



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten

Visser, R.A.; Gemerden, E. van; More, P.A.; Roon, R.C.J. de

Citation

Visser, R. A., Gemerden, E. van, More, P. A., & Roon, R. C. J. de. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden University Press. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21151>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21151>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten

R.A. VISSER
E. VAN GEMERDEN
P.A. MORE
R.C.J. DE ROON

Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten



Leiden University Press

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

Leiden University Press is een imprint van Amsterdam University Press

© 2008 R.A. Visser, E. van Gemerden, P.A. More & R.C.J. de Roon / Leiden University Press, 2008

ISBN 978-90-8728-038-3
e-ISBN 978-90-4850-606-4

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Sturing en samenwerking in
handhavingsprojecten

R.A. VISSER
E. VAN GEMERDEN
P.A. MORE
R.C.J. DE ROON

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|--|-----|
| | VERANTWOORDING | VII |
| 1 | INLEIDING | 1 |
| 1.1 | Aanleiding voor het onderzoek | 1 |
| 1.2 | Focus op sturing en samenwerking | 2 |
| 1.3 | Doelstelling en vraagstelling | 4 |
| 1.4 | Best practices | 5 |
| 2 | HANDHAVING IN TIJDSPERSPECTIEF | 9 |
| 2.1 | Aandacht voor handhaving | 9 |
| 2.2 | Management van de overheidsorganisatie | 11 |
| 2.3 | Publiek en privaat | 15 |
| 2.4 | Conclusie | 16 |
| 3 | STURING | 19 |
| 3.1 | Inleiding | 19 |
| 3.2 | Hiërarchische structuur | 20 |
| 3.3 | Rolverdeling | 24 |
| 3.4 | Communicatie | 25 |
| 3.5 | Initiatief | 28 |
| 3.5.1 | Het begin | 28 |
| 3.5.2 | Het vervolg | 32 |
| 3.6 | Conclusie | 33 |
| 4 | SAMENWERKING | 37 |
| 4.1 | Inleiding | 37 |
| 4.2 | Motieven voor samenwerking | 37 |
| 4.3 | Vormen van samenwerking | 39 |
| 4.4 | Succesvol samenwerken | 42 |
| 4.4.1 | De keuze voor samenwerking | 42 |
| 4.4.2 | Het vervolg van samenwerking | 50 |
| 4.5 | Conclusie | 54 |

| | | |
|-----|--|----|
| 5 | SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN | 57 |
| 5.1 | Inleiding | 57 |
| 5.2 | Sturing | 58 |
| 5.3 | Samenwerking | 60 |
| | LITERATUURLIJST | 65 |
| | BIJLAGE: DE GESELECTEERDE BEST PRACTICES | 69 |
| | OVER DE AUTEURS | 73 |

Verantwoording

Deze publicatie is het resultaat van het onderzoek ‘Van Best Practices naar Programmatisch Handhaven’ dat door de auteurs is uitgevoerd aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, als onderdeel van het onderzoeksprogramma Veiligheid en Recht; in de eerste fase van het onderzoek was ook mevr. dr. C.N. Nas betrokken. Het onderzoekvoorstel is ontwikkeld door prof. mr. C.P.M. Cleiren, dr. W. Huisman en dr. R.A. Visser. Het onderzoek was mogelijk door een subsidie van het Expertisecentrum Rechtshandhaving en Rechtspleging van het ministerie van Justitie.

Met dit onderzoek willen wij een verbinding leggen tussen de theorie van de onderwerpen ‘sturing’ en ‘samenwerking’ van handhavingsorganisaties en de praktijk van de rechtshandhaving in gemeenten. Het kostte ons de nodige moeite om te zien hoe we de bruggen hier tussen konden slaan. Oriënterende gesprekken met een aantal mensen hebben ons daarbij geholpen. We danken in dit verband prof. mr. J.L. de Wijkerslooth, prof. mr. E.R. Muller, dr. P. J.V. Van Calster en dr. B. van Rooij van de universiteit Leiden. We hebben verder dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van twee gesprekspartners vanuit de praktijk van een groot-stedelijke gemeente: mevr. D.H. Oudshoorn, voorzitter van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord, en mevr. drs. A.F.C.M. Mulder, waarnemend hoofd Handhaving bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Met mevr. G. Bekman, voormalig directeur van het programma Eenduidig Toezicht, spraken wij over samenwerken in het toezicht op rijksniveau. Ook danken wij dr. P. van Reenen, die vanuit het project Handhaven op niveau bij verschillende Best practices betrokken is geweest.

Dank ook voor het zinvolle commentaar van de leden van de klankbordcommissie: dr. W. Huisman, dr. B. van Stokkom, mr. A. Noorman, E. Ringeling, mevr. dr. J van Erp, mr. dr. J. Boek en mevr. mr. M. Prinsen.

Centraal in het onderzoek stonden de uitgebreide gesprekken die wij voerden met projectleiders en andere betrokkenen van projecten uit het ontwikkelingsprogramma Handhaven op niveau, dat van 2000 tot 2005 werd uitgevoerd onder coördinatie van het ministerie van Justitie. De inzichten die zij ons hebben gegeven vanuit de praktijk van ‘Best practices’ in handhaving gaven dit project handen en voeten. Graag noemen wij daarom dr. F.L van Vliet, B. van der Veen, R. Bergman M.B.A, M. van Sprang, A.C. Verstoep, mr. R. Haan, mevr. mr. C.H. Bergacker, M.L.J. Detisch, mevr. mr. T.C.M. Jongepier,

mr. H.L. Brussee, ing. H.F. Beuvink, R. van Eldik, mevr. I. van Breda, H. van den Berg, J. Heshusius, mevr. V.M. de Groot, M.E. van 't Zand, mevr. A.M. Veenswijk, R. Hermens, J.T.W. Peters, J.M. Stams, C.A. Olsthoorn, M. Goedhart, H. Janssen, mevr. R. Blaauw en O. Jongsma.

De resultaten van de gesprekken zijn zo goed mogelijk vertrouwelijk verwerkt. Om te veel abstractie te voorkomen zijn uitspraken en ervaringen meestal wel weergegeven tegen de achtergrond van een concrete situatie, zonder daarbij plaatsnamen te noemen. De anonimiteit verschaft de geïnterviewden de vrijheid om zich waar nodig kritisch te kunnen uiten en het gaf ons de vrijheid een aantal markante uitspraken te kunnen noteren. Waarvoor dank.

Ron Visser
Erika van Gernerden
Alexander More
Robin de Roon

Leiden, maart 2008

1 | Inleiding

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Handhaven op niveau

Het onderzoek waarover wij hier rapporteren vindt z'n oorsprong in het programma Handhaven op niveau dat van 2000 tot 2005 werd uitgevoerd onder coördinatie van het ministerie van Justitie. Dit programma was de actie van de overheid die volgde op het gelijknamige rapport uit 1998 van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels). Deze commissie concludeerde dat er sprake was van een omvangrijk handhavingstekort op het gebied van ordeningswetgeving en dat samenwerking en professionaliteit verbeterd moesten worden. Het programma Handhaven op niveau had als doel de versterking van de kwaliteit van de handhaving in Nederland in brede zin; de nadruk lag in de praktijk echter op handhaving binnen de gemeenten.

Het programma kende twee lijnen van ontwikkeling. Aan de ene kant werden zogenaamde 'Best practices' ontwikkeld en/of ontsloten; dit zijn voorbeelden van effectieve vormen van handhaving op specifieke beleidsterreinen. De Best practices beoogden anderen te laten leren van lokale ervaringen. In dit onderzoek concentreren wij ons op deze ontwikkelingsprojecten; in paragraaf 1.4 worden ze uitgebreider besproken.

Naast de Best practices werd, onder de naam 'Programmatisch handhaven', een model geïntroduceerd voor het cyclisch inrichten van het handhavingsbeleid van overheden. Met dit model werd aan de lokale politiek en aan de professionele handhaver systematisch aandacht gevraagd voor prioritering en kwaliteitsbeheersing in de uitvoering van het handhavingsbeleid.

De twee lijnen van het programma zijn elkaars complement. De Best practices hadden tot doel om op de werkvloer ontwikkelde kennis te benutten. Men kan spreken van een bottom-up veranderingsproces. Programmatisch handhaven richt zich op het door de verantwoordelijke overheden tot stand brengen van een proces van sturing en verantwoording. Binnen een dergelijke procedure kunnen betrokkenen in bestuur en uitvoering elkaar aanspreken. Programmatisch handhaven heeft meer de kenmerken van een top-down veranderingsproces.

De kennis die was ontwikkeld rond Programmatisch handhaven, had door z'n aard al een zeker abstract niveau en bleef daardoor ook na het beëindigen van het programma Handhaven op niveau bruikbaar. Bij de Best practices was dit veel minder het geval. Bij de beëindiging van het programma Handhaven op niveau in 2005 bestond het gevoel dat de in de Best practices ontwikkelde kennis relatief snel in de bureaula zou verdwijnen, juist omdat de kennis was ontwikkeld in specifieke lokale situaties en zich richtte op specifieke beleidsterreinen. Deze vluchtigheid van de voorbeeldprojecten betekende een onderbenutting van de investering die was gedaan in de ontwikkeling van kennis over handhaving. Wellicht zou er meer uit te halen zijn. Zijn er sterke punten te vinden in bepaalde Best practices die van breder belang zijn? Kunnen we dat belang dan ook onderbouwen, bijvoorbeeld met kennis uit de wetenschappelijke literatuur? De verzameling Best Practices vormt juist door z'n spreiding over onderwerpen en lokaties, aantrekkelijk materiaal voor een dergelijk exploratief onderzoek.

Domein van het onderzoek

De Best practices waren voor ons een gegeven terrein van studie. Dat heeft interessante kanten, bijvoorbeeld omdat daarmee een doorsnee bestudeerd is van uiteenlopende terreinen van handhaving. Maar dit empirisch gegeven heeft ook nadrukkelijk beperkingen voor ons onderzoek. Ten eerste richtte het programma Handhaven op niveau zich op de handhaving van ordeningswetgeving. Daarmee ligt een accent op bestuurlijke handhaving en blijft de strafrechtelijke handhaving van commune criminaliteit grotendeels buiten ons terrein van studie. Bovendien bevinden de meeste Best practices zich op gemeente- of regionaal niveau en dus zal in onze bespreking handhaving vooral vanuit het gemeentelijk perspectief worden gezien. Dat betekent een terreinbeperking, die echter nauw samenhangt met de aard van de thematiek. De gemeentelijke handhavingstaak is zeer uitgebreid, terwijl met name kleinere gemeenten vaak moeite hebben deze taak kwantitatief en kwalitatief goed uit te voeren. Waarmee het dus wel weer interessant is om te zien hoe met deze maatschappelijke werkelijkheid omgegaan kan worden. Daar staat weer tegenover dat wij in dit verslag bijvoorbeeld de toezichthoudende taken van Rijksinspecties slechts zijdelings zullen raken.

1.2 FOCUS OP 'STURING' EN 'SAMENWERKING'

Na een eerste verkenning van het onderwerp is besloten de inhoudelijke aandacht van het onderzoek te richten op twee onderwerpen: 'sturing' van en 'samenwerking' tussen handhavingsorganisaties. Een organisatorische invalshoek om naar handhaving te kijken vormt een goede aanvulling op een reeks van wetenschappelijke overzichtstudies die de laatste jaren zijn verschenen over rechtshandhaving in Nederland, waarin onderwerpen als gedrags-

beïnvloeding, communicatie en gedrag van bedrijven behandeld worden (Van Stokkom, 2004; Van Erp, 2007; Van der Pligt, Koomen en Van Harreveld, 2007; Huisman en Beukelman, 2007; zie ook Michiels en Muller, 2006).

Sturing

Onder sturing verstaan we hier zowel de stijl als de procedure waarmee richting wordt gegeven aan de uitvoering van handhavende taken van de overheid, meer in het bijzonder de gemeente. Het gaat dus zowel over de manier waarop bestuurders leiderschap invullen als over bijvoorbeeld planning- en controlcycli.

In de praktijk van de moderne overheid wordt bij ieder proces gevraagd naar sturing en verantwoording. Handhavingsorganisaties zijn redelijk lang buiten deze aandacht gebleven, maar ook hier is sturing belangrijk geworden. We laten in hoofdstuk 2 zien hoe deze ontwikkeling zich heeft voltrokken. De grotere aandacht voor sturing zien we terug in de wetenschappelijke literatuur over handhaving, die aanvankelijk sterk juridisch georiënteerd was. Later ontstaat ook aandacht voor de vraag op welke manier de overheid moet interveniëren en verschijnen er studies als de bovengenoemde. De verdere ontwikkeling van de rechtshandhaving vraagt in toenemende mate ook om aandacht voor het organisatorische aspect. Daar wil ons onderzoek kennis aan bijdragen.

Het onderwerp 'sturing' sluit aan op een discussie over optimalisatie van handhaving die zich over de loop der jaren heeft ontwikkeld. In de laatste twintig jaar is een systematische verschuiving te zien in de relatie tussen politiek en bestuur aan de ene kant en handhavingsorganisaties aan de andere kant. We staan in hoofdstuk 2 nadrukkelijk stil bij deze verandering. Hoewel de politieke aandacht voor handhaving een opgaande lijn vertoont en hand in hand gaat met een expliciete discussie over prioriteitstelling en verantwoording in de handhaving, is deze aandacht nog lang niet overal aanwezig. Met name gemeenten, die grote handhavingsverantwoordelijkheid hebben, blijven vaak achter in deze ontwikkeling.

Samenwerking

Het onderwerp 'samenwerking' past ook in dit veranderde beeld. De samenleving stelt hogere eisen aan rechtshandhaving en dat hogere niveau lijkt alleen bereikbaar middels samenwerking. De commissie Michiels constateert in 1998 een groot mankement van de handhaving in Nederland: gebrek aan samenwerking. Complexe maatschappelijke problemen moeten worden opgelost, waarbij het gecoördineerd optreden van verschillende overheidsinstanties een vereiste is. Waar in ons rechtssysteem op het terrein van handhaving altijd al samenwerking in *ketens* vereist was, is de noodzaak tot samenwerking nu verbreed tot meer 'horizontale' partners, verschillende rechtsmodaliteiten en verschillen-

de verantwoordelijke bestuurders. Ook bij de Best practices gaat het vrijwel steeds om problemen waarbij zulke vormen van samenwerking gewenst zijn.

Interessant aan het onderwerp samenwerking in de handhaving is dat iedereen er voor is, maar het in de praktijk toch moeizaam of niet gerealiseerd wordt. Door ons opnieuw te verdiepen in de Best practices, trachten wij iets van deze kennelijke barrières expliciet te maken.

Net als bij het onderwerp sturing is er ook op het gebied van samenwerking van handhavingsorganisaties de laatste vijftien jaar veel veranderd in de praktijk en vooral verbeterd. Inmiddels wordt in de praktijk het besef breed gedragen, dat samenwerking in de handhaving een voorwaarde is voor de effectieve aanpak van veel maatschappelijke problematiek. Maar ook hier is nog heel veel te doen. Het lijkt erop dat ontwikkelingsprocessen vooral verlopen via een ad hoc aanpak. Wij hopen dat de door ons bijeengebrachte kennis een meer systematische aanpak van samenwerkingsverbanden in de rechtshandhaving kan ondersteunen.

1.3 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

Dit onderzoek beoogt lessen te leren uit de ontwikkelde Best practices (signalering), en deze lessen te passen in bestaande wetenschappelijke kennis over effectief en efficiënt handhaven door de overheid (verankering). Wij willen zodoende kennis over de organisatie van handhavingsprocessen ordenen en beschikbaar maken voor toepassing in de praktijk en verder onderzoek. Dit gebeurt door praktijkkennis van de Best practices uit het programma Handhaven op niveau te verzamelen en deze te spiegelen aan theoretische inzichten die naar voren komen in de wetenschappelijk literatuur.

De inhoudelijke focus in dit onderzoek ligt op de onderwerpen sturing en samenwerking,

waarbij de volgende vragen worden gesteld:

- 1 Welke factoren dragen bij aan een goede sturing?
- 2 In hoeverre draagt sturing bij aan een goede organisatie van de handhaving?
- 3 Welke factoren dragen bij aan een goede samenwerking tussen handhavingspartijen?
- 4 In hoeverre draagt samenwerking bij aan een effectieve handhaving?

1.4 BEST PRACTICES

Voor het verzamelen van de praktijkkennis zijn wij, zoals gezegd, uitgegaan van de Best practices uit het programma Handhaven op niveau. Deze projecten hadden tot doel op lokaal niveau handhavingsprocessen te verbeteren. De projecten werden deels speciaal opgezet voor het programma Handhaven op niveau, deels waren het ook al lopende vernieuwende activiteiten die via Handhaven op niveau voor anderen ontsloten werden.

De projecten zijn zeer divers van opzet. Alle projecten hebben echter wel een vorm van samenwerking als onderdeel van de vernieuwing in aanpak. Het is met name dit gemeenschappelijke kenmerk waardoor de voor het overige onderling zeer verschillende projecten in het programma van Handhaven op niveau zijn opgenomen als Best practice.

Selectie

De onderwerpen van de projecten waren gespreid over een groot aantal thema's. In totaal waren er 101 projecten. Uit dit geheel hebben wij er 22 geselecteerd voor ons onderzoek. Aan de hand van een aantal selectiecriteria is getracht recht te doen aan de veelzijdigheid van het materiaal. Het belangrijkste criterium was de spreiding van thematiek. Een tweede criterium lag in een zekere ingewikkeldheid in de samenwerking, dat wil zeggen meerdere partners waren in de samenwerking betrokken. Een derde criterium was spreiding over Nederland. Een vierde criterium was spreiding over grotere en kleinere gemeenten (stad en platteland).

Dit heeft geresulteerd in een verzameling van diverse Best practices, waarin de volgende thema's zijn vertegenwoordigd:

- graffiti,
- coffeeshops,
- drugshandel,
- wietteelt,
- brandveiligheid (incl. keurmerk veilig ondernemen),
- zwerfafval,
- buitengebied,
- leerplicht,
- prostitutie en escort.

De geselecteerde projecten zijn in Bijlage 1 kort beschreven.

Interviews

In totaal zijn 22 interviews gehouden, met mensen die nauw betrokken waren, of nog altijd zijn, bij de Best practices in handhaving. Met hen is teruggekeken naar het begin van de Best practices, en gekeken naar de situatie nu. De documentatie zoals aangeleverd door het programma Handhaven op niveau bleek in veel gevallen erg beperkt, zodat beschrijving van de projecten deels

in de gesprekken heeft plaatsgevonden. De respons was hoog. In alle gevallen werd een verzoek tot een interview gehonoreerd.

Gesprekspartners

De geïnterviewden waren voor het merendeel als projectleider aan het project verbonden, soms sterk inhoudelijk, als beleidsmedewerker, soms ook als coördinator van de samenwerking in de uitvoering. De geïnterviewden gaven in het algemeen blijk van een duidelijke affiniteit met de uitvoering. Voor het merendeel was men goed op de hoogte van de gebeurtenissen op het operationele niveau en de daadwerkelijke uitvoering van de controles in het 'veld'. Alle gesprekspartners bevonden zich dus in de tussenpositie tussen het operationele en het politiek/bestuurlijk niveau.

In dit laatste ligt een beperking van dit onderzoek; wellicht had het in kracht gewonnen wanneer bij elke praktijksituatie meerdere interviews waren gehouden, vanuit verschillende posities in bestuur en uitvoering. Een dergelijke aanpak was echter door de omvang die het onderzoek zou krijgen niet uitvoerbaar. De insteek om met projectleiders te spreken, heeft naar ons idee echter geen afbreuk gedaan aan de waarde van het resultaat. Juist de grote betrokkenheid bij wat er in de uitvoering gaande is heeft de uitkomsten van het onderzoek een markante kleur gegeven. Een tweede voordeel van deze insteek ligt in een betere vergelijkbaarheid over projecten, belangrijk genoeg gezien de diversiteit van het handhavingsterrein waarop het zich heeft begeven.

Alle geïnterviewden zijn in hun eigen werkomgeving opgezocht. Om de mogelijkheid van een kritische blik op de projecten alle ruimte te geven, zijn de interviews vertrouwelijk gehouden. Het gerapporteerde materiaal is daarom geanonimiseerd.

Opbouw van de gesprekken

De signaleringsfunctie die expertkennis kan hebben voor theorie en onderzoek, is in de interviews tot uitdrukking gebracht door een open wijze van vragen, met ruimte voor met name de subjectieve bijdrage.

Gezien de focus van dit onderzoek op sturing en samenwerking kan uiteraard niet gezegd worden dat de praktijk zonder agenda is bevraagd. Daarnaast is er, vanwege gebrekkige documentatie, soms relatief meer gevraagd naar een beschrijving van het project.

Doel van elk gesprek was duidelijkheid te krijgen ten aanzien van drie aandachtspunten: wat houdt het project in, wat is de mening van de geïnterviewde over opzet en functioneren en wat levert het project op aan betere handhaving.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de positie van de geïnterviewde zelf in het project is gevraagd naar functie, beslissingsruimte en ondersteuning.

Om een beeld te krijgen van het functioneren van *sturing* in het betreffend project is gevraagd bij wie het initiatief lag tot het project, bij wie de verantwoordelijkheid ligt (formeel en in realiteit), en in hoeverre het project beschikt over voldoende steun en middelen. Ten aanzien van *samenwerking* is allereerst gevraagd naar de structuur (wie werken er mee, hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld, wat is het doel). In de tweede plaats is er gevraagd naar het functioneren van de samenwerking, en vooral wat naar de mening van de geïnterviewde voorwaarden en barrières daarvan zijn.

Interpretatie

De interviews zijn uitgewerkt tot, grotendeels, woordelijke verslagen. Deze teksten zijn vervolgens door alle onderzoeksteamleden in een proces van close reading doorgenomen, om op deze wijze tot een gezamenlijke en daardoor redelijk objectieve weergave van de resultaten te komen. Dit proces heeft geresulteerd in een overzicht van de aspecten die steeds weer terug bleken te keren.

In een wisselwerking tussen literatuur en dit overzicht zijn tenslotte de begrippenkaders opgesteld waarmee in de hoofdstukken 3 en 4 het interviewmateriaal is gepresenteerd.

2 | Handhaving in tijdsperspectief

2.1 AANDACHT VOOR HANDHAVING

Het klimaat waarin de rechtshandhaving in Nederland functioneert, is niet altijd hetzelfde geweest. Wat wij nu zien gebeuren in het veld van de rechtshandhaving kan beter worden begrepen als we enkele decennia terug beginnen te kijken. Het veranderingsproces in de handhaving hangt samen met bredere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in die zelfde periode (zie ook Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004). Wij geven in dit hoofdstuk een schets van deze context, die voor ons een decor is waartegen de meer specifieke resultaten in onze analyse in de hoofdstukken 3 en 4 gezien kunnen worden. De discussie wordt beperkt tot Nederland met hier en daar verwijzingen naar buitenlandse ontwikkelingen.

Handhaving zonder politieke sturing

Na de Tweede Wereldoorlog was handhaving vooral een wettelijke taak, waarbinnen een discussie over 'beleid' en politieke prioriteiten ver weg was. Handhaving, en zeker de organisatie ervan, had daarom weinig politieke aandacht. Handhavingsorganisaties werden gezien als ambtelijke organisaties of als onderdeel van de magistratuur, maar in alle gevallen als apolitieke 'uitvoerings'organisaties. Handhavers moesten hun werk doen, ze hadden hun bevoegdheden en een vaak door traditie bepaald budget. Buiten het terrein van de politie werd de invulling van deze handhavingstaak vooral technisch benaderd. De toenmalige Keuringsdienst van Waren, bijvoorbeeld, had mensen in dienst die verstand hadden van bacteriën en ze hadden het strafrecht als corrigerend instrumentarium, voor het geval dat de bacteriën niet in orde waren. Controles waren niet op de grootste risico's gericht, maar vonden meestal periodiek plaats. Van systematische sturing was eigenlijk geen sprake.

Vanaf de zestiger jaren stonden economische groei en de vrijheid van de burger lange tijd centraal op de politieke agenda. Het streng toezien op de regels paste niet in dat klimaat (vgl. Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004). Natuurlijk verliep de ontwikkeling naar rijkdom en vrijheid niet altijd zonder conflicten. Denk bijvoorbeeld aan de Dennendal affaire in de jaren na 1970 en de krakersrellen in Amsterdam begin jaren tachtig. Maar debat daarover leidde niet tot een bredere politieke visie op de handhavende taak van de overheid. Wel groeide in deze periode, met de

economie, de wettelijke regulering op allerlei terreinen. Deze regulering richtte zich vooral op veiligheid, marktwerking en de verdeling van schaarse bronnen, zoals in de visserij. De ordeningswetgeving nam grotere vormen aan, onder andere ook door de groei van EEG/EU regels. Daarmee verbreedde zich de handhavingstaak van de overheid. Ook ontstond er in deze periode meer aandacht voor 'preventie' (zie commissie Roethof, 1986), vooral rond thema's als jeugd en vermogenscriminaliteit. Maar de 'softe' preventieve aanpak was in hoge mate gescheiden van de 'harde' strafrechtelijke maatregelen. Integrale handhaving was nog ver weg.

Handhavingstekort

Vanaf begin jaren tachtig verandert het beeld geleidelijk. Het besef groeit dat de rechtshandhaving achter is gebleven bij de ontwikkeling van overtredingen. De commissie Van Bijsterveld (1980) rapporteert een onrustbarende omvang van belastingfraude en de aandacht groeit voor misbruik van overheidsmiddelen ('ISMO'-rapporten). Men ziet dat de criminaliteit stijgt, waarbij vooral het aantal geweldsmisdrijven toeneemt (Nota Samenleving en criminaliteit, 1985). Daarnaast wordt duidelijk dat op deelgebieden van de ordeningswetgeving systematisch overtredingen plaatsvinden. Ondernemers zien kansen voor illegale winsten. Naast belastingfraude is de systematische fraude met de quota voor visvangst een probleem – ook toen al (Vervaele, Ruimschotel en Widdershoven, 1990). Het nieuwe terrein van milieuwetgeving blijkt ook een winstgevend terrein voor overtreders. In 1980/81 kwam in Lekkerkerk het eerste geval van het op grote schaal illegaal storten van vervuilde grond aan het licht; meer affaires met vervuilde grond zouden in de jaren daarna volgen. En de TCR-affaire (in 1993), waarbij een netwerk van gerenommeerde bedrijven in de Rijnmond jarenlang systematisch en op grote schaal met milieufval fraudeert, brengt een schok teweeg (zie Huisman, 2001). Het hele veld overziend kan men zeggen dat het politieke besef ontstond dat er een 'handhavingstekort' was en dat dit tekort met het bestaande overheidsapparaat niet weggewerkt kon worden. Er was onvoldoende geïnvesteerd.

Dat politieke bewustzijn van eind jaren tachtig resulteert in een palet aan vernieuwingen in de jaren negentig. De grootste van deze veranderingen, een nieuwe regionale opzet voor het politieapparaat, een aanzienlijke vernieuwing binnen het Openbaar Ministerie (OM) en een omvangrijk nieuwbouwprogramma voor gevangenen, laten wij in dit rapport buiten beschouwing, omdat wij ons voornamelijk op de handhaving van de ordeningswetgeving en op het gemeentelijke niveau zullen richten.

De vernieuwing in het denken over de taakinvulling van de overheid als rechtshandaver is onder meer terug te vinden in de rapporten van de commissie Korthals Altes ('Het recht ter hand genomen', 1995) en de commissie Michiels ('Handhaven op niveau', 1998).

Bestuursrechtelijke handhaving

Het bestuursrecht ontwikkelt zich ondertussen tot een belangrijk instrument voor interventies door de overheid. Men constateert dat het strafrechtelijke apparaat overbelast is en dat in die richting geen snel realiseerbare uitbreiding mogelijk is. Met de verschuiving richting het bestuursrecht krijgen gemeenten een steeds belangrijker taak binnen het geheel van de handhaving van wettelijke regels. Om de handhaving buiten het strafrecht nog beter handen en voeten te geven krijgt de commissie Michiels opdracht om uit te zoeken of uitbreiding en verfijning van het juridische instrumentarium voor bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving wenselijk is. De commissie adviseert negatief hierover: er is naar haar mening ruim voldoende instrumentarium beschikbaar. Maar de commissie doet daarbij nog iets wat juridische commissies meestal niet doen. Mede op grond van empirische onderzoeken geeft zij aan dat de oplossing van het 'handhavingstekort' vooral gezocht moet worden in twee dingen: professionalisering van handhavers en samenwerking tussen handhavingsorganisaties (1998, p. 176,177). De verbetering van de handhaving moest dus niet via juridische maar door een bestuurlijk-organisatorische verandering gerealiseerd worden. Hiermee is de basis gelegd voor denken over innovatie in de handhaving in Nederland na de eeuwwisseling.

2.2 MANAGEMENT VAN DE OVERHEIDSORGANISATIE

De toegenomen aandacht voor een effectievere handhaving in Nederland rond 1990 valt samen met een bredere, uit de Verenigde Staten afkomstige, ontwikkeling in het denken over de overheid, bekend als het New Public Management (NPM). Volgens het gedachtegoed van deze school moet de overheid meer bedrijfsmatig gaan werken, vooral gericht op de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie. Dit denken is in de jaren negentig binnen de overheid steeds dominanter geworden. Een belangrijke reden voor verandering was de zeer sterke uitgroei van het overheidsapparaat in de decennia van welvaart. Het discours richt zich met name op de beheersing van deze ongebreidelde groei. Wij schetsen hier kort enkele aspecten van deze kijk op de overheid en de gevolgen die dit bracht voor handhavingsorganisaties.

Beheersing van financiën

Allereerst de beheersing van de financiën. Het terugwinnen van controle over onbeheerste uitgavenpatronen was een prioriteit. Al vanaf eind jaren zeventig werden in Nederland (en andere westerse landen) pogingen gedaan de financiële organisatie van het Rijk onder controle te krijgen. In een reeks van opeenvolgende projecten werd en wordt systematisch gewerkt naar transparante vormen van financiële besluitvorming, gekoppeld aan heldere en evalueerbare beleidsdoelen. Er diende een systematisch proces te komen waarbij beleidsontwikkeling, uitvoering en evaluatie elkaar cyclisch opvolgen; de overheids-

variant van de welbekende Demingcirkel. Ook bij andere overheden kwamen dergelijke beheersingsprojecten in zwang.

De drang tot beheersing van financiële processen leidt op die manier tot nieuwe vormen van sturing, die op hun beurt nieuwe vormen van beleidsvoorbereiding en –verantwoording stimuleren. In het Verenigd Koninkrijk omarmde de regering Blair het begrip ‘evidence based policy’. Beleid moet gebaseerd worden op ideeën die wetenschappelijk onderbouwd zijn en die het aannemelijk maken dat de beleidsdoelen bereikt zullen worden. Tot die onderbouwing van nieuw beleid hoort in de praktijk ook de systematische evaluatie van het vorige beleid. Deze school van ‘evidence based’-beleidsontwikkeling heeft in Nederland nooit veel voet aan de grond heeft gekregen (met als duidelijke uitzondering de in 2006 ingestelde Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, die adviseert over vormen van behandeling in justitiële context). Ook in discussies over sturing en samenwerking van handhavingsorganisaties speelt het idee van evidence based handhaven een rol. Met vertraging bereikt deze manier van denken namelijk handhavingsorganisaties, eerst op rijksniveau, (nog) later ook bij gemeenten.

Smart regulation

Na de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 en de cafébrand in Volendam in de daarop volgende oudejaarsnacht, ontstaat breed draagvlak voor verbetering van handhavingsprocessen en -organisaties. Allereerst natuurlijk in de brandveiligheid, maar al snel op een veel breder terrein, waaronder dat van de gemeentelijke milieuhandhaving. Verschillende veranderingsprogramma’s worden opgestart of versterkt (waaronder ‘Handhaven op niveau’ dat begin 2000 was gestart om de voorstellen van de commissie Michiels uit te voeren). Nieuwe ideeën krijgen ruimte voor toepassing. De cyclische benadering van prioriteitenstellen, uitvoeren en evalueren, krijgt de naam ‘Programmatisch handhaven’ (2001) en wordt door het programma Handhaven op niveau in gemeenten uitgevent.

In deze ontwikkeling ontstaat geleidelijk een nieuw ideaalbeeld van het handhavingsproces. Daarin gaat men doelen formuleren in termen van ‘nagestreefd nalevingsniveau’ in plaats van aan de hand van het aantal uitgevoerde controles. Prioriteiten worden bepaald op basis van risicoanalyses in plaats van periodieke ongerichte controle. Interventiestrategieën zijn een mix van preventieve en repressieve maatregelen. En proces- en outputevaluatie als basis voor het bijsturen, maken geleidelijk aan plaats voor meting van het nalevingsniveau. Kortom, het gedachtegoed van een transparant bestuurde overheid en ideeën over ‘smart regulation’ (Gunningham en Grabosky, 1998) komt geleidelijk tot toepassing in de Nederlandse situatie. Nogmaals, dit beeld is meer een samenvatting van de ‘state of the art’ in de ontwikkeling van handhavingsstrategieën, dan een algemene toestand in handhavingsorganisaties

anno 2008. Veranderingen gaan geleidelijk, eerst vooral op Rijksniveau, stap voor stap ook bij provincies, gemeenten en waterschappen.

Politiek als rem

Er zijn in deze ontwikkeling ook remmende factoren. De opvallendste daarvan is de soms moeizame interactie tussen handhavers en politici; wij zullen in hoofdstuk 3 daarover rapporteren. Vaak lijken zij een geheel verschillende taal te spreken. Wij gaan in paragraaf 3.2 dieper in op de slechte aansluiting tussen de 'politieke rationaliteit' en de 'technisch/wetenschappelijke rationaliteit' van de handhaver. De publieke opinie en de media spelen bij deze frictie een versterkende rol. Geleidelijk aan leren handhavingsorganisaties te communiceren met deze turbulente omgeving. Voor de overheid spelen handhavers een belangrijke rol in het garanderen van veiligheid; het publieke vertrouwen zal moeten worden opgebouwd door publieke zichtbaarheid van de rechtshandhaving. Zie verder paragraaf 2.3.

Van government naar governance

Er speelt in de historische ontwikkeling van de organisatie van de handhaving in Nederland nog iets heel anders. De discussie over de beperking en rationalisering van het overheidsapparaat leidt er in de jaren negentig ook toe dat men anders gaat denken over de sturende rol van de overheid in brede zin. Om het te ver uitgedijde overheidsapparaat te beheersen ontstaan in de meeste westerse landen ideeën over een nieuwe inrichting. Enerzijds beperkte men de omvang van de overheid door privatisering, dat wil zeggen door delen van het apparaat buiten de overheid te plaatsen. Anderzijds wil men onderdelen van de overheid meer zelfstandig laten functioneren (bijvoorbeeld in de zogenaamde agentschappen). Dit leidt tot een nieuwe sturingsfilosofie. De overheid is niet langer de centrale regelgever, maar veeleer regiehouder op afstand – van 'government' naar 'governance' (Newman, 2001). Onderdeel van deze ontwikkeling is ook het streven naar een duidelijke scheiding tussen 'beleid' en 'uitvoering', dit laatste hier te lezen als 'handhaving'. De commissie Korthals Altes pleitte in 1995 voor een duidelijk schot tussen beleid en handhaving, onder andere omdat de onafhankelijkheid van de rechtshandhaving waarde heeft binnen de rechtsstaat. Ook de commissie Michiels gaat in 1998 in haar rapport uitgebreid in op deze scheiding op gemeentelijk en provinciaal niveau. Een opvallend voorbeeld van hoe gebrek aan scheiding tot onduidelijkheid kan leiden komt in 1999 naar voren bij de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp (uit 1992). Omdat bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat de rijksluchtvaartinspectie in feite een onderdeel was van de beleidsdirectie die zich met luchtvaart bezig hield, kon het gebeuren dat voor het beleid kritische informatie 'onder de pet gehouden' werd. De toezichthouder bleek dus niet in staat om als 'countervailing power' zicht te geven op de zwakke kanten van het beleid.

Als het kabinet orde schept in de inmiddels gegroeide lappendeken aan toezichtvormen en toezichtorganisaties ('Een kaderstellende visie op toezicht', 2001), komt de bescherming van de -overigens altijd relatieve- onafhankelijkheid van toezicht en handhaving als één van de principes naar voren. Kort daarna worden per ministerie brede onafhankelijke rijksinspecties opgezet, vaak door fusie van meerdere kleintjes. Ook binnen gemeentelijke organisaties brengt men over de loop der jaren schotten aan, vooral tussen de afdelingen vergunningverlening en handhaving.

Samenvatting

Wij zien dus hoe de brede discussie over sturing van de overheid en de daarmee samenhangende inrichting van het overheidsapparaat twee stromen kent. Enerzijds een streven naar krachtiger interne sturing gericht op meetbare realisatie van het beleid, anderzijds het verzelfstandigen van organisatieonderdelen waarbij de traditionele overheidsorganisatie een regierol krijgt. Beide ontwikkelingen werken door in de organisatie van de handhaving. Zeker op niveau van het Rijk heeft dit geleid tot krachtige relatief onafhankelijke organisaties die in staat zijn een hoger niveau van professionalisering te bereiken. We merkten al op dat op gemeentelijk niveau de ontwikkeling geleidelijker gaat. Er is daar natuurlijk ook een verschil in de grootte van gemeenten. In kleine gemeenten zal de professionalisering van het apparaat op een aantal punten niet of minder ver (kunnen) worden doorgevoerd. Dat heeft nadelen, maar ook het voordeel van de korte lijn tussen politiek en ambtelijke organisatie. In de weergave van projecten in hoofdstuk 3 zien wij dit nog terug.

Werkvloer

Op de werkvloer van handhavingsorganisaties gaat het geschetste verandingsproces overigens niet zonder slag of stoot. In de nieuwe professionaliteit staat niet meer de technische inhoud centraal, maar risicoanalyse, selectieve controle en compliancegerichte gedragsbeïnvloeding van de gecontroleerde. Er ontstaat het professionele beeld van 'de handhaver', los van het inhoudelijke terrein waarop gehandhaafd wordt. Op verschillende plaatsen wordt dit ervaren als een forse verandering van identiteit die op weerstand stuit. De nieuwe identiteit heeft in die zin misschien wel nadelen, maar er zijn ook aanwijsbare voordelen. Niet alleen kan de sturing van het handavingsproces veel transparanter worden, ook ontstaat er zoiets als het 'ambacht' handhaver in de eerder in dit hoofdstuk geschetste zin. Daardoor kan kennis gedeeld worden tussen professionals van zeer uiteenlopende handhavingsorganisaties. Ontwikkelingen kunnen daardoor breder worden aangepakt, samenwerking tussen organisaties wordt vergemakkelijkt.

2.3 PUBLIEK EN PRIVAAT

Risicosamenleving

In de laatste 25 jaar nam de maatschappelijke zorg over onveiligheid zeer toe. Daarmee namen ook de eisen toe die gesteld worden aan de veiligheidszorg. In deze 'risicosamenleving' wenst de burger geen risico te lopen (Beck, 1985; zie ook Boutellier, 2002). 'Pech moet weg.' Veiligheid wordt door de burger waargenomen als een consumptiegoed waar hij recht op heeft. Verwachtingen, wensen en behoeften van burgers richtten zich steeds meer op de overheid, in het geval van onveiligheid vooral op politie en justitie. En het vertrouwen van de burger in de overheid neemt af. Dit vraagt om een meer communicatieve opstelling van de overheid. Handhavingsorganisaties krijgen er een communicatietask bij, omdat de verwachtingen van burgers gemakkelijk op gespannen voet kunnen staan met de realiteit van wetgeving en politiek geaccordeerd beleid. Je zou kunnen spreken van 'management van verwachtingen'. Dat wil zeggen niet alleen laten zien wat de handhaver doet, maar ook uitleggen wat het publiek redelijkerwijs kan verwachten.

De overheid lijkt ondertussen steeds minder in staat de verhoogde eisen waar te maken. Interne efficiëntie maatregelen van de overheid, zoals in het voorafgaande geschetst, leiden niet tot de maatschappelijk gewenste veiligheidsgarantie. Nieuwe oplossingen worden gezocht, waarbij de overheid meer een partner is dan de baas in een breed samenwerkingsverband, samen met private organisaties en uiteenlopende overheidsorganisaties. Verschillende partijen, niet alleen publiek, maar ook semipublieke en private partijen, moeten in die visie 'hun' bijdrage leveren aan de veiligheid. Hierdoor zijn ook de grenzen tussen de private en publieke sector vervaagd en nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen ontstaan. De overheid wordt meer een regisseur, zoals we in de vorige paragraaf al bespraken.

Integrale handhaving

In de handhavingswereld leidt dit paradigma meer dan in het verleden tot aandacht voor samenwerkingsverbanden. Hoe succesvol of moeizaam dat kan zijn in de praktijk, vormt de discussie in hoofdstuk 4 van dit rapport. Samenwerking wordt enerzijds gesteund door de geschetste aandacht voor het onderwerp handhaving bij de politiek. Aan de andere kant zijn het ook de nieuwe ideeën over handhaving zelf die tot samenwerking aanzetten. Bij een integrale, compliancegerichte aanpak van handhaving is niet alleen straf belangrijk -de exclusieve taak van de overheid- maar ook allerlei andere maatregelen die tot naleving van regels moeten aanzetten. Voor de realisatie hiervan zijn samenwerkingsverbanden nodig van de overheid met bijvoorbeeld woningbouwverenigingen, brancheorganisaties uit het bedrijfsleven en andere private partijen. De integrale aanpak betekent dus ook organisatorisch een andere manier van werken. Om problemen op te lossen zijn partijen genood-

zaakt om samen te werken in netwerken. Dit sluit aan bij wat we in navolging van Castells (1996) de 'netwerksamenleving' zijn gaan noemen.

Toezichtslasten

Het veranderde beeld van de overheid bij de burger betekent onder andere dat de burger en het bedrijfsleven goede service verwacht. Controle door de overheid in het kader van handhaving en toezicht kosten tijd en geld voor bedrijven die gecontroleerd worden. Men spreekt in dit verband van 'toezichtslasten'. Bij een doorsnee bedrijf komen uit diverse hoeken van de overheid toezichthouders controleren, nu eens de één dan weer de ander. De wens is om deze belasting te verminderen. In de laatste vijf jaar is een sterke lobby op gang gekomen om de toezichtslasten te beperken. Deze lobby heeft brede politieke steun gekregen.

Nu is één van de meest voor de handliggende manieren om de (over)last van controles te beperken, het samenwerken van de toezichthouders. Zij kunnen bijvoorbeeld tegelijk controleren of voor elkaar controleren. Zodat één bezoek volstaat. De realisatie van dit proces is sinds enige jaren met veel politieke druk ingang gezet. Aanvankelijk werd het beleid daarbij vooral op de rijksinspecties gericht. Maar heel veel handhavings- en toezichttaken zijn door de wetgever bij de gemeenten gelegd. Men denke bijvoorbeeld aan de uitgebreide terreinen van milieu, bouw en ruimtelijke ordening, maar ook aan een bedrijfstak als de horeca, waar een veelheid aan regels van toepassing is. Daarom zal het onvermijdelijk zijn dat het samenwerkingsproces zich ook naar gemeentelijk niveau gaat uitstrekken. We laten dit onderwerp hier verder rusten; in hoofdstuk 4 komen we erop terug.

2.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we een ruwe schets gegeven van de historische ontwikkeling van het handhavingsbeleid in Nederland in de laatste decennia. Dit is van belang omdat wij denken dat de veranderingen die wij nu kunnen waarnemen in het veld van de handhaving, voor een flink deel te begrijpen zijn vanuit deze historische achtergrond.

We zien eigenlijk drie ontwikkelingen zich gelijktijdig voltrekken. Ten eerste een sterk toegenomen behoefte bij de politiek om te sturen en resultaten te zien van handhaving. Interessant is dat er in de politiek wel redelijke overeenstemming is over die urgentie, maar nauwelijks overeenstemming bestaat over de aanpak. Er is geen breed gedeelde beleidstheorie over rechtshandhaving.

Ten tweede zien we een langzaam maar gestadig professionaliseringsproces van handhavers; er ontstaat een gemeenschappelijke identiteit. In dit proces

ontwikkelt zich een conceptualisering van het handhavingsproces aan de hand waarvan 'het vak handhaving' bediscussieerd kan worden. Centraal daarin zijn de begrippen risicoanalyse en nalevingsstrategie. De ontwikkelingen in politiek en professie zouden elkaar kunnen versterken en doen dat soms ook, maar de indruk ontstaat dat men elkaar niet begrijpt. (De visie van Snellen, 1987, over conflicterende rationaliteiten in het beleidsproces helpt ons om botsingen in deze sfeer te begrijpen, zie hoofdstuk 3).

Als derde historische ontwikkeling hebben we gewezen op de toenemende druk om tot een zuinige rationele organisatie en sturing van de overheid te komen. Het handhavingsveld is, met enige vertraging, ook in deze ontwikkeling betrokken geraakt.

De motoren achter deze ontwikkelingen zijn een tegelijk toegenomen publieke eis van veiligheid en een publieke eis van vrijheid, waarbij burgers en bedrijven minder last willen hebben van de overheid. Daarbovenop komt de noodzaak om het groeiende overheidsapparaat te beheersen door een efficiëntere bedrijfsvoering, ook in de handhaving. In het geheel van op elkaar inwerkende processen komen de aandacht voor 'sturing' en 'samenwerking' op een aantal plaatsen als vanzelfsprekend naar voren.

3 | Sturing

3.1 INLEIDING

Goede interne sturing wordt algemeen gezien als een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende overheid. We gaven in de hoofdstukken 1 en 2 een aantal redenen waarom dat ook binnen organisaties met een handhavende taak het geval is. Onder sturing verstaan we hier zowel de stijl als de procedure waarmee richting wordt gegeven aan de uitvoering van handhavende taken van de overheid, meer in het bijzonder de gemeente. Het gaat dus zowel over de manier waarop bestuurders leiderschap invullen als over, bijvoorbeeld, planning- en controlcycli.

De belangrijke vraag bij sturing is niet *of* er gestuurd moet worden, maar *hoe* te sturen zodat de overheidstaak goed vervuld wordt. De bestuurskunde heeft uitgebreid aandacht gegeven aan de inrichting van het sturingsmechanisme bij de overheid (zie bijvoorbeeld Ter Bogt, 2005). In hoofdstuk 2 gaven we een ruwe schets van de veranderde opvattingen in de laatste twintig jaar voor zover relevant voor het veld van de rechtshandhaving.

In dit hoofdstuk is de focus op de praktijk van de handhaving. Om het interviewmateriaal zinvol te kunnen interpreteren wordt eerst een begrippenkader gegeven (3.1 en 3.2). Met dit kader als leidraad beschrijven we het functioneren van sturing in de praktijk van de handhaving, zoals gezien in de Best practices die in dit onderzoek onder de loep zijn genomen. Aan het eind van dit hoofdstuk hopen we duidelijkheid te hebben gegeven over een aantal vragen ten aanzien van handhaven in de praktijk. Zien we opmerkelijke zaken? Zien we factoren die bijdragen aan een goede sturing? Is er enig verband aannemelijk tussen het functioneren van sturing en het functioneren van handhaving?

We bespreken in dit hoofdstuk uitsluitend de sturing binnen één organisatie, wat in de meeste voorbeelden betekent, een lagere overheid. In hoofdstuk 4 komen we terug op de vraag hoe een samenwerkingsverband van organisaties gestuurd wordt.

Basiselementen van sturing

Sturingsprocessen zijn er in veel vormen, maar er zijn een paar elementen altijd aanwezig, of je nu een fiets bestuurt of een overheidsorganisatie. Ten eerste

is er een bestuurder die een *doel* heeft waar naartoe gestuurd wordt. In termen van de overheid: er is agendavorming, doelformulering en prioriteitstelling. Ten tweede is er een *correctiemechanisme*, 'bijsturing', wanneer er een afwijking is van de beweging naar het doel. Dit is wat in het spraakgebruik in specifieke zin 'sturen' wordt genoemd. In de meeste sturingsprocessen is er een min of meer cyclische herhaling van de correcties op de koers. We zien hier de beleidscyclus terug. Ten derde, om te kunnen beslissen over bijsturing, heeft de bestuurder ook *informatie* nodig over de discrepantie tussen de gewenste en de feitelijke koers; in een cyclisch sturingsmechanisme spreekt men ook wel van een 'feedback loop'. Hier zien we verantwoordingsinformatie, maand-rapportages en dergelijke terug.

Hoewel dit allemaal heel basaal is, kan het verhelderend zijn om met deze basisstructuur voor ogen te kijken naar de empirie van concrete organisaties. De drie elementen kunnen we in een concrete handhavingscasus opsporen en zien of er inderdaad een bijdrage is aan effectieve sturing. Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat de werkelijkheid van sturing bij de overheid robuuster is dan het hier geschetste principe. De overheid heeft veel doelen en er zijn veel invloeden, waardoor doelen van handhavingsbeleid soms vaag en dubbelzinnig kunnen zijn. In de praktijk van de besturing van de overheid wil ook de cyclus nog wel eens lang en/of onregelmatig zijn en het bijsturen niet effectief. Ook de informatievoorziening is in de praktijk vaak onvolledig of zelfs onjuist. Kortom, het sturen van overheidsorganisaties heeft inherente beperkingen (Koppenjan, Kars en van der Voort, 2007).

Ondanks deze kanttekeningen kan de basisstructuur als referentie gelden. Eén ding is al meteen duidelijk: als de bestuurder geen aandacht geeft, is er geen doel en geen sturing. Dit sluit aan op de analyse in hoofdstuk 2, waar we zagen dat handhavingsorganisaties in brede zin over een langere periode weinig aandacht van de politieke bestuurders kregen. In het onderstaande gaan we in op wat het betekent als de bestuurder het stuur herneemt.

3.2 HIËRARCHISCHE STRUCTUUR

Om tot een realistisch begrip van sturing in handhavingsorganisaties te komen verbreden we nu de blik op het sturingsproces. Bij de sturing van een handhavingsorganisatie, of in feite iedere wat grotere organisatie, speelt de hiërarchische structuur van de organisatie een belangrijke rol. In de interviews is dit thema veelvuldig ter sprake gekomen (paragraaf 3.3). De formulering van doelen zal er in een dergelijke structuur aan de top anders uitzien dan op uitvoeringsniveau. De informatievoorziening van uitvoering naar leiding moet daarom diverse transformaties ondergaan (Platform Beleidsanalyse, 1995).

Stijl

Wij voegen hieraan toe dat ook belangrijk is welke stijl de sturing heeft. Zegt de leiding precies wat de werkvloer moet doen of wordt op een andere, meer indirecte manier invloed uitgeoefend? In professionele organisaties, waar de uitvoerenden geschoold zijn en gewend om zelfstandig te opereren, zal een globale vorm van sturing meer effect teweeg brengen in de gewenste richting, terwijl een strakke centralistische sturing daar een negatieve uitwerking kan hebben ('t Hart en Wille, 2002). Dit 'model' lijkt van toepassing op een flink deel van de Best practices. Het past ook bij veel handhavingsorganisaties waar de handhavende ambtenaar feitelijk moet optreden in de situatie die hij tegen komt bij een inspectie. Er is een zekere discretionaire bevoegdheid voor de handhaver nodig. De mate waarin dit aanwezig is kan echter aanzienlijk variëren over beleidsterreinen en over organisaties. Er bestaan op dit punt verschillende culturen.

Visie

Een meer indirecte of globale sturing is eigenlijk alleen mogelijk als er een gemeenschappelijke visie van de bestuurder en de uitvoerenden is. In zekere zin betekent dit een nieuw probleem voor de organisatie. De interviews hebben laten zien dat deze benadering voor de handhavingswereld relevant is. De vraag 'hoe te besturen?' wordt in de praktijk verlegd naar de vraag 'hoe een gemeenschappelijke visie van bestuur en werkvloer tot stand te brengen?'

Communicatie

Daarmee zijn we gekomen op een cruciaal punt bij sturing in een hiërarchische structuur: de communicatie tussen bestuurder en uitvoerders. De bestuurder zit 'boven' en de uitvoering gebeurt 'op de werkvloer'. Samenhangend met de eerder genoemde globale stijl van sturen ligt het voor de hand dat de effectiviteit van het sturingsmechanisme voor een groot deel wordt bepaald door het functioneren van 'verticale' communicatie tussen de spelers. In de interviews is het functioneren van deze communicatie in de verschillende situaties van de Best practices aan de orde gekomen (paragraaf 3.4). Waar gaat het goed, waar gaat het niet goed? Zijn er factoren te benoemen die deze communicatie ondersteunen?

Rationaliteiten

Hoe kunnen we begrijpen dat de communicatie binnen het sturingsproces vaak problematisch is? Snellen (1987) heeft een zienswijze geïntroduceerd die inzichtelijk maakt hoe frictie in de ontwikkeling van visie en beleid kan optreden. Hij geeft aan dat in een beleidsproces verschillende rationaliteiten een rol spelen. Een rationaliteit is daarbij zoiets als een samenhangend geheel van concepten waarmee de wereld beschreven wordt en de daarbij horende waarden en redeneringen. Snellen onderscheidt een politieke, juridische, economische/financiële en een technisch/sociaal-wetenschappelijke rationaliteit, de

laatste wordt ook wel professionele rationaliteit genoemd. In relatie tot wat nodig is voor de ontwikkeling van handhavingsbeleid is dit onderscheid direct voor te stellen: er moet de politieke wil zijn om een interventie door de overheid te laten uitvoeren, maar er is ook een juridische basis nodig. Er moet geld zijn voor de uitvoering, waarbij het wenselijk is dat er een kosten/baten verhouding is aan te geven. Tenslotte liggen er voorwaarden in de vorm van de interventie, die zo moet zijn dat burgers ook inderdaad de wet gaan naleven, en in de beschikbaarheid van de techniek die handhavers nodig hebben om te inspecteren en de interventies uit te voeren. Om het handhavingsbeleid te laten slagen moet het dus verantwoord zijn in vier rationaliteiten tegelijk: politiek, juridisch, economisch/financieel en technisch/sociaal-wetenschappelijk.

Botsingen

Snellen wijst erop dat beleidsprocessen vaak moeizaam verlopen doordat bepaalde spelers in het proces één rationaliteit tot de hune maken en laten prevaleren boven de andere. En die rationaliteiten blijken in de praktijk nogal eens tot verschillende conclusies te komen. Deze gedachtegang is toepasbaar op de handhavingswereld. Westra (2006) geeft op deze manier een uitgebreide analyse van de sturing van de handhavingsketen rond belastingfraude. Cleiren (2006) past de 'rationaliteitenbenadering' toe in een analyse van de herzieningsplannen voor het Wetboek van Strafvordering.

Als voorbeelden van botsingen tussen rationaliteiten in de handhavingswereld kan gedacht worden aan een politieke rationaliteit die inspeelt op machtsposities en de voorkeuren van de daarbij horende belangengroepen. In de politieke arena is het niet vreemd te horen dat 'straffen altijd helpt' of dat men 'altijd 100% naleving' als uitgangspunt kan nemen. Binnen de sociaal-wetenschappelijke rationaliteit zijn dit onrealistische beweringen over het gedrag van overtreders, die snel tot onuitvoerbaar beleid leiden. Vooral de politieke rationaliteit komt bij handhavingbeleid nogal eens in botsing met de andere. De politieke wil tot krachtige rechtshandhaving leidt bijvoorbeeld snel tot voorstellen die juridisch onuitvoerbaar blijken. En het lijkt er in de politiek nogal eens op dat 'handhaven moet, koste wat het kost', hetgeen wel goed past binnen de juridische rationaliteit, maar de economische rationaliteit ontkent. Toen bijvoorbeeld enkele jaren geleden in een heftig politiek debat besloten werd alle bolletjesslikkers op Schiphol op te pakken en te vervolgen, bleek dit weldra te kunnen leiden tot een rekening van boven de 100.000 euro per dag, waarvoor geen budget was voorzien en het beleid dus ook niet uitgevoerd kon worden.

Verschillende taal

De spelers spreken dus een verschillende taal. Men ziet gemakkelijk de spraakverwarring voor zich. Een handhaver zal denken in termen van een 'nagestreefd nalevingsniveau' en is blij als hij dat met 10% kan verhogen. Daartegen-

over verbaast het niet als een politicus stelt dat 'wetten worden vastgesteld om voor 100% na te leven'. Een ander voorbeeld is de botsing tussen enerzijds een systematische aanpak die naar buiten wordt gecommuniceerd om meer draagvlak voor naleving te krijgen en anderzijds de behoefte aan beleidsruimte bij een wethouder. Tegenover een 'compliancegerichte integrale aanpak' van de uitvoerder stelt de politicus 'straffen helpt en moet in ieder geval'. Tegenover gedragswetenschappelijke techniek staan morele overwegingen. Het zal duidelijk zijn dat zulke tegenstellingen in de manier van denken en spreken de samenwerking tussen politiek en handhaver niet vergemakkelijken. Heldere doelstellingen en transparante sturing van een handhavingsproject zijn in een dergelijk context niet gemakkelijk te bereiken.

Belangrijk is om te zien dat iedere rationaliteit op een bepaalde manier 'gelijk heeft' (Stone, 1997). Maar er is verstand en enige durf nodig om ze met elkaar in verbinding te brengen. Gelukkig is er wel een ontwikkeling in deze richting. In politieke debatten over handhaving op landelijk niveau bijvoorbeeld, zien we dat de laatste jaar begrippen als 'nagestreefd nalevingsniveau' en 'risicoanalyse' in gebruik komen. In de periode daarvoor was dat vaak onmogelijk.

Historisch proces

Ook het historische proces dat in hoofdstuk 2 is beschreven, laat zich goed ordenen met het rationaliteitenmodel van Snellen voor ogen. In de periode na de Tweede Wereldoorlog was de juridische rationaliteit dominant in de handhaving en deze hoefde zich slechts te verzoenen met de technische rationaliteit van de handhaver die via techniek overtredingen vaststelde. Na 1980 wordt de politieke rationaliteit steeds belangrijker en werd de juridische rationaliteit meer een 'hulpmiddel'. Maar door de toenemende eisen aan handhavingsorganisaties kwamen ook onvermijdelijk de economische en, via de compliancegerichte benadering, ook de gedragswetenschappelijke rationaliteit naar voren. Op dit moment vragen zo alle rationaliteiten om aandacht en is het proces van afstemming en compromisvorming daardoor lastiger geworden dan in het verleden; maar misschien is er daardoor ook wel meer kans op een succesvolle uitkomst.

Initiatief

Een laatste aandachtspunt in dit hoofdstuk is de manier waarop een nieuwe aanpak van de handhaving start. We zagen in hoofdstuk 2 een algemene verschuiving van 'geen aandacht voor handhaving' naar een min of meer gestructureerde aanpak. We noemden hier boven al het belang van bestuurlijke aandacht als voorwaarde voor effectieve sturing. Hoe ontstaat die aandacht? Het begin van zulke veranderingsprocessen, in concrete situaties, kwam in de interviews veelvuldig ter sprake (paragraaf 3.5). Van wie kwam het initiatief? Hoe kreeg een eerste idee momentum?

3.3 ROLVERDELING

Rationaliteiten: een realiteit

Op uitvoerend niveau hebben geïnterviewden de ervaring dat betrokkenen het onderling gemakkelijk eens worden over de vraag wat er gedaan moet worden. 'Aan de maatregelen kant is het niet zo moeilijk, op dat niveau weten we eigenlijk allemaal wel wat er moet gebeuren'. Tegelijkertijd was er regelmatig ergernis te horen over incidentgestuurde politieke beslissingen, bijvoorbeeld in een situatie waarin de noodzaak tot een integrale en cyclische controle al veel eerder door de uitvoering was voorgesteld. 'Toen [na een incident] kon in een keer alles. Geld geen probleem. Het moest bij wijze van spreken morgen al geregeld zijn.'

In de interviews werd een verschil in manier van kijken vooral genoemd tussen uitvoering en politiek. Wat voor een uitvoerende ambtenaar duidelijk is, wordt door het bestuur niet zonder meer in dezelfde urgentie gezien, tenzij er een saillant incident is dat publieke aandacht trekt. Het verschil in rationaliteit wordt in de praktijk van de handhaving dus nadrukkelijk gesignaleerd tussen, met name, bestuur en uitvoering, als een niet altijd gemakkelijke en soms frustrerende realiteit.

Geïnterviewden plaatsten dit verschil in manier van kijken in de context van de klassieke rolverdeling, waarin de politiek beslist en de ambtenaar uitvoert. In dit onderzoek is dikwijls naar voren gekomen hoezeer ambtenaren zich van deze rolverdeling bewust zijn, in de ervaring dat deze prima functioneert wanneer alle partijen doen wat ze moeten doen. Spanningen tussen verschillende manieren van kijken, krijgen daarmee een zinvolle plaats. Ze horen thuis in een complementaire relatie van politiek en uitvoering ('t Hart en Wille, 2002). De Best practice *Schoolaanpak zwerfafval* geeft een illustratie van het functioneren van een dergelijke relatie:

'in een ambtelijke organisatie is het natuurlijk zo dat als de politiek er niet achter staat, ik wil niet zeggen dat er dan niets gebeurt, maar in elk geval krijgt het nooit een heel hoge vlucht...zwerfafval heeft heel erg hoog op de agenda gestaan, dat merk je gewoon aan alles. Dat er meer geld is, meer aandacht, meer draagvlak, dan krijg je veel meer mogelijkheden. Dat is weer wat anders dan dat zij zelf zeggen, wij willen dit, wij willen dat. We komen zelf wel met de plannen'

Rol van de bestuurder

In de interviews is dikwijls genoemd dat het bestuur niet permanent betrokken hoeft te zijn bij de uitvoering, maar wel op de beslissende momenten waarop de uitvoering afhankelijk is van de politiek. Veel waardering was te horen van ambtenaren voor politieke bestuurders die op beslissende momenten hun invloed inzetten om iets wat vastgelopen is weer vlot te trekken. In de interviews werden daarvan meerdere voorbeelden gegeven. In de Best practice *Natuurgebied* dreigde een centrale bezuinigingsingreep bijzonder negatieve gevolgen te hebben voor de lokale uitvoering. De inzet van meerdere bestuur-

lijk betrokkenen heeft tot een oplossing geleid waarmee de lokale handhaving weer verder kon. In de Best practice *Buurtaanpak zwerfafval* werd weergegeven hoe de burgemeester actie ondernam in de richting van een woningbouwcorporatie, met als resultaat dat men daarna op uitvoerend niveau weer 'om de tafel zat'. In de Best practice *Regionale aanpak prostitutie* kan vanuit het project rechtstreeks de bestuurlijke portefeuillehouder aangesproken worden om wanneer nodig actie te ondernemen.

Een wethouder die het publieke toneel op zoekt, gebruik maakt van de media en voor het voetlicht brengt wat er gedaan wordt, kan op respect rekenen van de uitvoerende ambtenaar. Bij de Best practice *Schoolaanpak zwerfafval* werd gezegd:

'dat hij [de wethouder] zich als zodanig geafficheerd heeft, dat is een belangrijke impuls geweest... dat moet je durven, dat moet je ook willen, hij ging de uitdaging aan'.

Concluderend kan worden gezegd dat de botsende rationaliteiten een realiteit zijn, die samenhangt met de rolverdeling van politiek en uitvoering. Tegelijkertijd ligt hier ook een hoopvol perspectief. De mate waarin politiek en uitvoering elkaar aanvullen, blijkt een belangrijke factor in het functioneren van de praktijk van de handhaving.

De lokale handhaving heeft baat bij een op complementaire wijze functionerende rolverdeling, waarin zowel bestuur als uitvoering elk vanuit de eigen positie, perspectieven en mogelijkheden, in de uitvoering investeren. De uitvoering is daarbij op beslissende momenten afhankelijk van politieke steun.

3.4 COMMUNICATIE

De interviews laten zien dat de kwaliteit van de verticale communicatie een belangrijk aandachtspunt is om te kunnen beoordelen in hoeverre sturing bijdraagt aan het functioneren van de handhaving.

In deze paragraaf beschrijven we onze bevindingen, waarbij drie 'instrumenten' centraal staan: de projectleider, doelformulering en rapportage.

De projectleider

De projectleider vervult verschillende taken in het sturingsproces. Hij of zij brengt informatie bijeen, verzorgt de rapportage naar het bestuur en geeft de nodige toelichting. Projectleiders gaven aan regelmatig in een bestuurlijk overleg zelf aanwezig te zijn om toelichting te kunnen geven op de aangeleverde rapportage. Ook in het tussentijds terugvallen op overleg met de bestuurlijk verantwoordelijke, neemt de projectleider een centrale positie in. De projectleider krijgt voor deze inzet meestal wel wat terug: 'Je hebt er steun aan, je weet

dan dat je buiten die paden mag lopen, als je het maar wel goed gemotiveerd kunt uitleggen'.

De praktijk van de communicatie laat zich daarbij in geen van de gevallen beschrijven als harmonieus (WRR, 2006; Maaskant, 2007). Er zijn tegenstellingen; de dynamiek van de verhoudingen nodigt uit tot wederzijdse kritische aanscherping:

'De politiek maakt de dienst uit, ambtenaren voeren datgene uit wat de politiek beslist in al haar wijsheid, maar je moet je niet als een mak schaap naar de slacht laten leiden. Nut en noodzaak aantonen, waar liggen de kritische succesfactoren, waar zou het mis kunnen gaan'.

De interviews hebben laten zien dat in Best practices waarin de interne, verticale communicatie goed loopt de projectleider een belangrijke schakel vormt tussen politiek en uitvoering.

Doelformulering

In de inleiding is erop gewezen dat doelformulering een essentieel element is in het functioneren van sturing. En we merkten daarbij meteen op dat doelen in de praktijk niet altijd zo duidelijk zullen zijn. De Best practices geven een beeld van deze spanning. In verreweg de meeste interviews kwam naar voren dat aan doelformulering tijd en aandacht was besteed. De onderlinge verschillen tussen de Best practices zijn vrij groot. In de Best practice *Drugshandel* werkt men met goed uitgewerkte doelformuleringen, in andere Best practices gebeurt dat veel minder. Het blijkt soms moeilijk om tot een werkbare formulering te komen.

Doelen die zich haast vanzelf aandienen blijken niet altijd de meest geschikte. Een voorbeeld van dit zoekproces is genoemd in de Best practices *Schoolaanpak zwerfafval* en *Buurtaanpak zwerfafval*. In beide gevallen diende mentaliteitsverandering zich haast vanzelf aan als het beoogde doel. Hoe aansprekend ook, voor rapportage leent het zich slecht. Er kan niet exact worden aangegeven in hoeverre het doel bereikt is. Hoogstens kan gerapporteerd worden in de vorm van een indruk van degenen die het dichtst bij de praktijk staan. In diezelfde projecten werd echter ook genoemd dat men aanvullende informatie probeerde te geven over effecten van de aanpak, zoals een vaststelling dat er minder zwerfafval opgeruimd hoeft te worden dan voor de start van het project.

Te zien is in deze voorbeelden dat de uitvoering zelf omwille van een duidelijke rapportage op zoek gaat naar de formulering van meetbare doelen.

Rapportage: verankering

Sturing kan niet functioneren zonder informatie. De ambtenaar weet in veel opzichten meer dan de politicus, terwijl voor daadkrachtige sturing een sterke informatiepositie van degene die stuurt een noodzaak is. In de interviews komt

naar voren dat in Best practices die goed verankerd zijn in bestuurlijke aandacht, de communicatie tussen top en uitvoering inderdaad een duidelijke plaats inneemt, meestal in de vorm van een regelmatige rapportage.

De bestuurder hoeft niet alles te weten, liever niet zelfs. De politicus moet wel bereid zijn zich te laten informeren, ook in rustige tijden.

‘Als de effecten van de incidenten voorbij zijn, zijn we weer overgeleverd aan de wanan van de dag. Dat betekent dan weer bezuinigen, herschikken mensen/middelen, vragen wat levert het nu op’.

Waar het goed loopt bestaat een praktijk van communicatie, waarin de ambtenaar bereid is om materiaal aan te leveren, en de politicus bereid is zich te laten informeren. De uitvoering zelf speelt hierin een belangrijke rol door, omwille van een bestuurlijk stevig verankerde handhavingspraktijk, actief informatie aan te leveren.

Opvallend genoeg ontbreekt in meerdere praktijksituaties een formele rapporteringsstructuur. Het initiatief tot het aanleveren van informatie wordt dan geheel aan de uitvoering overgelaten. Dat kan voor enig cynisme zorgen: ‘dan zeggen we tegen elkaar, zullen we maar weer eens een rapportje sturen’.

Een niet formeel georganiseerd interne communicatie wil overigens niet zeggen dat er geen bestuurlijke aandacht is. In een aantal situaties was die betrokkenheid er duidelijk wel, ook zonder dergelijke afspraken. De vraag is dan echter hoe sterk de uitvoering staat op de lange duur, zeker wanneer er sprake is van wisseling van de wacht.

Informeel communicatie blijkt in de gemeentesituatie een zinvolle aanvulling op de formeel georganiseerde communicatie. Meerdere malen werden ‘korte lijnen’ genoemd tussen bestuur en uitvoering als een belangrijke voorwaarde om tussentijds, flexibel, op nieuwe ontwikkelingen te kunnen insprijngen.

Het beeld dat vanuit de interviews naar voren komt is dat sturing in de lokale praktijk van de handhaving niet een strikt controlerende vorm heeft van ‘boven af’, men laat veel gewicht bij de uitvoering. De beslissende factor blijkt niet zozeer de controle, als wel de communicatie tussen bestuur en uitvoering.

In de praktijk van de handhaving zoals gezien in de interviews kwam meerdere malen naar voren dat men in de uitvoering de noodzaak inziet van het bijeenbrengen van informatie en het rapporteren. Zonder politieke steun staat men niet sterk.

‘Een verslag van de activiteiten gaat naar het lokale veiligheidsoverleg, dat wordt stevig gelezen door wethouders en directeuren. Daarin krijgen ze de vervelende highlights te zien, dan weten ze wat er gebeurt’.

Wel werd een enkele keer naar voren gebracht dat men het ook als een last ervaart. Een gevoel dat het er ook nog eens bij moet, naast het eigenlijke werk. Wellicht hangt deze klacht voor een deel samen met enige ergernis over de politiek die niet gemakkelijk ziet wat de uitvoering wel ziet. Voor een belangrijker deel heeft deze ervaring te maken met een gebrekkige ontwikkeling van het instrumentarium voor informatie verzamelen en rapportage, waardoor informatievoorziening door partijen als onbevredigend of extra belastend kan worden ervaren.

3.5 INITIATIEF

3.5.1 Het begin

In alle interviews is teruggekeken naar het begin van de projecten. Wie kwam met het idee, wat bracht de zaak in beweging. De gesprekken maakten duidelijk dat in de startfase niet altijd zo duidelijk gestuurd wordt. Er zijn toevalligheden, dingen vallen samen, de tijd moet rijp zijn. Nieuw elan tot handhaving komt uit verschillende richtingen. Vaak grijpen meerdere aanleidingen en initiatieven in elkaar, waardoor een nieuwe aanpak plotseling de wind mee krijgt. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van vijf invalshoeken de startfase belicht.

Burgemeester

Vaak wordt een nieuwe aanpak ingezet door burgemeesters, in lokaal of regionaal verband. In dit geval is er het meest duidelijk sturing te zien, althans, in het begin.

In Best practices waarin prostitutie en escort, hennepteelt, coffeeshops, drugshandel en overlast aan de orde zijn is het meestal de burgemeester die een nieuwe aanpak initieert. Deze uitkomst ligt uiteraard voor de hand gezien het feit dat deze handhavingsthema's zich op het terrein bevinden dat onder directe verantwoordelijkheid van burgemeesters valt, namelijk openbare orde en veiligheid.

Deze plaatselijke betrokkenheid van burgemeesters kan ook een regionale vorm hebben. In de Best practice *Regionale aanpak prostitutie* heeft een regionaal overleg van burgemeesters een nieuwe benadering in gang gezet, met als doel een uniform regionaal beleid, 'men wil voorkomen dat er ergens afvoerputten ontstaan'. Dit voorbeeld laat tegelijkertijd zien dat een al bestaand bestuurlijk regionaal overleg een platform kan zijn voor de uitwisseling van ideeën, en heeft daarbij, zeker waar het plannen tot samenwerking betreft, het voordeel over de bevoegdheid te beschikken de daad bij het woord te voegen (zie verder hoofdstuk 4). Een ander voorbeeld is te vinden in de Best practice *Drugshandel* waarin burgemeesters regionaal een intensieve samenwerking aansturen.

Veranderingen in regelgeving

In de tweede plaats, kan nieuw initiatief worden ingezet als gevolg van veranderingen in centrale regelgeving. De praktijk laat echter zien dat centraal initiatief sterk afhankelijk is van wat er plaatselijk mee gebeurt. Wat effect betreft is sturing hier een te groot woord. De opheffing van het bordeelverbod, bijvoorbeeld, heeft plaatselijk duidelijk doorgewerkt in de ontwikkeling van een nieuwe aanpak van handhaving, maar het valt wel op dat er behoorlijke verschillen zijn in de manier waarop lokaal de handhaving wordt vormgegeven, met name in de rolverdeling tussen gemeente en politie. Een ander voorbeeld, de plaatselijke vertaling van de invoering van de kwalificatieplicht, een feitelijke verlenging van de leerplicht, waarbij jongeren tot achttien jaar pas buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen wanneer zij een diploma hebben gehaald, laat dit nog duidelijker zien. In de ene situatie wordt deze verandering opgepakt als een aanzet tot verdere verbreding en intensivering van de aanpak van leerplicht, in een andere gebeurt dat helemaal niet. Beschrijvingen van dit terrein varieerden van ‘men wil wel, dat is duidelijk’ tot ‘de wethouder vindt het niet belangrijk’.

Ook in de doorwerking van nieuwe milieuregels, zoals in lokale regelgeving ten aanzien van het verbranden van snoeiafval en het houden van paasvuren (Best practice *Afvalverbranding*), zijn er plaatselijke verschillen, zelfs wanneer er in een regionaal overleg besloten is tot een uniforme aanpak.

Initiatief ‘van buiten’

De derde invalshoek is het initiatief ‘van buiten’, waarbij een handhavingsproject binnen de gemeente tot stand komt op aandringen van een organisatie buiten de gemeente. Interessant is bijvoorbeeld het initiatief dat het Openbaar Ministerie heeft genomen in de Best practice *Pandenaanpak*. De startmotor van dit project was het OM, maar het project zelf werd ingebed bij de gemeente. De vraag aan de gemeente was om het bestuursrecht actief te gaan gebruiken in de aanpak van eigenaren van overlastgevende panden, zodat er een breed spectrum ontstaat van handhaving. Deze Best practice is daarnaast interessant als voorbeeld van een integrale visie op de aanpak van problemen, waarin de bestuursrechtelijke aanpak waarover de gemeente beschikt wordt gezien als een belangrijke aanvulling op het strafrechtelijke instrumentarium van het OM.

Ontwikkelingen van buiten zijn in een aantal Best practices ook gezien in de vorm van initiatief van private belanghebbenden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de Best practice *Veilig Ondernemen* en de Best practice *Coffeeshops* waarin plaatselijke ondernemersorganisaties de gemeente hebben aangesproken op het belang van samenwerking op het terrein van veiligheid en openbare orde.

Concluderend kan worden gezegd dat initiatieven ‘van buiten’ divers van aard en zeer zinvol kunnen zijn. Het is aan de gemeente om het belang van dergelijke initiatieven in te schatten en er al dan niet iets mee te gaan doen.

Publieke opinie

De vierde invalshoek betreft de invloed van de publieke opinie. De geïnterviewden geven, vanuit het perspectief van de uitvoering, een indruk weer van een wisselende rol. Aan de ene kant geeft het publiek vaak de aanzet tot een nieuwe aanpak van handhaving. Publieke onvrede over overlast van drugshandel of coffeeshops of ergernis over graffiti, zet de politiek onder druk om iets te ondernemen. De gedachte aan publieke afkeuring kan het bestuur motiveren tot een goed geregelde aanpak: ‘Ze willen niet aan de schandpaal genageld worden. De pers er bovenop’.

Aan de andere kant kan het publiek een remmende rol spelen bij handhaving. Opnieuw het voorbeeld van de Best practice *Afvalverbranding*, waarin lokale besturen aarzelen bij het daadwerkelijk inperken van oude ‘rechten’ van de burgers. In dit voorbeeld heeft het publiek direct te maken met handhaving, het gedrag van de burger wordt ingeperkt: ‘Dit is een onderwerp dat politiek gevoelig ligt. B en W zijn niet zo genegen dit soort dingen aan te pakken’. In deze situatie zijn er daarom, ondanks de regionale beslissing voor een uniforme aanpak, nog altijd plaatselijke verschillen.

Niet alle vormen van handhaving worden door het publiek als rechtvaardig gezien. Bij het uitkopen van een malafide huiseigenaar bijvoorbeeld, in de Best practice *Pandenaanpak*, heeft de overheid heel wat uit te leggen. In de Best Practice *Hennepteelt* heeft de publieke opinie er moeite mee wanneer daadwerkelijk als sanctie op hennepeteelt een huurcontract wordt ontbonden en een gezin met kinderen op straat komt te staan.

Daarbij komt dat handhaving van ordeningswetgeving niet altijd een aantrekkelijke uitstraling heeft, aanpak van criminelen ligt beter in de markt. Des te opmerkelijker dat een dergelijk minder aantrekkelijk thema toch op de agenda komt, en blijft. In de Best Practice *Pandenaanpak* werd gezegd: ‘een fraudezaak is niet sexy, het is ingewikkeld, het duurt lang, een moord oplossen of een hennepkwekerij oprollen doet het beter’. Toch is juist deze Best practice een voorbeeld van ruime politieke betrokkenheid.

Uitvoering

Tenslotte kan initiatief tot verandering afkomstig zijn van ambtenaren met affiniteit voor wat er in het veld van toezicht en handhaving gaande is. Voorbeelden zijn gezien in de Best practices *Schoolaanpak zwerfafval*, *Horecacontroles*, en *Incidentenregistratie*. Er is technisch-inhoudelijke kennis in huis, sociale terreinkennis en er is gedrevenheid. De indruk die in dit onderzoek naar voren komt is er een van sterke ambtelijke betrokkenheid. Informele collegiale

contacten blijken hierbij belangrijk. 'We hebben met een paar mensen op een achternamiddag zitten filosoferen' Men praat met elkaar over de thematiek, er wordt initiatief genomen. Vanuit de Best practice *Integrale aanpak leerplicht* werd deze beschrijving gegeven:

'Het is een samenspel, zo dat je elkaar voedt, dat is op zich het hele leuke aan deze afdeling, mensen willen ook heel graag iets aan dat probleem doen, het is niet zo dat mensen totaal niet bevlogen zijn, dat voel je daar. Men leest iets in de krant, en men hoort iets in de kennissenkring. Dat en dat gebeurt er, dat is zo opgelost, daar probeert men dat, dat komt maar niet van de grond, hoe zit dat, men gaat iets lezen, iets op internet. En dan komt daar iets, er ontstaat een agendapunt.'

Initiatief van alle kanten

In bovenstaande beschrijving is duidelijk geworden dat de aanzet tot een nieuwe aanpak uit verschillende richtingen kan komen. In de Best practice *Incidentenregistratie* werd dit begin illustratief beschreven:

'We zijn eens gaan praten met mensen die er verstand van hebben, van het een komt het ander, er is een bestuurder die er enthousiast van wordt, er wordt geld vrijgemaakt, ook landelijk, Handhaven op niveau speelde toen ook rond die tijd, er was aandacht voor op het NOS journaal, de regionale tv, het tweede kabinet Balkenende was net in de hengsels gezet, en die had het over handhaven, niet meer gedogen, alles klikte zo in elkaar, en het was een succes, iedereen enthousiast.'

De weg naar de agenda

De weg naar een plek op de politieke agenda kan dus zeer verschillend verlopen. De praktijk wijst op een verband tussen de aard van de problematiek en de mate waarin dat appelleert aan verschillen in manier van kijken. Niet elk handhavingsthema trekt even gemakkelijk de aandacht van alle partijen. De politieke bestuurder loopt eerder warm voor zaken die publiek goed verkoopbaar zijn. Een integrale aanpak van de leerplicht krijgt de wind in de zeilen als de problematiek direct zichtbaar is:

'Dat zijn de onbekende jongeren, daar is men nog al op beducht. Het zijn nachtmerries voor politici, tegelijkertijd wetend dat je er ook mee kunt scoren. Men ziet daar jongeren op de bank hangen, men ziet jongeren met pakjes en brommertjes door de stad racen, men ziet van alles, het gaat niet goed.'

Terugblikkend op een lange aanloopfase wordt gezegd:

'Het duurde lang voor de gemeente de zin van deze aanpak begreep. Je moet het zien. Het is een manier van kijken. Je moet een dwarsdenker zijn.'

De uitvoerende ambtenaar ziet soms dingen waar een politieke bestuurder overheen kijkt. De uitvoerder ziet eerder de relevantie van een gedegen, blijvende aanpak van veiligheid. Communicatie blijkt dan de beslissende factor

op weg naar de agenda. In de Best practice *Horecacontroles* werd gezegd: 'het gaat er niet om dat we gelijk krijgen'. Het gaat erom dat horecagelegenheden veilig gebruikt kunnen worden.

Gerber en Teske (2000) wijzen in dit verband op het zinvolle onderscheid tussen 'saillant' en 'complex'. Thema's die op de eerste blik overtuigingskracht hebben komen gemakkelijker op de politieke agenda, zeker na een incident. Brandveiligheid doet het altijd beter na de brand. Thema's die ingewikkelder zijn, waarvoor meer kennis in huis nodig is en men verder moet kijken dan de eerste blik, hebben het moeilijker. De ambtenaar ziet het, het politieke bestuur moet worden overtuigd.

3.5.2 Het vervolg

Top-down en bottom-up

Duidelijke sturing aan het begin blijkt dus niet doorslaggevend voor het welslagen van een nieuwe aanpak. Niet zozeer bepalend is van welke kant een initiatief komt, maar bij wie het landt in het vervolg. In dit onderzoek komt naar voren dat blijvend succes van een nieuwe aanpak sterk samenhangt met de mate waarin uiteindelijk top-down en bottom-up processen in elkaar grijpen. Een enthousiaste burgemeester kan aanvankelijk op verzet stuiten van ambtenaren, die zich er door overvallen voelen. De uitvoering heeft soms een lange weg te gaan voordat een idee landt op bestuurlijk niveau.

Pas wanneer zowel lokaal bestuur als uitvoering de schouders eronder hebben gezet is een handhavingsthematiek in beeld.

De kwetsbaarheid van het vervolg

Is het idee eenmaal geland bij alle betrokkenen, dan kan het van start, maar dan nog blijft de zorg voor een wisseling van de wacht. Het dragen van een visie is sterk afhankelijk van wie er zit. 'Het hangt op personen, op cultuur'.

We stuiten hier op een probleem dat uiteindelijk nooit helemaal is op te lossen. Zelfs een praktijk van handhaving waarin bestuurlijke aandacht verankerd is door een goed georganiseerde rapportage, is nooit zeker van continuïteit.

In de inleiding van dit hoofdstuk werd de gedachte aangereikt dat in bestuurlijke aandacht de kern van sturing is te vinden. De praktijk zoals gezien in de interviews heeft deze gedachte bevestigd. Meerdere malen kwam naar voren dat een praktijk van handhaving zonder duidelijke bestuurlijke betrokkenheid zeer kwetsbaar staat. Ook een project dat vanuit de politiek enthousiast is geïnitieerd of begroet, kan in het vervolg uit de politieke aandacht vallen, en komt daarmee alsnog in een kwetsbare positie. Wanneer politieke dekking ontbreekt, kan een uitvoeringspraktijk in de luwte weliswaar soms lang functioneren, het kan ook van het ene moment op het andere moment

over zijn, zeker bij wisselingen van de wacht. Een voorbeeld daarvan is te zien in de Best practice *Casusoverleg leerplicht*.

In dit verband moet uiteraard wel worden opgemerkt dat politieke steun, gezien het verschil in positie en verantwoordelijkheden, nooit onvoorwaardelijk kan zijn. Binnen het geheel van gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden kan een besluit om prioriteiten te verleggen een goede reden hebben.

Op dit terrein valt echter nog veel te winnen. De praktijk laat zien dat interne communicatie top-down soms te wensen overlaat. In enkele interviews bleken de Best practices in kwestie niet meer te bestaan. De politieke steun was weggefallen, kennelijk, want 'de stekker was er uit gehaald'. Het communiceren van de bestuurlijke beweegredenen om prioriteiten te verleggen, had duidelijk beter gekund.

In het voorafgaande is al aangegeven dat geïnterviewden zich bewust zijn van het belang duidelijk aan het bestuur te laten zien wat er gaande is in de uitvoering. Men is zich er ook van bewust dat het gewicht van deze communicatie voor een groot deel bij de uitvoering zelf ligt. Men moet zich durven 'verkopen'. Tegelijkertijd werd opgemerkt dat adequaat instrumentarium voor het registreren van handhavingsactiviteiten en effecten van interventies soms ontbreekt.

3.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de interne 'verticale' sturing van handhavingsprojecten binnen (vooral gemeentelijke) organisaties.

Rolverdeling en rationaliteiten

De lokale praktijk laat een spanning zien tussen de politieke bestuurder en de professionele uitvoerder, die te begrijpen valt vanuit de door Snellen naar voren gebrachte visie op botsende 'rationaliteiten' in het beleidsproces. In de interviews is het verschil in 'rationaliteit' tussen bestuur en uitvoering bevestigd als een niet altijd gemakkelijke en soms frustrerende realiteit.

Deze spanning wordt in de praktijk grotendeels opgelost door de formele structuur: de politiek beslist, de ambtenaar voert uit. Voor de geïnterviewden is dit zonder meer het uitgangspunt. Maar niet in alle gevallen komt binnen dit uitgangspunt een succesvol sturingsproces tot stand.

De botsende rationaliteiten zijn een realiteit, gegeven met de rolverdeling van politiek en uitvoering. Tegelijkertijd ligt hier ook een hoopvol perspectief. De mate waarin politiek en uitvoering elkaar aanvullen blijkt een belangrijke factor in het functioneren van de praktijk van de handhaving, zeker gezien het feit dat de uitvoering op beslissende momenten afhankelijk is van politieke steun.

Communicatie

De interviews hebben laten zien dat de mate waarin bestuur en uitvoering met elkaar communiceren een belangrijke factor is in het functioneren van sturing en daarmee in het functioneren van de handhaving.

De rol van de projectleider, in de schakelpositie tussen bestuur en uitvoering is hierbij vrijwel steeds van cruciaal belang. Het verschil in perspectief tussen bestuur en uitvoering nodigt uit tot wederzijdse kritische aanscherping. Het lijkt erop dat bij succesvolle projecten beide 'managementlagen' voldoende inspanning leveren om elkaar te bereiken in het belang van effectieve handhaving. Ieder doet dat uiteraard vanuit de eigen rol.

De uitvoering kan veel bijdragen aan de verankering van de handhavingspraktijk door actief informatie te leveren. Doelformulering is daarin een belangrijk instrument, dat soms echter nog in ontwikkeling is. Informele communicatie, vaak in de vorm van 'korte lijnen', blijkt een belangrijke aanvulling op de formeel georganiseerde communicatie.

Regelmatige rapportage vanuit de uitvoering naar het bestuur geeft de uitvoering een belangrijke steun in de rug. In de uitvoering wordt het nut van rapportages onderschreven. De noodzaak van rapporteren wordt soms echter door de uitvoering als een last ervaren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat sturing in de lokale praktijk van de handhaving niet een strikt van 'boven af' controlerende vorm heeft. De beslissende factor blijkt niet zozeer de controle, als wel de communicatie tussen bestuur en uitvoering. Het is dan ook niet uitsluitend de exacte formulering van doelen of de cijfermatige weergave van resultaten die bijdragen aan het succes, maar vooral de kwaliteit van de communicatie.

Startfase en vervolg

De interviews laten zien dat in de startfase niet altijd zo duidelijk gestuurd wordt. Aanleiding en initiatief komen uit verschillende richtingen. Vaak lijkt het een toevallige samenloop van omstandigheden.

Initiatieven tot handhavingsprojecten kunnen uit verschillende richtingen komen. De interviews geven sterk de indruk dat duidelijke sturing aan het begin van een project niet doorslaggevend is voor het welslagen van een nieuwe aanpak van de handhaving. Blijvend succes van een nieuwe aanpak hangt vooral samen met de mate waarin uiteindelijk top-down en bottom-up processen in elkaar grijpen. Met andere woorden, een rommelig begin is geen ramp als de organisatie, en met name de communicatie, maar op orde komt.

Nieuw elan voor handhaving ligt in visie op relevantie en effect onder voorwaarde dat deze visie gedeeld wordt, door zowel uitvoering als politiek. De aard van de problematiek (saillant of complex, meer of minder zichtbaar) heeft invloed op de weg naar de politieke agenda.

In het vervolg van het project speelt succes een rol, in de vorm van tastbare resultaten die de aanvankelijke visie bevestigen. De uitvoering zelf kan een belangrijke bijdrage leveren aan het behouden van bestuurlijke aandacht door wat er bereikt wordt enthousiast en zorgvuldig te communiceren. Garanties zijn er echter niet.

4 | Samenwerking

4.1 INLEIDING

In het politieke debat over handhaving wordt veel gesproken over samenwerking. Bij de aanpak van veel maatschappelijke problemen zijn meerdere handhavingsorganisaties betrokken, die regelmatig langs elkaar heen lijken te werken. Er is dus wat te verbeteren. De commissie Michiels (1998) ondersteunde dit beeld door in haar rapport een betere samenwerking te noemen als een van de twee manieren waarop het handhavingstekort kan worden verkleind.

Nu is, net als bij sturing, niemand tegen samenwerking. Maar samenwerking in de handhavingswereld blijkt toch niet zonder problemen. Samenwerking is moeilijk tot stand te brengen en moeilijk vol te houden. In dit hoofdstuk geven we aandacht aan vragen die hiermee samenhangen.

We gaan eerst in op de vraag welke motieven voor samenwerking er zijn (4.2). Wat wil men ermee bereiken? Daarna komen de verschillende vormen aan de orde die samenwerking tussen handhavingsorganisaties kan aannemen (4.3). Tenslotte gaan we uitgebreid in op de vraag hoe samenwerking succesvol gemaakt kan worden (4.4). Wanneer werkt samenwerking, wanneer niet? En hoe komt dat? Net als in het vorige hoofdstuk proberen we daarbij een beeld te vormen aan de hand van de literatuur om dit vervolgens te spiegelen aan de interviews die wij hebben gehouden over de Best practices. Dit brengt ons uiteindelijk tot een aantal aanbevelingen (4.5).

4.2 MOTIEVEN VOOR SAMENWERKING

Meer effect in handhaving, tegen lagere kosten en een vermindering van controledruk, vertegenwoordigen drie wensen van de politiek. Samenwerking lijkt een goed middel om deze wensen te realiseren. In deze paragraaf zullen we deze vraag nader uitdiepen.

Effectievere handhaving

Het streven naar meer effect is een veelgenoemd motief voor samenwerking tussen handhavingsorganisaties. Een effectieve handhaving betekent dat een nagestreefd nalevingsniveau van regelgeving bereikt wordt. De Commissie

Michiels (1998) stelt dat samenwerking tussen handhavingsorganisaties tot een effectievere handhaving kan leiden, omdat handhavingorganisaties niet afzonderlijk in staat zijn bestaande handhavingstekorten te slechten. Organisaties hebben elkaars hulpbronnen nodig om beter te kunnen presteren (Merill-Sands en Sheridan, 1996). 'Hulpbronnen' in de handhaving kunnen velerlei zijn, bijvoorbeeld informatie over overtredingen, bevoegdheid tot het opleggen van bepaalde sancties of simpelweg een ingang om te communiceren met de doelgroep. We gaan nader in op deze hulpbronnen in paragraaf 4.3. Een voorbeeld vinden we terug in de veiligheidszorg, waarbij politie en justitie alléén niet in staat zijn om de criminaliteit onder jongeren aan te pakken, maar afhankelijk zijn van andere partijen, zoals de gemeente, maatschappelijk werk, scholen en de jeugdzorg.

Het streven naar 'meer effect' door samenwerking is in vrijwel alle interviews in ons onderzoek naar voren gebracht en blijkt dus inderdaad een sterke beweegreden tot samenwerken te zijn. In meerdere Best practices vertaalt het streven naar effectiviteit zich in het willen tegengaan van een verplaatsings-effect (waterbedeffect). Vooral gemeenten vinden daar een motief tot onderling samenwerken. In de Best practice *Drugshandel* werken meerdere gemeenten samen om te voorkomen dat de drugshandel zich naar de buurgemeenten verplaatst. Ook de samenwerking in de Best practices *Zwerfafaal buitengebied*, *Natuurgebied* en *Regionale aanpak prostitutie* heeft dit motief.

Efficiëntere handhaving

In het verhogen van de efficiëntie, ook wel het financiële motief genoemd, komt een ander motief voor samenwerking naar voren. Dit motief sluit aan bij aan New Public Management verwante ontwikkelingen (paragraaf 2.2) die ten doel hebben de overheid bedrijfsmatiger te laten functioneren. Bij het efficiëntiemotief gaat het om de vraag of samenwerking tot een doelmatiger inzet van mensen en een efficiënter inzet van gelden leidt (vgl. Williamson, 1975). In beleidsliteratuur wordt efficiëntie beschreven als de meest gunstige verhouding tussen de kosten en effecten van beleid (Bekkers, Fenger, Homburg en Ringeling, 2002). In de publieke sector gaat het om het verminderen van taakoverlap en het coördineren van inspanningen van diverse organisaties tot een geïntegreerde aanpak (Huxham, 1996; Lei en Slocum, 1991). Hierbij kan gedacht worden aan handhavers van verschillende organisaties die voor elkaar overtredingen kunnen waarnemen. Ook het uitwisselen van informatie kan in de rechtshandhaving gebruikt worden om efficiënter te werken. Een organisatie hoeft dan niet zelf de informatie te vergaren, maar kan gebruik maken van al bestaande registers.

In kleinere gemeenten worden regionale samenwerkingsverbanden aangegaan, omdat het om financiële redenen anders moeilijk is om bepaalde diensten in stand te houden (*economy of scales*). Bij de Best practice *Integrale aanpak prostitu-*

tie is men onder meer gaan samenwerken om de GGD in de lucht te houden. De GGD bespaart vervolgens kosten door te participeren in gezamenlijke controles. In de Best practice *Incidentenregistratie* is het toezichtsterrein zo groot dat gemeenten afzonderlijk financieel niet in staat zijn voldoende toezicht waar te maken. Samenwerking van gemeenten en van verschillende handhavingspartijen is daarom financieel zeer wenselijk, maar verhoogt ook de effectiviteit. Een integrale aanpak met het oog op meer efficiëntie is natuurlijk ook een effectiviteitsargument. In de praktijk zien we dat beide motieven om samen te werken dan ook hand in hand gaan.

Vermindering controledruk

Een derde motief voor samenwerking in de handhaving ligt in het streven om de controle- en toezichtlast voor het bedrijfsleven te verminderen. Dit proces is vooral door (centrale) politieke druk in gang gezet (paragraaf 2.3). Door toezichthouders, veelal Rijksinspecties, samen op pad te sturen kan het aantal controles bij bedrijven worden verminderd. Voor een bedrijf kan de toezichtlast afnemen als een aantal inspectiediensten tegelijk over de vloer komt. Daarnaast kunnen inspecties voor elkaar de 'ogen en oren' zijn en misschien zelfs taken van elkaar overnemen (Andere overheid, 2005).

De meeste van de handhavings- en toezichtstaken van de onderzochte Best practices vinden plaats op gemeentelijk niveau. Vermindering van toezichtlasten is in de interviews niet als het belangrijkste motief naar voren gekomen, maar werd wel een aantal keren genoemd. In de praktijk is het een motief dat en passant wordt meegenomen. Hierbij kan bedacht worden dat de Best practices werden uitgevoerd in de periode voor 2005, toen vermindering van controledruk nog niet zo'n grote politieke aandacht had. In de Best practice *Horecacontroles* zien we dat controles die in de horeca plaatsvinden gebundeld worden om zo de toezichtlast te verminderen. Het belangrijkste motief is echter het streven naar effectieve handhaving. In de Best practice *Integrale aanpak prostitutie* wordt het afnemen van de toezichtlast door het gelijktijdig uitvoeren van een aantal controles genoemd als een motief, maar ook in dit geval ligt hier niet de belangrijkste beweegreden tot samenwerking.

4.3 VORMEN VAN SAMENWERKING

In deze paragraaf worden vier vormen van samenwerking tussen handhavingorganisaties beschreven. Deze vormen worden apart besproken, maar komen, net als de drie genoemde motieven, in de praktijk vaak gecombineerd voor.

Delen van informatie

Handhaven betekent vaak in de praktijk: weten waar de overtreding plaatsvindt. Informatie daarover en de uitwisseling daarvan is dus van cruciaal

belang. Het gaat in deze vorm van samenwerking om het delen van informatie met als doel elkaars informatie te gebruiken voor de 'eigen' handhavingsactiviteiten en beleidsontwikkeling.

Bekkers e.a. (2002) geven verschillende redenen waarom het uitwisselen van informatie problematisch kan zijn. Informatie betekent een vorm van macht en niet iedere organisatie is bereid die macht te delen met andere organisaties. Daarnaast speelt ook dat informatie juridisch niet altijd gedeeld mag worden. Uitwisseling van informatie kan ook problematisch zijn, omdat de wijze waarop informatie wordt gedefinieerd van organisatie tot organisatie kan verschillen. Eisen ten aanzien van definities, betrouwbaarheid en volledigheid van de uitgewisselde informatie zijn van belang in juridische procedures die aan sanctieoplegging verbonden zijn en voor de ontwikkeling van handhavingsbeleid. Het voldoen aan deze eisen blijkt in praktijk vaak veel te kosten, veel meer dan men zich realiseerde bij de aanvang van de samenwerking.

Ondanks de problemen die het met zich mee brengt, is informatie-uitwisseling één van de meest in het oog springende vormen van samenwerking zoals gezien in de praktijk van dit onderzoek. We geven slechts een aantal voorbeelden. De Best practice *Pandenaanpak* draait in feite geheel om informatie-uitwisseling, waarbij samenwerkende partijen informatie aanleveren zodat op een centraal punt dossiers aangemaakt kunnen worden. In de Best practice *Incidentregistratie* wordt informatietechnologie ingezet om de onderlinge melding van waargenomen incidenten te vergemakkelijken. Ook in de Best practice *Horecacontroles* wordt informatie uitgewisseld over waargenomen nalatigheden. In de Best practice *Integrale aanpak leerplicht* melden scholen digitaal, op een centraal meldpunt, de absentie van leerlingen.

Overigens is ook te zien dat informatie-uitwisseling niet altijd uit de verf komt. In de Best practice *Buitengebied* bijvoorbeeld bleek één partij al snel niet meer in staat om informatie aan te leveren. Om gezamenlijk beleid te kunnen ontwikkelen was informatie noodzakelijk over de omvang, aard en schade van de problematiek in het buitengebied. Door het ontbreken van deze informatie is het nooit gekomen tot de ontwikkeling van het gewenste beleid. De inspanningen om de informatie op uitvoeringsniveau te verzamelen, bleken, ondanks de inzet van een registratieformulier, te groot.

Delen van deskundigheid

Een andere vorm van samenwerking is het leren en gebruiken van elkaars deskundigheid om de professionaliteit van de handhaving te verbeteren. Het gaat dan naast het delen van gespecialiseerde kennis ook om het delen en combineren van kunde, ervaring en vaardigheden. In onder meer de Best practice *Horecacontroles* wordt als een belangrijk winstpunt genoemd dat medewerkers van verschillende diensten veel van elkaar leren. Men ziet waar de ander mee bezig is, men gaat vragen stellen. In de Best practice *Zwerfafval*

buitengebied kregen handhavers vanuit de verschillende diensten oog voor elkaars werk. In de Best practice *Incidentenregistratie* bleken de terugkomdagen voor het bespreken en oplossen van technische problemen belangrijke en enthousiasmerende momenten voor de uitwisseling van deskundigheid.

Gecoördineerd optreden

Een derde vorm van samenwerking is het gecoördineerde optreden. Daarbij vindt afstemming plaats op het gebied van de verschillende taakverantwoordelijkheden, sancties en bevoegdheden.

Coördinatie op het gebied van taakverantwoordelijkheid is bijvoorbeeld te zien in de Best practice *Integrale aanpak prostitutie*, waarbij de politie in het kader van de opsporing en de gemeente als toezichthouder gezamenlijk controles uitvoeren. Ook in de Best practices *Regionale aanpak prostitutie*, *Horecacontroles*, en *Natuurgebied* maakt coördinatie van de verschillende taakverantwoordelijkheden een belangrijk deel uit van de aanpak, onder andere vinden controles gezamenlijk plaats.

Coördinatie van sancties wordt toegepast in de Best practice *Pandenaanpak*. Sancties en maatregelen worden ‘verzameld’ en gericht op de aanpak van overlastgevende panden en malafide huiseigenaren. Strafrechtelijk kan de eigenaar van een pand het uit winstbejag huisvesten van illegalen ten laste gelegd worden. Bestuursrechtelijk kan bestuursdwang uitgeoefend worden op het gebied van brandonveilige situaties in de woning. Hypotheekverstrekkers kunnen de voorwaarden van de hypotheek extra controleren en bij misbruik ingrijpen. De belastingdienst kan de inkomsten van de eigenaar nog eens goed onder de loep nemen en zonodig aanslaan.

In de Best practice *Hennepteelt* coördineren gemeente en politie hun eigen inzet met de civielrechtelijke mogelijkheden van de energieleverancier, die geld kan teruggeisen als er sprake is van het illegaal aftappen van gas en elektriciteit, en de woningbouwcorporaties, die in een dergelijk geval de huurovereenkomst kunnen opzeggen.

Een andere vorm van samenwerking door coördinatie is de mandatering van bevoegdheden. In de Best practice *Integrale aanpak prostitutie* heeft de politie het mandaat gekregen om bestuurlijk toezicht uit te oefenen. De politie komt als toezichthouder een inrichting binnen, maar kan ook haar opsporingsbevoegdheden gebruiken. In de Best practice *Bestuurlijke aanpak prostitutie* is teruggekomen op het bestuurlijke toezicht door de politie. De gemeente vond het haar verantwoordelijkheid en wilde dat de politie zich kon richten op haar kerntaken binnen de prostitutie: het opsporen van minderjarige, illegale en gedwongen prostituees.

Inzet van mensen

Samenwerking kan capaciteit besparen en effect winnen door gedeelde inzet van mensen. Deze 'oog- en oorfunctie' bespaart de facto personeel. Dit voor elkaar werken is in de interviews vaak aan de orde geweest. Wanneer voor elkaar waargenomen wordt, hoeft niet iedere organisatie te controleren. Wanneer onregelmatigheden door anderen geconstateerd worden, kan dan alsnog door de eigen organisatie opgetreden worden. Vooral bij extensieve controles, in situaties waarin toezicht moet worden gehouden op grote terreinen, zoals in de Best practices *Buitengebied*, *Natuurgebied*, *Zwerfafval buitengebied*, *Incidentenregistratie* speelt dit een belangrijke rol. Boswachters en milieuhandhavers kunnen voor elkaar een kleine route extra gaan. Ook in de Best practice *Horecacontroles* speelt dit 'voor elkaar kijken' een rol, ook al omdat het constateren van een nalatigheid op het ene terrein bijna altijd een aanwijzing is dat er ook op andere terreinen zaken niet in orde zijn. In de Best practice *Afvalverbranding* gaat stadstoezicht bij rook nu vaker dan voorheen kijken of het vuur in kwestie een vergunning heeft. In de Best practice *Regionale aanpak prostitutie* kunnen medewerkers van de GGD die voorheen in duo's toezicht uitoefenden nu deelnemen aan gezamenlijke controles. In de Best practice *Integrale aanpak prostitutie* voeren gemeentelijk toezichthouders samen met een politieambtenaar controles uit. De aanwezigheid van de politie heeft voor de gemeentelijke toezichthouders daarnaast de meerwaarde van de 'sterke arm', waardoor deuren iets gemakkelijker open gaan, met andere woorden, er is meer efficiëntie en ook meer effectiviteit.

4.4 SUCCESVOL SAMENWERKEN

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende categorieën factoren onderscheiden die van invloed zijn op een succesvolle samenwerking tussen organisaties. Voor dit onderzoek hebben wij op basis van de interviewresultaten een selectie gemaakt van factoren die in het bijzonder van belang zijn voor de samenwerking tussen handhavingorganisaties zoals wij die onderzocht hebben. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen enerzijds factoren die van belang zijn voor het begin, het moment waarop nagedacht wordt over samenwerking en keuzes gemaakt moeten worden, en anderzijds factoren die van belang zijn wanneer daadwerkelijk samengewerkt wordt.

4.4.1 De keuze voor samenwerking

Belang en afhankelijkheid

Een organisatie zou alleen voor samenwerking moeten kiezen als het de strategische belangen van de organisatie dient; het samenwerkingsverband moet bijdragen aan het behalen van een doel van de eigen organisatie. Als

dit doel bereikt kan worden zonder partners, is het ook niet noodzakelijk om samen te werken. Pas als een organisatie de hulpbronnen van een andere organisatie nodig heeft om dat belang te kunnen bereiken, men dus afhankelijk is van de ander, heeft samenwerking zin (Gray, 1989; Logsdon, 1991; Mijs, 1989). Het samenwerkingsverband moet voor een meerwaarde zorgen die alleen door de toevoeging van elkaar aanvullende vaardigheden, kennis en andere bronnen mogelijk kan worden (Merrill-Sands en Sheridan, 1996). Dit is volkomen evident, maar het is interessant om te zien dat in de praktijk die evidentie niet altijd wordt teruggevonden.

De combinatie van belang bij samenwerking en het nodig hebben van andere partners zien we in de praktijk van de rechtshandhaving terug. Bij succesvol verlopen Best practices zijn deze twee aspecten duidelijk aanwezig. In de Best practice *Pandenaanpak* bijvoorbeeld kunnen malafide huiseigenaren alleen aangepakt kunnen worden door sancties en maatregelen van verschillende overheidsorganisaties te bundelen, waarbij vooral de financiële aanpak onmisbaar is. Alle betrokkenen hebben belang bij een effectieve aanpak, maar om die aanpak te realiseren heeft men elkaar ook nodig. In de Best practice *Coffeeshops* hebben de gemeente en de ondernemersorganisatie van coffeeshops een wederzijds belang bij onderhandeling over de realisering van het softdrugsbeleid. Regionale afstemming zoals in de Best practice *Regionale aanpak prostitutie* voorkomt verplaatsing van de problematiek. Alle partners hebben er belang bij, niemand kan het echter alleen.

In de Best practice *Graffiti aanpak gebouwen* mislukte daarentegen de samenwerking tussen reinigingsdienst en politie. De belangen voor de politie waren in dit geval minimaal. Het op heterdaad betrappen van graffiti spuiters is haast onmogelijk en daarnaast werd de politie niet afgerekend op haar inzet op het gebied van graffiti bestrijding. Daarnaast bestaat er ook geen wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De politie is niet afhankelijk van de reinigingsdienst (van de gemeente) bij de eventuele aanpak van graffiti. De reinigingsdienst echter wel van de politie. Zij zou kosten kunnen besparen als er door de aanpak van de politie minder graffiti op gebouwen geplaatst zou worden.

Niet altijd is de combinatie van belang en afhankelijkheid afdoende. De belangen die een organisatie heeft zonder samenwerking zouden namelijk niet groter moeten zijn dan de belangen die een organisatie heeft bij samenwerking. De Best practice *Afvalverbranding* geeft een voorbeeld van spanning tussen belangen. Het op één lijn stellen met een aantal gemeentelijke organisaties van het vergunnen van afvalverbrandingen zou kunnen zorgen voor meer legitimiteit van de handhavende lokale organisatie. Tegelijkertijd aarzelen lokale besturen bij het daadwerkelijk inperken van oude 'rechten', zoals het houden van Paasvuren en het verbranden van snoeiafval.

Het is belangrijk dat er een reëel probleem bestaat dat door samenwerking opgelost kan worden. Dit lijkt een open deur, maar is toch niet vanzelfspre-

kend. De Best practice *Controlelijst prostitutie* is gestart in een gemeente waar prostitutie helemaal niet als probleem werd ervaren. Het is dan ook geen succes geworden.

Duidelijk maken van belang en afhankelijkheid

Samenwerking wordt waarschijnlijker een succes als partners in een vroeg stadium expliciet hun belangen en de afhankelijkheid van elkaar erkennen. Hierbij helpt het als organisaties hun inbreng in de samenwerking duidelijk maken (Gray, 1985, 1989, 1996). Om snel te kunnen constateren in hoeverre er sprake is van een ongunstige uitgangspositie, is het van belang om in de beginfase duidelijke beleidshandleidingen te ontwikkelen waarin de verschillende belangen en de inbreng van de organisaties worden vermeld. Hierin moet duidelijk worden wat de rollen, de rechten en de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties zijn en hoe deze uitgedragen moeten worden (Mattessich, Murray-Close en Monsey, 2001). Bergquist, Betwee en Meuel (1995) constateerden dat samenwerkingsverbanden vaak mislukken, omdat organisaties te weinig tijd nemen om de redenen om samen te werken koppelen aan de intenties, competenties en perspectieven van de verschillende partners.

In de praktijk zien we dat Best practices die goed lopen inderdaad aan deze verduidelijking veel zorg hebben besteed. In de Best practice *Schoolaanpak zwerfafval* zien we dat moeite gedaan is om partners er bij te betrekken. Veel tijd was in de aanlooffase nodig om te komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie, het vaststellen van de diverse belangen van betrokken partijen, en het verhelderen van de diverse verantwoordelijkheden. Het eindresultaat van deze lange aanlooffase is vastgelegd in een convenant tussen gemeente en school. In de Best practice *Natuurgebied* is eveneens veel zorg besteed aan het in kaart brengen van ieders bijdrage aan de samenwerking. De samenwerking is vastgelegd in een convenant tussen een groot aantal partners, en concreet uitgewerkt in werkovereenkomsten, die zo nodig worden bijgesteld. Ook in de Best practice *Horecacontroles* is tijd genomen om eerst een plan te maken waarin ieders inbreng duidelijk is voor tot actie werd overgegaan.

In de Best practice *Veilig ondernemen* komen veel lokale ervaringen in beeld. Te zien is dat een proces van samenwerking soms noodgedwongen weer terug moet naar het begin, terug naar het verhelderen van het probleem, waarom organisaties elkaar nodig hebben en wat van elkaar verwacht kan worden.

De aanlooffase kan moeilijk zijn. In de Best practice *Graffiti-aanpak vervoer* is het ontwikkelen van een beleidsplan waarin alle samenwerkingspartners zich kunnen vinden een moeilijk proces. De volgende stap, de daadwerkelijke integrale aanpak van het probleem, kan daarom niet worden gezet.

Soms maakt een plan van aanpak een snelle start maar wordt alsnog ingehaald door tekorten uit de beginfase. In de Best practice *Buurtaanpak*

zwerfafval werd een beleidsplan gemaakt op basis van een bestaand netwerk. Dat netwerk hield zich in eerste instantie bezig met de aanpak van zware criminaliteit, maar nu met de aanpak van zwerfafval. Niet alle organisaties bleken, achteraf, echter zoveel prioriteit hieraan te willen geven.

Best practices *Afvalverbranden*, *Zwerfafval buitengebied*, *Controlelijst prostitutie* en *Graffiti-aanpak gebouwen* waarin van 'bovenaf' een opdracht is gegeven tot samenwerking blijken kwetsbaar in deze fase. De opdracht ligt er, maar daardoor wordt minder gekeken naar wat echt de belangen voor de organisaties zijn en of zij daar de verantwoordelijkheid in samenwerkingsverband voor willen dragen. Deze projecten hebben ook niet het volledig gewenste resultaat gehad.

Opstellen van een gezamenlijke doelstelling en visie

Het opstellen van een gezamenlijke doelstelling en visie kan het succes van de samenwerking gunstig beïnvloeden. Een gezamenlijk doel kan helpen de grenzen en de toezeggingen van partners te bepalen. Ook wordt zo het bereik van de samenwerking verduidelijkt. Het vaststellen van een gezamenlijke doelstelling voorkomt dat te ver afgedreven wordt van het oorspronkelijke samenwerkingsdoel. Ook kan zo voorkomen worden dat partners het samenwerkingsverband te veel naar hun hand zetten. Naast een gedeeld doel is een gedeelde visie op de aanpak belangrijk voor het succes van samenwerking (Cropper, 1996).

In de Best practice *Natuurgebied* is in het bestuurlijke overleg een gezamenlijke visie en strategie vastgesteld, waarbij partijen elkaar hebben gevonden in een sterk gezamenlijk belang: goed beheer van het gebied. Deze visie werkt door in alle geledingen van uitvoering en bestuur. In de Best practices *Voortijdig schoolverlaten* en *Casusoverleg leerplicht* is de gemeenschappelijke visie op het belang van elke individuele jongere een dragende kracht die op organische wijze partijen bij elkaar brengt. In de Best practice *Graffiti-aanpak gebouwen* daarentegen ontbrak een gezamenlijke visie tussen de partners. De gemeente wilde de graffiti zowel op een preventieve als op een repressieve wijze aanpakken. Het graffiti-spuiten moest niet alleen worden ontmoedigd door het snel te verwijderen; de daders moesten ook op heterdaad worden betrapt en worden vervolgd. De politie deelt de visie en strategie niet en heeft een andere mening over het te bereiken resultaat (vgl. belang en afhankelijkheid). De politie haakte dan ook al snel af.

De individuele doelen van betrokken partners blijven, naast een gemeenschappelijk doel, van essentieel belang als verbindende kracht. Zoals al aangegeven bij 'belang en afhankelijkheid' is de mate waarin de samenwerking de individuele belangen dient bepalend voor het welslagen. De Best practice *Pandenaanpak* vond in de belastingdienst een waardevolle samenwerkingspartner toen

duidelijk werd dat er heel wat 'te halen viel'. Een gezamenlijk doel is in die zin niet altijd voldoende voor het welslagen, het is, zoals boven al geconstateerd, minstens zo belangrijk dat organisaties een eigen doel hebben bij samenwerking.

Convenant

Bij samenwerking op het terrein van informatie-uitwisseling kan een convenant, waarin afspraken en doelstellingen worden vastgelegd, noodzakelijk zijn. Een convenant is dan de grondslag van de legitimiteit van de informatie-uitwisseling. Als een gemeenschappelijk doel in een convenant wordt opgesteld, bepaalt dat doel welke gegevens over welke personen gedeeld mogen worden. Het doel van de informatie-uitwisseling moet daarbij verenigbaar zijn met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Het doel van de oorspronkelijke gegevensverzameling moet dus aansluiten bij de taakstelling van de desbetreffende organisatie. Het convenant wordt dan ook getoetst door het College Bescherming Persoonsgegevens (zie www.CBP.nl).

Voor de samenwerking zelf is het convenant geen wondermiddel. In de praktijk wordt het aangaan van een convenant niet zonder meer als bindend gezien. In meerdere Best practices bleken samenwerkingspartners zich ondanks ondertekening van een convenant aan de samenwerking te onttrekken. Verandering binnen organisaties, vooral op managementniveau, zorgen ervoor dat de dwingendheid van een convenant vervallen lijkt. Afspraken op uitvoerend niveau – met de uitvoerders – worden daarom soms als vruchtbaarder gezien.

Het beschrijven en vastleggen van een gezamenlijk doel in een convenant is dus geen beslissende voorwaarde voor een succesvolle samenwerking, hoewel soms noodzakelijk, maar kan wel ingezet worden om organisaties zich meer verbonden te laten voelen.

Het gezamenlijk schrijven en ondertekenen van een document kan wel een sterk symbolische waarde hebben, een moment waaruit voor alle betrokkenen duidelijk de gemeenschappelijke wil om problemen aan te pakken blijkt. Ook naar buiten toe heeft dit moment een functie. Media-aandacht kan een project een injectie geven. In de Best practice *Schoolaanpak zwerfafval* zorgde het tekenen van het convenant voor een 'persmoment' waarbij zowel school-directeur als wethouder zich van hun beste kant konden laten zien.

Vertrouwen en respect

Het is belangrijk dat er wederzijds respect, begrip en vertrouwen tussen samenwerkende organisaties bestaat. Ring en Van de Ven (1992) zien vertrouwen als één van de sleutelbestanddelen van succesvolle samenwerking. Vertrouwen in de intenties, de competenties en percepties van andere partners is essentieel voor het formeren en voortbestaan van samenwerking. De partners zouden moeten geloven dat ze op dezelfde manier tegen de dingen aankijken, overeengekomen doelen ook werkelijk nastreven, elkaars belangen niet bescha-

digen en de benodigde kennis en vaardigheden daadwerkelijk aanleveren (Bergquist e.a., 1995). Organisaties kunnen vertrouwen op verschillende manieren opbouwen, één daarvan is het nakomen van beloftes. Het is daarnaast belangrijk dat elke partner ook successen op haar eigen terrein boekt. Dit zorgt enerzijds voor een gevoel van 'eigenaarschap' en anderzijds voor vertrouwen in de samenwerking (Mattessich, e.a., 2001; Merrill-Sands en Sheridan, 1996). Het stellen en bereiken van korte termijn doelen die tot het overkoepelende doel leiden, helpt daarbij (Mattessich en Monsey, 1992; Ring en Van de Ven, 1992).

Vertrouwen blijkt in de praktijk inderdaad een grote rol te spelen. In de Best practice *Casusoverleg leerplicht* werkten verschillende organisaties samen om te voorkomen dat leerlingen vroegtijdig de school zouden verlaten. Het was vooral het hebben van een gezamenlijk doel en 'het weten wat je aan elkaar hebt' dat voor een vlotte samenwerking zorgde. In de Best Practice *Horeca-controles* werd dit 'weten wat je aan elkaar hebt' genoemd als een van de belangrijkste redenen voor het succes van de samenwerking. Het nakomen van afspraken is gemeenschappelijke cultuur geworden. Betrokkenen weten dat ze op elkaar kunnen rekenen. In de Best practice *Veilig ondernemen* wordt de ervaring opgedaan dat vertrouwen kan worden opgebouwd door van begin af aan volstrekt open te zijn over wat partners wel en niet van elkaar kunnen verwachten. Gemeenten kunnen ergernis voorkomen door aan ondernemingen duidelijk te maken dat een beslissing in gemeenteverband meer tijd in beslag neemt dan een ondernemersvereniging daarvoor nodig heeft. Een gemeente kan wel van begin af aan haar intenties duidelijk maken door bijvoorbeeld te functioneren als coördinator van het overleg, en consequent afspraken na te komen.

Gezond wantrouwen kan overigens ook een functie hebben. Bij de Best Practice *Coffeeshops* ging een gemeente uiteindelijk samenwerken met een belangenvereniging van coffeeshophouders. Het was echter een bedrijfsmatige deal die de samenwerking tot een succes maakte.

Een blijk van respect wordt ook afgegeven wanneer partners vertegenwoordigers naar overleg afvaardigen op gelijkwaardig niveau. De Best practice *Graffiti-aanpak gebouwen* had, achteraf gezien, al een voorbode van het mislukken van de samenwerking doordat de politie een agent afvaardigde naar een directeursoverleg. We zien dat als partners op gelijk niveau met elkaar communiceren en samenwerken dit voor meer vertrouwen zorgt (zie hierna ook *Verschillende niveaus van participatie*).

Hierboven is gesteld dat het stellen van korte-termijndoelen kan helpen bij het zorgen voor vertrouwen. In de praktijk van de Best practices zijn we geen voorbeelden tegengekomen waar korte-termijndoelen met deze opzet van te voren worden gesteld. Successen op korte termijn worden echter wel

behaald en zijn inderdaad belangrijk voor vertrouwen, van de partners, in de gezamenlijke aanpak. In de Best practice *Drugshandel* heeft dit een duidelijk versterkende rol gespeeld.

Druk vanuit de omgeving

Een overheid of een financierende instelling kan door dwang, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving, óf door lokmiddelen bijvoorbeeld door subsidies, organisaties aanzetten tot samenwerking. Deze externe druk kan ook veroorzaakt worden door maatschappelijke ontwikkelingen (Bryson, Crosby en Stone, 2006, Waddock, 1986, Mijs, 1987, 1989). Verschillende soorten druk zijn te onderscheiden, vergelijkbaar met wat in hoofdstuk 3 over het begin van het sturingsproces is gezegd. Hieronder worden drie vormen van druk uit de omgeving toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de praktijk van de Best practices.

(1) Opdracht

In verschillende Best practices is een opdracht tot samenwerking gekomen vanuit het college van burgemeester en wethouders, of van alleen de burgemeester (*Graffiti-aanpak gebouwen*, *Drugshandel*, *Hennep-teelt*, *Buurtaanpak zwerfafval*, *Integrale aanpak prostitutie*, *Controlelijst prostitutie*, *Bestuurlijke aanpak prostitutie*). Zoals hiervoor al genoemd (zie: duidelijk maken belang en afhankelijkheid), heeft het geven van een opdracht ook nadelen, het is geen garantie voor succes. Er wordt niet altijd gekeken of er voldoende draagvlak is. In de Best practice *Graffiti-aanpak gebouwen* bleek dat één van de samenwerkende organisaties, de politie, geen prioriteit had voor de aanpak van graffiti. In de Best practice *Controlelijst prostitutie* was zelfs geen sprake van een probleem, dit heeft het samenwerkingsverband uiteindelijk opgebroken. In de Best practice *Drugshandel* stuitte de gegeven opdracht aanvankelijk op verzet van de gemeentelijke organisatie. Ambtenaren kregen er werk bij, zonder duidelijk te zien waarom problemen opgelost konden worden door samen te werken.

(2) Crisis

Samenwerking in de Best practice *Horecacontroles* kreeg een sterke impuls door de ontwikkelingen voortkomend uit de rampen in Volendam en Enschede. Vergelijkbaar met wat bij het geven van een opdracht tot samenwerken gebeurt, was ook hier een (bestuurlijke) neiging te zien om te hard van stapel te lopen. Dat deze versnelde start in dit geval het project niet in een latere fase heeft opgebroken heeft alles te maken met het gegeven dat op het niveau van de uitvoering plannen tot samenwerking al in eerder stadium voor een groot deel waren uitgewerkt.

(3) Een bemiddelende organisatie.

De landelijke stuurgroep Handhaven op niveau heeft enkele Best practices geïnitieerd (andere Best practices waren al bestaande voorbeelden). Met een

geldbedrag en begeleiding vanuit het ministerie van Justitie kon de stuurgroep enkele gemeenten warm maken om een project te starten. Dit zijn met name de Best practices op het terrein van prostitutie. Ook hier doet zich echter het probleem van een tekort in het verkennen van draagvlak voor. Voor de ontwikkeling van de Best practice *Controlelijst prostitutie* had de commissie wellicht beter kunnen kiezen voor een gemeente waarin prostitutie wel als probleem ervaren werd. De Best practice *Regionale aanpak prostitutie* echter is een voorbeeld van een succesvolle aanpak die, met landelijke steun, in gang gezet is door een regionaal samenwerkingsverband van burgemeesters. Een sterke factor in dit project is een gedeeld belang, waardoor voldoende draagvlak verzekerd is.

Op het gebied van milieuhandhaving hebben een aantal regionale organen met wisselend succes samenwerkingsprojecten uitgezet (*Zwerfafval buitengebied* en *Afvalverbranding*). Hierbij leek het soms alsof 'gezocht' werd naar nieuwe projecten, waarbij in de Best practice *Zwerfafval buitengebied* het project er eerder was dan het probleem.

Al bestaande netwerken

Al bestaande netwerken kunnen nieuwe initiatieven tot samenwerking nemen. De al eerder genoemde Best practice *Regionale aanpak prostitutie* is daar een goed voorbeeld van. Het bestaande netwerk nam niet alleen het initiatief tot een nieuw project, maar bood tegelijkertijd een bestuurlijke structuur, waarover straks meer. Ook in de Best practices *Afvalverbranding* en *Zwerfafval buitengebied* bestond al een regionale organisatie, waarin op andere terreinen werd samengewerkt.

Een ander voorbeeld waarin een al bestaand netwerk een mechanisme is om tot nieuwe samenwerking te komen is de Best practice *Buurtaanpak zwerfafval*. Hier is echter ook te zien dat de oorspronkelijke doelstelling van het bestaande samenwerkingsverband spanning kan opleveren met de nieuwe doelstelling. Het netwerk dat was opgericht om zware criminaliteit gemeenschappelijk aan te pakken, ging daarna zich bezig houden met zwerfafval. Voor sommige organisaties had dit (natuurlijk) minder prioriteit, maar men kende elkaar al, wist wat men aan elkaar had en kon daardoor een vliegende start maken. In de Best practice *Coffeeshops* had de desbetreffende gemeente al jarenlang contact met de belangenvereniging van coffeeshophouders. De stap naar een meer structureel overleg waarin gemeenschappelijke besluiten kunnen worden genomen werd daardoor eenvoudiger.

Visionair leiderschap

In het voorafgaande is de ontwikkeling en vastlegging van een gedeelde visie genoemd als een van de factoren die bijdragen aan het succes van samenwerking in de handhaving. In enige overlap met wat al gezegd is in hoofdstuk 3 over gedeelde visie als drijvende kracht, moet ook visionair leiderschap worden

genoemd worden als een belangrijke invloed op het succes van de samenwerking, allereerst als beginfactor. Eenvoudig gezegd: iemand moet het zien.

De Best practice *Pandenaanpak* is een voorbeeld waarin visie en visionair leiderschap een belangrijke rol heeft gespeeld bij het op gang brengen van de samenwerking. Door bij overlastgevende panden de aandacht niet alleen te richten op de panden zelf maar vooral op wie er achter zitten, komen malafide huiseigenaren in beeld. Meestal bezitten deze eigenaren een hele reeks panden, zodat door de aanpak van een enkele eigenaar een grote slag gemaakt wordt. Door informatie verzameling en het stapelen van sanctie mogelijkheden van een groot aantal partners wordt effectieve aanpak mogelijk.

Visie alleen blijkt echter niet genoeg, iemand moet het kunnen uitdragen. Door visionair leiderschap, in dit geval afkomstig van het OM, is de gemeente overtuigd geraakt van wat kan worden bereikt met een breed spectrum aan bestuursrechtelijke interventies. In deze Best practice is achteraf gezien volharding aan het begin van groot belang geweest omdat het enige tijd duurde voordat alle partijen van het nut van de samenwerking waren overtuigd.

Ook in andere Best Practices is het begin dikwijls te traceren naar een of meerdere personen die in staat waren visie uit te dragen. Vaak zijn het burgemeesters (*Hennepteelt, Drugshandel, Integrale aanpak prostitutie, Regionale aanpak prostitutie, Bestuurlijke aanpak prostitutie*), maar visionair leiderschap kan zich ook bevinden in de uitvoering.

4.4.2 Het vervolg van samenwerking

Leiderschap

Leiderschap is een essentiële factor bij het initiëren en in stand houden van samenwerkingsverbanden (Crosby en Bryson, 2005a, 2005b; Huxham en Vangen, 2005). In verschillende studies is benadrukt dat een leider die organisatorische en sociale vaardigheden met overtuiging uitdraagt, respect en legitimiteit van de samenwerkingspartners krijgt (Matessich e.a., 2001). In complexe samenwerkingsverbanden is ook het leiderschap complexer, in de zin dat er meerdere leiders zullen bestaan. Wij gaan hier niet verder op in (zie Bryson en Crosby, 2005, Merrill-Sands en Sheridan, 1996, en Asthana, Richardson en Halliday, 2002).

In de Best practices valt op dat de visionaire leider van het begin niet de leider van het vervolg hoeft te zijn. Van wie het initiatief ook afkomstig was, de feitelijke leiding van een succesvol vervolg verlegt zich dikwijls naar de uitvoering. De interviews geven de indruk dat deze verschuiving vooral plaatsvindt wanneer de samenwerking een complex geheel is waarin het uitwerken en coördineren van het geheel veel vakkundige investering vergt. Dit leiderschap, zoals al benoemd vanuit de literatuur, is weliswaar afhankelijk

van legitimatie vanuit bestuurlijk niveau, maar opvallend is dat deze legitimatie in succesvolle Best practices duidelijk aanwezig is. Het bestuur geeft de uitvoering ruimte tot leiderschap. In de Best practices *Pandenaanpak*, *Horecacontroles*, *Drugshandel*, *Natuurgebied*, *Schoolaanpak zwerfafaal*, *Buurtaanpak zwerfafaal*, *Incidentenregistratie*, *Integrale aanpak leerplicht*, *Integrale aanpak prostitutie*, *Regionale aanpak prostitutie*, en *Bestuurlijke aanpak prostitutie* heeft de projectleider een centrale rol die medebepalend is voor het succes.

De legitimatie van het bestuur blijft noodzakelijk voor het voortbestaan van het project. De projectleiding wordt versterkt wanneer er leiders op bestuurlijk niveau aanwezig zijn. Het vervolg van een project is bij wisseling van de bestuurlijke wacht wel kwetsbaar. Kwetsbaarheid ligt ook in de centrale positie van de projectleider wanneer te weinig voorzien is in vervanging.

In de spiegeling van de praktijk aan de theorie zien we een tweetal bevindingen in het oog springen. In gecompliceerde Best practices is het ten eerste dikwijls de projectleider die beschikt over de capaciteiten en vaardigheden, die nodig zijn voor het leiderschap van het samenwerkingsverband. Ten tweede is dit leiderschap echter afhankelijk van legitimatie door bestuurlijke leiders, die meer of minder op de achtergrond aanwezig zijn.

Meerdere niveaus van deelname

In de literatuur wordt gewezen op het belang van samenwerking op meerdere niveaus in de samenwerkende organisaties (politiek/ beleid, management niveau en operationeel niveau) en blijvende betrokkenheid van al deze niveaus bij het samenwerkingsproces. Verschillende studies over samenwerking geven aan dat de kans op succes groter wordt als deelnemers op alle niveaus van de samenwerkende organisaties betrokken zijn (zie Berquist e.a., 1996; Werner-King en Bremer, 1991). Bestuurders en politici werken samen en hebben regelmatig contact om een gezamenlijke visie, strategie en prioriteiten vast te stellen. De uitvoerders werken samen in de planning en implementatie van beleid. Zonder deze onderlinge verbindingen tussen de horizontale niveaus is het gevaar groot dat misverstanden in de communicatie en interactie ontstaan. Powell, Koput, en Smith-Doerr (1996) benadrukken daarnaast ook het belang van informele contacten op verschillende niveaus.

De praktijk heeft dit belang bevestigd, en daarmee ook een van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek aangereikt. In meerdere Best practices is het succes van de samenwerking in de uitvoering verankerd in de gelijktijdige samenwerking op bestuurlijk niveau. In de Best practice *Natuurgebied* is duidelijk sprake van participatie op alle niveaus. Op zowel bestuurlijk als op uitvoeringsniveau vindt regelmatig overleg plaats. In het bestuurlijke overleg zijn verschillende bestuurders, burgemeesters en wethouders, betrokken. Hierin wordt ook een gezamenlijke visie en strategie vastgesteld, net als de prioriteiten

voor het beheer van het gebied. Zo functioneert het project al jaren. Naast het overleg is er via andere gremia ook informeel contact. In het handhavingsoverleg worden werkafspraken gemaakt. Door het organiseren van een handhavingsdag hebben de handhavers ook informeel contact.

Ook de Best practices *Pandenaanpak*, *Drugshandel*, *Horecacontroles* en *Regionale aanpak prostitutie* kennen een dergelijke goed ontwikkelde gelaagde structuur.

Soms is de structuur er wel maar wordt er niet consequent inhoud aan gegeven, zoals in de Best practice *Buitengebied*. Ook hier was overleg op zowel bestuurlijk als op uitvoeringsniveau. De bezetting op bestuurlijk niveau veranderde na verloop van tijd, maar bleef wel bestaan. Ook op uitvoeringsniveau bleef het overleg bestaan hoewel dit wel erg incidentgestuurd was (na een incident kwamen de partners weer bij elkaar).

In de Best practice *Casusoverleg leerplicht* had de samenwerking geen verankering in de bestuurlijke bovenlaag, en is inmiddels opgehouden te bestaan. In de niet succesvolle Best practice *Graffiti aanpak gebouwen* was noch sprake van een puur bestuurlijk overleg noch een overleg op uitvoerend niveau, maar liepen de verschillende niveaus in de organisatie in het overleg door elkaar heen. Zo nam men vanuit de reinigingsdienst op management niveau deel, terwijl de politie werd vertegenwoordigd door een agent. Ook deze Best practice bestaat niet meer.

De participatie op verschillende niveaus blijkt dus een belangrijke factor voor het slagen van de samenwerking in de Best practice. Het beeld is vrij duidelijk. In de gevallen waar sprake is van participatie op alle niveaus functioneert de Best practice nog steeds goed; bij Best practices die niet meer bestaan ontbreekt deze gelaagde structuur.

Open en regelmatige communicatie

Onderzoek wijst erop dat het van groot belang is dat samenwerkingspartners elkaar regelmatig ontmoeten, elkaar informeren, openlijk discussiëren en alle noodzakelijke informatie aan elkaar over dragen. Uit onderzoek van Werner-King en Bremer (1991) bleek dat een gebrek aan communicatie binnen de samenwerking een chronisch probleem is. Niet alleen fysieke barrières, maar ook de inhoud van de communicatie bleek een probleem.

Verschillende studies geven aan dat regelmatige communicatie een succesvolle samenwerking bevordert, al moet de hoeveelheid communicatie niet overweldigend zijn (Merill-Sands en Sheridan, 1996). Daarnaast is het van belang dat leden van het samenwerkingsverband persoonlijk contact hebben, elkaar bijpraten en intensief samenwerken.

Communicatie moet op alle niveaus van de organisatie plaatsvinden, niet alleen op bestuurlijk niveau of alleen tussen personen die met de uitvoering zijn belast. Formele en informele contacten moeten op meerdere niveaus van de organisatie plaatshebben (Berquist e.a., 1995; Kanter, 1994; Mattessich e.a.,

2001). Samenwerking heeft meer kans van slagen als er chemie is tussen de partners (Merill-Sands en Sheridan, 1996).

Ook in dit belang van communicatie op alle niveaus van de samenwerking ligt een belangrijke bevinding van dit onderzoek. Belangrijk is daarbij de waarneming dat het niet alleen gaat om communicatie tussen betrokkenen onderling, horizontaal, op de verschillende niveaus, maar ook om de communicatie, verticaal, tussen de niveaus. In hoofdstuk 3 is in de context van sturing het belang van deze verticale communicatie, en de sleutelpositie die de projectleider daar dikwijls in heeft, al beschreven.

Een goed lopende, informele, communicatiepraktijk kan een minder sterk ontwikkelde organisatiestructuur goeddeels compenseren. In de Best practice *Integrale aanpak prostitutie* was er veelvuldig contact tussen de burgemeester en de projectleider. Op het stadhuis was de cultuur dat de projectleider 'altijd even binnen kon lopen' bij de burgemeester om over het project van gedachten te wisselen. Duidelijk was ook wel dat het tussen beide personen 'klikte'. De burgemeester zelf was de aanjager van het project. Dat is zeker in het begin van het project van groot belang geweest. In de Best practice *Natuurgebied* hadden de burgemeesters ook via andere overleggen regelmatig informeel contact over het Natuurgebied, terwijl ook op het niveau van de uitvoering regelmatig contacten waren. Dit werd nog eens versterkt door de jaarlijkse handhavingdagen in het gebied. De projectleider legt de verbinding tussen beide niveaus.

De kwaliteit van de communicatie in de samenwerking kan versterkt worden wanneer de fysieke drempels laag zijn en betrokkenen elkaar vaak zien. Een veiligheidshuis, waarin verschillende diensten samen zijn gebracht in een gebouw zoals in de Best practice *Drugshandel*, werkt goed. In de *Graffiti-aanpak openbaar vervoer* is de politie 'om de hoek' te vinden. Het simpele feit dat mensen elkaar leren kennen, maakt dat men de telefoon eerder pakt (*Zwerfafval buitengebied, Incidentenregistratie*). De noodzakelijke chemie, is voor een deel een gegeven (het klikt of het klikt niet), maar er kan echter wel degelijk aan gewerkt worden (zie Wederzijds respect).

Voldoende middelen, mensen, materiaal en tijd

Verschillende studies benadrukken het belang van het verkrijgen van voldoende middelen (geld, tijd en mensen) voor het organiseren van de samenwerking (Bryson en Crosby, 2005). Niet alleen het verkrijgen van financiële middelen is belangrijk, maar ook de wijze waarop deze worden verdeeld. Werner-King en Bremer (1991) stellen dat het belangrijk is dat alle partners een financiële bijdrage leveren aan het samenwerkingsverband om zich als het ware 'in te kopen'. Dit is van belang voor het vasthouden van betrokkenheid en vertrouwen. De samenwerkingspartners hebben een voldoende en constante financiële basis nodig, en voldoende mensen en materialen om de samenwerking in stand te houden en gezamenlijke operaties te kunnen uitvoeren.

Veel raakvlak ligt hier met het thema sturing. In het voorzien in geld, mensen en materiaal speelt de bestuurlijke achterban dikwijls een sleutelrol.

In de Best practice *Pandenaanpak* is wordt door de gemeente elk jaar voldoende budget uitgetrokken voor het project. Dit heeft een structureel karakter gekregen. Daarnaast is er de mogelijkheid om voor bijzondere interventies budget te vragen, zoals bij het uitkopen van huisjesmelkers door de gemeente, waar veel geld mee gemoeid is.

Prioriteit, komt vaak tot uitdrukking in tijd. In de Best practice *Casusoverleg leerplicht* kregen betrokkenen vanuit de bestuurlijke achterban minder ruimte om tijd in het overleg te investeren. Het uitvallen van het overleg is dan letterlijk een kwestie van tijd. In meerdere Best practices werd het wegblijven van betrokkenen als probleem genoemd.

Een van de belangrijkste bijdragen van de gemeente of en regionaal verband van gemeenten bestaat vaak in het beschikbaar stellen van mensen. In de Best practice *Voortijdig schoolverlaten* is vanuit de regio een coördinator voor het overleg beschikbaar gesteld. In de Best practice *Regionale aanpak prostitutie* is vanuit de regio een medewerker gemandateerd met bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Bij de Best practice *Zwerfafval buitengebied* werd een essentieel onderdeel van het samenwerkingsverband opgeheven. De samenwerking tussen de verschillende partners was daarmee van de baan.

4.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar samenwerking tussen handhavingsorganisaties. Eerst is aandacht besteed aan motieven om samen te werken en aan de vormen waarin dit kan. Tenslotte is geprobeerd te achterhalen welke factoren bevorderend of bedreigend zijn voor succes van een samenwerkingsverband. Hier volgt een kort overzicht van onze bevindingen.

De factoren belang en afhankelijkheid zijn *noodzakelijke* voorwaarden voor samenwerking. Organisaties moeten een belang hebben bij de samenwerking en afhankelijk zijn van elkaar om hun doel(en) te kunnen bereiken. De combinatie van belang en afhankelijkheid is echter niet altijd een *voldoende* voorwaarde.

De samenwerking moet bijdragen aan het oplossen van een *probleem*. Dat lijkt een open deur, maar was bij niet alle Best practices het geval. Als er geen probleem is of het probleem niet door samenwerking kan worden opgelost, is de kans groot dat de samenwerking mislukt.

Niet altijd wordt door de samenwerkingspartners de tijd genomen om het belang van de samenwerking te onderzoeken en elkaars afhankelijkheid te

erkennen. Ook wordt lang niet altijd een gemeenschappelijke probleemdefinitie gemaakt. Dat werkt in de praktijk belemmerend voor de samenwerking.

Het opstellen van een *gezamenlijke* doelstelling is van belang om organisaties zich verbonden te laten voelen bij de samenwerking en te voorkomen dat wordt afgedreven van het oorspronkelijke samenwerkingsdoel. Belangrijker nog -zo bleek uit meerdere Best practices- is dat organisaties een *eigen* doel hebben.

Het convenant kan naast een praktische ook een meer symbolische functie hebben. Het tekenen van een convenant door partijen kan voor de samenwerking een injectie betekenen. Een convenant is geen wondermiddel. Partijen houden zich niet altijd aan de samenwerking die daarin vastgelegd is.

Vertrouwen tussen de samenwerkingspartners is van belang voor het slagen van de samenwerking. Aan vertrouwen kan gewerkt worden, door van begin af aan duidelijk te maken wat partijen van elkaar kunnen verwachten, en door het zich houden aan afspraken. Als de partners op gelijk niveau met elkaar communiceren vergroot dit het vertrouwen. Ook het duidelijk communiceren van succes versterkt het vertrouwen in de samenwerking.

Verschillende vormen van druk vanuit de omgeving, zoals een opdracht door het college van burgemeester en wethouders, een regionaal samenwerkingsverband en een crisis kan de samenwerking van de grond krijgen en versterken, maar is geen garantie voor succes. Zeker niet als te veel 'gezocht' wordt naar projecten. Als een belang of een probleem ontbreekt heeft de druk weinig zin. Het gevaar is groot dat te weinig gekeken wordt naar voldoende draagvlak.

Leiderschap is een essentiële factor voor zowel het initiëren als het in stand houden van samenwerkingsverbanden. De visie en volharding in het kunnen uitdragen ervan zijn van belang zowel in het begin als in het vervolg van het project. Het leiderschap van het (vervolg van) samenwerkingsverband ligt bij de Best practices in de meeste gevallen bij een projectleider van de gemeente. Legitimatie van dit leiderschap door bestuurlijke steun (burgemeester, wethouder, stuurgroep) is essentieel.

Participatie in het samenwerkingsverband moet zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau in de organisatie plaatsvinden. Het is belangrijk dat de samenwerking op uitvoerend niveau gelijktijdig gespiegeld wordt in bestuurlijke samenwerking, waarin alle partijen, op bestuurlijk niveau, vertegenwoordigd zijn. Het beeld lijkt duidelijk: hoe evenwichtiger deze 'gelaagde' overlegstructuur op verschillende niveaus ontwikkeld is, hoe groter de kans dat de samenwerking een (blijvend) succes is.

Communicatie op de verschillende niveaus is een factor van groot belang in samenwerking. In succesvolle Best practices, wordt zowel horizontaal, op bestuurlijk en uitvoerend vlak tussen de partijen, goed gecommuniceerd, als in verticale zin, tussen uitvoering en bestuurslaag. De projectleider vormt in dat geval dikwijls de schakel tussen de niveaus. Dit 'zandlopermodel' lijkt een goed beeld voor een succesvolle organisatie van de samenwerking.

Voldoende middelen, mensen, materiaal en tijd zijn noodzakelijk voor het in stand houden van de samenwerking. Partners die geen prioriteit stellen aan de samenwerking, en daardoor geen of te weinig mensen of middelen ter beschikking stellen, vallen af.

5 | Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 INLEIDING

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de aspecten ‘sturing’ en ‘samenwerking’ in handhavingsprojecten. Daarbij hebben we aan de ene kant geprobeerd de relevante wetenschappelijke literatuur toe te passen op de wereld van handhavingsorganisaties. Aan de andere kant hebben we door middel van interviews teruggekeken naar 22 innovatieve projecten van het overheidsprogramma ‘Handhaven op niveau’ dat tussen 2000 en 2005 heeft gelopen.

Ons doel was vooral exploratief. Wij wilden ideeën ontwikkelen over de organisatie van handhaving door het spiegelen van de praktijk van de 22 projecten aan de literatuur. Kunnen we uit de literatuur een coherent theoretisch beeld krijgen van sturing en samenwerking in handhavingsprojecten? Welke vorm moeten deze hebben om bij te dragen aan de effectiviteit van de handhaving? En vinden we in de interviews dit beeld terug of komen er juist andere zaken sterk naar voren? Zijn er goede ideeën die het doorgeven waard zijn?

We hopen met dit onderzoek geïnteresseerden op ideeën te brengen die tot een betere organisatie van de handhaving kunnen leiden. En mogelijk is het een opstap voor een meer systematisch onderzoek naar de optimale organisatie van handhaving.

Het onderzoek kent enkele beperkingen. Een exploratief onderzoek kan nieuwe ideeën leveren, maar ‘harde’ en breed onderbouwde conclusies levert het niet. Een beperking van dit onderzoek ligt verder in de selectie van het materiaal. De inhoud en lokatie van de projecten is indertijd bepaald door de stuurgroep Handhaven op niveau en was voor ons een gegeven. Verder hebben in de interviews (bijna uitsluitend) gesproken met de voormalige projectleiders en door hun blik de projecten waargenomen. Tenslotte was een beperking dat de projecten van Handhaven op niveau zich vrijwel uitsluitend op gemeentelijk niveau afspelen, wat betekent dat wij belangrijke ontwikkelingen op niveau van het Rijk niet hebben onderzocht.

Wij denken dat de veranderingen die wij nu kunnen waarnemen in het veld van de handhaving, beter te begrijpen zijn vanuit een historisch perspectief.

In hoofdstuk 2 is daarom een ruwe schets gegeven van de historische ontwikkeling van het handhavingsbeleid in Nederland. We zien in grote lijnen drie ontwikkelingen zich gelijktijdig voltrekken. Ten eerste een sterk toegenomen behoefte bij de politiek om te sturen en resultaten te zien van handhaving. Interessant is dat er daarbij wel redelijke overeenstemming is over de urgentie, maar nauwelijks over de aanpak; er is geen breed gedeelde beleidstheorie over rechtshandhaving. Ten tweede een langzaam maar gestaag professionaliseringsproces van handhavers. Door dit proces ontstaat een gemeenschappelijke identiteit als 'handhaver', wat vroeger ontbrak.

De ontwikkelingen in politiek en professie zouden elkaar kunnen versterken, maar de indruk ontstaat dat ze dat niet altijd doen, omdat men elkaar vaak niet begrijpt. De verhandeling van Snellen over conflicterende rationaliteiten in het beleidsproces helpt ons om botsingen in deze sfeer te begrijpen (hoofdstuk 3).

Als derde historische ontwikkeling hebben we gewezen op de toenemende druk om tot een zuinige rationale organisatie van de overheid te komen. Dit leidt onder andere tot een scherpere sturing. Het handhavingsveld is, met enige vertraging, ook in deze ontwikkeling mee getrokken.

5.2 STURING

We hebben gekeken naar de interne 'verticale' sturing van handhavingsprojecten binnen (vooral gemeentelijke) organisaties. In antwoord op de beginvragen kunnen we concluderen dat sturing van handhavingsprocessen niet altijd vlot loopt en ook niet zonder meer bij draagt aan het succes van de handhaving zelf.

We zien de al gememoreerde spanning tussen de politieke bestuurder en de professionele uitvoerder terug. In de interviews is het verschil in 'rationaliteit' tussen bestuur en uitvoering bevestigd als een niet altijd gemakkelijke en soms frustrerende realiteit. Wat voor een uitvoerende ambtenaar duidelijk is, wordt door de politiek en bestuur niet altijd in dezelfde urgentie gezien. En omgekeerd. Deze spanning wordt in de praktijk grotendeels opgelost door de formele structuur: de politiek beslist, de ambtenaar voert uit. Voor de geïnterviewden is dit het uitgangspunt. Maar niet in alle gevallen komt binnen dit uitgangspunt een succesvol sturingsproces tot stand.

Communicatie

De interviews hebben laten zien dat de mate waarin bestuur en uitvoering met elkaar communiceren een belangrijke factor is in het functioneren van sturing en daarmee in het functioneren van de handhaving. De rol van de

projectleider is hierbij vrijwel steeds van cruciaal belang. In geen van de onderzochte gevallen ging de communicatie 'vanzelf'. Het verschil in perspectief nodigt uit tot wederzijdse kritische aanscherping. En de projectleider moet dit proces meestal gaande houden. Hij is de schakel tussen politiek en uitvoering.

Het lijkt erop dat bij succesvolle projecten beide lagen van de organisatie voldoende inspanning leveren om elkaar te bereiken in het belang van effectieve handhaving. Ieder doet dat uiteraard vanuit de eigenrol. Voor de politiek betekent dat onder meer:

- Geïnformeerd willen worden over de uitvoering, zonder er in detail bovenop te zitten;
- Een rechte rug houden bij tegenwind (vooral vanuit politiek en media);
- Op goed gekozen momenten op de zeepkist springen.

Voor de professionele handhaver is het vooral belangrijk om de eigen professionele wereld ook aan de politiek te kunnen uitleggen. Dat wordt nog belangrijker wanneer het om projecten gaat waar verschillende organisaties samenwerken; zie verder daarover paragraaf 5.3.

Informatievoorziening

De uitvoering kan veel bijdragen aan de verankering van de handhavingspraktijk door actief informatie te leveren. Informele communicatie, vaak in de vorm van 'korte lijnen', blijkt een belangrijke aanvulling op de formeel georganiseerde communicatie. Dit past ook goed in de kleine of middelgrote gemeenten waar de door ons onderzochte projecten zich afspelen.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat sturing in de lokale praktijk van de handhaving niet een strikt van 'boven af' controlerende vorm heeft. De beslissende factor blijkt niet zozeer de controle, als wel de communicatie tussen bestuur en uitvoering. Het is ook niet de exacte formulering van doelen of de cijfermatige weergave van resultaten die bijdraagt aan het succes, maar vooral de kwaliteit van de communicatie.

De noodzaak van rapporteren wordt soms door de uitvoering als een last ervaren. Uit de bovenstaande conclusies blijkt echter dat investering in de rapportages zinvol is voor de ambtelijke organisatie. Succes van het project kan worden vergroot door de eigen professionele inzichten te vertalen voor de politiek-bestuurlijke bovenlaag. En ook een discussie over een instrument zoals een maandrapportage kan daaraan bijdragen.

Visie

In handhavingsprojecten kunnen problemen ontstaan rond doelformulering, informatievoorziening en communicatie in algemene zin. Deze kunnen gemakkelijker worden opgelost of vermeden als betrokkenen een visie op het hand-

havingsproces delen. Dit vraagt een investering; het kost iedereen tijd en het kost doorlooptijd in het project. Wij hebben de indruk gekregen dat een dergelijk investering zich terugverdient (uiteraard onder de voorwaarde dat een visie tot stand komt).

Startfase

De interviews laten zien dat in de startfase niet altijd zo duidelijk gestuurd wordt. Aanleiding en initiatief komen uit verschillende richtingen. Vaak lijkt het een toevallige samenloop van omstandigheden. Wij hebben sterk de indruk gekregen dat duidelijke sturing aan het begin van een project niet doorslaggevend is voor het welslagen van een nieuwe aanpak van de handhaving. Blijvend succes van een nieuwe aanpak hangt vooral samen met de mate waarin uiteindelijk top-down en bottom-up processen in elkaar grijpen. Met andere woorden, een rommelig begin is geen ramp als de organisatie maar op orde komt. Vooral belangrijk daarbij is dat men effectief met elkaar communiceert.

Aanbevelingen voor de praktijk

- Zorg voor politieke verankering van nieuwe projecten
- Investeer in visieontwikkeling, niet alleen onder handhavers maar ook samen met bestuur en politiek.
- Investeer in doelformulering.
- Zorg voor formele structuren voor sturing en rapportering, maar bouw ook op korte informele communicatielijnen.
- Investeer in communicatie, zowel bottom-up als top-down
- Geef ondersteuning aan handhavers; mogelijk kunnen rapportagevoorbeelden ontwikkeld worden en trainingen gegeven.

5.3 SAMENWERKING

In hoofdstuk 4 hebben we gekeken naar samenwerking tussen handhavingsorganisaties. Eerst is aandacht besteed aan motieven om samen te werken en aan de vormen waarin dit kan. Tenslotte is geprobeerd te achterhalen welke factoren bevorderend of bedreigend zijn voor succes van een samenwerkingsverband. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen factoren die spelen bij het initiatief tot samenwerking en factoren die van belang zijn als daadwerkelijk wordt samengewerkt.

Een basale conclusie is dát er systematisch nagedacht kan worden over belang en opzet van een samenwerkingsverband. De interviews hebben laten zien dat dit niet altijd gebeurt, vaak onder druk verloopt de start te snel. In die eerste analyse moet aandacht besteed worden aan het eigen belang, het gemeenschappelijke belang en aan de mate van afhankelijkheid van de partners,

waarbij meer afhankelijkheid betere samenwerking waarschijnlijk maakt. Het is verstandig om daar een kosten/baten inschatting bij te maken, want meestal vraagt samenwerking veel inspanning van de partners. In die analyse kan de vorm van de samenwerking (paragraaf 4.3) gekoppeld worden aan de motieven voor samenwerking (paragraaf 4.2) en aan de kosten in brede zin.

Een tweede conclusie is dat de initiële factoren die bepalen of samengewerkt moet gaan worden door blijven werken in het gehele verder samenwerkingsproces. Dit is opmerkelijk omdat het tegengesteld is aan de conclusie die wij in hoofdstuk 3 trokken over het onderwerp sturing. Daar blijkt de vorm van de initiatiefase minder van belang, als er maar een initiatief tot verandering aanwezig is en de zaken in de vervolgfase goed worden georganiseerd. Belangrijker daar is de mate waarin in het vervolg top-down en bottom-up processen in elkaar grijpen. Bij het onderwerp samenwerking hangt succes van het vervolg daarentegen sterker van de zorgvuldigheid af waarmee in de beginfase over samenwerking is nagedacht. Investerings als afstemming op verschillende niveaus van de deelnemende organisaties en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op het project, zijn daarin belangrijk.

Een derde algemene conclusie is dat na de startfase de samenwerking organisatorisch tot een evenwichtig netwerk moet worden uitgebouwd. De belangrijkste factor daarin is dat er regelmatige contacten zijn op meerdere niveaus van de deelnemende organisaties. En dat binnen ieder van de deelnemende organisatie ook de verticale communicatie goed verloopt. Dat samen maakt dat er een stevig netwerk van communicatie ontstaat, waarin een kleine verstoring niet zonder meer bedreigend is voor het geheel. Gremia voor dit overleg dienen evenwichtig te zijn samengesteld uit gelijkwaardige, voor elkaar herkenbare partners. Dat geldt overigens ook op het niveau van de organisaties. Wanneer één van de deelnemende partners de samenwerking op een ander niveau ziet dan de andere deelnemers werkt dat verstoring. In die situatie kan inzet van nieuwe gremia helpen om de onevenwichtigheid te compenseren.

Naast deze communicatiestructuur kunnen allerlei andere middelen en procedures helpen om het netwerk van samenwerkende organisaties te binden en evenwichtig te maken en het vertrouwen te versterken: inzet en verdeling van middelen, delen van 'opbrengsten', het sluiten van een convenant om te laten zien dat je het meent, etc.

Leiderschap is een essentiële factor voor het initiëren en in stand houden van samenwerkingsverbanden. Visie en het met volharding kunnen uitdragen ervan zijn van belang voor de samenwerking. Het (formeel) leiderschap van het samenwerkingsverband ligt bij de Best practices in de meeste gevallen bij een projectleider van de gemeente. De samenwerking wordt versterkt als het project wordt gesteund door informele leiders op bestuurlijk niveau. In de praktijk

is dat meestal een burgemeester (vooral bij grote projecten), maar het kan in sommige gevallen ook een wethouder zijn.

Dit alles samen leidt niet tot dé gouden regel voor succes van samenwerking in de handhaving. Wel zien we dat er systematisch over goede samenwerking kan worden nagedacht en dat daarbij concrete maatregelen kunnen worden genomen om succes waarschijnlijker te maken. Discussies over slecht lopende samenwerking concentreren zich vaak op ‘cultuurverschillen’. Wij zien in ons onderzoek dat je kunt beginnen met heel concrete maatregelen en niet bij de pakken van het cultuurverschil hoeft neer te zitten.

Tenslotte kunnen wij vaststellen dat de theorie en de praktijk zoals we die in de Best practices hebben onderzocht, redelijk met elkaar in overeenstemming lijken te zijn.

Aanbevelingen voor de praktijk

- Ga alleen samenwerken als er voordeel te behalen is dat niet alleen behaald kan worden.
- Ga niet samenwerken als er geen probleem is of het probleem niet door samenwerking wordt opgelost.
- Neem de tijd in het begin en maak expliciet wat het belang van de samenwerking is en koppel dit aan mogelijkheden en doelen de potentiële partners. Stel een gezamenlijk beleidsplan op.
- Het sluiten van een convenant kan bijdragen aan een betere samenwerking door de praktische en symbolische betekenis. Praktisch omdat afspraken kunnen worden gemaakt over onder andere het uitwisselen van informatie, het delen van deskundigheid en gecoördineerd optreden. Symbolisch omdat de bekrachtiging van het convenant de partijen ‘bindt’ en een stimulans geeft aan de samenwerking. Een convenant is niet meer dan een hulpmiddel en zeker niet een voldoende voorwaarde voor de samenwerking.
- Zorg voor contacten in het samenwerkingsverband op de verschillende niveaus van de organisaties, met name bestuurlijk en uitvoerend niveau. De overleggen hoeven niet altijd het karakter te hebben van een (periodiek) regulier overleg, maar een structurele basis is wel belangrijk. Zorg er tevens voor dat de samenwerkingspartners in het overleg worden vertegenwoordigd door deelnemers van gelijkwaardig niveau in de organisatie.
- Zorg voor regelmatige open communicatie. Als verbinding tussen de verschillende niveaus en partijen is het van belang dat de projectleider communiceert met bestuurders en met handhavers.
- Zorg voor voldoende middelen, mensen, materiaal en tijd. Om het samenwerkingsverband in stand te houden is het van belang dat voldoende geld wordt uitgetrokken voor de samenwerking. Het is van belang dat die mensen niet te vaak wisselen en dat op hun thuisbasis voldoende prioriteit

aan de samenwerking wordt gegeven (zodat de deelnemende medewerkers hun tijd voor samenwerking ook echt kunnen vrijmaken).

Literatuurlijst

- Andere Overheid (2005) *Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*, mei 2005 www.andereoverheid.nl Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Asthana, S., S. Richardson & J. Halliday (2002). Partnership working in public policy provision: A framework for evaluation. *Social Policy and Administration*, 36 (7), 780-795.
- Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity*. Londen: Sage.
- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M Fenger, V.M.F Homburg & A.B. Ringeling (2002). *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bergquist, W., J. Betwee & D. Meuel (1995). *Building Strategic Relationships: How to Extend Your Organization's Reach through Partnerships, Alliances and Joint Ventures*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bogt, H.J. ter, (2005). *Managementvernieuwingen bij de overheid. mooie woorden of echte daden?* Groningen, inaugurele rede.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bryson, J.M. & B.C. Crosby (2005). *Leadership and the creation of cross-sector regimes of mutual gain*, a paper presented at the 8th National Public Management Conference, University of Southern California, Los Angeles, CA, September 29 - October 1, 2005.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby & M.M. Stone (2006). 'The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature', *Public Administration Review* Vol. 66 Afl. 5 DEC, 44-55.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Cleiren, C.P.M. (2006). Zoeken naar samenhang en consistentie, p.13-37. In: C.P.M. Cleiren e.a. (red.). *Op zoek naar samenhang*. Deventer: Kluwer,.
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels) (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Commissie Van Bijsterveld (1980). *Verslag van een onderzoek naar de aard en omvang van belastingfraude*. (eindrapport).
- Commissie Korthals Altes (1995). *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*.
- Commissie Roethof (1986). Commissie Kleine Criminaliteit, *Eindrapport*, Den Haag, 1986; Tweede Kamer 1985-1986, 18995, nr 2.
- Cropper, S. (1996). Collaborative working and issues of sustainability. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 80-100). London: Sage Publications.
- Crosby, B.C., & J.M. Bryson (2005a). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Crosby, B.C., & J.M. Bryson (2005b). 'A Leadership framework for cross-sector collaboration.' *Public Management Review*, 7 (2), 177-201.
- Erp, J. van (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Expertisecentrum Rechtspleging en rechtshandhaving (2007). *Programmatisch handhaven. Een gids voor de praktijk bij het rijk*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Gerber, B.J. & P. Teske (2000). Regulatory policymaking in the American States: a review of theories and evidence. *Political research quarterly*, 53, 4, 849-886.
- Gray, B. (1985). 'Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration', *Human Relations*, 38 (10), 911-936.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Gray, B. (1996). Cross-sectoral partners: Collaborative alliances among business, government, and communities. In C. Huxam (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 57-79). London: Sage Publications.
- Gunningham, N. & Grabosky, P.N. (1998). *Smart regulation. Designing environmental policy*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hart, P 't. & A.C. Wille (red.) (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelgeving en regelover-treding door ondernemingen*. Den Haag: Boom.
- Huisman, W. & A. Beukelman, A. (2007). *Invoeden op regelgeving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 1-18). London: Sage Publications.
- Huxham, C. & S. Vangen (2005). *Managing to collaborate, the theory and practice of collaborative advantage*. London, Routledge.
- Interdepartementale Stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik overheids gelden (ISMO). (1985). *Eindrapport*. Tweede Kamer, 1984-1985, 17 050, nr 35.
- Kanter, R. M. (1994). Collaborative advantage: Successful partnerships manage the relationship, not just the deal. *Harvard Business Review*, July-August, 96-108.
- Koppenjan, J., M. Kars & H. van der Voort (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *Beleid en Maatschappij*, 34, 4, 210-225.
- Lei, D. & J. Slocum (1991). Global strategic alliances: Payoffs and pitfalls. *Organizational Dynamics*, Winter, 44-62.
- Logsdon, J.M. (1991). 'Interests and Interdependence in the Formation of Social Problem-Solving Collaborations', *The journal of applied behavioral science*; vol. 27, nr. 1, 23-37.
- Maaskant, W. (2007). *Tussen horizontale en verticale wijzen van sturing: een onderzoek naar lerende praktijken bij het interventieteam van deelgemeente Delfshaven*. Scriptie Bestuurskunde. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen..

- Mattessich, P. & B. Monsey (1992). *Collaboration: What makes it work?* St Paul, M N: Amherst H. Wilder Foundation.
- Mattessich, P., M. Murray-Close & B. Monsey (2001). *Collaboration: What makes it work?* (second edition) St Paul, M N: Amherst H. Wilder Foundation.
- Merrill-Sands, D. & B. Sheridan (1996). *Developing and Managing Collaborative Alliances: Lessons from a Review of the Literature*. Organizational Change Briefing Note 3. Boston: Simmons Institute for Leadership and Change.
- Michiels, F.C.M.A. & Muller, E.R. (Red.) (2006). *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Mijs, A.A. (1987). *Het ontstaan van de RIAGG's in Amsterdam. Een sociologische studie naar de vorming en ontwikkeling van interorganisatieverbanden in de gezondheidszorg*, Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Mijs, A.A. (1989). 'Ontstaan en levensvatbaarheid van interorganisatieverbanden.' *Sociologische Gids*, Vol. 36, Afl. 1, 48-61.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.(2001) *De kaderstellende visie op toezicht*.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance, New Labour, Policy, and Society*. Londen: Sage.
- Platform Beleidsanalyse. (1995). *Zorg voor informatie: bestuurlijke informatievoorzorging in beleidsnetwerken*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Pligt, J. van der, W. Koomen & F. van Harreveld (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Powell, W. W., K.W. Koput & L. Smith-Doerr (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41, 116-145.
- Ring, P.S. & A.H. van de Ven (1992). 'Structuring cooperative relationships between organizations'. *Strategic Management Journal*, 13, 483-498.
- Snellen, I.Th.M. (1987). *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Oratie. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D.Tjeenk Willink.
- Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: eerst kiezen dan doen. Deelrapport 1. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum rechtshandhaving.
- Stone, D. A. (1997). *Policy paradox. The art of political decision making*. New York: Norton.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R.M. (2004). *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Universiteit Twente, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken. Zeist: uitgeverij Kerckebosch bv.
- Tweede Kamer Nota(1985). *Samenleving en criminaliteit' 1984-1985*, 18 995, nrs. 1-2.
- Vervaele, J.A.E., Ruimschotel, D. & Widdershoven, R.J.G.M. (1990). *Rechtshandhaving bij visquotering. Een evaluatieve studie van nationale en Europese regelgeving*. Utrecht: NISER.

- Vijver, C.D. van der, & Kouwenhoven, R.M. (2004) *Handhaven: eerst kiezen dan doen. Deelrapport 2. Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum rechtshandhaving.
- Waddock, S. (1986). 'Public-private partnership as social product and process. *Research in corporate social performance and policy*, 8: 273-300.
- Westra, R.L.N. (2006). *Fiscale fraudebestijding: grenzen aan sturing. Een explorerende studie naar de fiscaal-strafrechtelijke keten en bestuurlijke dilemma's*. Amsterdam: Pantheon Publishing.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Werner-King, J., & Bremer, J. (1991). Hard lessons in cooperative research. *Issues in Science and Technology*, 7 (3), 44-49.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implication*. New York: Free Press.

Bijlage

De geselecteerde Best practices

Best practice Pandenaanpak

In deze Best practice pakken verschillende partijen (gemeente, politie, justitie en belastingdienst) tegelijkertijd, en door de gemeente gecoördineerd, malafide huiseigenaren en drugsdealers aan. Het doel van de aanpak is onder meer het terugdringen van de overlast rond drugspannen, de aanpak van huisjesmelkers en de aanpak van hypotheekfraude.

Best practice Veilig ondernemen

In de Best practice *Veilig ondernemen* vormt een kenniscentrum de schakel tussen beleid en praktijk door enerzijds beleidsmatige vraagstukken naar de (lokale) praktijk te vertalen en anderzijds problemen in de praktijk aan het beleid door te geven. Het kenniscentrum zit niet op lokatie om het keurmerk Veilig Ondernemen te realiseren, maar verschaft hierover informatie aan de gemeenten.

Best practice Coffeeshops

In de Best practice *Coffeeshops* is sprake van een structureel overleg tussen een gemeente en een brancheorganisatie van coffeeshophouders over het softdrugsbeleid. Doel van het overleg is elkaars belangen te kennen in de wetenschap dat ze elkaar nodig hebben. De gemeente heeft de coffeeshophouders nodig voor het realiseren van haar softdrugsbeleid; de coffeeshophouders hebben de gemeente nodig bij de voortzetting (en op onderdelen versoepeling) van het (handhavings)beleid.

Best practice Afvalverbranding

In de Best practice *Afvalverbranding* hebben meerdere gemeenten in het landelijk gebied een gezamenlijk ontheffingenbeleid opgesteld voor het verbranden van snoeiafval en het houden van vreugdevuren. De bedoeling is om tot uniform beleid te komen en de verschillen tussen gemeenten te verkleinen.

Best practice Graffiti-aanpak gebouwen

In deze Best practice is gekozen voor samenwerking tussen de gemeente en politie om graffiti op gebouwen preventief en repressief aan te pakken. Deze aanpak betekent zowel het verwijderen van graffiti als ook het op heterdaad betrappen van de daders.

Best practice Graffiti-aanpak openbaar vervoer

In deze Best practice gaat het om de gezamenlijke aanpak van graffiti van treinen op opstelreinen. Opzet van de Best practice is om in samenwerking met de vele betrokken partijen een integraal veiligheidsbeleid te ontwikkelen.

Best practice Buitengebied

Bij het beheer en de handhaving in een buitengebied is een aantal recreatieschappen, gemeenten, politieregio's en waterschappen betrokken. De handhavers van deze organisaties waren weinig bekend met elkaars werkveld. Doel van de Best practice is om de organisaties aan een bestuurlijk en operationeel overleg te laten deelnemen, waarin de handhavingsactiviteiten op elkaar worden afgestemd.

Best practice Natuurgebied

Rond een groot natuur- en recreatiegebied is een aantal gemeenten, provincies, recreatieschappen en andere handhavende partijen een samenwerkingsverband aangegaan om het gebied gezamenlijk te beheren.

Best practice Hennepteelt

Om hennepkwekerijen gemakkelijker te kunnen ontmantelen heeft de gemeente met onder meer private partijen (energiebedrijf, woningbouwcorporaties) een convenant gesloten. Doel is om de veiligheidsrisico's als gevolg van de hennepkwekerijen in woningen en woonwagenvakken te verminderen.

Best practice Drugshandel

De Best practice is opgezet om de overlast van drugscriminaliteit te verminderen en het veiligheidsgevoel te vergroten, dit te bereiken door samenwerking tussen gemeenten, politie en justitie. Partijen zijn tot een actieprogramma met concrete doelen gekomen. Over de wijze waarop die doelen bereikt moeten worden, zijn convenanten gesloten.

Best practice Schoolaanpak zwerfafval

Om het zwerfvuil in de buurt van een school te verminderen, in het bijzonder langs de route van de school naar een supermarkt, is een convenant tussen de school en de gemeente gesloten. In het convenant zijn afspraken gemaakt, waarbij de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het onderhoud in de omgeving van de school is vastgelegd.

Best practice Zwerfafval buitengebied

Om tot een effectievere handhaving in het buitengebied te komen is in deze Best practice gekozen voor een centrale registratie van alle meldingen betreffende het zwerfafval en illegale stortingen.

Best practice Horecacontroles

Deze Best practice betreft gezamenlijke nacht- en avondcontroles van horecagelegenheden door de verschillende diensten van de gemeente, brandweer en politie. Partijen stellen in onderling overleg het beleid op.

Best practice Incidentenregistratie

Deze Best practice betreft het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving in het buitengebied, ondersteund door mobiele ICT-toepassingen. De bedoeling van de Best practice is om met dezelfde handhavingscapaciteit betere resultaten te behalen.

Best practice Buurtaanpak zwerfafval

Om het zwerfvuil te verminderen is door de gemeente in een 'volksbuurt' voor een aanpak gekozen die tot een cultuuromslag moet leiden. De aanpak bestaat uit een campagnematige aanpak.

Best practice Voortijdig schoolverlaten

In deze Best practice vindt overleg plaats tussen een samenwerkingsverband van gemeenten en twee onderwijsinstellingen. Onderwerp van het overleg zijn de 16/17-jarige leerlingen die van het Voortgezet Onderwijs (VO) naar het Voortgezet algemeen volwassenonderwijs (Vavo) overstappen.

Best practice Integrale aanpak leerplicht

In deze Best practice melden scholen het spijbelen en voortijdig schoolverlaten van leerlingen centraal aan. Handhaving van de leerplicht, kwalificatieplicht en het begeleiden van jongeren naar werk worden integraal benaderd.

Best practice Casusoverleg leerplicht

In het casusoverleg worden vroegtijdig problemen van jongeren door leerplichtambtenaar, jeugdzorg en politie besproken. In dit overleg wordt schooloverstijgend, met de verschillende partners besproken welke aanpak per jongere het beste is.

Best practice Integrale aanpak prostitutie

Het project betreft de samenwerking tussen partijen (politie, brandweer, GGD, belastingdienst) om controles van bordeelvergunningen gezamenlijk uit te voeren. Het gaat in het project met name om het uitwisselen van informatie en het organiseren van gezamenlijke bezoeken.

Best practice Controlelijst prostitutie

Opzet van deze Best practice is om tot een controlelijst te komen die door alle handhavingspartijen gebruikt kan worden. Op de lijst kunnen de partijen zaken aangeven, die voor andere partijen weer relevant kunnen zijn.

Best practice Regionale aanpak prostitutie

In een al bestaand regionaal samenwerkingsverband van gemeenten is ook een regionaal handhavingsbeleid op het gebied van de prostitutie opgezet. Een protocol voor gezamenlijke controles is in een draaiboek opgenomen en wordt door de verschillende gemeenten gebruikt.

Best practice Bestuurlijke aanpak prostitutie

Na afschaffing van het bordeelverbod besluit een gemeente het bestuurlijk toezicht op de naleving van vergunningen naar zich toe te trekken. Tot dan toe was deze bevoegdheid aan de politie gemandateerd. Aangezien de strafrechtelijke opsporing en handhaving bij de politie ligt, is gekozen voor een nauwe samenwerking tussen gemeente en politie.

Over de auteurs

Dr. R.A. Visser (1947) is wiskundige en promoveerde in de sociale wetenschappen. Hij had onder meer leidinggevende functies bij de Algemene Rekenkamer, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie en bij het Expertisecentrum Rechtshandhaving van dat ministerie. Op dit moment is hij docent criminologie.

Mr. drs. R.C.J. de Roon (1971) is jurist en bestuurskundige en als docent Bestuurskunde verbonden aan de School of Law van INHOLLAND hogeschool. Daarnaast is hij lid van de deelgemeenteraad van Kralingen-Crooswijk.

Mevr. drs. E. van Gemerden (1959) is theoloog en sociaal psycholoog. Zij heeft onderzoek gedaan naar relaties tussen kenmerken van de fysieke woonomgeving en sociale veiligheid.

Drs. P.A. More MSc (1982) was als student assistent verbonden aan dit project. Hij is criminoloog en bestuurskundige.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2007 en 2008 verschenen:

- MI-117 H.J.Th.M. van Roosmalen, *Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 11846 0
- MI-118 R.W.J. Crommelin, *Het aanvullen van de rechtsgronden* (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04635 9
- MI-119 L.A.R. Siemerink, *De overeenkomst van Internet Service Providers met consumenten* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04357 7
- MI-120 I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis & L. Reurich (red.), *Europees contractenrecht. Techniek en moraal*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04036 5
- MI-121 S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba* (diss. Leiden), 2007, ISBN 978 90 9021470 2
- MI-122 B.W. Schermer, *Software agents, surveillance, and the right to privacy: a legislative framework for agent-enabled surveillance* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2007, ISBN 978 90 8728 021 5
- MI-123 C.G. Breedveld-de Voogd, *Vorm, vrijheid en gebondenheid bij de koop van een woning* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978 90 5454 412 8
- MI-124 T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13046 28 1
- MI-125 A.C. Beunen, *Protection for databases, The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, ISBN 978 90 5850 267 4
- MI-126 Z. Deen-Racsmany, *Active Personality and Non-extradition of Nationals in International Criminal Law at the Dawn of the Twenty-first Century: Adapting Key Functions of Nationality to the Requirements of International Criminal Justice* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press.
- MI-127 C.P.L. van Woensel, *MERK, GOD EN VERBOD, Oneigenlijk gebruik en monopolisering van tekens met een grote symbolische waarde* (diss. Leiden), Amstelveen: Uitgeverij deLex BV 2007, ISBN 978 90 8692 010 5
- MI-128 J.A.J. Peter, *Levering van roerende zaken* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13043 81 5
- MI-129 A.C. Hendriks & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Volksgezondheid in een veellagige rechtsorde. Eenheid en verscheidenheid van norm en praktijk*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04720 2
- MI-130 H.R. Kranenborg, *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Over de openbaarheid van persoonsgegevens* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04886 5
- MI-131 M. Kaeding, *Better regulator in the European Union – Lost in translation or Full Steam ahead?* (diss. Leiden), Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 026 0
- MI-132 S. van Wingerden, M. Moerings & J. van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978 90 5454 948 2
- MI-133 Jubileumbundel Meijers Instituut, *Ik zou het zo weer doen. Terugblikken op proefschriften uit het 10-jarig bestaan van het Meijers Instituut*, Leiden: Leiden University Press
- MI-134 C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 12470 6
- MI-135 A. Vermeer-Künzli, *The Protection of Individuals by means of Diplomatic Protection. Diplomatic Protection as a Human Rights Instrument* (diss. Leiden) 2007, ISBN 978 90 9022 487 9
- MI-136 I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis & L. Reurich (red.), *Samenloop*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 05033 2

- MI-137 T.C. Leemans, *De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen. Over rechterlijke toetsingsintensiteit, bestuurlijke beslissingsruimte en deskundigenadvisering* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, ISBN 978 90 5454 986 4
- MI-138 P. Kuypers, *Forumkeuze in het Nederlands internationaal privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2008, ISBN 978 90 13 04797 4
- MI-139 A. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann Printing Service 2008
- MI-140 P.C. Adriaanse e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, ISBN 978 90 5454 862 1
- MI-141 S.D. Dikker Hupkes, *What Constitutes Occupation? Israel as the occupying power in the Gaza Strip after the Disengagement*, Leiden: Jongbloed 2008
- MI-142 R.A. Visser, E. van Gemerden, P.A. More & R.C.J. de Roon, *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*, Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 0383

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek