

REGIE IN EEN COMPLEX NETWERK

Interorganisatorische afstemming nazorg van dakloze veelplegers na detentie



Afstudeerscriptie in het kader van de Masteropleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Augustus 2007

M.A.C. Kooij (student 300162)
A.W. Roskam (student 294159)

Eerste begeleider: dr. P.L. Hupe
Tweede begeleider: dr. J. Edelenbos

Samenvatting

Dakloze veelplegers die langer dan vier maanden in detentie hebben gezeten, hebben na het moment van vrijlating een grote kans om terug te vallen in hun oude bestaan. Voor deze groep ex-gedetineerden is de opvang niet adequaat georganiseerd. De verantwoordelijkheden van overheids- en maatschappelijke organisaties ten opzichte van deze groep zijn niet goed op elkaar afgestemd. Hierdoor dreigen deze ex-gedetineerden tussen wal en schip te geraken, wat een goede terugkeer in de samenleving belemmert.

Uitgaande van deze problematiek hebben wij een bestuurskundig onderzoek uitgevoerd in de gemeente Rotterdam. In ons onderzoek hebben wij ons gericht op de interorganisatorische samenwerking van organisaties die betrokken zijn bij de nazorg van dakloze mannelijke volwassen veelplegers in Rotterdam, die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Ten aanzien van de sturende rol van de gemeente Rotterdam in de interorganisatorische samenwerking hebben wij praktische adviezen opgesteld. Daartoe hebben wij een theoriestudie verricht en onderzocht hoe het netwerk van de betrokken organisaties kan worden gekarakteriseerd, hoe de gemeente Rotterdam inhoud geeft aan haar sturende rol en welke problemen zich hierbij voordoen.

Om naar de empirie te kijken, hebben wij de theoretische bril gekozen van het bestuurskundige leerstuk van de interorganisatorische samenwerking. Daarbinnen zijn de volgende centrale begrippen naar voren gekomen: de institutionele context, de ketendimensie, de netwerkdimensie en vervolgens samenwerking, sturing en regie.

Met de aldus verkregen theoretische bril is de praktijk van de interorganisatorische samenwerking door ons onderzocht. Wij hebben dat gedaan door het uitvoeren van 16 interviews. Op basis van de (empirische) bevindingen hebben wij onze adviezen geformuleerd.

In onze waarnemingen springt vooral het ontstaan en de verdere ontwikkeling van het zogeheten "SPAR" op. Het SPAR (Samenwerkingsorgaan Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen Rotterdam) is het resultaat van de sturende rol die de gemeente Rotterdam op zich heeft genomen in de aanpak van (ondermeer) dakloze veelplegers. Dit is in de eerste helft van 2007 met name zichtbaar geworden. Het SPAR is nog in ontwikkeling en zal naar verwachting in de tweede helft van 2007 definitieve vormen aannemen.

Behalve diverse knelpunten die ons uit het empirisch onderzoek zijn gebleken, zijn hierin ook tal van aanknopingspunten aangereikt voor verbetering van de aanpak.

Op basis van het door ons gekozen theoretische denkmodel hebben wij op basis van onze empirische waarnemingen het denkmodel opnieuw geanalyseerd. Hierbij hebben de samenhang tussen de centrale begrippen 'opnieuw' geschetst. Wij hopen hiermee naast de meer praktisch georiënteerde aangrijpingspunten ook een bijdrage te leveren aan een verbeterde beeldvorming bij het hanteren van de termen 'netwerksturing' en 'ketenregie' in een complexe beleidsomgeving.

Wij hebben ons onderzoek beëindigd met de benoeming van een aantal aanbevelingen om de interorganisatorische samenwerking tussen de betrokken actoren te verbeteren.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
INHOUDSOPGAVE	3
LIJST MET GEHANTEERDE AFKORTINGEN	5
1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	6
1.1. ACHTERGROND	6
1.2. FOCUS VAN HET ONDERZOEK	6
1.3. BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE VAN DIT ONDERZOEK.....	6
1.4. PROBLEEMSTELLING	7
1.5. DOELSTELLING	7
1.6. VRAAGSTELLING.....	7
1.7. DEELVRAGEN	7
1.8. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	7
1.9. LEESWIJZER.....	8
2. THEORETISCH KADER	10
2.1. INLEIDING.....	10
2.2. INTERORGANISATORISCHE AFSTEMMING	12
2.3. STURING EN STURINGSSTRATEGIEËN.....	13
2.4. REGIE.....	13
2.5. KETENREGIE	17
2.6. REGIE IN NETWERKEN: NETWERKMANAGEMENT.....	19
2.7. KEUZE VOOR EEN THEORETISCHE BENADERING.....	21
2.8. CENTRALE BEGRIPPEN EN OPERATIONALISERING.....	22
3. ACHTERGROND VAN DE NAZORG VAN DAKLOZE VEELPLEGERS IN ROTTERDAM	25
3.1. INLEIDING.....	25
3.2. MAATSCHAPPELIJKE ACHTERGROND.....	25
3.3. LANDELIJK BELEID: PLAN VAN AANPAK MAATSCHAPPELIJKE OPVANG	27
3.4. PRESTATIEAFSPRAKEN GEMEENTE ROTTERDAM MET HET RIJK	28
3.5. VIJFJARENACTIEPROGRAMMA VEILIG ROTTERDAM 2006 – 2010.....	29
3.6. AANPAK DRUGSOVERLAST EN VEELPLEGERS.....	30
3.7. SPEERPUNT ‘NAZORG EN VROEGSIGNALERING’	31
3.8. SPEERPUNT ‘INFORMATIESTURING EN KETENREGIE’	32
3.9. ACTUELE ONTWIKKELINGEN	36

4.	EMPIRISCHE BEVINDINGEN	37
4.1.	INLEIDING.....	37
4.2.	VERANTWOORDING INTERVIEWS.....	37
4.3.	BESCHRIJVING VAN HET NETWERK VAN BETROKKEN ORGANISATIES.....	39
4.4.	WEERGAVE HOOFDLIJNEN UIT DE INTERVIEWS.....	42
4.5.	PROBLEMEN IN DE UITVOERING	44
4.6.	DOOR GEÏNTERVIEWDEN AANGEREIKTE SUGGESTIES VOOR VERBETERING.....	48
4.7.	KARAKTERISERING IN TERMEN VAN KETENS	51
4.8.	SAMENWERKING, STURING EN REGIE	53
5.	ANALYSE.....	56
5.1.	INSTITUTIONELE STURINGSCONTEXT	56
5.2.	KETENDIMENSIE	57
5.3.	NETWERKDIMENSIE	60
5.4.	SAMENWERKING.....	61
5.5.	STURING.....	61
5.6.	REGIE.....	62
5.7.	REFLECTIE OP HET THEORETISCH DENKMODEL.....	62
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	65
6.1.	INLEIDING.....	65
6.2.	CONCLUSIES	65
6.3.	AANBEVELINGEN	67
BIJLAGE 1:	LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	68
BIJLAGE 2:	OVERZICHT VAN INTERVIEWS	72
BIJLAGE 3:	GERAADPLEEGDE BRONNEN OP INTERNET.....	73

Lijst met gehanteerde afkortingen

ACT	Assertive Community Treatment (behandelmethodiek voor langdurig zorgafhankelijke cliënten)
AZ	Algemene Zaken
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CO	Centraal Onthaal
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
G4	Vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
LdH	Leger des Heils
MDT	Multi Disciplinair Team (stichting Ontmoeting)
MMD-er	Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening binnen PI
MO	Maatschappelijke Opvang
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PbV	Programmabureau Veilig
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
PGA700	Persoonsgerichte Aanpak 700 meest overlast gevende verslaafden
PI	Penitentiaire Inrichting
PMO	Psychiatrisch Medisch Overleg (in PI)
PvA	Plan van Aanpak
Risc	Risico Inventarisatie Schalen
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SOV	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden
SPAR	Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen Rotterdam
TR	Terugdringen Recidive
TTC	Traject Toewijzingscommissie

1. Inleiding en probleemstelling

1.1. Achtergrond

Dak- en thuislozen vormen in onze samenleving een bijzondere groep. In de regel kiest men niet uit vrije wil en/of nuchter beredenerend voor een dakloos bestaan. In die situatie kunnen mensen evengoed toch terecht komen. En die situatie is op zich mensonterend. Dat is een normatief waardeoordeel, waar de opstellers van dit rapport zich bewust van zijn. Het lijkt op het eerste gezicht misschien ook niet direct een onderwerp voor een scriptie in het kader van een studie bestuurskunde. Echter de problematiek van dakloosheid heeft volop de aandacht van het gemeentebestuur – in ons onderzoek: van de gemeente Rotterdam. Daarbij speelt niet alleen de problematiek voor de dakloze zelf een rol, maar ook de neveneffecten van dakloosheid voor de samenleving. Het gemeentebestuur voert gericht beleid uit met betrekking tot deze problematiek, maar kan daarbij niet zonder intensieve samenwerking met andere partijen (overheidsinstanties en hulpverleningsinstellingen). Illustratief is het gegeven dat de gemeente Rotterdam behandelplaatsen inkoop bij een christelijke instelling met een time-outvoorziening voor dak- en thuislozen. Beide partijen handelen daarbij vanuit geheel verschillende perspectieven op de problematiek. De christelijke instelling handelt vanuit het perspectief van de problematiek van de dakloze zelf en vanuit de taak die zij daarin voor zichzelf weggelegd ziet. De gemeente Rotterdam handelt hierin met name vanuit het perspectief van het “Actieprogramma Veilig”, wat beoogt de veiligheid op straat te verhogen. In dit kader komt ook de problematiek van dakloze veelplegers aan de orde. De hulpverlener ziet hierin de dakloze met zijn probleem. De gemeentelijke overheid ziet hierin (in eerste instantie) een probleem van criminaliteit, handhaving en repressie.

Als bestuurskundigen beschouwen wij vanuit het perspectief van de betrokken particuliere organisaties en de gemeente Rotterdam de problematiek van dakloze veelplegers. Dit zal resulteren in een praktisch advies aan de gemeente Rotterdam voor invulling van haar sturende rol.

1.2. Focus van het onderzoek

Wij willen ons onderzoek richten op de aanpak van de problematiek van mannelijke volwassen dakloze veelplegers die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Als bestuurskundigen beschouwen wij deze problematiek vanuit het perspectief van de gemeente Rotterdam.

Wij kiezen als vertrekpunt een normatieve visie op de taak van de overheid in het samenspel met particuliere organisaties en medeoverheden. De visie die is verwoord in beleidsdocumenten van het Rijk en de gemeente Rotterdam ten aanzien van de problematiek. Tegelijkertijd willen wij nadrukkelijk ook de positie en invloed van andere actoren in beeld brengen. Op basis van theoretische inzichten en empirisch materiaal willen wij in dit brede speelveld vooral komen tot een praktisch advies aan de gemeente Rotterdam.

1.3. Bestuurskundige relevantie van dit onderzoek

Bestuurskunde behoort tot de sociale wetenschappen en houdt zich descriptief (beschrijvend) en prescriptief (voorschrijvend) bezig met de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Met deze dubbele binding ondergaat de bestuurskunde invloed vanuit beide sferen: het openbaar bestuur wil van de bestuurskunde relevante adviezen, bij voorkeur vandaag, terwijl de wetenschap de bestuurskunde wijst op haar taak op verantwoorde wijze kennis te vergaren. De dubbele binding van de bestuurskunde impliceert dat zij zich enerzijds wil houden aan in de wetenschap algemeen geldende en gemeenschappelijk gehanteerde maatstaven, terwijl zij anderzijds wil variëren in de wijze waarop zij haar producten inhoud en vorm geeft, teneinde daarmee aan een directe behoefte vanuit de bestuurlijke praktijk tegemoet te kunnen komen.

Omdat de onderzoeksvraag betrekking heeft op de (nadere) inrichting van de (publiekrechtelijke) werkzaamheden van de gemeente Rotterdam, is de vraagstelling voluit bestuurskundig relevant.

1.4. Probleemstelling

Dakloze mannelijke volwassenen¹ veelplegers die langer dan vier maanden in detentie hebben gezeten, hebben na het moment van vrijlating een grote kans om terug te vallen in hun oude bestaan. Voor deze groep ex-gedetineerden is de opvang niet adequaat georganiseerd. Dit blijkt ondermeer uit het verslag van een werkbezoek d.d. 20 maart 2007 van de gemeentelijke raadscommissies MVP² en BVM³. De verantwoordelijkheden van overheids- en maatschappelijke organisaties ten opzichte van deze groep zijn niet goed op elkaar afgestemd. Hierdoor dreigen deze ex-gedetineerden tussen wal en schip te geraken, wat een goede terugkeer in de samenleving belemmert.

1.5. Doelstelling

De doelstelling van ons onderzoek is het ontwerpen van een praktisch advies met betrekking tot de sturende rol van de gemeente Rotterdam. Hier beogen wij de optimalisering van de interorganisatorische samenwerking tussen de betrokken organisaties in relatie tot de nazorg van dakloze mannelijke volwassen veelplegers in Rotterdam die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Hiermee wordt tevens de door- en uitstroom tot de maatschappelijke opvang bevorderd.

1.6. Vraagstelling

De gemeente Rotterdam heeft een sturende rol ten aanzien van de nazorg voor dakloze mannelijke volwassen veelplegers in Rotterdam die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Deze sturende rol heeft de gemeente Rotterdam opgelegd gekregen van het Rijk in het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Daarnaast werkt de gemeente vanuit het vijfjarenprogramma Veilig Rotterdam 2006-2010 ook aan regieversterking op alle niveaus om de criminaliteit en overlast terug te dringen. Gegeven die sturende rol is onze centrale vraag hoe de gemeente kan bijdragen aan een optimalisering van de interorganisatorische samenwerking tussen de betrokken organisaties.

1.7. Deelvragen

Uit de centrale vraag leiden wij de volgende deelvragen af:

1. Welke theoretische inzichten bestaan er over interorganisatorische afstemming van organisaties die door een gemeenschappelijk probleem met elkaar verbonden zijn?
2. Hoe kan het netwerk van de betrokken organisaties worden gekarakteriseerd?
3. Hoe geeft de gemeente Rotterdam inhoudt aan haar sturende rol?
4. Welke problemen doen zich hierbij voor?
5. Welke verbeteringen m.b.t. optimalisering van de interorganisatorische samenwerking zijn mogelijk?

1.8. Methodologische verantwoording

Kenschets van het onderzoek

Het onderzoek kan gekenschetst worden als een beschrijvend (descriptief) onderzoek, waarvoor gebruik wordt gemaakt van een case study. Het onderzoek is opgezet vanuit een interpretatieve benaderingswijze en daarbinnen een intersubjectivistisch-structuralistische variant.

Gekozen is voor de *interpretatieve benadering* omdat wij van mening zijn dat verschijnselen verklaard worden als deel van een geheel (patroon, proces). Hierbij is sprake van 'circulaire oorzakelijkheid' in plaats van 'lineaire oorzakelijkheid' (oorzaak – gevolg) die in de *empirisch-analytische benadering* naar voren komt (Hakvoort, 1996, p. 72-73).

¹ Onder volwassen veelplegers wordt verstaan: veelplegers van 23 jaar en ouder. Onder de 23 jaar vallen veelplegers in Rotterdam onder de jeugd aanpak DOSA (Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak)
² Raadscommissie voor Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie
³ Raadscommissie voor Bestuur, Veiligheid en Middelen

De keuze voor de interpretatieve benadering impliceert een minder rigide scheiding tussen descriptie en prescriptie dan in de empirisch-analytische benadering. Sturen op basis van de resultaten van onderzoek is binnen de interpretatieve benadering het resultaat van sociale interactie. Wetenschappelijke begrippen voor interpretatie en advisering zijn zoveel mogelijk identiek. Een vertaalslag is daarom niet nodig (Hakvoort, 1996, p. 50).

In de *subjectivistisch-structuralistische* benaderingswijze ligt de focus op het niveau van een sociaal systeem, zoals een organisatie of een netwerk. De organisatie wordt beschouwd als een sociale constructie. In een *intersubjectivische-structuralistische* benaderingswijze is de organisatie van de overheid geen monoliet, maar een organisatie van organisaties, als een netwerk. In deze benadering wordt gebruik gemaakt van de institutionele netwerkanalyse van Scharpf. In dit verband moet opgemerkt worden dat het netwerkbegrip een metafoor is; het is eerder een theoretisch concept, dan een methodisch-technisch begrip (Hakvoort, 1996, p. 101 en Koppenjan, 2004, p. 47).

Het beschrijven van een enkel geval (*casestudy* Gemeente Rotterdam) dient als illustratie van interpretaties voor procesbeschrijvingen. Die interpretaties vormen een mengsel van netwerkanalyse, organisatieonderzoek en institutionele analyse (Hakvoort, 1996, p.100-101).

Yin (2003) heeft methodologische studies verricht naar het toepassen van casestudies. Zijn benadering is in eerste instantie geschikt voor de empirisch-analytische benadering, maar zeker ook goed toepasbaar binnen de subjectief-structuralistische benadering. Yin onderscheid casestudies op twee dimensies:

'Holistic' versus 'embedded' en single case study versus multiple case studie. In de holistische benadering wordt de case beschouwd als één eenheid, terwijl in de embedded case, de case meerdere analyse-eenheden bevat (Yin, 2003, p. 40).

De in dit onderzoek toegepast casestudie is in feite een *single embedded casestudy*: immers de case beschrijft de Gemeente Rotterdam, maar daarbinnen worden tal van actoren beschreven.

De casestudy is vooral geschikt voor onderzoeksvragen gericht op 'hoe'- en 'waarom'-vragen, waarbij de onderzoeker geen controle heeft op de gebeurtenissen en gericht is op huidige feiten en niet op historische feiten. Bovendien is de casestudy geschikt om te komen tot verklaringen (Hakvoort, 1996, p. 176).

Het onderzoeksontwerp

Het beantwoorden van de in paragraaf 1.7 genoemde deelvragen vindt plaats door het uitvoeren van een *literatuurstudie*, op basis waarvan een theoretisch kader wordt gevormd, waarmee deelvraag 1 kan worden beantwoord (stap 1). Op basis hiervan worden enkele *centrale begrippen* gedefinieerd (stap 2), waarmee de sturende rol van de gemeente meetbaar gemaakt kan worden. Dit meetbaar maken gebeurt door een *operationalisatie* van de centrale begrippen (stap 3). Op basis van die operationalisatie worden *onderzoeksvragen* gedefinieerd (stap 4) en vervolgens voorgelegd door middel van semi-gestructureerde *interviews* bij een – naar de aard van dit onderzoek redelijk aantal – representatieve respondenten (stap 5). Wij zijn tot een evenwichtige keuze van respondenten gekomen. De verantwoording hiervan is omwille van de leesbaarheid van dit rapport opgenomen in hoofdstuk 4.

Op basis van het empirische materiaal uit de interviews en aanvullende documentstudie vindt *descriptie* plaats in dit onderzoeksrapport (stap 6).

Vervolgens vindt in de *analyse* van het empirische materiaal de confrontatie plaats tussen empirie en theorie door de empirische gegevens te koppelen aan het theoretische kader waarbij tot een interpretatie van de empirie gekomen wordt (stap 7).

Tenslotte worden op basis van de geïnterpreteerde gegevens en met behulp van het theoretische kader *conclusies* geformuleerd en komen wij tot een *advies* in relatie tot de vraagstelling (stap 8).

1.9. Leeswijzer

Na dit inleidend hoofdstuk volgt in de volgende hoofdstukken stap voor stap het beantwoorden van de deelvragen uit paragraaf 1.7. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van theoretische inzichten over interorganisatorische samenwerking. Aan het slot van hoofdstuk 2 kiezen wij uit die inzichten een aantal elementen, waarmee wij het theoretisch denkmodel voor onze empirische waarnemingen vormgeven. Voorafgaand aan de beschrijving van het empirisch onderzoek volgt eerst nog in hoofdstuk 3 een uitvoerige beschrijving van de achtergronden van de nazorg van dakloze veelplegers in Rotterdam. Hierna volgen de empirische waarnemingen in hoofdstuk 4. Vanuit de empirische

waarnemingen kijken wij vervolgens terug op de theorie en geven hierover in hoofdstuk 5 onze analyse. Tenslotte sluiten wij dit rapport in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

De nazorg van dakloze (mannelijke volwassenen) veelplegers die vrijkomen uit detentie is een zaak van samenspel tussen tal van betrokken instanties. Voordat wij onze empirische waarnemingen zullen uiteenzetten, willen wij in dit hoofdstuk te rade gaan bij theoretische inzichten die in de bestuurskunde zijn gevormd ten aanzien van ons onderwerp.

De eerste deelvraag die uit de vraagstelling van ons onderzoek (zie paragrafen 1.6 en 1.7) volgt is: Welke theoretische inzichten bestaan er over interorganisatorische afstemming van organisaties die door een gemeenschappelijk probleem met elkaar verbonden zijn?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden hebben wij ons verdiept in zowel zuiver bestuurskundige theorieën, als ook in theorieën die naar voren komen in rapportages die een meer adviserend karakter hebben. In deze laatste categorie worden de theoretische concepten niet altijd onderbouwd vanuit empirische waarnemingen.

Wanneer wij spreken over interorganisatorische samenwerking, denken wij aan begrippen als institutionele context, ketens en netwerken, sturing, regie en samenwerking. Al deze begrippen komen in de bestudeerde literatuur in allerlei dwarsverbanden terug. De betekenistoekenning van deze begrippen is daarbij niet eenduidig. Zo wordt regie vaak geassocieerd met ketens (ketenregie) en sturing met netwerken (netwerksturing). Terwijl de afzonderlijke begrippen evengoed op andere wijze met elkaar in verband gebracht kunnen worden. In de navolgende paragrafen bespreken wij deze begrippen aan de hand van de theoretische benaderingen van “De Bruijn en Ten Heuvelhof”, “Van der Aa en Konijn” en “Hupe en Klijn”. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt theoretische benaderingen van een adviseur, namelijk “Berenschot” en “Partners+Pröpfer”.

Uit de bespreking van de begrippen blijkt dat taal een belangrijke rol speelt bij de betekenistoekenning van de gebruikte begrippen. Sturen, regie, ketens en netwerken zijn vooral ook metaforen, die vaak dankbaar worden toegepast in beleidsadviezen. Zonder dat daarbij op voorhand vast staat dat het beoogde effect uit onderzoek kan worden afgeleid.

Vervolgens zullen wij uit de gebruikte theorieën een keuze maken voor enkele theorieën die wij met elkaar verbinden in een denkmodel (paragraaf 2.7), van waaruit wij onze centrale begrippen definiëren. De centrale begrippen worden geoperationaliseerd tot (meetbare) indicatoren (paragraaf 2.8). Aan de hand van die indicatoren zullen wij in hoofdstuk 4 de empirie beschrijven.

Bestuursparadigmata

De aanpak van maatschappelijke problemen is de laatste decennia steeds moeilijker geworden. De samenleving is ingrijpend veranderd. Veranderingen die op verschillende wijzen getypeerd kunnen worden: individualisering, informatisering, globalisering en postmodernisme (Lips, Bekkers, Zuurmond (2005), p. 20-34). Ingrijpen door de overheid wordt als gevolg hiervan kritisch bekeken.

In dit onderzoek richten wij ons op het vraagstuk binnen de bestuurskunde, hoe interorganisatorische afstemming verbeterd kan worden. Want bij de aanpak van complexe problemen (zoals de problematiek van dakloze veelplegers) is er vaak niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de aanpak van het hele probleem. De verschillende actoren vormen op zichzelf staande organisaties met elk hun eigen belangen. Zij vervullen vaak uiteenlopende taken, streven via eigen strategieën verschillende doelen na. Tussen de organisaties onderling bestaat, afhankelijk van de context waarbinnen de organisaties functioneren, niet persé een strikt hiërarchische verhouding. Er is niet altijd één centrale actor die zijn wil dwingend aan anderen op kan leggen. De actoren maken vaak onderdeel uit van meerdere netwerken en zijn aan andere organisaties die geen deel uitmaken van het netwerk verantwoording schuldig. Dit roept de vraag op hoe binnen een dergelijk complex beleidsnetwerk de regisseur de actoren in het netwerk kan bewegen tot samenwerking, formulering van gemeenschappelijke doelen en het leveren van een substantiële bijdrage. Anders gezegd; hoe kan interorganisatorische afstemming plaatsvinden?

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen is er sprake van een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting rond de aanpak van maatschappelijke problemen (Lips, Bekkers, Zuurmond, 2005, p. 21). Dit leidt ertoe dat de betrokken partijen tot elkaar veroordeeld zijn en dat er behoefte ontstaat aan overleg, coördinatie en samenwerking.

De Bruijn en ten Heuvelhof 1995: omslag in Hupe (2007), p. 140) verwoorden de situatie als volgt:

Inmiddels weten we het wel: in onze samenleving heeft niemand het echt alleen voor het zeggen. (...) Dit boek gaat over de vraag hoe een organisatie in een (...) netwerk kan functioneren. Welke strategieën kunnen worden gehanteerd, welke instrumenten kunnen worden ingezet en aan welke gedragsnormen dient een organisatie zich te houden?

De vraag moet worden beantwoord hoe in situaties die de taken van verschillende organisaties raken, afstemming worden bereikt. Dit is een vraagstuk van sturing en coördinatie.

Binnen het bestuurskundige leerstuk van interorganisatorische afstemming bestaan verschillende benaderingen van sociale afstemming. Hupe en Klijn (1997, p. 20) onderscheiden drie *bestuursparadigmata*:

- Hiërarchisch bestuursparadigma
- Marktparadigma van besturen
- Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma

Afhankelijk van de context waarbinnen de interorganisatorische afstemming plaatsvindt, is sprake van één van de genoemde bestuursparadigmata. Als gevolg van de specifieke context van ons onderwerp benoemen wij in dit hoofdstuk de eerste twee sturingsvormen slechts kort, maar gaan hoofdzakelijk in op het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma.

Het in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemingen en andere belangengroeperingen bij het maken van overheidsbeleid, is in feite een interactieve manier om beleid te vormen (Edelenbos, J., 2005 p. 120). Edelenbos spreekt in dit verband over 'interactieve governance'. Deze samenwerking van de organisaties kan methodisch worden benaderd met ketenregie. Het begrip *regie* is als concept nauw verwant met begrippen als sturing en management. De begrippen ketenregie en ketenmanagement worden in de praktijk vaak door elkaar heen gebruikt. In tegenstelling tot het begrip ketenregie gaat het begrip ketenmanagement meer uit van directe sturing in plaats van regie.

Ketenregie heeft vele verdiensten, maar ook beperkingen. Het denken in termen van ketens en ketenregie stimuleert het centraal stellen van de dienstverleningsrelatie ten opzichte van de cliënt. Dit leidt tot communicatie, afstemming tussen ketenpartners, consensusvorming over acties en resultaten daarvan waarbij de toets ligt in het aangaan en nakomen van afspraken. Hierin schuilt ook echter het gevaar eenzijdig accent te leggen op efficiency en bijvoorbeeld de verkorting van de doorlooptijden ten koste van de menselijke maat. Bovendien schuilt in het denken in ketens het gevaar, dat de werkelijkheid wordt verengd tot eenduidige lineaire processen. De werkelijkheid is meestal complexer. Een aanpak vanuit het perspectief van *netwerksturing* kan aan die complexiteit meer recht doen.

De aanpak van omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties is slechts één manier. Ook door middel van een *hiërarchisch bestuursparadigma* dat zich kenmerkt door een nadruk op wet- en regelgeving vanuit een hiërarchisch (top down) perspectief, kunnen omvangrijke problemen aangepakt worden. De complexiteit wordt in deze benadering veelal gereduceerd door informatieverzameling, analyse en een zekere uitsluiting van actoren (het primaat van de politiek).

Het onderwerp van onze scriptie kwalificeert zich als een wezenlijke primaire verantwoordelijkheid van overheidsactoren en niet van marktpartijen; wij zullen dan ook het *marktparadigma van besturen* slechts zijdelings benoemen. Het onderwerp van onze scriptie leent zich evenmin voor hiërarchische sturing als gevolg van het ontbreken van een hiërarchische verhouding tussen de betrokken actoren; wij zullen dan ook het hiërarchisch bestuursparadigma slechts zijdelings benoemen.

2.2. Interorganisatorische afstemming

Hupe (2007, p. 130) geeft aan dat de vraag hoe afstemming wordt bereikt in situaties die de taken van een verscheidenheid aan organisaties raken, een vraagstuk van sturing en coördinatie is. Een beleidsnetwerk betreft een algemene manier van sturen waarbij op indirecte wijze geprobeerd wordt om het handelen van anderen de gewenste kant te laten opgaan.

Er kunnen drie algemene modellen van afstemming/besturen onderscheiden worden die in verschillende vormen bij de diverse sociale wetenschappers terugkomen: hiërarchie, markt en netwerk.

Overheidsactoren kunnen de maatschappelijke actoren tot een bepaald handelen bewegen door een instructiegerichte wijze van besturen via voorschrijvende regels, door een transactiegerichte wijze via materiële prikkels of door een communicatiegerichte wijze van besturen via woorden (Hupe 2007:132).

Bovengenoemde wijzen van afstemming/besturen hebben betrekking op de verhouding tussen overheid en samenleving (externe sturing). Het managen van de andere overheidsactoren c.q. de actoren die met de sturende overheidsactor een bindende relatie hebben voor wat betreft de uitvoering van beleid, kan men als interne sturing opvatten. Van Gunsteren (1976) in Hupe 2007, p.133) identificeert de volgende voorwaarden voor een effectief beleid: adequate kennis en informatie, een betrouwbare basis van macht en samenwerking en een stabiel en gehoorzaam veld van toepassing.

Hupe (2007, p.132) onderscheidt daarvan drie modellen: handhaving op grond van gelegitimeerde positie, prestatie via transactie en coproductie door middel van overreding met daarbij in zelfde volgorde de volgende aangrijpingspunten per model: financiële en personele middelen (inputs), de overeengekomen prestaties (outputs) en de uitnodiging tot het bijdragen aan gedeelde uitkomsten (outcomes).

Fenger (2001), geciteerd in Hupe (2007, p. 142) is volgens Hupe een van de weinige onderzoekers, die aansluiting heeft gezocht bij de theorie van beleidsnetwerken voor het uitvoeren van onderzoek in de sociale sector. Hij komt daarbij tot uitspraken over interorganisatorische afstemming die optreedt via 'samenwerking'.

Fenger definieert de mate van samenwerking als 'de mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren'. Op zoek naar factoren die de mate van samenwerking tussen meer of minder vergelijkbare, maar verschillende, uitvoeringsorganisaties bepalen onderscheidt de auteur twee dimensies: de aard van de interdependentie en de mate waarin beleidsvisies worden gedeeld. Interdependentie kan drie vormen aannemen: competitief, symbiotisch of onafhankelijkheid. Van de eerste vorm is sprake als de twee of meer actoren dezelfde schaarse hulpbronnen nodig hebben om een handeling ter verwezenlijking van hun doelen te kunnen verrichten. Symbiotisch noemt Fenger de interdependentie als de acties van een actor de doelbereiking van een andere actor beter mogelijk maken. Daarnaast zijn situaties denkbaar waarin de actoren zich weliswaar in dezelfde beleidsarena bevinden, maar toch onafhankelijk van elkaar zijn.

Institutionele context

Bestuursparadigmata

In de inleiding op dit hoofdstuk is al kort ingegaan op de betekenis van bestuursparadigmata.

De toepasselijkheid van een bestuursparadigma wordt bepaald door de context waarbinnen de overheid moet besturen (Hupe en Klijn, 1997, p. 19). De vraag die hierbij telkens beantwoord moet worden, is 'wat willen we en wat kunnen we'?

Hiërarchisch bestuursparadigma

Als een overheidsactor hoge sturingsambities heeft (zij wil veel) en daarnaast in een hiërarchische verhouding staat tot de betrokken actoren kan zij, mits er voldoende kennis en informatie aanwezig is, (zij kan veel) op een hiërarchische wijze sturen op het behalen van de gestelde collectieve doeleinden.

Markt-paradigma

In de gevallen dat niet aan de voorwaarden voor hiërarchische sturing wordt voldaan, kan de publieke actor zijn ambities ten aanzien van de doelen en de wijze van sturing bijstellen en gaan vertrouwen op zelfsturing door de markt.

Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma

Een overheidsactor (politiek) kan hoge sturingsambities hebben ten aanzien van de collectieve doeleinden (zij wil veel) maar daarnaast in hoge mate in de realisatie van haar doeleinden afhankelijk (kan alleen weinig) zijn van een variëteit aan actoren (maatschappelijk). Deze actoren kunnen zowel publieke als private actoren zijn. Deze afhankelijkheid biedt mogelijkheden voor indirecte sturing door de overheidsactor. De maatschappelijke partners moeten door de overheidsactor uitgedaagd worden om een bijdrage te leveren aan het gemeenschappelijk overeengekomen doel (Hupe en Klijn 1997, p. 20). Een dergelijke sturing is niet zozeer op kennis en bevoegdheden gebaseerd als wel op communicatie en participatie tussen de verschillende partners. Een dergelijk bestuursparadigma kan als politiek-maatschappelijk aangeduid worden.

2.3. Sturing en sturingsstrategieën

Definitie van sturing

Sturing is de “doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 3). Essentieel hierin is dat er doelen zijn gesteld en dat instrumenten worden ingezet als middelen om dat doel te bereiken. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat niet altijd duidelijk is welke doelen bereikt dienen te worden. Dit betekent dus ook dat instrumenten niet altijd even doelbewust worden ingezet.

Het begrip sturing is een normatieve aanduiding van de werkelijkheid en zegt niets over het antwoord op de vraag of er daadwerkelijk sturing plaatsvindt. De notie sturing verklaart de werkelijkheid slechts op het niveau van taal en niet op het niveau van handelen.

Institutionele context en sturingsrollen

De context waarbinnen de overheid moet sturen beïnvloedt welke sturingsrol de overheidsactor hanteert. In een hiërarchisch bestuursparadigma waar de overheidsactor hoge sturingsambities en een kleine mate van afhankelijkheid van andere actoren heeft (dus veel wil én ook veel kan), is de meest passende sturingsrol die van de planner. (Hupe en Klijn, 1997, p. 30). Het beleidsproces wordt gedomineerd door hiërarchische verhoudingen waarin de overheidsactor veel macht heeft. De planner kiest de instrumenten die in overeenstemming zijn met de doelstellingen.

In een context waarbinnen omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties in een netwerk aangepakt worden (en de overheid dus veel wil en minder kan), past de sturingsrol van regisseur. De regisseur acteert als intermediair tussen de betrokken organisaties, legt contacten en houdt de communicatiekanalen tussen de betrokken organisaties open. Hupe en Klijn spreken van de 5 S-en van lokale regie: stimuleren, situeren (kennis van het netwerk), steun creëren (organisatie van participatie), structureren (voorwaarden voor netwerkvorming scheppen) en sturen.

2.4. Regie

De gemeente als regisseur

Het voeren van regie is te beschouwen als een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchische streven naar regulering van de planner en anderzijds de ‘laissez faire houding’ waarin primair ‘op de markt’ wordt vertrouwd (Hupe en Klijn, (1997).

De overheid heeft als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen waardoor zij steeds procesmatiger is gaan opereren niet langer het monopolie op regie. De Bruijn en Heuvelhof (1991, p. 87) omschrijven dit als volgt: “ De afgelopen jaren kan een verschuiving in het denken over relaties tussen actoren worden gesignaleerd: beelden van rigide, hiërarchische structuren waarin met harde hand wordt gestuurd, worden steeds meer vervangen door ideeën over netwerkachtige structuren waar betrekkelijk autonome partners op basis van een zekere vrijwilligheid respons geven op stimuli van andere actoren en relaties aangaan met actoren.

Gilsing (2005, p. 136) ziet regie als een metafoor, die veelvuldig wordt gebruikt in beleidsnota's. Hij stelt dat het begrip in de wetenschappelijke literatuur veel minder wordt gebezigd. Daar gaat het over netwerksturing, netwerkmanagement of governance.

Regierol

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2004 Partners+Pröpper opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar de manier waarop gemeenten hun regierol invullen en naar de mogelijkheden de gemeentelijke regiefunctie te optimaliseren.

Definitie van regie

Partners+Pröpper definiëren regie "als een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat".

Deze definitie omvat tal van verschijningsvormen van regie, zoals *de interne of externe richting* van regie. Hier wordt de vraag gesteld of de nadruk ligt op afstemming binnen de interne organisatie of wordt alleen gestuurd op afstemming met en tussen externe partners? Bij de *horizontale of verticale richting* van regie wordt de vraag gesteld of de regie gericht op afstemming en samenwerking of is doorzettingsmacht gewenst en/of mogelijk? Bij de *zichtbaarheid of onzichtbaarheid* van de regisseur voor de partijen kan sprake zijn van een zichtbare regiepositie en zichtbare regieactiviteiten gericht op een collectief of gemeenschap van partijen. Ook is een selectieve of bilaterale aanpak mogelijk waarbij het geheel aan regieactiviteiten en eventueel ook de positie van de regisseur onzichtbaar blijven voor het geheel van de partijen. Directe of indirecte regie: een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt. Regie kan plaatsvinden in een *diffuus netwerk* tot regie in een *gestructureerde keten*. Ook de omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet kunnen verschillen.

Het begrip regie is een normatieve aanduiding van de werkelijkheid en zegt niets over het antwoord op de vraag of er daadwerkelijk regie plaatsvindt. De notie regie verklaart de werkelijkheid slechts op het niveau van taal en niet op het niveau van handelen.

Daarnaast onderscheiden Partners+Pröpper vier typen regisseurs aan de hand van twee invalshoeken: Beschikt de regisseur over 'doorzettingsmacht' oftewel: kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen? Of: volgt de regisseur zijn eigen 'script'? In hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven? Door de variabelen van 'eigen script' of beleidskader enerzijds en 'doorzettingsmacht' anderzijds aan elkaar te relateren, formuleert Partners+Pröpper een typologie van vier typen regisseurs die op verschillende wijzen de regiefunctie vormgeven.

De beheersingsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid- het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit. Dit kan de rijksoverheid of de provincie zijn waarbij een verticale verhouding tot de regisseur bestaat of een samenwerkingsverband waaraan de regisseur al of niet zelf deelneemt.

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar ontbeert de benodigde machtsbronnen om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel afhankelijk is. Het script is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. Deze regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners.

De *faciliterende regisseur* stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Naast de vier typen van regie onderscheiden Partners+Pröpper ook een aantal algemene *componenten van regie* waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten ongeacht van welk type regisseur sprake is: Het overzicht over de gehele situatie, verantwoording voor het geheel afleggen, het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel, en tenslotte: het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid rechtvaardigt gemeentelijke regierol

De gemeente heeft als vertegenwoordiger van collectieve belangen een publieke en eigen verantwoordelijkheid. Hupe en Klijn (1997, p. 15) geven aan dat in het lokale netwerk van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden die bijzondere verantwoordelijkheid een gemeentelijke rol als regisseur rechtvaardigt. De gemeente is als geen andere overheidslaag vanwege haar fysieke nabijheid, herkenbaarheid, signaleringsvermogen en flexibiliteit in staat geografisch maatwerk te leveren.

De gemeente als regisseur

Beleidsvormingsprocessen binnen netwerken van organisaties zijn complex. Deze complexiteit wordt veroorzaakt door de onzekerheid over het gedrag van de andere actoren in het netwerk. De uitkomsten van het beleidsproces zijn immers een resultante van de wisselwerking tussen strategieën van de verschillende actoren. Daarnaast kunnen actoren hun percepties op het probleem en de gewenste oplossing gedurende het beleidsproces veranderen als gevolg waarvan er veranderingen kunnen optreden in de uitkomsten van het beleidsproces. De gemeente bevindt zich als actor in een netwerk van wederzijds afhankelijke organisaties waarin niet centraal door een hiërarchische actor doelen vastgesteld worden; in het beleidsproces wordt door interactie tussen de actoren gemeenschappelijke doelen ontdekt en ontwikkeld (Hupe en Klijn 1997, p. 28).

De gemeente kan binnen een complex beleidsnetwerk als publieke actor en regisseur de actoren in het netwerk bewegen tot samenwerking, formulering van gemeenschappelijke doelen en het leveren van een substantiële bijdrage. De regisseursrol van de gemeente in het netwerkperspectief bestaat uit stimuleren en bevordering van de interacties in het netwerk door het betrekken van onmisbare organisaties bij beleidsinitiatieven, het zoeken van overeenstemming tussen de organisaties en het garanderen en onderhouden van communicatiekanalen tussen de betrokken organisaties.

De regisseursrol bestaat in belangrijke mate uit het overtuigen van de andere organisaties. Hiervoor kunnen beleidsinitiatieven ontwikkeld worden door de regisseur, door informatie, discussies en beleidsnota's de percepties van actoren beïnvloeden. Hét instrument voor deze beïnvloeding is taal. De gemeente moet om dit te bereiken een actieve, initiërende, stimulerende en coördinerende rol vervullen. De gemeente kan hierbij eenzijdige en meerzijdige juridische, economische en communicatieve instrumenten inzetten.

2.4.1. Sturingsstrategieën in complexe netwerken

Beleidsuitvoering vindt vaak plaats binnen netwerken. De wederkerigheid van externe afhankelijkheden tussen de actoren en arena's vormt één van de belangrijkste kenmerken van netwerken. Het belang van dit omgevingskenmerk wordt bij sturing via netwerken voorop gesteld.

Het begrip 'netwerk' kan gebruikt worden als metafoor voor een bepaalde wijze van besturen. Beleidsnetwerken kunnen echter ook betrekking hebben op een min of meer gestructureerd verband waarin actoren relaties met elkaar onderhouden (Hupe 2007, p. 134). De mate van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie worden in het algemeen als relevante dimensies gezien. .

Onder netwerkmanagement moet verstaan (Hupe 2007, p. 135):

De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden (...). Het is niet gericht op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren.

Hupe (2007, p. 136) geeft aan dat een netwerk een kenmerk is van de omgeving van een organisatie.

Begrippen als netwerkmanagement, ketenmanagement en procesmanagement geven aan hoe praktisch inhoud gegeven kan worden aan het netwerkmodel van besturen/afstemming.

Kenmerken van complexe netwerken

Complexe netwerken hebben een drietal kenmerken: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Deze kenmerken vragen een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren. De (lokale) overheid kan niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de actoren in het netwerk. Daarom dient de overheid gebruik te maken van sturingsstrategieën.

Sturingsstrategieën

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 60-72) beschrijven in *Sturingsinstrumenten voor de overheid zes* mogelijke strategieën voor sturing in complexe netwerken.

De overheid richt zich bij *indirecte sturing* niet direct op de te sturen actor, maar tot een derde. De centrale gedachte is dat sturing van deze derde vervolgens van invloed zal zijn op het gedrag van de te sturen actor. De te sturen actor wordt dus niet direct, maar indirect beïnvloed. Voorbeelden van deze vorm van sturing zijn het plaatsen van individuen op sleutelposities binnen de te sturen organisatie (intern) of beïnvloeden van de cliënten van een te sturen actor (extern).

Bij *fine tuning* worden de sturingsactiviteiten met een zekere precisie afgestemd op de te sturen actor(en) hiervoor wordt een gedetailleerde bestudering van de problematiek en van de specifieke kenmerken van de betrokken actoren gemaakt. Dit leidt ertoe dat het totale beeld van de overheidssturing zeer gedifferentieerd is: per te sturen actor of doelgroep wordt een arrangement op maat gemaakt. Uitgangspunt is dat wanneer een te sturen actor wordt geconfronteerd met een instrument dat specifiek op zijn gedrag is afgestemd, de kans aanwezig is dat de sturende werking van het instrument groter is dan bij de toepassing van generieke instrumenten.

Serendipitisme is de gave om door toeval en inzicht iets te ontdekken waarnaar men niet op zoek was. Het succes en falen van overheidssturing worden afhankelijk van min of meer toevallige ontwikkelingen. Voorwaarde voor deze vorm van sturing is dat de overheid voor een belangrijk deel afziet van synoptische (overzichtelijke) rationaliteit. Daarnaast is een hoge interactiegraad van belang. De overheid onderhoudt zoveel mogelijk contacten met andere actoren zodat veel informatie uit het netwerk gehaald kan worden en er veel lijnen naar de te sturen actoren ontstaan.

Bij *meerzijdige sturing onderhandelen* overheid en de te sturen actoren over de wijze waarop de overheid instrumenten zal inzetten. Door een strategie van meerzijdige sturing wordt de machtspositie van de te sturen actoren erkend. Bij dergelijke onderhandelingen kan aan te sturen actoren meer of minder invloed toegekend worden. De invloed van te sturen actoren kan betrekking hebben op de toepassing van instrumenten, maar ook op de totstandkoming van instrumenten.

Netwerkmanagement is een strategie die zich richt op manipulatie van de kenmerken van het complexe netwerk, dat gevolgen zal hebben voor de daaropvolgende inzet van instrumenten. Netwerkmanagement als sturingsstrategie houdt in dat de overheid haar instrumentarium op een zodanige wijze inzet dat pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties zich wijzigen met als doel de sturing eenvoudiger te laten verlopen.

Door het verwijderen of toevoegen van actoren hebben instrumenten, die in een latere fase worden ingezet, een grotere kans van slagen. De overheid past bij *netwerkconstituering* instrumenten toe die niet gericht zijn op het beïnvloeden van te sturen actoren, maar van invloed zijn op de structuur van het netwerk. De overheid kan trachten nieuwe actoren aan de bestaande toe te voegen of bepaalde actoren uit een netwerk te verwijderen. Sturing door structurering: de sturings situatie wordt opnieuw gestructureerd in de verwachting dat het daardoor voor de overheid eenvoudiger zal zijn om instrumenten toe te passen.

2.5. Ketenregie

Omschrijving concept 'Keten'

In de literatuur ontbreekt een brede overeenstemming over de betekenis van het concept 'keten'. Berenschot (2002, p. 9) omschrijft het begrip keten vanuit het perspectief van het sociale domein als volgt:

"Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijk partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart."

Het orderingsprincipe voor de keten is dus de opeenvolging van contactmomenten die de cliënt in de keten ervaart. Dit is een *sequentiële ordening*. De activiteiten van de ketenpartners dienen zó op elkaar afgestemd te worden dat er geen overlap bestaat in hun aanbod, noch dat vragen van cliënten blijven liggen.

Van der Aa en Konijn (2001, p. 17) zien een *keten* als "een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking". Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt. Doel daarbij is een sluitende aanpak van handelingen die de cliënt nodig heeft of wenst. Ketens willen verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, verbinden tot een sluitend en werkend geheel".

Het ketenconcept en het primaire proces

Het ketenconcept kan slechts een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem als het primaire proces dat leidt tot vervulling van de maatschappelijke opgave het karakter van een keten heeft: een aantal volgtijdelijke handelingen die zijn verspreid over verschillende actoren (Berenschot 2002, p. 21).

Maatschappelijke relevantie van de keten

De relevantie voor het bestaan van een keten in het sociale domein ligt in de maatschappelijke opgave. De maatschappelijke opgave voor een keten wordt geformuleerd in doelen (Berenschot 2002, 25), zoals bijvoorbeeld het beperken van 'drop outs'. Zowel burgers als overheden kunnen optreden als maatschappelijk 'opdrachtgever' van een keten. Burgers (cliënten) kunnen opdrachtgever zijn in hun rol van afnemers van het eindproduct van de keten. Overheden kunnen opdrachtgever zijn omdat zij op basis van politieke keuzes de maatschappelijke of collectieve behoeftes formuleren. Burgers en overheden kunnen het opdrachtgeverschap gezamenlijk aanpakken of mandateren aan intermediairs waarbij zij optreden als 'parallele' opdrachtgevers. Burgers en overheden hebben vaak verschillende wensen ten opzichte van het eindproduct waardoor een ongerichte kluwen van sturingsimpulsen kan ontstaan, ieder vanuit de eigen definitie van de maatschappelijke opgave op hun eigen niveau. Regie is dan gewenst.

Keteninfrastructuur: de mate van complexiteit en de consequenties voor ketenregie

De ketenpartners kennen een bepaalde sequentiële afhankelijkheid, maar blijven autonoom. De ketenpartners hebben derhalve eigen doelen die kunnen afwijken van de doelen van de andere ketenpartners en van de ketendoelen. In een keten strijden dan ook altijd twee krachten met elkaar om voorrang: Enerzijds het optimaliseren van de afzonderlijke schakel en anderzijds het optimaliseren van de gehele keten.

Deze krachten bepalen de doeldivergentie of doelconvergentie van de ketenpartners en daarmee de complexiteit van de ketenregie. De complexiteit neemt eveneens toe wanneer ketenpartners verantwoordelijkheden hebben richting actoren die geen deel uit maken van de keten of wanneer actoren die geen deel uitmaken van de keten (netwerkpartners) invloed uitoefenen op de actoren in de keten.

Van der Aa en Konijn (2001, p. 93) zien *ketenregie* als een andere manier van sturen waarin het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen centraal staan (Van der Aa en Konijn, 2001, p. 93). In hun boek signaleren van der Aa en Konijn een aantal voorwaarden voor ketenregie:

In de eerste plaats blijken bij ketenregie personen meer van belang dan instituties. Vervolgens is er zelden één enkele regisseur aan te wijzen. Bij ketens zonder hiërarchische verbindingen is geen

behoefte aan leiderschap dat boven alle partijen staan. De partijen moeten echter wel boven de keten kunnen staan. Tenslotte hangt de vormgeving en waar de regierol komt te liggen, af van verschillende factoren, zoals de omvang van de doelgroep, de financiering, de mate van zelfverantwoordelijkheid, de verhouding tussen de partners in de keten, hun onderlinge afhankelijkheid en het aantal partijen.

In de theorie van van der Aa en Konijn opereert een *ketenregisseur* zelfstandig en flexibel en heeft een uitzonderlijke positie. Ketenregisseurs hebben vaak zelf geen financiële middelen of een formele positie of instrumenten waarmee ze samenwerking kunnen afdwingen. Zij zijn primair gericht op het leggen van verbindingen waardoor de samenwerking tussen de partners vorm gegeven wordt en de eigen verantwoordelijkheid genomen wordt.

Het begrip *regie* is als concept nauw verwant met begrippen als sturing en management. De begrippen ketenregie en ketenmanagement worden in de praktijk vaak door elkaar heen gebruikt. In tegenstelling tot het begrip ketenregie gaat het begrip ketenmanagement meer uit van directe sturing in plaats van regie.

Met Berenschot (2002, p. 14) hanteren wij de volgende definitie van ketenregie:

“Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten.”

Ketenregie vraagt van de ketenactoren een opstelling als gelijkwaardige partner. Een regisseur kan hooguit verleiden, maar kan afstemming niet afdwingen door het gebrek aan een hiërarchische verhouding tussen de ketenactoren. Bij ketenregie door een overheid kan de politiek gevoelde verantwoordelijkheid voor het functioneren van de keten als gevolg van het ontbreken van een hiërarchische verhouding tussen de ketenactoren slechts door middel van ketenregie vormgegeven worden. De ketenregisseur kan ketenindicatoren stellen waarop de gezamenlijke partners afgerekend worden.

Ketendimensies

Berenschot (2002, p. 23) onderscheidt vijf ketendimensies die de uitgangssituatie van een keten meer of minder compliceren:

Eenduidigheid versus meerduidigheid van de ketenopvatting, aanbodgestuurd versus vraaggestuurd, stabiele versus dynamische keten ketens met concurrerende afhankelijkheden versus de keten zonder concurrerende afhankelijkheden en geconcentreerde machtsverdeling versus versnipperde machtverdeling.

Maatschappelijke urgentie en de gevolgen voor ketenregie

Een keten speelt zich af in een politiek-maatschappelijke context die een maatschappelijke urgentie op de keten kan leggen in de vorm van een bestuurlijke prioriteit, publieke (media) aandacht en door het bestaan van een thema als maatschappelijk knelpunt. De aanwezigheid van bestuurlijke prioriteit wijst vaak op maatschappelijke urgentie en biedt in principe een gunstig perspectief voor ketenregie. Er is een relatie te onderkennen tussen de verschillende vormen. Vaak wordt een maatschappelijk knelpunt gevolgd door publieke aandacht en bij voldoende aandacht worden de knelpunten onderwerp voor bestuurlijke prioriteiten (Berenschot, 2002, p. 32).

Rol van de gemeente bij ketens in het sociale domein

Berenschot (2002, p. 53) ziet de rol van de gemeente als de gebiedsregisseur voor haar grondgebied, maar geen rol als ketenregisseur in het sociale domein; de mogelijkheden voor de gemeente om invloed uit te oefenen op het sociale domein zijn beperkt omdat zij niet beschikt over geldbronnen, bevoegdheden of inhoudelijke competenties. De gemeente kan als actor met de meest concurrerende afhankelijkheden echter wel de taak vervullen van doelvervlechter in situaties dat de ketenpartners er onderling niet uitkomen. Berenschot stelt echter dat veel gemeenten hiertoe niet in staat zijn omdat zij niet beschikken over de kennis, vaardigheden en attitude hiervoor. Daarnaast zijn gemeenten veelal immers zelf ook verkokerd georganiseerd. In het geval dat de gemeente de rol van opdrachtgever op zich neemt, is het van belang dat de gemeente in staat is de vraag naar voorzieningen in het sociale domein goed te monitoren. In gevallen waarin de gemeente centrale probleemeigenaar is, kan zij diverse rollen aannemen: zij kan de politieke en maatschappelijke aandacht vergroten en de samenwerking tussen instellingen afdwingen door de politieke en publieke druk op te voeren. Daarnaast kan de overheid instellingen of ketens aanspreken op drijfveren als status en rivaliteit door met behulp van prestatie-indicatoren de prestaties te meten en bekend te maken. Daarnaast kan de

gemeente haar rol vervullen door het realiseren van een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur. Tot slot kan de gemeente binnen de keten de verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners expliciteren en die koppelen aan de activiteiten van de keten.

Hupe (2007, p. 138) laat de socioloog Schuyt aan het woord die het begrip 'geschakelde verantwoordelijkheid' introduceert bij een ketenbenadering van problemen. Bij 'geschakelde verantwoordelijkheid' wordt idealiter een afgebakend deelprobleem aan een bepaalde (beleids)instantie op een heldere wijze toegewezen. Een overkoepelende instantie bewaakt de opeenvolging van problemen en het successieve aanbod van oplossingen. De verantwoordelijke overheidsinstantie moet zorgen dat de schakels op elkaar aansluiten en een matching tussen problemen en verantwoordelijke instanties bewerkstelligen. De verantwoordelijke overheidsinstantie kan daarbij tot de conclusie komen dat verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren verschoven moeten worden.

Schuyt ziet integraal beleid als een mooi en soms moeilijk bereikbaar ideaal. Een afbakening van verantwoordelijkheden voor gespecificeerde problemen, vaste koppelingen tussen de schakels en een bewaking van die koppelingen door een overkoepelende instantie ziet Schuyt als noodzakelijk.

Hupe geeft aan dat uitgaande van de metafoor van de keten, om het ideaal van integraal beleid te bereiken als uiterste consequentie de verscheidenheid aan schakels opgeheven zou moeten worden om één monolithisch geheel te creëren (Hupe 2007, p. 139). Integraal beleid is dan ook slechts effectief te bereiken door een fusie van de betrokken organisaties. Hupe (2007, p. 139) geeft aan dat als beslissingen van institutioneel herontwerp op de schaal van het stelsel achterwege blijven het van belang is in hoeverre en hoe de actoren werkzaam op een andere schaal zullen handelen. In het bijzonder kan dan de rol van de leiding van een afzonderlijke organisatie cruciaal worden geacht. Die rol geldt extern, in het interorganisatorische netwerk functionerend en daar initiatieven nemend, alsook intern, in het beleid ten aanzien van de taakvervulling door de organisatie en haar medewerkers.

In de keten onderscheiden we verschillende soorten schakels (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, p. 121): In een *selecterende schakel* wordt een keuze gemaakt uit het aanbod van concurrerende actoren in de voorgaande schakel. De actor die een selecterende schakel beheerst, kan grote invloed uitoefenen op het procesverloop. In een *allocerende schakel* wordt een keuze gemaakt uit diverse aanbieders van de activiteiten in een volgende schakel. De actor die deze schakel beheerst, heeft door zijn keuzevrijheid een bepaalde macht over de volgende schakels. Een *smalle schakel* is een schakel die opgebouwd is uit een beperkt aantal actoren. Een *brede schakel* bestaat uit een veelheid van actoren die in staat zijn de activiteiten in die schakel uit te voeren.

2.6. Regie in netwerken: netwerkmanagement

Het vormen van beleidsnetwerken en het onderhouden daarvan is een van de instrumenten die actoren ter beschikking staan wanneer zij het gedrag van andere actoren trachten te sturen. Het is bij uitstek een instrument dat bijdraagt aan een integrale beleidsvoering, omdat het de samenwerking tussen de bij een bepaald beleidsterrein betrokken actoren tracht te structureren. Beleidsnetwerken kenmerken zich door hun gerichtheid op bepaalde beleidsproblemen of -programma's, door de samenwerking van verschillende actoren en door enige duurzaamheid (Hufen en Ringeling, geciteerd in Gilsing (2005, p. 138)).

Netwerkinteracties en lokale instituties

Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur niet de enige actor is die een samenleving stuurt, wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van netwerkbenaderingen. Ook het concept "samen werken aan veiligheid" impliceert dit perspectief. Dit krijgt vorm in onderhandeling. Er is niet één centrale actor. Politici, ambtenaren, hulpverleners en andere functionarissen zijn bij die vormgeving wederzijds afhankelijk. Bepaald door omstandigheden als geld, deskundigheid, aanzien, organisatiegraad, etcetera gaan betrokkenen kortere of langere tijd meer open of gesloten verbanden met elkaar aan. Op deze manier ontwikkelt zich in interactie een "bestuurlijk arrangement". Vanuit netwerkperspectief kan deze structurele karakteristiek worden beschreven en geanalyseerd in termen van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid.

De veronderstelling in deze benadering is, dat de mogelijkheid voor sturing in het netwerk is gelegen in de veranderbaarheid van de structurele dimensie ervan. Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur bij het sturen van een samenleving ook wordt geconfronteerd met in de vorm van instituties

aanwezige gangbare, “gestolde” en daardoor duurzame vormen van gedrag wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van institutionele benaderingen (Rutgers, 2000, p. 4).

Castells ziet netwerken als de horizontale verbinding tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die wederzijdse afhankelijkheid erkennen (Castells geciteerd door Koppenjan en Klijn, 2004, p. 3).

Hajer en Wagenaar (2003, p. 35) zien netwerken als nieuwe vorm van organisatie waarin horizontale wederzijdse afhankelijkheden leidend zijn voor sturing op beleidsontwikkeling en implementatie van beleid. Netwerken zijn flexibel en fluïde (kunnen van samenstelling wijzigen) en de actoren die zich in het netwerk bevinden, zijn in staat om de eigen belangen doelbewust binnen deze organisatievorm na te streven.

Ook Denters (1999, p. 23) sluit hierop aan: Volgens hem heeft de gemeentelijke regiefunctie betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft (verwijzend naar de bijzondere positie van het lokale bestuur) voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (lokale maatschappelijke partijen en burgers en andere overheden). De gemeentelijke regierol verwijst daarbij in het bijzonder naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen (responsiviteit).

Netwerkmanagement

Besluitvormingsprocessen in een complexe netwerkomgeving verlopen minder gestructureerd dan de processen buiten een netwerkomgeving. Een factor hierbij is dat in een netwerkomgeving de hiërarchie zoals we die kennen in een klassieke organisatie minder sterk aanwezig is. Het proces in netwerken vindt dan ook niet lineair plaats, maar in verschillende ‘ronden’.

De netwerkbenadering probeert een fixatie van het probleem te voorkomen en probeert het besef van de pluraliteit van de percepties van de actoren te vergroten. Middels netwerkmanagement wordt geprobeerd de percepties van de verschillende actoren te veranderen zodat het proces van gezamenlijke beeldvorming verbeterd kan worden. Deze gezamenlijke beeldvorming en het vermogen van elkaar te leren creëert een gezamenlijke basis voor wederzijdse strategieaanpassing en gezamenlijke actie. Dit kan volgens Koppenjan en Klijn (2004, p. 246) door de volgende strategieën bereikt worden:

1. Doelvervlochtening
2. Variëteit aan oplossingen
3. Doorbreking van debat tussen actoren
4. Voorkoming van cognitieve fixatie bij de start van het proces.
5. Stimuleren van cognitieve reflectie
6. Organisatie van selectie van oplossingen

Managementstrategieën voor de regisseursrol in twee gedaanten

Hupe en Klijn (1997, p. 35) beschrijven twee gedaanten, waarin managementstrategieën zich kunnen voordoen: Enerzijds kan er sprake zijn van ‘*netwerksturing*’ door het selecteren van actoren, het begeleiden en organiseren van complexe interacties, het verbinden en afstemmen van percepties en het vormen van tijdelijke organisatie (projecten). Anderzijds kan sprake zijn van *netwerkvorming*, door het introduceren van nieuwe actoren in het netwerk, het veranderen van posities van bestaande actoren, ‘reframen’ door het aanbrengen van fundamentele verandering in opvattingen over aard van problemen en oplossingen. Ook kan van netwerkvorming sprake zijn als de gemeente formele regels wijzigt die posities van de actoren bepaalt.

Management van een netwerk en management in een netwerk

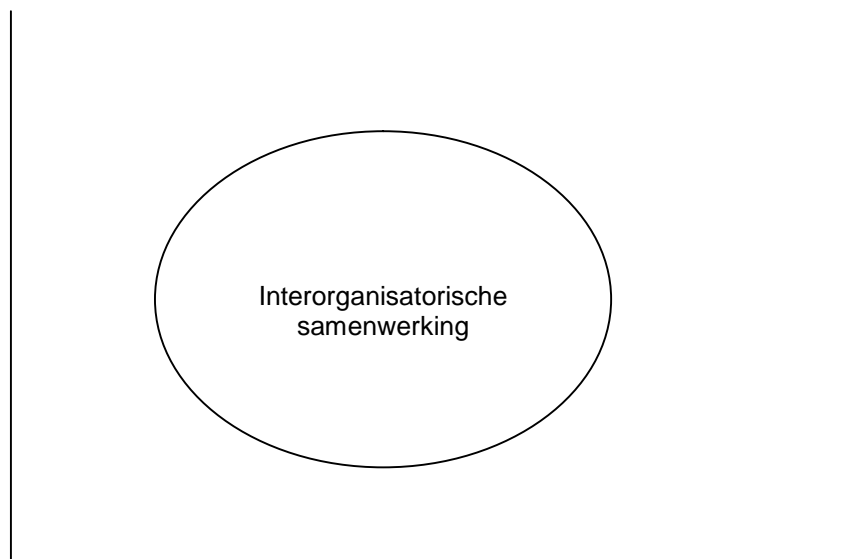
Er kan een onderscheiding gemaakt worden tussen management *van* een netwerk en management *in* een netwerk. Dit onderscheid wordt empirisch bepaald. De netwerkmanager kan misschien een verantwoordelijkheid ervaren ten aanzien van het netwerk als geheel (management *van* een netwerk), maar waarschijnlijk wil hij ook gewoon zorgen dat specifieke andere organisaties doen wat hij wil (management *in* een netwerk).

2.7. Keuze voor een theoretische benadering

Interorganisatorische samenwerking heeft zijn vertrekpunt vanuit de institutionele context. Vanuit die context wordt bepaald wat de sturende actoren kunnen en willen. Wanneer interorganisatorische samenwerking gezocht wordt, kan (met name in complexe situaties) de samenwerking zich langs twee dimensies ontwikkelen.

Eenzijds kan samenwerking gezocht worden in ketenregie, anderzijds in netwerksturing. Deze laatste twee begrippen komen in de literatuur het meest voor, maar bedacht moet worden dat het prescriptieve begrip ketenregie een vorm van sturen inhoudt, waarin niet altijd de regie daadwerkelijk aanwezig is. Zo is het prescriptieve begrip netwerksturing eveneens een vorm van sturen, waarbij er tevens sprake van regievoering kan zijn. Om die reden willen wij in ons denkmodel uitgaan van de keten- en de netwerkdimensie van (interorganisatorische) samenwerking. Dit denkmodel heeft zich in de loop van ons onderzoek ontwikkeld, omdat uit de empirische waarnemingen bleek dat ketenvorming en netwerkvorming voortdurend door elkaar heen spelen. De situatie is daarbij te complex om deze te versimpelen door alleen te spreken over ketenregie danwel over netwerksturing. In ons model zal telkens een plaatsbepaling moeten gemaakt worden ten opzichte van (de assen van) beide dimensies.

Afbeelding 1.



x-as: ketendimensie
y-as: netwerkdimensie

Hiermee is een soort speelveld in tijd en ruimte ontstaan, waarbinnen sprake kan zijn van samenwerking, sturing en regie. Sturing is daarbij doelgerelateerd (gerelateerd aan het doel van de actor die stuurt). Regie is gerelateerd aan het geheel van betrokken actoren.

Van bovenstaande benadering kan gezegd worden dat de institutionele sturingscontext, de netwerk- en de ketendimensie meer de structuurkant aangeeft en de begrippen sturing, regie en samenwerking de proceskant.

Bovenstaande geeft de contouren van ons theoretisch denkmodel weer. Wij combineren hierin de volgende bestuurskundige theoretische inzichten:

De theorie van interorganisatorische afstemming in relatie tot de institutionele context ontleen wij aan Hupe, zoals recentelijk verwoord in zijn publicatie "Overheidsbeleid als politiek" (2007). Aan dezelfde publicatie ontleen wij de theorie van Fenger (2001) over samenwerking.

De theorie van sturing ontleen wij aan De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991). De theorie van regie baseren wij op Partners+Pröpper (2004). De theorie over de ketendimensie baseren wij op hetgeen Berenschot (2002) heeft gepubliceerd over ketenregie. De theorie over de netwerkdimensie ontleen wij aan wat De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) over netwerksturing hebben gepubliceerd.

2.8. Centrale begrippen en operationalisering

In de voorgaande paragraaf hebben wij uiteengezet vanuit welke theoretische inzichten wij de problematiek van ons onderzoek willen benaderen. In deze uiteenzetting zijn de volgende centrale begrippen naar voren gekomen: de institutionele context, de ketendimensie, de netwerkdimensie en vervolgens samenwerking, sturing en regie. Deze centrale begrippen zullen wij in deze paragraaf achtereenvolgens nader uitwerken en operationaliseren.

Institutionele Context

Centraal begrip

Bij interorganisatorische samenwerking werken meerdere organisaties met soms heel verschillende karakteristieken, structuren en doelen samen met elkaar. Deze samenwerking wordt aangestuurd door één of meerdere betrokken actoren. Bij een onderwerp dat zich kwalificeert als een wezenlijke primaire verantwoordelijkheid van een overheidsactor probeert de overheid de samenwerking aan te sturen. De wijze van sturing wordt in hoge mate bepaald door de context waarbinnen de overheid moet besturen (Hupe en Klijn, 1997, p. 19). De vraag die hierbij telkens beantwoord moet worden, is 'wat willen we en wat kunnen we'?

Operationalisering

De institutionele context wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- niveau van sturingsambities (willen)
- mate van wederzijdse afhankelijkheid (kunnen)

Ketendimensie

Centraal begrip

"Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijk partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart."

De mate van complexiteit van de keteninfrastructuur heeft consequenties voor ketenregie. Met Berenschot (2002, p. 14) hanteren wij de volgende definitie van ketenregie:

"Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten."

Operationalisering

De ketendimensie wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- de mate van optimalisatie eigen schakel
- de mate van optimalisatie hele keten

Netwerkdimensie

Centraal begrip

Sturing kan plaatsvinden in de context van netwerken. Complexe netwerken hebben o.a. de volgende kenmerken: pluriformiteit en geslotenheid. Deze kenmerken vragen een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren. De (lokale) overheid kan niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de actoren in het netwerk. Daarom dient de overheid gebruik te maken van sturingsstrategieën.

De mogelijkheid voor sturing in het netwerk is onder andere gelegen in de veranderbaarheid van de structurele dimensie ervan. Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur bij het sturen van een samenleving ook wordt geconfronteerd met in de vorm van instituties aanwezige gangbare, "gestolde" en daardoor duurzame vormen van gedrag wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van institutionele benaderingen (Rutgers, 2000, p. 4).

Operationalisering

De netwerkdimensie wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- pluriformiteit (de mate van veelzijdigheid van de actoren)
- geslotenheid (de mate waarin actoren openstaan voor sturingssignalen vanuit de omgeving)

Samenwerking

Centraal begrip

De mate van samenwerking kan worden gedefinieerd als 'de mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren'. De mate van samenwerking tussen meer of minder vergelijkbare, maar verschillende, uitvoeringsorganisaties wordt bepaald door de aard van de interdependentie en de mate waarin beleidsvisies worden gedeeld. Interdependentie kan drie vormen aannemen: competitief, symbiotisch of onafhankelijkheid. Van de eerste vorm is sprake als de twee of meer actoren dezelfde schaarse hulpbronnen nodig hebben om een handeling ter verwezenlijking van hun doelen te kunnen verrichten. De interdependentie wordt symbiotisch genoemd als de acties van een actor de doelbereiking van een andere actor beter mogelijk maken. Daarnaast zijn situaties denkbaar waarin de actoren zich weliswaar in dezelfde beleidsarena bevinden, maar toch onafhankelijk van elkaar zijn.

Operationalisering

De samenwerking wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- de aard van de interdependentie
- de mate waarin beleidsvisies worden gedeeld

Sturing

Centraal begrip

Sturing is de "doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 3). Essentieel hierin is dat er doelen zijn gesteld en dat instrumenten worden ingezet als middelen om dat doel te bereiken. Om de gemeenschappelijke collectieve doeleinden van de interorganisatorische samenwerking te bereiken, dient er sturing plaats te vinden om de betrokken actoren uit te dagen om een bijdrage te leveren aan de overeengekomen doeleinden. Sturing kan door verschillende actoren uitgeoefend worden, zonder dat er per definitie sprake hoeft te zijn van 'de regie hebben'. Sturing kan afhankelijk van de context variëren van hiërarchisch streven naar regulering via het voeren van regie tot de 'laissez faire houding' waarin primair 'op de markt' wordt vertrouwd.

Middels netwerkmanagement bijvoorbeeld wordt geprobeerd de percepties van de verschillende actoren te veranderen zodat het proces van gezamenlijke beeldvorming verbeterd kan worden. Deze gezamenlijke beeldvorming en het vermogen van elkaar te leren creëert een gezamenlijke basis voor wederzijdse strategieaanpassing en gezamenlijke actie. Dit kan door verschillende strategieën bereikt worden.

Operationalisering

De sturing wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- de mate waarin doelen zijn gesteld
- de mate waarin instrumenten worden ingezet om die doelen te bereiken

Regie

Centraal begrip

Regie is een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat" (Partners+Pröpper).

Het voeren van regie is te beschouwen als een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchische streven naar regulering van de planner en anderzijds de 'laissez faire houding' waarin primair 'op de markt' wordt vertrouwd. Gilsing (2005, p. 136) stelt dat het begrip in de wetenschappelijke literatuur veel minder wordt gebezigd. Daar gaat het over netwerksturing, netwerkmanagement of governance.

In een context waarbinnen omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties in een netwerk aangepakt worden, past de sturingsrol van regisseur. De regisseur acteert als intermediair tussen de betrokken organisaties, legt contacten en houdt de communicatiekanalen tussen de betrokken organisaties open.

Operationalisering

De regie wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- de mate van overzicht over de gehele situatie
- de mate waarin verantwoording over het geheel wordt afgelegd
- de mate waarin beleidslijnen ten aanzien van het geheel worden uitgezet of georganiseerd
- de mate waarin samenwerking met het oog op het geheel wordt georganiseerd

De centrale begrippen, die wij hebben gekozen met de bijbehorende indicatoren zijn samengevat in onderstaande tabel.

	centrale begrippen	indicatoren
Structuurdimensie	institutionele sturingscontext	<ul style="list-style-type: none"> • niveau van sturingsambities (willen) • mate van wederzijdse afhankelijkheid (kunnen)
	ketendimensie	<ul style="list-style-type: none"> • de mate van optimalisatie eigen schakel • de mate van optimalisatie hele keten
	netwerkdimensie	<ul style="list-style-type: none"> • pluriformiteit (de mate van veelzijdigheid van de actoren) • geslotenheid (de mate waarin actoren openstaan voor sturingssignalen vanuit de omgeving)
Procesdimensie	samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • de aard van de interdependentie • de mate waarin beleidsvisies worden gedeeld
	sturing	<ul style="list-style-type: none"> • de mate waarin doelen zijn gesteld • de mate waarin instrumenten worden ingezet om die doelen te bereiken
	regie	<ul style="list-style-type: none"> • de mate van overzicht over de gehele situatie • de mate waarin verantwoording over het geheel wordt afgelegd • de mate waarin beleidslijnen ten aanzien van het geheel worden uitgezet of georganiseerd • de mate waarin samenwerking met het oog op het geheel wordt georganiseerd

Interviewvragen

Uit de operationalisatie van de indicatoren zijn de volgende interviewvragen afgeleid:

1. Wat is volgens u de stand van zaken in het proces rond de aanpak van een goede nazorg van ex-gedetineerde (mannelijke volwassen) veelplegers na detentie in Rotterdam? Welke gemeentelijke dienst(en) is/zijn verantwoordelijk? Welke gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen zouden betrokken moeten zijn? Mist u ketenpartners in het proces?
2. Welke actoren spelen een rol t.a.v. de problematiek?
3. Welke rol spelen de verschillende ketenpartners in het proces?
4. Welke formele en informele regels bepalen de context waarin de interorganisatorische samenwerking plaatsvindt?
5. Welke afhankelijkheden bestaan er ten opzichte van de andere actoren?
6. Welke sturingsinstrumenten en - strategieën worden gebruikt?
7. Is er sprake van een zichtbare sturingspositie en sturingsactiviteiten gericht op een gemeenschap van partijen?
8. Staat bij elke betrokken actor de optimalisatie van de keten voorop of is de optimalisatie van de eigen schakel belangrijker?
9. Hoe zou de interorganisatorische afstemming verbeterd kunnen worden?
10. Kan de sturingsactor zijn wil aan de andere betrokken actoren opleggen?
11. Moet de gemeente Rotterdam de regie voeren over de aanpak van een goede nazorg van ex-gedetineerde veelplegers na detentie in Rotterdam?
12. Welke randvoorwaarden zijn nodig voor verdere verbetering?

3. Achtergrond van de nazorg van dakloze veelplegers in Rotterdam

3.1. Inleiding

De problematiek van dak- en thuislozen vraagt om maatregelen die bijdragen aan oplossingen van deze problematiek. De overheid ziet hierin een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd. Overheidsbeleid op dit terrein komt met name tot stand binnen de gemeente Rotterdam en bij het Rijk. Vanuit de scope van dit onderzoek valt ook op hoezeer de problematiek van dak- en thuislozen vervlochten is met de problematiek van overlast door veelplegers.

Bij de beschrijving van het Rijksbeleid en het gemeentelijk beleid vloeien deze probleemgebieden dan ook in elkaar over. Alhoewel duidelijk sprake is van Rijk en gemeente, zal blijken dat beide partijen ook intensief samenwerken, zodat beschrijvingen van het beleid niet altijd uitsluitend tot een van beide actoren is te herleiden.

Daarnaast zal met name in het volgende hoofdstuk blijken dat de problematiek van nazorg van dakloze veelplegers, en de aanpak daarvan door de gemeente een zeer dynamisch geheel vormen. Hetgeen in dit hoofdstuk beschreven staat heeft daarom betrekking op de periode dat het onderzoek is uitgevoerd (de eerste helft van 2007).

In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op het Rijksbeleid: het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, het Rotterdams gemeentelijk beleid: het Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010,

3.2. Maatschappelijke achtergrond

3.2.1. Het maatschappelijke vraagstuk

Onderstaande tabel bevat de schatting van de omvang van het probleem in de vier grote steden.⁴

Tabel 1a. Categorieën kwetsbare personen in de G4 (deels overlappend met de doelgroep van de Maatschappelijke Opvang)

	A'dam	R'dam	Den Haag	Utrecht	Totaal
Langdurige zorg-afhankelijken (chronisch psychiatrische cliënten), verkommerden en verloederden	6.000	7.000	4.400	4.400	21.800
Overlastgevende zorgmijders ⁵	2.000	1.500	400	800	4.700
Veelplegers ⁶					
<i>Verslaafd</i>	1100	600	350	350	2.400
<i>Psychiatrische stoornis</i>	400	350	250	118	1118
<i>Verslaafd en Psychiatrische stoornis</i>	400	350	300	100	1150
<i>Overig</i>	300	425	100	50	875
Totaal	2200	1.725	1.000	618	5.543

Binnen deze groepen bevindt zich de eigenlijke doelgroep van de maatschappelijke opvang. Dat betreft feitelijk daklozen en residentieel daklozen. De omvang van deze twee groepen samen in de vier grote steden bedraagt ruim 10.000. Gevolg van dak- en thuisloosheid is dat zij door hun zwerfgedrag en verloederde staat vaak ook overlast veroorzaken in de openbare ruimten of criminaliteit plegen.

4 Bron: Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang (Rijk en Vier grote steden, 7 februari 2006).

5 Personen die overlast veroorzaken waarbij een (oorzakelijke) relatie is met ernstige psychische en verslavingsproblemen en dakloosheid.

6 Personen van 18 jaar of ouder die in het gehele criminele verleden meer dan 10 processen-verbaal tegen zich zagen opgemaakt.

Tabel 1.b Doelgroepen Maatschappelijke Opvang (uitgangssituatie per 1 januari 2006)⁷

Dak- en thuislozen					
	A'dam	R'dam	Den Haag	Utrecht	Totaal
Feitelijk daklozen⁸					
<i>Verslaafd</i>	1.500	1.035	700	350	3.585
<i>Psychiatrische stoornis</i>	1.000	530	400	250	2.180
<i>Verslaafd en Psychiatrische stoornis</i>	400	300	250	150	1.100
<i>Overig</i>	100	435	150	100	785
Totaal	3.000	2.300	1.500	850	7.650
Residentieel daklozen⁹					
<i>Verslaafd</i>	450	200	200	150	1.000
<i>Psychiatrische stoornis</i>	450	250	200	150	1.050
<i>Verslaafd en Psychiatrische stoornis</i>	100	150	100	100	
<i>Overig</i>					450
Totaal	1.000	600	500	400	2.500

3.2.2. Oorzaken dak- en thuisloosheid

Er zijn verscheidene factoren die van invloed zijn op het ontstaan van dak- en thuisloosheid. Deze factoren kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie groepen: macro-, meso- en microfactoren. Bij microfactoren gaat het om grootschalige maatschappelijke factoren, zoals de toenemende complexiteit in de samenleving, die steeds hogere eisen stelt aan intellectuele en sociale vaardigheden en zelfredzaamheid van mensen alsmede de huidige economische situatie en de vermaatschappelijking van de zorg. Hierdoor vallen mensen uit de boot en neemt de druk op de maatschappelijke opvang toe. Op mesoniveau spelen factoren die nauw samenhangen met de grote stad. De stad heeft een sterke aantrekkingskracht op mensen die de anonimiteit zoeken vanwege hun vaak problematisch gedrag. Op microniveau draait het om psychosociale factoren op het individuele niveau, zoals de kenmerken van het individu en de interactie met de directe omgeving. Het aantal mensen dat de codes van onze samenleving niet kan of wil hanteren neemt toe. Dak- en thuislozen blijken in de loop der jaren vaak uitgesloten te zijn (geweest) van een gezin, familie of andere belangrijke relationele verbanden en zijn ingesloten in het grotendeels onpersoonlijke netwerk van de hulpverlening.¹⁰

In concreto worden mensen veelal dakloos door zaken als uithuiszettingen (vanwege overlast of huurachterstanden), na detentie of verblijf in een inrichting. Door Lia van Doorn wordt naar aanleiding van haar promotieonderzoek 'Een leven op straat' (NIZW, 2002) een viertal trajecten naar de straat onderscheiden, die veelal in combinatie optreden:

- verlies van (marginale) huisvesting dan wel uithuiszetting
- verlaten van instituties met totaalarrangementen
- baanverlies, inkomensachteruitgang en schulden
- verstoorde sociale relaties en vereenzaming

7 Bron: Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang (Rijk en Vier grote steden, 7 februari 2006).

8 Personen die niet beschikken over een eigen woonruimte en voor een slaapplek gedurende de nacht tenminste één nacht (in de maand) waren aangewezen op: buitenslapen, ofwel overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto; binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang; binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie, zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daarop volgende nacht.

9 Personen die als bewoner staan ingeschreven bij instellingen voor maatschappelijke opvang (internaten en sociale pensions e.d., woonvoorzieningen op basis van particulier initiatief die zich richten op semi-permanente bewoning door daklozen en particuliere commerciële pensions waar voornamelijk daklozen wonen).

10 Bron: notitie "SoZaWe en de preventie van dakloosheid" (19 juli 2005)

3.2.3. Een specifieke groep: dakloze veelplegers

Binnen de groep dak- en thuislozen bevindt zich een specifieke groep, namelijk de groep die eveneens behoort tot de categorie veelplegers. Veelplegers worden ook wel aangeduid als 'draaideur criminelen' en 'veelplegen' is ook verbonden met de term 'recidive'.

Voor de term veelplegers bestaan verschillende definities:

- Een veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die in zijn gehele criminele verleden meer dan tien processen verbaal (pv's) tegen zich zag opgemaakt, waarvan minstens één in het peiljaar. Veelplegers vertonen doorgaans de volgende kenmerken: het zijn overwegend mannen, het merendeel is van allochtone afkomst en ze plegen veelal vermogensdelicten, zoals autokraken, inbraken, zakkenrollerij en winkeldiefstallen¹¹
- Veelplegers zijn personen die veelvuldig strafbare feiten plegen, die volharden in hun crimineel gedrag en die daardoor stelselmatig met de politie in aanraking komen. Er is een onderscheid te maken tussen verslaafde verplegers en niet-verslaafde veelplegers. Deze groeperingen zijn onder te brengen in verschillende daderprofielen.¹²

De groep veelplegers zorgt al een lange tijd voor veel overlast in de gemeenschap. Zij plegen veel, relatief kleine, delicten. Het betreft hier delicten als inbraak, diefstal, autokraken, vernielingen, bedreigingen, zakkenrollerij en winkeldiefstallen. Veelplegers zijn verantwoordelijk voor bijna 40% van alle strafzaken. Door de veelheid aan delicten, de hardnekkigheid en de intensiteit van dit criminele gedrag tasten zij de leefbaarheid in de steden ernstig aan.

3.3. Landelijk beleid: Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Het kabinet en de vier grote steden willen de leefsituatie van mensen die dak- of thuisloos zijn (of dat dreigen te worden) verbeteren en zodoende de vaak met hun gedrag gepaard gaande overlast en criminaliteit sterk verminderen. De kans op verloedering als gevolg van dakloosheid moet tot een minimum beperkt worden. Dit Plan is een intensivering van de reeds bestaande gezamenlijke aanpak en geeft een extra impuls aan deze aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen. Daarnaast wordt deze aanpak voorzien van nieuwe instrumenten.

Het gaat in de vier steden om 10.000 dak- en thuislozen en 11.800 mensen die dat dreigen te worden. Doordat de meeste van hen kampen met zware en complexe problemen, vallen zij vaak tussen wal en schip. Het kabinet en de vier steden hebben vastgesteld dat er geen wettelijke wijzigingen nodig zijn om de problemen van deze groepen aan te pakken en waar dat kan op te lossen. Wel is het nodig om uitvoerders te voorzien van procedures en instrumenten die zij kunnen gebruiken om de bestaande aanpak doelmatiger en doeltreffender te maken.

Centraal in het Plan staat een persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op sluitende samenwerking, onderling vertrouwen en een oplossingsgerichte werkhouding. Doel is om de problemen op te lossen zonder de realiteit en haalbaarheid uit het oog te verliezen. De aanpak zal effectief en doelmatig zijn.

De persoonsgerichte aanpak krijgt vorm doordat voor ieder van de doelgroep een trajectplan wordt opgesteld waarin de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Het trajectplan is niet vrijblijvend, noch voor de doelgroep, noch voor de betrokken instantie.

Iedere stad vertaalt dit Plan van Aanpak in een stedelijk kompas waarin de gemeenschappelijke richting is opgenomen van de stad, het zorgkantoor, de woningcorporatie en de zorgaanbieder. Ten grondslag daaraan liggen de contracten die de stad sluit met de autonome partijen in de segmenten zorg en wonen. De stad zelf zorgt voor een effectieve signalering en toeleiding tot opvang en zorg, een adequaat opvangvoorzieningsniveau, collectieve ziektekostenverzekeringen en toereikende schuldhulpverleningstrajecten; de woningcorporaties voor voldoende woonvoorzieningen; het zorgkantoor draagt zorg voor de zorg in de hoeveelheden en specificaties die het met de stad is overeengekomen, daartoe in staat gesteld door het kabinet. Indicatiestelling vindt uniform plaats en passend binnen de AWBZ-aanspraken.

De uitvoering van het Plan duurt zeven jaar. In die zeven jaar wordt geleidelijk de hele groep in het Plan opgenomen. Aan het eind van die zeven jaar moet de doelgroep binnen de eigen mogelijkheden weer kunnen deelnemen aan de samenleving en moet de overlast en de criminaliteit, uitgaande van

¹¹ Politieblad 'Blauw', 9 december 2006, nummer 24.

¹² Definitie van veelplegers uit de beleidsbrief veelplegers, die in 2003 verstuurd werd naar de voorzitter van de tweede kamer, naar aanleiding van het beleidsprogramma 'naar een veiliger samenleving' van het kabinet.

de doelgroep, tot minder dan 75 % van het huidige niveau zijn gedaald. Al veel eerder moet de instroom in de maatschappelijke opvang tot een minimum zijn gereduceerd omdat uithuiszettingen zoveel mogelijk worden voorkomen of gepaard gaan met een woonalternatief en een goede aansluiting op nazorg waarmee instroom vanuit detentie geminimaliseerd wordt.

Een zo groot mogelijk deel van de doelgroep moet zelfstandig kunnen wonen. Soms zal daarbij begeleiding nodig zijn. Daarvoor zullen passende woonvormen worden ontwikkeld, waarbij nieuwe woonvormen aan de onderkant van de woonladder worden ingezet. Daarmee zal binnen een jaar een begin worden gemaakt.

Voor een deel van de doelgroep kan de aanpak betekenen dat zij moeten worden opgenomen in een intramuraal voorziening, al of niet gesloten, omdat een bestaan daarbuiten voor hen niet haalbaar is. Ook met deze voorzieningen zal door Rotterdam en Amsterdam binnen een jaar een start worden gemaakt. Ook willen Utrecht en Den Haag op termijn een duurzaam verblijf realiseren.

Om de uitvoering van het Plan goed voor elkaar te krijgen gaan het Rijk en de steden het eerste jaar flink investeren in de verbetering van de uitvoering. Er zullen flink wat goede procedures en instrumenten worden ingevoerd, zodat voor de uitvoerders duidelijk is waar ze aan toe zijn en wat van hen wordt verwacht. Deze procedures en instrumenten zijn gebruiksklaar opgenomen in dit Plan en bestrijken de gehele keten van de maatschappelijke opvang, vanaf de signalering tot en met de uitstroom naar een stabiele woonsituatie. Steden zullen (waar dat kan) de komende jaren uitbreiding van capaciteit realiseren op basis van 'best practices'. Rijk en steden dragen samen dit Plan, maar ook maatschappelijke organisaties, zoals de woningcorporaties, zorgverzekeraars en zorgaanbieders staan er achter en zullen bijdragen aan de uitvoering.

Uitgaande van nu deels beschikbare, deels ingeschatte gegevens over de zorgbehoefte van de doelgroep wordt de dekking van het Plan voor 2/3 gezocht in financiering vanuit de AWBZ en voor 1/3 in gemeentelijke financiering. Deze verhouding is een aanname, gebaseerd op de gewenste werkverdeling tussen AWBZ en gemeente, nl. gemeente toeleidend, korte duur en regisserend, en de AWBZ langdurige zorg.

Een voorwaarde voor ophoging van het uitgavenniveau van rijkszijde voor deze doelgroep de komende jaren is dat steden hun huidige uitgavenniveau voor deze doelgroep (€136 mln.) tenminste zullen handhaven.

3.4. Prestatieafspraken gemeente Rotterdam met het Rijk

Op basis van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang heeft de gemeente van het Rijk geld ontvangen voor de opvang van dak- en thuislozen. De ministers van Financiën en van VWS zijn eind 2005 overeengekomen dat in Rotterdam in vier jaar tijd ongeveer 175 miljoen euro geïnvesteerd kan worden. Hierdoor zijn nieuwe vormen van opvang en zorg aan te bieden aan bijna 3000 Rotterdammers met als doel een zo groot mogelijke vorm van zelfredzaamheid.

In prestatieafspraken met het rijk is vastgelegd dat:

- Rotterdam voor 2010 voor 2900 dak- en thuislozen een individueel trajectplan heeft opgesteld;
- in 2010 minimaal 60 % van de doelgroep (1740 personen) passend gehuisvest is;
- de gemeente hiervoor de regie in handen heeft gekregen en nu zelf de aanbieders kan uitkiezen voor de zorg en de huisvesting;
- de overlast en criminaliteit van deze groep over zeven jaar moet zijn teruggebracht tot 75 % van het huidige niveau.

Doorstroming

De huidige plannen zijn gericht op doorstroming van daklozen vanuit basale opvang naar speciale pensions of begeleid wonen projecten en van daaruit naar normale deelname aan de maatschappij. Nieuwe dakloosheid wordt voorkomen door eerder hulp te bieden aan gezinnen of personen die in de problemen zitten, door nazorg te bieden na detentie en door uithuiszettingen te voorkomen. Door deze maatregelen zullen op den duur minder basis opvangvoorzieningen nodig zijn. De hoogwaardige vormen van zorg en verblijf zullen daarentegen toenemen. Naar verwachting zullen voor deze opvang ongeveer 30 nieuwe voorzieningen gerealiseerd moeten worden.

Concreet gaat het om:

- 15 pensions met gemiddeld 12 plaatsen
- 10 plaatsen time out voorziening

- 25 verpleeghuisbedden
- 2e heroïne unit met 70 plaatsen
- 105 plaatsen residentieel beschermd wonen
- 45 plaatsen duurzaam beschermd verblijf
- 120 plaatsen intensief beschermd wonen
- 30 plaatsen groepswonen
- 40 plaatsen doorstroomgericht pension
- 30 plaatsen sociaal pension
- 400 woningen (incl. begeleiding)

Veel aandacht zal er de eerste tijd zijn voor de verbetering van de uitvoering. Cliëntenmanagers en trajectregisseurs moeten ervoor zorgen dat de doelgroep op de juiste plek in de zorg terecht komt. In het plan voor de maatschappelijke opvang zijn bovendien procedures en instrumenten opgenomen als richtlijn voor alle gemeenten en alle betrokken instanties. Dit moet ertoe leiden dat er een grote mate van éénduidigheid in de werkwijze ontstaat in de vier grote steden.

3.5. Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010

Veiligheid is de absolute topprioriteit in Rotterdam. In 2006 moeten criminaliteit en overlast zichtbaar zijn teruggedrongen en moeten bewoners, ondernemers en bezoekers zich weer veilig voelen. Dat is de centrale doelstelling van het Rotterdamse gemeentebestuur.

Om dit te bereiken zijn er in het collegeprogramma 18 concrete targets geformuleerd. Daarbij ligt het zwaartepunt op de aanpak van de meest onveilige wijken en de meest overlastgevendende en criminele personen in de stad. In 2006 mogen er geen onveilige wijken meer zijn, moet het Centraal Station weer veilig zijn en moeten overlastgevendende en criminele jongeren en de meest overlastgevendende verlaafden zijn opgenomen in een persoonsgerichte aanpak. De tippelzone op de Keileweg moet zijn gesloten. Malafide huiseigenaren, drugspannen, overlastgevendende horeca- en seksinrichtingen en coffeeshops worden systematisch aangepakt. De stad moet zichtbaar schoner en heler zijn. Om deze omslag te bereiken heeft het college meer dan 100 miljoen euro extra voor veiligheid uitgetrokken.

De Rotterdamse veiligheidsaanpak bestaat uit een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. De *gebiedsgerichte aanpak* is gericht op het verbeteren van de veiligheid in de wijken, door toezicht, interventie en handhaving, beheer en onderhoud en sociaal en fysiek investeren. Daarbij ligt de nadruk op de onveilige wijken. De *persoonsgerichte aanpak*, één van de topprioriteiten van de politie en het Openbaar Ministerie, is gericht op de belangrijkste dadergroepen: overlastgevendende verslaafden, criminele en overlastgevendende jongeren, geweldplegers en criminele illegalen. Deze daders worden zo veel mogelijk opgenomen in een persoonsgerichte aanpak, bestaande uit strafrechtelijke maatregelen en maatregelen gericht op maatschappelijke integratie.

Van projectmatige aanpak naar systematische aanpak

De afgelopen jaren is de omslag gemaakt van een projectmatige naar een systematische en methodische aanpak van veiligheid. Het accent is verschoven van beleid naar uitvoering. In de managementcontracten tussen het college en de hoofden van dienst neemt veiligheid een belangrijke plaats in. Via de Stuurgroep Veilig en de Directieraad Veilig wordt de veiligheidsaanpak aangestuurd.

Door de formulering van en sturing op scherpe targets is de resultaatgerichtheid van de aanpak sterk toegenomen. De informatiepositie over de problematiek en (knelpunten in) de aanpak is verbeterd. Hierdoor is duidelijk geworden hoe belangrijk (sturing op) informatie is en dat er op dat gebied nog belangrijke opgaven liggen. Er wordt steeds meer vraaggestuurd en gebiedsgericht gewerkt. Voor de aanpak van veiligheid bestaat breed draagvlak bij gemeentelijke diensten, deelgemeenten en externe partners. Veiligheid is steeds meer een onderdeel van de kerntaken van de diensten geworden. Op alle niveaus is de regie versterkt. De samenwerking tussen de partners is sterk toegenomen.

Speerpunten

Ondanks behaalde successen bij de uitvoering van het beleid, ziet de gemeente nog punten die verder aangepakt moeten worden. Bij de PGA-aanpakken is sprake van gebrek aan capaciteit in de hulpverlening dat leidt tot wachtlijsten. Er zijn onvoldoende trajecten voor nazorg of resocialisatie, met

als risico dat verslaafden, overlastgevende en criminele jongeren en geweldplegers na afloop van detentie of een hulpverleningsprogramma weer op straat komen te staan en terugvallen in hun oude gedrag. De voor dit onderzoek relevante speerpunten in het Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010 zijn:

- Aanpak drugsoverlast en veelplegers
- Nazorg en vroegsignalering
- Informatiesturing en ketenregie

3.6. Aanpak drugsoverlast en veelplegers

Persoongerichte aanpak volwassenen (PGA VW)

De persoonsgerichte aanpak is gericht op degenen die verantwoordelijk zijn voor de meeste overlast en criminaliteit. De aanpak bestaat uit een op het individu toegesneden combinatie van strafrechtelijke maatregelen en hulpverlening en geschiedt in nauwe samenwerking tussen de ketenpartners. De komende jaren zal extra geïnvesteerd worden in nazorg en maatschappelijke integratie, om recidive en terugval in het oude gedrag tegen te gaan. Daarnaast wordt de aanpak aangescherpt, onder het motto 'voor wat hoort wat, vrijblijvendheid is geen optie'.

PGA 700

Voor de meest overlastgevende en zorgmijdende drugsverslaafden is een persoonsgerichte aanpak ingevoerd, de PGA 700, met als doel deze personen van de straat te krijgen en op te nemen in een strafrechtelijk of hulpverleningstraject. De aanpak bestaat uit 5 trajecten, die variëren in de verhouding tussen hulpverlening en strafrecht.

Met de invoering van de PGA 700 is een begin gemaakt met een paradigmawisseling bij de aanpak van drugsoverlast. Het accent verschuift van zorg voor verslaafden naar het terugdringen van overlast. Dwang en drang worden niet langer geschuwd.

De doelgroep van de PGA-aanpak wordt uitgebreid tot de zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders¹³. De aanpak wordt meer gericht op reïntegratie, om overlast en criminaliteit te voorkomen. Wie overlast en criminaliteit blijft veroorzaken wordt strafrechtelijk hard aangepakt. Daarnaast wordt de instroom van nieuwe verslaafden en dak- en thuislozen tegengegaan. Door een harde repressieve aanpak moet Rotterdam een 'no go area' worden voor overlastgevende verslaafden en dealers.

Targets

Voor de periode 2006 – 2010 zijn de volgende targets geformuleerd:

1. In 2010 is het aantal harddrugsverslaafden in Rotterdam teruggebracht tot 4000 per jaar en het aantal dak- en thuislozen tot 3500;
2. Jaarlijks worden 200 overlastgevend en veelplegers gereïntegreerd naar een maximaal haalbaar maatschappelijk geaccepteerd functioneren (werk, wonen, welzijn, gezondheid). Deze personen veroorzaken minder overlast en criminaliteit;
3. Permanent zijn 25 tot 40 Rotterdamse chronische drugsverslaafden, die in het kader van de huidige set aan voorzieningen onbehandelbaar zijn, geplaatst in een long stay voorziening

Inzet is nieuwe instroom van overlastgevende (verslaafde) dak- en thuislozen tegen te gaan.

Uitgangspunt is dat Rotterdamse voorzieningen in principe alleen bestemd zijn voor verslaafden en dak- en thuislozen waarvoor Rotterdam als centrumgemeente in het kader van de maatschappelijke opvang verantwoordelijk is.

Op basis van onderzoek (Intraval, 2004) is het aantal harddrugsgebruikers gedurende het jaar 2003 in Rotterdam geschat op circa 5000, waarvan 3000 behoren tot de groep problematische harddrugsgebruikers. Uit een benchmark van het aantal verslaafden en dak- en thuislozen in de vier grote steden blijkt dat het aantal harddrugsgebruikers in Rotterdam in vergelijking tot het aantal bewoners hoog is. Met 4.000 harddrugsgebruikers op jaarbasis, is Rotterdam vergelijkbaar met de andere 3 grote steden.

13 Stelselmatige daders zijn veelplegers waartegen in de afgelopen 5 jaar meer dan 10 processen-verbaal zijn opgemaakt, waarvan tenminste 1 in het peiljaar, die verdacht zijn van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en die in de 5 jaar voorafgaand aan het gepleegde feit tenminste 3 maal wegens een onherroepelijk misdrijf veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende of vrijheidsbepenkende straf, een maatregel of een taakstraf.

Uit de dak- en thuislozenmonitor van SoZaWe bleek dat er in 2001 4600 personen gebruik gemaakt hebben van de verschillende opvangvoorzieningen. Op basis van de benchmark blijkt dat als het aantal dak- en thuislozen wordt teruggebracht tot 3.500 op jaarbasis, de verhouding tussen het aantal dak- en thuislozen en het aantal inwoners in Rotterdam vergelijkbaar is met de andere 3 grote steden.

Op basis van registratiegegevens uit 2003 wordt thans vastgesteld hoe groot de overlap tussen beide groepen (harddrugsverslaafden en dak- en thuislozen) is. Tevens wordt in 2006 een tweede meting in het kader van de dak- en thuislozenmonitor door SoZaWe uitgevoerd. Op basis van deze metingen wordt de target indien nodig bijgesteld en nader geconcretiseerd voor de groepen problematische harddrugsgebruikers, dak- en thuislozen die van de nachtopvang gebruik maken en buitenslapers. Daarbij zal ook een target worden geformuleerd voor het aantal personen dat per jaar moet doorstromen naar een hoger niveau in de woonketen voor dak- en thuislozen.

Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van registratiegegevens van Centraal Onthaal, dat in 2006 van start is gegaan en vanaf 2007 volledig operationeel is. Op basis van de verplichte intake en registratie die deel uitmaken van Centraal Onthaal zal een actueel beeld ontstaan van het aantal dak- en thuislozen en de voorzieningen waarvan zij gebruik maken.

Om nieuwe instroom te ontmoedigen worden de drempels voor de voorzieningen verhoogd, onder meer door:

- invoering van een pasjessysteem voor alle voorzieningen voor nachtopvang, inclusief een centraal systeem voor pasjestoewijzing
- niet-Rotterdamers actief terug te geleiden naar hun stad of land van herkomst (*regiobinding*¹⁴), zo nodig na het verlenen van eerste hulp en na het maken van goede overdrachtsafspraken met de ontvangende stad of het ontvangende land
- deelname aan hulpverlenings- en reïntegratietrajecten als voorwaarde te verbinden aan gebruik van voorzieningen
- binnen de opvangvoorzieningen een verschuiving te realiseren van laagdrempelig naar hoogdrempelig (ambulant met intensievere begeleiding en residentieel)
- afspraken met de regiogemeenten te maken over het zelf opvangen van verslaafden en dak- en thuislozen, met behoud van de verantwoordelijkheid van Rotterdam als centrumgemeente.

Coördinatiepunt PGA VW

Het Coördinatiepunt dient deze doelstelling te faciliteren.

Het Coördinatiepunt is een bureau waar voornamelijk drie medewerkers zitting hebben, namelijk een procescoördinator, een administratieve kracht en een secretariael medewerker.

Het Coördinatiepunt bestaat verder uit vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners. Elke ketenpartner stelt een medewerker aan die fungeert als contactpersoon voor het Coördinatiepunt.

Dit is de accountmanager.

Bij elke PGA-er wordt een probleemeigenaar benoemd. De probleemeigenaar is één van de ketenpartners. Het Coördinatiepunt legt verantwoording af aan de Stuurgroep PGA. De Stuurgroep PGA bestaat uit een afvaardiging van iedere afzonderlijke ketenpartner op directieniveau.

3.7. Speerpunt ‘Nazorg en vroegsignalering’

De komende periode wordt fors geïnvesteerd in nazorg (huisvesting, dagbesteding, werk, inkomen, opleiding en zo nodig begeleiding). Doel hiervan is de reïntegratie van ex-gedetineerden in de maatschappij en voorkomen dat veelplegers, overlastplegers (verslaafden en daklozen), criminele en overlastgevend jongeren en geweldplegers na afloop van detentie of hulpverlening terugvallen in hun oude gedrag. Door extra te investeren in vroegsignalering – onder meer via lokale zorgnetwerken en scholen – moet voorkomen worden dat risicogroepen daadwerkelijk overgaan tot overlastgevend en crimineel gedrag.

Reïntegratie

Voor overlastgevend en veelplegers die gemotiveerd zijn hun gedrag te veranderen wordt ingezet op

14 De opvang in Rotterdam staat alleen open voor dak- en thuislozen die aan kunnen tonen dat ze twee van de laatste drie jaar verbleven in de regio waar Rotterdam centrumgemeente voor is. Dat zijn behalve Rotterdam: Albrandswaard, Barendrecht, Ridderkerk, Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel.

reïntegratie naar een maximaal haalbaar maatschappelijk geaccepteerd niveau van functioneren op het gebied van werk, wonen, welzijn, gezondheid. Per individu wordt op basis van een screening of intake een traject op maat vastgesteld, waarin de te verwachten maximale eindresultaten, uitgesplitst naar leefgebieden, worden vastgelegd. Er worden voorzieningen getroffen die gericht zijn op reïntegratie van ex-gedetineerden én op het voorkomen van recidive. Daarbij moet sprake zijn van maatwerk, toegesneden op de omstandigheden van de ex-gedetineerden. De voorzieningen hebben betrekking op de volgende leefgebieden:

- inkomen (uitkering, schuldhulpverlening)
- wonen (zelfstandige woonruimte, begeleid wonen en maatschappelijke opvang)
- arbeidsreïntegratie (opleiding, arbeid, zinvolle vrijetijdsbesteding)
- zorg (hulpprogramma's, zorg).

Door deze aanpak neemt de overlast op straat af, doordat de mogelijkheden verminderen om doelloos op straat rond te hangen, drank en drugs te verkrijgen en te gebruiken. Ook wordt de SOV-drang voor deze groep ingezet. Dat moet er toe leiden dat deze personen minder overlast en criminaliteit veroorzaken en dus minder voorkomen in de registratiesystemen van de politie. Op basis van bestandsanalyses over de mate waarin de subcategorieën van deze doelgroepen overlast en criminaliteit veroorzaken, wordt de target in 2006 nader geconcretiseerd.

Op basis van de capaciteit in de maatschappelijke opvang (dagopvang 459 plaatsen, nachtopvang 263 plaatsen en sociale pensions 196 plaatsen) en de ervaringen met de PGA 700 wordt verwacht dat er jaarlijks 200 personen gereïntegreerd kunnen worden. Op basis van nog te formuleren criteria wordt een PGA-lijst opgesteld van personen die voor deze aanpak in aanmerking komen. Zo mogelijk wordt de target de komende jaren aangescherpt.

Centraal Onthaal

Sinds 1 januari 2006 hanteert de gemeente Rotterdam een nieuwe werkwijze voor de opvang en zorg van daklozen. Hierdoor worden dak- en thuislozen sneller toegeleid naar een maximaal haalbaar niveau van zelfredzaamheid en vroegtijdig kan worden ingegrepen bij in problemen verkerende personen. Op basis van een zorgcontract ontvangt elke persoon op zijn of haar persoonlijke situatie toegesneden zorg en ondersteuning, gericht op doorstroming naar een zo hoog mogelijk niveau van zelfredzaamheid.

Onderdeel van Centraal Onthaal is verplichte intake en registratie van alle dak- en thuislozen die gebruik maken van de opvang. Deze vindt plaats bij de gemeentelijke dienst Sozawe. Daarna wordt met de dakloze een *zorgcontract* opgesteld. Deelnemende partijen werken samen aan de resocialisatie van de dakloze en delen informatie over klanten van Centraal Onthaal met elkaar.

Het convenant Centraal Onthaal is eind 2005 ondertekend door het Centrum voor Dienstverlening, het Leger des Heils, de stichting Ontmoeting, de Bavo RNO groep, de GGZ Groep Europoort, RIAGG Rijnmond, Bouman GGZ, Delta Psychiatrisch Centrum, stichting PameijerKeerkring/RIBW Rijnmond en de stichting MOVERS.

3.8. Speerpunt 'Informatiesturing en ketenregie'

De hiervoor genoemde speerpunten kunnen alleen gerealiseerd worden als alle partners beter samenwerken en optimaal gebruik maken van de beschikbare informatie. Dat stelt hoge eisen aan informatiesturing en ketenregie. Informatie vormt de basis voor een effectieve en integrale veiligheidsaanpak. Of het nu gaat om toezicht, interventie en handhaving, persoonsgerichte aanpakken op het gebied van (drugs)overlast, geweld en jeugd of om de aanpak van radicalisering. Verdere verbetering van informatiesturing vormt een speerpunt voor de komende periode, zodat overlast en criminaliteit nog effectiever kunnen worden aangepakt en de beschikbare menskracht slimmer kan worden ingezet. Verbetering van de veiligheid vereist samenwerking tussen een groot aantal partners, binnen de gemeente en daarbuiten. De gemeente wil het beleid dat gericht is op verbetering van de samenwerking voortzetten en extra investeren in ketenregie - vooral bij de persoonsgerichte aanpakken en bij toezicht, interventie en handhaving - moet de effectiviteit van de aanpak verbeterd worden.

De aangescherpte aanpak vraagt ook om aanvullende maatregelen op het gebied van informatievoorziening, informatie-uitwisseling en sturing. De gemeentelijke maatregelen betreffen onder meer:

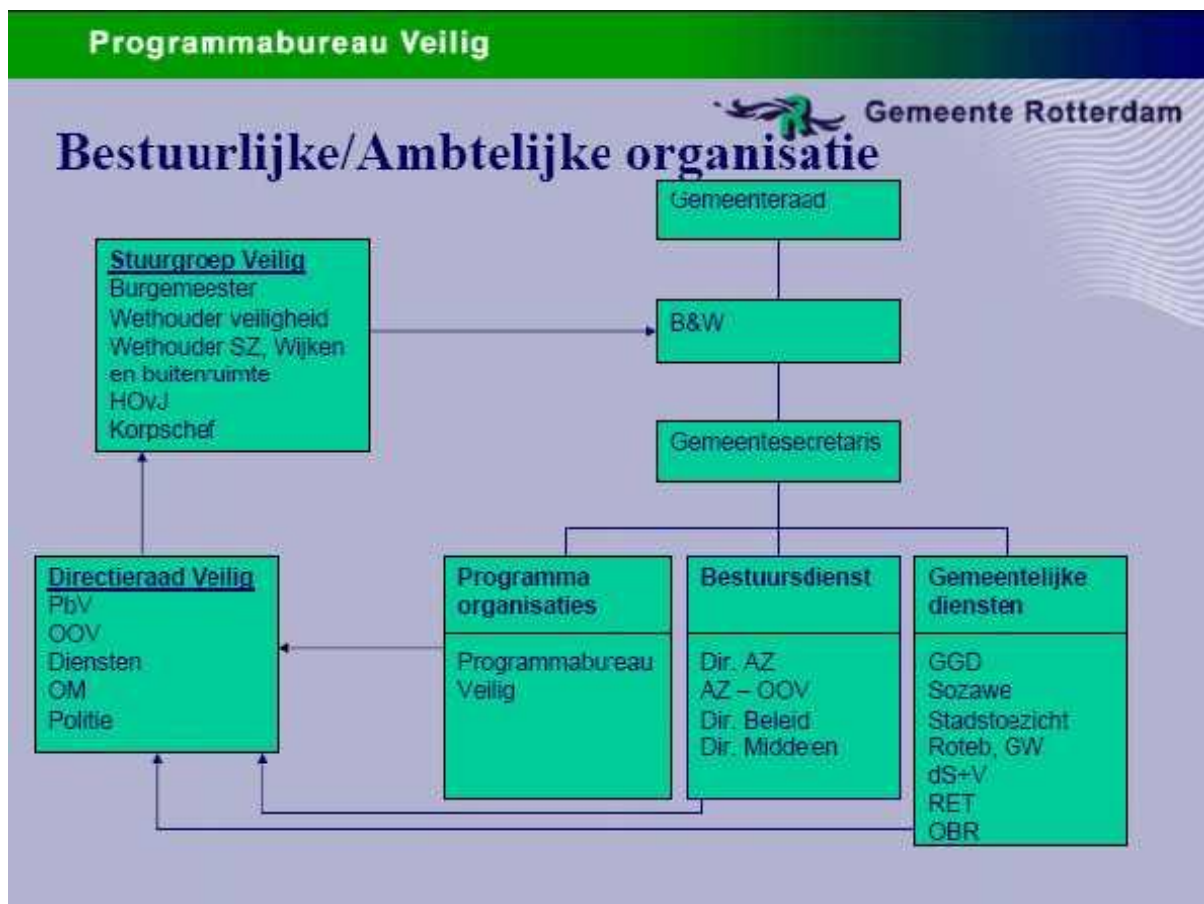
- In de onveilige wijken zijn *stadsmariniers* ingezet. Zij fungeren als aanjager en vernieuwer van de veiligheidsaanpak, brengen partijen bij elkaar, organiseren samenwerking en forceren doorbraken. Succesvoorwaarden zijn een integrale aanpak van de ernstigste problemen, zo nodig met toepassing van onorthodoxe maatregelen, nadruk op uitvoering, een helicopterview, korte lijnen naar het stadsbestuur, een positie dicht bij de deelgemeenten en extra middelen om acute problemen aan te pakken. Ook voor de aanpak van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit en voor de PGA 700 zijn stadsmariniers aangesteld. De inzet van de stadsmariniers wordt gecontinueerd. De stadsmarinier voert de regie over de verbreding van de PGA-aanpak naar alle veelplegers en notoire overlastgevendens, zorgt voor regie en afstemming tussen de diverse PGA-trajecten van de verschillende partners (gemeente, politie, justitie) en voor monitoring van de voortgang en het signaleren van knelpunten in de aanpak.
- De samenwerking tussen politie, GGD, SoZaWe en OM wordt versterkt en de afstemming tussen de aanpak op stedelijk niveau en op het niveau van de deelgemeenten verbeterd.

Stuurgroep Veilig

Omdat een veilig Rotterdam zo belangrijk is, is alles wat met veiligheid heeft te maken tot op het hoogste niveau verankerd. Het hoogste niveau is de Stuurgroep Veilig. In de stuurgroep zitten de burgemeester, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur Veiligheid. De Stuurgroep Veilig is het bestuurlijk gremium met betrekking tot de veiligheid in de gemeente Rotterdam.

Directie Veiligheid

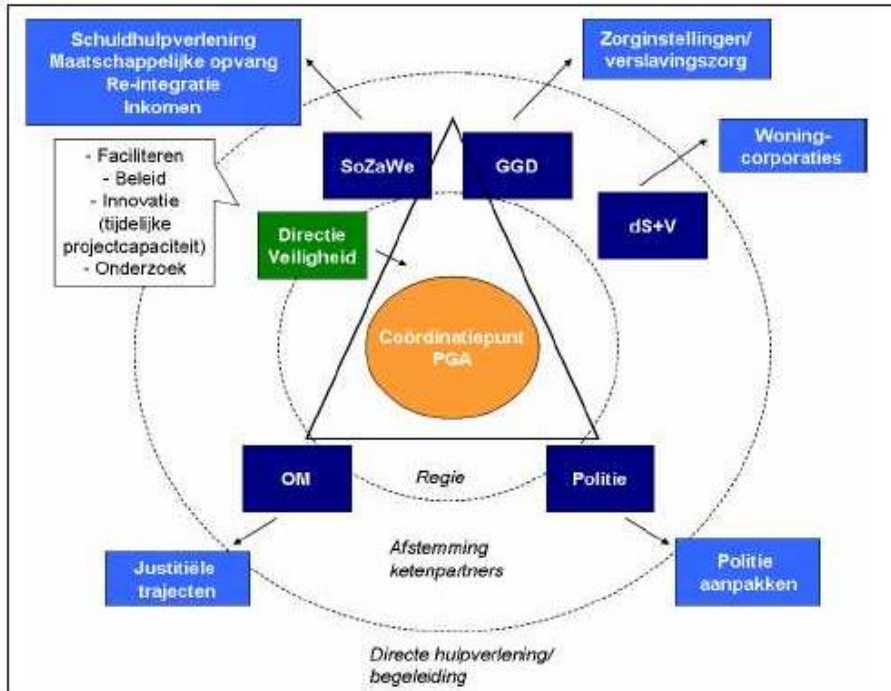
Direct onder de Stuurgroep Veilig functioneert de Directie Veiligheid (eerder aangeduid als "Programmabureau Veilig". De directeur van de Directie Veiligheid is eerstverantwoordelijke voor het Coördinatiepunt PGA, dat hierna aan de orde komt.



Coördinatiepunt PGA (tekentafelconcept voor het SPAR)

Het coördinatiepunt PGA is geïntroduceerd in een notitie van KPMG en heeft tot doel een verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners te realiseren in de PGA. Vanwege de dynamiek van de door ons onderzochte problematiek is de status van deze notitie en de behandeling daarvan ons niet bekend. Feit is wel dat het concept van het Coördinatiepunt herkenbaar is in de opzet van het huidige SPAR (Samenwerkingsorgaan Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen Rotterdam).

Onderstaande afbeelding geeft aan hoe het Coördinatiepunt is gepositioneerd:



Afbeelding 1: Positionering coördinatiepunt PGA VW (bron: Notitie KPMG 5 februari 2007)

In de afbeelding is onderscheid gemaakt in het Coördinatiepunt (bestaande uit een procescoördinator, een administratieve kracht, een secretariael medewerker en de vertegenwoordiging van de ketenpartners), de organisaties van de ketenpartners en de achterliggende organisaties. De Directie Veiligheid heeft geen uitvoerende rol bij de uitvoering van de aanpak zelf, maar faciliteert het proces. Dit is aangegeven door middel van een groen vakje. Voor de partners Politie en het OM worden de gemeentelijke diensten als één partner gezien, wat is geïllustreerd door de driehoek. De toegewezen gemeentelijke probleemeigenaar is daarmee ook het aanspreekpunt van Politie en het OM.

De ketenpartners nemen deel aan het Coördinatiepunt en hebben daarnaast een verantwoordelijkheid in de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak. De accountmanager van de benoemde probleemeigenaar zet in de eigen organisatie en de achterliggende organisaties (bijvoorbeeld zorginstellingen, maatschappelijke opvang of reïntegratiebedrijven) de benodigde acties uit. Verder blijft elke ketenpartner verantwoordelijk voor zijn eigen uitvoeringspraktijk. Het Coördinatiepunt komt dus niet in de plaats van de uitvoeringspraktijk. De achterliggende organisaties hebben direct contact met de betrokken individuen.

Het globale werkproces van het Coördinatiepunt

Het Coördinatiepunt PGA VW heeft op hoofdlijnen de volgende taken:

1. Aanmelding en toetsing
2. Analyse, bepalen van de aanpak op hoofdlijnen en toewijzen probleemeigenaar
3. Regie op resultaten van de aanpak
4. Monitoring
5. Rapportage

Aanmelding en toetsing

Langs drie verschillende wegen kunnen individuen instromen in een PGA:

- het individu staat op de brutolijst van het OM of Politie;
- het individu wordt aangemeld door een van de ketenpartners vanuit het veld;
- het individu komt uit detentie.

Op basis van de volgende harde criteria wordt een nadere prioritering aangebracht:

- de ernst van de problematiek (de meest overlastgevende individuen en de zwaarste stelselmatige daders);
- urgentie/actualiteit vanuit het veld (over de geografische prioriteit worden nadere afspraken gemaakt);
- bestuurlijke prioriteiten van het College.

Zo ontstaat een nettolijst met individuen die in aanmerking komen voor een PGA.

De instroomcriteria zijn (zie Visiedocument PGA):

1. A. Individu vertoont overlastgevend en/of crimineel gedrag.
 - Er is sprake van overlastgevend gedrag indien het individu in het peiljaar in totaal minimaal 5 proces verbalen voor overlast heeft. Onder overlast vallen al die situaties waarbij in meer of mindere mate een verstoring van de openbare orde in publieke en/of semi-publieke ruimtes plaatsvindt. De verstoring van de openbare orde kan worden veroorzaakt door één of meerdere personen en kenmerkt zich door regelmatig terugkerende, veelal in de Algemeen Plaatselijke Verordening verboden gedragingen waarvan de omgeving hinder ondervindt.
 - Er is sprake van voor de PGA relevant crimineel gedrag op het moment dat het individu voldoet aan de justitiële criteria van Veelpleger, Zeer Actieve Veelpleger en Stelselmatige Dader (VP, ZAVP of SD) èn
 - B. Individu heeft problemen op minimaal een leefgebied naast leefgebied justitie/politie. Primair zijn de leefgebieden b, c, e en g (zie hieronder) èn
 - C. Individu is 18 jaar of ouder en rechtmatig in Nederland verblijvend¹.
2. OF: Individu zit vanaf het moment van veroordeling minimaal vier maanden in detentie.

De hierboven genoemde leefgebieden betreffen:

- a. gezin
- b. huisvesting
- c. gezondheid
- d. school
- e. werk
- f. vrije tijd
- g. financiën
- h. (politie/justitie)
- i. relaties/sociale omgeving

De individuen die aan deze criteria voldoen, komen in aanmerking voor de PGA VW.

Relatie Centraal Onthaal

De relatie tussen PGA VW en Centraal Onthaal is als volgt:

- Een individu komt in aanmerking voor een PGA VW maar blijkt ook dakloos te zijn;
- Een individu meldt zich bij het Centraal Onthaal en blijkt volgens het registratiesysteem tot de doelgroep PGA VW te horen.

De contactpersoon van het Centraal Onthaal en de procescoördinator van het Coördinatiepunt stemmen af over de aanpak van individuen die in één van beide doelgroepen vallen.

Met betrekking tot de melding bij CO (tweede bolletje) controleert CO of er sprake is van een actief of een slapend PGA-dossier. In het laatste geval gaat het reguliere TTC-traject van start en in het eerste geval is CO/TTC terughoudend totdat het PGA-traject (bijv. detentie o.i.d.) is afgehandeld

3.9. Actuele ontwikkelingen

Externe oriëntatie Raadscommissie MVP

Op 20 maart 2007 hadden de raadscommissie voor Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie (Commissie MVP) en de raadscommissie voor Bestuur, Veiligheid en Middelen (Commissie BVM) een zogeheten 'externe oriëntatie' met als thema de nazorg voor ex-gedetineerden.

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2006 de regie op de nazorg van gedetineerden die afkomstig zijn uit de eigen gemeente. Tijdens de begrotingsbehandeling 2006 heeft wethouder Kriens toegezegd in het voorjaar van 2007 een plan van aanpak aan de raad voor te leggen. Door deze toezegging heeft de fractie PvdA destijds haar motie ingetrokken. Deze externe oriëntatie was ter voorbereiding op de bespreking van dit plan van aanpak.

Het eerste deel was in het stadhuis en bestond uit drie presentaties in het stadhuis. Een presentatie over de (nieuwe) PGA van overlastgevende en criminele volwassenen door stadsmarinier PGA de heer R. Nagtegaal, één over de pilot Nazorg ex-gedetineerden door mevrouw Y. Frank (directeur Zorg van de dienst SoZaWe) en één over de aansluiting van de nazorg op de detentie door de heer K. van Duijvenbooden (project aansluiting nazorg van de dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)). De presentaties gaven een beeld van de ontwikkeling van een sluitende aanpak rond de nazorg van ex-gedetineerden en van de resultaten die tot nu toe zijn geboekt op het gebied van schuldhulpverlening, reïntegratie en huisvesting

Het tweede deel vond plaats op de locatie Oostzeedijk van het Regionaal Opleidings Centrum (ROC) van het Albada College. De heer R. Breems van de dienst SoZaWe gaf op locatie nog een presentatie over ex-gedetineerden, meer specifiek over aanvragen WWB en reïntegratie zonder administratieve barrières. De heer Van Duijvenbode (DJI) gaf nadere informatie over het werk van Medewerkers Maatschappelijke Dienst (MMD) en mevrouw Kors over de inzet van het Albada College. Verder kreeg de commissie een rondleiding en kon spreken met docenten en cursisten over hun ervaringen.

Uit het verslag van deze bijeenkomst blijkt dat er op dit moment nog onduidelijkheden liggen t.a.v. van de begeleiding, c.q. voorbereiding van gedetineerden nog voor het moment van vrijlating. De gemeente heeft nu als taak de regie op de nazorg van ex-gedetineerden; het uitgangspunt daarbij is wel dat ook justitie zijn werk goed doet. Bij de nazorg zijn ook veel niet-gemeentelijke instellingen betrokken. Daarmee moeten, in het licht van nieuwe gemeentelijke regietaak, nog goede werkafspraken mee worden gemaakt. Ook met de DJI moeten nog goede afspraken worden gemaakt over een warme overdracht en een sluitende aanpak.

PGA Volwassenen: In juni (2007) zij de eerste 35 nieuwe dossiers in bespreking / analysefase. (+ 359 'oude' PGA 700 groep, waarvan 80 nog actueel actief/overlastgevend, wordt in voorjaar met voorrang in SPAR opgenomen, zodat PGA-700 kan worden afgesloten). Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam (SPAR) is in opbouw. Personele bezetting eind april 2007 100%. In zomer is coördinatiepunt SPAR operationeel en ligt dossieropbouw zodanig op schema dat de target voor 2007 wordt gehaald.

bron: College van b. en w. Rotterdam, Eerste bestuursrapportage 2007, blz. 17

Bestuursakkoord rijk en gemeenten "Samen aan de slag" van 4 juni 2007

In het kortgeleden gesloten bestuursakkoord wordt een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke problemen beoogt. In relatie tot ons onderzoek is hierbij van belang dat de regierol van gemeenten op het terrein van lokale integrale veiligheid uiterlijk 1 januari 2008 wettelijk vastgelegd moet zijn. Dit moet door het opnemen in de Gemeentewet van de verplichting tot het hebben van een gemeentelijk integraal veiligheidsplan.

Verder worden met de ketenpartners op het gebied van veiligheid (waaronder politie en OM) concrete afspraken gemaakt over de aanpak van problemen om de doelstelling van vermindering van de criminaliteit met 25% te bereiken.

Rijk en gemeenten vinden (tevens) dat de nazorg voor ex-gedetineerden versterkt moet worden. Gemeenten nemen deze taak op zich onder de voorwaarde dat de komende periode een onderzoek wordt uitgevoerd naar de verwachte taken van gemeenten en de daarvoor benodigde middelen. Vervolgens maken het kabinet en de VNG nadere afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot ex-gedetineerden. Dit resulteert in een gezamenlijke formulering van de verwachte taken, verantwoordelijkheden inzake nazorg aan de overige ex-gedetineerden, naast de afspraken voor veelplegers en MO doelgroep.

4. Empirische bevindingen

4.1. Inleiding

In de eerste hoofdstukken zijn de probleem- en doelstelling uiteengezet (hoofdstuk 1) en is het theoretisch kader beschreven (hoofdstuk 2). Vervolgens is in hoofdstuk 3 uiteengezet wat de achtergronden zijn van de nazorg van dakloze veelplegers in Rotterdam.

In dit hoofdstuk geven wij de resultaten weer van empirisch onderzoek dat wij in Rotterdam hebben uitgevoerd. Het betreft de resultaten van de interviews. Deze worden hier op geaggregeerd niveau weergegeven. Op verzoek zijn de interviewverslagen uitsluitend voor de begeleidende docenten beschikbaar. De onderzoekers hebben namelijk de geïnterviewden toegezegd niet uit de interviewverslagen in dit rapport gegevens te presenteren.

Het eerste dat opvalt uit de resultaten van de interviews is, dat er veel overeenstemming bestaat over gezamenlijk ervaren problemen. De geïnterviewden geven ieder voor zich scherpe analyses van onderdelen van de problematiek. Een ieder geeft vanuit zijn/haar perspectief aan welke problemen ondervonden worden. Die problemen worden vaak door andere geïnterviewden eveneens naar voren gebracht. Op een aantal punten is wrijving tussen de verschillende actoren waarneembaar, maar in het algemeen staan de neuzen dezelfde kant op.

De interviews zijn te beschouwen als puzzelstukjes. Op basis van één willekeurig interview wordt de problematiek niet helder of overzichtelijk gepresenteerd. Wanneer na veel passen en meten de puzzelstukjes aan elkaar worden gelegd, ontstaat een overzienbaar geheel. Een geheel dat bijzonder complex blijkt te zijn. Overigens een geheel waarin ook nog ondoorzichtige gedeeltes zullen blijven bestaan. Wij hebben niet ernaar gestreefd een soort algehele realiteit te beschrijven, maar het intersubjectieve overzichtsplaatje levert voldoende stof tot nadenken. En voldoende aangrijpingspunten om verbetervoorstellen te formuleren.

Wanneer na het pas- en meetwerk het totale plaatje zichtbaar wordt, is er ook sprake van een schokeffect: hoe is het mogelijk dat onze bevindingen er zo uitzien..... ? Tegelijkertijd past ons geen waardeoordeel. Het is ook niet ons belang of onze opzet geweest een waardeoordeel te formuleren. In het vervolg van deze paragraaf presenteren wij dan ook de belangrijkste bevindingen, zo goed mogelijk neutraal geformuleerd. Wij als opstellers van dit rapport zijn ons bewust van de impact die het gepresenteerde materiaal op een willekeurige lezer kan hebben. Een waarschuwing is daarbij ook op zijn plaats: Wij kunnen niet tot verbetervoorstellen komen dan na onze waarnemingen zo goed mogelijk te presenteren. Het past echter niemand om onderdelen van de waarnemingen er willekeurig uit te lichten en uit te vergroten. Daarvoor is ons onderzoek niet bedoeld en ook niet geschikt.

4.2. Verantwoording interviews

Toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we in totaal 16 interviews gehouden. Dit aantal vormt een optimum dat gevormd is door de volgende factoren:

- 1 De representativiteit van de totale groep geïnterviewden ten opzichte van de bij de onderzoeksproblematiek betrokken actoren. In paragraaf 4.3. wordt nader ingegaan op de balans die aangebracht is in de keuze van te interviewen personen.
- 2 De complexiteit van de materie: op grond hiervan hebben wij er bewust voor gekozen de interviews zo veel mogelijk gezamenlijk uit te voeren;
- 3 De beschikbare tijd die redelijkerwijs voor een afstudeeronderzoek binnen de parttime-opleiding bestuurskunde beschikbaar is;

Bij een dergelijk kleine groep respondenten is het mogelijk om gebruik te maken van interviews. Het voordeel van interviews is dat de mogelijkheid bestaat door te vragen op het gegeven antwoord. Dit in tegenstelling tot schriftelijke vragenlijsten. Gezien de complexiteit van het onderwerp is het van belang dat de interviewer door kan vragen op het gegeven antwoord om zo meer duidelijkheid en inzicht te krijgen.

De interviews zijn uitgevoerd in de vorm van *semi-gestructureerde interviews*. Aan de hand van de vooraf opgestelde interviewvragen is met de geïnterviewden gesproken en doorgevraagd op de antwoorden die werden gegeven. De interviews zijn 'off the record' gehouden, dat wil zeggen dat uit

de interviews niet letterlijk wordt geciteerd in dit onderzoeksrapport, tenzij hiervoor toestemming is gegeven door de geïnterviewde.

Van elk interview is een gespreksprotocol opgesteld. Het protocol is geen woordelijke weergave van het gesprek, maar geeft wel zo goed mogelijk de verkregen informatie weer. De onderzoekers hebben het protocol aan de ondervraagden ter goedkeuring voorgelegd.

Selectie van de ondervraagden

Alle respondenten komen uit de gemeente Rotterdam. Wij hebben geen respondenten ondervraagd op nationaal niveau. Wij hebben de respondenten geselecteerd aan de hand van diverse criteria. Wij hebben van de organisaties die zijn betrokken bij de keten voor Maatschappelijke Opvang voor dak- en thuislozen én in de keten Persoongerichte gerichte Aanpak Overlastgevende Personen (PGA) telkens een persoon geïnterviewd. Als de betreffende organisatie behalve beleidswerk ook uitvoerend werk verricht, hebben we voor zover organisaties daarover beschikken, gesproken met zowel een persoon met een beleidsfunctie als een persoon met een uitvoerende functie.

Daarnaast hebben wij gedifferentieerd tussen interne en externe partners. De interne ketenpartners zijn de gemeentelijke diensten die participeren in één van beide ketens, te weten Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bureau Nazorg, de voor de PGA verantwoordelijke stadsmarinier, de stadsmarinier die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het bureau PGA en de beleidsadviseur van de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Rotterdam. Daarnaast hebben wij personen die werkzaam zijn bij de volgende externe ketenpartners benaderd: beleidsmedewerker en uitvoerend medewerker van Stichting de Ontmoeting, een beleidsmedewerker van de Nico Adriaan Stichting, een beleidsmedewerker van de GGD, een medewerker van de Stadsgevangenis, een beleidsmedewerker van Justitie, een beleidsmedewerker van het OM en de regionaal manager PGA van de Politie Rotterdam-Rijnmond. Tot slot hebben we vanuit de doelgroep van dak- en thuislozen gesproken met een lid van het cliëntenoverleg van dak- en thuislozen.

De redenering hierachter is dat de betrokken ketenpartners én de doelgroep samen op grond van verschillende achtergronden inzicht hebben in de wijze waarop de interorganisatorische afstemming van de betrokken organisaties geoptimaliseerd kan worden in relatie tot de nazorg van dakloze veelplegers die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden.

Bij stichting de Ontmoeting hebben we ervoor gekozen om zowel een beleidsmedewerker als een teammedewerker van de dagopvang te interviewen. Hiervoor is gekozen om mogelijke verschillen van inzicht tussen beleidsmedewerkers en teammedewerkers te ontdekken.

In deze interviews werd allereerst gevraagd naar de stand van zaken en de betrokken organisaties in de interorganisatorische afstemming tussen de betrokken organisaties. Dit is met name relevant in het kader van onze tweede deelvraag. Een tweede belangrijk aspect in deze interviews was de zienswijze op de sturende rol van de gemeente Rotterdam en de vraag hoe deze verbeterd kan worden.

4.3. Beschrijving van het netwerk van betrokken organisaties

Het Samenwerkingsorgaan Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen Rotterdam (SPAR)

Het SPAR (zie ook de beschrijving van het SPAR in paragraaf 3.8) is per 1 juli 2007 officieel van start gegaan en moet eind 2007 volledig operationeel zijn. In het SPAR worden de mensen die in aanmerking komen voor de PersoonsGebonden Aanpak Overlast Gevende Personen (PGA) besproken. Voornamelijk werkt het SPAR alleen met de PGA Volwassenen. De nazorg van ex-gedetineerden maakt op dit moment nog geen deel uit van het SPAR.

Het SPAR heeft (uiteindelijk) als doelgroep niet alleen de veelplegers, maar alle (ex-)gedetineerden die nazorg behoeven.

De aanmelding in het SPAR moet plaatsvinden door één van de drie partners: OM, politie of gemeente. Het OM wordt daartoe gevoed door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

In het SPAR wordt gekeken naar de problemen die het betreffende individu heeft op de verschillende leefgebieden. (wonen, inkomen, schulden, gezondheid, relaties enz.). Afhankelijk van de problemen op het leefgebied wordt één van de drie partners (OM, Politie, Gemeente) probleemhouder van het individu en wordt daarmee verantwoordelijk voor het te schrijven Plan van Aanpak voor het individu en het succesvol ten uitvoer brengen van dat Plan van Aanpak. Hiertoe onderhoudt de probleemhouder, afhankelijk van de leefgebieden waarop het individu problemen heeft, contact met de andere partners en de instellingen waar het individu zorg bij afneemt.

De Gemeente als partner valt uiteen in 3 partners: GGD, Directie Veiligheid en SoZaWe. Het Bureau Nazorg is onderdeel van SoZaWe.

Zodra een melding aan het SPAR wordt gedaan, vindt melding plaats bij de dienst SoZaWe, onderdeel van de gemeente.

Openbaar Ministerie

Het OM neemt deel aan het SPAR en vertegenwoordigt daarin de gehele Justitieketen. Haar taak bestaat in het SPAR uit informatieoverdracht, het doorgeven van namen en de afstemming van de nazorg met het Justitietraject.

Het OM heeft de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de straffen. Per januari zijn AWBZ-gelden naar Justitie gekomen voor psychiatrische hulpverlening onder gedetineerden.

Politie

De politie is een belangrijke informatiepartner in het SPAR. De politie levert namen aan van veelplegers en overlastgevers en levert waardevolle informatie aan over de betreffende personen zodat in het SPAR een weging van de cliënt kan plaatsvinden waarna deze kan worden toegewezen aan één van de SPAR-partners.

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De Dienst Justitiële Inrichtingen is verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. De belangrijkste taak van DJI is de insluiting van mensen om hun straf en/of maatregel te ondergaan. De insluiting heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats is er sprake van vergelding: misdaad wordt bestraft. Tegelijkertijd wordt de maatschappij beschermd. Zolang de veroordeelde zit opgesloten, kan hij immers geen nieuwe misdrijven plegen.

In Rotterdam Hoogvliet bevindt zich de Stadsgevangenis Rotterdam, een inrichting waar veel Rotterdamse veelplegers en ook ISD-ers verblijven.

De gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam neemt met drie dienstonderdelen deel aan het SPAR: De gemeentelijke dienst SoZaWe, de GGD en Directie Veiligheid:

Gemeentelijke dienst SoZaWe

De taken SoZaWe bestaan uit het verzorgen van de uitkering, schuldhulpverlening en huisvesting. Bureau Nazorg, onderdeel van SoZaWe, verzorgt de nazorg in de PGA Volwassenen. Het is de taak van Bureau Nazorg om de administratiebarrières bij de nazorg weg te nemen. Bureau Nazorg geeft aan dat er sprake is van een krachtenveld tussen de diensten die het kantoor van SoZaWe levert en de taak van Bureau Nazorg. Als SoZaWe te lang talmt met het regelen van een uitkering, kan dit leiden tot een uithuiszetting. Als Bureau Nazorg geconfronteerd wordt met niet soepel meewerkende partners, schakelt zij op en zoekt contact met de directie van SoZaWe. Als dit niet voldoende helpt, wordt opgeschakeld naar de districtsmanager. Dit komt regelmatig voor.

Naast Bureau Nazorg zijn binnen SoZaWe de Afdeling Beleid en Strategie en het Bureau Stedelijke Zorg van belang.

GGD Rijnmond

De GGD krijgt circa 80% van alle in het SPAR besproken individuen toegewezen als probleemhouder. De GGD doet de voortgangsbewaking van de individuen in haar zorg. Deze zorg besteedt de GGD vaak uit aan GGZ-instellingen. De GGD houdt de vinger aan de pols in de nazorg die geleverd wordt door Bureau Nazorg bij de aan haar in het SPAR toegewezen individuen. Daarnaast is de GGD de trajectregisseur van de TTC.

Directie Veiligheid

De Directie Veiligheid (voorheen Programmabureau Veilig) is onderdeel van de gemeente Rotterdam dat vanuit de collegedoelstelling de veiligheid in Rotterdam te vergroten, deelneemt aan het SPAR. De Directie Veiligheid neemt deel als een monitorende partner die verantwoordelijkheid is voor de PGA-lijsten.

Ketenpartners die niet deelnemen aan het SPAR

Reclassering

Reclassering Nederland is een stichting en is geen justitiële organisatie. Zij is wel sterk gelieerd aan Justitie. Justitie is de grootste opdrachtgever en grootste financier. Er zijn 3 instellingen in Rotterdam die zich met Reclassering bezighouden: Leger des Heils, Reclassering Nederland en GGZ-Bouman.

De Reclassering is actief in het voortraject wanneer iemand opgepakt wordt door de politie. Reclassering doet aan vroeghulp: Reclassering maakt een inschatting of iemand heengezonden kan worden, of dat er een rapportage gemaakt moet worden en wat voor rapportage. Reclassering maakt een kort rapportje over de stand van zaken als gedetineerde in hechtenis wordt gehouden en voorgeleid moet worden aan de rechter commissaris. 8 op de 10 keer als iemand in detentie komt, wordt aan de reclassering gevraagd een voorlichtingsrapport over de verdachte te maken dat informatie bevat over diens achtergrond, milieu en een inschatting van de recidivekans. Om een inschatting van de recidive te maken wordt gebruikt gemaakt van de RISC, een risico-inventarisatieschaal. Hiermee kan worden bepaald op welke levensgebieden er een gevaar is voor recidive. Deze risico's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen op de leefgebieden wonen, financiën, cognitieve vaardigheden of sociaal emotionele factoren. Hierop worden de trainingen afgestemd. Reclassering geeft de trainingen in detentie, voornamelijk aan ISD-ers en mensen in een TR-traject. Na detentie gaat reclassering door met het toezicht en doet evt. trainingen buiten detentie. De duur van het toezicht is variabel en niet gekoppeld aan de lengte van de detentie (de rechter kijkt naar de persoon en omstandigheden van de veroordeelde), de meeste gedetineerden krijgen 2 jaar toezicht, maar er is een tendens om steeds langer toezicht op te leggen.

Nico Adriaansstichting

De Nico Adriaansstichting (NAS) is één van de organisaties die werkzaam is in de Pauluskerk. De NAS houdt zich bezig met drugsverslaafden die dakloos zijn en vaak een psychiatrische stoornis hebben. De NAS geeft dag en nachtopvang. Daarnaast zit de NAS in de hulpverlening; zij geeft woonbegeleiding, medische zorg etc.

Stichting Mozaik

Stichting Mozaik (hierna stichting) is door GGZ-partijen in het leven geroepen met de opdracht ervoor te zorgen dat personen met een meervoudige complexe zorgvraag een op de persoon toegesneden zorgaanbod krijgt. Dit is per definitie een meervoudige oplossing omdat niet één instelling alle zorg kan bieden. In 2004 is Mozaik geprivatiseerd. In het bestuur zitten vertegenwoordigers van de BAVO, Pamijer, Leger des Heils, Centrum voor Diensverlening (CDV), Europoort, stichting Ontmoeting en Delta. Bouman GGZ en RN West (Riagg) zitten niet in het bestuur, maar voor de uitvoeringspraktijk maakt dit geen verschil.

De stichting levert vanuit Justitie nazorg aan complexe doelgroepen. Daarnaast is de stichting ingehuurd door de GGD om een aantal klantdossiers te beheren. De stichting is ook ingehuurd door SoZaWe om een aantal klantdossiers door te wijzen naar de TTC.

Stichting Ontmoeting

Stichting Ontmoeting is een christelijke organisatie die professionele hulp aan dak- en thuislozen biedt in de vorm van het beschikbaar stellen van faciliteiten en diensten om een persoon in maatschappelijke of psychische nood te ondersteunen en te stabiliseren. Stichting Ontmoeting gaat hierbij uit van de behoeften en mogelijkheden van de cliënt.

Straatadvocaten

De Straatadvocaten Rotterdam zijn onderdeel van het Basisberaad Rijnmond. Het Basisberaad is een cliëntenvakbond. Het Basisberaad is van oorsprong een cliëntenbelangenorganisatie voor GGZ-clianten. De Straatadvocaten worden bemenst door professionals die ervaringsdeskundig zijn.

De Straatadvocaten komen op voor dak- en thuislozen in de vorm van individuele en collectieve belangenbehartiging voor dak- en thuislozen.

4.4. Weergave hoofdlijnen uit de interviews

De totale problematiek van de interorganisatorische samenwerking van de betrokken organisaties in relatie tot de nazorg van dakloze mannelijk volwassen veelplegers in Rotterdam die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden is voor de meeste geïnterviewden niet helder. Als sommige geïnterviewden al het overzicht voor zichzelf hadden, dan is het onmogelijk gebleken dit op basis van één interview totaal inzichtelijk te krijgen.

De maatregelen die de gemeente treft m.b.t. de problematiek oogsten weinig lof bij niet-gemeentelijke actoren. De introductie van het SPAR door de gemeente in het afgelopen half jaar (tevens de periode waarin wij ons onderzoek hebben uitgevoerd) is bij veel actoren niet goed overgekomen. De observaties van geïnterviewden over de bedoeling, de werkwijzen en het moment van starten van het SPAR liepen behoorlijk uiteen. Sommige geïnterviewden hadden eerst in de week voorafgaand aan de interviews het bestaan van het SPAR vernomen. Een belangrijk deel van de niet gemeentelijke actoren is teleurgesteld over het verloop en de evaluatie van de regelingen die voorafgaand aan de introductie van het SPAR golden.

De doelgroep die de gemeente in haar beleid m.b.t. het SPAR wil bedienen, komt voor een belangrijk deel overeen met de doelgroep van Centraal Onthaal vanuit het Plan Maatschappelijke Opvang van de G4. De afbakening c.q. afstemming in de aanpak van beide doelgroepen is voor veel geïnterviewden onduidelijk.

De gemeente betreft in haar plannen voor het SPAR ook het OM en de politie. Daarbuiten opereren de justitieketen en de zorgketen(s) in nog redelijk gescheiden werelden ten opzichte van die van de gemeente Rotterdam en sluiten deze niet altijd even goed op elkaar aan. Dit bepaalt in belangrijke mate de *institutionele sturingscontext*.

Binnen het domein van de gemeente is er bij veel geïnterviewden ontevredenheid over het werk dat door Bureau Nazorg van de dienst SoZaWe geleverd wordt. In wisselwerking hiermee wordt Bureau Nazorg door een aantal actoren gepasseerd en worden eigen wegen gezocht en bewandeld. Dat dit mogelijk is, toont aan dat er sprake is van een redelijk *lage onderlinge afhankelijkheid (interdependentie)* tussen de betrokken actoren en Bureau Nazorg. Dit hangt samen met het voorgaande punt.

Het ontbreekt de gemeente niet aan moed en wil om de problematiek aan te pakken. Alle geïnterviewden dichten de gemeente hierin ook de belangrijke rol toe om de regie te nemen. Maar in de huidige situatie is het oordeel van het merendeel van geïnterviewden dat er weliswaar veel gestuurd wordt, maar dat er weinig sprake is van daadwerkelijke regie. Het is onduidelijk op welk overleg wie besproken worden en wie of welke instelling/dienst nu uiteindelijk beslist over het in te zetten traject en een vinger aan de pols houdt. De penitentiaire inrichting, GGD, Nazorg SoZaWe (uitkering), CIZ (indicatiesteller) zijn betrokken, maar de rolverdeling is niet voor iedereen duidelijk.

Wie het totale probleemveld probeert te schetsen ontwaart op z'n minst één duidelijke keten, de PGA aanpak (nu ondergebracht in het SPAR). Daarnaast zijn ook deels parallelle en/of interveniërende ketens te ontdekken: de TR-keten en de CO-keten. Uit voorgaande punten is al gebleken dat de sequentiële afhankelijkheden in de keten niet altijd groot zijn. Daarnaast worden faseovergangen in de ketens gerealiseerd in complexe netwerken, waarvan het SPAR het meest in het oog springende netwerk is.

De *communicatie* tussen SPAR-partners onderling en tussen de SPAR-partners en de hulpverleningsinstellingen hapert. Met name tussen de gemeente en het OM is een cultuurkloof te constateren die gevolgen heeft voor de onderlinge communicatie. Het OM is een justitiële organisatie (is gericht op oplegging van justitiële maatregelen) die niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de collegedoelen (veelplegers van de straat) die met name voor het college belangrijk zijn. Ook de werkwijze van het OM verschilt van de werkwijze van de gemeente. Daar waar de gemeente afgerekend wordt op behaalde doelen, heeft het OM een probleem met het ontbreken van deugdelijke procesbeschrijvingen.

De kritiek op onderdelen van de samenwerking is grotendeels bekend bij de personen die werkzaam zijn bij de gemeente en het OM, maar een voorstel aan de Stuurgroep om de geconstateerde problemen op te lossen, is nog niet ingebracht.

De doelgroep van het SPAR zijn alle gedetineerden die vrijkomen uit detentie. Op de PGA-lijsten staan alleen al circa 5000 personen. Dit alleen vormt al een te grote doelgroep om alle cliënten te bespreken. Het is moeilijk om aan elk van hen genoeg aandacht te besteden en 100% controle te houden op alle lopende trajecten.

Er is een tekort aan op de doelgroep toegesneden variatie aan plaatsen in de opvang buiten detentie en voor ISD-ers tijdens het extramurale deel van hun ISD-maatregel. Diverse instellingen houden hun deuren gesloten voor de ernstig gedragsgestoorde en licht verstandelijk gehandicapte cliënten.

Het beleids criterium 'regiobinding' leidt in de praktijk tot onduidelijke situaties met betrekking tot de financiering en aanbidding van de hulpverlening en zorg aan deze personen. De nazorg aan de dakloze 'nieuwe' EU-onderdanen kan niet geleverd worden omdat deze cliënten geen recht op een uitkering hebben, geen toegang tot de zorg hebben en geen tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen.

Het functioneren van het SPAR is afhankelijk van de input van cliënten die aangemeld worden door zowel de ketenpartners als de diverse hulpverleningsinstellingen. De gemeente heeft echter geen zeggenschap over de input aan het SPAR door instellingen die niet door de gemeente gefinancierd worden. Deze categorie instellingen kunnen hun eigen routes blijven bevaren.

De administratieve lasten van het stadsbeleid voor de hulpverleningsinstellingen zijn sterk toegenomen.

De financiering van hulpverleningsinstellingen middels subsidie kent geen directe financiële prikkel om de ex-gedetineerde veelpleger op langere termijn in een stabiele woon/werk omgeving te houden.

In vergelijking met de structuur van een aanverwant instituut, het driehoeksoverleg van OM, politie en gemeente, valt het op dat binnen het SPAR naast OM en politie meerdere gemeentelijke instellingen zijn vertegenwoordigd (SoZaWe, GGD en de Directie Veiligheid).

4.5. Problemen in de uitvoering

De problemen in de uitvoering hebben onderstaand wij geclusterd naar onderwerp.

Het probleem

Bij gedetineerden die langer dan 2 maanden in detentie zitten wordt de uitkering stopgezet. Als ex gedetineerden uit de gevangenis komen, duurt het 3 á 4 weken totdat de aanvraag voor een uitkering verwerkt is en het eerste voorschot verleend wordt. Dit kost veel tijd. Hierdoor komen de ex gedetineerden op straat te staan zonder geld. Om aan geld te komen, vallen zij terug op criminele activiteiten.

Daarbovenop worden gedetineerden vaak op een vrijdagmiddag voor het weekend vrijgelaten en dan is geen overheidsinstelling meer bereikbaar om een aanvraag in te dienen.

De vrouwelijke Rotterdamse ISD-ers (20 individuen) verblijven in de PI in Zwolle.

De geïnterviewden geven aan dat vaak niets geregeld is voor ex-gedetineerden. Zij geven aan dat een individu dan weer de PI indraait wegens het niet hebben van een legitimatiebewijs. Het individu komt ook weer uit de PI zonder een legitimatiebewijs. De schattingen over het aantal keren dat een dergelijke situatie zich voordoet lopen uiteen: van incidenteel tot minstens de helft van de per week vrijkomende gedetineerden.

In de Persoons Gebonden Aanpak (PGA) zit slechts een deel van de populatie van ex gedetineerde veelplegers met detentieperiode van meer dan 4 maanden.

Er zijn nog te veel zaken die mislopen: Er wordt te veel bilateraal geregeld buiten de SPAR om. Er is nog teveel onbekendheid met de SPAR. De DJI ontslaat mensen op een onbekend moment. Voor de vrouwen wordt dit in Zwolle (ver buiten Rotterdam dus) bepaald.

Het gevolg

ISD is verworden tot een strafmaatregel. ISD wordt verzocht met het vooruitzicht aan de ISD-er op behandeling, schuldhelpverlening, verslavingshulp, uitkering/werk. Dit is ook de inzet van de rechter. Nadat de ISD-er na 28 maanden uit de PI komt en er niets geregeld is, raakt die ISD-er met hoop op een betere toekomst verbitterd.

Vaak is er geen sprake van behandeling (psychiatrische problemen, verslavingsproblemen) tijdens de ISD detentieperiode; dit terwijl de ISD juist werd bedoeld als een resocialisatieproject. Mogelijk heeft zo'n 45% van de ISD-ers bovengenoemde problemen.

De voorloper van de ISD-regeling, de SOV-regeling (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden) is beëindigd; reden hiervoor was het falen van de nazorg (schulden zijn bijv. blijven bestaan). Doordat het heeft ontbroken aan een goede evaluatie van de SOV, worden dezelfde fouten mogelijk opnieuw gemaakt bij de PGA. Ook in de PGA is vergt de nazorg extra aandacht. ISD-ers zijn vaak mensen die levenslange begeleiding nodig hebben. Wanneer de nazorg onvoldoende aandacht krijgt, is deze uiteindelijk duurder. Het nu gespendeerde geld is weggegooid geld als niet gewerkt wordt aan stabilisatie van de ISD-er. "Goedkoop is Duurkoop". De ISD-ers worden wandelende tijdbommen die niet om kunnen gaan met hun frustratie.

Ca. 70% van de ISD-ers hebben psychiatrische problemen en zijn niet in staat de interventies in de PI te volgen. Hierdoor verliest de ISD-maatregel haar zin en nut en verwordt tot een strafmaatregel.

Oorzaken

Geïnterviewden geven de volgende structurele problemen aan:

- Onverwachte vrijlating van gedetineerden
- Het vonnis is gelijk aan de duur van de voorlopige hechtenis
- Voorlopige hechtenis wordt onverwachts opgeheven. Dit gebeurt heel vaak omdat de gedetineerde vastzit op verdenking van kleine delicten.

De reikwijdte van het strafrecht

Het OM geeft aan dat het strafrecht te kort schiet en ook niet bedoeld is voor de opvang van overlastgevende personen. Strafrecht vermag niet alles. Strafrecht is geen oplossing voor maatschappelijke problemen. De psychiatrische instellingen leiden personen terug naar de samenleving die niet zelfstandig kunnen functioneren in de samenleving. Als die personen vervolgens middels kleine delicten grote overlast veroorzaken, kan het OM hen niet levenslang opsluiten voor deze kleine delicten.

Het college

Er ligt een gat tussen het niveau van beleidsmakers en dat van de doelgroep: het beleid en de bedoelingen komen niet aan bij hen omdat zij het eenvoudigweg niet weten. Als dakloze veelplegers weten dat er een Bureau PGA of TTC bestaat zouden ze navraag doen om te kijken of zij in aanmerking komen.

Sinds het nieuwe college is aangetreden, is de uitvoering van het CO meer gericht op het helpen van de mens en het verlenen van zorg in plaats van alleen het verminderen van de overlast.

Stuurgroep Veilig

De communicatie tussen de drie niveaus waarop het SPAR opereert, verloopt niet zonder problemen; Afspraken die gemaakt worden in de Stuurgroep en in het Kwartiermakersoverleg bereiken in vele gevallen niet het uitvoeringsniveau van het SPAR. Ook andersom bereiken signalen van het uitvoeringsniveau niet het niveau van de Stuurgroep. De SPAR-partners zijn echter in hun wederzijdse afhankelijkheid gebaat bij een systeem waarbij de communicatie tussen de verschillende lagen goed verloopt.

Stadsmarinier

De stadsmarinier is in het veld nauwelijks bekend, zo bleek uit de interviews.

Centraal Onthaal / TTC

Op de agenda van de TTC komen tegenwoordig ook ISD-ers als ze nog in de PI zitten. Deze worden aangebracht op de agenda door de Maatschappelijke Opvang en door stichting Mozaik. Dit is geen dekkend systeem.

Bureau Nazorg

Geïnterviewden geven aan dat Bureau Nazorg niet goed loopt waardoor het kan voorkomen dat ex-gedetineerden buiten de gevangenis komen te staan zonder dat er iets geregeld is. Als redenen worden aangegeven:

- Nazorg is een lastig ingewikkeld onderwerp.
- De pilot nazorg is bij SoZaWe nooit goed uitgevoerd of geëvalueerd. Evaluatie was ook moeilijk omdat tijdens de pilot de doelgroep steeds veranderd is.
- Oorzaken in personele sfeer.
- Onduidelijk voor wie Bureau Nazorg nazorg moet leveren: voor gedetineerden die langer dan 4 maanden in detentie hebben verkeerdt of voor iedereen die uit detentie komt?
- Als Bureau Nazorg alleen beschouwd wordt als een coördinatiebureau die de acties uitzet bij SoZaWe (backoffice), wordt Bureau Nazorg als backoffice geconfronteerd met de gevolgen van slecht of niet tijdig uitgevoerde acties van de backoffice.
- Het is onduidelijk wat Bureau Nazorg doet; er zijn geen processen beschreven.

Veel van de geïnterviewden geven aan dat iedere persoon die niet in detentie zit onderdak en een uitkering heeft. Hierdoor zijn de individuen meteen verzekerd tegen ziektekosten. Op dit moment is dat absoluut niet goed geregeld door Bureau Nazorg.

Beschikbare woonvoorzieningen

De capaciteit voor begeleide woonvoorzieningen is niet voldoende.

Criminelen, psychiatrische patiënten en illegalen

Slechts een klein deel van de ISD-ers hebben alleen misdrijven gepleegd uit financieel gewin zonder verdere problemen te hebben. De ISD-er heeft vaak ook een dubbele of zelfs triple diagnose: is verslaafd, heeft persoonlijkheidsstoornis en heeft psychiatrische stoornis. Dit vormt vaak voor instellingen een contra-indicatie om een ISD-er op te nemen. Bijna alle ISD-individen zullen niet in staat zijn zelfstandig te wonen, maar hebben behoefte aan een vorm van beschermd wonen. (bijv. bij de stichting Pamijer, RIBW).

De ontvangende instellingen stellen zich vaak rigide op bij de vraag of zij criminelen op willen nemen. Enerzijds is dit begrijpelijk omdat deze instellingen zich richten op begeleid wonen voor licht verstandelijk gehandicapten (zonder criminele achtergrond).

Veel instellingen hebben zich zodanig gespecialiseerd, dat daardoor de ISD-er bijna altijd buiten de doelgroep valt.

De indruk bestaat dat er zich in Rotterdam een grote groep illegalen bevindt die buiten het beleid valt.

Geldstromen

In detentie vallen gedetineerden onder de collectieve verzekering van de PI. Vanaf het moment dat de gedetineerde een uitkering ontvangt, zou hij onder een collectieve verzekering (via SoZaWe) moeten vallen.

De GGZ-instellingen worden hoofdzakelijk vanuit de AWBZ gefinancierd. De GGZ-instellingen ontvangen wel van de gemeente additionele financiën waarover met de instellingen een convenant gesloten wordt.

De gemeente financiert het Leger des Heils en de Nico Adriaanstichting voor een groter deel. Daarnaast bestaan er nog de volledig private instellingen zoals bijv. Sisters of Charity die niet gesubsidieerd worden.

In de relatie met GGZ-instellingen is voor de gemeente het vanwege het ontbreken van een grote subsidierelatie moeilijker om de subsidie als middel te gebruiken voor het maken van dwingende afspraken. De doelgroep komt uiteindelijk toch bij de GGZ-instellingen terecht. De GGZ-instellingen staan daarom open voor een goed plan van de gemeente.

Tot nog toe lukte het zelfs niet om over een kleine selectie gedetineerden met dezelfde ketenpartners afspraken te maken. In klein verband heeft de reclassering geprobeerd over een kleine selectie gedetineerden afspraken te maken. Dit is op een fiasco uitgelopen. Het fiasco werd o.a. veroorzaakt door de vraag wie de (extramurale) nazorg gaat betalen. DJI en de gemeente verschilden hierover van mening. Op dit moment is de afspraak gemaakt dat DJI financieel verantwoordelijk is voor de verleende zorg tijdens de detentieperiode. De gemeent eis financieel verantwoordelijk voor de nazorg na de detentieperiode en tijdens de extramurale fase van een ISD-maatregel. Justitie subsidieert ook niet langer de vrijwillige hulpverlening die de reclassering biedt aan ex-gedetineerden. De reclassering heeft zich teruggetrokken tot hulpverlening bij voorwaardelijk toezicht. Het mag duidelijk zijn dat de discussie over de financiële verantwoordelijkheid voor de ex-gedetineerde verweven is met de problematiek van de 'vervroegde invrijheidstelling'.

Het verkrijgen van een legitimatiebewijs

Een ex-gedetineerde heeft een legitimatiebewijs nodig om een uitkering aan te kunnen vragen. Zonder legitimatiebewijs en zonder uitkering is het niet mogelijk een woning te krijgen, zonder woning is het onmogelijk voor de reclassering om toezicht uit te oefenen. Reclassering heeft namelijk voor het houden van toezicht een telefoonaansluiting nodig i.v.m. de enkelband. Dus geen legitimatiebewijs, dan geen uitkering en dus geen woning en geen reclasseringstoezicht. Deze keten moet tijdig opgestart worden en snel doorlopen worden. Het te lang bezig zijn met het regelen van een legitimatiebewijs heeft uiteindelijk tot gevolg dat de gedetineerde zonder geld en zonder huis op straat komt te staan. (sneeuwbaaleffect).

Het probleem van het verkrijgen van legitimatiebewijzen is de eerste grote hobbel die het SPAR moet nemen.

Openstaande boetes

Als een ISD-er vrijkomt staan er vaak nog torenhoge boetes open. De ex-gedetineerde wordt snel weer opgepakt wegens het niet voldoen van de openstaande boetes. Hierdoor valt het individu weer terug naar de beginsituatie zoals deze was vóór aanvang van de detentieperiode. Een eventuele werkplaats en woonadres gaan voor het individu weer verloren, eventuele vooruitgang wordt weer teniet gedaan.

Doorbetalen huur

In voorkomende situaties is het mogelijk dat SoZaWe (Bureau Nazorg) de huur van een gedetineerde doorbetaald, zodat na detentie dit niet opnieuw geregeld moet worden. Probleem daarbij is dat als een veelpleger langer dan 2 maanden in detentie zit, de uitkering wordt beëindigd. In die situatie wordt dan opnieuw weer schuld opgebouwd. Uit de interviews blijkt dat SoZaWe niet altijd bereid is om over te gaan tot huur doorbetaling.

"Uitbehandeld"

Het SPAR moet de gestelde mijlpalen halen en probeert de cliënt steeds verder te stabiliseren. In de praktijk blijkt niet iedere cliënt te stabiliseren. Het is moeilijk voor een hulpverlener om aan te geven dat de hulpverlening niets meer kan met een cliënt. In een hulpverleningscommissie wordt dan besloten geen geld meer te investeren in die cliënt. Zo'n cliënt gaat de gevangenis in en uit. Toch moet zo'n cliënt ergens verblijven zodat hij niet langer kan zorgen voor overlast en criminaliteit op straat. In Bijlen (Drenthe) staat een inrichting waar deze cliënten (met een rechterlijke machtiging) kunnen verblijven. In Bijlen worden zij opgevangen door professionals en verblijven zij bijv. 6 á 7 jaar.

Bijlen heeft een capaciteit van circa 70 plaatsen. Het aantal daar geplaatste personen hangt af van het aantal verleende rechterlijke machtigingen.

Communicatie

De communicatie tussen de afdelingen Beleid & Strategie, Afdeling Stedelijke Nazorg en Bureau Nazorg verloopt niet optimaal. Het SPAR is opgetuigd in de beleving van een aantal geïnterviewden zonder alle partijen daarbij te betrekken. Daarnaast zijn de werkprocessen onduidelijk: het is onduidelijk wie wat moet doen. Door de onbekendheid van de partijen met de SPAR worden nog niet alle PGA-klanten in het SPAR behandeld.

Hulp versus veiligheid

De regio-regel levert bij de instellingen vaak een ethisch probleem op. Hulpverleners en de gemeente hebben hierin andere uitgangspunten: hulpverleners werken vanuit het idee hulp te verlenen, terwijl de gemeente handelt vanuit veiligheidsperspectief.

4.6. Door geïnterviewden aangereikte suggesties voor verbetering

Wijzigingen in verantwoordelijkheden

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat het SPAR verantwoordelijk wordt gemaakt voor het uitzoeken van missers in de nazorg.

Reorganiseren GGD en SoZaWe

Eén of meer geïnterviewden opperen de gedacht om wellicht GGD en SoZaWe samen te voegen, maar de uitkeringspoot hier buiten te laten vanwege haar grootte. GGD en SoZaWe verzorgen immers beide welzijnscomponenten.

Bundelen geldstromen

GGD en SoZaWe zouden samen middelen kunnen creëren voor de aanbodzijde. Hier is geld voor nodig. Het Rijk zou het benodigde budget moeten leveren.

Beter benutten van subsidie-instrumenten

Een financiële prikkel voor instellingen. Op dit moment wordt niet de juiste financiële prikkel toegepast. Eén of meer geïnterviewden zien graag een subsidieafrekening als de ex-gedetineerde een stabiele woon/werk omgeving heeft bereikt.

Op de vraag hoe voorkomen kan worden dat rechtstreeks met de instellingen zaken wordt gedaan buiten het SPAR om, wordt geantwoord dat dit mogelijk zou zijn door voorwaarden te stellen over de voorwaarden voor het aannemen van klanten in de subsidievoorwaarden. De GGD subsidieert Stichting Ontmoeting en SoZaWe subsidieert Stichting Exodus. In die subsidievoorwaarden zou het neergelegd kunnen worden.

Sanering openstaande boetes

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat alle boetes in één keer uitgezeten worden, zodat de ISD-er met een schone lei kan beginnen.

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat de inning van deze boetes ‘bevroren’ wordt. Op het moment dat het individu de ISD-maatregel goed doorlopen heeft én gedurende twee jaar ná de ISD-maatregel geen strafbare feiten pleegt, zouden de boetes kwijtgescholden kunnen worden.

Alle openstaande boetes bij één deurwaarder uitgezet worden en niet bij verschillende deurwaarders.

Boetes omgezet worden in taakstraffen. Op die manier zou de veelplegers positief bezig en wordt gewerkt aan de opbouw van de veelplegers.

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat het mogelijk zou worden om de boetes die ex-gedetineerden hebben openstaan bij het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) omgezet worden in taakstraffen. Dit om te voorkomen dat een ex-gedetineerde na afloop van de ISD opgepakt wordt wegens openstaande boetes op een moment dat hij net werk heeft en onderdak. Eén of meer geïnterviewden geven aan dat kwijtschelden een verkeerd signaal uitzendt aan gedetineerden, dus hij geeft een voorkeur aan voor omzetting in taakstraf.

Opvang aan de poort

Er moet voor gezorgd worden dat de instelling weet van de komst van de ex-gedetineerde. “Haal die jongens op bij de poort”; Het beste zou zijn als de instelling de gedetineerde ophaalt aan de poort van de gevangenis.

Verbeteringen in het woningaanbod

Corporaties moeten gedwongen worden huizen beschikbaar te stellen. En dan met name geschikte huizen. Eén of meer geïnterviewden merken op dat de huur van de aangeboden huizen vaak zo hoog is dat deze enkel kunnen worden betrokken door twee mensen tegelijk. Voor ex-gedetineerden is dit een alle behalve ideale situatie.

Verbeterde informatievoorziening

De aanleiding voor het SPAR was het streven naar betere kwaliteit, efficiënter werken en andere collegedoelen. Het college heeft als doel geformuleerd om jaarlijks 450 criminelen en overlastgevers een traject aan te bieden waarbij één jaar na uitstroom de criminaliteit en overlast met 50% gedaald moet zijn. De vraag blijft openstaan wanneer een individu uitstroomt uit een traject. Het meten van de vermindering van de criminaliteit en overlast gebeurt door gebruikmaking van de bronnen van de politie en informatie van instellingen op het terrein van de leefgebieden. Op basis van het door partijen

afgesloten privacyconvenant kan tussen bij het SPAR betrokken partijen open gecommuniceerd worden.

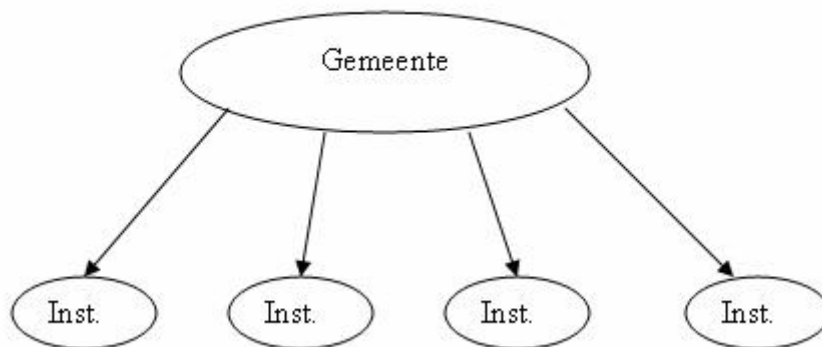
Het is heel belangrijk om in regieoverleg alle informatie (digitaal) bij de hand te hebben.

Een belangrijke informatiebron voor betrokken partijen (instellingen) is het programma Amazone van de Politie. In Amazone wordt de informatie over de PGA-cliënten bijeengebracht. Amazone haalt info uit verschillende bedrijfsprocessystemen, GBA, politiesystemen, RDW (Rijksdienst Wegverkeer), Kamer van Koophandel, Kadaster. Op dit moment zit de informatie over opsporing, opgelegde straf, boetetegoed en foto's nog in 2 systemen. Dit komt op termijn samen in één landelijk systeem. M.b.v. Amazone wordt het dus mogelijk om PGA-cliënten waarvoor een uitkering wordt aangevraagd te controleren op bijv. eigen vermogen (huis, auto's op naam). Het systeem geeft life informatie. Zodra de info ingevoerd wordt, is het zichtbaar. Het is voor instellingen mogelijk een abonnement te nemen op Amazone; de instelling krijgt dan een mail zodra er iets verandert in de gegevens van de PGA-cliënt waar de instelling een abonnement op heeft. In Amazone komt eveneens een koppeling naar Bouman GGZ. Hierbij wordt de besloten informatie niet openbaar voor de abonneementhouders. Het Amazoneprogramma is dé oplossing voor de misinformatie en informatieachterstand. (instellingen die aangeven dat alles prima loopt met hun cliënt).

Meer stringente regie

Eén of meer geïnterviewden geven aan dat de regie van modern weer terug moet naar klassiek. Met de klassieke regie bedoelen geïnterviewden een hiërarchische top-down-sturing.

De gemeente zou in haar relatie tot de instellingen een bovengeschiedte positie moeten gaan innemen. De gemeente moet in een hiërarchische verhouding komen te staan tot de instellingen:



Het SPAR zou moeten functioneren zoals de TTC. Bij het SPAR moet er op klantniveau worden gesproken.

Rolverdeling binnen het SPAR

Het SPAR is sinds 1 april van start gegaan. Het OM heeft 1 medewerker bij het SPAR ondergebracht. Het OM wil graag bij het SPAR één aanspreekpunt hebben voor de gemeente. Dit zou de stadsmarinier moeten zijn. Eén of meer geïnterviewden geven aan dat de gemeente haar backoffice moet gaan aanpassen hierop. Het OM heeft veel te maken met de GGD en minder met SoZaWe. Het OM heeft ook één aanspreekpunt voor de hele justitieketen. Het OM heeft een PGA-projectgroep waarin de hele justitieketen vertegenwoordigd is en communiceert zo de informatie vanuit het SPAR door naar de backoffice.

Verbeteringen in het overleg m.b.t. de aanpak van individuen

Het SPAR is de oplossing voor de coördinatie en afstemming van de justitiële zorg op de nazorg (als bijv. een gedetineerde bekend is bij een bepaalde GGZ-instelling → terug naar die bepaalde instelling), afstemming van de capaciteit van instellingen en het zorgen dat lastige personen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd qua zorg (het doorgeven van mensen als "hete aardappels". Een idee zou zijn om een carrousel te ontwikkelen voor de moeilijke cliënten waarbij elke instelling de lastige cliënt slechts voor bijv. een half jaar in zorg hoeft te houden en die persoon daarna kan doorplaatsen naar een andere instelling. Dit zou de opvangbereidheid van de instellingen vergroten.

Er moet een gedegen plan komen voor elke ISD-er. Dit plan moet tot stand komen in één overleg in de Penitentiare inrichting met de betrokken deskundigen. De GGD zou technisch voorzitter van dit overleg moeten zijn en verantwoording vragen van de betrokken instellingen over de voortgang van

de uitvoer van het plan van aanpak. Maarten verwijst hier naar de gang van zaken in de TTC die hij als positief ervaart.

Aan het regieoverleg voor de doelgroep zouden de volgende partijen deel moeten nemen:

- Justitie; reclassering, i.v.m. de recidive- inschatting.
- PI (de trajectregisseur die de nazorg regelt en een psycholoog)
- GGD
- SoZaWe
- Mozaik
- Ontmoeting
- Delta
- Exodus

Eén of meer geïnterviewden geven aan dat de zorg die Justitie levert in het kader van de PMO beter benut kan worden in de indicatiestelling van het zorgkantoor en de TTC. In detentie wordt een zorgtraject afgesproken dat vaak in de TTC verloren gaat. De stichting Mozaik is sinds 2 maanden informatiedrager tussen de TTC en de PMO.

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat aan elke ISD-er een casemanager gekoppeld wordt.

Eén of meer geïnterviewden zouden graag zien dat de financiën gekoppeld worden aan individuen in plaats van aan een groep individuen.

4.7. Karakterisering in termen van ketens

In het navolgende benoemen wij de keten die een gedetineerde veelpleger doorloopt. Hierbij benoemen wij de organisaties waarmee een gedetineerde veelpleger te maken krijgt.

Screening

Binnen 10 dagen na de aanvang van de detentie wordt de gedetineerde gescreend op de problemen die hij mogelijk heeft op de verschillende leefgebieden. De MMD-er levert twee maanden voor de datum van vrijlating aan de gemeente een overdrachtsdocument met de resultaten van de screening. In dit overdrachtsdocument wordt melding gemaakt van problemen op (evt. nieuwe) leefgebieden. De overdracht komt binnen bij Bureau Nazorg, onderdeel van SoZaWe. Bij een vervroegde invrijheidsstelling wordt een tussentijdsdocument aan Bureau Nazorg geleverd.

Bij ontvangst van het screeningsdocument neemt Bureau Nazorg contact op met SoZaWe om de mogelijkheden voor doorbetaling van de huur te onderzoeken. Bij huurdoorbetaling wordt aan de hand van de duur van de detentie de afweging gemaakt of de hiermee gepaard gaande kosten opwegen tegen de kosten voor inkoop van een woonplaats na detentie. Huurbetaling vindt plaats bij een redelijke detentietermijn van 1 tot maximaal 1,5 jaar.

Onder de gedetineerden van de Stadsgevangenis bevinden zich ISD-ers. ISD-ers zijn zeer actieve veelplegers die in een periode van 5 jaar minimaal 10 delicten hebben gepleegd. Deze ISD-ers staan op de PGA-lijst van veelplegers. ISD-ers vormen een kleine groep binnen de groep gedetineerde veelplegers.

Risico inventarisatie door Reclassering

De Reclassering neemt voorafgaand aan de detentie de RISc (Risico Inventarisatie Schalen) af. Hierbij wordt gekeken wat op de verschillende leefgebieden de criminogene factoren zijn voor het individu.

Er zijn in de RISc 12 leefgebieden benoemd, zoals huisvesting, emotioneel welzijn, relaties, etcetera. Vervolgens wordt een plan van aanpak geschreven dat voorziet in behandeling van de criminogene factoren op de leefgebieden. Dit PvA wordt aan de penitentiaire inrichting gegeven. De trajectbegeleider gaat met de Reclassering in overleg over de haalbaarheid en de uitvoering van dit PvA. Uit dit overleg resulteert een advies aan de rechtbank. De rechtbank neemt op basis van dit advies een besluit over oplegging van een ISD-maatregel.

De ISD-maatregel

ISD is een maatregel die in het leven geroepen is om overlast van veelplegers tegen te gaan. Een in aantal beperkte groep veelplegers pleegt veel relatief lichte delicten die door hun grote aantal tot grote maatschappelijke onrust leiden. Deze personen staan korte tijd nadat ze opgepakt zijn weer buiten op straat en gaan opnieuw de fout in wat overlast en een onveilig gevoel geeft in de samenleving. Om het draaideurkarakter te doorbreken, is de ISD maatregel in het leven geroepen om veelplegers langer uit de samenleving te houden. ISD is voortgekomen uit de SOV-regeling (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden).

De maatregel voorziet in plaatsing in een Inrichting voor Stelmatige Daders. (ISD). Personen worden met dwang geplaatst in een inrichting voor de duur van twee jaar. De ISD-maatregel is daarnaast gericht op het wegnemen van criminogene factoren zoals verslavingen en psychische problemen. De ISD-maatregel kan dus niet gelijk gesteld worden met een gevangenisstraf.

Het traject waarin het PvA voorziet, richt zich op stabilisatie van het individu. Er wordt gekeken wat de capaciteiten van het individu zijn. Door de trajectbegeleider wordt op basis van het PvA een Verblijfsplan gemaakt voor het individu voor de periode van de ISD-maatregel. De behandeling (ook wel interventies genoemd) kan bijv. bestaan uit een Sociale Vaardigheden training (SoVa-training), training cognitieve vaardigheden, terugvalpreventie en een leefstijltraining.

De Stadsgevangenis heeft 7 trajectbegeleiders in dienst. Zij stellen niet alleen het behandelplan op, maar houden ook de vorderingen in de gaten.

De ISD-er blijft minimaal de eerste 10 maanden van de ISD-periode binnen de muren van de gevangenis. In deze periode worden de interventies afgerond en wordt het individu een dag-nacht ritme aangeleerd. Na deze periode kan het individu evt. extramuraal geplaatst worden.

TR-traject

TR-traject. (Terugdringen Recidive). Dit is een samenwerkingsverband van het ministerie van Justitie met het gevangeniswezen. Dit traject heeft tot doel het aantal *veelplegers* terug te dringen.

N.B.: Driekwart van alle veelplegers bij reclassering zitten niet in een TR-traject.

ISD-ers vallen niet onder het TR-traject. ISD-ers zijn vaak licht verstandelijk gehandicapt. Het is een probleem om voor ISD-ers voorzieningen te treffen na de ISD. ISD-ers zullen nooit zelfstandig functioneren en komen dus niet in aanmerking voor een TR-traject.

De personen die in aanmerking komen voor een TR-traject moeten gemotiveerd zijn en in staat zijn zich aan afspraken te houden. Daarnaast moet minimaal een strafrestant van 4 maanden zijn én moet de persoon een legale status hebben. Het TR-traject was een pilot maar wordt nu landelijk uitgerold.

Centraal Onthaal en TTC

Het Rijk heeft met de G4 een Plan van Aanpak opgesteld voor de maatschappelijke opvang (MO). Dit PvA voorziet voor Rotterdam in de aanpak van 2900 dak- en thuislozen. Daartoe is de TTC opgericht.

De zorgstraat van de PGA MO is verder uitgewerkt aan de hand van het plan van aanpak van het rijk met de G4. De doelgroep van de PGA MO zijn de dak- en thuislozen. Alleen die dak- en thuislozen met een regiobinding kunnen zich melden bij het Centraal Onthaal, waarna zij besproken worden in de TTC en een uitvoerend trajectplan opgesteld wordt door de uitvoerende organisatie. Dat trajectplan wordt in de TTC vastgesteld waarna de TTC daarop monitoort. Het Centraal Onthaal is het meldpunt waar dak- en thuislozen zich kunnen melden, geregistreerd worden en een pasje verkrijgen waarmee gebruik gemaakt kan worden van de opvangvoorzieningen in de stad.

In de PGA MO zitten veel veelplegers. Daar zit dus een keuzemogelijkheid en een mogelijke overlap met de doelgroep van het SPAR. Die keuze wordt gemaakt door te kijken waar het belangrijkste probleem van het individu ligt. Het SPAR bepaalt die keuze. Het individu komt daarna niet meer op die andere PGA-lijsten. Dit is echter geen lineair systeem omdat de personen die in het SPAR besproken worden al ergens in een PGA-lijst zitten. Dit betekent dat overal informatie opgehaald moet worden.

Stichting Ontmoeting heeft haar eigen Multi Disciplinaire Team (MDT) met daarin psychosociaal verpleegkundige en een psychiater. De informatie die uit het MDT (verklaring afkorting) komt, wordt ook weer besproken in het TTC.

Nazorg

Het nazorgtraject is de verantwoordelijkheid van Justitie tot aan de voordeur. De nazorg begint in detentie, buiten de gevangenisdeur is de gemeente verantwoordelijk voor de nazorg. Dit betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor de nazorg van ISD-ers tijdens het extramurale deel van de ISD-maatregel.

Om de nazorg vorm te geven en de overlast van overlastgevende personen te verminderen, is het SPAR opgericht.

Toezicht

Reclassering houdt twee jaar toezicht op ex-gedetineerden nadat zij uit detentie zijn gekomen. Voorheen leverde de Reclassering ook nazorg aan ex-gedetineerden als onderdeel van de reclassering. Nu de gemeente verantwoordelijk is voor de nazorg, levert Reclassering slechts nazorg in de gevallen dat geen nazorg voor een vrijkomende gedetineerde geregeld is.

4.8. Samenwerking, sturing en regie

Hulpverleninginstellingen, de gemeente, de Politie en het OM zijn allen partners die moeten samenwerken aan de taak nazorg te bieden aan Rotterdamse veelplegers die vrijkomen uit een detentieperiode van langer dan 4 maanden. Wij zien echter dat het eerste doel van de hulpverleningsinstellingen is, het verlenen van zorg en hulp aan de veelplegers. De prioriteit van de gemeente (SoZaWe en Directie Veiligheid) ligt daarentegen in het terugdringen van overlast en het vergroten van de veiligheid op straat. SoZaWe richt zich daarbij in de uitoefening van haar taken op het criterium 'rechtmatigheid'. Hierbij moet gedacht worden aan toetsing aan het criterium van regiogebondenheid en het interpreteren van de regels voor toekenning van geld aan cliënten. De GGD richt zich meer op infectieziekten en heeft daarmee meer een zorgverlenende instelling. Dit betekent ook dat illegalen niet de aandacht hebben van SoZaWe, maar wel van de GGD.

Uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken dat er sprake is van tal van afhankelijkheidsrelaties, variërend van sterk afhankelijk tot niet afhankelijk. In hoofdstuk 5 komt dit eveneens nog aan de orde.

Hoe zien geïnterviewden regie; wat houdt regie in en wie zou dit moeten hebben? Sommige geïnterviewden omschrijven regie als 'weten wat er gebeurt' en 'weten hoe te sturen'. Hierbij behoort de regisseur een beeld te hebben van de vraag en het aanbod en wat gedaan kan worden. Om dit beeld te krijgen, moeten de huidige bestaande praktijk waarbij bilateraal zaken geregeld worden, uitgeschakeld worden.

DJI-OM

De DJI zou haar aanstaande ex-gedetineerden via het OM moeten aanmelden bij het SPAR. In de praktijk gebeurt dit (nog) niet altijd. De DJI maakt (ook) gebruik van haar oude netwerk en meldt ex-gedetineerden rechtstreeks aan bij SoZaWe. Hierdoor stroomt niet elke ex-gedetineerde direct door naar het SPAR. Hiervoor is een aanscherping van de afspraken nodig.

De DJI verwijst ook rechtstreeks ex-gedetineerden naar Stichting Mozaik. (Stichting Mozaik leidt mensen met meervoudige problemen (psychisch, psychiatrisch, verslaving) toe naar en coördineert de op hun maat gesneden zorg- en dienstverlening).

DJI – Gemeente

De PI zet nu niemand meer onaangekondigd buiten de deur. Voorheen is de PI niet altijd even consequent geweest in aanmelding bij de gemeente. De PI meldt met ingang van juli de gedetineerde 3 maanden voor de vrijlating aan bij de gemeente (Bureau Nazorg).

Voor een goede aansluiting na detentie is het van belang dat de gemeente al tijdens de intramurale fase zich verdiept in het dossier van een ISD-er en hierover met de PI overlegt.

SoZaWe - GGD

SoZaWe en GGD zijn beiden eveneens gebaat bij een goede samenwerking. Binnen SoZaWe geldt dit ook voor Bureau Nazorg en de afdeling Stedelijke Nazorg. Stedelijke Nazorg verzorgt de afgifte van legitimatiebewijzen en verstrekt overbruggingskredieten en uitkeringen.

De GGD krijgt ca. 80% van alle SPAR-klanten toegewezen. SoZaWe ca. 20%. SoZaWe voorziet echter 100% van een uitkering.

Het PVA van de afdeling Centrale Intake in het kader van de TTC bedraagt zo'n 30 A4-tjes. De Stad heeft daar een inhoudelijke bemoeienis met de kwaliteit en de aantallen. Dit krijgt vorm in gesprekken met SoZaWe afdeling Stedelijke Zorg (is verantwoordelijk voor de uitvoering van het CO tot en met het aftikken van het TTC-plan, daarna gaat de regie naar de GGD). Hier is het de vraag hoe de verantwoordelijkheden van het CO en de TTC zich verhouden.

De gemeente zou de regie moeten hebben om de diverse actoren op één lijn te krijgen. Dit zou als volgt bereikt kunnen worden:

- Veel overleggen met de betrokken partijen om de neuzen dezelfde kant op te krijgen.
- Het mandaat van het Rijk voor de nazorg én het daarbij behorende budget. (de gemeente betaalt nu immers ook al het merendeel).
- Subsidie gebruiken als instrument richting de instellingen om meer greep op de instellingen te krijgen. Voorwaarden dat de instelling een bepaald aanbod moet leveren. Op dit moment is SoZaWe compleet afhankelijk van het aantal plaatsen dat de instellingen realiseren. Daarnaast is SoZaWe voor de aanlevering van de doelgroep ook nog eens (deels) afhankelijk van de instellingen.

GGD – DJJ

De GGD heeft maandelijks overleg met de Stadsgevangenis (PI). Hierbij wordt doorgegeven wanneer de extramurale fase van een gedetineerde ingaat. Het is de bedoeling dat dit via het SPAR gaat lopen. De PI gaf voorheen niet tijdig aan wanneer de extramurale fase van een gedetineerde inging, ook waren er niet voldoende plekken voor plaatsing van de gedetineerden. Deze plekken zijn er nu wel en worden betaald van het geld voor de maatschappelijke opvang.

Mozaik heeft de vermeende regie met een opdracht van de GGD, maar is afhankelijk van anderen. De GGD zou bevoegdheden moeten hebben om het overleg in de PI voor te zitten en een Plan van Aanpak te maken én mensen daaraan te houden. (vgl. de TTC). Deze aanpak kan op steun vanuit het werkveld rekenen.

Reclassering – Gemeente

In het SPAR is nu de afspraak gemaakt dat bij einde detentie zónder justitiële titel (dus zonder enige vorm van toezicht; persoon is echt afgestraft) de cliënt meteen naar het SPAR gaat (Nazorg dus bij gemeente en toezicht bij de reclassering). Als een cliënt niet echt helemaal afgestraft is, maar de straf loopt bijv. nog extramuraal door: in dat geval heeft Reclassering Nederland voorgesteld zelf het toezicht te houden, maar voor de nazorg direct na beëindiging van de intramurale fase is het beter dat dit deel naar de gemeente gaat

Politie – OM

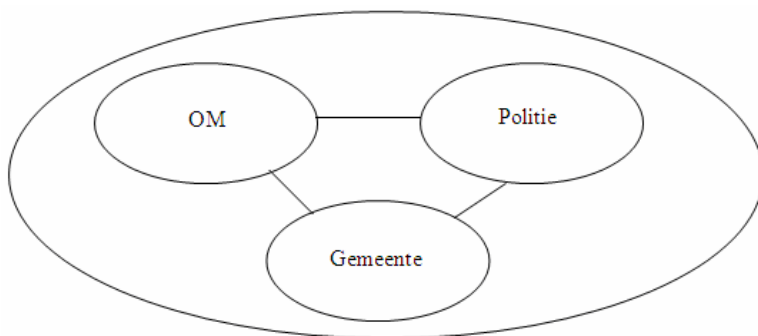
Politie en OM hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid en rol ten opzicht van een ISD-maatregel. Hier maakt ook verschil dat het OM een strakkere definitie hanteert dan de politie. De politie ziet iemand al als een stelselmatige dader als deze enkele keren is opgepakt voor alcoholmisbruik. Voor het OM is er meer nodig om ISD te vorderen.

Behoeftte aan meer regie

De geïnterviewden concluderen dat er regie nodig is om de diverse actoren op één lijn te krijgen. Dit zou kunnen komen van de wethouder. De geïnterviewden geven aan dat de regie eigenlijk door het SPAR zou moeten gebeuren. De coördinator van het SPAR zou dan aangesteld moeten worden door gemeente, politie en OM gezamenlijk.

Op de vraag welke wethouder verantwoordelijk is voor de nazorg van de doelgroep, wordt geantwoord dat dit wethouder Jantine Kriens is. Kriens heeft het Plan van Aanpak van het Rijk met de G4 en daarmee de Maatschappelijke Opvang onder haar hoede. Wethouder Dominic Schrijer heeft uitkeringen onder zich. Maar omdat de doelgroep onder de portefeuille van Kriens valt, delegeert Schrijer dit naar Kriens. Er is dus sprake van één verantwoordelijke wethouder.

Op dit moment vormen het OM, de politie en de gemeente binnen het SPAR een netwerk waarin alle partijen gelijk zijn geschikt.



Het SPAR heeft een coördinator die in dienst van het SPAR is. In het SPAR werken SoZaWe, OM, politie en GGD samen. Boven het SPAR staat een stuurgroep met leidinggevenden uit de betrokken organisaties. Het SPAR beoogt het voeren van de regie over de nazorg van ex-gedetineerden. Het SPAR stelt (smart) trajectplannen op die voorzien in interventies. Interventies kunnen bestaan bijv. uit het regelen van doorbetaling van de uitkering en daarmee de huur.

Er is niet één partner uit het SPAR die belangrijker is dan de andere; De politie en OM nemen deel vanuit de repressieve kant en gemeente vanuit de preventieve kant. Politie en OM hebben de gemeente nodig om de recidive terug te dringen door het leveren van goede nazorg wat de veiligheid op straat ten goede komt. De veiligheid heeft ook vanuit de gemeente hoge prioriteit. SoZaWe levert d.m.v. het SPAR een bijdrage aan de collegedoelstelling de veiligheid te verbeteren.

Informatie-uitwisseling

De informatie van de gemeente wordt gekoppeld aan Amazone¹⁵ zodat in het SPAR duidelijker is waar welke cliënt blijft. Het SPAR heeft maar beperkt gegevens te hebben van een cliënt. Uitkeringsgegevens bijv. kunnen blijven bij de gemeentelijke diensten. Er komt een systeem dat een informatiekoppeling tussen gemeente en Justitie gaat maken.

15 Amazone is een informatiesysteem, dat momenteel binnen de politie beproefd wordt. Op termijn zal het landelijk geïntroduceerd worden. Amazone is specifiek bedoeld voor het monitoren van verdachte personen en veelplegers. Het ondersteunt de inrichting van een veelplegersadministratie door het integraal opnemen van informatie uit diverse systemen in de vorm van een persoonsdossier.

5. Analyse

5.1. Institutionele sturingscontext

Nadat we in het vorige hoofdstuk de resultaten van het empirisch onderzoek dat wij in Rotterdam gedaan hebben op geaggregeerd niveau hebben weergegeven, willen wij in dit hoofdstuk aan de hand van onze 'theoretische bril' reflecteren op de in het vorige hoofdstuk weergegeven empirie aan de hand van de benoemde centrale begrippen.

Institutionele context

Interorganisatorische samenwerking heeft zijn vertrekpunt vanuit de institutionele context. Vanuit die context wordt bepaald wat de sturende actoren kunnen en willen. De wijze van sturing door de overheidsactor wordt in hoge mate bepaald door de institutionele context waarbinnen de overheidsactor moet besturen. Deze institutionele context wordt bepaald door het antwoord op de vragen 'wat willen wij?' (het niveau van de sturingsambities) en 'wat kunnen wij?' (de mate van wederzijdse afhankelijkheid).

De nazorg van dakloze veelplegers is weliswaar een onderwerp dat zich kwalificeert als een wezenlijke primaire verantwoordelijkheid van een overheidsactor, maar daarmee is in de theorie niet de vraag beantwoord wélke overheidsactor dit zou moeten zijn, hoe de keuze voor de sturende overheidsactor gemaakt wordt bij meerdere betrokken overheidsactoren en welke sturingsinstrumenten ingezet kunnen worden om andere overheidsactoren te beïnvloeden in hun handelen. Wij zijn er bij de start van ons onderzoek min of meer impliciet vanuit gegaan dat er één overheidsinstantie zou zijn, die als eerstverantwoordelijke partij benoemd kon worden met betrekking tot de problematiek. Uit de waarnemingen is gebleken dat die veronderstelling geen stand kan houden; de institutionele sturingscontext kan onderverdeeld worden in een justitieel domein, een gemeentelijk domein en een domein van "de zorgsector". Deze drie domeinen hebben geen hiërarchische afhankelijkheidsrelaties. Binnen de domeinen afzonderlijk is wel sprake van hiërarchische sturing. Als er twee of meer overheidsactoren betrokken zijn, is het wenselijk dat één overheidsactor de regie voert. De geïnterviewde partners geven aan dat de gemeente de aangewezen actor is om de regie te voeren in het SPAR.

De sturing vindt plaats binnen het SPAR. Wij zien dat het SPAR naar analogie van het zgn. driehoeksoverleg tussen burgemeester als korpsbeheerder, de korpschef van de politie en de officier van Justitie (van het OM) is opgebouwd. De opbouw van het SPAR wijkt echter van de opbouw van het driehoeksoverleg af in de vertegenwoordiging van de gemeente in het SPAR. In tegenstelling tot het driehoeksoverleg wordt de gemeente in het SPAR niet vertegenwoordigd door één persoon, maar door twee gemeentelijke instanties: SoZaWe en GGD. Directie Veiligheid heeft een monitorende functie. SoZaWe en GGD spreken in het SPAR echter niet met één mond.

-----Stuurgroep Veilig-----

-----Kwartiermakersoverleg-----

-----Uitvoering SPAR-----

In de stuurgroep Veilig hebben de burgemeester, de korpschef van de Politie en de hoofdofficier van Justitie plaats. Zij sturen het SPAR aan op hoofdlijnen.

In het Kwartiermakersoverleg hebben Politie en OM elk één vertegenwoordiger. De gemeente heeft vanuit SoZaWe, GGD en Directie Veiligheid elk één vertegenwoordiger.

In de vergaderingen van het SPAR hebben Politie en OM eveneens één vertegenwoordiger, waar de gemeente drie vertegenwoordigers heeft. Daarnaast heeft elke SPAR-partner een medewerker van de eigen dienst afgevaardigd naar het bureau van het SPAR.

Het niveau van de sturingsambities

SoZaWe en Directie Veiligheid als onderdeel van de gemeente als SPAR-partner hebben een hoog sturingsambitiesniveau en een helder doel voor ogen: vergroten van de veiligheid op straat en terugdringing van de overlast van o.a. dakloze veelplegers.

De GGD als onderdeel van de gemeente als SPAR-partner beoogt zorghulp te verlenen op het gebied van gezondheid en ziekte.

De Politie als SPAR-partner beoogt de veiligheid op straat te vergroten.

Het OM als SPAR-partner beoogt personen die strafbare feiten begaan te vervolgen en een justitiële maatregel op te leggen.

We constateren dat alle SPAR-partners allen eigen doelen hebben die echter in voorkomende gevallen met elkaar conflicteren. Het initiatief tot het ondernemen van daadwerkelijke sturingsactiviteiten is genomen door de gemeente door oprichting van het SPAR.

De mate van wederzijdse afhankelijkheid

De SPAR-partners OM, Politie en Gemeente zijn in de aanpak van de nazorg van ex-gedetineerde veelplegers sterk afhankelijk van elkaar.

De gemeente heeft een afhankelijkheidsrelatie met het OM. Het OM neemt beslissingen over een gedetineerde die van doorslaggevend belang zijn voor het verdere verloop van de nazorg die door de gemeente geleverd kan worden. Het OM beslist of zij een ISD-maatregel aanvraagt of dat een gedetineerde het TR-traject aangeboden krijgt. Ook beslist het OM of een gedetineerde vervroegd in vrijheid wordt gesteld of wanneer de extramurale fase van een ISD-er start. Deze beslissingen hebben directe invloed op de nazorg die de gemeente kan bieden, terwijl de gemeente geen invloed kan uitoefenen op deze beslissingen.

De Politie is voor het vervullen van haar doelen afhankelijk van het OM. Het OM kan naar eigen keuze een door de Politie aangeleverde gedetineerde vervolgen, heenzenden of een ISD-maatregel aanvragen. Hier speelt de discussie over de rol die het strafrecht kan vervullen in de aanpak van een veiligheidsprobleem.

Binnen de SPAR-partner Gemeente staan enerzijds SoZaWe en Directie Veiligheid en anderzijds de GGD tegenover elkaar: SoZaWe en Directie Veiligheid zien de nazorg aan ex-gedetineerde veelplegers als een middel om de veiligheid op straat te vergroten en de overlast terug te dringen. De GGD heeft echter als doel het verlenen van gezondheidshulp aan een ieder zonder hiermee de veiligheid te willen vergroten.

De communicatie tussen de drie niveaus waarop het SPAR opereert, verloopt niet zonder problemen; Afspraken die gemaakt worden in de Stuurgroep en in het Kwartiermakersoverleg bereiken in vele gevallen niet het uitvoeringsniveau van het SPAR. Ook andersom bereiken signalen van het uitvoeringsniveau niet het niveau van de Stuurgroep. De SPAR-partners zijn echter in hun wederzijdse afhankelijkheid gebaat bij een systeem waarbij de communicatie tussen de verschillende lagen goed verloopt. Een verplichte SMART-rapportage van de afspraken uit het Kwartiermakersoverleg naar de Stuurgroep waarin teruggekoppeld wordt op de door de Stuurgroep gestelde doelen, zou hieraan bijdragen. Eveneens zou een brede verspreiding van een verslag van de in het Kwartiermakersoverleg gemaakte afspraken onder het uitvoeringsniveau van het SPAR bijdragen aan een betere communicatie.

5.2. Ketendimensie

Zoals we al constateerden in paragraaf 2.7 heeft interorganisatorische samenwerking zijn vertrekpunt vanuit de institutionele context. Vanuit die context wordt bepaald wat de sturende actoren kunnen en willen. Wanneer interorganisatorische samenwerking gezocht wordt, kan (met name in complexe situaties) de samenwerking zich langs twee dimensies ontwikkelen. Enerzijds kan samenwerking gezocht worden in ketenregie, anderzijds in netwerksturing. In deze paragraaf gaan wij in op de ketendimensie.

In ons theoretisch kader hebben wij gekozen voor onderstaande definitie van een keten:

“Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijk partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart.”

In ons onderzoek hebben wij waargenomen dat er met betrekking de nazorg van ex-gedetineerde veelplegers verschillende ketens bestaan, die op verschillende momenten met elkaar (kunnen) interneren. Wij onderscheiden twee verschillende ketens: een justitieketen en een PGA-veelplegersketen.

Naast deze SPAR-keten worden in de TTC dak- en thuislozen besproken die via het Centraal Onthaal aangemeld zijn. Het Centraal Onthaal is het loket waar dak- en thuislozen zich moeten melden als ze gebruik willen maken van de opvangplaatsen in de stad. Tussen de doelgroep van het SPAR en de TTC bestaat overlap. Het SPAR en de TTC wisselen geen informatie uit over individuen.

Van de individuen die in het SPAR besproken worden, zijn 25% veelplegers. 75% wordt gevormd door individuen van overige PGA-lijsten.

Ketens en netwerken door elkaar heen

Op de overgangen tussen de verschillende ketens vindt een mengeling met netwerken plaats: Het SPAR is een schakel van de keten Veelplegers. Toch vormen de partners in het SPAR met elkaar een netwerk van onderling afhankelijke partners die gezamenlijk een besluit nemen over de nazorg van de veelpleger. De TTC is hiermee vergelijkbaar.

Ook vindt netwerkvorming plaats nadat de GGD in het SPAR is aangewezen als probleemhouder van een individu; de GGD is immers afhankelijk van de medewerking van SoZaWe voor de schuldhulpverlening en een uitkering en van Bureau Nazorg voor huisvesting en arbeidsintegratie.

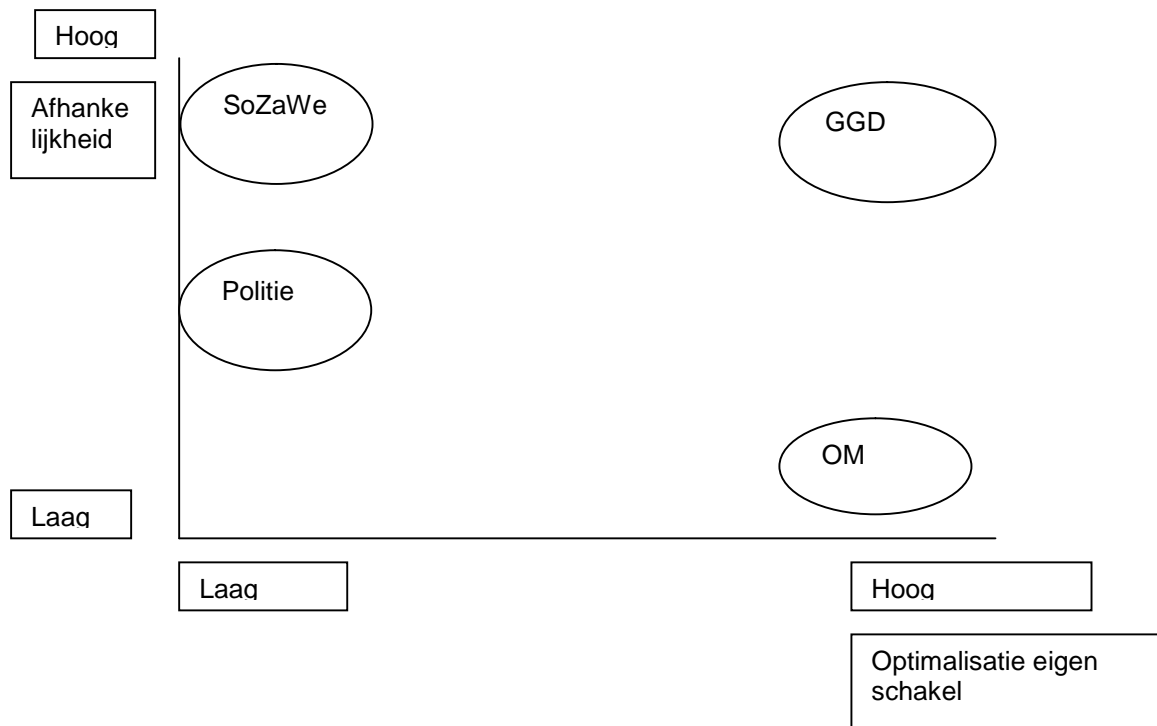
Daarnaast vindt netwerkvorming plaats tussen Bureau Nazorg en de zorgsector die bestaat uit de diverse hulpverleningsinstellingen en als tussenpersoon stichting Mozaik als zorgmakelaar.

Doelconvergentie ketenpartners

De ketendimensie wordt beschreven aan de hand van de mate van zijwaartse druk en de mate van voorwaartse druk. De autonome ketenpartners hebben eigen doelen die kunnen afwijken van de doelen van de andere ketenpartners en van de ketendoelen. In een keten strijden dan ook altijd twee krachten met elkaar om voorrang: Enerzijds het optimaliseren van de afzonderlijke schakel: 'zijwaartse druk'. Anderzijds het optimaliseren van de keten: 'voorwaartse druk'.

Deze krachten bepalen de doeldivergentie of doelconvergentie van de ketenpartners en daarmee de complexiteit van de ketenregie. De complexiteit neemt eveneens toe wanneer ketenpartners verantwoordelijkheden hebben richting actoren die geen deel uit maken van de keten of wanneer actoren die geen deel uitmaken van de keten (netwerkpartners) invloed uitoefenen op de actoren in de keten.

In onderstaande afbeelding willen wij de SPAR-partners situeren aan de hand van de mate van onderlinge afhankelijkheid en de mate van zijwaartse en voorwaartse druk.



Toelichting afbeelding:

SoZaWe kent een hoge afhankelijkheid ten opzichte van Bureau Nazorg en het OM. SoZaWe is afhankelijk van Bureau Nazorg voor het verzorgen van huisvesting en arbeidsintegratie. Het OM neemt beslissingen over een gedetineerde die van doorslaggevend belang zijn voor het verdere verloop van de nazorg die door de gemeente geleverd kan worden. Het doel van SoZaWe (vergroting van de veiligheid en terugdringing van overlast op straat) heeft SoZaWe bij de oprichting het doel van het SPAR gemaakt. SoZaWe optimaliseert in hoge mate de gehele schakel.

De GGD kent een hoge afhankelijkheid ten opzichte van Bureau Nazorg, de zorgsector, stichting Mozaik en SoZaWe. De GGD is voor het verzorgen van huisvesting en arbeidsintegratie afhankelijk van Bureau Nazorg, voor de daadwerkelijke plaatsing in een hulpverleningsinstelling van de zorgsector, voor plaatsing en coördinatie in en tussen de zorginstellingen van stichting Mozaik en tenslotte van SoZaWe voor verstrekking van een uitkering en schuldhulpverlening. De GGD heeft als doel zoveel mogelijk individuen een op maat toegesneden vorm van zorg bieden. De GGD verleent geen zorg met als doel verbetering van de veiligheid, maar met als doel het bieden van zorg aan een zorgbehoevende. De GGD is primair gericht op optimalisatie van de eigen schakel.

Het OM kent een lage afhankelijkheid. Het OM staat aan het begin van de keten en neemt de beslissingen die van invloed zijn op de nazorgmogelijkheden van de andere SPAR-partners. Het OM streeft in hoge mate de optimalisatie van de eigen schakel na. Het OM is een organisatie die gericht is op het opleggen van justitiële maatregelen en heeft haar primaire taken niet liggen op het gebied van verlenen van nazorg aan ex-gedetineerden.

De Politie ervaart een middelhoge afhankelijkheid ten opzicht van de SPAR-partners. De Politie is slechts voor de vraag of vervolging plaatsvindt van de door haar opgespoorde individuen afhankelijk van de beslissingen van het OM.

De Politie heeft als doel het vergroten van de veiligheid van straat. Dit doel komt overeen met het doel waarvoor het SPAR is opgericht. De Politie streeft in hoge mate optimalisatie van de gehele keten na.

Wij merken op dat een keten in tegenstelling tot een netwerk een lineaire constructie is die benoemd en ontworpen is door actoren. In paragraaf 5.7. gaan wij hier nader op in. Een netwerk daarentegen is gegeven daar waar actoren samenwerken.

5.3. Netwerkdimensie

Sturing kan behalve langs de ketendimensie ook plaatsvinden in de context van netwerken. Complexe netwerken hebben een drietal kenmerken: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Deze kenmerken vragen een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren. De (lokale) overheid kan niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de actoren in het netwerk. Daarom dient de overheid gebruik te maken van sturingsstrategieën.

De mogelijkheid voor sturing in het netwerk is onder andere gelegen in de veranderbaarheid van de structurele dimensie ervan. Vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur bij het sturen van een samenleving ook wordt geconfronteerd met in de vorm van instituties aanwezige gangbare, "gestolde" en daardoor duurzame vormen van gedrag wordt in de bestuurskunde gebruik gemaakt van institutionele benaderingen (Rutgers, 2000, p. 4).

Om de netwerkdimensie te beschrijven, kijken wij naar de pluriformiteit, de geslotenheid en de interdependentie van de netwerkactoren. De interdependentie is bovenstaand reeds aan de orde geweest.

Pluriformiteit

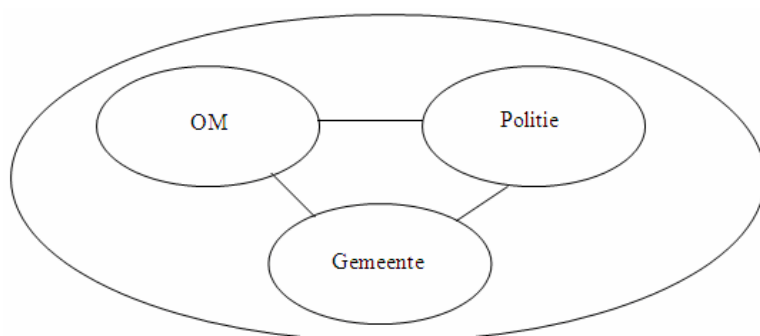
Het SPAR-netwerk bestaat uit 3 grote partijen; OM, Politie en gemeente. Deze partijen hebben verschillende doelen en staan op verschillende wijze in het SPAR.

De GGD en daaraan gekoppeld de hulpverleningsinstellingen zijn opgericht met het doel hulp te bieden aan personen die dat nodig hebben zonder hiermee als doel vergroting van de veiligheid op straat te beogen. De GGD handelt dan ook vanuit het perspectief zorg te bieden aan ieder persoon die dat nodig heeft.

SoZaWe en Directie Veiligheid beogen met hun deelname aan het SPAR de veiligheid op straat te vergroten en de overlast op straat terug te dringen. Vanuit dat perspectief wordt bijvoorbeeld in het SPAR aan de te besproken individuen de eis van regiobinding met Rotterdam gesteld. De eis van regiobinding is een voorwaarde die niet strookt met de doelstelling van de hulpverleningsinstellingen en de GGD.

SoZaWe handelt bij de nazorgverlening sterk vanuit de rechtmatigheidsgedachte bij de beoordeling van uitkeringsaanvragen en bij beoordeling van het criterium van regiobinding.

In het SPAR-netwerk participeren 3 grote partijen; Om, Politie en gemeente. Het OM participeert als één actor en heeft haar organisatie met een backoffice uitgerust om de informatiestromen vanuit het SPAR te verspreiden in haar organisatie. De gemeente participeert echter met drie verschillende gemeentelijke instanties. Als gevolg hiervan kunnen grote niveaueverschillen optreden tussen de verschillende SPAR-partners qua grootte en omvang.



Geslotenheid

De geslotenheid van een netwerk wordt bepaald door de mate waarin actoren open staan voor sturingssignalen vanuit de omgeving. Hoe afhankelijker actoren zijn van elkaar, hoe meer zij open staan voor sturingssignalen uit de omgeving. Uit de empirie blijkt dat de hulpverleningsinstellingen een hoge mate van afhankelijkheid kennen van de GGD als SPAR-partner voor de plaatsing van cliënten. De hulpverleningsinstellingen zullen dan ook opener staan voor sturingssignalen dan een SPAR-partner met een lage afhankelijkheid ten opzichte van de andere SPAR-partners en een hoge zijwaartse druk als het OM.

5.4. Samenwerking

De mate van samenwerking kan worden gedefinieerd als 'de mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren'. De mate van samenwerking tussen meer of minder vergelijkbare, maar verschillende, uitvoeringsorganisaties wordt bepaald door de aard van de interdependentie en de mate waarin beleidsvisies worden gedeeld. Interdependentie kan drie vormen aannemen: competitief, symbiotisch of onafhankelijkheid.

Symbiotische interdependentie

Uit de empirie blijkt dat de interdependentie tussen de SPAR-partners symbiotisch genoemd kan worden (zie ook paragraaf 5.1 en 5.2); de keuzes die bijvoorbeeld het OM maakt met betrekking tot vervroegde invrijheidsstelling, de start van de extramurale fase, het bepleiten van oplegging van een ISD-maatregel of het aanbieden van een TR-traject, zijn van directe invloed op de nazorg die de gemeente kan bieden. Ook kan SoZaWe eerst complete nazorg bieden als de GGD en Bureau Nazorg zorg c.q. huisvesting verzorgen. De theorie noemt hier slechts de mogelijkheid dat de acties van de ene actor de acties van de andere actor beter mogelijk maken. Uit de empirie blijkt dat de acties van de ene actor ook heel goed de acties van de andere actor kunnen bemoeilijken en soms zelfs onmogelijk kunnen maken.

Mate waarin beleidsvisies worden gedeeld

Wij moeten op basis van de empirie concluderen dat de SPAR-partners geen gedeelde beleidsvisies hebben; De GGD handelt vanuit het perspectief zorg te bieden aan een ieder zonder daarbij het doel te hebben de veiligheid op straat te vergroten. SoZaWe beoogt de veiligheid op straat te vergroten en de overlast door overlastgevende personen te verminderen. SoZaWe denkt en handelt daarbij sterk vanuit de rechtmatigheidsgedachte bij beoordeling van uitkeringsaanvragen en beoordeling van individuen op de criteria van het SPAR. De Politie handelt vanuit de gedachte van handhaving de openbare orde op straat en vergroting van de veiligheid. Haar beleidsvisie komt daarmee in grote mate overeen met die van SoZaWe. Het OM is een organisatie die opgericht is om justitiële maatregelen op te leggen en niet primair om de veiligheid op straat te vergroten door het bieden van nazorg aan ex-gedetineerden. Het OM ziet het strafrecht niet als oplossing voor de opvang van overlastgevende personen omdat het strafrecht geen oplossing kan bieden voor maatschappelijke problemen.

5.5. Sturing

Sturing is de "doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 3). Essentieel hierin is dat er doelen zijn gesteld en dat instrumenten worden ingezet als middelen om dat doel te bereiken. Om de gemeenschappelijke collectieve doeleinden van de interorganisatorische samenwerking te bereiken, dient er sturing plaats te vinden om de betrokken actoren uit te dagen om een bijdrage te leveren aan de overeengekomen doeleinden. De mate waarin sturing plaatsvindt kan gemeten worden aan de hand van de mate waarin doelen zijn gesteld en de mate waarin instrumenten worden ingezet om die doelen te bereiken.

Mate waarin doelen zijn gesteld

Uit de empirie blijkt dat iedere SPAR-partner zijn eigen doelen stelt; SoZaWe en Bureau Nazorg beogen de veiligheid te vergroten door het bieden van nazorg in de vorm van een uitkering, schuldhulpverlening en huisvesting. De Politie beoogt de veiligheid te vergroten door opsporing van strafbare feiten. De GGD beoogt zorg te verlenen aan de hulpbehoevenden. Het OM richt zich op oplegging van justitiële maatregelen. Er is geen centrale sturingsactor te onderkennen.

Bureau Nazorg stuurt door haar feitelijk handelen op uitvoeringsniveau zonder dat daar enige bewuste sturingsstrategie aan ten grondslag ligt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als Bureau Nazorg niet tijdig voor onderdak zorgt voor een gedetineerde die vrijkomt, waardoor het doel van SoZaWe (een stabiele woonomgeving bieden) gefrustreerd raakt.

Mate waarin instrumenten worden ingezet om doelen te bereiken

De gemeente heeft het instrument SPAR en de verschillende PGA-lijsten opgericht om uiteindelijk de veiligheid op straat te vergroten.

Het OM heeft het TR-traject ontwikkelend en houdt via Reclassering toezicht op ex-gedetineerden.

De Politie heeft door ontwikkeling van het informatiesysteem Amazone met de koppelingen naar de partners een instrument ontwikkeld dat bijdraagt aan vergroting van de veiligheid op straat. Wij kunnen concluderen dat de partners voor zover zij in de positie zijn om een instrument in te zetten, zij dit ook doen.

5.6. Regie

Regie is een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat” (Partners+Pröpper).

Het voeren van regie is te beschouwen als een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchisch streven naar regulering van de planner en anderzijds de ‘laissez faire houding’ waarin primair ‘op de markt’ wordt vertrouwd. In een context waarbinnen omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties in een netwerk aangepakt worden, past de sturingsrol van regisseur. De regisseur acteert als intermediair tussen de betrokken organisaties, legt contacten en houdt de communicatiekanalen tussen de betrokken organisaties open.

De regie wordt beschreven aan de hand van de volgende indicatoren:

- de mate van overzicht over de gehele situatie
- de mate waarin verantwoording over het geheel wordt afgelegd
- de mate waarin beleidslijnen ten aanzien van het geheel worden uitgezet of georganiseerd
- de mate waarin samenwerking met het oog op het geheel wordt georganiseerd

Op basis van de empirie moeten wij constateren dat geen van de geïnterviewden een volledig overzicht over het gehele SPAR-netwerk heeft. Iedere geïnterviewde beschikt over een deel van de informatie van de ketens en de betrokken netwerken.

Het SPAR moet verantwoording afleggen aan de Stuurgroep. Om verantwoording af te leggen, moeten de SPAR-partners zich verantwoordelijk voelen voor het behalen van de SPAR-doelen. Het SPAR is opgericht om te voldoen aan de gestelde collegedoelen. Het OM en de Politie zijn formeel gezien niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de collegedoelen. Het niet halen van de collegedoelen heeft geen directe consequenties voor het OM en de Politie als organisaties.

De oprichting van het SPAR kan gezien worden als een poging tot zowel het uitzetten van een beleidslijn als een poging tot organisatie van de samenwerking tussen de SPAR-partners. Het SPAR is echter een samenwerkingsverband waarin weliswaar de doelen zijn benoemd maar de processen niet beschreven staan. Op basis van de empirie kan geconcludeerd worden dat er wel behoefte bestaat aan duidelijke beleidslijnen voor de organisatie van de nazorg aan veelplegers en voor de samenwerking tussen de SPAR-partners daartoe.

5.7. Reflectie op het theoretisch denkmodel

In paragraaf 2.7 hebben wij ons theoretisch denkmodel uiteengezet. Hierin hebben wij de centrale begrippen geclusterd in twee dimensies: een structuurdimensie en een procesdimensie.

Een dergelijke indeling is voor de hand liggend, maar deze indeling ontnemt ons mogelijk het zicht op de belangrijkste problemen in onze onderzoekssituatie. Er is namelijk een onmiskenbare samenhang te constateren in het denken over ‘ketens en regie’ (ketenregie) en het denken over ‘netwerken en sturing’ (netwerksturing). Immers in beleidsteksten wordt nooit gesproken over ‘ketensturing’ of ‘netwerkregie’. De vraag is nu, hoe die samenhang verklaard kan worden? Waarom lezen wij in beleidsteksten met name over ‘ketenregie’ en ‘netwerksturing’?

Dit fenomeen kan mogelijk als volgt verklaard worden: ketendenken, regie en ketenregie lijken vooral te gaan over zaken waar de overheidsactor zelf invloed op heeft, binnen het eigen domein, met eigen gelegitimeerd gezag en met eigen sturingsmiddelen. Dit denken vindt met name plaats vanuit een 1-actor perspectief en een hiërarchisch perspectief. In de terminologie van Partner+Pröpper kan dit aangeduid worden als interne verticale regie.

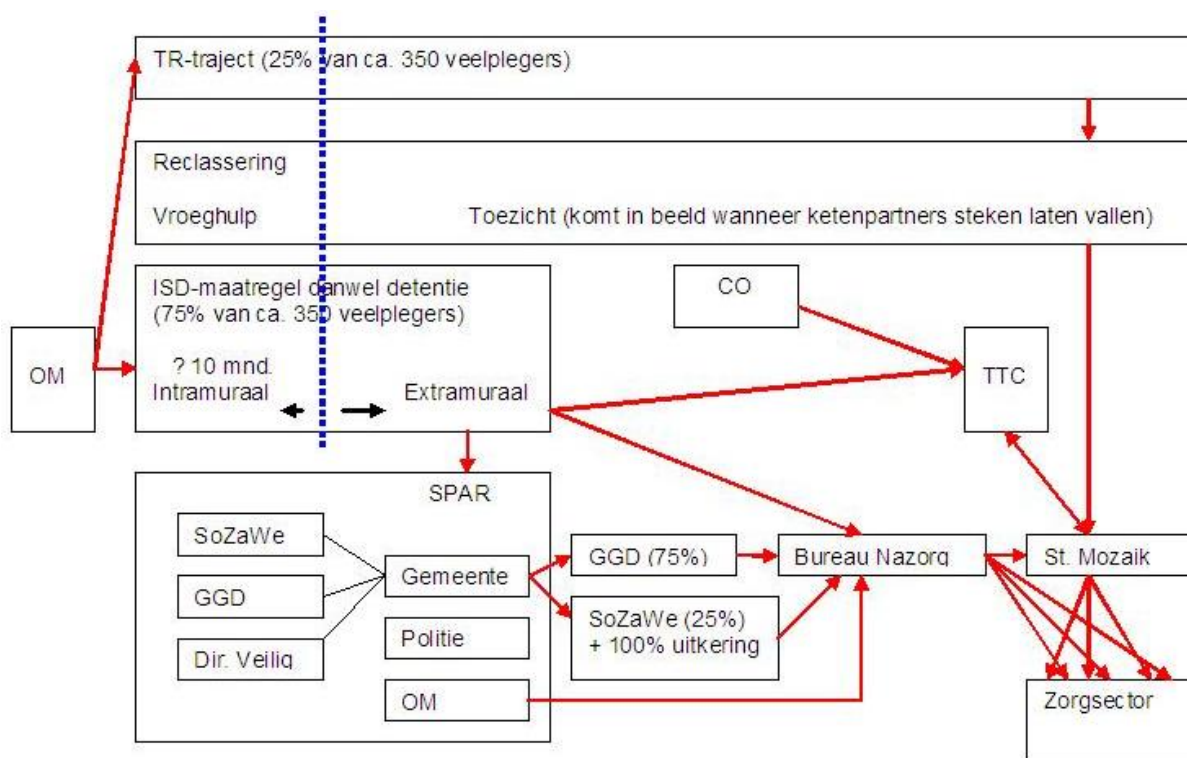
Het denken in netwerken, sturing en netwerksturing lijkt vooral te gaan over zaken die door de overheidsactor (zelf) moeilijk te beïnvloeden zijn vanwege geen of beperkte zeggenschap over andere (overheids)actoren. Dit denken vindt met name plaats vanuit een multi-actor perspectief met horizontale relaties. In de terminologie van Partner+Pröpper kan dit aangeduid worden als externe horizontale regie.

Voor de problematiek van ons onderzoek lijken deze benaderingen – afzonderlijk – onvoldoende soelaas te bieden. Immers in onze probleemsituatie is duidelijk sprake van meerdere (overheids) actoren, maar komt uit de empirie naar voren dat er behoefte is aan meer regie. Het is dus van belang alle centrale begrippen in hun onderlinge samenhang te blijven bezien, zonder dit te verengen tot louter structurerende of procesmatige elementen daarin.

Twee overwegingen spelen daarbij eveneens een rol. De eerste overweging is dat in de onderzoeksperiode (eerste helft van 2007) het structurerende aspect in zoverre aan de orde geweest, dat die structuur voortdurend in beweging (in wording) was. En gezien de complexiteit van de problematiek, valt niet te verwachten dat hier op korte termijn een stabiele situatie zal gaan ontstaan. Met andere woorden: de overheid handelt hier in een ‘bijna permanent’ dynamische structuur. Dit maakt het onderscheid met de procesmatige kant ook minder relevant.

Een tweede overweging is dat wij constateren dat in bovengenoemde benaderingen vrijwel altijd geabstraheerd wordt naar het niveau van “de gemeente” als sturende of regisserende actor. Plaats nu “de gemeente” naast “het OM” en dan is duidelijk dat een eenvoudige duiding van de problematiek niet volstaat. Wanneer de belangrijkste actoren in de problematiek van ons onderzoek beschouwd worden – OM, politie, SoZaWe en GGD – dan is ook duidelijk dat eenvoudig onderscheid naar structuur en proces niet eenvoudig te maken is.

Ter illustratie hiervan hebben wij in onderstaande afbeelding weergegeven (in rood) hoe dakloze veelplegers in “het geheel van actoren” doorschuiven van de ene naar de andere actor.



Toelichting op het bovenstaande schema

Voorafgaand aan de getekende keten bevindt zich de politie die de opsporing van strafbare feiten verzorgt en de individuen overdraagt aan het OM voor vervolging. Na veroordeling bij de aanvang van de detentieperiode start bovenstaande tabel. Het kan gaan om een ISD-maatregel danwel opgelegde detentie. Van de ISD-periode kan een deel extramuraal doorgebracht worden. De nazorgplicht voor de gemeente start op het moment dat de gedetineerde in vrijheid wordt gesteld door Justitie. Bij ISD-ers start de nazorg op het moment dat het extramurale deel van de ISD-maatregel start.

De meerwaarde van deze schematische weergave (die in feite een mix van structurelementen en procesmatige elementen bevat) is dat duidelijk wordt dat actoren veelal een eigen route kunnen kiezen in het netwerk en daarmee zelf op persoonsniveau ketens creëren. Dit sluit aan op hetgeen wij hebben opgemerkt aan het slot van paragraaf 5.2 waar wij hebben aangegeven dat een keten een lineaire door de actoren benoemde constructie is. Daarmee is dus sprake van diverse sturende

overheidsactoren, maar die onderling soms weinig afhankelijk zijn en naar gelang soms ook weinig samenwerken.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

Met ons onderzoek hebben wij ons ten doel gesteld een praktisch advies te ontwerpen met betrekking tot de sturende rol van de gemeente Rotterdam. De rol die de gemeente Rotterdam heeft bij de optimalisering van de interorganisatorische samenwerking van de betrokken organisaties in relatie tot de nazorg van dakloze mannelijke volwassen veelplegers in Rotterdam die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Hiermee wordt de door- en uitstroom tot de maatschappelijke opvang bevorderd.

Onze vraagstelling hierbij was:

De gemeente Rotterdam heeft een sturende rol ten aanzien van de nazorg voor dakloze mannelijke volwassen veelplegers in Rotterdam die vrijkomen uit detentie van langer dan vier maanden. Gegeven die sturende rol, hoe kan de gemeente bijdragen aan een optimalisering van de interorganisatorische samenwerking van de betrokken organisaties?

Op basis van deze vraagstelling hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke theoretische inzichten bestaan er over interorganisatorische afstemming van organisaties die door een gemeenschappelijk probleem met elkaar verbonden zijn?
2. Hoe kan het netwerk van de betrokken organisaties worden gekarakteriseerd?
3. Hoe geeft de gemeente Rotterdam inhoud aan haar sturende rol?
4. Welke problemen doen zich hierbij voor?
5. Welke verbeteringen m.b.t. optimalisering van de interorganisatorische samenwerking zijn mogelijk?

In hoofdstuk 2 hebben wij antwoord gegeven op deelvraag 1. De beantwoording van de deelvragen 2 tot en met 5 is aan de orde gekomen in hoofdstuk 4.

In dit hoofdstuk vermelden wij onze conclusies in paragraaf 6.2 en formuleren wij op basis daarvan in paragraaf 6.3 onze aanbevelingen.

6.2. Conclusies

We concluderen dat de wijze waarop in de praktijk van de nazorg aan dakloze veelplegers in Rotterdam invulling wordt gegeven aan het begrip regie, afwijkt van het begrip regie in haar prescriptieve vorm. Dit kan verklaard worden doordat de actoren naast het behalen van de ketendoelen ook de eigen doelen nastreven waarvoor de eigen organisaties primair zijn opgericht. Deze verkokering heeft echter ook een eigen functionaliteit en moet niet alleen beschouwd worden als een belemmering voor de interorganisatorische samenwerking. De verscheidenheid aan organisaties garandeert ook aandacht voor die aspecten en taken waarvoor de diverse organisaties zijn opgericht. Deze gespecialiseerde aandacht is ook nodig omdat de vraagstukken waarmee de organisaties geconfronteerd worden ook gecompliceerd zijn. Interorganisatorische samenwerking tussen de betrokken organisaties kan op onderdelen verbeterd worden, maar dit laat onverlet dat de interorganisatorische samenwerking toch ook al aanwezig is.

1. *De gemeente stuurt wel, maar heeft geen regie.*

In paragraaf 5.7 hebben wij aangegeven dat ketendenken, regie en ketenregie vooral lijken te gaan over zaken waar de overheidsactor zelf invloed op heeft, binnen het eigen domein, met eigen gelegitimeerd gezag en met eigen sturingsmiddelen. Dit denken vindt met name plaats vanuit een 1-actor perspectief en een hiërarchisch perspectief. In de terminologie van Partner+Pröpper kan dit aangeduid worden als interne verticale regie. Het denken in netwerken, sturing en netwerksturing daarentegen lijkt vooral te gaan over zaken die door de overheidsactor (zelf) moeilijk te beïnvloeden zijn vanwege geen of beperkte zeggenschap over andere (overheids)actoren.

We constateren dat alle SPAR-partners allen eigen doelen hebben en daar hun (eigen) sturingsactiviteiten op richten. Die sturingsactiviteiten kunnen echter in voorkomende gevallen met elkaar conflicteren. Het initiatief tot het ondernemen van daadwerkelijke sturingsactiviteiten is

genomen door de gemeente door oprichting van het SPAR. De gemeente betreft in haar plannen voor het SPAR ook het OM en de politie. Daarbuiten opereren de justitieketen en de zorgketen(s) nog in redelijk gescheiden werelden ten opzichte van elkaar en de gemeente Rotterdam en sluiten deze niet altijd even goed op elkaar aan. Het ontbreekt de gemeente niet aan moed en wil om de problematiek aan te pakken. Alle geïnterviewden dichten de gemeente hierin ook een belangrijke rol toe om de regie te nemen. Onze conclusie dat er geen sprake is van regie wil overigens niet zeggen dat het verkrijgen van de regie binnen handbereik ligt. Overigens geven de SPAR-partners wel aan graag deze regie te willen zien.

2. *De regierol van de gemeente is niet of onvoldoende gelegitimeerd.*

Gelet op de institutionele context is het niet zinvol om (in algemene zin) te spreken over het versterken van de regierol van de gemeente;

Wij zijn er bij de start van ons onderzoek min of meer impliciet vanuit gegaan dat er één overheidsinstantie zou zijn, die als eerstverantwoordelijke partij benoemd kon worden met betrekking tot de problematiek. Uit de waarnemingen is gebleken dat die veronderstelling geen stand kan houden; de institutionele sturingscontext kan onderverdeeld worden in een justitieel domein, een gemeentelijk domein en een domein van “de zorgsector”. Deze drie domeinen hebben geen hiërarchische afhankelijkheidsrelaties.

3. *Regie over hulpverleningsinstellingen*

Het functioneren van het SPAR is afhankelijk van de input van cliënten die aangemeld worden door zowel de ketenpartners als de diverse hulpverleningsinstellingen. De gemeente heeft echter geen zeggenschap over de input aan het SPAR door de instellingen die niet door de gemeente gefinancierd worden. Deze categorie instellingen kunnen hun eigen routes blijven bevesten. Ook heeft de gemeente Rotterdam geen regie over de hulpverleningsinstellingen die zij subsidieert als het gaat om ontwikkeling van nieuwe plaatsen voor individuen met een dubbele diagnose.

4. *Het streven naar regie wordt gehinderd door verschillen in beleidsvisies.*

Wij moeten op basis van de empirie concluderen dat de SPAR-partners geen gedeelde beleidsvisies hebben; De GGD handelt vanuit het perspectief zorg te bieden aan een ieder zonder daarbij het doel te hebben de veiligheid op straat te vergroten. SoZaWe beoogt de veiligheid op straat te vergroten en de overlast door overlastgevende personen te verminderen. SoZaWe denkt en handelt daarbij sterk vanuit de rechtmatigheidsgedachte bij beoordeling van uitkeringsaanvragen en beoordeling van individuen op de criteria van het SPAR. De Politie handelt vanuit de gedachte van handhaving de openbare orde op straat en vergroting van de veiligheid. Haar beleidsvisie komt daarmee in grote mate overeen met die van SoZaWe. Het OM is een organisatie die opgericht is om justitiële maatregelen op te leggen en niet primair om de veiligheid op straat te vergroten door het bieden van nazorg aan ex-gedetineerden. Het OM ziet het strafrecht niet als oplossing voor de opvang van overlastgevende personen omdat het strafrecht geen oplossing kan bieden voor maatschappelijke problemen.

5. *Balans van actoren in het SPAR*

In vergelijking met de structuur van een aanverwant instituut, het driehoeksoverleg van Om, politie en gemeente, valt het op dat binnen het SPAR naast OM en politie meerdere gemeentelijke instellingen zijn vertegenwoordigd (SoZaWe, GGD en Directie Veiligheid).

6. *De sturingsactiviteiten van de gemeente m.b.t. het SPAR zijn onvoldoende bekend in het werkveld en bij de dakloze veelplegers.*

Op basis van de empirie moeten wij constateren dat geen van de geïnterviewden een volledig overzicht over het gehele SPAR-netwerk heeft. Iedere geïnterviewde beschikt over een deel van de informatie van de ketens en de betrokken netwerken.

Het SPAR moet verantwoording afleggen aan de Stuurgroep. Om verantwoording af te leggen, moeten de SPAR-partners zich verantwoordelijk voelen voor het behalen van de SPAR-doelen. Het SPAR is opgericht om te voldoen aan de gestelde collegedoelen. Het OM en de Politie zijn formeel gezien niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de collegedoelen. Het niet halen van de collegedoelen heeft geen directe consequenties voor het OM en de Politie als organisaties. De oprichting van het SPAR kan gezien worden als een poging tot zowel het uitzetten van een beleidslijn als een poging tot organisatie van de samenwerking tussen de SPAR-partners. Het SPAR is echter een samenwerkingsverband waarin weliswaar de doelen zijn benoemd maar de processen niet beschreven staan.

7. *Afbakening doelgroepen TTC en SPAR onduidelijk*

De afbakening cq. afstemming tussen het SPAR en de TTC is voor veel geïnterviewden onduidelijk. De doelgroep die de gemeente Rotterdam in haar beleid met betrekking tot het SPAR wil bedienen, komt in belangrijke mate overeen met de doelgroep van Centraal Onthaal vanuit het Plan voor de Maatschappelijke Opvang van de G4.

8. *De problematiek vraagt om betere probleembeheersing.*

Op basis van de empirie kan geconcludeerd worden dat er wel behoefte bestaat aan duidelijke beleidslijnen voor de organisatie van de nazorg aan veelplegers en voor de samenwerking tussen de SPAR-partners daartoe. Geïnterviewden onderkennen unaniem de problematiek van ex-gedetineerde veelplegers op het moment dat zij uit detentie komen. In hoofdstuk vier is deze problematiek uiteengezet in diverse aspecten en zijn voor tal van aspecten suggesties aangereikt voor verbeteringen. Ook geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat er behoefte is aan meer regie en dat de gemeente hierin het voortouw zou moeten nemen.

6.3. Aanbevelingen

Afhankelijk van het gekozen perspectief kan men komen tot aanbevelingen. Daar waar veel perspectieven te kiezen zijn, zijn er grofweg twee tegengestelde perspectieven aan te geven: het rationele bureaucratische perspectief en het pluralistische perspectief. In het rationele bureaucratische perspectief is de hiërarchische ordening van groepen in de samenleving de doorslaggevende factor van het beleid dat daadwerkelijk wordt gevoerd. Het pluralistische perspectief ordent de complexe werkelijk in clusters van individuen. Ze koppelt daaraan de idee van een horizontale gestructureerde samenleving. Onderstaande aanbevelingen passen deels in het rationele bureaucratische perspectief en deels in het pluralistische perspectief.

De interorganisatorische samenwerking kan geoptimaliseerd worden wanneer de gemeente Rotterdam op onderstaande punten initiatieven zou ontwikkelen.

Aanbevelingen passend in het rationele bureaucratische perspectief:

1. Het (verder) versterken van de regiefunctie binnen de (verschillende) domeinen;
2. Het sturen op subsidievoorwaarden;
3. Het optimaliseren van de sturingscontext door het institutionaliseren van de samenwerking, bijvoorbeeld in bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), stichting of agentschap. Betrokken partijen zijn: OM; politie; SoZaWe, GGD;
4. Het bundelen van geldstromen vanuit MO, AWBZ, polisbeheer cliënten, subsidieverlening zorginstellingen en deze geldstromen onderbrengen in een zelfstandige organisatie (bijvoorbeeld een zbo, agentschap of stichting);
5. Het faseren naar doelgroep (starten met de relatief kleine groep dakloze mannelijke volwassen veelplegers, die langer dan vier maanden in detentie hebben gezeten);
6. Het verder en beter sturen op outcome (formuleren resultaatdoelstelling per domein en tussen domeinen).

Aanbevelingen passend in het pluralistische perspectief:

7. Het verder (of beter) afbakenen van de invloeddomeinen van OM, politie en gemeente ten opzichte van elkaar;
8. Het beter vervlechten van de doelen;
9. Het sturen op overdracht van informatie en communicatie tussen domeinen;
10. Het sturen op betrouwbare plannen van cliënt overdrachtmomenten;
11. Optimalisering van de sturingscontext door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten (convenanten).

Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde literatuur

- Aa, Anja van der, en Frank Beemer e.a. (2002), Naar een Methodisch Kader voor Ketenregie in het Openbaar Bestuur, Bestuur en Management Consultants, De Verbinding, Berenschot Procesmanagement, in opdracht van het Min. BZK, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke betrekkingen
- Aa, Anja van der, en Theo Konijn (2001), Ketens en openbaar bestuur, Den Haag, 2001.
- Aa, Anja van der, en Theo Konijn (2001), Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling : het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken, Uitgeverij Lemma, Utrecht
- Alspeer-Belfor, Patricia, Ingrid Hokke (2005), Deborah van Boven en Adriaan Roskam: "Doelgerichte aanpak van de veelplegers criminaliteit, werkstuk, in het kader van de module Beleid, Parttime opleiding bestuurskunde, EUR
- Beemer, F.A., en M.A.R. van Roost (2003), Ruimte voor regie : handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, Berenschot Procesmanagement in opdracht van Min. BZK, DG Koninkrijksrelaties en Bestuur, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke betrekkingen
- Boers, A (2006), Effekten en besparingen op maatschappelijke kosten, Stichting Exodus
- 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
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof (1999), Management in Netwerken, Utrecht.
- Colijn, prof.dr. J., (2006) Workshop 'Interviewen', Erasmus Universiteit Rotterdam.
- College van b. en w. Rotterdam (5 juni 2007), Eerste bestuursrapportage 2007,
- Denters, S.A.H., (1999), Op het toneel en achter de coulissen : de regiefunctie van gemeenten, Advies Raad voor het openbaar bestuur (ROB) op verzoek van Min. BZK, Den Haag
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld (2000), Ketenmanagement in de publieke sector

- Edelenbos, J. (2005), Institutional Implications of Interactive Governance: Insights form Dutch Practice.. In: Governance (18): An International Journal of Policy, Administration an Institutions, p. 111-134.
- Erasmus Universiteit Rotterdam (2006), Reader (A18) Sturing in de Publieke Sector, Donner.
- Gemeente Rotterdam, Reader 'Rotterdam zet Door' t.b.v. de werkconferentie Ketenregie
- Gilsing, R.J.H. (2005), Bestuur aan banden : lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag
- Groote, G.P., P. Slikker en C.J. Hugenholtz-Sasse e.a. (1996), Projecten leiden, methoden en technieken voor projectmatig werken, Het Spectrum / Marka
- Hajer, M.A., Wagenaar, H. (2003), Deliberative Policy Analysis: Understandig Governance in the Network Society, Cambridge University Press
- Hakvoort, J.L.M. (1996), Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, Tweede gewijzigde druk, Uitgeverij Eburon, Delft.
- Heuvel, J.H.J., Van den, (1998), Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, Utrecht: Lemma
- Hooglander, K.J., M. van der Voort, A. Dekkers, S. van der Werk (2006) Ontmoeting met Rotterdamse ex-gedetineerden, scriptie in het kader van MBA specialisatiemodule professioneel projectmanagement, Avans University for professionals.
- Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997), De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid, Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, Onderzoeksrapport opgesteld in opdracht van Sardes
- Hupe, Peter (2007), 'Overheidsbeleid als politiek – Over de grondslagen van beleid', Uitgeverij Van Gorcum, Assen
- Kaasjager: J., Stadsmarinier gaat voor resultaat, artikel in Blauw, 9 december 2006 – nummer 24
- Klijn, E.H. en M. van Twist (2000), 'Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren' in A. Edwards en L. Schaap (2000), 'Vaardigheden voor de publieke sector', Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Kloppenburg, M., ISD: voet tussen de draaideur, artikel in Blauw, 9 december 2006 – nummer 24

Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London and New York.

KPMG Business Advisory Services, *Infrastructure, Government & Healthcare (2007)*, Praktische uitwerking Coördinatiepunt PGA Volwassenen in opdracht van Directie Veiligheid van de Gemeente Rotterdam

Kuilman, K. (2001), *Ketenmanagement: van metafoor naar methode*, Leusden

Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (red) (2005), *ICT en Openbaar Bestuur*, uitgeverij Lemma, Utrecht.

Groen Links, Partij van de Arbeid, CDA, *Motie 18: Ketenaanpak*, Gemeenteraad Rotterdam, aangenomen op 9 november 2006

Nagtegaal R., *Stadsmarinier*, (2006), *Visiedocument Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen*

Olsthoorn, S. (2006), *Regie maakt meer kapot dan je lief is*, Interview met docenten bestuurskunde EUR Peter Rutgers en Alexander Pieterse, *Binnenlands Bestuur*, 13 oktober 2006.

Partners+Pröpper (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Vught

Pinxteren, F.A.M. van (1996), 'Gemeentelijke taken in veranderend maatschappelijk perspectief', In *Openbaar Bestuur*, nr. 5

Raadscommissie voor Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie (Commissie MVP) en de raadscommissie voor Bestuur, Veiligheid en Middelen (Commissie BVM), verslag 'externe oriëntatie' d.d. 20 maart 2007 met als thema de nazorg voor ex-gedetineerden.

Rijksoverheid, (2003), *Actieprogramma 'Andere Overheid'*.

Rijk, vier Grote Steden (2006), *Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang*

Rutgers, E.P. (2000), *Regisseren van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid : Samenwerking en samenhang tussen droom en daad*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Gemeente Rotterdam (2005), Beleidsnotitie centraal Onthaal, Ketenregie in de Maatschappelijke Opvang

Tops, Pieter (2007), 'Regimeverandering in Rotterdam – Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond', Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen

Verspuij, W. (2006), Door- en uitstroom in de maatschappelijke opvang: schitterende droom of illusie?, Onderzoek naar sturend vermogen van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Rotterdam om door- en uitstroom in de maatschappelijke opvang te vergroten, afstudeerscriptie Masterstudie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Werger, L.J., (2005), Huiselijk Geweld een Rotterdamse visie waard?, onderzoek naar de regierol van de gemeente Rotterdam in de ketenaanpak huiselijk geweld, afstudeerscriptie Masterstudie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Yin, Robert K. (2003), Case Study Research: Design and Methods, Third Edition, Sage Publications.

Bijlage 2: Overzicht van interviews

7 februari 2007: Stadsmarinier Rien Nagtegaal

8 februari 2007: Maarten Taanis, Stichting Ontmoeting

25 juni 2007: Alexandra Breukelman, Stichting Ontmoeting

26 juni 2007: Maarten Taanis, Stichting Ontmoeting

27 juni 2007: Christl van Gerven en Rian Smit, Beleid en Strategie SoZaWe

2 juli 2007, Hanneke Oberman en Berletta Scholten, straatadvocaten Basisberaad / Movers

4 juli 2007: Andre Kensmil: Bureau Nazorg SoZaWe

4 juli 2007: Fred Oudenbroek, DJI De Stadsgevangenis, Hoogvliet

4 juli 2007: Johan Breukels, GGD

9 juli 2007: Adriaan Zijlmans, Politie Rotterdam Rijnmond

12 juli 2007: Lilien Martens, Stichting Reclassering Nederland

13 juli 2007: Anneke Zuidervaart, Nico Adriaan Stichting (Pauluskerk)

13 juli 2007: Albert de Jong, Bestuursdienst Rotterdam

19 juli 2007: Anja Pigmans, OM Arrondissementsparket Rotterdam

20 juli 2007: Herman Swaters, Stichting Mozaik

7 augustus 2007: Erna Roosendaal, SPAR

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen op internet

Centraal Onthaal:

<http://www.sozawe.rotterdam.nl/smartsite.dws?ID=1144&goto=2104518&channel=2827>

Dakloos in Rotterdam: <http://www.dakloosinrotterdam.nl/>

Directie Veiligheid (Gemeente Rotterdam):

<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageld=1>

SPAR: <http://www.spar-rotterdam.nl/>

SoZaWe: <http://www.sozawe.rotterdam.nl/smartsite720014.dws>

Stichting Mozaïk: <http://www.stichtingmozaik.nl/>

OM: http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_rotterdam/

Ministerie van Justitie: <http://www.minjus.nl/>

DJI: <http://www.dji.nl/main.asp?pid=1&lid=>

Reclassering Nederland: <http://www.reclassering.nl/>

Expertisecentrum Veilig:

<http://www.expertisecentrumveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageld=1>

GGD Rotterdam-Rijnmond: <http://www.ggd.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=750051>

WODC: <http://www.wodc.nl/>

Stichting Ontmoeting: <http://www.ontmoeting.org/>

Stichting Het Passion: <http://www.hetpassion.nl/>

CVD: <http://www.cvd.nl/>

De Straatgids Online – Rotterdam: <http://www.xs4all.nl/~cnet/>

Basisberaad Rijnmond: <http://www.basisberaad.nl/>

CIZ: <http://www.ciz.nl/>

Maaskoepel: <http://www.maaskoepel.nl/defaultALL.asp?ID=14&lang=NL>