

**Advies**  
**ter versterking van de regionale samenwerking**  
**binnen de Rotterdamse justitieketen**

Waar een wil is, is een weg!

Arrondismentaal Justitieel Beraad Rotterdam  
Adviesgroep 'Regionale Samenwerking Justitieketen in het arrondissement Rotterdam'  
augustus 2004



# Arrondissementsparket Rotterdam

OM-staf Beleid en Bedrijfsvoering

Postadres: Postbus 50956, 3007 BT Rotterdam

Bezoekadres  
Wilhelminaplein 100  
Rotterdam  
Telefoon (010) 888 8000  
Fax (010) 888 8958

Aan de voorzitter en leden van het AJB

Onderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
Datum  
Ons kenmerk  
Bijlage(n)  
Onderwerp

OM-staf

010 221 0440 / 010 888 8316

augustus 2004

Pbdu04/xx

1

Aanbiedingsbrief/ voorwoord advies

Bij beantwoording de  
datum en het kenmerk  
vermelden.  
Wilt u slechts één zaak  
in uw brief behandelen.

Geachte voorzitter en leden AJB,

Met deze brief ontvangt u de nota 'Advies ter versterking van de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen. Waar een wil is, is een weg!'. Ingesteld bij besluit van de vergadering op 22 september 2003, heeft de adviesgroep 'Regionale Samenwerking Justitieketen in het arrondissement Rotterdam' in de bijgaande nota een opvatting gegeven over de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen, alsook zijn in overeenstemming met de adviesopdracht de nodige aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van deze samenwerking.

### *Sense of urgency*

In de afgelopen jaren is de samenwerking tussen de ketenpartners en met het openbaar bestuur op een enthousiaste en voortvarende wijze vorm en inhoud gegeven. Gegeven de cultuuromslag die de AJB-partners hebben gemaakt om te komen van aanbodgericht denken tot vraaggestuurd maatwerk, is nu de fase aangebroken waarin concrete resultaten moeten worden behaald. Het zal de komende jaren echter veel van de partners vergen om met dezelfde of minder middelen het werk zo in te richten dat het maatschappelijk rendement toeneemt. Het risico dat men de eigen organisatie weer voorop zal stellen geeft volgens de adviesgroep dan ook alle aanleiding om te komen tot vervolgstappen. Het advies omvat daarom niet alleen een beschrijving van de complexiteit waarvoor het AJB zich gesteld ziet, maar - met het oog op de relevantie van het advies - heeft de analyse van de sturingspraktijk ook geresulteerd in concrete aanbevelingen ter verbetering van de regionale samenwerking.

### *Maatschappelijke relevantie*

Een goede rechtshandhaving is maatschappelijk gezien van groot belang, hetgeen door velen wordt onderkend. Gegeven de toenemende druk op de (lokale) rechtshandhaving, is samenwerking en afstemming van beleid tussen justitie en bestuur daarom van groot belang. Met het advies verwacht de adviesgroep derhalve een bijdrage te kunnen

leveren aan de positionering van het AJB, alsmede aan een verbetering van de samenwerking tussen de ketenpartners en tussen het AJB en het lokaal bestuur; en hiermee indirect aan de verbetering van de rechtshandhaving. Bovendien, los van het feit of het AJB nu wel of niet blijft bestaan, ontleent het AJB haar bestaansrecht aan de externe functie die het vervult: de context van de democratie en rechtsstaat. Als sleutel tot resultaten waar burgers direct wat aan hebben, dan wel voor een beter beeld dat de samenleving van Justitie heeft, is een effectieve justitieketen niet alleen intern, maar bovenal in externe zin essentieel.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

In het advies staat het sturingsvraagstuk van het AJB centraal. Weliswaar staat het AJB in toenemende belangstelling, maar kennis over 'wat' het AJB feitelijk doet, of 'hoe' het AJB functioneert, is zeer beperkt, divers en gefragmenteerd van aard. Samenwerken is geen vanzelfsprekendheid. Hoe meer partijen en hoe complexer de taken, des te moeilijker het is. Omdat simpele, direct te gebruiken oplossingen vaak geen nut blijken te hebben, is kennisname van de wijze waarop sturingsvraagstukken in de bestuurskunde worden benaderd, waardevol. Kennisvermeerdering hierover is naar mening van de adviesgroep een noodzakelijke voorwaarde, bijvoorbeeld om het AJB Rotterdam als overlegstructuur te kunnen optimaliseren naar inhoud en vorm.

#### *Menselijke conditie*

Naar inzicht van de adviesgroep kon de adviesnota niet worden opgesteld zonder gedachteswisselingen met anderen vanwege hun kennis, ervaring of vaardigheden. Om die reden willen de beide leden van de adviesgroep een aantal mensen op deze plaats dank zeggen voor hun betrokkenheid bij de totstandkoming van het advies.

Op de eerste plaats zijn wij Peter Hupe, hoofddocent Opleiding Bestuurskunde aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam, bijzonder erkentelijk. Naar aanleiding van ons uitgangspunt met betrekking tot de gelaagdheid van het sturingsvraagstuk van het AJB, wees hij ons op Hill en Hupe (2002). Het daarin ontvouwde analysekader bracht ons tot de keuze het tot vertrekpunt te nemen. Bovendien zijn wij hem erkentelijk voor het feit dat het advies tegelijkertijd mag dienen voor ons afstudeertraject. Ook in het bijzonder dank aan Theo Toonen, hoogleraar Bestuurskunde in Leiden, die ons toeliet te delen in zijn kennis en interpretatie van het gedachtegoed van Thorbecke. Op de derde plaats dank aan Maarten Veldhuizen, management consultant bij Cap Gemini Ernst & Young, want het gesprek met hem was aangenaam inspirerend en onvergetelijk. Op de vierde plaats dank aan Hugo Hillenaar, plaatsvervangend hoofdofficier van Justitie te Rotterdam. Zijn heldere visie bleek van grote meerwaarde, alsook was zijn openheid en behulpzaamheid buitengewoon groot en onontbeerlijk. Op de vijfde plaats dank aan Ron Goudsmit, beleidsmedewerker bij de departementale directie, Sancties Reclassering en Slachtofferhulp van het ministerie van Justitie. De gesprekken met hem bleken richtinggevend voor onze gedachteontwikkeling. Op de zesde plaats dank aan de leden van de werkgroep 'Regionalisering', in het bijzonder Jolenta Rauch, clustermanager DeltaBoumanverslavingszorg, en Jaap Haasnoot, interim regiomanager Stichting Reclassering Nederland. Hun inzichten leverden een belangrijke bijdrage aan het advies. Op de zevende plaats dank aan de mede-auteurs van de beleidsnota AJB

inzake de PersoonsGebonden Aanpak, in het bijzonder Irma Gorissen, unitmanager DeltaBouman en Anja Bremer, beleidsmedewerker Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam. Hun medewerking was onmisbaar voor een empirisch gefundeerd antwoord op de vraagstelling in dit advies. Op de achtste plaats dank aan Kim Vriends, management-assistente van de parketleiding OM Rotterdam. Altijd vrolijk heeft ze ons ondersteund waar mogelijk; ze liet ons zien haar vak te verstaan en meer. Last but not least, omdat het versterken van de regionale samenwerking geen doel op zichzelf is, maar zijn betekenis ontleent aan de zichtbare bijdrage van Justitie aan lokale veiligheid, dank aan twee voor ons bijzondere burgers die zich graag veilig(er) willen voelen: respectievelijk partner Marlies van Soest en beste vriend Hendrik Jan de Vries. Zij bleven hun belangstelling tonen en voorzagen ons van commentaar op de eerdere versie van het advies.

#### *Relativering advies, geldigheid en betrouwbaarheid*

Het advies heeft een exploratief, normatief en kritisch karakter. Weliswaar gaf de aanvaarding van de adviesopdracht bij uitstek de gelegenheid om een eigen visie weer te geven, maar ter relativering van het advies acht de adviesgroep de bevindingen en aanbevelingen geen wereldnieuws. Het AJB is niet alles bepalend, noch een factor die alles beïnvloedt. Tegen de achtergrond van de metafoor inzake ‘Procrustus bed’, blijven rigoureuze aanpassingen in de sturingspraktijk veelal achterwege of blijken praktisch vaak onmogelijk. Het advies is dan ook niet alomvattend en de resultaten zijn mogelijk problematisch. Structureel probleem bij het opstellen van een advies is verder de vraag of anderen tot hetzelfde resultaat zouden zijn gekomen. De bevindingen en aanbevelingen zijn niet alle gebaseerd op harde, direct waarneembare indicatoren. Omdat ze echter zijn beschreven op basis van de overeenkomsten tussen de verschillende gesprekken met bovengenoemde personen, aangevuld met geraadpleegde literatuur en rapporten, hebben ze aan validiteit gewonnen. Als het gaat om de betrouwbaarheid van het advies, dan neemt deze volgens de adviesgroep over het algemeen toe naarmate het advies meer gestructureerd is. Immers, de kans dat andere adviseurs tot dezelfde conclusies komen wordt dan groter. Gegeven de grote conceptuele variëteit, maar selectieve toepassing daarvan, heeft de adviesgroep overigens niet gestreefd naar een allesomvattende structurering want dat zou de validiteit hebben aangetast.

Ten slotte, de adviesgroep meent te hebben voldaan aan het verzoek van het AJB. Resultaten moeten echter worden omgezet in daden. Daartoe heeft de adviesgroep het verzoek in te stemmen met de volgende voorstellen.

#### Voorstel 1

Na bestudering van de adviesnota stellen wij voor om aansluitend met u in overleg te bezien op welke wijze de aanbevelingen in de Rotterdamse praktijk kunnen worden toegepast. Gelet op de ‘sense of urgency’ stellen wij verder voor in te gaan op het aanbod van Maarten Veldhuizen om nog dit jaar een rondetafelconferentie te houden over hoe de ingeslagen, maar nog lange weg, concreet vervolgd kan worden.

### Voorstel 2

Optimale regionale samenwerking vereist complementariteit, vertrouwen en 'teamspirit'. Vanwege het noodzakelijke draagvlak en medewerking van hogere bestuurslagen stellen wij daarom voor het voorliggende advies ook aan te bieden aan de departementale Bestuursraad en de landelijke hoofdkantoren van de AJB-partners.

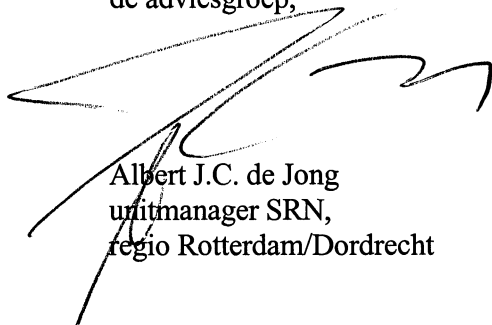
### Voorstel 3

Ter verdere verbetering van de regionale samenwerking stellen wij voor dat het AJB aanvullend advies vraagt naar de samenhang tussen individueel functioneren, consequenties en contextuele factoren. Bijvoorbeeld voor nader inzicht in verbindings- en onderhandelaarsrollen, leiderschap, cultuurverandering, ontkokering en/ of departementale ontwikkelingen.

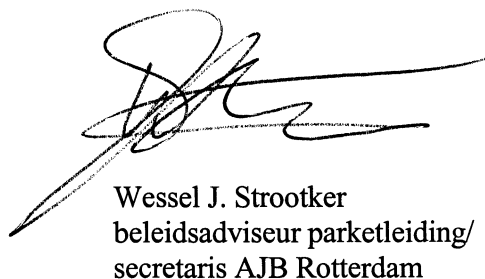
### Voorstel 4

Leren is denken en doen. Niet alleen kan het AJB leren van de ervaring en kennis van de organisaties en haar werknemers, maar ook kan een internationale oriëntatie op ketenregie zinvol zijn. Wij stellen daarom voor advies in te winnen over bij voorbeeld het functioneren van de Franse 'justitieprefect'.

Met vriendelijke groet,  
de adviesgroep,



Albert J.C. de Jong  
unitmanager SRN,  
regio Rotterdam/Dordrecht



Wessel J. Strootker  
beleidsadviseur parketleiding/  
secretaris AJB Rotterdam

**Advies**  
**ter versterking van de regionale samenwerking**  
**binnen de Rotterdamse justitieketen**

Waar een wil is, is een weg!

Arrondissementaal Justitieel Beraad Rotterdam  
Adviesgroep 'Regionale Samenwerking Justitieketen in het arrondissement Rotterdam'  
augustus 2004





## SAMENVATTING

Het AJB heeft de adviesgroep verzocht een opvatting te geven over de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen en met aanbevelingen te komen met betrekking tot versterking van die samenwerking. Een belangrijke reden hiervoor is dat voor 2005 een convenant moet zijn gesloten.

Op hoofdlijnen worden in deze samenvatting de concrete ontwikkeling van het AJB en de conclusies en aanbevelingen beschreven. Om echter de aanbevelingen op hun waarde te schatten hebben de theoretische inzichten en de analyse in deel 2 en 3 een grote meerwaarde.

Het AJB heeft een belangrijke functie bij de onderlinge afstemming en de lokale en regionale behoefte aan een snelle en effectieve justitiële reactie. Bij het instellen van het fenomeen AJB is geen blauwdruk gegeven waarin de overlegstructuur binnen elk arrondissement is voorgeschreven. Zo is het mogelijk dat in het land verschillende vormen van overleg zijn ontstaan die allen tot doel hebben samenwerking tussen de ketenorganisaties te bevorderen. Het AJB heeft op verschillende momenten drie functies toegedicht gekregen, te weten een strategische functie, een bestuurlijke functie en een operationele functie ten dienste van de regionale justitieketen.

De adviesnota bestaat uit 4 delen.

In deel 1 wordt eerst de geschiedenis van het Arrondissementaal Justitieel Beraad beschreven. In het kader van het Grotestedenbeleid is aan de regio's de opdracht gegeven te komen tot een ketenbenadering teneinde de veiligheidsproblematiek integraal te benaderen. De keten moet een herkenbaar aanspreekpunt zijn voor het lokale bestuur. De efficiency van handelen dient te worden vergroot. De afstemming en samenwerking moeten worden gericht op aantoonbaar betere prestaties van de strafrechtketen. In 2005 moeten de Arrondissementale Justitiële Beraden bindende afspraken hebben gemaakt over de inzet van de samenwerkende organisaties. Het gaat dan onder andere om de gezamenlijke aanpak van vastgestelde prioriteiten, het afstemmen van planning and control, het harmoniseren van werkprocessen en informatie-uitwisseling. Afspraken worden gemaakt op het hoogste niveau in de regio (directieniveau). Alle relevante justitiële organisaties binnen een arrondissement en de regionale politie zijn in het overleg vertegenwoordigd. De organisaties moeten direct belang hebben bij de samenwerking, hetgeen in de organisatorische vormgeving tot uitdrukking moet komen.

Voor een sterke stimulans tot regionalisering van de justitieketen, heeft het Ministerie van Justitie het Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking (MVRS) opgesteld. Het uitgangspunt is dat het niet zozeer gaat om verandering van de structuur, maar van de cultuur. Het gaat om samenwerken binnen de huidige bestuurlijke constellatie.

De voortgangsrapportages maken melding van vorderingen betreffende overlegstructuren, beter inzicht in en begrip voor elkaars organisatie en werk, en betere afstemming van procedures waardoor beter kwalitatief werk wordt afgeleverd.

Het AJB Rotterdam heeft zich door het onderzoeksbureau Boer&Croon laten adviseren om een impasse in de ontwikkeling voor te zijn. Het bureau stelde onder meer een nieuwe bestuurslaag voor om de ketensamenwerking daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Dat advies heeft het AJB niet overgenomen. De autonomie van de deelnemende organisaties zou juist garant moeten staan voor kwaliteit van de door hen geleverde diensten en producten. Intensieve samenwerking zal moeten plaatsvinden terwijl ieder verantwoordelijk blijft voor zijn eigen domein. Het AJB heeft

wel besloten tot een concretisering door aan te sluiten bij het collegeprogramma van Rotterdam en de keten op te bouwen rond de PersoonsGebonden Aanpak (PGA) van veelplegers en overlastgevers.

Regionale samenwerking is een instrument om te komen tot implementatie van beleid. En bij implementatie van beleid gaat het in feite om een sturingsvraagstuk.

Door tal van probleemcontexten op het gebied van het veranderende karakter van de rechtshandhaving, van samenwerken in netwerkverband, hoe het justitiële besturingsconcept te verbeteren, het systeem van gekozen burgemeester, of aanstonds het nieuwe Grotestedenbeleid III; door problematiek van bestuurlijke vervlechting en vanwege de spanningsbogen van centralisatie – decentralisatie en van relatieve autonomie versus interdependentie, is er geen sprake van een enkelvoudig of tweedimensionaal sturingsprobleem. Er is sprake van een ingewikkelde vervlechting van verticale en horizontale sturingslijnen. Beleid wordt niet op de ene plaats gemaakt en op een andere uitgevoerd. Beleidsvoering vindt gelijktijdig plaats op verschillende terreinen en sturingsniveaus.

Om aan de opdracht van het AJB Rotterdam te kunnen voldoen is het van belang om van deze visie op het sturingsprobleem uit te gaan. Bij de analyse van de Rotterdamse situatie is gebruik gemaakt van het analysemodel van Hill en Hupe (2002), waarmee een dergelijke context op overzichtelijke wijze in beeld kan worden gebracht en waarmee ook gekomen kan worden tot adequate aanbevelingen. Dit analytisch raamwerk kent een opbouw in drie loci: het politiek-bestuurlijk bestel (macro), de institutionele verhoudingen (meso) en de feitelijke uitvoerende niveaus (street-level; micro). Op al die gebieden is sprake van sturend handelen op drie niveaus, te weten de niveaus van bestuurlijke vormgeving, van besluitvorming en sturingsinstrumentatie en op het niveau van operationele activiteiten.

Drie begrippenparen lopen als een rode draad door de nota. Dat zijn de al genoemde centralisatie/ decentralisatie en de relatieve autonomie/ interdependentie. Ten derde gaat het om de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid in de samenwerking. Juist uitgaande van het feit dat er niet in eerste instantie gedacht wordt aan een diepgaande bestuurlijke verandering, maar meer aan een cultuuromslag, zijn de vrijwillige inzet en de mate van vrijblijvendheid belangrijke variabelen met betrekking tot de totstandkoming van een vruchtbare samenwerking.

In deel 2 wordt het sturingsvraagstuk in een algemeen theoretisch kader benaderd. De achtergrond waartegen de ontwikkeling van de regionale samenwerking zich afspeelt, wordt in beeld gebracht aan de hand van de analytische indeling. Met het accent op de bestuurlijke vormgeving wordt de bestuurlijke traditie in Nederland beschreven. De uiteenzetting van het bestuurlijk gedecentraliseerd stelsel is gebaseerd op de staatkundige denkbeelden van J.R. Thorbecke, aangevuld met de ideeën van Th.A.J. Toonen. De Nederlandse bestuurlijke traditie kent een verticale gelaagdheid, in oorsprong het centrale gezag, de provincie en de gemeente (tegenwoordig zijn er verschuivingen van de scheidslijnen naar bijvoorbeeld regio en grotedadsgebieden) en een horizontale sectorale scheiding. De bestuurlijke opbouw in Nederland vormt zo een organisch opgebouwde gedecentraliseerd eenheidsstaat, waarbij er qualitate qua sprake is van een krachtige interdependentie tussen de relatief autonome delen. Binnen deze pluralistische, non-hiërarchische staatsopbouw gaan de delen in een samengestelde arena met elkaar om in een dynamisch proces. Er is een voortdurend spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie en tussen horizontale en territoriale decentralisatie. Hier is geen sprake van een beweging van de ene of de andere vorm van decentralisatie, maar van een vervlechting van bestuursstructuren. De delen van het geheel zijn enerzijds van elkaar afhankelijk en anderzijds betrekkelijk autonoom. In de publieke sector gaat het te allen tijde om het algemeen belang. Dit betekent dat nimmer sprake kan zijn van een absolute vrijblijvendheid en vrijwilligheid. Sturing geven aan decentrale samenwerking is geen

louter regionale zaak. Het gaat om besluitvormingstrajecten en middelen tot sturing aan de ene kant en anderzijds om institutionele verhoudingen. Met betrekking tot sturing vanuit centraal gezag en sturing op regionaal niveau is er sprake van een wederkerige afhankelijkheid. Dwars door de verticale indeling en die van centraal versus regionaal bestuur is er ook een sectorale indeling met verbindingslijnen tussen landelijke hoofdkantoren en regionale afdelingen, waardoor sturing op regionale samenwerking een ingewikkeld proces is.

Op het sturingsniveau van besluitvorming en sturingsinstrumentatie wordt een overzicht gegeven van de verschillende toegepaste vormen van coördinatie met betrekking tot beleidsimplementatie, waarbij het toezicht een belangrijke rol speelt in de gedecentraliseerde beleidsvoering. De samenleving heeft zich tot een bijzonder complex geheel ontwikkeld waarbinnen de verschillende bestuurslagen en bestuurlijke kolommen onderling sterk van elkaar afhankelijk zijn. Het is van belang te komen tot meer integratie en coördinatie van een in toenemende mate functioneel georganiseerd en gespecialiseerd bestuur.

De overheid en met name de centrale overheid is intussen gestoten op de grenzen van zijn sturingsmogelijkheden: de maakbaarheid van de samenleving bleek geringer dan gedacht. Naarmate de centrale overheid meer wil sturen, wordt zij afhankelijker van de andere op het betreffende beleidsterrein werkzame actoren, ongeacht of dat maatschappelijke organisaties of andere overheden zijn. Dit leidt tot een horizontalisering van verhoudingen. Er is meer sprake van 'governance.' De Centrale Overheid heeft de taak om een veelheid aan partijen en maatschappelijke groeperingen te 'matchen'. Van een meer hiërarchische vorm van sturing, waarbij de circulaire, planning en standaardisatie instrumenten waren, is men overgegaan naar het gebruik van andere instrumenten zoals doeluitlekkingen, bestuurscontracten en het convenant. Specifiek het gebiedscontract biedt mogelijkheden om centrale aansturing en het nemen van verantwoordelijkheid op regionaal niveau met elkaar in een werkbare verhouding te brengen. Toezicht hierbij is essentieel in verband met de democratische legitimiteit. Het bestuurlijk toezicht is essentieel voor het stelsel van checks and balances. Het is van belang het toezicht zodanig in te richten dat er op regionaal niveau ruimte blijft voor initiatief. Het zou bij voorkeur door een college van regionale vertegenwoordiging kunnen worden uitgevoerd.

Met betrekking tot de sturing op de regionale samenwerking wordt een uiteenzetting gegeven van de sturing op het proces van de feitelijke regionale samenwerking, waarbij de focus zich richt op de ketensamenwerking welke in deze nota een belangrijke rol speelt. Belangrijk gegeven is het gemeenschappelijk belang dat noopt tot samenwerken. Naarmate het gemeenschappelijk belang groter is zal het wederzijds vertrouwen kunnen toenemen.

Een vijftal variabelen wordt bijeengezet, welke de kwaliteit van die samenwerking binnen de publieke sector bepalen: de complexiteit van het object van samenwerking, vrijwilligheid en vrijblijvendheid, relatieve autonomie en interdependentie, het wederzijdse vertrouwen en het karakter van beleidsvoering. Aannemelijk wordt gemaakt dat binnen de beschreven bestuurlijke context de mogelijkheden tot samenwerking binnen de publieke sector begrensd zijn vanwege de beperkte werking van elkaar beïnvloedende variabelen. De marktsector biedt aanvullende variabelen voor de samenwerking, concurrentie, prijswerking, informatiebinding en financiële binding. In feite zijn die variabelen de publieke sector niet onbekend. Zij worden echter geïntroduceerd om heel duidelijk naast het algemeen belang ook het eigen belang expliciet neer te zetten als een aspect dat de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid beïnvloedt. Het franchiseconcept wordt als organisatieconcept en het meest intensieve samenwerkingsmodel tussen gelijkwaardige partijen in de marktsector, geïntroduceerd om te bezien of het als organisatieconcept handvatten biedt om stagnatie in de ontwikkeling van samenwerking te voorkomen.

Zo is enerzijds een beschrijving van de bestuurlijke context gegeven en anderzijds zijn de problematische aspecten belicht, waarmee men in de regionale samenwerking te maken heeft. De

mogelijkheden en onmogelijkheden tot samenwerking worden sterk bepaald door die omstandigheden. De vraag die nu wordt gesteld is of de beschreven bestuurlijke context geschikt is voor de gewenste regionale samenwerking en hoe die samenwerking zich heeft te schikken naar de omstandigheden.

In deel 3 wordt aan de hand van drie ‘modes of governance’ en het analytisch raamwerk de empirie van de samenwerking van en binnen het AJB Rotterdam geconfronteerd met deze theoretische inzichten. Het raamwerk is bij de analyse gedetailleerd gevolgd om een gedifferentieerd beeld van de bestuurlijke omstandigheden met betrekking tot de situatie van de Rotterdamse justitieketen te kunnen geven. Ieder van de negen ‘cellen’ van het raamwerk leverde een werkvraag op aan de hand waarvan een korte beschrijving is gegeven van de empirie waarop de impact met betrekking tot de begrippen centralisatie/ decentralisatie, relatieve autonomie/ interdependentie en vrijwilligheid/ vrijblijvendheid is aangegeven.

De verplechting van verticale sturing en horizontale samenwerking komt er duidelijk uit naar voren. De knelpunten in de samenwerking worden begrijpelijk.

De conclusies in deel 4 geven aan dat beleidsvorming en uitvoering - dus ook sturing op beleid - binnen de verschillende bestuurslagen gelijktijdig plaats vindt en zowel op het actieniveau van bestuurlijke vormgeving, als die van de sturingsinstrumentatie en het operationeel sturend handelen. Er is een voortdurende spanning tussen centrale en decentrale tendensen en tussen een streven naar relatieve autonomie en interdependentie. Deze spanningen passen binnen de democratische legitimering van het samengestelde bestuur en zijn in principe aanvaardbare polariteiten in onze samenleving. De tegenstelling centraal decentraal heeft vooral te maken met het politiek-bestuurlijk systeem. De oscillerende begrippen relatieve autonomie en interdependentie bepalen voor een belangrijk deel de institutionele verhoudingen. Zij zijn zo in de bestuurlijke cultuur ‘gebakken’ dat in de onderhavige vraagstelling niet gezocht moet worden naar oplossingen voor deze spanningsvelden. Het gaat meer om de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Deze begrippen spelen vooral een rol binnen de institutionele relaties en op het zogenaamde ‘street-level’. De complexiteit van het politiek-bestuurlijk systeem en de ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, waarbij zoveel partijen betrokken zijn, leiden tot een groot substantieel netwerk van intra-organisationale en interorganisationale verhoudingen, dat een overzichtelijke vorm van sturing vrijwel onmogelijk maakt. Dit roept in een samenwerkingscontext vrijblijvend gedrag op en maakt van vrijwilligheid van inzet en medewerking een zeer belangrijk criterium. Dit roept ook juist die knelpunten op die de verlangde samenwerking bemoeilijken. In deze complexe bestuurlijke wereld zal iedere organisatie en ieder organisatie-onderdeel zijn strategische inschatting maken om vooral zelf te overleven of een meer machtige positie in te nemen.

Bij de aanbevelingen is het uitgangspunt dat het AJB drie functies vervult: een strategische, een bestuurlijke en een operationele functie. Als referentiekader voor de aanbevelingen wordt eerst een herschikking van de bestuurlijke verhoudingen gegeven binnen het bestaande bestuurlijk stelsel. Volgens de adviesgroep moet gestreefd worden naar een landelijk integraal beleidskader, waarbij het ministerie van Justitie en de verschillende directies en hoofdkantoren zich met elkaar verstaan. Een regionaal beleidskader wordt vastgesteld door de Driehoek, waarin zowel het bestuur, Justitie als de politie zijn vertegenwoordigd. De centrale overheid gaat mede namens de hoofdkantoren met de Driehoek een regelarm contract aan voor meerdere jaren met betrekking tot het veiligheidsvraagstuk. De Directieraad Veilig en het AJB, welke (indirect) in de Driehoek zijn vertegenwoordigd, gaan vervolgens een contract aan met de Driehoek op basis van het regionaal strategisch plan. De ketenpartners binnen het AJB stemmen vervolgens hun beleid en plannen af op het strategisch plan van het AJB.

Het toezicht op het strategisch beleid van de regio ligt bij de centrale overheid, terwijl het toezicht op de beleidsvoering in de regio wordt gelaten aan de Driehoek. Het AJB versterkt zijn

strategische functie door integraal verantwoordelijkheid te nemen voor het justitiebeleid. Het versterkt zijn bestuurlijke functie door als vertegenwoordigend orgaan van de keten naar buiten op te treden via de hoofdofficier van Justitie en het versterkt zijn regiefunctie door in een nieuwe samenwerkingsvorm (franchiseconcept) meer greep te hebben op de ketensamenwerking in het primaire proces. Het blijft een samenwerkingsvorm (en niet iets anders), waarbij de directies van de deelnemende organisaties direct betrokken zijn bij de besluitvorming.

Met betrekking tot de drie sturingsmodellen uit hoofdstuk 4 (Directiemodel, Inspectiemodel en Voorzittersmodel) is aannemelijk gemaakt dat de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen wordt bemoeilijkt door de fricties tussen de verticale, meer hiërarchisch getinte bevelsstructuur en de horizontale sturingscultuur van overleg en overreding (Voorzittersmodel). Daarbij kent de ene organisatie een meer hiërarchische cultuur dan de ander. Dit leidt in de samenwerking op verschillende momenten - de ene keer minder en dan weer meer - tot een gereserveerde of afwachtende opstelling van een of meer ketenpartners, terwijl andere partners juist meer inzet tonen. Dit bevestigt de gedachte dat binnen de publieke sector sec de samenwerking tot aan de grenzen van haar mogelijkheden lijkt te komen vanwege de vigerende sturingsmodellen. Daarom wordt ingezoomd op de derde beschreven variant, het Inspectiemodel. Als alternatief model komt het Inspectiemodel tegemoet aan de behoefte van de centrale overheid om nadrukkelijk invloed uit te oefenen op de regionale beleidsvoering, terwijl de regio toch een grote mate van autonomie en verantwoordelijkheid houdt met betrekking tot het te voeren beleid.

De genoemde variabelen die van belang zijn voor de samenwerking zijn nader uitgewerkt in de aanbevelingen. Opvallende aspecten zijn de volgende.

Een belangrijk doel is de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid te reduceren. Binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen wordt dat door de adviesgroep als noodzakelijk gezien. Het AJB zal meer dan tot nu toe het geval is een bindend Beraad moeten zijn. Het zal binnen de regionale justitieketen het hoogste orgaan moeten zijn, waaraan het uitvoeringsbeleid van de separate organisaties ondergeschikt is voor zover het gezamenlijk vastgesteld beleid betreft. Ter versterking van het AJB zou er besloten moeten worden om het AJB te zien als het enige justitieorgaan op regionaal niveau van waaruit andere organisaties (de Driehoek; gemeenten) op beleidsmatig niveau zouden moeten worden benaderd. Het belang om lokaal succes te hebben bij de implementatie van beleid is gemeenschappelijk en drijft organisaties naar elkaar toe. De ketenorganisaties verplichten zich tot een financiële bijdrage aan het AJB.

De 'informatiebinding' is een belangrijke variabele. Wanneer het AJB een orgaan is waar veel kennis en kunde zit, zal het een waardevolle partner zijn voor het bestuur en de Driehoek. Hoe beter het AJB zorg draagt voor onderlinge informatie en communicatie, des te belangrijker wordt het voor een ketenpartner om 'mee te doen' en zelf invloed uit te oefenen op het beleid. Dit kan de transactiekosten (verborgen kosten, die noodzakelijk zijn om een product/ dienst te realiseren) aanzienlijk verlagen. In een convenant wordt vastgelegd welke faciliteiten het AJB aan de leden biedt en welke diensten en producten de organisaties bieden in het kader van de samenwerking en in concrete ketentrajecten.

Met in het achterhoofd de beperkingen van de samenwerking tot nu toe, zou met betrekking tot specifieke uitvoeringsprojecten een andere contractvorm tussen de partners gekozen moeten worden, waarbij gedacht kan worden aan het *organisatieconcept* van een franchiseonderneming. Dit samenwerkingsconcept bindt partijen beter door contractuele afspraken waarbij vooral informatie en financiën prikkelen tot wederzijdse verbondenheid. Als voorbeeld kan de PersoonsGebonden Aanpak (PGA) dienen, die in de nota 'Gebonden in Ketensamenwerking' is uitgewerkt. Het PGA-bureau Justitie kan namens het Openbaar Ministerie als franchisegever bilateraal contracten sluiten met afzonderlijke ketenorganisaties, waarbij afspraken gemaakt

worden over inzet van formatie en specifiek aanbod van diensten, die nodig zijn voor persoonsgebonden trajecten. Het PGA-bureau zelf legt zich vast om de noodzakelijke communicatie te organiseren en de informatiestroom te verzorgen. Het verzorgt de noodzakelijke PR en rapporteert aan het AJB over de voortgang terwijl iedere deelnemende organisatie als franchisenemer verantwoordelijk blijft voor uitvoering van werk op het eigen domein en voor de kwaliteit van de te leveren diensten. De ‘franchisenemer’ weet zich verzekerd van een positie in een goed lopende keten en van een werkaanbod, dat in de regio als betekenisvol wordt beschouwd (zie hoe via een strategisch plan van de Driehoek beleidsimplementatie plaatsvindt via AJB plannen en daaruit voortvloeiende projectplannen). De ‘PGA’ is het handelsmerk, het logo, waaronder wordt gewerkt. PGA heeft verwachtingen geschapen binnen de regio. Dit geeft een grote uitdaging voor deelnemende organisaties en biedt kansen op materiële faciliteiten. Het brengt ook risico met zich mee.

Tot slot:

De druk om maatschappelijke resultaten te behalen is in Rotterdam zo groot dat de organisaties zich niet een te lange periode kunnen permitteren om tot een vergelijk te komen, welke ook nog succes zal opleveren. In de praktijk is door het AJB een weg ingeslagen die verwachtingen heeft gewekt bij de omgeving; het ontwikkelt zich in zijn strategische functie door pogingen te komen tot een gezamenlijk beleid en een sterkere positie ten opzichte zijn omgeving; het groeit in zijn bestuurlijke functie waar het een structuur van samenwerkende organisaties opbouwt en in zijn operationele functie onder andere door te komen tot afstemming van procedures en prioriteiten en door uitdagingen aan te gaan als de PersoonsGebonden Aanpak.

Met het overnemen van de aanbevelingen, welke niet zonder medewerking op alle bestuurslagen kan geschieden, is een slagvaardiger beleidsvoering op het veiligheidsvraagstuk mogelijk. In de contextuele benadering van beleidsvoering gaat het om willen en kunnen. Waar een wil is, is een weg. Met deze aanbevelingen zijn ook de mogelijkheden daartoe verruimd.

# INHOUDSOPGAVE

<b>SAMENVATTING</b>	<b>i</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1. Achtergronden	1
1.2. Herijking besturingsconcept	2
1.3. Adviesopdracht	3
1.4. Methodologische overwegingen en opzet	4
1.5. Indeling advies	5
<b>DEEL 1 Probleemidentificatie en theoretische conceptualisatie</b>	
Inleiding op deel 1	
<b>2. Het AJB in Rotterdamse context</b>	<b>7</b>
2.1. Introductie	7
2.2. AJB Algemeen	7
2.3. MVRS	9
2.3.1. Programma en doel MVRS	9
2.3.2. Uitgangspunt MVRS	9
2.3.3. Status MVRS	9
2.4. Bijdrageregeling	10
2.4.1. Formule voor samenwerken en overleg op strategisch gebied	10
2.4.2. Aantoonbare betere prestaties in de strafrechtketen	12
2.5. Het AJB Rotterdam	12
2.5.1. De voortrekkersrol van de hoofdofficier van Justitie	13
2.5.2. Samenstelling en overlegfrequentie AJB en APJ Rotterdam	13
2.5.3. Aantoonbare betere prestaties in de Rotterdamse strafrechtketen	14
2.5.4. Werkgroepen AJB	15
2.5.5. Inzet toegekende bijdrage uit de Bijdrageregeling	15
2.5.6. Afspraken inzet justitiële organisaties	15
2.6. Gebonden in ketensamenwerking, een nieuwe Rotterdamse aanpak	16
2.6.1. De PersoonsGebonden Aanpak (PGA)	16
2.6.2. Intensivering van de samenwerking	16
2.7. Samenvattende conclusies	17
<b>3. Het sturingsvraagstuk van het AJB; een herdefiniëring van het probleem in bestuurskundige begrippen</b>	<b>19</b>
3.1. Introductie	19
3.2. Complicaties in de sturingspraktijk	19
3.2.1. Verbetering besturing Justitie	20
3.2.2. Veranderende karakter van de rechtshandhaving	21
3.2.3. Samenwerken in netwerkverband	22
3.2.4. Gekozen burgemeester en Grotestedenbeleid III	23
3.3. Herdefiniëring van het probleem in bestuurskundige begrippen	24
3.4. 'Beleid'	25
3.4.1. Definiëring van beleid	25
3.4.2. Verschillende benaderingswijzen van beleidsvoering	26
3.5. Sturingsprobleem; managen van beleidsvoering in de bestuurlijke context	27
3.6. Samenvatting	28

<b>4. Drie niveaus van bestuurlijk handelen</b>	<b>29</b>
4.1. Introductie	29
4.2. Het analytisch raamwerk	29
4.3. Goodness of fit; over voorwaarden voor een succesvolle beleidsvoering	30
4.4. Richtlijnen met betrekking tot bestuurlijk handelen	31
4.5. Samenvatting	32

## **DEEL 2 Procrustus' bed**

Inleiding op deel 2

<b>5. Bestuurlijke traditie in Nederland</b>	<b>33</b>
5.1. Introductie	33
5.2. De gedecentraliseerde eenheidsstaat	33
5.3. De consensusstaat als zelfbestuurstelsel	36
5.4. Decentralisering	37
5.4.1. Territoriale decentralisatie	38
5.4.2. Functionele en territoriale decentralisatie	38
5.5. Samenvatting	39
<b>6. Sturing in een decentrale setting</b>	<b>41</b>
6.1. Introductie	41
6.2. Coördinatietyperen van het centraal bestuur in de na-oorlogse periode	41
6.3. Toezicht	43
6.4. Samenvatting	44
<b>7. Sturing van het operationele proces van regionale samenwerking</b>	<b>45</b>
7.1. Introductie	45
7.2. Ketensamenwerking	45
7.3. Vijf variabelen met betrekking tot samenwerking	48
7.4. Behoeftes aan marktwerking	50
7.5. Op zoek naar aanvullende variabelen uit de marktsector	52
7.5.1. Het franchiseconcept	52
7.5.2. Aanvullende variabelen	54
7.6. Sturen van regionale samenwerking op basis van franchising	55
7.7. Samenvatting	56
<b>8. Samenvattende conclusies uit de theoretische opbouw</b>	<b>57</b>
8.1. Het analytisch raamwerk: 'Drie niveaus van sturend handelen'	57
8.2. De Nederlandse bestuurlijke traditie; een organisch verband	57
8.3. Sturing van samenwerking op regionaal niveau; variabelen	57

## **DEEL 3 Justitiële ketensamenwerking Rotterdam**

Inleiding op deel 3

<b>9. Analytische van de sturingspraktijk van en rond het AJB Rotterdam</b>	<b>59</b>
9.1. Introductie	59
9.2. Empirie, gezien vanuit de drie modellen van beleidsvoering	59
9.3. Analyse aan de hand van het raamwerk 'drie niveaus van bestuurlijk handelen'	60



9.3.1. Met betrekking tot het politiek-bestuurlijk systeem	61
9.3.2. Met betrekking tot de institutionele verhoudingen	66
9.3.3. Met betrekking tot het ‘street-level’	71
9.3.4. Samenvattende conclusies	75
9.4. Het Inspectiemodel, een uitweg uit de impasse	77
9.4.1. Beleidskaders	77
9.4.2. Gebiedscontract	78
9.4.3. Toezicht	78
9.4.4. De drie functies van het AJB in het Inspectiemodel	78
9.5. Consequenties met betrekking tot de mogelijkheden van samenwerken voor het AJB	79
9.6. Samenvatting	81

## **DEEL 4 Conclusie en aanbevelingen**

Inleiding op deel 4

<b>10. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>83</b>
10.1. Algemene conclusies	83
10.2. Aanbevelingen met betrekking tot de positie van het AJB in de bestuurlijke context	83
10.2.1. Positionering van het AJB	84
10.2.2. Aanbevelingen met betrekking tot het AJB op ‘street-level’	85
10.2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de institutionele verhoudingen	88
10.2.4. Aanbevelingen met betrekking tot het politiek-bestuurlijk systeem	91
10.3. Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het karakter van sturing	92

## **LITERATUUR**



# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergronden

Het zoeken naar antwoord op de vragen van bestrijding van criminaliteit en de bredere behoefte aan veiligheid in deze tijd, maken dat het functioneren van het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) in toenemende belangstelling staat. Naast het feit dat het AJB in het landelijke Veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ wordt aangemerkt als een belangrijk instrument ter versterking van de lokale en regionale samenwerking tussen organisaties in de strafrechtketen die structureel afspraken met elkaar maken over de bestuurlijke samenwerking (MvJ, 2002a:26), verwoordt de minister van Justitie tijdens de conferentie ‘Samenwerken werkt’ op 11 juni 2003 nog eens dat het kabinet nadrukkelijk wil inzetten op de (verdere) uitbouw van de justitiële beraden in de arrondissementen (Donner, 2003:6):

“De AJB’s zijn herkenbare erkende organen geworden. Ze vervullen een belangrijke functie bij de onderlinge afstemming en komen tegemoet aan de lokale en regionale behoefte aan een snelle en effectieve Justitie reactie. Maar we moeten er nu voor zorgen dat de eerste groei nu in goede banen wordt geleid. Vandaar dat het Veiligheidsprogramma kiest voor het versterken van deze regionale infrastructuur. Het maken van onderling bindende afspraken is daarbij een absolute voorwaarde en prioriteit. De relatieve vrijblijvendheid die paste bij de beginfase moet daarmee tot het verleden gaan behoren. Daarom is het ook noodzakelijk dat alle delen van de justitieketen op strategisch niveau actief participeren; ook de zittende magistratuur en de politie. Met inachtneming van de verantwoordelijkheid van het Driehoeksoverleg moet het AJB zich ontwikkelen tot een coördinerend beraad voor de lokale en regionale justitiële aanpak en inzet. Partners moeten elkaar kunnen aanspreken op gemaakte afspraken. De hoofdofficier moet kunnen bouwen op zijn Justitiepartners, en die moeten er op kunnen vertrouwen dat zij tijdig worden betrokken bij de plannen die de Driehoek maakt en de consequenties die daaruit voor hen kunnen voortvloeien.”

Voortgekomen uit het Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking justitiële organisaties (MvJ, 2001), hebben de AJB’s zich in de afgelopen jaren in snel tempo ontwikkeld. De toenemende onderlinge afhankelijkheid van de verschillende organisaties binnen de strafrechtketen, alsook de groeiende behoefte aan een integrale benadering van maatschappelijke problemen, noodzaakten tot afstemming en samenwerking. Inmiddels functioneren bestaande lokale samenwerkingsverbanden met wisselend succes. De urgentie om tot een betere regionale samenwerking te komen was hoog<sup>1</sup>. Snel en slagvaardig optreden van Justitie vereiste dat de betrokken justitiële organisaties onderling beter met elkaar samenwerken dan tot dan toe het geval was<sup>2</sup>. Maar de problemen waarmee Justitie wordt geconfronteerd zijn in aard, omvang en intensiteit toegenomen; er spelen steeds meer partijen een rol (zowel intern als extern) met steeds explicietere wensen. Ook de organisatie is complexer geworden, waarbij aan de ene kant centraliserende tendensen spelen en aan de andere kant decentraliserende (Van de Vijver, 2003:1). Alleen al de strafrechtketen omvat een aantal uiteenlopende organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en met vaak een eigen ontstaansgeschiedenis en

---

<sup>1</sup> Deze urgentie blijkt ook uit de notitie ‘Sturing in de Strafrechtelijke keten’ die de Inspectie van de Rijksfinanciën heeft opgesteld. In de notitie staat dat de minister van Financiën een onderzoek naar de gevolgen van een gebrekkige sturing en samenwerking in de strafrechtelijke keten wil initiëren dat handvatten tot verbetering biedt. Naast de onvrede in de Tweede Kamer naar aanleiding van het drama in Dover over het functioneren van Justitie, maakt ook de zaak Roermond nog eens duidelijk dat de minister van Justitie politiek verantwoordelijk wordt gehouden voor de kwaliteit (of het gebrek daaraan) van de samenwerking tussen justitiële organisaties (MvJ, 2000a:1).

<sup>2</sup> Naast een onderbouwing van de noodzaak en wijze van aanpak in de Nota Criminaliteitsbeheersing, is een meer toegespitste analyse van de problematiek beschreven in de nota ‘Eendracht maakt macht’ (MvJ, 2001d:1).

structuur, waarbij sommige van die organisaties onderdeel zijn van het ministerie van Justitie, of worden andere door het ministerie gesubsidieerd maar zijn overigens zelfstandig of ze maken deel uit van weer andere publiek- of privaatrechtelijke organen. Bovendien hebben de diverse organisaties tegelijkertijd met dezelfde doelgroepen te maken of zijn ze voor hun dienstverlening afhankelijk van andere justitiële organisaties (MvJ, 2001a, 2003a). Om ervoor te zorgen dat de rechtsorde in een veranderende samenleving bruikbaar blijft, heeft Justitie tot taak de rechtsorde te onderhouden en te staan voor een rechtvaardige en veilige samenleving. Volgens de Bestuursraad<sup>3</sup> van het ministerie van Justitie gaat het daarbij om het op peil houden en waar nodig verbeteren van de juridische infrastructuur in al zijn geledingen (MvJ, 2003b:1).

## 1.2. Herijking besturingsconcept

Ter verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van deze taakoefening door het ministerie, heeft de Bestuursraad sinds 2001 een drietal conferenties gewijd aan de besturing van de Justitie-organisatie. Volgens het sturingsmodel uit 1996 moeten in de top van Justitie de vragen over 'wat' Justitie gaat doen en 'hoe' Justitie dat gaat doen, als gelijkwaardige vragen aan de orde zijn. Dit evenwicht tussen beleid en uitvoering is in de afgelopen jaren echter sluipenderwijs uit balans geraakt waardoor de beleidsuitvoering nu ondergeschikt lijkt te zijn geworden aan beleidsontwikkeling. Onder de noemer van 'uitvoeringsbeleid' zijn uitvoeringsorganisaties zich op een afstand met het beleid gaan bemoeien, dan wel zijn beleidsdirecties op het Bestuursdepartement zich met concrete uitvoeringsvragen gaan bezighouden, hetgeen niet heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de Justitie-organisatie. De Bestuursraad heeft daarom besloten het evenwicht te herstellen en het bestaande besturingsconcept van Justitie kritisch tegen het licht te houden (MvJ, 2003c:1). Naar inzicht van de Bestuursraad zal dit niet gepaard moeten gaan met een ingrijpende reorganisatie, maar moeten aanpassing in de wijze van organiseren van de aansturing ertoe leiden dat de sturingspraktijk binnen Justitie zich zo kan ontwikkelen dat deze enerzijds een bijdrage levert aan een goede (regionale) coördinatie op uitvoeringsniveau en anderzijds de uitvoeringsorganisaties adequaat betreft bij de beleidsontwikkeling. Voorstellen voor een nieuw besturingsconcept zullen er derhalve in moeten voorzien dat het concept:

- voor meer evenwicht zorgt in de aandacht voor de (verticale) sturing van de uitvoeringsorganisaties en de (horizontale) sturing van processen in de ketens;
- de aandacht voor de sturing van beleid en uitvoering in evenwicht brengt;
- dubbelingen en inefficiency vermijdt in de relaties tussen bestuursdepartement en de uitvoeringsorganisaties, en;
- heldere bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent.

Weliswaar mondden de conferentie uit in vier programma's en twee trajecten ter verbetering van de besturing van Justitie, waaronder hier specifiek relevant het Programma Versterking Regionalisering, maar vooralsnog staan ambities ter verbetering van de samenwerking in de (lokale) strafrechtketen op gespannen voet met de autonomie en de interne gerichtheid van de diverse organisaties, doordat doelstellingen van de verscheidene organisaties individueel en landelijk of juist regionaal worden bepaald. Sterker nog: de landelijke aansturing per organisatie en de daarmee samenhangende gerichtheid op de eigen organisatie leidt tot verkokering. Tijdens de laatste conferentie vraagt de minister van Justitie zich in dit kader bijvoorbeeld af of we bij de criminaliteitsbestrijding en veiligheid centraal blijven sturen vanuit functionele kaders of dat het

---

<sup>3</sup> De Bestuursraad is het afstemmingsoverleg van de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal, de directeuren-generaal en de directeur Voorlichting. De Bestuursraad is bedoeld om van gedachten te wisselen over belangrijke strategische en organisatorische onderwerpen Justitiebreed. Op de agenda krijgen strategische onderwerpen op het gebied van beleid, organisatie en politiek een prominente plaats. Dat betekent ook dat onderwerpen niet geagendeerd worden als ze geen enkele strategische waarde hebben. De Bestuursraad neemt formeel geen beslissingen, de beslissingen worden genomen door de (plv.) secretaris- en directeuren-generaal zelf, nadat zij de Bestuursraad gehoord hebben.

effectiever kan door middel van regionale of lokale samenwerking. Omdat samenwerken een instrument is waar we om verschillende redenen meer dan ooit op zijn aangewezen, concludeert hij dat we voor het vinden van het juiste mechanisme ter vaststelling van de eisen die in deze tijd aan justitie worden gesteld, als overheid zijn aangewezen op het vinden van de juiste combinatie van functionele sturing en horizontale samenwerking (Donner, 2003:2/8).

Versterking van de regionale samenwerking is overigens geen doel op zichzelf, maar ontleent zijn betekenis aan de zichtbare bijdrage van Justitie aan lokale veiligheid. Omdat criminaliteitsbestrijding onderdeel is van een meeromvattende zorg voor veiligheid, waarbij gemeenten en justitie elkaar steeds beter moeten ondersteunen ter verbetering van de veiligheid, zal meer dan voorheen in overleg met het plaatselijk bestuur bekeken moeten worden wat nodig is om de veiligheid van de burger te vergroten. Als sleutel tot concrete resultaten waar burgers direct wat aan hebben, is samenwerken in de ogen van velen dan ook essentieel voor een goed functioneren van Justitie. Zonder diep na te denken is dan ook niemand tegen samenwerken. Maar samenwerken is geen vanzelfsprekendheid. Gericht op het sturing geven aan het samenwerkingsproces, kenmerkt het AJB zich momenteel door een doelgerichte samenwerking tussen justitiepartners op strategisch niveau, waarbij concrete afspraken worden gemaakt over gezamenlijke doelstellingen, de inzet van de diverse partners, de prioritering en uitvoering van activiteiten, rekening houdend met ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Alhoewel er een model voor het AJB is uitgewerkt waaraan de ketenberaden moeten voldoen qua inrichting en werkwijze, bestaat er echter geen blauwdruk waarin de overlegstructuur binnen elk arrondissement is voorgeschreven. Afhankelijk van lokale en regionale wensen, is er alle ruimte voor een eigen invulling. Het gaat vooral om een versterking van de binding en samenwerking tussen de justitiepartners op regionaal/ arrondissementaal niveau, waarbij de nadruk ligt op een praktische invulling. De structuur waarbinnen die samenwerking vorm krijgt, is daarvan een afgeleide (MvJ, 2000b:2).

### 1.3. Adviesopdracht

Aangezien de aard en omvang van het benodigde Justitieel optreden voor een belangrijk deel wordt bepaald door de specifieke lokale omstandigheden, is het volgens het AJB Rotterdam vereist dat de regionale Justitieorganisaties zelf de nodige beleidsvrijheid hebben om doeltreffend hierop te kunnen inspelen. Voor een goede samenwerking door afdelingen van Justitie op regionaal niveau, acht het AJB Rotterdam het van belang dat belemmeringen bij regionale samenwerking worden weggenomen waar dat mogelijk is. Eind september 2003 heeft het Arrondissementaal Justitieel Beraad Rotterdam daarom de adviesgroep 'Regionale Samenwerking Justitieketen in het arrondissement Rotterdam' ingesteld met het verzoek een opvatting te geven over de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen en te komen met aanbevelingen ter verbetering van deze samenwerking.

Aan deze opdracht ligt een aantal overwegingen ten grondslag. Op de eerste plaats zijn de komende jaren cruciaal voor de regionale samenwerking. Alhoewel ook het AJB Rotterdam zich momenteel nog op een omslagpunt bevindt van soms nog relatief vrijblijvende samenwerking naar een onderling bindend ketenoverleg, moeten in 2005 de partners in de justitieketen volgens het Veiligheidsprogramma van het kabinet bindende afspraken hebben gemaakt over de gezamenlijke inzet van effectief justitieel optreden. Ten tweede is het AJB een belangrijke stimulans gebleken voor strategische samenwerking, maar is de tijd nog te kort geweest om de samenwerking zowel naar inhoud als vorm te optimaliseren. Belangrijk resultaat in het arrondissement Rotterdam is echter dat de AJB-partners in de afgelopen jaren al wel een cultuuromslag hebben gemaakt om te komen van aanbodgericht denken naar vraaggestuurd maatwerk. Vooral sinds de conferentie 'Samenwerken werkt' in 2003 onderschrijven de afzonderlijke partners het belang om de justitiële keten te verbeteren door verdere onderlinge

afstemming en samenwerking, zij het dat de wijze van aansturing en financiering van deze organisaties in een aantal gevallen belemmeringen opwerpt voor die praktische samenwerking (MvJ, 2002a:26-27); bijvoorbeeld als het gaat om het maken van afspraken over de aard en omvang van de informatie in zaakdossiers ter bevordering van een effectieve afhandeling van zaken en een ongestoorde rechtsgang, of als het gaat om afspraken over het aanleveren van de juiste gegevens en de wijze van verstrekking, dan wel afspraken over het vermijden van onnodige informatie of het vermijden van onvolledige dossiers waardoor vormfouten ontstaan. Een laatste overweging in meer algemene zin is dat het AJB zich geconfronteerd ziet met spanningen in de sturingspraktijk, waardoor wezenlijke problemen in de regionale samenwerking zich niet zonder meer oplossen. Niet alleen het veranderende karakter van de rechtshandhaving, de beeldvorming over de overheid, de komst van de gekozen burgemeester of het op handen zijnde Grotestedenbeleid III, maar ook de bovengenoemde herijking van het justitiële sturingsmodel maakt dat samenwerken als instrument van invloed is op de wijze waarop aan de regionale samenwerking wordt vormgegeven.

#### 1.4. Methodologische overwegingen en opzet

De aanvaarding van een adviesopdracht is bij uitstek een gelegenheid om de eigen visie weer te geven. Wil een visie bruikbaar zijn, dan zal ze enerzijds speculatieve trekken moeten vertonen en anderzijds aanspraak moeten maken op zorgvuldigheid. Zorgvuldigheid eist tenminste dat aan de visie ten grondslag liggende waarnemingen controleerbaar zijn en dat uitspraken waar mogelijk berusten op feiten of onderzoek.

Weliswaar meent de adviesgroep dat het ontwikkelen van nieuwe ideeën - concepten - niet zo moeilijk is, maar de vraag daarbij is welke methoden beschikbaar zijn om analyses te doen of ideeën te ontwikkelen. Een nieuw idee is vaak al besloten in het niet gefragmenteerd denken, over de eigen grenzen heen kijken, meer kunnen waarnemen. Dan ziet men wat men eerder niet zag. Het gebruik van metaforen kan daarbij zeer helpen. Maar dan rijst de vraag of het idee voldoet. Men gaat dan alle mogelijkheden en consequenties na. Zwakten worden gevonden en geanalyseerd. Men begint opnieuw. Naarmate men verder komt neemt de kennis toe en kan men uiteindelijk komen tot een aanvaardbare conceptie of moet men het idee ook in aangepaste vorm afwijzen. Probleem daarbij is echter hoe men tot een oordeel komt. Als deskundigen hun opvattingen meedelen, kan bij het vormen van oordelen een taxatie worden gemaakt over de ervaring die iemand moet bezitten om tot een oordeel te komen over wat men meent te hebben waargenomen. Naar overtuiging van de adviesgroep kunnen daarom mensen die al jaren in organisaties opereren, vanuit hun ervaringswereld tot oordelen komen die niet op basis van louter kennis te bereiken zijn. Ze stoelen op basis van (werk)ervaring. Omdat het hier een vraagstuk betreft dat over de eigen organisatie- en cultuurgrenzen reikt, beoogt de adviesgroep met het advies een houding over te dragen die gefragmenteerd denken over regionale samenwerking tegengaat. Het overdragen van ideeën eist echter zorgvuldig zoeken naar de juiste argumenten door waarachtig te proberen anderen te helpen en het gevoel te ontwikkelen voor het kiezen van het juiste medium tot communicatie. Idealistisch of naïef, de adviesgroep acht het wel effectief.

Het advies heeft dan ook een kritisch, exploratief en normatief karakter. De centrale plaats die het AJB inneemt in de context van regionale samenwerking, verwijst naar het normatieve element. Het exploratieve element verwijst naar het nog niet beschikbare normatief kader. Het ontwikkelen daarvan is doel van dit advies. De confrontatie van bestuurskundige inzichten inzake de implementatie van beleid met het normatieve kader geeft invulling aan het kritische element. Na een oriëntatiefase via gesprekken, observatie en archiefonderzoek is de context van regionale samenwerking in de justitieketen in kaart gebracht aan de hand van een meer gestructureerde onderzoeksfase, waarin hoofdzakelijk de dataverzamelingmethoden, documentanalyse (inhoudsanalyse van onderzoeksrapporten en -memo's, collegeprogramma's,

beleidsnotities), interviews en participerende observatie zijn gebruikt. De selectie van het empirisch materiaal had plaats aan de hand van een breed overzicht van activiteiten op het terrein van regionale samenwerking in relatie tot het AJB.

Tenslotte zijn de empirische bevindingen teruggekoppeld naar de vraagstelling in de adviesopdracht en het theoretisch kader, en zijn de nodige conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het theoretisch kader is overigens niet volledig richtinggevend geweest. Vanwege het exploratieve karakter van het advies is geprobeerd een wisselwerking tussen theorie en praktijk te laten ontstaan.

### 1.5. Indeling advies

In deel 1 wordt de historische ontwikkeling van het fenomeen AJB beschreven en geplaatst in de Rotterdamse context. Na een beschrijving van spanningen in de sturingspraktijk wordt voor het sturingsvraagstuk van het AJB een analytisch model geïntroduceerd aan de hand waarvan de situatie in Rotterdam kan worden weergegeven.

In deel 2 wordt de ontwikkeling van regionale samenwerking in beeld gebracht tegen de achtergrond van de bestuurlijke traditie in Nederland.

In het derde deel volgt een confrontatie tussen de empirie in het arrondissement Rotterdam en de uitgewerkte theoretische inzichten.

In het vierde en laatste deel zijn de conclusies samengebracht en zijn aanbevelingen geformuleerd die kunnen leiden tot verbetering van de positie van het AJB, verbetering van de samenwerking tussen de justitiële organisaties en verbetering tussen de justitieketen en het bestuur.





## **DEEL 1**

### **Probleemidentificatie en theoretische conceptualisering**

‘Theseus had never been to Athens, but he had heard about the dangerous road from others who had traveled it. Everyone had similar stories and it seemed the dangers created by men were more frightening than those created by nature. But it would do no good to worry so he decided just to enjoy the passing scenes.’ (Kuhl, 2003:2).



## **Inleiding op deel 1**

In dit eerste deel wordt de historische ontwikkeling van het fenomeen AJB beschreven. Het gaat om de beweegredenen van het ministerie van Justitie om te komen tot een regionaal orgaan, dat tot doel heeft de efficiency en effectiviteit van de justitieketen te vergroten. Gezien het feit dat er geen blauwdruk voor het AJB is voorgeschreven, zijn er landelijk verschillende verschijningsvormen van het AJB ontstaan.

Er wordt aandacht besteed aan de specifieke Rotterdamse ontwikkeling.

Vervolgens worden de knelpunten die zijn gesignaleerd in de ontwikkeling van het Rotterdamse AJB gebruikt om het probleem nader te definiëren. De probleemdefinitie zal worden omgezet in een sturingsvraagstuk. Daarna wordt een analytisch model opgevoerd aan de hand waarvan de situatie in Rotterdam kan worden besproken later in deze nota.



## 2. Het AJB in Rotterdamse context

### 2.1. Introductie

Met het oog op de adviesopdracht wordt in dit hoofdstuk eerst het AJB in algemene zin beschreven. Na een verdieping in de ontstaansgeschiedenis van het AJB volgt daartoe een uitleg van de Bijdrageregeling regionale afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties. Aansluitend wordt in paragraaf 5 het AJB in de Rotterdamse context geplaatst: ter afspiegeling van het voorgaande wordt dan ingegaan op de wijze waarop het AJB Rotterdam zich heeft ontwikkeld langs de lijn van de Bijdrageregeling. In de zesde paragraaf wordt vervolgens in het bijzonder aandacht besteed aan het initiatief van het AJB Rotterdam om in 2004 te starten met de PersoonsGebonden Aanpak (PGA). Het hoofdstuk wordt afgerond met samenvattende conclusies in paragraaf 7.

### 2.2. AJB algemeen

De Arrondissementale Justitiële Beraden geven sturing aan het samenwerkingsproces van de organisaties in de strafrechtketen. De deelnemende organisaties verbinden zich daarmee om onderwerpen van wederzijds belang op hoofdlijnen, door vertegenwoordigers die bevoegd zijn om namens hun organisatie beslissingen te nemen, af te stemmen en zich aan de gezamenlijke afspraken te committeren. Het gaat erom gezamenlijke onderwerpen vast te stellen waarvoor een gezamenlijke aanpak meerwaarde oplevert en waarbij vervolgens concrete afspraken worden gemaakt over de inbreng van de diverse daarbij betrokken organisaties (MvJ, 2001a:1, 2003a:1). De structuur waarbinnen die samenwerking in een arrondissement vorm krijgt, is daarvan een afgeleide. Er is geen blauwdruk waarbij is voorgeschreven waaraan de overlegstructuur heeft te voldoen, anders dan dat een ketenberaad volgens het model, dat voor het AJB is uitgewerkt (MvJ, 2003d:8-9), een herkenbare naam dient te hebben, heeft te bestaan uit de juiste samenstelling met deelnemers met mandaat, een vrijgestelde accountmanager en beschikt over een agendacommissie en portefeuillehouders, een regelmatig overleg, een goede afstemming met bestuur en een goed gestructureerde arrondissementale overlegstructuur. Tegen deze achtergrond wordt in het onderstaande, na de aanleiding en projectopdracht tot arrondissementaal justitieel overleg, via het programma, het doel, het uitgangspunt en de status van het MVRS, de overstap gemaakt naar een beschrijving van de genoemde Bijdrageregeling. Het sluitstuk van deze paragraaf bevat een overzicht van de aantoonbare betere prestaties van de strafrechtketen.

#### *Aanleiding tot arrondissementaal justitieel overleg*

Op 20 december 1999 heeft het Rijk met elk van de 25 grote steden een stadsconvenant gesloten. Daarin zijn afspraken vastgelegd over de (integrale) versterking van de economische, fysieke en sociale structuur van de steden. De steden hebben ter uitvoering van het grotestedenbeleid (GSB) meerjarige ontwikkelingsprogramma's met meetbare doelstellingen en prestaties opgesteld. Veiligheid is één van de negen doelstellingen waaraan de grote steden aandacht hebben besteed. De programma's vormen een goede aanzet voor de aanpak van veiligheidsproblemen en de bestrijding van criminaliteit. De steden ontvangen ter uitvoering van het veiligheidsbeleid geld uit de nieuwe Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid. Justitie heeft zich in deze verplicht tot dienstverlening door in de steden Justitie in de buurt (Jib), CRIEM-individuele trajectbegeleiding (ITB), Communities that care (CTC) en strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) in te zetten. De hiervoor beschikbare middelen zijn opgenomen in het zogenaamde extra-comptabel overzicht van de GSB-budgetten. Justitie is gehouden nauwkeurig inzicht te geven in aard en omvang van de middelen die via justitiële organisaties in de desbetreffende steden worden ingezet (MvJ, 2000b:1-3).

Het GSB is aan het begin van de kabinetsperiode Paars I opgestart. Aanvankelijk met de vier grote steden, later uitgebreid tot 26 en uiteindelijk nu tot 30 steden. Dit beleid is aan het einde van de kabinetsperiode geëvalueerd. Daaruit bleek dat het justitiegeluid in het GSB niet eenduidig was. Justitie sprak met vele monden. Daarin lag dan ook de huidige uitdaging: het stroomlijnen van de justitie-inbreng in het GSB, en in het verlengde daarvan met het lokaal bestuur in het algemeen. Belangrijke doelen daarbij waren (MvJ, 2000b:1):

- het tot stand brengen van een samenhangende ketenbenadering, onder andere door een gezamenlijke ketenanalyse, inrichting van de werkprocessen en sturing van de procesgang;
- het vormen van één gezamenlijk aanspreekpunt voor onder andere lokaal bestuur;
- het vergroten van de efficiency en de effectiviteit van de (strafrechtelijke) interventies;
- het vergroten van de zichtbaarheid en herkenbaarheid van justitieel optreden.

Idealiter was de gedachte dat het in de tweede tranche van het GSB zo zou moeten zijn dat de stad haar visie en plannen in goed overleg met de justitievertegenwoordigers in de stad ontwikkelt en uitvoert. In veel steden ontbrak de structuur daarvoor echter, of is er wel een structuur maar functioneert die nog onvoldoende (p. 1). Het werd dan ook van belang geacht om werkafspraken te maken tussen het lokaal bestuur en de justitiële organisaties over de bijdrage die justitie aan het lokale veiligheidsbeleid kan leveren. Een goede overlegstructuur tussen de justitiële partners op strategisch niveau zou hierbij een sturende en coördinerende rol kunnen vervullen. Het is dan van belang de feitelijke samenwerking tussen de justitiële organisaties op arrondissementaal niveau/regionaal niveau te versterken (MvJ, 1999). Intussen had ook het Openbaar Ministerie zich tevens voorstander verklaard van het versterken van de bindingen met zijn justitiële partners. Inzet daarbij was het gericht maken van afspraken, opdat de bijdrage van justitie aan de veiligheid en de integriteit van de samenleving wordt geoptimaliseerd. Hoewel de beoogde samenwerking een bredere insteek had dan het grotestedenbeleid, zal deze in het bijzonder ook de grote steden betreffen omdat daar veel criminaliteit is geconcentreerd en er mede door de extra financiële middelen een sterkere vraag naar de bijdrage van justitie is te verwachten.

#### *Projectopdracht arrondissementaal justitieoverleg*

Vanuit verschillende hoeken, ook binnen Justitie zelf, werd geconstateerd dat een goed functionerende overlegstructuur op strategisch niveau binnen de strafrechtketen van groot belang is voor het welslagen van het Justitieaandeel in het GSB. Om de gewenste samenwerking tussen justitiële organisaties op een hoger peil te brengen werden twee initiatieven genomen. Het eerste was erop gericht om belemmeringen voor samenwerking weg te nemen, voor zover die verbonden zijn aan de wijze van sturen en financieren van de onderscheiden justitiële organisaties. Het tweede kende een meer praktische inslag. In het project Arrondissementaal Justitieoverleg diende in kaart te worden gebracht, mede op basis van ervaringen in het grotestedenbeleid, welke overlegvormen er zijn, en op welke leest dit overleg zou moeten zijn geschoeid om effectief te kunnen zijn. Hierbij gaat het om het overleg op justitiële organisaties, maar ook over het overleg dat bestaat met de stad (MvJ, 2000b:1).

Bovenstaand project is gestart met de goedkeuring van de projectopdracht door het Platform GSB op 28 februari 2000. Medio juli 2000 was de start met de tweede fase, gericht op implementatie of omvorming van de arrondissementale overlegstructuur.

## 2.3. MVRS<sup>4</sup>

### 2.3.1. Programma en doel MVRS

Volgens de Directie Algemene Justitiële Strategie houdt de nota ‘Criminaliteitsbeheersing’ van de minister van Justitie een duidelijke boodschap in: verhogen van de effectiviteit van de Justitiële interventies, een consequenter handelen en hogere oplossingspercentages, en daarnaast moet er sneller en slagvaardiger worden gereageerd. Dit laatste vergt een intensiever samenwerken op regionaal, landelijk en internationaal niveau. In het licht van deze nota beoogde Justitie een stimuleringsprogramma uit te voeren, gericht op verbetering van de lokale veiligheid door intensiever samen te werken op regionaal niveau. Het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, Halt, Bureaus Slachtofferhulp en de dienst Justitiële Inrichtingen werden daarbij gezien als de voornaamste spelers in dit verband. Het doel van het Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking justitiële organisaties (MVRS) is het verbeteren van de bijdragen die Justitie levert aan lokale veiligheid door verbetering van de regionale samenwerking tussen de bij criminaliteitsbeheersing betrokken Justitiepartners onderling en van de regionale samenwerking tussen Justitie en politie en lokaal bestuur (zowel gericht op criminaliteitsbeheersing als op lokale veiligheid). Het schaalniveau waarbinnen regionale samenwerking tussen en vanuit justitiële organisaties actief wordt bevorderd is dat van het arrondissement. De samenwerking is erop gericht om met inzet van het brede op criminaliteitsbeheersing gerichte Justitie instrumentarium effectief bij te dragen aan lokale veiligheid, hoewel het ook kan gaan om bijvoorbeeld de handhaving van regels die niet direct met de veiligheid van doen hebben.

Gegeven de complexiteit van de problematiek lag in eerste instantie de nadruk op het verbeteren van de onderlinge samenwerking van de Justitieorganisaties. Geleidelijk zou de aandacht meer gericht worden op verbetering van de samenwerking tussen justitie, politie en lokaal bestuur<sup>5</sup>. De ambities van het programma beperkten zich echter tot het verbeteren van de samenwerking ten behoeve van de lokale veiligheid. Voor zover (verbetering van) de aanpak van de landelijke en internationale criminaliteit raakvlakken heeft met de programmadoelstellingen, wordt deze bij het programma betrokken.

### 2.3.2. Uitgangspunt MVRS

Het uitgangspunt van het programma MVRS is dat substantiële verandering van formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden geen wezenlijke bijdrage zal leveren aan het verbeteren van samenwerking. De programmadoelstelling wordt nagestreefd door middel van het veranderen van werkwijze en cultuur met betrekking tot samenwerking en sturing, zowel decentraal als in Den Haag. Uitbouw en vernieuwing zijn de lijnen waarlangs gewerkt wordt. Gezien zijn vaste positie in de Driehoek en zijn centrale rol in het strafrechtelijke proces ligt het voor de hand dat de hoofdofficier van Justitie een centrale, regisserende rol heeft in het tot stand brengen en houden van de regionale samenwerking. Hoe deze rol precies zal worden ingevuld en wat dit betekent voor de overige justitiële organisaties in de regio, de hoofdkantoren en het departement zal - op basis van ervaringen - gedurende het programma duidelijk moeten worden.

---

<sup>4</sup> De beschrijving in deze paragraaf van het Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking justitiële organisaties (MVRS) is grotendeels ontleend aan de toelichting op het programma voor de Bestuursraad (MvJ, 2000a:1-3).

<sup>5</sup> Ook de verschillende gemeentelijke instellingen (dikwijls resulterend onder de politieke verantwoordelijkheid van verschillende wethouders) treden niet met één gezicht naar buiten. Daarnaast heeft Justitie te maken met bovengemeentelijke instellingen. Hierdoor wordt de gecoördineerde samenwerking tussen Justitie en haar lokale partners extra gecompliceerd.

### 2.3.3. Status MVRS

Als programma van de Bestuursraad wordt het MVRS voorbereid langs drie lijnen: de voorbereiding van de nota Criminaliteitsbeheersing (DGRh); het project Arrondissementaal Justitie-overleg (DGPJS) en het programma Regionale Samenwerking ten dienste van lokale Veiligheid. Vanaf de startconferentie eind maart 2000 zijn de projecten Arrondissementaal Justitie-overleg en het programma Regionale Samenwerking ten dienste van lokale Veiligheid formeel samengevoegd tot het MVRS. De minister van Justitie draagt politieke verantwoordelijkheid voor de resultaten die door middel van samenwerking tussen justitiële organisaties op lokaal niveau geboekt worden. In een samenspel tussen departement, hoofdkantoren zal een set van afspraken opgesteld moeten worden bestaande uit taakstellingen en randvoorwaarden waarmee inhoud kan worden gegeven aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en tegelijkertijd de nodige beleidsvrijheid op lokaal niveau kan worden gegarandeerd.

In de voortgangsrapportage 'Programma's Verbetering Justitiebesturing' (MvJ, 2004a:4), wordt overigens aangegeven dat het MVRS ophoudt te bestaan en eind 2004 opgaat in het Programma Versterking Regionalisering. Dit programma heeft als doel:

- a. het bevorderen van de lokale en regionale samenwerking tussen Justitiepartners en het wegnemen van belemmeringen waarvoor deze partners zich geplaatst zien. Dit om effectiever optreden van Justitie en Politie mogelijk te maken bij de aanpak van lokale criminaliteit en recidive. Dit zal ook gevolgen hebben voor de relaties met en tussen het ministerie en de hoofdkantoren;
- b. dat knelpunten die vanuit de regio's worden aangedragen en die in Den Haag moeten worden opgelost, slagvaardig en zo nodig op ad hoc basis worden aangepakt;
- c. dat parallel daaraan structurele voorzieningen worden gecreëerd die voorkomen dat dergelijke knelpunten in de toekomst nog ontstaan. Of voorzieningen die het mogelijk maken dat dergelijke knelpunten in de toekomst vlot en met reguliere middelen kunnen worden bereikt.

### 2.4. Bijdrageregeling<sup>6</sup>

Het ministerie van Justitie en het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie hebben in de rapportage 'Eendracht maakt macht' (MvJ, 2001d), aanbevelingen gedaan ter verbetering van de afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties op arrondissementsniveau. Eén van de belangrijkste aanbevelingen betreft het tot stand brengen van een formule voor afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties op strategisch gebied, opdat daarmee kan worden bijgedragen aan de gewenste ketensturing en de onderling afgestemde dienstverlening. Ter verbetering van de afstemming en samenwerking in de strafrechtketen is op 1 juli 2001 de tijdelijke 'Bijdrageregeling regionale samenwerking tussen de justitiële organisaties' in werking getreden. Op grond van deze regeling zijn er 19 AJB's ingesteld, waarin de voornaamste partners (zoals politie, Openbaar Ministerie, zittende magistratuur, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en Dienst Justitiële Inrichtingen) structureel met elkaar afspraken maken over de lokale en regionale samenwerking. De diverse organisaties zijn op strategisch (directieniveau) in de beraden vertegenwoordigd.

#### 2.4.1. Formule voor samenwerken en overleg op strategisch gebied

Volgens de Bijdrageregeling is de opdracht voor de overlegformule als volgt:

---

<sup>6</sup> De beschrijving in deze paragraaf van de Bijdrageregeling is grotendeels ontleend aan de inhoud van de Bijdrageregeling ten behoeve van regionale afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties (MvJ, 2001a en 2003a).



- A. zorgen voor afstemming en samenwerking binnen de strafrechtketen en waar nodig ook met het bestuur. De afstemming en samenwerking moeten aantoonbaar gericht zijn op betere prestaties van de strafrechtketen.
- B. In 2005 moeten de Arrondissementale Justitiële Beraden bindende afspraken hebben gemaakt over de inzet van de samenwerkende organisaties ten behoeve van de een effectiever strafrechtelijk optreden. Dit krijgt uitwerking in een samenhangende ketenbenadering. Het gaat dan onder andere om de gezamenlijke aanpak van vastgestelde prioriteiten, het afstemmen van planning en control, het harmoniseren van werkprocessen en informatie-uitwisseling.
- C. Het is essentieel dat afspraken worden gemaakt op het hoogste niveau (directieniveau): de deelnemers moeten geautoriseerd zijn om namens hun organisatie beslissingen op strategisch gebied te kunnen nemen, bijvoorbeeld over prioriteitstelling, middelen en inzet. Alle relevante justitiële organisaties binnen een arrondissement en de regionale politie zijn in het overleg vertegenwoordigd.
- D. De participerende organisaties moeten direct belang hebben bij de onderlinge samenwerking, Dat moet in de organisatorische vormgeving tot uitdrukking komen. De samenwerkingsafspraken dienen te zijn vastgelegd in een vorm waaruit duidelijk blijkt dat alle deelnemers zich daaraan committeren (bijvoorbeeld door een samenwerkingsovereenkomst of de vastgestelde notulen van de vergadering).

#### *Voortrekkersrol van de hoofdofficier van Justitie*

De hoofdofficier verkeert in de positie om een prominente rol te vervullen bij het vormgeven van de regionale samenwerking. De hoofdofficier heeft geen bevoegdheden om de andere justitiële organisaties aan te sturen en is niet verantwoordelijk voor de mate waarin die organisaties aan de samenwerking willen bijdragen, of voor de kwaliteit van hun dienstverlening. De hoofdofficier kan richting geven aan het samenwerkingsproces door te initiëren, te stimuleren en te coördineren. Kernwoorden daarbij zijn: overleg en afstemming. Het gaat om het bundelen van krachten voor het realiseren van een efficiënt en effectief justitieel optreden: door gemeenschappelijke doelen te formuleren, uitvoeringsbeslissingen op elkaar af te stemmen en prestatieafspraken te maken. Voor een goede vervulling van de voortrekkersrol is het noodzakelijk en geldt als uitgangspunt dat de landelijke hoofdkantoren van de verschillende justitiële organisaties de lokale en regionale organisaties daar waar nodig faciliteren en aansporen tot optimale regionale samenwerking.

#### *Extra capaciteit voor afstemming en samenwerking*

Een betere afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties en met politie en het bestuur vergt extra capaciteit. Voor die extra capaciteit kan de hoofdofficier van Justitie, ten behoeve van de justitiële organisaties gezamenlijk per arrondissement, bij de Minister van Justitie een aanvraag indienen voor een bijdrage. De bijdrage is bedoeld:

- a. voor de ondersteuning van het overleg op strategisch gebied tussen de justitiële organisaties op arrondissementniveau en met de politie;
- b. voor de verbinding tussen dit overleg en het lokaal bestuur;
- c. en nadrukkelijk ook ter ondersteuning van het arrondissementaal platform jeugdcriminaliteit.

De bijdrage wordt aan het Openbaar Ministerie, ten behoeve van de justitiële organisaties gezamenlijk, toegekend. Het Openbaar Ministerie zal, gelet op de voortrekkersrol van de hoofdofficier van Justitie, als beheerder fungeren. Voor de bijdrageregeling, die geldt voor de jaren 2004 en 2005, is zowel voor 2004 als voor 2005 een bedrag van maximaal € 2.237.000,- beschikbaar. De bijdrage wordt, verdeeld in jaarlijkse bedragen, voor de gehele periode toegekend. Een deel van het budget (€ 237.000,-) is gereserveerd voor activiteiten die niet specifiek deel uitmaken van de onder a, b en c genoemde taken, maar eveneens de beoogde

afstemming en samenwerking zullen bevorderen. Hiertoe kan een goed onderbouwde aanvraag bij het ministerie van Justitie worden ingediend. Tenslotte, de bijdrage is bestemd voor aantoonbaar extra werkzaamheden, ten behoeve van de onder bovengenoemde vermelde taken, die niet als reguliere werkzaamheden volgens de planning & control cyclus aan de samenwerkende organisaties worden gefinancierd.

#### 2.4.2. Aantoonbare betere prestaties van de strafrechtketen

Hoewel het nu nog om een tussenrapportage gaat (MvJ, 2003d:6) en het volgens diverse AJB's nog te vroeg is om nu al van aantoonbaar betere prestaties te kunnen spreken als direct gevolg van het MVRS, noemen de meeste beraden daarvan wel voorbeelden. Soms in abstracte vorm: 'het ketenoverleg heeft een stimulerende, bewakende en op afstand volgende rol, en vervult zo nodig een intermediaire, interveniërende, masserende en signalerende functie'. Vaak ook aan de hand van meer concrete voorbeelden:

- een betere overleg- samenwerkingsstructuur zowel binnen de keten als met het lokaal bestuur, met een duidelijke besluitvormingstructuur, en waarbij minder functionerende overlegorganen weer op het goede spoor zijn gezet of zijn (worden) opgeheven.
- meer inzicht in elkaars organisaties en (on)mogelijkheden;
- een betere afstemming tussen vraag en aanbod;
- (aanzet tot) betere afstemming van de planning & control cyclus;
- een duidelijke verbetering van de doorlooptijden bij alle partners, vooral in de jeugdstrafrechtketen;
- verbetering van de kwaliteit van het werkproces en dossiers;
- een stijging van de instroom van zaken en een vermindering van het aantal aangehouden zaken;
- een cultuuromslag door het besef dat de organisaties elkaar nodig hebben.

Als prestatie dient ook uitdrukkelijk te worden genoemd het inzicht dat is ontstaan in knelpunten en belangrijke thema's en onderwerpen.

#### 2.5. Het AJB Rotterdam<sup>7</sup>

Als voorloper op de opdracht voor de overlegformule volgens de Bijdrageregeling is het AJB Rotterdam reeds in december 1998 op initiatief en onder leiding van het Openbaar Ministerie van start gegaan. In deze vijfde paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het AJB Rotterdam zich heeft ontwikkeld langs de lijn van de Bijdrageregeling. Voor de bepaling hoe in het arrondissement Rotterdam wordt gezorgd voor afstemming en samenwerking in de strafrechtketen wordt ingezoomd op de voortrekkersrol van de hoofdofficier van Justitie en volgt een beschrijving van de samenstelling van het samenwerkingsverband. Vervolgens wordt een indruk gegeven van de aantoonbare betere prestaties, alsook hoe invulling wordt gegeven aan activiteiten die niet al dan niet specifiek deel uitmaken van waar de Bijdrageregeling voor is bedoeld. Tot besluit volgt inzicht in de wijze waarop afspraken zijn of worden gemaakt, in het bijzonder inzake de PersoonsGebonden Aanpak.

---

<sup>7</sup> Voor zover niet specifiek in deze paragraaf aangegeven, is de beschrijving inzake het AJB Rotterdam veelal gebaseerd op de stukken over de aanvragen, voortgangsrapportages en verantwoordingen Bijdrageregeling regionale samenwerking (MvJ, 2001a,b, 2002b, 2003a, 2004b, Openbaar Ministerie, 2003a en AJB Rotterdam, 2001, 2002, 2003a, 2004a).

### 2.5.1. De voortrekkersrol van de hoofdofficier van Justitie

Het AJB draagt zorg voor de regionale afstemming en samenwerking binnen de justitieketen op strategisch niveau. De hoofdofficier van Justitie is voorzitter van het AJB en uit dien hoofde aanspreekpunt voor het bestuur vanwege zijn deelname aan de beheersdriehoeken en het regionaal college. Zijnde een 'linking pin' verkeert de hoofdofficier daarmee in de positie om een prominente rol te vervullen bij het vormgeven van de regionale justitiële samenwerking; dit door richting te geven aan het samenwerkingsproces, door te initiëren, te stimuleren en te coördineren. Ter illustratie: het Openbaar Ministerie was nadrukkelijk betrokken bij de samenstelling van het Vijfjarenprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam' van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2001). Via de Stuurgroep Veilig (strategisch overleg tussen burgemeester, wethouders, korpschef en hoofdofficier), alsmede op ambtelijk niveau werd uitgebreid overleg gevoerd over de inhoud van dit programma. Dit programma is bij uitstek een voorbeeld van integrale benadering van de veiligheidsproblematiek. Naast openbare orde vraagstukken kwamen tevens de capaciteit van de strafrechtketen en andere diensten zoals de hulpverlening aan de orde. Vanuit dit actieprogramma werden tot op buurtniveau zogenaamde wijkveiligheidsplannen geschreven. Hier was het Openbaar Ministerie nauw bij betrokken. Voordat deze plannen in driehoeksoverleggen op lokaal niveau werden vastgesteld, was er tussen het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Halt en de Reclassering overleg. Als onderdeel van het AJB vindt in het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit (APJ) op operationeel niveau afstemming en samenwerking plaats binnen de jeugdstrafrechtketen. Daarnaast is er het strategisch bestuurlijk overleg (Staf J4) tussen de wethouder Onderwijs&Jeugd van de gemeente Rotterdam, de portefeuillehouder Jeugdzorg van de Stadsregio, de portefeuillehouder Jeugd van het Openbaar Ministerie (namens het AJB en APJ) en de voorzitter portefeuillehoudersoverleg Welzijn-deelgemeenten. Hier worden onderwerpen behandeld op het snijvlak van jeugdbeleid, jeugdzorg en de jeugdstrafrechtketen.

### 2.5.2. Samenstelling en overlegfrequentie AJB en APJ Rotterdam

Volgens onderdeel C van de overlegformule van de Bijdrageregeling is het essentieel dat afspraken worden gemaakt op het hoogste niveau (directieniveau): de deelnemers moeten geautoriseerd zijn om namens hun organisatie beslissingen op strategisch gebied te kunnen nemen, bijvoorbeeld over prioriteitstelling, middelen en inzet. De bepaling dat alle relevante justitiële organisaties binnen een arrondissement en de regionale politie zijn in het overleg vertegenwoordigd, maakt dat medio 2004 het AJB en APJ bestaan uit vertegenwoordigers (op directieniveau) van de volgende organisaties.

#### *Deelnemers AJB*

Openbaar Ministerie Rotterdam, Rechtbank Rotterdam, Stichting Reclassering Nederland, DeltaBouman, Leger des Heils, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, Dienst Justitiële Inrichtingen/ Penitentiaire Inrichtingen Rotterdam Rijnmond, Bureau Halt, Politie Rotterdam Rijnmond, Dienst Justitiële Inrichtingen/ RIJ de Hartelborgt, Immigratie en Naturalisatiedienst, Bureau Slachtofferhulp, TBS-kliniek de Kijvelanden en Forensische Psychiatrische Dienst.

#### *Deelnemers APJ*

Overleg smal: Openbaar Ministerie Rotterdam, Rechtbank Rotterdam, Politie Rotterdam Rijnmond, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, Bureau Halt, Forensische Psychiatrische Dienst en RIJ de Hartelborgt.

Overleg breed: leden APJ smal, Stadsregio, Gemeente Rotterdam, 6 subregionale vertegenwoordigers namens overige 21 gemeenten.

Verder wordt het AJB en APJ respectievelijk ondersteund door een accountmanager AJB en een beleidsmedewerker AJB/jeugd. Zoals in de Bijdrageregeling is bedoeld, laten hun taak en positionering zich op hoofdlijn als volgt omschrijven. De taak en positionering van de accountmanager AJB valt binnen de taakomschrijving en positie van de beleidsadviseur parketleiding. De accountmanager is verantwoordelijk voor het secretariaat van het AJB, alsmede voor het voorbereiden van besluitvorming en ontwikkeling van nieuw beleid gericht op de uitvoering van de taken van het AJB. Tevens participeert hij in de vergadering, maar niet als vertegenwoordiger van het parket. Verder fungeert de accountmanager als projectleider van de werkgroepen AJB. Samen met de beleidsmedewerker AJB/jeugd zorgt hij voor afstemming tussen het AJB en APJ. De accountmanager is aangesteld bij het parket Rotterdam (OM-staf Beleid en Bedrijfsvoering) en werkt nauw samen met de portefeuillehouder AJB. De beleidsmedewerker AJB/Jeugd is verantwoordelijk voor het secretariaat van het APJ, alsmede voor het voorbereiden van besluitvorming en ontwikkeling van nieuw beleid gericht op de uitvoering van de taken van het APJ. De werkzaamheden zijn voornamelijk gericht op afstemming en samenwerking binnen de jeugdstrafrechtketen. De beleidsmedewerker bereidt het APJ voor en fungeert als projectleider van de werkgroepen AJB. Samen met de accountmanager AJB zorgt hij voor afstemming tussen het AJB en APJ. Tevens neemt hij deel aan de ambtelijke vooroverleggen van de Staf J4. De beleidsmedewerker is aangesteld bij het parket Rotterdam (OM-staf Beleid en Bedrijfsvoering) en werkt nauw samen met de voorzitter APJ/portefeuillehouder Jeugd OM.

#### *Overlegfrequentie AJB en APJ*

Het AJB verhoogt het komende jaar de overlegfrequentie van vijf naar acht keer per jaar. Gemiddeld genomen zijn de eerste acht van de opgesomde organisaties in ieder overleg vertegenwoordigd, waarbij de rechtbank overigens als toehoorder fungeert en de Forensische Psychiatrische Dienst deelneemt als agendalid. De overige organisaties ontvangen de overlegstukken ter kennisname, dan wel onderhouden zij in ambtelijke lijn contact met de accountmanager AJB. Het APJ smal komt acht keer per jaar bijeen en het brede overleg heeft vier keer per jaar plaats. De deelname aan zowel het APJ smal als breed is qua frequentie en vertegenwoordiging wisselend, maar gemiddeld altijd meer dan de helft.

#### 2.5.3. Aantoonbare betere prestaties in de Rotterdamse strafrechtketen

Belangrijk eerste resultaat is bijvoorbeeld dat de AJB-partners in de afgelopen jaren een cultuuromslag hebben gemaakt om te komen van aanbodgericht denken naar vraaggestuurd maatwerk. Met name sinds de conferentie ‘Samenwerken werkt’ op 11 juni 2003 jl. wordt door de afzonderlijke partners het belang onderschreven om de justitiële keten te verbeteren door verdere onderlinge afstemming en samenwerking. Want uitgenodigd om tijdens deze conferentie een workshop te verzorgen, heeft het AJB (2003b) daartoe de PersoonsGebonden Aanpak uitgewerkt vanuit de uitdaging om eens buiten bestaande kaders te bezien hoe tot effectief justitieel optreden kan worden gekomen. De omslag naar vraaggestuurd maatwerk werd bovendien versterkt door de resultaten van het onderzoek van Boer&Croon (2002), dat in januari 2002 op verzoek van het AJB werd gestart. Dit onderzoek resulteerde in aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking en output, zowel op kwalitatief als efficiency niveau. Een tweede resultaat is dat in 2002 in acht van de negen politiedistricten is het zogenaamde Justitieel Casemanagement Overleg (JCO) van start is gegaan. In dit overleg worden de risicjongeren door politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming besproken om uiteindelijk een sluitende aanpak te bewerkstelligen. Indien dit noodzakelijk c.q. wenselijk is, kunnen de Jeugdreclassering, Halt en Leerplicht ad hoc aanschuiven bij het JCO. Een derde resultaat is dat het Openbaar Ministerie in 2001 is gestart met het maken van instroomafspraken met de politie. Deze afspraken hebben tevens gevolgen voor andere partners in de keten, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en DJI. Ook in 2002 en 2003 hebben het Openbaar Ministerie

en de politie afspraken gemaakt over de instroomcijfers. Als laatste noemenswaardig voorbeeld heeft bestudering van de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen geresulteerd in een werkgroep Rotterdams jeugdconvenant waar het OM en rechtbank aan deelnemen, dit om uiteindelijk via een integrale benadering, kwaliteitsverbeteringen en verkorting van de doorlooptijden te bewerkstelligen.

#### 2.5.4. Werkgroepen AJB

Specifiek geformeerd om projectmatig gevolg te geven aan de aanbevelingen geformuleerd in het onderzoeksrapport Boer&Croon (2002), is in opdracht van het AJB begin 2003 een zestal werkgroepen gestart. Deze werkgroepen zijn gericht op het realiseren van doelstellingen als het afstemmen van de planning en control, het harmoniseren van werkprocessen en informatie-uitwisseling. In wisselende samenstelling nemen medewerkers van de ketenorganisaties op basis van hun deskundigheid deel aan de volgende werkgroepen:

- werkgroep AJB/ p&c-volumeafspraken, met als belangrijkste doelstellingen de realisatie van het AJB-convenant 2005 en de ontwikkeling van een stroomschema volumes voor 2005-2006;
- werkgroep AJB/ communicatie, met als doelstelling over de activiteiten van het AJB te informeren, alsook de doelstelling de onderlinge bereikbaarheid en toegankelijkheid van informatie te verbeteren;
- werkgroep AJB/ voorlichtingsrapportages, met als doelstelling het wegnemen van knelpunten inzake voorlichtingsrapportages;
- werkgroep AJB/ detentie, met als eerste doelstelling het ontwikkelen van een rekenmodel regionale vraag en aanbod detentiecapaciteit en ten tweede het wegnemen van knelpunten bij de selectie van gedetineerden bij het Gevangeniswezen;
- werkgroep AJB/ web-based voorgeleiding, met als doelstelling het ontwikkelen van een applicatie voor een efficiëntere werkproces inzake de voorgeleidingen;
- subwerkgroep AJB/ Voorlichtingsrapportages, met als doelstelling de (verdere) invoering Landelijk Kader Forensische Diagnostiek in de Jeugdzorg per 1-1-2004.

#### 2.5.5. Inzet toegekende bijdrage uit de Bijdrageregeling

Op grond van de Bijdrageregeling heeft het Openbaar Ministerie in de jaren 2001 tot met 2003 jaarlijks een bijdrage van € 177.000,- ontvangen. Voor de komende twee jaren is inmiddels een aanvraag ingediend; de bijdrage die jaarlijks zal worden toegekend is indicatief € 173.000,-. Zoals bedoeld is en wordt de toegekende bijdrage specifiek ingezet. Ter ondersteuning van het AJB fungeert de accountmanager AJB. Deze is verantwoordelijk voor het secretariaat van het AJB, alsmede voor het voorbereiden van besluitvorming en ontwikkeling van nieuw beleid gericht op de uitvoering van de taken van het AJB. Daarnaast vindt er voor de vergadering van het AJB waar nodig ambtelijk vooroverleg plaats. Hetzelfde geldt voor de beleidsmedewerker AJB/ jeugd, maar dan in het kader van het APJ. Als het gaat om inzet ten behoeven van de verbinding met het lokaal bestuur, dan heeft deze zich vooral verder ontwikkeld langs de ambtelijke lijn.

#### 2.5.6. Afspraken inzet justitiële organisaties

De samenwerkingsafspraken in het AJB zijn (nog) niet vastgelegd in een convenant. Het AJB bestond reeds drie jaar op het moment dat de Bijdrageregeling regionale samenwerking vanuit het departement werd ingesteld. Het AJB heeft het daarom niet nodig geacht een reeds bestaande instemming formeel vast te leggen, maar uit het gezamenlijk indienen van het Plan van Aanpak oktober 2001 blijkt dat de afzonderlijke partners zich hebben gecommitteerd aan de samenwerking. Ook het eerder genoemde onderzoeksrapport van Boer&Croon heeft niet geleid

tot een convenant. Maar de instemming van het AJB met de onderzoeksresultaten en het besluit om projectmatig de geformuleerde aanbevelingen in praktijk te brengen, maakt dat het rapport fungeert als een gemeenschappelijk werkdocument op basis waarvan concrete werkafspraken worden gemaakt. Verder heeft het AJB Rotterdam in lijn met de nadrukkelijke wens van de gemeente Rotterdam om werk te maken van de aanpak van de overlast en verbetering van de leefbaarheid, de collectieve verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijke ketendoelstelling uitgewerkt aan de hand van de PersoonsGebonden Aanpak (AJB Rotterdam, 2003b,c, Gemeente Rotterdam, 2003).

## 2.6. Gebonden in ketensamenwerking, een nieuwe Rotterdamse aanpak

In het vervolg op de conferentie 'Samenwerken werkt' in juni 2003 heeft het AJB Rotterdam de ideevorming over nieuwe vormen van regionale samenwerking verder uitgewerkt in een beleidsnota en activiteitenplan (AJB Rotterdam, 2003b,d, APJ, 2004a,b). De toenemende maatschappelijke druk om te presteren, maar ook het feit dat de huidige aanpak van met name veelplegers niet leidt tot het gewenste effect, resulteerde voor het AJB Rotterdam in het inzicht de justitiële samenwerking anders te moeten organiseren dan tot dan toe gebruikelijk was. Vooruitlopend op de te maken bindende afspraken in 2005 over de inzet van samenwerkende partners voor effectief justitieel optreden in het kader van het MVRS volgt het AJB Rotterdam de planning om in 2004 te starten volgens de voorgestelde nieuwe aanpak. Het realiseren van de beoogde samenwerking heeft evenwel consequenties qua aansturing, verantwoording, instrumentarium en kosten.

### 2.6.1. De PersoonsGebonden Aanpak (PGA)

Volgens het AJB Rotterdam vraagt de aanpak van overlast en criminaliteit en het terugdringen van recidive niet alleen inzet van politie en justitie. Sterker nog: een effectieve aanpak van criminaliteit vereist samenwerking van politie en justitie met gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties. Een vergaande samenwerking. Een daadwerkelijk effectieve aanpak is alleen mogelijk als alle organisaties rondom de cliënt gezamenlijk optrekken. De nieuwe Rotterdamse aanpak betekent: een collectieve verantwoordelijkheid door middel van ketensturing, snelle selectie en screening, gezamenlijke diagnose, een integraal en in gezamenlijkheid uitgevoerde aanpak, een (nieuw) gericht justitieel instrumentarium en een warme overdracht tussen justitie en het resocialisatietraject/ maatschappelijk traject. Gegeven het uitgangspunt dat regionaal het beste zicht bestaat op de regionale problematiek, heeft het AJB Rotterdam de collectieve verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijke ketendoelstelling uitgewerkt aan de hand van de PersoonsGebonden Aanpak (PGA): door voor een periode van drie jaar een effectieve PGA te realiseren voor 1.100 cliënten, moet dit ertoe leiden dat deze PGA-cliënten aantoonbaar minder recidiveren, en dat potentiële jeugdige veelplegers in een vroegtijdig stadium in beeld zijn, zodat hun criminele carrières in de dop, worden geknakt. In de praktijk betekent deze doelstelling niet alleen een krachtige bijdrage aan de landelijke prioriteit die zich richt op de aanpak van veelplegers van (gewelds)misdrijven, maar ook aan het lokale veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om de gemeentelijke aandacht voor de zogenaamde risicjongeren (AJB Rotterdam, 2003b).

### 2.6.2. Intensivering van de samenwerking

Eén van de pijlers onder de nieuwe aanpak is het creëren van een integrale organisatie van het primaire proces, dat door de gehele strafrecht, zorg- en dienstverleningsketen loopt. De deelnemende organisaties functioneren daarbij als toeleverende instanties die een deel van de gewenste prestaties leveren. Ze zijn gehouden om bij wijze van inspanningsverplichting hun gevraagde inzet en kwaliteit ten behoeve van de PersoonsGebonden Aanpak te leveren en de van

hen gevraagde rol in te vullen. In de praktijk betekent integrale besturing verder dat een andere vorm van dienstverlening zal worden gevraagd. Naast ruimte voor andere productdefinities (bijvoorbeeld herprioritering van rapportages of ITB bij klein delict) wordt bijvoorbeeld door casemanagement een deel van ieders formatie specifiek ingezet voor de samenwerking nieuwe stijl.

Om deze grotere samenhang te bereiken, heeft het AJB in de eerste plaats dan ook het voornemen de samenwerking tussen de justitiële ketenpartners te intensiveren. De vrijblijvende samenwerking wordt daarbij vervangen door integrale ketensturing in de uitvoering. In de tweede plaats is het noodzakelijk dat er een goede aansluiting komt van het traject justitieketen en het maatschappelijke/ resocialisatietraject. Door de totale keten als een integraal proces te zien en de huidige grenzen en processen niet als vaststaand te beschouwen, verwacht het AJB Rotterdam derhalve veel winst te behalen. Integratie van werkzaamheden zal leiden tot minder overdrachtsmomenten, minder overleg en kortere wachttijden. Bovendien zorgt deze aanpak voor eenduidige verantwoordelijkheid, werkwijzen, aansturing, afrekening en formuleren van doelstellingen. En bovenal leidt een arrondissementale krachtenbundeling en gestroomlijnde keten tot minder belangentegenstellingen (Engwirda, 2004, AJB Rotterdam, 2003d).

De ambitie tot verbetering van de samenwerking staat echter vooralsnog op gespannen voet met de autonomie en de interne gerichtheid van de diverse organisaties, doordat doelstellingen van de verscheidene organisaties individueel en landelijk of juist regionaal worden bepaald. Sterker nog: de landelijke aansturing per organisatie en de daarmee samenhangende gerichtheid op de eigen organisatie leidt tot verkokering. Het AJB is echter niet de mening toegedaan dat de justitiële organisaties hun autonomie moeten inleveren. Gebonden in ketensamenwerking betekent wel intensivering van de samenwerking tussen de ketenpartners, waarbij de vrijblijvende samenwerking wordt vervangen door integrale ketensturing in de uitvoering. In deze context is het dan ook niet de bedoeling de verantwoordelijkheden van de ketenpartners over te nemen, maar blijft het AJB juist gericht op de regierol en in zijn vorm een voorbeeld van een structuur die regionaal op strategisch niveau deze wijze van werken mogelijk maakt. In de huidige opzet is dat een vorm van onderlinge vrijwillige afstemming in beleidsprioriteiten, dit overigens binnen de afzonderlijke (regel)mogelijkheden en financiële kaders die de lokale participanten worden geboden (AJB Rotterdam, 2003e,f).

## 2.7. Samenvattende conclusies

Alhoewel er nog een lange weg moet worden afgelegd om de regionale samenwerking op een aanvaardbaar niveau te krijgen, kan worden geconstateerd dat reeds veel en nuttig werk is verzet met als oogmerk samenwerking te bevorderen. De nodige impulsen in de randvoorwaardelijk sfeer worden nu met het MVRS en straks met het programma Versterking Regionalisering gegeven. Hoewel er een model voor het AJB is uitgewerkt waaraan de ketenberaden moeten voldoen qua inrichting en werkwijze, bestaat er geen blauwdruk waarin de overlegstructuur binnen elk arrondissement is voorgeschreven. Afhankelijk van lokale en regionale wensen, is er alle ruimte voor een eigen invulling. Het gaat vooral om een versterking van de binding en samenwerking tussen de justitiepartners op regionaal/ arrondissementaal niveau, waarbij de nadruk ligt op een praktische invulling. De structuur waarbinnen die samenwerking vorm krijgt, is daarvan een afgeleide.

De intensivering van de samenwerking tussen de ketenpartners, waarbij de vrijblijvende samenwerking wordt vervangen door integrale ketensturing in de uitvoering, geeft het AJB Rotterdam echter een belangrijke impuls om te komen tot verregaande samenwerking. Voor een goede samenwerking door onderdelen van Justitie op regionaal niveau acht het AJB Rotterdam het daarom van belang dat belemmeringen bij regionale samenwerking worden weggenomen

waar dat mogelijk is (AJB Rotterdam, 2003d). Op hoofdlijnen strekken genoemde consequenties van de voorgestelde aanpak tot verruiming van de mogelijke om zelf beslissingen te nemen op regionaal niveau teneinde de effectiviteit en efficiëntie van de Rotterdamse justitieketen te vergroten. Daarmee meent het AJB Rotterdam het besluit van de Bestuursraad te onderschrijven om de hindernissen bij regionale samenwerking waar mogelijk weg te nemen, gericht op een goede samenwerking door onderdelen van Justitie op regionaal niveau. In het kader van het genoemde programma Versterking Regionalisering heeft het AJB de bedoeling om ervaring op te doen met nieuwe vormen van verticale aansturing en andere vormen van rekenschap (AJB Rotterdam, 2003d,e, 2004a t/m c).



### **3. Het sturingsvraagstuk van het AJB: een herdefiniëring van het probleem in bestuurskundige begrippen**

#### 3.1. Introductie

In dit advies wordt een opvatting gegeven over de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse justitieketen. Om te komen met aanbevelingen ter verbetering van deze samenwerking is de adviesgroep van mening dat bezinning op samenwerken als instrument noodzakelijk is. Want wie samenwerking wil verbeteren wordt geconfronteerd met een aantal weerbarstige dilemma's. Moet het vrijwillig tot ontwikkeling komen of gestuurd? Bottom-up of top-down? Vanuit de input geredeneerd of vanuit de output? Moet het gaan om procesoptimalisatie, waarbij de nadruk ligt op ketenafstemming of op externe resultaten waarbij de nadruk ligt op een integratieve, probleemgerichte benadering? Het lijken triviale vragen, maar de keuze voor de ene dan wel de andere benadering zal leiden tot geheel andere vormen van samenwerking; tot een andere structurering van werkzaamheden en tot een andere organisatie (Van de Vijver, 2003:2-3). Samenwerken is derhalve geen vanzelfsprekendheid, maar wat 'de' overheid ook doet, zij wil er, om welke reden dan ook, 'iets' mee bereiken. Met andere woorden: de overheid probeert te sturen. Omdat de samenleving gebaat is bij een overheid die serieus en op realistische wijze omgaat met de sturingsproblematiek waar zij voor staat, is het volgens de adviesgroep van belang de spanningen in de sturingspraktijk te bezien op hun invloed op de wijze waarop de regionale samenwerking in de justitieketen kan worden vormgegeven en verbeterd.

In het vorige hoofdstuk is het AJB in algemene zin omschreven, waarna deze in de Rotterdamse context is geplaatst. Gegeven het initiatief van het AJB Rotterdam om te starten met de PGA, bleken de beschreven impulsen in de randvoorwaardelijke sfeer niet de belemmeringen weg te nemen voor de beoogde regionale samenwerking. In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf ingegaan op de complicaties voor Justitie om zich om te vormen tot een organisatie waarvan het zwaartepunt in de regio ligt (MvJ, 2001c). Daarmee komt het sturingsvraagstuk van het AJB centraal te staan, want samenwerken als instrument om te komen tot implementatie van beleid, hangt mede af van de wijze waarop men tegen dat proces aankijkt en onder welke omstandigheden dat proces plaatsheeft. Om de problematiek van sturing te kunnen plaatsen, volgt daartoe in de laatste paragraaf een opmaat naar een bestuurskundig theoretisch concept en drie centrale begrippenparen.

#### 3.2. Complicaties in de sturingspraktijk

Bestudering van overheidsbeleid, van relaties tussen overheden, van interne sturing en management hebben inzicht gegeven in de complexe en dynamische processen die daar een overheersende rol spelen. Regionale samenwerking als een instrument om te komen tot implementatie van beleid, staat naar inzicht van de adviesgroep dan ook bloot aan de nodige probleemcontexten. Na deze paragraaf zal blijken dat spanningen in de sturingspraktijk niet alleen tot uitdrukking komen in de visie van de Bestuursraad over het waarom en hoe het justitiële besturingsconcept te verbeteren, maar bijvoorbeeld ook in het veranderende karakter van de rechtshandhaving of bij inzichten in het samenwerken in netwerkverband. Anderszins zal bijvoorbeeld de op handen zijnde invoering van het systeem van gekozen burgemeester, als exponent van bestuurlijke vernieuwing, ofwel het aanstonds nieuwe Grotestedenbeleid III, van invloed zijn op de wijze waarop regionaal de implementatie van beleid wordt aangestuurd.

### 3.2.1. Verbetering besturing Justitie

De complexe taken van Justitie worden uitgevoerd in een voortdurende wisselwerking met een veranderende samenleving (MvJ, 2004a:1-3). Burgers en vertegenwoordigende organen volgen de verrichtingen van Justitie kritisch en het personeelsbestand vernieuwt permanent. Het verbeteren en op peil houden van de kwaliteit en effectiviteit van de taakuitoefening door Justitie is dan ook een continue zorg, vooral voor de leidinggevendenden binnen Justitie.

Het huidige besturingsmodel van Justitie dateert uit 1996. In de afgelopen jaren werd steeds duidelijker dat het sturingsconcept onvoldoende in staat blijkt om antwoord te geven op een aantal vragen dat in de praktijk is gerezen. Weliswaar ligt het accent op sturing van de uitvoeringsorganisaties via verticale hiërarchische lijnen (de kolommen), maar door resultaten in de praktijk dringt het besef door dat het huidige model er niet op is toegesneden om de samenwerking op een goede manier te regisseren. Ook is niet altijd duidelijk wat nu precies onder 'uitvoeringsbeleid' valt en waar de ontwikkeling ervan thuishoort - bij de uitvoeringsorganisaties zelf of op centraal niveau - hetgeen er toe leidt dat beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties nogal eens dubbel werk verrichten en elkaar soms eerder voor de voeten lopen dan aanvullen. Verder is er discussie over de vraag op welke afstand de uitvoeringsorganisaties van het departement moeten staan. Sommigen vinden dat de minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid beter kan waarmaken, als de uitvoeringsorganisaties weer dichter bij het departement worden getrokken. Anderen wijzen er op dat de minister in dat geval ook voortdurend kan worden aangesproken op incidenten in de uitvoering, wat weer kan leiden tot allerlei ad hoc reacties die de uitvoering niet wezenlijk verbeteren. Echte sturing op resultaat kan in hun ogen slechts plaatsvinden door de uitvoeringsorganisaties juist op grotere afstand van departement te zetten, bijvoorbeeld door ze om te vormen tot Zelfstandig Bestuursorganen. Een derde knelpunt is ontstaan door de invoering van het VBTB-stelsel (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), dat tot doel heeft te komen tot een meer transparante Justitiebegroting, ingedeeld naar beleidsartikelen. Echter, in de praktijk blijken beleidsdirecteuren het als hinderlijk te ervaren dat ze over verschillende dienstonderdelen geen integraal manager/ budgethouder zijn. Dat maakt het in hun ogen moeilijk of soms zelfs onmogelijk om bij deze onderdelen aan (betrouwbare) informatie te komen voor de verantwoording over een betreffend beleidsartikel (MvJ, 2003b:1).

In 2003 heeft de Bestuursraad een extra impuls aan de organisatieontwikkeling van Justitie gegeven, door in drie conferenties de besturing van Justitie kritisch tegen het licht te houden. Hierbij waren ook de voorzitter van het college van Procureurs-generaal en de hoofddirecteuren DJI en IND betrokken. De conferenties leidden tot de conclusie dat het besturingsconcept uit 1996 nog niets van zijn geldigheid heeft verloren, maar dat er veel moet gebeuren om de bedoelingen van het model in de huidige omstandigheden tot hun recht te laten komen. Bovendien werd het tijd geacht om op alle niveaus meer ruimte voor echt besturen scheppen door te kappen in onnodige bureaucratie en interne regelgeving (MvJ, 2004a:3). Naast het programma Versterking Regionalisering, verwacht de Bestuursraad met de programma's 'Ketencoördinatie', 'Meer eenvoud en focus in de interne regelgeving' en 'Ontdubbeling', aangevuld met de verbetertrajecten 'versterking van de positie van uitvoeringsorganisaties bij beleidsontwikkeling' en 'meer werken met dg-overstijgende portefeuilles' de besturing van Justitie te verbeteren<sup>8</sup>. Weliswaar lijkt de besturing van Justitie soms onnodig gecompliceerd

<sup>8</sup> Het doel van het programma Versterking Regionalisering is reeds beschreven. Het programma 'Ketencoördinatie' is gericht op het op alle niveaus beter zichtbaar en hanteerbaar maken van wederzijdse afhankelijkheden in de strafrechtketen. Dit met behulp van een cluster van informatie- en procesverbeteringsvoorzieningen, die het programma moet ontwerpen en realiseren. Ook moet het programma met behulp daarvan de coördinatie binnen en vanuit de beleidsketen in Den Haag, versterken. Programma 3 'Meer eenvoud en focus in de interne regelgeving' heeft als hoofddoel het uitvoeren van een 'stokamoperatie interne Justitieregelgeving' met als doel overbodige regels af te schaffen en rapportagelast te verminderen. De stokamoperatie richt zich zowel op het Bestuursdepartement als op de (hoofdkantoren van de) uitvoeringsorganisaties. Het vierde programma

door de manier waarop de uitvoering van complexe taken over organisaties is verdeeld, maar volgens de Bestuursraad heeft de aanpak daarvan geen eerste prioriteit (MvJ, 2004a,c). Veel taken van Justitie zijn nu eenmaal zo complex dat elke taakverdeling onvermijdelijk complicaties oproept. In plaats van opnieuw te reorganiseren loont het veel meer de moeite om in eerste instantie de verbetering te richten op de manier waarop gestuurd en samengewerkt wordt. Dit geldt zowel binnen het departement als tussen het departement en het brede Justitieveld (MvJ, 2004a:3-9). Voor een grondige ‘onderhoudsbeurt’ gaat de aandacht van de Bestuursraad daarom op dit moment uit naar diverse Shared Services trajecten, de versterking van de control/adviesfunctie, de vereenvoudiging van de indeling van de Justitiebegroting, de veranderingen rondom de vergaderwijze van de Bestuursraad, het verbeteren van de communicatie binnen Justitie en naar diverse trajecten die verband houden met het rijksbrede programma Andere Overheid (p.3).

Omdat echter het huidige model niet werkt om in de ketenprocessen op een goede manier regie te voeren, zou naar oordeel van de adviesgroep de Bestuursraad juist wel prioriteit moeten geven aan de omvorming van Justitie naar een organisatie waar het zwaartepunt in de regio ligt. Het is dat op regionaal niveau de gewenste verbeterde samenwerking tussen de justitiële organisaties in de keten op verschillende plaatsen al wel goed op gang komt, maar dit gebeurt eerder ondanks dan dankzij verticale aansturing (MvJ, 2003b:1). Verder, al dan niet versterkt door de start met de Shared Services trajecten, constateert de adviesgroep dat landelijke hoofdkantoren zich ‘herorganiseren’. Zo worden bij de Stichting Reclassering de zogenaamde ressortbureaus opgedeeld naar het landelijke hoofdkantoor en 10 regionale vestigingen. Als ander voorbeeld kunnen de plannen in het kader van het ‘OM Verandert’ van het Openbaar Ministerie worden genoemd. Om te komen tot een herindeling van de arrondissementen is op grond van de ‘Houtskoolschets’ te herleiden dat het aantal arrondissementen zal worden teruggebracht van 19 naar hoogstwaarschijnlijk minder dan tien (Openbaar Ministerie, 2003b). Opmerkelijk in dit verband is dat de Bestuursraad hier geen interferentie verwacht met het programma Versterking Regionalisering (MvJ, 2003c:2).

### 3.2.2. Veranderende karakter van de rechtshandhaving

Een goede rechtshandhaving is maatschappelijk gezien van groot belang, hetgeen door velen wordt onderkend. Toenemende normvervaging, de minder doorzichtige wordende verschijningsvormen van criminaliteit, en het toenemende internationale karakter zijn oorzaken voor een toenemende druk op de rechtshandhaving. Volgens de adviesgroep is het karakter van de rechtshandhaving in de afgelopen tijd dan ook sterk veranderd. Samenwerking en afstemming van beleid tussen Justitie en bestuur is daarom van groot belang. De stijging en het ‘moderner’ worden van de criminaliteit dwingt tot een geïntegreerde aanpak. Het strafrecht is hiermee steeds meer één van de beschikbare instrumenten geworden en is steeds meer een ondersteunende functie in het geheel van de rechtshandhaving in gaan nemen. Naast deze toegenomen differentiatie is er ook sprake van een verbreding van de rechtshandhaving. Enerzijds in de richting van preventieve en anderzijds in de richting van inschakeling van het bestuur bij repressie. Deze verbreding is niet beperkt tot de overheid. Ook maatschappelijke organisaties en instellingen zijn betrokken bij de zorg voor de rechtshandhaving. Reeds in 1994

---

‘Ontdubbeling’ richt zich op het opsporen en opheffen van niet-functionele dubbelingen van beleids- en staffuncties, teneinde daardoor bij te dragen aan het herstel van de gelijkwaardigheid van beleid en uitvoering. Daarbij wordt als vuistregel geacht dat, als regel beleid gaat over ‘wat’ Justitie gaat doen en uitvoering over ‘hoe’ Justitie dat gaat doen. Verder heeft het eerste verbetertraject ‘Versterking van de positie van uitvoeringsorganisaties bij beleidsontwikkeling als doelstelling het zodanig inrichten van menings- en besluitvorming bij beleidsontwikkeling, dat een gelijkwaardige wisselwerking tussen beleid en uitvoering maximaal mogelijk wordt. Het scheppen van betere voorwaarden voor sturing op inhoudelijke samenhang bij complexe dossiers door vaker te werken met dg-overstijgende portefeuilles, is de doelstelling van het tweede verbetertraject ‘meer werken met dg-overstijgende portefeuilles’.

constateerde de Commissie Openbaar Ministerie (1994) dat deze ontwikkelingen tot hebben gevolg dat er meer en meer actoren bij de rechtshandhaving zijn betrokken, wat een toenemende complexiteit inhoudt en een grotere mate van afstemming vergt. Een ander complicerende factor is dat door de beperkte capaciteit en per definitie schaarse middelen bij alle partijen bij voortdurend prioriteiten dienen te worden gesteld. Samengevat, naast de versterking van de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende actoren, nemen de verschillen in belangen van verschillende actoren toe en neemt de stuurbaarheid van het geheel af. Weliswaar heeft de context van de rechtshandhaving hiermee sterk een netwerkachtig karakter gekregen, maar ook volgens de minister van Justitie (Donner, 2003:8) is samenwerken derhalve geen panacee.

### 3.2.3. Samenwerken in netwerkverband

De overheid is een grote, complexe en gevarieerde organisatie. In tegenstelling tot de unicentrische visie is het volgens de pluralistische visie een illusie te denken dat de overheid een monolyth is, die het gemeenschappelijk belang als een eenheid en die los van de samenleving beleid voert. Er is niet sprake van één of enkele actoren die hun wil kunnen opleggen aan duidelijk gedefinieerde groepen, organisaties of organisatieonderdelen. Eenduidige topdown sturing is onmogelijk. Er is eenvoudigweg geen top. In tegendeel, besluitvorming verloopt gefragmenteerd. Onderhandelingen en compromisvorming voeren de boventoon. Meerdere actoren hebben hun eigen belangen, doelen en posities. En ook al zijn deze actoren min of meer van elkaar afhankelijk, het belet hen niet in hun pogingen hun eigen belangen zo goed mogelijk te behartigen, hun eigen doelen zo veel mogelijk na te streven en hun posities zo goed mogelijk te verdedigen.

Met het bovenstaande ‘bureaucratic politics model’ van Allison (1971), maar ook de generalisatie daarvan door Rosenthal et al. (1987), alsook het daarmee vergelijkbare beleidsnetwerk van Glasbergen (1988) is naar mening van de adviesgroep de netwerkbenadering beschreven als een analysemodel, dat enkel kan worden gebruikt om de organisatorische context waarin actoren samenwerken te typeren. De netwerkbenadering kent echter ook een prescriptieve connotatie, welke neerkomt op het feit dat de klassieke vorm van management, centrale top down sturing in een hiërarchische organisatie, niet werkt in het interorganisationele alias het bureaupolitieke netwerkmodel (Kickert, 1991). Top down sturing in een netwerk zonder top heeft geen zin. Centrale coördinatie en sturing werkt niet in een netwerk van vele min of meer autonome bureaus met verschillende doelen, belangen en posities.

De adviesgroep meent dan ook dat het aantal studies dat laat zien dat publiek beleid en organisatie geen monolythen zijn maar complexe netwerken waar top down sturing faalt, overtuigend groot is (Hanf and Scharpf, 1987). Consequentie is dat andere wijzen van sturing en coördinatie zullen moeten worden gehanteerd. Eenzijdig sturen, dat is gebaseerd op hiërarchie, zal moeten worden vervangen door meezijdig sturen, waarbij alle actoren in het netwerk wel over enige macht, invloed, bevoegdheden en belangen beschikken en een actor die wil sturen derhalve niet buiten de medewerking kan van vele betrokkenen. Overleg, onderhandelen en het streven naar overeenstemming zijn onlosmakelijk verbonden met dit type sturen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Bovendien is het maken van beleid in een netwerkachtige context niet iets wat de ene actor in hoofdlijnen doet en de ander vervolgens in steeds gedetailleerdere zin uitvoert. Beleid is in feite een co-productie van de verschillende actoren in het netwerk. Het totaal van het beleid is altijd een gezamenlijk proces van meerdere actoren die daarin uiteenlopende belangen en verschillende posities innemen. Management van overheidsbeleidsuitvoering, als zijnde het sturen van de omzetting van gelegitimeerde richtinggevendende beslissingen in concrete acties, kan dan ook uiteenlopende vormen aannemen, afhankelijk als dit is van de verscheidenheid van omstandigheden waarin beleidsvoering plaatsvindt (Hupe, 2003:35).

### 3.2.4. Gekozen burgemeester en Grotestedenbeleid III

Naar mening van de adviesgroep is het versterken van de regionale samenwerking geen doel op zichzelf, maar het ontleent zijn betekenis aan de zichtbare bijdrage van Justitie aan lokale veiligheid. Omdat criminaliteitsbestrijding onderdeel is van een meeromvattende zorg voor veiligheid, waarbij gemeenten en justitie elkaar steeds beter moeten ondersteunen ter verbetering van de veiligheid, zal meer dan voorheen in overleg met het plaatselijk bestuur bekeken moeten worden wat nodig is om de veiligheid van de burger te vergroten (Donner, 2003). Want wat de burger wil is veiligheid<sup>9</sup>, waarbij Justitie wordt gezien als een institutie die een belangrijke rol speelt bij het garanderen daarvan. Vanwege de toenemende druk op het Openbaar Ministerie om specifieke bestuurlijke beleidsontwikkelingen te ondersteunen, verwacht Van de Vijver (2003:2-3) dat het bestuur vooral druk op justitieorganisaties zal gaan leggen vanwege de bijdragen die zij mogelijk kunnen leveren aan veiligheid. Van de Vijver constateert dat inmiddels het bestuur een steeds grotere rol is gaan spelen in de veiligheidszorg. Niet alleen zijn de burgemeesters en de gemeenteraden, als traditionele spelers op dit veld, zich veel intensiever met veiligheid, misdaad en misdadbesteding gaan bemoeien dan zij enkele decennia terug deden, maar ook zijn er nieuwe bestuurlijke partners bijgekomen, bijvoorbeeld wethouders van veiligheid. Zo ook zijn stadsdeelvoorzitters in steden met een formele binnengemeentelijke decentralisatie, zich intensief met veiligheid gaan bemoeien. Als voorbeeld op hoger bestuurlijk niveau zijn de Commissarissen der koningin zich aan het warmlopen om hun in de Politiewet vermelde taak inhoud te geven (Toonen, 2003), alsook raken veel departementen steeds meer bij de veiligheidsproblematiek betrokken (MvJ, 2004d, Openbaar Ministerie, 2004a,b,e).

#### *Gekozen burgemeester*

De verhouding tussen justitie en bestuur zal naar verwachting (nog) ingewikkelder worden als de staatsrechtelijke verandering inzake de gekozen burgemeester doorgaat (Van de Vijver, 2003:3). Het systeem van de gekozen burgemeester zal leiden tot andere verhoudingen binnen het driehoeksoverleg. Niet zozeer in de beheersdriehoek, maar juist in de gezagsdriehoek zal de samenwerking anders worden, sterker gepolitiseerd en inspelend op de concrete ad hoc problemen. De relatie tussen de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie wordt daarmee problematischer omdat het niet aannemelijk is dat de hoofdofficier zich steeds volgend op de bestuurlijke prioriteiten zal opstellen. Als gevolg zal het Openbaar Ministerie zich afstandelijker opstellen in de driehoek en er zal een verschuiving optreden in de samenwerking: weg van de politiek en in de richting van professionals.

#### *Grotestedenbeleid III*

Volgens de adviesgroep worden bovenstaande bestuurlijke ontwikkelingen overigens al zichtbaar<sup>10</sup>. Gegeven de nieuwste versie van het GSB III-beleidskader<sup>11</sup> in de nota

---

<sup>9</sup> Het kabinet legt de komende jaren nadruk op de veiligheidsbeleving van burgers. Om te bepalen waar de inspanning zich in de justitiële samenwerking op heeft te richten zou het volgens de minister van Justitie (Donner, 2003:2/4) bepalend moeten zijn wat de burger ervaart met betrekking tot veiligheid. 'Burgers willen zich niet veiliger weten, maar ze willen zich veiliger voelen. Ze willen hun omgeving en alledaagse werkelijkheid ook niet ontleiden in de verschillende facetten die een logisch en functioneel verantwoord bestuur of justitieel apparaat daaraan onderscheid en hun leven vanuit die optiek bezien, maar zij willen hun leven en omgeving ongedeeld ervaren. Dat verdraagt zich niet met onderscheiden beleidsterreinen zoals onderwijs, welzijn, justitie en fysieke veiligheid. Tegenover de onderscheidingen en verschillende organisatiestructuren die we aanbrengen om de werkelijkheid begripmatig hanteerbaar te maken, moet daarom de ongedeelde werkelijkheid geplaatst worden die we ervaren. Die ongedeelde werkelijkheid doen we recht door samenwerking.'

<sup>10</sup> Naast de nota 'Samenwerken aan de Krachtige stad' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004), geven brieven over het Grotestedenbeleid III/ Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) en veelplegers daarvan blijk (zie MvJ, 2004e t/m k, Openbaar Ministerie, 2004a t/m f, Gemeente Rotterdam, 2004a t/m c).

<sup>11</sup> 'Voor de concrete invulling van Veiligheid verplichten Steden en Rijk zich tot het uitvoeren van de maatregelen genoemd in het Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Daarmee wordt bijgedragen aan de hieraan te koppelen doelstelling om criminaliteit en overlast in de publieke ruimte te verminderen met circa 20% tot 25%

‘Samenwerken aan de Krachtige stad’, biedt de extra aandacht voor veiligheid de mogelijkheid om een aanzienlijke stap voorwaarts te zetten op de volgende aspecten (p. 24). De eerste mogelijkheid ligt in het versterken van de regiefunctie van de steden in relatie tot de bij veiligheid betrokken partners zowel via bestaande netwerken als de AJB’s als door nieuw op te zetten netwerken. Van belang hierbij is het bewaken van de balans tussen pro-actie, preventie en repressie, mede in het licht van het wegvallen van politionele inzet op niet-kerntaken. Ten tweede de mogelijkheid tot het positioneren van gezamenlijk voorgestane nieuwe, onorthodoxe activiteiten zoals de invoering van bestuurlijke boete en de urgente aanpak. Ten derde de mogelijkheid om de coördinatie, signalering en stimulering van de veiligheidsinspanningen op andere beleidsonderdelen te versterken. Als vierde geldt het versterken van de regionale veiligheidsaanpak. De steden fungeren hierin, met politie en Justitie, als motor voor de regionale integrale veiligheidsaanpak. In de lokale Driehoek dient de afstemming tussen de verschillende beleidsplannen te worden gewaarborgd. Verder meer specifiek, zijn bij de aanpak van veelplegers op lokaal niveau zijn een groot aantal organisaties betrokken. Naast diverse gemeentelijke instanties (ten behoeve van huisvesting, sociale zaken, zorg en maatschappelijke opvang) zijn onder meer Openbaar Ministerie, politie, reclassering en zorginstellingen actief. Om de inspanningen van al deze organisaties en instellingen effectief te maken is goed geregisseerde ketensamenwerking een vereiste. Partijen dienen hun inspanningen nauwgezet op elkaar af te stemmen en lokaal af te spreken wie welke regie voert. Uitgangspunt daarbij is dat de stad de regie voert over de activiteiten die verband houden met preventie en nazorg. Het Openbaar Ministerie voert de regie op de justitiële keten. Het is daarom dat naast het vastleggen van outputdoelstellingen, in dit GSB-convenant eisen worden gesteld aan de wijze waarop de voor veelplegers gemaakte afspraken tot stand komen. De afspraken die de stad en het Rijk in dit verband maken, dienen vooraf instemming van de lokale Driehoek en de partijen die daaraan via het openbaar ministerie verbonden zijn middels het AJB te krijgen.

### 3.3. Herdefiniëring van het probleem in bestuurskundige begrippen

Reeds in het vorige hoofdstuk is beschreven dat in 2001 de tijdelijke Bijdrageregeling regionale samenwerking ingesteld ter financiële ondersteuning van de samenwerking tussen de partners in de strafrechtketen. De regeling is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie in 2003 geëvalueerd (MvJ, 2003f). In de evaluatie komt naar voren dat de regeling een belangrijke stimulans is voor het vormgeven van strategische samenwerking, maar dat de tijd nog te kort is geweest om de samenwerking zowel naar inhoud als vorm te optimaliseren.

Uit het voorgaande blijkt echter dat op de wijze waarop regionaal de implementatie van beleid wordt aangestuurd, de nodige spanningen in de sturingspraktijk van invloed zijn. Samenwerken is geen vanzelfsprekendheid. Volgens Cachet en Van Sluis (1994:121-150) hoeven formeel-juridische invloedsmiddelen en invloedsmogelijkheden en de materiële uitoefening daarvan niet noodzakelijkerwijs met elkaar overeen te stemmen. Uiteindelijk gaat het in de besluitvorming om de bereidheid en om de materiële mogelijkheden invloeds- en machtsmiddelen in de besluitvorming tot gelding te brengen. Daarbij achten de auteurs invloedsuitoefening altijd situatie- en contextgebonden. Frissen en De Zwaan (1994:87-102) pleiten daarom voor een aanpak van problemen door middel van een proces van gezamenlijke strategieformulering, tussen partijen die - onder meer op basis van professionaliteit - ieder een eigen en specifieke inbreng hebben te leveren. Ook Rosenthal en Cachet (1992:55-83) bepleiten hechtere vormen van werken en samenwerken met ‘het veiligheidsnetwerk’ waarin uitvoering van beleid steeds meer

---

tussen 2008 en 2010. Anderzijds wordt hiermee aangesloten op het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, met daarin concrete prestatieafspraken tussen Rijk en politie ter vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte en de afspraken tussen Rijk en het Openbaar Ministerie in het kader van ‘Perspectief op 2006’ (p. 24).

onderwerp van overleg, consultatie, samenwerking, informeren en legitimeren, overtuigen en overreden is. In dit verband beweert de minister van Justitie (Donner, 2003:5) dat inzake samenwerken het een misverstand is dat niemand weet hoe je dat precies doet, want 'net zo als de kwaliteit en uitkomst van verticale sturing bepaald wordt door de organisatie- en bevoegdhedenstructuur, en de sturing en uitkomst van een marktmechanisme wordt bepaald door de regels die vraag, aanbod en transactie bepalen, zo wordt ook de sturing en uitkomst van samenwerking vooral bepaald door de samenstelling en het karakter van het overleg waarbinnen wordt samengewerkt.'

Zoals gezegd, alhoewel ook het AJB Rotterdam zich momenteel nog op een omslagpunt bevindt van soms nog relatief vrijblijvende samenwerking naar een onderling bindend ketenoverleg, moeten in 2005 de partners in de justitieketen volgens het Veiligheidsprogramma van het kabinet bindende afspraken hebben gemaakt over de gezamenlijke inzet van effectief justitieel optreden. De adviesgroep acht de komende jaren dan ook cruciaal voor regionale samenwerking, zij het dat 'er geen verborgen hand mechanisme is dat maakt dat wanneer men alle betrokken partijen nu maar hun gang laat gaan ze in onderlinge interactie tot een voor de samenleving bevredigend resultaat komen' (Donner, 2003:7), maar volgens de minister van Justitie zijn 'samenwerking en functionele sturing voor de betrokken instanties beide instrumenten die nodig zijn om verantwoord te functioneren en tot een voor de burger bevredigend resultaat te komen; maar beide hebben wel een verschillende uitkomst. Het verschil zit hem niet in het eenzijdig of meerzijdig karakter. Sturing en samenwerking zijn beide wederkerige instrumenten van coördinatie; het een binnen een geordend verband, het andere tussen verschillende organisaties.'(p. 7).

Ter verbetering van de regionale samenwerking gaat er naar mening van de adviesgroep derhalve om te bezien *hoe* de regionale samenwerking tot stand kan komen en onder welke condities. De stelling is dat de regionale samenwerking niet optimaal is en dat het verwachte maatschappelijke resultaat niet voldoende wordt bereikt. Maar regionale samenwerking is noodzakelijk om een bepaald beleid te kunnen uitvoeren. De samenwerking staat niet op zich zelf maar ontwikkelt zich om een maatschappelijk probleem dat moet worden opgelost of anders gezegd in verband met een *beleid* dat moet worden uitgevoerd. Het gaat om een sturingsvraagstuk binnen een bestuurlijke context.

### 3.4. 'Beleid'

#### 3.4.1. Definiëring van beleid

Beleid is een breed begrip waarvoor tal van definities zijn gegeven. In 'Beleid en Politiek' hebben Van de Graaf en Hoppe (1992) een overzicht gegeven van de betekenissen van het begrip *beleid*. Zij stellen dat het gaat om een politiek modewoord met tal van betekenissen.

'Samenvattend: de term beleid duidt soms op de activiteiten van de overheid, soms op de resultaten of effecten van die activiteiten. Soms duidt de term 'beleid' op een plan, soms op het planmatige karakter van de activiteit en van de overheid, soms het van dat plan gewenste effect.' (p. 17). Deze zienswijzen liggen dicht bij de opvatting van Dye die stelt dat 'Beleid al datgene is dat overheden verkiezen te doen of niet te doen.' Etzioni beschouwt beleid meer als een proces: 'Beleid is een vorm van generaliseerde besluitvorming, waarin hele verzamelingen van beslissingen gelijktijdig beschouwd worden en de context van beslissingen wordt beschouwd.' Dunn definieert 'beleid' als een lange serie van meer of minder verbonden keuzen, waaronder besluiten om niet te handelen, gemaakt door overheidsinstanties of -functionarissen.' (p. 43). Van de Graaf en Hoppe zien 'beleid als plan dat wordt geacht bij te dragen aan de oplossing van een probleem.'(p. 46). Daarbij noemen zij 'de simpelste omschrijving' van het begrip probleem 'dat het gaat om een kloof tussen een normatieve maatstaf en een voorstelling van een bestaande

of en verwachte situatie.’ (p. 46). Hill en Hupe (2002) zoomen in op overheidsbeleid. Zij sluiten zelf aan bij Hogwood en Gunn: ‘Though policy is to be distinguished from decision, it is less readily distinguishable from ‘administration’. Policy involves behaviour as well as intentions, and inaction as well as action. Policies have outcomes they may or may not have been foreseen. While policy refers to a purposive course of actions, this does not exclude the possibility that purposes may be defined retrospectively. Policy arises from a process over time, which may involve both intra- and interorganizational relationship.’ (p. 4).

In deze nota gaan wij uit van een betekenis die een aantal van de bovengenoemde aspecten in zich verenigt: beleid is een geheel van gerichte activiteiten en gezamenlijk overeengekomen doeleinden en middelen met als doel een probleem op te lossen; welk geheel gedurende het proces van besluitvorming en uitvoering wordt beïnvloed door de bestaande structurele maatschappelijke machtsverhoudingen en maatschappelijke ontwikkelingen. In deze definiëring zijn de aspecten opgenomen die van belang zijn bij de uitwerking van deze nota:

- gerichte activiteiten, doelen en middelen die zijn gerelateerd aan een op te lossen probleem;
- een gemeenschappelijke basis c.q. een gemeenschappelijk belang;
- afhankelijkheid van bestaande machtsverhoudingen, instituties en maatschappelijke ontwikkelingen.

Het gaat er vooral om op welke wijze een voorgenomen beleid tot stand kan worden gebracht en kan worden geïmplementeerd. Dus meer de ‘hoe’-vraag dan de ‘wat’-vraag.

#### 3.4.2. Verschillende benaderingswijzen van beleidsvoering

De benadering van het probleem (beleidsvoering) kan op heel verschillende wijzen gebeuren. Dat is logisch wanneer men bedenkt dat binnen de bestuurskunde geen eenduidige definitie van beleid bestaat. Zo zijn er onder meer de fasebenadering, waarbij beleidsvoering in te onderscheiden stadia te benoemen valt; de arenabenadering, waarbij de actoren die betrokken zijn bij het beleidsproces, de interacties en de arena’s centraal staan; de institutionele benadering, waarbij de institutionele context centraal staat of de normatieve benadering waarbij het beleid in het licht van bepaalde politieke normen wordt beoordeeld.

In de fasebenadering wordt ervan uitgegaan dat het beleidsproces zich afspeelt in achtereenvolgende fasen. ‘One of the most popular means of simplifying public policy making has been to disaggregate the process into a series of discrete stages and sub-stages’ (Howlett and Ramesh, 1995:9). Bestuurskundigen als Lasswell en Brewer zijn gekomen tot verschillende fase-indelingen. Brewer zag het faseproces niet zozeer als een lineair proces, maar meer als een cyclisch proces: ‘Agenda-Setting, Policy Formulation, Decision-Making, Policy Implementation en Policy Evaluation (p. 11). Het beleidsproces is evenwel in de praktijk vaak veel complexer: ‘In practice the stages are often compressed or skipped or followed in an order unlike that specified by the logic of applied problem-solving,’ en ‘the model lacks any notion of causation.’ (p. 12). Hill en Hupe (2002) hebben deze zienswijze opgepakt. Zij gaan ervan uit dat beleidsproces niet iets is dat zich in een vaste volgorde voltrekt en steunen daarbij op de bevindingen van Hanf en Scharpf: ‘Policy formulation and policy implementation are inevitable the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies (1978:347). Pressman en Wildavsky zeggen volgens Hill en Hupe (2002:7) het volgende met betrekking tot het lineaire karakter van het top-down perspectief van beleidsproces en implementatie: ‘Seen from the bottom, the perspective on implementation is fundamentally different. (...) For those at the end of (...) the implementation chain there is not so much concern about ‘the transmission of policy into a series of consequential actions’, but a policy-action relationship.’ De fasebenadering geeft dus als analysemodel wel de mogelijkheid een overzicht te bieden van te onderscheiden stadia, maar kan geen antwoord geven op de problematiek die voortkomt uit de complexiteit van het beleidsvorming. Het arenamodel, het institutionele model en de normatieve benadering geven andere belangrijke aspecten weer van het proces.



### 3.5. Sturingsprobleem; managen van beleidsvoering in de bestuurlijke context

#### *Definiëring van 'sturing'*

Hanf en Toonen spreken voor Scharpf wanneer zij zeggen dat 'het centrale probleem in vervlochten besluitvormingssystemen schuilt in de grenzen van de capaciteit om binnen het systeem conflicten te reguleren en de nodige overeenstemming voor effectief beleid te genereren. (Korsten en Toonen, 1988:174). Sturing geschiedt niet vanuit één centrum. Sturing heeft ook niet zozeer meer een bevelskarakter: Sturing is 'het op elkaar afstemmen van het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties (Rosenthal et al., 1996:69-70). Dit benadert de term 'governance' dat 'sturing' betekent maar waarvoor eigenlijk geen goed Nederlands woord bestaat dat de lading dekt. In 'Paradoxaal Politiebestel' spreekt men over: 'Doelgericht beïnvloeden. Sturing houdt in dat een actor iets onderneemt om in de lijn van eigen doelen en belangen om bij een of meer actoren veranderingen te bewerkstelligen. Het begrip 'invloed' verwijst naar het effect dat door een actor wordt bewerkstelligd.' (Huberts et al., 2004:22). In deze nota wordt de samenstelling van deze visies gebruikt omdat er bij sturing eerstens sprake is van afstemming met als doel het bereiken van effectief beleid en het ten tweede gaat om actieve en doelbewuste beïnvloeding. Het Van Dale-woordenboek houdt het simpel: 'Doen werken op de gewenste manier.'

#### *Beleidsvoering*

Hoe beleidsvoering wordt be(-geleid) hangt mede af van de wijze waarop men tegen dat proces aankijkt en onder welke omstandigheden dat proces plaatsheeft. De bestuurlijke traditie en de bestuurscultuur in Nederland zijn van invloed op al het bestuurlijk handelen.

De moderne samenleving is een complex geheel. De overheid ziet zich geplaagd voor een bestuurlijk probleem. De huidige bestuursstructuur levert knelpunten op als het gaat om beleidsvoering. Er is sprake van een 'verkokerd' zijn van het openbaar bestuur in sectoren en subsectoren, dat leidt tot een onvoldoende sturend vermogen tegenover een veronderstelde groeiende sturingsbehoefte van de maatschappij. Die verkokering vindt plaats binnen de klassieke bestuurlijke traditie, waarbinnen de drie bestuurslagen een bepaalde mate van (relatieve) autonomie ten opzichte van elkaar hebben. De centrale overheid is zich ervan bewust dat sturing vanuit één centraal punt niet mogelijk is. Nu heeft dit niet een automatisch lineair streven naar regionalisering of decentralisatie tot gevolg. Diezelfde complexiteit van 'de moderne samenleving maakt een zekere mate van centralisatie omwille van de decentralisatie nodig (...). In ruil voor een zekere mate van invloed op de decentrale besluitvorming zou voor het centrale gezag makkelijker te rechtvaardigen zijn om bepaalde zaken aan het lokale bestuur over te laten.' (Toonen en Ten Heuvelhof, 1993:5). De verkokering, het spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie en de tekorten aan bestuurlijk vermogen hebben een sterke wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende delen van het bestuurlijk systeem tot gevolg; zowel in verticale als in horizontale lijn. Op regionaal niveau zijn de consequenties van de spanningsvelden rond centralisatie en decentralisatie enerzijds en autonomie en onderlinge afhankelijkheid anderzijds merkbaar in de mate van de vrijwilligheid en vrijblijvendheid waarmee organisaties in de publieke sector met elkaar samenwerken.

Drie genoemde begrippenparen blijven telkens terugkomen. Zij zullen bij de analyse van de sturingsproblematiek de rode draad vormen waarlangs de sturingsproblemen worden besproken. Hierbij worden zij nog eens genoemd met daarbij de kern van het spanningsveld.

- Centralisatie en decentralisatie. Er is een voortdurend spanningsveld tussen centrale en decentrale tendensen. Wanneer een ontwikkeling te zeer neigt naar decentralisatie volgt als vanzelf een neiging tot meer centrale sturing. Een voortdurend zoeken naar een werkbaar evenwicht tussen tegengestelde krachten.
- Relatieve autonomie en interdependentie. Het geheel en de delen corresponderen als een organisch geheel. Het geheel kan niet zonder de delen en de delen niet buiten het geheel.

De complexiteit van het object van sturing is zo groot dat organisaties en bestuurslagen van elkaar afhankelijk zijn.

- Vrijwilligheid en vrijblijvendheid in samenwerkingsverbanden. De feitelijke praktijk van uitvoering van beleid vindt plaats in samenwerkingsverbanden. Op dit niveau worden de gevolgen gevoeld van de spanningsvelden en de positiebepalingen met betrekking tot de andere begrippenparen. Juist op dit niveau is het belangrijk om na te gaan waarom samenwerking wel of niet goed verloopt en binnen welke context en op welk niveau van sturing een knelpunt kan zijn veroorzaakt. De vrijwilligheid en vrijblijvendheid binnen horizontale samenwerking worden sterk bepaald door de verbondenheid in verticale betrekkingen.

### 3.6. Samenvatting

De ketenorganisaties hebben te maken met verschillende problemen die de context vormen waarbinnen de samenwerking plaats moet vinden. Samenwerken als instrument om te komen tot implementatie van beleid hangt mede af van de wijze waarop men tegen dat proces aankijkt en onder welke omstandigheden dat proces plaatsheeft. De contextuele problemen zijn van invloed op de wijze waarop regionale samenwerking in de justitieketen vorm kan worden gegeven en verbeterd. De complicaties voor Justitie om zich om te vormen tot een organisatie waarvan het zwaartepunt in de regio ligt, zijn gebruikt om het probleem nader te definiëren. De probleemdefinitie is vervolgens omgezet in een sturingsvraagstuk. Om aansluitend de sturingsproblematiek te kunnen bespreken, is voor het sturingsvraagstuk van het AJB een opmaat gegeven naar een bestuurskundig theoretisch concept en drie centrale begrippenparen.

## 4. Drie niveaus van bestuurlijk handelen

### 4.1. Introductie

Om de problematiek van sturing te kunnen plaatsen zal eerst een beeld geschetst worden van de bestuurlijke vormgeving in Nederland. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het analytisch raamwerk zoals Hill en Hupe (2002) dat hebben ontwikkeld. Zij hebben de inzichten van verschillende bestuurskundigen samengebracht en bieden een analytisch raamwerk door onderscheid te maken tussen de drie niveaus van bestuurlijk handelen: het niveau van bestuurlijke vormgeving, van sturing en het operationele niveau. Deze niveaus zijn van toepassing op de loci van het politiek-bestuurlijke systeem, de institutionele verhoudingen en interindividuele contacten (street-level). De voordelen van het gebruik van dit raamwerk zijn meerledig. Ten eerste kan door het ontleden van de beleidsprocessen in de drie actieniveaus op de drie bestuurslagen het probleem van sturing begrepen worden. Dit komt goed van pas bij de herijking van het sturingsconcept. Ten tweede kan de interdependentie van de verschillende delen van het bestuur op alle lagen worden aangetoond. Ten derde biedt het raamwerk de mogelijkheid om een deel van de knelpunten te vertalen in problemen op het gebied van sturingsconsistenties. Ten slotte biedt dit analytisch raamwerk een oplossingsrichting van het sturingsprobleem, aan de hand waarvan de onderhavige vraagstelling kan worden beantwoord.

### 4.2. Het analytisch raamwerk

In de optiek van Hill en Hupe (2002) wordt beleid niet gemaakt in een volgordelijk proces. Op de verschillende bestuurslagen zijn processen gaande die gelijktijdig plaatsvinden en elkaar beïnvloeden. Het politiek-bestuurlijk systeem vormt de culturele context, waarin zich de institutionele verhoudingen ontwikkelen. Die verhoudingen bepalen weer in grote mate op welke wijze er op uitvoerend niveau met elkaar wordt omgegaan. Die omgang daarentegen, vaak plaatshebbend binnen de nodige discretionaire ruimte, beïnvloedt de institutionele verhoudingen, welke op zich weer het politiek-bestuurlijk systeem beïnvloeden. Tezamen vormt dit een organisch geheel. Schematisch ziet het door Hill en Hupe ontworpen raamwerk er als volgt uit:

Tabel 4.1. Analytic framework: The three levels of governance

Level of action Locus in political-Societal relations	Constitutional Governance	Directive Governance	Operational Governance
Political-administrative System	Designing political and administrative institutions System design (e.g. inter-governmental relations)	Formulation and decision (designing legislation and policy statutes) Creating policy frameworks (e.g. institutionalizing oversight)	Managing policy processes
Institutional relations	System maintenance	Designing and maintaining implementation trajectories	Managing inter-organizational relations
'Street-level'	Designing local institutions	Designing local implementation policies	Managing external and internal contacts

(Hill and Hupe, 2002:183)

Sturing vindt plaats op drie verschillende actieniveaus te weten op het niveau van bestuurlijke vormgeving (constitutional governance); op het niveau van besluitvorming en sturings-instrumentatie (directive governance) en op het operationele niveau (operational governance). De verticale dimensie geeft een onderscheid tussen de verschillende politiek-maatschappelijke relaties. Bij het politiek-bestuurlijk systeem gaat het om de betrekkingen tussen de overheid en de samenleving (macro-omgevingsfactoren). Onder institutionele relaties vallen de verticale

bestuurslagen en horizontale inter-organisatorische betrekkingen. En op ‘street-level’ betreft het interindividuele contacten: ‘front line staff behaviour’ en de communicatie met degenen die bij het beleid zijn betrokken. Op iedere locus kunnen activiteiten op de drie niveaus van sturing (bestuurlijke vormgeving, sturing en programmamanagement) empirisch worden waargenomen. Over de legitimiteit daarvan is daarmee nog niets gezegd.

#### *Politiek-bestuurlijk systeem*

Op het niveau van bestuurlijke vormgeving houdt men zich in het politiek-bestuurlijke systeem bezig met het ontwerp van politieke en bestuurlijke instituties. Op het niveau van directive governance gaat het om sturingsinstrumentatie zoals wetgeving, besluitvormingsprocedures, aanwijzing, medebewind, toezicht, bijdrageregeling, productnormering, outputsturing en het binnen het gegeven constitutionele kader creëren van een beleidsraamwerk. Op het operationele niveau gaat het om het ‘managen’ van beleidsprocessen.

#### *Institutionele relaties*

Binnen het geheel van institutionele betrekkingen gaat het bij de bestuurlijke vormgeving om het handhaven van het politiek-bestuurlijke systeem; bij beleidsvorming om het ontwerpen en handhaven van implementatietrajecten en bij uitvoering om het managen van onderlinge betrekkingen van organisaties.

#### *Street-level*

Op het niveau van bestuurlijke vormgeving ontwerpt of handhaaft men lokaal of regionaal bijvoorbeeld een adequaat uitvoeringsapparaat of een virtuele ketenorganisatie. Waar het de beleidsvorming betreft ontwikkelt men lokale implementatieplannen voor uit te voeren beleid en met de focus op uitvoering gaat het om het hanteren van zowel de interne als externe contacten.

### 4.3. Goodness of fit; over voorwaarden voor een succesvolle beleidsvoering

#### *Contextuele benadering*

Afhankelijk van de aard van de context zijn er verschillende manieren van beleidsvoering. Hupe geeft aan dat beleidsvoering zowel de beleidsvorming als de beleidsuitvoering behelst. Het gaat daarbij niet alleen om wat te doen maar ook om het hoe. Er zijn drie ‘perspectieven op management van uitvoering,’ te weten uitvoering als handhaving, uitvoering als overeengekomen prestatie en uitvoering als coproductie (Hupe, 2003:28-46).

Tabel 4.2. Contextuele benadering van beleidsvoering

Aard van context			
Niveau van sturingsambities	++	- +	++
Graad van overheidscompetentie	++	- +	- +
Karakterisering type context	Type I	Type II	Type III
Passend model van Overheidsbeleidsvoering	Directiemodel	Inspectiemodel	Voorzittersmodel
Kernactiviteit overheid	Opleggen, reguleren Levering van goederen en diensten	Kaders creëren Resultaten beoordelen	Uitnodigen Richting aanwijzen
Passend perspectief op de uitvoering	Handhaving	Prestatie	Coproductie
Management via	Inputs	Outputs	Gedeelde uitkomsten
Fitting label for modes of governance (Hill and Hupe, 2002:86)	Authority	Transaction	Persuasion

(Hupe, 2003:39)

Bij beleidsvoering is de mate van congruentie voor wat betreft de beleidsvoering op de verschillende bestuurlijke niveaus van belang als succesfactor.

Wanneer de context vraagt om een directieve aanpak en de sturingsambities van de overheid om die reden hoog zijn dan past het Directiemodel en een toepassing van regels die voor één uitleg vatbaar zijn. Voorwaarde is wel dat de overheid daartoe de competenties in huis heeft. Het perspectief van uitvoering is handhaving. Sturing via inputs (personeel; materieel) staat centraal. Hill en Hupe (2002:190) geven het voorbeeld van de brandweer. Bij een dergelijke organisatie is doorgaans geen plaats en tijd voor veel overleg, want iedere seconde telt. Men heeft derhalve behoefte aan heldere instructies en duidelijke bevelen.

Wanneer de context gekenmerkt wordt door complexe problematiek, waarbij veel actoren betrokken zijn en van elkaar afhankelijk zijn, dan past een overheidsrol van Inspecteur. De overheid beperkt zich meer tot de ontwikkeling van een beleidskader, waarbinnen verder gewerkt c.q. onderhandeld kan worden met de regio. Het bevorderen dat contractpartijen zich houden aan afspraken is een hoofdactiviteit. Het perspectief is prestatiegericht met het oog op het behalen van targets.

In een context, waarbinnen het gewenst is te komen tot een coproductie van diensten teneinde een gezamenlijk resultaat te bereiken en waarbinnen er sprake is van een netwerk van min of meer autonome organisaties die deskundig zijn op hun eigen terrein, past het Voorzittersmodel. Hier gaat het om netwerkmanagement. Belangrijke activiteiten zijn uitnodigen tot deelname en op straat-level het bevorderen van professionaliteit. In dit kader is ‘persuasion’ een belangrijke activiteit van de spelers.

De vraag is dus in welke context beleidsvoering plaatsvindt: ‘(...) the appropriateness of a specific mode of governance depends on the degree to which, on the directive level of governance, particularly in the policy setting, the preconditions are met as expressed in the combination of political will and administrative competence; of ‘willing’ and ‘being able.’ (Hill and Hupe, 2002:188). Het is daarom van belang op welke wijze de overheid beleidsvoering gestalte wil geven en in hoeverre ze daartoe de mogelijkheden heeft in de specifieke context (kunnen).

#### 4.4. Richtlijnen met betrekking tot sturend handelen

Tabel 4.3. Prescriptive perspectives on managing implementation

	Enforcement (inputs)	Performance (outputs)	Co-production (outcomes and shared results)
<b>Operational Activities</b>			
<b>Managing policy processes</b>	Making responsibilities explicit	Creating interfaces	Making discretion explicit
<b>Managing inter-organizational relations</b>	Creating clarity on tasks and competence Taking care of sufficient resources	Enhancing contract compliance	Realizing partnerships
<b>Managing external and internal contacts</b>	Enhancing motivation and internalization Realizing compliance to standard operating procedures Leadership Training on the job	Enhancing and maintaining service orientation Rewarding target compliance	Enhancing professionalization Institutionalizing client participation Enhancing co-ordinated service delivery Account management

(Hill and Hupe, 2002:190)

Hill en Hupe (2002:189) geven een aantal ‘prescripties’ met betrekking tot beleidsvoering om met succes tot beleidsvoering te komen. Met deze gerichte sturingsactiviteiten worden de voorwaarden geschapen waarbinnen de juiste sturingscultuur kan worden gecreëerd, overeenkomend met het gewenste ‘fitting label for mode of governance’. Bij beleidsvoering op

basis van *authority* passen sturingsactiviteiten als het expliciteren van verantwoordelijkheden, het bieden van helderheid omtrent uit te voeren taken en standard operating procedures. Bij beleidsvoering middels het *transactiemodel* past het creëren van ‘interfaces’, het scheppen van een sfeer waarin men bereid is tot het aangaan van contractuele afspraken en waarin men een goede servicegerichtheid vertoont. En wanneer het model van beleidsvoering overtuigen (*persuasion*) betreft, gaat het meer om: ‘managing outcomes as shared results. Managing of policy processes here means leaving discretion to other actors and inviting them to participate. For the managing of inter-organizational relations this implies, for instance, realizing ‘implementation partnerships’. Micro-management involves enhancing professionalization and institutionalization client participation.’

Zoals al eerder aangegeven is er zelden sprake van een ideaaltypische situatie. De realiteit is vaak anders. Hill en Hupe stellen op de eerste plaats vast dat er veel meer sturingsactiviteiten genoemd kunnen worden dan in het schema zijn aangegeven. Bij beleidsvoering kunnen in de verschillende stadia van een ‘life cycle’ ook verschillende strategieën gebruikt worden. Ogenschijnlijk passende sturingsactiviteiten kunnen ook problematisch worden. Bijvoorbeeld in een autoritaire sturingscultuur: ‘Looking at what we call the street level (...): Problematic aspects of rule-led bureaucracies are (...) red tape; legalism and formalism; insufficient tailor-made case treatment; and lack of orientation towards effectiveness.’ Of ‘Problematic aspects of professional implementation organization concern their uncontrollability (in terms of costs, deviation from formal rules). Democratic steering of these organizations is difficult.’ (Hill and Hupe, 2002:191). Zij twijfelen er niet aan dat dit soort problemen zich ook voordoen binnen de policy settings en de institutionele settings. Het gaat er evenwel om een model te bieden waarin bij verschillende gewenste sturingsculturen te onderscheiden activiteiten te kunnen plaatsnemen.

#### 4.5. Samenvatting

Beleidsvoering verloopt niet in een vaste volgorde van fasen. Beleid wordt gemaakt op de drie niveaus van sturing; bestuurlijke vormgeving, besluitvorming en sturingsinstrumentatie en het operationele management van implementatietrajecten. Dit proces voltrekt zich op het gebied van het politiek-bestuurlijk systeem, van de institutionele verhoudingen en op dat van de directe in- en externe contacten (street-level).

Voor een succesvolle beleidsvorming is het een voorwaarde het karakter van beleidsvoering (Directiemodel, Inspectiemodel, Voorzittersmodel) op de verschillende niveaus zo veel mogelijk congruent te laten zijn en overeenkomende sturingshandelingen toe te passen.

## **DEEL 2**

### **Procrustus' bed?**

'Next he met a man whose legs had been chopped off at the knees. He was weak for he had lost a lot of blood and could barely speak to Theseus. "If you're going in that direction, beware of Poseidon's son Procrustus. He acts like the hospitable sort and will offer a bed to the weary traveler. But that is his trick, for he has two beds, one long and one short. If you are tall, he makes you sleep on the short one, then he ties you to it and cuts off your legs to fit the bed. That is what he did to me. But if you're short, he'll tie you to the long bed and hang anvils from your legs to stretch them to match the bed. He's a cruel and contrary man.'

(Kuhl, 2003:2).





## Inleiding op deel 2

In deel 1 is de historische ontwikkeling van het fenomeen AJB beschreven. De beweegredenen van het ministerie van Justitie om te komen tot een regionaal orgaan, dat tot doel heeft de efficiency en effectiviteit van de justitieketen te vergroten, zijn beschreven.

Naast een algemene beschrijving wordt aandacht besteed aan de specifieke Rotterdamse ontwikkeling. De knelpunten met betrekking tot ketensamenwerking welke onder meer tot het verzoek aan de adviesgroep heeft geleid, zijn omgezet in een sturingsvraagstuk met betrekking tot beleidsvoering. Sturing op beleid is en complex geheel. Bestuurlijk handelen vindt plaats op alle lagen van het Nederlands bestuursstelsel. Sturingshandelingen hebben plaats op de niveaus van bestuurlijke vormgeving, institutionele verhoudingen en operationele activiteiten.

In deel 2 wordt de achtergrond waartegen de ontwikkeling van de regionale samenwerking zich afspeelt in beeld gebracht aan de hand van de geschetste indeling. De bestuurlijke cultuur kent een lange rijke geschiedenis. De ontwikkeling van de justitieketen in de regio is een kleine beweging in het complexe bestuurlijke geheel. De impact van dat geheel is bijzonder groot. Zonder een idee te hebben van de bestuurlijke context, kan de problematiek van de regionale samenwerking niet worden begrepen. Op het handelingsniveau van de bestuurlijke vormgeving wordt de bestuurlijke traditie in Nederland beschreven; de ontwikkeling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de consensusstaat en de territoriale en functionele decentralisatie. Dit zijn allemaal specifieke kenmerken van ons bestuurlijk bestel (hoofdstuk 5). Op het niveau van besluitvorming en sturingsinstrumentatie wordt een overzicht gegeven van de verschillende toegepaste vormen van coördinatie met betrekking tot beleidsimplementatie, waarbij het toezicht een belangrijke rol speelt in de gedecentraliseerde beleidsvoering. De samenleving heeft zich tot een bijzonder complex geheel ontwikkeld waarbinnen de verschillende bestuurslagen en bestuurlijke kolommen onderling sterk van elkaar afhankelijk zijn. Hoofdstuk 6 handelt over de vormgeving en implementatie van beleid teneinde complexe problemen te kunnen oplossen. Op het niveau van de operationele sturing wordt een uiteenzetting gegeven van de sturing op het proces van de feitelijke regionale samenwerking, waarbij de focus zich richt op de ketensamenwerking welke in deze nota een belangrijke rol speelt. Belangrijke aspecten zijn de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid en het daaraan gekoppelde wederzijds vertrouwen. Deze aspecten worden in hoge mate bepaald door de institutionele verhoudingen die in het zesde hoofdstuk vooral aan de orde zijn. In hoofdstuk 7 worden variabelen benoemd die de kwaliteit van de samenwerking binnen de publieke sector bepalen: complexiteit van het object van samenwerking; vrijwilligheid versus vrijblijvendheid, relatieve autonomie versus interdependentie, het wederzijdse vertrouwen en het karakter van beleidsvoering. Aannemelijk wordt gemaakt dat binnen de beschreven bestuurlijke context de mogelijkheden tot samenwerking binnen de publieke sector beperkt zijn vanwege de beperking op de toegepaste variabelen. De marktsector biedt aanvullende variabelen voor de samenwerking, die overigens in de publieke sector niet onbekend zijn: concurrentie, prijswerking, informatiebinding en financiële binding. In de marktsector is het franchiseconcept het meest intensieve samenwerkingsmodel, waarin de vier variabelen een belangrijke rol spelen. Dit organisatieconcept toont een aantal overeenkomsten met de intensieve samenwerking binnen de publieke sector en er zal bekeken worden of elementen ervan gebruikt kunnen worden voor de samenwerking in de publieke sector.

Het geheel van de hoofdstukken 5, 6 en 7 geeft enerzijds een beschrijving van de bestuurlijke context en belicht anderzijds ook de problematische aspecten waarmee men in de regionale samenwerking te maken heeft. De mogelijkheden en onmogelijkheden tot samenwerking worden sterk bepaald door die omstandigheden.



## 5. De bestuurlijke traditie in Nederland

### 5.1. Introductie

De uiteenzetting van het bestuurlijk stelsel in dit hoofdstuk, is gebaseerd op de staatkundige denkbeelden van J.R. Thorbecke, aangevuld met de ideeën van Toonen (1987). Wanneer het gaat om bestuurlijke vormgeving op macro niveau, dan kan die beschrijving in het analytisch raamwerk worden ‘geplaatst’ in de cellen ‘political administrative system/ constitutional’ en ‘institutional relations/ constitutional’.

### 5.2. De gedecentraliseerde eenheidsstaat<sup>12</sup>

#### *De klassieke indeling*

Tabel 5.1. Inpassing denkbeelden van J.R. Thorbecke

<b>Focus</b>	<b>Constitutional</b>	<b>Klassieke bestuurlijke driedeling</b>	<b>Operational</b>
<b>Locus in political-Societal relations</b>		<b>(de)centralisatie</b>	
Political-administrative System	Designing political and administrative institutions	Creating policy frameworks (e.g. <small>statutes</small> )	Managing policy processes
Institutional relations	System design (e.g. inter-governmental relations) System maintenance	<b>Organisch Verband;</b>	Managing inter-organizational relations
‘Street-level’	Designing local institutions	<b>Relatieve autonomie; Interdependentie</b>	Managing external and internal contacts

De klassieke bestuurlijke opbouw van Nederland kent een driedeling. ‘De hoofdstructuur van het binnenlands bestuur bestaat uit rijk/ provincie/ gemeente, met op elk niveau een algemeen bestuur waarbij een integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn. De eenheidsgedachte houdt een zekere hiërarchie in, in die zin dat het lagere overheidsorgaan onderworpen is aan het gezag van het hogere overheidsorgaan. Het decentrale karakter houdt in dat de bestuurslagen zelfstandig bevoegd zijn tot het regelen en besturen van de ‘eigen aangelegenheden’, van wat de Grondwet de ‘eigen huishouding’ noemt. Daarbij is het streven erop gericht beslissingsbevoegdheid te leggen op het niveau dat het dichtst bij de burger staat; de ‘decentralisatiegedachte’ (Raad voor het Openbaar Bestuur (RvhOB), 2003:23). Deze opbouw ligt verankerd in de grondwet van 1948 (Thorbecke).

#### *Historisch perspectief*

Nederland of liever de Nederlanden kende voor 1848 een lange bestuurlijke historie waarin sprake was van vele min of meer autonome gemeenschappen. Vanaf 1500 ontwikkelde de Nederlanden zich vanuit een enorm verbrokkelde structuur op staatkundig gebied tot de huidige gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er bestonden eerst zeventien staatjes onder de noemer gewest of provincie (niet in de huidige betekenis van het woord). Binnen deze staatjes ontwikkelde zich vroeger of later een structuur van ambachten, steden en waterschappen. De gewesten verenigden

<sup>12</sup> Definiëring van het concept ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’: Bestuursvorm, waarbij de idee van samenwerkende, onderling van elkaar afhankelijke, elkaar wederzijds controlerende, gedeeltelijk autonome en toch centraal georganiseerde gemeenschappen dominant is.’ (RvhOB, 2003:25).

zich tot een grotere bestuurlijke eenheid, in eerste instantie ter beveiliging tegen vreemde mogendheden en ter versterking van de internationale handelspositie. Eerst was het de Raad en later het centrale bestuur van de Republiek der Zeven Provinciën. Het aantal ambtenaren van de 'centrale' overheid is lange tijd bijzonder klein geweest. Pas tijdens en na de Franse overheersing was er sprake van een explosieve groei van de omvang van de centrale overheid. Deze ontwikkeling van autonome gemeenschappen naar een bestuurlijke eenheid is te zien als een dynamische samensmelting van in oorsprong zelfstandige onderdelen. 'De grondlegger van het uniform (grond)wettelijk kader voor het decentraal bestuur in ons land, J.R. Thorbecke, ging in zijn staatkundige denkbeelden uit van een min of meer organische beschouwing waarbij hij de staat en zijn samenstellende delen zag als het resultaat van een historisch evolutionair en tegelijkertijd dynamisch incrementeel proces. Historisch gezien gingen de ontwikkeling en organisatie van lokale en regionale rechtsgemeenschappen in ons land vooraf aan de vorming van een eenheidsstaat. Deze gemeenschappen (...) waren als het ware de bouwstenen, de organen van de staat. Deze organen vervullen net als bij een levend organisme bepaalde taken of functies, maar volgens Thorbecke en Buys verwees de eenheidsgedachte niet naar het (...) perspectief van hiërarchie en centrale controle, maar veeleer naar interdependentie en wederzijdse afhankelijkheid van de staat en zijn samenstellende delen.' (RvhOB, 2003:24).

#### *De organische zienswijze*

Thorbecke zag Nederland bestuurlijk gezien als een organisch geheel. In het 'Overzicht der staatkundige denkbeelden' van Verkade (1935) wordt hij geciteerd: 'Mijns inziens is de Staat, indien men dergelijke vergelijking gebruiken mag, niet te vergelijken met eene machine maar met een levend organisme. (...) De natuur is niet daarom zoo rijk, dewijl zij eene kragt, maar omdat zij een oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kragt, onder eenen algemeene wet laat werken.' De grondwet (...) wil, dat de algemeen regeering onverdeeld behore aan het geheel; dat zij niet handele voor provinciale of plaatselijke gemeente waar deeze handelen kan voor zichzelf. (...) Terwijl zij also in ieder deel zijn eigen levensbeginsel oproept, is hare strekking om het stoffelijk en zedelijk vermogen van het geheel grenzeloos te vermeenigvuldigen en te verhoogen. In dit natuurlijk en zeer innig verband is eenheid zonder zelfstandigheid van de leden despotisme en is zelfstandigheid dan deelen zonder eenheid, regeeringsloosheid. (p. 140).<sup>13</sup> 'Op geen gebied is de invloed van Thorbecke's beginselen zoo groot geweest als op dat van de verhouding tusschen geheel en deelen in het staatsbestel.

#### *Ieder deel is essentieel voor het functioneren van het geheel*

Thorbecke zag derhalve een natuurlijke afhankelijkheid tussen de delen. 'Vooreerst dan valt te constateren dat Thorbecke nooit volstreekte onafhankelijkheid of vrijheid voor welke kleine eenheid dan ook bepleit; nooit wordt haar een hooger regt dan aan de grootere toegekend.' (Verkade, 1935:136) Ook binnen het gebied (van bijvoorbeeld de gemeente) gaat het belang van het geheel voor (...) 'De gemeente is in de eerste plaats onderdeel van den staat, vervolgens een zelfstandigheid; een zelfstandig ligchaam in den staat.' (p. 139). Maar: 'hoe meer men de gemeente voor zichzelf laat zorgen, des te kragtiger steun voor den staat. (...) De opvatting blijkt dus te zijn, dat het de nationale kragt ten goede komt, wanneer besturen der lagere organen niet voor al hun daden het bevel van het centrale bestuur behoeven af te wachten, maar wanneer deze besturen zich, gedifferentieerd naar de plaatselijke omstandigheden, met alles, wat hun voor de lokale gemeenschap goeddunkt, kunnen bezig houden en daarvoor verantwoordelijkheid

---

<sup>13</sup> Het beeld van een levend organisme komt uit de biologie. We kunnen terugkijken naar de evolutie van micro organismen naar cellen zoals die beschreven wordt door H. von Dittfurth (1972) in 'In den beginnen was er waterstof.' Hij beschrijft hoe levende structuren (mensen, dieren, planten bestaande uit organen) resultaat zijn van 'de aaneensluiting van een enorm aantal microscopisch kleine cellen, als een soort kolonie van myriaden cellen die zich langs de weg van zeer gespecialiseerde taakverdeling tot een hiërarchie aaneen hadden gesloten. Deze hiërarchie ging zover dat geen der cellen buiten het individu dat zij gezamenlijk vormden meer kon bestaan (p. 131). Volgens de adviesgroep een echte Thorbeckiaanse gedachte wanneer die wordt toegepast op het bestuurlijk stelsel in Nederland.

dragen (...)' . Uit deze organische kijk op de bestuurlijke vormgeving kunnen naar mening van de adviesgroep twee belangrijke aspecten worden gedistilleerd: relatieve autonomie en het algemene belang.

#### *Relatieve autonomie*

Uit deze gedachte vorming blijkt dat Thorbecke het niet denkbaar vindt dat een centraal gezag zonder de delen (provincies en gemeenten) kan bestaan. Ieder deel heeft een essentiële functie voor het functioneren van het geheel en de centrale overheid heeft hier een coördinerende functie. 'Ook kwam reeds tot uiting dat (...) de ideale verhouding van individu en groep een organische verhouding moet zijn, welke de grootst mogelijke vrijheid voor volk en regeering beide biedt, zoodat ook in den staat niet de overheersing van één persoon of groep mogelijk zij, maar een evenwicht van magten op den voorgrond sta.' Het gaat om twee beginselen: 'het beginsel van eenheid (...) en daarnaast de waarborg dat deeze eenheid niet tot eenvormigheid dwingt, welke het leven doodt; een stelsel dus, dat niet alleen individuele vrijheid, maar de formatie van een kragtig geheel ten doel heeft. (...) Door de wisselwerking tussen geheel en delen en delen onderling kan de staat niet bestudeerd worden in termen van een samenstel van causale relaties tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Organismen zijn relatief zelfstandige, maar geen onafhankelijke eenheden. Zij beïnvloeden elkaar over en weer. Niet oorzaak en gevolg, maar wisselwerking en interactie bepalen de ontwikkeling van een organisch stelsel'. (Toonen 1987:136). 'Relatieve autonomie wil zeggen dat geheel en samenstellende delen beschikken over een kracht en ontwikkeling van zichzelf.' (p. 135).

Deze opmerking bevestigt de idee van Hill en Hupe dat er binnen de bestuurlijke opbouw op alle actieniveaus van sturing een sterke wederzijdse beïnvloeding plaatsheeft tussen de bestuurslagen. Er is geen sprake van een eenrichtingverkeer. 'Zo kan ook eenheid tussen een verscheidenheid van samenstellende delen niet causaal 'veroorzaakt' worden. De eenheid of een beslissing namens de eenheid dient noodzakelijkerwijs te berusten op instemming of aanvaarding door de delen. Eenheid berust op 'het wederzijds akkoord' van de samenstellende delen of althans op het feit 'dat velen hetzelfde willen'. (Toonen, 1987:136). De staat kan in de ogen van Thorbecke niet benaderd worden als een instrument in dienst van een alleenheerser (Hobbes). Evenmin kan de staat worden begrepen als een instrumenteel door individuen opgericht samenwerkingsverband (Rousseau). Een staatsverband wordt gekenmerkt door een eigen dynamiek en eigen wetmatigheden. De staat als geheel en de delen waaruit de staat is samengesteld worden gekenmerkt door relatieve autonomie. (Toonen, 1987). Deze wederzijdse afhankelijkheid 'wordt in de organische staatstheorie welbewust nagestreefd.' (Toonen en Ten Heuvelhof, 1993:13). Het streven naar consensus is hiervan een belangrijk aspect.

#### *Het algemeen belang boven het individuele belang*

Het algemene belang staat in Thorbecke's visie voorop. In feite is alles en iedereen daaraan ondergeschikt. Dat betekent dat ook de lagere overheden als min of meer autonome eenheden dienend zijn jegens het geheel, dat wordt vertegenwoordigd door de centrale overheid. (Verkade, 1935:16). 'Het algemeene belang is iets anders dan ieders individueel belang.' Te bestaan als lid van het geheel, dat is onderworpen zijn aan den wet der eenheid, dat is moeten leven naar regels die de betrekking der deelen tot het geheel en van den deelen onderling bepalen; dat brengt de erkenning meede van deeze hoogere wet dan die, naar welke het individu zich alleen en op zichzelf beschouwd, te gedragen heeft.' (Verkade, 1935). Het algemene belang staat gelijk aan het publieke belang. Het publieke belang is het belang van de staat als geheel en zijn onderdelen. Dit betekent dat er geen sprake kan zijn van absolute vrijwilligheid van de den met betrekking tot het bestuurlijk handelen.

### 5.3. De consensusstaat als zelfbestuurbestel

#### *Het pluralistisch bestuursstelsel; het arenamodel*

Toonen en Ten Heuvelhof (1993) stellen de consensusstaat in min of meerdere mate tegenover het hiërarchische concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit komt voort uit een pluralistische zienswijze op het bestel: 'De structuur van de "moderne staat" wordt gekenmerkt door een pluralistisch bestuursbestel. Centralisatie van regelgeving gaat gepaard met decentralisatie van bestuur. Dit gebeurt in het bijzonder via de ontwikkeling van functionele organisatievormen, decentralisatie door samenwerking, bestuur via subsidiëring, privaatrechtelijke organisatievormen, de inschakeling van niet-overheidsorganisaties bij de uitvoering van staatstaken en allerlei andere horizontale en verticale, staatsrechtelijke en privaatrechtelijke organisatie-, bestuurs- en beheersvormen.' (Toonen, 1987:142).

Tabel 5.2. Inpassing van het concept van de consensusstaat

Focus	Constitutie	Decision	Operational
<b>Locus in political-Societal relations</b>			
Political-administrative System	Designing political and administrative institutions System design (e.g. inter-governmental)	Formulation and decision (designing legislation and policy statutes) Creating policy frameworks (e.g. monitoring oversight)	Managing policy processes
Institutional relations	System main	maintaining on trajectories	Managing inter-organizational relations
'street-level'	designing loc	al implementation	Managing external and internal contacts

**Pluralistische, non-hiërarchische staatsopbouw**

**Centraal - decentraal**

**Arena voor een dynamisch proces; het zoeken naar gemeenschappelijk belang**

Thorbecke's staatsbestel moet dan niet als een statisch bestuurlijk instrument worden opgevat; integendeel. 'Het gaat om een welbewust geschapen complexe, dat wil zeggen samengestelde arena voor een dynamisch proces van politieke wils- of eenheidsvorming.' (Toonen en Ten Heuvelhof, 1993:13). Dit verwijst naar het eerder vermelde arenamodel. 'Gemeenschappelijke doelen zijn niet gegeven maar dienen juist te worden ontwikkeld en vastgesteld. De bestuurlijke organisatie en de samenstellende onderdelen zoals gezien door Thorbecke en de zijnen bepalen - in hedendaagse termen - "the frame within which politics takes place" en vormen daarmee "the organisational basis of politics (March&Olsen)" (...). 'In plaats van als een min of meer hiërarchisch bestuursapparaat stelt het concept van de consensusstaat de bestuurlijke organisatie voor als een zichzelf binnen een staatsrechtelijk raamwerk met vallen en opstaan besturend stelsel (...). Een evenwichtige, zichzelf via onderlinge interactie besturende centrumloze administratie is naast analytisch uitgangspunt ook het bestuurlijk ideaalbeeld binnen de Thorbeckiaanse consensusgedachte.' (p. 16).

#### *De non-hiërarchische staatsopbouw*

De nationale overheid is volgens Toonen en Ten Heuvelhof (1993) in het Thorbeckiaanse model 'een overheid naast de provinciale en lokale overheid en als zodanig een deel van het grotere staatsgeheel' en 'nauwelijks een algemeen bestuurscentrum. Thorbecke's staatsconcept is principieel non-hiërarchisch.' (p. 16). Op basis van deze zienswijze wordt geconcludeerd dat er 'aldus de mogelijkheid wordt geboden tot een voortdurende uitdaging van heersende en gevestigde machts-, gezags- en monopolieposities (...). Actoren hebben een neiging zich te willen verzelfstandigen en afschermen van de omgeving. Dit houdt een bedreiging in voor de

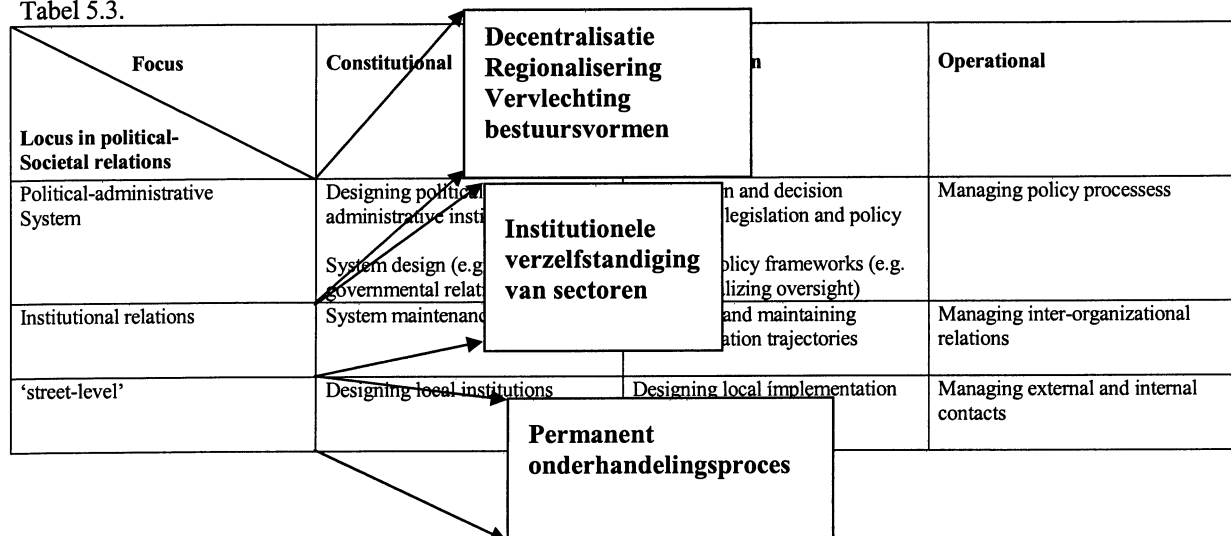
responsiviteit van het bestuurlijk systeem ten opzichte van zijn leden. Daarbij is uiteindelijk de legitimiteit van het stelsel in het geding.’ (p. 17). Vervolgens ‘sluiten’ Toonen en Ten Heuvelhof ‘naadloos aan’ bij wat later door Hill en Hupe als raamwerk is geconcipieerd met de vraag: ‘of op het constitutionele vlak het algemeen bestuursstelsel robuust en veerkrachtig genoeg is om via een reeks van onderlinge confrontaties van machten, belangen en belanghebbenden en opeenvolgende besluitvormingsronden te zorgen voor een institutionele en procedurele legitimatie en een op termijn betrouwbaar te achten bestuurlijke organisatie. Op het niveau van beleidsvoering staan vraagstukken van coördinatie en gemeenschappelijke besluitvorming centraal (...). Op het operationele managementniveau van het openbaar bestuur gelden vragen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.’ (p. 18).

#### 5.4. Decentralisering

Al lang bestaat de aanname dat de samenleving te complex is om te besturen vanuit een centraal punt. Dit is binnen het binnenlands bestuur niet zonder gevolgen gebleven ‘De schaalvergroting in maatschappelijk, economisch en politiek opzicht, die zich de laatste eeuw heeft voltrokken, heeft geleid tot een voortdurende uitbreiding, specialisatie, differentiatie en vervlechting van activiteiten op verschillende bestuursniveaus. ‘Het decentralisatiebeleid berust in deze fase op de veronderstelling dat bepaalde doeleinden en aspecten van de kwaliteit van het openbaar bestuur (zoals een gering afstand tussen bestuur en burger, grotere toegankelijkheid van het bestuur, grotere effectiviteit en efficiëntie, maatwerk en integratie van beleid, grotere verscheidenheid in politieke voorkeuren) zich altijd beter laten realiseren in decentrale bestuurlijke stelsels.’ (RvhOB, 2000:13). De groei van de omvang en de intensiteit van het overheidsoptreden heeft geleid tot vervlechting tussen (centrale) overheid en maatschappij (extern) en tussen centrale overheid en lagere overheden (intern). Beide vervlechtingen tezamen hebben geleid tot de uitgroei en institutionele verzelfstandiging van sectoren. Complexen van organisaties (..) en personen, met eigen doelstellingen en belangen, georiënteerd op een bepaald beleidsterrein en gewikkeld in een permanent onderhandelingsproces, met betrekking op het op dat beleidsterrein te voeren beleid (...).’ (RvhBB, 1988:21-22).

Er zijn veel vormen van decentralisatie: verzelfstandiging van diensten, deconcentratie van rijksdiensten, sectorvorming en regionalisering van een sector, privatisering. In het voorafgaande is gesproken over centraal en decentraal gezag binnen de klassieke driedeling in het binnenlands bestuur. In de afgelopen decennia is er in golven een proces van afstoten van taken en bevoegdheden geweest vanuit het centrale gezag.

Tabel 5.3.



#### 5.4.1. Territoriale decentralisatie

##### *Spanningsveld tussen regionalisering en democratische legitimiteit*

Door verschillende auteurs worden fricties naar voren gebracht die te maken hebben met regionalisering (territoriale decentralisatie). 'Vanuit democratisch perspectief is de regio een onding, maar voor de oplossing van problemen is de regio noodzakelijk' (RvhOB, 2003:15) 'Regionalisering zal niet zomaar een oplossing zijn maar eerder een alternatief. Een gedegen samenwerking tussen de centrale overheden en de regionale afdelingen is nodig waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden op maat op elkaar afgestemd dienen te zijn. Naast de interne afstemming dient er een herdefiniëring van de samenwerkingsrelaties met het bestuur en maatschappelijke organisaties plaats te hebben.' (p. 14). Toonen (1987) beschrijft hoe de aandacht voor bestuurlijke reorganisatie halverwege de jaren '70 wordt geplaatst in het streven naar een rationalisering én democratisering van het openbaar bestuur. Het betreft de toetsing door de WRR van de bestuurlijke organisatie aan democratie- en doelmatigheidscriteria: 'Een zeker spanning tussen beide criteria wordt onderkend. Rationalisering zou veelal leiden tot centralisatie en democratisering tot decentralisatie. Democratisering zou het doelmatig functioneren van een organisatie negatief kunnen beïnvloeden en de mogelijkheid tot slagvaardig handelen in gevaar kunnen brengen. (RvhOB, 2003:14). Regionalisering levert twee centrale samenhangende problemen op; 'In de eerste plaats een toename van onduidelijkheid die ertoe kan leiden dat het overzicht wordt verloren en daarmee de integraliteit van het beleid. In de tweede plaats het losmaken van bepaalde belangen van de bestuurlijke hoofdstructuur waardoor de democratische verantwoordelijkheid en controle in gedrang komen (...). Aansluiting bij het algemeen bestuur maakt een integrale afweging mogelijk en zorgt voor behoud van de relatie tussen politiek en samenleving. Functioneel bestuur lijkt in veel gevallen te verkiezen vanuit het perspectief van de te bereiken doelstellingen.' (p. 14). Men worstelt met de verhouding tussen regionalisering en de daarmee verbonden democratische legitimiteit. Afhankelijk van waaruit het probleem wordt benaderd wordt regionalisering wel of niet gezien als een democratisch proces. Vanuit het functionele perspectief dan staat het democratisch principe op het spel. De Raad voor het Openbaar Bestuur biedt de oplossing door te wijzen op het algemeen belang van waaruit een integraal beleid kan worden geformuleerd. Dit betekent een aansluiting bij het algemeen bestuur en derhalve een democratisch draagvlak.

#### 5.4.2. Functionele en territoriale decentralisatie

Decentralisatie kan plaatsvinden op functionele gronden en op territoriale gronden. Toonen en Ten Heuvelhof (1993) citeren Van Poelje die dit klassieke dilemma minder scherp verwoordt door te spreken over decentralisatie waarbij door samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen 'ruimtelijk-territoriale en functioneel-bestuurlijke eisen met elkaar worden verzoend.' (p. 20). De trend naar functioneel bestuur 'speelt zich af binnen de constitutionele kaders.(...) Het signaleren van een ontwikkeling van territoriale naar functionele decentralisatie is in zoverre misleidend, dat het niet gaat om een substitutie van het een door het ander, maar om een aanvulling met het een onder voorbehoud van het ander.' (p. 22).

##### *Sectoren*

De functionele opdeling leidt tot krachtige sectoren waarbij de centrale overheid meer een coördinerende en integrerende rol speelt. Deze gedachte wordt echter niet zonder meer onderschreven door Toonen en Ten Heuvelhof (1993:22): 'De gedachte van de gecentraliseerde sectorstaat gaat er als concept vanuit dat zich hoogstens op nationaal niveau nog bepaalde integrerende krachten bevinden en voor het overige de horizontale lagen door verticaal geïntegreerde kokers zijn vervangen.'



### *Picket-fence structuur*

Maar de Nederlandse ontwikkeling verloopt meer volgens picket-fence-model van Wright. De bestuurlijke fragmentatie wordt daarbinnen juist veroorzaakt door het overlappen en het elkaar doorsnijden van horizontale en verticale bestuurlijke scheidslijnen. Het bestel als geheel heeft op de verschillende niveaus veel meer integratiemomenten.' (Toonen en Ten Heuvelhof, 1993:22-23). Vanuit het idee van de consensusstaat is deze fragmentatie van bestuur geen probleem, aldus Toonen en Ten Heuvelhof. Zij stellen dat 'bij een groeiende omvang van de bestuurlijke organisatie zoals die plaatsvond in de jaren zestig en zeventig, centralisatie van besluitvorming geen uitkomst meer bood. Het stelsel werd te omvangrijk voor coördinatie door centrale sturing en controle.'(p.22).

### 5.5. Samenvatting

De bestuurlijke opbouw in Nederland kent een decentrale structuur naar wat uiteindelijk is geworden een organisch opgebouwde eenheidsstaat, waarbij er qualitate qua sprake is van een krachtige interdependentie tussen de relatief autonome delen. Binnen deze pluralistische, non-hiërarchische staatsopbouw gaan de delen in een samengestelde arena met elkaar om in een dynamisch proces. Er is een voortdurend spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie en tussen horizontale en territoriale decentralisatie. Hier is geen sprake van een beweging van de ene of de andere vorm van decentralisatie, maar van een vervlechting van bestuursstructuren. De complexe samenleving heeft geleid tot de groei van deze bestuurlijke structuur. De delen van het geheel zijn enerzijds van elkaar afhankelijk en anderzijds betrekkelijk autonoom. In de publieke sector gaat het te allen tijde om het algemeen belang. Dit betekent dat nimmer sprake kan zijn van een absolute vrijblijvendheid en vrijwilligheid.



## 6. Sturen in een gedecentraliseerde setting

### 6.1. Introductie

Sturing geven aan decentrale samenwerking is geen louter regionale zaak. In het voorafgaande hoofdstuk is gebleken hoe nauw bestuurlijke vormgeving op centraal en decentraal niveau met elkaar verbonden zijn. In dit hoofdstuk gaat het om de middelen tot sturing en institutionele verhoudingen. Met betrekking tot sturing vanuit centraal gezag en sturing op regionaal niveau is er sprake van een wederkerige afhankelijkheid. Dwars door de regionale indeling lopen ook sectorale verbindinglijnen tussen landelijke hoofdkantoren en regionale afdelingen (picket-fence structuur), waardoor sturing op regionale samenwerking een ingewikkeld proces is.

#### *Governance*

Toonen haalt Van Poelje aan in 'Denken over Binnenlands Bestuur' die de ontwikkelingen, verhoudingen en problemen in het binnenlands bestuur niet in termen van centralisatie en decentralisatie beschrijft. 'Belangrijke zijn in zijn ogen integratie en coördinatie van een in toenemende mate functioneel georganiseerd en gespecialiseerd bestuur. Deze functionele organisatie heeft in het perspectief van Van Poelje tal van voordelen. Men kan denken aan de bundeling van deskundigheid en de bevordering van doelmatigheid, alsmede het betrekken van functioneel geïnteresseerde burgers bij het bestuur. Een nadeel van deze functionele en pluriforme organisatie is dat het kan leiden tot onoverzichtelijkheid en tot problemen bij de afstemming van activiteiten van de verschillende onderdelen in het staatsbestel.' (Toonen, 1987:143). Een bevestiging van die problemen komt bijvoorbeeld van de Raad voor het Openbaar Bestuur: 'Het laatste decennium echter is de overheid en met name de centrale overheid, gestoten op de grenzen van zijn sturingsmogelijkheden: de maakbaarheid van de samenleving bleek geringer dan gedacht. Het essentiële spanningsveld is daarin gelegen dat naarmate de centrale overheid meer wil sturen, zij voor het bereiken van de met die sturing beoogde doelstellingen afhankelijker wordt van de andere op het betreffende beleidsterrein werkzame actoren, ongeacht of dat maatschappelijke organisaties of andere overheden zijn. Gevolg is een toenemende interdependentie in het beleidsproces en een horizontalisering van verhoudingen. (RvhBB, 1988:22). Er is meer sprake van 'governance.' De Centrale Overheid heeft de taak om een veelheid aan partijen en maatschappelijke groeperingen te 'matchen'. Afhankelijk van de noodzakelijke 'mode of governance' treedt ze op als 'Directeur' (by authority), 'Inspecteur' (by transaction) of een 'Voorzitter' (by persuasion) (zie Hill and Hupe, 2002:180-181). Waar sprake is van decentralisatie is er automatisch behoefte aan coördinatie, beheersing en controle. Er is behoefte aan een vorm van sturing vanuit de centrale overheid.

### 6.2. Coördinatietypen vanuit het centrale gezag in de na-oorlogse periode

Toonen en Ten Heuvelhof (1993) beschrijven een aantal coördinatietypen die in de loop der na-oorlogse tijd in Nederland opgeld deden: 'In de bestuursdoctrine met een accent op scheiding van bestuurslagen en afstandelijk bestuur was *de circulaire* een van de weinige en met aarzeling geaccepteerde bestuursinstrumenten om te proberen problemen in de afstemming tussen wetgeving en uitvoering aan te pakken.' (p. 24). In de jaren zestig en zeventig werd er veel meer gebruik van gemaakt en ook bekritiseerd. Andere vormen van coördinatie volgden: coördinatie door *toezicht*, coördinatie door *planning*, coördinatie door *doeluitkeringen* en coördinatie door *binding en contract*. Toezicht werd ingezet teneinde fricties in onderlinge afstemming van wetgeving, beleid en uitvoering tot een oplossing te brengen, maar 'toezichthoudende bevoegdheden verlenen slechts een eenzijdige en afwerende macht. Deze is ongeschikt voor het omgaan met wederkerige afhankelijkheidsrelaties (p. 25). Planning werd met name ingezet om onzekerheid in betrekkingen met andere overheden te reduceren. Een belanghebbende opmerking

die hierbij wordt gemaakt is dat 'ieder wellicht ook meedoet aan de planning, maar ieder voor zich stelt slechts plannen op die voor een minimum binden. De voorgespiegelde planomgeving maakt de situatie daarmee feitelijk alleen maar onzekerder en onvoorspelbaarder.' (p. 25). Doeluitkeringen waren niet zozeer - zoals gedacht - een centralistisch instrument maar lokale belangen werden daarmee zeker ook gediend. Er is hierbij sprake van een 'contractuele situatie'. Coördinatie door contract zou 'een bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van de slagvaardigheid van het bestuur' (p. 28).

Verder stellen Toonen en Ten Heuvelhof dat 'onderlinge afhankelijkheidsrelaties op basis van reciprociteit leiden tot afstemmings- en coördinatieproblematiek die maar gedeeltelijk door standaardisatie en planning worden opgelost. Wederkerige afhankelijkheid veronderstelt interactie wil deze adequaat kunnen worden omgewerkt tot een productieve afstemming.' (p. 24). Het hiërarchische karakter van de Nederlandse eenheidsstaat voldoet niet meer sinds de jaren zeventig. Zo komen de auteurs tot de conclusie dat in 'een samengesteld stelsel als het Nederlandse het veel moeilijker is om de effecten van bepaalde beslissingen selectief te richten op politieke achterbannen, gebieden of doelgroepen. Beleidsuitkomsten en politieke effecten zijn in een samengesteld bestuur nagenoeg altijd de resultante van een co-productie.' (p. 32).

#### *Coördinatie door contracten*

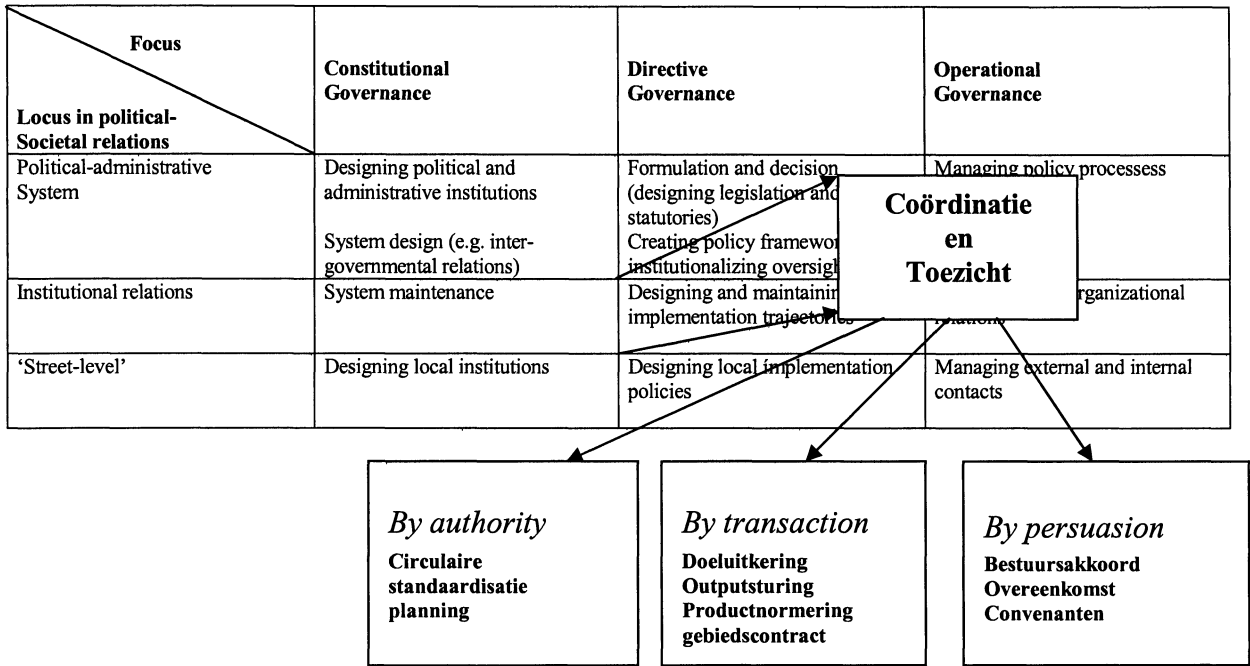
Coördinatie door contracten (men kan dus ook gebruik maken van doeluitkeringen), door bestuursovereenkomsten en convenanten past in het Nederlands bestel. Toonen en Ten Heuvelhof (1993:32): In Nederland is er sprake 'van een polycentrisch democratie- en bestuursmodel waarbij wordt uitgegaan van een machtendeling binnen het openbaar bestuur door een pluraliteit aan regeer- en bestuurscentra. Deze geven hun onderlinge relaties gestalte op basis van een onderling verbond en een verscheidenheid aan contractuele overeenkomsten en relaties.'

#### *Het Gebiedscontract*

Gericht op regionale samenwerking en gericht op het leggen van integrale verantwoordelijkheid bij een cluster van functionele en regionale organisaties en overheden is het gebiedscontract ontwikkeld. Toonen en Ten Heuvelhof (1993) noemen daartoe als voorbeeld het Gebiedsgerichte Milieubeleid. 'Nieuw is de geïntegreerde benadering via ruimtelijk en milieubeleid, waarbij de wederzijdse afhankelijkheid en ondersteuning van overheden en maatschappelijke instellingen centraal staan.' (p. 33). Het gebiedsgerichte contract is bestuurlijk te zien als een zelfbestuursysteem. Het object en de regio waarvoor het contract in het leven is geroepen bepaalt mede welke organisaties erbij betrokken zijn.

Voordelen van deze aanpak zijn de nauwe betrokkenheid van deelnemende organisaties (men heeft belang bij het welslagen van...) en ten tweede 'dat vanwege de schaal van de regio's het minder waarschijnlijk wordt dat bepaalde actoren met hun activiteiten buiten schot blijven.' (p. 34). In de nota 'Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij' (Frouws en Van Broekhuizen, 2000) wordt ook melding gemaakt van gebiedsgericht beleid, waarbij belanghebbende organisaties tot elkaar gebracht worden. 'Het is het gebiedsgericht ruraal beleid dat een nieuwe impuls krijgt onder invloed van Agenda 2000 van de Europese unie. (...) Deze en soortgelijke bijdragen aan de regionale economie kunnen onderdeel vormen van rurale ontwikkelingsplannen, gebiedscontracten e.d. en als zodanig in aanmerking komen voor medefinanciering uit Europese fondsen voor platteland vernieuwing.' (p. 44). Een gebiedscontract is een instrument dat op tal van andere beleidsterreinen kan worden gebruikt. Men kan een *regelarm gebiedscontract* aangaan, waarbij wordt afgesproken een bepaald (maatschappelijk) eindresultaat te leveren binnen een bepaalde periode. De contractduur is veelal een aantal jaren. De wijze waarop en de middelen waarmee het resultaat wordt bereikt kan in belangrijke mate worden bepaald door het regionale samenwerkingsverband.

Tabel 6.1.

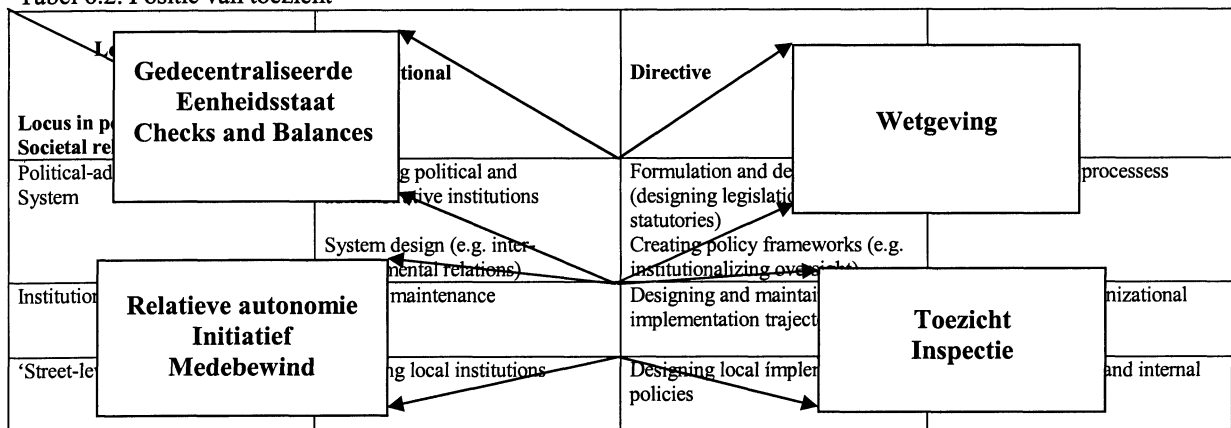


### 6.3. Toezicht

#### *Checks and balances*

(Relatieve) autonomie voor lagere overheden brengt het vraagstuk van het toezicht met zich mee. Bij de toekenning van autonomie ging het Thorbecke om een algemene bevoegdheid tot het regelen van eigen zaken (open huishouding). ‘Het nadeel van de open huishouding is echter dat er grensoverschrijdende conflicten en externe effecten zullen optreden: effecten van beslissingen voor derden (andere gemeenten, regio, landelijk) die niet in de gemeentelijke of provinciale besluitvorming zijn verdisconteerden die daarmee feitelijk ook in hun autonomie kunnen worden aangetast. Thorbecke herbevestigde de rol van bestuurlijk toezicht in het ontwerp van zijn stelsel als middel om met deze externe effecten om te gaan’ (Toonen, 2003:16). ‘Toezicht (...) vindt zijn oorsprong in het concept van de Thorbeckiaanse eenheidsstaat (...).Het is in Thorbecke’s visie een essentieel onderdeel van het stelsel van checks and balances en van de bestuurlijke verantwoording in het binnenlands bestuur.’(p. 15).

Tabel 6.2. Positie van toezicht



#### *Ruimte voor initiatief*

Thorbecke geeft als tweede kenmerk van een organische staatsopbouw aan: ‘dat er ondanks de algemene regel, de algemene wet, voor de delen vrijheid van beweging overblijft.’ Vrijheid ligt

in het initiatief dat provincie en gemeente in haar belang neemt. Dat initiatief staat egter onder toezicht. (Verkade, 1935:140). ‘Verlenen van initiatief is het overdragen van verantwoordelijkheid. De zelfstandigheid ligt in het initiatief.’ (p. 142). Het lagere orgaan staat onder toezicht van het hogere orgaan. ‘In het algemeen wenscht Thorbecke het beginsel, dat het hogere orgaan bij zijn toezicht niet in de plaats treedt van het lagere, zoo streng toe te passen, dat dit ingrijpen zich slechts daar negatieve maatregelen, door schorsing, vernietiging, of onthouding van goedkeuring uit: de kragt van den centrale eigenzin, zoo hij bestaat, is louter negatief, kan niets scheppen in den gemeente. Maar de plaatselijke eigenzin heeft een beginsel van handelen (...).’ (p. 144). Volgens de adviesgroep gaat Thorbecke er dus van uit dat de lagere overheden ruimte van initiatief en handelen moeten kunnen hebben om gezond te kunnen opereren. Dat komt ook het democratisch gehalte van bestuur ten goede: ‘Het blijkt trouwens dat Thorbecke uitvoering van de centrale wetgeving en regeling door een vertegenwoordigend collegie veel waardevoller vindt dan door een ondergeschikt ambtenaar (van de centrale overheid): ‘In plaats van ambtenaren, door het gouvernement benoemd, roept zij de vertegenwoordiging der ingezetenen op, om tot die uitvoering mede te werken, eene edele werkstelling, die door haar beginsel menig nadeel vergoedt.’ (p. 151).

Deze visie is van belang bij de ontwikkeling van regionale bestuursalternatieven later in deze nota. Toezicht kan resumerend gezien worden als een instrument van sturen dat enerzijds het decentraal handelen legitimeert en anderzijds bij een juiste toepassing de ruimte biedt aan decentrale eenheden hun eigen verantwoordelijkheid te nemen bij de uitvoering van beleid. Beide aspecten dienen het democratisch principe en kunnen leiden tot een nauwe betrokkenheid van alle betrokken delen partijen.

#### 6.4. Samenvatting

De centrale overheid is de laatste decennia gekomen aan de grenzen van haar sturingsmogelijkheden. Er is een toenemende mate van interdependentie in het beleidsprocessen een horizontalisering van verhoudingen. Belangrijk zijn integratie en coördinatie van een in toenemende mate functioneel systeem. Steeds meer is in plaats van een centrale leiding sprake van ‘governance’ Van een meer hiërarchische vorm van sturing, waarbij de circulaire, planning en standaardisatie instrumenten waren is men overgegaan naar het gebruik van andere instrumenten als doeluitkeringen, bestuurscontracten en convenanten. Het gebiedscontract biedt mogelijkheden om centrale aansturing en het nemen van verantwoordelijkheid op regionaal niveau met elkaar in een werkbare verhouding te brengen.

Toezicht hierbij is essentieel in verband met de democratische legitimiteit. Het bestuurlijk toezicht is essentieel voor het stelsel van checks and balances. Het toezicht kan zodanig ingericht worden dat er op regionaal niveau ruimte blijft voor initiatief. Toezicht zou bij voorkeur door een college van regionale vertegenwoordiging kunnen worden uitgevoerd.

## 7. Sturen van het operationele proces van regionale samenwerking

### 7.1. Introductie

In hoofdstuk 5 is een beeld geschetst van het bestuurlijk stelsel in Nederland. Het ging vooral om de bestuurlijke vormgeving zoals die in de loop der tijd heeft plaatsgevonden. Kenmerkend is de gedecentraliseerde setting die enerzijds een logisch gevolg is van de historische ontwikkelingen en de Nederlandse (bestuurs-)cultuur; anderzijds is de samenleving zo ingewikkeld geworden dat is komen vast te staan dat de samenleving niet vanuit een machtscentrum kan worden bestuurd. In hoofdstuk 6 is ingegaan op sturing in een decentrale setting. Bij sturing is sprake van 'governance'. Er is een inzicht gegeven in verschillende vormen van coördinatie en het belang van toezicht. In de institutionele verhoudingen is er sprake van een grote mate van interdependentie binnen de verticale bestuurslagen en de horizontale verhoudingen.

In dit advies gaat het om sturing van samenwerking op *regionaal* niveau. Om ingewikkelde maatschappelijke problemen tot een oplossing te brengen wordt op regionaal niveau gezocht naar een intensieve samenwerking. Daar gaat het over in hoofdstuk 7. Veelal betreft het ketensamenwerking binnen netwerken van organisaties en is de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid in die samenwerking een belangrijke kritische factor. Voor een nadere beschouwing van ketensamenwerking is gebruik gemaakt van de inzichten Van Duivenboden et al. (2000) in 'Ketenmanagement in de publieke sector'.

### 7.2. Ketensamenwerking

#### *Integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken*

'Doorgaans wordt de toegenomen aandacht voor ketenmanagement ingegeven door de (h)erkenning van toenemende wederzijdse afhankelijkheden in de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en terugkoppeling van beleid.' (Van Duivenboden et al., 2000:16).

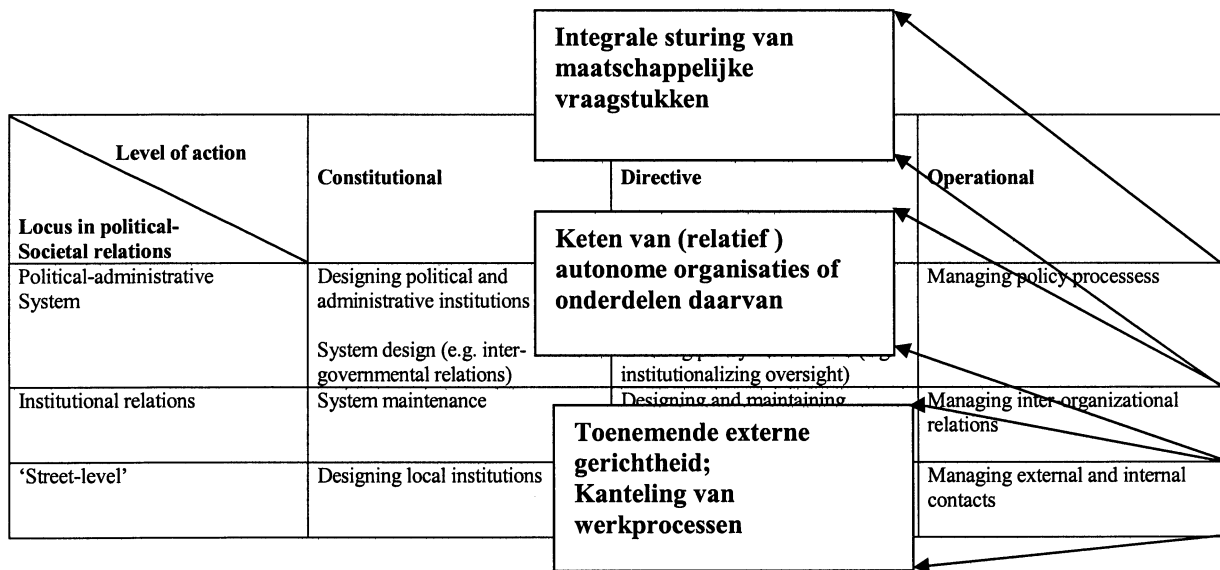
'Door de snel toenemende complexiteit en dynamiek in onze samenleving staat het klassieke beheersingsparadigma onder druk.' (p. 312). 'Met het oog op het effectueren van verbeteringen in de dienstverlening aan burgers en instellingen en op het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid nemen organisaties die deel uit maken van de publieke sector steeds vaker initiatieven die zijn gericht op het bewerkstelligen van een integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken.' (p. 311). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft in 2000 'dat de overheden een kanteling van hun organisaties te wachten staat, gericht op intensieve onderlinge samenwerking. Deze kanteling impliceert een toenemende externe gerichtheid.' (BZK, 2000:xxx). Dit heeft een kanteling en aaneenschakeling van werkprocessen tot gevolg die gericht zijn op een gezamenlijk te behalen (maatschappelijk) resultaat. Vanuit het bedrijfsleven is hiervoor de term 'business model redesign' overgenomen.

#### *Definiëring van 'de keten'*

Als definitie van een keten wordt gegeven: 'Een netwerk van autonome organisaties (interorganisationeel) of organisatieonderdelen (intra-organisationeel) die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product of dienst tot stand brengen. De onderlinge relaties zijn daarbij niet altijd lineair bepaald.' (Van Duivenboden et al., 2000:318). De metafoor van de keten wijst op een aaneenschakeling van onderdelen - schakels - die zorgen voor een lineair verband. De schakels in de keten kunnen activiteiten, organisaties of onderdelen daarvan zijn en ook processen. In het organisatieconcept komt het erop neer dat organisaties of onderdelen daarvan werkzaamheden verrichten die elkaar aanvullen of logisch in elkaars verlengde liggen. In de publieke sector gaat het in een minderheid van de gevallen om logistieke ketens (...). In meerderheid zijn publieke ketens echter informatie- of kennisketens, omdat de kwaliteit van het

primaire proces van veel (semi-)overheden afhankelijk is van de onderlinge uitwisseling van informatie en kennis. (p. 18).

Tabel 7.1. Operationele sturing van ketenmanagement



### Object van samenwerking

De keten wordt bepaald door wat er doorheen stroomt. Er moet voor het bestaan van de keten een dominant ketenprobleem zijn. Het is belangrijk om dat probleem concreet te benoemen en aan te geven wat het uiteindelijke resultaat zal moeten zijn. ‘Zonder expliciete en geobjectiveerde gemeenschappelijke doelbepaling (b)lijken ketenpartners slechts met moeite bereid de eigen autonomie op te geven voor een onzekere afhankelijkheidsrelatie.’ (p. 319). Het is vervolgens van belang te benoemen wat er aan diensten of producten/halfabrikaten van de verschillende organisaties wordt verwacht.

### Ketenmanagement

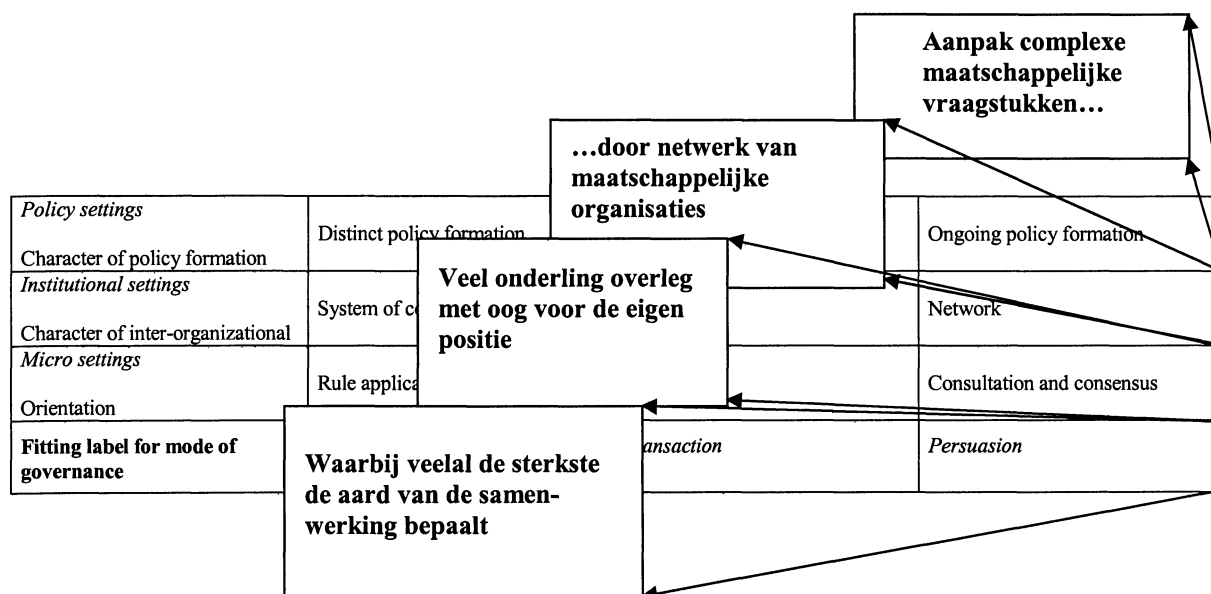
Van Duivenboden et al. (2000) halen uit de private sector het begrip Integrated supply chain management, waar het gaat om het beheer van ketenwerkzaamheden. ‘Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar het aanbrengen van schakels tussen partijen die samen een logistieke keten vormen, georganiseerd rondom fysieke producten. Om dit te bereiken is een vorm van ketenmanagement noodzakelijk, die gedefinieerd kan worden als een ‘overkoepelend label voor al die soorten ketens die benoemd kunnen worden in het op min of meer gestructureerde wijze aanbrengen van verbanden tussen (onderdelen van) organisaties, processen en doelgroepen die samen de doelmatigheid en doeltreffendheid van een zeker beleid bepalen.’ (p. 18). Verderop in het boek wordt een nadere uiteenzetting gegeven: ‘Het denken in termen van ketens komt van oorsprong voort uit de gedachte dat de voortbrenging van goederen en diensten kan worden uiteengelegd in een aantal te onderscheiden deelprocessen. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele relatie: de output van proces ‘a’ is de input voor proces ‘b’. Hierdoor ontstaat *interdependentie* tussen de processen. Deze interdependentie is sequentieel van aard.’ (p. 30). Deze omschrijving impliceert een bepaalde onomkeerbare volgtijdelijkheid. De praktijk is minder rigide in deze: ‘Niet zelden is er in de keten op enig moment terugkoppeling mogelijk naar voorafgaande schakels, denk maar aan hoger beroep in de justitiële keten of aan het blijven zitten op school als het gaat om de onderwijsketen.’ (p. 30).



### Sturingsvraagstuk

‘Een centrale vraag die speelt bij sturing van ketens is in hoeverre deze organisatievorm te beheersen is. In elke besturingseenheid is sprake van een fundamentele dynamiek tussen beheersing aan de ene kant en chaos (in de betekenis van zelfsturing) aan de andere kant.’ (p. 61). Er bestaat geen optimale manier van organiseren. Morgan (1986) benoemt een aantal beelden van organisaties (de metafoor van de machine, organisaties als organismen en de breinmetafoor<sup>14</sup>), waaraan het karakter van sturing is gerelateerd. In het eerste geval zal er waarschijnlijk sprake zijn van een bevelsstructuur en in het tweede en derde geval van netwerk en persuasion. Dit laatste geldt doorgaans voor de ketens van maatschappelijke organisaties.

Tabel 7.2. Karakter van sturing van ketens



Bij ketensamenwerking tussen maatschappelijke organisaties kunnen deze organisaties worden gezien als een reeks subsystemen die op elkaar inwerken en tezamen de keten vormen (organisch). Een probleem dat zich bij ketenpartners geregeld voordoet is dat zij meestal in meer dan één keten actief zijn. ‘Daarom speelt de vertrouwenskwestie juist bij ketensamenwerking een belangrijke rol.’ (Van Duivenboden et al., 2000:319).

Verder ‘vormt macht het andere centrale begrip in de ketenvorming. In ketensamenwerking blijkt dat die macht meestal niet homogeen verdeeld is, waardoor sommige ketenpartners hun wil gemakkelijker kunnen opleggen aan andere ketenpartners. De machtspositie in een publieke keten hangt af van een aantal factoren: de rol van betrokken overheidsinstellingen, de omvang daarvan, de positie in de keten, speciale competenties of bevoegdheden op basis van vigerende wet- en regelgeving.’ (p. 319).

### Voordelen van de ketenaanpak

Beoogde resultaten (en dus voordelen) van de ketenaanpak in de publieke sector zijn:

- ‘Kostenbeperking door optimalisering van onderlinge relaties;

<sup>14</sup> Morgan beschrijft ook de volgende stap in het organisatiedenken die meer gericht is op de zelfregulering. De breinmetafoor verwijst naar een organisatie als ‘een samenstel van functionele afdelingen verbonden door lijnen van communicatie, bevel en controle.’ (Morgan, 1986:74). ‘Bij veranderende omstandigheden is het belangrijk dat de onderdelen van de organisatie in staat zijn de toepasselijkheid van hun handelen te beoordelen en hun handelen aan te passen aan de nieuwe situatie. Dit vereist een vermogen tot organiseren dat uitgaat van een <substantiële> rationaliteit, in die zin dat handelen gebaseerd is op begrip van de context, waarbinnen het handelen plaatsvindt; substantieel rationele actie wordt niet blindelings ondernomen, maar in de overtuiging dat de actie toepasselijk is. Het is interessant dat hersenen juist dit vermogen bezitten.’ (p. 75). Vandaar de ‘breinmetafoor.’

- Vermindering van onzekerheid door heldere specificatie van relaties tussen de partners;
- Vermindering van transactiekosten die er gewoonlijk zijn bij het bestaan van autonome organisaties;
- Vermindering van coördinatiekosten, die maximaal aan de orde zijn als alle activiteiten binnen een en dezelfde organisatie worden gemanaged;
- Minimalisatie van de ondoorzichtigheid van de samenwerkingsrelatie die optreedt als gevolg van zeer beperkte informatie uitwisseling;
- Organisatorische, technologische en marktinnovaties nu er een betere informatie uitwisseling bestaat;
- Adequaat organiseren van complementaire activiteiten in de keten.

Met het bereiken van dit soort resultaten wordt voorkomen dat organisaties teveel langs elkaar heen werken, activiteiten dubbel worden gedaan en klanten niet adequaat worden bejegend.

#### *Randvoorwaarden voor ketensamenwerking*

Het bijeenbrengen van partners die samen een keten zullen gaan vormen teneinde een gezamenlijk einddoel te bereiken brengt de nodige organisatie met zich mee. Relaties kunnen worden geregeld op grond van prijsafspraken, contracten en overeenkomsten, op basis van autoriteit (verdeling van posities en bevoegdheden), formele regels en procedures, door integratie- en verbindingsrollen (vervuld door adviseurs, makelaars, coördinatieorganen, etc.) en door ICT-toepassingen (digitale informatisering heeft een sterk sturende invloed. (p. 47-48).

#### *Keuzevrijheid*

Er is lang niet altijd sprake van keuzemogelijkheden voor de ketenorganisatie. 'Enerzijds kan een vergaande samenwerking en afstemming binnen de keten worden bemoeilijkt doordat de (politieke) verantwoordelijkheden voor verschillende activiteiten binnen de keten gescheiden zijn. Bovendien spelen ook vaak verschillen in politieke opvattingen en wettelijk vastgelegde ambtelijke taken en bevoegdheden een rol. (...) anderzijds wordt vanuit de maatschappelijke of politieke omgeving meer structurele en betere afstemming tussen publieke organisaties noodzakelijk geacht (...)' (p. 63-64). Zowel de mate van vrijblijvendheid als die van vrijwilligheid zijn hierbij in het geding.

### 7.3. Vijf variabelen met betrekking tot samenwerking

Samenwerking zal vooral plaatshebben door organisaties die een gemeenschappelijk belang hebben. Het gemeenschappelijk belang is de grote drijfveer. Het belang wordt onder meer bepaald door het object van samenwerking dat een meer integrale aanpak noodzakelijk maakt en door de politieke wil.

Uit de bovenstaande inzichten in ketensamenwerking is volgens de adviesgroep een vijftal variabelen te destilleren die in belangrijke mate bepalend kunnen worden geacht voor de wijze waarop wordt samengewerkt: de complexiteit van het object waarvoor samenwerking wordt nagestreefd; de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid; de mate van (relatieve) autonomie van de afzonderlijke organisaties; de mate van wederzijds vertrouwen en het karakter van beleidsvoering. Deze variabelen hebben in meer en mindere mate een onderlinge samenhang.

#### *Complexiteit van het object van samenwerking*

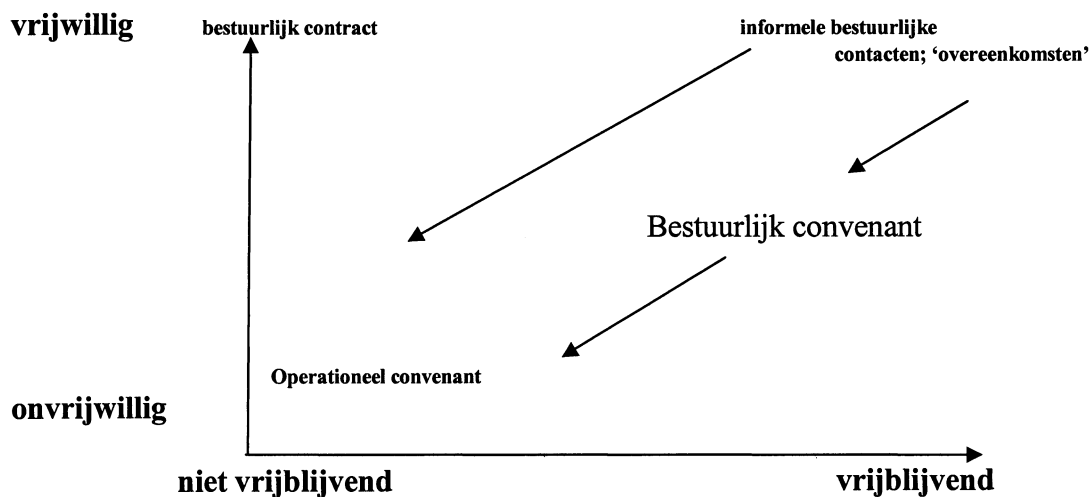
Wanneer het object weinig complex is, kunnen afspraken tussen twee of meer organisaties redelijk eenvoudig gemaakt worden. Gaat het om complexe, bijvoorbeeld infrastructurele, projecten, waarbij zowel publieke als private organisaties zijn betrokken, dan zal er een aangepaste vorm van samenwerking moeten worden gevonden zoals bijvoorbeeld leasing of franchise. Rond ingewikkelde maatschappelijke problematiek als criminaliteit en het

vreemdelingenprobleem zal een intensieve samenwerkingsvorm tussen organisaties gekozen kunnen worden.

### *Vrijwilligheid en vrijblijvendheid*

Er bestaat een spanningsveld tussen vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Vrijwilligheid betekent 'uit eigen vrije wil' dus niet gedwongen door iemand/ iets anders. Vrijblijvendheid betekent 'niet gebonden aan.' Niet gebonden aan een wettelijke verplichting of contract of een algemeen geldende norm. Bij (intensieve) samenwerking kunnen organisaties vrijwillig meedoen, terwijl er in de uitvoering minder sprake is van vrijblijvendheid. Toonen en Ten Heuvelhof (1993) omschrijven dit als volgt: 'Naarmate de vrijwilligheid van de samenwerkingsrelatie toeneemt, kan omwille van de zekerheid en voorspelbaarheid de vrijblijvendheid van de (samenwerkings-)overeenkomst afnemen. Naarmate de vrijwilligheid van de samenwerking (...) gering is kan de vrijblijvendheid van een overeenkomst omwille van de flexibiliteit weer groter zijn.' (p. 44). De gebruikte begrippen kunnen in een kwadrant worden weergegeven:

Schema 7.1. Matrix vrijwilligheid/vrijblijvendheid



In dit schema kunnen verschillende soorten van samenwerkingsconcepten worden geplaatst: Bestuurlijke contracten - waaronder privaatrechtelijke overeenkomsten - lenen zich voor situaties waarin vrijblijvendheid opgeheven kan worden omdat de actoren volledig instemmen en vrijwillig de overeenkomst aangaan.

Een convenant is geschikt voor situaties die gekenmerkt worden door een geringe mate van vrijblijvendheid en een beperkte mate van vrijwilligheid. Wanneer er sprake is van een grote mate van vrijwilligheid én vrijblijvendheid betreft het een soort 'informele' politiek-bestuurlijke contacten; 'overeenkomsten' met een minimale regeling.

### *De mate van (relatieve) autonomie van regionale organisaties*

Wat geldt voor het gedecentraliseerde openbaar bestuur, geldt in grote mate ook voor regionale organisaties: de mate van autonomie is van belang voor de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd. Regionale organisaties hebben - zoals eerder al is aangegeven - in veel gevallen een beperkte autonomie. Zij zijn onderdeel van grotere provinciale of organisaties of vallen direct onder de verantwoordelijkheid van een ministerie. Zij zijn derhalve gebonden aan de belangen en prioriteiten van de centrale kantoren en kunnen regionaal niet zonder meer ieder regionaal gewenste samenwerking aangaan. De verhouding met de hoofdkantoren is sterk van invloed op de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid, zoals ook weer de overeenstemming van prioriteiten op landelijk niveau van invloed is op de bandbreedte waarbinnen regionaal samenwerking mogelijk is.

### *De mate van wederzijds vertrouwen*

Alle samenwerking is afhankelijk van een wederzijds vertrouwen. Men moet van elkaar op aan kunnen dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Van Duivenboden et al. (2000) geven aan dat een probleem dat zich bij samenwerkingspartners geregeld voordoet, is dat zij meestal in meer dan één keten actief zijn en/ of andere verantwoordingslijnen hebben lopen. 'Daarom speelt de vertrouwenskwestie juist bij ketensamenwerking een belangrijke rol.' Verder 'vormt macht het andere centrale begrip in de ketenvorming. In ketensamenwerking blijkt dat die macht meestal niet homogeen verdeeld is, waardoor sommige ketenpartners hun wil gemakkelijker kunnen opleggen aan andere ketenpartners. De machtspositie in een publieke keten hangt af van een aantal factoren: de rol van betrokken overheidsinstellingen, de omvang daarvan, de positie in de keten, speciale competenties of bevoegdheden op basis van vigerende wet- en regelgeving.' (p. 319).

### *Karakter van beleidsvoering*

Hill en Hupe (2002) onderstrepen het belang van een aanpak die congruent is aan het karakter van de beleidsvoering op de drie onderscheiden loci. Er vanuit gaande dat er sprake is van een 'pluraliteit aan regeer- en bestuurscentra, welke hun onderlinge relaties gestalte geven op basis van een onderling verbond en een verscheidenheid aan contractuele overeenkomsten en relaties' (Toonen, 1987) moet gezocht worden naar bestuurlijk handelen op regionaal niveau dat past in dit concept. Afhankelijk van het model van beleidsvoering zal er sprake zijn van bevelssturing (Directiemodel), transactie (Inspectiemodel) of overreding (Voorzittersmodel).

## 7.4. Behoeftte aan marktwerking

### *De beperkingen van het gebruik van convenanten*

De beschreven variabelen bepalen tezamen de mate van succes van de samenwerking. In deze paragraaf wordt de focus gericht op de meest bindende vorm van ketensamenwerking binnen de publieke sector, welke wordt vastgelegd in een convenant. Teneinde in samenwerking een maatschappelijk resultaat te behalen worden sturingsinstrumenten gebruikt zoals in tabel 6.1. zijn genoemd. In de vorige paragraaf is aangegeven dat het convenant de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid het meest beperkt en derhalve het meest bindende 'contract' is. Toonen en Ten Heuvelhof (1993) zeggen hierover: 'Convenanten kunnen voorzien in situaties waar een door externe druk ingegeven onvrijwillige samenwerking nog gepaard gaat met een zekere mate van vrijblijvendheid (...).' (p. 44).

Toonen en Ten Heuvelhof hebben zich met name gericht op bestuurlijke akkoorden en convenanten die in 'Democratiseren door Convenanten' vooral de verticale verhoudingen regelen in de vorm van afspraken ter uitvoering van beleid. De vrijblijvendheid en de vrijwilligheid tot samenwerking op horizontaal niveau wordt binnen de Nederlandse bestuursstructuur vaak mede bepaald door de gebondenheid van regionale organisaties met landelijke sectoren, hoofdkantoren of hogere overheidsinstanties. Wanneer er sprake is van heldere gemeenschappelijke centraal gemaakte beleidskeuzes die gelden voor alle betrokken organisaties, dan zal samenwerking op grond van convenantafspraken goed mogelijk zijn. Wanneer echter het beleid met betrekking tot het object van samenwerking diffuus is<sup>15</sup>, dan zal een convenant een te beperkt middel zijn om

---

<sup>15</sup> Beleid van de verschillende organisaties kan enerzijds wel gericht zijn op een gemeenschappelijk doel -bijvoorbeeld het terugdringen van criminaliteit en overlast - maar aan de andere kant sterk uiteenlopen vanwege de verschillende functies van de verschillende organisaties. Het gevangeniswezen zal een oplossing kiezen in opsluiten terwijl een reclassering zich zal richten op herinpassing in de samenleving. Het Openbaar Ministerie is daarentegen weer meer gericht op de 'zaak', die moeten worden berecht op grond van het strafrechtelijke feit. Hoe 'integraler' een probleem aangepakt wordt, des te helderder zal het gemeenschappelijke beleid zijn. Wanneer organisaties zich vooral richten op hun eigen functie zonder te zien hoe die past in het geheel van functies, dan zal er sprake zijn van veel onduidelijkheid en vaak inadequate samenwerking.

intensieve samenwerking daadwerkelijk vorm te geven. Wanneer het erop aan komt zullen regionale organisaties zich houden aan de beleidsmissie van hun afzonderlijke centrale directies ook al gaat dat ten koste van de regionale samenwerking; een intra-organisationale beweging. De samenwerking op horizontaal niveau binnen de publieke sector mist vaak een goede wettelijk sanctionerende basis en is derhalve sterk afhankelijk van het vertrouwen en het gemeenschappelijk belang. Regionale publieke en hybride organisaties hebben hun verantwoordingslijn naar gemeentelijke hoofden van dienst, naar de provincie, hun landelijke hoofdkantoren of hun directoraat generaal op het ministerie. Dus de passende mode of governance via persuasion (Voorzittersmodel) in de netwerkcultuur komt zo aan de grenzen van haar mogelijkheden. In die situaties lonkt het perspectief van de marktwerking, waar van nature de 'blik naar buiten gericht' dient te worden. Het belang van de organisatie in al zijn facetten (waaronder overleven door werkverschaffing en behoud van personeel) zijn dan nadrukkelijker afhankelijk van wat de markt vraagt en welke transacties kunnen worden afgesloten.

#### *Gebruik van de marktwerking als alternatief*

De private markt heeft als voordeel dat de kwaliteit en het nut van het product of de dienst centraal staat, terwijl in de publieke sector veel meer sprake is van politiek, positionering en van macht. Dat betekent dat in een marktsituatie de flexibiliteit van bedrijven en organisaties per definitie van belang is terwijl in de publieke sector de institutionalisering de strategie tot overleven is. Van Duivenboden et al. (2000) signaleren in dat kader een aantal 'bewegingen' binnen de publieke sector, zoals het feit dat er in bepaalde sectoren verzelfstandiging van delen van de publieke sector plaatsvindt met het oog op het gebruik van de 'marktwerking'. Er ontstaan ook nieuwe vormen van samenwerking tussen publieke en private schakels in de keten. 'Hierbij valt te denken aan publiek-private samenwerking, maar bijvoorbeeld ook aan leaseconstructies en aan de introductie van franchiseformules of varianten van co-makership.' (p. 30).

#### *Verschillen en overeenkomsten*

Overheidsinstanties en andere publieke organisaties onderscheiden zich op een aantal punten van organisaties uit het bedrijfsleven. De overheid is er in principe voor het algemeen belang. Private bedrijven zijn er in eerste instantie voor het eigen belang. Overheidsinstanties zijn geen zuiver zelfstandige ondernemingen die zich op de vrije markt bewegen. Zij hebben niet als doelstelling om winst te maken. In veel gevallen is de organisatie een deel van de overheidsorganisatie zelf, of er is sprake van een subsidierelatie met de overheid (zelfstandige organisaties met publieke taken). Het betreft in veel gevallen landelijke organisaties met regionale en lokale vestigingen, die in sterke verticale binding hebben. Zij hebben vaak een aanbod van producten en diensten dat niet op de vrije markt aan te bieden is, juist vanwege het algemene belang. De marktwerking, die uitgaat van zogenaamde homogene goederen – goederen die voor elkaar inwisselbaar zijn – strookt niet met het publiek belang waar het gaat om zaken die niet deelbaar zijn. Het kan gaan om organisaties die er zijn voor een ondeelbaar gevoel van veiligheid en of vertrouwen van de burger en als zodanig een zelfstandige functie hebben (politie, justitie, Gevangeniswezen). Aan de andere kant zijn er veel zelfstandige of verzelfstandigde organisaties met publieke taken, hybride organisaties die zich goed (kunnen) bewegen op de markt van vraag en aanbod. Te denken valt aan gezondheidsorganisaties, behandelinstellingen, onderwijsinstellingen, Nederlandse Spoorwegen, energieleveranciers, enzovoort.

In het neo-klassieke economische model gaat men uit van het feit dat iedere vrager een holistische eenheid is met één doelgericht streven. Iedere aanbieder heeft ook slechts één doelstelling, winststreven. Een ander kenmerk is dat vragers en aanbieders maximeringsgedrag vertonen. De markt is transparant; ieder bezit gelijke informatie en transacties kosten niets.

---

Een tweede factor die een gemeenschappelijke beleidsvoering in de weg staat, is het bestaan van andere organisationale belangen dan die gericht zijn op het gemeenschappelijke object en mogelijk een hogere prioriteit hebben.

Daartegenover zijn andere economische theorieën gekomen die veel meer aansluiting vertonen met de 'markt' van de publieke sector (Hazeu, 2000:37). Te denken valt aan de 'behavioral theory of the firm' dat uitgaat van een constellatie van meer belangen binnen een organisatie, de black box theorie van Berle en Means (in Hazeu, 2000:37-38) ; het concept van de beperkte rationaliteit van Simon (in Hazeu, 2000:51); de verzekeringstheorie (vertrouwen is een economisch goed), dat ingaat op het opportunistisch gedrag bij onvolledige informatie; Coase geeft aan dat het prijsmechanisme niet het enige coördinatiemechanisme is. (in Hazeu, 2000:41-42). Hij voert de transactiekosten op die gemaakt worden ter verkrijging van de noodzakelijke informatie. Vermindering van die transactiekosten wordt bereikt door het opbouwen van organisaties - ook overheden, die mede als doel hebben die kosten te drukken. (Publieke) samenwerkingsverbanden kunnen in die zin ook kostenbesparend werken. Zo is de organisatie soms een beter coördinatiemechanisme dan het prijsmechanisme. Het een beïnvloedt evenwel het ander.

## 7.5. Op zoek naar aanvullende variabelen uit de marktsector

Het marktconcept kan alternatieven bieden voor netwerksamenwerking op basis van een convenant en de grenzen van samenwerkingsmogelijkheden in de publieke sector verleggen. Ter vergelijking zal de meest strakke *samenwerkingsvorm* uit het bedrijfsleven in de navolgende beschrijving gebruikt worden; het franchiseconcept. Het franchiseconcept is in een aantal opzichten vergelijkbaar met een intensieve samenwerkingsvorm binnen de publieke sector, welke is bekrachtigd met een convenant maar ook op een aantal punten essentieel verschillend. Om die toegevoegde variabelen te vinden die binnen de publieke sector in de ketensamenwerking op regionaal niveau gemist worden is dit organisatieconcept goed bruikbaar. Eerst zal een korte uiteenzetting gegeven worden van het franchiseconcept om vervolgens de extra variabelen voor de publieke sector eruit te lichten.

### 7.5.1. Het franchiseconcept

#### *Definiëring*

Het franchise-systeem is in het bedrijfsleven een populaire en succesvolle samenwerkingsvorm 'Franchising is een hechte vorm van samenwerking tussen twee partners waarbij efficiënte taakverdeling de basis is.' (Bezemer, 1990:3). Het betreft een overeenkomst tussen twee partijen, de franchisegever en de franchisenemer. Hoewel het in een franchiseonderneming veelal dezelfde soort producten of diensten betreft, die het waard zijn om verspreid te worden, gaat het in wezen om een vorm van organisatie en niet om het product. 'Franchising is een vorm van distributie en dus alleen geschikt voor producten en diensten die het waard zijn gedistribueerd te worden; de transformatie en waardetoevoeging door de distributie moet dus voor de uiteindelijke gebruiker of verbruiker als waardevol worden ondervonden' (p. 13). 'Franchising kan een total business concept zijn, waarin de consument het uitgangspunt is voor de manier van marktbenadering (...). Dit komt tot uitdrukking in de marketingmix en betekent onder andere dat de assortimentopbouw, de prijsstelling, dienstbetoon, inrichting en presentatie en de reclame optimaal op elkaar afgestemd zijn. Maar ook geldt dit voor de inkoop, administratie, opleiding, financiering e.d., die efficiënt geregeld zijn, zodat de franchisenemer zo weinig mogelijk tijd behoeft te besteden aan dit soort zaken.' (p. 31).

#### *Kenmerkende aspecten van franchising*

Het concept van franchising omvat tenminste de volgende elementen (Bezemer, 1990:3):

- het gebruik van een handelsmerk;
- twee partijen. De franchisegever is degene die rechten op het merk heeft en de complete know how bezit en bereid is deze ter beschikking te stellen van de andere partij. De

franchisenemer maakt onder bepaalde voorwaarden gebruik van het zakelijk concept van de franchisegever;

- een min of meer duurzame relatie tussen de partijen (de duur van de relatie kan heel verschillend zijn);
- een aantal duidelijk omschreven spelregels voor beide partijen die meestal in een schriftelijke overeenkomst worden vastgelegd;
- de zelfstandigheid van beide partijen. Zowel juridisch als economisch; een zelfstandigheid die niet verward mag worden met onafhankelijkheid. Beide partijen hebben zich aan elkaar verbonden;
- betaling van een vergoeding door de franchisenemer aan de franchisegever voor de verkregen rechten en genoten ondersteuning. De franchisenemer zal eenmalig entreegeld betalen en vervolgens een jaarlijkse contributie.

### *Centrale activiteiten*

De franchisegever zal centraal regelen wat het beste centraal geregeld kan worden en aan de franchisenemer overlaten wat beter decentraal kan worden uitgezet. Centraal kan bijvoorbeeld beter geregeld worden: 'marktonderzoek, marketingpolitiek, reclame, administratie, voorraadbewaking en dergelijke. De franchisegever is de optimaal gemotiveerde ondernemer, die met permanente professionele ondersteuning betere resultaten behaalt in een vestigingspunt dan de in loondienst zijnde filiaalchef (...), juist omdat de zelfstandige ondernemer zich sterker zal richten op een gezonde overleving van zijn bedrijf.' (Bezemer 1990:13). Bezemer geeft vervolgens een aantal voordelen (p. 14):

Voordelen voor de franchisegever zijn:

- Investerings in een vestigingspunt worden gedaan door de franchisenemer; het aantrekken van moeilijk verkrijgbaar personeel (kundig en gemotiveerd) vervalt voor zover het de bemensing van het vestigingspunt betreft.
- De franchisenemer is gebonden aan de franchisegever ondanks het feit dat hij zelfstandig ondernemer is.

Voordelen voor de franchisenemer zijn:

- De investering in de franchise-onderneming staat vast.
- De professionele aanpak van de franchiseketen waarborgt de franchisenemer dat zijn bijdragen, respectievelijk de vergoedingen voor marketing, beter zijn besteed dan die van een zelfstandig alleenstaande middenstander; de uitstraling is beter en de collectiviteit brengt de media binnen bereik die anders onbereikbaar zouden zijn.
- Al bij de start van de zaak beschikt de franchisenemer over een bekende naam.
- De winst zal over het algemeen hoger liggen dan bij een alleenstaande zelfstandige onderneming; het betreft informatiewinst en financiële winst.
- Aansluiting bij een keten met een lange termijn visie.
- Investerings in een franchise-onderneming zijn meestal gemakkelijker te financieren.

Voordelen voor de consument:

- hij treft een betrouwbare onderneming aan vanwege de goede uitstraling, goede marketing, goed getraind personeel en een goede motivatie.

### *De bruikbare kracht van franchising voor de publieke sector*

Er zitten veel elementen in het organisatieconcept van franchising, die de moeite waard zijn te beschouwen in relatie met de publieke sector:

- Het is een intensief samenwerkingsmodel.
- Er wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid tussen partijen.

- Er wordt samengewerkt op basis van een contract dat de partijen - ook financieel - aan elkaar bindt; een dergelijk contract is meer een belangrijke prikkel voor publieke organisaties om het onderste uit de kan te halen dan een convenant of een andersoortige overeenkomst, vanwege de directe financiële relatie tussen de vrager en aanbieder.
- Er kan worden uitgegaan van dezelfde producten, maar ook van een gezamenlijk maatschappelijk eindresultaat, waarvoor afzonderlijke organisaties hun bijdragen leveren op grond van hun deskundigheid; kenmerkend voor een ketenorganisatie.
- Een franchiseonderneming treedt op onder een bepaalde herkenbare noemer en kan de voordelen van gezamenlijke publiciteit tot zich nemen. Ook andere faciliteiten als deskundigheidsbevordering, informatie uitwisseling, communicatiemiddelen kunnen beter op elkaar en op het verwachte eindresultaat worden afgestemd. Ook in overleg met andere betrokken partijen is het mogelijk om als één onderneming naar buiten te treden voor zover het de franchise betreft.
- Afhankelijk van de door de politiek gewenste diensten kan een opdracht nauwkeurig worden geformuleerd. Daarop kan dan een select aanbod van diensten bijeengebracht worden.
- De centrale regie is overzichtelijk en duidelijk. Dit sluit niet uit dat, zeker wanneer er sprake is van ketensamenwerking, dat er geregeld gezamenlijk beleidsmatig en inhoudelijk overleg zal zijn.

### 7.5.2. Aanvullende variabelen

Het ondertekenen van de overeenkomst is ook bij franchising 'slechts een schriftelijke bevestiging van de afspraken, die men - op basis van wederzijds vertrouwen - heeft gemaakt. Wanneer dit vertrouwen verdwijnt, ontvalt de basis aan de samenwerking. Op datzelfde moment is de overeenkomst, die de partijen bindt, in wezen waardeloos, want het heeft geen zin een partij die niet gemotiveerd is te trachten vast te houden of verplichtingen op te leggen.' (Bezemer, 1990:27).

Waar gaat franchising dan verder, terwijl de mogelijkheden van het convenant ophouden? Juist de principes van de marktwerking, waarmee de franchiseonderneming te maken heeft, zijn dan de grensdoorbrekende factoren - concurrentie, prijswerking, informatiebinding en financiële binding. Dit zijn factoren die in belangrijke mate de overlevingskansen van een organisatie bepalen. Deze variabelen zijn in staat om gevestigde instituten te ondermijnen en er zorg voor te dragen dat organisaties hun blik naar buiten richten. Het eigenbelang wordt expliciet gemaakt terwijl in de publieke sector het algemeen belang prioriteit is.

#### *Concurrentie*

De franchiseonderneming biedt een 'totaalproduct' aan met een hoge resultaatsverwachting bij een goed dienstbetoon (total business concept). De subsidiegever krijgt boter bij de vis waar het de implementatie van het beleid betreft en de cliënt die het product ontvangt of afhankelijk is van de dienst die geleverd wordt krijgt wat hem/haar beloofd wordt.

De concurrentie betreft ook de wedijver tussen organisaties die willen deelnemen aan de franchiseonderneming. Er worden door de franchisegever specifieke producten of diensten gevraagd. Wanneer de franchisenemer in gebreke blijft (het vertrouwen schaadt) dan zal de franchisegever het contract kunnen ontbinden en op zoek gaan naar een andere organisatie. Dit houdt de 'ondernemer' scherp. Deze werkwijze werkt kwaliteitsverhogend.

#### *Prijswerking*

Het franchiseconcept biedt een veel efficiëntere taakverdeling door centraal te regelen wat centraal geregeld kan worden. Daardoor is het mogelijk optimaal gebruik te maken van de diensten van de deelnemende organisaties (franchisenemers). Dit levert voor de afnemer een



betere prijs/ kwaliteitsverhouding op dan bij samenwerking op basis van een convenant, waarbij centrale activiteiten minder nadrukkelijk een rol hebben.

#### *Informatiebinding*

De functionele taakverdeling in het franchiseconcept schept een omstandigheid waarin de transactiekosten ter verkrijging van de noodzakelijke informatie, beduidend lager kunnen liggen dan in het reguliere netwerkmanagement. De franchisegever is verantwoordelijk voor de noodzakelijke informatie en de communicatieve infrastructuur. Hier wordt duidelijk dat het niet zozeer de vraag is of er wel of geen netwerkbenadering moet worden gekozen. In feite blijft die benadering aan de orde. Het gaat meer om de wijze waarop de netwerksamenwerking wordt opgetuigd.

#### *Financiële binding*

Een belangrijke variabele die meewerkt aan het 'objectiveren' van het moeilijk grijpbare begrip 'vertrouwen' is de financiële prikkel. De deelnemende organisaties leggen zich financieel vast, ervan uitgaande dat zij er beter van worden. Het eigenbelang wordt hiermee geëxpliciteerd. In de zuiver publieke sector verloopt dat proces anders dan in het bedrijfsleven. De financiering heeft een ingewikkelder structuur dan bij de franchiseonderneming in het bedrijfsleven. Bij een louter publieke non-profit onderneming wordt er door de centrale, regionale of lokale overheid aan de reguliere organisaties subsidie verleend om een product of dienst te leveren. Wanneer de franchisestructuur 'daartussen' wordt gezet verandert het financieringsmodel. De subsidiegever heeft 'besloten tot de implementatie van een bepaald beleid' waarvoor hij een franchiseonderneming opdracht geeft tot uitvoering van het beleid. Die opdracht heeft de subsidiegever verstrekt omdat hij tot de conclusie is gekomen dat er meer kans is dat op die wijze – om wat voor reden ook – het beoogde maatschappelijke resultaat behaald zal worden. Daarvoor zijn bepaalde diensten nodig. Aan het budget van de reguliere organisaties die de diensten regulier leveren wordt een deel onttrokken en overgeheveld naar de franchiseonderneming. De reden zal zijn dat de subsidieverstrekker meer vertrouwen heeft in de franchiseonderneming. De franchiseonderneming krijgt daarbij ook specifieke project- of stimuleringsubsidies, welke zijn te gebruiken voor de noodzakelijke kwaliteitsversterking, communicatie- en andere facilitaire middelen (waaronder de bemensing van het franchisekantoor). De franchisegever kan vervolgens met die budgetten terug naar de reguliere organisaties om met iedere benodigde organisatie afzonderlijk een contract af te sluiten, maar nu met specifieke (kwaliteits)voorwaarden die hij aan 'de levering' wenst te verbinden. Waar het gaat om zekerheid van bestaan voor de reguliere organisatie heeft de franchisegever de verantwoordelijkheid om instroom van werk te garanderen. Aan de andere kant ontwikkelt zich de mogelijkheid voor de franchisegever in die fase elders de gevraagde diensten in te kopen volgens het franchiserecept wanneer blijkt dat de reguliere organisatie niet in staat is om de gewenste kwaliteit te bieden. Het te behalen maatschappelijk resultaat bepaalt welke kwaliteit aan een dienst gesteld wordt.

#### 7.6. Sturing van regionale samenwerking op basis van franchising

Deze vorm van samenwerking biedt extra mogelijkheden tot operationele sturing in concrete uitvoeringsprojecten. De subsidiegever kan heel gericht geld uitzetten om een bepaald beleid ten uitvoer te brengen. De subsidie daarvoor behoeft niet altijd een extra druk geven op een begroting maar kan bereikt worden door oormerken van bestaande subsidies of budgetoverheveling.

De decentrale organen kunnen anderzijds nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid krijgen/ nemen door in eigen regio een dergelijke onderneming te (laten) starten. Een provincie, gemeente en of de top van een regionale sector (bijvoorbeeld de Driehoek) kan opdracht verstrekken aan een geëigende organisatie en vervolgens het in overleg met de subsidiegever het toezicht regelen.

De deelnemende organisaties, die zich (voor een deel) al of niet geprikkeld door het informatievoordeel en door financiële binding (inzet middelen en personen), verbinden aan de onderneming, zullen worden uitgedaagd producten van een bepaalde kwaliteit te leveren. Vanaf de start van de onderneming hebben organisaties de keuze van meedoen onder bepaalde voorwaarden, of inkrimpen en het werk aan een andere organisatie laten.

### 7.7. Samenvatting

Op regionaal niveau wordt, vaak sterk gestimuleerd door de centrale overheid, steeds meer gebruik gemaakt van het concept van ketensamenwerking om complexe maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. Er is dan sprake van een integrale aanpak. Het management brengt min of meer gestructureerde verbanden aan tussen organisaties teneinde beleid doeltreffend uit te voeren. Er is meer sprake van functionele relaties tussen organisaties. De voordelen van ketensamenwerking zijn efficiëntie, effectiviteit en meer transparantie in aanpak.

Het gemeenschappelijke belang is de grote bindende factor. Naarmate het gemeenschappelijke belang groter is zal het wederzijds vertrouwen kunnen toenemen.

De wijze waarop er wordt samengewerkt hangt in grote mate af van vijf variabelen: de complexiteit van het object waarvoor samenwerking wordt nagestreefd; de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid; de mate van (relatieve) autonomie van de afzonderlijke organisaties; de mate van wederzijds vertrouwen en het karakter van beleidsvoering. Het blijkt dat vanwege tal van factoren binnen het spanningsveld van verticale sturing en horizontale samenwerking die samenwerking telkens weer zwaar onder druk staat, met als gevolg dat het voorgenomen maatschappelijk resultaat niet in voldoende mate behaald wordt. In wezen gaat het hier om de mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid die de organisaties als zelfstandige entiteiten betrachten.

Hoewel de publieke sector niet zomaar het concept van de marktwerking kan overnemen, zijn daar toch aanvullende variabelen te vinden die mogelijkheden bieden de impasse in de samenwerking in de publieke keten te doorbreken, te weten concurrentie, de prijswerking, informatiebinding en de financiële binding. Deze variabelen worden verduidelijkt aan de hand van het samenwerkingsmodel van de franchiseonderneming. Toepassing van het franchiseconcept biedt sturingsmogelijkheden welke tegemoetkomen aan de behoefte van de centrale overheid beleidsbepalend bezig te zijn terwijl decentraal de verantwoordelijkheid en het initiatief kan worden genomen voor de implementatie van het beleid.

## 8. Samenvattende conclusies uit de theoretische opbouw

### 8.1. Het analytisch raamwerk: 'Drie niveaus van sturend handelen'

Het analysemodel 'Drie niveaus van sturend handelen' is behulpzaam bij het formuleren van het antwoord op de vraag die in deze nota is gesteld. De vraag van het AJB is een opvatting te geven over de regionale samenwerking binnen de Rotterdams justitieketen en aanbevelingen te geven met betrekking tot de versterking van die samenwerking.

Theoretische uitgangspunten zijn:

- het betreft een sturingsprobleem bij implementatie van beleid;
- beleidsvorming vindt gelijktijdig plaats op verschillende bestuurslagen;
- sturing vindt gelijktijdig plaats op drie actieniveaus.

Het karakter van sturing op beleidsvoering hangt af van het soort beleid dat moet worden geïmplementeerd. Bij elk karakter van beleidsvoering horen specifieke sturingsactiviteiten. Incongruenties in deze kunnen tot gebrekkige beleidsimplementatie leiden. Het analysemodel biedt de mogelijkheid de huidige ingewikkelde Nederlandse bestuursstructuur in te passen en het sturingsprobleem te analyseren

### 8.2. De Nederlandse bestuurlijke traditie; een organisch verband

De Nederlandse bestuurlijke traditie kent een verticale gelaagdheid, in oorsprong het centrale gezag, de provincie en de gemeente (tegenwoordig zijn er verschuivingen van de scheidslijnen naar bijvoorbeeld regio en grotestadsregio's) en een horizontale sectorale scheiding. Met de snelle maatschappelijke ontwikkelingen en de steeds complexer wordende vraagstukken ontwikkelt de bestuurscultuur van de overheid naar een 'governance' stijl. Er is steeds minder sprake van een hiërarchisch opererend overheidsapparaat en steeds meer sprake van een model waarbinnen de overheid een coördinerende rol heeft tussen een veelheid aan partijen. Er vindt vermenging plaats van publieke en private organisaties.

Centrale begrippen in deze context zijn: centralisatie en decentralisatie, relatieve autonomie en interdependentie en vrijwilligheid en vrijblijvendheid in samenwerkingsverbanden. De feitelijke praktijk van uitvoering van beleid vindt plaats in samenwerkingsverbanden. betrekkingen.

#### *Sturing in een decentrale setting*

Afhankelijk van de mate van centraal/ decentraal, autonoom/ afhankelijk en vrijwillig/ vrijblijvend gebruikt de overheid sturingsinstrumenten om beleidsimplementatie zo goed mogelijk realiseerbaar te maken: wetgeving, coördinatietypen, financiële middelen en toezicht. Middels het analysemodel kan inzicht verkregen worden in de congruente toepassing van die middelen en de gevolgen daarvan. Bij voortdurende spanning is het spanningsveld tussen de oscillerende begrippenparen aanwezig.

### 8.3. Sturing van samenwerking op regionaal niveau; variabelen

De theoretische opbouw voert zich uiteindelijk naar het samenwerkingsverband op regionaal niveau. In de opbouw wordt uitgegaan van samenwerking die nodig is vanwege complexe problematiek waarvoor een integrale aanpak noodzakelijk is om tot een oplossing te komen. Er is dan sprake van het behalen van een maatschappelijk resultaat.

De theoretische inzichten omtrent sturing van ketensamenwerking worden gebruikt om een beeld te schetsen van randvoorwaarden om tot daadwerkelijke samenwerking te komen.

Bij samenwerking binnen de publieke sector zijn er vijf variabelen die bepalend zijn voor de samenwerking en die onderling verband hebben:

- de complexiteit van het object waarvoor samenwerking wordt nagestreefd;
- de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid;
- de mate van (relatieve) autonomie van de afzonderlijke organisaties;
- de mate van wederzijds vertrouwen en
- het karakter van sturing op beleidsvoering.

Er wordt aangegeven dat deze variabelen niet voldoende zijn om een goede samenwerking te garanderen. Hoewel de vraag is of er überhaupt garantie gegeven kan worden, biedt het marktconcept een aantal aanvullende variabelen die de kansen tot goede samenwerking vergroten:

- concurrentie;
- prijswerking;
- informatiebinding;
- financiële binding.

Deze variabelen komen onder meer terug in de meest strakke samenwerkingsvorm uit het bedrijfsleven: het franchisemodel. Dit organisatiemodel is goed vergelijkbaar met dat van ketensamenwerking en biedt een aantal aantrekkelijke voordelen. Het is een samenwerkingsovereenkomst op basis van gelijkheid van deelnemers; er zijn contractuele afspraken met een financiële inzet; er is de mogelijkheid om naar andere partners om te zien; het is een efficiënt werkend model dat uitgaat van een helder en herkenbaar concept; het is gericht op een sterke klantenbinding en een zo goed mogelijk resultaat. Uiteindelijk kan in samenwerkingsverbanden het algemene belang gediend worden door elementen van het eigenbelang van organisaties nadrukkelijk in te bouwen in de organisatie van het samenwerkingsverband.

## **DEEL 3**

### **Justitiële ketensamenwerking in Rotterdam**

'It wasn't long before a man by the side of the road stopped him. "You look very tired, I'd be happy to offer you a place to sleep and the comfort of a bed." Procrustus invited him inside his house and, as Theseus was tall, of course took him to a room with a very short bed. It just so happened that Procrustus was also tall, and not as strong as Theseus. Theseus pushed Procrustus onto the bed and tied him tight, then using his sword, he hacked off Procrustus' legs to fit the bed; as he himself had done so many times before.

"There you go," said Theseus. "I hope you sleep well." Theseus continued on to Athens and left Procrustus to die upon his bed.' (Kuhl, 2003:2).



### **Inleiding op deel 3**

Het AJB heeft tot doel een regionale samenwerking te organiseren welke op een meer adequate wijze de complexe problematiek van de criminaliteit en overlast zou kunnen aanpakken. De minister heeft gesteld dat horizontale samenwerking en centrale functionele sturing complementair aan elkaar dienen te zijn. Sturing en samenwerking zijn beide wederkerige instrumenten van coördinatie, zo is gesteld.

De functionele sturing en de horizontale samenwerking zijn in die optiek noodzakelijk om tot een adequate beleidsvoering te komen. Beleidsvoering vindt plaats op alle bestuurslagen. Er is sprake van een complexe sturingspraktijk in een complexe context.

Het analytisch raamwerk 'Drie niveaus van sturend handelen' is geïntroduceerd als een goed bruikbaar model, omdat het tegemoetkomt aan de stelling dat er in de complexe context sturing plaatsvindt op de verschillende handelingsniveaus en wel op verschillende loci, te weten het politiek-bestuurlijk systeem, de institutionele verhoudingen en het street-level.

Deel 2 schetst een beeld van de Nederlandse situatie. Eerst wordt inzicht gegeven in het Nederlands bestuursstelsel dat zich kenmerkt door zijn decentrale karakter. Vervolgens wordt beschreven welke coördinatiemiddelen in de na-oorlogse periode zijn ingezet om sturing te kunnen geven in de decentrale setting. Tenslotte is nagegaan welke impact de bestuurlijke context en de institutionele verhoudingen hebben op de regionale samenwerking. Als algemene noemer voor samenwerking is aangemerkt het Gemeenschappelijk Belang. Er is een overzicht gegeven van variabelen die de mate van samenwerking binnen de publieke sector sterk bepalen, te weten de complexiteit van het object van samenwerking, de mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid; de mate van (relatieve) autonomie van de afzonderlijke organisaties; de mate van wederzijds vertrouwen en het karakter van beleidsvoering. Aannemelijk is gemaakt dat die variabelen niet voldoende zijn om gewenste samenwerking te garanderen. Om mogelijke ongewenste tekortkomingen het hoofd te bieden is gekeken naar 'het aanbod' van variabelen uit de private sector: concurrentie, prijswerking, informatiebinding en financiële binding. Gebruik makend van die variabelen en daarmee expliciet het eigen belang als motor tot samenwerking in te zetten kan een impasse in de ontwikkeling van de samenwerking worden ontlopen.

In deel 3 worden de inzichten en begrippen toegepast op de empirie. Er wordt een analyse van de samenwerkingspraktijk gemaakt aan de hand van het analytisch raamwerk zoals dat eerder is uitgewerkt.





## 9. Analyse van de sturingspraktijk van en rond het AJB Rotterdam

### 9.1. Introductie

Aan de hand van de modellen van beleidsvoering en het analytisch raamwerk uit hoofdstuk 4 wordt in dit hoofdstuk stelselmatig nagegaan hoe de huidige praktijk van samenwerking in het AJB en tussen het AJB Rotterdam en gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties verloopt. Het is een betrekkelijk gedetailleerde exercitie met als doel na te gaan in hoeverre de functionele sturing en de horizontale samenwerking daadwerkelijk een complementair geheel vormen, dat leidt tot een adequate beleidsvoering.

### 9.2. De empirie, gezien vanuit de drie modellen van beleidsvoering

Zowel op landelijk als op lokaal niveau is er vooral sprake van een ‘ongoing policy formation’ waar het gaat om beleidsvorming en beleidsuitvoering van een integrale aanpak van criminaliteit en overlast. Lokaal is het AJB daartoe een organisatorisch instrument en is de opbouw van de keten een logistieke infrastructuur.

Zoals al eerder is beschreven, zijn er de afgelopen jaren al heel wat positieve ontwikkelingen geweest. De ketenorganisaties hebben elkaar gevonden in het overleg. Er zijn veel concrete stappen gezet zoals een regelmatig overleg van het AJB, waarin stelselmatig alle ontwikkelingen in beleid worden besproken; een cultuuromslag van aanbodgericht denken naar vraaggestuurd maatwerk; de start van de PersoonsGebonden Aanpak; de instelling van het zogenaamde Justitieel Casemanagement Overleg op districtsniveau, waarin de ketenorganisaties casuïstiek aan de orde stellen; de start met het maken van instroomafspraken tussen het Openbaar Ministerie en de politie. De instroomafspraken tussen het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en DJI en de instelling van werkgroepen die zich bezig hebben gehouden met verschillende afstemmingsproblemen.

De onderlinge afhankelijkheid voor het bereiken van een maatschappelijk resultaat is in feite bijzonder groot.

Daarnaast hebben de afzonderlijke ketenorganisaties te maken met de eigen organisatiebelangen en beleidsprioriteiten die binnen de eigen kolom zijn gesteld. Het zoeken naar een consensus, een geaccepteerd en werkbaar geheel van afspraken, leidt mede daardoor vooralsnog niet tot het gewenste resultaat van regionale samenwerking. In brede zin missen de regionale organisaties in het AJB vanwege dit dubbele belang nog te veel de overtuigingskracht die kan leiden tot een eenheid van handelen en een gezamenlijk optrekken. De ontwikkeling tot samenwerking blijft op een bepaald punt hangen; en dat is het punt waarop organisaties individueel trachten te overleven. Men steekt genoeg in de samenwerking om niet als ‘afvallig’ gezien te worden en men steekt er te weinig in om een werkelijk efficiënte en effectieve samenwerking werkelijk tot stand te brengen. Toonen en Ten Heuvelhof (1993) hebben dit geconstateerd als een kenmerk van het concept van samenwerken op basis van een convenant.

Iedere organisatie heeft nog steeds de neiging om vast te houden aan de bestaande ‘standard operating procedures’; loskomen van een zelfstandige – een nog te geïsoleerde - aanpak is een moeizaam proces. Bij het voortduren van een situatie waarin de ketenorganisaties zich houden aan het oude patroon van individueel opereren blijft er sprake van een voortdurende chaos. Ook nu in het kader van de PersoonsGebonden Aanpak de ketenorganisatie met betrekking tot een deel van de doelgroep (de verslaafde veelplegers en de veelplegers van geweld) is gaan draaien, blijkt dat de knelpunten in de keten veelal slechts op papier zijn opgelost.

Het Openbaar Ministerie is voortvarend gestart met het voor de rechter brengen van veelplegers. Daarbij is te weinig rekening gehouden met de verwerkingscapaciteit van de keten. De gevangenis Hoogvliet, waar de veelplegers geplaatst dienen te worden, beschikt nog niet over voldoende cellen. Gedetineerden uit de doelgroep worden naar andere penitentiaire inrichtingen geplaatst. De reclassering is onvoldoende in staat, vanwege onvoldoende middelen (welke door het ministerie inmiddels wel gereserveerd zijn ten behoeve van de intensieve begeleiding), gebruik te maken van de gelegenheid om al in de gevangenis te werken aan diagnostiek en motivatie tot behandeling bij de geselecteerden. De maatschappelijke opvang is te beperkt om te voorzien in de behoefte. In de praktijk stagneert de voortgang met alle risico's van dien. Wanneer de ketenaanpak niet slaagt, zal het oordeel van, onder meer de Rechtelijke Macht, het bestuur van Rotterdam en van het ministerie van Justitie hard kunnen zijn. Dit zijn dan ook argumenten in de nu gevoerde onderlinge discussie.

Aan de noodzakelijke voorwaarden voor een gezonde ketensamenwerking wordt niet voldaan. Die voorwaarden zijn ten eerste overeenkomende belangen en ten tweede een grote mate van vrijwillige inzet en een geringe vrijblijvendheid met betrekking tot samenwerking. Ten derde; juist in ketensamenwerking zal er sprake moeten zijn van een 'goodness of fit' van sturingsgedrag en sturingsmethoden. Er zal draagvlak moeten zijn zowel in verticale lijn als op horizontaal niveau om tot een werkelijke omslag te komen, wat een integrale aanpak nu eenmaal betekent.

Waarom het netwerkmanagement (Voorzittersmodel) niet goed werkt op horizontaal niveau, of in ieder geval te beperkt is in zijn toepassing, heeft voor een deel te maken met een ander karakter van beleidsvoering in de hiërarchische verticale structuren van de verschillende organisaties. De sturingsmiddelen zijn bindende besluiten ter uitvoering van beleid, genomen door het ministerie van Justitie, de opgelegde kaders en de strakke prioritering van beleidspunten vanuit de hoofdkantoren. De sturing vanuit de top van de landelijke organisaties tendeeft meer naar het Directiemodel, en dan niet zozeer gericht op werkelijke regionalisering van beleidsvoering maar wel op het behalen van landelijke vastgestelde targets. De *combinatie* van modellen van beleidsvoering (het Directiemodel verticaal en het Voorzittersmodel horizontaal) levert in de praktijk samenwerkingsproblemen op. De regionale afdelingen van organisaties werken op het snijpunt van de verticale, functionele sturing en de horizontale samenwerking. Niet (kunnen) kiezen voor een van beide modellen van beleidsvoering leidt tot impasse en halfslachtige besluitvorming.

Om echter ergens op lokaal niveau een ideale situatie te creëren betekent het dat een landelijk diepgewortelde bestuurlijke traditie zou moeten worden aangepast. Dat is op korte en middellange termijn niet haalbaar. De weg van het incrementele proces blijft vooralsnog de meest haalbare. De vraag rijst dan welke mode of governance een heilzame injectie kan betekenen in het lichaam van het AJB. Wanneer de combinatie van het Directiemodel en het Voorzittersmodel niet voldoen vanwege een te grote kloof tussen beide; wanneer de sturingsmiddelen (zelfs het convenant) niet het gewenste resultaat opleveren dan is het Inspectiemodel de mogelijke derde weg. In feite heeft de centrale overheid die weg allang ontdekt binnen de stromingen van new public management, ten tijde waarvan er een enorme ontwikkeling was van decentralisatie, deconcentratie, outsourcing en privatisering. In paragraaf 4 wordt hierop teruggekomen.

### 9.3. Analyse aan de hand van het raamwerk 'Drie niveaus van bestuurlijk handelen'

In deze paragraaf wordt de empirie bekeken door de bril van het analytisch raamwerk ter vergelijking met de theoretische inzichten. De knelpunten die in het voorgaande hoofdstuk in algemene termen zijn beschreven worden nu gerangschikt naar aard en naar het niveau van

sturend handelen. Telkens worden de centrale begrippen centralisatie/ decentralisatie, relatieve autonomie/ interdependentie en vrijwilligheid/ vrijblijvendheid betrokken bij de bespreking van de afzonderlijk cellen uit het raamwerk, omdat die begrippen bepalend zijn voor het vermogen tot en de kracht van het samenwerkingsverband.

Bij de invulling van de cellen van het raamwerk van de drie sturingsniveaus wordt uitgegaan van de opdracht, die aan het AJB is verstrekt:

- (de ministeriële opdracht) om het Arrondissementaal Justitieel Beraad in te stellen, vorm te geven en operationeel te maken;
- te komen tot een operationele samenwerking waarbij de afzonderlijke standard operating procedures op elkaar worden afgestemd, teneinde efficiënter en effectiever te werken;
- te komen tot een integrale justitiële aanpak van de veelplegers (landelijke prioriteit);
- te komen tot een samenwerking met het bestuur van de gemeente Rotterdam;
- aan te sluiten (derhalve) bij het veiligheidsbeleid van Rotterdam, dat overigens uitgaat van een bredere definitie van doelgroepbenadering dan door het ministerie gehanteerd wordt.

### 9.3.1. Met betrekking tot het politiek-bestuurlijk systeem

Het AJB functioneert binnen het Nederlandse bestuurlijk bestel. Het heeft relatie met het Ministerie van Justitie, met het bestuur van de gemeente Rotterdam en met de lokale ketenorganisaties, die op hun beurt ook relaties op provinciaal en of landelijke niveau hebben.

*Politiek-bestuurlijk systeem*  
*Bestuurlijke vormgeving*

<p><b>Designing political and administrative institutions</b></p> <p><b>System design</b></p>
---

Deze cel geeft aan hoe vormgegeven is aan het bestuurlijk bestel op macro-niveau met betrekking tot de justitieketen.

Hoe is het bestuurlijk stelsel opgebouwd en welke wijzigingen worden aangebracht?

De metaforische steunvraag die in deze cel gesteld moet worden is:

Hoe ziet het 'gebouw' eruit, waarbinnen beleidsvoering plaatsvindt? Welke verbouwingen gaan gepleegd worden?

#### *A. Empirie:*

De klassieke driedeling legt de posities vast centrale overheid – provincie – gemeente. Dit is in feite de verhouding tussen centrale en decentrale sturingscentra. Met het oog op de democratische checks and balances is de verdeling tot stand gekomen van de wetgevende en controlerende organen (parlement, de Provinciale Staten en de Gemeenteraad), de uitvoerende organen (het ministerie van Justitie, de uitvoeringsorganisaties) en de Rechtelijke Macht. Een sectorale structuur bepaalt de wederzijdse afhankelijkheid van het ministerie van Justitie en justitiële ketenorganisaties.

De ketenorganisaties zijn niet volgens eenzelfde landelijke structuur georganiseerd. Evenals het Openbaar Ministerie hebben bijvoorbeeld een aantal ketenorganisaties een structuur volgens de indeling centraal, hofressortelijk en arrondissementaal (Rechtelijke Macht, twee van de drie reclasseringsorganisaties). De politie heeft vijftwintig regio's en kent een afhankelijkheidsrelatie met twee ministeries. De Stichting Jeugdzorg is gerelateerd aan twee ministeries en is provinciaal georganiseerd. De verslavingszorg heeft eveneens een duaal karakter (Justitie en Gezondheidszorg). Het Gevangeniswezen is (nog) in het cluster Rijnmond georganiseerd, maar er is sprake van een ontmanteling van de clusters van justitiële inrichtingen. Intussen vindt er bij de reclassering een reorganisatie plaats naar een structuur van tien regio's.

Ook het Openbaar Ministerie staat voor een omvangrijke reorganisatie. De centrale overheid voelt ervoor om de politie (deels) onder landelijke sturing te brengen. Er heeft landelijk een verzelfstandiging van het Parket Generaal en van de Rechterlijke Macht plaatsgehad. Het AJB is samengesteld uit regionale afdelingen van deze en andere organisaties. Een gemêleerd gezelschap. De vraag is gesteld of het AJB een nieuwe bestuurslaag zou moeten vormen in het arrondissement (Boer&Croon). Op dit moment is dat niet het geval.

*B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

*Centralisatie/ decentralisatie.*

De opbouw van het bestuurlijk apparaat toont een aantal verschillende lijnen, waarlangs de uiteindelijke sturing plaatsvindt. Elkaar beïnvloedende constructies als centrale overheid – lokale overheid, Ministerie – bestuur, Ministerie- hoofdkantoren, Ministerie - regio enzovoort, creëren een spanningsveld met betrekking tot centralisatie en decentralisatie. Er is gemiddeld een soort ‘natuurlijk’ streven naar een voor betrokken partijen aanvaardbare consensus. Dat levert niet altijd een duidelijke sturingslijn en raakt de institutionele vormgeving. Te denken valt aan:

- de wijze waarop de invloed van het centrale gezag op de gemeente Rotterdam is geregeld of
- de wijze waarop het centrale gezag invloed uitoefent op de parketten en de hoofdkantoren met betrekking tot landelijke beleidsvoering, waaraan regio's ondergeschikt zijn;
- de onduidelijkheid betreffende de centrale leiding van het ministerie van Justitie ten opzichte van de meer zelfstandige organisaties van het Parket Generaal en de (altijd al meer onafhankelijke) Raad voor de Rechtspraak. Het ‘Gebouw’ is dus opgebouwd uit erg veel soorten ministeriële afdelingen, ZBO's, private organisaties; clusters en regio's binnen de klassieke verticale scheidingen en de sectorale scheidingen.

De bestuurlijke vormgeving wordt beïnvloed door nieuwe reorganisaties (de reclassering en het Openbaar Ministerie; centralisering van de sturing op het Gevangeniswezen).

Het AJB is een jong fenomeen dat tot doel heeft op arrondissementaal niveau een adequate samenwerking op gang te brengen. Daarvoor is vooral steun van het Ministerie voor nodig enerzijds en aan de andere kant draagvlak bij de aparte landelijke directies van regionale afdelingen. Omtrent de oprichting van een dergelijk verband is die steun gegeven. Wanneer het echter gaat om feitelijke invulling – de inrichting en toekennen van bevoegdheden zoals het aanleggen van communicatieve infrastructuur, het grondig aanpassen van het aanbod van de deelnemende instellingen een aanpassing van de sturingsmogelijkheden - dan is de steun minder vanwege verregaande consequenties die dat zal kunnen hebben voor de verticale aansturing. Voor een regionale aanpak zou meer ruimte in het bestuurlijk systeem moeten komen om tot daadwerkelijke aanpassingen ten gunste van een effectieve samenwerking te komen. Het zou in de praktijk betekenen dat het AJB duidelijker wordt gepositioneerd en dat het de voorzitter meer bevoegdheden tot handelen zou moeten hebben.

*Relatieve autonomie/ interdependentie.*

De bestuurlijke vormgeving in Nederland biedt een kleurrijke deken van organisatievormen. Er zijn veel verschillende verantwoordingslijnen.

Bij de aanpak van een complex probleem als criminaliteit en overlast werkt die kleurrijke verscheidenheid aan organisaties interdependentie in de hand om een gezamenlijk resultaat te kunnen bereiken. Een goed functionerend AJB met voldoende bevoegdheden om een krachtige samenwerking tussen de ketenorganisaties te bewerkstelligen zou voor de hand liggen, wanneer het maatschappelijke probleem serieus genomen wordt en de stelling overeind blijft dat dit soort problemen voor een groot deel het beste in een regionaal georganiseerd verband aangepakt

kunnen worden. Dan is wat meer ‘de vrije hand hebben’ een voorwaarde om slagvaardig en creatief te kunnen handelen. Die bevoegdheden worden om andere redenen niet zomaar gecreëerd. De afzonderlijke organisaties hebben hun eigen verantwoordingslijnen en productietargets. Landelijke directies streven naar landelijke standaardisatie van aanbod waardoor met de overheid beter tot productieafspraken kan worden gekomen. Dat verstaat zich niet goed met regionalisering van het aanbod en met een vraag gestuurd samenwerkingstraject. De bestuurlijke structuur laat toe dat er lokaal initiatieven worden genomen, terwijl het draagvlak voor die initiatieven niet overal ideaal is. Zo is de ruimte voor ontwikkeling AJB wel gegeven, maar is het niet helder in hoeverre men ook echt zal/ kan toelaten dat AJB een werkelijke sterke positie krijgt (institutionalisering). Op welke positie moet het AJB uiteindelijk uitkomen?

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De bestuurlijke vormgeving werkt op lokaal niveau zowel gebondenheid als discretionaire ruimte in de hand. De veelheid van organisaties, de bestuurslagen en verantwoordingslijnen maakt centraal aansturen moeilijk. De vormgeving is een omgeving waarin ook top down decreten gegeven kunnen worden. De ruimte voor teveel top-down sturing en te veel discretionaire ruimte op lokaal niveau werkt verlamdend. Het feit dat er vanuit het centrale gezag een groot aantal prioriteiten worden gesteld, maakt het moeilijk om op lokaal niveau in verschillende samenwerkingsverbanden aan alle wensen/ opdrachten te voldoen. Voorbeelden zijn op de eerste plaats de PersoonsGebonden Aanpak door het AJB in samenwerking met de gemeente, waarbij het ministerie van Justitie een beperking wenst tot de aanpak van ‘actieve’ veelplegers en waarbij de Rotterdamse regio een bredere doelgroep voorstaat; het samenwerkingsproject Terugdringen Recidive (ministerie van Justitie, Gevangeniswezen en reclassering); de komende pilot ‘Forensisch Toezicht’; de bezuinigingsoperaties binnen het Gevangeniswezen en de reclassering; de daarop volgende reorganisaties en de productiekaders die landelijk zijn opgelegd. De aandacht moet verdeeld worden, waardoor de deelnemers zich veroorloven op grond van overwegingen van eigenbelang soms wel en soms niet mee te doen in een samenwerkingsverband. Dat ziet er uit als een soms te grote mate van vrijwilligheid.

De mate van vrijblijvendheid c.q. mate van gebondenheid scharniert hier met de mate van vrijwilligheid. Beide begrippen hebben hun externe verschijningsvorm terwijl er intra organisationeel meer sprake is van gebondenheid aan belangen die binnen de kolom meespelen. In het politiek-bestuurlijk design zou meer aandacht moeten zijn voor een juiste verhouding tussen landelijke algemene beleidslijnen en regionale uitwerking, afgestemd op de regionale situatie. De gewenste regionale vormgeving die noodzakelijk is voor een integrale aanpak van problemen zou zich ook op landelijk niveau moeten weerspiegelen.

*Politiek-bestuurlijk systeem  
Sturingsinstrumenten*

**Formulation and decision  
(design legislation & policy  
statutories)  
Creating policy frameworks**

De vraag die in deze cel moet worden beantwoord is:

Welke sturingsinstrumenten zijn er om implementatie van landelijk beleid mogelijk te maken en te ondersteunen?

*A. Empirie:*

De bekende sturingsinstrumenten liggen verankerd in de wetgeving: Strafrecht; Strafvordering; Penitentiaire beginselenwet; Wet op de jeugdbescherming; Reclasseringsregeling; Privacywetgeving, wet op de persoonsbescherming enzovoort. Vervolgens zijn er de subsidieregelingen vanuit het ministerie van Justitie en BiZa & K, de Bijdrageregeling; GSB

gelden; doeluitkering als die voor veelplegers. Dan is er de beleidsvoering ten aanzien van veiligheid, bestrijding van criminaliteit en veelplegers; het vreemdelingenbeleid enzovoort. De prioriteitstelling is een politieke zaak. Het Ministerie stelt beleids- en productiekaders op voor het Openbaar Ministerie, het Gevangeniswezen, reclasseringsinstellingen enzovoort. Het vaststellen van landelijk beleid betreffende prioriteiten zoals de aanpak van veelplegers, aantallen arrestaties, zittingen, enzovoort. Verschillende coördinatie instrumenten worden per kolom gebruikt, zoals standaardisatie van diensten, productnormering en outputfinanciering. Op strategisch niveau (met de Driehoek, de parketleiding en de gemeente) worden convenanten gesloten.

#### *B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

##### Centralisatie/ decentralisatie.

Vanwege verscheidenheid van verantwoordingslijnen gaan er veel landelijke instructies naar de Rotterdamse regio die onderling tegenstrijdigheden bevatten. Wat 'spreekt het ministerie van Justitie af' met de gemeente Rotterdam (GSB gelden; veiligheidsbeleid)? Welke opdrachten gaan die richting uit via de sturingsinstrumenten? Hoe staan de subsidies in relatie tot de gelden die naar het AJB gaan (bijdrageregeling) en die naar de afzonderlijke hoofdkantoren gaan (jaarlijkse subsidies)? Hoe verhouden de outputsturing en de kaderstellingen zich tot de opdracht tot integrale samenwerking? Dat levert knelpunten op. De vraag is dus of de huidige combinatie van verschillende instrumenten op regionaal niveau een goed lopende samenwerking mogelijk maakt. Wettelijke regelingen leveren eveneens knelpunten in de samenwerking op. Prioritering in verband met de PersoonsGebonden Aanpak wordt gehinderd omdat bijvoorbeeld in de jeugdzorg niet gekozen kan worden voor een specifieke doelgroep. Bij het vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de verschillende domeinen (terrein van Gevangeniswezen, terrein van de reclassering; terrein van Justitie en het terrein van de gemeente) kan niet voldoende grensoverschrijdend gewerkt worden omdat de subsidieregeling dat niet toelaat. De reclassering kan vanwege die beperkingen nu ten behoeve van de reeds gestarte PersoonsGebonden Aanpak niet in voldoende mate in de gevangenis werken. De deskundigheden kunnen niet voldoende worden uitgebuit. Toezichttrajecten kunnen niet geïntegreerd worden uitgevoerd. Mag regionaal sanctiebeleid gevoerd worden (bijvoorbeeld hogere straffen eisen voor specifieke groep dan elders het geval is)? Mag de reclassering regionaal diensten ontwikkelen die niet vergezeld gaan met een landelijk keurmerk? Er zou meer ruimte moeten komen om regionale initiatieven binnen aanvaardbare landelijke kaders een kans te geven. Dit zou kunnen gebeuren middels regelarme gebiedscontracten, waarbij het toezicht zo dicht mogelijk bij de regio gelegd zou kunnen worden. (Thorbecke's visie). Met behulp van doeluitkeringen en projectuitkeringen kunnen regionale initiatieven worden ontwikkeld en tevens blijven onder centrale aansturing.

##### Relatieve autonomie/ interdependentie.

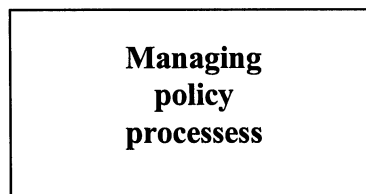
Hoewel de AJB organisaties zich willen committeren aan gezamenlijke doelstelling en integrale samenwerking, zullen zij zich vanwege landelijke afhankelijkheidsrelaties (deels) moeten onttrekken aan deze gezamenlijke afspraak. Ook landelijke operaties als bezuinigingen beperken de regionale armslag om het samen te werken. De externe relaties in Rotterdam- vooral die met de gemeente- staan onder druk door de landelijke opdrachten die niet op elkaar zijn afgestemd. Het AJB als instrument voor afstemming heeft zeker zijn voordelen, waar het de positie van de justitieketen t.o.v. de gemeente betreft. Het regelt ook (althans dat kan) de verhouding van de justitiepartners jegens de gemeente. De vraag is vervolgens of de wijziging in de verhouding van de justitie organisaties met de gemeente door de instelling van het AJB een voor alle partijen gewenste wijziging is. Als instrument is het AJB bedoeld om de integrale aanpak van veiligheidsproblemen serieus vorm te geven. Dit kan nevenverschijnselen opleveren zoals het ontstaan van een sterkere justitieketen die als machtsblok wordt ervaren door de gemeente en het

niet meer autonoom met de gemeente of met gemeentelijke diensten tot separate afspraken komen. De interdependentie zal, hoe men het ook wendt of keert een gegeven zijn, waarmee men moet leven. In het kader van samenwerking zou het wenselijk zijn om de afhankelijkheid tussen de regionale justitiële organisaties te versterken ten koste van die tussen de separate organisaties en gemeente(-lijke diensten) en in zekere mate ook tussen de regionale organisaties en hun hoofdkantoren.

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De vrijblijvendheid wordt eerstens beperkt door wettelijke bepalingen. Dat ligt voor de verschillende ketenorganisaties ook verschillend. Vrijblijvendheid wordt verder sterk bepaald door externe en interne landelijke verbindinglijnen. Extern: De hoofdkantoren zijn bijvoorbeeld afhankelijk van ministeriële opdrachten en subsidiestromen en zullen de neiging hebben zich te richten naar de centrale overheid. Intern speelt dat door. De managementrelaties met de regionale vestigingen worden mede bepaald door die 'keuze', terwijl enerzijds het ministerie van Justitie zelf tracht via het AJB in Rotterdam de aanwezige krachten te bundelen en de gemeente Rotterdam aan de andere kant weer het liefst apart zaken doet met regionale politie en Openbaar Ministerie. De afhankelijkheid van centrale kantoren (intra-organisatieel) werkt regionaal een groter vrijblijvende opstelling van de ketenorganisaties ten opzichte van elkaar in de hand, terwijl men vanuit oogpunt van vrijwilligheid best meer inzet in de samenwerking zou willen plegen. Om de vrijblijvendheid en vrijwilligheid in te perken zouden sturingsinstrumenten meer integraal gericht moeten zijn op samenwerking op basis van het gemeenschappelijk belang c.q. het object van samenwerking.

*Politiek-bestuurlijk systeem*  
*Operationeel management*



De werkvragen, die in deze cel gesteld kunnen worden, luiden:

Hoe worden op landelijk niveau processen van beleidsvoering ondersteund of uitgevoerd in het dagelijks handelen? Welke sturingshandelingen zijn daarvoor ingezet?

*A. Empirie:*

Het ministerie van Justitie heeft zijn contacten met de hoofdofficier, de gemeente Rotterdam en het bezoekt de Directieraad Veilig in Rotterdam. Daarnaast heeft zij intern directe contacten met de directoraten-generaal van de verschillende sectoren en extern met de directies van de hoofdkantoren. Het ministerie van Justitie wordt vertegenwoordigd door functionarissen van verschillende afdelingen die soms hun eigen subsidies kunnen verstrekken. Vanuit het ministerie worden gelijktijdig pilots en projecten gestuurd en gesubsidieerd (bijvoorbeeld aanpak veelplegers, terugdringen recidive, de AJB ontwikkeling; centralisering Gevangeniswezen) met afzonderlijke verantwoordingslijnen.

*B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

Centralisatie/ decentralisatie.

Het is niet altijd duidelijk wat nu centraal geregeld moet worden en wat niet. Er zijn contacten tussen het ministerie en het Parket Generaal, Directie Justitiële Inrichtingen, de hoofdkantoren; tussen het ministerie en de gemeente of de Driehoek. Er is sprake van een onvoldoende afstemming tussen de genoemde gremia, waardoor de feitelijke regionale plannen voor

samenwerking worden vertraagd. Er gebeurt wel veel in Rotterdam, maar soms verlopen de processen ogenschijnlijk autonoom en vinden sturingscontacten op verschillende dossiers gelijktijdig plaats zonder geplaatst te zijn in een herkenbare context. Binnen het AJB leeft meer dan eens de vraag welk dossier bij wie (de minister of de burgemeester of de directeur van een eigen hoofdkantoor) kan of moet worden neergelegd. In het kader van een goede afstemming tussen centraal en decentraal zou het wenselijk zijn om de coördinatie en toezichtlijnen te beperken en een regionaal vertegenwoordigend orgaan aan te spreken op het regionale beleid. De Driehoek herbergt bijvoorbeeld vertegenwoordiging uit drie belangrijke partijen. In hoofdstuk 2 heeft de minister van Justitie al op die mogelijkheid gewezen.

*Relatieve autonomie/ interdependentie.*

De afhankelijkheid van subsidiegelden is groot en uit zich door de omzichtige contacten die de regionale directies onderhouden met de hoofdkantoren en de ministeriële functionarissen. Anderzijds kan het ministerie niet om de gemeente Rotterdam en de arrondissementale justitieketen heen als het gaat om de implementatie van het veiligheidsbeleid, beleid met betrekking tot veelplegers of asielbeleid. Het werk moet nu eenmaal in Rotterdam gebeuren. In feite rekent de kiezer politieke spelers af die op hun beurt weer de rekening vereffenen met het bestuur. Het bestuur hanteert op zijn beurt het instrument van de subsidie en de uitvoerende organisaties dienen daarop hun activiteiten af te stemmen. De uitvoerende organisaties kunnen niet zomaar ingewisseld worden voor andere (wettelijke verankering), dus wordt gevraagd om met aangepaste plannen te komen. De voorzitter van het AJB pendelt derhalve geregeld tussen de burgemeester (als verlengstuk van BiZa&K) en het ministerie.

De afzonderlijke justitiële organisaties zijn voor een regionale aanpak nog te sterk afhankelijk van hun eigen hoofdkantoren. Plaatselijke directeuren en managers worden door hun algemeen directeuren aangesproken op behaalde resultaten en worden vertraagd in hun acties ten behoeve van regionaal beleid.

Het zou wenselijk zijn wanneer de centrale overheid en de landelijke hoofdkantoren tot meer overeenstemming zouden komen over een te voeren regionaal beleid, zodat een integrale opdracht aan de regio kan worden verstrekt. Het voordeel is dat zowel landelijk als regionaal dan een bindend commitment kan ontstaan, dat meer duidelijkheid verschuift in de onderlinge verhoudingen.

*Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.*

Het managen van beleidsprocessen loopt langs de even zovele lijnen als de bestuurlijke vormgeving aanbiedt. Dat zijn er veel. Er zijn tientallen subsidiemogelijkheden met even zovele toezichthoudende acties en verantwoordingsafspraken, bijvoorbeeld die voor de ontwikkeling van het AJB; voor Terugdringen Recidive; voor de extra intramurale en extramurale plaatsen voor veelplegers; enzovoort. Dit biedt de al eerder vermelde ruimte tot individuele opvattingen of dwingt tot minder gewenste keuzes, welke beperkingen of vertragingen kunnen opleveren voor de ontwikkelingen specifiek met betrekking tot het AJB. Op het terrein van het politiek-bestuurlijk bestel zou op dit punt meer moeten worden geanticipeerd door de communicatie lijnen op elkaar af te stemmen en liever ook nog te beperken.

### 9.3.2. Met betrekking tot de institutionele verhoudingen

*Institutionele verhoudingen*  
*Bestuurlijke vormgeving*

De vraag die in deze cel kan worden gesteld is:

<b>System maintenance</b>
---------------------------



Hoe wordt op het gebied van verticale en horizontale verhoudingen het gebouw van het politiek-bestuurlijk systeem in stand gehouden (of juist niet) in relatie met implementatie van het afgesproken beleid?

*A. Empirie:*

Het gaat om de relaties regering – gemeente, regering - justitiële sector; ministerie – regionale justitieketen; justitieketen – gemeentelijk bestuur en verhoudingen tussen. Het bestuur van de centrale overheid bestuurt volgens het principe van governance. De werkelijkheid is te complex om aan te sturen vanuit één machtscentrum in een sterk hiërarchische verhouding. Het ministerie van Justitie toont een gemêleerd beeld, dat enerzijds een uitstraling heeft van een orgaan dat op centralistische wijze sturing geeft via de minister en verschillende directoraten-generaal (verzameld in de Bestuursraad) tegenover het decentrale denken volgens de Nota ‘Herijking Besturingsconcept.’ Intern is er dus een discussie gaande. Met betrekking tot de huidige sturingsverhoudingen kan worden gesteld dat de hoofdkantoren van afzonderlijke organisaties zich in eerste instantie afhankelijk opstellen ten opzichte van het Ministerie van Justitie of andere ministeries. De verhouding met regionale afdelingen is veelal hiërarchisch gekleurd. Rond de reorganisatie is er op zowel organisationeel als op inhoudelijk gebied een centralistische tendens. De clustervorming van DJI Rijnmond wordt ongedaan gemaakt Het Ministerie trekt de sturing nadrukkelijker naar zich toe. Het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties wil een landelijk politiekorps enzovoort. Dit zijn allemaal neigingen om de centrale positie te versterken.

De vier GGZ instellingen van de verslavingszorg uit de grote steden (DeltaBouman et al., 2004) daarentegen overwegen als een meer zelfstandig conglomeraat van organisaties de reclasseringsafdelingen af te stoten, omdat men niet kan werken met de afwijkende visie op verslaving en de methodieken die zij prefereren. Men voelt zich teveel aan de eisen van de reclasseringstop en het ministerie gebonden. Dit laatste is een voorbeeld van het feit dat veel organisaties in meer netwerken werkzaam zijn, van waaruit verschillende eisen worden gesteld.

Het AJB is een jong geheel dat nauwelijks instituut te noemen is. De relaties intern zijn redelijk vrijblijvend. De deelname is enerzijds minder vrijwillig vanwege de ministeriële landelijke opdracht, terwijl aan de andere kant de ontstentenis van een blauwdruk en de vrijheid van ontwikkeling veel vergt van de vrijwillige inzet van deelnemende organisaties. De ontwikkeling van het AJB is de eerste jaren (vanaf 1998) niet gemakkelijk geweest. Het AJB Rotterdam heeft daarop een onderzoek laten instellen door Boer&Croon met het verzoek aanbevelingen te doen om het AJB uit de impasse te halen. Boer&Croon stond een nieuwe bestuurslaag voor die meer autonomie en bevoegdheden zou hebben om beleidsimplementatie te bevorderen en daarvoor organisaties te binden. Dit voorstel is niet overgenomen door het AJB.

De AJB ontwikkeling ‘stoort’ het bestuur van Rotterdam, omdat het daardoor minder invloed op de afzonderlijke organisaties heeft en omdat er minder te onderhandelen valt. Anderzijds levert het AJB in potentie wel meer helderheid op en mogelijkheden tot betere samenwerking. Interessant is om te zien dat het streven naar een sterke positie ten opzichte van andere organisaties een werkbare praktijk in de weg kan staan. Dit streven strookt niet met wens om een gezamenlijk maatschappelijk resultaat te behalen.

*B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

Centralisatie/ decentralisatie.

De centralistische tendensen vertragen het regionaliseringsproces. Regionale organisaties zijn gebonden aan hun hoofdkantoren. De verticaal georganiseerde instituties komen weinig flexibel

en traag over, waar het gaat om de lokale aanpak van de overlast- en criminaliteitsproblematiek. Een consistent centrale sturing welke zich richt op een regionaal beleid kan wel tot goede regionale samenwerking leiden.

Relatieve autonomie/ interdependentie.

De verticale gebondenheid is een gegeven. Ook horizontaal is er een grote mate van afhankelijkheid. De (jeugd)reclasseringsinstellingen zijn afhankelijk van instroom uit het Gevangeniswezen, het Openbaar Ministerie, en de Rechtelijke Macht. Het Openbaar Ministerie is afhankelijk van aanbod van executieve taken (voor een groot deel bij vonnis opgelegd). In onderlinge samenwerking moeten procedures op elkaar afgestemd zijn om tot efficiënte en ook zinvolle arbeid te komen. De (jeugd)reclasseringsorganisaties zijn afhankelijk van maatschappelijke organisaties voor de feitelijke inhoudelijke uitvoering van resocialisatietrajecten. Uitvoerende organisaties zijn afhankelijk van beleid van justitie om criminaliteit en overlast te beperken en om toezicht en begeleiding te verkrijgen. Er ligt een landelijke opdracht tot samenwerking tussen justitieorganisaties en tussen justitie en gemeente. Het 'organisme' toont zich in alle hevigheid. Om in het beeld van het organisme te blijven zal een beter en meer integraal beleid op centraal niveau leiden tot betere aansturing van de regionale delen. Niet alleen het object van samenwerking zou een gemeenschappelijk belang moeten zijn, maar ook de optelsom van ieders eigenbelang.

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid is afwisselend meer en minder groot in het handelen. Zolang instituten zichzelf in stand kunnen houden dan zal iedere wezenlijke verandering slecht met zeer grote moeite tot stand komen. Het streven naar instandhouding is een min of meer natuurlijke neiging van een organisch verband -de wens tot vrijblijvendheid - is de reden tot verbondenheid. Van vrijwilligheid bestaat er deze institutionele verhouding is zo gezien een tweeslachtige versie. Op horizontaal niveau opereert een organisatie naar buiten toe ogenschijnlijk vrijwillig, terwijl intern er regionaal weinig sprake van vrijblijvendheid in relatie tot het landelijk instituut bestaat.

*Institutionele verhoudingen*  
*Sturingsinstrumenten*

**Designing and  
maintaining  
implementation  
trajectories**

De vraag, die in deze cel wordt beantwoord, luidt:

Wat voor trajecten voor beleidsimplementatie worden ontwikkeld en hoe wordt de voortgang van beleidsimplementatie bewaakt?

*A. Empirie:*

Het gaat om vormen van coördinatie en toezicht die min of meer structureel zijn ingesteld. Het meeste toezicht verloopt vanuit het Ministerie, via en in samenwerking met de hoofdkantoren middels controles op het werk van de afzonderlijke organisaties. Toezicht regelt zich via managementrapportages en accountantcontroles. Het concept van outputsturing is breed ingevoerd. Door standaardisering van producten en diensten en het opleggen van targets is er sprake van een aanbodgerichte werkwijze.

Het oprichten van het AJB is in opdracht van het Ministerie gebeurd. Er is geld beschikbaar gesteld (bijdrageregeling). De uiteindelijke start is vergezeld gegaan met een startovereenkomst. Er zijn nu een aantal bilaterale overeenkomsten met betrekking tot instroom en levering van diensten tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming

en DJI, welke nog niet hebben geleid tot een operationeel convenant in het AJB. Het AJB is een nieuwe eend in de bijt, dat geldt als instrument dat beleidsimplementatie van het Ministerie van Justitie op regionaal niveau moet bevorderen. Het AJB is een overlegorgaan, dat integrale ketensamenwerking moet initiëren, teneinde een efficiënt werkend justitieel apparaat in te richten. Men zal er beducht voor zijn als het AJB een nieuwe bestuurslaag wordt. Een regionaal instituut ten dienste van het ministerie van Justitie zou evenwel het ministerie welgevallig zijn. Via een krachtig AJB is invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Een sterk AJB zou het ministerie van Justitie goed kunnen gebruiken voor directe sturing op regionaal niveau. Dat is in feite centralisering door decentralisering (vrij naar de zienswijze van Toonen). De afzonderlijke hoofdkantoren en de grote directoraten inclusief het Parket Generaal en Raad voor de Rechtspraak zien een sterk AJB, dat onder directe aansturing valt van het ministerie, met wat meer argwaan, omdat de verzelfstandiging van overheidstaken, ook in het kader van checks and balances, er niet voor niets is geweest.

Een toezicht op het functioneren van het AJB verloopt via voortgangsrapporten en voortgangsgesprekken. Er is door het ministerie opdracht verstrekt om per 1 januari 2005 met een goed operationeel samenwerkingconvenant te komen.

#### *B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

Centralisatie/ decentralisatie.

Toezicht op en coördinatie van het werk van de afzonderlijke organisaties zijn veelal centraal geregeld en worden door centrale afdelingen uitgevoerd. De afzonderlijke verantwoordingslijnen van de regionale afdelingen naar de eigen directies zijn maatgevend.

De positie van het AJB is diffuus. Het AJB is een instrument dat kan leiden tot een meer directe sturing vanuit het Ministerie. Ook kan het een orgaan zijn dat tot goede samenwerking kan komen met de gemeente Rotterdam en daardoor de regionalisering een krachtige impuls kan geven. Er zijn zoals hierboven geschetst verschillende redenen om het AJB wel of niet tot een krachtig orgaan te laten uitgroeien. Die zijn tegenstrijdig en werken in de praktijk verlamdend uit op de voortgang. Het lijkt erop dat daardoor een AJB slechts moeizaam tot een volwassen orgaan zal kunnen ontwikkelen. Vooralsnog is het AJB een Beraad van organisaties die gezamenlijk de opdracht hebben tot een samenwerkingconvenant te komen voor 2005. Ten behoeve van goede regionale samenwerking zouden decentrale afdelingen van de organisaties meer ruimte kunnen gebruiken om tot werkelijke regionale afspraken te komen.

Relatieve autonomie/ interdependentie.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen de organisaties is groot op alle niveaus, zowel verticaal als horizontaal. Wanneer horizontale samenwerking een belangrijk beleidspunt is in de overtuiging dat slechts een integrale aanpak van criminaliteit en overlast enig succes zal hebben, dan zal de verticale afhankelijkheid via de kolommen sterk verlamdend kunnen werken. De staande instituties en het bestuurlijk systeem van nu komen niet tegemoet aan de noodzaak zich regionaal adequaat in te stellen op juist die wederzijdse afhankelijke verhoudingen.

Voor wat het AJB als organisatie betreft is de (relatieve) autonomie niet echt aan de orde. Er ligt geen wettelijke basis aan ten grondslag. Het is nog een verzameling van aparte organisaties die in hun vertegenwoordigers mensen hebben die de noodzaak van samenwerken onderschrijven en de wederzijdse afhankelijkheid erkennen, maar die op andere wijze met handen en voeten gebonden zijn aan ander beleid. Voor de separate organisaties is de autonomie binnen het AJB dus nog groot. Toch heeft het AJB een symboolfunctie van het streven naar eenheid en slagkracht. Als orgaan moet het nog een ontwikkeling doormaken.

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De coördinatie instrumenten (outputsturing) zijn bindend en klemmend. Om voor een volgend jaar weer klaar te staan moet het huidige jaar goed worden verantwoord. Men zal zich altijd terugtrekken binnen de muren van de eigen organisatie (in zichzelf gekeerd) om een 'voldoende' te halen. Het AJB biedt een kader voor ontwikkeling van samenwerking, terwijl het samenzijn in min of meerdere mate is opgelegd door het Ministerie. De feitelijke inbreng hangt nog sterk af van wat de separate organisatie er zelf in wil investeren. Daar zou meer integraal beleid op kunnen worden uitgezet.

*Institutionele verhoudingen*  
*Operationele sturing*

**Managing  
interorganizational  
relations**

De vraag die voor deze cel wordt gesteld is:

Welke sturingshandelingen worden verricht om organisaties met elkaar te laten werken ten behoeve van beleidsimplementatie ?

*A. Empirie:*

Het Ministerie draagt zorg voor contacten tussen de minister van Justitie of vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de hoofdofficier om beleid te uit te dragen. In de Directieraad Veilig van Rotterdam is de (plaatsvervangend) hoofdofficier namens het AJB aanwezig. Er worden brieven door het ministerie van Justitie geschreven over beleidsstandpunten en opdrachtverstrekking. Er worden conferenties belegd (zoals de Conferentie 'Samenwerken werkt' van juni 2003 in Scheveningen)

Er is het structurele AJB overleg en de werkgroepen van het AJB, welke verschillende knelpunten hebben opgepakt om met oplossingsvoorstellen te komen. De bilaterale gesprekken tussen de plaatsvervangend hoofdofficier en directies van lokale organisaties. En er zijn convenantbesprekingen.

Deze sturingsactiviteiten zijn gericht op de implementatie van de AJB-structuur ten behoeve van het ontwikkelen van een integrale aanpak van. Dergelijke contacten heeft het ministerie ook met de gemeente Rotterdam in het kader van veiligheidsbeleid en Grotestedenbeleid.

Daarnaast is er het institutionele apparaat met alle sturingsactiviteiten die gericht zijn op de staande institutionele verhoudingen, zoals de structurele afspraken en overleggen tussen het ministerie en landelijke directies; de inzet van accountants; de besprekingen van managementrapportages enzovoort.

*B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

Centralisatie/ decentralisatie.

De intenties van het ministerie van Justitie in de contacten zijn om in deze fase vooral centrale beleidspunten te promoten. Rotterdam heeft bijvoorbeeld een bredere aanpak van overlast voor ogen ten opzichte van de smallere veelplegers aanpak van het ministerie. Rotterdam heeft in de veiligheidsnota een hele 'environmentaanpak' waar de justitieketen op eigen domein zijn rol speelt. Het ministerie van Justitie gebruikt in deze discussie de veelplegersgelden en GSB gelden als wapens. Geregelde contacten tussen (vertegenwoordigers van) het ministerie van Justitie en de regio (Directieraad Veilig en/ of de Driehoek) kunnen verhelderend werken.

Relatieve autonomie/ interdependentie.

De slag om de posities op dit niveau is ‘compleet’. Zowel de gemeente ten opzichte van de centrale overheid, als de gemeente ten opzichte van de justitieketen en de lokale justitieketen ten opzichte van het ministerie van Justitie zijn met elkaar verbonden en de onderhandeling om de meeste invloed wordt in allerlei toonaarden gevoerd.

Binnen het AJB is er nog in geringe mate sprake van een echte binding. De meeste organisaties kiezen, als het erop aankomt, voor andere belangen. Er is wel een tendens naar eenheid, maar het is een moeizaam proces. Iedere organisatie weegt de belangen tegen elkaar af. In een tijd van bezuinigingen is overleven een eerste vereiste. De ideeën over de beste strategie daartoe zijn niet gelijklopend. Kortetermijndenken is het meest aan de orde in een tijd van bezuinigingen. De partners zouden nadrukkelijker werk moeten maken van een helder en vooral ook onderbouwd plan voor het komend jaar met een concrete beschrijving van ieders inzet. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van het geheel en versterkt de positie.

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

Vrijwilligheid en vrijblijvendheid in de samenwerking hebben betrekking op interorganisationale aangelegenheden als op intra-organisationale betrekkingen. Intra-organisationeel is er voor regionale afdelingen van landelijke organisaties niet zoveel sprake van vrijblijvendheid en vrijwilligheid. De discretionaire ruimte is in de verschillende organisaties wel verschillend. Dat vertaalt zich in knelpunten in de samenwerking. De interne verbondenheid kan zich uiten in een meer vrijblijvende opstelling binnen het AJB (de politie heeft zich bijvoorbeeld lange tijd afzijdig gehouden). Gezien het prevalerende intra-organisationale belang is het AJB ook sterk afhankelijk van de vrijwillige inzet van de ketenorganisaties. Zo langzamerhand wordt het een consistent gegeven dat een beter integraal aangeboden beleid vanuit het centrale c.q. landelijke gezag ruimte kan bieden om regionaal met beter op elkaar afgestemde plannen te komen.

### 9.3.3. Met betrekking tot het ‘street-level’

*Street-level*  
*Bestuurlijke vormgeving*

**Designing  
local institutions**

De te beantwoorden vraag in deze cel luidt:

Welke lokale instituties zijn er of worden er gevormd. De metaforische vraag luidt dan: Welke dislocaties/ dependances zijn er en wat wordt er bijgebouwd of aangebouwd?

#### *A. Empirie:*

Er is de centrale overheid die zich als een boog spant over de regio.

De gemeente is er met al zijn bestuurlijke en maatschappelijke diensten, die onderling moeizaam tot een eenduidige aanpak van beleid komen. Aansturing is een zeer complexe aangelegenheid. Dan zijn er de afzonderlijke justitiële organisaties die zich verenigen in het AJB. Dit is niet een eigen keuze geweest, maar een opdracht vanuit het ministerie van Justitie. De opdrachtgever tot de ‘bouw’ van het AJB is dus de centrale overheid. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande organisaties en dat laat zijn sporen na. De afzonderlijke organisaties opereren nog veel van uit eigenbelang en vanuit de eigen koker en te weinig vanuit het gemeenschappelijk belang. De lokale organisaties lijken te weinig middelen te hebben om tot een goed georganiseerd AJB te komen dat niet alleen primaire processen op elkaar weet af te stemmen, maar ook komt tot een inhoudelijk integraal beleid, zoals dat bijvoorbeeld met betrekking tot veelplegers wordt verwacht. In de praktijk van Rotterdam liggen derhalve op alle gebieden van samenwerking tussen justitiële organisaties onderling en tussen justitiële en bestuurlijke organisaties nog vele hobbels die moeten worden geslecht.

*B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

*Centralisatie/ decentralisatie.*

De voortgang wordt vertraagd door discussies over de inrichting en de status van het AJB. Het ministerie van Justitie maakt door interne verschillen van opvatting als geheel geen heldere keuze. De bezuinigingen brengen de lokale organisaties tot een afgedwongen gereserveerde houding, omdat vanwege een geringer budget bij de landelijke directies veelal een centralistische tendens is ontstaan om meer zicht te hebben op de kosten van beleidsimplementatie enerzijds, terwijl anderzijds men centraal overweegt welke veranderingen noodzakelijk zijn om de posities te versterken. Een feit is dat het AJB bestaat. Ter versterking van dit bestaan zou er besloten moeten worden om het AJB te zien als het enige justitie orgaan op regionaal niveau van waaruit andere organisaties (gemeenten) op beleidsmatig niveau zouden moeten worden benaderd.

*Relatieve autonomie/ interdependentie.*

Het belang om lokaal succes te hebben bij de implementatie van beleid is gemeenschappelijk en drijft organisaties naar elkaar toe. Het lijkt er evenwel op dat men niet voor niets nog niet tot een operationele convenant is gekomen. Men houdt de boot af. Dit is een dilemma geworden dat met de tot nu toe gebruikte middelen niet wordt doorbroken.

*Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.*

Er wordt in de regio op verschillende wijzen gezocht naar verschillende samenwerkingsverbanden. Zo wordt door de gemeente Rotterdam en door omliggende gemeenten getrokken aan – met name – politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de (jeugd)reclasseringsorganisaties en zoeken justitiële organisaties zelf naar andere – maatschappelijke - partners. Dus men zoekt voor zichzelf naar ideale infrastructuren en ‘afzetgebied’ voor hun diensten en hun cliënten. Dit doorkruist de ontwikkeling naar een sterke AJB – structuur, waarin de justitiële partners juist iedere keer vanuit een gezamenlijk beleid en een gezamenlijk visie na onderling overleg acties zouden moeten ondernemen, vanuit het besef dat zij behoren tot een hecht verband. De toetreding tot het AJB-verband is enerzijds niet vrijblijvend, maar aan de andere kant kan een organisatie nog in alle ruimte zelf uitmaken wat hij zal investeren.

*Street-level  
Sturingsinstrumenten*

De vraag die behulpzaam is bij de invulling van deze cel is:

Welke sturingsmiddelen worden ingezet om implementatie van lokaal beleid te bevorderen of af te dwingen?

<b>Designing local implementation policies</b>
--

*A. Empirie:*

Het AJB overleg, de nota ‘Gebonden in Ketensamenwerking; een nieuwe Rotterdamse aanpak’ en deze adviesnota zijn instrumenten die moeten helpen een gecoördineerd implementatiebeleid tot stand te brengen. Het beleid richt zich op de versterking van de justitieketen in het arrondissement Rotterdam en op de versterking van de samenwerking met de gemeente Rotterdam. In de nota ‘Gebonden in ketensamenwerking’ is een belangrijke concretisering van samenwerken uitgewerkt, waarbij gebruik gemaakt is van de Rotterdamse veiligheidsplannen die staan beschreven in het collegeprogramma. Daaruit is de keuze van de PersoonsGebonden Aanpak gemaakt. Het adagium ‘de keten wordt bepaald door wat er doorheen stroomt’ ligt hieraan ten grondslag. In feite is dit het alternatief geworden voor de voorstellen van Boer&Croon. De keuze is dus niet een wezenlijke verandering in de bestuurlijke vormgeving,

maar een verandering in sturingsinstrument. Er ligt vanaf het begin al een startovereenkomst. Zoals al is gememoreerd is er nu een proces gaande naar een operationeel convenant dat er voor januari 2005 moet zijn. Het AJB zou met het ministerie van Justitie willen komen tot een regelarm convenant waarin in elk geval een concreet eindresultaat is opgenomen voor na een periode van minimaal drie jaar. Het voordeel van een dergelijk convenant is dat lokale initiatieven zijn afgestemd op de lokale behoefte en noodzaak tot investering. Daarbij moet het mogelijk zijn om flexibel en creatief te opereren en uit te gaan van de wezenlijke functie van de afzonderlijke organisaties en hun domein van functioneren. Dan kan het mogelijk zijn dat het integrale aanbod wordt afgestemd op de werkelijke vraag en niet andersom, zoals dat bij een puur aanbodgerichte werkwijze van autonome organisaties het geval is.

#### *B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

##### Centralisatie/ decentralisatie.

De financiële middelen zijn afkomstig van het ministerie van Justitie. In de wijze van subsidiëring zit ten dele vertraging. Daarom heeft het AJB behoefte aan een regelarm convenant. Het ministerie zal een besluit moeten nemen het AJB substantieel meer armslag te geven of niet. Dan is het ook nog belangrijk op welke wijze die vermeerdering van bevoegdheden vorm kan krijgen. Wat zal dat betekenen voor de positie van de afzonderlijke hoofdkantoren ten opzichte van de regionale afdelingen. In een verdergaand concept zou de Driehoek een centrale rol kunnen spelen bij de integrale aanpak door de rol van toezichthouder te krijgen. Dan is het de Driehoek die een contract afsluit met de centrale overheid, die dan automatisch met een integraal voorstel moet komen.

##### Relatieve autonomie/ interdependentie.

Op het gebied van middelen gaat het dus vooral om geld dat wel of niet beschikbaar wordt gesteld. Het AJB als instituut heeft wel een startbedrag uit de bijdrageregeling ontvangen. De financiële afhankelijkheid bepaald de positie van het AJB. De onderlinge afhankelijkheid van deelnemende organisaties is niet zo groot vanwege de gescheiden geldstromen. Er zijn nauwelijks middelen ingezet die verbondenheid of gebondenheid stimuleren. Er is alleen uitgegaan van het vermeende gemeenschappelijke belang en een 'beloofd' succes op de middellange termijn. Om succesvol te kunnen opereren in integrale samenwerking op lokaal niveau zouden meer sturingsinstrumenten gericht moeten zijn op het vergroten van de onderlinge afhankelijkheid.

##### Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De justitiële organisaties zijn middels de startovereenkomst gebonden aan hun lidmaatschap van het AJB. De feitelijke inzet kan men vooralsnog grotendeels zelf bepalen. De wens om veel nadrukkelijker in te zetten is zeker aanwezig, maar wordt doorkruist door de gebondenheid aan verticale structuren. De mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid zou meer moeten worden teruggedrongen. Teneinde het maatschappelijk resultaat te behalen (terugdringen criminaliteit en verhogen gevoel van de veiligheid) is een goed aangestuurd geheel van organisaties met een duidelijk beleid van groot belang.

##### *Street-level*

##### *Operationele sturing*

De te beantwoorden vragen voor deze cel luiden als volgt:

Hoe worden contacten tussen de functionarissen van het AJB aangestuurd? Hoe worden de contacten met functionarissen van externe partijen aangestuurd? En hoe worden de contacten binnen de afzonderlijke organisaties met betrekking tot de ketensamenwerking aangestuurd?

**Managing external  
and internal contacts**

## *A. Empirie:*

Het AJB komt onder leiding van de (plaatsvervangend) hoofdofficier om de zes weken bijeen (met aftrek van de vakantieperiode komt dat neer op 8 keer per jaar). Het aantal bijeenkomsten per jaar is hiermee frequenter geworden dan voorheen. De beleidsadviseur voert consequent het secretariaat. De te bespreken onderwerpen worden vooral door het Openbaar Ministerie bepaald. De aanwezigheid van de deelnemers is verplicht, maar er bestaat geen sanctie op afwezig zijn. Er zijn geen middelen die iets kunnen afdwingen. De voorzitter onderhoudt bilaterale contacten met directies om tot nadere afspraken en convenantvorming te komen. Hij onderhoudt samen met de hoofdofficier ook het contact met het ministerie van Justitie en het bestuur van Rotterdam. Werkgroepen met vertegenwoordiging uit de deelnemende organisaties behandelen operationele knelpunten en komen met voorstellen tot verbetering. De 'drive' komt vooral van Openbaar Ministerie. Andere organisaties tonen in mindere mate een (pro)actief enthousiasme om verschillende redenen. Er zijn al heel wat positieve resultaten bereikt, zoals reeds is vermeld.

In het primaire proces is samenwerken al een oud gegeven. In incidentele (niet structurele) gevallen gaat dat uitstekend. In verband met sommige probleemvelden bestaan er afspraken tussen organisaties. Maar gemiddeld doet iedere organisatie waar die goed in is en is samenwerken vooral een kwestie van het feit dat ieder voor de klant doet wat hij kan. Als een functionaris 'klaar' is, dan houdt hij op. De klant in kwestie heeft te maken met veel 'loketten' en hij heeft veel vrijheid om daarvan wel of niet gebruik te maken. Er is beleidsmatig niet afgesproken om te komen tot een integrale aanpak. De PersoonsGebonden Aanpak is erop gericht daarin verandering te brengen. De reclassering en het Gevangeniswezen zijn in deze fase in het concrete ketentraject van de PGA nadrukkelijker betrokken door levering van casemanagers die in de keten hun werk moeten doen. De politie zet in vooral via de gemeentelijke aansturing.

Voor de afstemming van justitiële en maatschappelijke trajecten vindt overleg plaats tussen de Directieraad Veilig en de hoofdofficier namens het AJB. Binnen de afzonderlijke organisaties zijn de sturingsactiviteiten, gericht op samenwerking heel verschillend. In sommige organisaties zijn de medewerkers betrokken en worden geregeld geïnformeerd. In andere organisaties weet men 'op de vloer' nauwelijks wat er aan de hand is. Dit heeft veelal te maken met het belang van andersoortige prioriteiten en de wijze van communicatie. Voor de gedetineerden en ex gedetineerden c.q. cliënten moet dit allemaal leiden tot integrale toezichts- en begeleidingstrajecten. De dagelijkse praktijk laat voor een selecte groep verbetering zien. De noodzakelijke cultuuromslag mag op AJB niveau in denken voor een deel gemaakt zijn; op het niveau van het primaire proces is er sprake van een langzame ontwikkeling. Functionarissen worden geconfronteerd met de dagelijkse druk om 'te produceren' en de werkzaamheden en gebeurtenissen in hun organisaties die hen geheel in beslag nemen. De tijd om zich te kunnen bezinnen is beperkt.

Op grond van vaak persoonlijke interesse van leidinggevend en of andere functionarissen gaan sommige organisaties bij de uitvoering van de PGA zo voortvarend te werk dat andere daarbij weer achterblijven. Dit wekt enerzijds verwarring op, maar aan de andere kant stimuleert dit tot nader overleg en werkt dat ook weer stimulerend, als daarop maar op een juiste wijze wordt gestuurd. Een ander verschil is het sturingsconcept van de verschillende organisaties dat doorwerkt in de dagelijkse praktijk. Het Openbaar Ministerie, DJI en de politie kennen intern een management dat meer tendeeft naar een bevelsstructuur, ook op regionaal niveau. De reclasseringsorganisaties hebben op regionaal niveau van nature een minder herkenbare bevelscultuur, hoewel daarin de laatste decennia wel meer sprake van is gekomen.



## *B. Werking en knelpunten in relatie tot:*

Centralisatie/ decentralisatie.

Op de achtergrond speelt mee dat afzonderlijke organisaties door hoofdkantoren worden gestuurd die geen prioriteit toekennen aan de regionalisering en de ontwikkeling van een sterk AJB.

Relatieve autonomie/ interdependentie.

Ten opzichte van elkaar is op lokaal niveau nog steeds sprake van redelijk grote onafhankelijkheid, veroorzaakt door de gebondenheid aan eigen hoofdkantoren en andere netwerken. In deze korte opmerking ligt een belangrijk deel van de problematiek rond de moeizame ontwikkeling tot een soepel lopende samenwerking.

Vrijwilligheid/ vrijblijvendheid.

De ketencontacten leveren veel knelpunten op die erop wijzen dat uiteindelijk de ketenafspraken niet worden nagekomen. In deze omstandigheden gaat het echt om 'persuasion' en dan blijkt dat de partners zich nauwelijks laten overtuigen. De leiding van de organisaties is niet in staat of kiest er in sommige situaties niet voor om zich te binden. Vrijwilligheid houdt per definitie in dat een organisatie zelf kiest voor een bepaalde mate van inzet. Die vrijwilligheid is minder groot dan zich laat aanzien, zoals eerder gememoreerd. Interne prioriteiten doorkruisen vaak de wil tot integrale samenwerking. Er is altijd sprake van een keuze uit schaarse middelen. Voor het welslagen van regionale integrale samenwerking zou op de eerste plaats een basale keuze tot die samenwerking moeten worden gemaakt.

### 9.3.4. Samenvattende conclusies

De beschrijving schetst een beeld van de huidige praktijk.

Het bevestigt de theoretische inzichten in de complexe sturingspraktijk in Nederland. De beleidsvoering vindt plaats op verschillende niveaus. Dit heeft te maken met het feit dat verschillende processen zich gelijktijdig afspelen; processen van landelijke beleidsvorming en lokale beleidsvorming; processen van prioritering van maatschappelijke problemen en processen van bezuinigingen en interne reorganisaties; tendensen van verticale decentralisatie versus centralisatie en horizontale decentralisatie (verkokering) versus centralisatie.

De drie begrippenparen centraal/ decentraal, relatieve autonomie/ interdependentie en vrijwilligheid/ vrijblijvendheid kunnen iedere keer opnieuw met elkaar in verband gebracht worden en hebben een grote impact op de regionale samenwerking.

#### *Centralisatie – decentralisatie*

Het spanningsveld is op ieder niveau van sturing aan te duiden.

Te sterke centralistische neigingen werken verlamdend op de regionale – ook door centraal gezag opgelegde – initiatieven.

Een te ver doorgevoerd decentraal systeem stuit op tegenkrachten vanuit de verticale en verkokerde structuren. Het sturingsstelsel is zo diep geworteld, dat er veel aandacht besteed zal moeten worden aan een juiste afstemming.

Een opvatting is dat niet voor niets een verkokering is ontstaan. Wanneer besloten zal moeten worden om dat stelsel af te breken zal ook overwogen moeten worden wat de waarde van de kokers is voor het huidige bestel.

Het spanningsveld centraal – decentraal hoort met name thuis op het niveau van de vormgeving van het bestuurlijk bestel. Het is de dynamische basis van de Nederlandse bestuurscultuur en een gegeven waarmee moet worden omgegaan bij de ontwikkeling van regionale samenwerking binnen de justitieketen en aansluiting bij de gemeentelijke initiatieven.

### *Relatieve autonomie – interdependentie*

Het spanningsveld van relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid bevindt zich vooral op het niveau van de institutionele verhoudingen.

De overtuiging is er zowel in de verticale lagen als op horizontaal niveau dat de verschillende organisaties van justitie en het bestuur van elkaar afhankelijk zijn om de complexe problematiek van criminaliteit en overlast aan te pakken. Een krachtige samenwerking is noodzakelijk. De wil in het arrondissement is er ook. De weg ernaartoe is echter lang. Dit heeft te maken met gevestigde posities en invloedsverdeling. Daarvan is uit de literatuur bekend dat dit zijn voordelen heeft in het kader van scheiding van machten en democratische legitimatie. Dus op dit terrein is vast te stellen dat het gaat om een in wezen gezond spanningsveld, dat moet worden gekoesterd. Oplossingsrichtingen voor het samenwerkingsprobleem in Rotterdam moeten dan ook uitgaan van dit spanningsveld en dit niet als hét probleem beschouwen.

### *Vrijwilligheid en vrijblijvendheid*

Dit spanningsveld ligt op het niveau van operationele sturing.

De mate waarin men gebonden is aan afspraken en waarin men afzonderlijk besluit om te investeren in samenwerking wordt alles behalve bepaald door de lokale afdelingen van de organisaties zelf. Er liggen duidelijk verbanden met de verticale lijnen en landelijke prioriteiten. Waar het bij de eerste twee begrippenparen gaat om bijna axiomatiche situaties, daar kan voor vrijwilligheid en vrijblijvendheid gezegd worden dat het niet zozeer gaat om waardevolle principes als wel om kwaliteit van sturing en kwaliteit van bestuurders. Alle bestuurslagen van de betrokken organisaties kunnen daarop investeren en kunnen daartoe ook meer gedwongen worden. Wanneer hieromtrent tot betere afspraken gekomen kan worden, heeft dat automatisch gevolgen voor de effecten op de spanningsbogen van centralisatie –decentralisatie en relatieve autonomie en interdependentie. Vrijwilligheid en vrijblijvendheid zijn begrippen die afhankelijk zijn van normatieve opvattingen. Enerzijds zijn die opvattingen in de wet verankerd. De justitiële organisaties hebben een publieke taak die in de wet is vastgelegd. Anderzijds betreft dit het algemeen belang, dat prevaleert boven het individuele belang. Binnen de samenwerkingsketen moet dat uitgedragen worden. Ten derde zijn de regionale afdelingen onderdeel van grote, vaak landelijke, organisaties en daarom gebonden aan een centraal beleid. Er is derhalve al een beperkte mate van vrijblijvendheid. De mate van vrijwilligheid tot samenwerking is in die context evengoed beperkt. Tegenstrijdige opdrachten maken het niet eenvoudig om een juiste keuze te maken. Samenwerken wordt gestimuleerd, terwijl tegelijkertijd ook voldaan moet worden aan doelen die de samenwerking kunnen frustreren en de discretionaire ruimte ongunstig beïnvloeden. De mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid kan op het niveau van sturingsinstrumentatie sterk worden beïnvloed. Een integraal beleid van het landelijk niveau (centrale overheid en de hoofdkantoren) zal regionale initiatieven betere kansen kunnen bieden. Het zal de vrijblijvendheid en de vrijwilligheid kunnen beperken, er vanuit gaande dat het algemeen belang in wezen geen vrijblijvende en vrijwillige zaak is. De sturingsinstrumenten zullen op basis van een meer gemeenschappelijk programma op elkaar moeten worden afgestemd. Wanneer de toegang tot de regio verengd wordt tot vertegenwoordigende regionale organen, zoals de Driehoek of afgeleiden (waaronder het AJB) kan middels gebiedscontracten een effectieve sturing gegeven worden aan de implementatie van voorgenomen beleid, terwijl regionaal adequate uitvoeringsplannen kunnen worden opgesteld en geoperationaliseerd.

## 9.4. Het Inspectiemodel; een uitweg uit de impasse

### 9.4.1. Beleidskaders

De bovenstaande analyses maken duidelijk dat wat de ‘mode of governance’ betreft er een frictie bestaat tussen de intra-organisationale verticale functionele sturing, welke sterk tendeert naar het

Directiemodel, en de horizontale interorganisatorische samenwerking, die verloopt volgens het Voorzittersmodel. Die frictie werkt verlamdend op de samenwerking op regionaal niveau. Om hieruit te komen zal gestreefd moeten worden naar wijzigingen in de contextuele situatie, waardoor er meer consistentie in de 'mode of governance' gebracht zou kunnen worden. Het gaat er niet om op alle terreinen eenzelfde wijze van sturing te hebben. Er moet altijd gekeken worden wat in een bepaalde context noodzakelijk is om doelen te bereiken. Het gaat er wel om sturingswijzen te vinden die op elkaar afgestemd zijn.

#### *Een landelijk beleidskader*

Het verkokerde sturingsbestel op landelijk niveau biedt niet de mogelijkheden om op regionaal niveau slagvaardig samen te werken. Op landelijk niveau zal het ministerie van Justitie samen met de afzonderlijke hoofdkantoren zich meer bezig kunnen houden met een gezamenlijk beleidskader, dat op grote lijnen aangeeft, wat het beleid zal inhouden en welk resultaat hiermee wordt beoogd. Dit strookt bijvoorbeeld met het feit dat er een wetboek van strafvordering bestaat; want – dat is een belangrijk punt – in het geheel van eenheid van staat, wetgeving en gelijke rechten, is juist het kader waarbinnen zich van alles moet afspelen van groot belang. Het kan niet zo zijn dat in Groningen geheel met andere maten gemeten wordt bij de bestrijding van overlast en criminaliteit dan in Rotterdam. Anderzijds moet een regionale aanpak de ruimte krijgen die nodig is om efficiënt en effectief aan de slag te kunnen gaan. Uitgaan van een beleidskader past in de sturingsfilosofie van de centrale overheid.

#### *Regionaal beleidskader*

Op regionaal niveau zou de onderlinge verhouding meer bepaald kunnen worden door de regionale. De Rotterdamse samenleving wordt vertegenwoordigd door de Raad. De Raad heeft een bestuurlijk apparaat tot haar beschikking om uitvoering te geven aan het beleid. Het bestuur heeft regionaal connecties met de justitieketen in de persoon van de hoofdofficier van Justitie. Samen met de korpschef vormen de burgemeester en de hoofdofficier de Driehoek. Het centrale gezag heeft via zijn ministeries op verschillende wijzen contact met de regio en onder andere met de Driehoek. De Driehoek zou nadrukkelijker het instituut kunnen zijn dat een regionaal integraal beleidskader biedt, dat door het bestuur en door het AJB inhoud moet worden gegeven met plannen voor uitvoering van beleid. Het AJB voedt de hoofdofficier met kennis en suggesties ten behoeve van het overleg in de Driehoek en legt een eigen beleidsplan voor dat past binnen het regionale kader.

De PersoonsGebonden Aanpak van overlastgevers en veelplegers is onder andere een concreet gezamenlijk beleidspunt, dat de justitieketen voor wat betreft het justitiële gedeelte naar zich toe heeft getrokken om zichzelf goed te kunnen organiseren. De keten wordt bepaald door wat er doorheen stroomt. Voor de feitelijke uitvoering van dit beleid kan het AJB zorgdragen voor een virtuele uitvoeringsorganisatie waarin onder de regie van het AJB heel concreet afspraken gemaakt worden welke organisatie wat levert om de persoonsgebonden trajecten mogelijk te maken en te vullen met kwalitatief goede diensten en programma's. Het aanbod van faciliteiten en diensten wordt toegesneden op wat er nodig is. De vrager mag meer waar eisen voor zijn geld. De wettelijke verankering van de justitiële organisaties en de uitvoering van hun taken behoeft niet per definitie te betekenen dat de organisaties afhankelijk zijn van wat ieder afzonderlijk op een bepaald moment maar te bieden heeft. Vanuit de functie, die een organisatie heeft, en op het domein waarbinnen de organisatie zich qualitate qua beweegt, kan een toegespitst aanbod worden ontwikkeld. Het aanbod kan gestuurd worden door onderhandelingen over de wijze waarop faciliteiten en diensten worden geleverd en aan welke kwaliteitscriteria moet worden voldaan. De bestaande instituties kunnen op deze wijze in een actieve onderhandelingssituatie gebracht worden. Naast de justitie organisaties kunnen zo ook maatschappelijke organisaties worden geprikkeld.

#### 9.4.2. Het gebiedscontract

In de beschreven structuur is een aantal rollen en functies helder geworden.

De centrale overheid schept het landelijk beleidskader waarbinnen op regionaal niveau invulling gegeven kan worden. Het kader is een integraal beleidsplan dat door gezamenlijk overleg tussen verschillende ministeries tot stand is gekomen. De Driehoek levert op grond van dat beleidskader een regionaal beleidskader en een strategisch veiligheidsbeleid voor Rotterdam aan. Het deel van het plan dat vervolgens bij het AJB terechtkomt ter uitvoering is daarvan weer een afgeleide. De centrale overheid zal met de Driehoek tot een overeenkomst komen op basis waarvan subsidie wordt verstrekt. Er is sprake van een *gebiedscontract*. Binnen het hierboven beschreven kader zal er sprake zijn van een regelarm contract dat een overeengekomen maatschappelijk resultaat vastlegt, te bereiken binnen een bepaalde periode met middelen die passen in het landelijke kader. De uitvoering en de keuze van middelen zal vooral regionaal bepaald worden en toegesneden zijn op de vraag.

De Driehoek zal op grond van het regionale beleidskader de opdracht kunnen uitzetten om een selecte groep van overlastbezorgers en veelplegers aan te pakken met als resultaat een overeengekomen percentage vermindering van criminaliteit. In feite is dit een verdere uitwerking van het gebiedscontract. De opdracht komt ter uitvoering terecht bij de Directieraad Veilig aan bestuurszijde en bij het AJB aan justitiezijde.

#### 9.4.3. Toezicht

Het toezicht krijgt op trapsgewijze vorm. De centrale overheid ziet toe op de verrichtingen van de Driehoek en ontvangt een jaarlijkse rapportage over de regionale beleidsvoering en toetst die aan het landelijk beleidskader. De Driehoek ziet toe op het AJB en de bestuurlijke evenknie en krijgt rapportage van die zijde over de uitwerking van de deelplannen en toetst die aan de afspraken in het gebiedscontract en het regionale beleidskader. Op deze wijze wordt het toezicht ingebed zoals Thorbecke zich dat heeft voorgesteld. Waar het toezicht betreft op het bewaken van de grenzen van het beleidskader is een ministerie verantwoordelijk en waar dit het toezicht betreft op de implementatie en operationalisatie van beleid kan de bevoegdheid bij het regionale instituut, de Driehoek, komen te liggen. In beide bestuurslagen zal uiteindelijk democratische verantwoording worden afgelegd in de daarvoor bestaande gremia: respectievelijk de Tweede Kamer en de Gemeenteraad/ gemeenteraden. Binnen het bestaande bestuurlijk stelsel is op bovenstaande wijze gekomen tot een andere verhouding - of liever gezegd een duidelijker verhouding - tussen de verschillende bestuurslagen. Verticaal is er een 'mode of governance' die meer tendert naar het Inspectiemodel, terwijl horizontaal de ruimte blijft voor het Voorzittersmodel.

#### 9.4.4. De drie functies van het AJB in het Inspectiemodel

Het AJB heeft in het bovengenoemde model de mogelijkheid zijn drie functies uit te oefenen. De strategische functie komt tot zijn recht door het feit dat de hoofdofficier het AJB vertegenwoordigt, waardoor het AJB - en daarmee de afzonderlijke ketenorganisaties - in staat is zijn eigen beleid en prioriteiten op het gebied van het veiligheidsvraagstuk mede te bepalen. Het AJB kan ook op grond van de competenties die het met de keten in huis heeft, aangeven waar de grenzen van de mogelijkheden liggen. De bestuurlijke functie heeft reeds gestalte gekregen vanwege het feit dat de directies van de organisaties met mandaat zitting hebben in het AJB en in staat zijn te werken aan een bestuur van de samenwerkingsorganisatie. Van daaruit worden contacten onderhouden met het Rotterdamse bestuur teneinde een volledige samenwerkingsketen te bereiken. De operationele functie uit zich in de organisatie van concrete ketensamenwerking zoals die nu in het kader van de PersoonsGebonden Aanpak, waarmee

feitelijke resultaten behaald dienen te worden in de zin van aantoonbaar minder recidive of achterwege blijven van recidive.

#### 9.5. Consequenties met betrekking tot de mogelijkheden van samenwerken voor het AJB

De beperkingen van de samenwerkingsmodellen kunnen nu aan de hand van de variabelen uit hoofdstuk 7 opnieuw worden bekeken. Het object van samenwerking is in deze nota de problematiek van overlast en criminaliteit in het arrondissement Rotterdam. Het betreft een zeer complex maatschappelijk probleem dat samenwerking noodzakelijk maakt.

De mate van vrijblijvendheid en vrijwilligheid. Zoals al eerder is gesteld, is het algemeen belang een factor die de mate van vrijblijvendheid tot samenwerken per definitie verkleint. In de Rotterdamse situatie zal die vrijblijvendheid verder kunnen worden teruggedrongen wanneer er meer gebruik gemaakt wordt van het Inspectiemodel met de daarbij behorende contracten en toepassing van landelijk én regionaal toezicht. De mate van (relatieve) autonomie van de afzonderlijke organisaties wordt beperkt wanneer in het AJB wordt afgesproken dat de ketenorganisaties hun eigen beleidsvoering afstemmen op die van het AJB. Het AJB stemt het beleid af op dat van de Driehoek en de Driehoek richt zich op het landelijk beleidskader.

De mate van wederzijds vertrouwen kan worden versterkt wanneer daadwerkelijk tot binding aan het AJB-beleid wordt besloten. Het karakter van beleidsvoering wordt regionaal meer dat van het Inspectiemodel. De garantie tot samenwerken is hiermee wel vergroot. Anderzijds blijft er nog een grote mate van vrijwilligheid die nodig is om daadwerkelijk tot samenwerking te komen.

Het bovenstaande voorstel is ideaaltypisch van aard. De werkelijkheid laat nog steeds een verkokerde structuur zien, waarbinnen de landelijke directies vooral aansturen op eigen prioriteiten die te maken hebben met de kaders die door het ministerie van Justitie zijn opgelegd. Het zal allicht nog jaren duren voordat de feitelijke situatie wordt gekenmerkt door een integraal landelijk kader en een integraal regionaal kader.

Er zijn vier variabelen vanuit de marktsector genoemd, welke geen van alle onbekend zijn binnen de publieke sector. Die variabelen hebben een connectie met het eigen belang.

Op strategisch niveau is informatiebinding een bijzonder belangrijke variabele. Het gezamenlijke overleg en de gezamenlijke strategiebepaling worden versterkt door het bezit van informatie.

Kennis is van belang om in de regio goed te kunnen opereren en om te anticiperen op ontwikkelingen die komen gaan. Kennis is van belang om de eigen positie te versterken. De verspreiding van informatie onder AJB leden prikkelt het eigen belang en de motivatie om 'mee te doen'. Wanneer het informatieverkeer goed wordt geregeld, zal dat een heel stuk schelen in de transactiekosten voor iedere afzonderlijke organisatie.

In dat licht heeft het ook te maken met concurrentie. Een organisatie die beschikt over de meeste informatie kan daar zijn voordeel mee doen en zijn positie versterken. Vanuit een sterke positie kan een organisatie ook meer eigen belangen en eigen agendapunten met betrekking tot beleidsvoering inbrengen. De variabele 'financiële binding' kan de mate van vrijwilligheid inperken. Wanneer organisaties contractueel worden verplicht tot een bijdrage aan het AJB dan zullen zij ook eerder geneigd zijn om zich 'met de beleidsvoering te bemoeien'. Deze verplichting is bijvoorbeeld te bereiken door subsidies te oormerken.

Concurrentie, prijswerking, informatiebinding en financiële binding hebben alle een functie in de ketensamenwerking op het niveau van het primair proces. Bij het samenstellen van een samenwerkingsketen, bijvoorbeeld de PersoonsGebonden Aanpak, kan een organisatie producten en diensten aanbieden die passen in de voorgestane trajecten. Hoe groter de kwaliteit des te meer vraag ernaar zal zijn. Kwaliteit betekent dan dat een dienst ook daadwerkelijk effect heeft en dienstbaar is aan het doel van de PGA en aan het doel van de individuele trajecten. Dit betekent op de lange duur een kostenbesparing voor de opdrachtgever. Waar verschillende organisaties

werkzaam zijn binnen eenzelfde domein, kan gekozen worden voor het best passende aanbod aan diensten. Het gemakkelijk verkrijgen van informatie, de geregelde informatiecirculatie, drukt ook hier weer de transactiekosten. De inzet van personeel en het gebruik van de faciliteiten waarover men beschikt vormen in feite het kapitaal dat wordt aangeboden.

#### *De organisatie van de PGA volgens de organisatieprincipes van het franchiseconcept*

Voor de organisatie van de keten rond een specifiek probleem – de PGA wordt hierbij als voorbeeld gebruikt – kan gebruik gemaakt worden van aspecten van het franchiseconcept als organisatieprincipe. De marktwerking mag dan niet volledig opgaan voor de publieke sector, een aantal principes zijn in de concrete uitvoering van trajecten bijzonder goed bruikbaar.

Voor het uitwerken van een organisatieconcept voor de ketensamenwerking in het kader van de PGA wordt een aantal criteria aangebracht:

- Er is sprake van een ketensamenwerking. De verschillende deelnemende organisaties bezitten een specifieke functie op een specifiek domein en hebben specifieke deskundigheid en een specifiek aanbod.
- De samenwerking speelt zich af op operationeel niveau.
- Het gaat om het bereiken van vermindering van overlast en criminaliteit. Een algemeen belang.
- Het object van samenwerking kan goed worden omschreven. Het gaat om notoire overlastgevers en veelplegers.
- De franchisegever is bij voorkeur (een onderdeel van) het Openbaar Ministerie.
- De franchisegever legt verantwoording af aan het AJB.

#### *Het feitelijk functioneren van de PGA organisatie als franchiseonderneming*

De onderneming kan als een flexibele organisatie worden gebruikt. De deelnemende organisaties worden namelijk niet in hun geheel een onderdeel van de onderneming, maar slechts voor dat deel dat noodzakelijk is om uitvoering te geven aan een concreet beleidsonderdeel. De contracten die de franchisegever met de franchisenemers (de deelnemende organisaties) afsluit zijn alleen geldend voor dat beleidsonderdeel. Omdat in de gekozen voorstelling in het gebiedscontract tussen centrale overheid en de Driehoek een afspraak hierover gemaakt is, zal er op basis van een implementatieplan een begroting gemaakt zijn, waarin de noodzakelijke gelden op verschillende terreinen zijn vastgesteld; een bepaald bedrag voor het Openbaar Ministerie, voor het Gevangeniswezen, voor reclasseringsactiviteiten, enzovoort. Dat geld kan vanuit de reguliere budgetten worden geormerkt. De franchisegever kan op basis daarvan onderhandelen met de potentiële franchisenemers, niet alleen over de formatieve inzet maar ook over het specifieke aanbod, gegeven vanuit de specifieke maatschappelijke functie van de onderscheiden organisaties.

Wanneer een organisatie niet tot een goed aanbod komt, dat wel had mogen worden verwacht, kan de geormerkte subsidie worden overgeheveld naar een andere organisatie.

Dit laatste kan niet gelden voor alle organisaties. Sommigen hebben op grond van de wet een monopoliepositie (Openbaar Ministerie, politie en Gevangeniswezen), hoewel op taakonderdelen daarover nog discussie gevoerd kan worden. Andere organisaties bieden diensten aan die ook door collega-organisaties of maatschappelijke organisaties kunnen worden aangeboden. Aan dit samenwerkingsmodel ligt ten grondslag het gebruik van de vier marktvariabelen naast die van de publieke sector. Waar mogelijk wordt het concurrentieprincipe ontwikkeld en gebruikt. De financiële binding geschiedt door het oormerken van subsidies, waarbij op de subsidie pas wordt gegeven op het moment dat er een franchisecontract ligt. Het risico is ingebouwd dat bij niet nakomen van afspraken tussentijds een verrekening zal plaatsvinden. De prijswerking zal merkbaar zijn enerzijds door de betere logistieke werking die kostenbesparing oplevert en de maatschappelijke resultaten die door betere samenwerking gehaald worden.

## 9.6. Samenvatting

Aan de hand van de drie sturingsmodellen (Directiemodel, Inspectiemodel en Voorzittersmodel) is aannemelijk gemaakt dat de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse arrondissementale justitieketen sterk wordt bemoeilijkt door de frictie tussen het verticale meer hiërarchisch getinte Directiemodel en de horizontale sturingscultuur van het Voorzittersmodel. Daarbij kent de ene organisatie een meer hiërarchische cultuur dan de ander. Ook in deze conceptuele benadering blijkt dat het bestaan van de spanningsboog centraal-decentraal invloed heeft op de mate van autonomie van de afzonderlijke organisaties tegenover de onderlinge afhankelijkheid. Dit leidt op verschillende momenten de ene keer minder en dan weer meer tot een gereserveerde opstelling van een of meer ketenpartners. Dit heeft tot gevolg de bevestiging dat binnen de publieke sector 'sec' de samenwerking tot aan de grenzen van haar mogelijkheden lijkt te komen.

Hoewel het Inspectiemodel een ander perspectief is komt het tegemoet aan de behoefte van de Centrale Overheid om nadrukkelijk invloed uit te oefenen binnen de regionale setting terwijl de implementatie vooral de verantwoordelijkheid is van de regio. Centraal kan een beleidskader op grote lijnen worden afgesproken tussen de betreffende ministeries en met de hoofdkantoren, terwijl regionaal gezocht kan worden naar de geëigende middelen om uitvoering te geven aan het beleid. Het Inspectiemodel biedt meer garanties door toevoeging van bedrijfsmatige variabelen om een efficiënte ketensamenwerking op te bouwen, omdat naast het gemeenschappelijk belang om een maatschappelijk resultaat te behalen, het individuele belang van overleven van een organisatie een rol speelt. Als organisatievorm kan het franchiseconcept worden geïntroduceerd. Het concept heeft een aantal kenmerken die vergelijkbaar zijn met intensieve samenwerkingsvormen binnen de publieke sector en het levert daarnaast bedrijfsmatige aanvullingen die meer zicht geven op succesvolle samenwerking binnen de publieke sector.





## **DEEL 4**

### **Conclusie en aanbevelingen**

‘From the top of the mountain ridge, Theseus could see the city of Athens shining in the distance, as though it housed the gods themselves. He realized he had overcome the evils of the road and now he had almost reached his destination.’ (Kuhl, 2003:2).



## Inleiding op deel 4

De conclusies en aanbevelingen zijn op de eerste plaats een grote uitdaging voor het AJB en daarmee voor de ketenorganisaties in het arrondissement Rotterdam. Zij zijn ook een oproep aan de landelijke overheid en de hoofdkantoren uit de justitiële sector om serieus werk te maken van regionalisering van de justitieketen door te zorgen voor een betere afstemming met betrekking tot het landelijk beleidskader enerzijds en door ruimte te bieden voor regionale integrale beleidsvoering anderzijds.

Deze nota geeft inzicht in de complexe context waarin regionale samenwerking tot stand moet komen. Regionale samenwerking is niet alleen een regionale zaak. De analyse heeft aangetoond dat beleidsvoering gelijktijdig plaatsvindt op alle bestuurslagen en op alle niveaus van sturend handelen. Dat impliceert ook dat een effectieve beleidsvoering binnen één bestuurslaag niet mogelijk is zonder dat dit impact heeft op de andere bestuurslagen met betrekking tot het onderhavig veiligheidsbeleid.

In het eerste deel is de ontwikkeling van het AJB geschetst, waarna specifiek op de Rotterdamse situatie is ingegaan. In het arrondissement Rotterdam is, naast invulling te geven aan de strategische en bestuurlijke functie, op operationeel niveau gekozen voor een concrete aanpak in samenwerking en werd aansluiting gezocht bij het collegeprogramma van de Gemeente Rotterdam waar het de PersoonsGebonden Aanpak van veelplegers en overlastgevers. In 'Gebonden in ketensamenwerking; een nieuwe Rotterdamse aanpak' stonden de mogelijkheden van een verregerende ketensamenwerking op operationeel niveau beschreven en ook de barrières die zich op de weg bevonden. De barrières in de samenwerking betroffen onder meer zaken als niet op elkaar afgestemde productieafspraken van de afzonderlijke organisaties, sterk afwijkende protocollen, afhankelijkheid van eigen hoofdkantoren en ministeriële afdelingen; afwijkende prioriteiten, wettelijke afhankelijkheden; financiële beperkingen; bezuinigingen en daarop volgende reorganisaties. Bij elkaar een bijzonder complexe context. Drie begrippenparen spelen in dit geheel voortdurend een rol: centralisatie - decentralisatie, relatieve autonomie en interdependentie en vrijwilligheid en vrijblijvendheid. De barrières zijn niet overwonnen. De problemen blijken niet alle binnen de invloedssfeer van het AJB te liggen.

De samenwerkingsproblematiek is in deze adviesnota omgezet in een sturingsvraagstuk met betrekking tot beleidsvoering. Er is sprake van een vervlechting van verticale sturing en horizontale samenwerking. Beleid wordt niet vanuit één centrum gemaakt en sturing vindt niet plaats vanuit één centraal punt. De beleidsontwikkeling verloopt niet volgens een aantal voorspelbare opeenvolgende fasen. Om dit in beeld te brengen is gebruik gemaakt van het analytisch raamwerk van 'Drie niveaus van bestuurlijk handelen.'

In deel 2 is met gebruikmaking van dit raamwerk een inzicht gegeven van het Nederlands bestuurlijk stelsel dat zich kenmerkt door een gedecentraliseerde samenstelling. Thorbecke beschouwt het bestuurlijk stelsel als een organisme, waarvan zowel de delen als het geheel zelf onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn en afhankelijk van elkaar zijn in hun functioneren. Sturing in een complexe setting heeft het karakter van governance hetgeen betekent dat er niet zozeer sprake is van een autoritaire bevelshuishouding maar meer van coördineren, middelen, matchen en bijsturen temidden van een veelheid aan actoren met als doel voorgesteld beleid te implementeren.

De noodzaak van toezicht is beschreven. Juist in een decentrale setting is met het oog op eenheid in bestuur en democratische legitimering toezicht een belangrijke factor. Bij een goed gebruik van toezicht als coördinatiemiddel kan de centrale overheid de gewenste invloed uitoefenen op

de regionale praktijk, terwijl er op regionaal niveau de ruimte is tot het nemen van initiatieven en ontwikkeling van regionaal beleid.

Samenwerken op regionaal niveau is een ingewikkeld proces, juist vanwege de vele verbindingslijnen met bovenregionale en landelijke afhankelijkheden binnen de afzonderlijke kolommen en de verticale relatie tussen de centrale overheid en het decentrale bestuur. Het complexe netwerk van relaties heeft in de directe samenwerking tot gevolg dat de organisaties als afzonderlijke entiteiten zich nog vaak te vrijblijvend opstellen. De samenwerkingsmogelijkheden zijn daardoor begrensd. Een vijftal variabelen blijkt bij voortduring een belangrijke rol te spelen: de complexiteit van het object van samenwerking, het wederzijds vertrouwen, de vrijwilligheid en vrijblijvendheid in de samenwerking, de relatieve autonomie en het karakter van de beleidsvoering. De impasse die kan ontstaan in de samenwerking laat zich bij beïnvloeding van deze variabelen niet of niet voldoende oplossen. Daarom is gekeken over de grens van de collectieve sector naar de marktsector op zoek naar variabelen met betrekking tot samenwerking, het concurrentieprincipe, de prijswerking, de informatiebinding en de financiële binding. Het organisatieconcept van franchising wordt geïntroduceerd als een geschikte vorm van samenwerking op operationeel niveau binnen de publieke sector, mits toegepast op een samenwerkingscontext die zich kenmerkt door een gezamenlijk probleemobject, een gezamenlijke resultaatverwachting en een markt die gebruik moet maken van de geleverde diensten en producten.

In deel 3 wordt aan de hand van besturingsmodellen en het analytisch raamwerk van Hill en Hupe de empirie van de Rotterdamse regio en met name de justitieketen geconfronteerd met de theoretische inzichten. Het raamwerk is bij de analyse gedetailleerd gevolgd om een gedifferentieerd beeld van de bestuurlijke omstandigheden te kunnen geven. Dit heeft geleid tot de in deel 4 opgesomde conclusies en aanbevelingen. Na een aantal algemene conclusies wordt eerst een voorstelling gegeven van de gewenste verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en het AJB. Met dat beeld zijn de daarop volgende aanbevelingen gemakkelijker te plaatsen. De aanbevelingen worden gedaan beginnend met en vanuit het perspectief van het AJB.

## 10. Conclusies en aanbevelingen

### 10.1. Algemene conclusies

Beleid wordt niet op één plaats gemaakt. Er is sprake van een proces van beleidsvorming en -uitvoering op macro-, meso- en microniveau, zowel op het handelingsniveau van bestuurlijke vormgeving als op dat van besluitvorming en sturingsinstrumentatie en het operationeel sturend handelen.

Niet alleen beleidsvorming, maar ook de uitvoering van beleid is een bestuurskundig vraagstuk. Afhankelijk van de context waarin de beleidsvoering plaatsvindt, varieert wat passend sturend handelen kan worden geacht. Dat handelen kan het karakter hebben van een Directiemodel, een Inspectiemodel of een Voorzittersmodel.

In de Nederlandse bestuurlijke context is er een voortdurende spanning tussen centrale en decentrale tendensen en tussen een streven naar relatieve autonomie en interdependentie. Deze spanningen passen binnen de democratische legitimering van het samengestelde bestuur en zijn in principe aanvaardbare polariteiten in onze samenleving. De tegenstelling centraal decentraal heeft vooral te maken met het politiek-bestuurlijk systeem. De oscillerende begrippen relatieve autonomie en interdependentie bepalen de institutionele verhoudingen. Zij zijn zo in de bestuurlijke cultuur gebakken dat in de onderhavige vraagstelling niet gezocht moet worden naar oplossingen voor deze spanningsvelden. De vraag is meer *hoe* met deze spanningsvelden om te gaan en *op welke wijze* sturing wordt gegeven.

Het gaat meer om het derde begrippenpaar van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Deze begrippen spelen vooral een rol binnen de institutionele relaties en op street-level. De complexiteit van het politiek-bestuurlijk systeem en de ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, waarbij zo veel partijen betrokken zijn, leiden tot een groot netwerk van intra-organisationale en interorganisationale verhoudingen, dat een overzichtelijke vorm van sturing vrijwel onmogelijk maakt. De vervlechting van afhankelijkheidsrelaties roept in een samenwerkingscontext vrijblijvend gedrag op en maakt van vrijwilligheid van inzet en medewerking een zeer belangrijk criterium. In deze complexe bestuurlijke wereld zal iedere organisatie en ieder organisatieonderdeel zijn strategische inschatting maken om vooral zelf te overleven of een meer machtige positie in te nemen.

### 10.2. Aanbevelingen met betrekking tot de positie van het AJB in de bestuurlijke context

In de inleiding is aangegeven dat het Ministerie streeft naar een versterking van de regionale infrastructuur. De bovenstaande conclusies brengen evenwel met zich mee dat aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking tussen de organisaties die het AJB vormen, zich niet kunnen beperken tot het AJB zelf. De adviesgroep geeft dan ook aanbevelingen die betrekking hebben op de context waarbinnen het AJB functioneert. De opbouw van deze paragraaf is als volgt. Eerst worden de functies die het AJB worden toegedicht nog eens benoemd, waarna een organogram wordt voorgelegd waarin de aanbevolen positie van het AJB nader wordt bepaald (paragraaf 10.2.1). Aansluitend worden in de daaropvolgende paragrafen aanbevelingen gedaan met betrekking tot het functioneren van het AJB op streetlevel (10.2.2) met betrekking tot de institutionele verhoudingen en in verband met het politiek-bestuurlijk systeem (10.2.3).

### 10.2.1. Positionering van het AJB

De drie functies van het AJB.

#### *Strategische functie:*

Het AJB dient te komen tot een regionaal justitieel beleid dat past binnen het landelijk kader en dat gericht is op prioriteitenstelling en vaststelling van beleid binnen de regio in samenwerking met het bestuur.

#### *Bestuurlijke functie:*

Het AJB, dat is samengesteld met de directies van de justitiële ketenorganisaties, heeft tot taak een samenwerkingsorganisatie te realiseren die in staat is op een adequate en efficiënte wijze het hoofd te bieden aan de problematiek van overlast en criminaliteit.

#### *Operationele functie:*

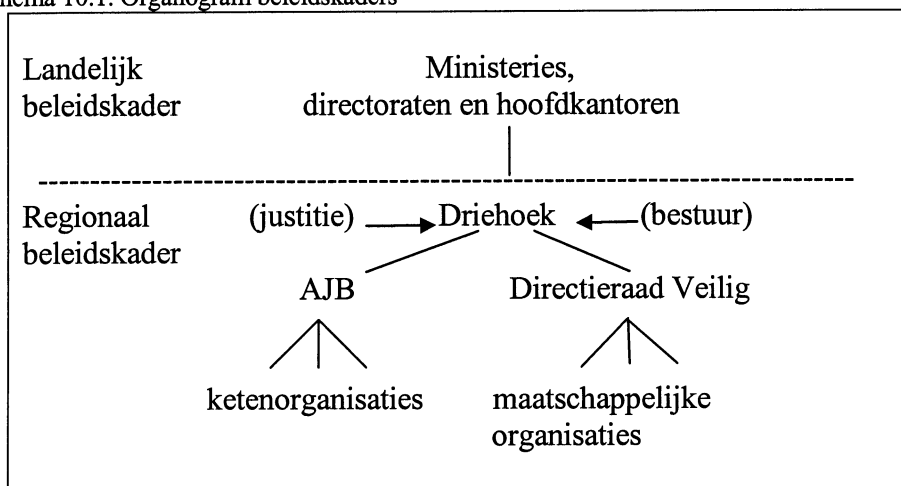
Het AJB heeft de verantwoordelijkheid te komen tot een werkbare afstemming tussen de ketenorganisaties op het gebied van procedures, taakverdeling en kwalitatieve programma's, teneinde een gerichte uitvoering van het beleid te bewerkstelligen.

#### *Positie van het AJB*

De positie van het AJB ten opzichte van de centrale overheid, het regionale bestuur (met name het bestuur van Rotterdam) en ten opzichte van de afzonderlijke justitiële ketenorganisaties moet naar de mening van de adviesgroep versterkt worden.

Hierbij zal het AJB niet uitgroeien tot een nieuwe bestuurslaag, maar als beraad van samenwerkende organisaties en als regiegroep ingepast moeten worden in de bestaande bestuurlijke structuur. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Schema 10.1. Organogram beleidskaders



Op het gebied van de bestuurlijke vormgeving verandert er in dit schema in wezen niet veel ten opzichte van het bestaande bestuurlijk stelsel. Des te meer is er sprake van wijzigingen in de verhouding tussen de centrale overheid en de landelijke hoofdkantoren aan de ene kant en de regionale bestuurlijke gremia op regionaal niveau aan de andere kant. Verder veranderen ook de posities van de regionale organisaties ten opzichte van elkaar.

Rekening houdend met het uitgangspunt dat beleid gemaakt wordt op iedere gelaagdheid van het bestuurlijk stelsel kan het volgende worden gesteld:

Het bepalen van het landelijk beleidskader met betrekking tot het veiligheidsbeleid en het vaststellen van prioriteiten wordt gedaan door de ministeries, hun directoraten en de hoofdkantoren. Het regionaal strategisch beleid, dat enerzijds past binnen het landelijk vastgestelde kader en anderzijds is geënt op de regionale behoeften met betrekking tot het veiligheidsvraagstuk, wordt bepaald door de Driehoek. Op grond van het strategisch plan van de Driehoek wordt het regionale justitie beleid vastgesteld door het AJB, dat in de Driehoek is vertegenwoordigd door de hoofdofficier van Justitie. Het AJB voert regie op de operationalisatie daarvan. Ten slotte worden de organisatieplannen door de afzonderlijke ketenpartners afgestemd op het plan zoals dat in het AJB in gezamenlijkheid is vastgesteld.

In dit model houdt het centrale bestuur toezicht op de beleidsvoering van de regionale Driehoek, waarbij de focus is gericht op het behalen van de resultaten die in het afgesloten gebiedscontract zijn vastgelegd. De Driehoek houdt vervolgens toezicht op de beleidsvoering van het AJB en de Directieraad Veilig. Het AJB ziet toe op het nakomen van afspraken die de organisaties in het AJB hebben gemaakt en op de uitvoering van de samenwerkingsprojecten in ketenverband. De ketenorganisaties zijn verantwoordelijk voor de levering en de kwaliteit van hun eigen diensten en producten en houden daar ook toezicht op. De democratische legitimatie is hiermee op een tweetal niveaus geregeld. Het overheidsbeleid - en dus ook het landelijk veiligheidsbeleid - wordt beoordeeld door het parlement. Op regionaal niveau wordt het beleid beoordeeld door de gemeenteraden.

#### 10.2.2. Aanbevelingen met betrekking tot het AJB op 'street-level'

Een goede flexibel opgebouwde keten is beter. 'Beter in de zin van sneller, goedkoper, beter, meer flexibel en met meer variëteit. Beter ook in de zin van doelgericht op het functioneren 'in de markt'. (...) Het adagium voor het ketentijdperk zou dan ook kunnen zijn: van meer van hetzelfde naar meer variëteit.' (Van Duivenboden et al., 2000:55) Het is beter te voorkomen dat een ketenorganisatie verwordt tot een nieuw instituut. Een instituut heeft de neiging een eigen gevestigde positie te kiezen met alle daarbij komende vormen van bureaucrativering en neiging tot verstarring. Een keten moet juist de flexibiliteit behouden om bij voortdurende alert te kunnen zijn op veranderingen in het object van de ketensamenwerking. De keten moet zich kunnen aanpassen en zichzelf zonodig kunnen wijzigen en vernieuwen.

Ten opzichte van elkaar is op lokaal niveau nog steeds sprake van redelijk grote onafhankelijkheid van de ketenorganisaties, veroorzaakt door de gebondenheid aan eigen hoofdkantoren. Aan de andere kant zijn de afzonderlijke organisaties niet in staat het maatschappelijk probleem van criminaliteit en overlast op te lossen. De justitiële organisaties zoeken telkens opnieuw contact met elkaar en met maatschappelijke organisaties teneinde een vorm van netwerkbenadering van de problematiek te organiseren, wetend dat zonder elkaar het probleem blijft bestaan. Deze spagaat werkt verlamdend.

Ten aanzien van het fenomeen AJB ten opzichte van de afzonderlijke ketenpartners is in de nota opgemerkt dat in de vormgeving niet is gekozen voor het instellen van een nieuwe bestuurslaag, maar wel een Beraad met invloed op het regionale justitiebeleid en met de rol van gesprekspartner voor het bestuur. De praktijk laat zien dat de afzonderlijke organisaties 'nog niet zover zijn' om zich in een dergelijke positie te schikken om allerlei redenen. In de regio zijn, buiten de vaststelling dat de maatschappelijke problematiek van de veiligheid de interdependentie een feit is, tal van ontwikkelingen die een nauwe samenwerking noodzakelijk maken. Deze ontwikkelingen worden economisch en politiek gestuurd. Te denken valt aan de bezuinigingen met de daarop volgende reorganisaties; de regionalisering van de reclassering en het Openbaar Ministerie; de pilot Terugdringen Recidive; de herdefiniëring van de domeinen door toewijzing van het elektronisch toezicht aan DJI en de penitentiaire programma's aan de

reclassering; de afbakening van de domeinen van het bestuur en de justitieketen door het Ministerie; de implementatie van GSB III; enzovoort. Dit leidt tot de noodzaak van herdefiniëring van de functie in de keten en die van de keten ten opzichte van het bestuur.

## Aanbevelingen

### *Met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving*

- De mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid zou meer moeten worden teruggedrongen. Teneinde het maatschappelijk resultaat te behalen (terugdringen criminaliteit en verhogen gevoel van de veiligheid) is een goed aangestuurd geheel van organisaties met een duidelijk beleid van groot belang. Het AJB zal meer dan tot nu toe het geval is een bindend Beraad moeten zijn. Het zal binnen de regionale justitieketen het hoogste orgaan moeten zijn, waaraan het uitvoeringsbeleid van de separate organisaties ondergeschikt is voor zover het gezamenlijk vastgesteld beleid betreft.
- Ter versterking van het AJB zou er besloten moeten worden om het AJB te zien als het enige justitieorgaan op regionaal niveau van waaruit andere organisaties (de Driehoek; gemeenten) op beleidsmatig niveau zouden moeten worden benaderd. Het belang om lokaal succes te hebben bij de implementatie van beleid is gemeenschappelijk en drijft organisaties naar elkaar toe.
- Het organisatieconcept van het AJB zoals dat tot nu toe wordt gebezigd, is dat van een platform. Wanneer de vrijblijvendheid wordt beperkt zoals hierboven is aangegeven, kunnen van daaruit nadere samenwerkingsketens ingesteld worden met betrekking tot specifieke samenwerkingsobjecten. De regie hierop wordt gevoerd door het AJB.
- Met in het achterhoofd de beperkingen van publieke samenwerking tot nu toe, zou met betrekking tot specifieke samenwerkingsprojecten een andere contractvorm tussen de partners gekozen moeten worden, waarbij gedacht moet worden aan een franchiseonderneming als organisatieconcept. Dit samenwerkingsconcept bindt partijen beter door contractuele afspraken waarbij vooral informatie en financiën prikkelen tot wederzijdse verbondenheid. Als voorbeeld kan de PersoonsGebonden Aanpak (PGA) dienen, die in de nota 'Gebonden in Ketensamenwerking' is uitgewerkt. Het PGA-bureau Justitie kan als franchisegever bilateraal contracten sluiten met afzonderlijke ketenorganisaties, waarbij afspraken gemaakt worden over inzet van formatie en specifiek aanbod van diensten, die nodig zijn voor persoonsgebonden trajecten. Het PGA-bureau zelf legt zich vast om de noodzakelijke communicatie te organiseren en de informatiestroom te verzorgen. Het verzorgt de noodzakelijke PR en rapporteert aan het AJB over de voortgang. Het signaleert knelpunten en neemt initiatieven om die knelpunten opgelost te krijgen. De kracht van de bilaterale contracten schuilt in de vereenvoudiging van de contractrelatie. De regie blijft in handen van een enkele eenheid, zijnde het PGA-bureau, terwijl iedere deelnemende organisatie als franchisenemer verantwoordelijk blijft voor uitvoering van werk op het eigen domein en voor de kwaliteit van de te leveren diensten. De franchisenemer weet zich verzekerd van een positie in een goed lopende keten en van een werkaanbod, dat in de regio als betekenisvol wordt beschouwd. (zie hoe via een strategisch plan van de Driehoek beleidsimplementatie plaatsvindt via AJB-plannen en daaruit voortvloeiende projectplannen) De 'PGA' is het handelsmerk, het logo, waaronder wordt gewerkt. PGA heeft verwachtingen geschapen binnen de regio. Dit geeft een grote uitdaging voor deelnemende organisaties en het open deuren en kansen om materiële faciliteiten. Het brengt ook risico met zich mee. Mislukken betekent materiële en immateriële schade voor de organisaties. Niet meedoen betekent evenwel het risico lopen om niet meer te beschikken over noodzakelijke informatie, kennis en contacten om op eigen domein nog volwaardig te kunnen opereren.



### *Met betrekking tot sturingsinstrumentatie*

- De deelname aan het AJB is enerzijds niet vrijblijvend, maar aan de andere kant kan een organisatie nu nog in alle ruimte zelf uitmaken wat zij zal investeren. Om succesvol te kunnen opereren in integrale samenwerking op lokaal niveau zouden meer sturingsinstrumenten gericht moeten zijn op het vergroten van de onderlinge afhankelijkheid.
- Om de beperkte vrijblijvendheid in relatie tot het AJB te accentueren zal een verplichte jaarlijkse financiële bijdrage vanuit de ketenorganisaties aan het AJB-verband moeten worden vastgesteld. Die bijdragen vormen een budget dat kan worden besteed aan gezamenlijke aangelegenheden als facilitaire en informatieve voorzieningen enzovoort.
- Het AJB rapporteert in voortgangsrapportages op het niveau van ontwikkeling en positionering aan het Ministerie van Justitie en op het niveau van uitvoerend handelen aan de Driehoek.
- Met betrekking tot uitvoeringsprojecten van ketensamenwerking kan de PGA wederom als voorbeeld dienen. Marktmechanismen op zichzelf werken slecht tussen publieke diensten, ‘want het gaat uit van hun onderlinge gelijkwaardigheid van publieke belangen, van hun onderlinge uitwisselbaarheid en van hun deelbaarheid. Het tegendeel is doorgaans het geval en vandaar dat we als overheid aangewezen zijn op het vinden van de juiste combinatie van functionele sturing en horizontale samenwerking.’ (Donner, 2003:5). Het publieke belang is geen garantie voor eensgezindheid in samenwerking bij de ketenorganisaties. Expliciteren van eigenbelang en daarop instrumenten inzetten kan samenwerking bevorderen. Kiezen voor het toelaten van variabelen uit het vrije marktconcept (concurrentie, prijswerking, informatie en financiële binding) zijn noodzakelijk, teneinde het publieke belang en het eigen belang in één concept samen te brengen. Deze variabelen zijn de sturingsmechanismen die in het concept kunnen worden ingezet.
- De concurrentie geldt daar waar ruimte is voor concurrentie (reïntegratieprogramma’s; detentie varianten). Concurrentie doet de behoefte om een product van hoge kwaliteit af te leveren groeien.
- De prijswerking zal met een goede ketensamenwerking zijn werk doen omdat de slagingskans van de trajecten stijgt. Meer waar voor je geld! De professionaliteit wordt verhoogd. Standaardisatie (herkenning; criteria voor een kwaliteitsproduct) vergroot de kans op een goede ketenafstemming. Transactiekosten worden sterk verminderd. Goede informatievoorziening werkt versnellend.
- De financiële binding kan worden bereikt door op grond van het strategisch plan van de Driehoek en de daarvan afgeleide plannen van het AJB subsidies aan organisaties te oormerken voor bepaalde beleidsprioriteiten of door de hoogte van de ketenfinanciering daarop af te stemmen ten koste van de subsidies aan de separate organisaties. Het AJB kan in dit laatste geval gebruik maken van de mogelijkheid van budgetoverheveling. Ook dit instrument kan de positieve concurrentie in de hand werken.
- Het belang van kennis en informatie moet een van de sterkste bindende elementen zijn voor de AJB-leden. In de literatuur wordt informatie ook als een economisch goed beschouwd. Het AJB moet naar mening van de adviesgroep zorgdragen voor een efficiënt informatie- en communicatiesysteem, waardoor de leden bij voortduring kunnen beschikken over alle relevante informatie.
- Het AJB legt dit alles vast in een convenant; bestuurlijk waar het gaat om de organisatievorm en operationeel waar het gaat om concrete implementatie.
- In 2005 zal vooralsnog tot een tussenvorm gekozen kunnen worden. Met name het franchiseconcept zou eerst in beperkte vorm als experiment moeten worden uitgetoet op een operationeel niveau. Het PGA-traject leent zich hiervoor uitstekend omdat de ‘PGA’ intussen al een handelsmerk is geworden dat verwachtingen heeft geschapen.

### *Met betrekking tot de operationele sturing*

- Op de achtergrond speelt mee dat afzonderlijke organisaties door hoofdkantoren worden gestuurd die geen prioriteit toekennen aan de regionalisering en de ontwikkeling van een sterk AJB.
- De voorzitter van het AJB zal zich nadrukkelijker (kunnen) manifesteren als vertegenwoordiger van het AJB naar buiten toe. Hij is in het kader van beleidsvoering namens het AJB gesprekspartner voor het bestuur en de landelijke overheid inzake regionale samenwerkingsvraagstukken.
- De directies koppelen de informatie vanuit het samenwerkingsorgaan AJB terug naar hun eigen instellingen en stellen hun organisatiebeleid daarop af. Zij verstaan zich met hun eigen hoofdkantoren, teneinde het kolombeleid en het regionale samenwerkingsbeleid op elkaar af te stemmen.
- Het AJB is samengesteld uit de directeuren van de regionale ketenorganisaties.
- Het AJB moet consequent en geregeld bijeenkomen. De agenda bestaat uit de volgende onderdelen: strategisch plan van de Driehoek en landelijke regionaliseringsvraagstukken; bespreken en vaststellen van een eigen beleidsmatig convenant en een operationeel convenant; de (jaar)plannen van de deelnemende ketenorganisaties voor zover die te maken (moeten) hebben met regionale samenwerking; bespreking van de operationele samenwerkingstrajecten zoals de PersoonsGebonden Aanpak, Terugdringen Recidive, de pilot Forensisch Toezicht; bespreking en vaststelling van gezamenlijk beleid ten opzichte van het bestuur, enzovoort.
- Het AJB stelt een agendacommissie in en maakt per dossier een van de deelnemers verantwoordelijk voor de voortgang en de bespreking van dat dossier.
- Het AJB stelt vast wie in verband met uitvoeringsprojecten gemachtigd is om als ‘franchisegever’ op te treden en contracten af te sluiten met ketenpartners.

### 10.2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de institutionele verhoudingen

Voor wat het AJB als eenheid betreft, is het begrip (relatieve) autonomie niet echt aan de orde. Het is geen zelfstandig orgaan. Er ligt geen wettelijke bevoegdheid aan ten grondslag. Het is een verzameling van relatief autonome organisaties die in hun vertegenwoordigende directies functionarissen hebben die de noodzaak van samenwerken onderschrijven en de wederzijdse afhankelijkheid erkennen, maar die op andere wijze met handen en voeten gebonden zijn aan instellingsbeleid. Voor de afzonderlijke organisaties is de autonomie ten opzichte van elkaar binnen het AJB dus groot. Toch heeft het AJB een symboolfunctie van het streven naar eenheid en slagkracht. Als orgaan moet het nog een ontwikkeling doormaken.

Intern (binnen AJB-verband) is het AJB in zijn prille ontwikkeling door de verschillende partijen verschillend ervaren. De deelnemende organisaties stappen in het verband, enerzijds omdat het ministerie daartoe opdracht heeft gegeven en anderzijds omdat helder is dat samenwerking moet. Maar dit betekent niet dat deze organisaties zich in hun geheel hebben aangeboden aan het AJB. De positie is ook sterk verschillend. Denk hierbij aan de wettelijk zelfstandige positie van de rechtbank en de positie van de politie, waarvan de korpschef ook lid van de Driehoek is. Sommige organisaties bestaan niet alleen uit een justitiegebonden eenheid. En verder is er een sterke neiging om de eigen instituten te handhaven. De verticale opbouw in de kolommen draagt er zorg voor dat er op horizontaal niveau niet gemakkelijk sprake is van intensieve samenwerking waarbij ‘de open organisatie’ kenmerkend is. Niet alle partijen schuiven zonder meer aan tafel aan. Zo is de politie als belangrijke partner lange tijd afwezig geweest. Anderzijds is er de behoefte bij bijvoorbeeld de TBS-kliniek de Kijvelanden om als vaste partner deel te nemen aan het beraad, hetgeen ook gaat gebeuren. Dit roept bij sommige andere deelnemers weer voor hen ongewenste concurrentiegedachten op.

Extern zijn er ook verschillende meningen over de ontwikkeling van het AJB. Het ministerie van Justitie heeft de ontwikkeling van het AJB in het kader van regionale samenwerking geëntameerd, terwijl tegelijkertijd verscheidene afdelingen van datzelfde ministerie en meer verzelfstandigde afdelingen als het Parket-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak en daarnaast de verschillende hoofdkantoren de invloed op de eigen kolom volop willen handhaven. Het één sluit het ander niet uit in theoretische zin. Maar in de praktijk levert dit spanningsveld knelpunten op in pogingen om de eigen positie te behouden bij het stellen van afzonderlijke prioriteiten en targets tegenover de gezamenlijke inzet waar andere activiteiten gevraagd worden; of standaardisatie van programma's en procedures, die goedlopende ketensamenwerking in de weg staan. Het gemeentebestuur in Rotterdam beziet deze ontwikkelingen eveneens met gemengde gevoelens. Enerzijds zit men niet te wachten op een nieuw machtsblok dat de invloed van het bestuur zou kunnen beperken; anderzijds is en sterke justitieketen ook een goede gesprekspartner waarmee heldere afspraken te maken is.

Vooralsnog is het AJB nog niet in die sterke positie gekomen. Zeker wanneer er sprake zal zijn van een gekozen burgemeester, zal er sprake zijn van een verhevigde positiestrijd, waarbij de verhoudingen opnieuw onder spanning zullen komen te staan.

Op het niveau van sturingsinstrumentatie bestaat er op dit moment de periodieke voortgangsrapportage van het AJB aan het ministerie. Het AJB kent een startovereenkomst. Verscheidene werkgroepen hebben eindrapportages afgeleverd. Opvallend is dat ondanks pogingen daartoe nog geen operationeel convenant in het AJB is afgesloten. Het AJB heeft wel een implementatienota 'Gebonden in ketensamenwerking; een nieuwe Rotterdamse aanpak' geproduceerd met als doel de PersoonsGebonden Aanpak in werking te stellen. In de praktijk blijken de 'standard operating procedures' van de belangrijkste organisaties slechts ten dele op elkaar te zijn afgestemd. Overigens is als conclusie te trekken dat dit in dit stadium heel begrijpelijk is c.q. een natuurlijke gang van zaken. Het veranderen van deze – aan wet gebonden en ook cultuurgebonden - werkwijzen kan jaren kunnen duren. Bij voorstellen tot aanpassingen moet hiermee dan ook rekening gehouden worden.

Op het operationele sturingsniveau kan worden vastgesteld dat in AJB-verband een maal per zes weken vergaderd wordt, waarbij de meest belangrijke onderwerpen met regelmaat en goed voorbereid aan de orde komen. Wat opvallend is, is dat de agendavoering te nadrukkelijk een activiteit van het Openbaar Ministerie is. Dit belemmert de ontwikkeling tot een hechte eenheid en biedt organisaties de mogelijkheid zich aan samenwerkingsverantwoordelijkheden te onttrekken.

De voorzitter van het AJB onderhoudt de contacten met de Directieraad Veilig, heeft bilaterale contacten met de directies van de regionale organisatieafdelingen en verhoudt zich met de belangrijke functionarissen van het ministerie van Justitie. Hij heeft incidenteel ook contacten met landelijke directies van de justitiële organisaties.

## Aanbevelingen

### *Met betrekking tot bestuurlijke vormgeving*

- De relatieve autonomie van de afzonderlijke (landelijke) organisaties versus hun interdependentie zal, hoe men het ook wendt of keert, een gegeven zijn, waarmee men moet leven. In het kader van de regionale samenwerking is het wenselijk om de afhankelijkheid tussen de regionale justitiële organisaties te versterken ten koste van die tussen de separate organisaties en gemeente(-lijke diensten) en in zekere mate ook tussen de regionale organisaties en hun hoofdkantoren.
- Organisaties die zich in het AJB hebben verenigd moeten in overweging nemen om in de toekomst niet meer zonder 'instemming van het AJB' - dat betekent getoetst aan de gezamenlijke afspraken - bilaterale cont(r)acten aan te gaan met andere bestuurlijke en

maatschappelijke organisaties, wanneer die contacten het domein van het AJB raken. Deze nieuwe verhouding levert niet zozeer een nieuw instituut op, maar wel een nieuwe verbondenheid, welke zowel het landelijk als het regionale niveau stimuleert tot meer integratie van beleid.

#### *Met betrekking tot sturingsinstrumentatie*

- In de nieuwe verhoudingen zou er als uitwerking van het strategisch beleidsplan van de Driehoek zowel een gemeentelijk als een AJB-implementatieplan moeten bestaan in relatie tot welk de afzonderlijke organisaties hun werk inrichten, inclusief de overeenkomsten met andere organisaties. Dit zal een AJB-beleid en een AJB-keurmerk zeer ten goede komen; en ook een integraal regionaal beleid.
- De afzonderlijke justitiële organisaties zijn voor een regionale aanpak sterk afhankelijk van hun eigen hoofdkantoren. Plaatselijke directeurs en managers worden door hun directies aangesproken op behaalde individuele resultaten (productietargets) en worden belemmerd in hun acties met betrekking tot een integraal regionaal beleid. Het zou wenselijk zijn wanneer de centrale overheid en de landelijke hoofdkantoren tot meer gezamenlijk beleid zouden komen en dat – zoals hierboven ook al is aangegeven – in de vorm van een integraal beleid aan de regio voorleggen.
- In een verregaand sturingsconcept moet de Driehoek een centrale rol kunnen spelen bij de integrale aanpak door de rol van toezichthouder te krijgen op de implementatie en uitvoering van het regionale beleid. Dan is het de Driehoek die een contract afsluit met de centrale overheid, die dan automatisch met een integraal voorstel zal moeten komen. Het centrale toezicht op de regionale beleidsvoering is gericht op het strategisch plan van de Driehoek en de terugrapportage.
- Wanneer de sturingsinstrumentatie op deze wijze wordt ingezet, veranderen de verhoudingen zich niet alleen tussen de ketenpartners, maar ook tussen de justitieketen en het bestuur én de verhouding tussen de regio en de landelijk autoriteiten.
- De justitiële organisaties hebben een in de wet vastgelegde verplichting enerzijds en aan de andere kant is het dienen van het algemene belang uit principe geen vrijblijvende aangelegenheid. Dit is een norm, zoals de wet ook een norm is. Samenwerking is derhalve geen vrijblijvende aangelegenheid; integendeel. Hierop kan worden ingespeeld door de jaarlijkse plannen van de afzonderlijke organisaties te toetsen aan het AJB convenant en het strategisch beleidsplan.
- Een beter en meer integraal beleid op centraal niveau zal leiden tot betere aansturing van de regionale delen. Niet alleen het object van samenwerking zou een gemeenschappelijk belang moeten zijn, maar ook de optelsom van ieders eigenbelang. Vooralsnog is het AJB een Beraad van organisaties die gezamenlijk de opdracht hebben tot een samenwerkingconvenant te komen in 2005. Ten behoeve van goede regionale samenwerking is het noodzakelijk decentrale afdelingen van de organisaties meer ruimte te bieden om tot werkelijke regionale afspraken te komen. Het AJB moet zijn strategische, bestuurlijke en operationele functie beter kunnen uitoefenen. In een context zoals die in deze aanbevelingen is geschetst is dat goed mogelijk.

#### *Met betrekking tot het operationele sturingsniveau*

- Regelmatige contacten tussen (vertegenwoordigers van) het Ministerie en de regio (Directieraad Veilig en/ of de Driehoek) moeten worden gehandhaafd en versterkt.
- Symposia van de justitieketen als die van juni 2003 kunnen de ontwikkeling van justitieketen bevorderen.
- Regionale bijeenkomsten en werkconferenties tussen de justitieketen en het bestuur met betrekking tot belangrijke gezamenlijke beleidsprioriteiten zullen de samenwerking tussen beide sectoren kunnen bevorderen.

#### 10.2.4. Aanbevelingen met betrekking tot het politiek-bestuurlijk systeem

De ruimte voor ontwikkeling van het AJB als sturingsinstrument is wel gegeven, maar het is niet helder in hoeverre men ook echt zal/ kan toelaten dat AJB een werkelijke sterke positie krijgt (institutionalisering). Er lopen tal van verticale lijnen tussen centrale overheden en regionale afdelingen. Er zijn tientallen subsidiemogelijkheden met even zovele toezichhoudende acties en verantwoordingsafspraken. Een aantal organisaties zoals onder meer de politie, de verslavingszorg en de Jeugdzorg zijn gerelateerd aan meer dan één ministerie. Zij worden van verschillende zijden gesubsidieerd en hebben daarom zowel intern als extern uiteenlopende belangen. Die organisaties zijn derhalve niet in hun geheel beschikbaar voor het AJB. Dit biedt de ruimte tot individuele opvattingen of dwingt tot keuzes, welke beperkingen of vertragingen kunnen opleveren voor de ontwikkelingen specifiek met betrekking tot het AJB.

Het gaat om het spanningsveld van centralisatie – decentralisatie. Aangetoond is dat er verschillende verschijningsvormen bestaan: de klassieke verticale indeling Rijk, Provincie en Gemeente is er een, waar de regio als nieuwe laag een steeds belangrijker rol speelt en de horizontale decentralisatie bij de vorming van sectoren en daarbinnen weer die van de kolommen. Dit spanningsveld is een gegeven, waarmee het AJB zal leven. Het aantal knelpunten van de samenwerkingsproblematiek kan door aanpassingen binnen de bestuurlijke vormgeving worden gereduceerd.

#### Aanbevelingen

##### *Met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving*

- Allereerst bevestigt de adviesgroep het AJB-standpunt niet te besluiten tot een nieuwe bestuurslaag. Het huidige politiek-bestuurlijk systeem laat een nieuwe bestuurslaag niet gemakkelijk toe vanwege de complicerende werking ervan. Het ministerie heeft zich daarover al heel duidelijk uitgelaten. De institutionele verhoudingen zijn niet op korte of middellange termijn wezenlijk te wijzigen, terwijl de concrete maatschappelijke problematiek van overlast en criminaliteit vraagt om een adequate aanpak binnen een afzienbare termijn. Daarbij komt nog dat een nieuwe bestuurslaag binnen de justitieketen een sterk complicerend fenomeen zou zijn ten opzichte van het gemeentebestuur c.q. gemeentelijke besturen en de Driehoek. Dit terwijl juist op regionaal niveau sprake zou moeten zijn van een goede samenwerking omdat justitiële en bestuurlijke organisaties alleen gezamenlijk de maatschappelijke problemen het hoofd kunnen bieden.
- Voor een regionale aanpak zou meer ruimte tot initiatief in het bestuurlijk systeem moeten komen om tot daadwerkelijke aanpassingen ten gunste van een effectieve samenwerking te komen. Het zou in de praktijk betekenen dat het AJB duidelijk wordt gepositioneerd en dat zijn voorzitter meer bevoegdheden tot handelen zou moeten hebben. Die bevoegdheden worden hem door de ketenpartners aangereikt. Enerzijds zal het AJB als strategisch beraad zijn functie moeten behouden en uitbouwen, terwijl het anderzijds als eenheid de gesprekspartner moet zijn voor het bestuur en de centrale overheid voor de beleidsvoering op regionaal niveau met betrekking tot het dossier veiligheid. De hoofdofficier vertegenwoordigt de keten.
- Het regionale platform waarin het AJB zich als geheel vertegenwoordigd zal moeten weten, is de Driehoek, waarin de hoofdofficier van Justitie samenkomt met de burgemeester als vertegenwoordiger van het bestuur en de korpschef.
- De Driehoek is op het gebied van veiligheid het aangewezen regionale orgaan met de strategische functie, dat zich ter voorbereiding van het beleid en besluitvorming hierover verstaat met de gemeente en de centrale overheid.

### *Met betrekking tot de sturingsinstrumentatie*

- In het politiek-bestuurlijk design zou meer aandacht moeten zijn voor een juiste verhouding tussen landelijke algemene beleidslijnen en regionale operationele uitwerking, afgestemd op de regionale situatie. Het gewenste regionale beleidskader dat noodzakelijk is voor een integrale aanpak van veiligheidsproblemen zou zich ook op landelijk niveau moeten weerspiegelen. Er zou meer ruimte moeten komen om regionale initiatieven binnen aanvaarde landelijke kaders een kans te geven. Dit kan gebeuren middels regelarme gebiedscontracten, waarbij het toezicht op de implementatie en uitvoering zo dicht mogelijk bij de regio gelegd zou kunnen worden (Thorbecke's visie). Dat contract zal tussen de centrale overheid en de Driehoek moeten worden afgesloten. Met behulp van instrumenten als doeluitkeringen en projectuitkeringen kunnen op grond daarvan regionale initiatieven worden gestimuleerd en tevens onderhevig blijven aan de centrale aansturing.
- De Driehoek zal in deze constructie verantwoordelijk zijn voor het regionale strategische plan, waarbij de nadere uitwerking van het justitiële deel onder de verantwoordelijkheid valt van de hoofdofficier als voorzitter van de totale regionale justitiële keten. In het kader van een goede afstemming tussen centraal en decentraal zou het wenselijk zijn om de coördinatie en toezichtlijnen te beperken en dit regionaal vertegenwoordigend orgaan aan te spreken op het regionale veiligheidsbeleid.
- Deze regionale setting impliceert dat op landelijk niveau overeenstemming moet worden bereikt tussen de betrokken ministeries en de verschillende hoofdkantoren over een landelijk raamwerk van beleid en landelijke prioriteiten als strategische uitgangspunten met als doel een 'gezamenlijke opdracht' te formuleren aan de Driehoek. Een integrale opdracht middels het reeds genoemde meerjarige gebiedscontract zal veel van de huidige barrières binnen de regionale samenwerking kunnen opruimen.

### *Met betrekking tot het operationele niveau*

- Op het macro operationele niveau zal derhalve - meer nadruk dan tot nu toe het geval is - de aandacht gericht moeten worden op het overleg tussen de centrale overheid en de Driehoek met een verantwoordingssystematiek middels rapportages.
- De bestaande kolommen van de separate justitiële organisaties stemmen hun punten van overleg af op die van de centrale samengestelde agenda; samengesteld door afstemming van beleid van de verschillende ministeries. De ontwikkeling van die agenda geschiedt door het bijeenbrengen van landelijke en regionale behoeften.

## 10.3. Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het karakter van sturing

Aan de hand van de drie modellen van beleidsvoering (Directiemodel, Inspectiemodel en het Voorzittersmodel) is aannemelijk gemaakt dat de regionale samenwerking binnen de Rotterdamse arrondissementale justitieketen wordt bemoeilijkt door de frictie tussen de verticale meer hiërarchisch getinte Directiemodel of bevelsstructuur binnen de kolommenstructuur en de horizontale sturingscultuur van overreding ofwel het Voorzittersmodel. Deze vermenging van verschillende sturingsculturen – zo is aangetoond – leidt tot een impasse in de ontwikkeling van de regionale samenwerking.

De aanbevolen positionering van het AJB ten opzichte van de bestuurlijke instituties leidt tot de mogelijkheid tot een meer consistent model van beleidsvoering.

- In de verticale lijn komt het Inspectiemodel tegemoet aan de behoefte van de centrale overheid om nadrukkelijk invloed uit te oefenen binnen de regionale setting terwijl de implementatie vooral de verantwoordelijkheid is van de regio. Centraal kan een beleidskader op grote lijnen worden afgesproken tussen de betreffende ministeries en met de hoofdkantoren, terwijl regionaal gezocht kan worden naar de geëigende middelen om uitvoering te geven aan het beleid.

- In de horizontale lijn blijft het Voorzittersmodel onverkort van kracht. Uitgaande van de gewenste regionale samenwerking van de ketenorganisaties, ligt een karakter van sturing voor de hand, dat uitgaat van overreding. De aanpak volgens het Inspectiemodel in de verticale lijn prikkelt in de horizontale lijn de organisaties tot het bereiken van overeenstemming in beleid.
- Het AJB zal als regieplatform vooral op basis van overleg en overtuigen tot een gezamenlijk en gedragen beleid moet komen. Bij de operationele uitwerking is het het Inspectiemodel de meest bruikbare vorm van sturing, juist vanwege het meer bedrijfsmatige karakter en het zakelijke belang van goed presteren teneinde ‘gezond’ te overleven.
- Wanneer de landelijke overheid zal besluiten tot gebiedscontracten die met de Driehoek zijn afgesloten, is er sprake van een meer consequente vorm van sturing.
- Wanneer deze situatie vooralsnog niet bereikbaar is kunnen dergelijke contracten op onderdelen mogelijk wel rechtstreeks met de regionale justitieketen worden afgesloten.

De druk om maatschappelijke resultaten te behalen is in Rotterdam zo groot dat de organisaties zich niet een te lange periode kunnen permitteren om tot een vergelijk te komen, welke ook nog succes zal opleveren. In de praktijk is door het AJB een weg ingeslagen die verwachtingen heeft gewekt bij de omgeving; het ontwikkelt zich in zijn strategische functie door pogingen te komen tot een gezamenlijk beleid en een sterkere positie ten opzichte zijn omgeving; het groeit in zijn bestuurlijke functie waar het een structuur van samenwerkende organisaties opbouwt en in zijn operationele functie onder andere door te komen tot afstemming van procedures en prioriteiten en door uitdagingen aan te gaan als de PersoonsGebonden Aanpak.

Met het overnemen van de aanbevelingen, welke niet zonder medewerking op alle bestuurslagen kan geschieden, is een slagvaardiger beleidsvoering op het veiligheidsvraagstuk mogelijk. In de contextuele benadering van beleidsvoering gaat het om willen en kunnen. Waar een wil is, is een weg. Met deze aanbevelingen zijn de mogelijkheden daartoe verruimd.





## LITERATUUR

- AJB Rotterdam (2001), *Aanvraag inzake Bijdrageregeling*, d.d. 27 september 2001, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2002), *Voortgangsrapportage Bijdrageregeling regionale samenwerking Arrondissementaal Justitieel Beraad Rotterdam 2002*, d.d. april 2002, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003a), *Aanvraag inzake Bijdrageregeling regionale samenwerking 2004-2005*, d.d. 22 december 2003, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003b), *Gebonden in ketensamenwerking, een nieuwe Rotterdamse aanpak*, beleidsnota d.d. 13 oktober 2003, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003c), *Intensivering PGA*, brief d.d. 13 oktober 2003 aan de Directieraad Veilig Rotterdam, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003d), *Oplegnotitie pilot Versterking Regionalisering*, intern memo d.d. 26 november 2003, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003e), *Pilot Versterking Regionalisering*, brief d.d. 27 november 2003 aan de Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2003f), *Beleidsnota AJB*, aanbiedingsbrief d.d. 8 december 2003 aan het College van procureurs-generaal, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2004a), *Verantwoording Bijdrageregeling regionale samenwerking 2001-2003*, d.d. april 2004, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2004b), *Pilot Versterking Regionalisering*, brief d.d. 30 maart 2004 aan de Directeur van de Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, Rotterdam.
- AJB Rotterdam (2004c), *Concept afspraken pilot Versterking Regionalisering*, brief d.d. 12 mei 2004 aan de Directeur van de Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, Rotterdam.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Scott, Foresman & Company, Glenview/ London.
- APJ Rotterdam (2004a), *PersoonsGebonden Aanpak-Jeugd*, concept d.d. 20 april 2004, Rotterdam.
- APJ Rotterdam (2004b), *Activiteitenplan 2004-2006*, d.d. 2 juni 2004, Rotterdam.
- Babbie, E. (1986), *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Co., Belmont California.
- Berle, A.A. and G.C. Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property, Commerce Clearing House*, (new edition 1991), New York.
- Bezemer, J.C. (1990), *Praktijkboek voor franchising en commerciële samenwerking*, Kluwer bedrijfswetenschappen, Deventer.
- Bleker, H. en W.M. van den Bremen (1983), *Macht in het binnenlands bestuur: een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen*, Kluwer, Deventer.
- Boer&Croon (2002), *'Eendracht maakt macht', versterking van de keten van de justitiële partners in het arrondissement Rotterdam*, onderzoeksrapport in opdracht van het AJB Rotterdam, d.d. 29 augustus 2002, Amsterdam.
- Braam, A. van (1989), *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Martinus Nijhoff, Leiden.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/ Antwerpen.
- Cachet, A. en A. van Sluis (1994), Het OM en sturing van de politie: pretenties, prestaties en ambities, in: H. de Doelder, R.M.G.E. Foqué en R.A.F. Gerding (reds.) (1994), *Taak en functioneren van het OM*, Gouda Quint, p. 121-150.
- Coase, R.H. (1937), The Nature of the Firm, in: *Economica*, vol. 4, p. 386-405, (herdruk in: R.H. Coase, 1988, *The firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago).

- Commissie Openbaar Ministerie (1994), *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- DeltaBouman, Parnassia, De Jellinek, Centrum Maliebaan (2004), *Veelplegers vragen om gecombineerde aanpak*, brief d.d. 25 maart 2004 aan de burgemeesters van de G4, in afschrift aan de hoofdofficier van Justitie te Rotterdam, Rotterdam.
- Demmink, J. (2003), *Zou je niet de uitvoering van veel rompslomp bevrijden als je rechtstreekse regelgeving ook rechtstreeks vertaalt naar de uitvoering?*, verslag van interview met de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie d.d. 13 oktober 2003, www.justitie.nl
- Ditfurth, H. von (1972), *In den beginne was er waterstof*, Meulenhoff, Zwolle.
- Donner, J.P.H. (2003), *Samenwerken werkt*, Speech van de minister van Justitie ten behoeve van de conferentie 'Samenwerken werkt' d.d. 11 juni 2003, 's-Gravenhage.
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in't Veld (red.) (2000), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht.
- Engwirda, I. (2004), In vrijheid verbonden. De kunst van regisseren: sturen op resultaat, regisseren in samenwerking, in: *Publiek Management*, interview met o.a. W.J. Strootker over de keten rondom veelplegers, april 2004, p. 48-51.
- Frouws, J. en R. van Broekhuizen (2000), *Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij. Een verkenning van beleid, markt, technologie en actoren*, werkdocument 75, Rathenau Instituut, Den Haag.
- Frissen, P.H.A. en B.C. de Zwaan (1994), Het OM als bestuurskundig fenomeen, in: H. de Doelder, R.M.G.E. Foqué en R.A.F. Gerding (reds.) (1994), *Taak en functioneren van het OM*, Gouda Quint, p. 87-102.
- Gemeente Rotterdam (2001), Programmabureau Veilig (2001), *Versterking veiligheid Rotterdam. Vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven*, d.d. 18 oktober 2001, behorend bij raadsstuk 2001-723, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2003), Directieraad Veilig, *Verslag overleg d.d. 30 oktober 2003*, verslag inzake intensivering PGA, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2004a), Programmabureau Veilig, *Notitie inzake veelplegers*, d.d. 26 mei 2004, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2004b), College van Burgemeester en Wethouders, *GSB-III/ MOP Rotterdam*, brief d.d. 30 juni 2004 aan de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2004c), Programmabureau Veilig, *GSB/ MOP*, brief inzake 'Rotterdam: veelbelovend maar uit balans' Concept Meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP); opgesteld ten bate van de derde tranche van het grotestedenbeleid, de periode 2005 t/m 2009, versie 30 juni 2004, d.d. 1 juli 2004, Rotterdam.
- Glasbergen, P. (1988), Voortgang en vooruitgang in de bestuurskunde, in: *Bestuurswetenschappen*, (1988)2, p. 86-96.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1992), *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de Beleidkunde*, Coutinho, Muiderberg.
- Hanf, K.I. en F.W. Scharpf (eds.) (1978), *Interorganizational Policymaking: limits to coordination and central control*, SAGE publications, London.
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum.
- Hill, M. and P.L. Hupe (2002), *Implementing Public Policy*, SAGE Publications, London/ Thousand Oaks/ New Delhi.
- Howlett, M. and M. Ramesh (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto.
- Huberts, L.W.J.C., S. Verbeek, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel (2004), *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

- Hupe, P.L. (2003), Operationeel bestuur. Over politiek-bestuurlijk management van beleidsuitvoering, in: *Bestuurswetenschappen*, (2003)1, p. 35-46.
- Hupe, P.L. en S.G. Stanmeyre (1993), *Beleidsvorming via projecten: handleiding voor projectmanagement in de beleidspraktijk*, Onderzoeksprogramma 'Beleid en sturing in Complexe Netwerken', working paper nr. 6, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Kickert, W.J.M. (1991), *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek*, oratie EUR, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.) (1988), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Kuhl, J.J. (2003), *Thales of the Immortal Night*, <http://www.business-resolutions.com/starmyths/myths/coronaborealis2.htm>
- March, J.G. and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, Free Press/ Collier MacMillan, New York/ London.
- Maso, I. (1987), *Kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel/ Amsterdam.
- Maso, I. en A. Smaling (1990), *Objectiviteit in kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel/ Amsterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Samenwerken aan de Krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSBIII)*, d.d. 21 april 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (1999), Bestuursraad, *Versterking justitiële samenwerking*, brief d.d. 3 augustus 1999 aan de justitiële organisaties, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2000a), Directie Algemene Justitiële Strategie, *Hoofddlijnen Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking justitiële organisaties (MVRs)*, d.d. 22 december 2000, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2000b), Directie Algemene Justitiële Strategie, *Voorstel projectopdracht arrondissementaal justitieoverleg*, d.d. 28 maart 2000, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2001a), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Bijdrageregeling ten behoeve van regionale afstemming en samenwerking tussen justitiële organisaties (Bijdrageregeling regionale samenwerking)*, d.d. 5 juni 2001, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2001b), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Preventie, Jeugd & Sanctiebeleid, *Aanvraag Bijdrageregeling regionale samenwerking*, brief d.d. 25 oktober 2001, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2001c), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Preventie, Jeugd & Sanctiebeleid, *Regionale samenwerking justitiële organisaties*, brief met conclusies conferentie 'Werken aan samenwerken', d.d. 25 september 2001, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2001d), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties, *Eendracht maakt macht, voorstellen ter verbetering van de afstemmingen samenwerking tussen de justitiële organisaties op arrondissementniveau en met het lokaal bestuur*, d.d. januari 2001, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2002a), *Naar een veiliger samenleving*, aanbiedingsbrief inzake het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 16 oktober 2002, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2002b), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Eerste voortgangsrapportage Bijdrageregeling regionale samenwerking*, brief d.d. 15 juli 2002, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2003a), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Bijdrageregeling ten behoeve van regionale afstemming en samenwerking tussen justitiële organisaties (Bijdrageregeling regionale samenwerking 2004-2005)*, d.d. 10 november 2003, 's-Gravenhage.

- Ministerie van Justitie (2003b), Bestuursraad, Samenvatting Plan van aanpak Besturingsconcept Justitie, in: *Justitie Magazine*, (2003)5, p. 28-29.
- Ministerie van Justitie (2003c), Bestuursraad, *Uitkomsten van de conferenties van de Bestuursraad over de besturing van Justitie*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2003d), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties en Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, *Vierde voortgangsrapportage Meerjarenprogramma versterking regionale samenwerking justitie organisaties (MVRs)*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2003e), *Naar een veiliger samenleving*, brief over de intensieve aanpak van veelplegers aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 20 mei 2003, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2003f), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Evaluatie bijdrageregeling regionale samenwerking*, eindrapport, d.d. 8 mei 2003, Hoofddorp.
- Ministerie van Justitie (2004a), Bestuursraad, *Voortgangsrapportage programma's verbetering justitiebesturing*, d.d. 12 maart 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004b), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Toekenning Bijdrageregeling regionale samenwerking 2004-2005*, brief d.d. 1 maart 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004c), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, *Pilot Versterking Regionalisering*, brief d.d. 5 april 2004 van de Directeur-Generaal aan de hoofdofficier van Justitie te Rotterdam, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004d), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Reclassering en Veelplegers*, brief d.d. 3 mei 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004e), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Kort verslag bijeenkomst ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeesters van de G4*, d.d. 23 maart 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004f), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Concepttekst voor package-deal veiligheid tussen de ministers van BZK en Justitie enerzijds en de burgemeesters van de G4, gericht op het uitvoering geven aan de doelstellingen 'Naar een veiliger samenleving'*, d.d. 31 maart 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004g), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Concepttekst voor package-deal veiligheid tussen de ministers van BZK en Justitie enerzijds en de burgemeesters van de G4, gericht op het uitvoering geven aan de doelstellingen 'Naar een veiliger samenleving'*, d.d. 2 april 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004h), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Conclusies en procesafspraken van het bestuurlijk overleg Kabinetsdelegatie met delegatie G30 over uitwerking stelsel GSBIII (Nota Samenwerken aan de Krachtige stad)*, concept d.d. 8 april 2004 na overeenstemming over Beleidskader GSB, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004i), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, *Verslag bestuurlijk overleg veelplegers*, verslag d.d. 21 april 2004 van het overleg tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeesters van de G4, d.d. 21 april 2004, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Justitie (2004j), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Grote stedenbeleid 2005-2009*, brief d.d. 28 mei 2004 aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal, 's-Gravenhage.

- Ministerie van Justitie (2004k), Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Aanpak veelplegers in relatie tot GSBIII, brief d.d. 28 mei 2004 aan de burgemeesters van de G30*, 's-Gravenhage.
- Morgan, G. (1986), *Images of organizations*, Sage, Beverly Hills [etc.].
- Openbaar Ministerie (2003a), College van procureurs-generaal, *Financiering regionale samenwerking na 2005*, brief d.d. 15 december 2003, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2003b), College van procureurs-generaal, *Houtskoolschets*, concept d.d. 23 juni 2003, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004a), College van procureurs-generaal, *Reclassering en Veelplegers*, brief d.d. 14 mei 2004, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004b), College van procureurs-generaal, *Veelplegersbeleid*, brief d.d. 9 februari 2004, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004c), College van procureurs-generaal, *Grotestedenbeleid III*, brief d.d. 11 mei 2004, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004d), College van procureurs-generaal, *Aanpak veelplegers in relatie tot GSBIII*, brief d.d. 28 mei 2004, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004e), College van procureurs-generaal, *Opzet G4-overleg*, brief d.d. 16 juni 2004, 's-Gravenhage.
- Openbaar Ministerie (2004f), College van procureurs-generaal, *Landelijke bijeenkomst 4 november 2004 aanpak veelplegers*, brief d.d. 21 juni 2004, 's-Gravenhage.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1988), *Medebewind van autonome waarde! Tweede advies over decentralisatie*, 's-Gravenhage.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2000), *De kunst van het overlaten: maatwerk in decentralisatie*, 's-Gravenhage.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003), *Laag voor laag, aspecten van regionalisering*, 's-Gravenhage.
- Rosenthal, U. en A. Cachet (1992), De bedrieglijke eenvoud van het (mede)beheer, in: T.M. Schalken, H.P. Wooldrik, W.G.C. Mijnsen en J. Wortel (reds.) (1992), *Magistraat met beleid*, Gouda Quint, Arnhem, p. 55-83.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling (1987), *Openbaar Bestuur; organisatie, politieke omgeving en beleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Simon H.A. (1957), *Models of Man (Social and Rational, Mathematical Essays on Rational Behavior in a Social Setting)*, Wiley, New York.
- Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, VUGA, 's-Gravenhage.
- Toonen, Th.A.J. (2003), *Toezicht in het Binnenlands Bestuur: Veiligheidsregio's en CdK*, advies d.d. augustus 2003, Leiden.
- Toonen, Th.A.J. en E.F. ten Heuvelhof (1993), *Democratiseren door convenanten. Een politiek-bestuurlijke analyse van bestuursovereenkomsten, bestuurlijke overeenkomsten en gebiedsgericht milieubeleid in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat*, Onderzoeksprogramma 'Beleid en sturing in Complexe Netwerken', working paper nr. 9, Erasmus Universiteit Rotterdam/ Rijksuniversiteit Leiden, Rotterdam/ Leiden.
- Verkade, W. (1935), *Overzicht der Staatkundige Denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*, proefschrift Leiden, Van Loghum Slaterus, Arnhem.
- Verschuren, P.J.M. (1999), *De probleemstelling voor een onderzoek*, Het Spectrum, Utrecht.
- Vijver, C.D. van der (2003), *Samenwerking op justitie. De visie van een buitenstaander*, Speech ten behoeve van de conferentie 'Samenwerken werkt' d.d. 11 juni 2003, 's-Gravenhage.
- Yin, R.K. (1989), *Case Study Research. Design and Methods*, Newbury Park, California [etc.].