

WAARSCHUWING

VOOR

VEELPLEGER

Een Haagse aangelegenheid

*Een onderzoek naar de sturingsrelaties binnen
de gemeente Den Haag en tussen de gemeente
Den Haag en het ministerie van BZK op het terrein van
de veelplegers en risicojongeren.*

Deze persoon staat bekend als veelpleger wegens het scheiden van de
afstudeerscriptie Master Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
Afstudeerscriptie Master Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
Afstudeerscriptie Master Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

Dit is een zeer gevaarlijk man!

Natasja Hartzema
Alie Gelissen-Kobus

Den Haag, 20 april 2007

Eerste begeleider: Dr. A. Van Sluis
Tweede begeleider: Dr. A. Cachet

Voorwoord

In september 2004 zijn wij gestart met de deeltijd opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Een opleiding volgen naast een fulltime baan is best een zware opgave, althans zo hebben wij dit ervaren. Maar met veel inzet en het nodige enthousiasme hebben we alle modules met succes afgerond. Begin 2006 waren we aangekomen bij het sluitstuk van de opleiding: het schrijven van de afstudeerscriptie.

Het bedenken van het scriptieonderzoek was niet moeilijk. Het moment waarop wij over een onderwerp nadachten, viel samen met een 'snelkookpan' sessie bij het ministerie van BZK. De directeuren 'veiligheid' en de directeuren 'middenbestuur' dachten tijdens deze sessie gezamenlijk na over gedeelde thema's. Eén van deze thema's betrof het presterende vermogen van gemeenten. Dit leek ons een interessant én relevant bestuurskundig onderwerp. En bovendien een uitdaging omdat we vanuit onze huidige functies weinig van doen hadden met de lokale overheid. We hebben de directeur Strategie gevraagd om onze opdrachtgever te worden. Samen met haar hebben we nagedacht over een geschikt onderwerp, dat zowel waarde moest hebben voor het ministerie van BZK, als relevant moest zijn voor onze studie. Het project 'veilige gemeenten' van BZK en de VNG bleek een thema te bevatten dat hieraan voldeed en dat nader onderzoek behoefde.

Het onderwerp van het project 'veilige gemeenten' dat nader onderzoek behoefde, betrof een herbezinning van de horizontale en verticale sturingsrelaties op het gebied van integraal veiligheidsbeleid. In het begin hadden we geen idee waar ons onderzoek toe moest leiden. De eerste stap die we daarom hebben gezet, was het plannen van een aantal oriënterende gesprekken met de projectleider 'veilige gemeenten'. Stapje voor stapje werd het voor ons duidelijker en kwamen we tot een afgebakende onderzoeksvraag. We hebben toen besloten het onderzoek uit te voeren binnen één grote gemeente in Nederland. Om praktische redenen hebben we gekozen voor de gemeente Den Haag.

Het onderzoek en het schrijven van de scriptie was een lange weg met de bekende "ups and downs". We hadden het dan ook niet kunnen schrijven zonder de hulp van een aantal mensen die we hierbij graag willen bedanken. Allereerst willen we Maud Groenberg, directeur Strategie, bedanken voor de opdrachtverstrekking. Ook willen we Janine Schreck, de projectleider 'veilige gemeenten', bedanken voor haar tijd, de nuttige gesprekken die we hebben gevoerd en het meedenken. En de geïnterviewden van de gemeente Den Haag, met name Siebrig Koopmans en het ministerie van BZK. En uiteraard willen we Arie van Sluis bedanken voor zijn begeleiding, adviezen en tijd maar ook zijn flexibiliteit. We konden elk moment bij hem terecht voor vragen. Niet in de laatste plaats willen we ook het "thuisfront" de echtgenoten, familie en vrienden bedanken voor hun geduld en ondersteuning. We zijn trots op het uiteindelijke resultaat en hopen dat het rapport bijdraagt in het denken over sturingsrelaties tussen overheden.

Alie Gelissen-Kobus
Natasja Meijer-Hartzema
24 maart 2007

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	9
1	Inleiding en probleemstelling	11
1.1	Aanleiding van het onderzoek en probleemanalyse	11
1.2	Doelstelling van dit onderzoek	11
1.3	Centrale onderzoeksvraag	12
1.4	Deelvragen naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag.....	12
1.5	Reikwijdte van het onderzoek	12
1.6	Leeswijzer.....	13
2	Achtergrond van het veiligheidsbeleid	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Historische ontwikkelingen veiligheidsbeleid	15
2.3	Naar een veiliger samenleving	17
2.3.1	De aanpak van veelplegers en risico jongeren	17
2.3.2	Het versterken van opsporing en handhaving.....	18
2.3.3	Het verbeteren van toezicht en controle in de publieke ruimte	18
2.3.4	Het intensiveren van gerichte preventieprojecten	18
2.4	Regierol van de gemeente	18
2.5	Kernbeleid veiligheid van de VNG	20
2.6	Project Veilige gemeenten	21
2.7	Samenvatting	22
3	Van Government naar Governance	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Klassieke sturing	23
3.2.1	Klassieke beleidsinstrumenten.....	24
3.2.2	Van Government naar Governance	24
3.3	Moderne sturing	25
3.3.1	Sturing op hoofdlijnen.....	26
3.3.2	Selectieve sturing	26
3.3.3	Faciliterende sturing.....	26
3.4	Moderne sturingsvarianten.....	27
3.4.1	Netwerksturing en procesmanagement	27
3.4.2	Ketensturing	28
3.4.3	Regievoering	28
3.5	Innovatieafspraken	30
3.6	Checks and balances	31
3.6.1	Prestatieafspraken	31
3.6.2	Vertrouwen en vormgeving in relatie tot prestatieafspraken.....	32
3.7	Samenvatting	33
4	Lokale sturing, de gemeente als regisseur in het netwerk?	35
4.1	De onderzoeksaanpak	35
4.2	Onderzoeksbegrippen	36
4.2.1	Sturing	36
4.2.2	Netwerken en ketens.....	36
4.2.3	Faciliterende sturing.....	36
4.2.4	Innovatieafspraken	36
4.2.5	Prestatieafspraken	37

4.3	De casus Den Haag	37
4.4	Haags beleid op veelplegers en doorstromers.....	37
4.4.1	Actieprogramma 'naar een veilig Den Haag'.....	38
4.4.2	De Haagse ketenaanpak veelplegers en doorstromers	38
4.4.3	Haagse operatie Jong	40
4.5	Kernspelers.....	40
4.5.1	De Bestuursdienst gemeente Den Haag	40
4.5.2	Politie	41
4.5.3	Openbaar Ministerie	41
4.5.4	Parnassia.....	42
4.5.5	Reclassering NL	42
4.5.6	Bureau Jeugdzorg	43
4.6	Het netwerk veelplegers en doorstromers.....	43
4.6.1	Bestuurlijk en Beleidsmatig overleg.....	44
4.6.2	Uitvoerend overleg	45
4.7	Sturing in het netwerk veelplegers en doorstromers	46
4.7.1	De regierol	46
4.7.2	Informatievoorziening	47
4.8	Tot slot.....	48
5	Nationale sturing, het ministerie van BZK als facilitator?	49
5.1	Sturing Ministerie van BZK.....	49
5.2	Het Grote Steden Beleid (GSB).....	49
5.3	Politieafspraken	50
5.4	De regiehoudersfunctie (project Veilige Gemeenten)	51
5.5	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)	52
5.6	Het Gemeentefonds	53
5.7	Samenwerking BZK en gemeente Den Haag	53
5.7.1	GSB	54
5.7.2	Innovatieafspraken	54
5.7.3	Informatie-uitwisseling	55
5.7.4	Verkokering.....	56
5.8	Tot slot.....	57
6	Analyse	59
6.1	Sturing	59
6.1.1	Vormen van sturing tussen BZK en de gemeente Den Haag	59
6.2	Netwerken, ketens en regie.....	60
6.2.1	Het netwerk.....	60
6.2.2	De ketenaanpak.....	60
6.2.3	De gemeentelijke regierol.....	61
6.3	Faciliterende sturing	62
6.4	Innovatieafspraken	62
6.5	Prestatieafspraken.....	63
7	Conclusies en aanbevelingen	65
7.1	Inleiding	65
7.2	Mogelijke sturingsvormen.....	65
7.2.1	Verticale sturing, tussen nationale en lokale overheden	65
7.2.2	Tussen gelijkwaardige overheden	66
7.2.3	Conclusie mogelijke sturingsrelaties	67
7.3	Feitelijke sturingsrelaties in het lokale netwerk veelplegers en doorstromers	67
7.4	Feitelijke sturingsrelaties tussen het ministerie van BZK en de gemeente Den Haag	67
7.5	Aanbevelingen	69
7.6	Slotbeschouwing	71

8	Afkortingenlijst	73
9	Literatuurlijst	75
	Bijlage	79

0 Managementsamenvatting

Dit onderzoek heeft zich gericht op mogelijke, feitelijke en wenselijke sturingsrelaties waarbij nader is gekeken naar de relatie tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de gemeente Den Haag en de sturingsrelaties binnen het lokale netwerk in Den Haag. Om het onderzoek af te bakenen hebben we gekozen om alleen te kijken naar de sturingsrelaties rond de thematiek van de veelplegers en de doorstromers (minderjarige veelplegers). In de theorie onderscheiden we een aantal sturingsmodellen, die onderscheid maken tussen topdown en bottom-up aansturing, en eenzijdige en meezijdige sturing. In de vorige eeuw, tot ongeveer de jaren '80 vond over het algemeen de meeste sturing plaats vanaf het ministerie richting de gemeente door middel van topdown, enkelzijdige sturing, (in de literatuur ook wel 'command en control' genoemd). Het ministerie bedacht en besliste en de gemeente voerde het beleid uit. Er was sprake van weinig interactie. In ons onderzoek hebben we gezien dat beide partijen steeds meer de behoefte hebben om op een andere manier met elkaar samen te werken. We zien dat er in de afgelopen 30 jaar een ontwikkeling heeft plaatsgevonden naar voornamelijk topdown sturing (sturing op hoofdlijnen en selectieve sturing genoemd in de literatuur) door het departement, maar in plaats van enkelzijdige sturing is nu ruimte voor meezijdige sturing. Er is meer beleidsvrijheid op het gemeentelijke niveau, de centrale overheid stelt nog wel de kaders waarbinnen sturing moet plaatsvinden, maar de invulling mag lokaal worden ingevuld. Dit is volgens ons de huidige situatie.

Een volgend stadium van sturing is dat er door het departement niet meer topdown wordt gestuurd, maar dat het departement beleid van onderop (bottom-up) faciliteert, door het zelfsturende vermogen van de gemeente te stimuleren. We hebben in dit onderzoek gezien dat de wens om faciliterend te sturen bij beide partijen heerst, maar dat dit in de praktijk op dit moment nog een stapje te ver is. Met name het ministerie van BZK is volgens ons nog niet zover. De onderlinge relaties en de cultuur binnen BZK zijn hier nog niet op voorbereid. Om faciliterend te kunnen sturen moeten partijen goed van elkaars doen en laten op de hoogte zijn en moeten partijen elkaar goed weten te vinden. In ons onderzoek hebben we gezien dat dit nog niet het geval is. Partijen weten elkaar nog onvoldoende te vinden, waardoor onderlinge irritatie optreedt. Daarnaast hebben wij tijdens ons onderzoek vastgesteld dat BZK nu nog moeite heeft om in de rol van facilitator te stappen. Dit houdt in dat het ministerie veel moet loslaten en beleidsvorming op lokaal niveau moet beleggen. De beleidsambtenaren die wij hebben gesproken geven eerlijk aan dat dit nog een brug te ver is. De cultuur is op dit moment nog niet zover dat er op dat niveau kan worden losgelaten. Daarvoor heeft het departement eerst meer kennis nodig van wat er op lokaal niveau allemaal plaatsvindt. En zal ze haar eigen rol moeten herdefiniëren.

Op lokaal niveau hebben we gezien dat er actief wordt samengewerkt met andere partners in het lokale speelveld. Er is duidelijk sprake van netwerksturing, ofwel samenwerking op basis van wederzijdse afhankelijkheid en gelijkwaardigheid. Er is gekozen om in het netwerk op basis van ketensturing samen te werken. Er wordt geprobeerd de processen oppakken – veroordelen – begeleiden – en nazorg zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten om uitval uit de keten te voorkomen. Rond veelplegers en doorstromers heeft de bestuursdienst (BSD) van de gemeente Den Haag het initiatief genomen tot lokale samenwerking. We zien hier dat de gemeente actief haar regierol heeft gepakt, zoals dit ook is vastgelegd in het landelijke veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving'. Met name de burgemeester speelt hierin een actieve rol. Het netwerk bestaat uit de volgende kernspelers: de bestuursdienst van de gemeente Den Haag, politie, OM, Parnassia, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering

en Bureau Jeugdzorg. Deze kernspelers hebben een vaste overlegstructuur opgezet op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Tijdens deze overleggen wordt bestuurlijk met name gesproken over het verbeteren van de samenwerking (procesverbetering) en op uitvoerend niveau worden per vergadering een aantal casussen (personen) behandeld. Er is sprake van een lijst waarop alle veelplegers en doorstromers uit Den Haag staan. Deze lijst wordt actief gebruikt tijdens de overleggen om casussen te bespreken. We hebben in het onderzoek een aantal problemen in het netwerk gesignaleerd. Er doen zich in het bijzonder problemen voor bij het uitwisselen van informatie over cliënten van verschillende kernspelers. Organisaties beroepen zich op privacywetgeving, waardoor informatie niet onderling kan worden uitgewisseld. Dit heeft tot gevolg dat niet iedereen in het netwerk over volledige informatie beschikt. Om dit probleem tegen te gaan heeft de gemeente een digitaal dossiersysteem ontwikkeld waar alle kernspelers hun informatie in kunnen zetten en uit kunnen halen. Dit heeft geleid tot verbetering, maar nog steeds willen en kunnen een aantal kernspelers hier geen gebruik van maken. Een ander probleem is dat niet alle kernspelers organisatorisch gelijkwaardig zijn. De gemeente financiert bijvoorbeeld Parnassia. Dit leidt tot een afhankelijkheid in het netwerk. Uit dit onderzoek blijkt dat dit niet leidt tot minder goede samenwerking tussen de kernspelers.

We concluderen in dit onderzoek dat op lokaal niveau de samenwerking goed is georganiseerd. De gemeente heeft actief haar regierol opgepakt en de ketenaanpak veelplegers en doorstromers functioneert met benoembaar resultaat. De aanpak wordt door de gemeente als succesvol benoemd en kernspelers zijn, op een paar punten na, enthousiast over de samenwerking in het netwerk. Er doen zich nog knelpunten voor, maar deze worden binnen het netwerk opgepakt. Ze vormen geen bedreiging voor het voortbestaan van het netwerk.

Met betrekking tot de aansturing tussen het ministerie van BZK en de gemeente Den Haag concluderen we dat in de afgelopen 30 jaar een verschuiving heeft plaatsgevonden van topdown enkelzijdige sturing naar topdown meerzijdige sturing. We kunnen vaststellen dat beide partijen de behoefte hebben om te groeien naar faciliterende sturing, waarbij het zelfsturende vermogen van de gemeente wordt gestimuleerd. Er is dan sprake van bottom-up beleidsontwikkeling die in onderlinge samenwerking wordt ondersteund door BZK. Echter op dit moment is het ons inziens nog te vroeg voor faciliterende sturing. Beide partijen weten elkaar nog onvoldoende te vinden, waardoor er nog geen sprake is van voldoende samenwerking en wederzijds vertrouwen om beleid op deze manier tot stand te laten komen. Wel hebben we gezien dat er al voorzichtig hier en daar wordt geprobeerd te faciliteren vanuit BZK. Dit is volgens ons een goede manier om langzaam naar deze vorm van sturen toe te groeien.

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding van het onderzoek en probleemanalyse

In het kabinetsprogramma 'naar een veiliger samenleving' van het kabinet Balkenende III is de gemeente benoemd tot regiehouder voor het lokale integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten worden daarbij aangestuurd en gefaciliteerd door de rijksoverheid. Uit voortgangsrapportages van het veiligheidsprogramma is gebleken dat gemeentelijke activiteiten op schema liggen en er goede resultaten zijn bereikt. Uit dezelfde rapportages bleek ook dat ondanks de positieve resultaten, een aantal doelen niet worden gehaald, omdat sommige gemeenten problemen ondervinden bij het uitvoeren van hun regierol. Gemeenten hebben aangegeven dat deze rol van vitaal belang is, maar te onduidelijk is en niet voorzien van de juiste (sturings)instrumenten. Gemeenten hebben behoefte aan meer bestuurlijke doorzettingsmacht. Zij willen de samenwerkende partners beter aan kunnen spreken op hun verantwoordelijkheid. Gemeenten ervaren beperkingen in beschikbare financiële middelen, capaciteit en in de kennis en vaardigheid van de medewerkers. Om gemeenten te helpen zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) met ondersteuning van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gezamenlijk het project 'veilige gemeenten' gestart. Het project kent vier deelgebieden:

- effectief en afdoende faciliteren van gemeenten;
- aanpakken problemen regierol gemeenten;
- meten van veiligheidsprestaties;
- herbezinning op horizontale en verticale sturingsrelatie (BZK, VNG, 2005).

De projectleider 'Veilige gemeenten' van het ministerie van BKZ heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar het vierde deelgebied van het projectplan 'herbezinning op horizontale en verticale sturingsrelaties'. De uitkomst van het vierde punt was dat er meer faciliterend moet worden gestuurd vanuit het rijk, door bijvoorbeeld afspraken te maken over veiligheid, zie het volgende citaat:

"Daarbij wordt ook gezien hoe gemeenten gestimuleerd kunnen worden om het integraal Veiligheidsbeleid op lokaal niveau vorm te geven. Hierbij kan gedacht worden aan prestatiebonussen, prestatieafspraken, extra middelen voor gemeenten waar het niet goed gaat, wettelijke 'incentives', doorzettingsmacht voor gemeenten en/of rijk etc. Nadrukkelijk wordt hierbij ook nagedacht over prestatieprikkels van gemeenten richting de partners die zij nodig hebben op het terrein van veiligheid om de uitvoering voortvarend ter hand te kunnen nemen". (BZK, VNG, 2005).

Om vorm te kunnen geven aan faciliterende sturing heeft de projectleider aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in relatie tot de sturingsrelaties- en instrumenten op gemeentelijk niveau. Het ministerie van BZK heeft op dit terrein een tekort aan informatie en kennis. Vragen als *"met welke organisaties werken gemeenten samen, welke betekenis heeft de samenstelling van het netwerk voor het uit te voeren beleid en van welke instrumenten wordt gebruikt gemaakt?"* zijn aanleiding voor dit onderzoek.

1.2 Doelstelling van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om helderheid te verkrijgen in mogelijke, feitelijke en wenselijke vormen van sturing tussen het ministerie van BZK en gemeente Den Haag en tussen de lokale overheid en betrokken maatschappelijke organisaties. Daarnaast beoogt dit onderzoek inzicht

te bieden aan het ministerie van BZK over hoe faciliterende sturing richting gemeenten kan worden vormgegeven.

Mogelijke sturingsrelaties zullen we beschrijven aan de hand van literatuuronderzoek in het theoretisch kader. De feitelijke sturingsrelaties op de twee bestuursniveaus worden beschreven in het empirisch onderzoek. In de analyse zullen we conclusies trekken op basis van het vergelijken van de mogelijke en feitelijke relaties. Dit zal in de analyse leiden tot inzichten, die mogelijk kunnen leiden tot conclusies en aanbevelingen die ingaan op wenselijke sturingsrelaties, zodat de relatie mogelijk kan verbeteren.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Welke mogelijke, feitelijke en wenselijke sturingsrelaties zijn te onderscheiden tussen het Ministerie van BZK en de gemeente Den Haag en tussen lokale overheden en andere betrokken instanties onderling met betrekking tot de problematiek van veelplegers en doorstromers?

1.4 Deelvragen naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag

Het theoretisch kader wordt opgesteld aan de hand van beschikbare wetenschappelijke theorie over sturingsrelaties tussen en binnen overheden. Om de probleemstelling goed te kunnen beantwoorden hebben we in het empirisch onderzoek gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen van de gemeente Den Haag en BZK. Daarnaast hebben we ons onderzoeksmateriaal gehaald uit beschikbare beleidsnotities en artikelen uit overige literatuurbronnen als kranten en internet. We hebben de centrale probleemstelling opgedeeld in een aantal deelvragen, waarbij we een onderscheid maken tussen theoretische deelvragen die ingaan op mogelijke sturingsrelaties en empirische deelvragen, die ingaan op de feitelijke sturingsrelaties. Tot slot hebben we een deelvraag die mogelijke en wenselijk naast elkaar legt en op basis daarvan heeft geleid tot aanbevelingen ter verbetering van de sturingsrelaties.

- 1 Welke mogelijke sturingsrelaties onderscheiden we in de literatuur tussen en binnen overheden?
- 2 Welke feitelijke sturingsrelaties onderscheiden we tussen het ministerie van BZK en de gemeente Den Haag met betrekking tot veelplegers en doorstromers?
- 3 Welke feitelijke sturingsrelaties onderscheiden we in het lokale veld rondom veelplegers en doorstromers?
- 4 Welke wenselijke sturingsrelaties onderscheiden we naar aanleiding van de verschillen tussen mogelijke en feitelijke sturing?

1.5 Reikwijdte van het onderzoek

Om het onderzoek af te bakenen voeren we dit onderzoek uit binnen één Nederlandse gemeente, namelijk de gemeente Den Haag, en onderzoeken we twee sociale veiligheidsproblemen, de veelplegers en doorstromers. We hebben bewust gekozen voor een grote Nederlandse gemeente omdat dat grote gemeenten doorgaans te maken hebben met de problematiek van zowel veelplegers als doorstromers. De definitie die wij hanteren van veelplegers en doorstromers hebben we overgenomen van de gemeente Den Haag, deze definitie wordt ook landelijk toegepast:

- Doorstromers: criminele minderjarigen met meer dan 3 antecedenten.
- Veelplegers: criminele volwassenen personen met meer dan 10 antecedenten voor diefstal uit auto's en/of woningen en recidive voor overtredingen van de Opiumwet, straatroof of overvallen (zinloos) geweld en overtreding Wet Wapens en Munitie (WWM).

De keuze voor beide thema's is gemaakt omdat volgens ons de aanpak van deze problematiek hoog op de maatschappelijke en de politieke agenda staat. Beide thema's zijn ook door het kabinet als prioriteit gegeven in het veiligheidsprogramma 'naar een veilige samenleving'. Het speelveld rondom deze problemen is groot en complex. We verwachten dat er veel partijen betrokken zijn bij de afzonderlijke thema's. En binnen de gemeente Den Haag maakt de aanpak van deze problematiek deel uit van het integrale veiligheidsbeleid. Wij richten ons in dit onderzoek op de aansturing van BZK naar de gemeente en de sturing tussen lokale overheden. Dit betekent dat de provincies niet in dit onderzoek worden meegenomen en we ook niet actief zullen kijken naar interdepartementale samenwerking. Daar waar interdepartementale samenwerking relevante raakvlakken heeft met het onderzoek zullen we het wel meenemen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we de achtergrond en recente historie van het Nederlandse veiligheidsbeleid. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarbij we vanuit de klassieke vormen van sturing vervolgens dieper ingaan op moderne vormen van sturing. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 eerst het beoordelingskader aan de hand waarvan we het empirisch onderzoek hebben uitgevoerd. In het zelfde onderzoek beschrijven we ons feitelijke onderzoek binnen het lokale netwerk van de gemeente Den Haag. In hoofdstuk 5 volgt het feitelijke onderzoek vanuit het ministerie van BZK. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 6 vanuit het beoordelingskader ons feitelijk onderzoek en de bevindingen uit hoofdstukken 4 en 5. Tot slot beantwoorden we in hoofdstuk 7 de deelvragen die leiden tot de conclusie en geven we een aantal aanbevelingen voor het ministerie van BZK en voor de gemeente Den Haag.

2 Achtergrond van het veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

Er is de laatste jaren veel aandacht voor veiligheid in Nederland. Het gevoel van onveiligheid is toegenomen en burgers vinden dat de overheid moet zorgen voor een veilige maatschappij. Onveiligheid is een subjectief begrip en er is geen eenduidige definitie van het begrip veiligheid. In de literatuur worden deelgebieden benoemd die het begrip verklaren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen sociale veiligheid en fysieke veiligheid. Met sociale veiligheid wordt bedoeld op criminaliteit en openbare orde en fysieke onveiligheid is bijvoorbeeld brand en een veilige werkomgeving. Een groot deel van deze onveiligheid komt voort uit criminaliteit (inbraken, geweldsdelicten, overvallen enz.) (BMC, 2005). Het gevoel van onveiligheid is toegenomen door indringende gebeurtenissen in het buitenland en in Nederland, als de terroristische aanslagen "9/11" en de moord op Theo van Gogh in 2004. Uit onderzoeken blijkt dat de meerderheid van de bevolking verwacht dat de onveiligheid nog verder zal stijgen (BMC, 2005). Mede hierdoor staat veiligheid hoog op de politieke agenda. In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond en het beleidskader waarbinnen ons onderzoek zicht richt, te weten sociale veiligheid.

2.2 Historische ontwikkelingen veiligheidsbeleid

Veiligheid is één van de kerntaken van de overheid. Vanuit een historisch perspectief op het gebied van veiligheidsbeleid zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen geweest die het huidige veiligheidsbeleid vorm heeft gegeven. Het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan als een belangrijk keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreerde criminaliteit in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, alsmede de gesignaleerde onveiligheidsbeleving bij burgers, leidde tot de wens van een meer samenhangende aanpak op het terrein van criminaliteit. Tot het einde van de jaren zeventig werd de aanpak van criminaliteit als een exclusief terrein van politie en justitie beschouwd (Wittebrood, 2006). Veiligheidsbeleid was het domein van de nationale overheid en er was geen integraal beleid gericht op lokaal veiligheidsbeleid. Maar de gemeente was wel verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Er zat geen samenhang tussen lokaal en nationaal beleid (BMC, 2005). De opvatting dat niet alleen politie en justitie een rol moeten spelen bij de criminaliteitsbestrijding, maar ook andere overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele burgers, was 'vernieuwend'. In 1983 werd de Commissie kleine criminaliteit – beter bekend als de commissie-Roethof – hiervoor ingesteld. In 1985 bracht de toenmalige regering een beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' uit. Dit plan stelde zich tot doel de toename van veel voorkomende criminaliteit een halt toe te roepen (Wittebrood, 2006).

De trend naar meer samenhangend beleid zet zich voort in de jaren '90. Het gevoel van onveiligheid dat vele burgers ervaren blijft toenemen. De Nederlandse bevolking is in toenemende mate ongerust geworden over stijgende criminaliteit, milieuongevallen, verkeersongevallen, verloedering van stadsdelen, brandgevaar en rampen (BMC, 2005). Het antwoord van de overheid hierop was een integrale, sterk ontkokerde aanpak. Hiertoe publiceerde een vijftal ministeries in 1993 de 'Integrale Veiligheidsrapportage'. Deze ministeries, te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Justitie, Sociale Zaken & Werkgelegenheid, Verkeer & Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer hebben het begrip veiligheid breder willen maken. De kern van het integrale veiligheidsbeleid is een actieve, brede en diepe aandacht voor een beperkt aantal

veiligheidsvraagstukken, een vernieuwende vorm waarmee problemen worden aangepakt (gemeente Alphen aan den Rijn 1999)

De nieuwe aanpak vraagt om een actieve belangrijke rol van de gemeenten die samenwerking moeten zoeken bij andere veiligheidspartners dan de politie en justitie (www.ccv.nl). Het veiligheidsbeleid moet op lokaal niveau worden vormgegeven. Daar doen zich ook de problemen voor en kan de beste inschatting van het probleem worden gemaakt. In 1999 is het eerste 'integraal veiligheidsprogramma' verschenen. Het integrale veiligheidsbeleid (IVB) richt zich op alle Nederlandse gemeenten. Nadelig aan het op gemeentelijk niveau organiseren van veiligheidsbeleid is de schaalgrote. Veel organisaties die zich samen met gemeenten bezighouden met veiligheid zijn samengegaan en zijn groter dan het gemeenteniveau (BMC, 2005). Hierbij valt te denken aan politiekorpsen en brandweerkorpsen. Daarbij heeft meegespeeld dat de nationale overheid toe wil naar zogenaamde veiligheidsregio's. Het land wordt verdeeld in 25 veiligheidsregio's, waarin alle hulpdiensten samen gaan werken (BMC, 2005). De Wet op de Veiligheidsregio's (WVR) ligt op dit moment ter behandeling bij de Raad van State. Schaalvergroting moet in dit geval leiden tot betere samenwerking en afstemming.

Het integrale veiligheidsbeleid is, met alle beperkingen die het kent, toch een van de meest succesvolle vormen van het veiligheidsbeleid. Het overschrijdt vaak de grens tussen sociale en fysieke onveiligheid en het illustreert (on)mogelijkheden van samenwerking bij veiligheid (BMC, 2005). Omdat bleek dat veiligheidsproblemen zich vooral in de grote steden concentreerden is in 1994 op initiatief van de vier grote steden, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam, het 'Grote Steden Beleid (GSB)' van start gegaan. Het doel van het beleid was de aanpak van problemen in de steden. Daarom maakten de steden samen met het kabinet afspraken over vijf onderwerpen: werk en economie, jeugd en veiligheid, zorg en opvang, kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en onderwijs. De afspraken tussen kabinet en de grote steden werden vastgelegd in convenanten voor een bepaalde periode. Inmiddels is het GSB voor de derde keer verlengd en uitgebreid met 27 middelgrote steden (www.grotestedenbeleid.nl, 2007).

Ondanks alle initiatieven van de overheid en ontwikkelingen op het veiligheidsbeleid blijft begin deze eeuw het gevoel van onveiligheid bij burgers een dominante factor. De Nederlandse bevolking heeft grote verwachtingen die de overheid niet kan waarmaken. Dit was kortweg ook de hoofdboodschap van Pim Fortuyn. Met Fortuyn heeft begin deze eeuw een politieke aardverschuiving plaatsgevonden, zoals nooit eerder is vertoond in de Nederlandse parlementaire geschiedenis, en hiermee ook een omslag in denken. Met de sensationele uitslag van de kamerverkiezingen in 2002 werd duidelijk dat de Nederlandse overheid zich in een legitimiteitscrisis bevond (www.parlement.com, 2007). Dit heeft geleid tot een gevoel van urgentie (*a sense of urgency*) dat er iets moest gebeuren in en met de politiek en het bestuur van Nederland (www.minbzk.nl, 2007). Dit gegeven is voor het kabinet Balkenende aanleiding geweest om het programma Andere Overheid te starten. Een programma dat inspeelt op drie aspecten: de overheid moet beter presteren, de overheid moet anders sturen en de overheid moet selectiever zijn (www.minbzk.nl, 2007). Op het veiligheidsterrein heeft dit geresulteerd in de presentatie van het (meest recente) veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving' van het kabinet Balkenende I. Na de val van het kabinet Balkenende I wordt het programma ook overgenomen door het kabinet Balkenende II en III. In dit programma zijn concrete doelstellingen opgenomen gericht op de uitvoering van beleid waarbij gestuurd wordt op resultaten. Het programma vormt de basis voor ons onderzoek en wordt in de hiernavolgende paragraaf verder uitgediept.

2.3 Naar een veiliger samenleving

Het kabinet geeft met het programma aan hoe ze een veiliger samenleving wil bereiken, hoeveel extra geld daarvoor beschikbaar komt en welke maatregelen het kabinet wil nemen om de samenleving veiliger te maken. De doelstelling van het kabinet is dat de handhaving en criminaliteitsbestrijding door de overheid weer naar behoren wordt uitgevoerd. Het kabinet wil het vastgestelde tekort in de rechtshandhaving fors terugdringen. Voorts beoogt ze met dit programma een forse reductie van de criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte (BZK, 2002).

Het kabinet maakt in het programma een aantal politieke keuzes ten aanzien van de aanpak van de veiligheidsproblemen. Het programma concentreert zich op de vier volgende speerpunten (BZK, 2002):

- de aanpak van veelplegers en risicojongeren;
- het versterken van opsporing en de handhaving;
- het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte;
- het intensiveren van gerichte preventieprojecten.

Dit onderzoek gaat in op de eerste speerpunt 'de aanpak van veelplegers en risicojongeren'. In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de maatregelen die het kabinet wil nemen om de vier bovengenoemde doelstellingen te realiseren.

2.3.1 De aanpak van veelplegers en risico jongeren

Het kabinet wil de criminaliteit bestrijden door het aanpakken van de harde kern van criminelen, de zogenoemde veelplegers. Veelplegers nemen in de grote steden zo'n 20% van alle criminele activiteiten voor hun rekening. Daarnaast is het beleid ook gericht op risicojongeren (doorstromers), dit zijn jongeren die dreigen af te koersen op een criminele loopbaan. Uitgangspunt van de aanpak is dat een dader altijd kan worden opgenomen in voorlopige hechtenis. Hiertoe wordt een aparte detentievoorziening gecreëerd. Ook komt er meer aandacht voor het voorkomen van nieuwe criminele activiteiten. Dit beleid (en de extra capaciteit) zal zich in de eerste jaren voornamelijk richten op de zeer actieve veelpleger in een van de vier grote steden omdat daar de noodzaak het grootst is. Een deel van de veelplegers is verslaafd of heeft psychische problemen. Voor deze groep zal met name meer aandacht komen voor drangtrajecten, om de daadwerkelijke problemen van deze groep aan te pakken (BZK, 2002).

Risicojongeren krijgen een persoonsgebonden aanpak, die gericht is op repressieve maatregelen en preventieve maatregelen. Wanneer een jongere reeds in het repressieve gedeelte zit wordt er een gerichte individuele aanpak gekozen, er wordt een casusoverleg tussen politie, Openbaar Ministerie (OM) en Raad voor de kindbescherming ingevoerd .

Verder neemt het kabinet de volgende maatregelen:

- er komen 500 extra intensieve trajectbegeleidingplaatsen bij;
- de nachtdetentie wordt landelijk ingevoerd;
- meer plaatsen voor voorzieningen als Den Engh en Glenn Mills;
- signaleringsgesprekken na het eerste politiecontact om te kijken wat de achterliggende problemen zijn bij het kind;
- vroegtijdig schoolverlaten en verzuim krijgt meer aandacht;
- voorlopige hechtenis wordt ruimer toegepast;
- er komt begeleiding voor ouders van jeugdigen met politiecontacten (BZK, 2002).

2.3.2 Het versterken van opsporing en handhaving

In het beleidsplan van het kabinet wordt de intentie uitgesproken om openbare ruimten als bijvoorbeeld stations en winkelcentra veiliger te maken door overlast te verminderen. Het kabinet wil dat de regels beter worden gehandhaafd. De inzet van toezichthouders als politie en beveiligingsorganisaties wordt uitgebreid.

Maatregelen die het kabinet beschrijft in het veiligheidsprogramma zijn:

- structurele extra aandacht voor onveilige gebieden;
- aanpak van onveiligheid in het openbaar vervoer;
- uitbreiding van het aantal bureaus 'justitie in de buurt' (JIB's);
- de mogelijkheid wordt gecreëerd om urgentiegebieden aan te wijzen;
- bestrijding van het voetbalvandalisme;
- uitbreiding bevoegdheden illegaal wapenbezit (preventief fouilleren);
- identificatieplicht wordt ingevoerd;
- versterken van de bestuurlijke handhaving;
- gemeentelijk cameratoezicht;
- aanscherpen van het beleid ten aanzien van coffeeshops en de huisteelt van nederwiet (BZK, 2002).

2.3.3 Het verbeteren van toezicht en controle in de publieke ruimte

Het kabinet vindt dat het verbeteren van de directe woonomgeving bijdraagt aan het gevoel van veiligheid bij burgers. De gemeenten hebben, samen met maatschappelijke organisaties, hier een taak om de woonomgeving te verbeteren en moeten ook samen met de maatschappelijke organisaties zorgen voor een veilig leefklimaat. Maar ook de burger heeft hierin een nadrukkelijke taak, in overleg met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven worden afspraken gemaakt om de verantwoordelijkheid van de burger te bevestigen (BZK, 2002).

2.3.4 Het intensiveren van gerichte preventieprojecten

Met zowel de gemeente, bedrijfsleven en verzekeringsmaatschappijen worden afspraken gemaakt over het stimuleren van het nemen van preventieve maatregelen om criminaliteit te voorkomen. De rijksoverheid richt zich hier met name op het bevorderen van een veilige leefomgeving en het versterken van de zichtbare handhaving (BZK, 2002).

Hierboven is een korte samenvatting gegeven van het veiligheidsplan van het kabinet Balkende I, II en III. De uitvoering van al deze maatregelen komt voor een groot deel terecht bij de gemeenten en lokale partners van gemeenten. Gemeenten hebben in de vormgeving en uitvoering van dit programma een regierol, dat wil zeggen dat het rijksbeleid veronderstelt dat de veiligheidspartners op lokaal niveau komen tot een integrale aanpak van de veiligheid onder regie van gemeenten.

2.4 Regierol van de gemeente

De taak van de gemeente op het gebied van veiligheid is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als volgt omschreven:

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor onder meer de openbare orde (Gemeentewet), gezagvoering over de politie (politiewet) regelmatige afstemming tussen over politiezaken met het Openbaar Ministerie (politiewet), het opstellen van rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen (Wet rampen en zware ongevallen), het verstrekken van bouw-en milieuvergunningen, toezicht en handhaving van de naleving van vergunningsvoorwaarden en regelgeving. (VNG, 2003).

In het nieuwe programma 'naar een veiliger samenleving' sluit het kabinet voor een deel aan op reeds bestaand integraal veiligheidsbeleid dat is opgestart in de jaren '90. Het bestaande beleid was gericht op een integrale aanpak van veiligheidsbeleid. Rondom een beperkt aantal veiligheidsproblemen werkten alle betrokken organisaties op basis van hun kennis en expertise samen. Het idee erachter was dat zich netwerken gingen vormen van betrokken organisaties die zich allemaal bezig hielden met hetzelfde probleem. De gemeente had een centrale coördinerende rol, dit hield in dat de gemeente de betrokken partijen bij elkaar bracht om te laten samenwerken. Deze manier van sturen wordt netwerksturing genoemd en de centrale rol van de gemeente heet de regierol. De rijksoverheid schept hiervoor het kader (VNG, 2003).

Het nieuwe programma 'naar een veiliger samenleving' kent een zwaarder accent toe aan de regierol van gemeenten. Organisaties die zich bezig houden met veiligheidszorg dienen intensiever samen te werken en vooral meer prestaties te leveren, dit wordt ketenversterking genoemd. Het kabinet verwacht de komende jaren dat de gemeente het integrale veiligheidsbeleid versterkt. In het programma 'naar een veilige samenleving' ligt erg de nadruk op de regisserende rol van de gemeente op het gebied van lokale veiligheid. Zo wordt geschreven dat het in het bijzonder de gemeente is die de taak heeft passende maatregelen te nemen voor toezicht op straat en het handhaven van vergunningenbeleid, mede gericht op integriteit, op het gebied van openbare orde en veiligheid (BZK, 2002).

De gemeente en de ketenpartners krijgen van het kabinet de vrijheid om zelf te beslissen hoe ze de te maken afspraken uit het veiligheidsprogramma gaan realiseren. Er moet daarbij worden samengewerkt tussen alle betrokken actoren, de zogenaamde ketenaanpak. Hierdoor wil het kabinet voorkomen dat het werk van de ene actor teniet gaat doordat het niet goed aansluit bij de volgende actor in de keten (VNG, 2003). De afspraken die door het rijk met gemeenten en andere partners worden gemaakt sluiten aan op de doelstellingen van het veiligheidsbeleid, te weten een reductie van de overlast en criminaliteit van 20-25% in 2006. Het kabinet zal de gemeenten en andere partners (denk bijvoorbeeld aan politie, OM en maatschappelijke organisaties) ondersteunen in dit streven met financiële middelen en met andere instrumenten. Daar waar tegenstrijdige wetgeving zich voordoet zal de rijksoverheid proberen deze obstakels uit de weg te ruimen. Echter de gemeente wordt geen instrumenten in handen gegeven waarmee ze eventueel doorzettingsmacht zou hebben richting andere partners in de (veiligheids)ketens. Wel geeft het kabinet aan dat, daar waar tussen partijen door conflicterende belangen patstellingen ontstaan, het rijk zal zoeken naar wegen om dit te doorbreken. Het kan zijn dat de regierol van de gemeenten een formelere positie krijgt zodat zij middels (dwang)maatregelen bepaalde processen in gang kan zetten (doorzettingsmacht). Dit is echter anno 2006 nog niet formeel geregeld. De samenwerking tussen ketenpartners gebeurt nog steeds op vrijwillige basis en heeft daardoor een vrijblijvend karakter (BZK, VNG, 2005).

Door het stellen van duidelijke doelstellingen, die in overleg met gemeenten en andere betrokken actoren tot stand zullen komen, wil het kabinet communiceren over de voortgang, waarbij de verantwoordelijkheid voor het bereiken van deze doelen volledig ligt bij degene met wie de afspraken zijn gemaakt. Het kabinet wil voornamelijk faciliterend optreden. Inhoudelijk wordt de regierol in het veiligheidsprogramma niet verder omschreven. De VNG heeft daartoe in 2003 een handreiking geschreven: 'Kernbeleid Veiligheid'. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op deze handreiking.

De veiligheid, waar het kabinet zich met dit programma op richt, speelt zich af op lokaal niveau. Er zullen tussen de gemeente, het OM en de politie goede afspraken moeten worden gemaakt over de aanpak om de orde in de openbare ruimten te handhaven. Door dit kabinetsbeleid komt

het initiatief te liggen bij de gemeente en nog concreter bij de burgemeester, die verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde. Voor de handhaving van deze openbare orde krijgen gemeente en politie meer bevoegdheden van het kabinet, bijvoorbeeld het toepassen van cameratoezicht en de draagplicht van identificatiepapieren.

Concreet is met gemeenten afgesproken dat gemeenten in 2003 lokale veiligheidsanalyses hebben gemaakt waarmee in samenwerking met de politie kan worden aangesloten op het regionale beleidsplan van de politie. Deze gegevens worden vanaf 2003 periodiek gemeten en daar waar dit nodig is worden aanvullende afspraken gemaakt. De gemeente heeft de regierol over de totale veiligheidsketen: pro-actie – preventie – preparatie – repressie – nazorg, maar richt zich in het bijzonder op de nazorg (Den Haag, 2003). De overige partners hebben de regie en verantwoordelijkheid over hun eigen deel van de veiligheidsketen.

De gemeente heeft in ieder geval de regierol op de volgende beleidsterreinen:

- *nazorgvoorziening van gedetineerden*: Er waren reeds pilot-projecten opgestart waarbij de overdracht van gedetineerden tussen het gevangeniswezen en de reclassering beter op elkaar moet aansluiten. De gemeenten worden ook betrokken in deze projecten om een ex-gedetineerde beter te ondersteunen bij het vinden van zijn weg in de maatschappij, door bijvoorbeeld huisvesting te verzorgen, de benodigde papieren aan deze persoon te geven enz.
- *nazorg voor veelplegers*: De gemeente heeft de regiefunctie in de nazorg van veelplegers, door onder andere huisvesting te regelen, uitkeringen te verzorgen en om te zoeken naar een nuttige daginvulling;
- *nazorgtraject voor kinderen die in aanraking komen met de politie*: Kinderen die in aanraking komen met de politie komen vanaf 2005 in een nazorgtraject terecht, waarvan de gemeente de regie voert;
- *regierol gemeenten in onderwijs*: Schoolverzuim moet doeltreffend worden aangepakt. Bijvoorbeeld leerlingbegeleiding en goede samenwerking tussen jeugdinstituten en onderwijs moet door de gemeente worden aangestuurd;
- *aanpak van overlastgevende jongeren*: Het rijk maakt afspraken met gemeenten over het effectief aanpakken van overlastgevende jongeren. Zo zal de gemeente de keten van jeugdzorg beter met elkaar moeten laten functioneren. Er moet meer samenwerking komen tussen ketenpartners (Den Haag, 2003).

2.5 Kernbeleid veiligheid van de VNG

Het veiligheidsprogramma van het Rijk gaat ervan uit dat veiligheidspartners op lokaal niveau gaan samenwerken om te komen tot een integrale aanpak van het veiligheidsprobleem. De gemeente heeft hierbij de regiefunctie in handen (VNG, 2003). De VNG heeft naar aanleiding van het veiligheidsprogramma van het kabinet een handreiking geschreven voor haar leden om deze integrale aanpak handen en voeten te geven. In de handreiking 'Kernbeleid veiligheid, handreiking voor gemeenten' wordt een methode aan de hand gedaan om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid. Deze handreiking sluit ook aan op de wens van het kabinet, dat iedere gemeente in 2003 een veiligheidsanalyse moet uitvoeren (Algemene Rekenkamer, 2005). De methode bestaat uit een aantal stappen. De gemeenteraad formuleert het startpunt en bepaald de hoofdlijnen van het beleid, conform het duale systeem. De uitwerking wordt verzorgd door het college en wanneer het operationele veiligheidsplan klaar is, verifieert de gemeenteraad of het voldoet aan alle gestelde uitgangspunten. Er worden in de handreiking vijf themavelden benoemd die weer zijn onderverdeeld in veiligheidsthema's. Dit overzicht is opgenomen in bijlage I (VNG, 2003).

Uit het 'veiligheidsprogramma 2002-2006' en het 'kernbeleid veiligheid' zijn een aantal voorwaarden samengevat waar het lokale veiligheidsbeleid aan moet voldoen, namelijk:

- de gemeente is regisseur in het lokale veiligheidsbeleid;
- partners van de gemeente moeten inzicht hebben in de sociale veiligheidssituatie;
- de projecten van de gemeente zijn samenhangend en komen voort uit een gemeentebrede visie op veiligheid en zijn operationeel uitgewerkt in een plan;
- alle partners van de gemeente zijn betrokken en samenwerking is niet vrijblijvend;
- de verwachte activiteiten en prestaties van iedere partner zijn beschreven voor het project;
- de gemeente bewaakt de voortgang van het veiligheidsplan en voert de evaluaties uit (Algemene Rekenkamer, 2005).

Toch blijken er in 2005 nog een aantal problemen voor te doen in de operationalisering van het integrale veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Daarom gaan BZK en de VNG gezamenlijk aan de slag met het opstellen van een gezamenlijke aanpak 'veilige gemeenten' om deze problemen op te pakken.

2.6 Project Veilige gemeenten

In 2005 schrijven de VNG en BZK een gezamenlijke aanpak 'veilige gemeenten'. Deze aanpak sluit aan bij alle ontwikkelingen die al door gemeenten zijn gemaakt naar aanleiding van onder meer 'naar een veilige samenleving' van het kabinet en 'kernbeleid veiligheid' van de VNG. In het stuk 'veilige gemeenten' wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren goede vorderingen zijn gemaakt op het gebied van integraal veiligheidsbeleid en de regiefunctie daarin van gemeenten. Ondanks de positieve trend die is ingezet, is op een aantal gebieden nog wel flinke verbetering mogelijk en nodig, aldus de VNG en BZK. Doelstelling van dit project is om de belemmeringen, die gemeenten ondervinden bij het uitvoeren van integraal veiligheidsbeleid en hun rol daarin aan te pakken. Vandaar ook dat is gekozen voor een gezamenlijke aanpak met BZK (BZK, VNG 2005).

Het plan van aanpak benoemt concreet een aantal punten waar BZK en de VNG ook gezamenlijk aan gaan werken. Er wordt gekeken hoe gemeenten beter kunnen worden ondersteund en hoe ze vanuit het Rijk beter kunnen worden gefaciliteerd om haar taken zo goed mogelijk uit te voeren. Hiervoor zal ondermeer samengewerkt worden met het CCV. Dit instituut is opgericht naar aanleiding van het veiligheidsprogramma van dit kabinet om overheidsinstellingen, brancheorganisaties en instellingen te faciliteren bij veiligheidsbeleid. Het ontwikkelt bijvoorbeeld methoden en technieken die hierbij kunnen ondersteunen (BZK, Justitie, 2004).

De gemeente heeft de regierol op lokaal integraal veiligheidsbeleid. In de praktijk blijkt het soms moeilijk om hieraan een invulling te geven. Dit heeft vaak te maken met het aantal organisaties dat betrokken is bij het oplossen van een maatschappelijk probleem. De gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft gevolgen voor de wijze waarop problemen kunnen worden aangepakt. Overheden en andere maatschappelijke organisaties hebben elkaar steeds vaker nodig voor het aanpakken van veiligheidsvraagstukken (BZK, VNG, 2005). Een nadrukkelijke invulling van de regierol is vooral van belang in het integrale veiligheidsbeleid, omdat hierin veel problemen aan de orde zijn waar niet direct iemand probleem-eigenaar is, of juist iedereen. In dit project wordt onderzocht welke knelpunten zich voordoen bij het geven van invulling aan de regierol. Hebben de gemeenten de juiste bevoegdheden om deze verwachtingen bijvoorbeeld waar te maken? Er zullen oplossingen worden gezocht voor deze problemen. Tot slot wordt gekeken naar hoe resultaten zichtbaar kunnen worden gemaakt en hoe deze kunnen worden

gemeten. Dit ligt dan in de communicatielijns tussen BZK (die wil weten) en de gemeenten (die moeten meten). Door alle nieuwe ontwikkelingen op het veiligheidsvlak zijn de relaties tussen rijk en gemeenten verschoven. In het projectplan Veilige Gemeenten zullen de sturingsrelaties tussen het rijk en gemeenten en van gemeente naar andere betrokken instellingen onder de loep worden genomen. De relaties zullen worden heroverwogen en daar waar deze toegevoegde waarde leveren zullen de relaties worden aangepast (BZK, VNG, 2005).

2.7 Samenvatting

In het veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving' heeft het kabinet het brede kader uitgezet voor zowel de lokale overheid als de nationale overheid. Verschillende ambities staan genoemd in het programma. De lokale overheid, vertegenwoordigd in de VNG, heeft het programma verder uitgewerkt in de handreiking 'kernbeleid veiligheid'. Dit beleid biedt gemeenten handreikingen om aan de slag te gaan met de ambities van het kabinet. In 2005 blijkt bij de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid nog een aantal knelpunten te zitten. Deze knelpunten worden samengevat en aangepakt in het gezamenlijke project van BZK en VNG 'veilige gemeenten'. In ons onderzoek gaan we een van de aspecten uit dit project nader onderzoeken, namelijk de sturingsrelaties tussen overheden. In het volgende hoofdstuk wordt eerst een theoretisch kader geschetst over mogelijke vormen van sturing. Dit kader dient vervolgens als leidraad voor het empirisch onderzoek naar de feitelijke sturing, dat we uitvoeren binnen de gemeente Den Haag en BZK, om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op onze centrale onderzoeksvraag.

3 Van Government naar Governance

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat op het gebied van veiligheid een aantal grote ontwikkelingen zijn waar te nemen, die invloed hebben gehad op de manier waarop overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties samenwerken op het gebied van veiligheid. In het huidige veiligheidsbeleid ligt steeds meer de nadruk op een integraal veiligheidsbeleid dat door gemeenten moet worden uitgevoerd. Daar waar het ongeveer 25 jaar geleden nog in het bijzonder een taak was van de centrale overheid, is het nu steeds meer een taak van decentrale overheden. Om deze ontwikkelingen nader te onderzoeken richten we ons in dit hoofdstuk op verschillende vormen van sturing binnen overheden. Als definitie van sturing hanteren wij:

Sturing is het product van relaties tussen actoren in een bepaald beleidsveld. Zij vormen de specificatie van de politiek-bestuurlijke omstandigheden waaronder bepaalde instrumenten worden gekozen en toegepast (Ringeling, 1998;2003).

Deze verschillende vormen van sturing zijn *verticale sturing*, sturing van de centrale overheid richting decentrale overheden, en *horizontale sturing*, sturing tussen gelijkwaardige overheden. In dit hoofdstuk wordt een aantal sturingsmodellen onderscheiden, die we in de literatuur zijn tegengekomen. Deze sturingsmodellen worden geplaatst in het licht van de ontwikkeling *van Government naar Governance*. Deze begrippen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en toegelicht. We kijken verder naar nieuwe mogelijkheden die de aansturende overheid heeft om beleidsontwikkeling en uitvoering te ondersteunen, zoals innovatieafspraken, netwerk- en procesmanagement en regievoering. Tot slot staan we stil bij de noodzaak van voldoende checks and balances om verantwoording te kunnen afleggen over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.

3.2 Klassieke sturing

De overheid wil maatschappelijke problemen oplossen. Om dit te realiseren beschikt de overheid over middelen die ze kan inzetten om problemen aan te pakken. De overheid stuurt bij klassieke sturing door middel van het inzetten van deze middelen om haar doelstellingen te behalen. Tot ongeveer begin jaren '80 van de vorige eeuw richtte de overheid zich in haar beleidsvorming vooral op deze doel-middelen relatie. De maatschappelijke problemen zijn af te bakenen en voor ieder probleem wordt gekeken welke middelen en instrumenten worden ingezet om het doel te behalen. Dit is de klassieke benadering van overheidssturing, ook wel *rational choice* genoemd (Ringeling, 1998;2003). De sturing, die de overheid biedt om het probleem aan te pakken is gebaseerd op rationele overwegingen. De overheid streeft naar optimalisering, de beste instrumenten inzetten voor het behalen van de doelstelling. Het maken van succesvol beleid hangt af van het zo optimaal mogelijk bij elkaar brengen van doeleinden, middelen en tijd (Hoogerwerf,1993). Dat stelt de overheid in staat om zo efficiënt en effectief mogelijk te werken door beleid te plannen. De belangrijkste waarden van de klassieke sturing zijn dan ook efficiency en effectiviteit, doelen en middelen zo goed mogelijk op elkaar aan laten sluiten (Ringeling, 1998;2003).

3.2.1 Klassieke beleidsinstrumenten

Overheden beschikken over verschillende instrumenten, die kunnen worden ingezet om een beleidsdoel te realiseren. Een bekend onderscheid in beleidsinstrumenten is metaforisch gemaakt door Winsemius, namelijk de zweep, de wortel en de preek. Met de zweep worden instrumenten bedoeld die dwingend van karakter zijn, bijvoorbeeld wet-en regelgeving. De wortel staat voor instrumenten die (financieel) prikkelen. Deze instrumenten zijn zo aantrekkelijk gemaakt voor mensen dat ze het door de overheid gewenste gedrag gaan vertonen. Vaak omdat ze er zelf beter van worden. En met de preek wordt het instrument communicatie bedoeld, door voorlichting proberen burgers te bewegen om bepaald gedrag te gaan vertonen. Een van de nadelen van deze rationele manier van beleidsvorming is dat het leidt tot steeds grotere inzet van beleidsinstrumenten (Ringeling, 1998;2003). Als de inzet van een bepaald instrument niet blijkt te werken leidt dit vaak tot de inzet van andere instrumenten. Met de toename van het inzetten van beleidsinstrumenten neemt vaak ook de regeldruk toe en kost het behalen van een doelstelling steeds meer energie. Als de aanpak wel blijkt te werken leidt het ook tot meer inzet van instrumenten omdat het dan een succesvolle aanpak is die navolging geniet. Dit wordt ook wel beleidscumulatie genoemd (In 't Veld, 1982).

Het is in deze klassieke benadering de centrale overheid die centraal aanstuurt door het inzetten van bepaalde instrumenten. Het is ook de centrale overheid die de beleidsdoelen formuleert. De centrale overheid formuleert het probleem en geeft aan hoe het probleem moet worden opgelost. De beleidsontwikkeling vindt plaats op het niveau van de Rijksoverheid en de uitvoering vindt plaats op een niveau daaronder, bijvoorbeeld de provincie, gemeente of maatschappelijke organisaties. Er wordt veel geregeld middels wet-en regelgeving. Deze wet-en regelgeving beschrijven zowel het probleem als ook de (dwingende) oplossing (Ringeling, 1998;2003).

Aan het begin van de jaren '80 blijken er andere overwegingen mee te spelen dan alleen het realiseren van een optimale verbinding tussen doelen en middelen. De inzet van instrumenten blijkt niet altijd rationeel te worden beslist maar is afhankelijk van de politiek-bestuurlijke context en de cultuur van een bepaald beleidsterrein. De klassieke rationele benadering veronderstelt dat het inzetten van instrumenten een rationele keuze is, die niet onderhevig is aan andere invloeden zoals macht, bedreiging, politieke spelletjes, zelfverrijking en eigenbelang (Ringeling, 1998;2003). In de praktijk blijkt dit wel zo te zijn. Er is bijna nooit sprake van een probleem waarop een rationele benadering kan worden losgelaten. Vaak spelen bij betrokkenen andere overwegingen een rol dan alleen de optimale verbinding tussen doeleinden en middelen, zoals macht en onderlinge afhankelijkheden (Ringeling, 1998;2003). Daarnaast hebben een aantal ontwikkelingen in de samenleving ertoe geleid dat de overheid haar rationele benadering is gaan loslaten.

3.2.2 Van Government naar Governance

Een van die ontwikkelingen die ertoe hebben geleid om een andere benadering te hanteren dan de klassieke rationele benadering, is de forse toename van overheidstaken van de laatste decennia. De toename van overheidsdiensten komt ondermeer door veranderingen in de samenleving als ontzuiling, individualisering, emancipatie en een veranderende samenstelling van de maatschappij door immigratie. De groei van overheidstaken heeft ertoe geleid dat burgers steeds hogere eisen stellen aan de overheid. En aan de andere kant wil de burger ook steeds minder last ondervinden van de overheid. De toenemende eisen van burgers maakten in de jaren '80 voor het eerst duidelijk dat er grenzen waren aan de groei van de publieke sector. Na de tweede wereldoorlog is de overheid alleen maar gegroeid en nu blijkt er een grens te zitten aan met name de betaalbaarheid van die groei. De overheid heeft zich geheroriënteerd op haar taken, dit leidde tot een reorganisatie binnen de overheid. Overheidstaken werden

afgestoten door onder meer privatisering en de decentralisatie van taken (Koppenjan e.a., 1993)

Taken werden overgeheveld naar de (semi)private sector omdat is gebleken dat deze sector het beleid efficiënter en effectiever kon uitvoeren. Tot op dit moment had de overheid vanuit de *rational choice* gedachte beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in eigen hand gehouden of in ieder geval sterk aangestuurd (Koppenjan e.a., 1993). Door deze heroriëntatie van de rijksoverheid die met name leidde tot verzelfstandiging en privatisering werd de overheid min of meer gedwongen tot andere manieren van aansturing van deze decentrale organisaties. De centrale overheid neemt niet meer alleen beslissingen, ook andere partijen als maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en burgers eisen inspraak omdat ze betrokken en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Dit heeft gevolgen gehad voor de sturing en besluitvorming van beleid en uitvoering van beleid (Koppenjan, 1993). Het is allemaal veel complexer geworden omdat meer partijen erbij zijn betrokken. Klassieke sturing, command en control volstaat niet meer in veel gevallen. Dit heeft geleid tot andere manieren van sturing, zogenoemde moderne sturingsvormen. Dit proces wordt ook wel genoemd "*van Government naar Governance*". Met Government wordt bedoeld hiërarchische topdown sturing door een centrale overheid naar decentrale overheden, door het opleggen van beleid (command). Er is sprake van strakke, gedetailleerde verantwoording, van de decentrale overheid naar de nationale overheid (control). Dit wordt de klassieke manier van overheidssturen genoemd. Bij Governance is er sprake van gelijkwaardigheid tussen partijen, de centrale overheid staat naast de partijen en niet boven partijen. Sturing vindt plaats in netwerken, waarbij alle partijen samenwerken op basis van gelijkheid in een netwerk om bepaalde doelstellingen te behalen. Er wordt steeds meer een beroep gedaan op het zelfsturende vermogen van deze partijen (Koppenjan e.a., 2004). In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze vorm van moderne sturing en de nieuwe manieren van sturing die we daarin kunnen onderscheiden.

3.3 Moderne sturing

Door de veranderingen in de maatschappij, zoals omschreven in de vorige paragraaf, hebben zich de afgelopen 25 jaar veranderingen voorgedaan in de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Zoals we eerder al hebben genoemd bleken er grenzen te zijn aan wat de overheid als takenpakket kon handhaven. Langzamerhand zijn ook andere organisaties (publiek en privaat) meer betrokken geraakt bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Er ontstaan netwerken van betrokken instanties waarbinnen problemen worden aangepakt. Uitvoeringsinstanties krijgen steeds meer taken en beleidsvrijheid, worden groter en daardoor kundiger en machtiger. Dat vraagt om een andere manier van aansturen vanuit de centrale overheid, eenzijdige sturing verandert in meerzijdige sturing (Ringeling, 1998;2003). Command en control werkt niet meer omdat het te gedetailleerd en te eenzijdig is. Uitvoeringsorganisaties blijken beter te kunnen worden aangestuurd door kaderwetten en basiswetten waarbinnen de vrijheid bestaat om zelf invulling te geven aan de uitvoering.

Er zijn verschillende vormen te onderscheiden in de moderne aansturing, welke ieder een andere rol van de centrale overheid en de uitvoeringsorganisaties verlangt. We onderscheiden hierin drie sturingsconcepten die hieronder schematisch staan weergegeven.

Sturingsconceptie/oriëntatie	Klassiek	Modern
Topdown	<i>-Command en control</i>	<i>-Sturing op hoofdlijnen -Selectieve sturing</i>
Bottum-up		<i>-Faciliterende sturing</i>

Figuur 3.1: Sturingsmodellen (Ringeling, 1998; 2003)

3.3.1 Sturing op hoofdlijnen

Zo is sturing op hoofdlijnen een afgeleide van command en control, waar de centrale overheid nog steeds het beleid bepaalt, maar dan op hoofdlijnen en niet meer tot in detail. De uitvoerende organisaties hebben de vrijheid om zelf de hoofdlijnen in te vullen op een manier die het beste past bij de problemen, zoals die zich in hun praktijk voordoen. De wet- en regelgeving is algemener geformuleerd in de vorm van zogenoemde kaderwetten of basiswetten (Ringeling, 1998:2003).

3.3.2 Selectieve sturing

Bij selectieve sturing wordt meer vrijheid aan uitvoerende organisaties overgelaten doordat de centrale overheid alleen ingrijpt op cruciale punten. Dit maakt de centrale overheid afhankelijker van de uitvoerders. Immers, de centrale overheid kan alleen ingrijpen als ze over voldoende informatie en kennis beschikt over de uitvoering. De uitvoeringsinstantie beschikt over de kennis en informatie en heeft daarmee een krachtig instrument in handen richting de centrale overheid. Zij kan immers bepalen welke informatie ze terugkoppelt richting de centrale overheid (Ringeling, 1998:2003). Bij sturing op hoofdlijnen en selectieve sturing is nog steeds sprake van hiërarchische verhoudingen, een centrale overheid die boven de andere partijen staat, zoals bij Government. Maar de doelstellingen zijn breder geformuleerd waardoor decentrale overheden meer vrijheid hebben om beleid naar eigen inzicht in te vullen. Decentrale overheden hebben op deze manier de mogelijkheid om andere partijen te betrekken bij het beleid.

3.3.3 Faciliterende sturing

Bij faciliterende sturing is het beroep op het zelfsturende vermogen van aangestuurde actoren zeer groot. Dit betekent overigens geen vrijbrief voor actoren om hun gang te gaan. De grootste systeemfout bij faciliterende sturing doet zich voor wanneer de bestuurder denkt dat anderen het maar moeten uitzoeken. Het sturingsmodel werkt niet zonder een zeer goed verzorgde terugkoppeling ofwel checks and balances (Van Sluis, 2006). Niet de sturingsbehoefte van de centrale overheid staat centraal maar wel de mogelijkheden en onmogelijkheden van andere organisaties om een bepaald beleid te realiseren. Faciliterende sturing houdt in dat een bestuurder andere actoren in staat stelt om te sturen (Ringeling, 1998:2003). De centrale actor stelt het kader vast waarbinnen bepaalde doelen moeten worden bereikt. Deze kaders zullen in termen van de te behalen resultaten op een hoog abstractieniveau worden geformuleerd. De aangestuurde actor mag vervolgens zelf bottum-up invulling geven aan de kaders. De rol van

de centrale overheid is ondersteuning bieden aan de uitvoeringspartners. Dat kunnen andere overheden dan de centrale overheid zijn, maar ook uitvoerende en private organisaties. De andere actoren worden door de bestuurder ondersteund en gestimuleerd om bepaalde nieuwe wegen in te slaan. De bestuurder voorziet andere actoren van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen (Van Sluis, e.a 2006). De bestuurder stuurt niet met de klassieke instrumenten. In deze visie past geen toezicht of controle op afstand, geen algemene normen of uitkeringen, maar instrumenten die andere overheden in staat stellen om maatwerk te leveren, dus stimuleren van ideeën die bottum-up uit de aangestuurde organisatie(s) komen (Van Sluis, e.a 2006). Er is voor de aangestuurde organisatie ruimte voor sturing.

3.4 Moderne sturingsvarianten

Sturingsmodellen hebben zich ontwikkeld van eenzijdige sturing naar meerzijdige sturing. In de moderne sturingsvarianten zien we dat er sprake is van meerzijdige sturing. Meerzijdige sturing vindt plaats in netwerken. Een netwerk biedt actoren de ruimte voor zelfsturing. Er is geen sprake meer van directe aansturing, maar actoren werken samen op basis van gelijkheid en onderlinge afhankelijkheid. Binnen netwerksturing onderkennen we een aantal varianten, die we in dit hoofdstuk zullen uitwerken.

3.4.1 Netwerksturing en procesmanagement

We zien de rol van de centrale overheid steeds meer veranderen, van een bepalende partij naar uiteindelijk een gelijkwaardige partij, die deel uitmaakt van een netwerk waarbinnen alle betrokken actoren beslissingen nemen op basis van gelijkwaardigheid en onderlinge afhankelijkheid. Dit komt doordat ook de burgers en allerlei andere maatschappelijke partijen deelnemen aan het bestuurlijke proces. Hierdoor doorkruisen netwerkverbanden de verkokering binnen organisaties, maar ook daarbuiten. Door samen te werken aan een gezamenlijk gedragen probleem worden organisatiebelangen van minder belang, hoewel het voor een actor in een netwerk wel strategiebepalend kan zijn (Koppenjan e.a., 2004).

De centrale overheid kan deel uitmaken van een netwerk of het netwerk faciliteren. In een netwerk bevinden zich een aantal actoren (betrokkenen), die allemaal een relatie hebben tot een probleem en willen samenwerken om het probleem aan te pakken. Actoren kunnen individuen zijn, maar ook groepen en organisaties uit zowel de publieke als de private sector. Deze actoren hebben op een of andere manier elkaar nodig om het probleem op te lossen, ze zijn dus van elkaar afhankelijk. De sturing vindt dan ook plaats daar waar organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Deze afhankelijkheid kan betrekking hebben op bijvoorbeeld informatie, formele afhankelijkheden als besluitvormingsmacht, strategische macht, geld, mensen en legitimiteit (Koppenjan e.a., 2004). Deze afhankelijkheden hoeven niet altijd gelijkwaardig te zijn in een netwerk. Iedere actor zal naast het gezamenlijke doel ook zijn eigen doelen nastreven in het netwerk. Er zullen dus onderhandelingen gaan plaatsvinden en actoren zullen een strategie gaan ontwikkelen om hun doel te bereiken. Deze onderhandelingen worden in een zogenaamde arena gevoerd. Een arena is de plaats waar actoren elkaar ontmoeten (bijvoorbeeld een vaste overlegstructuur). Keuzes worden gemaakt op basis van hun perceptie van het probleem, de oplossing en van elkaars strategieën. De verschillende strategieën van actoren kunnen leiden tot een blokkade in een arena, echter vaak zullen actoren gaandeweg de ontwikkelingen binnen een arena ervoor kiezen om hun strategie aan te passen of bij te stellen. Soms zijn netwerken beperkt tot beleidsvorming, de zogenoemde beleidsstrategieën netwerken, terwijl andere netwerken zich richten op de uitvoering, de uitvoeringsnetwerken. Vaak is er een relatie tussen deze twee vormen of vinden beide vormen in een netwerk plaats (Koppenjan e.a., 2004).

De samenwerking vindt plaats in zogenoemde horizontale netwerken, waarin actoren op basis van gelijkheid met elkaar samenwerken. Dit vraagt om een andere manier van sturing vanuit de centrale overheid dan traditionele topdown sturing. Bij netwerksturing is er niet meer sprake van een centrale actor die het doel bepaalt en middelen koppelt aan het doel om het resultaat te bereiken. Er is hier sprake van procesmanagement en deze aanpak vraagt om processturing. Een procesmanager faciliteert actoren in een netwerk om interacties en activiteiten te ontplooiën om zo te komen tot een gezamenlijke oplossing. Er wordt vanuit de gebeurtenissen in het netwerk gestuurd, bottom-up. Vaak is er zelfs geen sprake van één oplossing, maar hebben actoren een eigen doel die ze nastreven en worden er meerdere doelen bereikt. Complexe besluitvorming is niet meer doel en middelgericht denken, maar is voornamelijk procesgericht denken en handelen, arena's aan elkaar koppelen, percepties en ideeën verbinden. (SCP,2005)

3.4.2 Ketensturing

Ketensamenwerking en/of ketensturing is een bijzondere vorm van netwerksturing, gericht op het optimaliseren van (organisatie)processen (Berenschot, 2003). Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, elk gericht op een afzonderlijk doel. Een ketenaanpak benadert het proces bedrijfsmatig en maakt onderscheid tussen de processen input, throughput en output. Het beschrijft een volgtijdelijk proces dat een cliënt doorloopt. Daarbij is iedere stap een schakel. Er bevinden zich in een keten meerdere organisaties die hun werk zodanig op elkaar laten aansluiten dat er sprake is van een sluitende keten. Er worden tussen ketenpartners duidelijke afspraken gemaakt over samenwerking, afstemming en besluitvorming. De ketenbenadering stelt de klant centraal en de keten moet bijdragen aan de tevredenheid van de klant. In een keten is vaak ook geen sprake meer van gelijkwaardigheid, maar is één actor leidend en de andere actoren sluiten hun processen aan op het proces van deze actor. De leidende organisatie probeert anderen over te halen hun dienstverlening aan te laten sluiten op die van de leidende organisatie zodat het proces beter verloopt. Dit proces wordt wel verleiden genoemd (Berenschot, 2003). Met verleiden wordt bedoeld onderhandelen, overleggen en overtuigen met potentiële ketenpartners om te komen tot een beter product voor de cliënt. Op ketenniveau worden veel samenwerkingsafspraken gemaakt tussen professionele organisaties. Dit kunnen zowel publiek als privaatrechtelijke organisaties zijn. Ketensturing wordt veel toegepast in de gezondheidszorg, waarbij patiënten in een keten van zorg terecht komen, bijvoorbeeld de acute zorg.

Ketensturing kan bijdragen aan het verbeteren van de publieke dienstverlening (WRR, 2004). Het laat interne en externe processen beter op elkaar aansluiten, waardoor de klant niet het idee krijgt van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties steeds meer van elkaar afhankelijk om hun doelen te halen. Samenwerken is dan niet meer vrijblijvend, maar het is noodzakelijk om beleidsdoelen te halen. Het draagt dan voor deze organisaties ook bij tot efficiency en effectiviteit van de organisatie, waardoor meer met minder kan worden gedaan. Organisaties worden dynamischer en innovatiever, door de keten te ordenen ontstaat een ordening in de complexe netwerkwereld. Ketensturing stimuleert partijen om sneller in te spelen op veranderde eisen aan de dienstverlening.

3.4.3 Regievoering

Een andere sturingsvariant welke binnen netwerken wordt toegepast is regievoering. Regievoering is ontstaan doordat bleek dat bij procesmanagement/netwerksturing niemand de bevoegdheden heeft om knopen door te hakken. Dit leidt tot een impasse omdat organisaties niet tot een gezamenlijk gedragen uitkomst kunnen komen. Het organisatiebelang weegt dan zwaarder dan het belang van het netwerk. Hierdoor stagneert de uitvoering. Een oplossing voor

dit probleem is om aan één actor de regierol toe te kennen binnen een netwerk. De regiehouder heeft de taak om samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen te bewerkstelligen en om heldere doelen te formuleren vanuit een gedeelde probleemanalyse, die richting geeft aan het handelen van betrokken actoren (Partners+Pröpper, 2004). De regiehouder heeft het overzicht over de situatie in het netwerk, legt verantwoording af over het geheel van de resultaten aan de bestuurder maar ook aan andere betrokken actoren. De regisseur zet de gemeenschappelijke beleidslijnen uit en initieert de samenwerking. Van de regisseur wordt verwacht dat hij partijen bij elkaar brengt en probeert om te komen tot een gezamenlijke aanpak voor een probleem. Het initiatief hiervan ligt bij de regisseur (Partners+Pröpper, 2004). De regiehouder krijgt op basis van hogere regelgeving of op basis van autonome taken de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van bepaald beleid, maar blijft hiervoor wel afhankelijk van de medewerking van een of meerdere netwerkpartners. Hiermee zit regievoering op het snijvlak van topdown sturing en bottom-up sturing, immers van hogerhand krijgt iemand regie toegekend (topdown), maar vervolgens moet de regisseur bottom-up samenwerken. Het soort sturingsmechanisme is afhankelijk van het type doorzettingsmacht (Partners+Pröpper, 2004).

Er worden in de literatuur een viertal typen regisseurs onderscheiden vanuit twee invalshoeken (Partners+Pröpper, 2004), namelijk:

- heeft een regisseur doorzettingsmacht richting andere betrokken partijen om zijn wil op te leggen;
- heeft de regisseur een eigen script, kan hij zelf zijn eigen koers uitstippelen en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven.

Dit kan als volgt in een matrix worden weergegeven:

		Eigen 'script of beleidskader'	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 3.2: Typen regisseurs (Partners+Pröpper, 2004)

Er is sprake van doorzettingsmacht wanneer de regisseur andere actoren dwingend zijn wil kan opleggen, dit heet eenzijdige afdwinging. Doorzettingsmacht kan worden verkregen door wettelijke bevoegdheid. Doorzettingsmacht is een vorm van topdown-sturing. Wanneer de regisseur geen wettelijke doorzettingsmacht heeft kan alleen op basis van concessies, goede wil en eventueel door ruilen worden geprobeerd het resultaat te behalen door middel van samenwerking. Hierbij moet de regisseur worden gefaciliteerd door de wetgevende actor. Hij heeft een bepaalde vrijheid nodig om zijn taken uit te voeren zoals beleidsruimte, ruimte in de uitvoering, beschikking over financiële middelen en mogelijkheden om te besluiten hoe die worden ingezet. Daarnaast moet hij kunnen beschikken over hulpmiddelen als geld, bevoegdheden en kennis, zodat hij de tools heeft om regisserend op te treden. Er moet vertrouwen zijn tussen partijen in elkaars capaciteiten en bedoelingen om de invulling van de regiefunctie tot een succes te maken. En aan de andere kant zullen samenwerkende

organisaties de regiefunctie moeten accepteren en ondersteunen. Pas dan kan het ook echt leiden tot een goede samenwerking en heldere afspraken (Partners+Pröpfer, 2004).

3.5 Innovatieafspraken

Bij moderne vormen van sturing zien we dat klassieke instrumenten worden ingezet maar daarnaast zien we ook nieuwe instrumenten ontstaan. Moderne vormen van sturing vragen om een andere manier van inzetten van beleidsinstrumenten dan in de klassieke sturing. Instrumenten moeten worden ingezet om het zelfsturende vermogen van actoren te ondersteunen. Het gaat dan om instrumenten die actoren in een netwerk ondersteunen zoals het op centraal niveau kennis verzamelen van ontwikkelingen, zodat in het netwerk onderling van elkaar kan worden geleerd. Dit kan een instrument zijn als het maken van innovatieafspraken tussen actoren. De bestuurder kan door middel van (wederzijdse) innovatieafspraken van nieuwe ideeën zoals het uitdenken van nieuwe diensten en producten, of combinaties daarvan stimuleren (WRR, 2004).

Bij innovatie gaat het om het vinden van nieuwe wijzen van organiseren en vernieuwing van processen. Innovatie is het combineren van meerdere disciplines en technieken. Met innovaties kunnen vernieuwingen bereikt worden in de vorm van:

- nieuwe wijzen van publieke dienstverlening en manieren om deze voort te brengen;
- merkbare kwaliteitsverbetering van bestaande diensten en producten, of de doelmatigheid daarvan;
- nieuwe wijzen om organisaties in te richten waardoor overheidsorganisaties flexibeler worden (WRR, 2004).

Innovatie komt het beste tot stand wanneer het van onderop (bottom-up) door het centrale orgaan wordt gestimuleerd, gesignaleerd en op gang wordt gebracht. Innovatie werkt niet wanneer het topdown wordt opgelegd omdat creativiteit niet kan worden opgelegd. De motivatie voor organisaties om te veranderen is groter en verloopt sneller als de innovatie van onderop wordt gestimuleerd en beloond. Als er geen ruimte wordt gegeven voor eigen initiatief dan kan dit tot verstarring van de organisatie leiden. Aanpassing van de organisatie aan nieuwe ontwikkelingen wordt dan onmogelijk. Volgens een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) moet er ruimte worden gemaakt voor anders-denken en dwarsliggers om vernieuwing te realiseren. De aandacht moet worden gevestigd op koplopers en er moet meer ruimte worden gemaakt voor wederzijds leren van professionals en organisaties (WRR, 2004).

Organisaties laten sturen op innovatie lukt alleen als je ze hierbij faciliteert door bijvoorbeeld nieuwe ideeën te financieren, kennis centraal te verzamelen en te verspreiden en te stimuleren (financieel of op andere manieren). Dit kan door:

- het verzamelen, analyseren, verrijken en verspreiden van bewezen praktijkvoorbeelden bij overheden;
- het doelgericht stimuleren van experimenten en organisaties om met nieuwe (innovatieve) oplossingen te komen voor verbetering van de kwaliteit van de overheid;
- onderzoek naar publieke prestaties en succes- en faalfactoren bij innovaties;
- ontwikkelen, verbeteren en uitdragen van instrumenten waarmee innovatie en kwaliteitsverbetering kan worden aangejaagd;
- het stimuleren van het opheffen van belemmeringen voor vernieuwing en kwaliteitsverbetering.

Organisaties kunnen onderling dit soort innovatieafspraken maken (Rogers, 2003).

De bestuurder heeft hiermee de tools in handen om innovatie te signaleren, te verzamelen en het op gang te brengen. Het uiteindelijke doel is dat een vernieuwing door de andere actoren wordt geaccepteerd en geïmplementeerd en leidt tot een wezenlijke verandering of vernieuwing in een netwerk (Rogers 2003). Voor de bevordering van de ontwikkeling van innovaties door organisaties en tussen organisaties moeten tenminste twee randvoorwaarden worden geschapen. Ten eerste zal er een *positief klimaat* moeten worden gecreëerd. Het innovatieklimaat is positief als er factoren aanwezig zijn die het ontwikkelen en het experimenteren daarmee aanmoedigen en die de verspreiding van goede ideeën bevorderen. Dit is van belang omdat er per definitie een zekere spanning bestaat tussen innovatie en de bestendige beleidslijn binnen organisaties. Wie wil innoveren exploreert het onbekende en neemt het risico dat de resultaten hiervan anders of minder zijn dan verwacht (De Bruijn, 2001). Bekende patronen worden doorbroken en perspectiefwisselingen vinden plaats. Om innovatie te bevorderen is het nodig de spanning te vergroten of te creëren. Innovatie vraagt om een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het geldende bestaande beleid (De Bruijn, 2001).

Ten tweede zal een *innovatie-infrastructuur* gecreëerd en onderhouden moeten worden. Onder een innovatie-infrastructuur wordt een stelsel van instrumenten verstaan dat wordt ingezet om ervoor te zorgen dat nieuwe oplossingen daadwerkelijk worden ontwikkeld en dat goede oplossingen breed navolging vinden. Hierbij kan gedacht worden aan financiële middelen en communicatieactiviteiten gericht op het bekend maken van best practices (WRR, 2004).

3.6 Checks and balances

Controle maakt onderdeel uit van een sturingsrelatie. De aansturende partij wil weten of gemaakte afspraken worden gerealiseerd met de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Hiervoor kunnen sturingsinstrumenten worden gebruikt, te denken valt aan bijvoorbeeld het maken van prestatieafspraken en kwaliteitsafspraken. Met name de vraag in hoeverre deze instrumenten effectief en efficiënt worden ingezet is hier van belang. Er moet dus vooraf goed worden nagedacht over het doel van de controle. Hierover zullen betrokken partijen duidelijke afspraken moeten maken, om te voorkomen dat innovatieve initiatieven worden doodgeslagen. Veel voorkomende manieren om controle uit te oefenen op andere actoren is vooraf door middel van een nulmeting. Hierbij wordt gekeken naar gegevens uit het verleden voor het bepalen van ambitieuze doelstellingen voor de toekomst. En achteraf vindt vaak een evaluatie plaats in de vorm van rapportages.

3.6.1 Prestatieafspraken

Een van de instrumenten die de bestuurder kan ondersteunen bij de controle op de beleidsvoortgang (checks and balances) is het maken van prestatieafspraken. Prestatiesturing is een mechanisme afkomstig uit het bedrijfsleven die de laatste jaren ook is doorgedrongen in de overheidsorganisatie. De gedachte hierachter is dat overheden evenals bedrijven producten en diensten leveren en op deze prestatie kunnen worden beoordeeld. Een overheidsorganisatie die haar producten weet te definiëren kan vervolgens ook haar prestaties laten zien. Dit kan bevorderlijk zijn voor de effectiviteit, efficiency en de legitimiteit van het overheidsoptreden (de Bruijn, 2001). Prestatieafspraken kan binnen iedere vorm van sturing worden gemaakt. De vorm van de afspraken hangt af van de besturingsfilosofie.

Prestatieafspraken kunnen in verschillende verbanden en omstandigheden worden gemaakt. Afspraken kunnen op basis van consensus worden bepaald (meerzijdige afspraken) maar ook dwingend van bovenaf worden opgelegd (eenzijdige afspraken). Wil prestatiesturing succesvol zijn binnen faciliterende sturing dan zullen afspraken op basis van consensus moeten worden

gemaakt. Dit omdat vooraf niet altijd de uitkomsten van beleid voorspelbaar zijn. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over beloningen door de aansturende partij en sanctiemaatregelen over niet gerealiseerde afspraken. Dit kan echter alleen als beide partijen hiermee akkoord gaan. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over innovatie. Dan niet zozeer afspraken op outcome, maar bijvoorbeeld wel over de input. Op grond van prestaties is het mogelijk om inzicht te krijgen in het functioneren van de aangestuurde organisatie. Dankzij de transparantie die hierdoor ontstaat, kan een organisatie leren wat ze goed doet en waar verbeteringen mogelijk zijn en is daarmee een prikkel voor innovatie (De Bruijn, 2001). Door de vaak autonome positie van uitvoerende organisaties binnen netwerken ontbreekt het aan een helder overzicht bij de bestuurder vanwege de soms beperkte verantwoording die uitvoeringsorganisaties afleggen. Door het stellen van gezamenlijke doelen en prestatie-indicatoren ontstaat een helder beeld waarop beter kan worden gestuurd. Tevens geeft het inzicht in de onderlinge afhankelijkheden.

Eén van de problemen van prestatiesturing bij de overheid is dat de effecten (de outcomes) van overheidsinterventies vaak moeilijk meetbaar zijn (De Bruijn 2001). Dit komt omdat de overheid diensten biedt die meervoudig zijn en recht doen aan verschillende waarden. Daarnaast komen publieke diensten in co-productie (in netwerken) met anderen tot stand. De vraag wie is waar voor verantwoordelijk is lastig te beantwoorden. De effecten van overheidsinterventies zijn niet of nauwelijks direct zichtbaar omdat er vaak sprake is van een lange doorlooptijd. Wel meetbaar zijn de directe effecten van overheidsinterventies, de zogenoemde output, zoals het verbaal, de afgegeven vergunning etc.. Prestatiemeting van overheidsdiensten is lastig en kan niet altijd worden vertaald naar meetbare prestatie-indicatoren. Het is van belang om hier vooraf goed over na te denken, voordat wordt besloten om te gaan werken met prestatieafspraken. Zo gaat achter prestatieafspraken de aanname schuil dat de omgeving van de overheidsorganisatie stabiel is. De overheidsomgeving is echter dynamisch. Deze dynamiek uit zich doordat overheidsproducten niet op zichzelf staan maar komen in relatie met anderen tot stand. Deze co-producten kunnen wijzigen of het gedrag van derden kunnen veranderen en daardoor ook de causaliteiten. Door deze dynamiek is het mogelijk dat prestatieafspraken niet meer aansluiten op de werkelijkheid of op het moment dat deze afspraken zijn gemaakt. Hierdoor nemen mogelijkheden voor goede prestatiemeting af. Ook is de kwaliteit van veel overheidsprestaties met behulp van prestatie-indicatoren moeilijk te bepalen. De kans is aanwezig dat als er dan toch gebruikt gemaakt wordt van kwantitatieve prestatie-indicatoren, de aandacht voor kwaliteit verloren gaat (De Bruijn, 2001).

Naast situaties die prestatiemeting binnen de overheid moeilijk maken, bestaat ook de kans dat prestatiemeting ongewenste effecten teweegbrengt. Prestatiemeting kan leiden tot meer bureaucratie, dit komt door het verantwoordingsmechanisme. Vaak wordt er door organisaties veel geïnvesteerd in procedureel-organisatorische voorzieningen, om zo aan de eisen van het systeem van prestatiemeting te voldoen. Hierop is geen bezwaar echter zeggen deze investeringen niets over de prestaties en/of de kwaliteit van deze organisaties (De Bruijn, 2001).

3.6.2 Vertrouwen en vormgeving in relatie tot prestatieafspraken

Om faciliterende sturing in relatie tot prestatieafspraken te doen laten slagen zijn er tenminste twee voorwaarden die bepalend zijn voor het succes van de samenwerking tussen de actoren, namelijk *vertrouwen* en *de organisatie van de sturingsrelatie*. Faciliterende sturing vergt een open houding van de bestuurder voor nieuwe ideeën. Het vergt vertrouwen van organisaties in elkaar, om prestatieafspraken te maken. Er wordt immers niet zozeer meer gecontroleerd, maar veel meer gestimuleerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor prestatieafspraken over het innoverende vermogen van organisaties. Prestatieafspraken over innovatie zijn gericht op het stimuleren van vernieuwingen, waarbij kan worden afgesproken dat good practices beschikbaar worden

gesteld aan derden. Prestatieafspraken moeten hierbij dusdanig worden vormgegeven dat ze niet belemmerd werken maar stimulerend. Dit kan ook door bijvoorbeeld positieve incentives af te spreken bij het bepalen van prestaties. Zo wordt innovatie uitgedaagd en beloond. De aangestuurde partij moet het vertrouwen krijgen dat dit niet erg is als prestatieafspraken niet worden gehaald, maar wel aantoonbaar geprobeerd is om dit te realiseren. Op het moment dat er op mislukkingen sancties volgen zal het initiatief tot vernieuwen stagneren (Olsthoorn, 2006).

Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over elkaars taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit vergroot de commitment van beide partijen. Op basis van deze afspraken kan worden gestuurd. En er moet duidelijkheid zijn over interventiemogelijkheden door de aansturende partij door dit vast te leggen in afspraken. Een ander aspect van de organisatie is de beschikbaarheid van capaciteit bij deelnemende organisaties. Er moet sprake zijn van een bepaalde continuïteit, door bijvoorbeeld altijd dezelfde deelnemers af te vaardigen naar een overleg en een vaste vervanger aan te wijzen. Overleggen moeten goed worden voorbereid door de bestuurder en er moet mandaat zijn om besluiten te nemen. Deelnemers moeten de bijeenkomsten verlaten met het gevoel een stap voorwaarts te hebben gezet. Daarnaast is het belangrijk dat alle partijen zich betrokken blijven voelen bij het proces (Koppenjan e.a. 2004).

Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over al deze bovenstaande punten om zo de checks and balances optimaal te laten functioneren. De bestuurder weet op deze manier welke vorderingen de aangestuurde partij maakt, en de aangestuurde partij heeft het gevoel voldoende vertrouwen te hebben van de bestuurder om te innoveren. Hierdoor wordt gezamenlijk gewerkt aan het verbeteren van maatschappelijke problemen. Faciliterend sturen is gericht op het vergroten van het zelfsturend vermogen van decentrale partijen. De centrale overheid zal dit zoveel mogelijk stimuleren, maar moet uiteindelijk ook de mogelijkheid blijven behouden om in te kunnen grijpen bij mismanagement (Van Sluis, 2006). In geval van mismanagement moet de centrale overheid de mogelijkheid hebben om weer topdown hiërarchisch te sturen. Ook hierover zullen beide partijen duidelijke afspraken moeten maken. Faciliterend sturen is uiteindelijk niet vrijblijvend. Er moet een balans worden gezocht tussen loslaten en terugkoppelen.

3.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we theoretische concepten over sturing binnen overheden in kaart gebracht. We hebben de theorie vanuit een historische perspectief benaderd: *Van Government naar Governance*. Government is het klassieke sturingsmodel waarbij de centrale overheid stuurt door middel van het inzetten van middelen om haar doel te behalen. De nationale overheid is de centrale bestuurder. Door ontwikkelingen, zoals de forse toename van overheidstaken, heeft de overheid veel van haar taken afgestoten door onder andere decentralisatie en privatisering. Een deel van de beleidsvoorbereiding is hierdoor verschoven naar uitvoeringsorganisaties. Hierdoor zijn meer partijen betrokken bij de totstandkoming van beleid welke heeft geleid tot andere manieren van sturing: Governance. In dit hoofdstuk hebben we drie moderne sturingsconcepten onderscheiden: sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en faciliterende sturing. Deze modellen hebben het gemeenschappelijke kenmerk dat er sprake is van meerzijdige sturing, dit kan zowel topdown sturing zijn als bottom-up sturing. Faciliterende sturing onderscheidt zich van de andere twee omdat sturing bottom-up plaatsvindt. Binnen deze moderne vorm van sturing zijn andere varianten van sturing ontstaan, dit zijn netwerksturing, ketensturing en regievoering. Moderne sturing vindt plaats binnen een netwerk waarin betrokken actoren samenwerken om te komen tot een gezamenlijk gedragen oplossing van een probleem. Ketensturing is een speciale vorm van netwerksturing, voornamelijk gericht op het

goed op elkaar laten aansluiten van verschillende processen in een netwerk. En bij regievoering heeft één actor in het netwerk de taak om samenwerking en afstemming tussen betrokken actoren te bewerkstelligen waardoor stagnatie in het netwerk wordt beperkt. Vervolgens hebben we gekeken naar moderne instrumenten als innovatieafspraken en prestatieafspraken.

Moderne instrumenten kunnen binnen alle vormen van sturing worden toegepast. Uit de literatuur blijkt dat wel vooraf goed moet worden gekeken naar het doel waartoe het instrument moet bijdragen. Uit dit hoofdstuk blijkt ook dat innovatieafspraken goed functioneren binnen een faciliterende vorm van sturing. Innovatieafspraken kunnen nieuwe initiatieven in een netwerk ondersteunen. Prestatieafspraken kunnen ook binnen iedere vorm van sturing worden toegepast. Het is belangrijk om vooraf het doel van de afspraken vast te stellen. Anders kan de inzet van prestatieafspraken leiden tot onbedoelde situaties waardoor het wederzijds vertrouwen tussen actoren in een netwerk kunnen worden beschadigd. Ook is vertrouwen tussen organisaties in een netwerk van belang om het netwerk goed te laten samenwerken.

4 Lokale sturing, de gemeente als regisseur in het netwerk?

4.1 De onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op sturing, zowel lokaal als nationaal. We hebben veldonderzoek uitgevoerd aan de hand van het theoretisch kader *van Government naar Governance*. Een aantal begrippen uit het theoretisch kader hebben we uiteengelegd in deelfacetten. Deze begrippen hebben als input gediend voor ons onderzoek binnen de gemeente Den Haag en het ministerie van BZK. We hebben het onderzoek uitgevoerd op een tweetal thema's, namelijk de veelplegers en de doorstromers. Binnen de gemeente Den Haag hebben we op ambtelijk niveau gesproken met beleidsmedewerkers die zich bezig houden met veelplegers en doorstromers. Deze ambtenaren waren bijna allemaal werkzaam bij de Bestuursdienst (BSD) van de gemeente. De BSD werkt rechtstreeks voor de burgemeester en deze ambtenaren hebben veel contact met de bestuurders van de gemeente. Met betrekking tot doorstromers hebben we ook gesproken met de programmamanager van de Haagse Operatie Jong (HOJ), van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW). In de gesprekken die we hebben gevoerd met deze beleidsambtenaren zijn we gericht ingegaan op vragen over sturing op deze thema's. De begrippen als sturing, netwerken, regie en ketens zijn tijdens alle interviews ter sprake gekomen. Daarnaast hebben we stilgestaan bij knelpunten die binnen de gemeente Den Haag worden ondervonden in de relatie tot aansturing door BZK. Naast deze gesprekken hebben we ons op basis van bestaande onderzoeken en beleidsnota's een verder beeld gevormd van de samenwerking op lokaal niveau en tussen lokaal en nationaal niveau.

Het tweede deel van het onderzoek heeft zich gericht op het ministerie van BZK, onze opdrachtgever. Vanuit het plan van aanpak 'veilige gemeenten' wilde BZK de horizontale en verticale sturingsrelaties tussen Rijk en gemeente onderzoeken. Op basis van gesprekken met onze opdrachtgever, projectleider van het project 'Veilige gemeenten' hebben we geprobeerd duidelijk te krijgen wat BZK met horizontale en verticale sturing bedoelde, maar met name ook wat onze opdrachtgevers binnen BZK onder faciliterende sturing verstonden. We hebben ons theoretisch kader gebaseerd op sturing, en zijn ingegaan op instrumenten van moderne sturing, als innovatieafspraken en prestatieafspraken. We hebben binnen BZK diverse interviews gehouden met beleidsambtenaren die zich bezig houden met de thema's veelplegers en sturing. De meeste ambtenaren die we hebben geïnterviewd zijn werkzaam bij het Directoraat-generaal Veiligheid (DGV). We hebben ook gesproken met beleidsambtenaren, die bezig zijn met het GSB en het integrale veiligheidsbeleid. Ter voorbereiding op de interviews hebben we gebruik gemaakt van de talloze beleidsnotities die er binnen BZK zijn aangaande veiligheid, integraal veiligheidsbeleid en sturing. Onze beelden uit de interviews met de gemeenteambtenaren hebben we vervolgens afgestemd met de betrokken beleidsambtenaren binnen BZK.

We realiseren ons dat dit onderzoek te maken krijgen met meerdere percepties van de werkelijkheid in een netwerk. We hebben daarom onze interviews gehouden met een, volgens ons, representatieve groep voor de organisatie op beleidsmatig niveau. We hebben geprobeerd tijdens onze gesprekken zoveel mogelijk dezelfde aandachtspunten aan de orde te stellen, zodat we gesprekken met elkaar konden vergelijken. Daarnaast hebben we zoals al eerder is gesteld onze bevindingen aan het einde van ieder gesprek teruggekoppeld met de geïnterviewde. Vanwege het feit dat we hier te maken kunnen hebben met verschillende percepties vermelden we in de uitwerking van het onderzoek wie wat gezegd heeft. Dit gebeurt

anoniem, we duiden geïnterviewden alleen aan met hun functie en de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn.

4.2 Onderzoeksbegrippen

De onderstaande theoretische begrippen uit het theoretisch kader zijn leidend geweest in ons onderzoek. Ze geven uiteindelijk in combinatie met het empirisch onderzoek, de analyse en de conclusie een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. We hebben voor het onderzoek de begrippen geconcretiseerd en uiteengelegd in deelfacetten. Hieronder staan de geconcretiseerde begrippen uitgewerkt, zoals wij ze tijdens ons onderzoek hebben toegepast. In de analyse komen we terug op deze begrippen in relatie tot de centrale vraagstelling en het empirisch onderzoek.

4.2.1 Sturing

Sturing is interactie tussen personen of organisaties. De manier van sturing zegt veel over de manier waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. In dit onderzoek richten we ons op verschillende manieren van sturing. In de theorie wordt een onderscheid gemaakt tussen klassieke en moderne sturing en topdown en bottom-up sturing en in het onderzoek onderscheiden we vier typen sturingsmodellen. We hebben in het onderzoek gekeken naar hoe vindt in de praktijk sturing plaats tussen de gemeente Den Haag en BZK? Welke vormen van sturing uit de theorie herkennen we in de praktijk? Is er in de praktijk sprake van verschillende vormen van sturing door elkaar? Dit onderzoek kijkt ook naar de percepties van actoren over samenwerking, instrumenten en beleving. Komen intenties van de ene actor goed over op de andere actor? Hoe wordt sturing beleefd door zowel de aansturende partij als de aangestuurde partij. Is er voldoende communicatie, informatie-uitwisseling en weten actoren elkaar te vinden?

4.2.2 Netwerken en ketens

Moderne sturing vindt plaats in netwerken. Een netwerk bestaat uit verschillende actoren die samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en onderlinge afhankelijkheid. In de interviews zijn we ingegaan op vragen als: is er sprake van netwerksturing? Hoe wordt binnen de gemeente Den Haag in het netwerk samengewerkt rondom veelplegers en doorstromers? Wie zijn betrokken in het netwerk en waarom? Wat is de rol, taken en bevoegdheden van actoren in een netwerk? Is er sprake van onderlinge afhankelijkheid in het netwerk en waardoor is die ontstaan? Wie heeft de regie in een netwerk en hoe is dit zichtbaar? Wat voor type(n) regisseur(s) herkennen we? Is er sprake van ketensturing? Hoe wordt samenwerking in het netwerk ervaren? Accepteren andere actoren de regisseursrol van de gemeente?

4.2.3 Faciliterende sturing

Faciliterende sturing is een moderne sturingsvorm waarbij de bestuurder andere actoren in staat stelt om te sturen (zelfsturing). Faciliterende sturing maakt deel uit van de vier besturingstypen, die we hebben onderscheiden het theoretisch kader. Maar voor dit onderzoek hebben we apart stilgestaan bij deze manier van sturen omdat dit aansluit op de onderzoeksvraag van het ministerie van BZK. Is er al sprake van bottom-up faciliterende sturing tussen het lokale Haagse netwerk en BZK? Herkennen we in ons onderzoek faciliterende vormen van sturen? Hoe wordt faciliterende sturing ervaren (als bijvoorbeeld beleidsvrijheid of als "over de schutting gooien"?). Hoe kan het beter worden vormgegeven?

4.2.4 Innovatieafspraken

Een van instrumenten die voor faciliterende sturing kan worden ingezet is afspraken maken over innovatie binnen een organisatie. We hebben onderzocht of er al wordt gestuurd op innovatie en is er een behoefte om op innovatie te sturen? Vanuit de theorie blijkt dat innovatie

het beste samengaat met faciliterende sturing, dus van onderop gestuurd. Herkennen we al innovatie in relatie tot faciliterende sturing of misschien in relatie tot ander vormen van sturing? En vindt er geen innovatie plaats als er geen afspraken over zijn gemaakt? Of toch wel en hoe gaat dat dan? Welke rol heeft de bestuurder? Hoe vindt de dynamiek in informatie-uitwisseling plaats? Wordt er alleen informatie “gehaald” of ook “gebracht”?

4.2.5 Prestatieafspraken

Prestatieafspraken zijn een instrument om vooraf prestaties af te spreken en om deze achteraf te controleren (checks and balances). Prestatieafspraken kunnen worden gemaakt binnen alle vormen van sturing. Van belang is om helder af te spreken wat het doel is van prestatieafspraken, is het om met elkaar in gesprek te komen of is het controlemechanisme van de bestuurder? Worden er tussen de gemeente Den Haag en BZK en binnen het lokale Haagse netwerk prestatieafspraken gemaakt en is er een relatie onderkend tussen prestatieafspraken en manier van sturen? Is vooraf goed nagedacht en afgesproken waartoe de prestatieafspraken moeten leiden? Hebben prestatieafspraken een positieve of negatieve invloed op de relatie tussen de verschillende actoren? Hoe worden prestatieafspraken ervaren door zowel de bestuurder als de bestuurdde?

Aan de hand van bovenstaande begrippen is het empirisch onderzoek uitgevoerd. In de volgende paragrafen wordt de empirie beschreven, te beginnen in Den Haag met sturing op lokaal niveau. In hoofdstuk 5 wordt sturing tussen lokaal en nationaal niveau beschrijven. Het is niet mogelijk om het lokale en nationale niveau volledig los van elkaar te beschrijven. Daar waar de niveaus elkaar raken zullen we dit ook beschrijven.

4.3 De casus Den Haag

Ons onderzoek, gericht op lokale sturing, is uitgevoerd binnen de gemeente Den Haag. De gemeente Den Haag heeft ongeveer 470.000 inwoners en is één van de vier grootste gemeenten van Nederland en valt hiermee onder het GSB. Dit betekent dat het ministerie van BZK via het GSB extra geld beschikbaar stelt voor de aanpak van grootstedelijke problematiek, inclusief eventueel doelgroepenbeleid en biedt tevens een plaats voor kennisuitwisseling tussen grote steden. De coördinatie van de aanpak van sociale veiligheid is in handen van de gemeente en komt voor een belangrijk deel samen bij de BSD (Andersson Elffers Felix, 2006). De BSD fungeert als stafdienst voor het bestuur van de gemeente Den Haag en valt direct onder de burgemeester. De BSD houdt zich onder meer bezig met de coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid. Voor een effectieve aansturing van de stad en voor de ontwikkeling van wijkgericht beleid kent Den Haag acht stadsdelen. Elk van de stadsdelen kent een coördinerende stadsdeelwethouder, die tevens wethouder is voor een aantal taakvelden. De primaire aansturing loopt via de vakportefeuilles (Andersson Elffers Felix, 2006). Onderliggend deel van dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. We hebben eerst gekeken naar het gemeentelijke beleid vanaf 2002 op de thema's veelplegers en doorstromers. Vervolgens zijn we gericht gaan onderzoeken welke actoren zich bezighouden met deze thema's en hoe er wordt gestuurd en hoe dit is georganiseerd. Tot slot hebben we onderzocht hoe sturing plaatsvindt in het lokale netwerk en hoe er wordt samengewerkt met het rijk.

4.4 Haags beleid op veelplegers en doorstromers

De basis voor het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Den Haag is het actieprogramma 'naar een veilig Den Haag'. Dit actieprogramma heeft de doelstellingen uit het nationale actieprogramma 'naar een veiliger samenleving' overgenomen. De doelstelling van het Haagse actieprogramma is het reduceren van onveiligheid met 20-25 % in 2006 (Den Haag, 2003). Een onderdeel van het programma is het aanpakken van de groep veelplegers. Volgens een

beleidsambtenaar veelplegers binnen de gemeente Den Haag, is deze relatief kleine groep inwoners goed voor een groot deel van de onveiligheid. Het Haagse beleid heeft zich dan ook grotendeels gericht op het aanpakken van deze groep. Deze aanpak staat beschreven in het beleidsplan 'Haagse ketenaanpak veelplegers' (zie 4.4.2). De beleidsaanpak is in 2005 uitgebreid met eenzelfde beleidsmatige aanpak voor de groep doorstromers. Den Haag is in 2006 begonnen met een Haagse Operatie Jong. Dit beleid is gericht op jeugd in brede zin. Er is een programmamanager Haagse Operatie Jong (HOJ) aangesteld, die de aanpak doorstromers heeft overgenomen in het beleidskader HOJ (Den Haag, 2006). We schetsen in dit hoofdstuk kort de inhoud van de belangrijkste beleidsnotities en daarna gaan we in op de sturing, de netwerken/ketenaanpak en de regie op het beleid.

4.4.1 Actieprogramma 'naar een veilig Den Haag'

In het collegeakkoord 2002-2006 is het thema veiligheid hoog op de lokale politieke agenda gezet. Dit heeft ertoe geresulteerd dat in oktober 2002 het College van Burgemeester en Wethouders een beleidsplan hebben voorgelegd aan diverse groepen in de samenleving ter beoordeling en aanvulling. Begin 2003 wordt dit actieprogramma 'naar een veilig Den Haag' definitief vastgesteld. Het nationale veiligheidsbeleid 'naar een veiliger samenleving' is tot en met 2006 het referentie- en toetsingskader (Den Haag, 2007).

Het Haagse actieprogramma werkt op hoofdlijnen doelen, inzet van middelen en te bereiken resultaten met betrekking tot het veiligheidsbeleid uit. Dit gebeurt langs twee hoofdlijnen, te weten een themabenedering en een gebiedsgebonden benadering. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op reeds bestaand beleid en de programma's van het GSB. Voor de gebiedsgebonden aanpak heeft de gemeente aan de stadsdelen een vaste stadsdeelcommissie ingesteld. Daarnaast heeft iedere wethouder een stadsdeel onder zijn verantwoordelijkheid. Ieder stadsdeel maakt jaarlijks een plan, dat bestuurlijk wordt vastgesteld. De stadsdeelcommissies hebben een regulier overleg binnen het stadsdeel met de chef van het wijkbureau van de politie, de stadsdeelcoördinator van de gemeente en de accountmanager veiligheid van de directie Bestuurszaken van de BSD. In dit overleg wordt de voortgang van het jaarwerkplan gemonitord (Den Haag, 2003).

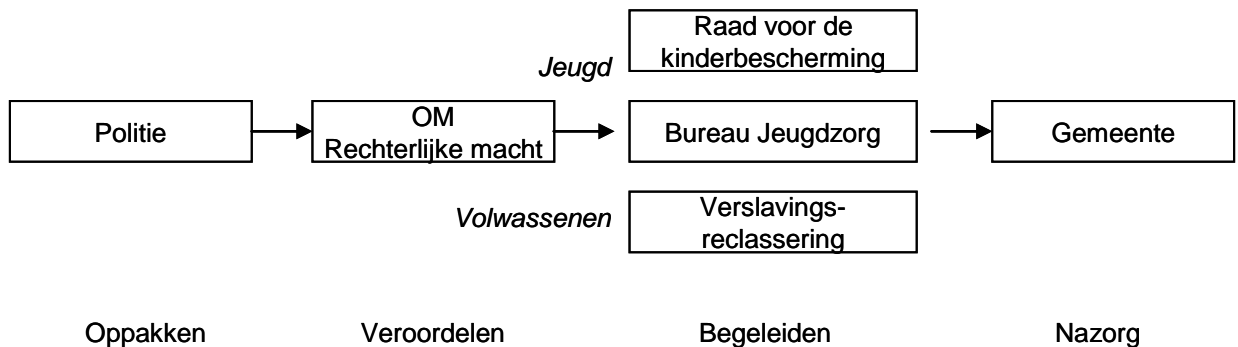
Bij de totstandkoming van het actieprogramma heeft de gemeente bewust gestuurd op samenwerking tussen actoren door deze actoren vroeg hierbij te betrekken. Hierdoor is het een breed maatschappelijk gedeeld actieprogramma geworden. Het gemeentelijke veiligheidsprogramma is voor vaststelling besproken met partners van de gemeente in de stad en de samenleving. Uit de vooroverleggen met betrokken organisaties bleek dat zij medeverantwoordelijkheid willen dragen voor een veilige stad. Dit zijn onder meer de Kamer van Koophandel en organisaties van bedrijven/bedrijfsleven, het Haagse Onderwijsberaad, het Horecaberaad, Federatie van Woningbouwcorporaties, en de Haagse Tram Maatschappij. Het globale veiligheidsplan is door en met deze partijen concreet getoetst en nader ingevuld door middel van georganiseerde gesprekken. Ook is nagegaan of het plan aansluit bij de wensen van burgers. De gemeente heeft per stadsdeel bijeenkomsten georganiseerd voor en met bewoners. Deze bijeenkomsten hadden ook tot doel de voorgestelde maatregelen te toetsen op draagvlak (Den Haag, 2007).

4.4.2 De Haagse ketenaanpak veelplegers en doorstromers

Naar aanleiding van het actieprogramma is de gemeente Den Haag concreet aan de slag gegaan met beleid gericht op veelplegers en doorstromers (jeugdige veelplegers). Het eerste gemeenschappelijke plan is geïnitieerd vanuit de politie en heette: 'criminele carrières verstoren'. Dit plan was gericht op het sluitend krijgen van de veiligheidsketen gericht op veelplegers en jeugdige criminelen in Den Haag. In maart 2003 heeft de gemeente de regie

genomen door een stuurgroep op te zetten gericht op het aanpakken van veelplegers onder leiding van burgemeester Deetman. De stuurgroep richtte zich op het versterken van de regie, het monitoren van de voortgang en het oplossen van knelpunten in de keten veelplegers en jeugdcriminelen (Den Haag, 2005).

De gemeente heeft het beleidsplan 'Haagse ketenaanpak veelplegers' geschreven om de problemen met veelplegers en doorstromers structureel aan te pakken. De aanpak is erop gericht dat de betrokken partijen actief gaan samenwerken en zich committeren aan het gezamenlijke doel. De keten bestaat uit vier schakels die is onderverdeeld naar de verantwoordelijke organisatie(s).



Figuur 4.1 ketenaanpak veelplegers en doorstromers gemeente Den Haag (Den Haag, 2005)

Volgens een beleidsmedewerker Veelplegers binnen de BSD is binnen de gemeente Den Haag gekozen voor een persoonsgerichte ketenaanpak, waarbij het doel is om de keten sluitend te maken zodat veelplegers niet halverwege de keten "eruit" vallen en weer op het slechte pad komen. Dit houdt in dat iemand gelijk (binnen een week) wordt veroordeeld maar dat er dan ook gelijk een plan van aanpak wordt gemaakt om iemand te laten reïntegreren in de maatschappij. Dit kan op vrijwillige basis of via het supersnelrecht (justitieel). Deze aanpak is doelgroepgericht, wat volgens de beleidsmedewerker veelplegers op dit moment een "mode"-aanpak is. Volgens de beleidsmedewerker van de BSD is 90% van alle veelplegers verslaafd of heeft psychologische problemen. Het is dan ook belangrijk dat deze mensen worden opgevangen na hun vrijlating (soms al binnen een week). Veelplegers kunnen worden opgenomen in een tweejarig programma, waarbij ze worden opgenomen in de inrichting stelselmatige daders (ISD maatregel). Het doel van deze inrichting is zorg. Deze mensen moeten afkicken en weer leren normaal te functioneren in de maatschappij. Het programma is succesvol, 60% van de veelplegers vervalt niet in herhaling.

De beleidsmedewerkers van de BSD vinden het een goed en werkbaar plan. Ze hebben het stuk gezamenlijk opgesteld en afgestemd met de kernspelers in de keten. Dit heeft geleid tot commitment van alle partijen tijdens de uitvoering. Er is in het programma een overlegstructuur opgezet op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Alle kernspelers zijn in deze overleggen vertegenwoordigd. Hier gaan we in paragraaf 4.5 uitgebreider op in.

4.4.3 Haagse operatie Jong

Met de komst van de wethouder Jeugd (nieuwe post binnen de gemeente naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen 2006) per 1 maart 2006 is het programmabureau Jeugd opgestart. Het bureau coördineert het brede gemeentelijke jeugdbeleid en heeft twee belangrijke doelstellingen:

1. Vormgeven van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden van de wethouder met betrekking tot jeugdzaken in relatie tot de verantwoordelijkheden van de overige wethouders. Het bureau ondersteunt de wethouder;
2. Bepalen van de agenda voor de komende jaren. Hieruit is het actieprogramma jeugd voortgekomen, wat is verwoord in de kadernota Haagse operatie Jong (Den Haag, 2006).

Dit kader schetst voor de periode 2006-2010 vijf thema's rond jeugdzorg en een aantal actieprogramma's om de samenwerking in de jeugdzorg te verbeteren. Het kader is breder dan alleen doorstromers. Alleen vanuit de openbare orde en veiligheid heeft het een raakvlak met jeugd, en dan gaat het meestal om jongeren die overlast veroorzaken op wat voor manier dan ook. Het programma zal op het thema jeugd en openbare orde aansluiten op het ketenoverleg veelplegers en doorstromers (Den Haag, 2006). Volgens de programmamanager Jeugd is het bureau nodig om de versnippering in het Jeugdbeleid aan te pakken. Wij hebben gekeken naar één van de vijf thema's rond jeugd, namelijk de doorstromers.

4.5 Kernspelers

Een aantal organisaties kunnen als kernspeler worden aangemerkt in de aanpak veelplegers en doorstromers. Ze hebben zowel een beleidsmatige als een uitvoerende taak en nemen deel aan overleggen rondom deze thema's. We kunnen zeggen dat deze actoren het netwerk vormen rondom veelplegers en doorstromers. Deze actoren vormen gezien hun rol de belangrijkste spelers binnen het netwerk. We beschrijven eerst de kernspelers naar rol, bevoegdheid, relaties met andere actoren en vervolgens gaan we de samenwerking tussen deze kernspelers in het netwerk bekijken. Deze beschrijving hebben we gebaseerd op een recent verschenen onderzoek over de knelpunten in de horizontale sturingsrelaties van gemeenten met betrekking tot overlast, dat in opdracht door BZK is uitgevoerd (Anderson Elffers Felix, 2006).

4.5.1 De Bestuursdienst gemeente Den Haag

De BSD van de gemeente speelt een belangrijke rol in de aanpak veelplegers en doorstromers. De dienst staat aan de basis van alle beleidsplannen en is actief deelnemer in het netwerk veelplegers en doorstromers. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid is dit ook verklaarbaar (Andersson Elffers Felix, 2006). Wat wel bijzonder is volgens de beleidsambtenaren van de BSD is de sterke rol die de burgemeester speelt op de thema's veelplegers en doorstromers. De burgemeester is actief betrokken bij de aanpak en zit een deel van de overleggen rondom veelplegers en doorstromers voor. De gemeente heeft vanaf het begin de regie genomen, waarbij op de persoon wordt gemonitord. Dit is bij de jeugdketen (doorstromers) meer bij het Openbaar Ministerie terecht gekomen, omdat de Raad van de Kinderbescherming daar ook een nadrukkelijker rol speelt. Het sturingsmiddel dat de gemeente in handen heeft is met name geld. Hiermee kan ze partners inhuren en aansturen en daarnaast kan de gemeente met middelen de samenwerkende partners faciliteren met instrumenten. Zo heeft de BSD ervoor gezorgd dat alle ketenpartners gebruik maken van eenzelfde cliëntvolgsysteem. Dit is door de BSD ontwikkeld en gebouwd. Alle veelplegers in Den Haag zijn hierin vertegenwoordigd en alle ketenpartners kunnen op persoonsniveau hier hun informatie over cliënten registreren. Zo weten alle ketenpartners de meest actuele stand van

zaken van de veelpleger. De gemeente Den Haag wordt ook vaak gezien als een best practice op dit gebied (beleidsmedewerker BSD).

4.5.2 Politie

De beleidsmedewerkers BSD geven in gesprekken aan dat de politie een belangrijke partner is voor de gemeente in de aanpak van veelplegers en doorstromers. De gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie spreken elkaar regelmatig in het driehoeksoverleg, waar de hoofdlijnen van het openbare orde- en veiligheidsbeleid worden uitgezet. Daarnaast neemt de politie ook deel aan andere overleggen gericht op veelplegers en doorstromers. Op elk overlegniveau (strategisch, beleidsmatig en uitvoerend) speelt de politie een rol, ze levert ondermeer informatie over casussen en speelt een belangrijke rol bij het in kaart brengen van de problematiek van veelplegers en doorstromers (Andersson Elffers Felix, 2006).

De politie hanteert in haar beleid voor jeugd een tweesporenbeleid, namelijk het vergroten van de pakkans van de doorstromers en een gerichte zorgaanpak voor deze jongeren, in overleg met de ketenpartners zodat het negatieve criminele patroon kan worden doorbroken. Voor de volwassen veelplegers geldt hetzelfde tweesporenbeleid als bij de jeugdige doorstromers. Het belangrijkste resultaat van veelplegers is ook hier het doorbreken van een criminele carrière en het voorkomen van recidive. De politie kiest voor een wijkgerichte aanpak, waarbij per wijk wordt bekeken hoe de problemen het beste kunnen worden aangepakt. In de jaarwerkplannen van de politie zijn input en outcome gekwantificeerde afspraken opgenomen. Op basis van deze jaarplannen maakt de politie afspraken met de gemeente en de betrokken maatschappelijke organisaties over gerichte inzet van menskracht en middelen en ook over samenwerking in zowel de sfeer van preventie als repressie. Met het Openbaar Ministerie (OM) zijn afspraken gemaakt over een snelle voorkoming van verdachten. Er zijn onder meer voor veelplegers afspraken gemaakt over alternatieve straffen, die gericht zijn op resocialisatie naar de samenleving toe. De regie en de samenwerking tussen de gemeente en de politie wordt door zowel de politie als de gemeente als constructief ervaren (Andersson Elffers Felix, 2006). Dit gaat goed omdat de regierol van de gemeente de politie helpt in haar operationele werkzaamheden. Informatie is beschikbaar en er kan snel worden geschakeld met andere kernspelers. Iedereen is op de hoogte van wat er bij de ander speelt en bereidwillig om samen te komen tot werkbare oplossingen.

4.5.3 Openbaar Ministerie

Het OM is net als de politie partner in het driehoeksoverleg en neemt deel aan het strategisch, beleidsmatig en uitvoerend overleg in de ketenaanpak veelplegers en doorstromers. Het OM heeft twee taken. Ten eerste voorgeleiding en ten tweede detentie. Binnen het OM is het veelplegerbureau opgezet. Dit bureau zorgt voor een centrale aanpak binnen het OM en het zorgt voor een goede afstemming met de ketenpartners. In het arrondissement Den Haag is in 2005 het 'supersnelrecht voor veelplegers' ingevoerd. Dit houdt in dat veelplegers sneller dan voorheen voor de rechter worden gebracht. Deze nieuwe aanpak werkt efficiënt en sluit nauw aan op de keten en werkwijze van de ketenpartners (Andersson Elffers Felix, 2006). Het arrondissement Den Haag is het eerste arrondissement dat deze werkwijze heeft ingevoerd (OM, 2007). Aangezien het OM geen instrumenten heeft om preventief op te treden, komt de samenwerking met de gemeente vooral neer op het bespreken van casuïstiek en het vaststellen van de problematiek (Andersson Elffers Felix, 2006). Een beleidsambtenaar van de BSD geeft aan dat er in de samenwerking rondom doorstromers zich een aantal problemen voordoen in de samenwerking. Het OM is door het ministerie van Justitie aangewezen als regisseur op het terrein van doorstromers. Dit maakt voor de gemeente de aanpak van doorstromers complexer dan de veelplegers, waar de gemeente de regie heeft op de keten. Het OM is in bepaalde individuele casussen stug, dit varieert per onderwerp en per persoon. Vaak mag de gemeente

de regie overnemen (nazorg) indien dit het primaire proces van het OM ondersteunt. De informatievoorziening vanuit het OM richting gemeenten levert nog wel eens spanning op omdat het OM veel te maken heeft met privacy gevoelige informatie, die ze niet kan/mag uitwisselen met andere kernspelers.

4.5.4 Parnassia

Parnassia is vaste partner op alle niveaus van overleg. Parnassia is een psycho-medisch centrum in de regio Haaglanden en heeft een belangrijke nazorgtaak. Veelplegers kunnen op basis van vrijwilligheid meedoen aan een tweejarig zorgprogramma in de inrichting stelselmatige daders. Dit programma is tot stand gekomen in samenwerking met de andere ketenpartners en wordt door Parnassia uitgevoerd (Andersson Elffers Felix, 2006). De gemeente heeft deze zorg bij Parnassia ingekocht. Na het programma blijft Parnassia de cliënt volgen en kan dan eventueel ingrijpen als de cliënt in het oude patroon terugvalt. Op jaarbasis krijgt Parnassia van de gemeente 1,5 miljoen euro om het programma uit te voeren. Deze financiële middelen komen uit de GSB-gelden en worden verdeeld naar rato van het aantal klanten. Hiermee is een gezagsrelatie tussen gemeente en Parnassia ontstaan. In deze vorm van financieren worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en Parnassia. Jaarlijks kunnen diverse welzijnsorganisaties meedoen in de offerteronde. Het programma is zeer succesvol, 60% van de veelplegers vervalt niet in herhaling (Andersson Elffers Felix, 2006). Volgens de beleidsmedewerkers van de BSD verloopt de samenwerking tussen de gemeente en Parnassia goed. Er wordt wel opgemerkt dat dit waarschijnlijk voor een groot deel samenhangt met de financiële afhankelijkheidsrelatie die Parnassia heeft ten opzicht van de gemeente. Maar dat is niet de enige reden. Er is ook sprake van respect voor elkaars professionele aanpak. In de praktijk wordt er samengewerkt vanuit wederzijds vertrouwen en respect voor elkaars kennis en kunde. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid want de gemeente heeft Parnassia nodig om het programma uit te voeren en Parnassia de gemeente om te financieren.

4.5.5 Reclassering NL

De reclassering neemt deel aan het uitvoerende overleg en heeft als taak om een beheers- en signaleringsplan op te stellen tijdens de detentieperiode. Dit gebeurt alleen wanneer de veroordeelde met de reclassering in zee wil gaan. De geestelijke gezondheids- en verslavingszorg (GGZ) voert zorg, behandeling en hulpverlening tijdens de detentie uit. De GGZ en reclassering zorgen zelf voor een overgangperiode van detentie en de periode daarna. Voor het einde van de detentie zorgt GGZ in samenwerking met de verantwoordelijke diensten binnen de gemeente Den Haag voor een legitimatiebewijs, start uitkering, verzekeringen, huisvesting, toeleiding werk en schuldhulpverlening. Omdat 90% van alle veelplegers verslaafd zijn en/of heeft psychologische problemen is het belangrijk dat deze groep na hun vrijlating goed worden opgevangen om recidive te voorkomen (Andersson Elffers Felix, 2006). Vaak worden deze mensen na vrijlating al binnen een week opgevangen. Dit laatste traject wordt remise genoemd. De samenwerking tussen de gemeente en de reclassering verloopt goed.

De gemeente financiert het zorgprogramma van de reclassering met GSB-gelden en de reclassering werkt mee aan de Haagse ketenaanpak, waardoor veelplegers niet uit de keten vallen. Maar volgens beleidsmedewerkers van de BSD doen zich ook problemen voor rondom de reclassering en die zitten met name in de afhankelijkheidsrelatie van de reclassering met andere partijen als de woningbouwverenigingen en de centra voor werk en inkomen. In de praktijk blijkt deze afstemming niet altijd op elkaar aan te sluiten. Dit komt mede omdat deze organisaties niet onder de aansturing van de gemeente vallen en niet opgenomen zijn in de ketenaanpak. Wat de beleidsmedewerkers BSD ook is opgevallen is dat de jeugdreclassering de weg naar de gemeente niet goed weet te vinden. Hierdoor verloopt de aansluiting

hulpverlening en gemeente niet altijd goed. Volgens de BSD ligt hier een taak voor het rijk. Het rijk zou dit kunnen sturen, zodat deze afstemming beter verloopt.

4.5.6 Bureau Jeugdzorg

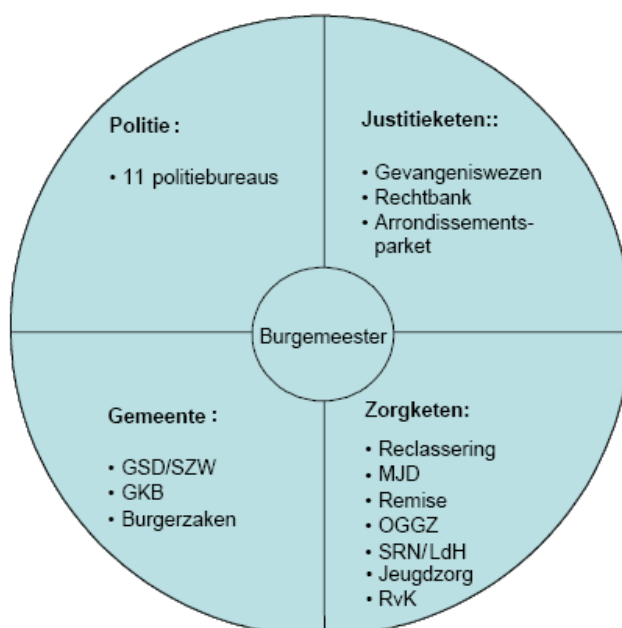
Bureau Jeugdzorg is regionaal verantwoordelijk voor het uitvoeren van jeugdzorg en wordt aangestuurd door de provincie (Bureau Jeugdzorg, 2007). In de ketenaanpak is ze verantwoordelijk voor de begeleiding van doorstromers om herhaling te voorkomen. Het bureau Jeugdzorg in de regio Den Haag neemt deel aan zowel het beleidsmatige overleg als het uitvoerende overleg en ook aan gemeentelijke initiatieven, zoals samenwerking met de Jeugdinterventieteams (JIT) (Andersson Elffers Felix, 2006). Omdat de gemeente deze projecten financiert kan ze in dit soort gevallen de partners sturen op behaalde resultaten. Maar op de algemene taken van bureau Jeugdzorg heeft de gemeente geen sturingsmogelijkheden. Toch wordt er binnen de gemeente Den Haag intensief samengewerkt tussen gemeente en bureau Jeugdzorg. Dit gaat op basis van wederzijdse wil en vertrouwen. In gesprekken met de programmamanager Jeugd binnen de gemeente Den Haag blijkt dat de gemeente Den Haag in de samenwerking niet altijd voldoende zicht hebben op de beperkingen van de landelijke kaders waarmee bureau Jeugdzorg vanuit het Ministerie van VWS te maken heeft. Een goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een softwaresysteem voor de registratie van jeugdige veelplegers. De gemeente Den Haag wil (net als bij de veelplegers) een gezamenlijk systeem ontwikkelen waarin alle gegevens van doorstromers worden opgenomen. Bureau Jeugdzorg kan hier niet aan meedoen vanwege privacy gevoelige informatie. De gemeente heeft geen bevoegdheden om de bureaus Jeugdzorg aan te sturen. Problemen doen zich voor in het netwerk doorstromers waar het gaat om het uitwisselen van informatie en dossierinhoud.

4.6 Het netwerk veelplegers en doorstromers

Met de bovengenoemde kernspelers is in 2005 een netwerk opgezet rond veelplegers en doorstromers. De kernspelers ontmoeten elkaar in de samenwerkingsstructuur die is opgezet in het netwerk. De overlegstructuur is opgezet met een bepaalde gelaagdheid. Zo is er overleg op bestuurlijk niveau en op ambtelijk niveau en er wordt onderscheid gemaakt tussen regie en de uitvoeringsfunctie. De regiehouder heeft zeggenschap over zowel de inhoudelijke als procesmatige beslispunten. De regie wordt belegd bij het hoogste orgaan in de veelplegersketen, namelijk de stuurgroep stelselmatige daders. Deze stuurgroep richt zich op zowel de volwassen veelplegers als de risicjongeren (Den Haag, 2005).

De onderstaande partijen nemen deel aan de stuurgroep.

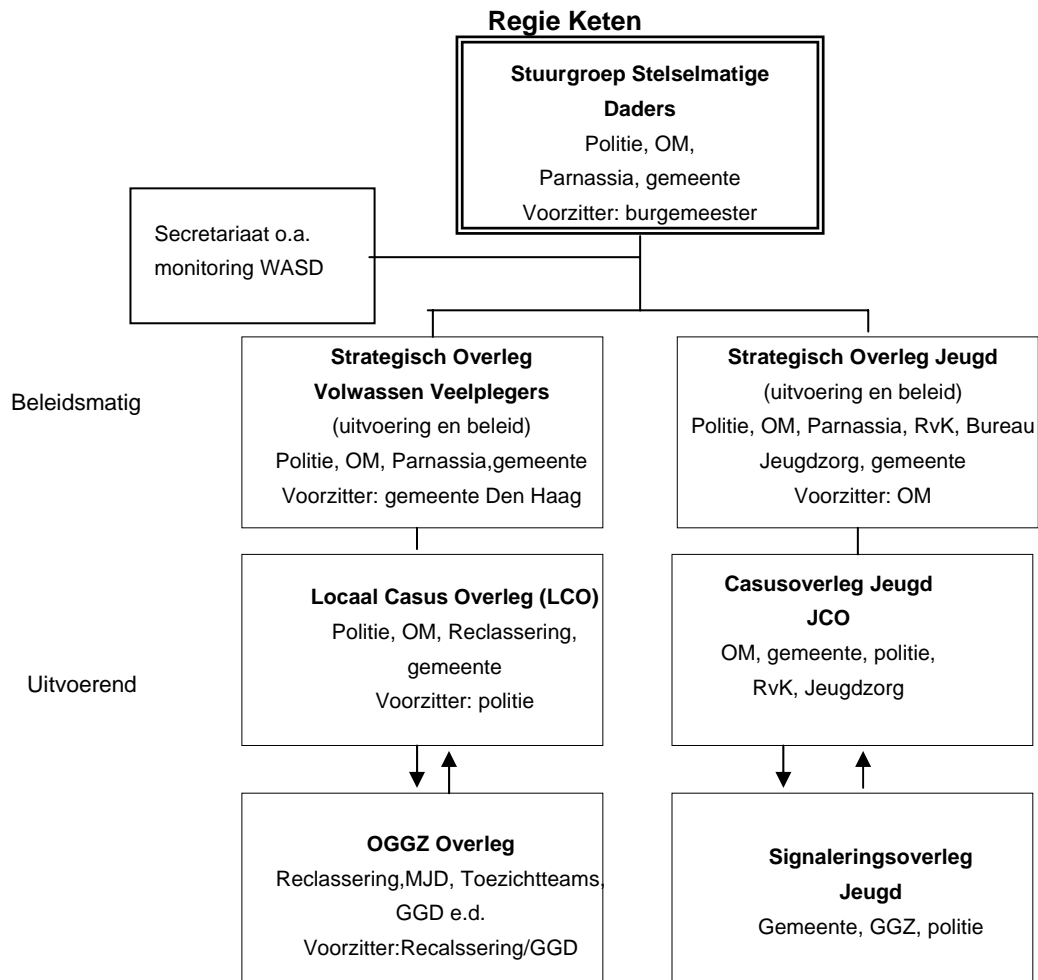
De Haagse ketenaanpak van volwassen veelplegers



Figuur 4.2: Stuurgroep Veelplegers en doorstromers gemeente Den Haag (Den Haag, 2005)

4.6.1 Bestuurlijk en Beleidsmatig overleg

Vertegenwoordigers in dit overleg zijn de burgemeester en twee wethouders, OM, Parnassia (directeureniveau), politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Ieder van deze partijen heeft in deze stuurgroep zijn eigen verantwoordelijkheid op het gebied waar zijn of haar organisatie verantwoordelijk voor is. De burgemeester is voorzitter van dit overleg of te wel de regisseur van de keten. Deze regie vindt plaats op het bestuurlijke vlak. Daarnaast vindt er ook regie plaats op de uitvoering. Hierbij gaat het om de aansturing van het proces en het bereiken van prestaties. Op uitvoeringsniveau is een onderscheid gemaakt tussen beleidsmatig overleg en uitvoerend overleg. Er is hierbij een onderscheid gemaakt tussen de keten volwassen veelplegers en de keten jeugd (Den Haag, 2005).



Figuur 4.3: Organizationalstructuur (volwassen) veelplegers (Den Haag, 2005)

De gemeente heeft de regie op de totale keten. Het OM voert de regie op doorstromers. Het strategische overleg volwassen veelplegers is bedoeld om knelpunten in de keten direct op te lossen. Hieronder functioneren twee uitvoeringsoverleggen, het lokaal casus overleg (LCO) en het Openbare Geestelijke Gezondheidszorg overleg (OGGZ). Het strategische overleg Jeugd, waarin de gezamenlijke partners op het gebied van jeugdcriminaliteit zitting hebben, is belast met de beleidsontwikkeling en met de organisatie en de afstemming van de uitvoering. Het OM is voorzitter van dit overleg. Dit komt omdat de justitiële keten voornamelijk betrokken is bij jeugdzaken, bijvoorbeeld de raad van de kindbescherming. De dienst OCW van de gemeente Den Haag neemt deel aan dit overleg (Den Haag, 2005).

4.6.2 Uitvoerend overleg

Het LCO is per 1 januari 2005 van start gegaan. De politie, het OM, de reclassering en de gemeente nemen deel aan dit overleg. Het is een overleg op ambtelijk niveau. Volgens een beleidsmedewerker van de BSD is er vanuit de gemeente een ambtenaar van de Bestuursdienst aanwezig. De rol van de gemeente in dit overleg is volgens hem die van regievoerder, nazorgpartner en aanjager. De gemeente zit de vergaderingen voor. Op een later tijdstip neemt ook een medewerker van een stadsdeel deel aan dit overleg. Er zijn tussen de partners afspraken gemaakt over een uniforme werkwijze, onder meer dat alle relevante informatie van elke partner in het LCO wordt besproken. Deze afspraken zijn vastgelegd in een

convenant dat door alle ketenpartners is ondertekend. De medewerker BSD heeft aangegeven dat iedere organisatie zelf bepaalt wie deelneemt aan het LCO, zolang degene maar mandaat heeft om afspraken te maken. Het is altijd dezelfde persoon die namens een ketenpartner deelneemt en heeft een vaste vervanger. Er vindt maandelijks een overleg plaats. Er wordt volgens hem veel belang gehecht aan continuïteit, die wordt het beste gewaarborgd met een team dat een vaste samenstelling heeft.

In het OGGZ zitten de zorgpartners. Dit overleg is vooral gericht op de zorg aan veelplegers. Veel van de veelplegers zijn verslaafd en hebben financiële schulden. Tussen het OGGZ en het LCO vindt uitwisseling van dossiers plaats. In de jeugdketen vindt een casusoverleg Jeugd plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie (Den Haag, 2005). Volgens een beleidsmedewerker BSD is er een top 120 doorstromers. Per politiebureau worden tijdens het casusoverleg 10 jongeren besproken. Elke agent adopteert een kind. In de praktijk gaat het om veel meer kinderen, echter de capaciteit ontbreekt om alle doorstromers te bespreken. In Den Haag is een sluitende aanpak voor jeugdige criminelen een stuk minder uitgewerkt dan het beleid op veelplegers. In het signaleringsoverleg jeugd zijn openbaar ministerie, Parnassia (directeurenniveau), politie en de Raad voor de Kinderbescherming op ambtelijk niveau vertegenwoordigd met de dienst OCW, bureau Halt en bureau Jeugdzorg.

4.7 Sturing in het netwerk veelplegers en doorstromers

Er heeft zich op lokaal niveau een netwerk gevormd rondom veelplegers en doorstromers. De kernspelers hebben we beschreven vanuit hun rol, taken en bevoegdheden in het netwerk. Deze informatie hebben gebaseerd op een onlangs uitgevoerd onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK (Andersson, Elffers, Felix, 2006). Verder leggen we de werking van het netwerk uiteen, dat voor een groot deel is opgehangen aan formele overlegstructuren. Er is in dit netwerk veel aandacht voor het goed op elkaar laten aansluiten van de processen. De beleidsambtenaren van de BSD spreken dan ook liever van ketensamenwerking dan van netwerksamenwerking. Binnen de keten is een kernspeler verantwoordelijk voor het inhoudelijke proces. Gezamenlijk willen de kernspelers voorkomen dat de veelplegers en doorstromers uit de keten vallen. Het grootste risico volgens BSD om buiten de keten te vallen ontstaat op het moment van overdracht, van het ene proces naar het andere proces. In het netwerk wordt hierop sterk gestuurd, door duidelijke afspraken met elkaar te maken. De gemeente heeft vanaf het begin het initiatief genomen tot samenwerking, gesterkt hierbij door het nationale veiligheidsbeleid.

4.7.1 De regierol

De burgemeester van Den Haag heeft besloten de gemeentelijke regierol op veelplegers naar zich toe te trekken. Het Openbaar Ministerie is door het ministerie van Justitie aangewezen als regisseur op het terrein van doorstromers, de gemeente is hierbij meer volgend. Onder regie verstaat de BSD het coördineren van de lokale samenwerking binnen de keten (Den Haag, 2005). De gemeente is een netwerkmanager of regisseur die alle partijen laat samenwerken. De gemeente verwoordt in haar beleidsstukken dat regievoeren één van de instrumenten is om de aanpak beter te laten functioneren. De wethouder Jeugd is verantwoordelijk voor de regie op jeugdbeleid en bij volwassen veelplegers is dit de burgemeester. Op ambtelijk niveau voert het programmabureau Jeugd de regievoering uit of de BSD. Op het gebied van veiligheidsbeleid is de gemeente al een aantal jaren regievoerder, waarbij de burgemeester de verantwoordelijkheid op veelplegers naar zich toe heeft getrokken. We zien dit terug in de ketenaanpak volwassen veelplegers en doorstromers, waar de burgemeester zelf namenlijsten bijhoudt. In de praktijk werkt dit volgens de door ons geïnterviewde beleidsambtenaren erg goed omdat de thema's hierdoor hoog op de politieke agenda staan en bestuurlijk sprake is van

een strakke regie. Ofwel, de burgemeester en wethouder zijn nauw betrokken en gebruiken hun macht om doorbraken te forceren. Zo heeft de gemeente bij het opstellen van haar beleidskaders ervoor gekozen in een vroeg stadium kernspelers te betrekken bij de totstandkoming van het Haagse actieplan veiligheid om commitment te creëren. Daarnaast zien we in de ketenaanpak dat de gemeente de samenwerking zoekt met kernspelers op verschillende niveaus, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

De gemeente onderscheidt in haar beleidsnota's een aantal mogelijkheden om regie toe te passen. Kan de gemeente een andere partij haar wil opleggen? Dit kan de gemeente in de situatie dat ze geldverstrekker is door bijvoorbeeld een subsidie aan een derde stop te zetten. Heeft de gemeente op basis van een wet de regie toegewezen gekregen (formele regie)? Of wordt regie vormgegeven door vrijwillige samenwerking en de overtuigingskracht zonder andere prikkels? (Den Haag, 2006). We zien in de praktijk terug dat de gemeente afhankelijk van de situatie verschillende regievormen gebruikt. Zo wordt bijvoorbeeld richting Parnassia gebruik gemaakt van financiële middelen om te sturen, maar met bijvoorbeeld een bureau Jeugdzorg vindt samenwerking met name plaats op basis van gelijkwaardigheid en is er draagvlak voor het beleid.

We hebben een vijftal medewerkers van de BSD gesproken en zij vinden allemaal dat samenwerking met de ketenpartners behoorlijk goed loopt, zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau. De wil om samen te werken aan deze beleidsproblemen is aanwezig. Door de welwillendheid van de ketenpartners verloopt ook de regie hierop goed. De regie van de gemeente wordt geaccepteerd. Een probleem dat zich wel voordoet is dat de ketenpartners niet altijd de capaciteit hebben om deel te nemen aan alle ketenoverleggen. Deze capaciteit gaat namelijk ten koste van hun core-business. Hierdoor ontstaat het probleem dat bepaalde ketenpartners niet op de hoogte zijn van alle relevante informatie. Dit vertraagt het afstemmingsproces.

4.7.2 Informatievoorziening

Den Haag heeft gekozen voor een individuele dadergerichte aanpak. De veelplegers van de top 10 lijst van de wijkbureaus krijgen per wijkbureau een adoptieagent toegewezen die de veelpleger nauwlettend in de gaten houdt. Een goede registratie van veelplegers is een belangrijke voorwaarde voor de aanpak van de problematiek. Door onder meer de veelplegers van een label te voorzien zorgt ervoor dat een veelpleger na aanhouding in het systeem ook direct herkenbaar is als veelpleger (Den Haag 2005). Volgens de gemeente Den Haag is het van belang om voor de persoongerichte aanpak op een geïntegreerd beheerssysteem informatie uit te wisselen. Informatie over gebeurtenissen, situaties, bestaande problemen en eventueel de te verwachten problemen. Bovendien is het van belang dat alle betrokken organisaties toegang hebben tot dit systeem. Op basis van deze gegevens kan een zorgplan worden opgemaakt. Het probleem bij informatie-uitwisseling is dat er soms sprake is van privacygevoelige gegevens en gebruik van verschillende systemen, waardoor uitwisseling van informatie wordt bemoeilijkt.

De beleidsmedewerker veelplegers binnen de BSD vertelt dat de gemeente het initiatief heeft genomen om een dossiersysteem te ontwikkelen, de applicatie "Web Applicatie Stelselmatige Daders" (WASD), dat door alle ketenpartners wordt gebruikt. Dit systeem functioneert sinds september 2005 en voorziet in alle noodzakelijke dataregistratie en communicatie van en tussen de politie, OM, de gemeentelijke diensten en Parnassia. Alle betrokken partners hebben toegang tot het systeem. Tussen de organisaties zijn afspraken gemaakt over het gebruik van WASD. WASD is ondergebracht bij de politie. Met dit systeem is voor een goede aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen gezorgd. De gemeente Den Haag is met dit

systeem koploper binnen gemeenteland. In de praktijk nemen gemeenten zonder tussenkomst deze goede praktijken als vanzelf over en geven hier dan een eigen invulling aan. Het rijk (dit zijn onder meer de ministeries BZK, Justitie en het OM) hebben ook een dergelijk informatiesysteem ontwikkeld: elektronische berichtenuitwisseling in de strafrechtketen. Dit systeem werd ontwikkeld na de implementatie van het Haagse WASD. De beleidsmedewerker BSD geeft aan dat de gemeente niet van plan is te investeren in het systeem dat door het rijk is ontwikkeld omdat ze het eigen systeem beter vinden en beter aansluit op de lokale behoeften.

De programmamanager Jeugd geeft aan dat informatie-uitwisseling tussen kernspelers op het terrein van Jeugd zeer moeizaam verloopt. De gemeente is begonnen haar functie op informatievoorziening inhoud gegeven door bij andere partners erop aan te dringen dat een verwijzindex moet worden ontwikkeld voor verschillende dossierhouders. Wanneer een kind in het hulpverleningstraject terechtkomt, heeft het vaak te maken met meerdere instanties. Al deze instanties houden zelf een dossier bij. Hierdoor beschikt geen enkele instantie over een volledig dossier. De gemeente wil met behulp van moderne technieken dossiers onderling gaan ontsluiten door een verwijzindex. Via deze verwijzindex kan een hulpverlenende instantie zelf aangeven dat een cliënt ook voorkomt in zijn dossier. Andere partijen kunnen dit opvragen en met elkaar contact opnemen om informatie uit te wisselen. Dit verbetert het samenwerken en voorkomt dat cliënten informatie meerdere malen moeten aanleveren.

4.8 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de lokale samenwerking binnen de gemeente Den Haag op de thema's veelplegers en doorstromers. We zien dat er sprake is van samenwerking in een netwerk waarbij een formele overlegstructuur is opgetuigd. Iedere kernspeler heeft in het netwerk zijn eigen taken en bevoegdheden. Al deze processen van verschillende kernspelers sluiten zoveel mogelijk aan, zodat er een gesloten keten ontstaat. De gemeente Den Haag heeft in dit samenwerkingsverband de regie op de ketenaanpak veelplegers en de doorstromers. In het hierna volgende hoofdstuk wordt de sturing van het ministerie van BZK naar de gemeente Den Haag uiteengezet.

5 Nationale sturing, het ministerie van BZK als facilitator?

5.1 Sturing Ministerie van BZK

In dit hoofdstuk kijken we naar sturing vanuit het ministerie van BZK richting gemeenten en de samenwerking in de relatie tussen de gemeente Den Haag en BZK. Het departement hanteert verschillende instrumenten om te sturen richting gemeenten. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de instrumenten die ons tijdens de interviews met beleidsambtenaren van BZK zijn aangereikt. Er is op dit niveau van sturing veel minder sprake van maatwerk en details, die we wel hebben gezien in het vorige hoofdstuk sturing op lokaal niveau. Dit heeft met name te maken met het macroniveau waarbinnen het ministerie opereert. Tijdens het onderzoek hebben we gesproken met een vijftal beleidsmedewerkers van het departement, die zich bezighouden met het GSB, veelplegers, doorstromers en het integrale veiligheidsbeleid.

5.2 Het Grote Steden Beleid (GSB)

Het ontwikkelen van een lange termijn visie op het lokale veiligheidsbeleid gebeurt onder meer in het kader van het 'Grote Steden Beleid (GSB)'. Het GSB beoogt sinds 1995 grote steden in Nederland een nieuwe impuls te geven. De ontstane concentratie van problemen vraagt om een aanpak met meer samenhang en specifieke gerichtheid op de grote steden (BZK, 2004). De doelstelling van het beleid is om inhoudelijke problemen op een zo laag mogelijk niveau te beleggen, BZK geeft "slechts" de kaders aan waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd. Met kaderstellend wordt bedoeld dat BZK formuleert 'wat' de gemeente moet bereiken. Momenteel is het derde programma van kracht: GSBIII 2005 – 2009. De missie van GSBIII luidt als volgt: *"samenwerken aan krachtige steden waarbij zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie"* (BZK, 2004). Binnen het kader het GSB wordt aan de ene kant richting gegeven aan het beleid door het maken van afspraken met de grote gemeenten, en aan de andere kant worden ook inspanningen van BZK verwacht door het faciliteren van onder meer het bijeen brengen van kennis.

Volgens een beleidsmedewerker GSB binnen BZK zijn de afspraken die BZK met de grote gemeenten maakt, gebaseerd op output. Volgens hem is dit een groot verschil met de eerste twee convenanten die gericht waren op beleidseffecten (outcome). De reden voor deze verandering is dat gemeenten tijdens de onderhandelingen in 2004 hebben aangegeven dat gemeenten voor het behalen van outcome resultaten afhankelijk zijn van inspanningen van derden, en daardoor niet altijd "in-control" zijn voor het behalen van de resultaatafspraken. De minister van BZK heeft toen besloten over te gaan tot outputafspraken met gemeenten. De nieuwe outputafspraken worden in samenspraak met de gemeenten gemaakt en samen worden indicatoren vastgesteld die passen binnen het landelijke kader. Volgens de beleidsmedewerker GSB trad BZK binnen het kader GSB I en II voorwaardenscheppend op (hoe-vraag). Gemeenten kregen hierdoor het gevoel niet voldoende beleidsvrijheid te hebben. Er is daarom in het derde convenant ervoor gekozen de hoe-vraag over te laten aan het lokale bestuur. Volgens de beleidsmedewerker heeft dit geleid tot een bundeling van financiële middelen in drie domeinen: Sociaal, Fysiek en Economie. De reden hiervoor is volgens hem dat gemeenten het beste zicht hebben op lokale problemen.

Volgens de beleidsmedewerker BZK heeft de gemeente nog maar 3 momenten van controle, vastgelegd in een:

- nulmeting (2005): voor het bepalen van indicatoren wordt vooraf gekeken naar resultaten uit het verleden. Met deze gegevens worden samen met gemeenten ambitieuze doelstellingen bepaald;
- mid-term review (2007): dit moment biedt gemeenten de kans om prestaties en de daarbij behorende middelen bij te stellen;
- eindevaluatie (2009): tijdens de evaluatie wordt het lokale beleid in relatie tot de afgesproken resultaten geëvalueerd.

Naast deze drie momenten zijn er via accountmanagers van BZK regelmatig contactmomenten. Echter kunnen deze momenten niet leiden tot bijstelling van de prestaties en/of middelen.

De rol van BZK is in het derde convenant veranderd. Van beleidsbepaler is nu veel meer sprake van beleidsondersteuner. Van BZK mogen gemeenten verwachten dat zij door de brede doeluitkering, vrij zijn te bepalen hoe deze uitkering wordt ingezet. Door deze beleidsvrijheid is er ruimte voor gemeenten om van onderop nieuwe ideeën te ontwikkelen. Daarnaast brengt BZK informatie en 'good practices' bijeen en stelt het ministerie deze kennis en ervaring beschikbaar voor elke gemeente. Hiermee faciliteert het ministerie van BZK, de GSB-steden bij de uitvoering van de GSB-convenantsperiode. Het ministerie van BZK heeft hiervoor de website www.grotestedenbeleid.nl gebouwd en een kenniscentrum 'Grote Steden' opgericht. Het kenniscentrum bestaat uit een kabinetsbrede website. Hiermee wordt uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van het grote stedenbeleid tussen steden en departementen bevorderd. Het kenniscentrum wordt gefinancierd door zowel de grote steden als BZK. Iedere stad heeft één centraal aanspreekpunt voor het kenniscentrum, de GSB coördinator. Door deze betalingsverplichting en het centrale aanspreekpunt committeren steden zich aan dit centrum. Het kenniscentrum wordt volgens de beleidsmedewerker goed onder de aandacht gebracht en het draagvlak is groot. Het heeft volgens hem een toegevoegde waarde voor gemeenten.

Een laatste verplichting is dat BZK zich zal inspannen voor de vermindering van regels en het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving. De beleidsmedewerker geeft in onze gesprekken aan dat het voor BZK-medewerkers best moeilijk is om deze andere rol op zich te nemen. Er is volgens de GSB medewerker nog steeds een grote behoefte aan controle op de GSB-middelen. Dit komt omdat het nu voelt alsof BZK er geen invloed meer heeft op de besteding van de gelden. De behoefte om de hoe-vraag in te vullen is nog steeds aanwezig. Een (cultuur)verandering heeft tijd nodig.

5.3 Politieafspraken

De politie valt politiek bestuurlijk onder het ministerie van BZK. Met de regionale politiekorpsen zijn prestatieafspraken in het 'Landelijk Kader Politie 2003-2006' opgenomen voor wat betreft het terugdringen van het aantal veelplegers. De resultaatafspraken gaan over meetbare factoren en zijn output-gestuurd. Per politiekorps wordt afgesproken hoeveel (in aantallen) veelplegers er per korps moeten worden opgepakt. De politie werkt met afvinklijsten verdeeld over de verschillende bureaus. De politie legt aan het eind van de periode waarop de afspraken gemaakt zijn, verantwoording af bij het ministerie van BZK over de behaalde resultaten. Sancties en beloningen volgen bij respectievelijk niet of wel behaalde afspraken. De politie geeft richting gemeente advies die op haar beurt de regie voert. Het thema veelplegers in relatie tot de politie is volgens een beleidsmedewerker bij de directie politie vanuit het perspectief van BZK op landelijk niveau goed ingebed. De resultaten laten zien dat prestatieafspraken maken op dit thema zeer succesvol kan zijn. Het ministerie van BZK ondervindt op dit thema geen sturingsproblemen. Er zijn volgens de beleidsmedewerker politie ook geen aanwijzingen dat

prestatieafspraken hier een negatieve invloed hebben op de relatie tussen politie en het departement.

Het dossier jeugdcriminaliteit binnen BZK in relatie tot de politie staat nog in de kinderschoenen volgens dezelfde beleidsambtenaar. Dit thema zou vanuit het perspectief van BZK door BZK meer moeten worden opgepakt. Er wordt hier momenteel wel aan gewerkt en in het nieuwe 'Landelijk Kader Nederlandse Politie' 2007 zijn de jeugdige veelplegers als belangrijk thema opgenomen. Het streven is dat korpsen hun werkwijze hiertoe verbeteren. Momenteel wordt er binnen het rijk (trekker hiervan is het ministerie van VWS) gewerkt aan een landelijk protocol betreffende het zorgtraject. Het streven is één dossier per kind omdat jeugdinstanties vrij autonoom en langs elkaar heen werken. Elk bureau heeft een eigen dossier dat niet of nauwelijks wordt uitgewisseld. Er is geen gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook met de politie zou volgens de beleidsmedewerker hiertoe afspraken gemaakt moeten worden.

5.4 De regiehoudersfunctie (project Veilige Gemeenten)

Zoals in hoofdstuk 2 is geschetst heeft het kabinet Balkenende in het veiligheidsprogramma sterker aangezet op de regierol van op het terrein van integrale veiligheid. De regie op het gebied van integrale veiligheid heeft het kabinet bij de gemeente neergelegd omdat de gemeente volgens het kabinet het beste in staat is om integraal belangen af te wegen, prioriteiten te stellen, en lokaal maatwerk te realiseren en te zorgen voor samenhang tussen veiligheids- en andere beleidsterreinen. BZK faciliteert gemeenten in de uitoefening van haar regierol door bijvoorbeeld (het subsidiëren van) voorlichting, handreikingen en expertiseontwikkeling. Dit gebeurt veel in samenwerking met de VNG.

Sturingsinstrumenten die BZK faciliteert en die wij tijdens ons onderzoek zijn tegengekomen zijn (Veilige Gemeenten, 2007):

- *kernbeleid veiligheid, handreiking voor gemeente*: een methode die gemeenten ondersteunt in het ontwikkelen van het integrale veiligheidsbeleid;
- *diagnose-instrument*: met dit instrument kunnen gemeenten bepalen hoe het integrale veiligheidsbeleid ervoor staat en op welke punten het versterkt dient te worden;
- *format voor de veiligheidsnota*: de format biedt een modelopbouw van de lokale kadernota en geeft per hoofdstuk en paragraaf aan hoe deze ingevuld kan worden;
- *modelconvenant voor samenwerking in het kader van Integraal Veiligheids Beleid*: het convenant onderstreept de intentie van de partijen om het proces tot een goed einde te brengen. Vooral wanneer er geen institutionele, hiërarchische afdwinging van prestaties mogelijk is, heeft een convenant meerwaarde, partijen voelen zich meer gebonden aan gemaakte afspraken. Partijen committeren zich aan een convenant, ze kunnen hier niet aan gehouden worden maar wel op gewezen worden;
- *richtingwijzer voor de samenstelling van de werkgroep*: met deze richtwijzer kan via een eenvoudige, stapsgewijze procedure zicht verkregen worden op een bij de gemeente passende samenstelling van de werkgroep op het terrein van integrale veiligheidsonderwerpen.
- *(voorlichtings)Flyer voor het informeren van externe werkgroepleden*.
- *website www.veilige gemeenten.nl* waarop algemene informatie en informatie over bovengenoemde instrumenten te vinden zijn.

De bovengenoemde producten waarmee BZK de gemeenten tracht te faciliteren is volgens de beleidsmedewerker VNG binnen BZK gericht op de midden- en kleinere gemeenten. Den Haag maar ook de andere drie grote steden (Utrecht, Rotterdam en Amsterdam) hebben vaak zelf de expertise in huis en zijn eerder koploper waarbij het rijk de grote steden in deze volgt. Dit is ook

een punt die door beleidsmedewerkers van de BSD is aangedragen. Zij vinden dat gemeenten meer kennis hebben dan BZK. Ze vinden dat BZK actiever beschikbare kennis moet delen op een structurele wijze. De G4 heeft in onderlinge samenwerking al een structuur opgezet om kennis te delen. Daar hebben ze aldus beleidsmedewerkers van de BSD geen BZK voor nodig. BZK kan wel van hun leren, door de kennis te gebruiken voor kleinere gemeenten.

Het kabinet heeft nadrukkelijk de regiefunctie bij de gemeenten neergelegd. Zoals eerder genoemd zijn er geen extra middelen voor het uitoefenen van regie gegeven. Ook hebben gemeenten geen wettelijke bevoegdheden gekregen om de regiefunctie krachtiger in te zetten. Samenwerking moet dan ook gebeuren op basis van goodwill van betrokken actoren. De rol van BZK is hierbij een faciliterende rol, namelijk gemeenten zo goed mogelijk ondersteunen in haar regierol. Maar uit diverse gesprekken met beleidsmedewerkers binnen BZK blijkt dat dit niet zo eenvoudig is. Want loslaten houdt voor hun gevoel in dat ze een deel van de controle kwijtraken, waardoor gemeenten ten opzichte van het departement een nog grotere kennisvoorsprong opbouwen. En er zijn formeel geen extra financiële middelen beschikbaar gesteld om gemeenten in hun regierol te ondersteunen.

Beleidsmedewerkers binnen BZK geven aan dat zij signalen krijgen dat sommige gemeenten niet goed in staat zijn hun regierol op het terrein van integraal veiligheidsbeleid te vervullen. Ook heeft het ministerie diverse studies laten uitvoeren op het terrein van integraal veiligheidsbeleid waaruit bleek dat gemeenten knelpunten ondervinden in de uitoefening van haar regierol op dit terrein. Uit voortgangsrapportages van het Veiligheidsprogramma blijkt dat veel activiteiten op schema liggen en er goede resultaten worden bereikt. Het lokale veiligheidsbeleid wordt door steeds meer gemeenten op gestructureerde wijze met een lange termijnvisie ontwikkeld. Aan de andere kant blijkt dat activiteiten niet worden behaald. Gemeenten geven aan bij beleidsmedewerkers van BZK dat ze wel *'willen'* maar niet *'kunnen en kennen'*. Met *'willen'* bedoelen ze de mate waarin de gemeente of partners prioriteit geven aan veiligheid en een integrale veiligheidsaanpak. Bij *'kennen'* gaat het om de vraag of de gemeente en de partners over voldoende expertise en competenties beschikken. Bij *'kunnen'* staan twee vragen centraal. Zijn de partners in staat bij te dragen aan een systematische en integrale veiligheidsaanpak en beschikken zij over voldoende ruimte om lokale prioriteiten te stellen en maatwerk te leveren? Met andere woorden beschikt de gemeente over voldoende mogelijkheden c.q. instrumenten om partners aan te sturen? (Andersson Elffers Felix, 2005). Het ministerie van BZK heeft weinig overzicht hierop en kan daardoor het *'niet-kunnen'* (formele sturingsinstrumenten) van gemeenten niet goed doorgronden. Vanuit de perceptie van BZK is de wijze waarop regie c.q. integraal veiligheidsbeleid wordt gestuurd binnen gemeenten te vrijblijvend.

5.5 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Het CCV is in 2004 opgericht. De oprichting van dit centrum stond aangekondigd in het veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving'. Het centrum is een bundeling van de bestaande kenniscentra, stichtingen en steunpunten van de ministeries van BZK en Justitie: als stichting Nationaal Centrum voor Preventie, Informatiepunt Lokale Veiligheid, en andere. Beide ministeries vonden bundeling noodzakelijk om samenhang tussen instrumenten op het veiligheidsterrein te bevorderen en hiermee de gemeenten beter te kunnen faciliteren. Beide ministeries financieren het centrum (BZK, Justitie, 2004) .

De beleidsmedewerker 'veilige gemeenten' vertelt dat met het CCV is afgesproken dat zij de communicatiefunctie op het gebied van integraal veiligheidsbeleid op zich neemt. Hiertoe is besloten omdat de informatievoorziening vanuit het ministerie richting gemeenten moeizaam

verloopt. Beide weten de weg niet altijd goed naar elkaar te vinden, zo zijn ze niet voldoende "on speaking terms" met elkaar. Goede signalen bereiken het ministerie van BZK hierdoor niet. Het ministerie wil hiermee als facilitator een rol te kunnen spelen door best practices te bundelen en gemeenten te helpen met het uitvoeren van integraal veiligheidsbeleid. Een probleem dat de medewerker aankaart is dat de afspraken die met het CCV zijn gemaakt niet altijd worden nagekomen en uitgevoerd. Hierdoor worden kansen voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten niet goed benut.

5.6 Het Gemeentefonds

Door de integrale en trajectmatige aanpak van het integrale veiligheidsbeleid hebben veel gemeenten de organisatie moeten herstructureren door het creëren van een coördinerende veiligheidsafdeling. Om dit bewerkstelligen is vanuit de wet geregeld dat gemeenten middelen ontvangen uit het gemeentefonds, een fonds waarin het rijk jaarlijks een deel van de belastingopbrengst stopt en verdeelt over de gemeenten. Deze inkomsten mag de gemeente naar eigen inzicht besteden over in de wet bepaalde taakgebieden, zoals veiligheid. Naast inkomsten uit het gemeentefonds ontvangen de gemeenten zogenaamde doeluitkeringen van het rijk, uitkeringen voor een vast omschreven doel zoals openbaar vervoer of het GSB. Het gemeentefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën. De twee ministers stellen jaarlijks de verdeling van de uitkeringen over de gemeenten vast (Financiën, 2007).

Voor het uitvoeren van het lokale integrale veiligheidsbeleid, de regiefunctie en daarmee samenhangend de aanpak van veelplegers en doorstromers is, naast GSBIII, geen extra brede doeluitkering gecreëerd, maar zijn gemeenten aangewezen op het gemeentefonds (Cebeon, 2006). Dit heeft tot gevolg aldus een beleidsmedewerker bij BZK, dat BZK geen financiële middelen in handen heeft om dit beleid sturen. Met andere woorden het rijk heeft geen doorzettingsmacht ten aanzien van de implementatie van het integrale veiligheidsbeleid. BZK heeft aangegeven dat het zonder financiële middelen moeilijker is om druk op gemeenten te leggen. BZK heeft hier onderzoek naar gedaan naar de uitgaven van gemeenten op het terrein van openbare orde en veiligheid over de periode 2001-2005. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat gemeenten extra uitgaven hebben gemaakt in de sfeer van beleids-/planvorming integrale veiligheid. Deze extra uitgaven vormen circa een vijfde deel van de uitgavenstijging aan Openbare Orde en Veiligheid tussen 2001 en 2005. Het betreft daarbij met name de uitgaven aan beleidsmedewerkers/coördinatoren integraal veiligheidsbeleid en het opstellen van veiligheidsplannen. (Cebeon, 2006) Ook bleek uit dit onderzoek dat er nog grote verschillen zijn tussen gemeenten onderling en dat veel gemeenten nog geen centrale afdeling veiligheid hebben ingericht en dus geen goed overzicht hebben over het veiligheidsbeleid binnen de gemeente. Behalve het al dan niet beschikken over een coördinerende afdeling zijn gemeenten nog zoekende naar de juiste vorm voor de regie. Eén en ander geeft aan dat de ontwikkelingen op dit beleidsterrein nog niet zijn uitgekristalliseerd en dat BZK hierin niet kan sturen vanwege de autonome positie van gemeenten ten aanzien van het gemeentefonds (Cebeon, 2006).

5.7 Samenwerking BZK en gemeente Den Haag

In dit onderzoek hebben we niet alleen stilgestaan bij de samenwerking tussen lokale partners maar we hebben ons ook gericht op de samenwerking tussen de gemeente en het rijk. In de volgende paragrafen zetten we de soms uiteenlopende beelden die wij hebben geconstateerd, uiteen van zowel de gemeente Den Haag (BSD) als beleidsmedewerkers van BZK.

5.7.1 GSB

De gemeente Den Haag ontvangt extra domeingelden ten behoeve van haar lokale veiligheidsaanpak in het kader van het GSBIII. De gemeente geeft zelf haar prestatiecriteria aan. Door de 0-meting kan BZK bezien of de prestatiecriteria voldoende ambitieus zijn. De beleidsmedewerkers van de gemeente Den Haag hebben een aantal problemen beschreven die zij ondervinden met het GSB. Den Haag ontvangt signalen vanuit kleinere gemeenten dat lokale problemen binnen de grote steden doorschuiven naar randgemeenten (waterbedeffect) die niet in aanmerking komen voor de brede doeluitkering in het kader van het GSB. Wanneer de veelpleger verhuist naar een randgemeente valt de veelpleger buiten het programma van Den Haag. De randgemeente ontvangt geen middelen vanuit het GSB en heeft vaak zelf geen middelen voor een vergelijkbare aanpak. Deze randgemeenten zijn aangewezen op financiële middelen uit het gemeentefonds. Het risico dat wordt gelopen is dat de verpleger kan terugvallen in oude gewoonten. Wanneer Den Haag dit probleem aankaart bij BZK is BZK van mening dat gemeenten onderling op dit punt beter moeten samenwerken en dat dit ook is opgenomen in het convenant. Dit is volgens de gemeente Den Haag makkelijker gezegd dan gedaan.

Een andere klacht van de gemeente Den Haag is dat het GSB te bureaucratisch is. Dit speelde met name in het begin van GSB I en II. In GSB III is geprobeerd dit zoveel mogelijk te beperken. Vanuit de perceptie van BZK is het al beter geworden, maar gemeenten klagen nog steeds over teveel verantwoordingsregels. De gemeente Den Haag vindt aan de ene kant dat GSBIII nog steeds teveel regels bevat waaraan ze moet voldoen. Ook de verantwoording die over de besteding moeten worden afgelegd bevat veel regels en kost veel tijd. Aan de andere kant onderkent Den Haag dat er slechts twee momenten zijn die extra inspanningen vergen van de gemeente, vooraf en achteraf. Naar verhouding met de extra middelen die de gemeente ontvangt is dit relatief in relatie tot de extra tijd en capaciteit van de gemeente.

Bovendien is men binnen de BSD van mening dat het GSB te generiek is. De doelstellingen moeten voor vier jaar worden vastgelegd maar deze doelstellingen veranderen in de loop der tijd en zijn dan niet meer representatief. Volgens Den Haag speelt het GSB hierop niet voldoende in. Dit leidt tot een set van prestatieafspraken die niet meer aansluiten op de werkelijkheid. Het beeld van BZK hierbij is dat ze dit probleem hebben ondervangen door middel van de mid-term review waar gemeenten resultaten kunnen bijstellen. Den Haag heeft echter een programmabegroting, waarin de GSB-doelstellingen zijn verwerkt. Het is erg lastig om dit aan te passen

Een ander probleem dat zowel door BZK wordt herkend als door de gemeente Den Haag is het punt van de inhoudelijkheid van afspraken. Het effect van veiligheid is moeilijk meetbaar en daardoor zullen veel van de prestatie-indicatoren ook "moeilijk" liggen bij gebruiker en maker van de afspraken. Het risico hierbij is dat door gemeenten weinig waarde wordt geschonken en alleen meegaan in deze afspraken om middelen te ontvangen.

5.7.2 Innovatieafspraken

Volgens een beleidsmedewerker BSD is het ministerie van BZK het departement van de coördinatie. Volgens de medewerker moet BZK, als BZK wil dat gemeenten aan regievoering gaan doen, daarin ook faciliteren en niet teveel inhoudelijk meer willen sturen. En dat hoeft niet alleen met geld te zijn. De medewerker vindt dat BZK ook kan investeren in het verbeteren van de contacten met gemeenteambtenaren of door randvoorwaarden te creëren waarbinnen problemen makkelijker bij BZK aangemeld kunnen worden. Nu heeft hij nog vaak het idee dat lokale problemen niet door het departement worden opgepakt. Nadat ze zijn aangekaart wordt

er vervolgens niets meer mee gedaan en voelt niemand zich binnen BZK zich verantwoordelijk voor het probleem.

Een voorbeeld dat door beleidsambtenaren van de BSD naar voren is gebracht is het faciliteren van uitwisseling van informatie tussen gemeenten onderling. Den Haag heeft zelf een mooi cliëntvolgsysteem ontwikkeld, maar op het moment dat een veelpleger naar Amsterdam vertrekt moet het ook eenvoudig mogelijk zijn om deze informatie te sturen naar Amsterdam. Hierbij kan BZK nog veel meer betekenen dan ze nu doet. Daarnaast vindt hij dat het departement meer open moet staan voor nieuwe ideeën en moet er meer duidelijkheid komen over de financiële stromen met betrekking tot innovatieve ideeën. Het zou fijn zijn wanneer een gemeente een nieuw idee heeft ontwikkeld, ze hiervoor financiering en support zou krijgen van BZK. Dit gebeurt nu nog te weinig in de praktijk, waardoor goede ideeën binnen de BSD niet verder opgepakt kunnen worden omdat er een gebrek is aan financiële middelen hiervoor.

BZK aan haar kant moet volgens onze geïnterviewden zich meer een rol gaan toedichten van kennisverzamelaar en verdeler. In de huidige situatie hebben de beleidsmedewerkers van de BSD het gevoel dat ze zowel op het gebied van kennis als nieuwe ontwikkelingen voorlopen op andere gemeenten maar ook op BZK. Hierdoor worden ze erg vaak gevraagd voor het geven van presentaties en dergelijke. De beleidsmedewerkers vinden het een taak voor BZK, om actief en gestructureerd te komen tot kennisverzameling, bewerking en uitwisseling.

BZK heeft in een interview aangegeven deze beelden voor een deel te herkennen. BZK heeft nog moeite met het loslaten van het beleid. Dit komt ook doordat ze te weinig contacten heeft met gemeenten, waardoor loslaten moeilijk is. Wel wordt door middel van kenniscentra geprobeerd gemeenten te ondersteunen door het bundelen van kennis en deze op een bruikbare manier beschikbaar te stellen.

5.7.3 Informatie-uitwisseling

Informatievoorziening tussen actoren in het speelveld wordt door de kernspelers als een groot probleem ervaren, dit geldt voor zowel gegevensuitwisseling op lokaal, regionaal en nationaal niveau (Andersson, Elffers, Felix, 2006). Iedere instelling hanteert zijn eigen dossier, waardoor er geen sprake is van gegevensuitwisseling. Hierdoor ontstaat een hoop extra afstemming. Wanneer actoren dan wel proberen samen te werken stuiten ze op privacy wetgeving. BZK moet hier volgens beleidsmedewerkers BSD meer faciliterend sturen, door bijvoorbeeld gegevensuitwisseling tussen gemeenten gemakkelijker te maken.

Volgens de gemeenteambtenaren van de BSD weet BZK onvoldoende wat er leeft binnen gemeenten. Dit komt volgens beleidsambtenaren van BZK doordat de communicatie richting gemeenten moeizaam verloopt. Ze hebben volgens zichzelf niet voldoende ingangen bij de gemeente om te weten wat er speelt. Een beleidsambtenaar binnen BZK geeft aan dat de communicatie vanuit het collega-departement waarmee samen het veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving' is opgesteld, het ministerie van Justitie, nog moeizamer verloopt omdat Justitie nooit echt gericht is geweest op de lokale overheid. Dit zou nu juist in het kader van het integrale veiligheidsbeleid wel het geval moeten zijn. Bovendien vindt de beleidsmedewerker bij BZK, dat BZK onvoldoende overzicht heeft welke partners zich in het lokale netwerk bevinden, en welke betekenis de samenstelling van het netwerk heeft op het beleid. Ook het overzicht van rijksbrede beleidsbundels ontbreekt, waardoor de kans op tegenstrijdig beleid toeneemt. Volgens de beleidsmedewerkers bij de BSD is het niet-hebben van de juiste ingangen bij gemeenten vooral aan het ministerie zelf te wijten. Volgens de gemeente zou het ministerie meer op het uitvoerende werkvloerniveau moeten meekijken om

kennis op te doen waarmee ze aan de slag kunnen. Het departement zou zich meer moeten leiden in haar beleid door de ervaringen vanuit de uitvoering.

5.7.4 Verkokering

In zowel de gesprekken die we hebben gevoerd op lokaal niveau als op nationaal niveau wordt interdepartementale samenwerking als een knelpunt voor een goede beleidsuitvoering benoemd. De beleidsambtenaren binnen BZK geven aan dat met betrekking tot de aanpak van veelplegers een gecompliceerd beeld van samenwerking op nationaal niveau bestaat. De strafrechtelijke aanpak van een veelpleger valt onder het ministerie van Justitie. Veel veelplegers zijn echter ook drugsverslaafd. De verslaafdenzorg is onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en tot slot hebben veel verslaafde een uitkering, schulden, geen woning enz. De aanpak van deze problemen valt onder respectievelijk het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Er vindt interdepartementaal veel afstemming plaats die volgens de beleidsmedewerkers binnen BZK meestal afdoende werkt. Toch zijn we een voorbeeld tegengekomen in ons onderzoek waar de afstemming niet afdoende werkt. Deze signalen zijn afkomstig van de beleidsmedewerkers van de gemeente Den Haag. Een voorbeeld daarvan is de bezuinigingen op de reclassering die beleidsinhoudelijk onder het ministerie van Justitie valt. De reclassering is onderdeel van de ketenaanpak veelplegers en maakt dus deel uit van het integrale veiligheidsbeleid. Het ministerie van Justitie heeft besloten de reclasseringstaken onder verantwoordelijkheid van de gemeente te laten vallen die hiervoor geen extra middelen hebben ontvangen. De schakels van de veiligheidsketen zijn hierdoor niet in evenwicht. Er is hier volgens beleidsmedewerkers van BSD sprake geweest van een slechte afstemming tussen BZK en Justitie. BZK herkent het probleem maar geeft aan hier niet veel aan te kunnen doen omdat het een beleidsverantwoordelijkheid is van Justitie. Bij de BSD leidt deze houding van BZK wel tot de nodige frustraties omdat ze het gevoel hebben dat hun problemen niet serieus worden behandeld op nationaal niveau.

Op het gebied van jeugdzaken is in 2003 een samenwerkingsverband gestart tussen verschillende departementen, genoemd 'Operatie Jong'. 'Operatie Jong' is een samenwerkingsverband tussen verschillende departementen, VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK die er onder meer op gericht is om meer samenhang in het jeugdbeleid te bewerkstelligen. 'Operatie Jong' heeft de opdracht meegekregen om de sturingsproblemen op nationaal niveau in kaart te brengen zodat de jongeren beter worden geholpen en met name de betrokken organisaties eenduidiger worden aangestuurd vanuit het rijk. De problemen op het gebied van Jeugdzorg worden herkend door de beleidsambtenaren binnen BZK. De beleidsambtenaren geven wel aan dat Jeugdzorg maar voor een heel klein gedeelte raakvlak heeft met het BZK-beleid. Hierdoor nemen ze wel deel aan allerlei overleggen van "Operatie Jong", maar heeft BZK (nog) niet een heel actieve rol op dit vlak.

5.8 Tot slot

In de bovenstaande paragrafen hebben we een aantal sturingsinstrumenten beschreven waar BZK gebruik van maakt in haar sturing richten lokaal bestuur. Er zijn in verschillende beleidsdocumenten de intenties beschreven om een faciliterende en coördinerende rol te vervullen. De door ons beschreven instrumenten geven verschillende vormen van sturing aan. We zullen hier in de analyse nog nader op ingaan. Een probleem dat zowel door beleidsmedewerkers op nationaal niveau, als door beleidsmedewerkers op lokaal niveau verschillende keren onder de aandacht wordt gebracht is het probleem van de verkokering en de gefragmenteerde samenwerking. Dit maakt sturing vanuit BZK complex en dat vertaalt zich uiteraard ook door naar lokaal niveau, waar het gevoel heerst dat “iedereen maar wat doet op departementaal niveau”. In het volgende hoofdstuk maken we een analyse op basis van het beoordelingskader en de bevindingen uit het empirisch onderzoek.

6 Analyse

6.1 Sturing

Sturing vindt plaats op verschillende niveaus binnen en tussen overheden. In de praktijk zien we verschillende sturingsvormen terugkomen, door elkaar en soms tegenstrijdig aan elkaar. Binnen de nationale overheid wordt geprobeerd zoveel mogelijk samen te werken op de thema's veelplegers en doorstromers, maar in de praktijk blijkt toch dat dit lastig is. Vaak zijn verschillende departementen betrokken bij dit soort omvangrijke dossiers. De onderlinge afstemming tussen ministeries is vaak niet optimaal. Diverse malen is in interviews het begrip verkokering genoemd, ofwel problemen in de samenwerking. Uit ons onderzoek blijkt dat de regie op papier is belegd bij één ministerie. Zo is het ministerie van Justitie "leading" op het terrein van de aanpak veelplegers. In de praktijk hebben meerdere departementen de regie op onderdelen van een dossier. Ondanks overlegvormen op nationaal niveau, zijn de beleidsgrenzen per ministerie vaak niet duidelijk. Voor decentrale overheden is het dan niet duidelijk bij wie ze terecht kunnen met lokale problemen. Eén van de gevolgen daarvan is dat problemen gemeld worden bij iemand binnen de rijksoverheid, maar vervolgens wordt er niets mee gedaan. Of de terugkoppeling laat lang op zich wachten door de langdurige afstemmingsprocedures op nationaal niveau. Het komt zelfs voor dat geen terugkoppeling wordt gegeven. Vanuit de optiek van de gemeente heeft BZK ook geen duidelijke visie over de problematiek rond veelplegers en de doorstromers. Omdat veel departementen met de problematiek bezig zijn, ervaart de gemeente dat zij vanuit verschillende invalshoeken op verschillende manieren wordt aangestuurd. Hierdoor ontstaat het gevoel dat er niet één visie vanuit het rijk is op de problematiek. BZK is van mening dat deze visie is neergelegd bij het ministerie van Justitie ten aanzien van het veelplegersbeleid. Het ministerie van Justitie is "leading" op dit gebied, het ministerie van BZK volgt Justitie in deze en heeft een adviserende rol. De beelden die de gemeente heeft over regie en visie bij het rijk, geven aan dat er veel onduidelijkheid is over rollen en bevoegdheden op nationaal niveau.

6.1.1 Vormen van sturing tussen BZK en de gemeente Den Haag

In de relatie tussen de gemeenten (decentrale overheid) en het ministerie van BZK zien we een aantal vormen van sturing. Beleidsvisies worden centraal geformuleerd in een breed kader. Vervolgens wordt hier decentraal invulling of navolging aan gegeven. (bijvoorbeeld 'naar een veiliger samenleving' versus naar een 'een veilig Den Haag' en 'Operatie Jong' versus de 'Haagse Operatie Jong'.) Er is hier sprake van sturing op hoofdlijnen. Daarnaast hebben we ook gezien dat de intenties bij BZK vaak zijn om op een moderne manier te sturen, door zoveel mogelijk uitvoering over te laten aan de gemeente. Er is in dit geval vooral sprake van financiering via het gemeentefonds waarbij de gemeente zelf de besteding kan bepalen. Dit geeft de gemeente autonome macht ten opzichte van BZK. Via doeluitkeringen of GSB-gelden kan BZK gericht sturen. Bij het GSB is de intentie om te sturen op hoofdlijnen. BZK bepaalt alleen nog maar aan welke thema's het geld moet worden besteed en de gemeente is vrij om hier naar eigen inzicht een invulling aan te geven. Uit ons onderzoek blijkt wel dat BZK het idee heeft dat ze gemeenten op deze manier vrijheid geeft, terwijl gemeenten nog steeds klagen over de administratieve lasten bij het GSB, teveel regeltjes. Vooral in de checks en balances (veel verantwoording) wordt het GSB nog als klassieke sturing ervaren. Er is geen sprake van faciliterende sturing door BZK en er zijn weinig faciliteiten om te kunnen sturen. BZK stuurt eerder aan de hand van command en control of sturing op hoofdlijnen. Ons beeld hierbij is dat het beleid zoals bedoeld, namelijk op een moderne manier sturen niet strookt met de praktijk, die eigenschappen heeft van sturing op basis van command and control. Beleidsambtenaren

van BZK geven ook toe dat het moeilijk is om de controle op het beleid los te laten. Aan de ene kant wordt beleid dan wel opgezet als selectieve sturing of misschien zelfs faciliterende sturing, maar aan de kant van de checks and balances worden die vrijheden dan weer ingeperkt, door er allerlei verantwoordingsregels aan te koppelen.

6.2 Netwerken, ketens en regie

Het netwerk rond veelplegers en doorstromers bestaat uit veel betrokken organisaties op nationaal en op decentraal niveau. Dit onderzoek heeft zich deels gericht op het lokale netwerk, de organisaties die betrokken zijn voor de uitvoering van het beleid. We hebben gekeken naar het netwerk, de keten en de regie.

6.2.1 Het netwerk

Den Haag werkt op lokaal niveau intensief samen met andere spelers op het terrein van veelplegers en doorstromers. De meest directe netwerkpartners van de gemeente zijn de politie, het OM, Parnassia, Bureau Jeugdzorg, Reclassering en Raad van de Kinderbescherming. Samenwerking vindt plaats op initiatief van de gemeente, maar wordt door andere betrokkenen als noodzakelijk en nuttig ervaren. De gemeente heeft hierin de regierol duidelijk naar zich toegetrokken door in de aanpak veelplegers en doorstromers bewust de samenwerking op te zoeken en dit formeel vast te leggen in diverse overleggen en convenanten. Er is bewust gekozen voor een ketenaanpak veelplegers en doorstromers om de processen van diverse actoren optimaal op elkaar aan te laten sluiten. Hierbij wordt veel aandacht geschonken aan het uitwisselen van gegevens over cliënten in de keten, zodat iedereen van elkaar op de hoogte is. De gemeente is een dominante speler in het netwerk. Ze trekt veel initiatieven naar zich toe. Ze kan dit ook doen omdat ze een grote en professionele ambtelijke staf tot haar beschikking heeft. Dit wordt door andere partijen niet als hinderlijk ervaren, maar de intensieve overlegstructuur leidt wel tot werkdruk bij andere actoren, die minder ondersteuning tot hun beschikking hebben.

Den Haag heeft zich kunnen ontwikkelen doordat ze extra middelen krijgt uit het GSB-fonds. Door deze extra middelen heeft de gemeente richting bijvoorbeeld Parnassia een duidelijk machtsmiddel in handen, namelijk geld om de opvangtrajecten van Parnassia te financieren. Daar waar de gemeente geen financiële middelen tot haar beschikking heeft, zoals bij de bureaus Jeugdzorg (worden aangestuurd door de provincies) en het OM (Justitie en privacywetgeving) verloopt de samenwerking minder makkelijk. Dit heeft niet te maken met gebrek aan goede wil, maar meer met verschillende interpretaties van wetgeving, zoals de privacywetgeving in relatie tot het uitwisselen van dossierinhoud in het netwerk. Binnen het netwerk van de bovengenoemde actoren verloopt de samenwerking redelijk goed. We hebben geen signalen gekregen dat er binnen de gemeente Den Haag behoefte is aan wettelijke doorzettingsmacht. Samenwerken op basis van wederzijds vertrouwen heeft de voorkeur. We zien met name de knelpunten in het netwerk ontstaan daar waar dit netwerk andere netwerken raakt om samen te werken. De reclassering heeft bijvoorbeeld veel te maken met woningbouwverenigingen. De voortgang van de reclassering op een dossier kan daarvan afhankelijk zijn. Woningbouwverenigingen vallen niet onder de aansturing van de gemeente en samenwerking is dan deels afhankelijk van goodwill.

6.2.2 De ketenaanpak

De ketenaanpak veelplegers is een goed functionerend netwerk dat al een aantal jaren zijn dienst bewijst. De procesmatige keten insteek heeft goed gefunctioneerd. Alle partijen streven erna om de processen rond veelplegers goed op elkaar aan te laten sluiten. De aanpak van jeugd is recentelijk opgepakt, niet alleen rondom jeugd en veiligheid maar in bredere zin. De

gemeente is een Haagse Operatie Jong gestart waarin een vijftal domeinen rond jeugd worden onderscheiden. Een van deze domeinen is jeugd en openbare orde. Gelukkig komt maar een klein deel van de jeugd in aanraking met dit domein, namelijk de jongeren die meerdere malen van het rechte pad afwijken. Dit domein heeft aansluiting gezocht bij het netwerk Haagse aanpak veelplegers. De ketenaanpak is hiermee uitgebreid, waardoor er een onderscheid is gemaakt tussen de overleggen over de volwassen veelplegers en overleggen over doorstromers. In de praktijk vinden die overleggen na elkaar plaats, waarbij de kernspelers, die specifiek voor jeugd zijn (Bureau Jeugdzorg en jeugdreclassering) later aanschuiven.

6.2.3 De gemeentelijke regierol

De BSD binnen de gemeente Den Haag heeft goed haar regierol geclaimd en er gebruik van gemaakt in haar sturing richting haar partners in de veiligheidsketen. De gemeente Den Haag heeft de regie genomen bij het opstellen en vaststellen van een eigen beleidskader dat is afgestemd met alle kernspelers. De gemeente heeft doorzettingsmacht met die partners die een financiële afhankelijkheid hebben ten opzichte van de gemeente (Den Haag als beheersingsgerichte regisseur). Maar met het merendeel van de kernspelers in het netwerk wordt gewerkt op basis van overleg, consensus en goede wil (Den Haag als visionaire regisseur). Het netwerk rond veelplegers en jongeren heeft de regierol van de gemeente geaccepteerd, het wordt als prettig ervaren dat de gemeente de regie heeft genomen. Ons beeld hierbij is dat de acceptatie in het bijzonder wordt bevorderd door de overtuigingskracht en de inhoudelijke beleidskennis van burgemeester Deetman, die bovenop het beleidskader zit. Burgemeester Deetman speelt een dominante rol in de overleggen, met de zogenoemde lijstjes met namen van notoire veelplegers en recentelijk ook doorstromers. De burgemeester houdt per individuele veelpleger de stand van zaken bij en wil van alle netwerkpartners de stand van zaken weten. De regierol is dan met name ook door zijn inzet en betrokkenheid een succes geworden.

In het beleidskader 'naar een veiliger samenleving' is er sterker ingezet op de regierol van gemeenten op het lokale veiligheidsbeleid. In het beleidskader wordt verder als richtlijn genoemd dat de onveiligheid met 20%-25% moet afnemen. De regering probeert op deze manier de gemeente meer vrijheid te geven in haar lokale veiligheidsbeleid. Vervolgens zien we dat er alleen geen extra middelen beschikbaar worden gesteld om de gemeente te faciliteren bij haar regie. De gemeenten krijgen geen extra geld. Sterker nog, bijvoorbeeld de reclassering is van het ministerie van Justitie naar de gemeenten overgegaan zonder extra middelen. Op deze manier vulde Justitie haar taakstelling in en moest de gemeente dit "erbij" doen. De regiefunctie is ook niet wettelijk vastgelegd, waardoor de gemeente een regisseur is zonder doorzettingsmacht. De gemeente heeft ondanks het feit dat ze geen extra middelen heeft gekregen wel gebruik gemaakt van haar regierol. Op onder meer het terrein van de veelplegers is de laatste jaren veel gepresteerd onder de regie van de gemeente. Toch blijkt ook hier vaak wel een afhankelijkheid te zitten die terugvoert op financiële middelen, al is dit in niet altijd het geval. Zoals we in de vorige paragraaf al hebben aangegeven vindt samenwerking ook plaats omdat actoren beseffen dat ze elkaar nodig hebben om de problemen aan te pakken. Den Haag faciliteert het netwerk veelplegers. Ze heeft op haar initiatief het netwerk opgezet en ook de overlegstructuur wordt door BZK georganiseerd. Ze bereiden de vergaderingen voor en verzorgen zaken als stukken en notulen. In die zin zien we een faciliterende rol voor de gemeente.

6.3 Faciliterende sturing

Vanuit het ministerie van BZK wordt geprobeerd te faciliteren met kennis, door bijvoorbeeld best practices uit te werken. Maar hier zien we dat de grote gemeenten zich sneller bewegen dan BZK, waardoor ze eigenlijk altijd een kennisvoorsprong hebben. Dit is niet verwonderlijk omdat de gemeente in haar uitvoerende rol eerder te maken krijgt met de lokale problematiek. BZK erkent dat ze wat kennis betreft over lokale problemen afhankelijk is van de grote gemeenten. De gemeente Den Haag vindt dat zij niet op de juiste wijze door BZK wordt gefaciliteerd in de uitvoering van het beleid. De grote gemeenten hebben meer behoefte aan ondersteuning op het gebied van de ontwikkeling van innovaties door het beschikbaar stellen van financiële middelen en commitment hiervoor vanuit het rijk. Gemeenten hebben vaak goede ideeën maar te weinig geld om dit uit te werken. Goede ideeën stranden vaak omdat BZK ze niet kan of wil ondersteunen omdat ze strijdig zouden kunnen zijn met het beleidskader of omdat de idee zich nog niet heeft bewezen. Daarnaast heeft de gemeente het gevoel dat signalen vanuit de gemeenten niet bij de juiste ingang van het ministerie terechtkomen en dat niemand zich op rijksniveau zich verantwoordelijk voelt voor problemen van één gemeente. Dit roept het gevoel op bij de gemeente Den Haag dat het rijk niet geïnteresseerd is in wat ze doen. Beide partijen weten de weg naar elkaar weten niet optimaal te vinden. Beide partijen herkennen dit punt.

Verder zien we in de praktijk bij BZK de intenties om faciliterend te sturen, maar in de relatie tussen BZK en de gemeente Den Haag zien we het nog weinig terug. Naar onze mening wil BZK wel faciliterend sturen, maar heeft ze uiteindelijk moeite om de controle los te laten, waardoor er uiteindelijk niet faciliterend wordt gestuurd. Dit zien we bijvoorbeeld bij het GSB. De vroegere GSB-programma's waren voorzien van veel regels waaraan een gemeente moest voldoen. Bij het laatste programma is gekozen voor een brede opzet, met nog maar erg weinig inhoudelijke vereisten. Maar er zijn nog steeds een aantal verantwoordingsregels. Hierdoor vinden gemeenten nog steeds niet dat BZK ze faciliteert. Ze moeten nog steeds veel verantwoording afleggen via regels.

6.4 Innovatieafspraken

Innovatieafspraken zijn een instrument die bij faciliterende sturing kunnen worden ingezet. We zien dat het ministerie van BZK onder het GSB een Kennis Centrum Grote Steden heeft opgezet en onder het project 'veilige gemeenten' is het CCV verantwoordelijk voor het bundelen en beschikbaar stellen van lokale kennis. Via het kenniscentrum 'Grote Steden' kunnen gemeenten 'best practices' delen met andere gemeenten. De ideeën worden van onderop (bottom-up) gegenereerd en worden niet door BZK opgelegd. Innovatie werkt immers niet wanneer het topdown wordt opgelegd omdat creativiteit niet kan worden opgelegd. BZK heeft geen afspraken over 'het ten uitvoer brengen van innovaties' gemaakt. Er zijn daarentegen wel afspraken gemaakt om kennisdeling te stimuleren. Dit zijn afspraken over de financiering van het kenniscentrum: zowel het ministerie als de grote gemeenten financieren het kenniscentrum en elke grote stad heeft één centraal aanspreekpunt: de veiligheidscoördinator. Er is hierdoor veel commitment voor het kenniscentrum onder gemeenten, waardoor kennis verspreiding als vanzelf gebeurt. Het ministerie heeft ook anderszins ruimte gegeven voor innovatie. In GSBIII zijn de gemeenten per beleidsbundel vrij om het beleid naar eigen inzicht in te vullen, mits deze past binnen de kaders. Mede door deze beleidsvrijheid kunnen nieuwe ideeën of instrumenten ontstaan. De verantwoording gebeurt door het maken van prestatieafspraken die aan het einde van de GSB periode worden geëvalueerd. Er vindt geen verantwoording plaats over hoe gemeenten het beleid hebben uitgevoerd.

Met het CCV heeft BZK in het kader van het integrale veiligheidsbeleid en het project Veilige Gemeenten afspraken gemaakt om informatie van gemeenten en BZK over integraal veiligheidsbeleid samen te brengen. De afspraken worden echter niet altijd nagekomen door het CCV. Hierdoor wordt informatie over nieuwe ontwikkelingen door gemeenten niet op een efficiënte manier met elkaar gedeeld. BZK heeft geen afspraken gemaakt met gemeenten over haar brengfunctie van informatie zoals wel het geval is onder het GSB. Er is hierdoor geen sprake van dynamiek in het proces omdat BZK afhankelijk is van slechts één partner, het CCV.

Er gebeurt veel op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe instrumenten/ideeën. Innovaties van de gemeente Den Haag worden voornamelijk actief gedeeld met de drie andere grote steden. Dit gebeurt zonder tussenkomst van het rijk. De grote steden faciliteren en delen 'best practices' en 'lessons learned' onderling zelf. De gemeente Den Haag wordt vaak behalve door de drie grote steden ook door overige collega gemeenten benaderd over nieuwe ontwikkelingen zoals de aanpak veelplegers en doorstromers. De gemeente is een goed voorbeeld van hoe het zou kunnen. De gemeente is vaak koploper in de ontwikkeling van innovaties, zoals met het WASD systeem. Het rijk reageert reactief en heeft en in een later stadium zelf een soortgelijk systeem ontwikkeld ten dienste van de gemeenten. Het gevolg hiervan is dat gemeenten die reeds hebben geïnvesteerd deze rijksfaciliteit niet overnemen en er dus niets meedoen. Het nationale niveau loopt qua kennis vaak achter op de grote gemeenten. Dit is niet verwonderlijk aangezien de grote steden in de uitvoering als eerste te maken krijgen met de problematiek. BZK neemt geen faciliterende rol hierin. Terwijl BZK hier juist een betere positie kan innemen door actief de rol van facilitator op dit gebied kan aannemen door bijvoorbeeld het organiseren van communicatieactiviteiten. BZK en de gemeente Den Haag zouden eerder of meer met elkaar aan tafel moeten zitten. BZK kan dan zodoende innovaties en 'best practices' in een vroeg stadium presenteren aan overige gemeenten.

6.5 Prestatieafspraken

Prestatieafspraken maken met aangestuurde organisaties is een instrument die de bestuurder kan ondersteunen bij de controle op de beleidsvoortgang (checks and balances). Prestatieafspraken kunnen worden gemaakt binnen alle vormen van sturing zowel binnen de klassieke vorm van sturen maar ook de moderne variant zoals bij faciliterende sturing. Onder het GSB zijn we dit instrument tegengekomen. BZK wil op de hoogte zijn van waar de grote gemeenten mee bezig zijn om zo haar faciliterende rol vorm te geven. Controle maakt hier onderdeel van uit. BZK wil weten of de gemaakte afspraken gerealiseerd worden met de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Er worden per beleidsdomein en thema's op basis van consensus afspraken gemaakt over de te behalen resultaten. De gemeente formuleert zelf prestatie-indicatoren. Door middel van een nul-meting controleert BZK of de prestatie-indicatoren voldoende ambitieus zijn. De gemeenten hebben de vrijheid om de afgesproken resultaten naar eigen inzicht in te vullen. In relatie tot het innoverend vermogen van de gemeente is deze beleidsvrijheid van groot belang om te voorkomen dat innovatieve initiatieven worden doodgeslagen. Voor de lokale initiatieven heeft BZK het kenniscentrum 'Grote Steden' gefaciliteerd waar gemeenten 'best practices' met elkaar kunnen delen. In het kader van deze faciliteit hebben gemeenten en BZK goede afspraken gemaakt over taken en bevoegdheden. Zo zijn er afspraken gemaakt over de financiering van het kenniscentrum en heeft iedere gemeente één centraal aanspreekpunt.

Met betrekking tot de veelplegersproblematiek heeft de gemeente Den Haag prestatie-indicatoren in het convenant vastgelegd. Dit zijn: het aantal veroordeelde veelplegers, aantal intensieve zorg, aantal aangeboden nazorg en het aantal afgeronde activiteiten nazorg. Met de GSB middelen koopt Den Haag zorg in bij Parnassia en maakt met deze instelling ook weer

afspraken over de te ontvangen middelen en de prestaties die hier tegenover staan. De gemeente Den Haag is van mening dat gezien de lengte van het GSB-convenant van vier jaar, de afspraken te generiek zijn. BZK heeft hiertoe een mid-term review opgenomen waarbij de gemeente interventiemogelijkheden heeft. Echter zal naar onze mening bijstelling van de afspraken slechts gebeuren op het moment dat gemeenten verwachten dat resultaten niet worden behaald en daardoor ook financiële middelen mislopen. Dit is niet in het geval van de gemeente Den Haag in haar aanpak van veelplegers en doorstromers. Deze aanpak heeft zich al succesvol bewezen. Met het afspreken van de prestatie-indicatoren is door de gemeente geen rekening gehouden met de verschuiving van de problematiek naar randgemeenten. In het GSB convenant heeft BZK opgenomen dat de gemeente hiertoe zelf afspraken over moet maken. Volgens de gemeente Den Haag is dit in de praktijk zeer lastig. BZK zou hierin als coördinerend departement een faciliterende rol kunnen spelen.

De prestatie-indicatoren zeggen niets over de kwaliteit van het proces en de organisatie van de gemeente Den Haag zoals de regie op het integrale veiligheidsbeleid. Het instrument prestatieafspraken verschaft BZK geen inzicht hierin. De cijfers 'an sich' zeggen ook niets over het effect van veiligheid. Dit is ook moeilijk meetbaar en daardoor liggen de prestatie-indicatoren "moeilijk" bij gebruiker en maker van de afspraken. Het zicht op de causale verbanden gaat hiermee verloren. BZK ziet alleen de cijfers over de resultaten en maakt eigen verbanden tussen oorzaken en gevolgen met betrekking tot veelplegers en doorstromers. Zowel BZK als de gemeente erkennen dat gemeenten alleen meegaan in deze afspraken om de financiële middelen te ontvangen en er verder weinig waarde aan schenken. Een ander beeld dat aanwezig is bij de gemeente Den Haag is dat de prestatie-indicatoren puur een controlemechanisme van BZK. De gemeente is van mening dat het GSB te veel regeltjes bevat over waar de prestatie aan moet voldoen en de verantwoording hierover. BZK heeft aangegeven dat zij door haar inspanningsverplichting zoals deze is opgenomen in het derde convenant het aantal regels al aanzienlijk heeft gereduceerd.

In de bovenstaande paragrafen hebben we een aantal sturingsinstrumenten beschreven waar BZK gebruik van maakt in haar sturing richting lokaal bestuur. We hebben in al onze gesprekken met BZK niet het beeld gekregen dat BZK een duidelijke visie heeft op sturing richting lokaal niveau. Er zijn in verschillende beleidsdocumenten intenties beschreven om een faciliterende en coördinerende rol te vervullen. Maar in de praktijk zien we hier nog weinig van terug. Ons beeld is eerder dat het departement enerzijds probeert los te laten en anderzijds weer probeert de teugels strakker aan te trekken om zo toch die controle te behouden. De door ons beschreven instrumenten geven ook verschillende vormen van sturing aan. We zullen hier in de analyse nog nader op ingaan. Een ander probleem dat zowel door beleidsmedewerkers op nationaal niveau, als door beleidsmedewerkers op lokaal niveau verschillende keren onder de aandacht wordt gebracht is het probleem van de verkokering en de gefragmenteerde samenwerking. Dit maakt sturing van BZK complexer en dat vertaalt zich uiteraard ook door naar lokaal niveau, waar het gevoel heerst dat "iedereen maar wat doet op departementaal niveau". In het volgende hoofdstuk maken we een analyse op basis van het beoordelingskader en de input van het empirisch onderzoek.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord door antwoord te geven op de deelvragen uit hoofdstuk 1. De beantwoording van deze vragen levert de conclusie van ons onderzoek. Tot slot eindigen we dit hoofdstuk en ons onderzoek met de presentatie van een aantal aanbevelingen op basis van deelvraag vier over de wenselijke vormen van sturing.

7.2 Mogelijke sturingsvormen

In het theoretisch kader hebben we de mogelijke sturingsvormen uitgewerkt aan de hand van beschikbare literatuur. Onze eerste deelvraag luidt "*welke mogelijke sturingsrelaties worden onderscheiden tussen nationale en lokale overheden en tussen gelijkwaardige overheden?*". Sturing tussen gelijkwaardige overheden wordt in de literatuur horizontale sturing genoemd en sturing tussen verschillende overheidslagen wordt verticale sturing genoemd. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige sturing. Bij meervoudige sturing is sprake van interactie tussen beide partijen. We hebben in de literatuur een viertal sturingsmodellen onderkend, van klassieke sturing tot steeds modernere vormen van sturing.

- Command and Control: klassieke eenzijdige topdown sturing
- Sturing op hoofdlijnen: moderne meerzijdige topdown sturing
- Selectieve sturing: moderne meerzijdige topdown sturing
- Faciliterende sturing: moderne meerzijdige bottom-up sturing.

Kenmerkend van klassieke sturing is dat deze eenzijdig plaatsvindt en topdown wordt aangestuurd terwijl in moderne vormen van sturing meerzijdige sturing (interactie/samenwerking) plaatsvindt, zowel topdown als bottom-up.

7.2.1 Verticale sturing, tussen nationale en lokale overheden

Verticale sturing vindt plaats afhankelijk van het aansturingmodel. Bij command en control stuurt de centrale overheid door het eenzijdig vaststellen van beleid en instrumenten. De uitvoering van het beleid vindt een niveau daaronder plaats. Er is sprake van een strakke, gedetailleerde verantwoording, van de decentrale overheid naar de nationale overheid (control). Andere varianten van topdown sturing zijn sturing op hoofdlijnen en selectieve sturing. Het verschil van deze twee varianten ten opzichte van command and control is dat het uitvoerende niveau meer beleidsvrijheid heeft gekregen, hierdoor is er sprake van meerzijdige sturing. De drie sturingsconcepten hebben een gemeenschappelijk kenmerk. Er vindt nog steeds topdown sturing plaats. We hebben in het theoretisch kader gezien dat topdown aansturing steeds meer plaats heeft gemaakt voor moderne vormen van sturing, waarbij ruimte is voor meerzijdige sturing. Taken en bevoegdheden worden steeds lager binnen de overheid belegd omdat er op een lager niveau meer gedetailleerde kennis beschikbaar is over de lokale problematiek. Dit houdt in dat de rol van de centrale bestuurder (het rijk) veranderd. Dit wordt in de theorie faciliterende sturing genoemd.

Dit sturingmodel is gericht op het vergroten van het zelfsturende vermogen van organisaties. Faciliterende sturing richt zich op het ondersteunen van andere actoren om van onderop verandering teweeg te brengen waarbij ruimte is voor initiatief en maatwerk van onderop. Faciliterende sturing onderscheidt zich dus van de overige modellen doordat sturing bottom-up plaatsvindt. De centrale overheid stelt andere overheidsorganisaties in staat om beleid te

sturen. De bestuurder bepaalt nog wel het kader maar dan op een dusdanig hoog abstractieniveau. De aangestuurde organisaties zijn vrij om bottom-up het beleid in te vullen. Dit geeft veel meer beleidsvrijheid voor organisaties. Hierdoor is bij de centrale overheid ook de behoefte ontstaan voor moderne sturingsinstrumenten die ondersteuning biedt aan de faciliterende rol van de overheid. In ons onderzoek hebben we twee instrumenten, innovatieafspraken en prestatieafspraken, uiteengezet die passen onder faciliterende met elk een eigen functie. Innovatieafspraken zijn afspraken die gemaakt worden als het gaat om het vinden van nieuwe wijzen van organiseren en vernieuwing van processen. Door het maken van prestatieafspraken ontstaat transparantie in een organisatie. Door deze transparantie ontstaat er meer inzicht in een organisatie om te bepalen waar vernieuwingen nodig zijn. Met het instrument prestatieafspraken heeft de bestuurder ook een controlemiddel in handen. De aangestuurde partij is verantwoording schuldig aan de bestuurder over de geleverde prestaties. Prestatieafspraken passen echter binnen elke vorm van sturing, afhankelijk van de manier waarop ze worden afgesproken en ingezet.

7.2.2 Tussen gelijkwaardige overheden

Sturing tussen gelijkwaardige andere overheden wordt horizontale sturing genoemd. Dit kunnen zowel overheden op nationaal niveau als uitvoerende organisaties zijn. Sturing op horizontaal niveau vindt plaats binnen zogenoemde netwerken. Een kenmerk van horizontale sturing is dat er geen partij boven de andere partijen staat en daardoor dus niet eenzijdig knopen doorgehakt kunnen worden. Net zoals bij faciliterende sturing is er sprake van meerzijdige bottom-up sturing. Hierbinnen zijn varianten van sturing ontstaan: netwerksturing, ketensturing en regievoering. Deze varianten wijken enigszins van elkaar af en worden gebruikt alwaar behoefte bestaat binnen een netwerk.

Netwerksturing/Procesmanagement houdt dat organisaties samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid in relatie tot een maatschappelijk probleem. Bij het vinden naar oplossingen zijn deze organisaties afhankelijk van elkaar. Sturing vindt dan ook plaats op basis van deze afhankelijkheid. Elke organisatie binnen een netwerk probeert naast het nastreven van het gezamenlijke doel ook eigen doelen na te streven. Hierdoor ontstaan onderhandelingen en strategieën om uiteindelijk op basis van consensus het doel te bereiken. Kenmerkend van deze vorm van sturing is het vaak langdurige onderhandelingsproces.

Ketensamenwerking en/of ketensturing is een bijzondere vorm van netwerksturing, gericht op het optimaliseren van (organisatie)processen. Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, elk gericht op een afzonderlijk doel. De organisaties binnen een keten sluiten eigen taken op elkaar aan. Ketensturing wijkt van netwerksturing af omdat vaak geen sprake meer is van gelijkwaardigheid, maar één actor is leidend. De leidende organisatie probeert anderen over te halen hun dienstverlening aan te laten sluiten op die van de leidende organisatie zodat het proces beter verloopt.

Regievoering is ontstaan doordat bleek dat bij procesmanagement/netwerksturing niemand de bevoegdheden heeft om knopen door te hakken. Regievoering houdt dat één (of meerdere) organisatie(s) wordt aangewezen als regisseur van het netwerk. De regisseur brengt organisatie bij elkaar en stimuleert andere organisatie om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Deze gezamenlijke aanpak kan een procesmatige aanpak zijn zoals bij ketensturing maar dit hoeft niet per definitie de meest wenselijke aanpak te zijn. Een ander verschil met netwerk- en ketensturing is dat de regiehouder op basis van regelgeving of op basis van autonome taken de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van bepaald beleid krijgt. De regiehouder blijft wel afhankelijk van de medewerking van een of meerdere netwerkpartners.

Hiermee zit regievoering op het snijvlak van topdown sturing en bottom-up sturing, en dus verticale en horizontale sturing.

7.2.3 Conclusie mogelijke sturingsrelaties

In de literatuur hebben we verschillende modellen benoemd. Er is niet een model beter dan het andere model. Afhankelijk van de situatie en de relatie moeten keuzes worden gemaakt over het te hanteren sturingsmodel. Belangrijk is hierbij om vooraf goed na te denken over de inzet van instrumenten, dit bepaalt vaak het type sturingsrelatie. Daarnaast is het afhankelijk van het doel wat de aansturende organisatie nastreeft welk model het beste kan worden toegepast. Soms is het mogelijk om een combinatie van modellen in te zetten of veranderd de relatie tussen organisaties in de loop van de tijd waardoor ook de aansturing veranderd. We hebben in dit onderzoek gezien dat BZK van oudsher gewend is om topdown te sturen. Maar door allerlei oorzaken en ontwikkelingen wordt ze steeds meer gedwongen om een ander sturingsmechanisme aan te nemen. We hebben gezien dat het een zeer moeizaam veranderingsproces is. De topdown sturing zit stevig verankerd in de organisatie. Het vergt tijd en een cultuurverandering om dat te wijzigen. In de volgende paragraaf zullen we daar dieper op ingaan.

7.3 Feitelijke sturingsrelaties in het lokale netwerk veelplegers en doorstromers

Op lokaal niveau hebben we gezien dat er actief wordt samengewerkt met andere partners in het lokale speelveld. Er is duidelijk sprake van netwerksturing, ofwel samenwerking op basis van wederzijdse afhankelijkheid en gelijkwaardigheid. Er is gekozen om in het netwerk op basis van ketensturing samen te werken. Er wordt geprobeerd de processen oppakken – veroordelen – begeleiden – en nazorg zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten om uitval uit de keten te voorkomen. Rond veelplegers en doorstromers heeft de gemeente het initiatief genomen tot lokale samenwerking. We zien hier dat de gemeente actief haar regierol heeft gepakt, zoals dit ook is vastgelegd in het landelijke programma 'naar een veiliger samenleving'. Vooral de burgemeester speelt hierin een actieve rol. We concluderen in dit onderzoek dat op lokaal niveau de samenwerking goed is georganiseerd. De gemeente heeft actief haar regierol opgepakt en de ketenaanpak veelplegers en doorstromers mag een succes worden genoemd. Er wordt succes behaald met deze aanpak en kernspelers zijn, op een paar punten na, enthousiast over de samenwerking in het netwerk. Er doen zich nog een paar kleine knelpunten voor zoals de informatie-uitwisseling in relatie tot de privacywetgeving, maar het lijkt erop dat deze binnen het netwerk goed worden opgepakt en vormen geen bedreiging voor het voortbestaan van het netwerk. De nadrukkelijke rol van de burgemeester in het netwerk heeft ons inziens bijgedragen aan het succes van de samenwerking. Het heeft het onderwerp hoog op alle agenda's gezet.

7.4 Feitelijke sturingsrelaties tussen het ministerie van BZK en de gemeente Den Haag

In ons onderzoek hebben we gezien dat beide partijen steeds meer de behoefte hebben om op een andere manier met elkaar samen te werken. We zien dat er in de afgelopen 30 jaar een ontwikkeling heeft plaatsgevonden naar voornamelijk sturing op hoofdlijnen en selectieve sturing door het departement. In plaats van enkelzijdige sturing zoals vroeger, is nu plaats voor meerzijdige sturing. Er is meer beleidsvrijheid op het gemeentelijke niveau, het departement stelt nog wel de kaders waarbinnen sturing moet plaatsvinden, maar de invulling mag lokaal worden ingevuld. Dit is volgens ons de huidige situatie.

Een volgend stadium van sturing is dat er door het departement niet meer topdown wordt gestuurd, maar dat het departement beleid van onderop (bottom-up) gaat faciliteren, door het zelfsturende vermogen van de gemeente te stimuleren. We hebben in dit onderzoek gezien dat

de wens om faciliterend te sturen bij beide partijen heerst, maar dat dit in de praktijk op dit moment nog een stapje te ver is. Met name BZK is volgens ons nog niet zover. De onderlinge relaties en de cultuur binnen BZK is nog niet hierop voorbereid. Om faciliterend te kunnen sturen moeten partijen goed van elkaars doen en laten op de hoogte zijn en moeten partijen elkaar goed weten te vinden. In ons onderzoek hebben we gezien dat dit nog niet het geval is. Partijen weten elkaar nog onvoldoende te vinden, waardoor onderlinge irritatie optreedt. Daarnaast hebben wij tijdens ons onderzoek vastgesteld dat BZK nu nog moeite heeft om in de rol van facilitator te stappen. Dit houdt in dat ze veel moeten loslaten en beleidsvorming op lokaal niveau moeten beleggen. De mensen die wij hebben gesproken geven eerlijk aan dat dit nog een brug te ver is. De cultuur is op dit moment nog niet zover dat er op dat niveau kan worden losgelaten. Daarvoor heeft het departement eerst meer kennis nodig van wat er op lokaal niveau allemaal plaatsvindt. En zal ze haar eigen rol moeten herdefiniëren. Hieronder beschrijven we een aantal voorbeelden uit ons onderzoek waarop we deze conclusie hebben gebaseerd.

In het actieprogramma 'naar een veilige samenleving' waarop dit onderzoek is gebaseerd wordt door BZK gestuurd op hoofdlijnen. In het programma zijn op hoofdlijnen de beleidsdoelstellingen voor vier jaar vastgelegd. Sturing vindt dan ook topdown plaats richting gemeenten, die invulling moeten geven aan dit beleidskader. De gemeente Den Haag heeft het beleid naar eigen inzicht ingevuld door onder meer een eigen veiligheidsprogramma te initiëren: 'Naar een veilig Den Haag'. Met betrekking tot de veiligheidsthema's wordt door het kabinet strak aangezet op de gemeentelijke regierol. Aan gemeenten wordt ondersteuning geboden door te faciliteren met een aantal instrumenten als 'Kernbeleid Veilige Gemeenten'. Hier zien we dus dat BZK de gemeenten probeert te faciliteren in combinatie met sturing op hoofdlijnen. De gemeente Den Haag heeft echter aangegeven niet veel meerwaarde uit deze manier van faciliteren te halen, ze hadden liever extra financiële middelen gekregen. Er is dus duidelijk nog geen sprake van behoefteafstemming vooraf.

Binnen het GSB zien we drie vormen van sturing terug. Enerzijds geeft het GSB het brede kader aan waartoe het beleid valt. Het GSB omvat drie beleidsdomeinen die gemeenten naar eigen inzicht invullen. Anderzijds faciliteert het GSB de gemeenten door kennis en informatie samen te brengen en beschikbaar te stellen. Door faciliterende sturing beoogt BZK dat gemeenten best practices met elkaar delen die uiteindelijk moeten leiden tot vernieuwende werkwijzen. Tot slot maakt BZK prestatieafspraken met gemeenten over de prestaties die gemeenten leveren. Hiermee heeft BZK een controlemechanisme in handen. Door de uitgebreide verantwoordingsprocedures die deze prestatieafspraken bevat, ervaren gemeenten dit als sturing op basis van command and control. Hier zien we dat prestatieafspraken vaak worden ervaren als topdown sturing, terwijl ze ook een bottom-up doel zouden kunnen dienen. blijkt onduidelijkheid te bestaan over het doel van de verantwoording over de GSB gelden.

We kunnen op basis van ons onderzoek concluderen dat beide partijen de behoefte hebben om te groeien naar faciliterende sturing, waarbij het zelfsturende vermogen van de gemeente wordt gestimuleerd. Er is dan sprake van bottom-up beleidsontwikkeling die in onderlinge samenwerking kan worden ondersteund door BZK. Echter op dit moment is het ons inziens nog te vroeg voor faciliterende sturing. Beide partijen weten elkaar nog onvoldoende te vinden, waardoor er nog geen sprake is van voldoende samenwerking en wederzijds vertrouwen om beleid op deze manier tot stand te laten komen. Wel hebben we gezien dat er al voorzichtig hier en daar wordt geprobeerd te faciliteren vanuit BZK. Dit is volgens ons een goede manier om langzaam naar deze vorm van sturen toe te groeien.

7.5 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies zijn we gekomen tot zes aanbevelingen, waarmee we tevens antwoord geven op de laatste deelvraag, “*welke wenselijke sturingsrelaties onderscheiden we tussen BZK en de gemeente Den Haag?*”. De aanbevelingen zijn vooral geadresseerd tot het ministerie van BZK. Hiervoor is gekozen omdat BZK de aanleiding heeft gegeven tot dit onderzoek en heeft gevraagd om aanbevelingen op basis waarvan ze haar sturing richten lokaal niveau kan verbeteren. Deze aanbevelingen kunnen leiden tot een betere samenwerking en zijn ons inziens daarmee een stap op weg richting faciliterende sturing. Ook hebben we een aantal aanbevelingen die gericht zijn tot de gemeente Den Haag, c.q. de vier grote steden en de overige Nederlandse gemeenten:

- A. Creëer een centraal meldpunt voor lokale problemen “helpdesk”.
- B. Maak afspraken met andere ministeries over terugkoppelmomenten naar gemeenten.
- C. Bundel kenniscentra tot één kenniscentrum veiligheid voor gemeenten.
- D. Organiseer themabijeenkomsten en workshops met en voor gemeenten.
- E. Herbezinning op de “in-control” vraag en verantwoordingsregels.
- F. Voer structureel overleg met de G4 over innovaties.

Ad. A Creëer een centraal meldpunt voor lokale problemen “helpdesk”.

BZK zou gezien haar coördinerende en faciliterende rol onduidelijkheid bij gemeenten over de visie en de regie op nationaal niveau over veiligheidsthema’s kunnen wegnemen. Een aanbeveling voor BZK is om hiervoor een centraal meldpunt “helpdesk” voor gemeenten te creëren. Met behulp van het centrale meldpunt kan BZK gemeenten verder op weg helpen met hun lokale problemen. Het meldpunt zou ondersteuning kunnen bieden in de vorm van een zoekfunctie naar de probleemeigenaar(en) binnen het rijk. Dit vraagt om een andere rol en houding van BZK, waar de gemeente centraal staat. Deze nieuwe rol houdt in dat BZK een op de gemeente georiënteerde dienstverlenende houding zou kunnen aannemen. In het bedrijfsleven wordt dit ook wel ‘customer focus’ genoemd.

Ad. B Maak afspraken met andere ministeries over terugkoppelmomenten naar gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat als de gemeente een probleem aankaart bij een ministerie (de probleemeigenaar), de gemeente lang moet wachten op een terugkoppeling of soms zelfs geen terugkoppeling ontvangt. Het ministerie van BZK zou via het centrale meldpunt (ad. A) dan ook duidelijke afspraken moeten maken met collega ministeries over terugkoppelmomenten en erop toe moeten zien dat dit ook in de praktijk ook gebeurt (waakfunctie).

Ad. C Bundel kenniscentra tot één kenniscentrum veiligheid voor gemeenten.

Een aanbeveling voor BZK zou zijn om kenniscentra die veiligheidsthema’s bevatten samen te bundelen tot één kenniscentrum veiligheidsthema’s voor gemeenten en andere belanghebbenden zoals de private sector en maatschappelijke organisaties. Het beheer van het kenniscentrum zou kunnen liggen bij het centrale meldpunt (ad A) van BZK.

Om de dynamiek in informatie-uitwisseling te bevorderen is het van belang dat gemeenten zich financieel committeren aan het kenniscentrum. Een aanbeveling voor de Nederlandse gemeenten is om een centraal aanspreekpunt aan te stellen waar informatie gehaald en gebracht kan worden. Dit zou de afdeling Voorlichting of de gemeenschappelijke veiligheidscoördinator kunnen zijn.

Ad. D Organiseer themabijeenkomsten en workshops met en voor gemeenten

Naast de breng en haalfunctie van gemeenten willen wij BZK aanbevelen zich in te spannen om informatie over 'best practices' te halen uit het lokale veld. Dit kan gerealiseerd worden door het organiseren van themadagen en workshops door BZK. Ook zou er regelmatig contact moeten zijn tussen het gemeentelijke centrale aanspreekpunt en het accountmanagement van BZK. De accountmanagers GSB zouden een uitgebreider takenpakket moeten hebben, niet alleen de behartiging van de grote steden maar alle Nederlandse gemeenten. Een aanbeveling voor BZK is om accountmanagers veiligheid per veiligheidsregio te formeren die alle veiligheidsthema's behartigen.

BZK heeft gezien haar coördinerende functie het brede overzicht over lokale problemen. Met behulp van dit brede overzicht zou BZK lokale problemen kunnen signaleren en die gemeenten die dezelfde problemen ervaren bij elkaar kunnen brengen. Een aanbeveling voor BZK is om voor die gemeenten themabijeenkomsten, workshops e.d. te organiseren met lokale inhoudsdeskundigen. BZK zou dan verantwoordelijk kunnen zijn voor het proces en de facilitering hiervan, zoals het faciliteren van de locatie en het voorzitterschap.

Ad. E Herbezinning op de "in-control" vraag en verantwoordingsregels.

De verantwoording over de lokale bestedingen zou in het licht van faciliterende sturing geplaatst kunnen worden. Dit houdt in dat de verantwoording een leerelement in zich zou moeten hebben voor zowel BZK als de gemeenten. Evaluatiemomenten (bijvoorbeeld over de gehele GSB periode) zouden lessen voor de toekomst moeten bevatten. Wij zouden dan ook het ministerie van BZK willen aanbevelen om niet alleen achteruit te kijken maar ook vooruit. Dit leerelement is een continu proces. Zo zijn de drie verantwoordingsmomenten onder het GSB te beperkt. De accountmanager (Ad D) zal op reguliere basis hierover in gesprek moeten gaan met de gemeenten. Deze gesprekken die op informele basis kunnen plaatsvinden, kunnen leiden tot meer draagvlak bij gemeenten over de verantwoording van gemeenschapsgelden.

Ad. F Voer structureel overleg met de G4 over innovaties.

BZK is afhankelijk van de grote steden aangezien zij een kennisvoorsprong hebben. In de praktijk delen de G4 kennis met elkaar zonder tussenkomst van het rijk. Dit zal altijd wel blijven bestaan aangezien de vier grote steden dezelfde lokale problemen hebben die afwijken van de overige Nederlandse gemeenten. Wij zouden BZK willen aanbevelen om met de grote steden qua kennis "mee te lopen". BZK zou samen met de grote steden als volwaardige gesprekspartner, nieuwe ideeën tot stand kunnen brengen. BZK zou op een gestructureerde wijze met de grote steden aan tafel moeten zitten om enerzijds behoeften en nieuwe ideeën te pijken die integraal opgepakt kunnen worden en anderzijds 'best practices' van de grote steden te ventileren. Deze opgedane kennis zou dan gezamenlijk gepresenteerd kunnen worden aan andere gemeenten. Ook hier kan BZK een betere positie innemen door actief de rol van facilitator op dit gebied aan te nemen door bijvoorbeeld het organiseren van themamiddagen en kwaliteitsdagen (ad D). Dit laatste is belangrijk om te voorkomen dat de kleinere gemeenten een informatieachterstand oplopen.

Daarnaast willen wij BZK aanbevelen om afspraken met de grote steden te maken over nieuwe ideeën die tijdens het structurele overleg ter tafel komen. Duidelijke afspraken over gezamenlijke financiering en dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor, met de voorwaarde hierin opgenomen dat ideeën ook kunnen mislukken.

Ook de gemeente Den Haag (en de andere grote steden) hebben duidelijk profijt bij kennis- en informatie-uitwisseling met het rijk en de verspreiding hiervan richting andere gemeenten. Wij zouden dan ook de gemeente Den Haag (en de overige grote steden) willen aanbevelen om een eigen netwerk met eigen ingangen rond BZK op te bouwen. Hierdoor kan Den Haag haar eigen positie bepalen en invloed uitoefenen op het beleid.

7.6 Slotbeschouwing

Uit het onderzoek blijkt dat het ministerie van BZK voor een groot deel gemeenten aanstuurt met financiële middelen. Hierdoor is er nog geen sprake van faciliterende sturing. In de conclusie hebben we vastgesteld dat mede door de veranderende verhoudingen, de gemeente Den Haag en het ministerie van BZK faciliterende sturing wenselijk vinden. De gemeente Den Haag heeft in het bijzonder ondersteuning van BZK nodig op het vlak van het uitwerken van nieuwe ideeën of werkprocessen. Ook hebben we vastgesteld dat BZK nog een aantal stappen moet zetten om te komen tot faciliterende sturing. Naar onze mening kan BZK langzaam toegroeien naar een meer faciliterende manier van sturing. Dit is een proces dat tijd nodig heeft omdat BZK zich zal moeten heroriënteren op haar rol als facilitator en de cultuur binnen het departement zal moeten veranderen. Dit proces kan langzaam in gang worden gezet en daar waar het wordt geprobeerd zal samen met gemeenten moet worden geleerd van hoe het is gegaan. Ook over dit (leer)proces kan in het licht van faciliterende sturing onderling afspraken worden gemaakt over innovaties en de resultaten hiervan.

8 Afkortingenlijst

BSD	Bestuursdienst gemeente Den Haag
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
DGV	Directoraat-generaal Veiligheid
G4	De vier grote gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht
GGZ	Geestelijke gezondheids- en verslavingszorg
GSB	Grote Steden Beleid
HOJ	Haagse Operatie Jong
ISD	Inrichting Stelselmatige Dader
IVB	Integraal veiligheidsbeleid
JCO	Casusoverleg Jeugd
JIB	Justitie in de buurt
LOC	Lokaal Casus Overleg
OCW	Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn gemeente Den Haag
OGGZ	Openbaar Geestelijke Gezondheidszorg overleg
OM	Openbaar Ministerie
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
WASD	Web Applicatie Stelselmatige Daders
WRR	Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid
WVR	Wet op de Veiligheidsregio's
WWM	Wet Wapens en Munitie

9 Literatuurlijst

Hoofdstuk 1 en 2

Algemene Rekenkamer, (2005), *Aanpak lokale veiligheid*

Cachet, A., Derickx, C.L., Vos, de, A., (2005), *Sturing aan veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*, BMC advise, interim-management & coaching

Gemeente Alphen aan den Rijn (1999), *Plan van aanpak ten behoeve van het lokaal integraal veiligheidsplan 2002-2004*

Gemeente Den Haag, (2003), *Een veilig Den Haag: een opdracht aan alle Hagenaars*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2005), *Veilige gemeenten gezamenlijk plan van aanpak BZK en VNG*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie, (2002), *Naar een veiliger samenleving, kabinetsperiode 2002-2006*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie, (2003-2004), *kamerbrief "Oplichting Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)", 29492, A nr. 1*

Vereniging Nederlandse Gemeenten, (2003), *Kernbeleid veiligheid, handreiking voor gemeenten*

Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit*, Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 146-150

www.ccv.nl

www.grotestedenbeleid.nl

www.minbzk.nl

www.parlement.com

Hoofdstuk 3

Berenschot procesmanagement (2003), *Ruimte voor regie, een handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*

Bruijn, H. de, (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*

Cachet, A., Derickx, C.L., Vos, de, A., (2005), *Sturing aan veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*, BMC advise, interim-management & coaching

Denters, S.A.H., Haar, van der, M.J.I., Jong, de, H.M., Noppe, R.M., (1999), *Preadvies, de regiefunctie in gemeenten*

Koppenjan, J.F.M., en J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's Gravenhage.

Koppenjan, J.H.M. en Klijn, E., (2004), *Managing uncertainties in networks*

Meurs, P.L., Schrijvers, E.K., Vries, G.H., de, *Leren van de Praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, WRR, 2006, pp. 91-92

Montfort, C. van, (2004), *Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie, proces en principe*

Olsthoorn, S., 2006, *Regie maakt meer kapot dan je lief is*, Binnenlandsbestuur

Pröpper, I.M.A.M. (1996), *Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model in: Beleidswetenschap, 10, 4, pp. 345-365.*

Partners+Pröpper, (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht*

Raad voor het openbaar bestuur (1999), *Preadvies, de regiefunctie in gemeenten.*

Raad voor het openbaar bestuur (2000), *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie.*

Ringeling, A. (1998:2003) "*Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang*",

Rogers, E.M., (2003) *Diffussion of Innovations*

Sluis, A. van e.a., (2006), *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, (2004), *Leren van de praktijk*

Hoofdstuk 4 en 5

Algemene Rekenkamer, (2002), *Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit*

Anderson Elffers Felix, (2005), *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen. Quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid*

Anderson Elffers Felix, (2006), *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast.*

Cebeon, (2006), *Deelrapport uitgavenontwikkeling Openbare orde en veiligheid*

Centraal Planbureau, (2006) *Slachtoffers van criminaliteit: Feiten en achtergronden*

Gemeente Den Haag, (2003), *Brief van de voorzitter van de commissie Veiligheid, Bestuur en Leefomgeving, "Aanpak stelselmatige daders in Den Haag", BSD2003/1694.*

Gemeente Den Haag, (2003), *Naar een veilig Den Haag: een opdracht aan alle Hagenaars*

Gemeente Den Haag, (2005), *De Haagse ketenaapak van volwassen veelplegers*

Gemeente Den Haag, (2006), Actieprogramma Jeugd 2007-2010

Gemeente Den Haag, (2006), *Kadernota Haagse operatie Jong, regie, samenwerking en uitvoering*

Gilsing, R, (2005), *Bestuur aan banden, lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*

Intraval, (2006), *Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2004), *Samenwerken aan de krachtige stad, uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2004), *Prestatieconvenant Grotestedenbeleid 2005-2009 Den Haag kabinetsperiode 2002-2006*

Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie (2002), *Naar een veiliger samenleving*

Operatie Jong, (2006), *Breekijzer en ijsbreker*

Operatie Jong, (2006), *Koersen op het kind, Het sturingsadvies samengevat*

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, (2004), *Bekenden van Justitie, een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*

www.bureaujeugdzorg.nl

www.grotestedenbeleid.nl

www.denhaag.nl

www.minbzk.nl

www.minfin.nl

www.minjus.nl

www.om.nl

www.operatiejong.nl

www.projectveiligemeenten.nl

www.raadvoordekinderbescherming.nl

Bijlage

De veiligheidsvelden onderverdeeld naar veiligheidsthema's, zoals ze door de VNG zijn omschreven in de handreiking "Kernbeleid veiligheid".

Veiligheidsvelden	Veiligheidsthema's
Veilige woon en leefomgeving	Overlast Onveiligheidsgevoel Leefbaarheid en sociale weerbaarheid In en om de woning/huiselijk geweld Geweld Inbraken en voertuigcriminaliteit Overige criminaliteit
Bedrijvigheid en veiligheid	Veiligheid op het bedrijventerrein Uitgaan en overlast Toerisme en onveiligheid Grootschalige evenementen
Jeugd en veiligheid	Overlast 12-minners Allochtone jongeren Harde kern Alcohol en drugs
Fysieke veiligheid	Verkeersveiligheid Veilige infrastructuur Brandveiligheid gebouwen Risico's van aanwezige bedrijvigheid Risico's natuurrampen
Integriteit en veiligheid	Organisatiecriminaliteit Georganiseerde criminaliteit Integriteit van het lokale bestuur