



The Hague Centre
for Strategic Studies

Veilige stad

Uitdagingen voor hoogstedelijke gebieden in Nederland

Gerben Bakker, Bart Vossebelt en Thijs van Aken

Januari 2025





Veilige stad

Uitdagingen voor hoogstedelijke gebieden
in Nederland

Auteurs:

Gerben Bakker, Bart Vossebelt en Thijs van Aken

Met medewerking van:

Frank Bekkers, Paul Sinning, Philippe van Pappelendam,
Tom Driessen en Pieter Bindt.

Met dank aan:

Mijchanou Kowalczyk en Lise Houwing, team Strategie en Innovatie Nederlandse politie, Marco van der Land, hogeschooldocent integrale veiligheidskunde Haagse Hogeschool. Voor deze studie werden diverse stedelijke beleidsmakers en -strategen geraadpleegd.

Omslagafbeelding gemaakt met AI

Januari 2025

Dit onderzoek is verricht door HCSS in opdracht van de Nederlandse politie. Het onderzoek voor dit rapport is afgerond in **november 2024**. Gebeurtenissen of ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode tussen afronding en publicatie zijn niet van invloed geweest op de bevindingen.

© *The Hague Centre for Strategic Studies* behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	1
1.	Inleiding	5
2.	Drijvende krachten op de stedelijke ontwikkeling	7
2.1.	Demografische ontwikkelingen en huisvesting	7
2.2.	Migratie en toenemende diversiteit	10
2.3.	Fragielere mondiale ketens	13
2.4.	Verstrakking regie van Rijksweg	14
2.5.	Technologisering en hybride gedragspatronen	16
2.6.	Klimaatdruk op een verdichtende ruimte	18
2.7.	Uitgangsscenario 'stedelijke ontwikkeling en stabiliteit'	18
3.	Veiligheidsuitdagingen voor Nederlandse steden	20
3.1.	Kwetsbare wijken blijven kwetsbaar	20
3.2.	Superdiversiteit' genereert sociale onoverzichtelijkheid	25
3.3.	Vergrijzing doet een groeiend beroep op de stad	27
3.4.	Toenemende druk openbare orde	29
3.5.	Mensen met verward of onbegrepen gedrag	31
3.6.	De stad blijft lokken voor ondermijning en criminaliteit	33
3.7.	Digitale extremistische netwerken gedijen	36
3.8.	Structureel beperkte en onbereikbare woningvoorraad	37
3.9.	Klimatrisico's laten zich gelden in de stad	38
3.10.	Steden lopen het risico vast te lopen	40
4.	Strategische afwegingen	42
4.1.	De behoefte aan gezamenlijke strategievorming voor de langere termijn	42
4.2.	Duurzame versterking van aanpak en preventie	45
4.3.	Samenleven in drukte en verscheidenheid	47
	Bijlage I. Onderzoeksverantwoording	50
	Bijlage II. Stedelijke ontwikkelingsscenario's	52

Management-samenvatting

De komende tien tot twintig jaar bevinden Nederlandse steden zich in woelige wateren. Er komen nog meer mensen en nog meer huishoudens. Het logische gevolg is dat steden rekening moeten houden met meer ruimtelijke verdichting, meer druk op de voorzieningen en een sociale solidariteit die verder op de proef gesteld wordt. Steden worden diverser en veelkleuriger. Discussies over integratie en segregatie veranderen daardoor van focus - hoe leef je samen als niemand meer tot een groep te reduceren is? Op de achtergrond verandert technologisering drastisch de gedragspatronen van stedelingen. Het leven vindt steeds meer plaats achter gesloten deuren. Steden moeten innoveren om een plek van ontmoeting te blijven. Ook van buitenaf neemt de druk toe. Geopolitieke spanningen maken mondiale toeleveringsketens fragiel, waardoor steden kwetsbaar worden voor verstoringen. Klimaatimpact dreigt met name steden te treffen. Juist in de verdichtende ruimte hebben overstromingen en hitte cascade-effecten zoals sociale onrust. Ondertussen worden steden in een spanningsveld geworpen tussen het belang van lokaal maatwerk voor lokale problemen en de trend van meer centrale sturing.

Belangrijkste uitdagingen

Kwetsbare wijken blijven kwetsbaar. Factoren zoals armoede, slechte toegang tot voorzieningen en een gebrek aan sociale controle houden deze wijken in een vicieuze cirkel. Ondanks de nodige inspanningen van steden blijven structurele verbeteringen soms uit, terwijl de druk op deze wijken kan toenemen door bevolkingsgroei en migratie. Kantelwijken kunnen relatief ongemerkt verslechteren door de sterkere beleidsfocus op kwetsbare wijken. Steden moeten voorkomen dat opgeloste problemen elders weer opduiken.

Superdiversiteit genereert sociale onoverzichtelijkheid. De groeiende diversiteit in steden biedt kansen, maar brengt ook complexiteit. Een gebrek aan gedeelde normen en waarden kan sociale onoverzichtelijkheid veroorzaken, met mogelijke spanningen tussen bevolkingsgroepen tot gevolg. Steden zien doorgaans dat het 'traditionele' beleid gericht op integratie en het scheppen van een gebalanceerde sociale mix achterhaald is. Superdiversiteit is qua stadsbeeld het nieuwe normaal. Maar voor de kosmopolitische G4 is dat vanzelfsprekender dan voor regionale steden. Zij zitten die in een spagaat zitten tussen het behoud van regionale identiteit en het aanpassen aan een snel wijzigende sociaal-culturele mix.

Vergrijzing doet een groeiend beroep op de stad. Vergrijzing brengt een aantal specifieke uitdagingen mee op sociaal en ruimtelijk gebied. Nabijheid van goede zorgvoorzieningen en geschikte huisvesting zijn van belang. Maar deze punten zijn lastig te realiseren in een situatie waarin velen een woning nodig hebben. Teveel clusters met seniorenwoningen kunnen een risico vormen voor een gebalanceerde generationele mix in de stad. Bovendien hebben senioren een hoge kans op slachtofferschap van vermogensdelicten. Dit vraagt om extra aandacht en alertheid van politie en handhavingspartijen.

Druk op openbare orde neemt toe. Met name de grote steden zijn steeds vaker het toneel van maatschappelijke onrust en demonstraties, aangewakkerd door politieke en sociale spanningen. Dit legt een zware druk op de handhavingscapaciteit en publieke ruimte in steden. Het brengt directe uitdagingen met zich mee, maar kan ook indirect bijdragen aan meer polarisatie in de stad, tussen sociale groepen onderling maar ook tussen burgers en het gezag.

Mensen met verward en onbegrepen gedrag. De toename van mensen met psychische problemen en onbegrepen gedrag baart veel steden zorgen. Met name in combinatie met het gebrek aan huisvesting, opvanglocaties en zorgcapaciteit ontstaan er problemen. Hoewel een groot deel van mensen met een ernstige psychologische aandoening geen gevaar komt, is er een categorie die extra aandacht en monitoring nodig heeft. Opvang en hulpverleningsprogramma's kunnen soelaas bieden maar het politieke draagvlak daarvoor staat onder druk waardoor veiligheidsrisico's ontstaan.

De stad blijft lokken voor ondermijning en criminaliteit. De concentratie van economische en sociale activiteiten in steden maakt ze aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit en ondermijning. De fysieke ruimte weerspiegelt drugscriminaliteit door de aanwezigheid van ondermijningspanden. Ook doet het criminele verdienmodel veel sociale investeringen teniet in kwetsbare wijken. Op zichzelf geen nieuw beeld, maar Nederlandse steden hebben er hun handen vol aan. Wat de situatie momenteel extra uitdagend maakt is de verjonging en verharding. Om jeugdcriminaliteit goed aan te pakken blijft een integrale aanpak noodzakelijk.

Extremistische netwerken digitaliseren. Digitale technologieën faciliteren extremistische netwerken die steeds vaker opereren buiten het zicht van traditionele handhavingsmethoden. Deze trend vormt een groeiend risico voor stedelijke veiligheid en sociale stabiliteit, aangezien online radicalisering zich kan vertalen naar offline incidenten. Binnen de brede aanpak zijn veel partijen aan de slag met het thema, maar juist op het punt van online beeldvorming bestaat handelingsverlegenheid of zijn er beperkte juridische mogelijkheden: alleen de politie mag online meekijken maar onder strikte voorwaarden.

De klimaatcrisis laat zich gelden in de stad. Klimaatverandering brengt forse fysieke en sociale risico's met zich mee. Maar ze bestaan voor veel steden voornamelijk op papier omdat de aandacht ervoor regelmatig wordt verdrongen door het acute. Maar steden dienen zich te realiseren dat de stedelijke omgeving allerlei multipliers in zich draagt die de impact van een ramp zullen versterken. Juist de sociaal kwetsbare gebieden zijn ook vaak de wijken met hogere klimaatrisico's.

Steden lopen het risico vast te lopen. De cumulatieve effecten van de beschreven uitdagingen brengen steden in gevaar om vast te lopen. Gebrek aan betaalbare huisvesting, toenemende sociale segregatie en druk op voorzieningen versterken elkaar. De sociale solidariteit mag niet worden ingeruild voor een sfeer van verhuftering. Dit vraagt om verstandige ruimtelijke en sociale afwegingen, zoals het voorkomen van overvolle stadsgebieden en verstopte verkeersaders. Hoog efficiënte, datagestuurde planning maakt misschien van alles mogelijk op het gebied van verdichting, maar de stad moet ook voldoende plaatsen houden van ontspanning en ontmoeting.

Strategische afwegingen

Wie de ontwikkelingen bij elkaar optelt, ziet in dat veiligheidsuitdagingen vanuit vele hoeken op ons afkomen, op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. Deze systemische complexiteit vraagt om intensieve integrale samenwerking. Waarom is dat zo? Steden zijn voortdurend gedwongen te denken in termen van samenhang tussen de inrichting van de fysieke ruimte, het bouwen van een sociale omgeving en het handhaven van de openbare orde. In de praktijk betekent dit dat vele partijen en beleidsmakers buiten hun 'comfortzone' moeten kunnen stappen. Planologen moeten praten met mensen van de politie; sociaal beleidswerkers moeten in contact staan met mensen die weer de veiligheidsrisico's van dat beleid kunnen inschatten.

De complexiteit vraagt bovendien om samenwerking die het lokale overstijgt. Stadsbesturen kunnen de grensoverschrijdende impact van ontwikkelingen in de wereld niet alleen het hoofd bieden. Effectief beleid vraagt om afstemming tussen het landelijke spoor van maatregelen en het lokale. Waar steden een gebrek aan capaciteit kunnen ervaren tegenover groeiende problemen, putten zij steun uit interstedelijke samenwerking. Dit is begrijpelijk: voor steden hebben veiligheidsproblemen allang een concreet en tastbaar gezicht. Waar het Rijk soms naarstig zoekt naar 'one-size-fits-all-oplossingen' hebben zij behoefte aan maatregelen en ideeën die in het hier en nu verschil maken. Daarom kijken steden niet alleen 'omhoog' maar ook opzij: schouder aan schouder is de draagkracht voor de dreigingen van de toekomst steviger. Uit de gesprekken die HCSS voerde is een drietal overkoepelende aandachtspunten te destilleren:

Gezamenlijke strategievorming voor de lange termijn. Om beter gereed te zijn tegenover de systemische complexiteit van uitdagingen die op ons af komen, is gecombineerde strategische denkkracht noodzakelijk. Middelgrote steden staan hierbij voor specifieke uitdagingen: beperkte capaciteit en middelen dwingen hen vaak om prioriteit te geven aan het blussen van acute 'brandjes'. Dit laat weinig ruimte voor de diepgaande analyses en grensoverschrijdende samenwerking die nodig zijn om effectief toekomstgericht beleid te ontwikkelen. Er moet ruimte worden gemaakt voor strategische visievorming over stedelijke ontwikkeling. Deze ruimte kan worden geborgd door middel van interbestuurlijke samenwerking, waarbij steden ook proactief worden ondersteund door provincies en het Rijk, niet alleen financieel, maar ook qua kennisdeling. Het instellen van meer regionaal strategisch overleg, waar veiligheidspartners, beleidsmakers samenwerken met wetenschappers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers, kan helpen om complexe vraagstukken scherper te krijgen en gezamenlijke oplossingen te ontwikkelen. Voor de politie geldt dat deze van een operationele taakopvatting soms tijdelijk naar een proactieve, strategische taakopvatting kan 'verhuizen' door met steden aan tafel te gaan over de toekomstige ontwikkelingen.

Inzetten op duurzame versterking van aanpak en preventieprogramma's. Om kwetsbare wijken en sociale problematiek aan te pakken, is een duurzame aanpak nodig die verder reikt dan kortetermijnoplossingen. Dit vraagt om structurele investeringen omdat juist de problemen in kwetsbare wijken diepgeworteld, complex en structureel zijn. Het doorbreken van vicieuze cirkels vraagt om een samenhangende en geduldige aanpak die zich richt op meerdere domeinen tegelijk, zoals ruimtelijke inrichting, sociale ontwikkeling en de preventie van jeugdcriminaliteit. Onderbroken steunprogramma's zijn funest voor de ontwikkeling van kwetsbare wijken, omdat ze niet alleen de continuïteit en impact van interventies ondermijnen, maar ook blijvende schade veroorzaken aan het vertrouwen van bewoners en de effectieve samenwerking tussen betrokken veiligheidspartners. Structurele investeringen en beleidscontinuïteit moeten vooropstaan, zodat programma's de tijd krijgen om impact

te maken. Specifiek de politie beschikt dankzij de wijkgerichte aanpak over waardevolle informatie en inzichten die van cruciaal belang zijn voor strategievorming, zoals trends op het gebied van criminaliteit, overlast en sociaal-maatschappelijke spanningen. Deze kennis kan worden gebruikt om problemen beter in kaart te brengen en als basis te dienen voor duurzamere interventies.

Samenleven in drukte en verscheidenheid. Op de krachten van migratie en toenemende diversiteit hebben steden maar beperkt invloed. Toch rechtvaardigt dat geen afwachtende houding. Het is zinvol wanneer steden van zichzelf begrijpen waar ze voor staan als het gaat om diversiteit en de sociale mix in de stad. Dit gaat verder dan het bevorderen van inclusiviteit. Het gaat om het aangaan van moeilijke vraagstukken, zoals: in welke mate kán en wil men vasthouden aan een (resterende) naoorlogse, regionale identiteit van een stad; tot op welke hoogte is segregatie aanvaardbaar? Om deze uitdagingen aan te gaan, is een strategische en open aanpak nodig die het stellen van ongemakkelijke vragen niet schuwt. Dit betekent dat steden ruimte moeten creëren voor debat waarin niet alleen beleidsmakers, maar ook bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties deelnemen. Het doel is niet alleen om beleid te formuleren, maar om een toekomstbestendige stedelijke identiteit te ontwikkelen.

Deze elementaire strategische afwegingen vormen een basis voor een veerkrachtig stedelijk beleid. Door gerichte samenwerking en innovatieve beleidskeuzes kunnen Nederlandse steden hun positie als overwegend veilige en leefbare gebieden hopelijk behouden, ondanks de groeiende druk.

1. Inleiding

Nederland is een van de drukste metropoolregio's van Europa. Dankzij uitgebreide inspanningen is de veiligheid en leefbaarheid in onze steden hoog. Maar de Nederlandse steden wacht de komende tien tot twintig jaar pittige uitdagingen, aangejaagd door krachten die we niet altijd in de hand hebben. Sommige ontwikkelingen zijn nu al een zekerheid. De stedelijke bevolking zal vergrijzen, de woningmarkt blijft krap. Maar andere zijn een stuk onzekerder. De gevolgen van migratie en klimaatdruk zullen zich laten voelen, maar hoe? Strategische verkenning is gewenst om de mogelijke gevolgen van dergelijke vraagstukken bijtijds te doordenken en daarop te anticiperen.

In deze studie verkennen we de veiligheidsuitdagingen die binnen het onzekere krachtenveld opdoemen. Om tot dit beeld te komen voerde HCSS achtergrondgesprekken met grote en middelgrote stedelijke gemeenten verspreid over Nederland. De kernvraag luidt:

Welke veiligheidsopgaven zien hoogstedelijke leefgebieden¹ als gevolg van de krachten die deze gebieden de komende tien tot twintig jaar sterk zullen beïnvloeden?

De verkenning geeft antwoord in drie delen die logisch op elkaar voortbouwen.

- Hoofdstuk 2, **Drijvende krachten op de stedelijke ontwikkeling**, bespreekt de langetermijntrends die invloed hebben op de leefbaarheid en veiligheid in steden. Factoren zoals demografische veranderingen, migratie, klimaatverandering, technologisering en economische onzekerheden worden geanalyseerd. Deze context is essentieel voor het begrijpen van de uitdagingen die in de volgende sectie worden besproken.
- Hoofdstuk 3, **Veiligheidsuitdagingen voor Nederlandse steden**, identificeert negen kernuitdagingen die voortkomen uit het eerder geschetste krachtenveld. Elk van deze uitdagingen wordt beschreven met aandacht voor de specifieke impact op de veiligheid van stedelijke leefgebieden en de complexiteit die het beleidsmatig adresseren ervan met zich meebrengt.
- Hoofdstuk 4, **Strategische afwegingen**, biedt een perspectief op beleidsrichtingen in abstracto. Hierin worden suggesties gedaan om de uitdagingen effectief en duurzaam aan te pakken. Dit deel is bedoeld als houvast voor beleidsmakers en strategen.

De ene stad is de andere stad niet. Zo onderscheidt de WRR meerderheid/minderheidsteden,² voorsteden (steden die in het teken staan van woon-werkverkeer) en grootstedelijke provinciegemeenten.³ Elk van deze stedelijke gebieden heeft een eigen lokaal profiel. Bovendien zijn eigenschappen dynamisch. Plaatsen die oorspronkelijk als groeikernen golden zijn nu volwaardige grote steden geworden. Om die reden is ook het klassieke onderscheid tussen de G4 en de rest van Nederland op punten toe aan revisie.⁴ We moeten rekenschap geven van deze nuances: het stedelijk beeld van Nederland is niet aan de hand van enkele typeringen te vangen.

¹ De term 'hoogstedelijk' is ontleend aan *Voorontwerp nota ruimte*, 2024. Met dit begrip doelen we op intensief verstedelijkte leefgebieden met een combinatie van ruimtelijke verdichting, functionele heterogeniteit en superdiversiteit.

² Steden waarin de verhouding van nieuwkomers op Nederlanders met een autochtone achtergrond meer is dan 50%.

³ WRR, *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*, 2020.

⁴ RIVM, *Toekomstverkenning grotestedenbeleid*, 2006.

Tegelijk zijn er wel overeenkomsten die gelden voor vrijwel alle hoogstedelijke leefgebieden. We doelen op stedelijke zones die gekenmerkt worden door een hoge mate van:

- **Ruimtelijke verdichting.** Veel mensen en gebouwen op een klein gebied: Nederland vormt het tweede dichtstbevolkte land van de EU met een gemiddelde van meer dan 500 mensen per vierkante kilometer.⁵ Het merendeel daarvan bevindt zich in de steden. Binnen Nederland beschikt Den Haag over de hoogste bevolkingsdichtheid van bijna 7.000.
- **Functionele heterogeniteit.** Veel functies en activiteiten bij en door elkaar. De grote stad symboliseert het rijkgeschakeerde ecosysteem waarin functies en interacties elkaar afwisselen. Functionele heterogeniteit bepaalt de aantrekkingskracht van de stad maar zorgt ook voor concurrerende belangen met risico op spanning en conflict.
- **Superdiversiteit.** Een hoge mate van etnische, sociale en culturele verscheidenheid. Stedelijke gemeenschappen worden diverser qua achtergrond en verwantschappen.⁶ Superdiversiteit is een stap verder dan multiculturaliteit, zie kader op pagina 25. 'Nieuwe' stedelijke populaties zijn meervoudig van oorsprong en sociaal-economisch gedifferentieerd. De WRR karakteriseerde superdiversiteit als "de nieuwe verscheidenheid".⁷ De stedelijke bevolking krijgt hierdoor steeds meer een "vlottend karakter".⁸

Deze verkenning is uitgevoerd in het kader van het Strategische Monitor Politie-programma dat HCSS uitvoert voor de directie Strategie en Innovatie van de Staf Korpsleiding van de Nederlandse politie. Hoogstedelijke ontwikkelingen zijn thematisch van belang voor de Nederlandse politie om aansluiting te vinden bij een steeds uitdagender stedelijk werkveld.

⁵ Het gemiddelde van de Europese Unie is iets meer dan 100 personen per vierkante kilometer.

⁶ Vertovec, S., *Talking around super-diversity*, *Ethnic and Racial Studies*, 42(1), 2019.

⁷ WRR, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, 2018.

⁸ WRR, *De wereld in een stad. Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, 2018.

2. Drijvende krachten op de stedelijke ontwikkeling

Om te begrijpen welke uitdagingen er voor stedelijke gebieden zijn, moeten we een beeld hebben van de belangrijkste drijvende krachten op de stedelijke ruimte. We bespreken ze in dit hoofdstuk. We sluiten het hoofdstuk af met de beschrijving van het 'uitgangsscenario' dat samen met de politie ontwikkeld werd op basis van het beeld van drijvende krachten.

2.1. Demografische ontwikkelingen en huisvesting

Bevolkingsgroei. De Nederlandse bevolking blijft de komende vijftig jaar groeien tot een voorspelde 20,7 miljoen inwoners in 2070.⁹ De bevolking groeit vooral door migratie en een langere levensduur. Zo kwamen er in 2022 ruim 108 duizend vluchtelingen uit Oekraïne naar ons land¹⁰ en is een kwart van de bevolking in 2040 65 jaar of ouder. Daar komt bij dat een enkel huishouden gemiddeld steeds minder mensen telt. Nederland zal in 2038 negen miljoen huishoudens tellen.¹¹ Momenteel bestaan 3,2 miljoen huishoudens uit één persoon, in 2038 groeit dit aantal tot 3,7 miljoen.¹² Tegelijk blijven jongeren steeds langer thuis wonen, onder andere door de hoge huizenprijzen. In 2020 waren jongeren gemiddeld 23,7 jaar toen ze uit huis gingen, in 2012 was dat nog 22,8 jaar.¹³ Hoe dit zich in de toekomst ontwikkelt is moeilijk te voorspellen maar zal voor een belangrijk deel gekoppeld zijn aan de woningmarkt voor starters.

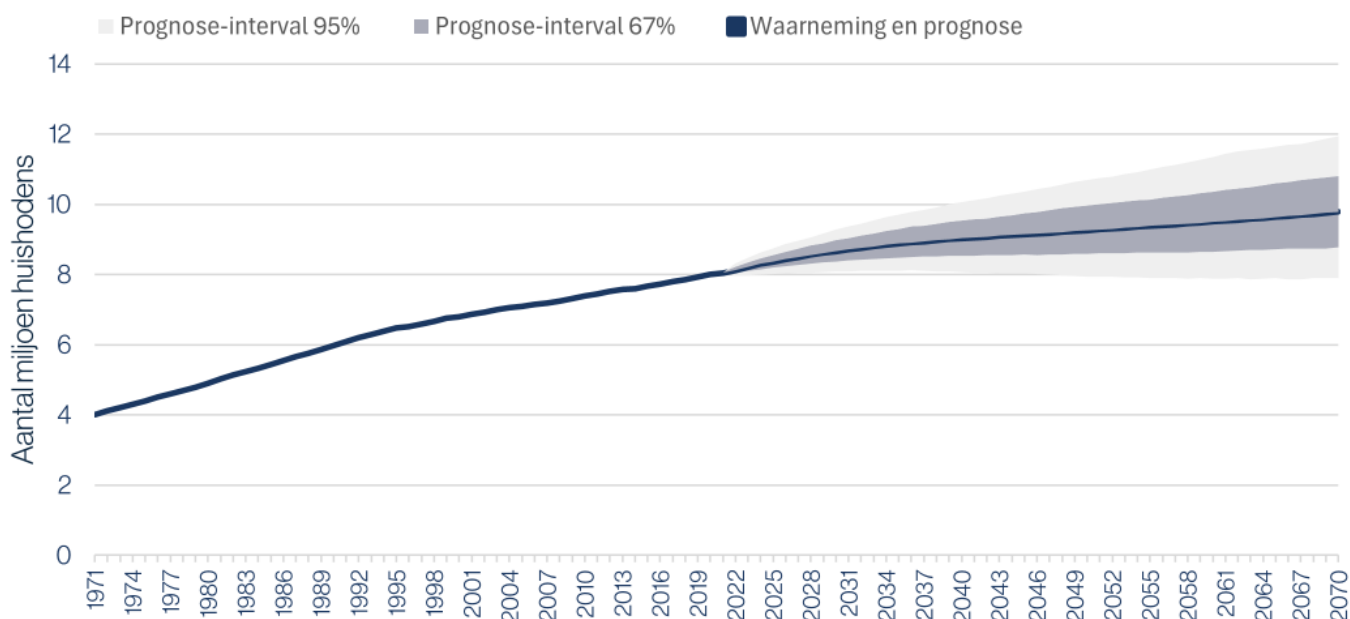
⁹ CBS, *Bevolking in 2022 bijna twee keer zo snel gegroeid als een jaar eerder*, 2023.

¹⁰ Dienst Terugkeer en Vertrek, *Staat van Migratie: wereldwijde stijging van migratie in 2022*, 2023.

¹¹ CBS, *Prognose: 9 miljoen huishoudens in 2038*, 2021.

¹² CBS, *Huishoudens in de toekomst*, 2021.

¹³ CBS, *Uit huis gaan*, 2021.

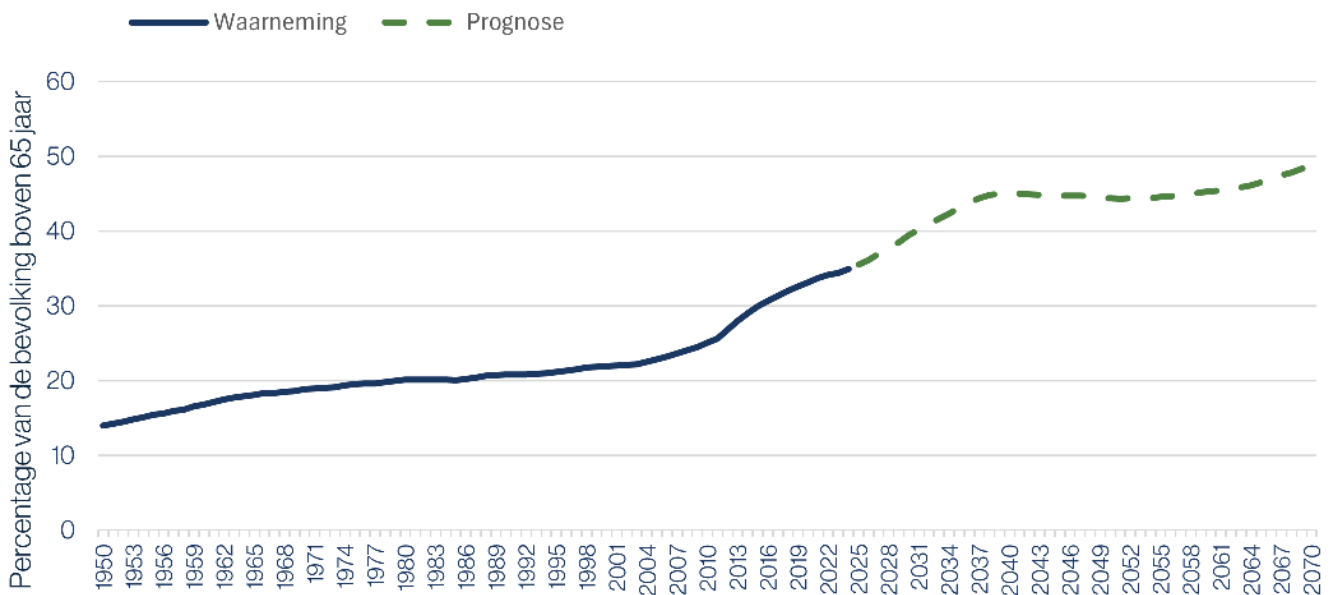
Figuur 1. Groeiprognose huishoudens in Nederland (bron: CBS)


Een plafond aan de bevolkingsgroei? Ruimtelijke krapte ontstaat als er onvoldoende ruimte beschikbaar is om gelijktijdig aan verschillende concurrerende ambities en behoeften te kunnen voldoen. Bevolkingsdruk is daarin slechts één factor. Ook ruimtegebruik door diensten, industrie of andere ruimte-intensieve activiteiten zoals recreatie in steden telt. Concurrerende belangen in het ruimtegebruik leiden tot potentiële spanningen: waar de ruimte wordt toegekend aan de ene groep zal de andere moeten inleveren. Een absoluut plafond voor het maximum aantal personen dat binnen stedelijke grenzen kan worden opgenomen is niet te geven. Ter indicatie: de bevolkingsdichtheid van Den Haag ligt rond de 7.000, die van Manilla rond de 43.000.

Plattelandsvlucht en urbanisatie. Ondanks de druk op de woningmarkt is de verwachting dat mensen toch naar de stad blijven trekken. Volgens de prognoses van het CBS komt bijna driekwart van de bevolkingsgroei van 1 miljoen mensen tot 2035 in de grote en middelgrote steden terecht. Vooral Amsterdam krijgt er veel nieuwe inwoners bij. De bevolking van G4-steden groeit tot 2035 met percentages tussen de 15 en 20%. Deze groei is toe te schrijven aan de relatieve jonge bevolking van de steden en de grotere aantrekkingskracht op immigranten, zoals arbeidsmigranten uit de EU, expats en internationale studenten. Ook groeikernen zoals Almere en Zoetermeer nemen in omvang toe. Aan de randen van Nederland zal de krimp doorzetten. Het gaat om delen van Groningen, Drenthe, de Achterhoek, Limburg en Zeeland. Na 2035 wordt deze krimp nog sterker doordat de bevolkingsgroei in Nederland zal afremmen.

Vergrijzing. Op dit moment is ongeveer 19% van de bevolking 65 jaar of ouder, in 2035 zal dat zijn opgelopen tot 25%. Grote steden vergrijzen relatief langzamer. Maar ook hier neemt de vergrijzing toe, van 13% naar 20% 65-plussers in 2034. Vergrijzing is een breed nationaal verschijnsel, maar wordt buiten de stad iets harder gevoeld. Vergrijzing is een belangrijke oorzaak van bevolkingskrimp in de niet-stedelijke gebieden.¹⁴ Zoals we in hoofdstuk 3 aan de orde stellen, zorgt vergrijzing in de stad voor specifieke uitdagingen. De demografische verschuiving leidt tot een verhoogde druk op zorgvoorzieningen en een groeiende vraag naar geschikte huisvesting en dienstverlening voor ouderen.

¹⁴ CBS, *Prognose: 9 miljoen huishoudens in 2038*, 2021.

Figuur 2. Aantal 65-plussers t.o.v. aantal 20- tot 65-jarigen (bron: CBS)


Woningzoekenden. Nederland kampt met een groot tekort aan woningen. In 2024 bedraagt het tekort ongeveer 316.000 woningen. Dit zal naar verwachting blijven stijgen ondanks diverse bouwinspanningen.¹⁵ De bevolkingsgroei en het toenemend aantal kleine huishoudens zorgt voor extra vraag, vooral in het betaalbare segment. Een ander probleem is de gebrekkige doorstroom van senioren richting kleinere huisvesting. De huizenmarkt zit vast en er is onvoldoende zicht op passende ouderenhuisvesting. Volgens de plannen moeten er tussen 2024 en 2030 981.000 woningen worden gebouwd, waarvan twee derde in het betaalbare segment. De Rijksoverheid heeft berekend dat, ondanks de extra 'woondeals' die zijn gemaakt, er nog steeds een tekort zal zijn van 100.000 benodigde woningen. Door concurrerende belangen om grondgebruik, het stikstofdossier en lange vergunnings- en aanbestedingsprocedures vertragen veel nieuwbouwprojecten.¹⁶ Kritischer analyses wijten de wooncrisis aan een al veel langer falend woonbeleid.¹⁷ Om bouwprocedures minder slepend te maken is de Wet versterking regie volkshuisvesting in voorbereiding.¹⁸ De Wet geeft meer mogelijkheden aan overheden om bindende toewijzingen te kunnen doen voor gebiedsontwikkeling.

De woningnood stelt steden voor belangrijke en ingewikkelde overwegingen. Veel steden opereren onder het beleidsuitgangspunt van de 'compacte stad.' Het doel is dan om de uitbreiding van de stad buiten de eigen grenzen te beperken. Niet zonder reden omdat Nederland eerder werd uitgeroepen tot kampioen 'urban sprawl'.¹⁹ Nederland zou uiteen kunnen vallen in een groot 'stedelijk veld', een schijnbaar onbegrensd stedelijk gebied waarin mensen overal en nergens wonen en waarin bedrijvigheid leidt tot ongecoördineerde

¹⁵ Rijksoverheid, *Woningbouwopgave stijgt naar 981.000 tot en met 2030*, 2023.

¹⁶ Rijksoverheid, *900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen*, 2023.

¹⁷ Sociale vraagstukken, *Cody Hochstenbach: 'Wooncrisis is resultaat van doelbewust beleid'*, 2022.

¹⁸ Rijksoverheid, *Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting naar Tweede Kamer*, 2024.

¹⁹ Planbureau voor de leefomgeving, *Putting Dutch 'urban sprawl' in a European perspective*, 2019.

verdozing.²⁰ Ook praktische argumenten zoals het moeilijk realiseren van transport en connectiviteit spelen een rol, of eventuele risico's die in het buitengebied spelen. Gelet op deze bezwaren heeft ruimtelijke verdichting soms de voorkeur boven uitbreiding buiten de stedelijke grenzen. Maar ook daaraan kleven nadelen. Niet alle plekken zijn geschikt door hoogbouw of het toewijzen van nieuwe functies.

2.2. Migratie en toenemende diversiteit

Het migratiedossier is gecompliceerd en politiek geladen. Het bevat veel nuances waarvan we hier geen rekenschap geven. We focussen ons op de vraag: hoe beïnvloedt de migratiedruk de stedelijke samenleving als we kijken naar de drijvende factoren? Veel hangt de komende jaren af van politieke keuzes en geopolitieke krachten. Het 'strengste asielbeleid ooit' zou ertoe kunnen leiden dat de asielmigratiestromen naar Nederland terugloopt. In relatie tot asielinstroom is het nog zeer onzeker of de Nederlandse regering humanitaire uitzonderingsposities zal kunnen afdwingen in Brussel. Intussen blijft een onzekere geopolitieke situatie bestaan. Humanitaire catastrofes kunnen acute migratiestromen op gang brengen, vergelijkbaar met wat we hebben gezien vanuit Syrië of Oekraïne. Ook belemmeringen of een gebrek aan aantrekkingskracht van de Nederlandse arbeidsmarkt voor arbeidsmigranten kunnen gevolgen hebben.

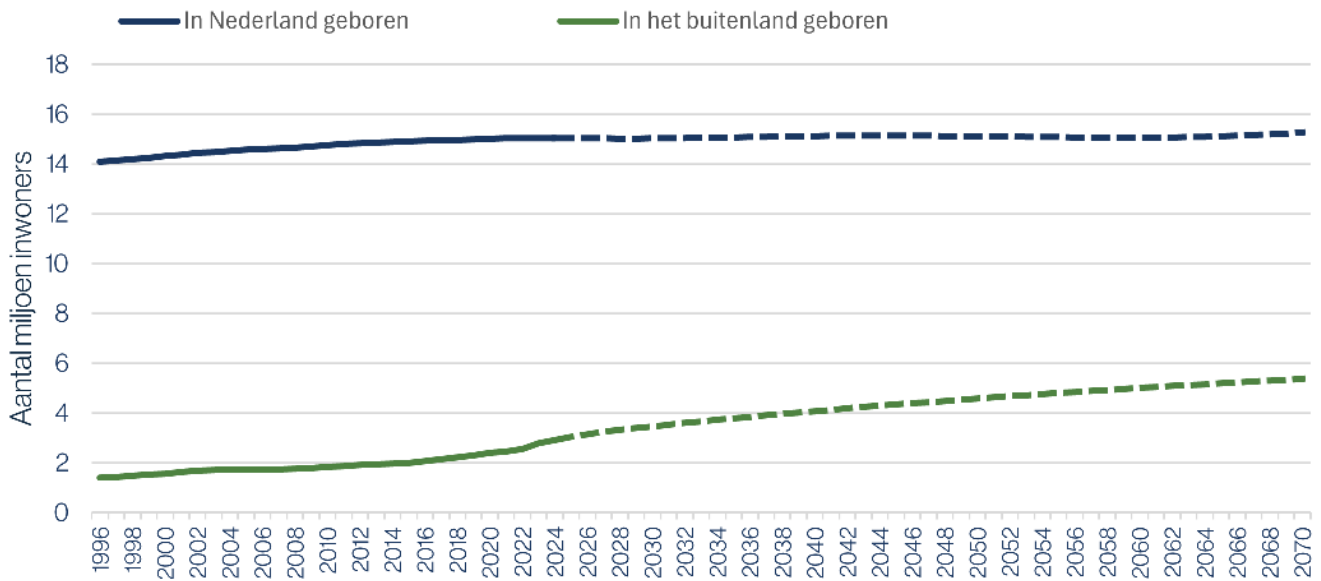
Voor steden lijken specifiek de volgende ontwikkelingen van belang:

- Het migratiesaldo neemt nog altijd toe, wat in stedelijke populaties voor extra druk kan zorgen op o.a. de huisvesting, de asielketen en (sociale) voorzieningen.
- Migranten vestigen zich over het algemeen in steden. Steden voelen dan ook de meest directe effecten van een gebrek aan regie over migratie.
- Migratie draagt bij aan de toenemende diversiteit van het stedelijke landschap. Dit jaagt discussie aan over de veranderende identiteit van de stad en kan voor vraagstukken zorgen die te maken hebben met 'superdiversiteit.'

Het migratiesaldo verkeert in een meerjarig opwaartse trend. Nederland heeft een historie in het opnemen van migranten. De cijfers over migratie en het aandeel nieuwkomers over de langere termijn laat geen hele schokkende veranderende patronen zien. Wel is de immigratie, beschouwd als meerjarige trend, toegenomen. In 2013 registreerde het CBS ongeveer 161.000 immigranten. Dit aantal steeg behoorlijk, met een opvallende piek in 2022 door de oorlog in Oekraïne. In 2023 werden vervolgens 332.863 immigranten geregistreerd, een daling van 17%.²¹ Als het gaat om de bevolkingsdruk in Nederland is het migratiesaldo, het aantal migranten gecorrigeerd naar het aantal vertrekkers, van belang. Dit migratiesaldo bedroeg in 2023 141.985 personen, tegen 226.000 in 2022. Kijken we verder terug dan zien we dat het migratiesaldo in 2013 maar circa 25.000 personen betrof.

²⁰ Bontje, M., *Onbegrensde deconcentratie: De mythe van het stedelijk veld*, AGORA Magazine, 19(3), 2003. Blokland, R., *Nederland wordt steeds lelijker, maar is de 'verdozing' wel te stoppen?*, 2019. College van Rijksadviseurs, (X)XL verdozing - Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler, 2019.

²¹ CBS, *Bevolkingsgroei*, 2024.

Figuur 3. Bevolkingsgroei naar geboorteland in Nederland (bron: CBS)

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 stelde vast dat zonder migratie de bevolking effectief krimpt. Tevens stelt men dat een onbeheerste migratiestroom voor druk zorgt op het voorzieningenstelsel en het Nederlandse welvaartsniveau. De Staatscommissie adviseerde daarom een gematigde groei om de brede welvaart in Nederland te behouden. Het gaat om een streefgetal van 19 à 20 miljoen inwoners in 2050. Dit zou een jaarlijkse netto migratie betekenen van 68.000 personen, wat een aanzienlijke beperking inhoudt.²² In reactie hierop heeft het Kabinet het voornemen uitgesproken om de migratie substantieel te beperken. Dit beleid omvat onder meer (de intentie tot) het aanscherpen van asielprocedures en het beperken van arbeids- en studiemigratie. Tot nu toe blijkt migratiebeperking een politiek bijzonder weerbarstige opgave.

Beperkte nationale controle over migratie. Regie over de instroom naar de EU is afhankelijk van het Europees grens- en kustwachtagentschap Frontex en naturalisatiediensten van de landen aan de buitengrenzen. Nederland kan ontmoedigingsbeleid voeren maar tenzij de Nederlandse regering besluit buiten EU-verband en buiten de verdragsrechtelijke realiteit te opereren, is eigen regie over migratie niet eenvoudig. De opt-out van Europese asielrichtlijnen van Denemarken wordt vaak genoemd als voorbeeld voor Nederland. Dit was echter alleen mogelijk doordat het land deze al bij de ratificatie van het Verdrag van Maastricht had laten opnemen.

De effecten van het hermetischer sluiten van de Nederlandse en Europese grenzen zijn onzeker. De druk op de grenzen blijft waarschijnlijk toenemen. Gewapende conflicten hebben in het recente verleden geleid tot grote acute migratiestromen. Deze stromen zouden opnieuw op gang kunnen komen. Klimaatverandering kan een prominente rol gaan spelen. Schattingen van het aantal klimaatmigranten op mondiale schaal tegen 2050 lopen uiteen van 25 miljoen tot 1 miljard.²³ Er is sprake van hoge onzekerheidsmarges omdat het onduidelijk is

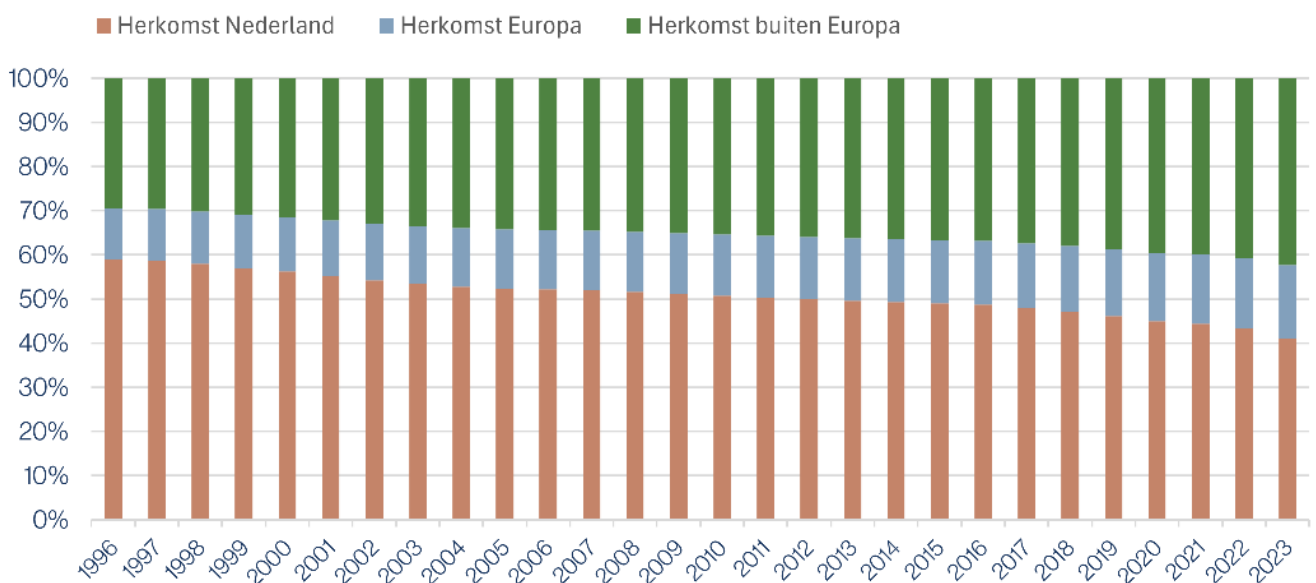
²² Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, 2024.

²³ RAND, *Mass Migration: How RAND Is Addressing One of the Greatest Challenges and Opportunities of the Century*, 2020.

welke klimaatschokeffecten ontstaan. Op termijn moet Nederland ook rekening houden met intra-Europese cascade-effecten. Zuid-Europese landen zullen migratiestromen naar het noorden van Europa willen geleiden.²⁴

Migratie, diversiteit en stedelijke identiteit. Migranten vestigen zich doorgaans in stedelijke gebieden vanwege de economische kansen en de aanwezigheid van bestaande migrantengemeenschappen. Steden bieden een diversiteit aan banen, variërend van laag- tot hooggeschoold werk. Daarnaast zijn er in steden meer opleidingsmogelijkheden en culturele voorzieningen, wat studiemigranten aantrekt. Bovendien fungeren stedelijke gebieden vaak als eerste opvanglocatie voor nieuwkomers en als eerste vestigingslocatie voor statushouders. Het gevolg is dat steden, en vaak specifiek de al economisch kwetsbaardere wijken, door de jaren heen drukker en diverser zijn geworden.²⁵ Dit schept voor de hand liggende uitdagingen op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en sociale problematiek. Hoewel sommige stedelijke wijken gentrificeren waarbij de diversiteit een aantrekkingskracht kan worden, zijn er ook wijken die verslechteren door een overmatige toestroom van nieuwkomers.²⁶ Dit wordt uitgewerkt in §3.2.

Figuur 4: Verhouding inwoners Amsterdam naar herkomst uit Nederland, Europa en buiten Europa²⁷ (bron: Gemeente Amsterdam in cijfers en grafieken (2024))



²⁴ Šedová, B. & Thalheimer, S., *How Climate Change and Migration Can Cascade in the EU*, Europe Now Journal, 2022.

²⁵ IPB, *Kwetsbare Wijken in Beeld*, 2017.

²⁶ WRR, *Samenleven in verscheidenheid*, 2020, p. 153.

²⁷ CBS, *Gemeente Amsterdam in cijfers en grafieken*, 2024.

2.3. Fragielere mondiale ketens

De afhankelijkheid van internationale netwerken maakt steden kwetsbaar voor geopolitieke spanningen, digitale verstoringen en onderbrekingen in toeleveringsketens. Vitale infra-structuren zoals telecommunicatie, betalingssystemen en energievoorzieningen vormen de ruggengraat van stedelijke economieën, maar zijn kwetsbaar voor sabotage, cyberaanvallen en klimaatrisico's. Het belang van een robuuste en veerkrachtige infrastructuur wordt daarmee groter, terwijl de uitdagingen veelzijdiger worden.

Stedelijke kwetsbaarheid. Stedelijke leefgebieden zijn afhankelijk van regionale en internationale economische systemen voor hun dagelijkse bevoorrading en dus gevoelig voor ontregelingen van de 'just-in-time'-logistieke bevoorradingsstructuur van Nederland.

- **Voedselzekerheid.** Een scenario van problematische tekorten is niet ondenkbaar in Nederland. Zo moest de overheid in 2020 extra steun verlenen aan voedselbanken door de afname van overgebleven voedsel uit de supermarkt en vroeg het Rode Kruis om extra donaties om in te kunnen spelen op de toename in voedselneed.²⁸ Ook de blokkade van distributiecentra door demonstrerende boeren liet zien dat een kleine verstoring snel resulteert in tekorten.²⁹ Voedselzekerheid valt echter niet onder de vitale processen zoals beschreven door de NCTV. Dat terwijl de coronacrisis de kwetsbaarheid blootlegde.³⁰
- **Energie.** Een langdurig energietekort of gebrek aan brandstof is een ander kansrijk scenario. Het huidige Nederlandse energiesysteem is voor ongeveer 80% gebaseerd op fossiele brandstoffen, die veelal geïmporteerd worden. 17% van het elektriciteitsgebruik in Nederland (2022) kan toegeschreven worden aan de G4.³¹ Uit scenario's van de NCTV blijkt dat een dergelijke aanval op de energievoorziening leidt tot hamsteren en snel optredende sociale spanning.³²
- **Zorg.** Verstoringen van internationale handelsroutes kunnen ook de continuïteit van de zorgverlening onderbreken.³³ Tijdens de coronacrisis werd de afhankelijkheid van buitenlandse productieprocessen duidelijk toen export- en productierestricties wereldwijd resulteerde in tekorten aan persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparaten en medicijnen voor de behandeling van het virus.³⁴ En ook nu zijn veel toeleveringsketens in de zorg afhankelijk van kritieke grondstoffen die slechts in enkele landen worden gedolven of verwerkt. Misbruik van deze afhankelijkheden en onderbrekingen van de zeevaart vormen een risico voor de productie van medische apparatuur en medicijnen.³⁵ Stedelijke ziekenhuizen zijn daarnaast kwetsbaar voor onderbrekingen in lokale distributieketens, zoals beschadigingen aan de fysieke infrastructuur of digitale sabotage van distributiecentra.³⁶

²⁸ Nieuwsbericht, *Kabinet: extra steun voor de voedselbanken*, 2020; Rode Kruis, *Rode Kruis ziet voedselneed in Nederland door coronacrisis toenemen*, 2021.

²⁹ Trouw, *Demonstrerende boeren blijven distributiecentra blokkeren. 'Lege schappen? Laat het maar een keer gebeuren'*, 4 juli 2022.

³⁰ VMT, *Corona crisis bewijst dat voedselketen vitaal onderdeel is van de vitale infrastructuur*, 2020.

³¹ Rijksoverheid, *Klimaatmonitor*.

³² NCTV, *Thema rapportage bedreiging vitale infrastructuur*, 2022.

³³ GHOR Hollands Midden, *Zorgrisicoprofiel Hollands Midden*, 2023.

³⁴ Spieske, A., e.a., *Improving resilience of the healthcare supply chain in a pandemic: Evidence from Europe during the COVID-19 crisis*, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(5), 2022.

³⁵ HCSS, *Great power competition and social stability in the Netherlands*, 2023.

³⁶ Nsamzinshuti, *Pharmaceutical distribution in urban area: an integrated analysis and perspective of the case of Brussels-Capital Region (BRC)*, *Transportation Research Procedia*, 25, 2017.

Mogelijkheden tot verstoring. Met de toegenomen spanningen in de wereld sorteren geopolitieke ontwikkelingen ook steeds meer lokale effecten. Vanwege hun kwetsbaarheden en spilfuncties hebben stedelijke omgevingen eerder last van hybride acties of verstoringen die tegen Nederland of onze bondgenoten gericht zijn. Men kan bijvoorbeeld denken aan:

- *Verstoring van communicatie.* Glasvezelkabels in de Noordzee verbinden Nederland en Europa met dataknooppunten in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Verenigde Staten. De continuïteit van het internationale betalingsverkeer, clouddiensten en communicatie is voor een groot deel afhankelijk van deze kabels. Het digitale betalingsverkeer zal bijvoorbeeld grotendeels stilgelegd kunnen worden, wat allerlei acute problemen oplevert.³⁷ Het is om die reden zorgelijk dat er steeds meer indicaties zijn dat Rusland grootschalige sabotageacties voorbereid.
- *Verstoring van (vitale) systemen.* De stedelijke mobiliteit is kwetsbaar voor verstoringen in de digitale en fysieke infrastructuur. Kwaadwillenden kunnen op afstand digitale systemen verstoren of overnemen, waardoor de fysieke infrastructuur vastloopt of uitvalt. Zo liet een ethisch hacker zien tienduizenden verkeerslichten in Nederland op afstand over te kunnen nemen.³⁸ Ook watermanagementsystemen en het treinverkeer zijn kwetsbaar gebleken voor verstoringen.³⁹

2.4. Verstrakking regie van Rijkswegen

Een ander belangrijk terrein van ontwikkelingen betreft de richting en politieke keuzes die gemaakt worden in het binnenlands bestuur. De manier van organiseren bepaalt hoe middelen verdeeld worden en hoe de verhoudingen tussen macht, beleid en uitvoering liggen tussen Rijk, provincie en gemeenten.

Tussen centrale en decentrale regie. De afgelopen jaren is een duidelijke beweging zichtbaar van decentralisatie naar hernieuwde centralisatie in het Nederlandse overheidsbeleid. Waar decentralisatie in het verleden werd gezien als een manier om beleid dichterbij de burgers te brengen en gemeenten meer autonomie te geven, blijkt in de praktijk dat deze aanpak vaak niet de gewenste resultaten opleverde. Een treffend voorbeeld is de decentralisatie van de jeugdzorg, waarbij gemeenten onvoldoende financiële middelen kregen om hun nieuwe verantwoordelijkheden effectief uit te voeren. Het gevolg was een systeem dat overbelast raakte, met lange wachtlijsten en gebrekkige zorg tot gevolg.⁴⁰ Deze ervaring heeft bijgedragen aan een groeiend besef dat centrale regie in sommige domeinen noodzakelijk is om uniforme en daadkrachtige oplossingen te realiseren.

De centralisatiebeweging komt het sterkst tot uiting op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De heroprichting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 2022 markeert een keerpunt, evenals de introductie van nationale programma's zoals de Woon- en Bouwagenda en de Wet versterking regie volkshuisvesting. Deze initiatieven leggen nationale doelstellingen vast, zoals de bouw van 900.000 woningen voor 2030, en geven het Rijk meer zeggenschap over de ruimtelijke planning, bijvoorbeeld via instructieregels en bindende afspraken met provincies en gemeenten.⁴¹

³⁷ DNB, *Overzicht Financiële Stabiliteit Najaar 2024*, 21 oktober 2024.

³⁸ Tweakers, *Tienduizenden verkeerslichten in Nederland kunnen op afstand worden bestuurd*, 2024.

³⁹ NOS, *Treinverkeer rond Utrecht stilgevallen door stroomstoring*, 2024.

⁴⁰ SER, *Jeugdzorg: van systemen naar mensen*, 2021.

⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Woon- en Bouwagenda*, 2022.

Terwijl deze centralisatie helpt om een meer samenhangende en nationale aanpak te creëren, roept het tegelijkertijd spanningen op. Gemeenten signaleren dat zij vaak met ontoereikende middelen worden geconfronteerd om deze nationale ambities waar te maken, wat kan leiden tot systeemfouten en ongelijkheid in uitvoering.

Naast ruimtelijke ordening is er ook op andere beleidsterreinen een duidelijke verschuiving naar centrale regie zichtbaar. Programma's zoals het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) en Preventie met Gezag bieden financiering en richtlijnen vanuit het Rijk, terwijl gemeenten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering.⁴² Deze hybride vorm van centralisatie geeft het Rijk de mogelijkheid om nationale prioriteiten te sturen, terwijl lokale overheden ruimte krijgen om hun eigen plannen in te vullen. Toch blijft het risico bestaan dat deze centralisatie de lokale autonomie beperkt, zeker wanneer aanvraagprocedures complex zijn of middelen onevenredig verdeeld worden.

Ook bij initiatieven zoals de Regio Deals en de versterkingsgelden van de NCTV speelt de centrale regie een bepalende rol, waarbij de verdeling van middelen en de nadruk op focusgebieden vragen oproepen over de balans tussen landelijke doelen en lokale behoeften.⁴³ Hoewel de centralisatiebeweging voordelen biedt, zoals meer consistentie, efficiëntie en nationale coördinatie, ontstaat er tegelijkertijd een risico op rigide beleid dat onvoldoende rekening houdt met lokale dynamiek. Bovendien ervaren steden, en met name middelgrote gemeenten, deze beweging soms als oneerlijk, omdat zij geconfronteerd worden met landelijke ambities zonder de benodigde middelen om die effectief uit te voeren. Het is daarom van cruciaal belang om deze centralisatiebeweging kritisch te volgen en waar nodig bij te sturen.

Toenemende bestuurlijke complexiteit. De slingerbeweging tussen centralisatie en decentralisatie zal blijven bestaan. Uiteindelijk is voor veel uitdagingen een balans nodig omdat ze bestuurlijk complex zijn.⁴⁴ Complexiteit hoeft niet gelijk te staan aan negativiteit, volgens bestuurswetenschapper Geert Teisman. Het is een eigenschap die erkend moet worden, zodat er oplossingen ontstaan die bestuurlijk afgestemd zijn op complexiteit.⁴⁵ Zo hebben decentralisaties het ook mogelijk gemaakt om op gemeentelijk niveau integrale oplossingen te vinden voor complexe, lokale vraagstukken.⁴⁶ Belangrijk daarbij is de realisatie dat complexiteit voortkomt uit specialisatie en individualisering, wat de afhankelijkheid van het bredere systeem vergroot. Gezien deze ontwikkelingen nog steeds gaande zijn, is het niet Teismans verwachting dat complexiteit in de nabije toekomst zal afnemen.⁴⁷

Als gevolg daarvan zal in het stedelijk veiligheidsveld blijvend geanticipeerd moeten worden op ingewikkelde integrale bestuursmodellen met veel afwisselingen tussen centrale en decentrale niveaus. Dit benadrukt de noodzaak van een governance-benadering die complexiteit niet probeert te elimineren, maar juist omarmt. Het stedelijk veiligheidsveld moet functioneren als een integraal samenwerkingsnetwerk, waarin centraal en lokaal beleid elkaar versterken, waarin vele veiligheidspartners een noodzakelijke bijdrage leveren, en waarbij de capaciteit om samen te leren en te innoveren centraal staat. Alleen dan kan worden voldaan aan de eisen van een steeds complexere samenleving.

⁴² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, 2022; Rijksoverheid, *20 gemeenten extra gesteund in aanpak van jeugdcriminaliteit*, 2024.

⁴³ Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*, 2024; *Regeling specifieke uitkering gemeente in verband met de versterking van de lokale integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme in 2023-2026*, 2022.

⁴⁴ Raad van State, *PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt*, 2019.

⁴⁵ Joosse, H., e.a., *'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit': afscheidsinterview met Geert Teisman*, 2023.

⁴⁶ Boogers, M.J.G.J.A. & Reussing, G.H., *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*, 2018.

⁴⁷ Joosse, H., e.a., *'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit': afscheidsinterview met Geert Teisman*, 2023.

2.5. Technologisering en hybride gedragspatronen

Technologisering zorgt voor gedragsverandering die het stedelijk leven beïnvloeden. Het faciliteert negatieve tendensen zoals online criminaliteit en extremistische netwerken. Maar steden hebben ook profijt van technologische innovatie. De smart cities-programma's verspreid over de hele wereld onderschrijven de innovatiekracht die steden zelf aan de dag willen leggen. De stad van de toekomst zal in hoge mate sensorisch en datagedreven zijn. Waar stedelijke dynamiek in data te vangen is, zal dat in toenemende mate ook gebeuren. Dit zorgt voor een efficiëntieslag maar het geeft steden ook een groter 'aanvalsoppervlak' voor cyberaanvallen. Daarnaast ontstaan er meer ethische vraagstukken rond het hellend vlak van surveillancemaatregelen. Tenslotte is de digitalisering van het sociale leven voor steden relevant. De digitale werkelijkheid heeft de wereld zowel onbegrensd als veel kleiner gemaakt. Waar sociale en werkcontacten zich steeds meer via 'digitale snelwegen' bewegen, is er steeds minder reden om elke dag de deur uit te gaan. De COVID-19-periode heeft dit proces versneld.

Mobiliteit en woon-werkverkeer. Technologische ontwikkelingen hebben wereldwijd substantiële gevolgen voor woon-werkpatronen en ruimtelijke invulling. Het Mobiliteitsbeeld 2023, gepubliceerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), laat zien dat woon-werkverkeer en personenmobiliteit in Nederland sterk zijn beïnvloed door de opkomst van hybride en volledig op afstand werken. Thuiswerken heeft geleid tot veranderende verplaatsingspatronen. De gemiddelde afgelegde afstand per persoon nam in 2022 toe tot ongeveer 10.500 kilometer per jaar, maar bleef lager dan de 12.400 kilometer van 2019. Mensen reizen minder vaak, en de afgelegde afstanden zijn gemiddeld korter. Fietsen blijft een stabiel gebruikt vervoersmiddel. Vooral het gebruik van het openbaar vervoer en de auto blijft lager dan voorheen.

De volgende veranderpatronen met impact op het stedelijk leven kunnen worden geïdentificeerd:

- *Grotere afstand tot het werk.* Uit onderzoek van het KiM blijkt dat mensen die op afstand kunnen werken, zich een grotere afstand van huis naar werk permitteren. Dit effect wordt mogelijk nog versterkt door de hoge huizenprijzen in de grote steden. Daarnaast toont een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan dat meer thuiswerken kan leiden tot een grotere geografische spreiding van de bevolking, aangezien werknemers minder gebonden zijn aan de locatie van hun werkplek. We zien bijvoorbeeld een lichte stijging van het aandeel personen dat buiten de eigen gemeente verhuisde. In 2010 was dat 40%, in 2023 47%.⁴⁸
- *Andere invulling van het woon-werkverkeer.* Rijkswaterstaat raamde in 2021 het effect van thuiswerken op woon-werkverkeer met de auto op een afname van 2,5% tot 4% van de totale afgelegde afstand.⁴⁹ Het hybride werken heeft zo een positief effect op de congestiedruk in Nederland. Dit onderzoek werd echter verricht in de coronaperiode waardoor het minder zegt over de situatie nu. Volgens de ANWB steeg de filezwaarte op de Nederlandse wegen in 2023 met 17% ten opzichte van 2022, waarmee het niveau van vóór de coronapandemie werd bereikt. Daarbij moet echter weer rekening gehouden worden met een stijgende bevolking, een omvangrijker wagenpark en steeds meer bedrijven die

⁴⁸ CBS, *Verhuisde personen; geslacht, leeftijd en regio per maand, 2024.*

⁴⁹ Rijkswaterstaat, *Effecten hybride werken, 2021.*

personeel toch weer op kantoor willen hebben. Een geïsoleerd effect is dus lastig vast te stellen. Wel zou hybride werken in beginsel 'spitsmijden' moeten kunnen faciliteren en daarmee enige soelaas bieden voor drukte op de weg. Maar de cijfers wijzen op een beweging van niet meer maar juist weer minder flexibele werktijden.

- *Andere invulling van de ruimte.* Werken op afstand draagt ook bij aan een verschuiving in het gebruik van stedelijke ruimtes. Stedelijke werknemers verhuizen gemakkelijker naar voorsteden of landelijke gebieden met lagere huizenprijzen terwijl ze hun baan in de stad behouden. Dit fenomeen, bekend als 'de-urbanisatie,' draagt bij aan groeiende voorstedelijke gemeenschappen. Ook zien we een herziening van kantoorruimtebestemmingen. Volgens vastgoedadviseur CBRE zal de vraag naar kantoorruimte in de vijf grootste steden tot en met 2030 met 8,7% afnemen.⁵⁰ Toch is de leegstand op de Nederlandse kantorenmarkt nauwelijks gestegen. Dit kan deels worden verklaard door de lagere bestaande werkplekvoorraad. Bovendien worden veel verouderde kantoorpanden getransformeerd naar woningen.
- *Andere invulling van de persoonlijke tijd.* Onderzoek door PwC uit 2023 laat zien dat werknemers door hybride werken anders met hun tijd omgaan. We zien prioriteitsverschuivingen in de werk-privébalans.⁵¹ Studies uit het VK en Duitsland tonen aan dat een grotere geografische afstand tussen woon- en werkplaats de deelname aan lokale activiteiten zoals vrijwilligerswerk vermindert. Dit effect wordt versterkt in gemeenschappen met een hoge bevolkingsomloop.⁵²

Virtualisering van het sociale leven. De aanzienlijke groei van digitale ontmoetingsplaatsen en digitale diensten en producten zorgt voor een sterke toename van online tijdsbesteding. Tussen 2012 en 2019 steeg het percentage Nederlanders dat communiceerde via sociale media van 61% naar 87%.⁵³ Cijfers over de ontwikkeling van het sociaal contact zijn inmiddels verouderd maar desondanks illustratief. Het CBS meldt in 2020: "in 2012 had twee derde van de bevolking nog elke week contact met de burens; in 2018 was dat nog 58%."⁵⁴ Minder fysieke verbondenheid brengt ook risico's van sociale veiligheid met zich mee.⁵⁵ Waar fysieke ontmoetingen in de openbare ruimte doorgaans gepaard gaan met sociale controle en het opbouwen van vertrouwen, ontbreekt die context in de digitale wereld. Hierdoor kunnen conflicten, misverstanden en haatdragend gedrag zich sneller ontwikkelen.

Smart cities. Om de druk op grootstedelijke zones te verlichten wordt gekeken naar een slimme toepassing van nieuwe technologieën. In smart cities worden deze technologieën toegepast om de openbare ruimte efficiënt te ordenen en beheren. Zo kunnen sensoren het verkeer in een stad monitoren en efficiënt reguleren. Technologieën en initiatieven in overvloed, maar het blijkt in de praktijk lastig om alle deelnemende partijen op één lijn te krijgen en op te schalen.⁵⁶ Daarnaast brengen digitale oplossingen voor stedelijke problemen risico's met zich mee. De infrastructuur van een 'slimme stad' is kwetsbaar voor cyberaanvallen en er zijn zorgen over de bescherming van persoonsgegevens. Het is nog onduidelijk hoe nieuwe technologieën de openbare ruimte in de toekomst gaan beïnvloeden. Het lijkt erop dat slimme toepassingen in de nabije toekomst het straatbeeld niet grondig zullen veranderen.

⁵⁰ CBRE, *CBRE verwacht daling in de vraag naar kantoorruimte, 2023.*

⁵¹ PwC, *PwC-onderzoek naar hybride werken, 2023.*

⁵² Luo, S., e.a., *Residential Mobility Decreases the Perception of Social Norm Violations, Social Indicators Research*, 148, 2019.

⁵³ CBS, *Internet; toegang, gebruik en faciliteiten; 2012-2019, 2019.*

⁵⁴ CBS, *Sociaal contact: kwantiteit en kwaliteit, 2020.*

⁵⁵ Bekalu, M.A., e.a., *Association of social participation, perception of neighborhood social cohesion, and social media use with happiness: Evidence of trade-off, Journal of Community Psychology*, 49(2) 2020.

⁵⁶ Rathenau Instituut, *Voeten in de aarde; Datagestuurde innovatie in de stad, 2020.*

2.6. Klimaatdruk op een verdichtende ruimte

Steden zijn bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Hittegolven en hevige regenbuien raken steden disproportioneel hard, aangezien in steden warmte gemakkelijker vasthouden en water lastiger wordt geabsorbeerd.⁵⁷ Daarnaast ontstonden steden historisch gezien, vanwege strategische voordelen, langs waterwegen. Tegenwoordig maakt deze ligging steden bijzonder kwetsbaar voor overstromingen, verzilting en wateroverdraagbare ziekten.⁵⁸

Water. In 2021 overstroomde het Nederlandse-Duitse-Belgische grensgebied, met meer dan 200 dodelijke slachtoffers en miljarden euro's schade.⁵⁹ Volgens onderzoeksinstituut Deltares is het risico op vergelijkbare overstromingen door extreme neerslag in Nederland reëel en neemt het toe naarmate de temperatuur stijgt.⁶⁰ De Nederlandse infrastructuur, rioleringsystemen en waterkeringen zijn weliswaar goed ontwikkeld, maar mogelijk toch niet bestand tegen de intensievere regenbuien. Vooral stedelijke gebieden, waar de capaciteit voor waterafvoer vaak beperkt is door bebouwing en verharding, lopen extra risico. Naast het gevaar van overstromingen door extreme regenval, kent Nederland risico's door hoog water vanuit de zee en rivieren. Onze ligging maakt ons kwetsbaar: zo'n 26% van het landoppervlak, waaronder dichtbevolkte regio's zoals de Randstad, ligt onder zeeniveau. Deze gebieden zijn afhankelijk van een complex systeem van dijken, waterkeringen en pompen dat zeer kwetsbaar kan blijken. Volgens recente schattingen kan de zeespiegel voor de Nederlandse kust tegen 2100 met maximaal 1,2 meter stijgen ten opzichte van begin deze eeuw, afhankelijk van de uitstoot van broeikasgassen en de opwarming van de aarde.⁶¹ Zeespiegelstijging gaat bovendien gepaard met hogere waterstanden.

Hitte. Aanhoudend hoge temperaturen zorgen in steden voor hitte-eilandeffecten.⁶² Historisch gezien is de stedelijke infrastructuur ontworpen met het oog op kou, wat heeft geleid tot goed geïsoleerde gebouwen en een gebrek aan zonwering. Dit maakt stedelijke gebieden kwetsbaar voor hogere temperaturen. Dit betekent dat dichte stedelijke gebieden warmer zijn dan omliggende landelijke gebieden door veel beton, gebrek aan groen, veel menselijke activiteit en beperkte luchtdoorstroom. Dit leidt tot hogere risico's op hittestress en verhoogt het energieverbruik, vooral tijdens hittegolven.

2.7. Uitgangsscenario 'stedelijke ontwikkeling en stabiliteit'

Het verloop van de geschetste trends hierboven is dermate onzeker en onderling verweven dat ze alleen zinvol kunnen worden doordacht aan de hand van scenario's. Om die reden hebben we ervoor gekozen om verschillende scenario's in samenspraak met strategisch medewerkers van de Nederlandse politie op te stellen. Vervolgens heeft HCSS aan de hand

⁵⁷ European Environment Agency, *Urban adaptation in Europe: what works?*, 2023.

⁵⁸ CDP, *Cities at risk: dealing with the pressures of climate change*, 2021.

⁵⁹ Rijksoverheid, *Themarapportage klimaat en natuurrampen*, 2022.

⁶⁰ Deltares, *Delta Scenario's 2024*, 2024.

⁶¹ Rijksoverheid, *Themarapportage klimaat en natuurrampen*, 2022.

⁶² Atlas Natuurlijk Kapitaal, *Hittestress in de stad*, 2018.

van een survey onder deskundigen op het gebied van stedelijke ontwikkeling, een enkel uitgangsscenario ontwikkeld. Het hanteert een horizon van tussen de tien en twintig jaar en is gebaseerd op de trendprognose van verschillende hierboven beschreven onzekerheden zoals bevolkingsdruk, migratie en bestuurlijke regie.

Uitgangsscenario

Aanhoudende bevolkingsdruk op G4 en G40-steden. De bevolkingsdruk op hoogstedelijke centrum- en woongebieden zal, ondanks teruglopende geboortecijfers, toenemen richting de 9 miljoen huishoudens. Door plattelandsvlucht, groei van eenpersoonshuishoudens en de aanzuigende werking van de stad op migranten, moeten met name de steden deze groei opvangen. Omdat G4-steden vaak minder opties hebben om bij te bouwen, zal er een sterk beroep worden gedaan op (sommige) middelgrote steden met groeiruimte.

Segregatie. Door hoge huizenprijzen, lage woningvoorraad en gentrificatie van aantrekkelijke wijken worden en blijven de betere stadsdelen onbereikbaar voor starters en modale inkomensgroepen. Kansrijke, werkende jongeren trekken vanwege hoge woning- en huurprijzen naar buitenwijken of zoeken de kleinere steden op. De stad is steeds meer een symbool van sociale segregatie met scherpe scheidslijnen tussen gegentrificeerde zones en arme wijken met een lag(er)e leefbaarheidsgraad. Middenstandswijken verdwijnen verder uit het stadsbeeld. Deze sociaaleconomische segregatie zal volgens geraadpleegde deskundigen tevens de voornaamste oorzaak zijn van onvrede en sociale spanningen in de stad.

Sociale leefbaarheid. Kwetsbare wijken blijven voorlopig gevangen in een neerwaartse trend door een combinatie van gematigde economische vooruitzichten, lage woningvoorraad, stijgende kosten voor gebiedsgebonden aanpak, teruglopende sociale cohesie door toenemende 'superdiversiteit' en extramuralisering van de zorg. De sociale leefbaarheid in kwetsbare wijken loopt zo het risico te stagneren of te vermindern waardoor een vruchtbare voedingsbodem blijft bestaan voor allerlei vormen van criminaliteit en zorgproblematiek. Gemeenten botsen met het rijk omdat ze niet de middelen hebben om alle decentrale verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen. Klimaatrisico's raken de fysieke leefbaarheid in steden harder door de hogere impact van overstromingen en hittegolven. Klimaatproblemen lopen het risico veronachtzaamde lange baankwesties te worden waardoor de kans op calamiteiten toeneemt. Dit zal mensen er volgens deskundigen niet van weerhouden zich in steden te vestigen.

Centrale regie. Er valt de komende jaren meer centrale regie vanuit de rijksoverheid te verwachten. Of hiermee altijd greep op de migratie-, segregatie- en verstedelijkingsdynamiek wordt gekregen is echter sterk de vraag. Zo zullen regeringen de komende 10 tot 20 jaar de woningbouw centraal proberen te coördineren. De kans dat de nijpende woningtekorten daarmee worden opgelost blijft gering omdat bestuurlijke keuzes voortdurend op grenzen stuiten. De Rijksoverheid beoogt migratiestromen te beheersen, maar krijgt ook hier lastig greep op. Door intrekking van de Spreidingswet vinden nieuwkomers vooral de weg naar grote en middelgrote steden waar al grote migrantengemeenschappen zijn. Ondanks nieuwe visiedocumenten blijft het oplossen van ruimtelijke ordeningsvraagstukken vooral een kwestie van brandjes blussen waarbij overheid en gemeente bovendien regelmatig in elkaars vaarwater zitten. Zowel op centraal als op decentraal niveau is er weinig sprake van lange termijn strategievorming op het gebied van ruimtelijk beleid.

3. Veiligheidsuitdagingen voor Nederlandse steden

Wat voor soort veiligheidsuitdagingen komen voort uit het geschetste krachtenveld? We vroegen beleidsmakers van verschillende stedelijke gemeenten te reageren. Op basis van de respons hebben we tien uitdagingen gedestilleerd die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt:

1. Kwetsbare wijken blijven kwetsbaar
2. Superdiversiteit genereert sociale onoverzichtelijkheid
3. Vergrijzing doet een groeiend beroep op de stad
4. Toenemende druk op de openbare orde
5. Mensen met verward en onbegrepen gedrag
6. De stad blijft lokken voor ondermijning en criminaliteit
7. Extremistische netwerken digitaliseren
8. Structureel beperkte en onbereikbare woningvoorraad
9. Klimaatrisico's laten zich gelden in de stad
10. Steden lopen het risico vast te lopen

3.1. Kwetsbare wijken blijven kwetsbaar

Kwetsbare wijken spelen een belangrijke rol als het gaat om maatschappelijke stabiliteit in steden. De kwetsbare wijken liggen in alle typen steden: grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag), voorsteden/oorspronkelijke groeikernen (Almere) en grootstedelijke provinciegemeenten. Het thema van kwetsbare wijken doorkruist allerlei andere stedelijke uitdagingen. Sociale kwetsbaarheid correleert met de kans op (extreme) armoede, lage kwaliteit onderwijs, slechte toegang tot gezondheidszorg of huisvesting. De kwetsbare uitgangspositie is een voedingsbodem voor sociale problemen zoals verslavingsproblematiek, gebroken gezinnen, verkeerde rolmodellen. De sociale achterstand wordt bovendien vaak overgedragen: kinderen groeien op in kansarme familiesituaties.⁶³ Gebrek aan vertrouwen in het overheidsgezag leidt weer tot toenemende onveiligheidsgevoelens, 'crimineel opportunisme' en sociale onrust. Op die manier kunnen kwetsbare wijken in een vicieuze cirkel blijven verkeren die moeilijk te doorbreken is.

Toenemende armoede en sociaal-economische deprivatie in kwetsbare wijken. Vóór 2014 werden kwetsbare wijken gemonitord door Platform 31. Deze rapporteerde dat 'de positieve ontwikkeling van de leefbaarheid in kwetsbare wijken stagneerde'.⁶⁴ Het SCP signaleerde in

⁶³ NOS, *Zorgen over toekomst van probleemwijken: 'Onorthodoxe maatregelen nodig'*, 2024.

⁶⁴ Platform 31, *Kwetsbare wijken in beeld | Kennis en netwerk voor stad en regio*, 2017.

2021 dat het nog steeds niet de goede kant op ging met de kwetsbare wijken.⁶⁵ Sindsdien vinden we nog steeds weinig indicaties voor verbetering, over de breedte genomen. Sinds 2014 wordt de leefbaarheid van alle Nederlandse wijken centraal gemonitord aan de hand van de 'leefbaarometer' die onder andere de woningvoorraad, voorzieningen, sociale cohesie en de mate van overlast volgt.⁶⁶ In Tabel 1 en Tabel 2 hebben we de voor- of achteruitgang van de meest kwetsbare wijken over de trendperiode 2014-2022 en over 2020-2022 in beeld gebracht.

Tabel 1: Ontwikkeling 'leefbaarometer' 2014-2022 van zwakst scorende wijken in 2022



Wijken	Trend periode	Trend laatste 2 jaar
Heechter-Schieringen, Leeuwarden	▲	▲
De Punt, Amsterdam	=	=
Plettenburg, Nieuwegein	▼	▼
Bijlmer Centrum, Amsterdam	▲	=
Nieuw Mathenesse, Rotterdam	▼	▼
Transvaalkwartier, Den Haag	▲	=
Westwûlk, Vlaardingen	▼	▼
Geuzenveld, Amsterdam	▲	=
Centrum Almere Buiten, Almere	▼	▼

Tabel 2: Ontwikkeling 'overlast & onveiligheid' als onderdeel van 'leefbaarometer' 2014-2022 van zwakst scorende wijken in 2022



Wijken	Trend periode	Trend laatste 2 jaar
Heechter-Schieringen, Leeuwarden	=	=
De Punt, Amsterdam	▲	=
Plettenburg, Nieuwegein	▼	▼
Bijlmer Centrum, Amsterdam	=	=
Nieuw Mathenesse, Rotterdam	=	▼
Transvaalkwartier, Den Haag	=	=
Westwûlk, Vlaardingen	▼	▼
Geuzenveld, Amsterdam	=	=
Centrum Almere Buiten, Almere	▼	=

⁶⁵ SCP, *Opgroeien in een kwetsbare wijk*, 2021.

⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Leefbaarometer*, 2022.

We zien een wisselend maar overwegend negatief beeld. De laagst scorende wijken zijn er in de laatste trendperiode op achteruitgegaan, kijkend naar de totale leefbaarometer. Kijken we specifiek naar de mate van overlast en onveiligheid dan zien we dat geen enkele van de kwetsbaarste wijken progressie heeft geboekt.

Geweld en criminaliteit in kwetsbare wijken. Een omvangrijk wetenschappelijk corpus ondersteunt de hypothese dat kwetsbare wijken een verhoogd risico op geweld en criminaliteit kennen door een combinatie van sociaal-economische, culturele en structurele factoren:

- *Sociale disorganisatie.* Wijken met een lage sociale cohesie en beperkte sociale controle bieden een vruchtbare voedingsbodem voor criminaliteit. Hypothetisch zijn bewoners in kwetsbare wijken minder geneigd gezamenlijk problemen aan te pakken.⁶⁷
- *Economische ongelijkheid.* Armoede en werkloosheid, die in kwetsbare wijken bovengemiddeld voorkomen, worden geïdentificeerd met een hogere kans op criminaliteit. Dit wordt ondersteund door de 'strain'-theorie, die stelt dat mensen geneigd zijn criminele wegen te bewandelen wanneer legitieme middelen ontbreken.
- *Concentratie van kwetsbare groepen.* Een hogere concentratie van groepen met beperkte kansen leidt potentieel tot meer sociale spanningen. Minder voorzieningen in combinatie met een dichte bebouwing en bevolkingsdichtheid bemoeilijkt handhaving.⁶⁸
- *Broken windows.* Deze theorie stelt dat fysieke verwaarlozing van de ruimte crimineel gedrag in de hand werkt. In kwetsbare wijken ontstaat een gevoel van wetteloosheid.⁶⁹ Dit punt raakt met name aan ruimtelijke ordening en leefbaarheid.
- *Stress en onzekerheid.* Het leven in een situatie van deprivatie verhoogt onder bepaalde condities stress en onzekerheid. Dit kan leiden tot impulsief gedrag, agressie en criminaliteit. Kinderen zijn extra vatbaar in hun gedragsontwikkeling.⁷⁰
- *Culturele verklaringen.* In sommige kwetsbare wijken ontstaan subculturen waarin geweld of criminaliteit wordt genormaliseerd of zelfs statusverhogend werkt. Jongeren die opgroeien in dergelijke wijken kunnen via sociale netwerken deviant gedrag ontwikkelen.⁷¹ Een voorbeeld hiervan is de drillrapsceen die zich met name in de grote steden voordoet.

De drillrapsceen toont een cultuur van geweldsverheerlijking. De etnisch-culturele achtergrond van jongeren kan samenvallen met – maar is niet de oorzaak van – specifieke kenmerken van straatculturen en de (criminele) uitingsvormen die daar onderdeel van kunnen zijn. Een voorbeeld is de overgewaarde drillrapsceen uit Chicago en het VK. Kenmerkend voor deze vorm van straatcultuur is de rivaliteit en de bedreigingen die groepen naar elkaar uiten in de vorm van rap. Hoewel maar een deel overgaat tot geweld, verdubbelde het aantal hieraan gerelateerde steekincidenten tussen 2016 en 2021 (bron: CBS en CCV). De inbeslagname van steekwapens onder jongeren vertienvoudigde. Interviews uitgevoerd door VU-criminoloog Weerman e.a. onder Rotterdamse jongeren schetsen een even grimmig als onnodig beeld van steekpartijen door opgeklopte vetes. Meisjes geven aan bang te zijn om verkracht of aangevallen te worden en dragen ook een mes, naar eigen zeggen meestal uit zelfverdediging.⁷²

⁶⁷ Shaw, C.R. & McKay, H.D., *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, 1942.

⁶⁸ Sampson, R.J., e.a., *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, *Science*, 277(5328), 1997.

⁶⁹ Kelling, G.L., & Wilson, J.Q., *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, 1982.

⁷⁰ Agnew, R., *Foundation for a General Strain Theory of Crime and Delinquency*, *Criminology*, 1992.

⁷¹ Anderson, E., *Code of the Street*, 1999.

⁷² Weerman, F., e.a., *Het is een probleem, maar niet voor mij*, 2022.

Bovenstaande factoren versterken elkaar, waardoor het begrijpelijker wordt dat kwetsbare wijken op vele fronten onder druk staan en in een vicieuze cirkel kunnen belanden. Dit stelt steden voor in elkaar grijpende veiligheidsuitdagingen die niet zijn op te lossen via enkelvoudige oplossingen en maatregelen.

Segregatie: kwetsbare wijken vangen de klappen van de stedelijke bevolkingsgroei op.

Hoewel de sociaal-economische ruimtelijke segregatie in Nederlandse steden in internationaal perspectief niet hoog is, neemt de mate waarin arm en rijk in gescheiden leefwerelden leven toe.⁷³ De stedelijke bevolkingsgroei in Nederland, die vooral voor de rekening komt van verschillende typen migranten (kennismigranten, arbeidsmigranten en statushouders) concentreert zich in toenemende mate in kwetsbare wijken, waardoor sociale segregatie tussen stadsgebieden onderling verder wordt versterkt. Ook de segregatie van kansrijken neemt toe, in een beweging die zich juist afkeert van kwetsbare stadsgebieden.⁷⁴ Kwetsbare wijken met een hoge voorraad sociale woningbouw zijn vaak nog de laatste 'betaalbare' gebieden in de stad. Deze wijken fungeren als een eerste opvangnet, wat leidt tot een concentratie van mensen die minder economisch weerbaar zijn, of die door culturele fragmentatie en taalbarrières nog tijd nodig hebben om hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Zonder sociaal-politieke interventies blijft er een vicieuze cirkel bestaan omdat de aanzuijgende werking ook de leefbaarheid onder druk zet. De toestroom van kwetsbare groepen zet druk op lokale voorzieningen, zoals scholen en gezondheidszorg.⁷⁵ Degenen die de middelen hebben trekken weg.

Stedelijke punten van aanpak en preventie. De cijfers van de leefbaarometer hoeven niet te betekenen dat inspanningen van stedelijke gemeenten geen vruchten afwerpen. Dat zou een uitgebreide en complexe trendanalyse vergen voor afzonderlijke wijken. Hooguit kunnen we op basis van dit rudimentaire ontwikkelingsbeeld vaststellen dat het ondanks allerlei investeringen en initiatieven zeer uitdagend blijft om de weg omhoog te vinden. Wel constateren we dat er relatief weinig onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van lokale verbeterprogramma's. Deze effectiviteit is ook moeilijk meetbaar omdat de verbanden tussen interventies en effecten op de leefbaarheid moeilijk te isoleren zijn. Slechtere prestaties van kwetsbare wijken hangen daarnaast samen met dynamiek waarop de stad niet of maar gedeeltelijk invloed heeft. Denk aan economische factoren zoals inflatie of aan sociaal-demografische factoren zoals migratie.

Waar steden wel invloed op hebben is:

- *Zichtbaarheid en contact.* Veel gemeenten investeren in thema's van sociale cohesie en preventie. Men beoogt op die manier criminaliteit te voorkomen door in te zetten op versterking van buurtnetwerken, wijkoverleg en straatcoaches. Vaak heeft men daarbij een integrale aanpak voor ogen: de verbinding tussen inwoners, ondernemers en hulpverleners wordt actief gestimuleerd. Stedelijke gemeenten proberen zichtbaarheid en aanwezigheid te organiseren door het versterken van wijkcontactpunten en het inzetten van straatcoaches en handhavers. Hoewel dit soort programma's breed verspreid is, worden de effecten ervan spaarzaam geëvalueerd.
- *Integrale aanpak criminaliteit.* Een ander cruciaal terugkerend element is de persoonsgerichte aanpak. De PGA richt zich op maatwerkbegeleiding voor kwetsbare jongeren om te voorkomen dat zij verder afglijden in criminaliteit of radicalisering. Dit sluit aan bij

⁷³ Van der Welle, I., e.a., *Ruimtelijke segregatie in Nederland in internationaal perspectief - Regioplan*, 2010.

⁷⁴ CBS, *Herkomstsegregatie in Nederland, een netwerkanalyse*, 2024.

⁷⁵ SCP, *De leefwerelden van arm en rijk*, 2024.

het streven van de gemeente om problemen in een vroeg stadium te signaleren en erger te voorkomen. Er wordt door geïnterviewden veel vertrouwen uitgesproken in de PGA, ook als het gaat om indirecte versterkende effecten: de PGA bewijst in de praktijk dat het een succesvolle methode kan zijn om crimineel gedrag terug te dringen. In bredere zin kan de PGA bijdragen aan het vertrouwen door een zichtbare overheid. Toch is ook voor het succes van de PGA weinig evaluatief onderzoek te vinden. Beproefde methoden zijn er wel.⁷⁶

- *Ruimtelijke inrichting en sociale mix.* De aanpak van kwetsbare wijken vergt visie op stedelijke planning voor de langere termijn. Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat met name in de grote steden ruimte is voor dit soort planning maar door gebrek aan capaciteit in de kleinere veel minder. Wie de veiligheid van kwetsbare wijken wil verknopen aan ruimtelijke inrichting moet strategisch en directieoverstijgend beleid kunnen maken. Strategische stadsplanning kan vanuit veiligheidsbelangen woningbehoefte, ov-ontsluiting, de sociale mix en de aanwezigheid van groen, voorzieningen en ontmoetingsplaatsen in samenhang bezien en op langere termijn en aanpakken.

Het maatschappelijk sentiment tegen migratie zet druk op voor veiligheid noodzakelijk sociaal beleid. Volgens de meeste geïnterviewde stedelijke beleidsmakers oefent het negatieve maatschappelijke sentiment rond migratie druk uit op beleidskoersen, zowel op het gebied van veiligheid als op de noodzaak tot sociaal beleid voor kwetsbare groepen. Het landelijk sentiment wordt negatief gevoed door het debat over de 'asielcrisis', weerstand tegen de spreidingswet en het ervaren gebrek aan oplossend vermogen. Hoewel, getuige de verkiezingsuitslag, een groot deel van Nederland gelooft in verrechtsing als antwoord, is het juist onzeker of dit de structurele veiligheidsuitdagingen gerelateerd aan migratie en verblijfsstatus zal oplossen, gezien de complexiteit en de desastreuze effecten die te verwachten zijn voor de sociale preventieprogramma's die in veel steden lopen.

'Kantelwijken' kunnen in de vergeethoek raken door de prioritering van kwetsbare wijken. In de interviews met gemeenten wordt dikwijls aangegeven dat landelijke steunprogramma's van groot belang zijn om maatwerk verbeteringen in de meest kwetsbare wijken te realiseren. Het is begrijpelijk dat gemeenten met hun initiatieven voor leefbaarheidsverhoging zich sterk richten op deze geormerkte wijken. Een belangrijk risico van deze gefocuste aanpak is echter dat zogenaamde 'kantelwijken', wijken die nog niet volledig zijn afgegleden maar tekenen van achteruitgang beginnen te vertonen, buiten beeld raken. Voorbeeld van kantelwijken zijn Malburgen in Arnhem en Moerwijk in Den Haag. Deze wijken bevinden zich op een kruispunt: met tijdige interventies kan verdere verslechtering worden voorkomen, maar zonder aandacht kunnen ze snel tot de groep van meest kwetsbare wijken gaan behoren. Gemeenten beschikken vaak over beperkte middelen, waardoor de focus noodgedwongen wordt gelegd op de meest kwetsbare wijken waar de problematiek het meest zichtbaar en acuut is. Daarnaast spelen landelijke steunprogramma's een rol. De verantwoording van ontwikkelingsgelden is het eenvoudigst gemaakt voor de meest problematische gebieden. Gemeenten dienen erop alert te zijn dat kantelwijken worden meegenomen in de nationale steunprogramma's. Moerwijk is een voorbeeld van een wijk die meegenomen wordt in het preventie met gezag-programma. Maar het blijft belangrijk om voortdurende afwegingen te maken op basis van een dynamisch ontwikkelingsbeeld.

⁷⁶ Zorg- en veiligheidshuizen, *Het 7-stappenmodel*, 2023.

3.2. ‘Superdiversiteit’ genereert sociale onoverzichtelijkheid

Superdiversiteit verwijst naar een nieuwe fase in de demografische samenstelling van samenlevingen, waarin de diversiteit verder gaat dan traditionele verschillen op basis van etniciteit en nationaliteit. Op tal van punten willen en laten mensen zich niet reduceren tot homogene groepsidentiteiten: er zijn variaties in de motieven van migratie (vluchtelingen, expats, arbeidsmigranten) of in de verblijfsstatus; generatie- en genderverschillen tellen sterker mee. Wetenschappers hebben benadrukt dat het concept zijn beperkingen kent. Desalniettemin is het vanuit beleidsmatig perspectief een belangrijk concept om begrijpelijk te maken dat de overzichtelijkheid afneemt.

De meeste migranten vestigen zich in de steden, daarmee bijdragend aan het ontstaan van een lappendeken van culturen. Diversiteit maakt steden gevarieerd en aantrekkelijker. Superdiversiteit heeft echter ook keerzijden en stelt overheden voor enkele uitdagingen van toenemende culturele complexiteit.

Barrières voor interculturele uitwisseling. Superdiversiteit creëert complexiteit in het moeten begrijpen van verschillende talen, waarden en gedragspatronen. Dit bemoeilijkt de communicatie maar kan ook stereotypering in de hand werken. Mensen identificeren zich nu eenmaal het snelste met groepen waarmee ze overtuigingen delen. In een superdiverse leefomgeving waarin men elkaars taal niet spreekt, kan het gevoel van gemeenschappelijkheid afbrokkelen. Sociale studies onderschrijven dat botsende normen en manieren van leven voor spanningen tussen bevolkingsgroepen zorgen.⁷⁷ Daarnaast kan er ‘anomie’ ontstaan, een vorm van sociale onverschilligheid.⁷⁸ Mensen die niet aangesloten zijn leven dan meer voor hun eigen belangen dan voor de gemeenschap.

Complicerende effecten op het integratie- en diversiteitsbeleid. Superdiversiteit maakt ‘traditionele’ beleidsstrategieën, gebaseerd op een vereenvoudigde voorstelling van demografische lijnen (zoals etniciteit of verblijfsstatus), onbruikbaar. In superdiverse gemeenschappen zijn er tientallen zo niet honderden overlappende culturele profielen, met daarbinnen nog eens een lappendeken van intraculturele en generationele verschillen.⁷⁹ Statushouders, ongedocumenteerden, expats en arbeidsmigranten proberen allemaal naast elkaar een leven op te bouwen. Een belangrijk probleem is dat het politieke raam op integratie nog vaak gebaseerd is op ‘homogene minderheidsgroepen’, en het idee van ‘parallele samenlevingen.’ Maar de metafoer van de ‘melting pot’ volstaat veel beter.

Uit gesprekken met de steden blijkt dat er wisselend wordt gedacht over hoe culturele heterogeniteit zich verankert in het stedelijk beeld. Het zelfbeeld van grote steden, zoals Den Haag en Amsterdam, is sterk kosmopolitisch. Er is geen wens om dat teniet te doen. Eerder is er een tendens om afwijkend van het rechts-conservatieve beleid te denken. Maar middelgrote steden hebben dat kosmopolitische zelfbeeld vaak veel minder en hebben sterker rekening te houden met de regionale identiteit. Gemeenschappen in kleinere steden blijven sterker geworteld in lokale verbanden. De ‘autochtone’ bevolking komt daarbij sneller in het verweer

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: Bolt, G., & Torrance, M.I., *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, 2005. Broekhuizen, J. e.a., *Spanningen tussen bevolkingsgroepen in de buurt*, 2013; Bolt, G., e.a., *Oorzaken van buurtverval. In Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*, 2008.

⁷⁸ Merton, R. K., *Social structure and anomie*, *American Sociological Review*, 3(5), 1938.

⁷⁹ Kennisplatform Inclusief Samenleven, *Verschillen in leefsituatie tussen groepen naar herkomst*, 2022.

door 'afbrokkelende thuisgevoelens'⁸⁰ Het gevolg is dat middelgrote steden te maken hebben met een ingewikkelder balans tussen traditionele en superdiverse identiteit.

De verschuivende 'tolerantiedrempel'. Multiculturaliteit, laat staan superdiversiteit, is lange tijd geen stedelijke cultuurnorm geweest. Incidenteel vormde de verschuivende norm zelfs de aanleiding voor geweld. De Afrikaanderwijk-rellen in Rotterdam in 1972 gelden als voorbeeld. De rellen ontstonden door clashes tussen autochtone havenwerkers en Turkse migranten. De rellen hielden een week aan, mede doordat knokploegen uit andere steden zich mengden. De Gemeenteraad besloot tot een huisvestingslimiet van maximaal 5% migranten per wijk. Dit besluit werd twee jaar later door de Raad van State vernietigd. De 5% gold in 1972 als de zogenaamde 'tolerantiedrempel.' Deze beschrijft het aandeel van etnische nieuwkomers dat door de autochtone bevolking nog zonder problemen getolereerd zou worden. Het bleek een rekbaar getal: 15 Jaar later werden percentages genoemd van 15% tot 25%. In 2003 werden percentages van 50% gangbaar.

Confrontaties tussen diasporagemeenschappen. Internationale conflicten vinden soms hun weerslag in stedelijke wijken waar diverse diasporagemeenschappen naast elkaar leven. Politieke, religieuze of etnische tegenstellingen geïmporteerd vanuit de landen van herkomst zetten vervolgens de sociale cohesie in stedelijke wijken onder druk. Volgens de AIVD en NCTV proberen verschillende staten door inmenging in diasporagemeenschappen de publieke opinie in Nederland te beïnvloeden, hun financieel-economische belangen te dienen en de autoriteit in eigen land te beschermen. De tactieken die zij hierbij gebruiken variëren van (online) bedreigingen en intimidatie tot zelfs moordaanslagen op specifieke personen.⁸¹ Buitenlandse politieke spanningen komen zo via diasporagemeenschappen tot uiting in polarisatie, rivaliteit tussen groepen en fysieke confrontaties in de Nederlandse samenleving en specifiek in de stedelijke omgeving.

Eenzijds kunnen er *intraculturele* spanningen ontstaan. Zo leidden spanningen binnen de Eritrese diasporagemeenschap in februari 2024 tot rellen tussen voor- en tegenstanders van het Eritrese regime in Den Haag.⁸² Deze spanningen waren onder andere het gevolg van het diasporabeleid dat de Eritrese regering de jaren daarvoor heeft gevoerd. De regering ondersteunt regime gezinde facties in Nederland. Tegenstanders krijgen te maken met administratieve repressie en verliezen bij weigering van het betalen van een 'diasporabelasting' toegang tot consulaire dienstverlening. De Eritrese overheid draagt zo actief bij aan spanning binnen de etnische groep in Nederland. Intergenerationele en religieuze scheidslijnen binnen de gemeenschap versterken deze polarisatie nog eens.⁸³

Maar er kan ook sprake zijn van *interculturele* spanningen. Islamitische en Joodse gemeenschappen zijn door de Hamas-Israëlorlog tegenover elkaar komen te staan in diverse grote steden. Het aantal meldingen van intimidatie en antisemitisme nam direct na de start van de Gaza-oorlog toe.⁸⁴ Ook de discriminatie van islamitische bevolkingsgroepen steeg, waar deze werden geassocieerd met Hamas. De spanning tussen deze twee groepen kwam

⁸⁰ WRR, *Verlies van thuisgevoelens en de relatie met de bevolkingssamenstelling in de buurt*, 2018. Smeekes, A. & Mulder, M., *The presence of the past: Identity continuity and group dynamics*, *European Review of Social Psychology*, 26(1), 2015. Verwey-Jonker Instituut, *Een vreemde in eigen land*, 2010

⁸¹ AIVD & NCTV, *Over de grens*, 2024.

⁸² NOS, *Celstraffen voor negen Eritreeërs na rellen in Haags zalencentrum*, 2024.

⁸³ Verwey Jonker Instituut, *De ontwikkelingen in de Eritrees-Nederlandse gemeenschap*, 2024.

⁸⁴ College voor de Rechten van de Mens, *Antisemitisme in Nederland*, 2024.

tot een hoogtepunt toen in november 2024 Israëlische voetbalsupporters in Amsterdam anti-Arabische en racistische leuzen scandeerden en Palestijnse vlaggen verwijderden.⁸⁵ Een tegenreactie van pro-Palestijnse reischoppers mondde na de voetbalwedstrijd uit in een nacht vol wederzijds geweld waarin actief jacht gemaakt werd op Israëlische supporters.⁸⁶

Voor steden is het lastig om de veiligheidsrisico's die voortkomen uit diasporagemeenschappen en buitenlandse inmenging te herkennen. Kennisopbouw vergt een lange adem, en veel sociaal werk en investeringen in wijkcontact. Steden als Arnhem vrezen dan ook voor bezuinigingen die de contacten met lokale gemeenschappen zullen doen verwateren. Slachtoffers en daders in diasporagemeenschappen staan vaak veraf van en wantrouwend tegenover de Nederlandse overheid, wat het leggen van contact en het bieden van hulp bemoeilijkt maar ook urgent maakt.⁸⁷ Aan de andere kant kunnen gemeenschappen een gebrek aan hulp en contact ervaren, zoals zowel de Joodse als Islamitische gemeenschap in aanloop naar de rellen in Amsterdam.⁸⁸

3.3. Vergrijzing doet een groeiend beroep op de stad

Vergrijzing vereist dat we opnieuw gaan kijken naar de toegankelijkheid van infrastructuur, sociale voorzieningen, aanbod en vraag op de woningmarkt en economische gevolgen van toenemende ouderenzorg.

Infrastructuur. Door de infrastructuur van steden 'ouderen-proof' te maken wordt het risico op ongelukken direct verkleind en indirect doordat ze tijdig toegang hebben tot gezondheidszorg. Uit onderzoek blijkt dat reisgemak de grootste belemmering is voor ouderen om in een vroeg stadium de medische hulp te krijgen die ze nodig hebben.⁸⁹ Maatregelen zijn vaak erg praktisch: trottoirs in goede staat en een voor ouderen gemakkelijk toegankelijk transportnetwerk. Op dit moment neemt het aantal valincidenten onder ouderen toe waardoor er meer vraag is voor zorgvoorzieningen door ouderen.⁹⁰

Sociale voorzieningen en de gezondheidszorg. Vergrijzing leidt tot een stadspopulatie met grotere risico's op vereenzaming en gezondheidsproblemen. Vereenzaming is aantoonbaar slecht voor de mentale en fysieke gezondheid van mensen.⁹¹ Steden moeten nadenken over adequate voorzieningen die goed ontsloten zijn en tegemoet komen aan de behoeften en risico's van senioren. Verzorgingshuizen zijn als woonvorm geschikt om vereenzaming tegen te gaan. Maar de afname van het aantal verzorgingshuizen sinds 2015 heeft er juist toe geleid dat circa 95% van de ouderen zelfstandig thuis woont, wat de druk op passende huisvesting en zorgvoorzieningen vergroot.⁹² Met de woningmarkt die op slot zit blijven veel ouderen bovendien langer in grote gezinswoningen wonen.⁹³

⁸⁵ NOS, *Maccabi-fans hadden planken en riemen, politie neemt beelden mee in onderzoek*, 2024.

⁸⁶ NOS, *Halsema: massale politie-inzet kon gitzwarte nacht niet voorkomen*, 2024.

⁸⁷ AIVD & NCTV, *Over de grens*, 2024.

⁸⁸ One World, *'We stevenen af op nog meer repressie van moslims'*, 2024.

⁸⁹ Dabelko-Schoeny, H., e.a., *We want to go, but there are no options*, *Journal of Transport & Health*, 20, 2021.

⁹⁰ Zorg voor Beter, *Cijfers: vallen bij ouderen*, 2024.

⁹¹ Amsterdam UMC, *Eenzaamheid is aantoonbaar slecht voor de gezondheid van ouderen*, 2024.

⁹² Zorg Vastgoed, *Seniorenhuisvesting heeft de toekomst*, 2020.

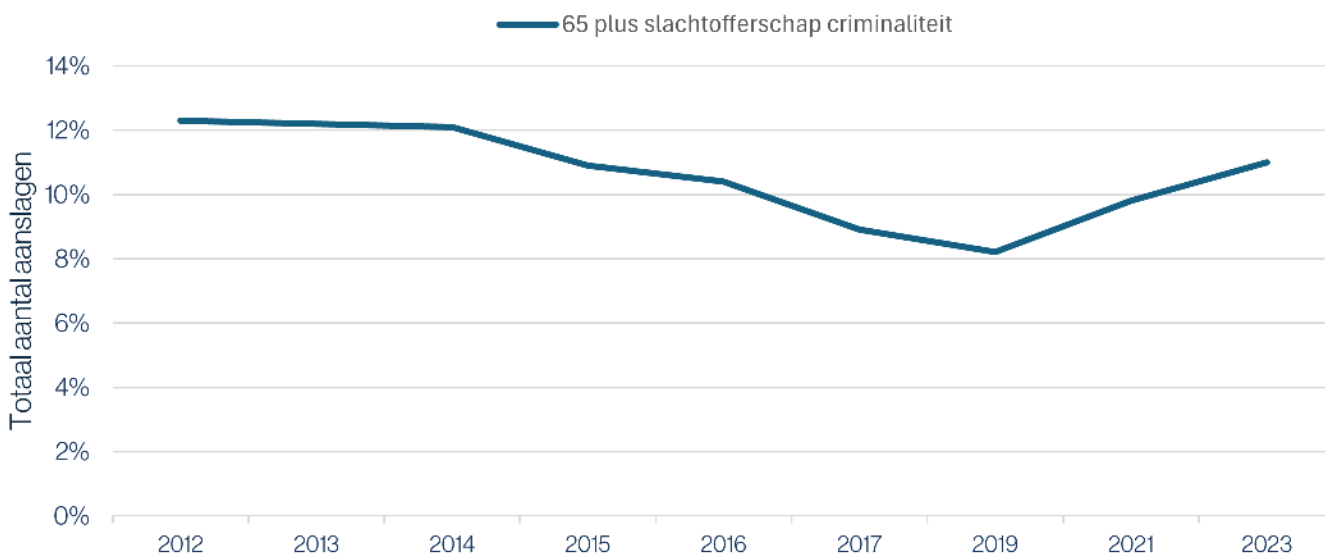
⁹³ NOS, *Gemeenten: gebrekkige doorstroming ouderen oorzaak van problemen woningmarkt*, 2021.

Daarnaast speelt nog het groeiend tekort aan zorgcapaciteit, 'handen aan het bed'. Om aan alle zorgvragen te voldoen wordt geschat dat in 2040 1 op de 4 mensen in de zorg zou moeten werken.⁹⁴ Dit vraagt om meer arbeidsmigranten, waar de regering juist inzet op minder. Voor zorgmedewerkers is het bovendien onaantrekkelijk, of ronduit onmogelijk, om in dure steden te gaan wonen.

Druk op de woningmarkt. Vergrijzing zet extra druk op de huizenmarkt doordat ouderen lage verhuismobiliteit hebben.⁹⁵ Een betere doorstroming van ouderen is zeer wenselijk om druk op de markt te verlichten en meer aanbod te creëren voor starters.⁹⁶ Steden kijken daarom naar woonvormen die beter aansluiten op de behoeften van ouderen.

Intergenerationele frictie. Ten slotte kan vergrijzing resulteren in een minder vitaal stadsbeeld omdat oudere bevolkingsgroepen doorgaans minder consumeren en minder bijdragen aan economische groei. Een hoge concentratie van ouderen vormt bovendien geen impuls voor de levendigheid van wijken. Verschillende generaties hebben verschillende belangen en dit wordt gereflecteerd in de stedelijke ruimte. Een treffend voorbeeld hiervan is de langdurige controverseronde rond een voetbalkooi aan de Nicolaas Beetsstraat in Amsterdam Oud-West. Hier hebben omwonenden al sinds 2017 ernstige overlast ervaren door het geluid van spelende kinderen, wat resulteerde in klachten en uiteindelijk in het besluit van de gemeente om de speelruimte te halveren. Dit besluit leidde op zijn beurt tot verontwaardiging bij andere buurtbewoners die het belang van speelruimte voor kinderen benadrukken.

Figuur 5: Senioren en slachtofferschap (bron: CBS (2024))



⁹⁴ Sterenberg, K., *Het personeelstekort in de zorg: oorzaken en oplossingen - Dutch Health Hub*, 2024.

⁹⁵ Planbureau voor de leefomgeving, *Vergrijzing en ruimte*, 2013

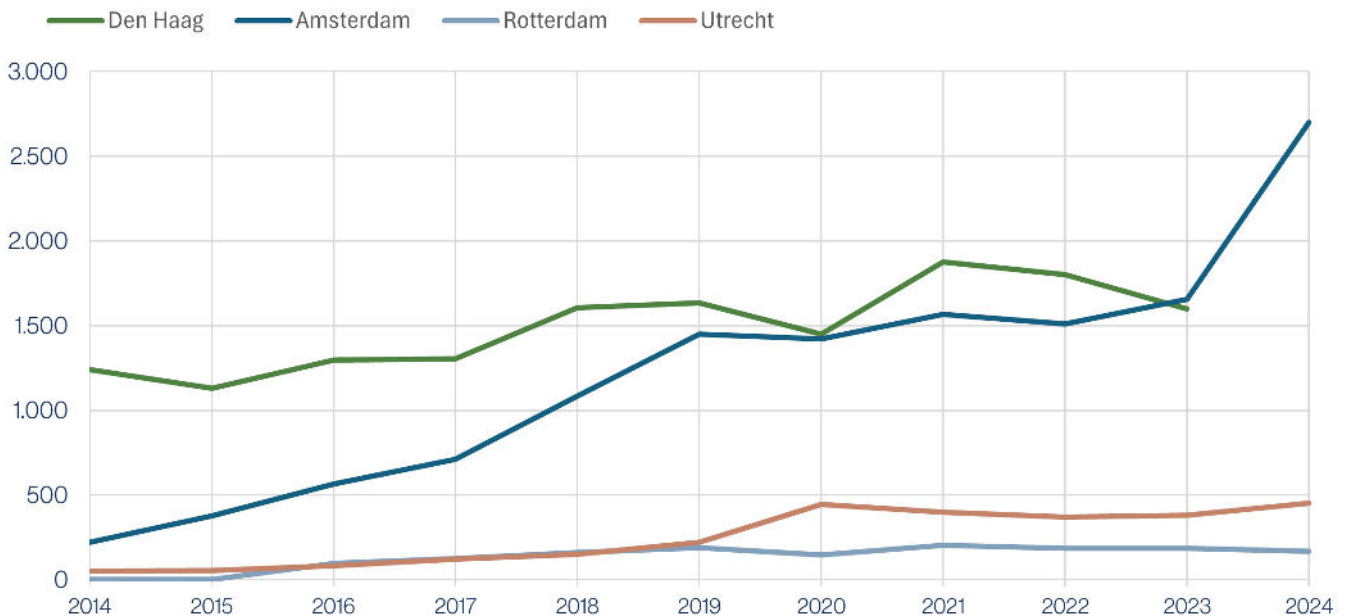
⁹⁶ Volkshuisvesting Nederland, *Werken aan doorstroming van senioren*, 2024.

Ouderen in de samenleving worden doorgaans gezien als extra vatbaar om slachtoffer te worden van traditionele misdrijven als geweldsdelicten, vermogensdelicten en vernieling. Gegevens van het CBS en de veiligheidsmonitor laten echter zien dat het percentage ouderen ten opzichte van het totale aantal slachtoffers van traditionele misdrijven is afgenomen. Dit is het gevolg van het relatief grote percentage slachtoffers in de jongere leeftijdscategorieën. In 2023 bijvoorbeeld vertegenwoordigde de groep 65+ 11% van de slachtoffers, terwijl de leeftijden 15-25 29% uitmaakten, gevolgd door de groepen van 25-45 die 24,1% van het totale aantal slachtoffers uitmaakten.

3.4. Toenemende druk openbare orde

Toenemende demonstraties. De frequentie van protesten in met name de grote steden neemt drastisch toe, zie Figuur 5. Gemeenten splitsen de registraties van demonstraties niet uit naar inhoudelijke thema's. De stijging in Amsterdam wordt voor een groot deel toegeschreven aan sentiment over de Gaza-oorlog. Desalniettemin kan deze ontwikkeling op zichzelf niet de forse stijging over de afgelopen jaren verklaren.

Figuur 6. Ontwikkeling geregistreerde demonstraties per stad (bron: BNR (2021), NU.nl (2024) en Politie (2024))



Wat dan wel? Ipsos onderzocht in 2022 wat mogelijke drijfveren zijn voor burgers om de straat op te gaan. Toegenomen maatschappelijke betrokkenheid bleek destijds een belangrijke factor. Uit de peiling kwam onder andere naar voren dat 54% van de Nederlanders van mening is dat demonstraties steeds harder nodig zijn om maatschappelijke verandering te sorteren.⁹⁷

⁹⁷ Ipsos I&O, *Meerderheid vindt demonstraties nodig voor maatschappelijke verandering*, 2022.

Bovendien gaf 72% aan dat “iedereen vrij moet zijn om ergens tegen of voor te demonstreren”. Dit aandeel bleek toen al fors toegenomen ten opzichte van 2018 toen 58% van de bevolking zich hierachter schaarde. Andere analyses wijzen erop dat het gebrek aan oplossend vermogen van de overheid inzake allerlei ‘crisisdossiers’ burgers aanzet om zich sterker op straat te laten horen.⁹⁸ Hoogleraar Jacqueline Stekelenburg wees er op dat “zien demonstreren ook doet demonstreren”. Er is een massapsychologische dynamiek aan het werk die ervoor zorgt dat de drempel voor burgers om te participeren lager aan het worden is omdat demonstreren normaliseert.

Uitdagingen voor de handhaving van de openbare orde. De afgelopen jaren zagen we vele acties voortkomen uit politiek verhitte debatten in Nederland: de boerenprotesten, de bezettingen van klimaatactivisten en manifestaties tegen de Gaza-oorlog. Deze demonstraties maken soms bewust gebruik van ontregelende tactieken, zoals blokkades en bezettingen om maximale zichtbaarheid te creëren. Hoewel verstoring effectief de aandacht trekt, leidt het tot meer controversie en ernstiger verdeeldheid: burgers en bedrijven ondervinden hinder, ergeren zich, terwijl de politie steeds meer capaciteit moet inzetten om escalatie te voorkomen. Escalerende protesten roepen tegenreacties op. En die zorgen weer voor hardere repressie, met weer hardere protesten als gevolg. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid overweegt wetgeving die versturende demonstraties strenger aan banden legt. Dit kan extra instrumenten geven maar roept ook kritiek op. Voorstanders van demonstratierecht waarschuwen dat zulke regels het fundament van de democratie aantasten. Tegelijkertijd roept dit vragen op over de grenzen van deze rechten. Uiteindelijk is handhaving gewenst zonder onnodige repressie, zonder partijdigheid. Maar dit is lastig in een tijd waarin elke maatregel ook wordt uitgelegd als een provocatie en wedijverende groepen zelf extra olie op het vuur gooien.

Versterkte tegenstellingen door demonstraties? Er ontbreekt een wetenschappelijk beeld op de mogelijke effecten van demonstratiedruk op maatschappelijke polarisatie. Wel is er anekdotisch bewijs. In 2024 hebben grote steden als Amsterdam en Utrecht te maken gehad met ontwrichtende demonstraties en bezettingen rondom de Gaza-oorlog, die hebben laten zien een sterk ontwrichtend effect te hebben gehad op het ‘stedelijk binnenklimaat’. Daar moet bij opgemerkt worden dat het thema polariserend werkte omdat de tegenstellingen op allerlei manieren op scherp werden gezet. Demonstraties maken in de publieke ruimte tegenstellingen echter nog weer zichtbaarder en articuleren groepsidentiteiten. De rol van media is cruciaal: de verspreiding van emotioneel beladen beelden leidt tot ‘online aangejaagde sociale onrust’ waar stadsbesturen hun handen vol aan hebben. Gewelddadige protesten brengen risico’s met zich mee van na-aapgedrag, crimineel opportunisme en opzettelijk provocatief gedrag jegens de politie. Demonstraties, zeker over virulente onderwerpen, leggen een zwaar beslag op bestuurlijke processen en handhavingcapaciteit. Wanneer handhavers en bestuurders zich uit de tent laten lokken, slaat de tegenstelling om naar een afrekenklimaat van burgers versus stadsbestuur.

⁹⁸ AD, *Aantal demonstraties stijgt al een paar jaar: ‘De reden daarvoor? Dat er in Nederland crisis op crisis is’*, 2024.

3.5. Mensen met verward of onbegrepen gedrag

Er is veel onduidelijkheid over de term 'verward gedrag' omdat deze breed en contextafhankelijk is. Dat laat onverlet dat in vrijwel alle achtergrondgesprekken met stadsgemeenten wordt de problematiek rondom verward of onbegrepen gedrag wordt aangekaart. De term 'verward gedrag' werd geïntroduceerd door de politie na de centralisatie van registratiesystemen in 2013. Het verwijst naar situaties waarin mensen door verstoord oordeelsvermogen zichzelf of anderen in gevaar brengen, wat overlast en onveiligheid veroorzaakt. Dit heeft te maken met de omvang van de groep mensen die met stoornissen te maken heeft die met dit gedrag wordt geassocieerd. Ter indicatie: ongeveer 3% van de Nederlandse populatie voldoet aan de criteria van een psychotische stoornis. Het aantal mensen met een schizofrene stoornis wordt geschat op ongeveer 120.000.⁹⁹ Breder gekeken telt Nederland rond de 300.000 mensen met een ernstige psychologische aandoening.¹⁰⁰ Ook het aantal meldingen van verward gedrag bij de politie is fors gestegen: van 44.571 meldingen in 2012 naar 141.724 in 2023, ruim driemaal zoveel.¹⁰¹ Dit betreft vooral meldingen via 112 en politie-observaties. Deze stijging wordt niet volledig verklaard door een toename van psychische problematiek, maar ook door bijvoorbeeld toegenomen aandacht, een grotere zichtbaarheid, minder huisves-tingsoplossingen en extramuralisering van de zorg. Opvallend is dat volgens Kenniscentrum Phrenos "eerste en tweedegraads migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen en mannelijke Marokkaanse migranten een hoger risico lopen."¹⁰² Dit is relevant omdat steden meer te maken hebben met diverse wijken waarin verslechterde leefbaarheid deze problemen kan aanwakkeren. Meer dan een probleem van aanleg gaat het hier om situationele factoren die maken dat mensen in kwetsbare wijken vaker psychisch in de knel komen.

Ad hoc ingrijpen bij structurele problemen. De groep mensen die dit gedrag vertoont vormt soms een veiligheidsrisico, voor zichzelf of voor de omgeving. Maar dit risicovolle aandeel moet worden gerelativeerd en is aanmerkelijk kleiner dan de ongevaarlijke groep. Het RIVM constateerde eerder bijvoorbeeld dat van alle gevallen landelijk "circa 13.000 personen" verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de meldingen.¹⁰³ In de praktijk vergt het complexe zorgtrajecten om hulp te bieden en potentiële geweldsrisico's in te schatten. Dit vraagt om veel ambulante zorgcapaciteit en middelen die er niet altijd zijn. Gewelddadig of niet, ook mensen die een laag geweldsrisico vormen kunnen op straat allerlei commotie veroorzaken door bijvoorbeeld te dreigen met een bom.¹⁰⁴ Daarmee wordt dan weer een extra beroep gedaan op politie en ambulante zorginstellingen – ten koste van andere taken – die ad hoc ondersteuning moeten verlenen terwijl eigenlijk structurele ondersteuningsoplossingen nodig zijn.

Urbane stress. Psychische problemen zoals depressie, angst en verslaving komen aanmerkelijk meer voor bij stadsbewoners.¹⁰⁵ De sociale en fysieke kenmerken van steden en wijken spelen hierin een belangrijke rol. Zo zorgen blootstelling aan criminaliteit, sociale ongelijkheid

⁹⁹ Kenniscentrum Phrenos, *Feiten en cijfers*.

¹⁰⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*, 2019.

¹⁰¹ Tweede Kamer, *Factsheet verward en onbegrepen gedrag*, 2024.

¹⁰² Kenniscentrum Phrenos, *Feiten en cijfers*.

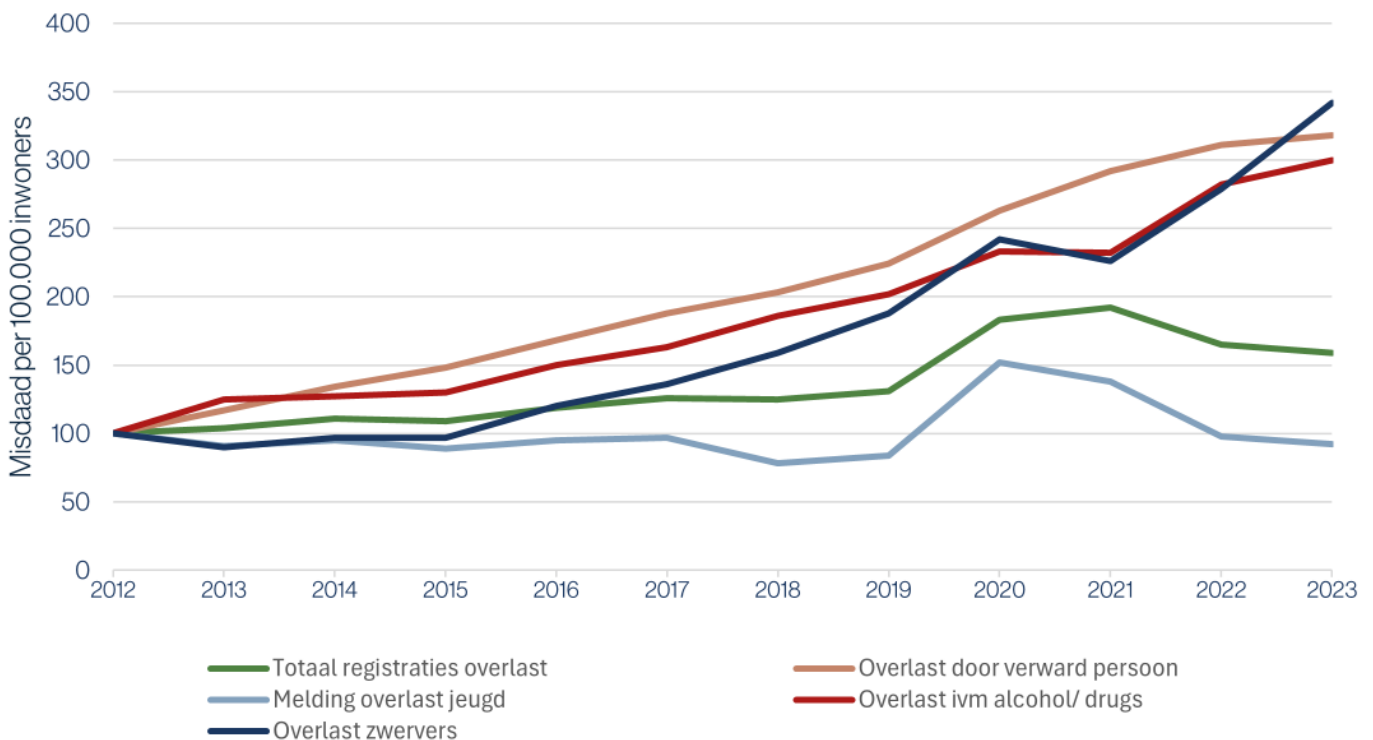
¹⁰³ RIVM, *13.000 personen verantwoordelijk voor groot deel meldingen verward gedrag*, 2018.

¹⁰⁴ Jaar in Verhaal, *Hoe de lokale aanpak helpt in de strijd tegen terrorisme*, 2018.

¹⁰⁵ EOS Wetenschap, *Stress in de stad*, 2019.

en een lage sociale cohesie voor een verhoogd risico op mentale problemen. En een gebrek aan groen, verwaarlozing van de omgeving en ervaren sociale onveiligheid beperken het vermogen stress te verwerken. Op de lange termijn kan een verhoogde uitstoot van bijvoorbeeld fijnstof en stikstof de hersenontwikkeling van kinderen beïnvloeden, wat het risico op mentale problemen op latere leeftijd vergroot.¹⁰⁶

Figuur 7. Geregistreeerde overlast (bron: Politie (2024))



Arbeidsmigranten vaker in de sociale problemen. De politie kaartte eerder aan dat deze groep in het bijzonder kwetsbaar is omdat er vaak sprake is van multiproblematiek.¹⁰⁷ Arbeidsmigranten belanden gemiddeld vaker in het medisch circuit.¹⁰⁸ Ze vinden moeilijker een woning en, eenmaal werkloos, belanden ze regelmatig op straat.¹⁰⁹ De sociale kwetsbaarheid leidt er vervolgens toe dat arbeidsmigranten sneller doelwit zijn van criminele uitbuitingsmodellen.¹¹⁰ De problematiek baart stedelijke beleidsmakers vaak zorgen. Zo meldt Pierre van Rossum van de gemeente Amsterdam dat relatief veel arbeidsmigranten zonder werk dakloos geraken en kwetsbaar worden voor drugs- of alcoholmisbruik.

¹⁰⁶ Van der Wal, J.M., e.a., *Advancing urban mental health research: from complexity science to actionable targets for intervention*, *The Lancet Psychiatry*, 8(11), 2021; Destoop, M., *Urban mental health*, *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 65, 2023.

¹⁰⁷ NOS, *Politie heeft 'handen vol' aan overlast door verwarde mensen*, 2024.

¹⁰⁸ De Stentor, *Arbeidsmigranten raken veel vaker zwaargewond op hun werk: 'We reserveren dubbele tijd voor ze'*, 2024; Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheid arbeidsmigranten in Nederland*, 2023.

¹⁰⁹ Kamerstuk, *Antwoorden op Kamervragen over dakloze arbeidsmigranten*, 2024.

¹¹⁰ Leefbaarheid en veiligheid, *Verplichte vergunning*, 2024.

Dreigend zorginfarct?¹¹¹ De zorg voor deze diverse groep mensen doet daarmee een groot beslag op de uitvoeringscapaciteit van de politie.¹¹² Dit beeld komt ook naar voren in de interviews die wij afnamen in Amsterdam, Roermond en Groningen. In Amsterdam wordt de groei van het aantal meldingen in verband gebracht met de 'extramuralisering'¹¹³ van de zorg. Mensen met mentale problemen worden geplaatst en concentreren zich in bepaalde wijken, zonder dat daar voldoende geestelijke gezondheidszorg aanwezig is. In Groningen is er specifiek voor de groep daklozen met onbegrepen gedrag een tekort aan opvangplekken, waardoor deze groep rondhangt en rondzwerft door de stad. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bevestigt het beeld dat de extramurale ggz, ook wel ambulante ggz genoemd, onder druk staat door capaciteitsgebrek, de afbouw van bedden en een stijgende zorgvraag.¹¹⁴ Door een cocktail van vergrijzing, een groeiende populatie van hulpbehoevenden en minder beschikbaar zorgpersoneel is de kans aanzienlijk dat de druk op de vaak al overvraagde zorgcapaciteit verder zal toenemen.¹¹⁵ De zorg op wijkniveau van verslaafden, verstandelijk beperkten, jeugddelinquenten loopt hierdoor het risico 'resultaatarm' te worden.¹¹⁶ Dit heeft consequenties voor de greep die gemeentes kunnen houden op de sociale veiligheid van wijken: waar zorg en gebiedsgebonden ondersteuningsprogramma's minder kunnen betekenen, groeit de aantrekkingskracht van het illegale circuit voor maatschappelijk kwetsbaren.

3.6. De stad blijft lokken voor ondermijning en criminaliteit

In alle achtergrondgesprekken komt ondermijnende criminaliteit naar voren als een hardnekkig en complex probleem dat nauw verweven is met de sociale condities binnen de stedelijke samenleving. Steden signaleren dat kwetsbare wijken een vruchtbare bodem blijven voor criminele netwerken en dat het lastig is om daar grip op te krijgen, ook door waterbedeffecten. Ondermijning manifesteert zich niet alleen in de klassieke zin van illegale activiteiten, maar ook in de subtiele verweving van de legale en illegale economie.

De stad biedt gelegenheidsstructuren voor criminaliteit. Met name de georganiseerde ondermijnende criminaliteit maakt in haar illegale activiteiten gebruik van stedelijke structuren en voorzieningen. Dit gaat gepaard met criminele intimidatie van lokale bestuurders en ondernemers.¹¹⁷ Drugscriminaliteit vormt vaak de ruggengraat¹¹⁸ van het ondermijnende criminele verdienmodel en faciliteert andere vormen van criminaliteit zoals witwaspraktijken, mensenhandel en de exploitatie van verslaafden, mensen met een zorgindicatie, illegalen en mensen met schulden.¹¹⁹ Daarnaast zijn er duidelijke verbanden met vastgoedhandel en -fraude,

¹¹¹ NRC, *Als de zorg niet sneller verandert, dreigt er een zorginfarct, stelt een advies aan het kabinet*, 2024.

¹¹² Politie, *Mensen met onbegrepen gedrag verdienen goede zorg*, 2024.

¹¹³ Extramuralisering is de ontwikkeling om zorg buiten de muren van een 'intramurale' instelling aan te bieden, bijvoorbeeld in de eigen woning (thuiszorg). Mensen hoeven dan niet opgenomen te worden en dit kan kostenbesparing opleveren.

¹¹⁴ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Meer samenhang en continuïteit in zorg nodig voor mensen met chronische psychische aandoeningen*, 2020.

¹¹⁵ Kremer, J., *Van marktmeester naar transitie-meester: passende zorg vereist responsief bestuur als overheidsagenda*, 2024.

¹¹⁶ Tops, P. & Van der Torre, E., *Ondermijning*, 2024.

¹¹⁷ Winter, H., e.a., *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, 2017; Essen, E. & Maan, J., *Criminele inmenging in het mkb: casusonderzoek naar de faciliterende rol van bonafide ondernemingen in het criminele bedrijfsproces*, 2022.

¹¹⁸ Rijksoverheid, *Infographic IAT-analyse ondermijnende criminaliteit*, 2023.

¹¹⁹ Tops, P. & Van der Torre E., *Ondermijning*, 2024, p. 49.

wapenhandel en diverse vormen van smokkel. Deze vertakkingen van drugsgerelateerde criminaliteit kunnen op lokaal niveau leiden tot complexe criminele ecosystemen die op een steeds vanzelfsprekender manier verweven raken met het 'normale' maatschappelijk leven.¹²⁰

De onderwereld komt lokaal op allerlei manieren bovengronds. Ze financiert legitieme bedrijven om crimineel kapitaal wit te wassen en gebruikt woningen in kwetsbare buurten voor illegale activiteiten.¹²¹ In sommige Nederlandse wijken is de greep van de criminele economie zo stevig dat deze de reële legale economie overschaduwet. De soms honderden miljoenen euro's die op lokaal niveau in roulatie komen geven bovendien status aan 'trusted criminals' die lokaal invloed en ondersteuning kopen door allerlei sociale functies in een wijk te faciliteren. Daarmee staat de gemeentelijke veiligheidszorg buiten spel en groeit de aantrekkingskracht van het criminele circuit.

De Vogeltjesbuurt in Tilburg: een parallele samenleving? In *Een ongetemde buurt* (2018) beschrijft veiligheidswetenschapper Tops hoe de Vogeltjesbuurt door een gebrek aan sociale aandacht en crimineel opportunisme in de jaren tachtig en negentig afglijdt tot een parallele samenleving op basis van criminele en ondermijnende verdienmodellen. De wietindustrie is de boosdoener omdat er makkelijk geld mee te verdienen is en men makkelijk kan instappen. Volgens oorspronkelijk onderzoek in 2013 draaiden de duizenden Tilburgers met illegale wietteelt een geschatte omzet van €800 miljoen. Dit soort verdienmodellen kunnen alleen ontstaan op het moment dat de buurtbevolking massaal wegstapt en zelf ook profiteert. Daarom moet worden gedacht over ondermijning als een ecosysteem.

Jeugd-delinquentie loert in kwetsbare wijken. De ondermijnende criminaliteit rekruteert in steden kwetsbare jongeren voor het uitvoeren van illegale activiteiten. Het zijn met name laagopgeleide en werkloze jongeren die via hun netwerk in aanraking komen met criminaliteit en drugsgebruik die gevoelig zijn voor rekrutering door het criminele milieu.¹²² Hoewel het aantal jongeren van 12 tot 25 jaar dat verdacht wordt van een misdrijf sinds 2010 is gehalveerd, blijft jeugd-delinquentie een belangrijk thema in het stedelijk veiligheidsbeeld.¹²³ Bijna een kwart van de geregistreerde misdrijven door jongeren is geconcentreerd in de top-1% van de buurten met de meeste jeugdcriminaliteit, buurten die voornamelijk zijn gelegen in kwetsbare stedelijke gebieden.¹²⁴ Een zorgwekkende trend is dat de instapdelicten van deze jongeren steeds ernstiger worden, zegt voormalig Korpschef Henk van Essen: "Vroeger waren jeugdige first offenders winkeldieven, nu staan ze op de uitkijk bij een liquidatie of brengen ze zakken wiet rond."¹²⁵ De stap naar illegale activiteiten is niet alleen lonend maar doet ook stijgen in de sociale pikorde.¹²⁶

Cybercriminelen profiteren van digitale stedelijke infrastructuur. Steden bieden tot slot een breed aanvalsoppervlak voor cybercrime vanwege de hoge concentratie van digitale infrastructuur en gebruikers. Dit maakt het voor cybercriminelen aantrekkelijk om aanvallen uit te voeren op zowel individuen als organisaties.¹²⁷ De uitwisseling van tips voor het plegen van

¹²⁰ de Veen, L., e.a., *Je ziet ze (niet) vliegen*, 2024.

¹²¹ Unger, B. e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen*, 2018; Kruize, P. & Gruter, P., *Criminele gebouwen*, 2020.

¹²² Bureau Beke, *Do or Don't Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit*, 2022.

¹²³ CBS, *Jaarrapport Jeugdmonitor: Criminaliteit*, 2022.

¹²⁴ Tollenaar, N. e.a., *Woon en pleegbuurten van geregistreerde jeugdcriminaliteit*, 2022.

¹²⁵ Nederlandse politie, *Herken ontsprekende jongere tijdig*, 27 juni 2023.

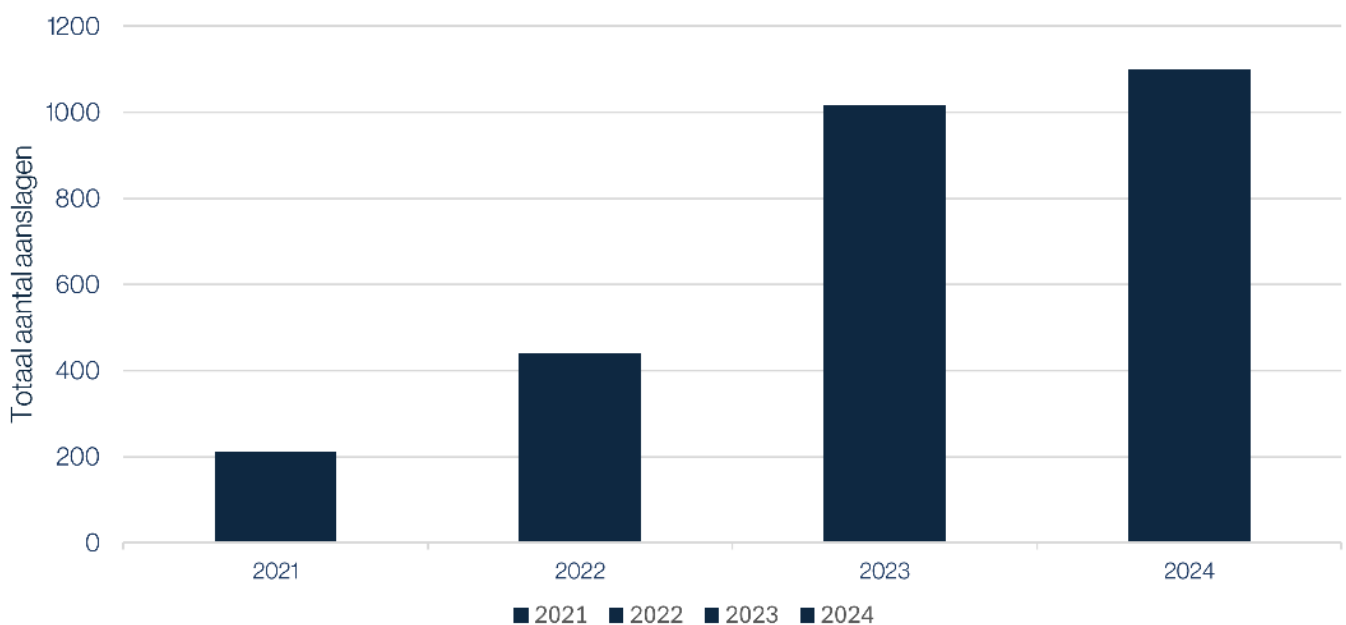
¹²⁶ Boutellier, H., e.a., *Zicht en greep: Overkoepelende analyse BZK-project Lokale ondermijning en weerbaar bestuur*, 2019.

¹²⁷ Kitchin, R. & Dodge, M., *The (In)Security of Smart Cities: Vulnerabilities, Risks, Mitigation, and Prevention*, 2017.

vriend-in-noodfraude onder jongeren is een voorbeeld van hoe stedelijke omgevingen deze criminaliteit kunnen faciliteren. Jongeren kunnen gemakkelijk via sociale media en andere digitale platforms met elkaar communiceren en kennis delen over frauduleuze praktijken. Bovendien kunnen cybercriminelen zich in steden makkelijker onttrekken aan de gebiedsgebonden aanpak van de politie. De anonimiteit en de mogelijkheid om snel van locatie te veranderen maken het moeilijker voor de autoriteiten om deze criminelen op te sporen en te vervolgen.¹²⁸

Explosieven en drugsgelateerd geweld. Hoewel explosievenplaatsing een groeiend probleem vormt in heel Nederland worden grote steden verhoudingsgewijs veel geplaagd door dit verschijnsel. Het baart zorgen dat deze aanslagen vaak plaatsvinden in woonwijken waarbij geen enkele rekening wordt gehouden met burgers of de kans op onschuldige slachtoffers. De incidenten zijn vaak te relateren aan drugscriminaliteit maar niet uitsluitend. Een deel vindt plaats binnen de sfeer van relationele conflicten. Ook dit motief baart zorgen omdat het de toenemende bereidheid van eigenrichting signaleert onder een selecte groep burgers. Met name jongeren worden ingezet om zelfgemaakte vuurwerkbommen bij rivalen tot ontplofing te brengen. Jongeren zijn aantrekkelijk om te rekruteren omdat ze voor weinig geld bereid zijn om roekeloos te handelen.¹²⁹ De steden verschillen van mening over de vraag of deze trend blijvend zal zijn of eerder een tijdelijke tactiek voor het uitvechten van vetes binnen de onderwereld. Wel wordt het verschijnsel ervaren als een zeer onwenselijke normalisering van geweld in de openbare ruimte. Explosies veroorzaken daarbij niet alleen fysieke schade maar tasten ook het burgerlijk veiligheidsgevoel in wijken aan. Het probleem is exemplarisch voor hoe georganiseerde misdaad de kwetsbare uitgangspositie van jongeren exploiteert.¹³⁰

Figuur 8. Aanslagen gepleegd met explosieven in de jaren 2021-24
(bron: de Volkskrant, NOS (2024))



¹²⁸ Beerthuisen, M.G.C.J., Sipma, T. en van der Laan, A.M., *Aard en omvang van vader- en slachtofferschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit in Nederland*, 2020.

¹²⁹ NOS, *Vooraf jongeren verantwoordelijk voor explosies bij woningen*, 2023.

¹³⁰ Rijksoverheid, *Quickscan Aanslagen met explosieven op woningen en bedrijven*, 2024.

De stad als onderdeel van regionale criminele ketens. Steden en regio's raken in economische en functionele zin steeds nauwer met elkaar verweven, ook in de onderwereld. Een bekend voorbeeld is hoe Den Haag tienduizenden arbeidsmigranten huisvest die werken in het Westland of de bollenstreek.¹³¹ Huisvesting die dikwijls gepaard gaat met illegale verhuur, overlast en uitbuiting van kwetsbare huurders.¹³² Als het gaat om ondermijning en drugscriminaliteit zien we dat criminelen buitengebieden uitvoerig benutten voor de productie van synthetische drugs, bijvoorbeeld rondom de gemeente Roermond. Het stedelijk gebied zelf speelt daarentegen juist een rol als knooppunt voor transacties en als afzet- of doorvoermarkt voor de drugscriminaliteit.¹³³ En ook een stad als Groningen heeft binnen het regionale criminele milieu een centrale rol als criminele ontmoetingsplaats en hot-spot voor witwassen.¹³⁴ Doordat steden en de omliggende regio's verschillende functies vervullen in criminele ketens, ontstaan onbedoelde afhankelijkheidsrelaties waarbij gemeenten door tegenovergestelde bestuurlijke belangen tegenover elkaar komen te staan. Een lokaal perspectief is daarom niet toereikend om deze problemen op te lossen. Gemeenten en regio's moeten samenwerken om criminele functieketens in kaart te brengen en te verstoren.

De stad als werkgebied van transnationale criminele organisaties. Volgens de Global Organised Crime Index is de toename georganiseerde misdaad tussen 2021 en 2023 deels te wijten aan de toenemende aanwezigheid van misdaadgroepen uit Italië, Oost en Centraal Europa, China, Latijns Amerika, Turkije en Marokko.¹³⁵ Nederland speelt in deze transnationale netwerken een belangrijke rol in de productie van synthetische drugs en de doorvoer van cannabis en cocaïne.¹³⁶ Aandacht gaat ook uit naar mobiel banditisme, bijvoorbeeld in Roermond: Criminele bendes, veelal uit Roemenië of Hongarije, houden zich op in Duitsland en slaan in één dag hun slag, soms tot wel met tientallen duizenden euro's als buit tot gevolg. Naast het plegen van zulke high impact-misdaden, zetten deze mobiele georganiseerde misdaadgroepen kwetsbare individuen en bevolkingsgroepen in voor prostitutie, fraude, winkel- en metaaldiefstal, zakkenrollerij of als katvanger.¹³⁷ De activiteiten van transnationale criminele organisaties in Nederland hebben daarmee niet alleen invloed op de samenleving als geheel, maar ook het lokale gevoel van veiligheid dat inwoners ervaren in hun buurt.¹³⁸

3.7. Digitale extremistische netwerken gedijen

In de gesprekken worden herhaaldelijk zorgen geuit over extremistische netwerken die zich dankzij online platforms vrij goed weten te verbergen. De eerder gepubliceerde HCSS studie 'Geweld aan de horizon' bevestigt dit beeld.¹³⁹ Jihadistische netwerken gebruiken platforms om te rekruteren, ideologieën te verspreiden en gemeenschappen op te bouwen. Dit gaat vaak gepaard met gerichte propaganda op jongeren. Rechtsextremistische groepen

¹³¹ Omroep West, *Tienduizenden arbeidsmigranten in Den Haag: 'Het loopt ons over de schoenen'*, 2023.

¹³² Ferwerda, H. & Rijnink, R., *Panden met een luchtje*, 2020.

¹³³ Tops, P. & Schilders, H., *Naar een meervoudige aanpak van ondermijning*, 2016.

¹³⁴ van der Torre, E. & Tops, P., *Groningse praktijken*, 2023.

¹³⁵ OCINDEX, *Global Organised Crime Index*, 2023.

¹³⁶ Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2021.

¹³⁷ Mouris, M., Spapens, T. & Siegel, D., *Criminele uitbuiting door mobiele bendes*, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2, 2024.

¹³⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *EU Drugs Markets Analysis*, 2024.

¹³⁹ HCSS, *Geweld aan de Horizon*, 2024.

benutten soortgelijke middelen, met als doel nazi-ideologie te verspreiden, kinderen of jongeren te groomen en gewelddadige ondermijningstactieken te delen. Een opvallend, algemeen aspect is de professionalisering van zowel jihadistische als rechtsextremistische propaganda, waarbij middelen zoals memes, dog whistles en gamificatie worden ingezet om geweld en haat te normaliseren en aantrekkelijker te maken voor potentiële volgelingen. Deze digitale netwerken fungeren niet alleen als ideologische platforms, maar bieden ook praktische ondersteuning voor acties in de fysieke wereld. Dit varieert van het organiseren van bijeenkomsten, het voorbereiden van protestacties tot – in incidentele gevallen – het beramen van aanslagen.

Ook anti-institutionele groepen, zoals de soevereinen, organiseren zich online. Zij vormen weliswaar een minder acuut geweldsrisico, maar steden hebben wel te maken met tientallen 'autonomen' of 'soevereinen' die de overheid niet meer erkennen. Zij delen tips met elkaar over hoe belastingaanslagen geweigerd kunnen worden, of over hoe het gezag van de politie kan worden ontkend. De onlinebeweging manifesteert zich hierbij steeds vaker in de stad. Zo heeft de gemeente Tilburg te maken met een toenemende aanvraag van vrijstellingen voor leerplicht en komen soevereinen fysiek bijeen in de stad. Daarnaast hebben lokale politici en handhavende ambtenaren in verschillende steden te maken met verbale en fysieke intimidatie door soevereinen.¹⁴⁰ Voor deze groep is met name eigenrichting een veiligheidsrisico.

Gelegenheidsstructuren voor extremisme en jihadisme. Een punt van aandacht is de relatie tussen online netwerken en de toenemende demonstratiedruk. Digitale netwerken kunnen zich eenvoudig en snel organiseren. Hoewel radicalisering en extremisme toenemend digitale verschijnselen zijn, zijn connecties tussen online en fysieke groepen makkelijker te leggen in de stad. Scholen, gebedshuizen of buurtcentra kunnen een platform bieden voor extremistische ideeënuitswisseling. Daarnaast is er door de hogere diversiteit meer gemeenschapsdynamiek. De openbare ruimte wordt sterker getekend door confrontatie tussen etnische of religieuze bevolkingsgroepen.

3.8. Structureel beperkte en onbereikbare woningvoorraad

Een onbereikbare woningvoorraad. De beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen treft vooral starters, lage- en middeninkomensgroepen, en arbeidsmigranten. De krapte leidt tot diverse sociale en veiligheidsproblemen. De beperkte beschikbaarheid van woningen dwingt bewoners tot illegale onderverhuur en overbewoning, wat de leefbaarheid in kwetsbare wijken onder druk zet. Gemeenten staan voor de uitdaging om op te treden tegen overbewoning en illegale praktijken, met name onder arbeidsmigranten. De krapte op de woningmarkt maakt het echter weer moeilijk om alternatieve huisvesting te bieden, waardoor ontruiming leiden tot dakloosheid of verplaatsing van het probleem naar andere steden of randgemeenten. Bovendien leidt de schaarste aan woningen tot lucratieve illegale praktijken, vaak gepaard gaand met verder verslechterende woonomstandigheden en uitbuiting.

Correlatie tussen overbewoning en criminaliteit en overlast. Illegale woningbemiddelaars maken misbruik van de schaarste op de woningmarkt, door woningen (onder) te verhuren aan arbeidsmigranten, illegale vreemdelingen, of aan criminelen die onder de radar willen

¹⁴⁰ NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland december 2024*, 2024; AIVD, *Met de rug naar de samenleving: Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*, 2024.

blijven.¹⁴¹ De overbewoning die hierbij komt kijken, kan gepaard gaan met andere criminele activiteiten en overlast in de wijk. Zo kunnen overbewoning, slechte woonomstandigheden en korte verblijfsduren wijzen op mensenhandel en illegale prostitutie.¹⁴² Huurders onder vinden daarnaast intimidatie door illegale verhuurders of zijn betrokken bij drugshandel en wietteelt.¹⁴³ Gebouwen die worden gebruikt voor illegale activiteiten zoals overbewoning, worden tot slot vaak slecht onderhouden, wat een negatief effect heeft op de leefbaarheid van straten en wijken. Voor de bewoners zelf ontstaan gezondheidsrisico's en problemen met de brandveiligheid.¹⁴⁴

3.9. Klimatrisico's laten zich gelden in de stad

Klimaatimpact: een onderschat probleem. Het Planbureau voor de Leefomgeving signaleert dat klimatrisico's in combinatie met geringe adaptatie “nu al zorgen voor grote impact op ons dagelijks leven.” Waar droogte en hittegolven het hoogste risico vormen voor stedelijke zones, zijn ook overstromingen serieus te nemen bedreigingen voor met name de lager gelegen steden in de rivierdeltagebieden.¹⁴⁵ Zowel uit landelijke onderzoeken als uit onze gesprekken komt het beeld naar voren dat de toenemende risico's op dergelijke klimaatveranderinggerelateerde rampen niet erg hoog op de agenda staan.

Impact op steden. Steden, met hun hoge dichtheid in bebouwing en populatie en diverse opeengepakte functies, vormen een 'tightly coupled system' dat extra kwetsbaar bij crises en calamiteiten.¹⁴⁶

- **Hittestress.** Stedelijke gebieden houden meer warmte vast. Het hitte-eilandeffect zorgt ervoor dat steden overdags circa 2 graden warmer zijn en 's nachts zelfs 7 graden dan omliggend gebied.¹⁴⁷ De wijken die het meest geraakt worden door hitte zijn arme, versteende, dichtbebouwde wijken met weinig groen en daardoor weinig mogelijkheid tot verkoeling. Zowel de verwarming van steden zowel als het algemene fenomeen van hittestress blijken de criminaliteit verder te verergeren en aan te moedigen.¹⁴⁸ Veranderende klimaatomstandigheden versterken voorts risico's voor de volksgezondheid. Ziektekiemen en infectieziekten verspreiden zich vaak makkelijker in warme periodes. Ook hiervoor geldt dat met name de kwetsbaarste, dicht op elkaar gepakte wijken de grootste kans lopen om daar de gevolgen van te ondervinden.¹⁴⁹ Hitte functioneert op die manier als een aanjager van klimaatongelijkheid. Waar hitte incidenteel voorkomt is deze ongelijkheid geen acuut probleem, maar bij langere perioden wordt deze ongelijkheid

¹⁴¹ Ferwerda, H. & Rijnink, R., *Panden met een luchtje*, 2020.

¹⁴² Kruize, P. & Gruter, P., *Criminele gebouwen*, 2020.

¹⁴³ Vols, M. e.a., *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet, NILG Openbare Orde en Veiligheid*, 7, 2017.

¹⁴⁴ Ferwerda, H., e.a., *Malafide activiteiten in de vastgoedsector*, 2007.

¹⁴⁵ PBL, *Klimatrisico's in Nederland*, 2024.

¹⁴⁶ Perrow, C., *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*, 2007.

¹⁴⁷ PBL, *Klimatrisico's in Nederland*, 2024, p35.

¹⁴⁸ Council on Strategic Risks, *Climate Change & Crime: A big, bad, largely overlooked nexus*, 2024.

¹⁴⁹ Rond de 20% van woningen met funderingsschade staan in steden en wijken met lage inkomens. Grootbanken, *Climate change and the Dutch housing market*, 2024.

sterker gevoeld en ontstaat er meer kans op sociale spanningen in de stad of aanvaringen met het stadsbestuur.

Ouderen lopen daarnaast een groter risico op gezondheidsproblemen omdat het seniorenlichaam hoge temperaturen minder goed kan reguleren.¹⁵⁰ In periodes van extreme hitte is daarom vaak tevens sprake van oversterfte. Naast de directe gezondheidsimpact heeft extreme hitte consequenties voor de infrastructuur. Gesmolten asfalt, uitzetting van rails en stalen brugconstructies zorgen voor hinder voor de hulpdiensten of bevoorradingslogistiek. Ook is er een hogere kans op energie-uitval.¹⁵¹ Hittestress heeft aanzienlijke consequenties voor politie en hulpdiensten, zowel op operationeel als strategisch niveau. Hoge temperaturen beïnvloeden de prestaties en verhogen het risico op uitputting en concentratieverlies, zeker met een zware uitrusting. Tegelijkertijd leidt hittestress tot meer meldingen van overlast, agressie en ongelukken, waardoor de druk op hulpverleningscapaciteit toeneemt.

- *Droogte*. Langdurige droogte veroorzaakt een snellere achteruitgang van de kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad, met name omdat er funderingsschade ontstaat door bodemdaling. Droogte kan verder ook tot meer bosbranden leiden, en of watertekort wat onder andere de steden, landbouw en biodiversiteit negatief beïnvloeden.¹⁵²
- *Overstromingsrisico's*. In Nederland, met veel steden die grotendeels onder zeeniveau liggen, wordt de dreiging van zeespiegelstijging erkend, maar de impact op stedelijke gebieden wordt vaak beperkt tot grote rampenscenario's in plaats van dagelijkse risico's zoals verzakkingen en wateroverlast. Deze 'langzame' gevolgen zijn minder dramatisch, maar ondermijnen op de lange termijn de leefbaarheid van steden. Watersysteembeheerder Ouboter bevestigt in NRC: de regenval die de grote overstromingen in Zuid-Limburg veroorzaakte zou ook goed in Amsterdam kunnen vallen: "Als dat gebeurt staat de stad een maand lang onder water."¹⁵³ Naast de materiële risico's van overstromingen hebben steden niet altijd de noodzakelijke infrastructuur voor crisisscenario's waarin grote delen van de bevolking geëvacueerd moeten worden. Uit eerdere scenarioanalyse bleek bijvoorbeeld dat zelfs bij vier dagen aanhoudend waarschuwen tegen overstroming en aanzetten tot evacuatie, slechts 61% van de bevolking in Noord- en Zuid-Holland naar veilige gebieden zou kunnen vluchten.¹⁵⁴

Bijna-overstroming van Amsterdam in 2023. Calamiteiten ontstaan vaak door een samenloop van omstandigheden. Zo ontstond op 2 november 2023 een bijna-calamiteit in Amsterdam door extreme regenval (een hoge waterstand in het IJ), de storm Ciarán, en een storing in spuisystemen bij IJmuiden. Hierdoor steeg het waterpeil binnen korte tijd tientallen centimeters. Door handmatig ingrijpen konden de spuikokers toch nog op tijd worden gedicht en brachten verschillende gemalen de waterstand weer op een normaal niveau. Anders hadden grote delen van Amsterdam blank gestaan. vanwege klimaatverandering zal zo'n snel stijgend waterpeil in de toekomst vaker voorkomen.

Een belangrijk aandachtspunt voor steden met veel buitenlandse populaties is dat de veeltaligheid en diversiteit in steden effectieve communicatie kunnen belemmeren, vooral bij noodsituaties waarin snel handelen vereist is. Voor toeristen, die vaak een beperkte kennis hebben

¹⁵⁰ NCTV, *Trendanalyse Nationale Veiligheid*, 2024.

¹⁵¹ IEA, *Keeping cool in a hotter world is using more energy, making efficiency more important than ever*, 2023.

¹⁵² Kennisportaal Klimaatadaptatie, *Droogte*, 2022.

¹⁵³ NRC, *Zo ontkwam Amsterdam bij storm Ciarán ternauwernood aan een overstroming*, 2023.

¹⁵⁴ NIPV, *Handelingsperspectieven overstromingen en ernstige wateroverlast*, 2022.

van de lokale taal en omgeving, vormen deze situaties een extra uitdaging. Hierdoor worden stedelijke crisisteam niet alleen geconfronteerd met de beheersing van de directe crisis, maar ook met bredere kwesties van openbare orde en veiligheid.

De kwetsbare stad. Klimaatbestendigheid zou een essentieel aspect moeten zijn van stedelijke planning, vooral in het licht van toenemende kwetsbaarheden door extreme weersomstandigheden. Maar uit interviews blijkt dat dit niet altijd de hoogste prioriteit krijgt of kan krijgen. Hoewel er bij sommige gemeenten en beleidsmakers een groeiend bewustzijn is van het belang van een klimaatbestendige stad, worden structurele maatregelen vaak vertraagd door een gebrek aan middelen, capaciteit of urgentiegevoel. Het integreren van stresstests in het beleid helpt steden om zwakke punten te identificeren. Dit vraagt echter om een bredere strategische inzet en het vaststellen van klimaatbestendigheid als een topprioriteit binnen stedelijke beleidsvorming.

3.10. Steden lopen het risico vast te lopen

Mobiliteit en congestie. Nederland staat voor aanzienlijke uitdagingen op het gebied van mobiliteit en congestie. Het autogebruik wordt naar verwachting fors intensiever, met een stijging van 19% tot 45% tegen 2040. Het wegverkeer zal, ondanks de opkomst van de elektrische auto, een blijvende impact hebben op de lokale leefomgeving en het milieu, door een beperkte totale afname in geluidsoverlast en emissies van CO₂ en andere luchtvervuilende stoffen.¹⁵⁵ Ondanks dat stedelingen minder vaak zelf een auto bezitten, legt autobezit een groot beslag op de beschikbare ruimte in wijken en buurten. In sommige Amsterdamse wijken is 50% van de openbare ruimte ingericht voor autogebruik, waarvan 7% tot 14% voor parkeren.¹⁵⁶ Het openbaar vervoer staat eveneens voor grote uitdagingen, met verwachte stijgingen in gebruik van 25% tot 51% voor treinen en 4% tot 16% voor ander openbaar vervoer.¹⁵⁷ Deze toegenomen drukte kan gepaard gaan met een groter risico op verbale en fysieke agressie tussen burgers onderling en tegen personeel en reizigers, een trend die de afgelopen jaren al zichtbaar was.¹⁵⁸ En ook een overbelasting van de fietsinfrastructuur kan negatieve gevolgen hebben voor de leefbaarheid. Foutgeparkeerde fietsen hebben een negatief effect op de ervaren sociale veiligheid.¹⁵⁹

Het is belangrijk om te bedenken dat verkeersbewegingen verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de openbare ontmoetingssituaties tussen onbekenden. Meer druk op de individuele bewegingsruimte, in combinatie met een algemene verschraling van normen en waarden in de samenleving, kan in die zin voor meer verhuftering en asociaal gedrag zorgen. Dit zijn ontwikkelingen die de brede samenleving niet kan gebruiken omdat er vaak al een breed burgerlijk onbehagen wordt gepeild over normvervaging.¹⁶⁰ Daarnaast geeft het dichtslibben van de stad verhoogde risico's bij rampen en crises. Dit raakt vooral kwetsbare groepen. Steden worden zo geconfronteerd met de noodzaak om zowel structurele spanningen als acute crises in de publieke ruimte aan te pakken.

¹⁵⁵ CE Delft, *Toekomstverkenning de prijs van een reis*, 2022; Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *De onbetaalde rekening van mobiliteitsgebruik*, 2024.

¹⁵⁶ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland*, 2022.

¹⁵⁷ Hilbers, H., e.a., *Ontwikkeling mobiliteit. PBL/CPB-notitie ten behoeve van de werkgroep Toekomstbestendige mobiliteit van de Brede maatschappelijke heroverwegingen 2020*, 2020.

¹⁵⁸ CVV, *Geweld in het openbaar vervoer*.

¹⁵⁹ Van der Spek, S.C. & Scheltema, N., *The importance of bicycle parking management*, 2015.

¹⁶⁰ Miltenburg, E., e.a., *Burgerperspectieven bericht 2*, 2024.

Verdringingsreeksen: acute stedelijke risico's door verstoring. Verdringingsreeksen worden gebruikt om de verdeling van voorzieningen te prioriteren tijdens uitval of schaarste.¹⁶¹ Maar het concept is ook bruikbaar in stedelijke contexten waar verstoringen, zoals rampen of crises, leiden tot acute verschuivingen in de verdeling van middelen zoals water, voedsel of gezondheidszorg. Wetenschappelijke analyses benadrukken dat deze dynamiek vooral problematisch is in steden met een hoge bevolkingsdichtheid en beperkte noodvoorzieningen.¹⁶² In dergelijke situaties krijgen vitale functies prioriteit, terwijl kwetsbare gemeenschappen vaak als laatste worden bediend. De stedelijke context maakt door de sterk onderling afhankelijke infrastructuur verdringingsreeksen wel lastig. Een verstoring in één systeem, zoals het transportnetwerk of de watervoorziening, kan kettingreacties veroorzaken die de gehele stad raken.¹⁶³ Voor het stedelijk bestuur brengen verdringingsreeksen de noodzaak van een beter gecoördineerde aanpak met zich mee. Proactieve planning en investeringen in robuuste stedelijke responsystemen zijn nodig om deze bestuurlijke uitdagingen aan te pakken.¹⁶⁴

De consequenties van stroomuitval. Een langdurige stroomuitval heeft ingrijpende consequenties. Een scenario dat de effecten beschrijft van de eerste uren tot enkele dagen van een grootschalige stroomuitval in een willekeurige stad.

- Eerste uren: verwarring. Verkeerslichten vallen uit. Het openbaar vervoer valt deels stil, waardoor mensen vast komen te zitten op. Mobiele telefoondekking valt weg door storing of overbelasting. Door gebrek aan informatie raken de eerste mensen in paniek. Politie en hulpdiensten raken overbelast door verkeersongevallen, vastzittende personen in liften en andere problemen.
- Na 12 uur: Openbare orde verslechtert. Na enkele uren zonder elektriciteit worden winkels kwetsbaar voor plunderingen. Supermarkten en huishoudens hebben te maken met voedselbederf. Hamstergedrag komt op gang.
- Na 24 uur: Kritieke problemen worden zichtbaar. Internet, mobiele netwerken en vaste lijnen zijn onbruikbaar. Ziekenhuizen raken door hun brandstofvoorraden heen. Mensen schakelen over op kaarsen en generatoren. Hamstergedrag verergert, waardoor schaarste begint op te treden. Problemen met water- en afvalwaterzuiveringsinstallaties zorgen voor paniek over leveringszekerheid.
- Na 48 uur: Autoriteiten overwegen een noodtoestand uit te roepen, inclusief avondklokken en de inzet van het leger. Ziekenhuizen besluiten patiënten te evacueren. Plunderingen en geweldsincidenten komen vaker voor. Politie en hulpdiensten zijn structureel overbelast. Waterlevering wordt onzeker. Mensen die het gebied proberen te ontvluchten veroorzaken een verkeersinfarct.

¹⁶¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Handleiding verdringingsreeks*, 2020.

¹⁶² Rodin, J., *The Resilience Dividend*, 2014.

¹⁶³ OOV, *Patiëntveiligheid bij ICT-uitval in ziekenhuizen - Onderzoeksraad voor Veiligheid*, 2020.

¹⁶⁴ Glaeser, E., *Triumph of the City*, 2011.

4. Strategische afwegingen

Wie de ontwikkelingen bij elkaar optelt, ziet dat veiligheidsuitdagingen vanuit vele hoeken op ons afkomen, op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. De risico's zijn complex en systemisch. Voor steden zijn de besproken uitdagingen bovendien vaak extra urgent omdat ze in de tastbare stedelijke levensruimte een acutere, extremere, en sterk onderling verweven impact hebben. In de kern betekent dit voor steden dat ze voortdurend moeten denken en handelen in termen van samenhang van fysieke ruimte, sociale omgeving en openbare orde. Bovendien vraagt het om voortdurend schakelen tussen handelen op basis van de problemen van nu en in anticipatie op problemen van de toekomst. Dit handelen tegenover complexiteit is geen eenvoudige opgave. Steden moeten daarom ruimte hebben om te pionieren en strategisch te denken. Dit vraagt onder andere om:

- *Gezamenlijke strategievorming voor de langere termijn.* Binnen de gemeente, maar ook op provincie- en rijksniveau, zou er structureel ruimte moeten zijn voor om de dreigingen te begrijpen en de mogelijkheden van de stedelijke ontwikkeling in perspectief te zetten strategievorming. Het liefst met meer partijen aan tafel dan beleidsmakers alleen.
- *Duurzame versterking van aanpak en preventie.* Niemand zal ontkennen dat het van belang is om stevig in te zetten op preventie van allerlei negatieve vormen van impact op de stedelijke leefbaarheid. Het probleem is dat het lang niet op alle thema's van impact uitgebreid gebeurt. Ook zijn er soms te weinig middelen zijn om de continuïteit te waarborgen van belangrijke programma's van aanpak en preventie.
- *Visie op samenleven in drukte en verscheidenheid.* Op de krachten van migratie en toeneemende diversiteit hebben steden maar beperkt invloed. Maar dit zou geen afwachtende houding moeten rechtvaardigen. Het is zinvol wanneer steden van zichzelf begrijpen waar ze voor staan als het gaat om diversiteit en de sociale mix in de stad. Dit gaat verder dan het bevorderen van inclusiviteit. Het gaat om het aangaan van moeilijke vraagstukken, zoals: in welke mate willen vasthouden aan de naoorlogse, regionale identiteit van de stad; tot op welke hoogte aanvaarden steden segregatie?

4.1. De behoefte aan gezamenlijke strategievorming voor de langere termijn

Urgente stedelijke uitdagingen, zoals woningnood, sociale spanningen en ondermijning, vereisen strategische samenwerking tussen verschillende domeinen en niveaus van bestuur. Deze samenwerking wordt vaak belemmerd door verkokering, capaciteitsproblemen en een toenemende centralisatie van regie door het Rijk. Terwijl steden juist lokaal maatwerk en interdisciplinair beleid nodig hebben om complexe problemen aan te pakken, blijft structurele ondersteuning achter. Dit spanningsveld benadrukt de noodzaak van 'polycentrische governance' en een hernieuwde balans tussen nationale en lokale verantwoordelijkheden.

Verkokering voorkomen. Ruimtelijke ontwikkeling, sociaal beleid en veiligheidsbeleid zouden onlosmakelijk met elkaar verbonden moeten zijn bij het vormgeven van de toekomst van Nederlandse steden. Goede stadsplanning voorkomt gebieden met veel leegstand waardoor er minder snel een broedplaats ontstaat voor ondermijnende activiteiten. Toegang tot goede voorzieningen, zoals scholen en gezondheidszorg, zorgt ervoor dat kansen eerlijker worden verdeeld, wat ongelijkheid vermindert. Sociale projecten vullen deze ruimtelijke maatregelen weer aan door bewoners perspectief te bieden en sociale binding te versterken. Op grond daarvan zijn handhaving van criminaliteitsbestrijding weer effectiever en tonen bewoners meer eigenaarschap. Zonder een geïntegreerde aanpak zal het voor kwetsbare wijken lastiger blijken om op te krabbelen. Zogenaamde 'kantelwijken' lopen het risico zonder aandacht te verslechteren. Toch blijkt uit onze gesprekken dat samenwerking tussen afdelingen voor ruimtelijke ontwikkeling, sociaal beleid en veiligheidsbeleid regelmatig beperkt blijft en zeker niet altijd structureel is. Professionals in de diverse domeinen werken vaak vanuit verschillende probleemdefinities, prioriteiten en werkwijzen.

Naast de primair operationele focus kan de politie meer meedenken over een langetermijnvisie op stedelijke ontwikkeling. Dit vraagt om een functionele heroriëntatie waarbij de politie niet alleen als reactieve handhaver optreedt, maar ook als proactieve partner in stedelijke ontwikkeling. Door deel te nemen aan strategisch overleg over de toekomst van de stad, kan de politie bijdragen aan het formuleren van oplossingen die verder gaan dan symptoombestrijding. In de achtergrondgesprekken die HCSS voerde met strategisch adviseurs kwam naar voren dat deze proactieve rol op dit moment ook gemist wordt en gewenst is.

Meer tijd en capaciteit voor strategievorming in middelgrote steden. Middelgrote steden staan doorgaans voor dezelfde uitdagingen als grote steden, maar houden in de dagelijkse gang van zaken geen tijd en capaciteit over voor strategievorming. Een evenwichtiger capaciteitsverdeling tussen grote steden (G4) en middelgrote steden lijkt uiteindelijk essentieel om recht te doen aan de schaal en intensiteit van stedelijke problematiek in heel Nederland. Hoewel middelgrote steden kleiner zijn in omvang, kampen ze vaak met vergelijkbare uitdagingen als grote steden, zoals woningnood, sociale ongelijkheid, criminaliteit en druk op de zorg. De beschikbare middelen en expertise zijn echter onevenredig verdeeld, waardoor middelgrote steden structureel minder in staat zijn om deze problemen effectief aan te pakken. Meer capaciteit zou kleinere steden in staat stellen om beter te anticiperen op trends en risico's, zoals woningnood of sociale spanningen, en om innovatieve oplossingen te ontwikkelen die aansluiten bij hun lokale context. Het versterken van deze capaciteit is niet alleen noodzakelijk binnen gemeenten zelf, maar ook bij partners zoals politie, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties, zodat gezamenlijk integraal en toekomstgericht gewerkt kan worden aan oplossingen.

Een evenwichtiger verdeling kan worden gerealiseerd door middel van een aantal strategische maatregelen. Ten eerste zouden landelijke financieringsmodellen herzien kunnen worden, zodat middelen niet uitsluitend gebaseerd worden op bevolkingsaantal, maar ook op de complexiteit en intensiteit van de problematiek in een regio. Dit betekent dat middelgrote steden relatief meer toegang krijgen tot middelen en expertise die nu vaak geconcentreerd zijn in de G4. Daarnaast is het van belang om capaciteitsopbouw in middelgrote steden op slimme manieren te vergroten of ondersteunen. Dit kan door middel van zeer effectieve kennisdeling, regionale samenwerking en het inzetten van gezamenlijke ondersteunende teams die expertise vanuit grote steden en landelijke instanties beschikbaar maken voor kleinere gemeenten. Ook kan strategische samenwerking tussen middelgrote steden zelf worden gestimuleerd, zodat zij gezamenlijk sterker staan in het aanpakken van gedeelde uitdagingen.

Betrokkenheid van de brede veiligheidssector bij stedelijke strategievorming.

Oplossingsrichtingen voor de complexe stedelijke uitdagingen rusten op integrale probleemdefinities en het rond de tafel brengen van partijen met verschillende perspectieven en verlangens. Hoewel het bijvoorbeeld rond de persoonsgerichte aanpak de norm is om integraal samen te werken tussen gemeente, politie, jeugdzorg, OM enzovoort, is dat niet het geval voor de *strategievorming* rond het bouwen en behouden van een veilige stad. Verschillende geïnterviewde beleidsmakers hebben aangegeven graag veiligheidspartners zoals de politie intensiever aan tafel te hebben om input te geven op basis van hun eigen kennis- en ervaringspositie.

De politie kan bijvoorbeeld een essentiële rol spelen in gezamenlijke strategievorming voor stedelijke ontwikkeling door haar unieke expertise, data en verbindende positie in te brengen. Als een meer proactieve partner in interbestuurlijke samenwerking kan de politie helpen om problemen in kwetsbare wijken scherper in kaart te brengen en bij te dragen aan preventieve programma's door samen te werken met scholen, zorginstellingen en wijkteams. Daarnaast kan de politie deelnemen aan regionaal strategisch overleg en een actieve rol spelen in het ontwikkelen van een langetermijnvisie op stedelijke veiligheid, waarin zij niet alleen als handhaver optreedt, maar ook als strategische partner. Innovatie en kennisdeling, zoals het inzetten van data-analyse en het delen van succesvolle methodieken tussen steden, versterken deze rol verder.

Polycentrische governance. We beschreven herhaaldelijk dat steden ondervinden dat het Rijk de regie de laatste jaren sterker naar zich toe heeft getrokken. Dat kan soms nodig zijn om iedereen dezelfde kant op te laten bewegen, of om op te schalen en schaalvoordeel te krijgen. Voor veel van de beschreven uitdagingen geldt echter dat ze zowel op centraal als op decentraal niveau om beleid en maatregelen vragen. Neem de woningnood. Zonder een groter nationaal actieplan zal het landelijk gebrek aan woningen te traag worden opgelost. Tegelijk hebben de steden zelf de beste ideeën over hoe stadsuitbreiding of verdichting moet plaatsvinden. Het Rijk moet bovendien de ontwikkelingstrajecten die jaren in beslag nemen, niet in de wielen rijden. Het punt is dat grote dossiers complexe bestuurlijke afstemming en coördinatie nodig hebben om tot de meest optimale oplossingen te komen.

Besturen vanuit de gedachte dat complexe problemen een ingewikkeld samenspel veronderstellen op meerdere niveaus, heet ook wel 'polycentrische governance'.¹⁶⁵ Hoewel polycentrische governance bewerkelijk kan zijn door ingewikkelde afstemming door vele actoren, is het ook onontkoombaar. Maar Nederland lijkt bij belangrijke politieke dossiers momenteel weg te bewegen van polycentrische governance door toenemende centralisatie. Veelal heeft dit te maken met geld en de impressie van het Kabinet dat het moet kunnen doorstomen op weerbarstige thema's. Ondertussen verwacht het Rijk dat steden onverminderd leveren als het gaat om bijvoorbeeld woningbouw, jeugdzorg en welzijnstaken. Steden wijzen er andersom op dat de rijksoverheid voor verplichte taken voldoende geld moet geven maar dat dit niet gebeurt. Een voorbeeld is het structureel financieringstekort voor jeugdzorg. Over 2023 bedroeg het tekort voor gemeenten €628 miljoen. Over 2024 wordt een tekort verwacht van €828 miljoen.¹⁶⁶ Maar het gaat niet altijd om geld. Denk aan de 'bed-bad-brood'-voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers, waarbij gemeenten en Rijk tegenover elkaar komen te staan. Amsterdam zag zich naar eigen zeggen genooddaakt eigen initiatieven te nemen, tegen het regeringsbeleid in, om te voorkomen dat mensen op straat gaan zwerven. De relatie tussen het Rijk en gemeenten in Nederland vertoont zo tekenen van toenemende verzuring, juist wanneer de uitdagingen om innige samenwerking vragen. De voorstelling dat

¹⁶⁵ Thiel, A., *Polycentric Governing and Polycentric Governance*, in: *Polycentrism: How Governing Works Today*, 2023.

¹⁶⁶ VNG, *Gemeenten kampen met oplopende tekorten in jeugdzorg*, 2024.

nog sterkere Rijksregie oplossingen zal forceren, is verkeerd. Bij groeiende tegenstellingen tussen rijk en stad zullen steden meer gezamenlijk gaan optrekken, mogelijk via collectieve verbanden of koepelorganisaties zoals de G40 of de VNG.

4.2. Duurzame versterking van aanpak en preventie

Middelgrote stadsgemeenten moeten jongleren met diverse prioriteiten binnen een beperkt budget. Ze worden geacht te investeren in veiligheid, sociale cohesie en crisisbeheer, terwijl ze ook te maken hebben met uitdagingen zoals woningnood, vergrijzing en klimaatadaptatie. De ongelijkheid in capaciteit tussen grote en kleinere gemeenten vergroot het risico dat veiligheidsproblemen in kleinere stadsgemeenten escaleren voordat ze effectief worden aangepakt. Dit benadrukt de noodzaak voor een sterker samenwerkingsmodel, waarbij kleinere gemeenten kunnen profiteren van de expertise en middelen van grotere steden of landelijke instanties zoals de NCTV. Het opzetten van ondersteuningsverbanden die specifiek gericht zijn op de regio kan een manier zijn om de kloof te overbruggen en de weerbaarheid van alle gemeenten te versterken.

Radicalisering en terrorismebestrijding: vergroot de draagkracht van middelgrote schouwers. Middelgrote stadsgemeenten worden geconfronteerd met een groeiende druk om complexe problemen aan te pakken die vaak vergelijkbaar zijn met die van grootstedelijke gebieden, maar zonder dezelfde schaal van middelen en expertise. Waar de G4 beschikken over uitgebreide afdelingen en gespecialiseerde teams voor zaken zoals radicalisering en terrorismebestrijding, hebben kleinere gemeenten vaak te maken met zeer beperkte capaciteit of wordt hen te weinig aangeboden qua inlichtingen of specialistische ondersteuning. Dit maakt het voor hen uitdagender om tijdig signalen van radicalisering op te pikken of doeltreffende interventies te ontwikkelen. Het is vervolgens ook lastig voor gemeentewerkers om te beoordelen of informatiebeeld inzake radicalisering volledig en accuraat genoeg is om bestuurlijk op te kunnen handelen.

De politie zou eventueel kunnen ondersteunen door de inlichtingenstroom naar middelgrote steden te verbeteren en gericht het landelijk informatiebeeld te delen dat relevant is voor de lokale context. De Diensten Regionale Informatie en Expertise Organisatie (DRIO's) spelen daarbij al een sleutelrol. Als regionale expertisecentra, gericht op het delen en analyseren van informatie, hebben DRIO's de mogelijkheid om een brug te slaan tussen nationale, regionale en lokale niveaus van veiligheidsbeleid. Maar dan moet het landelijk inlichtingenbeeld ook goed in de regio 'landen.' De NCTV moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat de informatie uit nationale inlichtingenanalyses specifiek wordt vertaald naar relevante lokale contexten. Dit betekent dat dreigingen en trends op een landelijk evenredige manier moeten worden gedeeld en dat er geen hoofdzakelijke focus mag bestaan op informatiedeling met de G4 of het randstedelijk gebied.

Sociaal beleid: het belang van de continuïteit van nationale steunprogramma's. Door de cohesie te versterken en kansarmen meer toekomst te bieden, kunnen steden voorkomen dat kwetsbare groepen worden aangetrokken tot extremistische netwerken of in criminele ecosystemen verzeild raken. Voor de lokale programma's en initiatieven wordt zwaar geleund op de nationale steunprogramma's. Het belang van de continuïteit van deze programma's voor alle steden is cruciaal, vooral in een tijd waarin stedelijke gebieden te maken hebben met

uitdagingen die lokale maatwerkoplossingen nodig hebben. Het ontbreken of wegvallen van structurele continuïteit in dergelijke programma's kan leiden tot versnipperde inspanningen en het verlies van opgebouwde kennis en netwerken. Zonder een consistente langetermijnvisie en goede coördinatie is er onder beleidsmakers de angst dat de aanpak tijdelijke en fragmentarische effecten sorteert en onvoldoende verandering teweegbrengt.

Voorkom een onevenwichtige focus op kwetsbare wijken. Naast het risico van discontinuïteit van lopende programma's is er een risico dat steungelden met name worden geoormerkt voor de meest voor de hand liggende kwetsbare gebieden. Dit kan op grotere schaal leiden tot een disbalans in de investeringen waardoor herkenbare kwetsbare wijken voorrang krijgen en minder zichtbare kantelwijken juist te lijden hebben onder verwaarlozing. Dit kan worden voorkomen door breder te kijken dan naar louter de gebieden met het laagste niveau van leefbaarheid en veiligheid en door terughoudend om te gaan met het aanwijzen van gebieden met extra hoge prioriteit. Binnen stedelijke ecosystemen moet men er altijd van uitgaan dat er waterbedeecten ontstaan waardoor problemen zich verplaatsen. Op rijksniveau kan worden gekeken naar evenwichtiger criteria voor het toekennen van steungelden om zo een 'perverse prikkel' in de aanvraagprocedures te voorkomen. Door bredere criteria te hanteren en oog te hebben voor de complexe effecten voor het hele stedelijk ecosysteem, kan worden voorkomen dat steungelden onbedoeld te sterk gefocust zijn en ongelijkheid en onevenwichtigheid versterken.

Ook de politie kan hierin van grote betekenis zijn. De politie heeft door haar wijkgerichte aanpak een scherp zicht op zowel de zichtbare problematiek in kwetsbare wijken als de sluimerende uitdagingen in zogenoemde kantelwijken. Met behulp van ervaringen uit de eerste hand, data-analyse en monitoring kan de politie trends en verschuivingen in criminaliteit, overlast en waterbedeecten inzichtelijk maken en de gemeente helpen een meer 'ecosystemische' kijk te ontwikkelen op de stedelijke veiligheid. Door deze signalen structureel te rapporteren en te delen, kan de politie helpen om de aandacht niet exclusief te richten op de meest voor de hand liggende gebieden.

Investeren in een lokaal gegevensbeeld. Een goed ontwikkeld lokaal gegevensbeeld zou steden in staat moeten stellen om gericht handlingsperspectief te ontwikkelen of preventieve maatregelen te treffen. Voorwaarde is wel dat de beschikbare data toegankelijk en bruikbaar is voor de partijen die het nodig hebben. Dit vraagt om voortdurende doorontwikkeling van gegevensverwerkingssystemen, dashboards en instrumenten en tijd voor gegevensinterpretatie. Alle data moeten zorgvuldig kunnen worden gestructureerd en geïnterpreteerd om betekenisvol te zijn. Sociale mediadata geven nog niet direct een representatief beeld van sociale spanningen. Integratie met andere bronnen, zoals sociale en economische gegevens, enquêtes en wijkrapportages, is daarom cruciaal om een compleet en betrouwbaar beeld te vormen. En het vraagt om tijd van specialisten om de gegevens goed te kunnen interpreteren. Datagestuurd werken vervangt menskracht niet maar vraagt extra menskracht om ook wat met de data te kunnen.

Grote steden maken intensiever gebruik van data-analyse en -monitoring om patronen te herkennen van sociale onrust, criminaliteit, segregatieniveaus of polarisatie. Zij hebben daarvoor hun eigen afdelingen, dashboards en systemen gebouwd. Gegevens worden vaak verzameld uit uiteenlopende bronnen, waaronder politie-informatie, meldingen uit de wijk en sentimentanalyse van sociale media, om een breed en actueel inzicht te krijgen in wat er leeft in de stad. Voor middelgrote steden is deze capaciteit er meestal niet of veel bescheidener in omvang en ambitie. Investeren in gedeelde, schaalbare regionale infrastructuur, samenwerkingen met grotere steden of andere actoren zoals de politie, kan middelgrote steden helpen om de noodzakelijke analysecapaciteit toch te ontwikkelen.

Wederzijds op elkaar afgestemde wijkveiligheid. Hoewel de overheid en instanties niet alle uitdagingen zelf hoeven op te lossen, is het essentieel dat participatieprojecten aansluiten bij onderwerpen die zich daadwerkelijk lenen voor burgerinitiatief en eigenaarschap. Dit vraagt om een strategische benadering waarin duidelijk wordt afgewogen welke thema's geschikt zijn voor participatie en welke juist een meer professionele of gecombineerde aanpak vereisen. De huidige neiging om participatie te stimuleren onder het motto 'laat duizend bloemen bloeien' leidt tot versnippering. Door participatie te richten op haalbare en samenhangende doelen, kunnen burgerinitiatieven en professioneel optreden elkaar versterken en bijdragen aan een veilige, betrokken gemeenschap. Burgerparticipatieprojecten op wijkniveau kunnen worden afgestemd op de zichtbaarheid en doelen van gemeentelijke veiligheidswerkers en politie en vice versa.

Het herintroduceren van wijkteams of, anderszins, het behoud van vaste eenheden en gezichten op wijkniveau biedt de politie een krachtige manier om het vertrouwen en de nabijheid in stadswijken te verhogen. Wijkagenten vormen een cruciaal direct aanspreekpunt voor bewoners, waardoor zij beter in staat zijn lokale problemen te signaleren, spanningen te voorkomen en een persoonlijke relatie met de gemeenschap op te bouwen. Hun diepgaande kennis van de buurt versterkt de samenwerking met andere lokale instanties en bevordert een integrale aanpak van sociale uitdagingen.

4.3. Samenleven in drukte en verscheidenheid

In het rapport *Samenleven in verscheidenheid* pleitte de WRR al voor een actiever beleid om nieuwe migranten wegwijs te maken en in te burgeren. Een belangrijke factor blijft het leveren van goede fysieke en sociale voorzieningen op buurtniveau. Volgens de WRR zou ook het migratiebeleid meer rekening moeten houden met het beeld van sociale samenhang en arbeidsdeelname in wijken.¹⁶⁷ De afgelopen decennia is de regie over demografie en migratie door opeenvolgende regeringen echter nauwelijks tot niet gevoerd. Het gevolg is dat de meeste steden zich in de loop der tijd hebben moeten aanpassen aan veranderende populaties, en – of ze dat nu wilden of niet – superdiverse meerderheid-/minderheidssteden zijn geworden (of aan het worden zijn).

In dit tijdperk van superdiversiteit merken we dat stedelijke beleidsmakers hun visie op segregatie en integratie aanpassen. Traditionele benaderingen die gericht waren op het tegengaan van 'parallele samenlevingen' of het 'moeten aanpassen aan de Nederlandse normen en waarden' maken plaats voor strategieën die de bestaande diversiteit bevestigen of als kracht benadrukken. Nieuwkomers integreren in stedelijke samenlevingen die al divers zijn en niet langer 'traditioneel' Nederlands. Het idee van een evenwichtige sociale mix is achterhaald aan het worden. "In veel wijken is Marloes de nieuwkomer."¹⁶⁸ Het resultaat is een kentering in het denken over segregatie. Stadsgebieden verkrijgen hun identiteit grotendeels bij gratie van de veelkleurigheid. Het gevolg hiervan is dat steden zich ook niet meer herkennen in de integratieretoriek van het Kabinet of regeringspartijen. Ondertussen zou wel erkend moeten worden dat stadsbesturen behoorlijk veel maatwerk moeten leveren om de behoeften, denkbeelden en kenmerken van vele bevolkingsgroepen in de stad te begrijpen en eventueel te bedienen.

¹⁶⁷ WRR, *Samenleven in verscheidenheid*, 2020.

¹⁶⁸ Kennisplatform inclusief samenleven, *Superdivers is het nieuwe normaal*, 2021.

Dat vereist veel capaciteit en flexibiliteit van het sociale werk en veiligheidswerk dat in wijken verricht wordt. Het vraagt ook dat er visies worden gevormd over hoe een lokale identiteit kan worden gesmeed die boven scheidslijnen van herkomst uitstijgen.

Ruimtelijk ontwerpen voor sociale cohesie? In Nederland wordt relatief veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van sociale stedelijke ruimtes op basis van design en architectuur. Daarbij wordt gestuurd op publieke familiariteit: “lichte, spontane en herhaalde vormen van ontmoeting in de buurt.”¹⁶⁹ De gedachte hierachter is dat gebieden waarin functies op een natuurlijke manier samenkomen en met elkaar vervloeien, er meer momentum ontstaat voor ontmoetingen, en voor een hechter sociaal netwerk. Vanuit veiligheidsperspectief zou dit moeten resulteren in meer gevoel van eigenaarschap en sociale controle.¹⁷⁰ Steden gebruiken bijvoorbeeld het placemaking concept en CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design).

Placemaking en CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design).

Placemaking en CPTED bieden veelbelovende mogelijkheden om steden leefbaarder te maken. Placemaking richt zich op het (her)ontwerpen van openbare ruimtes tot effectieve ontmoetingsplaatsen door inwoners actief te betrekken. Dit versterkt het gevoel van eigenaarschap over de omgeving. Uit succesvolle voorbeelden, zoals de revitalisatie van Amsterdam-Noord of de Binkhorst in Den Haag blijkt dat openbare ruimtes op die manier meer sociale dynamiek kunnen aantrekken. Echter, placemaking is niet zonder beperkingen: zonder langetermijnstrategie kan het effect tijdelijk blijven. Bovendien kan het leiden tot gentrificatie, waarbij de eerdere bewoners de dupe worden van herontwikkeling. CPTED richt zich specifiek op het verminderen van criminaliteit door middel van ruimtelijke ingrepen. Dit kan variëren van betere verlichting in parken of zichtlijnen in wijken, om zo ‘defensible spaces’ te bouwen waarin sociale controle wordt vergemakkelijkt. De principes van CPTED zijn beproefd. Toch kunnen deze maatregelen niet los staan van bredere maatregelen, zoals armoedebestrijding of criminaliteitspreventieprogramma’s.

De opgave om verdichte ruimte leefbaar te houden. Verdichtende steden staan voor een hele serie uitdagingen die alleen in programmatische samenhang kunnen worden opgelost. In aanvulling op het punt van integrale strategievorming zouden steden vroegtijds moeten kunnen inzetten op duurzame stedelijke ontwikkeling. Enkele meer concrete aspecten waar integraal op gestuurd kan worden, zijn:

- *Smart cities, maar veilig.* Data en slimme technologieën kunnen helpen om effectiever om te gaan met de beschikbare ruimte. Problemen zoals gevaarlijke kruispunten kunnen op zeer lokaal niveau sneller inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij moeten steden wel in de gaten houden dat alle vergaarde data en connectiviteit ook toenemende cybersecurityrisico’s betekenen.
- *Terugdringen van ondermijningspanden.* Ondermijningspanden brengen directe risico’s zoals brandgevaar met zich mee, maar dragen ook bij aan een gevoel van verloederding en criminele onaantastbaarheid. Ondermijningszaken dragen ook vrijwel niets bij in termen van voorzieningen. Gemeenten kunnen wel wat doen op grond van de wet Bibob, de Opiumwet en de Algemene Plaatselijke Verordening. Maar ook voor deze problematiek

¹⁶⁹ Kennisplatform inclusief samenleven, *Publieke familiariteit in superdiverse wijken*, 2023.

¹⁷⁰ Platform 31, *Hoe de gebouwde omgeving uitnodigt tot ontmoeten*, 2021.

geldt dat er op een integrale manier moet worden nagedacht over wijkinrichting en sociaal beleid.

- *Mobiliteit, voorzieningen en groen aan de voorkant goed regelen.* Mobiliteit moet niet los worden gezien van woningbouw en sociale veiligheid. Slechte gebiedsontsluiting, weinig recreatiemogelijkheden en steeds minder groen bevorderen irritatie en een gevoel van sociale ongelijkheid. Het is nodig om deze inrichtingsaspecten niet pas op te lossen als er al is gebouwd. Steden moeten de verleiding weerstaan om groen op te geven voor het oplossen van het woningtekort, hoe uitdagend dat ook is.
- *Intergenerationele fricties tegengaan.* In steden kunnen projecten worden ontwikkeld om verschillende generaties samen te brengen, zoals woonprojecten waar ouderen en jongeren samen leven en elkaar ondersteunen. Dit kan bijdragen aan gezamenlijk zinnig en een hogere kwaliteit van leven voor ouderen.
- *Verhuftering tegengaan.* Steden kunnen verschillende strategieën inzetten om verhuftering tegen te gaan.¹⁷¹ Dit begint met het bestrijden van de zichtbare verloedering, zoals graffiti, zwerfafval en kapotte straatverlichting. In termen van gedrag kunnen steden een rol nemen in het 'opvoeden' tegen asociaal gedrag door campagnes die een gevoel van eigenaarschap aanspreken, vaak op basis van stedelijke identiteit. Maar dit werkt alleen als de gemeente ook als een autoriteit wordt gezien waarin mensen vertrouwen wensen te stellen. Zo zien we opnieuw dat veiligheidsbeleid, sociaal en ruimtelijk beleid in elkaar moeten grijpen om echt een verschil te kunnen maken.

¹⁷¹ CCV, *Aanpak fysieke verloedering*, 2010.

Bijlage I.

Onderzoeks- verantwoording

Dit onderzoek naar de uitdagingen en veiligheidsvraagstukken in hoogstedelijke gebieden in Nederland is uitgevoerd aan de hand van een gestructureerd en iteratief proces. Als onderdeel van dit proces zijn de inzichten van diverse stakeholders ingebracht. Belangrijke onderdelen van het proces waren de volgende.

Identificatie van drijvende krachten. Het onderzoeksproces is aangevangen met deskresearch en verkennende sessies met strategische medewerkers van de politie. Deze fase richtte zich op het in kaart brengen van de belangrijkste drijvende krachten die het stedelijke veld in de komende 10 tot 20 jaar zullen beïnvloeden. Factoren zoals demografische ontwikkelingen, migratie, klimaatverandering en technologische vooruitgang werden geanalyseerd op hun mogelijke impact. Deze verkenning diende als fundament voor de verdere stappen in het onderzoek.

Ontwikkeling van scenario's. In samenwerking met de politie zijn op basis van de geïdentificeerde krachten drie scenario's opgesteld. Elk scenario belichtte verschillende mogelijke ontwikkelingen en de implicaties hiervan voor hoogstedelijke gebieden. De scenario's boden een kader om zowel zekere als onzekere trends te doorgronden en inzicht te krijgen in hun potentiële consequenties. Zie bijlage III.

Survey onder stedelijke beleidsmakers. De drie scenario's werden verwerkt in een survey die is voorgelegd aan beleidsmakers van stedelijke gemeenten verspreid over Nederland (zie bijlage II). De survey had als doel de meest plausibele krachten te identificeren die het stedelijke veld zouden beïnvloeden. De resultaten boden een gerichte selectie van trends en uitdagingen waarmee verder gewerkt kon worden. De keuze voor de beleidsmakers van diverse steden is ingegeven door het criterium van geografische spreiding en een mix van middelgrote en grote steden. Omdat het om een verkennende studie gaat met een beperkte doorlooptijd, is er niet voor gekozen om een nauwkeurig representatieve poule van Nederlandse steden te selecteren. In plaats daarvan hebben we meer improviserend gekeken naar het wisselend perspectief dat deze respectievelijke steden konden bijdragen aan de analyse. Het gesprek werd gevoerd op basis van het uitgangsscenario, en gestructureerd aan de hand van de topics van 'strategische speerpunten', 'sociale veiligheid', 'rechtsveiligheid' en 'leefbaarheid.'

Uitgangsscenario en verdiepende interviews. Op basis van de uitkomsten van de survey is een enkel uitgangsscenario opgesteld. Dit scenario fungeerde als uitgangspunt voor verdiepende interviews met de stedelijke beleidsmakers. De interviews waren gericht op het identificeren van specifieke uitdagingen binnen de context van dit scenario, toegespitst op hun impact op de desbetreffende steden. De kwalitatieve inzichten uit deze interviews werden systematisch gecodeerd en geanalyseerd met behulp van een matrix.

Analyse van uitdagingen en strategische afwegingen. De belangrijkste uitdagingen die uit de interviews naar voren kwamen, zijn vervolgens geïdentificeerd en beschreven. De analyse werd verrijkt door achtergrondgesprekken met medewerkers van de directie Strategie en Innovatie van de Nederlandse politie. Deze kwalitatieve inzichten werden gecombineerd met aanvullende deskresearch en de professionele expertise van de auteurs. Tot slot zijn strategische afwegingen geformuleerd, waarbij de onderzoeksbevindingen zijn vertaald naar concrete handvatten voor beleid en praktijk.

Bijlage II.

Stedelijke ontwikkelingsscenario's

In samenwerking met de politie werden op basis van de geïdentificeerde krachten drie scenario's opgesteld. Elk scenario belichtte verschillende mogelijke ontwikkelingen en de implicaties hiervan voor hoogstedelijke gebieden. De scenario's boden een kader om zowel zekere als onzekere trends te doorgronden en inzicht te krijgen in hun potentiële consequenties. Op basis van deze scenario's is – met enige tussenstappen – een enkel uitgangsscenario geschreven dat als uitgangspunt diende voor de interviews.

Scenario #1 'Randstedelijke metropolisering en kosmopolitisme'. Meer populatie- en verstedelijkingsdruk, meer diversificatie van stedelijke populaties, minder bestuurlijke regie en meer laissez-faire leiden tot verdere metropolisering van de Randstad. De Randstad-metropoolregie heeft een aanzuigende werking op zowel 'jongere kansrijken' als op nieuwkomers en mensen met een laag inkomen of uit het 'precariaat'. Dit scenario gaat uit van een stevige stedelijke bevolkingstoename door zowel geboortecijfers als migratie. Nederland blijft een aantrekkelijk vestigingsland voor zowel asiel, arbeids- en studiemigranten. De politieke regie op populatiedruk en migratie blijft beperkt. Ook al wordt gemikt op spreiding van migranten, in de praktijk komen migranten veelal terecht in de grootstedelijke wijken. De stad blijft daarnaast ook een belangrijk vestigingsgebied voor mensen, en met name jongeren, uit de regio. De Randstad trekt bovendien veel expats.

Men zet in op internationale allure waarbij de kansen voor economie en bedrijvigheid worden gemaximaliseerd. Het bouwen van duurzame steden krijgt door omstandigheden minder prioriteit. Het ruimtelijke beeld van de Randstedelijke gemeenten wordt steeds meer bepaald door hoogbouw omdat de bestaande steden maar zeer moeilijk buiten hun eigen grenzen kunnen bouwen door politieke en juridische restricties. De huizenprijzen in goede buurten met veel groen en voorzieningen stijgt verder, wat een extra factor vormt voor ruimtelijke segregatie. Grootstedelijke provinciegemeenten hebben te maken met een meer gematigde groei of zelfs krimp. De meeste werkgelegenheid vloeit naar het stedelijke zwaartepunt in het Westen. Het stedelijk netwerk van de G40 verliest aan belang. Hierdoor krijgen kleine grote steden in de periferie te maken met sterkere vergrijzing, hogere werkloosheid en een braindrain van hoogopgeleiden naar de Randstad. Het beeld van sociale veiligheidsproblematiek is in deze kleinere steden dan ook anders. De leefbaarheid wordt aangetast door een groter percentage levend in armoede, meer leegstand van winkelgebieden. De capaciteit van deze steden om zorg en veiligheid te bieden blijft bovendien achter.

Aangaande maatschappelijke stabiliteit:*Sociale veiligheid:*

- Hogere bevolkingsdichtheid in arme wijken in de Randstad zorgt voor extra druk op wijkvoorzieningen en -zorg. Daarbuiten vermindert werkgelegenheid en komen problemen voort uit een groot precariaat en verschraving van voorzieningen.
- Hogere protestdruk ontstaat in de grote steden.
- Door hoge mate van superdiversiteit is er kans op interetnische spanningen. Tegelijk zijn bevolkingsgroepen ook gefragmenteerder.
- Grootstedelijke anomie neemt toe: mensen leven in toenemende mate langs elkaar heen. Er kunnen wel 'steden in de stad' ontstaan.

Rechtsveiligheid:

- Metroolregio's bieden gelegeheidsstructuren voor ondermijning en georganiseerde misdaad waarbij massa en anonimiteit van belang zijn. De afzetmarkt voor drugs is hier groter. Door de onoverzichtelijkheid zijn bepaalde misdrijven makkelijker te plegen, bijvoorbeeld huisvesting van illegalen, mensenhandel.
- Het metropoolkarakter van de G4 geeft ook meer voedingsbodem voor gangvorming omdat het meer onder invloed komt te staan van internationale culturele invloeden.

Leefbaarheid:

- Druk op sociale en recreatieve voorzieningen veroorzaakt een hogere kans op stress en overlast in grote steden.
- Door de toenemende drukte in steden ontstaan hogere risico's op het gebied van congestie en zelfredzaamheid bij rampen en crises.
- Meer stenen, hogere gebouwen en minder groen betekent dat metropoolregio's minder adaptief zijn bij extreme hitte of regenval.

Scenario #2 'Spreiding, sturing en deconcentratie'. De toekomstige populatiedruk en migratie kunnen fluctueren maar de Rijksoverheid pakt een actieve regie om greep te houden op de problemen die door populatie- en verstedelijkingsdruk ontstaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een veel stevigere sectorale sturing op woningbouw in gebieden waar dat nog kan, en het divergeren van binnenlandse migratiestromen. Dit betekent dat de komende jaren veel 'oude' maatregelen van stal gehaald worden, zoals het stimuleren van werkgelegenheid in de Randstadperiferie, het aanwijzen van groeikernen en actieve spreidingspolitiek van migranten. Op centraal niveau wordt op een integrale manier nagedacht over het ruimtelijk vraagstuk. Een belangrijke rol is weggelegd voor het G40 steden netwerk. Kleine grote steden hebben op eigen bestuurlijk niveau veel aandacht voor 'stedelijke transformatie' en zetten in op meer zeggenschap op de eigen leefomgeving. Dit komt ten goede aan de sociale cohesie.

Op de langere termijn is het gevolg dat er meer balans ontstaat tussen de Randstedelijke metropoolregio en de stedelijke gebieden daarbuiten. Bijvoorbeeld als het gaat om de over- en ondervertegenwoordiging van 'jongere kansrijken' en het 'precariaat' in respectievelijk Midden- en West-Nederland en Noord-Nederland en Zeeland. Ook de grootstedelijke problematiek raakt daarmee sterker verspreid maar ook weer minder geconcentreerd. Het ruimtelijk beeld van steden blijft typisch Nederlands: veel laagbouw en eengezinswoningen. Alle stedelijke gebieden in Nederland krijgen te maken met een groeiend aandeel van mensen met een migratieachtergrond. Steeds meer steden in de G40 worden minderheid-/meerderheidssteden. Daarmee krijgen deze steden ook steeds meer te maken met integratievraagstukken, interetnische

spanningen. In steden buiten de Randstad kan de komst van grote gemeenschappen migranten wel rekenen op meer weerstand omdat deze steden meer geworteld zijn in een regionale culturele identiteit en een minder lange geschiedenis hebben van kosmopolitisme. De politieke wind van decentralisering heeft wel positieve impact op de frictie tussen 'het Westen' en de regio. De scheidslijn wordt minder zichtbaar omdat het beeld van stad en populatie meer uitgesmeerd is.

Nederland raakt over de hele linie verder verstedelijkt, maar de groei van de traditionele G4 blijft verhoudingsgewijs beperkt. De overheid neemt wel actieve maatregelen om te zorgen voor meer gemengde wijken of het afdwingen van betaalbare woonruimte in stadscentra. Mobiliteitsvraagstukken zijn van prominent belang in dit scenario: door de sterkere regie op waar wel en niet gebouwd mag worden, kunnen woon- werkafstanden vergroot raken. De onderlinge verbondenheid tussen het G40 steden netwerk is bovendien van belang om er voor te zorgen dat mensen zich ook buiten de Randstad willen vestigen.

Aangaande maatschappelijke stabiliteit:

Sociale veiligheid:

- Grootstedelijke problematiek wordt een meer aanwezig en generieker probleem voor meer steden.
- Tegelijk moet deze problematiek in toenemende mate worden opgelost op basis van gemeentelijke sturing en lokale middelen. Dit zorgt voor verdere bestuurlijke decentralisering. De Rijksoverheid heeft een veel meer faciliterende rol.

Rechtsveiligheid:

- Waar actieve spreidingspolitiek wordt gevoerd, spreiden ook de geleheidsstructuren voor ondermijning en georganiseerde misdaad. In regionale hoofdsteden is veel sprake van criminele ketens die afhankelijk zijn van de schakels tussen stad en buitengebied, bijvoorbeeld in de productie en handel van synthetische drugs vullen de voordelen van onopvallende productiecapaciteiten buiten de stad de handels- en distributienetwerken van de stad aan.
- De G4 krijgen géén metropoolkarakter. Hierdoor blijft veel ruimte voor gebiedsgebonden aanpak wat excessieve verschijnselen van georganiseerde misdaad en terrorisme minder kansrijk maakt.

Leefbaarheid:

- De leefbaarheid leidt onder een algehele verstedelijking van Nederland. Het contrast tussen stenen en groen verdwijnt in toenemende mate.

Scenario #3. 'Ontstedelijking, verpaupering en sterke scheidslijnen'. Dit scenario gaat uit van een toekomstig proces van ontstedelijking en terugkerende suburbanisatie van grote Randstedelijke stadgebieden door verschillende factoren. Een combinatie van economische stagnatie en hogere mobiliteit (door toedoen van o.a. het digitale werken) zorgt ervoor dat huishoudens uit het hogere inkomenssegment en 'jongere kansrijken' het zich veroorloven om de grote steden te verlaten. Ze worden daartoe ook aangezet door hoge huizenprijzen, een teruglopende leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de grote stad (het proces van verloedering versterkt zichzelf door deze exodus), en afnemende afhankelijkheid van een fysieke werkplek. Er is sprake van een toename van 'gated communities' – hogere sociale klassen zonderen zich steeds meer af in beveiligde gebieden met particuliere voorzieningen en waar nog schaarse groengebieden en stilte te vinden zijn. Door het liberale politieke klimaat wordt sociale spreidingspolitiek losgelaten en compenseert dus niet voor de toenemende segregatie tussen verpauperende metropoolwijken, 'frisse' buitenwijken en gated communities voor de 'happy few'.

De 'oude' groeikernen worden opnieuw populair onder middeninkomens, evenals grootstedelijke provinciegemeenten. Hierdoor ontstaat sociaal-culturele problematiek in de randstedelijke gebieden die we ook zagen in de jaren zeventig en tachtig. Het gevolg kan zijn een proces van verloedering van centrale stadsdelen en een toename van beschermde buitenwijkgebieden waarin huishoudens met een hoog inkomen zich vestigen nabij groen en uitvalswegen. De grootstedelijke populatie bestaat voor tenminste driekwart uit nieuwkomers en mensen met een migratieachtergrond. Door de hoge mate van superdiversiteit is er hier een hogere gradatie van anomie. Politieke en sociale spanningen liggen op de loer door grotere scheidslijnen in de samenleving. De grote steden worden gepercipieerd als de gebieden voor de sociale marge waar mensen met middeninkomens in toenemende mate wegblijven. De sociale achterstandsgebieden zijn tevens de gebieden waar de hoogste kans op klimaatimpact bestaat.

Sociale veiligheid:

- Er is sprake van een toename van 'gated communities' – hierdoor verschaalt de sociale spreiding met gevolgen voor de sociale cohesie en de versterking van grote populaties in de sociale marge, overwegend met een migratieachtergrond.*
- Door teruglopende gemeentelijke inkomsten kunnen randstedelijke stadsgemeenten niet altijd meer een adequaat niveau van wijkzorg bieden. Hierdoor dreigen sociale problemen te intensiveren.*
- Grotere geografische scheidslijnen in Nederland versterken het gevoel van sociale marginalisering in stedelijke gebieden en interetnische spanningen tussen stedelijke en landelijke populaties.*
- Door oververtegenwoordiging van lage inkomensgroepen daalt sociale mix in wijken en verschaalt ook het voorzieningenniveau.*

Rechtsveiligheid:

- In Nederland is voor het eerst sprake van 'ghettovorming'. Een mix van sociale achterstand, multiproblematiek en 'petty crime' veroorzaakt bendevoering en het soort bendege geweld dat we kennen uit Amerikaanse steden. Door strengere wapenwetten in Nederland zijn er meer steekincidenten.*
- Er ontstaan weer no-go gebieden waar handhaving onmogelijk wordt gemaakt omwille van geweld tegen politie en hulpverleners*
- Drugscriminaliteit 'regionaliseert' als het gaat om de afzetmarkt.*

Leefbaarheid:

- Nieuwe risico's op leegstand en verkrotting in onaantrekkelijke stedelijke leefgebieden en verschraving van het voorzieningenniveau.*



The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl

Website: www.hcss.nl