de gemeente verschillen.

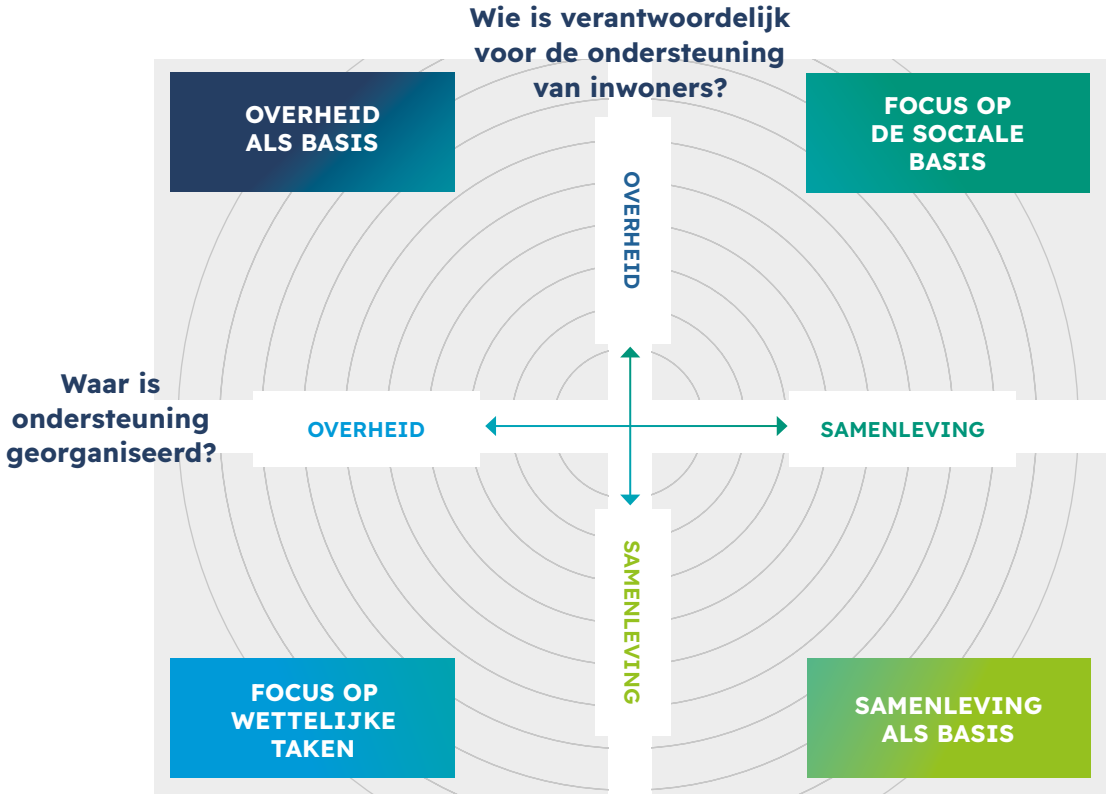
Overheid
(zie figuur 5.6)
De overheid heeft aan deze kant van het spectrum een grote rol in zowel het doorverwijzen van inwoners naar ondersteuning, als in het zelf bieden van ondersteuning. Dit betekent dat er meer capaciteit nodig is bij de gemeente zelf. De ondersteuning is vooral individueel: een individuele inwoner komt met een hulpvraag en wordt individueel geholpen. Voor inwoners kan de drempel om hulp te vragen hoger zijn. Financieel gezien zijn het inzicht en de sturing heel direct: per inwoner is duidelijk wat de kosten van ondersteuning zijn.

Samenleving
(zie figuur 5.6)
Aan de andere kant van het spectrum vervullen de maatschappelijke partners een sleutelrol in het organiseren van ondersteuning. Ondersteuning is ingericht dichtbij de inwoner; via vrijwilligersorganisaties en professionele ondersteuning in de sociale basis vinden inwoners op een laagdrempelige manier hulp. De gemeente is er voor het indiceren van specialistische ondersteuning. Ondersteuning is vaker collectief (in groepsverband) georganiseerd. Financieel is het inzicht en de sturing meer indirect: maatschappelijke partners krijgen via subsidie ondersteuning van de gemeente. Er is dus geen direct of indirect inzicht in en sturing bij de gemeente op de ondersteuning van individuele inwoners.

Samenhang
De combinatie van de twee vragen levert vier herkenbare richtingen op. De eerste vraag gaat over verantwoordelijkheid (meer bij de gemeente of meer bij inwoners en hun omgeving). De tweede vraag gaat over organisatie (ondersteuning vooral via de gemeente of vooral via partners in de sociale basis). De matrix is bedoeld als gespreksinstrument: de kwadranten beschrijven uitersten om de afwegingen scherp te maken. In de praktijk kan de keuze per doelgroep of thema verschillen, maar zonder expliciete keuze ontstaat versnippering in beleid, uitvoering en samenwerking.

De kernvraag voor het bestuur is: waar wil het nieuwe bestuur in de basis het zwaartepunt leggen, is differentiatie nodig? En wat betekent dat voor inwoners, partners, organisatiekracht en financiën?

5.6 Wie is verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners, en waar is deze ondersteuning georganiseerd?



OVERHEID ALS BASIS

In dit kwadrant ziet de overheid zichzelf als verantwoordelijke voor ondersteuning van inwoners en als de plek waar dit georganiseerd dient te worden. In de praktijk betekent dit dat er naast wettelijke taken ook bovenwettelijke ondersteuning georganiseerd is bij de gemeente. Inwoners kunnen zowel met grote als kleine hulpvragen aankloppen bij de gemeente. Dat kan gaan over geldzaken, maar ook over opvoed- en opgroeiproblematiek of hulp bij het creëren van structuur in de dag. Individuele inwoners krijgen individuele ondersteuning van een medewerker van de gemeente. Er zijn wel maatschappelijke partijen in de stad, maar zij zijn meer op zichzelf aangewezen en krijgen minder aandacht en geld vanuit de gemeente.

FOCUS OP DE SOCIALE BASIS

Hier ontmoeten inwoners de overheid in de samenleving. De overheid ziet zichzelf als verantwoordelijk voor het welbevinden van alle inwoners, maar heeft de ondersteuning van inwoners meer op afstand georganiseerd, in de sociale basis. De maatschappelijke partners vormen de cruciale schakel tussen de overheid en inwoners. Zij bieden laagdrempelig

ondersteuning aan inwoners, stimuleren onderlinge verbinding door ondersteuning vaak collectief aan te bieden en ondersteunen op allerlei plekken initiatief van inwoners zelf. Zo worden bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorgers goed ondersteund, omdat zij cruciaal zijn voor de verbinding in de stad en de ondersteuning van kwetsbare inwoners. De gemeente besteedt minder geld aan de wettelijke taken en zet structureel in op het versterken van de sociale basis via maatschappelijke partners. Bijvoorbeeld door meer in te zetten op indirecte ondersteuning aan inwoners via vrijwilligersorganisaties in plaats van individuele ondersteuning direct aan inwoners. Het doel is dat inwoners dichtbij laagdrempelige ondersteuning vinden en dat het ontstaan en verergering van problematiek voorkomen worden. Daarmee nemen kosten voor specialistische zorg af. De gemeente werkt intensief met maatschappelijke partners in de sociale basis samen om zo gemeentelijke ambities en financiën, en signalen vanuit de stad bij elkaar te brengen.

SAMENLEVING ALS BASIS

De overheid ziet de samenleving als primair verantwoordelijk voor het ondersteunen van inwoners. Vanuit de wet zijn er verplichtingen, die de gemeente zo sober mogelijk uitvoert. Inwoners zijn op elkaar aangewezen voor alle hulpvragen die niet vallen onder de wettelijke taken. Mantelzorgers en vrijwilligers zijn heel belangrijk, maar er is geen uitgebreide ondersteuning vanuit de gemeente voor hen. Ook de ondersteuning in de sociale basis van inwoners is sober. De gemeente verstrekt minder geld en het is vooral aan maatschappelijke partners onderling om elkaar te vinden. De gemeente neemt hierin geen actieve rol op zich.

FOCUS OP WETTELIJKE TAKEN

Dit scenario lijkt op het scenario hiervoor; de samenleving is aan zet. Wel ziet de gemeente een rol voor zichzelf als het gaat om het goed organiseren van ondersteuning voor inwoners die het meest kwetsbaar zijn en vanuit de wet recht hebben op ondersteuning. De wettelijke taken worden daarom niet zo sober mogelijk uitgevoerd. De toegang tot voorzieningen is strak afgebakend, maar er is veel aandacht voor maatwerk en goede dienstverlening aan inwoners. De gemeente zet vooral in op het tegengaan van armoede, zware jeugdzorgproblematiek, het ondersteunen van inwoners met onbegrepen gedrag en dak- en thuisloze inwoners. Dit betekent dat het recht op ondersteuning zo wordt afgebakend dat inwoners met lichtere vormen van ondersteuning dit zelf of in hun netwerk moeten oplossen. De gemeente laat dus een deel van de inwoners los en laat het aan de samenleving om hen op te vangen. De keuze voor focus op wettelijke taken betekent ook dat ondersteuning aan maatschappelijke partners minder aandacht krijgt. Denk aan opvoedcursussen bij het Centrum voor Jeugd en Gezin en de ontmoetingsplekken in buurthuizen. De gemeente bekostigt vooral specialistische zorg en zet minder in op het voorkomen van problemen (preventie).

STRATEGISCHE AFWEGINGEN BALANS OVERHEID EN SAMENLEVING

1 **Voor welke balans, voor welk kwadrant, kiest Gouda in de basis in de dynamiek tussen overheid en samenleving? Waar, op welke beleidsterreinen of thema's, is differentiatie nodig? En wat betekent dat voor inwoners, partners, organisatiekracht en financiën?**

Onderstaande vragen kunnen helpen bij het beantwoorden van de bovenstaande vraag:

1 **Wil het nieuwe bestuur vasthouden aan de ingezette richting naar meer ondersteuning in de sociale basis, of kiest het nieuwe bestuur voor een andere balans?**
2 **Wil de gemeente meer nadruk leggen op individuele ondersteuning met een indicatie of meer op collectieve ondersteuning door maatschappelijke partners in de sociale basis?**
3 **Wil de gemeente sterker inzetten op preventie of er vooral zijn op het moment dat inwoners ondersteuning nodig hebben?**
4 **In hoeverre wil Gouda aanvullend beleid en extra regelingen organiseren bovenop de wettelijke taken, en welke begrenzing hoort daarbij?**
5 **Wil de gemeente vooral inzetten op de meest kwetsbare inwoners of ook een breed ondersteuningsaanbod hebben voor alle inwoners?**
6 **In hoeverre wil de gemeente inwoners die mantelzorger of vrijwilliger zijn actief ondersteunen of vindt de gemeente dit een verantwoordelijkheid van inwoners onderling?**

Opgave 3: Inzet op gezondheid en preventie

Een opgave is het bepalen van het ambitieniveau van de gemeente op gezondheid en preventie, aanvullend op de wettelijke verplichtingen. Een integrale aanpak, waarin meerdere factoren die gezondheid beïnvloeden samenkomen, kan op lange termijn brede maatschappelijke effecten hebben en vraagt om afstemming tussen domeinen. De fysieke leefomgeving speelt hierin een rol. 9% van de inwoners[26] ervaart ernstige geluidhinder en slaapverstoring door verkeer, met een verwachte toename door bevolkingsgroei en mobiliteit. Tegelijkertijd staan mogelijkheden voor spelen, bewegen en ontmoeten in de openbare ruimte onder druk, terwijl juist rustige, groene en aantrekkelijke plekken bijdragen aan fysieke en mentale gezondheid, preventie en sociale verbinding. Het beperken van gezondheidsschade vraagt daarom om bewuste ruimtelijke keuzes, zoals rustige zijden van woningen, stille plekken én beweeg- en ontmoetingsruimten die aansluiten bij de behoeften van verschillende doelgroepen. Dit raakt aan de verschillende keuzes die in de schaarse ruimte van Gouda moeten worden gemaakt, zoals beschreven in hoofdstuk 3.

26 In Gouda ervaren ruim 7.000 inwoners ernstige geluidhinder door verkeer, waarvan circa 4.000 ernstige slaapverstoring.

Tegelijkertijd zijn de structurele middelen beperkt en is de gemeente sterk afhankelijk van tijdelijke en aflopende rijksmiddelen (zoals IZA, GALA en AZWA), met onzekerheid over het vervolg. Verkokering van budgetten via specifieke uitkeringen (SPUK's) beperkt de flexibiliteit. Dit maakt het noodzakelijk om keuzes te maken over de inzet van middelen, of om structurele financiering te verruimen.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN GEZONDHEID

1. **Wat is het ambitieniveau van de gemeente op het gebied van gezondheid en preventie, aanvullend op de wettelijke taken?**
2. **Er kan bijvoorbeeld worden doorgegaan met investeren in gezondheid en preventie via tijdelijke Rijksmiddelen, waarbij er bewustzijn is bij de inzet ervan dat ze tijdelijk zijn. Er kan focus worden aangebracht in de aanpak, bijvoorbeeld op ouderen of op mentale gezondheid.**

INFORMATIEBLOK: STRATEGISCH PARTNERSCHAP ONDERWIJS

De gemeente heeft veel belang bij een goede samenwerking met het onderwijs. Niet alleen is de gemeente verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting (zie hoofdstuk 3), scholen hebben ook grote maatschappelijke waarde omdat er veel overeenkomsten zijn in de uitdagingen waar scholen en de gemeente tegenaan lopen, zoals jeugdzorgproblematiek, vroegtijdig schoolverlaters, nieuwkomers en segregatie (zie ook hoofdstuk 6). Daarnaast is het onderwijs nodig om de innovatiekracht op niveau te houden, werkenden om- en bij te scholen en de studenten voor te bereiden om de arbeidsmarkt van de toekomst. Ook liggen er over en weer kansen in de oplossingen van deze vraagstukken, bijvoorbeeld in de koppeling van onderwijstrajecten aan vragen uit de maatschappij en het bedrijfsleven. Daarom is de afgelopen periode sterk ingezet op goede samenwerking met het onderwijs.

Uitdagingen

De gemeente heeft wel een belang, maar geen invloed op scholen. Wetgeving en financiering gaan buiten de gemeente om. Wel ontvangen gemeenten financiering voor de aanpak van onderwijsachterstanden. Deze subsidie is door het rijk voor 2026 met bijna 10% verlaagd. Wat er in 2027 gaat gebeuren en of en hoe de subsidie blijft bestaan is onduidelijk. In 2026 wordt deze verlaging nog opgevangen vanuit de opgebouwde reserves, maar dit is geen oplossing voor de langere termijn.

Dit vraagt om de volgende afwegingen:

1. Welke positie kiest het nieuwe bestuur in de samenwerking met het onderwijs?
2. In hoeverre is de gemeente bereid eigen middelen in te zetten voor de versterking van de samenwerking met het onderwijs en het tegengaan van kansenongelijkheid in het onderwijs? Of wil het nieuwe bestuur (andere) keuzes maken binnen de bestaande middelen over de inzet hiervan?

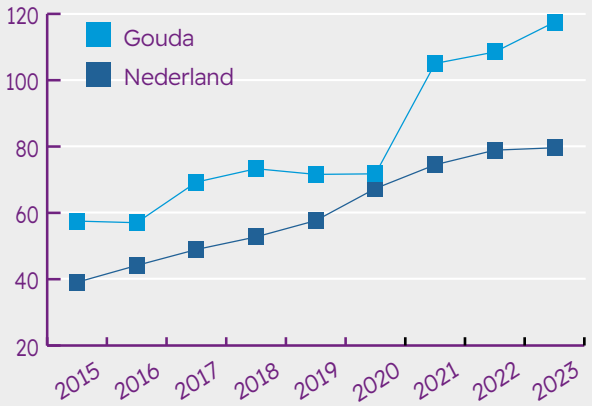
6 | Een stad die beschermt

Inleiding

In Gouda is veel maatschappelijke kracht aanwezig. Dit vormt de basis van de veiligheid en leefbaarheid van de stad. Inwoners en ondernemers die naar elkaar omkijken, verantwoordelijkheid nemen en signalen delen, leveren daarbij een wezenlijke bijdrage. Van buren die een oogje in het zeil houden tot vrijwilligers, wijkteams en buurtinitiatieven die actief betrokken zijn bij hun straat of wijk: deze betrokkenheid raakt niet alleen aan leefbaarheid, maar ook direct aan veiligheid. Veiligheid en verantwoordelijkheid gaan daarbij hand in hand. Vertrouwen, sociale samenhang en onderlinge verantwoordelijkheid bepalen in belangrijke mate hoe weerbaar een stad is tegen onveiligheid en ontwrichting.

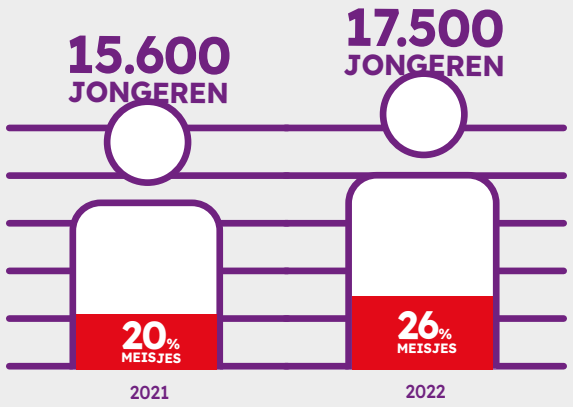
Tegen deze achtergrond vraagt veiligheid in Gouda om een evenwichtige inzet waarin eigen verantwoordelijkheid, preventie, ondersteuning, repressie en handhaving elkaar aanvullen. Veiligheid staat daarbij niet los van andere beleidsterreinen, maar vormt het punt waar keuzes in het sociale, ruimtelijke en economische domein hun weerklank krijgen. Investeringen aan de voorkant in sociale stabiliteit, ondersteuning en leefbare wijken beïnvloeden direct de aard en omvang van veiligheidsvraagstukken die later ontstaan, zonder dat de noodzaak tot ingrijpen ooit geheel verdwijnt. Het veiligheidsdomein laat daarmee zien waar deze keuzes voldoende effect sorteren en waar aanvullende begrenzing, correctie of bijsturing nodig blijft. Respectvol omgaan met elkaar, en met iedereen die een publieke taak vervult, hoort daarbij. Daarbij strekt veiligheid zich inmiddels uit over zowel het fysieke als het digitale domein. Online en offline leefwerelden zijn met elkaar verweven; digitale dreigingen, desinformatie en online aangejaagde ordeverstoringen kunnen directe fysieke gevolgen hebben in buurten en op straat.

6.1 Meldingen overlast door verwarde personen
Per 10.000 inwoners



Politie

6.2 Aandeel meisjes in minderjarige verdachten



CBS

6 | **Een stad die beschermt**

Effectief handelen vraagt om goed zicht en inzicht. Zicht ontstaat door het signaleren van ontwikkelingen, incidenten en patronen via meldingen, data en ervaringen van inwoners en professionals. Inzicht ontstaat wanneer deze signalen worden geduid, verbonden en in samenhang worden bezien, over domeinen en organisaties heen. Door deze beelden intern te delen en gezamenlijk te interpreteren, kan de gemeente gerichter bepalen waar, wanneer en hoe interventies het meest effectief zijn.

De verbinding tussen zorg en veiligheid is voor gemeenten een wezenlijk onderdeel van hun maatschappelijke opdracht. Gemeenten staan dicht bij inwoners en hebben zowel verantwoordelijkheden in het organiseren van ondersteuning als een regierol in het bevorderen van een veilige en leefbare omgeving. In de praktijk betekent dit dat vraagstukken rond zorg, preventie en veiligheid niet los van elkaar kunnen worden benaderd, zeker niet in complexe situaties zoals bij verward gedrag, jeugdoverlast of intimidatie. Het veiligheidsdomein fungeert hierin niet alleen als uitvoerder, maar ook als signaalgever: incidenten en overlast laten zien waar draagkracht ontbreekt en waar eerder ingrijpen of andere keuzes nodig zijn. De wijze waarop het gemeentebestuur positie kiest in relatie tot inwoners, maatschappelijke organisaties en partners werkt daarmee door in de weerbaarheid van de stad als geheel.

Ook de ruimtelijke inrichting van de stad, economische ontwikkeling en de manier waarop ruimte wordt geboden aan ondernemerschap werken door in toezicht, handhaving en weerbaarheid. Keuzes over functiemenging, gebiedsinrichting en vestigingsmogelijkheden creëren kansen, maar brengen ook risico's met zich mee die zich later kunnen manifesteren in overlast, onveiligheid of ondermijnende criminaliteit. Daarmee bepalen beslissingen in het fysieke en economische domein mede welke veiligheidsvraagstukken ontstaan en welke risico's actief moeten worden afgedicht.

Veiligheid fungeert als noodzakelijke begrenzing én als terugkoppeling: zij maakt zichtbaar waar risico's blijven bestaan en waar eerdere keuzes vragen om heroverweging of aanscherping. De wijze waarop het bestuur hierin positie kiest, is bepalend voor de weerbaarheid van de stad in de komende jaren.

Centrale vraag in dit hoofdstuk is:

- Hoe wil het nieuwe bestuur de veiligheid en leefbaarheid van Gouda in samenhang versterken, binnen een duidelijke rolverdeling tussen gemeente, partners en inwoners?



Trends en ontwikkelingen

De integratie van zorg, veiligheid en leefbaarheid biedt kansen om stedelijke vraagstukken effectiever aan te pakken. Tegelijkertijd wordt het bestuur geconfronteerd met beperkte capaciteit en middelen. Dit vergroot de noodzaak om scherp te prioriteren: waar heeft inzet het meeste effect en waar zijn grenzen onvermijdelijk? De onderstaande trends schetsen de context waarbinnen deze keuzes moeten worden gemaakt.

Integratie van zorg en veiligheid
Veel veiligheidsvraagstukken hangen nauw samen met zorg- en sociale problematiek. In de zorg- en veiligheidsketen is sprake van een stapeling van problemen, waarbij mentale problematiek, verslaving, schulden, instabiele thuissituaties en criminaliteit elkaar versterken. Het aantal meldingen over personen met verward gedrag bij politie en gemeenten is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook in Gouda is dit zichtbaar. Politiecijfers laten zien dat in Gouda het aantal registraties overlast door verwarde personen structureel hoger ligt dan in Nederland[27]. Financiële middelen voor preventieve inzet zijn vaak tijdelijk van aard, zoals ook beschreven in hoofdstuk 5.

De geregistreerde jeugdcriminaliteit in Nederland is de afgelopen decennia sterk afgenomen. Tussen 2012 en 2023 daalde het aantal jeugdige verdachten met ruim 40%, terwijl drugsmisdrijven en vuurwapenbezit relatief stabiel bleven. Tegelijkertijd is de afname onder meisjes minder sterk dan onder jongens. Tussen 1996 en 2019 nam criminaliteit onder meisjes zelfs sterker toe, en in 2022 bereikte het aandeel vrouwelijke verdachten (12–18 jaar) met ruim een kwart een historisch hoog niveau. In Gouda wijken recente ontwikkelingen af van de landelijke trend. Waar jeugdoverlast nationaal in 2025 afneemt, is in Gouda drie kwartalen op rij een stijging zichtbaar[28]. Ook ligt het aandeel jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel in Gouda met 0,4% iets boven het landelijk gemiddelde van 0,3%[29]. In het coalitieakkoord Aan de slag 2026–2030 wordt ingezet op een gecoördineerde aanpak van radicaliserende jongeren, met nadruk op preventie en vroegsignalering. Dit vraagt om een samenhangende aanpak met sociaal domein en onderwijs.

In de gemeente Gouda verblijven relatief veel arbeidsmigranten, naar schatting tussen de 2.700 en 4.100 personen. Bij verlies van werk verliest een deel van hen ook de huisvesting, wat leidt tot een toename van dakloze arbeidsmigranten. Dit plaatst hen in een kwetsbare positie en brengt zorg- en veiligheidsvraagstukken met zich mee. Door ontbrekende of onvolledige inschrijving in de Basisregistratie Personen ontbreekt bovendien goed inzicht in de werkelijke aantallen en de leefomstandigheden van deze groep. In het nationale coalitieakkoord Aan de slag 2026–2030 wordt ingezet op het beter beschermen van de positie van arbeidsmigranten. Daarbij wordt meer verantwoordelijkheid gelegd bij werkgevers voor huisvesting en registratie. De huidige problematiek van arbeidsmigranten vraagt om een samenhangende aanpak over de verschillende domeinen en gemeentegrenzen heen, van huisvesting tot overlast.

Verdieping ondermijnende criminaliteit
Georganiseerde criminaliteit manifesteert zich lokaal en raakt direct aan woonwijken, bedrijven en maatschappelijke sectoren. Door de combinatie van omvangrijke criminele vermogens en de toegang tot zware

27 Bron: Politieregistraties overlast door verward persoon (E33)
28 Bron: Politieregistraties overlast jeugd
29 Bron: Jongeren met jeugdreclassering

geweldsmiddelen kunnen criminele netwerken invloed uitoefenen en druk zetten op de samenleving. Dit vergroot de risico's voor de integriteit van het openbaar bestuur en de veiligheid van bestuurders en ambtenaren, en tast het vertrouwen in overheid en rechtsstaat aan.
In Gouda is een stijging zichtbaar in het aantal meldingen van ondermijnende criminaliteit[30]. Op de ranglijst van meest ondermijningsgevoelige gemeenten staat Gouda op plaats 44 van de 352 gemeenten[31].

Naast drugscriminaliteit en geweld neemt ook zorgcriminaliteit in urgentie toe. Hierbij wordt de zorgsector misbruikt voor financieel gewin. De totale omvang van zorgfraude in Nederland wordt geschat op meerdere miljarden euro's; de exacte omvang in Gouda is niet bekend. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel signaleert daarnaast een stijging van het aantal slachtoffers van mensenhandel en illegale prostitutie, een ontwikkeling die ook in Gouda zichtbaar is. Criminele netwerken maken daarbij steeds geraffineerder gebruik van legale structuren, waardoor risico's minder zichtbaar worden en moeilijker te bestrijden zijn. De gemeente Gouda vergroot het zicht en inzicht in deze structuren door het actualiseren van het Bibob-beleid en het versterken van de informatiepositie, om risico's beter te signaleren en gericht te kunnen optreden.

Verdichting en zichtbaarheid van problemen

Gouda is een uitzonderlijk dicht bevolkte stad (zie hoofdstuk 1) waarin de beschikbare ruimte intensief wordt gebruikt (zie hoofdstuk 3). Dit vergroot de zichtbaarheid en ervaren impact van veiligheidsvraagstukken in de openbare ruimte. Klassieke problemen zoals overlast, jeugdgroepen en vermogenscriminaliteit blijven aanwezig, maar zijn steeds vaker verweven met onderliggende sociale en zorgproblematiek. Door de hoge dichtheid is de inrichting en het beheer van de openbare ruimte van groot belang voor het veiligheidsgevoel op straat. Een groot deel van de Gouwenaars ervaart overlast van rondslingerend vuil. Daarnaast worden overlast door verwarde personen, jeugdoverlast en overlast gerelateerd aan alcohol- of drugsgebruik vaak genoemd. Ook straatintimidatie, zoals nastaren, naroepen en achterna lopen, vormt voor een deel van de inwoners een probleem.

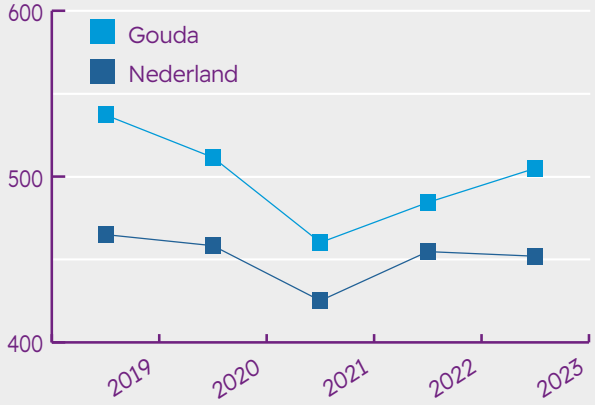
6.3 Aantal meldingen ondermijnende criminaliteit



2023 **101**
2024 **136**
2025 **160**

Gemeente Gouda

6.4 Misdrijven
Per 10.000 inwoners



Politie

30 Onder ondermijning wordt verstaan: de aantasting van de rechtsstaat en het maatschappelijk vertrouwen door georganiseerde criminaliteit, waarbij criminele activiteiten en vermogens zich vermengen met de legale economie en het dagelijks leven. Dit uit zich onder meer in verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, misbruik van legale structuren, intimidatie en geweld, en druk op bestuur, ambtenaren en maatschappelijke organisaties.
31 Bron: Onderwereldkaart Schulden, drugs, risicojongeren: deze gemeenten zijn het kwetsbaarst voor zware criminelen

Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau
In augustus 2025 bracht de VNG de handreiking Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau uit. Deze handreiking biedt gemeenten richting bij het versterken van lokale weerbaarheid in situaties van langdurige crisis en maatschappelijke ontwrichting. Zij sluit aan bij recente kabinetsbrieven over civiele paraatheid en crisisbeheersing, Europese paraatheidsstrategieën en NAVO-doelstellingen voor civiele weerbaarheid. Gemeenten worden hierin gepositioneerd als cruciale schakels, omdat de impact van crises zich het eerst en het meest voelbaar manifesteert op lokaal niveau.

Bestaande kaders

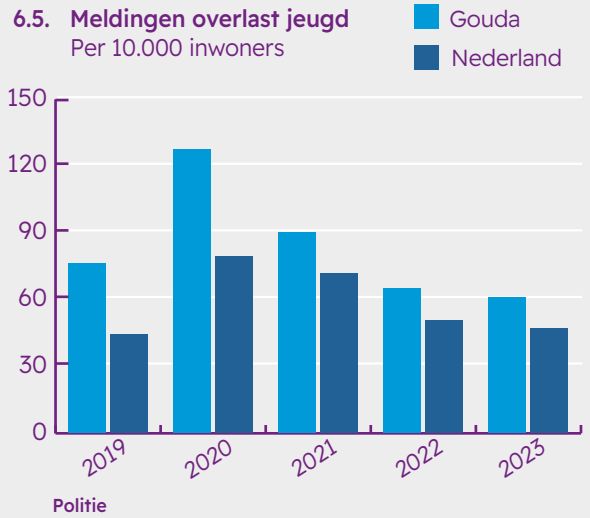
Keuzes worden niet in een vacuüm gemaakt. Er bestaan al lokale, provinciale en landelijke kaders die de speelruimte voor het gemeentebestuur bepalen en begrenzen. De volgende paragraaf zet de belangrijkste daarvan op een rij.

Landelijke kaders
Algemene wetten als de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetten waaronder de Wet Bibob, de Alcoholwet en de Wet op Kansspelen zijn van toepassing. Daarnaast heeft de minister van Justitie en Veiligheid op 2 oktober 2025 een aankondiging gedaan over de doorontwikkeling van het boa-bestel. Voor gemeenten ontstaat hierdoor een uitbreiding van de rol als werkgever. Deze versterkte werkgeversrol vraagt om organisatorische aanpassingen en wordt tussen nu en 2028 stapsgewijs ingevoerd[32].

Lokale kaders
De Goudse gemeenteraad heeft op 27 september 2023 de kadernota Integraal Veiligheid Beleid vastgesteld voor de periode 2024-2027. Op 28 juli 2025 heeft het college het Bibob-beleid geactualiseerd. Daarnaast is de Algemene Plaatselijke Verordening Gouda (APV) van belang.

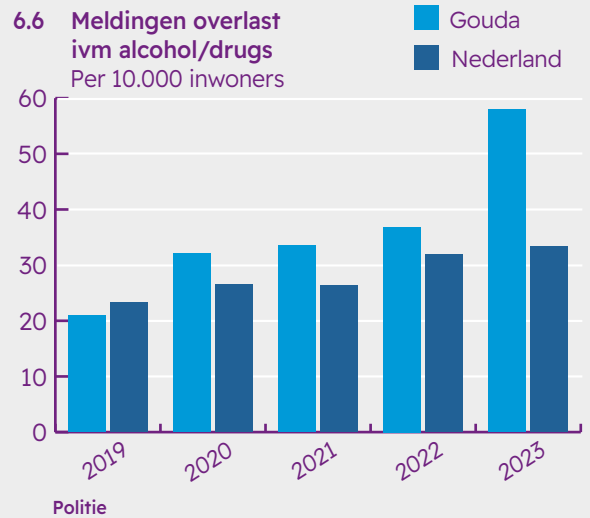
Gouda heeft een handhavingsarrangement. Dit is een verplichte samenwerkingsafspraak tussen gemeente, politie en OM over taken, bevoegdheden, veiligheid en informatiedeling. Deze is verplicht voor de inzet van handhavers met geweldsbevoegdheid.

6.5. Meldingen overlast jeugd
Per 10.000 inwoners



Politie

6.6 Meldingen overlast ivm alcohol/drugs
Per 10.000 inwoners



Politie

32 Bron: Kamerbrief over de rol van de boa | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Opgaven en strategische afwegingen

De vier opgaven die hierna volgen werken de samenhang tussen sociale stabiliteit, bestuurlijke keuzes en veiligheid uit langs verschillende lijnen. Zij maken concreet waar veiligheidsvraagstukken zich in Gouda manifesteren en welke keuzes en spanningsvelden daarbij voor het bestuur aan de orde zijn.

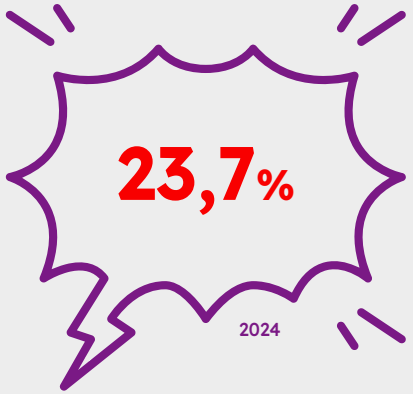
Opgave 1: Aanpak van zorg- en veiligheidsproblematiek

De toenemende verwevenheid van zorg- en veiligheidsvraagstukken vormt een urgent vraagstuk. De behoefte aan ondersteuning op het gebied van zorg, preventie en samenleven groeit sneller dan de beschikbare capaciteit en middelen, terwijl het sociale vangnet niet voor iedereen toereikend is. Hierdoor stapelen kwetsbaarheden zich op en ontstaan complexe situaties waarin psychische problematiek, verslaving, schulden, instabiele leefomstandigheden en crimineel gedrag samenkomen. Deze problematiek manifesteert zich zichtbaar in wijken en op locaties waar zorgbehoefte, kwetsbaarheden, gebrek aan sociale cohesie en veiligheidsrisico's elkaar versterken.

Maatschappelijke ontwikkelingen vergroten de druk op deze opgave. Door de ambulantisering van de zorg wonen meer kwetsbare groepen zelfstandig in de wijk, waaronder mensen met verward of onbegrepen gedrag, ouderen, dak- en thuislozen, statushouders en mensen met verslavingsproblematiek. Ook jongeren die rond hun achttiende uit ondersteunende structuren vallen en dakloze arbeidsmigranten vormen specifieke risicogroepen. Tegelijkertijd staat de veiligheid en daarmee het sociaal weefsel in sommige wijken onder druk door criminele netwerken die inspelen op gelegenheidsstructuren, gevoelens van uitsluiting en het ontbreken van perspectief. Dit raakt niet alleen individuele zorgvragen, maar ook de weerbaarheid van de stad en het vertrouwen in de overheid.

In de praktijk komen zorg- en veiligheidsvraagstukken steeds vaker samen in incidenten en escalaties. Dit vraagt om duidelijke keuzes over rolverdeling, escalatie en het moment waarop ondersteuning overgaat in begrenzing. De gemeente Gouda heeft, mede dankzij tijdelijke rijksmiddelen, een breed palet aan interventies ontwikkeld dat is gericht op zowel vroegtijdige ondersteuning als het begrenzen van ongewenst gedrag, met specifieke aandacht voor het voorkomen van afglijden van jongeren richting criminaliteit. Keuzes aan de voorkant werken direct door in de druk op toezicht,

6.7 Percentage van inwoners dat weleens (vormen van) intimidatie in openbare ruimte heeft meegemaakt



Stadspeiling

handhaving en bestuurlijke en/of strafrechtelijke inzet. Wanneer preventieve ondersteuning tekortschiet of wegvalt, verschuift problematiek vrijwel onvermijdelijk naar zwaardere vormen van ingrijpen.

Het nieuwe bestuur staat daarmee voor de opgave om te bepalen in hoeverre preventieve inzet structureel wordt geborgd. Deze afweging raakt niet alleen het veiligheidsdomein, maar ook beleid op het gebied van zorg en ondersteuning, onderwijs, bestaanszekerheid, ruimtelijke opgaven en leefbaarheid. Door gerichte investeringen in samenwerking met partners en inzet op preventie kan escalatie worden voorkomen en kan de behoefte aan zwaardere veiligheidsinterventies worden beperkt. Zeker in het veiligheidsdomein geldt daarbij dat de gemeente afhankelijk is van partners zoals politie, OM, zorginstanties en woningcorporaties, die in veel gevallen primair aan zet zijn. De rol van het stadsbestuur is daarmee die van verbinder, regisseur en aanjager. De gemeente kan initiatief nemen, partijen bij elkaar brengen en afspraken borgen en een beperkte preventieve inzet plegen. Het is aan het bestuur om ten aan zien van de eigen inzet en de inzet op samenwerking met partners prioriteiten te stellen, verantwoordelijkheden te beleggen en het ambitieniveau vast te stellen.

STRATEGISCHE AFWEGING ZORG EN VEILIGHEID

1 Welke keuzes maakt een nieuw bestuur in de inzet op preventie op het snijvlak van zorg en veiligheid?

a Zet het nieuwe bestuur vooral in op brede ondersteuning vanuit het sociaal domein of wil het nieuwe bestuur daarnaast ook een aantal ontwikkelde interventies voor specifieke doelgroepen structureel borgen?

b Waar ligt de verdeling tussen vroegtijdige ondersteuning, begeleiding en begrenzing?

c Welke rolinvulling past hierin voor de gemeente?

Opgave 2: Tegengaan van ondermijnende criminaliteit

Gouda is een ondernemende en open stad. Dit is een kracht, maar brengt ook kwetsbaarheden met zich mee die kunnen worden misbruikt door criminele netwerken. Het beschermen en versterken van de maatschappelijke en economische basis is daarmee een essentieel onderdeel van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ondermijnende criminaliteit tast veiligheid en leefbaarheid aan doordat criminele activiteiten zich vermengen met legale structuren, zoals ondernemingen, vastgoed, zorg en arbeidsrelaties. Toegang tot geldstromen, huisvesting, afzetmarkten en mensen speelt daarbij een centrale rol. Net als bij de zorg- en veiligheidsproblematiek ontstaat ruimte voor ondermijning soms ook waar perspectief ontbreekt of mensen zich buitengesloten voelen. Daarmee raakt ondermijning niet alleen aan criminaliteit, maar ook aan sociale weerbaarheid, vertrouwen in de overheid en het functioneren van het ondernemingsklimaat.

Het onderdeel trends en ontwikkelingen laat zien dat Gouda in aanzienlijke mate gelegenheidsstructuren kent voor ondermijnende criminaliteit. De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad ligt

primair bij politie en justitie. Voor de gemeente ligt de opgave vooral in het voorkomen en beperken van maatschappelijke effecten en in het versterken van barrières die criminele activiteiten bemoeilijken. Dit vraagt om een flexibele, informatiegestuurde aanpak en nauwe samenwerking met regionale en landelijke partners. Een stevige informatiepositie, zicht en inzicht in risico's en ontwikkelingen, vormt daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde.

Het nieuwe bestuur staat voor de opgave om te bepalen hoe de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt bestendigd en versterkt. Daarbij gaat het om bewuste keuzes over rolverdeling en inzet: waar de gemeente richtinggevend en faciliterend optreedt, bijvoorbeeld via vergunningverlening, toezicht, bewustwording en preventie, en waar samenwerking met veiligheidspartners in repressieve trajecten noodzakelijk is. Ook het beperken van neveneffecten, zoals schade aan leefbaarheid, ondernemerschap en vertrouwen in publieke en maatschappelijke instituties, maakt hiervan deel uit.

STRATEGISCHE AFWEGING ONDERMIJNENDE CRIMINALITEIT

1 Welke keuzes maakt het gemeentebestuur om het open en ondernemende karakter van Gouda te beschermen en tegelijkertijd de kwetsbaarheid voor ondermijnende criminaliteit duurzaam te beperken?

a Waar ligt het zwaartepunt tussen preventieve barrières, toezicht en repressieve samenwerking?

b Welke rolverdeling past tussen gemeente, ondernemers, maatschappelijke partners en veiligheidspartners?



Opgave 3: Veiligheid op straat
Veiligheid op straat gaat over het prettig en veilig kunnen voelen en zijn in de openbare ruimte. In een dichtbevolkte stad als Gouda worden vormen van overlast en onveiligheid snel zichtbaar en vaak intens ervaren. Het betreft uiteenlopende verschijnselen, zoals afvaloverlast, jeugdoverlast, hinderlijk of gevaarlijk verkeersgedrag en overlast door mensen met verward of onbegrepen gedrag. Ook straatintimidatie, mede in samenhang met geweld tegen vrouwen, krijgt daarbij toenemende maatschappelijke aandacht.

De manier waarop inwoners elkaar ontmoeten, aanspreken en naar elkaar omkijken speelt een belangrijke rol in het ervaren veiligheidsniveau. Sterke sociale samenhang en betrokken buurten dragen bij aan informele sociale controle en vergroten de weerbaarheid tegen overlast en onveiligheid. Waar het sociale weefsel onder druk staat, worden spanningen sneller zichtbaar. De gemeentelijke opgave ligt daarom niet alleen in het beperken van overlast, maar ook in het zodanig inrichten en beheren van de openbare ruimte dat ontmoeting, verbondenheid en sociale veiligheid worden ondersteund, in combinatie met duidelijke kaders, toezicht en samenwerking.

Veiligheid op straat vraagt om bestuurlijke prioritering. Niet alle vormen van overlast en onveiligheid kunnen gelijktijdig en met dezelfde intensiteit worden aangepakt. Het nieuwe bestuur zal moeten bepalen welke vormen van problematiek het meest urgent zijn om aan te pakken. Legt het bestuur het accent bij vormen van onveiligheid en overlast met een hoge maatschappelijke en persoonlijke impact (ernstig maar relatief beperkt in aantal), of bij vormen van overlast die breed worden ervaren en het dagelijks leefklimaat beïnvloeden (minder ernstig, maar veelvuldig voorkomend)? De keuzes die een nieuw bestuur maakt, bepalen waar de beschikbare inzet wordt geconcentreerd en welke verwachtingen richting de stad worden gewekt.

Deze afweging hangt direct samen met de inzet van handhavers. Handhavers zijn het zichtbare aanspreekpunt in de openbare ruimte, maar hun inzet is begrensd door capaciteit en door de keuzes die het bestuur maakt over wat voorrang krijgt. Tegelijkertijd wordt het werk op straat steeds complexer. Dat vraagt om professionele vaardigheden, gerichte training en handhavers die integraal kunnen handelen in uiteenlopende en soms spanningsvolle situaties. Zonder duidelijke keuzes in hun inzet neemt de effectiviteit op alle vlakken af.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN VEILIGHEID OP STRAAT

1. **Welke prioriteiten stelt het gemeentebestuur bij het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte?**
2. **Kiest het nieuwe bestuur voor de meer preventieve aanpak in het vergroten van de veiligheid op straat zoals inrichting van de openbare ruimte, preventieve maatregelen, of juist voor de repressieve kant zoals toezichthouden en handhaven?**

Opgave 4: Weerbaarheid en veerkracht
Weerbaarheid en veerkracht vragen om een duidelijke positionering. Door toenemende geopolitieke spanningen, hybride dreigingen, cybercriminaliteit, klimaatverandering en het reële risico op langdurige verstoring van vitale processen zoals energie, water en communicatie, wordt steeds duidelijker dat crises niet alleen acuut zijn, maar ook langdurig en ontwrichtend kunnen uitwerken. Digitale dreigingen hebben daarbij steeds vaker directe fysieke gevolgen: cyberaanvallen, digitale spionage of online aangejaagde ordeverstoringen kunnen vitale processen verstoren, de openbare orde onder druk zetten en het lokaal bestuur raken. De scheidslijn tussen online en offline veiligheid vervaagt daarmee. De impact van dergelijke verstoringen wordt uiteindelijk lokaal gevoeld: in buurten, netwerken en voorzieningen, waar zij direct doorwerken in veiligheid, leefbaarheid en sociale stabiliteit, en raakt in het bijzonder inwoners en groepen die minder vanzelfsprekend kunnen meedoen.

Voor Gouda betekent dit dat weerbaarheid niet uitsluitend kan worden benaderd als een technische of organisatorische opgave rond crisisbeheersing en vitale infrastructuur. In samenhang met de eerdere opgaven rond zorg, (cyber)veiligheid en leefbaarheid hangt de weerbaarheid van de stad in belangrijke mate samen met sociale stabiliteit, onderlinge verbondenheid en vertrouwen in het bestuur. Een stad met een sterk sociaal weefsel is beter in staat om schokken op te vangen en langdurige ontwrichting te doorstaan. Onderlinge betrokkenheid tussen inwoners, maatschappelijke organisaties en netwerken fungeert daarbij als beschermende factor tegen onveiligheid, polarisatie en maatschappelijke ontwrichting.

De gemeente kan voorwaarden scheppen voor ontmoeting, samenwerking en initiatief, maar kan maatschappelijke verbondenheid niet afdwingen. De zelf- en samenredzaamheid van inwoners, organisaties en bedrijven vormt daarom een essentieel onderdeel van de weerbaarheidsopgave. Thema's als eenzaamheid, bestaanszekerheid, ondermijning, desinformatie en bestuurlijke weerbaarheid komen hierin samen en versterken elkaar. Het nieuwe bestuur staat voor de opgave om positie te kiezen in een context waarin landelijke en regionale kaders mede richting geven aan de lokale weerbaarheidsagenda. Ook zonder expliciete keuzes wordt de koers beïnvloed door ontwikkelingen vanuit het Rijk en de veiligheidsregio. De kern van deze opgave ligt in het bepalen van richting, ambitie en rolopvatting: beperkt tot het op orde brengen van de interne organisatie en basiscommunicatie, of aanvullend als actieve, verbindende en coördinerende partij in de stad. Als bestuurslaag die het dichtst bij de samenleving staat, vervult de gemeente hierin een sleutelrol.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN WEERBAARHEID

1. **Welke rol en verantwoordelijkheid kiest de gemeente Gouda in het versterken van de weerbaarheid van de stad?**
2. **In welke mate positioneert Gouda zich als actieve, verbindende en coördinerende partner richting maatschappelijke organisaties, netwerken en buurten binnen de weerbaarheidsopgave?**

7 | Een stad die samenwerkt

Inleiding

In deze strategische verkenningen worden de belangrijkste opgaven voor de gemeente Gouda beschreven. Bijna al die opgaven overstijgen onze gemeentegrenzen. Of het nu gaat om energietransitie, de inkoop van jeugdzorg en Wmo, economie, woningbouw of mobiliteit: de schaal van Gouda is vaak te klein om deze vraagstukken zelfstandig en effectief aan te pakken. Regionale samenwerking is daarmee geen vrije keuze, maar noodzakelijk om maatschappelijke doelen te realiseren. Tegelijkertijd brengt samenwerking ook verschillende spanningen met zich mee. Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste ontwikkelingen, spanningen en afwegingen rond het samenwerken in samenwerkingsverbanden voor de gemeente Gouda.

De positie van Gouda

Om die spanningen te kunnen begrijpen is het belangrijk om de positie van Gouda te schetsen. Gouda ligt in de Regio Midden-Holland op een strategisch snijpunt. Midden-Holland is een regio midden in de Randstad, in het Groene Hart, maar tegelijkertijd in verbinding met de grote steden. In het westen heeft de regio, o.a. Zuidplas Cortelande en Westergouwe, een sterke oriëntatie richting de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Gouda ligt aan de A12 corridor en is onderdeel van het grootstedelijk netwerk met vraagstukken rond leefbaarheid en bodemdaling die ook in andere delen van de Zuidelijke Randstad spelen. In het oosten maakt de regio juist deel uit van het Groene Hart. Dit zorgt voor de gemeente Gouda voor een dubbele oriëntatie met soms tegenstrijdige belangen (verstedelijking vs. landschap/natuur) die in de regionale samenwerking continu afgewogen moeten worden.

Steeds meer samenwerkingsverbanden

Een groeiend aantal grensoverstijgende opgaven hebben geleid tot een sterke toename van samenwerkingsverbanden. Gemeenten maken in 2024 gemiddeld deel uit van 42 samenwer-

7.1 Regio Midden-Holland



kingsverbanden. Dit leidt tot een "lappendeken" die geografisch en inhoudelijk overlapt en een druk legt op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit. Gemeenten werken op verschillende manieren samen:

- **Verplichte samenwerkingsverbanden** De wet schrijft deze samenwerking dwingend voor. Gemeenten hebben hierin geen keuze. (Voorbeelden: Veiligheidsregio's, GGD, Omgevingsdiensten).
- **Semi-verplichte samenwerkingsverbanden** Landelijk beleid of strenge criteria maken samenwerking in de praktijk noodzakelijk om taken uit te voeren. (Voorbeelden: Arbeidsmarktregio's, Jeugdzorg, RES).
- **Vrijwillige samenwerkingsverbanden** Gemeenten hebben een vrije keuze om samen te werken. (Voorbeelden zijn: G40, Economic Board Zuid-Holland).

De ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden valt in de laatste categorie, wat de gemeente Gouda keuzevrijheid geeft. Toch is die vrijheid betrekkelijk: veel opgaven overstijgen het lokale schaalniveau en vragen om gezamenlijk optrekken. Bovendien benaderen het Rijk en de provincie steeds vaker de regio als gesprekspartner in plaats van afzonderlijke gemeenten. Dat maakt regionale samenwerking niet alleen wenselijk, maar in toenemende mate ook noodzakelijk. Elk samenwerkingsverband kent een eigen governance, financiële afspraken en beleidsruimte. Deze samenwerkingen bieden een platform om afspraken te maken met partners en geven toegang tot expertise, lobby- en uitvoeringskracht en externe middelen. Daarnaast bieden zij een multiplier effect: door gezamenlijk op te trekken vergroot Gouda de kans op subsidies en financiële bijdragen die individueel niet bereikbaar zouden zijn. Deelname vraagt echter ook bestuurlijke en ambtelijke inzet, en vergt soms specifieke expertise die niet automatisch aanwezig is in de ambtelijke organisatie.

Keuzes voor samenwerkingsverbanden en samenwerkingsdoelen

Hierin ligt een dilemma: de gemeente Gouda heeft verschillende samenwerkingsverbanden nodig om Goudse belangen en doelstellingen te behartigen en realiseren, maar tegelijkertijd vraagt dit veel inzet om grip en sturing op deze samenwerkingsverbanden uit te oefenen. Een keuze in welke samenwerkingsverbanden je investeert moet volgen uit de inhoudelijke prioriteit. Voor de gemeente Gouda zijn bijvoorbeeld de volgende samenwerkingsdoelen van belang:

- Mobiliteit: betere ontsluiting van de westkant van Gouda en de regio, met prioriteit voor Station Gouda-Zuidplas, de Doorfietsroute Gouda–Rotterdam en verbeteringen aan de N207 en N457.
- Wonen: meer betaalbare woningen, versterking van de investeringscapaciteit van woningcorporaties en behoud van de sociale woningvoorraad.
- Economie: een toekomstbestendige regionale economie, met ruimte voor bedrijfsverplaatsingen (de 'regionale schuifpuzzel'), hogere milieucategorieën ten behoeve van circulaire economie, en het verzilveren van zachte plancapaciteit.
- Bodemdaling: structurele rijksmiddelen voor onderhoud en funderingsherstel, en eerlijke compensatie voor de extra beheerskosten die bodemdaling met zich meebrengt.
- Onderwijshuisvesting: voldoende rijksmiddelen voor nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen.
- Jeugdzorg: betaalbare en beschikbare zorg voor de meest kwetsbare inwoners, binnen een jeugdstelsel dat goed werkt, beter beheersbaar is en financieel houdbaar blijft.
- Weerbaarheid: veerkracht lokaal versterken door heldere afspraken met medeoverheden over rollen, taken en verantwoordelijkheden, zoals communicatie, noodsteunpunten en bevolkingszorg.

Voor het nieuwe gemeentebestuur is het zaak om duidelijke lobbydoelen op te stellen en daarin prioriteiten te stellen. Niet alle doelen kunnen tegelijk met dezelfde intensiteit worden nagestreefd. We weten welke thema's voor Gouda urgent zijn, maar de vraag is: welke thema's wil het nieuwe gemeentebestuur zich het meest voor inspannen, en waar ligt de grootste kans op resultaat?

Voor de gemeente Gouda zijn hierin vooral de volgende strategische samenwerkingsverbanden relevant:

- Regio Midden-Holland
- Netwerksamenwerking Alphen-Gouda-Woerden
- Bestuurlijk Platform Groene Hart/ Novex Groene Hart
- Economic Board Zuid-Holland
- G40
- VNG/ VZHG
- Novex Zuidelijke Randstad
- Platform Slappe Bodem
- Veiligheidsregio Hollands Midden

Het nieuwe bestuur staat voor de opgave om hier duidelijke keuzes in te maken: welke samenwerkingen krijgen prioriteit, waar investeert de gemeente Gouda in positionering, en waar accepteert de gemeente een meer volgende rol? Zonder deze focus dreigt de gemeente Gouda overal mee te bewegen en minder gericht invloed uit te oefenen.

Grip op samenwerkingsverbanden

Meer regionale samenwerking levert slagkracht op, maar heeft een keerzijde: minder lokale beleidsvrijheid en democratische controle op afstand. Daarbij is het goed om te beseffen dat samenwerkingsverbanden sterk uiteenlopen in aard en doel. Sommige zijn primair gericht op gezamenlijke uitvoering of het bundelen van kennis en capaciteit omwille van efficiëntie, andere op beleidscoördinatie of gezamenlijke lobby. De wijze waarop de raad grip kan uitoefenen verschilt daarmee per samenwerkingsverband. Gemeenteraden ervaren vaak een gebrek aan grip, waardoor het gevoel kan ontstaan dat samenwerkingsverbanden in een democratisch gat opereren. De herziene Wet gemeenschappelijke regelingen (2022) biedt de raad weliswaar meer instrumenten om kaders te stellen en te controleren, maar die gelden alleen voor formele regelingen. Veel samenwerkingsverbanden zijn informeel van aard, zoals een convenant of bestuurlijke afspraak, en vallen daarmee buiten deze waarborgen. Dat maakt sturing complex: de gemeente Gouda kan niet overal even dominant aanwezig zijn of op sturen, terwijl afwezigheid betekent dat anderen de koers bepalen. De afgelopen raadsperiode heeft de gemeenteraad gewerkt aan verschillende aanvullende sturingsmogelijkheden op gemeenschappelijke regelingen[33].

STRATEGISCHE AFWEGINGEN SAMENWERKINGEN

1. **Welke samenwerkingen en onderwerpen krijgen prioriteit? Waar investeert de gemeente Gouda in stevige positionering, en waar accepteert de gemeente een meer volgende rol?**
2. **Waar is lokale autonomie gewenst en waar wegen schaalvoordelen of collectieve opgaven zwaarder?**
3. **Hoe organiseert het gemeentebestuur de sturing en grip op het groeiend aantal samenwerkingsverbanden?**

33 Bron: Initiatiefvoorstel Gemeente Gouda: Wijze van behandeling Gemeenschappelijke regelingen Gouda (25 juni 2025)

8 | Een organisatie die ambities waar kan maken

Inleiding

De ambities die een nieuw bestuur de komende jaren wil waarmaken voor inwoners, ondernemers en de stad hangen direct samen met de kracht van de ambtelijke organisatie. Om ambities van een nieuw bestuur te realiseren is vakmanschap en een veilige, lerende werkomgeving randvoorwaardelijk. Om die randvoorwaarden te versterken is de afgelopen vier jaar geïnvesteerd in een robuustere organisatie. Robuust betekent dat de bedrijfsvoering is versterkt, de focus op uitvoering is vergroot en de organisatie logischer is ingericht met aandacht voor leiderschap.

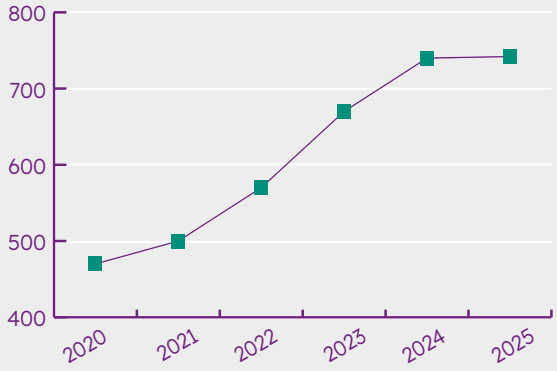
Tegelijkertijd verandert de context waarin wordt gewerkt snel: schaarste op allerlei vlakken, complexere opgaven, hoge verwachtingen en technologische versnelling vragen om samenhang, scherpe keuzes en slimmer werken. Dit hoofdstuk laat zien waar de ambtelijke organisatie nu staat en welke ontwikkeling nodig is om de komende jaren betrouwbaar te blijven leveren, voor, in en met de stad.

Waar komen we vandaan?

De afgelopen bestuursperiode heeft de gemeente Gouda gewerkt aan het versterken van de ambtelijke organisatie. De groei van de gemeentelijke opgaven is in eerdere jaren niet overal gevolgd door een evenredige versterking van de bedrijfsvoering. Hierdoor zijn kwetsbaarheden ontstaan, die de afgelopen periode gericht zijn aangepakt om de organisatie te verstevigen. Ook de sturing van de organisatie is verbeterd. De gemeente Gouda is daarmee minder afhankelijk geworden van tijdelijke oplossingen, zoals externe inhuur. Dit was nodig om plannen die worden gemaakt ook uit te kunnen voeren.

Er is ook geïnvesteerd in vakmanschap en leiderschap, met aandacht voor de uitvoering. De organisatie is aangevuld met benodigde expertise, waardoor continuïteit en kwaliteit op belangrijke vakgebieden zijn versterkt. Op het gebied van digitalisering zijn stappen gezet richting betere digitale dienstverlening naar de stad en een modernere werkplek voor iedereen

8.1 Bezetting in FTE
Gemeente Gouda



Salarisbestand Gouda

8.2 Gemiddelde leeftijd
Ambtenaren gemeente Gouda in 2024

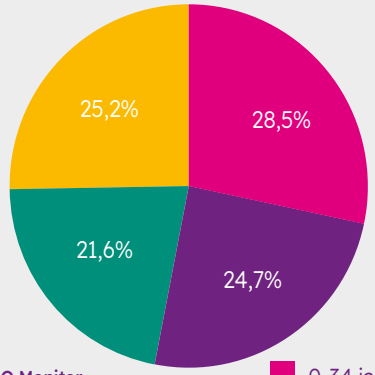


46,8 jaar
Referentie gemeenten
(50.000-100.000 inwoners)

44 jaar
Gouda

A+O Monitor

8.3 Leeftijdsklasse
Ambtenaren gemeente Gouda in 2024



A+O Monitor

0-34 jaar
35-44 jaar
45-54 jaar
>55 jaar

die werkt voor de gemeente. Daardoor is de technische basis stabieler en betrouwbaarder geworden.

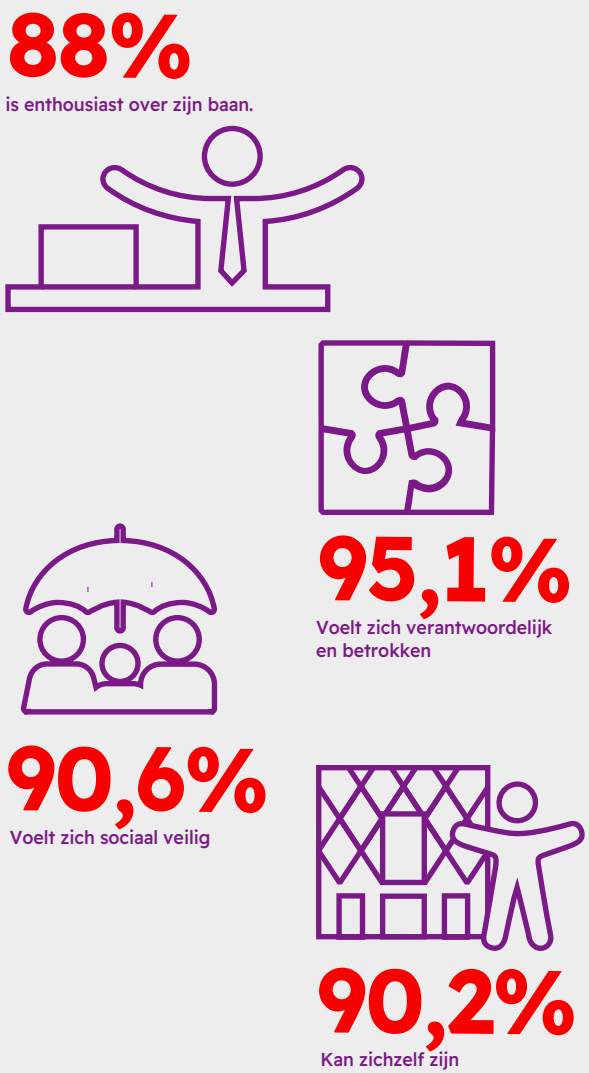
Waar staan we nu?
De gemeente Gouda is een aantrekkelijke werkgever en een vitale en lerende organisatie. Er is slagkracht om de opgaven van de stad uit te voeren. Dat beeld wordt ondersteund door cijfers én door wat medewerkers zelf aangeven. In het Gouds Medewerkers Onderzoek zegt 88% enthousiast te zijn over de eigen baan en 95% voelt zich verantwoordelijk en betrokken. Ook sociale veiligheid is stevig. Meer dan 90% van de medewerkers voelt zich sociaal veilig en kan zichzelf zijn op het werk. Dat draagt direct bij aan kwaliteit, werkplezier en behoud van medewerkers.

Daarnaast is de gemeente Gouda een relatief jonge organisatie. De gemiddelde leeftijd ligt rond de 44 jaar, lager dan bij vergelijkbare gemeenten. Dat helpt op de arbeidsmarkt: de gemeente Gouda is relatief goed in staat om vacatures te vullen en nieuwe collega's aan te trekken. De organisatie beweegt ook intern. De doorstroom is hoog (12,6% tegenover 6,1% bij referentiegemeenten), wat past bij een organisatie waarin ontwikkeling en perspectief belangrijk zijn. Daarnaast is de gemeente Gouda minder kwetsbaar geworden door de afbouw van externe inhuur: van ongeveer 30% in 2022 naar circa 20% in 2025.

De gemeente Gouda is ook aantoonbaar vitaal en ontwikkelgericht. Het ziekteverzuim ligt lager dan bij vergelijkbare gemeenten (4,9% tegenover 6,2%). Daarnaast investeert de gemeente Gouda zichtbaar in leren en ontwikkelen, onder meer via een groot aantal VNG-trainees en hogere opleidingsuitgaven dan referentiegemeenten. In benchmarks valt bovendien op dat de gemeente Gouda de ondersteuning (overhead) relatief efficiënt organiseert. Dat is een kracht, maar vraagt ook om bewuste keuzes. Juist met een compacte overhead is het belangrijk om scherp te prioriteren en gericht te investeren in wat de uitvoering sterker maakt.

Met dit beeld ligt nu de vraag voor hoe er keuzes worden gemaakt in schaarste die tegelijk de uitvoeringskracht en het werkplezier vasthouden. Dat vraagt om gerichte stappen om de organisatie koersvast te leiden en bestuurlijke keuzes te laten landen in de uitvoering, zodat Gouda ook de komende jaren betrouwbaar aan de slag blijft voor, in en met de stad.

8.4 Cijfers Gouds Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2025



Trends en ontwikkelingen

De context waarin de ambtelijke organisatie werkt verandert snel en wordt complexer. Opgaven nemen toe en grijpen vaker in elkaar. Wonen, zorg, veiligheid, duurzaamheid en dienstverlening zijn niet meer los te organiseren. Tegelijk komen er nieuwe taken bij. Landelijke programma's en regelgeving vragen meer tijd en verantwoording. Dat maakt het werk minder voorspelbaar en vraagt om wendbaarheid, goede afstemming en een rolvaste invulling van functies.

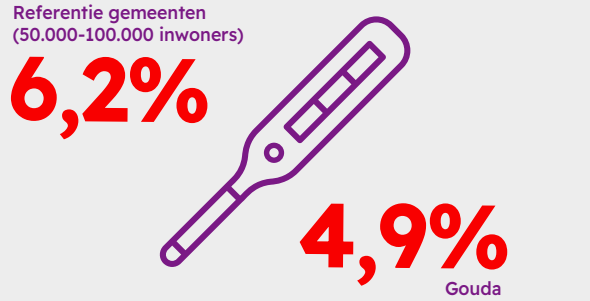
Daar komt schaarste bij. De financiële ruimte staat onder druk door onzekerheid in rijksmiddelen en stijgende uitvoeringskosten, terwijl de arbeidsmarkt structureel krapper wordt. Juist in die combinatie zit de kern: als middelen en capaciteit beperkt zijn, moet de gemeente Gouda scherper kiezen om te bewaken dat ambities uitvoerbaar blijven. Anders ontstaat het risico dat incidentele financiering de norm wordt, terwijl duurzaam organiseren vraagt om structurele keuzes.

Tot slot neemt de maatschappelijke druk toe. Ervaren polarisatie en afnemend vertrouwen maken het werk zichtbaarder en soms harder. Medewerkers krijgen vaker te maken met weerstand of agressie, online en in de praktijk. Tegelijk groeit de rol van digitalisering als randvoorwaarde. Inwoners verwachten een toegankelijke, snelle en veilige dienstverlening, terwijl wetgeving en dreigingen hogere eisen stellen aan privacy, informatiebeheer en informatieveiligheid.

Opgaven voor de ambtelijke organisatie

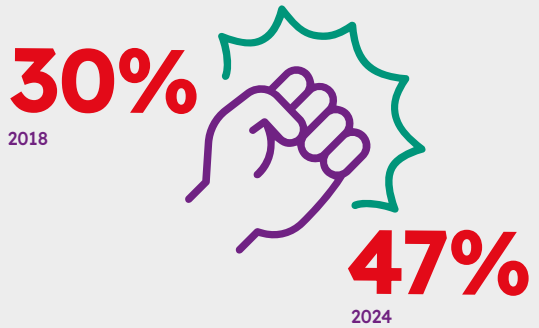
De ontwikkelingen uit de vorige paragraaf vragen om een volgende stap in de manier waarop de gemeente Gouda organiseert en uitvoert. Opgaven stapelen en raken elkaar steeds vaker. Dat vraagt om meer samenhang in keuzes en uitvoering en om betere verbinding tussen beleid en uitvoering. Niet alleen in de dagelijkse samenwerking, maar ook in de beleidsmatige afstemming: eerder met elkaar wegen, keuzes expliciet maken en consequent doorvertalen. Dit betekent dat de organisatie minder kan werken vanuit losse plannen en projecten, en meer vanuit één integrale planning en prioritering: wat doen we nu, wat doen we later en wat doen we niet. Daarbij hoort ook grip op de Goudse projecten. Duidelijke keuzes aan de voorkant, heldere opdrachtformuleringen,

8.5 Ziekteverzuim percentage
2024



A+O Monitor

8.6 Aantal gemeente ambtenaren die te maken hebben gehad met agressie
Gemeente Gouda



Monitor Integriteit en Veiligheid 2024

strakkere sturing op tijd, geld en resultaat en tijdig bijsturen als het knelt, maken de uitvoering betrouwbaar.

De gemeentelijke organisatie hoeft niet alles alleen te doen. Juist in een krapper wordende context wordt het belangrijker om de kracht van inwoners, ondernemers en partners nog beter te benutten. Samen wordt meer bereikt dan de gemeentelijke organisatie alleen zou kunnen. In hoofdstuk 1 is daarnaast beschreven hoe belangrijk goede (digitale) dienstverlening is. Dit betekent voor de organisatie dat we verder moeten investeren in vaardigheden en werkwijzen die helpen om snel, zorgvuldig en eenduidig te handelen, ook als de druk oploopt.

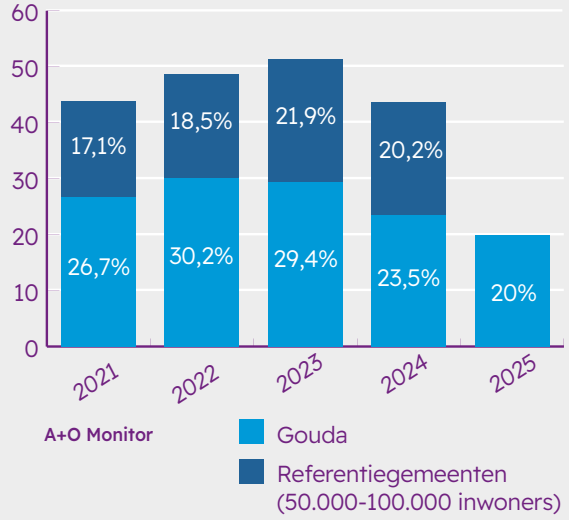
Daarmee samenhangend is een weerbare organisatie de komende jaren een voorwaarde om betrouwbaar te blijven leveren. De druk op gemeenten neemt toe en het werk ligt onder een vergrootglas. Medewerkers krijgen vaker te maken met weerstand van bewoners, stevige emoties en verbale agressie, online en in de praktijk.

Weerbaarheid vraagt om helder eigenaarschap en vakmanschap, én om digitale weerbaarheid. Informatiebeveiliging, privacy en continuïteit moeten op orde zijn, zodat dienstverlening en besluitvorming niet stilvallen en vertrouwen niet wordt geschaad. Digitalisering is daarbij niet alleen een randvoorwaarde, maar een sleutel om als organisatie wendbaar en betrouwbaar te blijven. Inwoners en ondernemers verwachten een toegankelijke, snelle en veilige overheid, terwijl wetgeving en dreigingen hogere eisen stellen aan transparantie, informatiebeheer en informatieveiligheid. Dat vraagt dat de gemeente Gouda de volgende stap zet: slimmer werken en beter sturen, met digitalisering en data als fundament onder uitvoering en dienstverlening. Voor de organisatie betekent dit ook een verschuiving in competenties. Naast inhoudelijke expertise is digitaal vakmanschap nodig: processen beter, slimmer en sneller organiseren, informatie goed vastleggen en gebruiken, en medewerkers ondersteunen om digitaal vaardig en veilig te werken.

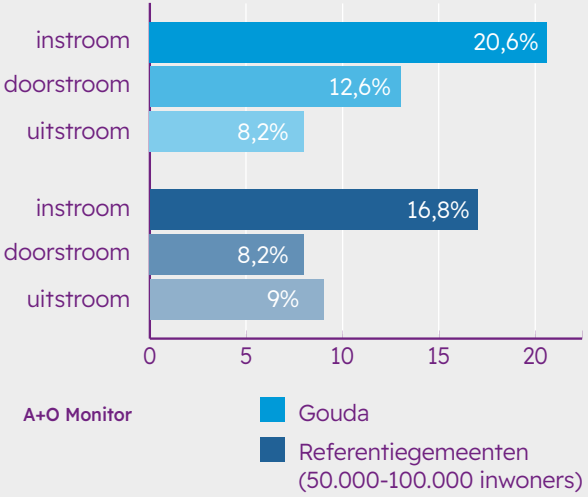
De ambtelijke organisatie heeft de ambitie om de komende jaren langs vijf pijlers verder te bouwen aan die digitale basis:

1. Datagedragen werken: met betrouwbare en eenduidige stuurinformatie kunnen keuzes beter worden onderbouwd en de uitvoering gemonitord. Dit vraagt om helder eigenaarschap, betere datakwaliteit en duidelijke afspraken over wat wordt vastgelegd, gedeeld en gebruikt.
2. Slim verbeteren door AI: in lijn met de AI-visie wordt AI gecontroleerd en verant-

8.7 Externe inhuur
(% in personeelslasten)



8.8 Instroom/doorstroom
Gemeente Gouda, 2024



woord ingezet om processen te ondersteunen, kwaliteit te verhogen en dienstverlening toegankelijker te maken, met de mens centraal. Gouda kiest daarbij bewust de positie van slimme volger: we leren van pioniers en stappen pas in als de meerwaarde duidelijk is. Digitalisering en AI veranderen daarbij ook hoe we ons werk organiseren: functies verschuiven, werkwijzen evolueren en nieuwe competenties worden gevraagd.

3 Digitale weerbaarheid en informatieveiligheid: privacy, beveiliging en continuïteit moeten structureel op orde zijn om vertrouwen te borgen en dienstverlening draaiend te houden.

4 Digitaal vakmanschap: medewerkers en leidinggevenden werken digitaal vaardig, veilig en bewust, en zetten technologie in om hun werk beter te doen.

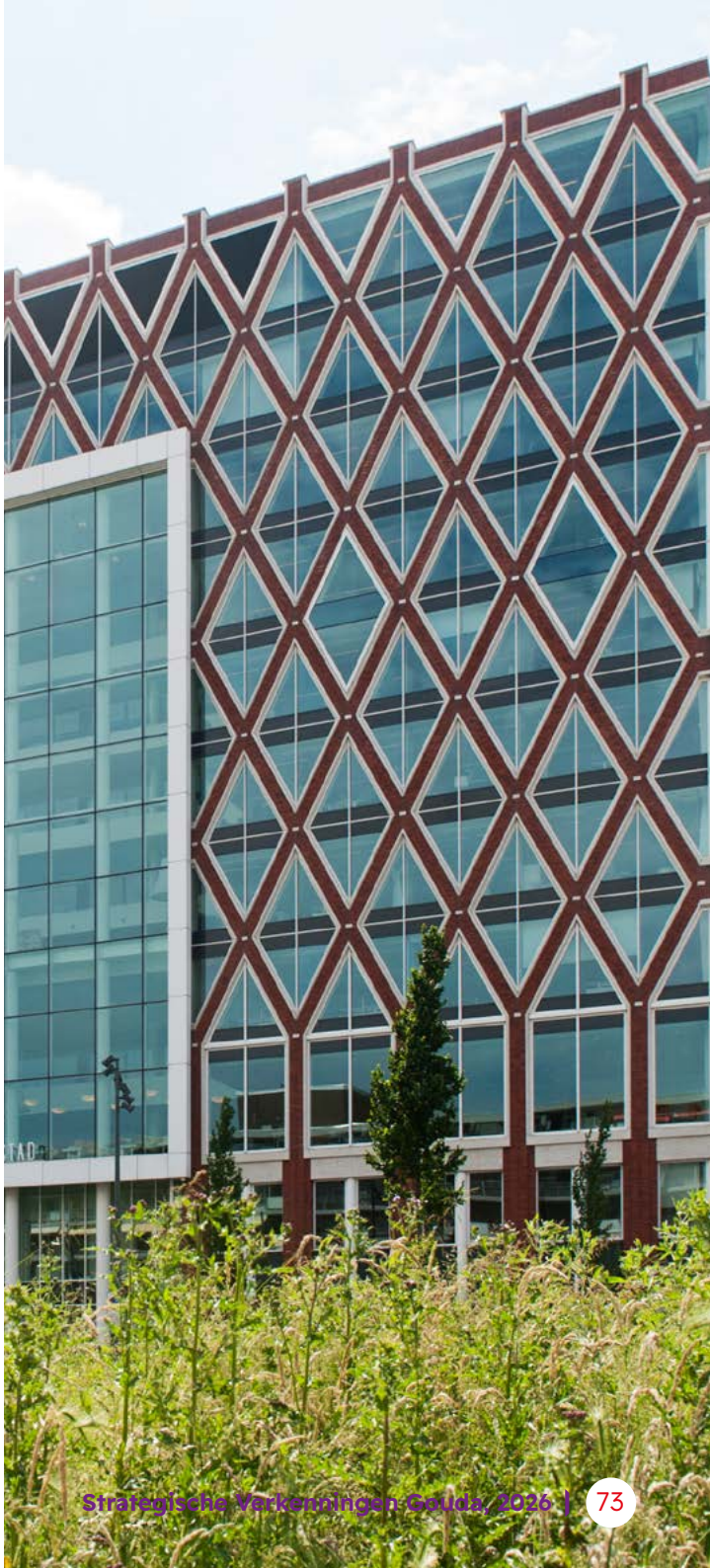
5 Moderne digitale werkruimte: de betrouwbare basis waarop dit alles rust, een veilige, gebruiksvriendelijke en altijd beschikbare werkomgeving, ook hybride.

Innoveren en slimmer organiseren gaat niet vanzelf. Als er niet wordt geïnvesteerd in vernieuwing, blijft innovatie uit. Om die impasse te doorbreken is een investering aan de voorkant nodig, gericht op het efficiënter en voorspelbaarder maken van processen, werkwijzen en de manier van organiseren.

STRATEGISCHE AFWEGING DIGITALISERING

Digitaal werken is inmiddels de standaard en bepaalt steeds vaker de kwaliteit en snelheid van uitvoering en dienstverlening. Als Gouda wil blijven leveren en kansen van data en AI wil benutten zonder grip te verliezen op veiligheid en kwaliteit, is gerichte doorontwikkeling nodig.

1 Ziet het bestuur de noodzaak om gericht te investeren in digitalisering, data en AI, zodat de ambtelijke organisatie slimmer en sneller kan werken en de (digitale) dienstverlening voor inwoners en ondernemers verbetert?



9 | Een stad die verantwoord investeert

Inleiding

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat Gouda voor forse opgaven staat. Het realiseren van deze opgaven vraagt om investeringen. Dit hoofdstuk beschrijft de financiële uitgangspositie van de gemeente en de ruimte die er is om deze opgaven te bekostigen. De basis voor een financieel gezonde gemeente ligt in een meerjarenbegroting, waarbij de structurele lasten gedekt zijn door structurele baten. De gemeentelijke begroting bedraagt 426 miljoen euro in 2026.

Inkomsten en uitgaven
De gemeente ontvangt het grootste deel van haar inkomsten uit het Gemeentefonds (€237 miljoen) en de OZB (€22,3 miljoen). Deze middelen zijn vrij besteedbaar. Daarnaast ontvangt de gemeente Gouda €52,1 miljoen aan specifieke uitkeringen, waaraan een bestedingsverplichting is verbonden. Aan de uitgavenkant is het sociaal domein met €187,8 miljoen veruit het grootste programma (44% van de begroting), gevolgd door wonen en leefomgeving met €73,7 miljoen.

Een begroting moet 'reëel en structureel in evenwicht' zijn. Dit betekent dat de uitgaven die jaarlijks terugkomen (structurele uitgaven) betaald kunnen worden met de inkomsten die jaarlijks terugkomen (structurele inkomsten). Ook moeten eventuele bezuinigingen met concrete plannen zijn onderbouwd.

Financiële positie
De gemeentelijke financiën staan al jaren onder druk door bezuiniging van de opeenvolgende kabinetten in de afgelopen jaren. Bezien over bijna veertig jaar, van 1985 tot en met 2023, daalden hierdoor de gemeentelijke uitgaven van 21% bbp naar 7% bbp, ondanks grote decentralisaties zoals wegenbeheer (1993), schoolgebouwen (1997) en maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg (2015). Deze historische achtergrond verklaart waarom de gemeenten al tientallen jaren klagen over hun budgetten. Het rijk vult tekorten vaak steeds



INKOMSTEN 2026
Totale inkomsten: 426,1 mln

RIJK	Gemeentefonds	€ 237,0 miljoen	1
RIJK	Specifieke uitkeringen	€ 52,1 miljoen	2
GEMEENTE	Rioolheffing	€ 21,9 miljoen	3
GEMEENTE	OZB	€ 22,3 miljoen	4
GEMEENTE	Grondexploitatie	€ 22,6 miljoen	5
GEMEENTE	Afvalstoffenheffing	€ 15,1 miljoen	6
GEMEENTE	Huur en erfpacht	€ 9,5 miljoen	7
GEMEENTE	Overig	€ 30,9 miljoen	8
GEMEENTE	*Inzet van reserves*	€ 14,7 miljoen	9

UITGAVEN 2026
Totale uitgaven: 421,5 mln

Sociaal domein	€ 187,8 miljoen	1
Wonen en leefomgeving	€ 73,7 miljoen	2
Bestuur en organisatie	€ 46,3 miljoen	3
Energie en klimaat	€ 36,0 miljoen	4
Economie, werk en onderwijs	€ 28,8 miljoen	5
Cultuur, sport en recreatie	€ 25,4 miljoen	6
Leefbaarheid en veiligheid	€ 12,8 miljoen	7
Fin. en algemene dekkingsmid.	€ 3,2 miljoen	8
Toevoeging aan reserves	€ 7,5 miljoen	9

INKOMSTEN € 426,1 MILJOEN

UITGAVEN € 421,5 MILJOEN

SALDO +€4,6 MILJOEN

incidenteel aan, waarmee de structurele taken niet blijvend bekostigd kunnen worden. Het is belangrijk dat gemeenten de financiële ruimte hebben om tegenslagen op te vangen en risico's af te dekken. De provincie beoordeelt de financiële positie van Gouda voor 2026 als gezond.

De begroting is sluitend met een positief saldo van circa €4,6 miljoen. Het weerstandsvermogen bedraagt circa €43 miljoen in 2026 en groeit naar verwachting naar circa €50 miljoen in 2029, wat als "uitstekend" wordt beoordeeld. Hoewel onze financiële positie de laatste jaren is verbeterd is deze kwetsbaar in vergelijking met benchmarkgemeenten. De solvabiliteit is lager, de schuldquote hoger en de belastingcapaciteit om tegenvallers op te vangen is lager. Daarnaast is er sprake geweest van een lage investeringsquote. De voorgaande hoofdstukken laten zien dat de gemeente Gouda voor forse opgaven staat, mede in relatie tot de groei van de stad. Het realiseren van deze ambities vraagt aanzienlijke investeringen. De financiële ruimte die er nu is en de kengetallen van de financiële positie zullen daarmee onder druk komen te staan. Het is aan een nieuw bestuur om hierin keuzes te maken.

Het behouden van een gezonde financiële positie vraagt ook deze bestuursperiode om een aantal financiële uitgangspunten. Deze hebben vanuit het huidige beleid betrekking op de volgende drie invalshoeken:

1 **Voldoende reserves**
Om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering in gevaar komt, is voldoende weerstandsvermogen nodig. Volgens de signaalwaarden van de provincie geldt een weerstandsratio van 1,4 of hoger als "ruim voldoende". De weerstandsratio[34] voor de gemeente Gouda ultimo 2026 (begroting 2026) is 2,0 en kwalificeert als "uitstekend".

2 **Stabiele schuldpositie en solvabiliteit van ≥20%**
Een stabiele schuldpositie kan worden behaald door het voortzetten van het gebruik van de schuldquote als monitorinstrument, waarbij gestreefd kan worden naar een schuldquote van onder de 130% (VNG-norm). In de gemeente Gouda is de afgelopen jaren (bij de Kadernota 2025) een norm gesteld van een schuldquote van onder de 110%. De netto schuldquote bedraagt per 2026 89,5% en loopt op naar 97,7% in 2029. De VNG stelt dat als de netto

9.1 Kengetal belastingcapaciteit 2026

124,1%



Programmabegroting 2026-2029 gemeente Gouda

9.2 Kengetal netto schuldquote 2026

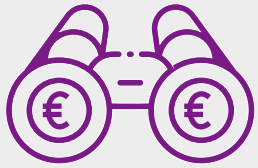
89,5%



Programmabegroting 2026-2029 gemeente Gouda

9.3 Kengetal solvabiliteit 2026

20,3%



Programmabegroting 2026-2029 gemeente Gouda

34 De weerstandsratio toont aan in hoeverre een gemeente financiële tegenslagen kan opvangen zonder beleidswijziging.
35 De solvabiliteit is de verhouding van het eigen vermogen op het totale vermogen.

schuldquote tussen 100% en 130% ligt, de gemeenteschuld hoog (oranje) is.
Voor de solvabiliteit[35] is bij de Kadernota 2025 afgesproken te sturen op een percentage van 20%.

3 **Een sluitende programmabegroting**
Voor de gemeente Gouda is sprake van een meerjarig sluitend perspectief. Met het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en de meerjarenraming wordt voldaan aan een van de belangrijkste pijlers van de financiële positie en de bijbehorende wettelijke verplichtingen.

Financiële ruimte

Door goede sturing op onze inkomsten en uitgaven is er beperkt structureel financiële ruimte. In de onderstaande tabel is het begrotingsresultaat weergegeven. Deze resultaten zijn bijgewerkt tot en met de besluiten vanuit de raadsvergadering van 28 januari 2026.

(bedragen in € x 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029
Begrotings-resultaat*	-4,2	-2,5	-1,7	-2,9

* Een overschot wordt weergegeven als een negatief resultaat, een tekort als een positief resultaat

Naast structurele middelen beschikt de gemeente ook over incidentele middelen, in de reserves. Indien aanwending hiervan plaatsvindt, is dit echter direct van negatieve invloed op de ontwikkeling van de kengetallen (solvabiliteit en weerstandsratio). Het is verleidelijk om incidentele middelen in te zetten voor langdurige ambities, maar dat is risicovol: tijdelijke middelen bieden geen duurzame dekking voor structurele opgaven.

Kanttekeningen bij de ontwikkeling van de financiële ruimte

1 Nieuwe beleidsambities betekenen ook aanvullende risico´s. Dat betekent dat het benodigd weerstandsvermogen hoger wordt dan in de bovenstaande tabel, terwijl het beschikbare weerstandsvermogen lager wordt (omdat nieuwe ambities ook vaak extra budget vragen).

2 Uitgangspunt van de toezichthouder (de provincie) is dat de begroting structureel en reëel in evenwicht blijft.

Financiële onzekerheden en financiële aandachtspunten

Onderstaand worden de belangrijkste financiële onzekerheden en aandachtspunten geschetst die van invloed zijn op de financiële positie en beleidsruimte van de gemeente.

1 **Belastingcapaciteit/ lokale woonlasten.**
De lokale lasten in de gemeente Gouda zijn relatief hoog. In de ranglijst van totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden met eigen woning staat Gouda op de 16e plaats van duurste gemeenten van Nederland. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hoge rioollasten. Gouda is de gemeente met de hoogste rioollasten per inwoner. Verhogen van de woonlasten (bijvoorbeeld via de OZB) creëert financiële ruimte, maar legt extra druk op inwoners die al relatief veel betalen. Verlagen van de woonlasten ontlast inwoners, maar beperkt de financiële ruimte verder en maakt investeren in de beschreven opgaven nog lastiger.

2 **Onzekerheid over structurele rijksmiddelen /landelijke ontwikkeling gemeentefinanciën.**
De ontwikkeling van het gemeentefonds en andere rijksmiddelen is onzeker. Wijzigingen in de (her-) verdeling, bezuinigingen of aanpassingen in het

sociaal domein kunnen de structurele inkomsten van gemeenten beïnvloeden. Hierdoor blijft voorzichtigheid geboden. Ook is de verwachting dat gemeenten veel te maken blijven hebben met incidentele financiering. De uitdaging is hoe deze zo goed mogelijk te besteden om effect te bereiken op vaak structurele opgaven.

3 **Blijvend investeren in relatie tot ontwikkeling/ grenzen van de kengetallen.**
Een spanningsveld in de nieuwe bestuursperiode is de financiële beheersbaarheid en de ambitie om te blijven investeren in de stad. Daarbij spelen de financiële kengetallen een belangrijke rol. Financiële kengetallen zoals solvabiliteit en schuldquote zijn belangrijke indicatoren voor de gezondheid van de gemeentefinanciën. Ze laten zien in hoeverre de gemeente tegenvallers kan opvangen en ruimte heeft voor nieuwe ambities. Als de huidige investeringskoers wordt voortgezet, komt Gouda buiten de gestelde normen van deze kengetallen. Binnen de normen blijven vraagt om scherpe keuzes: prioriteren, faseren en mogelijk eerder gemaakte keuzes heroverwegen. Dat staat op gespannen voet met de groeiambities van de stad en brengt het risico met zich mee dat noodzakelijke investeringen te lang worden uitgesteld. Dit vraagt om een robuuste meerjarenplanning die ruimte laat om bij te sturen bij veranderende omstandigheden.

STRATEGISCHE AFWEGINGEN FINANCIËN

De grote opgaven waar Gouda voor staat vragen om forse investeringen. Tegelijkertijd wil de gemeente financieel gezond blijven. Deze twee ambities staan op gespannen voet.

1 **In hoeverre is het acceptabel dat financiële kerngetallen (bepaalde of bestaande), al dan niet tijdelijk, onder druk komen te staan om te kunnen investeren in de stad? En als wordt vastgehouden aan bestaande kerngetallen; welke keuzes moeten dan worden gemaakt, en welke eerder gemaakte keuzes moeten worden heroverwogen?**

2 **In hoeverre is het acceptabel om de lokale belastingen te verhogen om financiële ruimte te creëren?**
En omgekeerd; in hoeverre is het acceptabel om te bezuinigen op ambities en dienstverlening om de lokale belasting te kunnen verlagen?


167A

Gouda, 2026

Strategische verkenningen 2026

Schaarste vraagt keuzes

Colofon

Uitgave: Gemeente Gouda | maart 2026

Tekst: Gemeente Gouda

Fotografie: Gemeente Gouda

Gemeente Gouda