

Afwegingskader en borging van gezondheidsregels in beleid

Praktijkcase 5: sociale veiligheid en ontmoeting

Gemeente Nijmegen en GGD Gelderland-Zuid gaan de sociale veiligheid en mogelijkheden voor ontmoeting in de fysieke leefomgeving verbeteren door borging van beleids- en planregels



Nijmegen



Gelderland-Zuid

Dit onderzoek is onderdeel van het ZonMW programma Gezonde Leefomgeving Integrale Aanpak

Looptijd 1-6-2024 tot 30-6-2025 met de samenwerkingspartners:

- Gemeente Nijmegen
- GGD Gelderland Zuid

Auteur:

Patrick Klaassen (GGD Gelderland-Zuid, Adviseur Gezonde Leefomgeving)

In samenwerking met:

Dr. Kristine Mourits (Gemeente Nijmegen, Maatschappelijke Ontwikkeling)

Mr. Rianne Selten (Gemeente Nijmegen, Stedelijke Ontwikkeling)

Inhoud

1. Inleiding

Dit project, gericht op het ontwikkelen van gezondheidsbeleid en planregels in gemeenten, maakt onderdeel uit van een groter landelijk project. In 5 gemeenten onderzoeken GGD'en in samenwerking met gemeenten, universiteiten en omgevingsdiensten de thema's endotoxinen, beweging, lichthinder, luchtkwaliteit en (waar dit rapport over gaat) sociale veiligheid/ontmoeten. Het doel is tweeledig: verbetering van gezondheid en welzijn van inwoners, en stimulering van kennisontwikkeling en multidisciplinaire samenwerking.

In deel A van het project werken GGD-experts, gemeenten, universiteiten en milieudiensten samen aan het vormgeven van gezondheidsregels. Deel B analyseert deze processen en ontwikkelt een universeel stappenplan. Dit zorgt voor kennisuitwisseling en ervaring tussen verschillende expertises.

Deelproject sociale veiligheid en ontmoeting

Het project beoogt GGD Gelderland-Zuid en gemeente Nijmegen het realiseren van gezondheidsplanregels die bijdragen aan een gezondere leefomgeving door het creëren en behouden van een sociaal veilige omgeving en het stimuleren van ontmoeting. Het streeft naar betere samenwerking en begrip tussen beleidsterreinen, met als einddoel beleidsveranderingen die direct de gezondheid van inwoners bevorderen en als voorbeeld dienen voor andere gemeenten.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke beleids- en planregels kan gemeente Nijmegen ontwikkelen en borgen ten behoeve van het verbeteren van de sociale veiligheid en mogelijkheden voor ontmoeting in de fysieke leefomgeving voor haar inwoners?

3

Bij de zoektocht om deze vraag te beantwoorden hebben we informatie en inzichten weten te verzamelen die gemeenten concreet verder kunnen helpen om beleid te maken op dit complexe thema, en de verbinding te leggen met fysieke maatregelen. Dit onderzoek legt verder een basis voor vervolgonderzoek om uiteindelijk praktijkvoorbeelden te verzamelen. Wij hopen dat meerdere Nederlandse gemeenten geïnspireerd worden om daar de komende jaren mee aan de slag gaan.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Literatuuronderzoek

Deelvraag: Welke inrichtingsprincipes van de fysieke leefomgeving hebben invloed op de sociale veiligheid in een stad?

Door middel van literatuuronderzoek hebben we bestaande kennis over sociale veiligheid en de relatie met de inrichting van de fysieke leefomgeving verzameld. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van kennis van diverse bronnen zoals het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), de Quicksan Gezonde Leefomgeving van de Gelderse GGD'en en het centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. Vervolgens hebben we de verzamelende informatie gefilterd op fysieke inrichtingsprincipes waarop gestuurd kan worden.

3.2 Deskresearch

Deelvraag 1: Wat is de lokale situatie wat betreft sociale veiligheid en ontmoeting in gemeente Nijmegen?

Door middel van deskresearch hebben we cijfers verzameld over sociale veiligheid en ontmoeting in gemeente Nijmegen. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van bestaande data uit de gezondheidsmonitors van GGD Gelderland-Zuid, en de stads- en wijkmonitor van gemeente Nijmegen.

Deelvraag 2: Wat is de huidige visie, het beleid en lopende acties van gemeente Nijmegen op het gebied van sociale veiligheid en het stimuleren van ontmoeting?

Naast de cijfers hebben we ook deskresearch uitgevoerd naar de huidige visie, het beleid en bestaande acties in projecten of programma's van gemeente Nijmegen gericht op sociale veiligheid en het stimuleren van ontmoeting. Hierbij hebben we gekeken naar de herziene versie van de Omgevingsvisie, het Handboek Nijmegen Toegankelijk het Handboek Inrichting Openbare Ruimte en het Integraal Veiligheidsplan.

3.3 Focusgroep

Deelvraag: Welke (voorbeeld) beleids- en planregels over sociale veiligheid en stimuleren van ontmoeting kunnen geformuleerd worden voor relevante beleidsstukken en instrumenten waaronder het Omgevingsplan?

In een focusgroep werksessie hebben we met diverse adviseurs binnen gemeente Nijmegen gediscussieerd over hoe sociale veiligheid en het stimuleren van ontmoeting verankerd kan worden in beleidsinstrumenten en het omgevingsplan d.m.v. beleids- en planregels. Voor deze sessie zijn de volgende personen uitgenodigd:

- Amber Holdijk, Strategisch Adviseur Omgevingsrecht
- Arjan Straathof, Senior Adviseur Omgevingsrecht
- Kristine Mourits, Senior beleidsadviseur publieke gezondheid
- Marjolijn Evers, Senior Planoloog
- Niels Spierings, Senior Adviseur Omgevingsrecht en beheerder Omgevingsplan
- Nuri Hesselink, Projectleider Gezonde Leefomgeving
- Rianne Selten, Senior Adviseur Omgevingsrecht

4. Bevindingen

4.1 Belangrijkste inzichten uit literatuuronderzoek

Sociale veiligheid en gezondheid

([Quickscan gezonde leefomgeving, Gelderse GGD'en](#))

Onder sociale (on)veiligheid verstaan wij criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving. Voorbeelden hiervan zijn ordeverstoring, vernielingen, geweldsmisdrijven, berovingen, woninginbraken, diefstal, maar ook niet direct strafbare zaken als rondslingerend afval op straat, hangjongeren en intimiderend gedrag.

Gevoelens van sociale (on)veiligheid dragen bij aan ongezondheid

In het algemeen wordt een meervoudige relatie gevonden tussen (ervaren) gezondheid en gevoelens van sociale (on)veiligheid: slechte gezondheid werkt een verhoogd gevoel van kwetsbaarheid in de hand, maar ook kan een gevoel van onveiligheid de mobiliteit verminderen met gezondheidsverlies als gevolg. Als een buurt veiliger aanvoelt dan gaan mensen meer naar buiten, bewegen meer en dit draagt bij aan een betere gezondheid. Een veilige buurt haalt mensen uit een isolement, doordat er meer mogelijkheden zijn om elkaar te ontmoeten. Onveiligheid beperkt mensen dus in hun regie en veerkracht en is op die manier van invloed op gezondheid en welzijn. Sociale veiligheid wordt door veel variabelen beïnvloed, variabelen die wijk- of buurtspecifiek zijn. Zo kan in de ene wijk drugsoverlast spelen, in de andere de slechte verlichting. Sommige situaties die samenhangen met een sociaal onveilig gevoel zijn lastig aan te pakken. Denk aan rondhangende jongeren of de geuite ontevredenheid met de bevolkingssamenstelling. Een verbetering op het ene vlak, bijvoorbeeld sociale samenhang, kan teniet worden gedaan door een achteruitgang op een ander vlak, zoals de kans op een woninginbraak.

5

Kwetsbare groepen

Kinderen en ouderen (75+) zijn extra kwetsbaar voor sociale onveiligheid. In een sociaal veilige omgeving kunnen kinderen zich goed ontwikkelen. Vergrijzing vraagt extra inzet op de toegankelijkheid en veiligheid van de openbare ruimte (WHO Age Friendly Environments). Het is daarom van belang een goed beeld te hebben van demografische kenmerken van een wijk of buurt bij de beoordeling op sociale veiligheid.

Definitie sociale veiligheid

Sociale veiligheid omvat de bescherming tegen leed door menselijke factoren, zoals misdrijven, overtredingen en overlast. ([Instituut Fysieke Veiligheid, 2019](#))

Het IFV verwijst naar bestaande vuistregels voor sociale veiligheid, de zogenaamde ZETA richtlijnen. ZETA staat voor:

- zichtbaarheid
- eenduidigheid
- toegankelijkheid
- aantrekkelijkheid

Deze richtlijnen uit de [Handreiking ondergrondse bouwwerken](#) van het Instituut Fysieke Veiligheid vormden de basis voor het vervolg van het literatuuronderzoek:

Zichtbaarheid

Zichtbaarheid gaat om 'zien en gezien worden'. Mensen willen zien en weten wat er in hun omgeving gebeurt en willen erop vertrouwen dat ook anderen dat zien en weten. Zichtbaarheid wordt voor een groot deel bepaald door **overzichtelijkheid, zichtlijnen en verlichting**, maar ook door **aanwezigheid van mensen en toezicht**. Zien en gezien worden moet breed worden opgevat. Het gaat ook om 'horen en gehoord worden' en niet in het minst om 'kennen en gekend worden'. Dit betekent dat voldoende mensen aanwezig moeten zijn om te kunnen zien en horen en dat ook een bepaalde kleinschaligheid nodig is om de omgeving en de mensen daarin te kennen en gekend te worden.

Eenduidigheid

Eenduidigheid en duidelijkheid in de zonering en markering van ruimten betekent dat zowel voor gebruikers als voor beheerders duidelijk moet zijn welke status en functie een gebied heeft (privé, semi-privé, semi-openbaar of openbaar) en wie voor het beheer verantwoordelijk is. Motto: alles is van iemand en niets is van niemand. **Goede grenzen geven de mogelijkheid de omgeving te kunnen 'begrijpen', en daarmee een gevoel van controle en veiligheid.** "Good fences make good neighbours." Een wereld zonder grenzen is niemandsland zonder sociale cohesie (Habraken 2004).

De functie van een plek moet eenduidig en duidelijk zijn door vorm en inrichting. Zo is het niet handig in drukke verkeersruimten verblijfsplekken te maken die het verkeer hinderen, zoals bankjes die in looproutes staan. Of andersom: **het is ook niet handig door ruimten, die zijn bedoeld voor verblijf te veel routes te laten lopen.**

Toegankelijkheid

De gebouwde omgeving moet voor gewenst en bedoeld gebruik en voor hulpdiensten goed toegankelijk zijn, terwijl ze waar nodig ontoegankelijk moet zijn voor ongewenst en onbedoeld gebruik. Een definitie van toegankelijkheid is: *Toegankelijkheid van de gebouwde omgeving is de eigenschap van buitenruimten, gebouwen en woningen die maakt dat mensen er kunnen doen wat zij er volgens de bestemming moeten kunnen doen* (Wijk, 2008).

Toegankelijkheid wordt grotendeels bouwkundig geregeld. Het gaat om het gemak waarmee de ruimte kan worden bereikt, gebruikt, en weer verlaten (vluchten), rekening houdend met de diversiteit aan gebruikersgroepen en hun fysieke en mentale mogelijkheden en beperkingen. Buitenruimten, gebouwen en woningen moeten daarbij ook goed toegankelijk en bereikbaar zijn voor hulpdiensten. **Hekken en paaltjes kunnen deze toegankelijkheid ernstig belemmeren.**

Aantrekkelijkheid

Sociale veiligheid is gebaat bij een omgeving waaraan zichtbaar zorg en aandacht is besteed. Zichtbaarheid, toegankelijkheid en eenduidigheid (de voorgaande drie vuistregels) zijn de eerste voorwaarden voor een aantrekkelijke omgeving. Daarnaast gaat het om zes andere voorwaarden:

1. *Esthetische kwaliteit*
2. *Een aantrekkelijk functieaanbod*
3. *Onderhoud en beheer*
4. *Esthetische duurzaamheid*
5. *Technische duurzaamheid*
6. *Sociale duurzaamheid*

4.2 Belangrijkste inzichten uit deskresearch

Deelvraag 1: Wat is de lokale situatie wat betreft sociale veiligheid en ontmoeting in gemeente Nijmegen?

GGD Gezondheidsmonitor volwassenen-ouderen 2022

- 18% van de inwoners van Nijmegen geeft aan zelden of nooit contact te hebben met burens of mensen in de straat.
- 8% van de jongens, en 11% van de meisjes voelt zich overdag weleens onveilig in de buurt waar die woont
- 12% van de jongens, en 28% van de meisjes voelt zich 's avonds weleens onveilig in de buurt waar die woont

Stads- en wijkmonitor 2024 gemeente Nijmegen

- 69% van de Nijmegenaren vindt de buurt schoon
- 'Rommel/zwerfvuil' staat in 2023 op nummer 1 in top 10 van belangrijkste buurtproblemen volgens Nijmegenaren
- 65% van de bewoners is tevreden over groenvoorzieningen in de buurt
- Meeste meld & herstel meldingen in 2023 gaan over:
 1. Afval en vervuiling
 2. Overlast
 3. Straatverlichting
 4. Groen
 5. Wegen, paden en pleinen
 6. Parkeeroverlast
- Na een periode van een lichte daling (tot 2019) zien we weer een lichte stijging van de onveiligheidsgevoelens in de buurt: 3% voelt zich 'vaak' onveilig in de buurt en 15% 'soms'. Tegelijk zien we dat het rapportcijfer van Nijmegenaren voor de veiligheid in de buurt iets gestegen is: van 7,3 in 2021 naar 7,4 in 2023.
- De redenen voor die onveiligheidsgevoelens in de buurt zijn divers. Ze hebben vaker met overlast dan met criminaliteit te maken.
- In 2023 zijn dit de meest genoemde redenen voor de onveiligheidsgevoelens:
 - Mensen in de buurt die men vanwege hun gedrag niet vertrouwt (door 12% van alle Nijmegenaren genoemd);
 - Drugsdealers/drugsverslaafden (8%);
 - Groepen jongeren op straat (6%);
 - Donkere/slecht verlichte plaatsen (5%);
 - Zwervers in de buurt (5%);
 - Dronken mensen in de buurt (4%);
 - De criminaliteit in de buurt (4%);
 - Stille, afgelegen plaatsen (3%).

Deelvraag 2: Wat is de huidige visie, het beleid en lopende acties van gemeente Nijmegen op het gebied van sociale veiligheid en het stimuleren van ontmoeting?

- ‘Schoon en veilig’ is één van de 8 gezondheidsthema’s in de in 2025 herziene versie van de Omgevingsvisie van gemeente Nijmegen: *Inwoners leven in een schone buurt met goed onderhoud en zonder zwerfafval. Ook is de buurt veilig met voldoende verlichting. Er is aandacht voor sociale veiligheid en het verlagen van de maximumsnelheid naar 30 km/u.*
- In het handboek ‘Nijmegen toegankelijk’ is er aandacht voor sociale veiligheid, maar ligt de focus vooral op verlichting en niet op andere fysieke maatregelen.
- Het handboek Inrichting Openbare Ruimte verwijst bij een aantal onderdelen naar het handboek toegankelijkheid. Maar bij thema’s zoals vergroening wordt er geen concrete link gelegd met sociale veiligheid.
- In het Integraal Veiligheidsplan wordt sociale veiligheid in de wijk genoemd als belangrijke ambitie, maar hierbij ligt vooral de focus op toezicht en handhaving, en bestrijding van criminaliteit. De connectie met fysieke inrichting en maatregelen ontbreekt.

4.3 Belangrijkste inzichten focusgroep

Tijdens het gesprek met de focusgroep werd duidelijk dat het Omgevingsplan maar voor een deel interessant is om regels op te nemen die kunnen sturen op sociale veiligheid. We hebben vervolgens besloten om ons in dit project te richten op meerdere beleidsinstrumenten:

- Handboek Nijmegen Toegankelijk
- Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR)
- Integraal Veiligheidsplan: vervolgstap → Interview Strategisch beleidsadviseur veiligheid
- Omgevingsplan: vervolgstap → ontwikkelen conceptregels verlichting

5. Conclusies

Sociale veiligheid is een complex thema waar diverse factoren een rol spelen. Naast de fysieke kant, waarbij de inrichting van de openbare ruimte, groen en verlichting bepalen hoe veilig zich mensen voelen, speelt de sociale omgeving en gedrag van de gebruikers ook een belangrijke rol. Om op deze samenhang te sturen moet je als gemeente binnen verschillende domeinen beleid maken en maatregelen nemen om de sociale veiligheid te waarborgen. Zowel bij ruimtelijke ontwikkeling, veiligheid als maatschappelijke ontwikkeling kan je middels ontwerpprincipes en fysieke interventies, richtlijnen en sociale interventies sturen op randvoorwaarden voor een sociale veiligheid.

Om dit als gemeente voor elkaar te krijgen is het noodzakelijk om integraal samen te werken tussen de verschillende afdelingen. Als een aanpak gericht op sociale veiligheid niet integraal ingericht wordt blijft de opgave van iedereen en van niemand. Dit begint bij de visie en strategisch beleid van de gemeente, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in een Omgevingsvisie. Dit instrument is geschikt om de ambities en doelen van de gemeente op het vlak van sociale veiligheid vast te leggen.

Vervolgens is het zaak om de uitwerking van de ambities vast te leggen in verschillende beleidsdocumenten, met concrete acties en interventies binnen fysiek en sociaal domein. De volgende beleidsdocumenten (binnen gemeente Nijmegen, maar dit zal over het algemeen vertaalbaar zijn naar andere gemeenten) zijn hier het meest geschikt voor:

- Omgevingsplan: planregels m.b.t. minimale normen verlichting op plekken en routes waar mensen verblijven of zicht verplaatsen. Bijvoorbeeld pleinen, openbaar vervoer hubs, omgeving van uitgaansgelegenheden etc.
- Handboek Nijmegen Toegankelijk
- Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR)
- Integraal Veiligheidsplan

6. Aanbevelingen

In dit project hebben we meerdere beleidsdocumenten geïdentificeerd waarin het thema sociale veiligheid en het stimuleren van ontmoeting middels plan- of gezondheidsregels, richtlijnen of aanvullende teksten verankerd kan worden. Per document hebben we de volgende aanbevelingen:

Omgevingsplan

Wat betreft fysieke inrichting zien we vooral een meerwaarde van planregels m.b.t. minimale normen voor verlichting op plekken en routes waar mensen verblijven of zicht verplaatsen. Bijvoorbeeld pleinen, openbaar vervoer hubs, sportvoorzieningen, omgeving van uitgaansgelegenheden etc. De best passende vorm van een planregel is een regel verplichte onderbouwing.

Regel verplichte onderbouwing sociale veiligheid

Een planregel met verplichte onderbouwing m.b.t. waarborging van de sociale veiligheid betekent dat bij een bepaalde ontwikkeling of activiteit, naast de planregels die de bestemming en bebouwingsmogelijkheden bepalen, ook een verplichte onderbouwing vereist is voordat de ontwikkeling of activiteit mag plaatsvinden. Dit houdt in dat er voorafgaand aan de uitvoering van een plan, een gedetailleerde onderbouwing moet worden geleverd die aantoont dat de voorgenomen ontwikkeling of activiteit voldoet aan bepaalde eisen of wensen die de gemeente heeft gericht op een sociaal veilige omgeving.

Handboek Nijmegen Toegankelijk

Het handboek Nijmegen Toegankelijk is bedoeld als leidraad bij alle inrichtingsplannen van de openbare ruimte. Hierbij ligt de focus vooral op kwetsbare doelgroepen zoals ouderen en mensen met een beperking. Hierbij ligt gelijk al een kans om sociale veiligheid als randvoorwaarde voor gebruik van de openbare ruimte voor alle inwoners te verweven in de aandacht voor toegankelijkheid. In het handboek wordt sociale veiligheid genoemd, maar met een te smalle benadering. Het is zeer passend om de ZETA richtlijnen op te nemen in dit handboek, met een toelichting hoe dit te vertalen naar de inrichting van de fysieke ruimte.

Om de verbinding tussen toegankelijkheid en sociale veiligheid te concretiseren, kunnen in de normentabel van het document richtlijnen opgenomen worden over o.a. verlichting, zichtlijnen, toezicht, hekken, paaltjes en overige fysieke elementen.

Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR)

Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet rekening gehouden worden met het Handboek Inrichting Openbare Ruimte ofwel HIOR. In het HIOR staan de richtlijnen voor ontwerp, uitvoering, aansluiting en beheer van de openbare ruimte. Deze richtlijnen dragen bij aan een toegankelijke, veilige en toekomstbestendige openbare ruimte. Ontwikkelaars kunnen enkel goed gemotiveerd en bij akkoord afwijken van de richtlijnen.

De eerste aanbeveling voor het HIOR in het kader van sociale veiligheid is het verbeteren van de verwijzing naar het handboek toegankelijkheid, en de verankering van de richtlijnen uit dit handboek. Op deze manier zullen de maatregelen gericht op het waarborgen van sociale veiligheid ook een sterkere positie krijgen.

Daarnaast zien we de volgende kansen:

- Beschrijving maatregelen en mogelijke koppelkansen voor waarborging sociale veiligheid in startnotities
- Toets openbare verlichting afstemmen op kwetsbare locaties en kwaliteitseisen sociale veiligheid
- Visualiseer ideeën voor sociale veiligheid in SO tekening
- Formuleer aandachtspunten bij onderhoud van de bomen en planten voor een periode van minimaal 3 jaar na oplevering (nazorg)

Integraal Veiligheidsplan

Een Integraal Veiligheidsplan is een document waarin een gemeente haar ambities en doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid voor een bepaalde periode vastlegt. Het is een kaderstellend plan dat de basis vormt voor het lokale veiligheidsbeleid en de concrete uitvoering daarvan. Het IVP beschrijft welke thema's prioriteit krijgen en welke maatregelen er genomen worden om een veilige en leefbare woonomgeving te creëren. Het plan van gemeente Nijmegen legt de nadruk op een integrale aanpak, waarbij verschillende veiligheidsthema's worden behandeld, zoals jeugd, ondermijning, digitale criminaliteit, en huiselijk geweld.

In het Integraal Veiligheidsplan van gemeente Nijmegen staan een aantal aanknopingspunten met sociale veiligheid, vooral bij het thema veilige wijken. Daarin wordt samenwerking met het fysiek domein benoemt, maar geen concrete ambitie of doelen op het vlak van sociale veiligheid en daarbij behorende maatregelen. Wij bevelen aan om deze verbinding wel zo concreet mogelijk te omschrijven, om de aanpak gericht op verbetering en behoud van sociale veiligheid in de stad ook te verankeren in het veiligheidsbeleid.