



The Hague Centre
for Strategic Studies

Gemeenten onder druk

Veiligheidsuitdagingen in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten

Thijs van Aken en Gerben Bakker

Augustus 2026





Gemeenten onder druk

Veiligheidsuitdagingen in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten

Augustus 2026

Hoofdauteur

Thijs van Aken (Strategisch Analist)

Projectleider Strategische Monitor Politie

Gerben Bakker (Programmadirecteur Nationale Veiligheid en Weerbaarheid)

Co-auteur(s)

Gerben Bakker (Programmadirecteur Nationale Veiligheid en Weerbaarheid)

Opdrachtgever

Directie Strategie en Innovatie, Staf Korpsleiding Nederlandse politie.

Data-analyse en -visualisatie

Marit Weurding (Assistent Analist)
Thijs van Aken (Strategisch Analist)

Met dank aan/met bijdragen van

Marit Weurding (Assistent Analist)
OOV-functionarissen van de 19 gesproken gemeenten
Commissie Bestuur en Veiligheid (VNG)
Directie Strategie en Innovatie, Staf Korpsleiding Nederlandse politie.

Redactie en review

Paul Sinning (CEO HCSS)

Deze publicatie is **AI-supported**. De auteurs zijn volledig verantwoordelijk voor de integriteit van het werk.

De analyses in dit rapport zijn afgerond in **april 2026**. 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 an-dere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voor behouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Omslagafbeelding: Canva (AI-gegenereerd)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Waarom deze verkenning en waarom nu?	2
1.2.	Aanpak en opbouw	4
2.	Toekomstdruk op gemeenten	6
2.1.	Demografische verschuivingen	6
2.2.	Woningbouwopgave	7
2.3.	Migratie	8
2.4.	Hybride samenleving	10
2.5.	Weerbaarheid onder druk	11
2.6.	Bestuurlijke ontwikkelingen	12
3.	Veiligheidsuitdagingen voor gemeenten	14
3.1.	Lokale veiligheidszorg onder druk	15
3.2.	Veiligheidsuitdagingen in de hybride samenleving	20
3.3.	De volgende opgave: naar een weerbare samenleving	26
4.	Strategische richtpunten door een lokale lens	29
	Bijlage 1. Uitgangsscenario	33

Key Takeaways

Dreigingsbeeld is complex en vervlochten.

Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten staan niet zozeer voor méér dreigingen, maar voor veiligheidsuitdagingen die complexer van aard zijn en waarin verschillende domeinen en dynamieken in elkaar grijpen. Verantwoordelijkheden op veiligheidszorg groeien, terwijl capaciteiten achterblijven of onvoldoende gefocust kunnen worden. Tegelijkertijd beschikken deze gemeenten over beperkt strategisch vermogen om op dit dreigingsbeeld in te spelen. Het gevolg is een lokale veiligheidsketen die op meerdere plekken tegelijk onder druk staat.

Verschillende drukpunten beproeven de grenzen van het lokale veiligheidsbestel.

De druk op de lokale veiligheidszorg groeit op meerdere fronten tegelijk. Bijvoorbeeld op het snijvlak van zorg, wonen, migratie en veiligheid slaan structurele knelpunten neer als overlast en onveiligheid die de lokale veiligheidszorg overspoelen. In de hybride leefwereld raken maatschappelijke onrust, extremisme en georganiseerde criminaliteit verweven met online dynamieken, zonder dat gemeenten daar een digitaal beeld van kunnen opbouwen. En de maatschappijbrede weerbaarheidsopgave dient zich aan als nieuw beleidsterrein waarop middelen en strategische richting ontbreken.

Structurele oorzaken – en dus oplossingen – liggen buiten het veiligheidsdomein.

Een groot deel van de druk op gemeenten en politie ontstaat buiten het veiligheidsdomein. De lokale veiligheidszorg vangt zo structurele problemen op die elders ontstaan, zonder de bevoegdheden en middelen om de oorzaken weg te nemen. Dit is bovendien niet de taak van de politie en het veiligheidsdomein. Robuuste veiligheidszorg vraagt daarom niet om meer veiligheid, maar om een structureel antwoord in en coördinatie met aanpalende domeinen.

Complex en drukkend dreigingsbeeld vragen om duidelijke rolverdeling.

De complexiteit van het dreigingsbeeld en de druk op het lokale veiligheidsbestel vragen om een scherpere afbakening van de rolverdeling tussen gemeente en politie. Deze strategische verkenning destilleert vier spanningsvelden die verheldering behoeven: de afstand tussen lokale regie en operatie, de politierol tussen repressie en preventie, fysieke zichtbaarheid versus online aanwezigheid, en de politie als informatiepartner van gemeenten.

1. Inleiding

Nederlandse gemeenten staan midden in een snel veranderend veiligheidslandschap. Lokale vraagstukken worden direct beïnvloed door geopolitieke spanningen, digitalisering, migratie, klimaat, polarisatie en economische kwetsbaarheden. Tegelijkertijd lopen gemeentelijke organisaties en politieteams tegen grenzen aan: veiligheidstaken stapelen zich op, capaciteit en middelen groeien niet altijd mee; maar ook de hoge verwachting om complexe dreigingen het hoofd te bieden schept druk. In dat spanningsveld moeten politiek, gemeenten én politie keuzes maken: waar dreigt het lokale veiligheidsbestel tegen zijn grenzen aan te lopen en welke dreigingen vragen op weg naar de komende tien à vijftien jaar echt om aandacht?

Deze strategische verkenning brengt in kaart hoe kleinstedelijke en plattelandsgemeenten naar de toekomst van hun veiligheidsopgave kijken, en wat dat betekent voor de politie en het lokaal veiligheidsbestuur. Dit rapport vormt daarmee een aanvulling op de studie *Veilige stad*, waarin eenzelfde exercitie werd uitgevoerd voor grootstedelijke gemeenten.¹ Door deze gemeenten te confronteren met een samen met de politie ontwikkeld toekomstscenario, onderzoeken we welke dreigingen zij als urgent en relevant zien, welke blinde vlekken zij herkennen, en waar zij kansen voor versterking dan wel bezuiniging zien. De kernvraag is: hoe verhouden de lokale veiligheidsprioriteiten zich tot de werkelijkheid en ontwikkelrichting van de Nederlandse politie – en waar schuurt of botst dat?

Dit onderzoek werd uitgevoerd vanuit het programma Strategische Monitor Politie dat HCSS uitvoert in opdracht voor de politie. De verkenning sluit tevens aan bij de bredere heroriëntatie in het lokaal veiligheidsbestuur die aan de gang is, onder meer aangejaagd door de VNG en een groep Nederlandse burgemeesters. Deze verkenning positioneert zich hierin als een autonoom onderzoek: het is een verkenning in opdracht van de politie, maar met de blik nadrukkelijk naar buiten – naar gemeenten – om beter te begrijpen waar de druk in verschillende regio's oploopt en wat er lokaal in de toekomst wordt gevraagd. De verkenning brengt hierbij expliciet het perspectief van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten voor het voetlicht, opgehaald aan de hand van interviews met 19 gemeenten. De drukpunten en veiligheidsuitdagingen die hieruit naar voren komen zijn op zichzelf niet onbekend, maar worden in deze verkenning in onderlinge samenhang inzichtelijk gemaakt.

Voor de politie is de urgentie tweevoudig. Enerzijds vraagt de complexere lokale veiligheidsopgave om scherper strategisch zicht op wat gemeenten de komende jaren van de politie verwachten – op straat, in de wijk, maar ook in de driehoek en de regionale netwerken. Anderzijds wordt de eigen taak van de politie ook lokaal complexer in een tijd waarin de rechtsstaat onder druk staat: meer digitale dreigingen, meer verwevenheid van zorg en veiligheid, meer hybride en grensoverschrijdende criminaliteit. Deze verkenning wil de politielens op het gemeentelijke veiligheidsveld aanscherpen: waar zien bestuurlijke partners de grootste risico's, en waar zien zij de politie als onmisbare speler, als knelpunt, of juist als schaarse kracht die selectief moet worden ingezet?

¹ Bakker, G., Vossebelt, B. & van Aken, T. (2025). *Veilige Stad: Uitdagingen voor Hoogstedelijke gebieden in Nederland*. HCSS.

Voor wie is deze strategische verkenning? Deze verkenning is uitgevoerd in het kader van het programma *Strategische Monitor Politie* dat HCSS uitvoert in opdracht van de Nederlandse politie. De focus is signalerend en duidend. De analyse beoogt bij te dragen aan het perspectief op de veiligheidsuitdagingen in de regio. Daarmee is het met name van meerwaarde voor stakeholders in het gemeentelijke veiligheidsbelang, zoals de gemeentebesturen zelf, de Nederlandse politie, en andere veiligheidsprofessionals en beleidsmakers.

1.1. Waarom deze verkenning en waarom nu?

Deze verkenning staat niet op zichzelf. Er zijn diverse wensen en ontwikkelingen die dit onderzoek urgent maken en situeren in de woelige context van bestuurlijke verandering en steeds complexere veiligheidsuitdagingen.

De politielens op lokale veiligheidsdruk. Deze verkenning staat allereerst op zichzelf als bouwsteen in de bredere Strategische Monitor Politie van HCSS: zij scherpt de eigen strategievorming van de politie door systematisch in beeld te brengen welke veiligheidsuitdagingen kleinstedelijke en plattelandsgemeenten de komende tien à vijftien jaar zien, waar gemeenten in het veiligheidsbestel tegen hun grenzen aanlopen en hoe zij de rol van de politie daarin positioneren. Zo versterkt de studie de strategisch-bestuurlijke kennispositie van het korps en voedt zij de dialoog met de gemeenten zelf, de VNG, departementen en andere partners met concreet opgehaalde ervaringen uit de gemeentelijke praktijk.

HCSS-studie *Veilige Stad*. In 2024 voerde HCSS, in het kader van het programma Strategische Monitor Politie, gesprekken met grootstedelijke gemeenten over toekomstige veiligheidsuitdagingen. Ook deze gemeenten beaamden te opereren in een complex veiligheidsbeeld, waarbij uitdagingen in verschillende domeinen een samenhangende en verweven impact hebben op de stedelijke omgeving. De verkenning benadrukte het belang van gezamenlijke strategievorming voor de langere termijn tussen partners in het veiligheidsdomein, structurele versterking van preventie, en de noodzaak voor een visie op sociale samenhang in een tijd van verstedelijking en verscheidenheid. Deze strategische verkenning vult die bevindingen aan met de perspectieven van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten, specifiek met het oog op de samenwerking tussen politie en gemeenten.

Strategisch-bestuurlijke behoefte van de Nederlandse politie. De Nederlandse politie heeft de behoefte om goed te begrijpen wat de bredere dynamiek is binnen het lokale veiligheidsbestuur. De politie is immers één van de hoofdrolspelers. Maar de politieorganisatie is groot en staat al voor een diversiteit aan interne vraagstukken en landelijke doelstellingen en verantwoordelijkheden die zij ontvangt en draagt. Daardoor is er niet altijd tijd om stil te staan bij toekomstige ontwikkelingen en het strategisch belang op te maken in dialoog met anderen. Dit onderzoek moet dan ook worden opgevat als een uitnodiging aan de bestuurlijke partners buiten de politieorganisatie – op welke punten ervaren zij druk? Wat zijn de verwachtingen?

Ontwikkelingen in het boa-bestel. In de rolverdeling tussen politie en gemeente spelen ook de ontwikkelingen in het boa-bestel een rol. In de afgelopen jaren is de rol van de boa in de openbare ruimte gegroeid op het gebied van toezicht op leefbaarheid vanuit gemeenten. Tegelijkertijd geven gemeenten dit handhavingsapparaat verschillend vorm, met wisselende

taakstelling en competentieniveaus tot gevolg. In oktober 2025 kondigde de Minister van Justitie en Veiligheid een herstructurering van het bestel aan waarmee beoogd wordt boa's actief in de publieke ruimte onder meer eenduidigere bevoegdheden te geven. Ondertussen blijft de daadwerkelijke inzet en prioritering van boa's een keuze van de werkgever, in dit geval gemeenten. De invulling van verantwoordelijkheden tussen politie en gemeente blijft een lokale aangelegenheid, en is daarmee onderdeel van het gesprek over de samenwerking tussen politie en gemeente in het lokale veiligheidsbestel.

Tegen de achtergrond van lopende veiligheidsbestuurlijke herijking. Verschillende gemeenten zoeken een nieuwe koers voor het lokale veiligheidsbestel, dat naar hun oordeel onder druk staat. Een eerdere VNG-verkenning geeft duiding aan deze diagnose: enerzijds staan gemeenten in de frontlijn van een uitdijende waaier aan veiligheidsvraagstukken, anderzijds is het veiligheidsbestel nog geënt op een repressief en sectoraal veiligheidsdenken, waarin de lokale preventieve rol die gemeenten kunnen spelen onvoldoende tot uiting komt.² Ook de regioburgemeesters beschreven in het *Manifest Lokaal Gezag* negen knelpunten die de uitvoering van de lokale gezagsrol volgens hen in de weg staan.³ Meer recent articuleerden burgemeesters Jack Mikkers en Ton Heerts in een VNG-artikel de contouren van een nieuw veiligheidsdenken: weg van een handhavingsgedreven benadering, richting een beleid dat uitgaat van gedeelde verantwoordelijkheid en draagkracht. De overheid moet daarin duidelijker kiezen wat zij wél en juist niet doet, en de burgemeester moet weer een duidelijker positie krijgen als regisseur van samenhang in plaats van als "sheriff".⁴

De vraagstukken die deze burgemeesters en gemeenten opwerpen, lijken te vragen om een actualisering van het veiligheidsbestel. Onderdeel daarvan is een discussie over werkbaarheid, regels en een afgebakende rolverdeling tussen bijvoorbeeld politie en gemeenten. Die discussie beperkt zich niet tot capaciteitsvraagstukken en verantwoordelijkheden, maar raakt ook aan de vraag welke waarden aan de basis liggen van de inrichting van het lokale veiligheidsbestel. Deze strategische verkenning vult bovenstaande discussies over de toekomst van het veiligheidsbestel aan door expliciet het perspectief en de uitdagingen van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten in beeld te brengen.

Urgentie voor de politie. Tegen de achtergrond van discussies over een herijking van het veiligheidsbestel belandt ook de verhouding tussen politie en lokaal bestuur op de snijtafel. Burgemeesters en gemeenten voelen zichzelf in toenemende mate 'politieagent' of ze zien dat ze door bestuurlijke verzuiling niet altijd vanzelfsprekend uit kunnen gaan van instrumenten of ondersteuning die de politie wel ter beschikking heeft. Voor de politie groeit enerzijds de druk om als partner mee te bewegen in lokaal veiligheidsbeleid (denk aan preventieprogramma's, digitale vroegsignalering en domein-overstijgende veiligheidszorg); anderzijds blijft de politiecapaciteit al schaars voor strafrechtelijke taken en hulpverlening, en moet zij tegelijkertijd inspelen op landelijke prioriteiten. In dat spanningsveld kunnen de bestuurlijke regierol van gemeenten en de operationele sturing van de politie niet altijd goed op elkaar aansluiten. Juist daarom is in deze discussie een heldere rolverdeling tussen gemeenten en politie onmisbaar, een die is geworteld in gedeelde waarden en een gezamenlijk gedragen veiligheidsverhaal. Zo kunnen vernieuwingen worden ingericht op een manier dat zij het regionale veiligheidsvraagstuk écht gezamenlijk dragen, in plaats van parallel aan elkaar.

² Eysink Smeets, M. (2024). De positie van het lokaalbestuur in veiligheids-bestel en veiligheidsbeleid. VNG.

³ Regioburgemeesters. (2024). Manifest Lokaal Gezag: de burgemeester in positie.

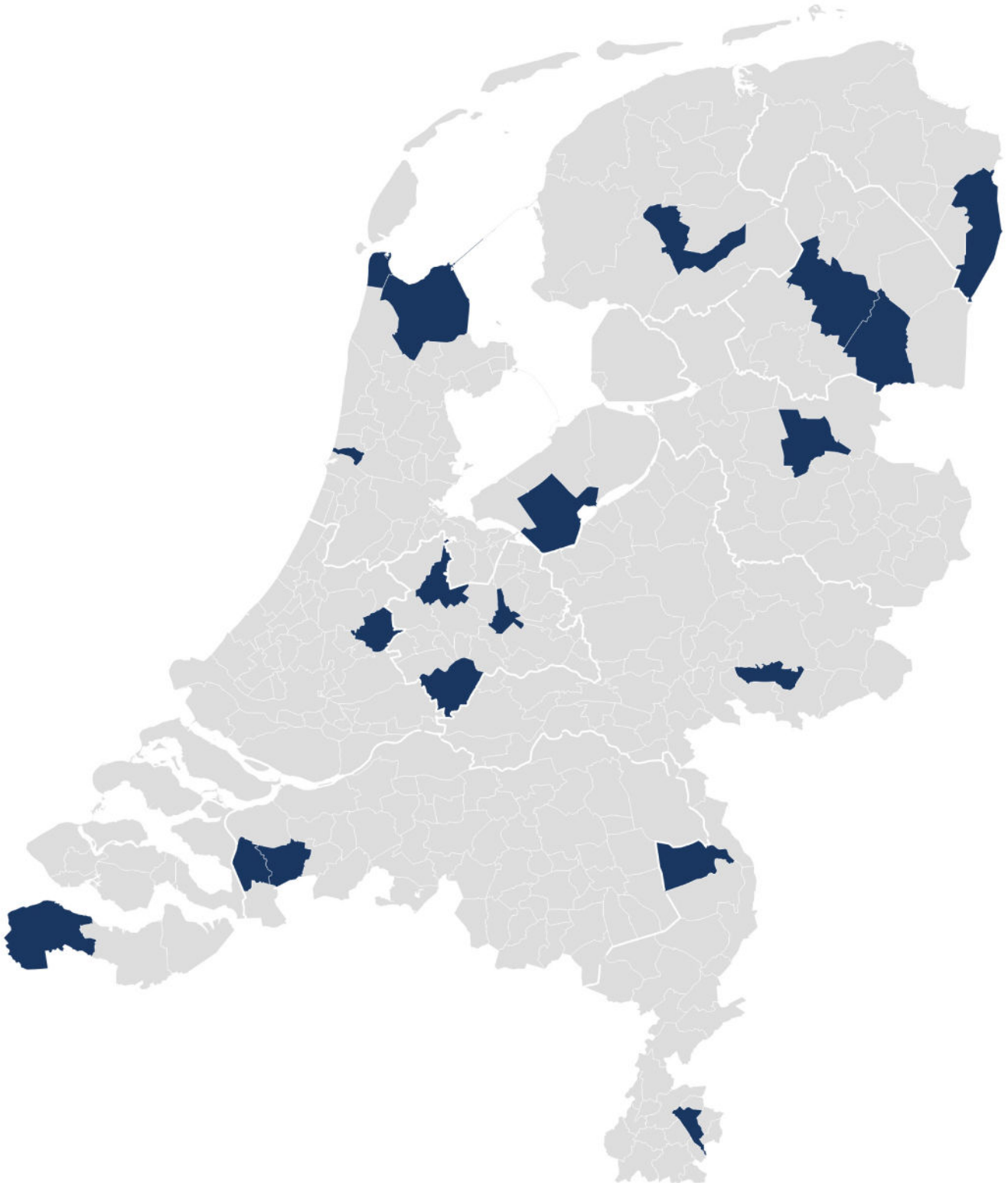
⁴ Heerts, T. & Mikkers, J. (2026). Voorbij de risicoreflex. VNG Magazine, 3.

1.2. Aanpak en opbouw

Deze verkenning is gebaseerd op kwalitatief, scenariogebaseerd onderzoek in negentien zorgvuldig geselecteerde kleinstedelijke en plattelandsgemeenten. In semigestructureerde interviews zijn strategische sleutelfiguren, zoals gemeentesecretarissen, strategisch adviseurs en beleidsmedewerkers veiligheid/openbare orde, gevraagd te reageren op een door de politie gevalideerd toekomstscenario met relevante macro-ontwikkelingen (o.a. digitale dreiging, ondermijning, klimaatverstoring, migratie, polarisatie). Dit scenario is te vinden in Bijlage 1. Het doel was niet een inventarisatie te maken van 'huidige problemen', maar een strategische dialoog te voeren over toekomstige risico's, handelingsvermogen en benodigde keuzes, met nadrukkelijke aandacht voor wat gemeenten daarin van de politie verwachten.

De selectie van gemeenten richtte zich zoals benoemd bewust op kleinstedelijke en plattelandsgemeenten: gemeenten buiten de G4 en G40, met minder dan 100.000 inwoners (behoudens duidelijke krimpgevallen in de projecties), en met variatie op vijf indicatoren: demografische projectie tot 2035, demografische druk, culturele diversiteit, werkloosheid en leefbaarheid. Daarnaast is gezorgd voor een goede geografische spreiding: uit elke provincie zijn gemeenten benaderd; de uiteindelijke mix is tot stand gekomen op basis van beschikbaarheid en bereidheid om deel te nemen. Alle interviews zijn opgenomen, met behulp van AI getranscribeerd, geanonimiseerd en vervolgens systematisch gecodeerd voor thematische analyse. De verdere opbouw van dit rapport volgt de logica van deze aanpak.

- **Hoofdstuk 2 – Toekomstdruk op gemeenten:** schetst de belangrijkste externe ontwikkelingen die kleinstedelijke en plattelandsgemeenten en hun veiligheidsopgave raken.
- **Hoofdstuk 3 – Veiligheidsuitdagingen voor gemeenten:** brengt in beeld welke risico's en vraagstukken gemeenten zelf als meest urgent en relevant benoemen.
- **Hoofdstuk 4 – Strategische richtpunten door een lokale lens:** destilleert hieruit een vijftal knelpunten die kleinstedelijke en plattelandsgemeenten ervaren in de inrichting van het lokale veiligheidsbestel. Het hoofdstuk concludeert met vier spanningsvelden die de politie uitnodigen tot nadenken over haar eigen rol in de samenwerking met gemeenten.

Figuur 1. Geïnterviewde kleinstedelijke en plattelandsgemeenten

De selectie bestaat uit: Bergen op Zoom, Beverwijk, Bodengraven-Reeuwijk, Coevorden, Den Helder, Doetinchem, Heerenveen, Heerlen, Hollands Kroon, Midden Drenthe, Ommen, Rosendaal, Sluis, Stichtse Vecht, Venray, Vijfheerenlanden, Westerwolde, Zeewolde en Zeist.

2. Toekomstdruk op gemeenten

Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten hebben te maken met cumulatieve uitdagingen die het lokale complex van oorzaken overstijgen. Dit deel schetst de overstijgende trends op de middellange termijn die op deze gemeenten afkomen. Deze trends zijn gekozen op basis van data en prognoses van het CBS, onderzoek van het SCP, en inzichten uit de Strategische Monitor Politie van HCSS. De meeste trends zijn niet nieuw of onbekend.⁵ Het is dan ook niet de groeiende omvang van het dreigingsbeeld die dominante impact heeft, maar met name de onderlinge vervlechting en de breedte waarop deze trends zich tegelijkertijd manifesteren.

2.1. Demografische verschuivingen

Richting 2035 concentreert het merendeel van de bevolkingsgroei zich in de Randstad en daaromheen liggende gemeenten. Veel kleinstedelijke en plattelandsgemeenten daarbuiten zullen te maken krijgen met een stagnatie of krimp van hun bevolking, en twee demografische processen die elkaar versterken: 'dubbele vergrijzing' en 'braindrain'. Het gevolg hiervan is een schevere bevolkingspiramide waarin meer (zeer) oudere inwoners zorg en ondersteuning nodig hebben, en er minder werkenden, professionals en vrijwilligers zijn financiële, economische en sociale lasten te dragen. De ontwikkeling wijst daarmee richting een Nederland waarin stedelijke kerngebieden demografisch en economisch relatief jong en dynamisch blijven, terwijl een deel van de gemeenten demografisch kwetsbaarder wordt.⁶

Met dubbele vergrijzing bedoelen we dat niet alleen het aandeel 65-plussers in de bevolking fors stijgt, maar dat binnen deze groep vooral het aantal hoogbejaarden (80+) sterk toeneemt. Het gaat dus én om méér ouderen in verhouding tot de rest van de bevolking, én om een zwaardere samenstelling van die groep, met meer mensen met complexe zorg- en ondersteuningsvragen. Nederland en zeker specifieke regio's bewegen daardoor de komende decennia naar een demografisch "zwaardere" situatie, waarin de druk op zorg, informele mantelzorg en lokale dienstverlening sterk toeneemt. Het CBS verwacht bijvoorbeeld dat het aantal 80-plussers stijgt van ruim 0,9 miljoen in 2025 naar circa 2,1 miljoen in 2070.⁷ Zoals gezegd is deze ontwikkeling niet gelijkmatig verdeeld: het percentage 65-plussers groeit tot 2035 het sterkst in gemeenten met 100.000 of minder inwoners.⁸

Parallel daaraan speelt in veel van diezelfde regio's een braindrain: een structurele, selectieve uitstroom van vooral jongere, hoger opgeleide inwoners naar grotere steden of economisch sterkere regio's. Het gaat dus niet alleen om minder jongeren door lagere geboortecijfers (zogenoemde "ontgroening"), maar specifiek om het wegtrekken van (potentieel) economisch

⁵ Zie ook: Bakker, G., Vossebelt, B. & van Aken, T. (2025). Veilige Stad: Uitdagingen voor Hoogstedelijke gebieden in Nederland. HCSS.

⁶ PBL. (2024). Brede welvaart in elke regio: Keuzes voor het Rijk.

⁷ CBS. (2025). Kernprognose 2025–2070: 20,6 miljoen inwoners verwacht in 2070.

⁸ PBL & CBS. (2022). PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050, p. 26.

en maatschappelijk dragende groepen zoals studenten, starters en jonge professionals.⁹ Zij vinden elders betere onderwijs- en arbeidsmarktperspectieven en keren vaak niet terug. Daarmee krimpt de lokale beroepsbevolking in sommige delen van het land. Maar de gemeente verliest daarmee ook het menselijk kapitaal dat juist nodig is voor economische ontwikkeling, innovatie, verenigingsleven, vrijwilligerswerk en mantelzorg.¹⁰

Gemeenten signaleren: vaak te maken met Randstedelijke uitvlucht. In de interviews noemen gemeenten nadrukkelijk de inkomende stroom inwoners vanuit de duurdere en drukker Randstad. Enerzijds gaat het hier om een kwaliteitsvlucht van welvarende Randstedelingen in de richting van relatief welvarende plattelandsgemeenten, anderzijds een armoedevlucht van kwetsbare groepen richting gemeenten met een relatief goedkope woningvoorraad. In beide gevallen kan deze instroom spanningen veroorzaken door een onbalans tussen lokale identiteit en nieuwkomers. Zo beschrijft een van de gesproken gemeenten hoe mensen die vanuit het westen naar het noorden trekken, agrarische activiteit als overlast ervaren en zich vervolgens met klachten van overlast tot de gemeentelijke handhaving wenden. In een minder welvarende gemeenten gaat het nadrukkelijk om de aantrekkingskracht voor relatief zwakke sociaaleconomische doelgroepen. Relatief goedkope wijken trekken mensen aan die elders geen woning meer kunnen betalen, waardoor in korte tijd de samenstelling van straten of wijken kunnen veranderen en bestaande bewoners hun buurt niet meer herkennen.

2.2. Woningbouwopgave

Voor gemeenten wordt de woningbouwopgave de komende jaren vooral bepaald door demografie en kwaliteit: dubbele vergrijzing, selectieve uitstroom van jongeren en in sommige gebieden toekomstige krimp maken dat het niet primair om aantallen gaat, maar om de vraag of woningen qua type, prijs en locatie passen bij een ouder wordende, deels krimpende bevolking. De Algemene Rekenkamer schat dat er tot 2030 circa 290.000 geschikte ouderenwoningen nodig zijn en acht het niet aannemelijk dat deze doelstelling wordt gehaald; uitblijvende passende huisvesting voor ouderen blokkeert doorstroming en vergroot de druk op starters.¹¹ Daarbovenop begrenzen stikstof, netcongestie, water- en bodemsystematiek en beperkte investerings- en uitvoeringscapaciteit van gemeenten, corporaties en marktpartijen de mogelijkheid om juist in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten tijdig en op de juiste plekken te bouwen. De woningbouwopgave in deze gemeenten draait daardoor niet zo zeer om meer bouwvolume, maar eerder om het in samenhang organiseren van passende woningen, infrastructuur, energie en voorzieningen. De nadruk ligt daarbij op compacte groei rond bestaande kernen, ouderenhuisvesting en doorstroming.

⁹ Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat ongeveer twee derde van de jongvolwassenen uit plattelandsgemeenten op enig moment naar een andere gemeente verhuist, waarbij circa 70% richting stedelijke gebieden gaat. Planbureau Fryslân constateerde in een oudere studie dat de provincie sinds 2006 kampt met een structureel vertrekoverschot van jaarlijks circa 1.000 tot 2.000 jongeren tussen de 15 en 30 jaar. Rijksuniversiteit Groningen. (2024). Kom terug! Hoe plattelandsgebieden jongvolwassen vertrekken kunnen verleiden om terug te keren; Planbureau Fryslân. (2018). Blijven of vertrekken? Verhuismotieven van (hoger opgeleide) jongeren in Fryslân.

¹⁰ PBL & CBS. (2022). PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050.

¹¹ Algemene Rekenkamer. (2025). Woningen voor ouderen.

Tegelijk worden sommige gemeenten aangewezen als groeilocatie voor het nationale woningtekort, terwijl het lokale draagvlak en voorzieningen niet altijd meegroeien. Landelijk bedroeg het woningtekort in 2025 naar schatting circa 396.000 woningen (ongeveer 4,8% van de voorraad), terwijl de feitelijke oplevering in 2024 bleef steken op 82.400 nieuwbouw-woningen. De realisatie van de woningbouwopgave ligt daarmee onder de Rijksambitie van 100.000 per jaar, ondanks een bruto planvoorraad van 932.300 woningen.¹² De kern verschuift daarmee van 'te weinig plannen' naar een structureel uitvoeringsprobleem.

Gemeenten signaleren: liever passende dan meer woningen. Uit de interviews blijkt dat druk op de woningmarkt niet alleen voortkomt uit reguliere bevolkingsgroei, maar ook uit huisvestingsvragen rond arbeidsmigranten, asielopvang en zorgdoelgroepen. De schaarste aan geschikte woonruimte kan daarbij een bron van onrust en escalatie zijn. Tegelijk ervaren regio's met veel arbeidsmigranten dat de combinatie van lage kwaliteit van huisvesting, integratievraagstukken en druk op wijken en voorzieningen een bredere leefbaarheids- en veiligheidsopgave creëert. Gemeenten geven daarbij aan dat zij vaak onvoldoende beleids- en kennisbasis hebben om dit goed te reguleren en dat landelijke regelgeving en opvangbesluiten soms worden neergelegd in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten zonder dat lokale uitvoerbaarheid, draagvlak en ruimtelijke inpassing op orde zijn. In dat licht wordt de woningopgave in de regio door bestuurders gezien als een drievoudige balans: voldoende en passende senioren-huisvesting om doorstroming te organiseren, fatsoenlijke en geregleerde huisvesting voor kwetsbare doelgroepen die de leefbaarheid niet ondermijnt, en een totale woningvoorraad die demografisch houdbaar is. Ook waar op termijn krimp of beperkte groei wordt verwacht.

2.3. Migratie

Migratiedruk in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten bestaat uit drie stromen met elk hun eigen karakteristieken: asielmigratie, arbeidsmigratie en in veel mindere mate kennismigratie. Deze druk tekent zich af tegen een fluctuerende instroom. Waar 2022 een piekjaar was door de komst van Oekraïense oorlogsvluchtelingen, zakte de instroom in de jaren daarna terug naar nog steeds substantiële aantallen. In 2025 arriveerden 306.500 immigranten.¹³ Binnen deze aantallen vormt de groep asielzoekers en nareizigers met een instroom van 40.570 nog altijd een relatief klein deel.¹⁴ Daar staat tegenover dat er in de periode 2013-2016 sprake was van een behoorlijke toename.¹⁵ In de eerste vijf maanden van 2026 registreerde de IND 18.560 asielaanvragen, tegenover 14.675 in dezelfde periode in 2025.¹⁶ De verwachting is dat door oorlog en klimaatverandering migratiestromen eerder zullen oplopen dan afnemen, tenzij er vanuit de EU substantieel meer grip komt op instroombeperking in het Schengen gebied.

¹² ABF Research. (2025). Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw.

¹³ CBS. (2025). Bevolking groeit voor derde jaar op rij minder snel.

¹⁴ CBS. (2026). Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd.

¹⁵ Eurostat. (2026). Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data.

¹⁶ IND. (Mei 2025). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands; IND. (Mei 2026). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands.

Asielmigratie is dus in termen van aantallen niet het meest dominante, maar politiek wel het meest verhitte dossier. Ook kleinstedelijke en plattelandsgemeenten wordt gevraagd ruimte te bieden voor opvanglocaties en voorzieningen. Statushouders stromen daarbij moeilijk door naar gemeentelijke huisvesting door het ontbreken van passende woningen. De asielinstroom wordt daardoor lokaal tevens ervaren als een huisvestingsprobleem dat in de weg staat van de belangen van de 'eigen' inwoners. De Spreidingswet versterkt deze dynamiek in gemeenten die voorheen geen opvang faciliteerden en nu expliciet aan zet zijn. Zoals bekend is de weerstand hiertegen zowel landelijk als lokaal aanzienlijk, zichtbaar door verschillende, soms gewelddadige protesten en online mobilisaties. Dit sentiment komt ook naar voren in de *HCSS Publieksmonitor*, waaruit blijkt dat meer dan de helft van de Nederlanders het eens is met de stelling dat migratie een bedreiging vormt voor de samenleving. Een even grote groep maakt zich zorgen over de druk die migratie zou leggen op publieke voorzieningen.¹⁷

Figuur 2. Migratie als maatschappelijke zorg



55% van de Nederlanders is het (helemaal) eens met de stelling dat immigratie de Nederlandse samenleving bedreigt, en evenveel (55%) maakt zich (veel) zorgen over de druk van migratie op huizen, ziekenhuizen en scholen. De helft (50%) combineert deze bezorgdheid over migratie bovendien met teleurstelling in de overheid in de HCSS Publieksmonitor voorjaarspeiling 2026.



Bron: HCSS Publieksmonitor

Waar asielopvang zorgt voor de meeste ophef en weerstand, is arbeidsmigratie voor veel kleinstedelijke en plattelandsgemeenten veiligheidsbestuurlijk de grootste drukfactor. Nederland kent een omvangrijke groep arbeidsmigranten van rond de 700.000, waarvan de instroom voor grofweg twee derde uit andere EU-landen komt.¹⁸ Een groot deel hiervan concentreert zich in agrarische en industriële regio's en zijn daar vaak via uitzendconstructies werkzaam in de logistiek, land- en tuinbouw en voedingsindustrie. Met name gemeenten in het oosten en zuiden van het land signaleren in de interviews dat op het thema arbeidsmigratie arbeidsuitbuiting, mensenhandel en overbewoning samenkomen. Door ondermaatse huisvesting, uitzendconstructies en anonieme logiesvormen (pensions, vakantieparken, reguliere woningen) slaat die druk vooral neer aan de onderkant van de woningmarkt en op de leefbaarheid in kwetsbare buurten.

¹⁷ Bakker, G. & Kommandeur, J. (2026). Dreigings sentiment migratie. *HCSS*.

¹⁸ Rijksoverheid. (2025). Wat werkt voor de toekomst: IBO Arbeidsmigratie, pp. 14-22.

De jaarlijkse instroom van niet EU-kennismigranten, circa 14.000 in 2025, concentreert zich in de G4 en de universiteitssteden.¹⁹ Waar deze groep op kleinstedelijke en plattelandsgemeenten al effect heeft, gaat het eerder om druk op midden- en hogere segmenten van het woningaanbod en internationale voorzieningen dan om grootschalige overlast of opvangvraagstukken.

Gemeenten signaleren: arbeidsmigratie geeft vaak meer kopzorgen dan asielmigratie. Gemeenten signaleren een scherp contrast tussen de politieke fixatie op asiel en de feitelijke dagelijkse druk van arbeidsmigratie. Terwijl AZC's en de Spreidingswet lokaal veel emotie, protest en media-aandacht oproepen, hangen de zwaarste en meest structurele veiligheids- en leefbaarheidsopgaven volgens de interviews juist samenhangen met arbeidsmigratie. De huisvesting van arbeidsmigranten is vaak ondermaats en ligt in kwetsbare wijken, waar armoede, onderwijsachterstand, jeugdcriminaliteit en arbeidsmigratie samenvallen. Mede daarom leeft in delen van de bevolking een aversie tegen deze groep, die zich vertaalt in spanningen en openbare-ordevraagstukken. Bestuurders benadrukken dat zij de kennis en instrumenten missen om huisvesting en uitbuiting goed te reguleren en sterk afhankelijk zijn van landelijke kaders.

2.4. Hybride samenleving

Nederland ziet een steeds grotere verwevenheid tussen het offline en online domein. Ook veiligheidsvraagstukken en bedreigingen voor de openbare orde vinden daarmee in toenemende mate hun oorsprong op online platforms en in de unieke dynamieken die daarbij komen kijken. Doordat het online domein zich niet aan de gemeentegrens houdt, ontstaan zo dreigingen die lokaal neerslaan maar een (trans)nationale oorsprong hebben. Deze vervlechting vraagt om een andere inrichting van de lokale veiligheidszorg dan waar gemeenten, veiligheidspartners en bevoegdheden traditioneel op zijn georganiseerd.

Een belangrijk kenmerk van de hybride samenleving is de digitale normloosheid ten opzichte van de fysieke publieke ruimte. Omgangsnormen die we nog wel op straat vinden, lijken in het online domein te ontbreken of aan kracht te verliezen. De anonimiteit, het ontbreken van directe sociale controle en de snelheid van het internet verlaagt de drempel voor norm- en grensoverschrijdend gedrag. Dit uit zich bijvoorbeeld in haatdragende of dreigende berichten richting politici, maar ook in de verspreiding van radicaal en extremistisch gedachtengoed op mainstream sociale media. Het gevolg is dat grotere delen van de samenleving, en in het bijzonder jongeren, steeds sneller in aanraking komen met content die haatdragend gedachtengoed, ongewenst gedrag en criminaliteit normaliseert.²⁰ Dat de infrastructuur van de online publieke ruimte in handen is van een klein aantal techbedrijven creëert voor publieke instanties aanvullende uitdagingen in de aanpak van online excessen en digitale normloosheid.

Ook de georganiseerde criminaliteit doet mee in deze hybride samenleving. Niet alleen is 17% van de Nederlanders slachtoffer van online criminaliteit,²¹ delicten in het offline domein hebben in toenemende mate een digitaal voortraject. Online coördineren criminelen hun activiteiten, wisselen ze kennis uit en kunnen zij een doelwit verkennen. Criminele netwerken

¹⁹ CBS. (2026). Minder immigratie in 2025, vooral minder asiel- kennismigranten.

²⁰ Bakker, G., van Aken, T., van Pappelendam, P. & Jeuken, J. (2025). Van meme tot moord: Hoe online extremistische broedkamers een nieuwe generatie geweld kweken. HCSS.

²¹ CBS. (2026). Veiligheidsmonitor 2025: online criminaliteit.

opereren daarbij nog minder dan voorheen als hiërarchische organisaties. Het ontstaan van de platformeconomie heeft ook in de onderwereld geleid tot een *crime-as-a-service* model waarbij sociale media en besloten chatapps fungeren als marktplaats voor vraag en aanbod van criminele diensten.²² Deze dynamiek raakt ook jongeren: 20% van de 16 tot 27-jarigen zegt weleens een oproep te hebben gezien voor drugs- of gewelddelicten op sociale media.²³

Gemeenten signaleren: online dynamieken verstoren de lokale openbare orde.

Verschillende gemeenten benadrukken de spanning tussen online dynamieken die de gemeentegrens overschrijden en het plaatsgebonden karakter van ordeverstoringen die daaruit voortvloeien. Een veel besproken voorbeeld betreft het hybride jeugd geweld in bijvoorbeeld de gemeente Beverwijk, waarbij online pesterijen, intimidatie en uitdagingen uitmondde in straatconfrontaties. Online mobilisatie in (semi-)besloten groepen legt daarnaast een druk op de lokale democratie. Groepen van buiten de gemeenten komen protesteren tegen de komst van opvanglocaties voor vluchtelingen en lokale politici en ambtenaren krijgen te maken met online bedreigingen en intimidatie. Met name kleinere gemeenten zeggen daarbij niet te beschikken over de capaciteit, bevoegdheden en het instrumentarium om online dynamieken tijdig te signaleren en te duiden. Voor de opbouw van hun online-informatiebeeld zijn deze gemeenten grotendeels aangewezen op creatieve oplossingen en de politie.

2.5. Weerbaarheid onder druk

Met de toegenomen conflicthaarden en autocratische machtsconcentraties in de wereld is de kans op (de effecten van) oorlog in Europa vergroot. De Russische dreiging is het meest openlijk.²⁴ Maar ook China breidt haar cyber- en spionageactiviteiten uit, en andere statelijke actoren proberen greep te houden op hun diaspora of richten zich op het uitschakelen van in Nederland woonachtige dissidenten. Ook de VS zijn onder Trump verworden van vriend tot potentiële vijand als het gaat om de dreiging van het annexeren van Europees grondgebied (Groenland) of het beïnvloeden van democratische processen en verkiezingen.

Naast deze hybride dreigingen van statelijke actoren vormt ook klimaatverandering een langdurige trend met potentieel ontwrichtende gevolgen, zie ook de eerder HCSS-studie *Veiligheid in een Verhitte Wereld*.²⁵ Extreme weersomstandigheden worden normaler, zo heeft extreme regenval laten zien diep ontwrichtend te zijn voor de regio's buiten de Randstad.²⁶ Tegelijkertijd raakt extreme hitte met name plattelandsgemeenten, waar droogte een directe impact heeft op de landbouw. De kans op langdurige droogteperiodes neemt toe, waarbij met name het oosten en zuiden van het land kwetsbaar zijn voor gewasschade en zoetwatertekorten.²⁷

²² Europol. (2025). The changing DNA of serious and organised crime; Bastrup-Birk, J., Frinking, E., Arentze, L., de Jong, E. & Bekkers, F. (2023). Next Generation Organised Crime. HCSS.

²³ Bergers, J., van Deuren, S., Roks, R., Habets, S., Leukfeldt, R. & Eichel, V. (2026). De rol van sociale media bij de betrokkenheid van jongeren bij zware drugs- en geweldscriminaliteit. *Politiekunde*, 133.

²⁴ AIVD. (2026). AIVD jaarverslag 2025.

²⁵ Birkman, L., de Cuyper, F. & Jeuken, J. (2025). Veiligheid in een Verhitte Wereld. HCSS; KNMI. (2025). Een extreem rapport: Extreem weer in tijden van klimaatverandering.

²⁶ Deltares. (2025). Landelijk waterbeeld grootschalige extreme regen.

²⁷ CBS. (2023). De verduurzaming van de landbouw – deel II: emissies. Gevolgen voor de omgeving.

Samen levert het gespannen wereldaanzicht momenteel een heel scala aan (potentiële) dreigingen op die ook gemeenten kunnen raken. Soms gaat het daarbij om directe consequenties van aanvallen, hoewel zeldzaam op lokaal niveau. Denk daarbij bijvoorbeeld aan cyberaanvallen, sabotageacties, democratische inmenging, online aangejaagde ordeverstoring of het ondersteunen van criminele activiteiten. Maar doorgaans zullen kleinstedelijke en plattelandsgemeenten voornamelijk gefocust zijn op de cascade-effecten van ernstige crises voor hun kleine gemeenschap. Door de veelvormigheid van 'hybride dreigingen' blijven in de weerbaarheidsdiscussie vele risico's door elkaar lopen. Weerbaarheid beperkt zich bovendien niet tot door de mens veroorzaakte dreigingen maar omvat ook de bescherming tegen natuurlijke crises en catastrofes zoals overstromingen, pandemieën en droogte. Dit tekent ook de complexere veiligheidsopgave voor gemeenten: waar praten we precies over? En waar moet een kleinere gemeente zich dan precies op richten als er investeringen op weerbaarheid gevraagd worden?

Gemeenten signaleren: we moeten ons voorbereiden op oorlog, stroomuitval en hacks tegelijk.

Gemeenten erkennen dat weerbaarheid zich niet beperkt tot de dreiging van oorlog en sabotage, maar ook betrekking heeft op digitale continuïteit, klimaatadaptatie en de bescherming van vitale infrastructuur. Maar in meerdere gemeenten staat de weerbaarheidsopgave in de kinderschoenen of wordt de opgave wordt vooral gezien als iets van de veiligheidsregio. Hoewel er (beperkte) richtingen liggen vanuit het Rijk, worstelen gemeenten met de vraag waar hun verantwoordelijkheid begint en eindigt, en ontbreekt het hen doorgaans aan een trefzekere strategie. Tegelijk zien veel gemeenten de meerwaarde die ze kunnen hebben en benutten ze de lokale sociale kracht effectief. Vaak wordt ook samenwerking gezocht met andere gemeenten. Waar landelijke crisiscommunicatie inzet op zelfredzaamheid, ligt in kleine gemeenten sneller de nadruk op samenredzaamheid.

2.6. Bestuurlijke ontwikkelingen

Terwijl gemeenten worden geconfronteerd met een complex en snel veranderend veiligheidslandschap, is ook de bestuurlijke context waarin het lokale veiligheidsdomein opereert de afgelopen decennia veranderd.

Van burgervader naar handhaver. Burgemeesters krijgen steeds meer bestuursrechtelijke bevoegdheden in de aanpak van onveiligheid, denk aan het opleggen van gebiedsverboden, cameratoezicht of woningsluiting. De gevolgen hiervan zijn tweeledig. Enerzijds waarschuwt de Raad van State dat het repressieve gebruik van bestuursrechtelijke bevoegdheden de grens tussen bestuursrecht en strafrecht vervaagt. Handhaving opereert daardoor in een juridisch schemergebied, buiten de rechtstatelijke waarborgen van het strafrecht.²⁸ Anderzijds ervaren burgemeesters dat zij door deze tendens hun verbindende karakter verliezen en in de plaats daarvan worden gedwongen in een rol van geschillenbeslechter. Die druk wordt verder versterkt door de maatschappelijke en politieke verwachting dat de burgemeester optreedt als "sherrif".²⁹ De burgemeester verwordt daarmee tot het lokale gezicht van een repressief veiligheidsbestel.

²⁸ Raad van State. (2019). Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning.

²⁹ Heerts, T. & Mikkers, J. (2026). Voorbij de risicoreflex. *VNG Magazine*, 3.

Complexiteit belandt bij gemeenten. Op lokaal niveau dragen gemeenten een brede veiligheidszorgplicht, die zij combineren met verantwoordelijkheden in het sociaal- en zorgdomein; onder meer door decentralisaties van de jeugdzorg, Wmo en de participatiewet. In die context staan gemeenten voor een diversiteit aan opgaven die zijn vervlochten met het veiligheidsdomein, maar (deels) buiten het strafrecht liggen. Denk aan de aanpak van jeugdcriminaliteit, verward of onbegrepen gedrag en van andere multiproblematiek. Gemeenten zijn aan zet om regie te voeren op deze complexe vraagstukken, terwijl zeker in kleinere gemeenten de structurele middelen en specialistische capaciteit daarvoor vaak ontbreken.³⁰ Tegelijkertijd vertoont de preventieve rol die gemeenten vanuit hun veiligheidszorgplicht kunnen vervullen soms overlap met de politietoek, die zich in voorkomende gevallen ook richt op preventie en signalering. Deze dynamiek en complexiteit kent twee risico's: de rolverdeling tussen gemeente en politie kan diffuus raken, en een capaciteitsstekort bij de ene partner kan omslaan in een onbedoelde afhankelijkheid van de ander.

Sturing schuift omhoog. Terwijl de uitvoering naar het lokale niveau zakt, bewegen onderdelen van de regie de andere kant op. Dat blijkt het scherpst uit de vaak aangehaalde scheiding tussen gezag en beheer die de vorming van één nationaal politiekorps met zich meebracht, een ontwikkeling die ook later in dit stuk aan bod komt. Burgemeesters verloren als lokaal gezag de mogelijkheid om structureel met capaciteit te sturen op lokale prioriteiten en kunnen anders dan de minister deze prioriteiten niet afdwingen.³¹ Om schaarse OOV-capaciteiten effectiever in te zetten en hun informatiepositie te versterken, wendden sommige gemeenten zich daarom tot regionale samenwerkingsverbanden. Die kunnen effectief zijn voor de uitvoering, maar dreigen ook besluitvorming te onttrekken aan de gemeenteraad waardoor financiële en democratische controle uit balans raken.³² Tot slot zijn investeringen die het Rijk wél doet in het lokale veiligheidsbestel niet ingericht om de sturingsruimte van het lokaal gezag te vergroten. Denk hierbij aan projectmatige en tijdelijke programma's zoals Preventie met Gezag.

Gemeenten signaleren: bestuurlijk zijn we pleisters aan het plakken. Ook geïnterviewde OOV-functionarissen beschrijven een discrepantie tussen de ambitie van de decentralisatiegolf en een lokale werkelijkheid waarin taakverzwaring, financiële krapte en ketenafhankelijkheden elkaar versterken. Dit speelt ook op het terrein van veiligheid. De interviews wijzen op drie dynamieken die het handelingsvermogen van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten in het veiligheidsdomein onder druk zetten. Door de decentralisatie van verschillende taken hebben gemeenten meer taken dan capaciteit, terwijl het ontbreken van specialistische kennis maakt dat gemeenten soms achter de feiten aan lopen. In kleinstedelijke en plattelandsgemeenten leunen beleidsvorming en uitvoering daarnaast regelmatig sterk op één of enkele medewerkers die bij pensioen of uitval een kennisgat achterlaten die de gemeente moeilijk kan opvullen. Eigen tekorten vallen daarnaast samen met tekorten bij ketenpartners zoals de politie en zorg. Het gevolg is dat gemeenten snel overbelast raken doordat zij acute en urgente gaten dicht lopen, waardoor voor het aanpakken van structurele oorzaken of het oplossen van procesfouten in de organisatie weinig gelegenheid is.

³⁰ SCP. (2020). Sociaal domein op koers?; VNG. (2025). Gemeenten vallen in financieel ravijn.

³¹ Zie het tekstblok "Percepties over scheiding tussen gezag en beheer lopen uiteen" onder H3.1.

³² Decentraal bestuur. (2022). Regionale samenwerking en gemeenteraden.

3. Veiligheidsuitdagingen voor gemeenten

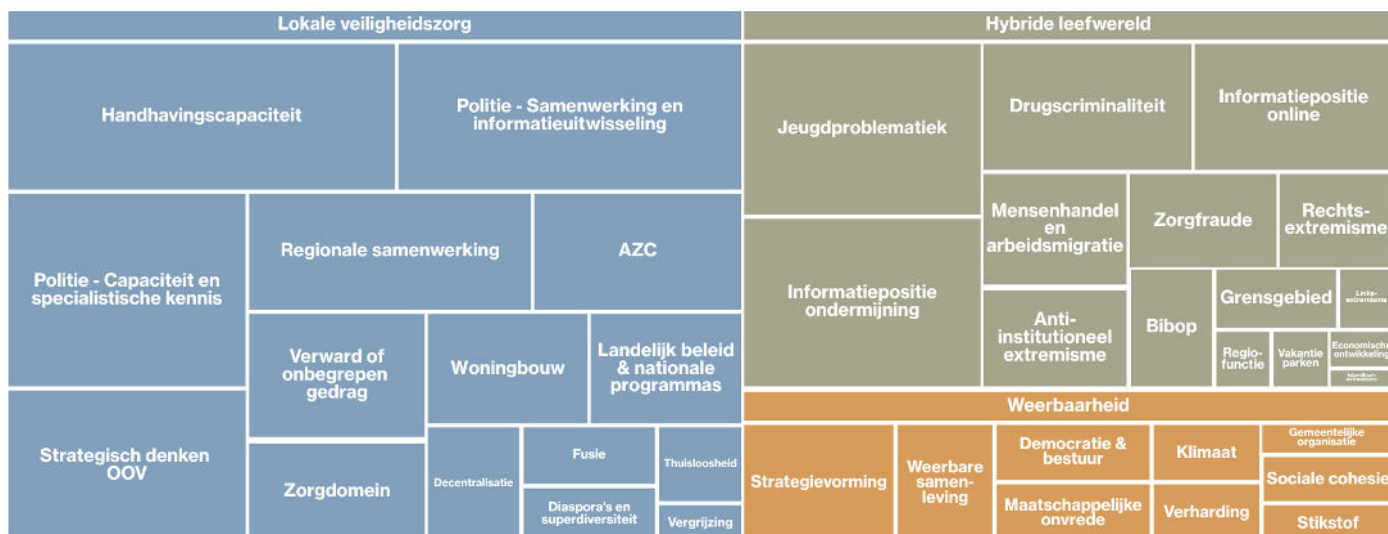
Wat voor soort veiligheidsuitdagingen zien kleinstedelijke en plattelandsgemeenten ontstaan tegen de hiervoor geschetste macro-ontwikkelingen? Uit de gesprekken met gemeentelijke beleidsverantwoordelijken komt naar voren dat de inrichting van het lokale veiligheidsbestel niet goed aansluit op de verwevenheid, complexiteit en intensiteit van veiligheidsuitdagingen. Het huidige veiligheidsdomein is gegroeid op de aanpak van traditionele criminaliteit, lokale openbare-orde verstoringen en overlast. Nu en in de toekomst komen daar lokale manifestaties van (trans)nationale dreigingen bovenop, zonder dat oude taken verdwijnen. Het lokale veiligheidsbeeld is daarmee complexer dan voorheen, terwijl gemeenten de capaciteit missen om hier strategisch op voor te sorteren. Gemeenten moeten regie voeren over complexe veiligheidsuitdagingen, terwijl de veiligheidsketen naar hun zeggen de middelen ontbreekt om dat lokale gezag te bedienen. Tegen deze achtergrond dreigt het lokale veiligheidsbestel door de complexiteit van het toekomstige dreigingsbeeld tegen zijn grenzen aan te lopen.

Op basis van de gesprekken met verschillende beleidsmakers hebben we drie domeinen geïdentificeerd waar de druk op kleinstedelijke en plattelandsgemeenten volgens de geïnterviewde functionarissen nadrukkelijk naar voren komt. Dat zijn:

1. **Lokale veiligheidszorg:** Gemeenten kampen met structurele capaciteitstekorten die de gemeentelijke regie op openbare orde en veiligheid ondermijnen. Met name casuïstiek in het zorg- & veiligheidsdomein verstoort zichtbaar de openbare orde en legt beslag op schaarse capaciteiten.
2. **De hybride samenleving:** Digitalisering vervaagt de grens tussen fysieke en online veiligheidsuitdagingen. In de hybride samenleving zijn georganiseerde criminaliteit, extremisme en maatschappelijke onrust nauw verweven met online dynamieken, terwijl gemeenten de bevoegdheden en capaciteit missen om die te monitoren en te handelen op signalen.
3. **De weerbaarheidsopgave:** Hybride dreigingen en klimaatextremen testen de weerbaarheid van gemeentelijke organisaties en lokale samenlevingen. Gemeenten realiseren dat zij een rol te spelen hebben, maar waar hun verantwoordelijkheid begint en eindigt blijft onduidelijk.

Per thema zijn de belangrijkste onderwerpen te zien in onderstaande figuur. De grootte van het onderwerp geeft in verhouding aan hoe vaak het naar voren is gekomen in de gesprekken met OOV-functionarissen.

Figuur 3. Meest voorkomende onderwerpen in gesprekken met OOV functionarissen in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten



3.1. Lokale veiligheidszorg onder druk

Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten zien zichzelf in een klem: verantwoordelijkheden op veiligheidszorg groeien in complexiteit, terwijl de capaciteiten achterblijven of onvoldoende gefocust kunnen worden op de problemen die spelen. Het resultaat is een zorg- en veiligheidsketen die op meerdere plekken tegelijk onder druk staat.

3.1.1. Capaciteitstekort zet lokale veiligheidszorg onder druk

We richten ons eerst op het capaciteitstekort: op welke fronten is dit aan de orde en voor welke veiligheidspartners is dit van toepassing? Een observatie die alle thema's en onderwerpen doorsnijdt is dat gemeenten structureel zeggen aan te lopen tegen capaciteitstekorten bij politie, sociale partners, zorginstellingen en de eigen organisatie. Het gevolg is dat gemeenten zelf creatief om moeten gaan met beschikbare capaciteiten, bevoegdheden en wet- en regelgeving.

Lokaal gezag botst met realiteit van nationaal beheer. Verschillende respondenten beschrijven de beschikbare politiecapaciteit als structureel ontoereikend. Om de capaciteit voor noodhulp en surveillance rond te krijgen, kunnen agenten hun specialistische taken niet altijd uitvoeren. Juist capaciteitsinzet die signalerend en preventief van aard is, zoals de wijkagent of horecakoppels, worden noodgedwongen uit het rooster geschrapt. Het blauw op straat is in verhouding tot grote steden minder zichtbaar omdat de inzet volgens sommige gemeenten beperkt kan zijn tot één hooguit twee politieauto's.

Op strategisch niveau ondermijnen deze tekorten de regie op openbare orde en veiligheid. De burgemeester oefent formeel het gezag uit en geeft in die hoedanigheid richting aan de inzet en prioriteiten van de politie in de gemeente. Tegelijkertijd heeft de vorming van de Nationale Politie het beheer over de politieorganisatie verplaatst naar nationaal niveau. In de praktijk betekent dit dat de burgemeester weliswaar kan helpen sturen op *wat* de politie doet, maar

niet op *hoeveel* capaciteit daarvoor beschikbaar is en *waar* die capaciteit wordt gestationeerd. Die splitsing van gezag en beheer resulteert volgens de respondenten juist in spanning wanneer personeelstekort leidt tot concrete handelingsbeperkingen. De burgemeester blijft als gezag aanspreekbaar en verantwoordelijk voor de lokale veiligheid, maar heeft beperkte mogelijkheden om middelen te prioriteren en organiseren.

Percepties over scheiding tussen gezag en beheer lopen uiteen. Strikt kijkend naar de Politiewet is het de Minister van J&V die de sterkte en middelen over de verschillende onderdelen van de politie verdeelt (art. 36, Politiewet 2012). Wel is de Minister wettelijk verplicht om het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, verenigd in het Landelijke Overleg Veiligheid en Politie (LOVP), eens in de vier jaar te horen over de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie (art. 18 & 20). Ten minste vier keer per jaar overlegt de Minister met het LOVP over o.a. de inrichting van de politie en de verdeling van sterkte (art. 19). Het lokale gezag is in dit overleg aanwezig in de vorm van regioburgemeesters, die als taak hebben alle gemeenten in diens politieregio te vertegenwoordigen (art. 20 & 39). Binnen de op deze wijze verdeelde capaciteit bepaalt de lokale driehoek vervolgens de inzet en taakuitvoering van de politie op lokaal niveau (art. 13).

De positie van het lokaal gezag is in dit landelijke proces dus verankerd in een hoorplicht, het lokaal gezag beslist niet mee. Voor sommigen is het lokaal gezag op deze wijze voldoende betrokken bij de prioritering en beheer van de politieorganisatie. De regioburgemeesters stellen in het *Manifest Lokaal Gezag* (2024) dat het huidige bestel juist tot spanning kan leiden tussen de behoefte aan lokale regie en het nationale beheer van de politie. Dezelfde spanningen komen terug in de gesprekken met gemeenten die voor deze verkenning zijn gevoerd. Deze strategische verkenning poogt niet een oplossing te vinden voor de ervaren spanning tussen lokaal gezag en nationaal beheer, maar maakt inzichtelijk hoe kleinstedelijke en plattelandsgemeenten deze ervaren.

Beperkt lokaal handelingsvermogen. Niet enkel de scheiding tussen gezag en beheer, maar evenzeer de bezetting van OOV-directies zelf beperkt strategische beleidsvorming op de langere termijn. De meerderheid van de gesproken gemeenten zegt te werken met een onderbezet of vaak ook recent opgebouwd, en daardoor onervaren, team waardoor bijvoorbeeld kennis ontbreekt of initiatieven te afhankelijk zijn van een enkel persoon. Deze capaciteits- en kennistekorten schuren volgens enkele gemeenten met de extra taken die er zowel vanuit het Rijk als de eigen gemeenteraad bij zijn gekomen. Medewerkers zijn hierdoor naar eigen zeggen gedwongen om voornamelijk urgente casuïstiek op te pakken, waarbij beleids- en strategievorming achterblijven.

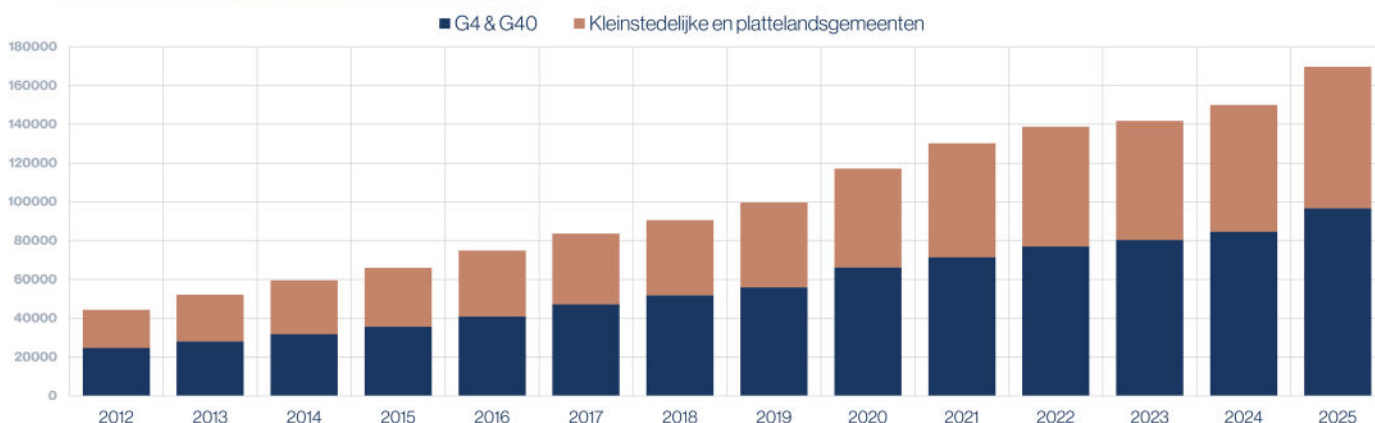
Tekorten bij andere veiligheidspartners en in andere domeinen versterken deze dynamiek volgens de gesproken gemeenten. Handhaving neemt taken over die van de politie afkomen, OOV-functionarissen hebben een dagtaak aan zorg & veiligheidscasuïstiek en bestuursrechtelijke maatregelen vervangen strafrechtelijk optreden dat door capaciteitsgebrek bij OM en politie uitblijft. Ook het sociaal- en zorgdomein, waarvoor de gemeente zelf medeverantwoordelijk is, voedt die druk: onopgeloste vraagstukken daar slaan neer als overlast en incidenten op straat. OOV en gemeentelijke handhaving fungeren hierdoor naar eigen zeggen onbedoeld als achterwacht voor het dichten van gaten die elders in de veiligheidsketen vallen, ten koste van hun strategische denken en handelen.

3.1.2. Verward of onbegrepen gedrag verslindt schaarse capaciteit

In de dynamiek van structurele capaciteitstekorten in de veiligheidsketen legt verward of onbegrepen gedrag veel druk op de lokale veiligheidszorg, melden gesproken gemeenten. Ook landelijke cijfers laten zien dat het aantal incidenten van verward of onbegrepen gedrag sinds 2012 is gestegen van 44.571 tot 168.960 in 2025.³³ Volgens Bauke Koekkoek, Lector Onbegrepen gedrag, veiligheid en samenleving, gaat naar schatting 20% van de beschikbare politiecapaciteit op aan dergelijke meldingen.³⁴ Ondanks dat landelijke hotspots van verward en onbegrepen gedrag veelal voorkomen in grootstedelijke gebieden,³⁵ is de impact ook op kleinstedelijke en in mindere mate plattelandsgemeenten groot. Zo geven meerdere respondenten aan dat het overgrote deel van reguliere overleggen tussen gemeente en politie tegenwoordig in het teken staan van zorgcasuïstiek. In de context van schaarse politiecapaciteit en beperkte OOV-budgetten kan één complexe casus voldoende zijn om een significant deel van de beschikbare capaciteit in de lokale veiligheidszorg te bezetten.

Figuur 4. Overlast door verward of onbegrepen gedrag

Geregistreerde meldingen van overlast door verward persoon



Bron: Politie

Politie en gemeenten fungeren als pleister op structurele tekorten. Verward en onbegrepen gedrag uit zich aan de oppervlakte als veiligheidsprobleem in de vorm van overlast, bedreiging en zelfdoding. De weerbaarheid schuilt echter in de onderliggende multiproblematiek, zoals verslaving, psychische problemen, trauma's, schulden, een echtscheiding of baanverlies.³⁶ Verward en onbegrepen gedrag is daarmee een probleem dat vaak alleen opgelost kan worden met blijvende intensieve of passende zorg.

³³ Koekkoek, B (2024). Factsheet verward/onbegrepen gedrag. *Parlement en Wetenschap*; Politie. (2026). Jaarcijfers: 'Nieuwe oplossingen nodig voor veranderende criminaliteit'.

³⁴ NOS. (15 december 2022). Steeds meer incidenten met verwarde mensen, waarom neemt dat niet af?

³⁵ Politie. (2022). Personen met verward gedrag.

³⁶ Koekkoek, B. (2024). Van 'verwarde personen' naar onbegrepen gedrag: aanknopingspunten in zorg en veiligheid. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 66.

Gemeenten zien in de praktijk dat zorgvraag en -aanbod structureel niet op elkaar aansluiten, de nodige intensieve zorg niet beschikbaar is of dat kwetsbare doelgroepen zorgverlening niet kunnen vinden. Politie en gemeenten springen daarom vaak noodgedwongen in de gaten van de geestelijke gezondheidszorg. Een vaak genoemd patroon in de gesprekken is dat de ggz een casus afwijst vanwege verslavingsproblematiek, de verslavingszorg de casus afwijst omdat er sprake is van psychische problematiek, en de politie daardoor met een persoon zit die nergens terecht kan. Gemeenten nemen tegen deze achtergrond een coördinerende rol op zich via zorg- en veiligheidshuizen, lokale overlegtafels en een persoonsgerichte aanpak. Tegelijkertijd ervaren gemeenten dat de politie minder vaak optreedt bij niet-acuut geweld-dadige situaties, waardoor de verantwoordelijkheid voor openbare ordeverstoringen steeds vaker bij de OOV en gemeentelijke handhaving komen te liggen. Deze dynamiek veroorzaakt extra druk in gemeenten waar zorgvoorzieningen voor omliggende gemeenten zich concentreren. De aanwezigheid van ggz-instellingen, forensische klinieken, opvanglocaties en andere sociale diensten hebben een aanzuigende werking op kwetsbare doelgroepen. De concentratie van deze doelgroepen in bepaalde gemeenten heeft een negatief effect op de sociale leefbaarheid in stadscentra of bepaalde wijken.

Passende zorg vaak niet beschikbaar. Tekorten en doorstroomproblematiek in de zorgketen versterken de druk die verward en onbegrepen gedrag op de lokale veiligheidszorg legt. Verschillende respondenten wijzen op een gebrek aan klinische ggz-capaciteit en beveiligde bedden waardoor personen met hoge indicaties blijven rondlopen op straat. Wie na een lange wachttijd uiteindelijk wel een plek vindt, belandt regelmatig na een geweldsincident opnieuw buiten de instelling.³⁷ Een tekort aan beschermde woonvormen (tijdelijk via de Wmo, permanent via de Wlz) verstopt vervolgens de doorstroom. Gemeenten zien dat personen die niet kunnen uitstromen naar een passende woonvorm een klinisch bed bezet houden of zonder begeleiding op straat verblijven terwijl ze op een wachtlijst staan. De ambulante zorg die de afbouw van deze intramurale capaciteit had moeten opvangen, is niet voor alle doelgroepen voldoende van de grond gekomen.³⁸ Het netwerk van wijkteams, ggz-crisisdiensten en outreachende begeleiding dat deze zorg in de wijk moet leveren, beschikt daarnaast over onvoldoende onderlinge samenhang om de passende zorg te bieden in de eigen leefomgeving.³⁹ Het sociaal- en zorgdomein zijn zo exemplarisch voor hoe structurele knelpunten in aanpalende sectoren de druk op het lokale veiligheidsbestel verhogen.

Wet- en regelgeving bieden onvoldoende speelruimte. Naast capaciteitstekorten staan juridische beperkingen een effectieve aanpak in de weg, aldus de gesproken functionarissen. Met name terughoudende interpretaties van de AVG vormen een terugkerend knelpunt. Zo geven enkele respondenten het voorbeeld van een ggz-cliënt die wordt ontslagen uit opname en terugkeert naar de wijk, zonder dat de gemeente hiervan op de hoogte is. Vaak bereikt hen dit signaal pas via de politie nadat er een incident heeft plaatsgevonden. Informatie-uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein blijft daarmee reactief in plaats van preventief.⁴⁰ Daarnaast lopen OOV-functionarissen aan tegen de hoge drempel voor gedwongen zorg of opname. De vernieuwde Wvvgg is beperkt van toepassing op de groep zorgmijders die structureel overlast veroorzaken maar niet voldoen aan de criteria voor een zorgmachtiging, terwijl de overlap met de Wzd de complexiteit verder vergroot.⁴¹ Gemeente en politie

³⁷ Trimbos-instituut. (2024). In de wachtstand; Radar. (16 februari 2026). 'Wachttijden bij de ggz lopen op tot twee jaar'.

³⁸ Trimbos-instituut. (2021). Ambulantisering van de GGZ: uitkomsten van monitoronderzoek 2012-2019.

³⁹ Toezicht Sociaal Domein. (2025). Klem in het systeem.

⁴⁰ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (11 december 2025). Voortgangsbrief aanpak verward/onbegrepen gedrag.

⁴¹ Trimbos-instituut. (2022). Eerste evaluatie Wet verplichte ggz en Wet zorg en dwang: implementatie en uitvoering verlopen moeizaam.

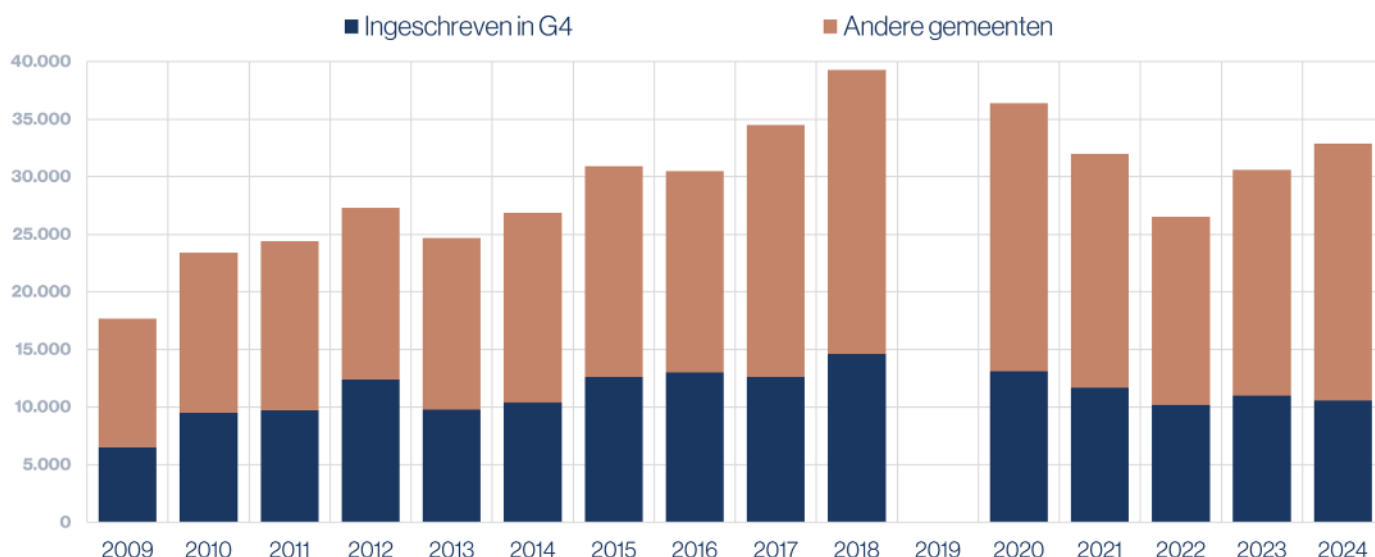
komen hierdoor in een vicieuze cirkel waarin een handjevol personen structurele verstoring veroorzaakt en beslag legt op schaarse capaciteit, maar niet de zorg wil of kan ontvangen die nodig is om dit patroon te doorbreken.⁴²

3.1.3. Vervlechting tussen zorg, wonen, migratie en veiligheid toont complexiteit

De complexiteit van het lokale veiligheidsbeeld uit zich bijvoorbeeld in de verwevenheid van knelpunten in de zorgketen, het woningtekort, arbeidsmigratie en verward of onbegrepen gedrag.⁴³ Dakloosheid maakt die verwevenheid zichtbaar.

Dakloosheid groeit buiten de grote steden. Naar schatting van het CBS verdubbelde het aantal dakloze mensen tussen 2009 en 2018 tot bijna 40.000. Na een daling ten tijde van de coronacrisis, zet deze groei zich de afgelopen jaren door buiten de vier grote steden. Waar het absolute aantal daklozen in de G4 relatief stabiel bleef, groeide het aantal daklozen in de gemeenten daarbuiten tussen 2022 en 2024 met ruim 36% (zie onderstaande figuur).⁴⁴ Deze getallen sluiten aan bij het beeld dat naar voren komt in de gesprekken met OOV-functionarissen. Met name kleinstedelijke gemeenten zien dat zij als centrumgemeente in hun regio een aantrekkende werking hebben op mensen zonder een vaste verblijfplaats. Arbeidsmigratie en de concentratie van zorgvoorzieningen in een gemeente versterken de impact van deze dynamiek.

Figuur 5. Dakloze mensen in G4 gemeenten en andere gemeenten



Bron: CBS. Data voor 2019 ontbreekt.

⁴² Op het moment van schrijven is de verwachting dat beide wetten in 2026 worden herzien. Deze zullen de balans moeten vinden tussen mogelijkheid tot gedwongen zorg, rechtsbescherming en de noodzaak voor het bieden van passende zorg aan de voorkant.

⁴³ VNG. (2025). Stijgende cijfers dakloosheid bevestigen signalen gemeenten.

⁴⁴ CBS. (2025). Dakloze mensen 18 tot 65 jaar, persoonskenmerken.

Percentage EU-arbeidsmigranten op straat groeit. Een deel van de groei in daklozen bestaat uit de toename van personen met een afkomst uit andere EU-landen die op straat terecht komen. Tussen 2022 en 2024 groeide het relatieve aantal daklozen uit deze groep van 5% naar 9%.⁴⁵ Deze cijfers hangen samen met de groeiende instroom van arbeidsmigranten en de kwetsbare positie waarin zij wonen en werken. Huisvesting is vaak direct gekoppeld aan de arbeidsrelatie; verlies van werk betekent vaak ook het verlies van onderdak. Daarbij is de woonkwaliteit in sommige gevallen ondermaats, zo blijkt uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, bijvoorbeeld door verloedering, overbewoning en onhygiënische omstandigheden. Arbeidsmigranten die door het verlies van werk huisvesting verliezen, vinden en hebben vervolgens slechts beperkt toegang tot de sociale zekerheid en zorg. Gevolg is dat een kwetsbare groep arbeidsmigranten zonder de juiste zorg en begeleiding op straat belandt, waar zij met verward en onbegrepen gedrag voor overlast kunnen zorgen.⁴⁶ In wijken en gebieden waar de huisvesting en overlast van arbeidsmigranten samenkomt met een concentratie van andere kwetsbare groepen, zien met name kleinstedelijke gemeenten een stapeling van leefbaarheidsrisico's.

Complexiteit van onveiligheid bemoeilijkt aanpak. De voorbeelden in dit hoofdstuk laten zien hoe structurele drukpunten in de samenleving met elkaar verweven zijn en zich uiten als veiligheidsprobleem in de openbare ruimte. Bij de arbeidsmigrant leidt beperkte toegang tot zorg en sociale zekerheid, en het ontbreken van een passende woonruimte, tot dakloosheid en overlast. In de ggz beperkt het gebrek aan ambulante woonvormen en doorstroomwoningen de beschikbare capaciteit; onbehandelde personen blijven met verward of onbegrepen gedrag op straat, anderen belanden na behandeling opnieuw op straat zodra huisvesting ontbreekt.⁴⁷ En 'economisch daklozen' – die hun huis verliezen door een ingrijpende levensgebeurtenis en ondanks voldoende draagkracht geen nieuwe vinden – ontwikkelen zonder initiële zorgvraag op straat alsnog een zorgbehoefte door de mentale gevolgen van dakloosheid of de verslaving die daaruit volgt.⁴⁸ In alle drie de gevallen zetten gemeenten en politie hun schaarse capaciteit in om de gevolgen voor de openbare orde te beperken, terwijl een preventieve aanpak tot ver buiten het veiligheidsdomein reikt en vraagt om een structureel antwoord dat zij alleen niet kunnen geven.

3.2. Veiligheidsuitdagingen in de hybride samenleving

De hybride samenleving stelt gemeenten voor een fundamenteel nieuwe uitdaging: dreigingen en verstoringen van de openbare orde kennen niet per definitie een fysieke begrenzing, maar hebben een digitale aanloop die gemeenten maar beperkt kunnen waarnemen en beïnvloeden. OOV-functionarissen beschrijven hoe online mobilisatie, polarisatie en de digitale infrastructuur van georganiseerde criminaliteit zich manifesteert in de gemeente. Tegelijkertijd beschikken deze gemeenten over beperkte juridische bevoegdheden, expertise en capaciteit om grip te krijgen op de digitale dimensie van deze vraagstukken. Openbare orde- en veiligheidsvraagstukken krijgen zo een meerschuldigheid in oorzaak en gevolg waar het (lokale) veiligheidsbestel niet op is ingericht. Zo ontstaat een groeiende kloof tussen de complexiteit van veiligheidsuitdagingen in de hybride samenleving en het handelingsvermogen van de lokale veiligheidszorg.

⁴⁵ CBS. (2025). Dakloze mensen 18 tot 65 jaar, persoonskenmerken.

⁴⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2025). Veiligheid arbeidsmigranten.

⁴⁷ Kuijpers, M. et al. (2025). Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten.

⁴⁸ Movisie. (2025). Economisch dak- en thuislozen: lijn tussen dak boven je hoofd hebben en dakloos zijn is flinterdun.

3.2.1. Digitale mobilisatie en maatschappelijke onrust

Verstoringen van de openbare orde lieten zich lange tijd ruimtelijk afbakenen; een incident bleef gebonden aan de fysieke ruimte waarin de gemeente meestal kon optreden. Het online domein heeft die begrenzing doorbroken. Op online platformen raken lokale ergernissen verweven met landelijke en internationale narratieven die onrust aanwakkeren, algoritmisch gedreven *echochambers* versnellen de overgang van sentiment naar straatactie, en in besloten chatgroepen worden bijeenkomsten en acties georganiseerd waar de gemeente geen zicht op heeft. Fysieke verstoring van de openbare orde is daarmee niet vervangen, maar heeft in de hybride samenleving een digitale aanloop waarin mobilisatie ontstaat en escalatie versnelt.

Online mobilisatie in een verharde maatschappij. Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten signaleren een duale trend: zij herkennen dat mobilisatie steeds vaker digitaal verloopt en zien daarnaast de gevolgen van een verharde maatschappij. Landelijke groepen gaan op sociale media en in chatgroepen aan de haal met lokale grieven, waarmee zij de maatschappelijke onrust in de gemeente versterken en individuen mobiliseren tot ver buiten de gemeentegrens. Lokale, vaak ongeorganiseerde groepen worden zo beïnvloed door landelijke netwerken. Het gevolg is dat individuen die voor overlast en verstoring zorgen regelmatig niet uit de gemeente zelf afkomstig zijn. Daarnaast zien de gesproken functionarissen een verharding van het publieke debat en het protest dat daarbij komt kijken. Naast vreedzaam protest zeggen gemeenten te maken hebben gehad met de bezetting van het gemeentehuis, verstoring van raadsvergaderingen en bedreiging van bestuurders, raadsleden en in mindere mate ambtenaren. Gemeenten signaleren dat de verharding in handelingswijzen het democratisch proces kan ondermijnen.

Voor gemeenten brengen deze ontwikkelingen de komende jaren een drietal uitdagingen met zich mee:

- *Online blindspot.* Terwijl mobilisatie en escalatie zich verplaatsen naar besloten chatgroepen en sociale media, reikt het online zicht van de gesproken gemeenten niet verder dan het incidenteel bekijken van openbare kanalen. Vroegsignalering op de digitale voorfase van ordeverstoringen is daarmee beperkt. Hoewel gemeenten zoeken naar oplossingen om hun informatiepositie te verbeteren, lopen zij aan tegen beperkte bevoegdheden, gerichte expertise en capaciteiten om dit structureel vorm te geven.⁴⁹
- *Landelijke grieven met lokale impact.* Gemeenten worstelen met het grensoverschrijdende karakter van digitale ordeverstoringen. Hoewel ordeverstoringen vaak een lokale aanleiding hebben, ligt de escalatie en oorzaak ervan regelmatig buiten de gemeentegrens. Het snelle en fluïde karakter van online mobilisatie compliceert daarbij de mogelijkheid tot de-escalerend handelen.
- *Druk op het democratisch bestuur.* Verstoringen van het democratisch proces en persoonsgerichte intimidatie (bedreiging, doxing) leggen druk op de lokale rechtsorde. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren ervaren dreiging die niet altijd strafbaar is, maar wel ingrijpt op hun persoonlijke levenssfeer en manier van werken. Deze druk is in kleinstedelijke en plattelandsgemeenten minder frequent van aard, maar weegt in een kleinere bestuurlijke schaal des te zwaarder. Op de middellange termijn kan dit de aantrekkingskracht van een baan in het openbaar bestuur verminderen, met een mogelijk kwaliteitsverlies tot gevolg.

⁴⁹ In tegenstelling tot grotere gemeenten ontbreekt het kleinstedelijke en plattelandsgemeenten aan de schaalgroote om structureel het online domein te analyseren binnen de kaders verduidelijkt in de *Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde*.

Opvanglocatie en AZC lenen zich voor online mobilisatie. Bovengenoemde uitdagingen manifesteren zich momenteel in veel gemeenten op het thema migratie. Gemeenten die in verband met de spreidingswet een opvanglocatie willen aanwijzen, krijgen te maken met drukbezochte informatieavonden, online tegengeluid en soms gewelddadige demonstraties. Gesproken gemeenten zien een duidelijk patroon waarin online anti-migratie of rechts-radicaliserende netwerken lokale ergernis over een specifieke opvanglocatie aangrijpen om hun eigen narratief te versterken. Met als gevolg dat zij onvrede in de gemeente aanwakkeren en individuen mobiliseren ver buiten de gemeentegrens. Dat deze vorm van online mobilisatie en orderversoring effectief is, blijkt uit het besluit van enkele gemeenten om de komst van een opvanglocatie te stoppen of af te schalen. Waar online mobilisatie nu met name gepaard gaat met anti-migratie sentiment, zien kleinstedelijke en plattelandsgemeenten dit als een fundamenteel nieuwe dynamiek waarin lokale besluitvorming onder druk komt te staan door georganiseerde digitale beïnvloeding.

Online mobilisatie van de jeugd. Naast mobilisatie die politiek en maatschappelijk van aard is, herkennen kleinstedelijke en plattelandsgemeenten deze online flitsmobilisatie ook bij de jeugd. Daarbij signaleren zij een verschuiving in zowel de vorm als schaal van jeugdoverlast. Waar voorheen sprake was van groepen hangjongeren die zich veelal in dezelfde fysieke omgeving begaven, hebben gemeenten nu te maken met meer fluïde jeugdgroepen die zich via sociale media als Snapchat, TikTok en Instagram in wisselende samenstellingen organiseren. Flitsmobilisatie is in deze context een nieuw fenomeen: gemeenten beschrijven hoe groepen van tientallen jongeren zich door middel van online coördinatie snel op één locatie verzamelen. Online en offline conflict zijn hierbij onlosmakelijk met elkaar verweven, ruzies op straat of het schoolplein spelen zich simultaan af op sociale media. Online kan er sprake zijn van pesterijen, het delen van gefilmde vernederingen, afpersing en uitdaging van andere groepen. Op straat kunnen deze online dynamieken vervolgens escaleren tot grootschalige gevechten en ordeverstoringen, zoals bijvoorbeeld gebeurde in Beverwijk in september 2025.⁵⁰

Online radicalisering en anti-overheidsdenken. Hoewel het meest recente dreigingsbeeld van de NCTV islamistisch extremisme als prominente dreiging identificeert, komen kleinstedelijke en plattelandsgemeenten naar eigen zeggen voornamelijk in aanraking met rechts-extremisme en verschillende vormen van anti-institutioneel sentiment.⁵¹ Aan de linkerkant van het ideologische spectrum hebben gemeenten met name te maken met vreedzaam klimaat-activisme van aan Extinction Rebellion gelieerde organisaties en pro-Palestina protesten. De gesproken gemeenten identificeren één trend die deze verschillende ideologische stromingen verbindt: radicalisering speelt zich ook in hun gemeente hoofdzakelijk online af en gaat gepaard met een aanzienlijke verjonging. Een observatie die aansluit bij de trends die HCSS eerder beschreef in de studie *Van Meme tot Moord*.⁵²

Wanneer gemeenten tegelijkertijd aangeven dat hun informatiepositie online beperkt is, roept dit de vraag op in welke mate zij daadwerkelijk zicht hebben op de radicalisering die zich achter de voordeur en op het anonieme internet afspeelt. Vroegsignalering van radicaliseringstrajecten door gemeenten en andere veiligheidspartners is in de hybride samenleving

⁵⁰ NRC. (12 september 2025). Middelbare scholen in Beverwijk gesloten na recent geweld tussen jongeren en angst voor schietpartij.

⁵¹ NCTV. (2025). Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2025.

⁵² Bakker, G., van Aken, T., van Pappelendam, P. & Jeuken, J. (2025). Van meme tot moord: Hoe online extremistische broedkamers een nieuwe generatie geweld kweken. HCSS.

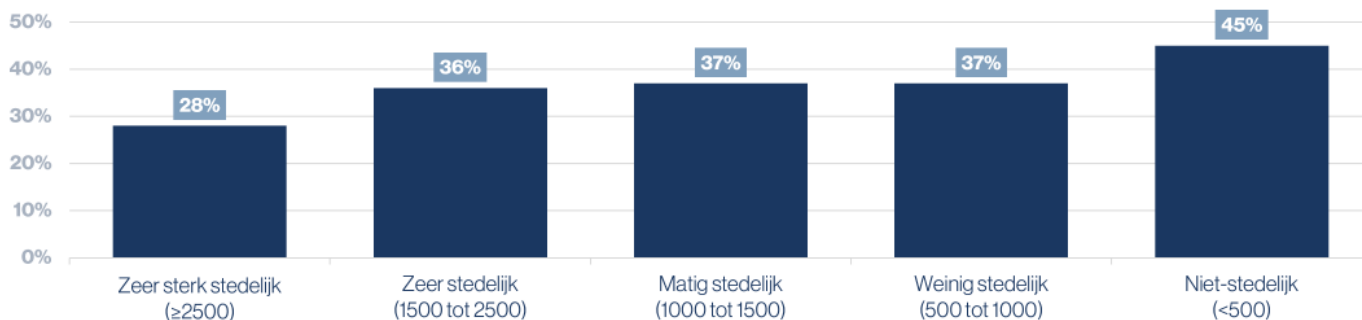
lastiger, wat preventie bemoeilijkt. Daarnaast bestaat er mogelijk een blinde vlek voor islamitisch extremisme, dat zich minder zichtbaar uit in het publieke domein dan bijvoorbeeld rechts-extremisme. Ook de Islamitische Staat heeft de afgelopen jaren succesvol een fluïde online netwerk opgebouwd waarin zij haar ideologie op toegankelijke wijze verspreid en normaliseert onder een jonge generatie.⁵³

In de dagelijkse praktijk zeggen kleinstedelijke en plattelandsgemeenten vooral in aanraking te komen met verschillende vormen van anti-institutioneel sentiment. Sinds de coronapandemie identificeren zij een toename van complotdenken en anti-overheidsdenken in hun gemeenschappen; bijna alle gesproken gemeenten geven bijvoorbeeld aan te maken te hebben met soevereinen. Veelal beperkt dit zich tot niet-gewelddadige verschijningsvormen zoals belastingweigering, teruggestuurde stempassen en brieven waarin individuen zich soeverein verklaren. Onderstaande figuur illustreert een voorzichtige tegenstelling tussen grootstedelijke gebieden en plattelandsgemeenten, waarbij de steun voor anti-institutioneel sentiment sterker blijkt in de laatste. Een aantal gemeenten signaleert daarnaast de oprichting van lokale Defense-clubs en vergelijkbare netwerken die zich expliciet tegen de overheid keren en in enkele gevallen paramilitaire trekken vertonen. De gesproken functionarissen leggen een voorzichtig verband tussen dalend institutioneel vertrouwen, afnemende voorzieningen en ervaren afstand tot 'Den Haag' als voedingsbodem voor deze anti-institutionele sentimenten. Daarbij beschrijven zij een patroon dat ook bij andere fenomenen zichtbaar is: lokale grieven fungeren als haakje waarlangs een individu online terecht komt in radicale en soms extremistische milieus.

Figuur 6. Steun voor anti-institutioneel sentiment naar mate van verstedelijking



Belangrijke beslissingen lijken democratisch genomen te worden, maar in werkelijkheid beslist een kleine, machtige groep. Percentage dat het eens is met deze stelling, naar mate van verstedelijking (adressen per km²)



Bron: HCSS Publieksmonitor - winterpeiling 2025

⁵³ Tahier, S. & Jadoo, A. (2026). Engineering the Virtual Caliphate: Islamic State's Exploitation of Gen-Z Culture. ICCT.

3.2.2. Georganiseerde criminaliteit: digitale tentakels in de fysieke leefwereld

OOV-functionarissen geven aan dat ook kleinstedelijke en plattelandsgemeenten te maken hebben met een diversiteit aan georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De absolute frequentie van deze criminaliteit ligt weliswaar lager dan in grootstedelijke gebieden, de complexiteit en veelzijdigheid van het fenomeen blijft gelijk. Bij vrijwel alle gesproken respondenten heerst het gevoel dat een volledig beeld van de georganiseerde criminaliteit en haar dynamieken ontbreekt, zeker als het aankomt op de digitale dimensie die daarbij komt kijken.

Online dimensie georganiseerde criminaliteit blijft buiten bereik OOV. In de hybride samenleving raken het online domein en fysieke criminaliteit steeds verder met elkaar verweven. Dit verandert niet alleen de aard van criminele activiteiten, maar heeft ook gevolgen voor de structuur van criminele netwerken. Waar deze voorheen vaak hiërarchisch en plaatsgebonden van aard waren, opereren criminele netwerken steeds vaker met behulp van digitale middelen in een flexibel en dynamisch netwerk.⁵⁴ Gemeenten staan door deze verwevenheid voor een lastige situatie. Waar zij in de praktijk te maken krijgen met de fysieke en ondermijnende impact van georganiseerde misdaad, blijft de faciliterende online dimensie buiten hun bereik en grip. Daarbij ontbreekt het de gesproken gemeenten regelmatig aan een volledig beeld over de omvang en reikwijdte van ondermijnende activiteiten in hun gemeente.

In de gesprekken identificeren OOV-functionarissen een drietal uitdagingen:

- *Afhankelijkheid van politie.* Een eigenstandige informatiepositie wat betreft de georganiseerde criminaliteit ontbreekt bij kleinstedelijke en plattelandsgemeenten. Zeker als het aankomt op online signalen komen deze enkel via politiekkanalen of in het geheel niet binnen. De digitale wijkagent speelt in enkele gemeenten een rol, maar dekt vaak niet de besloten online ruimtes waar de georganiseerde criminaliteit actief is. De gesproken gemeenten geven aan ook voor de bestuurlijke en preventieve aanpak grotendeels afhankelijk te zijn van de informatiepositie van de politie. Het is de vraag of de politie wel voldoende zicht heeft op deze online dimensie en daarnaast voldoende capaciteit kan losmaken om gemeenten structureel in deze informatiebehoefte te voorzien.
- *Beperkte bevoegdheid.* In de context van capaciteitstekorten in de strafrechtelijke keten zoeken kleinstedelijke en plattelandsgemeenten naar creatieve oplossingen om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zoveel mogelijk te verstoren. Maar ook in de toepassing van het bestuursrecht lopen gemeenten aan tegen beperkte bevoegdheden en mogelijkheden. Zo beschikken gemeenten niet over de juridische grondslag om een individu online te monitoren of mee te lezen in besloten groepen. Een enkele gemeente waarschuwt dat daarmee het risico groeit op onjuist optreden, onder druk van een maatschappelijke wens om in te grijpen.
- *Beperkte kennis en expertise.* De gesproken gemeenten beschikken niet over de kennis en expertise om het digitale domein zelfstandig te duiden. De ondermijningsportefeuille ligt doorgaans bij één of twee functionarissen, waarbij digitale veiligheid een bijkomend thema is. Samenwerking met de politie en andere ketenpartners is daarbij vaak afhankelijk van persoonlijke relaties, institutionele verankering ontbreekt. De complexiteit van georganiseerde criminaliteit en haar diverse facetten en verschijningsvormen schuurt met de schaal waarop kleinstedelijke en plattelandsgemeenten opereren.

⁵⁴ Europol. (2025). Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA); Bakker, G. & Bekkers, F. (2026). Strategische Monitor Politie 2026. HCSS.

Designerdrugs: van webshop tot straat. Verschillende gemeenten noemen een aanhoudende overlast door het gebruik van Flakka, een van vele synthetische Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS). Dit soort designerdrugs bootst de werking van klassieke drugs na en wordt veelal online verkocht, vaak onder de schijn van legaliteit. Via webshops of sociale media versturen handelaren de drugs via pakketpost en belanden ze op straat. Een bekend voorbeeld is de webshop Funcaps die in augustus 2025 uit de lucht werd gehaald in verband met tientallen verdachte sterfgevallen. Gemeenten ervaren de fysieke gevolgen van dit fenomeen, zoals overlast, gezondheidsincidenten en steeds jongere gebruikers, maar zien de handel verdwijnen uit het directe straatbeeld. Dit voorbeeld toont hoe hybride fenomenen het handelingsperspectief van gemeenten doen afnemen: gemeenten hebben geen zicht op het online domein en zonder fysiek aangrijpingspunt in de gemeente biedt het bestuursrecht weinig opties.

Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten hebben een eigen rol in adaptieve criminele ketens. Naast de digitale dimensie van de georganiseerde criminaliteit, zien gemeenten dat zij vaak een specifieke rol vervullen voor bredere regionale of transnationale criminele ketens. Hieronder volgt een overzicht van de meest besproken fenomenen en de knelpunten die gemeenten ervaren in het nemen van regie.

- *Het buitengebied in de logistieke ketens van de georganiseerde drugscriminaliteit.* Plattelandsgemeenten benadrukken de aantrekkingskracht van het buitengebied voor de productie, opslag en dumping van drugs. Criminele actoren maken daarbij gebruik van de financiële kwetsbaarheid van agrariërs en beperkte handhavingscapaciteit in geografisch uitgestrekte gemeenten. Verschillende gemeenten spreken daarbij van een waterbedeffect waarbij effectieve opsporing en interventie in het zuiden van het land zorgt voor een verplaatsing van criminele activiteit naar het noorden en oosten. Recente politie-statistieken bevestigen het beeld dat de drugscriminaliteit zich verspreidt over het land.⁵⁵ Hoewel gemeenten deze plattelandsondermijning benoemen als veiligheidsuitdaging en hierop inzetten, geven zij tegelijkertijd aan dat het hen ontbreekt aan zicht op de werkelijke omvang en spreiding van het fenomeen.
- *Doorvoergemeenten in de logistieke ketens van de georganiseerde drugscriminaliteit.* Grensgemeenten en gemeenten in de nabijheid van zee- of binnenhavens vervullen een nadrukkelijke rol in transnationale drugsketens. Criminele netwerken maken gebruik van aanwezige vervoersmodaliteiten en de korte afstand tot de grens om productieketens en smokkelroutes vorm te geven. Samenwerking met Belgische of Duitse partners vindt met name plaats in de strafrechtelijke keten; OOV-functionarissen beschrijven grote juridische beperkingen voor transnationale samenwerking op het gebied van preventie en signalering.
- *Mensenhandel en uitbuiting in gemeenten met veel arbeidsmigratie.* Gemeenten met intensieve landbouw, kassenbouw, slachterijen of distributiecentra beschouwen arbeidsmigratie als een van de meest tastbare ondermijnende infrastructuren. Criminele actoren benutten daarbij de eerder besproken koppeling tussen arbeidscontract en huisvesting. Respondenten beschrijven een overlap van arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Daarbij ontbreekt het hen aan de kennis en juridische mogelijkheden om de complexe constructies rondom arbeidsuitbuiting en huisvesting te ontrafelen. Door het ontbreken van landelijke richtlijnen wijken malafide actoren bovendien uit naar gemeenten waar handhaving en regulering de meeste mogelijkheden bieden.

⁵⁵ Politie. (2026). Nationaal Overzicht Drugslocaties 2025.

Digitale jonge aanwas in de georganiseerde criminaliteit. Onderzoek van de VU toont dat 20% van de jongeren (16-27 jaar) weleens berichten heeft gezien die werven voor het plegen van een drugs- of geweldsdelict. Volgens respondenten is dit een fenomeen waar de verwevenheid tussen het fysieke en online domein zich sterk manifesteert. Zij beschrijven hoe jongeren online in aanraking komen met een cultuur waarin snel geld verdienen een statussymbool is, waarbij een deel van de content criminele activiteit (impliciet) verheerlijkt en daartoe aanzet. Via oproepen op openbare sociale media als TikTok en Instagram worden jongeren via besloten gesprekken op Snapchat of Telegram benaderd voor het uitvoeren van een klus, of bieden zij zelf hun diensten aan. Tegelijk verjongt de doelgroep door deze online dynamiek zichtbaar. Gemeenten zien dat dynamieken op straat, sociale media en bredere sociaal-economische problematiek elkaar versterken. Maar in haar preventieve aanpak ontbreekt het aan een beeld en handelingsvermogen in het online domein.

3.3. De volgende opgave: naar een weerbare samenleving

Het lokale veiligheidsdomein heeft er het afgelopen decennium veel uitdagingen en taken bij gekregen, met de aanpak van ondermijnende criminaliteit als zwaartepunt. Externe dreigingen voegen daar de komende jaren weer een nieuwe uitdaging aan toe: het veranderende dreigingsbeeld vraagt om een veerkrachtige samenleving en overheid die op crisis en ontwrichting zijn voorbereid. Gemeenten zien dat zij in deze weerbaarheidsopgave een rol te spelen hebben, maar de middelen, expertise en landelijke kaders om die rol te vervullen ontbreken. Voor sommige gemeenten komt de weerbaarheidsopgave boven op een omvangrijk takenpakket, waarbij beschikbare middelen en ambtelijke capaciteit al een knelpunt vormen.

Strategievorming zonder duidelijke kaders. Vrijwel alle gesproken gemeenten identificeren weerbaarheid als een onderwerp dat pas recent op de bestuurlijke agenda is beland. De coronacrisis en het groeiende bewustzijn over hybride dreigingen heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten hun crisisorganisaties opnieuw inrichten. Tegelijk benoemen veel OOV-functionarissen dat alles rondom het thema weerbaarheid “nog in de kinderschoenen staat”. Het beeld ontstaat dat bij de meeste gemeenten een (meerjarige) strategische visie ontbreekt en beweging op het onderwerp grotendeels afhankelijk is van het persoonlijke initiatief van een enkele OOV-functionaris.

Gemeenten identificeren twee barrières die strategievorming en uitvoering in de weg staan. Ten eerste ontbreekt het volgens de gesproken functionarissen aan duidelijke en werkbare landelijke kaders. Veel gemeenten wijzen naar de handreiking met 41 maatregelen voor gemeenten die de VNG in augustus 2025 publiceerde. Hoewel zij zich herkennen in de rol voor gemeenten in de brede weerbaarheidsopgave die daarin wordt geschetst, zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie, en tussen lokale overheden en Rijk nog niet altijd belegd. Een recente inventarisatie van PwC bevestigt dit patroon: hoewel landelijk geld is vrijgemaakt voor het opzetten van noodsteunpunten ligt de uitvoering grotendeels stil doordat het lokale bestuur wacht op landelijke kaders en richtlijnen.⁵⁶ Ten tweede ontbreken structurele middelen voor het opzetten en uitvoeren van een brede weerbaarheidsstrategie. Veel respondenten plaatsen de weerbaarheidsopgave dan ook in een breder patroon waarin

⁵⁶ PWC. (2026). Lokaal weerbaar.

de gemeente een nieuwe verantwoordelijkheid krijgt, zonder de financiële middelen en kennis om die uit te voeren.

Vorbereidingen op langdurige uitval en verstoring. Ondanks deze barrières zijn de gesproken gemeenten zich wel degelijk bewust van de risico's op langdurige uitval en verstoring die zowel de gemeentelijke organisatie als de samenleving raken. Met de beperkte middelen die wel beschikbaar zijn, proberen gemeenten de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening, besluitvorming en samenleving te verbeteren.

Als het aankomt op de gemeentelijke organisatie zelf, richtten gemeenten zich de afgelopen jaren hoofdzakelijk op het heropbouwen van crisisstructuren. In het verlengde daarvan actualiseren veel van hen draaiboeken voor bijvoorbeeld stroomuitval, verlies van internet en cyberincidenten. Tegelijkertijd bestaat het besef dat deze draaiboeken nog niet voorzien in een situatie waarin verstoring van energievoorziening en internet langer duurt dan 72 uur. Daarnaast hebben verschillende gemeenten de afgelopen jaren ervaring opgedaan met hacks of langdurige ICT-uitval. Dit is voor sommige gemeente aanleiding om digitale veiligheid expliciet op te nemen als prioriteit in hun veiligheidsbeleid, al bestaat daarbij ook het besef dat zij als kleinere gemeenten niet de benodigde capaciteit en expertise hebben om deze digitale weerbaarheid zelfstandig vorm te geven. Ook afhankelijkheden van (Amerikaanse) techbedrijven en softwareleveranciers blijven daardoor hardnekkig.

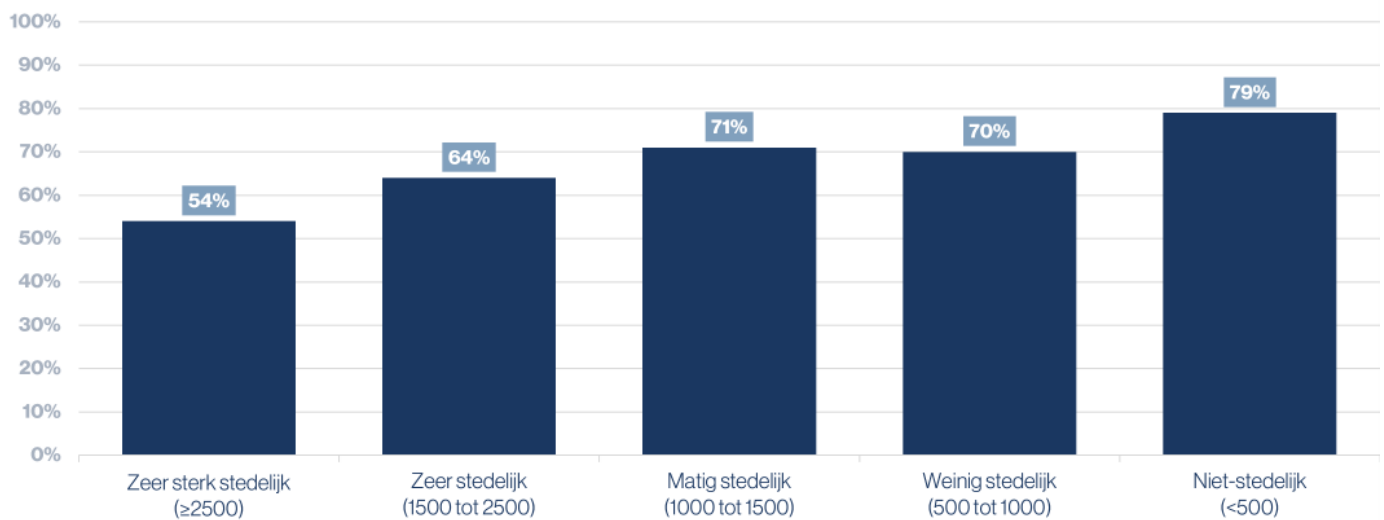
Aan de samenlevingskant loopt de invulling van de weerbaarheidsopgave tussen de gesproken gemeenten sterk uiteen. Initiatieven variëren van pilots met uitreikpunten voor water en de verspreiding van folders over weerbaarheid, tot gemeenten die aangeven nog geen concrete uitvoering te hebben gegeven aan de weerbaarheidsagenda. OOV-functionarissen identificeren daarbij twee kenmerken van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten die hen positioneren om aan een weerbare samenleving bij te dragen, maar die tegelijk een worsteling opleveren.

- *Zicht op kwetsbare doelgroepen.* Respondenten benadrukken dat gemeenten bij uitstek zicht hebben op kwetsbare doelgroepen in de samenleving. In tijden van crises en langdurige uitval is juist voor dit deel van de bevolking een rol voor de gemeente weggelegd om hen bij te staan. In deze context benoemen zij dat landelijke adviezen over bijvoorbeeld het aanschaffen van een noodpakket niet aansluiten op de realiteit van inwoners die niet beschikken over financiële ruimte, een sociaal vangnet of zelforganiserend vermogen. Gemeenten zien een opgave die zij vanuit hun positie als enige kunnen oppakken, maar waarvoor structurele capaciteit en middelen ontbreken.
- *Nabuurchap en lokale initiatieven.* Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten kunnen bouwen op vormen van nabuurchap en sociale cohesie die minder vanzelfsprekend zijn in grootstedelijke gebieden en stedelijke kernen, een beeld dat ook blijkt uit de *HCSS Publieksmonitor* (zie onderstaande figuur). In dorpen en buurtschappen pakken bestaande structuren zoals verenigingen of het plaatselijk belang tijdens een crisis vaak spontaan een coördinerende rol op. Voor enkele gemeenten is dit aanleiding om maatschappelijke weerbaarheid niet per definitie topdown te organiseren, maar aan te laten sluiten bij lokale initiatieven. Tegelijkertijd zien zij in dat het duurzaam integreren van burgerinitiatieven niet altijd mogelijk is en kan botsen met landelijke richtlijnen die om een uniforme uitvoering vragen.

Figuur 7. Vertrouwen dat mensen in de buurt elkaar helpen als dat nodig is



Naar mate van verstedelijking (adressen per vierkante kilometer)



Bron: HCSS Publieksmonitor

Klimaatrisico's in de weerbaarheidsopgave? Nationaal en internationaal omvat de brede weerbaarheidsopgave steeds vaker ook de gevolgen van klimaatverandering en extreme weersomstandigheden. Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten maken deze verbinding nog niet altijd expliciet. Crisisorganisatie en bevolkingszorg in het veiligheidsdomein zijn nog weinig verbonden met structurele preventie en klimaatadaptatie die de weerbaarheid van de samenleving tegen klimaatrisico's kunnen verhogen. Dat die risico's er zijn, is voor de respondenten duidelijk: zij benoemen het grotere risico op extreme droogte en hitte, natuurbanden en overstromingen door extreme regenval.

4. Strategische richtpunten door een lokale lens

Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten krijgen weliswaar met minder *grootschalige* veiligheidsuitdagingen te maken dan grootstedelijke gebieden, de *complexiteit* en *verwevenheid* van de vraagstukken waar zij voor staan zijn even groot. De gesproken functionarissen wijzen daarbij op structurele knelpunten en beperkte capaciteiten in de veiligheidsketen, die gemeenten in de praktijk tot een vaak reactieve houding dwingen. Voor strategisch denken over veiligheidsuitdagingen op de middellange termijn blijkt zo nauwelijks ruimte te bestaan, incidenten nemen de dagelijkse agenda over. Dat roept de vraag op of deze gemeenten voldoende strategisch georiënteerd zijn om regie te kunnen voeren op de complexiteit en verwevenheid van het huidige en toekomstige dreigingsbeeld.

Deze veelal praktische knelpunten zijn tegelijkertijd een uiting van een veiligheidsketen die is vastgelopen, en roepen de vraag op of er een andere oriëntatie op veiligheidsvraagstukken nodig is: een die steviger aansluit op de complexiteit en verwevenheid van het dreigingsbeeld. Het hoofdstuk sluit daarom af met een viertal spanningsvelden in de samenwerking tussen gemeenten en politie die aandacht behoeven in zo'n heroriëntatie. Zij vormen een mogelijk vertrekpunt voor het bestendigen van een strategische samenwerking die vooruitkijkt, voorbij kortetermijn discussies over praktische bezwaren en capaciteit.

Gemeenten identificeren een vijftal knelpunten. Tegen de achtergrond van complexe en verweven veiligheidsuitdagingen identificeren kleinstedelijke en plattelandsgemeenten vijf knelpunten. Deze staan hen naar eigen zeggen in de weg regie te voeren over het lokale veiligheidsbestel, en te bewegen van een reactieve, naar een preventieve en vooruitkijkende aanpak. De knelpunten zijn hoofdzakelijk praktisch van aard en tonen daarmee tegelijkertijd de behoefte aan meer ruimte voor strategisch denken op lokaal niveau.

1. *Capaciteit lijkt sturend voor lokale veiligheidsagenda.* Respondenten constateren dat de beschikbare politiecapaciteit vaak bepalend is voor wat wél en niet gebeurt. Het Integraal Veiligheidsbeleid verwordt daarmee van een lokaal geworteld sturingsinstrument tot een wensenlijst waarvan de uitvoering sterk afhankelijk is van beschikbare capaciteiten. Het lokaal gezag ervaart daarmee onvoldoende directe sturing op de dagelijkse prioritering en inzet van politiecapaciteit. Bovendien dreigen bovenlokale taken in deze dynamiek lokale inzet op momenten te verdringen.
2. *Informatieafhankelijkheid van politie begrenst lokale regie.* Het ontbreekt gemeenten aan kennis, capaciteit en bevoegdheden om een eigenstandige informatiepositie op te bouwen, met name online. De gemeentelijke regie op veiligheid is daarmee afhankelijk van operationele informatie en duiding vanuit de politie. Hoewel gemeenten deze samenwerking als overwegend positief ervaren, lopen zij aan tegen beperkte en regionale verschillen in gegevensdeling. Tegelijkertijd is het de vraag of de politie wel over het gewenste vermogen beschikt om te voorzien in de voorliggende informatiebehoefte. De informatieafhankelijkheid van gemeenten ondermijnt op momenten de effectiviteit van het lokale gezag en haar capaciteit om regie te voeren over het lokale veiligheidsbestel.

3. *Druk op gebiedsgebonden politie zet preventie en informatiepositie onder druk.* Gemeenten signaleren de impact van schaarse politiecapaciteiten op gebiedsgebonden werk. Om noodhulp en surveillancetaken rond te krijgen, vallen preventieve en signalerende taken, zoals de wijkagent of horecakoppels, van het rooster. Het gevolg is tweeledig. De preventieve werking van een zichtbare en vertrouwde politieaanwezigheid in de wijk vermindert en de informatiepositie van zowel politie als gemeente wordt beperkter. Het ontbreekt gemeenten en politie momenteel aan de personele capaciteit om dit te ondervangen.
4. *De positie van de boa blijft onduidelijk.* De groei van het gemeentelijke handhavingsapparaat lijkt volgens veel gemeenten een reactie op de spanning tussen de behoefte aan lokale regie en nationaal beheer. Naarmate de politie zich (noodgedwongen) terugtrekt uit niet-acute situaties, neemt de gemeente die ruimte in met boas. Dit roept volgens gemeenten fundamentele vragen op over de fragmentatie van bevoegdheden en de grenzen van het geweldsmonopolie. Daarnaast bestaan landelijk nog grote verschillen in de competentie, opleiding en taakopvatting van boas, zonder dat daar een eenduidig antwoord op is geformuleerd. Een landelijk kwaliteitsstelsel en uniformering van taken en bevoegdheden bieden mogelijk uitkomst.
5. *Structurele oorzaken – en dus oplossingen – liggen buiten het veiligheidsdomein.* Een belangrijk deel van de belasting op OOV en politie vindt zijn oorsprong buiten het veiligheidsdomein. Gemeenten en politie fungeren als vangnet voor structurele drukpunten die elders in de samenleving ontstaan. De lokale veiligheidszorg beschikt noch over de bevoegdheden, noch over de middelen om deze structurele oorzaken aan te pakken. Dit is bovendien niet de taak van de politie en het veiligheidsdomein. Een robuuste veiligheidszorg vereist dus niet enkel investeringen in het veiligheidsdomein zelf, maar vraagt om een structureel antwoord op vraagstukken in en coördinatie met aanpalende domeinen zoals bijvoorbeeld de zorg en het sociaal domein.

Reactie van de Commissie Bestuur en Veiligheid: *Van bestrijden naar versterken*

De Commissie Bestuur en Veiligheid herkent zich in de geschetste complexiteit van het lokale veiligheidsbestel en de knelpunten die daar in de gehele veiligheidsketen bij komen kijken. Deze diagnose vraagt om een hernieuwde blik op het veiligheidsdomein. Een waarin veiligheid niet wordt begrepen als het bestrijden van onveiligheid, maar als een bredere opgave die raakt aan het versterken van maatschappelijke veerkracht, leefbaarheid en het sociaal weefsel. Repressie en preventie moeten daarbij terug in balans komen. De focus ligt hierin niet op individuele preventie, maar het versterken van gemeenschappen als geheel.

Veiligheid als brede leefbaarheidsopgave. Wanneer de samenleving veiligheid ziet als een brede leefbaarheidsopgave verschuiven ook de verantwoordelijkheden. De burgemeester treedt hierin niet langer op als hoofdzakelijk handhaver, maar is met het gehele college aan zet om veiligheid in samenhang met leefbaarheid, zorg en sociaal domein vorm te geven. Deze verbreding van het 'veiligheidsdomein' vraagt om een nuchter gesprek over de kerntaak van de politie. De politieorganisatie kan in een structureel krappe arbeidsmarkt immers moeilijk extra capaciteit mobiliseren, terwijl onveiligheid zich niet langer alleen op straat maar ook online afspeelt. Om de druk op repressie te verminderen, moeten burgemeesters de *regelruimte* krijgen om tijdelijk buiten de kaders te doen wat nodig is en bij te dragen aan de 'bedoeling'. Hierdoor kunnen gemeenten onder andere de preventieve rol steviger opnemen. Onderliggend daaraan ligt de vraag wanneer het geweldsmonopolie werkelijk nodig is.

Nieuw veiligheidsdenken vraagt om moed op verschillende niveaus. De landelijke politiek en bestuur zou het lokale veiligheidsbestel structureel moeten versterken, in plaats van op basis van projectfinanciering een wildgroei aan tijdelijke programma's met eigen prestatie-indicatoren te voeden. Van gemeenten vraagt het de moed om de eigen organisatie robuust en duurzaam in te richten, integrale samenwerking tussen directies te stimuleren en gebruik te maken van regelruimte waar die ligt. En ten slotte vraagt dit moed van de samenleving zelf: de overheid kan niet elk risico wegnemen en ook inwoners zelf dragen verantwoordelijkheid voor een vreedzame en rechtvaardige samenleving. Bovenal vraagt dit om een verschuiving van organisatiebelang naar gezamenlijk belang; verantwoording verloopt dan niet langer verticaal binnen de eigen koker, maar via waardengedreven gesprekken en horizontale, lerende verantwoording tussen partners.

Wat betekent dit voor de politie? Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten willen hun regierol over het lokale veiligheidsbestel steviger inrichten, met inachtneming van de complexiteit en verwevenheid van de veiligheidsuitdagingen waar ze voor staan. De mogelijkheden daarvoor liggen op verschillende domeinen en samenwerkingsverbanden, om te beginnen bij de ruimte die OOV-directies zelf krijgen en nemen om strategisch te anticiperen. Als belangrijke partner in het veiligheidsdomein is ook de samenwerking met de politie één van de plekken waar gemeenten naar kunnen kijken. Uit voorgaande knelpunten en de gesprekken met OOV-functionarissen destilleert deze verkenning vier spanningsvelden in die samenwerking. Zij bieden een vertrekpunt voor het inrichten van een toekomstbestendige, strategische samenwerking tussen politie en gemeenten.

- *De afstand tussen regie en operatie.* Gemeenten willen de regie over het lokale veiligheidsbestel inhoud geven. Op lokaal niveau kan dit betekenen dat basisteams zich vaker keren tegen een dynamiek waarin capaciteitsvraagstukken gemeentelijke prioriteiten in het veiligheidsdomein bepalen. Maak capaciteitskeuzes expliciet en bespreekbaar in de driehoek, zodat het gezag stuurt en capaciteitsgedreven keuzes niet stilzwijgend accepteert. Dit stelt ook eisen aan gemeenten zelf: willen zij regie voeren, dan moeten zij dit doen met inachtneming van de structurele krapte bij de politie. Ook landelijk kan dit gevolgen hebben: bijvoorbeeld door het LOVP een zwaardere rol te geven bij de verdeling tussen landelijke en regionale sterkte; het lokale gezag instemmingsrecht te geven bij capaciteitsonttrekking voor landelijke taken; en geormerkte budgetten te beperken ten gunste van vrij besteedbare ruimte op lokaal niveau.
- *Politierol tussen repressie en preventie.* De diagnose dat structurele oorzaken veelal buiten het veiligheidsdomein liggen, heeft als mogelijk gevolg dat preventie een nadrukkelijker rol gaat spelen in het lokale veiligheidsbestel. De verschuiving van repressie naar preventie vraagt om een heldere rolverdeling tussen politie en gemeenten, zeker waar preventie en signalering raken aan de taken van beide organisaties. Zo'n afbakening voorkomt bovendien terugkerende discussies over capaciteit en verantwoordelijkheid. Een heldere rolverdeling begint bij een scherpe afbakening van waar de betrokkenheid en het geweldsmonopolie van de politie onmisbaar zijn voor het bewaken van de openbare orde en veiligheid. Daarbuiten ligt een breder landschap van preventieve taken die gemeenten delen met de politie en andere partners. Gemeenten moeten hier de regie nemen, en samen met politie expliciteren waar diens toegevoegde waarde ligt en waar verantwoordelijkheden juist bij anderen kunnen worden belegd.

- *Fysieke zichtbaarheid versus online aanwezigheid.* De hybride leefwereld vraagt om een politierol in zowel het fysieke als online domein, terwijl de behoefte aan een zichtbare politie op straat en in de wijk onverminderd blijft. Structurele investering van capaciteit in het ene domein kan ten koste gaan van het andere. In de samenwerking en rolverdeling tussen politie en gemeenten dient ook deze balans aan de orde te komen, specifiek als het aankomt op online signalering en preventie. Die afweging wordt bemoeilijkt doordat digitale dreigingen lokaal neerslaan, terwijl hun oorsprong en handelingsperspectieven doorgaans buiten de gemeente liggen.
- *Politie als informatiepartner.* Om regie te kunnen voeren over het lokale veiligheidsbestel en een grotere preventieve rol te kunnen vervullen, hebben gemeenten behoefte aan een sterke informatiepositie. Naast mogelijk aanvullende bevoegdheden voor gemeenten zelf, kan de politie zich actiever opstellen als informatiepartner. Gemeenten geven aan een zekere terughoudendheid te ervaren vanuit de politieorganisatie als het aankomt op informatie-uitwisseling, geboren uit een behoudende interpretatie van bestaande privacywetgeving. Regionale verschillen zijn daarnaast groot en afhankelijk van persoonlijke verhoudingen. De politie zou een eenduidige visie kunnen formuleren op haar rol als voorspelbare informatiepartner, een die uitgaat van een proactieve houding en het lokale gezag in de positie brengt om regie te voeren.

Tot slot. Deze strategische verkenning brengt een grote diversiteit aan uitdagingen en spanningsvelden in het lokale veiligheidsbestel in kaart, specifiek waar het aankomt op kleinstedelijke en plattelandsgemeenten. Deze uitdagingen zijn niet onbekend en sluiten aan bij eerdere diagnoses zoals gesteld door o.a. de VNG. Kijkend naar de komende tien jaar roept dat de vraag op of het veiligheidsdomein inderdaad een nieuw veiligheidsdenken nodig heeft, zoals de Commissie Bestuur en Veiligheid stelt. Het is niet aan deze strategische verkenning om die vraag te beantwoorden, maar de bevindingen geven wel handvatten om het gesprek hierover verder te voeren. Cruciaal daarbij is om onderscheid te maken tussen de niveaus waarop dat gesprek zich afspeelt: slagkracht, structuur en paradigma. Deze verschillende niveaus zijn met elkaar verweven, maar vragen om een ander type ingrijpen. Meer capaciteit lost geen structuurvraagstuk op, en een paradigmawisseling verbetert op zichzelf niet de samenwerking tussen veiligheidspartners. Een gezamenlijke visie op de lokale veiligheidszorg omvat daarmee niet enkel het onderliggende veiligheidsdenken, maar in belangrijke mate ook de structuur en de slagkracht waarmee dat denken in de praktijk vorm krijgt.

Bijlage 1.

Uitgangsscenario

Onderstaand scenario is onder andere gebaseerd op data en prognoses van het CBS, onderzoek van het SCP, en inzichten uit de Strategische Monitor Politie van HCSS. Desondanks blijven de trends en ontwikkelingen die worden opgevoerd onzeker. Het scenario benadrukt bewust drukpunten om in gesprek met gemeenten de toekomstige veiligheidsuitdagingen voor kleinstedelijke en plattelandsgemeenten inzichtelijk te maken. Het scenario is opgesteld in de zomer van 2025.

Aanhoudende bevolkingsdruk ongelijk verdeeld. In 2035 zal de Nederlandse bevolking, ondanks teruglopende geboortecijfers, verder zijn gegroeid tot bijna 19 miljoen inwoners. Kleinstedelijke en plattelandsgemeenten rondom de Randstad zullen een deel van deze groei op zich nemen, met een bijkomende druk op de bestaande woningvoorraad en (sociale) infrastructuur. In met name het Noorden en Oosten van het land is juist sprake van krimp: de bevolking vergrijsd en jongeren vetrekken voor studie of werk naar het Westen. Terwijl sommige regio's voor een substantiële woningbouwopgave staan, kampen krimpgemeenten met leegstand, teruglopende voorzieningen en een toenemende druk op de zorg.

Kloof tussen stad en regio als bron van instabiliteit. De sociaal-maatschappelijke tegenstelling tussen centrum en periferie is het sterkst tussen plattelands- en kleinstedelijke gemeenten enerzijds, en universiteitssteden en welvarende woongemeenten anderzijds. In gemeenten waar dit plaatsgebonden ressentiment sterk leeft, kan sociale onrust verder versterken wanneer de landelijke politiek niet in staat blijkt antwoorden te bieden op maatschappelijke vraagstukken zoals de woningnood, stikstofcrisis of zorgschaarste. Doordat de onvrede over 'Den Haag' vervaagt in een algemeen gevoel van onzekerheid en machteloosheid, vertaalt dit sentiment zich ook naar een groeiend wantrouwen tegenover lokale politici, bestuur en instituties. Steeds vaker uit zich dit in intimidatie, bedreiging en (gewelddadig) protest.

Regionale economische ontwikkeling. In veel kleinstedelijke en plattelandsgemeenten blijft de economische groei achter op het landelijke gemiddelde. Regionale afhankelijkheden van bepaalde sectoren – bijvoorbeeld de maakindustrie, delfstoffenwinning of agrarische sector – maken gemeenten kwetsbaar voor economische krimp en werkloosheid. Juist in sommige kleinstedelijke en plattelandsgemeenten gaat dit gepaard met een versnelde vergrijzing waarbij de bevolking niet alleen verouderd, maar ook kennis en innovatiekracht verdwijnen doordat jongeren verhuizen voor werk en studie. Als de algemene economische situatie in Nederland verslechtert, zal de economische veerkracht van sommige gemeenten kwetsbaar blijken. De sociaal-economische problematiek die hierbij komt kijken kan een vruchtbare voedingsbodem zijn voor allerlei vormen van criminaliteit en zorgproblematiek. Gemeenten botsen daarbij met het rijk omdat ze niet de middelen hebben om alle decentrale verantwoordelijkheden bevredigend in te kunnen vullen.

Migratie en diversiteit. Door het tekort aan grootschalige opvanglocaties voor asielzoekers doet de Rijksoverheid steeds vaker een beroep op kleine en middelgrote gemeenten om ruimte te bieden voor asielzoekerscentra en tijdelijke noodopvanglocaties. Dit kan gepaard gaan met onvrede onder inwoners die zich zorgen maken over de draagkracht van hun lokale gemeenschap en zich niet bij besluitvorming betrokken voelen. Tegelijkertijd is de verwachting dat het aantal arbeidsmigranten de komende jaren blijft toenemen, bijvoorbeeld in sectoren zoals de tuinbouw, vleesindustrie en de logistiek. Huisvesting van arbeidsmigranten kan gepaard gaan met overlast en verminderde leefbaarheid in de buurt, met sociale spanningen tot gevolg. In kleinstedelijke en plattelandsgemeenten met beperkte ervaring in integratiebeleid en weinig middelen voor taalonderwijs, arbeidsmarkt- of maatschappelijke begeleiding kunnen incidenten rond huisvesting, overlast of cultuurverschillen sneller leiden tot sociale onrust.

Landschap geeft vorm aan kwetsbaarheden. De geografische ligging en inrichting van kleinstedelijke en plattelandsgemeenten brengen specifieke veiligheidsuitdagingen met zich mee. Zo fungeren kleinstedelijke gemeenten als knooppunt in regionale criminele netwerken, met drugsgelateerde criminaliteit en ondermijning in kernen en industrieparken tot gevolg. Plattelandsgemeenten krijgen juist te maken met plattelandsondermijning: afgelegen schuren en loodsen huizen drugslabs of hennepkwekerijen en buitengebieden zijn aantrekkelijk voor afvaldumpingen. Economische krimp en een onzekere toekomst voor bijvoorbeeld agrarische bedrijven maken individuen daarnaast gevoeliger voor criminele druk en intimidatie. Grensgemeenten blijven aantrekkelijk voor mobiel banditisme en als doorvoerroute voor de internationale drugshandel.

Extreme weersomstandigheden leggen daarnaast een steeds grotere druk op het landschap en de fysieke leefbaarheid. Extreme hitte raakt met name plattelandsgemeenten, waar droogte een directe impact heeft op de landbouw. En ook in regionale kernen kan hittestress een gezondheidsrisico vormen, met name voor ouderen. Aan de andere kant kan extreme neerslag lokale afwatering overweldigen, wat met name voor gemeenten gelegen naast waterwegen tot een verhoogd overstromingsrisico leidt. Klimaatproblemen lopen het risico veronachtzaamde lange baankwesties te worden waardoor de kans op calamiteiten toeneemt.

Online dynamieken vertalen zich naar fysieke dreiging. Naast 'traditionele' vormen van digitale criminaliteit, zoals phishing en ransomware, ontstaan op het internet dynamieken die in toenemende mate een bedreiging vormen voor de maatschappelijke stabiliteit. Zo vertalen online spanning tussen groepen jongeren of verschillende bevolkingsgroepen zich naar bedreigingen en geweldsincidenten op straat. Daarnaast kan maatschappelijke onvrede in chatgroepen snel en in een zelfversterkende dynamiek uitgroeien tot massale en soms gewelddadige acties tegen bijvoorbeeld politieke instituties of azc's. Ook radicalisering speelt in toenemende mate af op het internet, vaak op jonge leeftijd.

Trends in regionaal bestuur. De decentralisatie van overheidstaken naar gemeentelijk niveau blijft druk leggen op Nederlandse gemeente. Ook kleinstedelijke en plattelandsgemeenten krijgen te maken met steeds complexere taken in bijvoorbeeld het sociaal domein, maar ook op het gebied van veiligheid en klimaatadaptatie. Dit terwijl deze gemeenten vaak niet de middelen hebben om hier een gedegen antwoord op te geven, zeker als de bezuinigen op het gemeentefonds structureel doorgang vinden. Daardoor ontbreekt soms specialistische capaciteit op het gebieden als jeugdzorg, ondermijning, radicalisering of klimaatadaptatie. Gemeentefusies leveren schaalvoordelen op, maar kunnen ook gepaard gaan met toegenomen bestuurlijke complexiteit en verlies van lokale identiteit. Regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten bieden soms een uitkomst, maar kennen minder democratische legitimiteit. Groeiende taken, gebrek aan middelen en bestuurlijke complexiteit vergroten het risico dat gemeenten bij crises of maatschappelijke onrust voldoende slagvaardig kunnen optreden.



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