

Integrale veiligheidszorg en de burgemeester

Ruth Prins & Lex Cachet

Van de integrale aanpak van lokale veiligheid is vooral de samenwerking tussen uiteenlopende partners echt tot ontwikkeling gekomen. Die samenwerkingsambitie binnen een integrale aanpak heeft consequenties voor de wijze waarop de burgemeester zijn¹ verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid waarmaakt. Horizontale samenwerking tussen min of meer zelfstandige veiligheidspartners blijkt gepaard te gaan met zwakke sturing en coördinatie. We constateren dat het de burgemeester tot op heden aan voldoende doorzettingsmacht – een cruciale voorwaarde voor effectieve regie – ontbreekt. Als oplossingsrichting schetsen we de contouren van een anticipatiemodel dat de burgemeester enige doorzettingsmacht biedt, in te zetten als ultimum remedium om patstellingen te kunnen doorbreken die soms eigen lijken te zijn aan integrale veiligheidszorg.

1 Introductie

Lokale veiligheidsproblemen hebben de afgelopen decennia een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dat geldt zowel voor de omvang van de problemen als voor hun ingewikkeldheid. Ook is de bereidheid van burgers om onveiligheid te accepteren drastisch kleiner geworden. Grotere en complexere veiligheidsproblemen en hogere eisen aan het overheidsbeleid hebben het openbaar bestuur gedwongen te zoeken naar een drastisch andere aanpak van lokale onveiligheid. In Nederland is dat sinds begin jaren negentig vooral gebeurd onder de noemer integraal veiligheidsbeleid. De integrale aanpak manifesteerde zich vooral op gemeentelijk niveau, waar de burgemeester eindverantwoordelijkheid draagt voor de totstandkoming en implementatie van veiligheidsbeleid. De centrale vraag van dit artikel luidt daarom: welke consequenties heeft de integrale aanpak van onveiligheid voor de rol van de burgemeester bij de handhaving van openbare orde en veiligheid?

In dit artikel laten we zien dat ‘integraal’ van meet af aan een stimulerend maar allerm minst eenduidig begrip is geweest. Nadere inspectie van het gebruik van het begrip ‘integraal’ leert dat het meer dan één betekenis heeft. Van die vele betekenissen is uiteindelijk vooral de idee van ‘nieuwe allianties’ op het terrein van veiligheid echt tot ontwikkeling gekomen. Lokaal veiligheidsbeleid is dan vooral integraal omdat het samenwerking tussen velen vergt. Zelfs deze relatief beperkte betekenis van ‘integraal’ blijkt vergaande consequenties te hebben voor de sturing van het lokale veiligheidsbeleid omdat samenwerking binnen nieuwe allianties allerm minst probleemloos blijkt. Horizontale samenwerking tussen min of meer

1 Lees voor hij/zijn ook zij/haar. Bijna 20% van de burgemeesters in Nederland is vrouw (Van Bennekom 2010).

zelfstandige veiligheidspartners wordt gekenmerkt door het 'probleem van de vele handen'; waar iedereen verantwoordelijk is, is niemand meer echt verantwoordelijk (Bovens 1990).

Deze problemen en de aangedragen oplossingen, die laatste meestal in de vorm van sterkere gemeentelijke regie, komen steeds meer samen in de burgemeestersfunctie. In de praktijk beschikt de burgemeester echter over onvoldoende doorzettingsmacht om de samenwerkingsambitie binnen een integrale veiligheidsaanpak daadwerkelijk waar te maken. Ook het recente wetsvoorstel inzake gemeentelijke regie zal dat probleem niet oplossen. Wij zoeken de oplossing voor dat probleem in een vorm van anticipatie. De burgemeester moet kunnen beschikken over een vorm van doorzettingsmacht, die hij alleen als ultimum remedium in zal zetten om patstellingen te doorbreken.

We beschrijven eerst de integrale beleidsvoornemens en wat daar in de praktijk van terecht kwam. Vervolgens gaan we in op sturingsproblemen binnen een horizontale vorm van samenwerking als de integrale aanpak. Daarna laten we zien dat de oplossing voor deze problemen vaak wordt gezocht in gemeentelijke regie. We verkennen vervolgens de mogelijkheden voor gemeentelijke regie door de burgemeester. Dat leidt tot een eerste aanzet voor een model van anticipatie op burgemeesterlijke doorzettingsmacht. We ronden ons betoog af met een korte conclusie en vooruitblik.

2 Integrale beleidsvoornemens

Lange tijd was de zorg voor lokale veiligheid louter een zaak voor overheid en politie. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw komt daar verandering in. Verschillende ontwikkelingen leiden ertoe dat een traditionele aanpak van lokale veiligheidsproblemen door overheid en politie niet langer volstaat. Dat geldt voor de sterke groei van traditionele veiligheidsproblemen als orde en criminaliteit in combinatie met de opkomst van nieuwe risico's (Beck 1992). Maar ook voor afnemende acceptatie van veiligheidsrisico's (Cachet, De Kimpe, Ponsaers & Ringeling 2008) en stijgende verwachtingen en claims van de burger inzake veiligheid (Pieterman 2008; Boutellier 2005). Steeds duidelijker wordt hoezeer problemen met elkaar samenhangen, dat meer partijen dan alleen overheid en politie nodig zijn om deze problemen op te lossen en dat de (subjectieve veiligheidsbeleving van de) burger een centrale plek in de veiligheidszorg verdient. Duidelijk wordt ook dat meer horizontale sturingsvormen nodig zijn, die partners uit de publieke en private sector samenbrengen om zowel preventief als repressief in te zetten op de uiteenlopende verschijningsvormen van lokale veiligheid (sociaal en fysiek).

Het zoeken naar een aanpak van veiligheidsproblemen die past binnen deze veranderende en steeds complexere samenleving, vindt al snel plaats onder de noemer 'integraal veiligheidsbeleid'. Daarmee werd bedoeld: 'het systematisch en samenhangend werken aan behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten onder regie van het bestuur' (Ministerie BZK 1998; Engberts & Cornelissen 2010).

Nadere inspectie van het begrip 'integraal' leert al snel dat het concept in de praktijk meerdere betekenissen krijgt. Integraal verwijst zowel naar de aard van problemen en de achterliggende oorzaken, als naar de organisatie van de aanpak van de problemen. In de haalbaarheidsstudie *Veiligheideffectrapportages* (Ministerie Biza 1995) is een viertal verschillende betekenissen van het begrip 'integrale veiligheid' onderscheiden:

- *Volwaardigheid van de veiligheidsketen*; de noodzaak activiteiten met betrekking tot veiligheid binnen de verschillende schakels van de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, respons en herstel) op elkaar af te stemmen en het belang van evenwichtige aandacht voor al deze fasen.
- *Sectoroverstijgende aanpak*; de noodzaak tot afstemming van veiligheidsmaatregelen vanuit verschillende sectoren, om verkokering in de aanpak van veiligheid tegen te gaan. Veiligheid beslaat niet alleen de criminaliteit waarmee politie en justitie zich bezighouden, maar kent ook andere aspecten op het terrein van bijvoorbeeld milieu en verkeer.
- *Technisch & bestuurlijk*; de noodzaak onveiligheid niet enkel als een technisch probleem te zien waarvoor politie, brandweer en het Openbaar Ministerie verantwoordelijkheid dragen, maar ook als een bestuurlijk vraagstuk.
- *Nieuwe allianties*; de noodzaak nieuwe allianties aan te gaan binnen de aanpak van onveiligheid. Samenwerking en partnerschap tussen verschillende sectoren, overheidslagen en tussen overheid, private partijen en burgers is van belang.

Deze betekenissen, ontleend aan de haalbaarheidsstudie, zijn vooral interpretaties van het woord integraal en minder duidingen van de inhoud van het veiligheidsprobleem (wat is veiligheid en wat zijn veiligheidsproblemen?). Maar ook een inhoudelijk brede opvatting van veiligheid wordt vaak in één adem met integrale veiligheid genoemd. De beleidsvoornemens zijn op dit punt dan ook duidelijk aanwezig. De integrale veiligheidsrapportage uit 1993 laat zien dat veiligheid meer is dan alleen feitelijke veiligheidsproblemen en criminaliteit. Ook de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 benadrukt dat veiligheid moet worden opgevat als een breed begrip. In de praktijk wordt dan ook een vijfde betekenis van integraal onderscheiden:

- *Brede opvatting van veiligheid*; de noodzaak veiligheidsproblemen te benaderen als een combinatie van verschillende typen van onveiligheid, waaronder: sociaal en fysiek, intern en extern, objectief en subjectief, risico en feitelijk aanwezige problemen (Ministerie Biza 1993).

In de praktijk komen dus verschillende betekenissen van 'integraal' naar voren die met elkaar samenhangen en soms overlappen. Duidelijk wordt ook dat integraal niet alleen een dubbelzinnig, maar zeker ook een ambitieus begrip is.

3 En wat er van terecht kwam

Het idee van integraal veiligheidsbeleid heeft een positief effect gehad op de ontwikkeling van de lokale veiligheidszorg. Zo heeft integraliteit, als attenderend

begrip, gemeenten gestimuleerd veiligheidsbeleid te formuleren en structurele aandacht voor lokale veiligheid bevorderd (Cachet & Ringeling 2004). Hoewel integraal een populaire en vaak gebezigde omschrijving van de lokale veiligheidsaanpak is, is van veel pretenties van integrale veiligheidszorg maar weinig terechtgekomen. In 2009 heeft weliswaar 81% van de gemeenten een veiligheidsplan, maar uit analyse 'blijkt echter dat gemeenten nog niet altijd slagen in het integraal benaderen van veiligheid' (BZK 2010 MvT Wetsvoorstel, 3). Integraal veiligheidsbeleid is dan ook van meet af aan een veel bekritiseerd begrip geweest (De Haan 1995; Van der Wouden 1995).

Bovendien blijken de met elkaar samenhangende en deels ook overlappende betekenissen van integraliteit niet allemaal in gelijke mate aanwezig te zijn. In de praktijk van de lokale veiligheidszorg komen de verschillende integrale beleidsvoornemens slechts gedeeltelijk tot uiting. Allereerst blijkt dat van integraliteit in de zin van veiligheid als *sectoroverschrijdend* facet, weinig terecht is gekomen. Veiligheid is nog steeds een zaak van politie, justitie en in toenemende mate van het lokale bestuur. Organisaties uit bijvoorbeeld de milieu-, transport-, werkgelegenheid-, onderwijs- of gezondheidssector zijn slechts op incidentele basis betrokken bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen.

Ten tweede doen de beleidsvoornemens vermoeden dat de integrale aanpak zich richt op *verschillende vormen van veiligheid*. En hoewel veiligheid in beleid en praktijk een containerbegrip is (De Haan 1995), is er toch geen sprake van gelijke en gelijktijdige aandacht voor alle typen veiligheid. De lokale veiligheidszorg richt zich in de praktijk voornamelijk op sociale veiligheid (Cachet & Ringeling 2004). Aandacht voor fysieke veiligheid is er wel. Vooral incidenten als Enschede en Volendam leiden tijdelijk tot meer aandacht, maar zonder structurele borging daarvan in de lokale veiligheidszorg. Wel wordt geleidelijk verder gekeken dan alleen naar feiten en cijfers en is er ook meer aandacht voor subjectieve veiligheidsbeleving. En ondanks een wat toenemend besef van risico's, wordt de lokale veiligheidsaanpak nog steeds voornamelijk gekenmerkt door reageren op aanwezige problemen (Prins & Boutellier 2010).

Ten derde is meer *bestuurlijke* aandacht voor veiligheid op lokaal niveau een belangrijk effect van het integrale veiligheidsbeleid. Lange tijd was het *technische* perspectief op de aanpak van veiligheid dominant. De politie heeft als professionele uitvoerder geruime tijd centraal gestaan in de aandacht voor en aanpak van lokale veiligheidsproblemen (SGBO 2000). Sinds halverwege de jaren negentig zien we dat het lokale bestuur en zeker de burgemeester zich steeds meer eigenaar maakt van lokale veiligheid. De Haan suggereert zelfs dat integraal veiligheidsbeleid veiligheid altijd primair als een bestuurlijk probleem benadert, zonder daarmee overigens afbreuk te willen doen aan de inbreng van meer technische professionals (1995).

Ten vierde is de afgelopen jaren een enorme verbetering gemaakt om tot een *volwaardige veiligheidsketen* te komen. De inzet op veiligheidsproblemen schommelt tussen nadruk op dan weer preventie en dan weer repressie. Daarbij zien we vaak dat reactief optreden over het algemeen meer aandacht krijgt dan proactief investeren (Cachet & Ringeling 2004). Maar in toenemende mate worden de werelden van reactie, repressie en nazorg vertegenwoordigd door organisaties als justitie,

politie en reclassering, verbonden met de op preventie gerichte werkzaamheden van instellingen als jeugdwerk en scholen. Bijvoorbeeld binnen de als effectief beoordeelde veiligheidshuizen (Ministerie BZK Voortgangsrapportage 2008).

Ten slotte zien we in de praktijk van het integrale veiligheidsidee vooral de noodzaak van *nieuwe allianties* terug. Door veranderingen in omvang en complexiteit van veiligheidsproblemen kwamen al snel de grenzen van interventie door politie en justitie in beeld (Roethof 1984; Cachet 1990). Naast deze traditionele handhavers en hun dito gezagsdragers komen andere organisaties en hun leidinggevendenden in beeld. Dat varieert van scholen, woningbouwcorporaties, Riagg's of maatschappelijk werk tot burgerinitiatieven als Marokkaanse buurtvaders en private beveiligingsbedrijven. Ze worden min of meer hartelijk welkom geheten, omdat de traditionele handhavers de problemen niet meer alleen aankunnen. En omdat traditionele spelers het gevoel krijgen oneigenlijk bezig te zijn, zoals blijkt uit het debat over kerntaken van de politie.

Deze verschuiving, waarbij ooit gecentraliseerde overheidssturing min of meer op lijkt te gaan in nieuwe, horizontale samenwerkingsvormen is een van de meest ingrijpende veranderingen in de aanpak van lokale veiligheidsproblemen de afgelopen decennia. In bestuurskundige termen zien we dat traditionele top-down overheidssturing vervangen wordt door een meer pluricentrische ordening (Teisman 1992) en horizontalisering van verhoudingen binnen het bestuur. Het traditionele Weberiaanse sturingsmodel (Weber 1978; 1958; Wright & Peters 1996) maakte plaats voor horizontale vormen van governance waarbinnen partijen uit de publieke en private sector tot coproductie van beleid proberen te komen (Bekkers, Dijkstra, Edwards & Fenger 2007).

In de uitvoeringspraktijk is horizontale samenwerking tussen partners met verschillende achtergronden, de zogenoemde 'nieuwe allianties', het symbool van de integrale aanpak geworden. Van de ooit brede integrale beleidsvoornemens binnen het lokale veiligheidsbeleid die we eerder beschreven, is voornamelijk het besef overgebleven dat de lokale overheid van vele andere partners afhankelijk is om effectief veiligheidsbeleid te kunnen voeren. Dat niet alle ambitieuze betekenissen die men ooit aan integraal gaf volledig tot uitvoering kwamen, is begrijpelijk. Maar zelfs de nieuwe allianties, als een heel bescheiden uitvoering van integraliteit, zijn allerminst probleemloos. Met partners als andere overheden, maatschappelijke organisaties, maar ook burgers (Van Os & Tops 2009) moet intensief samengewerkt worden om (meer) veiligheid te realiseren. Daarmee is echter niet gezegd dat samenwerken gemakkelijk is of vanzelf tot stand komt. Het tegendeel lijkt het geval. De lokale veiligheidszorg wordt meer en meer gekenmerkt door complexe netwerken met vele partijen. Daarbinnen doen zich (soms forse) problemen voor op het terrein van sturen en samenwerken (Terpstra & Kouwenhoven 2004; Terpstra & Mein 2010).

4 Grenzen aan integraliteit

Horizontale sturingsvormen, kenmerkend voor de hedendaagse integrale veiligheidszorg, kennen een minder duidelijk en scherp onderscheid in onderlinge

verhoudingen en verantwoordelijkheden dan de traditionele hiërarchische sturingsmodellen van voorheen. Al heette het toen nog niet zo, traditioneel had de aanpak van openbare orde en veiligheid veel van een keten. Onder regie van burgemeester en officier van justitie fungeerde de politie als *gatekeeper* voor orde handhavend, strafrechtelijk optreden. Vooral de strafrechtelijke keten is redelijk overzichtelijk en gestructureerd (vergelijk Steenhuis 1984). Maar naarmate de grenzen van veiligheidsproblemen waziger worden, wordt ook de dominantie van de ketenaanpak minder. Vaak treden minder overzichtelijke netwerken in de plaats van de relatief overzichtelijke en volwaardige ketens.

Lokaal veiligheidsbeleid is de laatste decennia sterk beïnvloed door het horizontale en op netwerken gebaseerde denken over governance (Peters 1996; Rhodes 1997; Van Kersbergen & Van Waarden 2004; Koppenjan & Klijn 2006; Bekkers, Dijkstra, Edwards & Fenger 2007). In dat discours wordt niet alleen benadrukt dat velen betrokken zijn bij modern veiligheidsbeleid maar wordt ook min of meer gesuggereerd dat al die betrokkenen gelijk zijn. Het beleid moet vorm krijgen in een context waar vele, verschillende en vaak min of meer autonome partijen met elkaar moeten samenwerken. Of zoals een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur stelt (2010, 8): 'Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar een van de belangrijke spelers'. Het openbaar bestuur loopt daarmee het risico te (ver)worden tot slechts één te midden van velen binnen *fuzzy* netwerken.

Het grootste probleem van horizontale samenwerking binnen netwerken is dat verantwoordelijkheden die ooit redelijk duidelijk waren – die van burgemeester en officier van justitie – snel diffuus en wazig beginnen te worden. Vaak is allerm minst evident wie stuurt en controleert. Het is een variant op 'het probleem van de vele handen' (Bovens 1990): waar iedereen verantwoordelijk is, is niemand meer echt verantwoordelijk. Meer dan eens leidt horizontalisering tot situaties waarin niemand verantwoordelijk is, partners op elkaar blijven wachten, partijen ja zeggen maar nee doen (vergelijk Meuleman 2003) en afspraken niet gemaakt of niet nagekomen worden. Samenwerking tussen veel verschillende partijen komt dus niet gemakkelijk tot stand (vergelijk Hupe & Klijn 1997).

Dat zien we ook bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Vooral problemen buiten de strikt strafrechtelijke sfeer worden niet of niet voortvarend opgepakt. Dramatische voorbeelden daarvan vormen situaties waarin lokale overheden de laatste jaren niet hebben kunnen verhinderen dat mensen uit hun woonomgeving weggepest worden. Soms vanwege hun geaardheid, zoals recent in Utrecht. Of omdat ze niet bereid zijn elke vorm van hinderlijk en overlastgevend gedrag te accepteren, zoals wat langer geleden in de Amsterdamse Diamantbuurt. Situaties waarin het lokale bestuur nu vaak lijdt onder een verontrustend gebrek aan mogelijkheden om de juiste partners te activeren en te coördineren om tot een sluitende aanpak te komen. Verontrustend omdat niet effectief ingrijpen van de overheid immers tot grote maatschappelijke onrust leidt.

Er liggen verschillende oorzaken ten grondslag aan het ontbreken van effectieve samenwerking. Zoals cultuurverschillen, verkokering binnen en buiten de overheid en strijdige belangen binnen de horizontale partnerschappen van integrale

beleidsvoering (Cachet & Ringeling 2004). Maar ook een afwachtende houding van partners, het vrijblijvende karakter van deelname aan integrale samenwerking en de beperkte mogelijkheden voor top-downsturing (ibid.). Met andere woorden, een sterke horizontalisering houdt het risico in dat te weinig wordt gestuurd, te weinig leiding wordt gegeven en te weinig wordt afgedwongen en gecontroleerd.

Het besef dat verantwoordelijkheden diffuus worden, leidt ertoe dat ook in horizontale sturingsvormen als de integrale veiligheidsaanpak behoefte ontstaat aan een zekere vorm van sturing en coördinatie. In de lokale veiligheidszorg uit deze behoefte zich in een discussie over de zin en onzin van (gemeentelijke) regie (Pröpper, Litjens & Weststeijn 2004; CCV/SMVP 2010). Regie is een breed en vaag afgebakend begrip, waar behoorlijk uiteenlopende vormen van sturing toe gerekend worden (Pröpper e.a. 2004). Kenmerkend voor die verschillen is de vraag of de betrokken regisseur eigen beleid kan voeren (*script*) en of hij wel of niet over doorzettingsmacht beschikt (ibid.). Dat de discussie voornamelijk gaat over regie, lijkt logisch. Het begrip regie wordt immers gebruikt waar overheden niet meer klassiek hiërarchisch kunnen (of willen) sturen. Top-down sturen wordt dan vervangen door governance-achtige methodieken, zoals overleg, coproductie, afstemming en convenanten. De Raad van State meent overigens dat het begrip regierol van de gemeente alleen maar verwarring sticht. Horizontale regie 'is een contradictie en het begrip regie sterkt gemeenten alleen maar in de onterechte idee dat ze hiërarchische sturingsmogelijkheden hebben jegens niet-gemeentelijke organisaties' (Raad van State 2010, 2).

Passend of niet, onder de noemer regie zijn velen op zoek naar vormen van doorzettingsmacht binnen horizontale samenwerkingsvormen in de (uit)voering van lokaal veiligheidsbeleid. Dit zoeken naar een vorm van regie is in wezen een erkenning van het feit dat integrale veiligheidszorg helemaal zonder stuurman toch niet echt gaat. Het zoeken naar een geschikte vorm van regie is in feite een poging het 'probleem van de vele handen' op te lossen. De vraag die zich dan steeds weer opdringt, is wie ervoor kan zorgen dat al die partijen op één lijn komen. Anders gezegd: wie voert in een sterk gehorizontaliseerde situatie de regie? Iemand moet ambtenaren en operationele uitvoerders betrekken bij de integrale veiligheidsaanpak en hen bevrijden van de noodzaak ingrijpende beslissingen zelf te nemen. Iemand moet het (politiek-)bestuurlijke initiatief nemen en daar verantwoordelijkheid voor dragen. Iemand die daarvoor ook de bevoegdheden en het (persoonlijke) gezag heeft; iemand als de burgemeester.

5 Burgemeester als regisseur van lokaal veiligheidsbeleid

Het mag duidelijk zijn dat ook de nieuwe allianties van de integrale veiligheidsaanpak niet zonder problemen functioneren. Bestuurders en bestuurskundigen benadrukken voortdurend hoezeer de verhoudingen tussen overheden onderling en tussen overheden en andere partners gehorizontaliseerd zijn – het governance-idee. De lokale overheid wordt vaak gezien als niet meer dan *een* partij in het beleid, te midden van vele anderen. Dat is niet onbegrijpelijk omdat in de

lokale veiligheidsnetwerken veel van de betrokken partijen relatief onafhankelijk zijn van de lokale overheid, zoals woningcorporaties en partijen uit de gezondheidszorg (Terpstra & Kouwenhoven 2004). Maar de ambivalentie op dit punt is groot. Uiteindelijk wordt van de gemeenten vaak toch een meer dan modale bijdrage verwacht. Want, 'kennelijk vinden we allemaal wel dat de regie bij de gemeente hoort te liggen' (Deelman in CCV/SMVP 2010). De gemeente – vinden velen – moet het voortouw nemen onder de noemer gemeentelijke regie (Terpstra & Krommendijk 2010).

Voor het voeren van regie als oplossing voor de gesignaleerde sturingsproblemen binnen de integrale veiligheidszorg, lijken de ogen gericht op het lokale bestuur en in het bijzonder op de burgemeester. De burgemeester wordt geacht als ankerpunt te functioneren binnen de integrale aanpak van veiligheid. Dat is niet verwonderlijk, hij is immers van oudsher het bestuursorgaan dat (wettelijk) verantwoordelijk is voor lokale veiligheid. En daarmee dus ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van de integrale veiligheidsaanpak. Bovendien past een centrale plaats in het lokale veiligheidsbeleid de burgemeester als geen ander. Hij is de lokale *linking pin* met andere lokale partijen, met andere overheden die een steeds belangrijker rol in het lokale veiligheidsbeleid gaan spelen en met de veelal geregionaliseerde uitvoeringsorganisaties inzake veiligheid (Cachet 2007; CCV/SMVP 2009). De vraag die zich vervolgens direct opdringt, is of burgemeesters beschikken over voldoende bevoegdheden en middelen om het probleem van gebrekkige sturing binnen de samenwerkingsnetwerken in de integrale veiligheidszorg op te lossen.

De wetgever heeft burgemeesters de afgelopen tien jaar tal van nieuwe bevoegdheden toebedeeld (Mein 2010; Sackers 2010a; 2010b) om hun verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid waar te (blijven) maken. Nieuwe bevoegdheden betreffen onder meer het sluiten van drugspanden (Gemeentewet artikel 174a), bestuurlijke ophouding (Gemeentewet artikel 154a/176a) en aanwijzen van risicogebieden voor preventief fouilleren (Gemeentewet artikel 151b). Alsook instellen van cameratoezicht (Gemeentewet artikel 151c), uit huis plaatsen van daders huiselijk geweld (Wet tijdelijk huisverbod) en de recent in werking getreden 'voetbalwet'. Maatregelen op het terrein van jeugd, gezin en kindbescherming (in casu gedwongen opvoedingsondersteuning) zijn momenteel nog in behandeling (Mein 2010).

Het is echter nog maar de vraag of deze nieuwe bevoegdheden de burgemeesters ook in staat stellen effectief regie te voeren over de lokale veiligheidsaanpak. Wat opvalt, is hoezeer deze nieuwe bevoegdheden betrekking hebben op specifieke veiligheidsproblemen, zoals huiselijk geweld, wapenbezit en drugshandel. Anders gezegd, de bevoegdheden hebben betrekking op incidenten en hun veroorzakers. En niet of nauwelijks op het meso- en macroniveau van beleidsmatige sturing en coördinatie van de veiligheidszorg en betrokken partners. Op het niveau van de integrale veiligheidsaanpak als geheel is het eerder gesignaleerde 'probleem van de vele handen' – iedereen verantwoordelijk, dus niemand – met de nieuwe bevoegdheden tot op heden onvoldoende opgelost. Zonder adequate instrumenten om (partners in) het veiligheidsbeleid te sturen, blijkt het lastig om de samenwerkingsambitie uit het integrale veiligheidsbeleid waar te maken.

6 Wettelijke regeling gemeentelijke regie

Dat het lokale bestuur ontbreekt aan middelen om regie te voeren over de integrale veiligheidsaanpak is ook in Den Haag gesignaleerd. Recent – augustus 2010 – is het langverwachte wetsvoorstel inzake gemeentelijke regie van het veiligheidsbeleid uiteindelijk verschenen (vergelijk Terpstra & Krommendijk 2010). ‘In de praktijk zitten partijen niet altijd op één lijn’ (MvT Wetsvoorstel, 4), stelt de toelichting bij het wetsvoorstel. De sturingsinstrumenten waarover gemeenten beschikken, zoals verticale sturing, financiële sturing, vergunningen en wettelijke bevoegdheden, hebben een beperkte reikwijdte (ibid.). En dat terwijl sommige belangrijke partners, zoals woningcorporaties, gezondheidszorg en (bijzonder) onderwijs, autonoom zijn en niet gevoelig voor dergelijke sturende invloed. Om toch tot effectieve uitvoering van integraal veiligheidsbeleid te komen, wijst het wetsvoorstel het lokale bestuur, in het bijzonder de burgemeester, aan als regisseur. Het wetsvoorstel ‘beoogt de regierol van de gemeenten op het terrein van de lokale veiligheid te verstevigen’, aldus de openingszin uit de memorie van toelichting. Enerzijds gebeurt dat door een lokaal veiligheidsplan verplicht te stellen. Anderzijds wordt de positie van de burgemeester versterkt door invoering van artikel 171a ‘de burgemeester ziet toe op het lokaal veiligheidsbeleid’.

In termen van de twee door Pröpper e.a. (2004) gehanteerde dimensies voor krachtige regie – eigen script en doorzettingsmacht – voldoet het wetsvoorstel daarmee aan de *script*dimensie. Het script heeft hier het karakter van een ten minste vierjaarlijks vast te stellen, verplicht, *integraal* veiligheidsplan. Het plan specificeert doelen, te behalen resultaten en inspanningen die van de gemeente zelf en van anderen verwacht worden (artikel 148a, tweede lid). Dat het kabinet met het wetsvoorstel gemeentelijke regie oorspronkelijk zelfs zo ver wilde gaan ‘organisaties en instellingen met een publieke taak (...) onder voorwaarden een verplichting op [te] leggen’ (RvS 2010, 1, vergelijk Timmermans in CCV/SMVP 2010), laat zien dat het kabinet zich zeer wel bewust was van het lokale sturingstekort. Het wetsvoorstel is een erkenning dat gemeente en burgemeester tot op heden onvoldoende toegerust waren om effectieve regie te voeren. Maar van een ‘stukje doorzettingsmacht’ voor de burgemeester, zoals toenmalig minister Ter Horst het idee ooit introduceerde op het jaarcongres 2008 van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, is weinig meer over.

Terwijl het vertrekpunt lag in een duidelijk ervaren gebrek aan doorzettingsmacht en eerdere versies van het wetsvoorstel ook uitgingen van een vorm van nieuwe bevoegdheid voor college of burgemeester, is dat uit het uiteindelijke voorstel helemaal verdwenen. De Raad van State constateert dat ‘de gemeente slechts beperkte mogelijkheden heeft’ maar ook dat zij niet meer dan dat ‘*hoort te hebben* [onze cursivering] om publieke en private actoren tot samenwerking te bewegen’ (RvS 2010, 2). Die normatieve formulering verbaast, omdat het gebrek aan gemeentelijke sturingsmogelijkheden in de praktijk vaak wel als een probleem ervaren en veelvuldig erkend wordt. In de reactie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het eerdere advies van de Raad van State (brief van 5 augustus 2010) wordt aangegeven dat is afgezien van het ‘zo nodig verplichtingen op te leggen aan (...) partners’ door burgemeester of college.

Daarvoor is niet gekozen ‘omdat samenwerking beter bereikt kan worden langs de weg van overreding en gezag dan via het opleggen van verplichtingen. Bovendien is het, gelet op de veelheid en veelsoortigheid van de relaties, *niet eenvoudig vorm te geven aan een doorzettingsmacht die effectief is, maar toch ook rekening houdt met formele posities van de diverse partijen*’ (brief, p. 2; onze cursivering). Daarmee is de cirkel dan rond. De regering ziet af van het invoeren van een vorm van doorzettingsmacht. En wel precies om die redenen – zie cursivering – die het in de praktijk zo moeilijk maken inhoud te geven aan gemeentelijke regie op het veiligheidsbeleid.

Wat het wetsvoorstel biedt, het verplichte integrale-veiligheidsplan, was er in meer dan 80% van de gemeenten in 2009 al (MvT Wetsvoorstel, 3). In die zin is het wetsvoorstel een formalisering van de praktijk, zoals ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde in de consultatieronde bij de totstandkoming (MvT Wetsvoorstel). Een praktijk die wordt gekenmerkt door een behoefte aan sturing en coördinatie, zoals we eerder in dit artikel vaststelden. Waar breed behoefte aan bestaat, een vorm van doorzettingsmacht om te voorzien in het sturingstekort en om impasses in horizontale samenwerkingsnetwerken te kunnen doorbreken, dat komt er met het huidige wetsvoorstel zeker niet. Want hoewel het wetsvoorstel inzake gemeentelijke regie dit probleem erkent, voorziet de plicht om ‘toe te zien op lokaal veiligheidsbeleid’ de burgemeester allerminst in deze behoefte. Een conclusie die in de memorie van toelichting overigens ook voorzichtig doorschemert; ‘hoewel dit [de burgemeester ziet toe op lokaal veiligheidsbeleid] geen garanties geeft dat een burgemeester met deze bepaling wel tot afspraken kan komen waar dat eerder niet lukte’ (MvT Wetsvoorstel, 8 [onze toelichting]).

Door de mogelijkheid voor de burgemeester om anderen medewerking aan integraal veiligheidsbeleid op te leggen, uit het wetsvoorstel te schrappen, verliest het voorstel zijn functie. De burgemeester wordt in de praktijk al geruime tijd als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid beschouwd. Maar natuurlijk gezag, overredingskracht en advies – waar hij het volgens de MvT meer van moet hebben dan van doorzettingsmacht – zijn meer dan eens onvoldoende gebleken om in lastige situaties sluitende samenwerking ten dienste van de lokale veiligheid te bewerkstelligen.

7 Anticipatiemodel

Anders dan de Raad van State en de toenmalige ministers van BZK en Justitie, veronderstellen wij dat een burgemeester zijn gezag en overredingskracht pas optimaal kan inzetten als dat ondersteund wordt door een bescheiden vermogen om effectief knopen door te hakken. Doorzettingsmacht wordt niet voor niets gezien als een van de twee cruciale voorwaarden voor effectieve regie (Pröpfer e.a. 2004). Maar omdat het de burgemeester nog steeds ontbreekt aan dergelijke doorzettingsmacht, blijft het lastig om de samenwerkingsambitie uit het integrale veiligheidsbeleid waar te maken. Met de invulling van gemeentelijke regie die het wetsvoorstel biedt, zal er geen verandering komen in de vrijblijvendheid van de

huidige horizontale en informele oplossingen (vergelijk Schrek 2006), blijft de regie op veiligheid door burgemeesters zwak en hebben gemeenten (grote) moeite om lokale netwerken te sturen (vergelijk Broekhuizen, Van Steden & Boutellier 2010, 29). En dus is het begrijpelijk dat ook nu nog ‘veel gemeenten vinden dat zij onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben om de partners aan te sturen’ (Andersson Elffers Felix 2005; Algemene Rekenkamer 2007). Kortom, de complexiteit van veelpartijenbesluitvorming en uitvoering in de horizontale samenwerkingsnetwerken van de integrale veiligheidszorg blijft dusdanig groot, dat gemeentelijke doorzettingsmacht op de achtergrond (toch) niet gemist kan worden om tot effectieve beleids(uit)voering te komen.

Tegenover een dergelijk pleidooi voor doorzettingsmacht om tegemoet te komen aan sturingsproblemen in de uitvoering van integraal veiligheidsbeleid, staat de ervaring dat doorzettingsmacht voor burgemeester en gemeente niet zonder meer geaccepteerd wordt. Veelvuldig of ongenueanceerd gebruik van doorzettingsmacht kan de relaties van het lokale bestuur met anderen op scherp zetten (Terpstra & Krommendijk 2010; Bruls in CCV/SMVP 2010). Professionals hebben ook sterke weerstand tegen te veel (deel)gemeentelijke doorzettingsmacht: ‘Invloed uitoefenen op basis van praten en onderhandelen en van geven en nemen, blijkt een grotere betekenis te hebben’ (vergelijk Broekhuizen e.a. 2010, 30).

Een ander argument om terughoudend om te gaan met doorzettingsmacht is de noodzaak zo veel mogelijk recht te doen aan de professionele autonomie van partners in veiligheid, onder meer partners in de sfeer van zorg, opvoeding en onderwijs. Toch zal in laatste instantie incidenteel gekozen moeten worden tegen professionele autonomie en voor effectieve sturing door de gemeente. Dat is gevolg van het feit dat gemeenten – concreet: bestuurders en politici – en niemand anders uiteindelijk meer en meer verantwoordelijk worden gesteld voor de lokale veiligheid in den brede (de vijfde opvatting van integraliteit). Maar verantwoordelijk kan men, volgens ons staatsrecht, alleen maar zijn als men ook over ter zake relevante en de juiste bevoegdheden kan beschikken (Belinfante & De Reede 2001).

De grote uitdaging voor burgemeesters inzake doorzettingsmacht is dus het vinden van een verstandig evenwicht. Een evenwicht tussen enerzijds het op korte termijn knopen doorhakken ten dienste van veiligheidsbeheersing. En anderzijds het in stand houden van goede relaties met partners op de langere termijn. Introduceren van doorzettingsmacht met de ambitie ook recht te willen doen aan de begrijpelijke gevoeligheden in het veld, impliceert voor ons een bevoegdheid die alleen in allerlaatste instantie gebruikt wordt. Een dergelijke vorm van balanceren lijkt typerend voor regie in een horizontale governance-situatie, zoals die van samenwerkingsnetwerken rond integrale veiligheidszorg. Daarom pleiten wij voor een terughoudend in te zetten, maar wel expliciet aanwezige doorzettingsmacht voor de burgemeester om tot slagvaardige(re) integrale veiligheidszorg te komen.

Het model dat ons dan voor ogen staat, is geen machobenadering. Maar meer dat van anticipatie (door andere partijen) op mogelijk gebruik van een bevoegdheid om medewerking aan veiligheidsbeleid af te dwingen. Min of meer conform de

manier waarop in het ruimtelijke ordeningsrecht aanwijzingsbevoegdheden van 'hogere' overheden zelden gebruikt worden, maar iedereen wel handelt vanuit het besef dat ze er zijn en dat ze als *ultimum remedium* gebruikt *kunnen* worden. Het feitelijk gebruik van machtsmiddelen is namelijk kostbaar en weinig effectief, leert de sociaalwetenschappelijke literatuur. Daarom proberen (leiders van) organisaties op basis van gezag, in plaats van op pure macht te sturen. Maar, daadwerkelijk sturen kan vooral als bekend is dat de leiding uiteindelijk wel over dwangmiddelen beschikt, die als *ultimum remedium* ingezet kunnen worden.

We noemen dat anticipatie, in navolging van Muller (1994) die laat zien dat verantwoordingsfora vaak een dergelijke rol *vooraf* spelen. Bestuurders en anderen houden van meet af aan terdege rekening met mogelijke verantwoording achteraf. Ook als feitelijk (nog lang) geen sprake is van concrete verantwoordingsprocessen. Hiërarchische verhoudingen en structuren bepalen zo mede de condities waarbinnen actoren in horizontale netwerken tot effectieve onderhandelingen en samenwerking komen ('negotiations under the shadow of hierarchy', Sharpf 1994, 41). Actoren in die netwerken anticiperen in hun handelen als het ware op bij anderen aanwezige machtsbronnen, in dit geval de doorzettingsmacht van de burgemeester. Om effectieve regie over lokaal veiligheidsbeleid te kunnen voeren, heeft een burgemeester dergelijke doorzettingsmacht jegens partners in veiligheid dus nodig. Maar op basis van het anticipatiemechanisme verwachten we dat feitelijk gebruik, dat mogelijk ten koste van goede verhoudingen gaat, zelden nodig zal zijn.

Wij geven er de voorkeur aan een dergelijke vorm van doorzettingsmacht op het terrein van de lokale veiligheid bij de burgemeester te leggen. Niet alleen om zijn eerder genoemde verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid en zijn positie als linking pin in de lokale beleidsvoering, maar vooral om een verdergaande politisering van een zo lastig terrein als de lokale veiligheid te voorkomen. De burgemeester staat immers 'boven de partijen' en heeft ten opzichte van de politiek iets meer vrijheid van handelen dan de door de raad gekozen wethouders bijvoorbeeld, ook al is het verschil tegenwoordig niet meer zo groot (Cachet, Schaap & Karsten 2009).

Ten slotte past onze benadering goed bij de constatering dat gemeenten vaak sturen door middel van een mix van formele en informele sturingsinstrumenten (Andersson Elffers Felix 2006, 33). En 'formele sturingsinstrumenten functioneren alleen in een context van informele sturing. (...) Ze blijven echter belangrijk. Wanneer er wettelijk taken voor een gemeente worden genoemd heeft dit tot gevolg dat de gemeente op het betreffende gebied een verantwoordelijkheid heeft en dus geacht wordt een regierol te hebben' (ibid.). Een doorslaggevende regierol voor burgemeesters is dus noodzakelijk om hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van openbare orde en veiligheid waar te kunnen maken. En ons pleidooi voor een selectief en terughoudend in te zetten vorm van doorzettingsmacht past precies binnen dit stramien van informele sturing met formele sturingsmogelijkheden op de achtergrond.

8 Conclusie

De integrale beleidsvoornemens op het terrein van lokale veiligheidsbeheersing zijn, zacht uitgedrukt, niet volledig tot uitvoering gekomen. Het lijkt daarom realistischer om te spreken van *lokaal* veiligheidsbeleid in plaats van *integraal* veiligheidsbeleid. Lokaal veiligheidsbeleid dat weliswaar – mede als een erfenis van de ooit veel bredere pretenties van integraliteit – wordt uitgevoerd binnen horizontaal georiënteerde netwerken bestaande uit publieke en private partners in veiligheid. Onder welke noemer dan ook, de samenwerkingsnetwerken van de huidige lokale veiligheidszorg kampen met een gebrek aan sturing en coördinatie.

Theoretisch leidt onze verkenning van de veranderingen en problemen in het huidige lokale veiligheidsbeleid tot het vermoeden dat er grenzen zijn aan de verschuiving van ‘government naar governance’. Samenwerking van het openbaar bestuur met vele partners is anno 2011 onvermijdelijk. Vaak is het ook een krachtig instrument om problemen aan te pakken. Maar er blijven situaties waarin ‘sturing van bovenaf’ onmisbaar is om impasses te doorbreken, knopen door te hakken en resultaten te boeken.

Hier ligt de kern van het antwoord op de centrale vraag van dit artikel. Samenwerking rond integrale veiligheid lijkt niet zonder meer tot stand te komen. De burgemeester is binnen deze integrale aanpak afhankelijk van uiteenlopende en min of meer zelfstandige veiligheidspartners om tot een sluitende handhaving van openbare orde en veiligheid te komen. Maar ondanks nieuwe wet- en regelgeving blijft het burgemeesters ontbreken aan mogelijkheden om effectieve gemeentelijke regie te voeren.

Voorzichtigheid en angst om anderen te dwingen tot medewerking, lijken een daadwerkelijke effectieve veiligheidszorg in de weg te staan. Hoewel we niet pleiten voor een machomodel, zijn we wel kritisch over het onvermoeibaar en onbeperkt blijven zoeken naar consensus. Soms loont dat niet (meer). Een beperkte vorm van doorzettingsmacht voor de burgemeester lijkt daarom onontbeerlijk om zijn regierol optimaal uit te voeren. Regie is immers pas effectief indien ze ondersteund wordt door een zekere mate van doorzettingsmacht, waar bovendien een anticiperend effect richting de vele veiligheidspartners van uit kan gaan.

Het nieuwe kabinet zou er verstandig aan doen met een doortastender en minder vrijblijvend wetsvoorstel voor gemeentelijk regie over veiligheidsbeleid te komen. Een wetsvoorstel dat burgemeesters enige doorzettingsmacht gunt om hun verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid daadwerkelijk waar te kunnen maken. Met een hernieuwd wetsvoorstel zou het kabinet-Rutte bovendien het paradoxale belang dat het zegt te hechten aan een lokaal verankerde veiligheidszorg (regerakkoord) ten tijde van een nationaal politiebestedel (Cachet 2010), enigszins waar kunnen maken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2007) *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid*. Rapport: Terugblik 2007. 2^e Kamer, 30 085, nr. 3-4.

- Andersson Elffers Felix (2005) *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen. Quick scan knelpunten regierol gemeenten bij integrale veiligheid*. Utrecht: AEF.
- Andersson Elffers Felix (2006) *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast*. Utrecht: AEF.
- Beck, U. (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (2007) *Governance and the Democratic Deficit*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Belinfante, A.D. & J.L. de Reede (2001) *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bennekom, R. van (2010) Profiel van de Nederlandse burgemeester. *Justitiële Verkenningen* 3(10), 45-49.
- Boutellier, J.C.J. (2005) *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Broekhuizen, J., R. van Steden & J.C.J. Boutellier (2010) Versnipperde regie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-34.
- Cachet, A. (1990) *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.
- Cachet, A. (2007) Spagaat zonder dualisme. Over burgemeesters en hun verantwoordelijkheden, in een tijd van regionalisering. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 69(5), 22-26.
- Cachet, A. (2010) Regeerakkoord: slordig omgaan met schaarse middelen. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 72(10), 6-10.
- Cachet, A., S. de Kimpe, P. Ponsaers & A. Ringeling (eds.) (2008) *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cachet, A. & A. Ringeling (2004) Integraal Veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen: Kluwer, 635-663.
- Cachet, A., L. Schaap & N. Karsten (2009) Zorg dat het een prachtbaan blijft. De toekomst van het burgemeesterschap verkend. In: Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*. Den Haag: NGB, 16-97.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2010) *Regie op veiligheid effectief?* Rijswijk: Artoos Communicatiegroep bv.
- Commissie Kleine Criminaliteit (1984) Interim rapport.
- Engberts, A.B. & H.G. Cornelissen (2010) Swiebertje en Superman; de burgemeester en zijn taak in de openbare orde en veiligheid. *Justitiële Verkenningen* 3(10), 73-85.
- Haan, W.J.M. de (1995) Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging. *Justitiële Verkenningen*, 21(5), 25-48.
- Horst, G. ter (2007) *De (on)zichtbare overheid*. Burgemeesterslezing. Den Haag.
- Hupe, P.L. & E.H. Klijn (1997) *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Kersbergen, K. van & F. van Waarden (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 147-71.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2006) *Managing uncertainties in networks*. London/New York: Routledge.
- Mein, A. (2010) Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Meuleman, L. (2003) *The Pegasus Principle. Reinventing a Credible Public Sector*. Utrecht: Lemma.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993) *Integrale veiligheidsrapportage*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken/Erasmus Universiteit Rotterdam (1995) *Naar een haalbare Veiligheid-effectrapportage. Een studie naar de haalbaarheid van een besluitvormingsondersteunend instrument ten behoeve van het Integrale Veiligheidsbeleid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) *De gids voor Veiligheid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Integraal Veiligheidsprogramma*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) *Veiligheid begint bij Voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Eerste voortgangsrapportage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (5 augustus 2010) *Brief bij nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (13 augustus 2010) *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, Kamerstukken II 1994/95, 24 225, nr. 1-2*.
- Muller, E.R. (1994) *Terrorisme en Politieke Verantwoordelijkheid*. Arnhem: Gouda Quint.
- Os, P. van & P. Tops (2009) *Actief burgerschap en veiligheid*. paper NIG conferentie 12 en 13 november 2009.
- Peters, B.G. (1996) *The future of governing. Four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pieterman, R. (2008) *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Prins, R.S. & J.C.J. Boutellier (2010) De lokale voorzorgcultuur. Over de steeds verder naar voren werkende overheid in de aanpak van sociale onveiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(2), 3-17.
- Pröpper, I., B. Litjens & E. Weststeijn (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.
- Raad van State (2010) *Bijlage bij het nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op Democratie*.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance and Reflexivity*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Sackers, H.J.B. (2010a) De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële Verkenningen* 3(10), 86-98.
- Sackers, H.J.B. (2010b) *Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.
- Scharpf, F.W. (1994) Games real actors could play. Positive and negative negotiations in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Schrek, J. (2006) In de regisseursstoel. Reportage: Gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. *Secondant* 2006(2), 23-25.
- SGBO (2000) *Lokaal Veiligheidsbeleid. De stand van zaken in 2000*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Steenhuis, D.W. (1984) Strafrechtelijk optreden; stapje terug en een sprong voorwaarts. *Delikt en Delinkwent*, 1984(14), 395-414, 497-512.
- Teisman, G. (1992) *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA.

- Terpstra, J.B. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.
- Terpstra, J. & M. Krommendijk (2010) Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 9-20.
- Terpstra, J. & A. Mein (2010) De positie van de gemeente in de veiligheidszorg. Een inleiding. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 3-8.
- Weber, M. (1958) Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1972) *Gezag en Bureaucratie (selectie)*. Rotterdam: UPR.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society. An Outline of interpretive Sociology*. Vol. 1 en 2. Berkeley: University of California Press.
- Weggelaar, A. & L.G. Moor (red.) (2009) *Integraal veiligheidsbeleid regionaliseert!* Dordrecht/Utrecht: SMVP Producties.
- Wouden, R. van der (1995) Integraal Veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte. *Justitiële Verkenningen*, 21(5), 49-61.
- Wright, V. & G. Peters (1996) Public Administration: Change and Redefinition. In: R.E. Gooding (ed.), *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.