



Veilig lokaal

Gemeentelijke regie op lokale veiligheid

VNG Meerjarenagenda Veiligheid 2025 – 2030

Meerjarenagenda Veiligheid



Prioritaire thema's:



Gemeentelijke regie op lokale veiligheid

- Veiligheid bij het college
- Toezicht en handhaving
- Modernisering handnavingsbestel
- Informatie-uitwisseling
- Veilige publieke dienstverlening



Maatschappelijke onrust

- Kennis en informatie



Zorg en Veiligheid

- Verward en onbegrepen gedrag
- Landelijke agenda Stuurgroep Zorg en Veiligheid
- Geweld tegen vrouwen
- Informatiepositie



Ondernijning

- Wijkgerichte aanpak
- Aanpak mensenhandel
- Dialoog over het drugsbeleid in Nederland
- Aanslagen met explosieven
- Vuurwerk
- Doeltreffend gebruik van data



Digitale veiligheid

- Voorbereiden op digitale ontwrichting
- Online aangejaagde ordeverstoringen
- Versterken van digitale weerbaarheid



Weerbare overheid en samenleving

- Lokale regie op nationale paraatheid

Essentiële instrumenten van gemeenten:



Weerbaarheid

- 1 Preventie en preparatie
- 2 Communicatie



Vakmanschap en kennis

- 1 Opleiding, training en oefening
- 2 Samenspel bestuurs- en strafrecht)



Informatiepositie

- 1 Goed gebruik van data intergemeentelijke/
- 2 Interbestuurlijke samenwerking)

Inhoud

Inleiding	4
Context	4
Missie en Doelstelling	5
Doelstellingen	6
Gemeentelijke regie op lokale veiligheid	7
Lokaal perspectief	7
Gemeentelijke regie op veiligheid	9
Veiligheid bij het college	9
Toezicht en handhaving	9
Modernisering handhavingsbestel	10
Informatie-uitwisseling	10
Veilige publieke dienstverlening	10
Ondermijning	12
Wijkgerichte aanpak	12
Aanpak mensenhandel	12
Dialogoog over het drugsbeleid in Nederland	13
Aanslagen met explosieven	13
Vuurwerk	13
Doeltreffend gebruik van data	14
Maatschappelijke onrust	15
Kennis en informatie	15
Digitale veiligheid	16
Voorbereiden op digitale ontwrichting	16
Online aangejaagde ordeverstoringen	16
Versterken van digitale weerbaarheid	16
Weerbare overheid en samenleving	18
Lokale regie op nationale paraatheid	18
Zorg en Veiligheid	20
Verward en onbegrepen gedrag	20
Landelijke agenda Stuurgroep Zorg en Veiligheid	20
Geweld tegen vrouwen	20
Informatiepositie	21

Inleiding

In de Meerjarenagenda Veiligheid (hierna: Meerjarenagenda) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt vooruitgekeken naar de veiligheidsthema's die de komende jaren belangrijk zijn en blijven voor de VNG. Deze Meerjarenagenda is het resultaat van een vraag van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid, die concludeert dat het gesprek rond veiligheid vaak wordt beheerst door de actualiteit en 'waan van de dag'. De Meerjarenagenda stelt de VNG in staat om aandacht te creëren voor de ontwikkelingen en ambities van de toekomst. Zo willen we ook binnen het veiligheidsdomein de stap naar voren zetten.¹

Aan de basis van de Meerjarenagenda ligt het essay 'Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030' van dr. Pieter Tops, dr. Julien van Ostaaijen en Rob Boswijk. In dit essay zijn trends, ontwikkelingen en de bijkomende uitdagingen in het veiligheidsdomein benoemd.² Deze kennis is verder aangevuld met de inzichten van verschillende collega's binnen de VNG en van onze partners. In dit proces zijn de inhoudelijke, trendmatige thema's en rode draden van deze Meerjarenagenda tot stand gekomen.

Context

Deze Meerjarenagenda staat niet op zichzelf. Voor een deel wordt doorontwikkeld op de veiligheidsthema's waar de VNG al aan werkt. Verschillende partnerorganisaties in het veiligheidsdomein hebben ook eigen producties en vergezichten ontwikkeld. Binnen de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid is een gesprek gestart rond de toekomstverwachtingen in het veiligheidsdomein. Met diverse van deze trajecten zijn er dwarsverbanden in deze Meerjarenagenda.

Gesprekken rond veiligheid

Op initiatief van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid heeft criminoloog Marnix Eysink Smeets de paper 'De positie van het lokaal bestuur in veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid' geschreven, als gespreksleidraad voor de commissie.³ Dit als een meer verdiepende analyse na(ast) de eerdergenoemde trendmatige analyse van Tops. In de paper wordt beschreven hoe het huidige veiligheidsbestel tot stand is gekomen en hoe het veiligheidslandschap sinds de 'grote verbouwing' van het veiligheidsbestel in beweging is gebleven. Het resultaat, zo schrijft Eysink Smeets, is een veiligheidsbestel in onbalans. Er is, in relatief korte tijd, een meervoudige onbalans ontstaan in het bestel en het beleid, waardoor het inmiddels alle actoren uit dat bestel 'over de schoenen loopt'. Dit komt door externe factoren, zoals de snelle verandering van het veiligheidslandschap, resulterend in veelkoppiger en deels nieuwe veiligheidsopgaven, die ook nog eens minder lokale worteling kennen dan voorheen. Maar ook door interne factoren, zoals de manier waarop op nieuwe veiligheidsuitdagingen is gereageerd en door eerder gemaakte keuzes voor schaalvergroting, organisatievormen, sturing en financiering. De positie van het lokaal bestuur komt hierdoor in het gedrang. Daarom gaat de VNG in gesprek met lokale bestuurders en met de partners in het veiligheidsbestel. Want daar ziet Eysink Smeets een 'window of opportunity'.

Een aanzet tot dit gesprek met de partners is eerder ook al gedaan door de Regioburgemeesters. Met steun van de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), hebben zij het 'Manifest Lokaal Gezag 2024' opgesteld over de spanningen die zijn ontstaan binnen het politiebestedel.⁴ Op basis van negen knelpunten roept het manifest op om vast te houden aan de

1 Verenigingsstrategie VNG 2030; [Een stap naar voren](#)

2 Essay Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030: [Normaliseren, versnellen en alert blijven](#) | VNG pagina 7

3 Marnix Eysink Smeets: [De positie van het lokaal bestuur in het veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid](#)

4 [Manifest 'Lokaal gezag 2024'](#)

gemaakte afspraken en rolverdeling tussen het lokaal bestuur, de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁵ De VNG werkt via het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOPV) aan de vervolgstategie rond het manifest en de uitwerking van mogelijke oplossingsrichtingen.

Er zijn ook andere strategische trajecten gaande binnen het veiligheidsdomein. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is bezig met de uitwerking van de white paper Visie op de Politiefunctie, de politie heeft haar strategische agenda opgeleverd⁶ en aan de zijde van het Openbaar Ministerie (OM) werkt de voorzitter van het College van Procureurs-generaal aan een visie op hun positie in het veiligheidsdomein.

VNG Veiligheid

De VNG is op verschillende manieren betrokken bij een breed scala aan veiligheidsthema's. Hierbij functioneert de VNG als vertegenwoordiging van gemeenten bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen en werkt de vereniging samen met partners binnen in projecten en programma's (zoals Samen tegen Mensenhandel). Daarnaast organiseert en faciliteert de VNG kennisnetwerken (bijvoorbeeld het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust), en bieden we praktische ondersteuning (zoals de evaluatie en doorontwikkeling van het modeluniform voor gemeentelijke handhavers). Vanuit deze brede betrokkenheid zijn voor 2025-2030 prioritaire veiligheidsthema's benoemd en uitgelicht:

- Gemeentelijke regie op veiligheid
- Ondernijning
- Maatschappelijke onrust
- Digitale veiligheid
- Weerbare overheid en samenleving
- Zorg en veiligheid

Missie en Doelstelling

Voor gemeenten is het belangrijk dat er, naast de gesprekken over rollen en verantwoordelijkheden, ook strategische aandacht blijft bestaan voor de kwesties die dagelijks invloed hebben op de lokale veiligheid. Dat past binnen de missie van de VNG.

Missie

De VNG vertegenwoordigt gemeenten op landelijk niveau en biedt hen ondersteuning en handvatten om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen binnen het veiligheidsdomein.

De ambities in de Meerjarenagenda sluiten aan op de drie pijlers van de VNG: kennisdeling, belangenbehartiging en dienstverlening.

Kennisdeling

Er wordt veel gevraagd van gemeenten, ook op het gebied van veiligheid. Hiervoor is kennis nodig. Voor een deel gaat dit over lokale kennis: weten wat er speelt in de buurten en binnen de lokale gemeenschappen. Een groot deel gaat ook over inhoudelijke en procesmatige kennis. De VNG faciliteert kennisdeling, onder anderen via netwerken, webinars of de verschillende VNG Fora.

5 [Actueel - Regioburgemeesters](#)

6 [Strategische agenda politie 'Stevig staan in deze tijd' | politie.nl](#)

Belangenbehartiging

De VNG zit aan tafel bij de landelijke politiek en rijksoverheid om gemeenten te vertegenwoordigen. Zo kunnen gemeenten het gesprek aangaan over de randvoorwaarden die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren.

Dienstverlening

Sommige taken vragen om capaciteit of middelen die niet elke gemeente in huis heeft. De VNG pakt hierin een rol door hulpmiddelen te ontwikkelen waarvan alle gemeenten gebruik kunnen maken. Denk hierbij aan het dashboard [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl) en Datavoorziening Onregelmatigheden Op de Kaart (DOOK). De laatste betreft een applicatie die gemeenten helpt bij het onderzoeken van bepaalde ondermijningsvraagstukken.

Doelstellingen

De Meerjarenagenda stimuleert gemeenten om zich proactief voor te bereiden op de veiligheidsopgaven richting 2030. Hierbij bouwen we voort op de kennis uit het essay *Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030* en de inzichten van partners en deskundigen. Een belangrijk uitgangspunt is de constatering dat het huidige veiligheidsbestel uit balans is geraakt. De VNG zet zich daarom in voor een evenwichtiger verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden tussen lokaal bestuur, politie en rijk.

Daarnaast faciliteert de VNG de dialoog tussen gemeenten en hun partners binnen het veiligheidsbestel, zoals politie, openbaar ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Door middel van gesprekken, gezamenlijke analyses en het uitwerken van oplossingsrichtingen wordt gezocht naar manieren om de geïdentificeerde knelpunten structureel te verhelpen.

De VNG ondersteunt ook de gemeentelijke praktijk. Via netwerken, programma's en handreikingen wordt kennisdeling bevorderd en krijgen gemeenten concrete instrumenten aangereikt om hun beleid te versterken. Tegelijkertijd wordt ingezet op het verbeteren van interne structuren, samenwerking en informatiepositie, zodat gemeenten beter toegerust zijn om effectief en toekomstgericht te opereren in het veiligheidsdomein.

De Meerjarenagenda markeert daarmee een stap naar een meer samenhangende en toekomstbestendige benadering van veiligheid, waarin gemeenten met hun college en gemeenteraad in positie worden gebracht om hun rol als eerstverantwoordelijke voor de lokale veiligheid met kracht te vervullen.

Gemeentelijke regie op lokale veiligheid

In de VNG Verenigingsstrategie 2030 wordt het belang van het lokale perspectief bepleit met de introductie van het begrip 'de omkering'.⁷ De omkering beschrijft een vorm van medebewind waarin de lokale overheid het voortouw neemt in de samenwerking met de rijksoverheid door maatschappelijke kwesties te signaleren en hier gepaste oplossingen voor aan te dragen. Als 'eerste overheid' staan gemeenten het dichtst bij de leefwereld van hun inwoners, zowel door de eigen ogen en oren op straat, door samenwerking met de politie en door de nauwe contacten met maatschappelijke partners. Gemeenten kunnen de lokale veiligheidskwesties plaatsen binnen de (sociaaleconomische) context van de wijken en buurten, bijvoorbeeld door hun zicht op de zorg- en hulpvragen die spelen bij hun inwoners. Zo kunnen gemeenten de complexiteit van maatschappelijke kwesties doorgronden en hier integrale en duurzame oplossingen voor aandragen.

Visie

Veilig zijn is fundamenteel voor de leefbaarheid in gemeenten. Als 'eerste' overheid, staan gemeenten het dichtst bij inwoners. Daarom signaleren zij uitdagingen op het gebied van veiligheid en voeren zij regie over de aanpak.

Lokaal perspectief

Het lokaal perspectief op veiligheid houdt niet op bij het tegengaan van (mogelijke) onveiligheid: het richt zich op wat nodig is om veiligheid actief te creëren en te versterken in de buurten, wijken, dorp of steden. Vandaar de titel van 'Veilig Lokaal, gemeentelijke regie op lokale veiligheid'. Deze benadering legt de nadruk op leefbaarheid en vraagt om een proactieve aanpak waarin veiligheid en leefbaarheid hand in hand gaan. Veiligheid is daarmee geen afzonderlijk domein, maar verweven met verschillende werkzaamheden van gemeenten. Dit komt op drie manieren terug in het veiligheidswerk: de focus op weerbaarheid, het belang van vakmanschap en het verstevigen van de informatiepositie van gemeenten. Deze drie facetten lopen als rode draden door de Meerjarenagenda.

Door de **weerbaarheid** van inwoners en ondernemers te vergroten, sterken gemeenten hen tegen de impact van negatieve invloeden of incidenten. Het vergroten van de weerbaarheid reikt voorbij het veiligheidswerk en vraagt om goede domeinoverstijgende samenwerking met collega's binnen én buiten de gemeente. Een leefbare en veilige gemeente bestaat ook uit weerbare bestuurders en ambtenaren. Daarom blijft de VNG zich inzetten voor de randvoorwaarden die hiervoor nodig zijn.

Om uitdagingen op het gebied van veiligheid aan te gaan en regie te voeren over de aanpak, leunen gemeenten ook op **vakmanschap**. Dit verdient extra aandacht om meerdere redenen. Dat komt deels omdat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en een hoog verloop onder medewerkers. Maar ook de complexiteit van veiligheidskwesties vraagt om deskundigheid die tot stand moet komen door personeel goed op te leiden en hun kennis en vaardigheden voortdurend door te ontwikkelen.

7 [Verenigingsstrategie VNG 2030](#)

Het belang van de gemeentelijke **informatiepositie** blijft de komende jaren groeien. Om deze zo goed mogelijk te benutten, is intragemeentelijke informatie-uitwisseling belangrijk. Want gemeenten beschikken al over veel relevante informatie. Die uitwisseling vraagt om duidelijke regels en effectieve samenwerking. De mogelijkheden rond de informatiepositie groeien ook op regionaal niveau. Dit is nodig, bijvoorbeeld wanneer veiligheidskwesties gemeentegrenzen overstijgen of gemeenten hun krachten bundelen om efficiënter te kunnen werken. Belangrijk blijft hierbij dat gemeenten eigenaarschap over deze informatiepositie behouden. Zo houden gemeenten veiligheid dichtbij.



Thema 1

Gemeentelijke regie op veiligheid

Veiligheidswerk gedijt bij goede samenwerking met afdelingen binnen de gemeente, het college en de gemeenteraad, buurgemeenten, partners in de regio, de provincie, de rijksoverheid, én met het maatschappelijk middenveld, ondernemers en inwoners. Gemeenten hebben een regierol in deze samenwerkingen. Om hier de juiste invulling aan te geven, is nodig dat gemeenten beschikken over de capaciteit, kennis en informatie die hiervoor nodig is. Ook binnen de gemeentelijke organisaties moet veiligheid een centrale plek innemen: zowel als het gaat over de veiligheid van inwoners, als die van de organisatie en gemeenteambtenaren zelf.

Veiligheid bij het college

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde binnen de gemeente. Ook veiligheid valt doorgaans onder zijn of haar portefeuille, hoewel steeds meer gemeenten een wethouder veiligheid aanstellen. Veiligheidsvraagstukken raken immers vaak ook andere beleidsterreinen, zoals jeugd, zorg, leefbaarheid en ondermijning. Goede samenwerking tussen de afdeling veiligheid, andere beleidsafdelingen zoals het sociaal domein, het college en de gemeenteraad is daarom essentieel. De VNG wil verkennen of de regierol van de burgemeester expliciet in de Gemeentewet kan worden vastgelegd. Een duidelijke wettelijke verankering van deze regierol versterkt de legitimiteit van de coördinerende taak van de burgemeester binnen het lokaal veiligheidsdomein. Zo'n verankering biedt helderheid over verantwoordelijkheden, vergemakkelijkt gegevensdeling en voorkomt versnippering in de samenwerking tussen partners. Daarmee draagt deze bij aan een effectievere aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken en een beter afgestemd, integraal veiligheidsbeleid binnen gemeenten.

Toezicht en handhaving

De rol en taak van handhaving is volop in ontwikkeling. Gemeentelijke handhavers hebben een steeds breder takenpakket en hebben, mede door hun professionalisering, een belangrijke rol in de leefbaarheid en veiligheid van buurten en wijken. Een handhaver heeft een toezichhoudende taak en een boa-taak en blijft in gemeentelijke dienst. Naast landelijke ontwikkelingen op het gebied van handhaving zien we ook wijzigingen in taken en werkzaamheden van handhavers op lokaal niveau. Lokaal is de burgemeester (nog) belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). Het gaat hierbij om 'de door het lokale bestuur gewenste gereguleerde normale omgang van zaken van het gemeenschapsleven in, aan en zichtbaar vanaf de openbare ruimte'.⁸ De politie en handhaving (boa's) zijn sterk verankerd in hun eigen organisaties en kunnen complementaire taken hebben, die zij in afstemming en met elkaar uitvoeren. De handhaver van de toekomst is een herkenbare, goed opgeleide, lokaal verankerde handhavingsprofessional die opereert binnen een landelijk uniform kader. Deze functionaris vervult een brugfunctie tussen inwoner en gemeentelijke overheid en handelt binnen heldere, breed gedragen bevoegdheids- en taakkaders. Lokaal zal de taakstelling, prioriteitstelling en capaciteit bepaald worden door

8 M.A.D. W. de Jong, 'Commentaar op art. 172 Gemw', aant. 2, in: J.L.W. Broeksteeg & R.J.M.H. de Greef (red.), Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Gemeenteraad en College om vervolgens gezamenlijk met partners, zoals de politie, zorg te dragen voor een leefbare en veilige buurt, wijk en gemeente.

Modernisering handhavingsbestel

De afgelopen jaren is het belang van een sterk gemeentelijk handhavingsapparaat toegenomen. Deze ontwikkeling hangt samen met de toegenomen toezichtstaak, bijvoorbeeld ook in het sociaal domein, en de terugtrekking van de politie uit dagelijkse toezicht- en handhavingstaken. Handhavers spelen samen met de politie een cruciale rol in het lokale veiligheidsbeleid, maar stuiten vaak op beperkingen in bevoegdheden en middelen. Het huidige stelsel vraagt om een modernisering waarin handhavers in hun boa-taak meer ruimte krijgen om effectief op te treden en handelingsverlegenheid voorkomen wordt door een brede en generieke bevoegdheid. Goede handhaving begint bij een juiste balans tussen preventie, preparatie en repressie, waarbij gemeenten de ruimte hebben om eigen afwegingen te maken.

Informatie-uitwisseling

Samenwerking met de politie, het Openbaar Ministerie en inspectiediensten is essentieel om overlap te voorkomen en informatie-uitwisseling te bevorderen. De maatschappelijke ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat boa's flexibel en goed uitgerust zijn. Uniformiteit op landelijk niveau is wenselijk als het gaat om bevoegdheden, uniformiteit in uitstraling en opleidingseisen die voldoen aan de huidige tijd. Een landelijk handhavingssysteem dat informatie kan uitwisselen met het politiesysteem en inspectiediensten en een vertegenwoordiging van handhaving op de regionale meldkamers is belangrijk voor een goede samenwerking met de politie. Gemeentelijke handhaving dient onderwerp te worden in de lokale driehoek. Zo wordt ook op bestuurlijk niveau de gezamenlijke inzet van handhaving en politie geborgd.

Veilige publieke dienstverlening

Bij de gemeente komt publieke dienstverlening samen. Zowel ambtenaren als ambtsdragers kunnen daarom geëmotioneerde of onvoorspelbare personen tegenkomen tijdens hun werk. Soms leidt dit tot incidenten. Denk aan handhavers of medewerkers op gemeentehuizen die agressief worden bejegend, raadsleden of wethouders die geïntimideerd worden, of aan burgemeesters die zelfs een saferoom in hun huis moeten plaatsen.

Gemeenten moeten deze incidenten altijd registreren, bij voorkeur in het (landelijke) Gemeentelijke Incidenten Registratiesysteem (GIR) om ook landelijke beelden en trends te signaleren. Door het registreren van meldingen houden gemeenten zicht op incidenten. Registratie vormt ook het beginpunt van de (na)zorg voor betrokken medewerkers en eventuele maatregelen tegen de dader en/of om soortgelijke incidenten te voorkomen. Zo vormt registratie de eerste stap van een duidelijk proces in de afhandeling van alle incidenten, ongeacht de aard van het incident of de rol die de betrokkenen bij de gemeente hebben. Binnen elke gemeente is ook een centrale accounthouder, gepositioneerd onder de gemeentesecretaris, die toeziet op deze registraties en dient als aanspreekpunt voor vragen en signalen rond veilige publieke dienstverlening. Doordat alle gemeenten met hetzelfde meldsysteem (gaan) werken, kunnen meldingen ook op centraal niveau worden ingezien om trendanalyses uit te voeren. De VNG zal dit dan met de verschillende departementen oppakken, bijvoorbeeld door kennis of handvatten te delen (bijvoorbeeld rond preventie, preparatie, repressie of nazorg) of knelpunten op centraal of politiek niveau te agenderen.

De VNG:

- Faciliteert (onderlinge) kennisdeling, wanneer gemeenten knelpunten of kennishiaten signaleren.
- Verkent of sommige onderdelen rondom gemeentelijke handhaving centra(a)l(er) georganiseerd kunnen worden.
- Vertegenwoordigt gemeenten op centraal niveau om de weerbaarheid van gemeentelijke organisaties te vergroten en de veiligheid van ambtenaren en ambtsdragers te waarborgen.



Thema 2

Ondermijning

Met een ondermijningsaanpak behoeven gemeenten hun inwoners en ondernemers zoveel mogelijk voor de ondermijnende effecten die georganiseerde misdaad op hen kan hebben. Gemeenten zijn hierin een belangrijke schakel vanwege hun informatiepositie, (preventieve) hulpverlening en de bestuursrechtelijke maatregelen die zij kunnen treffen. Door de samenwerking met de strafrechtketen en publieke en private partners regelmatig te evalueren, behouden alle partijen voldoende ondersteuning, invloed en eigenaarschap.

Wijkgerichte aanpak

Gemeenten richten zich op veiligheid dicht bij de inwoners en zien waar de noodzaak of behoeften liggen om meer inzet te plegen. Aanwezigheid in de wijken is daarom onmisbaar in de preventie en aanpak van ondermijnende criminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan ondermijning in de zorgsector, die zichtbaar wordt wanneer gemeenten veranderingen in het straatbeeld herkennen en goed contact onderhouden met de inwoners en ondernemers in deze straten. Door passende maatregelen en oplossingen voor deze signalen te realiseren, kunnen gemeenten bijdragen aan veilige en weerbare gemeenschappen en vooral ook weerbare jeugd, jongeren en jongvolwassenen. Dit vraagt om consistentie in beleid en uitvoering. Lange termijninvesteringen zijn daarom essentieel voor een sterke wijk- of gebiedsgerichte aanpak.

Aanpak mensenhandel

Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij waarbij slachtoffers worden uitgebuit en in aanraking komen met verschillende vormen en gradaties van geweld. Mensenhandel komt overal voor en in verschillende vormen en ondermijnt de samenleving: of het nu om seksuele uitbuiting, arbeidsuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering gaat. De aanpak van mensenhandel vraagt om vakmanschap en actieve samenwerking binnen en tussen regio's en met partnerorganisaties. Gemeenten spelen hierin een sleutelrol; zij zijn de lokale oren en ogen en zijn verantwoordelijk voor preventie, signalering, veiligheid, toezicht en handhaving en zorg en opvang voor slachtoffers. Ook hier zijn jonge mensen kwetsbaar, om slachtoffer en/of dader te worden. Omdat mensenhandel een zogenoemd 'haaldelict' is, moeten gemeenten actief toezicht houden op misstanden, gericht op risicogroepen waarvan bekend is dat zij zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden.⁹ Zoals arbeidsmigranten, (jonge) sekswerkers en mensen in beschermd of begeleid wonen. Ook dienen de signalen op de juiste plek te komen voor een goed vervolg in de keten. Dit alles vraagt om specifieke deskundigheid, actieve samenwerking en een goede informatiepositie.

Inmiddels hebben veel gemeenten mensenhandelbeleid vastgesteld. De eerste, belangrijke stap is dus gezet. Om echter te voorkomen dat dit een papieren werkelijkheid wordt, is een stevig uitvoeringsplan nodig, een gedegen samenwerkingsstructuur en ontwikkeling in vakbekwaamheid. Gemeenten kennen vaak echter structurele uitdagingen die impact hebben op de uitvoering van hun mensenhandelbeleid. Zoals capaciteitsproblemen, complexiteit van het zorgsysteem, gebrek aan de benodigde expertise en voldoende financiële middelen, versnippering en de afwezigheid van monitoring en evaluatie. De VNG erkent deze uitdagingen en ondersteunt gemeenten om hierin

⁹ Een haaldelict komt niet vanzelf bij de politie en moet actief worden opgespoord.

mee te denken, om zo te komen tot werkbare oplossingen en alternatieven om zo hun uitvoering van het mensenhandelbeleid toch solide neer te kunnen zetten. Daarbij wordt nadrukkelijk gezocht naar samenhang met aanpalende trajecten, zoals de uitvoeringsondersteuning rond arbeidsmigranten en het domein van Wmo/beschermd wonen, zodat kennis en uitvoering elkaar versterken. Gemeenten staan dus aan de lat om hun beleid in de komende jaren te vertalen naar een daadkrachtige uitvoering, waarin de VNG een belangrijke rol heeft in de ondersteuning hiervan.

Dialogoog over het drugsbeleid in Nederland

Enerzijds bevindt het experiment gesloten coffeeshopketen zich met een aantal gemeenten steeds dichter bij implementatie en uitvoering. Anderzijds worden steeds meer (groepen) nieuwe verdovende middelen, de zogenoemde Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS), verboden. Daarmee geeft de politiek verschillende signalen aan de samenleving over wat we verbieden en wat niet. De VNG zou bezien vanuit de gemeentelijke uitvoering en met de lessen vanuit voornoemd experiment een bijdrage kunnen leveren aan de dialoog over de toekomst van het drugsbeleid.

Aanslagen met explosieven

De afgelopen jaren is er in Nederland sprake van een zorgwekkende toename van het aantal geweldsincidenten waarbij explosieven worden gebruikt. Een aanslag met een explosief heeft grote maatschappelijke gevolgen. Voor slachtoffers, familieleden en omwonenden is een aanslag bedreigend en heeft enorme impact, zeker wanneer deze op een woning plaatsvindt. Om deze problematiek integraal aan te pakken, is het Offensief Tegen Explosies (hierna: OTE) opgericht. Het OTE bestaat naast de VNG uit vertegenwoordigers namens de G4, de G40 de politie, het Openbaar Ministerie, de reclasseringsorganisaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid, VNO-NCW/MKB Nederland (namens het bedrijfsleven), het Verbond van Verzekeraars en Aedes (namens woningbouwcorporaties).

Er komt veel op een gemeente af bij een dergelijke aanslag en het palet aan maatregelen lijkt nog niet bij elke gemeente bekend. De VNG ondersteunt gemeenten hierbij middels het Netwerk Explosies In Gemeenten (hierna: NEIG). Het NEIG communiceert via een VNG-forum en bestaat uit experts op het gebied van openbare orde en veiligheid, medewerkers van de VNG en van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Om het NEIG te versterken zijn er diverse interventies bedacht. Deze hebben als doel om het netwerk zichtbaarder te maken, de leden van het NEIG meer met elkaar te laten verbinden en het ondersteunen en stimuleren van informatieverzameling en -deling. De VNG speelt hierin een sleutelrol en neemt het initiatief om de interventies te verspreiden. Ook het Landelijk Handelingskader Explosies, dat de VNG heeft geschreven namens de Werkgroep Lokale Aanpak binnen het OTE, wordt via het NEIG verspreid.

Vuurwerk

Een groot deel van de aanslagen met explosieven die in gemeenten plaatsvinden, wordt door (zeer) jonge mensen gepleegd met zwaar, professioneel vuurwerk, waarbij vaak flitspoeder als lading wordt gebruikt. Dit onderstreept het belang van een gerichte aanpak van (illegaal) vuurwerk en de bredere context van de jaarwisseling. De VNG ondersteunt gemeenten hierin actief. De implementatie van de Wet Veilige Jaarwisseling brengt voor veel gemeenten de nodige uitdagingen en onduidelijkheden met zich mee. De VNG speelt hierin een belangrijke rol door kennisdeling te faciliteren via de VNG Fora en door het organiseren van onder meer webinars. In de aanloop naar de jaarwisseling trekt de VNG dus samen met gemeenten op en wordt kennisdeling en onderlinge verbinding bevordert.

Doeltreffend gebruik van data

Doeltreffend veiligheidsbeleid en een efficiënte uitvoering begint bij gedegen informatie. Hiervoor is het belangrijk dat gemeenten goed en rechtmatig gebruik maken van data. Dit begint voor gemeenten bij het op orde hebben van de basisregistraties, bijkomend voordeel hiervan is dat up-to-date basisregistraties ook kunnen leiden tot extra middelen uit het gemeentefonds. Om data op een goede en rechtmatige manier te delen, is het nodig dat er duidelijke regels rond informatie- en gegevensdeling bekend bij de CISO's en FG's van alle gemeenten.¹⁰ Wanneer wordt getwijfeld of data gedeeld of gebruikt mag worden, is voor ambtenaren duidelijk bij wie zij deze vraag kunnen neerleggen binnen hun organisatie.

De VNG ondersteunt gemeenten in het toepassen van data middels de Datavoorziening Onregelmatigheden Op de Kaart (DOOK). Daarmee kunnen gemeenten in samenwerking met het netwerk en binnen de juridische kaders data onregelmatigheden zichtbaar maken. Gemeenten kunnen (met behulp van AI) de in kaart gebrachte data vervolgens zelf duiden en de afweging maken om een handhavingstraject te starten.

De VNG:

- Dient als platform voor het delen van kennis rond de brede gemeentelijke ondermijningsaanpak en biedt praktische ondersteuning middels dashboards zoals waarstaatjegemeente.nl en '[Zicht op ondermijning](#)' en via DOOK.
- Ondersteunt gemeenten met de acties binnen het landelijke programma 'Samen tegen Mensenhandel', vooral met het faciliteren van een landelijk leernetwerk mensenhandel, het bevorderen van de bestuurlijke betrokkenheid en het delen van landelijke ontwikkelingen.
- Ondersteunt gemeenten bij de aanpak van aanslagen met explosieven door het Netwerk Explosies In Gemeenten te versterken;
- Ondersteunt gemeenten bij de aanpak tegen (illegaal) vuurwerk en bij de implementatie van de Wet Veilige Jaarwisseling, door onder andere in te zetten op kennisdeling via het VNG-forum.
- Signaleert binnen gemeenten welke (nieuwe) criminaliteitsfenomenen opkomen en brengt deze onder de aandacht bij ketenpartners en de landelijke politiek.

10 Chief Information Security Officer en Functionaris voor Gegevensbescherming



Thema 3

Maatschappelijke onrust

Gemeenten krijgen steeds vaker te maken met de gevolgen van onrust en ongenoegen vanuit hun inwoners. Denk hierbij aan protesten rond AZC's, demonstraties en online aangejaagde ordeverstoringen. Ook is er de groep van 'soevereinen' of 'autonomen', die zich afkeren van de maatschappij en vooral de instituties en deze niet meer erkennen. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat mensen zich veilig kunnen uiten over de onderwerpen die hen raken. Daarbij moet de gemeente de balans bewaren tussen het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting en de veiligheid en openbare orde. Ook wanneer ongenoegen onderhuids groeit, is het belangrijk dat gemeenten dit duiden en hier proportioneel mee om kunnen gaan. Hier wordt aangesloten op de ambities in de VNG Agenda Maatschappelijke Onrust 2024 – 2026.

Kennis en informatie

Maatschappelijk ongenoegen kan veel aandacht krijgen in de landelijke media maar heeft niet binnen elke gemeente dezelfde urgentie of verschijningsvorm. Het is belangrijk dat gemeenten kennis hebben van de verschillende manieren waarop ongenoegen zich kan uiten en weten hoe zij hiermee om kunnen gaan. Wanneer ongenoegen zich uit in de samenleving of binnen lokale gemeenschappen en de gemeente hierdoor wordt verrast, kunnen zij advies inwinnen, bij partnerorganisaties in de regio of bij de VNG.

De VNG brengt regionale samenwerkingen samen om kennis uit te wisselen en te leren van elkaars praktijk op het gebied van maatschappelijk ongenoegen en onrust. Zo wordt de netwerk- en informatiepositie van gemeenten uitgebreid en verstevigd. Daarnaast haalt de VNG binnen deze netwerken vragen en signalen op waaraan op centraal niveau kan worden bijgedragen. Gemeenten kunnen de VNG ook zelf benaderen bij vragen of signalen. We nemen zo snel mogelijk contact op en staan naast de betreffende gemeente om hen te ondersteunen. Dit kan zowel door de VNG als door het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO), waar de VNG onderdeel van is. Via het OMO kunnen er bijvoorbeeld experts ingehuurd worden die een gemeente in een bepaalde situatie kunnen ondersteunen.

De VNG:

- Blijft behoeften en signalen ophalen bij gemeenten. Waar nodig wordt ingezet op kennisdeling.
- Biedt proactief ondersteuning aan gemeenten waar incidenten plaatsvinden in de vorm van kennisinput, advies of verbinding met andere partijen.



Thema 4

Digitale veiligheid

Ontwikkelingen in de digitale wereld kennen altijd een maatschappelijke weerslag. Voor gemeenten is het een uitdaging om deze ontwikkelingen bij te benen. In de VNG Agenda Digitale Veiligheid 2028 staan de ambities van de VNG uitgeschreven.¹¹ Drie hoofdthema's lichten we hier toe: de voorbereiding op digitale ontwrichting, online aangejaagde ordeverstoringen en het stimuleren van de digitale weerbaarheid van inwoners en ondernemers.

Voorbereiden op digitale ontwrichting

Verstoringen van de digitale infrastructuur kunnen ontwrichtende gevolgen hebben voor de samenleving wanneer dit belangrijke voorzieningen raakt. De impact van (geopolitieke) ontwikkelingen op de digitale veiligheid van gemeenten en hun inwoners kan enorm zijn. In de eerste plaats is het daarom belangrijk dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden concreet zijn vastgelegd binnen het digitale veiligheidsstelsel. Van bestuurders en gemeentelijke ambtenaren wordt verwacht dat zij zich bewust zijn van statelijke dreigingen en de invloed die deze kunnen hebben op de digitale veiligheid op lokaal niveau. Daar hoort bij dat zij weten wat de risico's zijn, waar hun verantwoordelijkheden liggen en wat de handelingsmogelijkheden zijn. Oefenen is hiervoor belangrijk, zowel intern als in samenwerking met de veiligheidsregio.

Online aangejaagde ordeverstoringen

Ongenoegen dat online wordt geuit, kan ook weerslag hebben op de openbare ruimte. Wanneer een openbare ordeverstoring online wordt aangejaagd, is het belangrijk dat gemeenten de mogelijkheid hebben om dit zowel in de fysieke wereld als online tegen te gaan. Bestuurders moeten daarom melding kunnen doen van onrechtmatige of schadelijke online content. Om hier zicht op te houden, wordt gewerkt aan een meldpunt voor bestuurders en een monitoringtool. Daarmee kunnen gemeenten, binnen de juridische kaders van de openbare orde en veiligheid, informatie verzamelen en verwerken rond online aangejaagde ordeverstoringen. Belangrijk is ook dat de bestuurlijke gereedschapskist van de burgemeester aansluit bij de snel veranderende digitale wereld, zodat gemeenten een gepaste aanpak kunnen ontwikkelen.

Versterken van digitale weerbaarheid

Gemeenten dragen zorg voor de digitale weerbaarheid van hun inwoners en ondernemers. Dit blijft de komende jaren vragen dat zij inzetten op het voorlichten van inwoners en ondernemers over de risico's van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Dit vraagt om investeringen in de samenwerking met lokale partners, zoals bibliotheken en scholen. Om goede voorlichting te ontwikkelen, is het belangrijk dat gemeenten voldoende capaciteit vrijmaken voor dit onderwerp en er met de juiste kennis en kunde aan kunnen werken. Onder anderen met behulp van (deels nog te ontwikkelen) periodieke regionale cyberbeelden moeten gemeenten zicht kunnen houden op nieuwe verschijningsvormen van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit.

¹¹ [Agenda Digitale Veiligheid 2022-2026](#)

De VNG:

- Biedt een platform waarop gemeenten best practices met elkaar kunnen delen en verbindt partijen en initiatieven met elkaar.
- Zet zich in voor structurele financiële middelen waarmee gemeenten de lokale aanpak cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit kunnen (door)ontwikkelen.
- Werkt verder aan het digitale veiligheidsstelsel waarbij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geconcretiseerd, uitgebreid en vastgelegd zijn.



Thema 5

Weerbare overheid en samenleving

De toenemende geopolitieke spanningen, hybride dreigingen en langdurige maatschappelijke crises vragen om een fundamentele versterking van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in Nederland. Waar voorheen vooral werd ingezet op acute rampenbestrijding, groeit het besef dat de samenleving zich moet kunnen aanpassen aan uiteenlopende en langdurige verstoringen. Dit moet ook in juridische zin geborgd worden in wet- en regelgeving, zoals via de modernisering van het staats- en noodrecht en de huidige Wet veiligheidsregio's. Een weerbare samenleving vraagt om een integrale benadering waarin veiligheid, leefbaarheid en bestuurlijke continuïteit samenkomen. Maatschappelijke weerbaarheid betreft het vermogen van inwoners, gemeenschappen en overheden om zich voor te bereiden op en te beschermen tegen verstoringen. Het doel is de impact van risico's en dreigingen te minimaliseren. Maatschappelijke veerkracht richt zich op het vermogen van een samenleving om zich na een ingrijpende gebeurtenis te herstellen en zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. In beide gevallen zijn sociale netwerken, wederzijds vertrouwen, zelfredzaamheid en samenwerking tussen verschillende partijen, zoals inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties cruciale bouwstenen. Gemeenten spelen hierin een centrale rol. Als eerste overheid staan zij dicht bij hun inwoners, hebben zij inzicht in de lokale netwerken en beschikken zij over het bestuurlijk instrumentarium om te handelen. Vanuit deze positie kunnen zij als geen ander bijdragen aan het versterken van een weerbare en veerkrachtige samenleving.

Lokale regie op nationale paraatheid

Weerbaarheid raakt daarmee aan meer dan alleen veiligheid. Het gaat om het waarborgen van vitale processen, het functioneren van de gemeentelijke organisatie, het beschermen van kwetsbare inwoners en het versterken van sociaal kapitaal binnen de gemeenschap. Juist in een tijd van toenemende internationale spanningen en verminderde beschikbaarheid van rijksondersteuning, zoals bij defensie-inzet, komt het zwaartepunt nadrukkelijker op lokaal en regionaal niveau te liggen. In dit kader ontwikkelt de VNG, samen met gemeenten en veiligheidsregio's, een aanpak om gemeenten weerbaarder en veerkrachtiger te maken. Onderdeel van de aanpak is de 'Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau'¹² die beschrijft wat gemeenten minimaal op orde moeten hebben ten aanzien van weerbaarheid en veerkracht en de ontwikkeling van de inrichting van noodsteunpunten. Ook wordt ingezet op het delen van kennis en good practices tussen gemeenten. Tot slot agendeert de VNG het thema maatschappelijke weerbaarheid actief in het interbestuurlijke overleg. Daarbij pleiten we niet alleen voor een heldere taakverdeling, maar ook voor structurele en toereikende financiering. Het realiseren van weerbaarheid en veerkracht vraagt om meer dan bestuurlijke intenties: het vereist investeringen in mensen, middelen en governance.

12 [Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau](#)

De VNG:

- Stimuleert het ontwikkelen van een lokale weerbaarheidsaanpak door uitvoering te geven aan de bestuurlijke opdracht, onder andere door het publiceren van een handreiking voor gemeenten, het goed kunnen inzetten van maatschappelijke netwerken in crisistijd en het delen van best practices;
- Behartigt gemeentelijke belangen in het interbestuurlijke overleg over maatregelen (zoals de noodsteunpunten), financiering, de modernisering van staats- en noodrecht, consultaties en governance;
- Faciliteert kennisuitwisseling via diverse kanalen, zoals vng.nl en de VNG Fora en organiseert landelijke (online) bijeenkomsten voor gemeenten.



Thema 6

Zorg en Veiligheid

De verwevenheid van zorg en veiligheid vraagt om een integrale, domeinoverstijgende aanpak. De VNG werkt daarom intensief samen met het Platform Sociaal Domein en het cluster Inclusieve Samenleving om zorgvragen en veiligheidsvraagstukken beter te verbinden. Thema's als verward en onbegrepen gedrag, jeugdcriminaliteit, mensenhandel en geweld tegen vrouwen vragen om gezamenlijke regie en samenwerking tussen gemeenten, zorginstellingen en landelijke partijen zoals de politie en het OM.

Verward en onbegrepen gedrag

De toename van incidenten met personen met verward of onbegrepen gedrag onderstreept de noodzaak van een domeinoverstijgende aanpak waarin veiligheid en zorg nauw samenwerken. Gemeenten spelen hierin een cruciale regierol, maar stuiten op knelpunten zoals versnipperde initiatieven, gebrekkige gegevensdeling en onduidelijke financiering. Om passende hulp en bescherming te bieden, vraagt de aanpak om heldere bestuurlijke afspraken, structurele financiering van bewezen effectieve initiatieven zoals de levensloopaanpak en wettelijke grondslagen voor gegevensdeling. Alleen met gezamenlijke inzet van zorg- en veiligheidspartners, inclusief politie, GGZ, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties, kunnen gemeenten effectief optreden.

Landelijke agenda Stuurgroep Zorg en Veiligheid

De ontwikkelingen binnen het domein van Zorg en Veiligheid maakten het noodzakelijk om te komen tot een nieuwe, breed gedragen landelijke agenda. Met het aflopen van het 'Perspectief 2025' is de strategische koers van de Stuurgroep Zorg en Veiligheid samen herijkt. In dit traject heeft de VNG, samen met betrokken partners binnen de stuurgroep Zorg en Veiligheid, richting gegeven aan de inhoud en totstandkoming van de nieuwe '[Landelijke Agenda Zorg & Veiligheid](#)'. Hierbij wordt expliciet ingezet op de vier prioritaire thema's zoals die in de landelijke agenda zijn benoemd:

- de aanpak van acute onveiligheid
- handelingsperspectief van autonomie tot dwang
- het realiseren van passende woon(zorg)plekken
- maatschappelijk herstel.

Tegelijkertijd blijft het van belang dat integraliteit van de aanpak hand in hand gaat met bestuurlijke focus en uitvoerbaarheid, en dat partijen binnen hun eigen bestuurlijke structuur actief aanhaken bij dit traject om bij te dragen aan een gedeelde visie en samenhangende inzet binnen Zorg en Veiligheid.

Geweld tegen vrouwen

Geweld tegen vrouwen vormt een structureel en ingrijpend maatschappelijk probleem dat vraagt om een duurzame samenhangende aanpak. Gemeenten spelen hierin een sleutelrol in preventie, signalering, bescherming, opvang en herstel, maar ervaren dat de versnippering van wetgeving en middelen effectieve uitvoering belemmert. De VNG zet zich daarom in voor een integrale en toekomstbestendige aanpak gebaseerd op drie pijlers:

1. veiligheid in de directe leefomgeving, door tijdige signalering, bescherming tegen (ex-) partnergeweld, stalking en psychisch geweld,
2. veiligheid in publiek toegankelijke plaats zodat vrouwen zich vrij en veilig kunnen bewegen op straat, online, op het werk en in het verenigingsleven; en
3. veiligheid binnen het openbaar bestuur zodat vrouwelijke bestuurders en politici hun werk kunnen doen zonder intimidatie of bedreiging.

De VNG bevordert kennisdeling, ondersteunt gemeenten bij de uitvoering en pleit voor een gecoördineerde landelijke aanpak met structurele middelen, heldere rolverdeling en betere wetgeving om slachtoffers te beschermen en (herhaald) geweld te voorkomen.

Informatiepositie

In een samenleving waar veiligheid en zorg steeds vaker samenkomen, is het delen van informatie tussen domeinen en partners essentieel. Gemeenten spelen hierin een sleutelrol, juist bij complexe casuïstiek waarin meerdere problemen samenkomen. Vanaf 1 januari 2025 biedt de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS) een duidelijke juridische basis voor samenwerking tegen ondermijning, fraude en criminaliteit. De wet maakt het mogelijk om domeinoverstijgend gegevens te delen binnen samenwerkingsverbanden die deze maatschappelijke opgaven aanpakken. Daarnaast komt de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS) eraan. Deze wet helpt gemeenten om zorg en ondersteuning beter te organiseren voor inwoners met meervoudige problemen. Door gegevensuitwisseling tussen betrokken partijen juridisch mogelijk te maken, wordt handelingsverlegenheid bij professionals verminderd. Gemeenten worden bovendien verplicht om een coördinator aan te stellen, die samenwerking structureert en casusoverleggen faciliteert.

De VNG:

- Behartigt de belangen van gemeenten in de landelijke aanpak van verward en onbegrepen gedrag en geweld tegen vrouwen. Daarbij zet de VNG in op domeinoverstijgende samenwerking, structurele financiering, wettelijke grondslagen voor gegevensdeling en bestuurlijke afspraken om passende hulp en bescherming te realiseren.
- Voert, samen met ketenpartners, de nieuwe Landelijke Agenda Zorg en Veiligheid uit en werkt met een dynamische werkagenda waarin de vier prioritaire thema's richtinggevend zijn.
- Ondersteunt gemeenten actief bij de implementatie van de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS) en bij de voorbereiding op de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS). Dit gebeurt via belangenbehartiging, kennisdeling, het ontwikkelen van hulpmiddelen en het signaleren van knelpunten richting rijk en samenwerkingspartners.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

januari 2026