

maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen
bij de implementatie van de herzieningswet
Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Marije Huiting
Bruno Koopmans
Martin Schulz
Mark van Twist**

Marije Huiting MSc

Marije Huiting is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Bruno Koopmans MSc

Bruno Koopmans is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

dr. Martin Schulz

Martin Schulz is als co-decaan van de NSOB verantwoordelijk voor het Promotieprogramma. Daarnaast is hij als adjunct-directeur van de NSOB Denktank verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten. Schulz is regelmatig secretaris van onderzoeks- en adviescommissies.

prof. dr. Mark van Twist

Mark van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Inhoudsopgave

- 1. Samenwerken in een keten → 5**
 - 1.1 Tussen papier en praktijk → 5
 - 1.2 Onder de motorkap kijken → 7
 - 1.3 Dit essay: lessen voor samenwerking → 8

 - 2. Tijd: als je klaar bent, is het nog niet af → 10**
 - 2.1 Sturen met tijd → 10
 - 2.2 Temporele interferentie → 12
 - 2.3 Ontwerpen van en reflecteren over tijd → 13

 - 3. Taal: je begrijpt het wel, maar snapt er niks van → 17**
 - 3.1 Sturende werking van taal → 17
 - 3.2 Vervreemdende taal als risico → 19
 - 3.3 Omkeringen in het verhaal → 21
 - 3.4 Ontwerpen van en reflecteren over taal → 23

 - 4. Tafel: je bent ervan, al is het (ook) van de ander → 25**
 - 4.1 Tussen aanzitten en meedoen → 25
 - 4.2 Verschil erkennen → 27
 - 4.3 Ontwerpen van en reflecteren over tafels → 28

 - 5. Onzichtbaar, maar onmisbaar → 31**
- Geraadpleegde bronnen → 33**

1. Samenwerken in een keten

Ongewenste uitstroom

In 2009 is het groot nieuws: Saban B., veroordeeld voor mensenhandel, keert niet naar de gevangenis terug van zijn verlof. Het land is in rep en roer. In de eerste plaats door het gevaar dat B. voor de samenleving kan betekenen nu hij op vrije voeten is. Zeker voor de slachtoffers is dat een traumatisch gegeven. In de tweede plaats door het falen van het systeem dat hem de mogelijkheid heeft geboden zich aan zijn straf te onttrekken. Hoe dat heeft kunnen gebeuren, houdt de gemoederen lang bezig. De minister van Justitie concludeert op dat moment dat het Openbaar Ministerie zich niet had moeten laten overhalen verlof toe te kennen, het gerechtshof had expliciet gewezen moeten worden op het vluchtgevaar van Saban B. en in zijn dossier had vermeld moeten worden dat hij ongewenst vreemdeling is. Als ongewenst vreemdeling is het namelijk principieel niet mogelijk in aanmerking te komen voor verlof.¹

1.1 Tussen papier en praktijk

Het verhaal van Saban B. is een voorbeeld van *ongewenste uitstroom*. Er zijn in 2009 nog tal van zaken die als ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen worden bestempeld. Dat gaat dan bijvoorbeeld om onbetaalde boetes en niet (geheel) uitgevoerde taak- of gevangenisstraffen. In 2010 en 2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer deze ongewenste uitstroom, in een onderzoek gericht op het verbeteren van de prestaties van actoren in de strafrechtketen. Bij de tenuitvoerlegging van straffen, bijvoorbeeld vrijheids- of taakstraffen, stromen nog relatief veel zaken door executieverjaring uit de keten, zo concludeert de Algemene Rekenkamer. Daarmee zegt de Algemene Rekenkamer dat er na een uitspraak van een rechter waar de straf is opgelegd, niet snel genoeg tot het uitvoeren hiervan is overgaan waardoor de straf komt te vervallen. Het voorkomen van ongewenste uitstroom krijgt volgens de Rekenkamer te weinig aandacht binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het beleid is vooral gericht op afzonderlijke organisaties en niet op de strafrechtketen in zijn geheel. Ook ketenpartners hebben weinig aandacht voor ongewenste uitstroom. Meer samenwerking in de keten is nodig, zo luidt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.²

¹ ANP, 23 september 2009. *Minister: OM had verlof Saban moeten tegenhouden.*

² Algemene Rekenkamer, 2012.

In de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen en daarmee bij het terugdringen van ongewenste uitstroom hebben vele actoren een rol. De zittende magistratuur, de staande magistratuur (het Openbaar Ministerie), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), JustID, de politie, reclasseringsorganisaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland hebben allemaal een eigen rol. Het Openbaar Ministerie is in die periode verantwoordelijk voor de uitvoering van de straffen, maar ze doet het niet alleen. Zo zorgt DJI onder andere voor het opsluiten van veroordeelden in de gevangenis en int CJIB opgelegde en uitgedeelde boetes.

In de periode na het onderzoek door de Algemene Rekenkamer volgen er meer onderzoeken, met name van adviesbureaus, die laten zien dat de samenwerking in de keten beter moet en dat het schort aan duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De executieketen moet ‘snel, zeker en goed geïnformeerd zijn’ om Nederland veiliger te maken en om het vertrouwen in de rechtsstaat te versterken.³ Met dit doel voor ogen komt er een wet. De partners in de keten worden actief betrokken bij de vormgeving en de (voorbereiding van de) uitvoering van de wet. De herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB) is in 2016 in de Tweede Kamer en in 2017 in de Eerste Kamer aangenomen.

In die USB-wet wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de straffen bij de minister van Justitie en Veiligheid ondergebracht en dus niet meer bij het Openbaar Ministerie. Op papier is dat een kleine verandering. Het is in wezen maar één zin, niet het Openbaar Ministerie, maar de minister is voortaan verantwoordelijk voor de uitvoering van straffen. Dat lijkt zo gezegd, zo gedaan. De verleiding is groot om te denken dat alles doorgaat zoals het was. Iedere organisatie doet gewoon wat daar altijd al gebeurde, maar dan onder verantwoordelijkheid van de minister. De boetes komen nog steeds van het CJIB en opsluiting wordt nog steeds door DJI gedaan. Maar achter die op papier eenvoudige werkelijkheid komt een complexe praktijk tevoorschijn. Het is een praktijk met een nieuwe verdeling van taken, het aannemen en opleiden van nieuwe mensen, met onderzoek naar welke taken bij de verantwoordelijkheid horen en welke niet, met verschuiving van budgetten, met het opzetten van overlegvormen – die dan AO, CBE en Topberaad (later BEO) heten – om alle kleine en grote veranderingen gezamenlijk te kunnen bespreken en daarover te besluiten. Bovendien is het een praktijk waarin alle samenwerkende partners eigen belangen hebben die voortkomen uit de taken die ze vervullen, de verantwoordelijkheden die ze hebben en de financiering die ze hiervoor ontvangen. Wat op papier dus

³ Kamerstukken II 2011-2012, 29279, nr. 126.

een overzichtelijke en vooral kleine wijziging lijkt, is in de praktijk een enorme operatie. Wat klein lijkt, is in wezen groot. Een kleine ingreep maakt hier groot verschil.

1.2 Onder de motorkap kijken

Samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet USB is een onderwerp waarover zeker buitenstaanders eigenlijk niets willen weten. Er mag gewoon nooit meer zo'n gevaarlijke persoon als Saban B. ontsnappen tijdens zijn verlof. En die boetes van verkeersovertreders moeten door het CJIB allemaal op tijd worden geïnd, zonder uitzondering. En als een gedetineerde zijn straf heeft uitgezeten, moet hij gewoon op de juiste dag, op het juiste tijdstip, als de rechter dat zegt, worden vrijgelaten. Dat hoeft allemaal niet zo moeilijk te zijn, is dan al snel de aanname. Niemand is echt geïnteresseerd in wat het vraagt om dit soort 'normale' en 'eenvoudige' resultaten neer te zetten. Bovendien ziet niemand het zolang het goed gaat en iedere keer dat er iets misgaat is dat een vervelend incident. Buitenstaanders vinden het niet interessant om te weten hoe de ketenpartners met elkaar bepalen of een door de rechter in een specifieke zaak in vrijheid gesteld persoon in een andere zaak nog een straf moet uitzitten en dus eigenlijk toch nog niet naar huis mag. Buitenstaanders willen niet weten hoe de ketenpartners er samen voor zorgen dat een straf daadwerkelijk wordt uitgevoerd en hoe bijvoorbeeld capaciteitsproblemen in de keten worden opgelost of wie daarvoor allemaal wat moet doen – zolang het maar gebeurt. Dat maakt wat er onder de motorkap gebeurt al snel onbekend en daardoor ondergewaardeerd.

Wat er onder de motorkap gebeurt, is iets voor insiders en dat is eigenlijk ook prima zo. Niet iedereen hoeft te weten hoe een televisie, een laptop of een auto precies werkt. Niet iedereen hoeft dat te begrijpen en zeker niet iedereen hoeft hem zelf te kunnen repareren. Tegelijkertijd voltrekken zich onder de motorkap hele interessante processen, die de moeite van het bestuderen en erover vertellen waard zijn. Veel loopt gesmeerd, omdat het onder de motorkap vorm krijgt, zonder dat daaraan taal wordt gegeven en zonder dat het aan de grote klok wordt gehangen. Dat maakt een kijkje onder de motorkap ook altijd tot iets bijzonders. Buitenstaanders krijgen namelijk niet zo vaak van dit soort inblikjes. Tegelijkertijd blijkt wat er onder de motorkap gebeurt, hoe processen daar lopen, buitengewoon belangrijk in het begrijpen van het eindresultaat.

In dit essay nemen we een kijkje onder de motorkap van de samenwerking in de uitvoering van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB). We kijken dus naar hoe de ketenpartners, de organisaties die een rol hebben in het uitvoeren van straffen die door rechters worden opgelegd, met elkaar samenwerken. Wij bezien die samenwerking vanuit drie invalshoeken. De eerste invalshoek is *tijd*. Dat is de *wanneer*-invalshoek. De samenwerking wordt op allerlei manieren in de tijd geplaatst. Er zijn belangrijke momenten, soms is er versnelling, dan weer vertraging en het maakt uit hoe ver de partners vooruitkijken of hoe ver ze terugkijken als ze samen aan het werk zijn. Partners in de keten hebben vaak verschillende ideeën over dergelijke aspecten van tijd en hoe die bij elkaar komen doet ertoe voor de samenwerking. De tweede invalshoek is die van de *taal*. We bedoelen daarmee dat het ertoe doet wat die actoren aan die tafels met elkaar doen. Het is de *wat*-invalshoek. Wat er bij USB gebeurt, is in hoge mate een talige kwestie. Hoe betrokkenen dat noemen, welke woorden ze kiezen, waarom ze die woorden gebruiken en welke verhalen ze daarmee bouwen, doet ertoe voor wat ze met elkaar doen en hoe ze samenwerken. De derde invalshoek noemen we hier *tafel*. We bedoelen daarmee dat het ertoe doet welke actoren met elkaar om de tafel zitten en aan welke tafels ze zitten. Dit is de *wie*-invalshoek. We kijken dan ook naar samenwerking vanuit de drie invalshoeken tijd (multi-temporal, wanneer), taal (multi-lingual, wat) en tafel (multi-actor, wie).

1.3 Dit essay: lessen voor samenwerking

In dit essay bezien we samenwerking vanuit de perspectieven van taal, tijd en tafel met de bedoeling daaraan lessen te ontleen voor ketensamenwerking bij USB en andere situaties van ketensamenwerking. De samenwerking bij USB is met andere woorden de vindplaats voor de inzichten en overwegingen in dit essay, maar de wijze van rapporteren is bedoeld om er bredere reflectie, ook in andere casus (waar ook van alles speelt onder motorkap) mee mogelijk te maken. De ketenpartners in de executieketen werken immers op meer domeinen en aan meer wetten samen. Per 1 mei 2021 zal naar verwachting de Wet Straffen en Beschermen (SenB) in werking treden. Aan de uitvoering en de implementatie van die wet werken dezelfde ketenpartners samen die ook bij de implementatie van USB betrokken zijn. We geven in dit essay geen oordeel over de samenwerking in USB verband. Het gaat ons namelijk niet om oordelen, maar om leren en samen reflecteren. We geven de lessen weer die in ons onderzoek naar voren komen met als bedoeling daarmee reflectie mogelijk te maken.

Dit essay is tot stand gekomen op verzoek van het Coördinerend Beraad Executie (CBE). De reflectievragen in de verschillende hoofdstukken zijn bedoeld voor het gesprek tussen ketenpartners. Ze kunnen in principe aan iedere overlegtafel in de executieketen worden gesteld, maar ze zijn naar ons idee in ieder geval relevant aan de tafel van het CBE. Op dat niveau van overleg wordt de verbinding gemaakt tussen operatie en bestuur.

Ten behoeve van het essay zijn door ons documenten en verslagen bestudeerd over de implementatie van de wet en de samenwerking daarbij in het CBE (Coördinerend Beraad Executie) en het AO (Afstemmingsoverleg). Daarnaast is met de vertegenwoordigers van alle ketenpartners in het CBE en het AO een gesprek gevoerd over hun ervaringen met de samenwerking. Op basis van de documenten en de gesprekken hebben we dit essay geschreven. In dit essay geven we de generieke lessen weer die naar ons idee uit de samenwerking in de implementatie van de wet USB kunnen worden getrokken. Met behulp van deze lessen kunnen de ketenpartners met elkaar nog eens reflecteren op het verloop van het samenwerkingsproces in de voorbije jaren en vooruitkijken naar vraagstukken die hun samenwerking in andere dossiers betreffen. Voor deze reflectie reiken we aan het eind van de volgende hoofdstukken steeds reflectievragen aan.

2. Tijd: als je klaar bent, is het nog niet af

Het vaandel overdragen

Op 1 januari 2020 treedt de Wet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB) in werking. Vanaf die dag is niet langer het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, maar de minister van Justitie en Veiligheid. Het moment wordt gemarkeerd met een ceremonie in Leeuwarden bij het CJIB. De ketenconferentie die speciaal is georganiseerd met het oog op de historische overdracht van verantwoordelijkheden gaat gepaard met passend ceremonieel. Er zijn niet alleen speeches van het Openbaar Ministerie, de minister en het CJIB, maar ook vele workshops. Een speciaal voor de gelegenheid ontworpen vaandel wordt door het OM via de minister overgedragen aan het CJIB. Het is een belangrijk en ook weemoedig moment, omdat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de executie van strafrechtelijke beslissingen 150 jaar lang bij het OM heeft gelegen. Het is een moment van loslaten en overdragen en van doorgeven en oppakken. Het moment van de vaandeloverdracht wordt dan ook muzikaal omlijst door herauten met trompetten. Alle aanwezigen krijgen een mini-vaandel mee naar huis.

2.1 Sturen met tijd

De vaandeloverdracht en de overgang van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen naar de minister vormen een markant *moment*. Het in werking treden van de wet markeert een einde. Het wetgevingsproces is klaar. De beleidsmakers hebben hun werk gedaan met hulp en advies van de uitvoerders. Het is een moment voor knallende kurken en voor felicitaties. En die zijn er ook geweest.

Tegelijkertijd was het ook wel een keer tijd dat de wet in werking ging treden. Aan de inwerkingtreding wordt vanaf 2012 gewerkt. Of beter gezegd: de actoren in de strafrechtelijke executieketen werken sinds 2012 samen aan het vormgeven van de uitvoering die hoort bij de nieuwe wet. De inwerkingtreding wordt verschillende keren uitgesteld en de hoeveelheid tijd die nog kan worden besteed aan het vormgeven van de uitvoering neemt met iedere verschuiving van de inwerkingtredingsdatum sneller af. De minister voor Rechtsbescherming besluit dat de inwerkingtreding op 1 januari 2020 zal plaatshebben en niet meer wordt uitgesteld. Het gevolg daarvan is dat inhoudelijke keuzes worden gemaakt in de uitvoering. De vraag wordt

actueel welke aspecten van de uitvoering voor de inwerkingtreding echt af moeten zijn en wat ook later nog wel kan. In de zomer van 2018 heeft een tweedaagse ketenconferentie plaats. Op dat moment wordt besproken hoe de minimumvariant eruitziet en wat er gedaan moet worden om die op 1 januari 2020 te kunnen laten functioneren. Dat levert een lijst met 62 actiepunten op. Projecten die niet cruciaal zijn voor het halen van de inwerkingtredingsdatum worden verschoven of stopgezet. Dat maakt dat een ‘minimale variant’ van USB in werking is getreden en de implementatie dus nog niet echt klaar is. De ceremonie in Leeuwarden is dan ook niet alleen te zien als een *eindmoment* van het wetgevingstraject en de formele overdracht, maar ook als het *startmoment* van wat nog onder het vaandel van USB in de komende jaren dient te worden gerealiseerd.

De inwerkingtreding op 1 januari 2020 is ook een relevant moment, omdat het vooralsnog het laatste ‘moment’ is geweest in de vormgeving van het uitvoeringsproces. Er zijn allerlei soorten van momenten. Sommige momenten zijn groots en betekenisvol. Andere passeren welhaast ongezien. Er zijn momenten met eigen namen, zoals windows of opportunity, deadlines, beslismomenten, kantelmomenten en points of no return. Momenten markeren in die zin een temporele episode in een proces. Ze kunnen het begin zijn of het einde of een betekenisvol ‘tussen’. Na de inwerkingtreding van 2020 volgt een *momentloze* periode. Er zijn geen bepalende momenten meer. De uitvoering gaat voort, maar dan zonder dat er bijvoorbeeld een deadline bestaat voor de finale overdracht van taken van OM naar AICE.

Het is in zoverre interessant om te zien dat een van de belangrijkste interventies in de samenwerking in de uitvoering van USB een *temporele* interventie is geweest (het creëren van een moment waarop de inwerkingtreding dan ook echt ging gebeuren) en dat daarna onbewust een periode van momentloosheid wordt gelaten. Het creëren of juist niet van momenten is een temporele interventie. Temporele interventies zijn een specifiek soort sturingsinterventies.⁴ Een moment creëren of juist momenten wegnemen, het tempo verhogen of verlagen, verder vooruit- of terugkijken of juist de focus op het nu te leggen – allemaal zijn het sturingsinterventies voor overheidsprocessen in het algemeen en voor implementatieprocessen in het bijzonder. Zelfs ook de afwezigheid van ingrepen in de tijd is daarbij sturend. Als eruit komen in de samenwerking op de inhoud niet lukt, dan kan een temporele interventie helpen om voortgang te maken: meer tijd nemen of juist extra tijdsdruk creëren. Beide strategieën zijn in het implementatieproces van USB gebruikt: aanvankelijk was er tijd te over (grofweg tussen 2012 en 2017) en daarna is een (steeds) hogere tijdsdruk georganiseerd richting de inwerkingtreding en daarna is er weer eindeloze tijd.

4 Scherpenisse, 2019.

2.2 Temporele interferentie

Naar verwachting treedt per 1 mei 2021 de Wet Straffen en Beschermen (SenB) in werking. Deze wet maakt het voor partners in de strafrechtenketen eenvoudiger om informatie met elkaar uit te wisselen. Die uitwisseling van informatie – specifiek ten behoeve van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen – is ook een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de wet USB. Dat maakt de vraag relevant hoe de uitvoering van de beide wetten zich tot elkaar verhoudt. Eens te meer daar het (deels) om dezelfde ketenpartners gaat die hem zullen uitvoeren. Het Coördinerend Beraad Executie (CBE) houdt zich niet alleen bezig met USB, maar ook met SenB. Aangezien de implementatie van USB nog niet klaar is, treedt *temporele interferentie* op met de uitvoering van SenB. Daarmee bedoelen we dat aspecten van tijd, temporele aspecten van de uitvoering van beide wetten, op elkaar zullen inwerken. Het gaat niet alleen om inhoudelijke afstemming, maar ook om temporele afstemming van de beide wetten op elkaar.

Er zijn daarbij twee soorten interferentie denkbaar: constructieve interferentie (ook wel productieve interferentie) en destructieve interferentie (ook wel niet productieve interferentie). *Productieve interferentie* treedt daar op waar de beide wetten elkaar versterken. Ze stuwen elkaar als het ware op. Daarvan is sprake als de temporele oriëntaties van USB en SenB gelijk of vergelijkbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan: beide beogen op dezelfde kwesties te versnellen of vertragen, beide kunnen elkaars belangrijke momenten gebruiken of tenminste betekenisvol maken en de tijdshorizonnen in het terug- en vooruitkijken zitten elkaar niet in de weg. *Niet productieve interferentie* ontstaat daar waar de wetten elkaar temporeel in de weg zitten. USB en SenB zijn dan als het ware temporeel ‘uit fase’. Waar USB wil versnellen, beoogt SenB misschien wel te vertragen, waar SenB sterk vooruit wil kijken, heeft misschien USB nog de blik op het verleden nodig op hetzelfde onderwerp of waar SenB wil versnellen, kan USB zomaar vertraging nodig hebben om een specifieke kwestie nog goed af te hechten. En misschien neemt de tijd die organisaties nodig hebben om SenB te realiseren wel broodnodige tijd weg van de afronding van USB of andersom. De temporele interferentie is er bovendien ook nog eens verbonden met de uiteenlopende tijdsbeleving in de eigen organisatie van de deelnemende ketenpartners. Als in de keten een afspraak wordt gemaakt over de startdatum van een bepaald ICT project en een van de ketenpartners komt later met een eigen planning van ICT projecten, waardoor het gezamenlijke project in de prioritering daalt, dan moeten partners weer opnieuw om tafel. Bij temporele interferentie gaat het dus niet om het afstemmen van de inhoud – de mate waarin wat in beide wetten staat inhoudelijk overeenkomt – maar om interferentie van de tijdsdimensies die in de uitvoering aan de orde zijn.

Het gaat in de praktijk (deels) om dezelfde ketenpartners die in de uitvoering van USB en SenB samenwerken. Dat maakt het zinvol om de temporele oriëntaties van uitvoeringsaspecten in beide wetten naast elkaar te zetten en te bezien van welke interferentie sprake is en hoe eventuele destructieve interferentie is om te zetten naar constructieve interferentie – bijvoorbeeld door op sommige aspecten te versnellen of te vertragen of anders te prioriteren.

2.3 Ontwerpen van en reflecteren over tijd

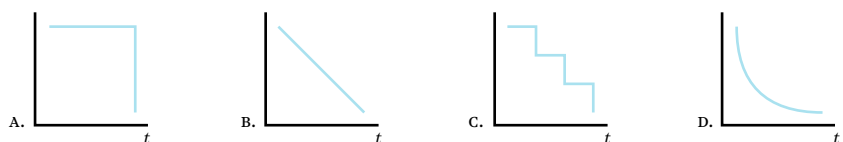
Het komt in ketens vaker voor dat taken of verantwoordelijkheden van de ene op de andere partner in de keten worden overgedragen. Die taakoverdracht is natuurlijk een inhoudelijke kwestie. Het gaat over wat de partijen doen en deden die het moeten loslaten en het gaat over de vraag wat de partijen gaan doen die het moeten of mogen oppakken. Dat is in de eerste plaats dus een kwestie van het helder krijgen van taken en verantwoordelijkheden, van wie doet wat wanneer waarmee en waarom. De oude werkwijze maakt plaats voor een nieuwe werkwijze. Die inhoud wordt inhoudelijk ontworpen en daarna in de tijd gepland. In die planning is – niet alleen bij USB, maar ook bij vele andere samenwerkingsvraagstukken in ketens – het tijdsbesef van het beleid, het tijdsbesef van het departement, leidend. Daarbij gaat het ons nog niet eens om het feit dat het in dit geval om het tijdsbesef van het departement gaat. Het gaat erom dat er een enkelvoudig tijdsbegrip wordt gehanteerd. Het tijdsbegrip van de verschillende samenwerkende actoren is echter altijd meervoudig. Iedere ketenpartner heeft zijn eigen tijdsbesef. De een heeft haast en wil door. De ander heeft juist behoefte aan tijd om het rustig in te passen in de eigen werkprocessen. De een wil graag versnellen, de ander graag vertragen. De een merkt dat de belastbaarheid van zijn mensen in termen van tijdsdruk piekt en kan geen nieuwe urgentie gebruiken. Weer een ander wil juist graag een moment creëren om in de organisatie urgentie te maken. Goede samenwerking in de uitvoering vraagt om gezamenlijke aandacht voor *meertijdigheid*. Ketenpartners behoren van elkaar te snappen hoe hun tijdsbesef is en waardoor dat wordt bepaald.

Als het specifiek gaat om het overdragen van taken en verantwoordelijkheden in een keten dan betekent meertijdigheid ook het hebben van aandacht voor het temporele ontwerp van die overdracht. Verschillende ketenpartners kunnen heel verschillende ideeën hebben over de temporele aspecten van die overdracht. Op basis van de tijdsaspecten van Scherpenisse geven we hierna een *temporeel ontwerp kader* weer.⁵ Dat kader kan worden gebruikt

⁵ Scherpenisse, 2019.

voor het ontwerpen van de temporele dimensie van samenwerkingsvraagstukken en voor het reflecteren op de vraag of er voldoende aandacht in het ontwerp is voor de temporele dimensie. Ketenpartners kunnen dan met elkaar bepalen of het passend is om met één snelheid te werken of dat meerdere snelheden naast elkaar kunnen bestaan; of een gezamenlijk moment wordt gekozen; en of verschillende parallelle of serieel geschakelde momenten worden gekozen of momenten één betekenis hebben of ook verschillende betekenissen in verschillende organisaties kunnen krijgen.

We lichten eerst kort de vier aspecten in het ontwerp kader toe. Ten eerste zijn er *momenten*. Die momenten zijn bewust gekozen momenten in de tijd waarop iets belangrijks gebeurt, zoals een deadline of een minstermoment. Sturen met momenten is een kwestie van het benoemen van meer of minder relevante momenten in het implementatieproces en het geven van betekenis aan de tijd tussen de momenten – de tijd in het *ondertussen*. Ten tweede is er *tempo*. Daarbij gaat het vanzelfsprekend om de snelheid waarmee de implementatie tot stand wordt gebracht. Sturen met tempo heeft betrekking op de vraag of versnelling of vertraging nodig is. Ten derde is er de *tijdhorizon*. Daaronder verstaan we de periode in verleden en toekomst die nog betekenisgevend wordt geacht voor het handelen in het heden. Sturen met tijdhorizon gaat over de vraag welke verwachte ontwikkelingen en gebeurtenissen in de toekomst worden meegenomen en hoe ver vooruit wordt gekeken en hoe ver terug wordt gekeken. Ten vierde zijn er *tijdpatronen*. Daaronder verstaan we de wijze waarop processen in de tijd zijn ingericht. Er zijn op hoofdlijnen vier tijdpatronen voor de afbouw en overdracht van taken en verantwoordelijkheden in organisaties.⁶ De opbouw van taken en verantwoordelijkheden bij de ontvangende organisatie die de taken en verantwoordelijkheden overneemt, vormt het spiegelbeeld van de afbouw. We laten die patronen hierna eerst zien en lichten ze daarna toe.



In patroon A is sprake van een abrupt einde. De overdracht wordt voorbereid en heeft in één keer plaats. Dat is het perspectief van de wetgeving. De inwerkingtreding heeft plaats op een specifieke datum en de idee is dat de nieuwe werkelijkheid ook vanaf dat moment zonder problemen functioneert. In patroon B heeft de overdracht geleidelijk en onophoudelijk plaats. Het is een doorlopend proces. In patroon C is sprake van stapsgewijze

⁶ Gebaseerd op Murtagh, Preston en Higginson, 2004 en Murray, Kendall, Boyd en Sheikh, 2005.

overdracht, van stapsgewijze afbouw en opbouw. De partners maken steeds een stukje klaar en dragen dat over. In patroon D is sprake van vertraagde overdracht. Het begint snel en voortvarend met alle taken en verantwoordelijkheden die voor de hand liggen. Gaandeweg wordt duidelijk wat nog niet lukt om alles over te dragen en dat zorgt voor een patroon van steeds trager wordende overdracht. De overdracht krijgt dan het karakter van doormoderen of zelfs versterving. Er is overeenstemming nodig tussen de loslatende en oppakkende ketenpartners over hoe het tijdpatroon van overdracht eruitziet. Bovendien is de vraag hoe het perspectief van de wetgeving, met een abrupte overdracht, zich verhoudt tot het tijdpatroon dat ketenpartners in hun onderlinge samenwerking hanteren. Als er geen overeenstemming over dit soort temporele patronen bestaat, dan ontstaan situaties waarin de ene ketenpartner de handen ervan af trekt en er geen aandacht meer aan besteed, terwijl de andere daar nog wel baat bij zou kunnen hebben. Ook kan het bijvoorbeeld voorkomen dat oude routes van informatievoorziening en – uitwisseling nog lang blijven bestaan naast nieuwe, wat tot informatie-ongelijkheid en irritatie leidt.

ASPECTEN	ONTWERPVRAGEN VOOR DE SAMENWERKING	REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKINGSPARTNERS
<i>Momenten</i>	Welke belangrijke momenten benoemen we zoals deadlines, interne feestelijkheden en ministermomenten en wanneer hebben die plaats?	Hoe verhouden deze momenten in het samenwerkingsproces in de keten zich tot het tijdsbesef en de agenda van de eigen organisaties van ketenpartners?
<i>Tempo</i>	Welk tempo is wenselijk en wanneer zijn versnelling en vertraging nodig?	Hoe verhouden tempo, versnelling en vertraging zich tot de processen in de organisaties van ketenpartners?
<i>Tijdhorizon</i>	Hoever kijken we vooruit en hoever kijken we terug om te bepalen wat relevant is en waarmee rekening gehouden dient te worden?	Welke betekenis heeft de keuze van de tijdhorizon voor de organisaties van ketenpartners?
<i>Tijdpatronen</i>	Welke tijdpatroon past bij de overdracht van taken?	Is dat tijdpatroon haalbaar en passend bij de individuele ketenpartners?

Het is niet noodzakelijk dat alle tijdsaspecten tussen organisaties volledig worden gesynchroniseerd. Dat zal niet altijd lukken. De vraag is vooral waar de a-synchroniteit helpt (productief is) en waar die in de weg zit (niet productief is) en wat daaraan dan te doen valt. Naar ons idee is het zaak om

reflectie hierover een permanent en normaal onderdeel te maken van implementatieprocessen. Wat goed ging bij de USB implementatie waar het gaat om de invulling van momenten, tempo, tijdhorizon en tijdpatronen (een overigens ook wat op dit punt soms juist niet goed ging) vergt erkenning en herkenning om ervoor te zorgen dat het in volgende trajecten geen gelukkig toeval is, maar gevolg van weloverwogen afwegingen. Het gaat immers niet alleen over de vraag of de inhoudelijke overdracht van taken en verantwoordelijkheden goed verloopt, maar ook over de vraag of de overdracht in temporele zin goed is geregeld.

3. Taal: je begrijpt het wel, maar snapt er niks van

Programmaplan USB

In 2017 wordt het programmaplan voor de uitvoering van USB in de keten opgesteld. Vanaf dan is duidelijk hoe de strafrechtelijke executieketen zal functioneren onder de wet USB. Het programmaplan is helder, kort en krachtig weergegeven op PowerPoint sheets. Er is een duidelijke indeling met hoofdstukken en bijlagen. De *projectkaarten* zitten overzichtelijk in een bijlage.

De ketenuitvoering van USB kent een indeling in vijf *pijlers*: *ketenarchitectuur* USB, implementatie *ketendesign* USB, wet USB, *verbetertrajecten* en *going concern ketendoelen*. Pijler 2 bevat een mooi overzichtsplaatje met zes *generieke componenten* van het USB *design*. In het plaatje is een *operationeel ketenregisseur* ingetekend en er zijn *koppelvlak versterkers*, *triggers* en *informatieproducten*. De daaropvolgende *plateauplanning* plaatst de te zetten vervolgstappen in de tijd waarbij steeds ook aandacht is voor *technische realisatie* en *business implementatie*.

3.1 Sturende werking van taal

Taal is performatief.⁷ Dat betekent dat we met taal niet alleen de werkelijkheid om ons heen beschrijven. Met taal scheppen we ook een werkelijkheid, doordat in die taal handelingsverplichtingen besloten liggen. De taal wordt daardoor zelfverwerkelijkend. Als we een situatie met veel politieke partijen in het parlement ‘versplintering’ noemen, dan volgt daaruit impliciet de suggestie dat politiek kapot is en dient te worden ‘gelijmd’ of in ieder geval ‘gerepareerd’. Het repareren, komt vanzelf mee met het woord ‘versplintering’, omdat politiek niet ‘kapot’ mag zijn. Spreken we echter over hetzelfde fenomeen als een stem geven aan specifieke groepen in de samenleving, dan komt eerder het beeld naar voren van veelzijdige, maatschappelijke representatie die gewaardeerd dient te worden. Nog een ander voorbeeld. Als we over het uitdijend functiegebouw in een organisatie spreken in termen van ‘wildgroei’ dan schept dat al snel een handelingsverplichting, namelijk ‘snoeien’. En noemen we de executieketen een ‘lappendeken’, dan doemt het beeld van allemaal half losse, slecht verbonden bonte stukjes op, die samen maar een raar geheel vormen. Dan is ‘goede verbinding’ en ‘ordering’ nodig

⁷ Van Twist, 2018.

om over een geheel te kunnen spreken. Het handelingsperspectief zit zo dus ook al in de woordkeuze zelf besloten. Zo scheppen we met taal een werkelijkheid en handelen we vanuit die taal. Dat speelt ook bij de samenwerking in de implementatie van de wet USB.

Het gesprek over de samenwerking wordt in dit geval, zoals ons in gesprekken diverse malen ook is voorgehouden, gekenmerkt door *technische* taal. Dat is de taal die hoort bij het ontwerpen van een architectuur voor implementatie. Dat is overigens niet vreemd maar juist normaal, dat is de taal van professionals onder elkaar. Daarin is het passend om te spreken over koppelvlakversterkers, plateauplanning, triggers en business implementatie. Door de architectuur komt een technische oplossing binnen bereik. Dat geeft duidelijkheid. De complexiteit van de samenwerking wordt er kundig door verengd tot een implementatieproces van technische keuzes.

Tegelijkertijd is dat in het samenwerkingsproces ook precies de kwestie. Er vindt tot op zekere hoogte blikvernaauwing plaats, inperking van de werkelijkheid tot iets dat technisch beheersbaar is. De consequenties die het heeft voor mensen in organisaties, wie moeten overstappen naar een andere organisatie, welke afdelingen moeten indikken, welke budgetten moeten worden verschoven en welke consequenties dat binnen organisaties heeft, komen pas later aan de orde. Dat voelt dan soms als een verrassing. Hier ligt ook een verbinding met de tijd. De tijdsdruk die is ontstaan door het willen halen van de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2020 versterkt de nadruk op technische taal, op componenten uit het ontwerp die voor 1 januari moeten zijn gerealiseerd en welke daarna nog kunnen.

Technische taal kan dus helpen maar tegelijkertijd ook hinderen.⁸ Het helpt om te weten wat er technisch gezien moet gebeuren en tegelijkertijd maakt het precies dit proces van wat er moet gebeuren ook minder toegankelijk. Dat hoorden we ook terug in gesprekken met betrokkenen als het ging over de eerste periode in het traject: soms duurde het volgens hen een behoorlijke tijd om 'de taal' te leren, en goed te snappen wat er nu eigenlijk precies gezegd werd als het ging over architectuur, het omleggen van informatiestromen of de uitwerking van dashboards voor uiteenlopende werkprocessen.

Dit laat zien dat professionele jargon natuurlijk tot op zekere hoogte noodzakelijk is, maar onvermijdelijk óók een zekere insluiting ('wij snappen het

8 Om misverstanden te voorkomen: wat hier wordt opgemerkt over de technische taal van de specialisten die het USB traject hebben vorm gegeven geldt natuurlijk evenzeer als risico voor het jargon dat kenmerkend is voor ons eigen vakgebied, de bestuurskunde.

wel') en uitsluiting ('zij snappen het niet') met zich meebrengt. Dat bergt het risico in zich dat partners die het even minder snappen afhaken of niet serieus worden genomen – en soms zelfs het gevoel hebben niet helemaal precies te weten waar ze nu ja (of nee) tegen zeggen. Of dat protest, weerstand en onenigheid worden teruggevoerd op wie het wel en niet goed begrijpen, in plaats van dat het legitieme bezwaren zijn. Het wordt iets van de deskundigen. De experts onder elkaar maken de dienst uit. Zij zijn altijd bereid om het nog een keer uit te leggen, maar dat helpt niet. Experts zien daarin hun gelijk en zij die de technische taal niet waarderen, voelen zich alleen maar meer onbegrepen. Ware het alleen al, omdat de vraag wat al die technische interventies werkelijk opleveren – hoe de effecten ervan te verantwoorden zijn – moeilijk te beantwoorden is. Een 'parallel werkspoor' in een 'portal' is prima – je kunt er niet tegen zijn – totdat je doorkrijgt dat het betekent dat mensen mailtjes uit het ene systeem in het andere zitten over te typen, omdat de systemen niet met elkaar kunnen communiceren.

Een van de gesprekpartners verwoordde dit treffend als: “Ik kom zo moeilijk door de technische taal heen. Ik wil het zo graag hebben over de bedoeling van de wet, maar het wordt steeds weer naar iets technisch teruggebracht”. Een andere gesprekspartner noemde dit: “Soms weet ik eerlijk gezegd niet precies waar ik ja tegen zeg”. Een interessante reflex is hier dat mensen die de technische taal niet snappen te gemakkelijk geneigd zijn te denken dat het wel aan hen zal liggen. Hun zwijgzaamheid lijkt dan ten onrechte op instemming. Net zo goed overigens, als mensen die technische taal wel goed snappen heel gemakkelijk geneigd zijn door te gaan zolang er geen weerwoord komt. Op zeker moment ook weer ontstijgen aan technische taal is daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid in samenwerkingsprocessen.

3.2 Vervreemdende taal als risico

De zeer specialistische taal van USB werkt vervreemdend. Kijk alleen al naar het gebruik van acroniemen, dus afkortingen die worden gebruikt als eigenaam: USB, CBE, AO, CJIB, DJI, OM, etc. Het lijkt misschien flauw en een open deur, maar zoals een van onze gesprekspartners het verwoordde: “Toen ik voor het eerst met USB in aanraking kwam, dacht ik serieus dat het iets te maken heeft met het computerstekkertje dat ook met die afkorting wordt aangeduid”. De taal van USB schept afstand. Dat is deels goed te begrijpen en te verantwoorden. Een arts praat ook geen Jip en Janneke taal en enige inspanning om te begrijpen wat er onder de motorkap gebeurt, mag van betrokkenen worden verwacht. Deels schept de taal echter ook ruimte om buitenstaanders weg te houden, af te schrikken en uitblijvend of vertraagd resultaat te verhullen. Naast de technische taal zijn er nog twee

andere taalsoorten die in de USB samenwerking aan de orde zijn. Ook die leiden tot afstand in plaats van nabijheid in samenwerking.

Ten eerste is er de taal van de *keten*. De keten heeft schakels en de eerste schakels hebben niet vanzelf contact met de laatste schakels. De idee is hier dat er een zekere volgorde zit in de uitvoering van activiteiten door ketenpartners: eerst de een en dan de ander. Wat de ene ketenpartner doet, is daarbij voorwaarde voor wat de andere doet. Dat werkt tot op zekere hoogte ook zo in de uitvoering van taken, maar in de samenwerking om een nieuwe ketenarchitectuur te ontwikkelen zit die taal ook in de weg. Daar is eerder sprake van een samenwerkend *netwerk*, dan van een keten. In een netwerk zijn alle actoren nodig vanuit hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden, omdat zij alleen gezamenlijk de gedeelde doelstelling kunnen bereiken. In het netwerk bestaat geen serieel schakeling, maar eerder parallel schakeling. Er is geen begin en geen einde, waar dat in een keten wel zo is. In het netwerk tellen reciprociteit (van geven en nemen), meervoudige verbondenheden (iedereen werkt met iedereen samen) en korte lijntjes (geringe afstand tot elkaar). Dat onderscheid tussen keten (van toepassing in de uitvoering van taken in de executie) en netwerk (van toepassing in de organisatie van de uitvoering) wordt bijvoorbeeld duidelijk in deze mooie maar cryptische uitspraak van één van de ketenpartners: “Wij zijn geen ketenpartner, maar partner van de keten”. Met het oog op de scheiding der machten en de volgordelijke uitvoering van taken in de executie is dat een begrijpelijk perspectief, maar in het licht van het samen vormgeven aan en organiseren van die uitvoering zit het hopeloos in de weg. Zo helpt ketentaal dus om onderlinge posities en verhoudingen te markeren, maar zit het tegelijkertijd ook in de weg aan samenwerking.⁹ Net zo goed als netwerktaal wel helpt om samenwerking in de vormgeving te bereiken, maar in de uitvoering van taken snel te vrijblijvend en te weinig doelgericht is. We bepleiten met deze reflectie op de taal van USB niet om het woord keten te vervangen door netwerk. We stellen alleen dat het zinvol is om stil te staan bij de consequenties van talige (en op het oog eigenlijk heel vanzelfsprekende) keuzes, want ook aan netwerktaal kleven nadelen.

Ten tweede is er naast de technische en de ketentaal ook nog de taal van de operationele, juridische praktijk, die bestaat uit woorden zoals sepot, insluiting en executie. Waarbij dat laatste woord in het licht van de uitvoering van straffen tenminste opmerkelijk mag worden genoemd.¹⁰ Het is taal voor juristen, maar niet alle partners die in de samenwerking participeren zijn

⁹ In de Gatewayreview van 2015 leidt dat inzicht tot de conclusie dat de USB keten niet bestaat. De reviewers vinden het eerder een losse samenwerking tussen partijen.

¹⁰ De minister spreekt richting het parlement niet voor niets over de ‘tenuitvoerlegingsketen’.

juristen. Het gaat ook om IT-specialisten, mensen die werken in de bedrijfsvoering, uitvoerende professionals. Voor hen is ‘de geheimtaal van de juristerij’ niet altijd makkelijk te volgen of goed te vertalen. Laat staan dat buitenstaanders nog kunnen begrijpen waarover het gaat. Deels hoeft dat ook niet, en deels zorgt het voor diezelfde insider, outsider en specialist, leek verhoudingen als de technische taal.

Het punt met alle taalkeuzes is dat ze tegelijkertijd zorgen voor specificiteit, duidelijkheid en richting maar ook voor begripsverwarring, uitsluiting en onverstaanbaarheid. Er ontstaat wat in de literatuur wel wordt aangeduid als ‘incommensurabiliteit’. Daarmee bedoelen we communicatieproblemen die het gevolg zijn van onvertaalbaarheid en verschillende betekenisgeving aan dezelfde concepten. Waarbij we natuurlijk – zeker na introductie van dit concept incommensurabiliteit - meteen erkennen zelf in dit essay ook het risico te lopen een eigen geheimtaal te spreken. Reflectie tot talige kwesties als deze nodigen uit om bewust met elkaar te zoeken naar ‘eilanden van verstaanbaarheid’ (in de literatuur ook wel ‘archipel’ genoemd), naar tijdelijk werkbare overeenkomsten van betekenis en gezamenlijke beelden. Zo kan er ook verschil van inzicht ontstaan over de vraag of er uitgangspunten bestaan of bestonden voor USB, of die gedeeld zijn of waren en wat die zijn of waren. ‘Uitgangspunten’ is geen neutrale term en wat hieronder (wel en niet) wordt verstaan, is niet vanzelf duidelijk. Dat nog afgezien van het besef dat uitgangspunten in de loop van de tijd ook kunnen wijzigen – zowel de uitgangspunten zelf als de betekenis die aan het begrip wordt toegekend. Zo vertrekt er in de implementatie van USB een programmamanager, omdat er geen overeenstemming kan worden bereikt over wat de uitgangspunten zijn. Ook wordt naast de focus op van ‘papier naar digitaal’ het uitgangspunt van ‘halen bij de bron’ toegevoegd. Dat uitgangspunt van ‘halen bij de bron’ wordt in de loop van de jaren steeds prominenter. Partners die samenwerken hebben gemeenschappelijke taal nodig, die voor alle betrokkenen te begrijpen is. En als een van de partners de taal niet begrijpt, dan is die partner niet dom, dan is het nodig om aandacht te hebben voor de gezamenlijke taal – niet meer en niet minder.

3.3 Omkeringen in het verhaal

Niet alleen de gekozen taal is betekenisvol, ook de keuze van het verhaal van USB doet ertoe. Onder het verhaal verstaan we de betekenisgeving aan gebeurtenissen in de loop van de tijd en de rol van actoren daarin. Het jaar 2017 vormt het omslagjaar in de implementatie van de wet USB. Dat is het jaar waarin de architectuur tot stand komt. Het is ook een kantelpunt in het verhaal dat over de samenwerking in de implementatie van USB wordt

verteld. Er zijn (minstens) vier verhalen te vertellen over de samenwerking in de implementatie van USB. Die verhalen hebben als scheidslijnen de periode voor en na 2017 en de mate waarin er waardering is voor de dan dominante aanpak in de samenwerking. De periode tot 2017 is een ‘rommelige’ periode die achteraf wordt gezien als totale tijdverspilling aan een projectencarrousel dat nauwelijks iets heeft opgeleverd én een periode waarin partners elkaar echt hebben leren kennen en met elkaar laagdrempelig belangrijke, concrete knelpunten in de executieketen hebben opgelost. Een van de gesprekspartners gaf aan dat hij het die jaren als zeer prettig heeft ervaren, omdat toen in een klein gezelschap “problemen die zich voordeden bij de tenuitvoerlegging” werden opgelost. Een ander spreekt over die periode als wegblijven van de echt pijnlijke punten die kwamen toen de aandacht ging naar het omleggen van zaakstromen en de ICT component. Op dezelfde manier zijn er ook twee verhalen over de periode na 2017. Het waarderende verhaal is hier dat eindelijk duidelijk is waarover het echt gaat in de samenwerking en de executieketen, omdat er een samenhangende architectuur voor de realisatie is gemaakt. Van losse projecten van de ist-situatie is de beweging gemaakt naar een samenhangende architectuur voor de soll-situatie. Vanaf dat moment heeft een deel van de gesprekspartners het gevoel dat er een referentiekader is en gezegd kan worden: ‘we gaan het zo en zo doen’. Tegelijkertijd wordt door anderen over die periode gesproken als een periode van totale verwarring. Het onderlinge gesprek van de technisch specialisten ging domineren en wat er waarom bestuurlijk diende te worden besloten, werd regelmatig maar vaag en onduidelijk gevonden. We vatten deze vier verhalen kort samen in onderstaand schema.

	WAARDEREND VERHAAL	KRITISCH VERHAAL
<i>Voor 2017</i>	Gesprek met ketenpartners over concrete problemen, korte lijntjes en samen zorgen voor oplossingen. Projecten die helderheid scheppen over concrete aspecten van de executie en het overdragen van taken en verantwoordelijkheden.	Eindeloze projectencarrousel waar weinig concreets, laat staan samenhangends uit is gekomen. Er wordt in deze periode wel veel gepraat en in nota's beschreven, maar weinig bereikt en het had veel sneller gekund.
<i>Vanaf 2017</i>	Realisatie van het toekomstige executieproces via samenhangende architectuur. Dat geeft duidelijkheid over wat er moet gebeuren en wie welke stappen wanneer gaat zetten.	Een onbegrijpelijk gesprek tussen technisch specialisten, waarbij het steeds maar weer zoeken is naar de bestuurlijke betekenissen en beslissingen die aan de orde zijn.

Deze verhalen zijn steeds tegelijkertijd ‘waar’ voor de ketenpartners en de personen die ze vertellen. Dat is in algemene zin zo met verhalen. Die zijn niet waar omdat ze inhoudelijk kloppen, maar ze worden waar omdat actoren ernaar gaan handelen. Iedere organisatie, iedere persoon in de samenwerking handelt vanuit zijn of haar eigen verhaal. Dat verhaal gaat van waarderend naar kritisch, van vrijblijvend naar resultaatgericht en van ICT naar bestuurlijke keuzes met als gevolg dat alles waarvan voorheen impliciet bekend was dat het nog niet goed loopt zichtbaar is geworden.

3.4 Ontwerpen van en reflecteren over taal

Het samenwerkingsproces bij de implementatie van de wet USB brengt ontwerpkwesities aan het licht die gebruikt kunnen worden om op de voorbije samenwerking te reflecteren en toekomstige samenwerkingen vorm te geven. Het gaat dan ten eerste om de toegankelijkheid en de vertaalbaarheid van de taal. Daarmee bedoelen we de mate waarin de taal in- en uitsluit en de mate waarin er verlies en winst optreedt bij vertaling van bestuurlijke, juridische, keten- en technische taal naar elkaar. Wat begrijpen we bijvoorbeeld beter als we technische taal naar bestuurlijke taal vertalen en wat gaat daardoor ook verloren? Ten tweede gaat het om de vormgeving van het plot van het verhaal en de rolverdeling tussen actoren in dat verhaal. Daarmee bedoelen we het maken van een verhaallijn in kritische en waarderende termen en het bepalen wie daarbij als held, schurk of slachtoffer wordt gezien. In onderstaand schema geven we dat overzichtelijke weer.

TALIGE ASPECTEN	ONTWERPKWESTIES VOOR DE SAMENWERKING	REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKINGSPARTNERS
<i>Taal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De toegankelijkheid van de samenwerking borgen via de breedte en diepgang van taalkeuzes. • De vertaalbaarheid van de samenwerking borgen door te bezien wat verloren gaat en gewonnen wordt tussen bestuurlijke, juridische, keten- en technische taal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke talige keuzes zitten mij(n organisatie) in de weg en waarom? • Hoe maken we samen talige keuzes bespreekbaar? • Hoe creëren we ‘eilanden van verstaanbaarheid’? • Hoe borgen we samen toegankelijkheid en vertaalbaarheid?

TALIGE ASPECTEN	ONTWERPKWESTIES VOOR DE SAMENWERKING	REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKINGSPARTNERS
<i>Verhaal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het plot van het verhaal vormgeven in waarderende en kritische termen. • De rolverdeling vormgeven en afstemmen in termen van wie de held, de schurk en het slachtoffer zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke verhaallijn past bij mijn organisatie? • In welke rol wordt mijn organisatie in dit verhaal gecast en waarom? • Hoe geven we samen goed vorm aan een evenwichtig verhaal?

4. Tafel: je bent ervan, al is het (ook) van de ander

Samenwerking vormgeven

Om de samenwerking in de implementatie van de herzieningswet USB vorm te geven, werken de partners in de keten samen. Die partners zijn de zittende magistratuur, de staande magistratuur (het Openbaar Ministerie), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), JustID, de politie, reclasseringsorganisaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland. Zij werken samen op drie niveaus: bestuur, management en ambtelijk. Voor ieder niveau bestaat een eigen afstemmingsoverleg. Het Topberaad Executieketen (later het Bestuurlijk Executie Overleg (BEO)) is het overleg waarin de verantwoordelijke minister overlegt met de bestuurlijke top van de ketenpartners. Het Coördinerend Beraad Executie (CBE) is een overleg op managementniveau. In de praktijk wordt hier op directeursniveau samengewerkt. En dan is er natuurlijk nog het Afstemmingsoverleg (AO) waarin de inhoudelijk betrokken medewerkers met elkaar afstemmen. Het AO bereidt de vergaderingen van het CBE voor en het BEO is de escalatieplek voor het geval besluiten in het CBE niet haalbaar blijken.

4.1 Tussen aanzitten en meedoen

De vormgeving van de samenwerking bij USB is ‘business as usual’. Het is binnen de overheid volkomen normaal om op verschillende niveaus afstemmings- of samenwerkingsoverleggen in te richten die op hun niveau tot afstemming komen. Alles waar ze op het ene niveau niet uitkomen, gaat dan als discussiepunt door naar een hogere overlegtafel. De ambtelijke tafel dient als voorbereiding voor het managementniveau en als ze er daar niet uitkomen dan is er altijd nog escalatie mogelijk naar het bestuurlijke niveau. Op die manier wordt de hiërarchische lijnverantwoordelijkheid binnen organisaties vertaald naar samenwerkingsprocessen.

Deze inrichting zorgt ervoor dat er altijd een hoger besluitvormingsniveau is waar een besluit genomen kan worden. Het voorkomt ook dat impasses ontstaan, al duurt het wel even voordat een omstreden besluit alle niveaus heeft aangedaan. Meedoen en aanzitten aan tafel is daarbij een waarde in zichzelf. Het geeft de mogelijkheid om de risico’s voor de eigen organisatie te beheersen. In het aanzitten aan tafel heeft regelmatig een trade-off plaats

tussen voorkomen dat er iets gebeurt wat niet in belang van 'mijn organisatie' is en het gezamenlijke doel nastreven. De samenwerking wordt aangegaan om gezamenlijke doelen na te streven, maar de organisatorische inrichting maakt ook mogelijk dat partners gaan voor beheersing van risico's en het voorkomen van ongelukken van de eigen organisatie. Dat geldt niet alleen voor USB, maar is gebruikelijk binnen de overheid. Een van onze gesprekspartners verwoordde dit prachtig: "Soms krijg ik vrij laat nog stukken van in totaal 200 pagina's toegestuurd voor een vergadering, dan is toch het eerste en belangrijkste wat ik doe om met de zoekfunctie te kijken wat er over mijn organisatie wordt gezegd". Een andere gesprekspartner vraagt zich wel eens af: "Wat doe ik hier eigenlijk? En dan kom ik toch maar voor het geval er iets wordt besproken dat mijn organisatie raakt." En als er dan niets aan de orde is wat vervelend is voor de eigen organisatie of wat buiten de besluitvormende bevoegdheid van de betreffende functionaris ligt, dan kan het worden besloten of als hamerstuk worden doorgezet naar een hogere tafel. Aan hogere tafels liggen dan steeds verdergaande beslisbevoegdheden om af te wijken van wat het eigen organisatie belang is en om daarover afspraken te maken in het belang van de samenwerking en de gezamenlijke doelstellingen. De dynamiek aan tafel is er daarbij een waarin tafels proberen om zoveel mogelijk zelf af te handelen en zo min mogelijk omhoog te sturen naar andere tafels, met als onbedoeld gevolg dat de eigen belangen van de organisatie zwaar wegen, omdat het mandaat voor verdergaande besluiten bij een andere tafel ligt. Een van onze gesprekspartners verwoordde het als volgt: "Als het BEO een lege agenda heeft, dan hebben wij ons werk goed gedaan. En die agenda is bepaald niet vol, mag ik wel zeggen." Een andere gesprekspartner verwoordde: "Het wordt toch eens tijd dat ketenpartners meer voor het gezamenlijke dan voor het eigen belang gaan". Het maken van goede afspraken over de beslisbevoegdheid over kwesties die niet in het belang zijn van de eigen organisatie moet bij alle samenwerkende partners goed zijn belegd. Daarbij is het van belang dat de beslisbevoegdheid en het mandaat van partners aan tafel van hetzelfde niveau is. Een lege agenda van het BEO is alleen een goed teken als de ketenpartners gezamenlijk het gevoel hebben dat het zonder al te grote moeite lukt om besluiten te nemen die bepaald pijn doen in eigen organisaties.

De vraag waarvoor de samenwerkende partners zich gesteld zien, is dan hoe ze omgaan met de pijn van het veranderingsproces.¹¹ Die gevolgen worden gaandeweg duidelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten die iedere organisatie moet maken voor opbouw en afbouw van het personeelsbestand, en de vraag welke budgetten in welke mate verschoven moeten worden om dat te

¹¹ Over de pijn van verandering schrijven Goossens, Reitsma, Terlouw en Van Twist (2021) in hun artikel '*Pijn bij veranderingen*'.

bekostigen. In de samenwerking is dan de vraag aan de orde in welke mate partners bereid zijn die gevolgen te accepteren. Daarover is vooraf niks geregeld, dat is een spel aan tafel en betekent onderhandelen. Dat maakt het aantrekkelijk om *veranderpijn* te vermijden en te verschuiven naar andere partners door bijvoorbeeld afstand te nemen en te verklaren dat het echt van de ander is en niet van jou. In een samenwerkingsproces is de veranderpijn echter van alle partners tezamen, ook van hen die met een bepaald onderdeel misschien even minder te maken hebben. Als een gedetineerde te laat wordt vrijgelaten, moet DJI de schadevergoeding betalen, ook als dat komt door niet goed lopende informatieprocessen bij anderen in de keten. In het gezamenlijk bespreken van die veranderpijn voor de individuele partners en in het bespreken van wat een passende verdeling zou kunnen zijn en of het wenselijk is dat dezelfde partner alweer aan de beurt is, liggen veel kansen in de samenwerking. En dat is ingewikkeld, omdat niet alles wat in USB geregeld moet worden voor alle partners even actueel is. Niet alle partners hebben met alle stappen te maken. Voor de een is het CBE daarmee een platform om zaken te doen en de ander vindt het een feestje van een beperkt aantal partners die er de dienst uitmaken en het gesprek domineren. Dat verschil in beleving heeft gesprek, aandacht en gezamenlijke reflectie nodig. Een 'CBE Actueel' waarin ketenpartners voor wie het meest verandert apart overleggen, is een goede oplossing om het ongemak over aanzitten of bijzitten weg te nemen (voor zowel de bijzitters als de kernpartners), maar het gaat ook een eigen leven leiden, waardoor de gezamenlijkheid in de samenwerking verder uit beeld raakt. Meedoen vraagt om erbij zijn, in het diepe besef dat alles – niet alleen de risicovolle aspecten – in ketenperspectief voor de eigen organisatie mogelijk relevant kan zijn.

4.2 Verschil erkennen

In de vormgeving van de samenwerking en de samenstelling van de tafels wordt het bijzondere karakter van de executieketen duidelijk. In de executieketen heeft samenwerking plaats over de grenzen van 'machten' heen. Het is een samenwerking tussen de 'rechterlijke macht' en de 'uitvoerende macht' in de trias politica. Bovendien gaat de samenwerking over de verschuiving van een verantwoordelijkheid van de ene naar de andere macht.¹² Deze samenwerking over de grenzen van machten heen, maakt dat partners wel gelijkwaardig aan tafel zitten, maar tegelijkertijd tijd ook heel ongelijksoortig zijn. De taken, verantwoordelijkheden, posities, belangen en middelen van de samenwerkende partners zijn verschillend.

¹² Het Openbaar Ministerie (OM) valt onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar de zittende magistratuur en het OM vormen samen de rechterlijke macht. Het verschuiven van een verantwoordelijkheid van het OM naar de minister betekent dan een verschuiving van verantwoordelijkheden tussen machten.

Natuurlijk weten alle betrokkenen dat in algemene zin, maar de opgave in samenwerkingsprocessen als bij USB is om dat bewust onderdeel te laten zijn van de samenwerking. Verschillen in verantwoordelijkheid vormen de kern van de samenwerking, net zozeer als de gedeelde intentie. Ze moeten groot worden gemaakt, uitgemeten, besproken, begrepen zodat ze actief onderdeel van ieders overwegingen en afwegingen kunnen zijn. Wat in de organisatie van de een belangrijk is, is ook voor de andere ketenpartner niet vanzelf even belangrijk. Pas als de ander begrijpt wat er op tafel ligt, werkt samenwerking. Als medewerkers van de ene organisatie op vrijdagmiddag een hele bulk aan dossiers ineens naar een andere organisatie in de keten sturen, dan moet daar mogelijk worden overgewerkt. En als de medewerkers daar al naar huis zijn, aan wie ligt het dan dat de dossiers over het weekend blijven liggen? Verschillen zijn alleen te overbruggen door ze ten volle te accepteren en samen te zoeken hoe met inachtneming van en waardering voor die verschillen tot besluiten gekomen kan worden. Dat is iets anders dan ter vergadering aangeven dat je niet kunt instemmen, omdat het niet kan binnen jouw organisatie. Sterker nog, als een van de partners in het CBE, laat staan in het BEO, het nodig vindt dat te doen in de vergadering, dan is dat een duidelijk signaal dat er te weinig bekendheid met en waardering voor de verschillen is.¹³ Dat is niet iets van de betreffende partner alleen, dat is iets van alle partners tezamen.

Ontkennen, wegdrukken, veronachtzamen van verschillen leidt tot een patroon van *meestribbelen*. Daarmee bedoelen we een samenwerking waarin iedereen volop meedoet en aanwezig is en de verschillen die er zijn steeds aanleiding geven tot weerstand, heroverweging, nog eens opnieuw overdenken en ga zo maar door. Het is ook iets anders dan tegenstribbelen. Niemand is tegen, niemand gaat ervoor liggen, maar het moet altijd net even anders, niet op deze manier, niet op dit moment, niet met deze consequenties, niet langs deze route. Voorkomen van of wegnemen van meestribbelen, is naar ons idee een kwestie van permanente reflectie op verschillen. Niet als het misgaat, dat is te laat, maar permanent.

4.3 Ontwerpen van en reflecteren over tafels

Wat de partners bespreken en hoe ze met elkaar interacteren aan de tafel is ook afhankelijk van wat de partners doen en hoe ze zich gedragen als ze niet aan tafel zitten. Als een deel van de partners in de keten gezamenlijk optrekt om politiek en in de media een punt te maken om extra geld te krijgen, dan

¹³ Even afgezien van de mogelijkheid die er natuurlijk ook altijd is om dit ingrijpen in de vergadering strategisch in te zetten.

kan het niet verbazen dat andere ketenpartners daarbij de wenkbrauwen fronsen en ook graag hadden meegedaan. Tegelijkertijd is het volkomen helder dat niet alles met alle actoren samen wordt gedaan. Of, als er Kamervragen komen over de uitvoering van USB en er ontstaat bij een of meer van de ketenpartners het vermoeden dat deze weleens zouden kunnen zijn ingestoken door een of meer andere ketenpartners, dan kan niemand zich erover verbazen dat dit van invloed is op het gesprek en de samenwerking aan tafel. Voor ons is niet zo relevant of die Kamervragen nu wel of niet zijn ingestoken en door welke ketenpartner dan wel of niet. Interessant is dat het beeld kan ontstaan dat dit zo is, en dat zoiets de samenwerking frustreert. Het is belangrijk dat partners zich ervan bewust zijn dat hun acties als ze niet aan tafel zitten van invloed zijn op wat er aan tafel gebeurt. En voor de andere partners aan tafel is het belangrijk zich te realiseren dat het belangrijk is om die acties van anderen aan tafel bespreekbaar te helpen maken. Als ze namelijk onbesproken blijven dan blijven ze als beelden en ideeën over elkaar bestaan en zitten ze heel gemakkelijk in de weg.

Het ontwerpen van en reflecteren over het functioneren van tafels hoort bij goede samenwerking. Zo een ontwerp en de reflectie daarover hebben naar ons idee betrekking op de soort tafel (waartoe dient de tafel?), het gezelschap dat aan tafel plaats neemt (hoe weerspiegelt dit gezelschap welk krachtenveld?) en de wijze waarop partners zich aan tafel gedragen en hoe ze gedragen als ze niet aan tafel zitten (wat zijn de tafelmanieren?). In onderstaand schema geven we de bijbehorende reflectievragen overzichtelijk weer.

ASPECTEN	ONTWERPKWESTIES VOOR DE SAMENWERKING	REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKINGSPARTNERS
<i>Tafelopzet</i>	Tafels vormgeven als instrument (voor doelbereiking), actor (die zelf actief het veld in trekt) of arena (plek voor uitvechten).	Wat betekenen specifieke tafels en schakelingen tussen tafels (bestuur, management, ambtelijk) in relatie tot mijn eigen organisatie?
<i>Tafelschikking</i>	Tafels vormgeven door specifieke (krachten) veld(en) te weerspiegelen.	Wie zit er namens mijn organisatie met welk mandaat en hoe verhoudt zich dat tot andere tafels en andere organisaties?

ASPECTEN	ONTWERPKWESTIES VOOR DE SAMENWERKING	REFLECTIEVRAGEN VOOR DE SAMENWERKINGSPARTNERS
<i>Tafelmanieren</i>	De spelregels voor aan tafel en voor momenten weg van de tafel afspreken.	Wat betekenen spelregels voor mijn eigen organisatie en waarop moeten ik en anderen in mijn organisatie letten als ik niet aan tafel zit?

5. Onzichtbaar, maar onmisbaar

Niet papieren maar benen op tafel

In 2016 is er een heisessie voor de ketenpartners die samenwerken aan de implementatie van de wet USB. De samenwerking verloopt op dat moment niet goed. Het is duidelijk dat er onvoldoende voortgang wordt gemaakt met de implementatie van de wet. Er is een goed gesprek nodig met elkaar. Het is een moment dat achteraf wordt gekenmerkt met de omschrijving 'even geen papieren, maar benen op tafel'. Tijdens de sessie komt er een Directeur-Generaal langs die heel kritisch de vinger op de zere plek van de samenwerking legt. Het zorgt voor een wake-up call bij de aanwezigen. Niet alleen door het optreden van deze specifieke ambtsdrager, maar door het gehele gesprek ontstaat het gedeeld gevoel 'wij moeten dit toch op de een of andere manier met elkaar voor elkaar kunnen krijgen'.

Het belangrijkste van reflectie is dat het een *continu* proces is en als het dat niet is, dat het dat zou moeten zijn. Daarmee bedoelen we dat het normaal onderdeel is van de vergadercyclus. Het is niet slechts een evaluatie achteraf, geen sluitstuk, geen w.v.t.t.k., maar een serieus en normaal onderdeel van de agenda. Dat is niet alleen zo in het CBE, maar ook in het BEO en AO. Reflectie is nodig om op tijd te kunnen ingrijpen als de samenwerking niet goed verloopt, zowel binnen als tussen de verschillende overleg-niveaus. De drempel om te gaan reflecteren, als dat niet continu gebeurt, is vaak hoog. Het voelt als het uiten van een klacht of ongenoegen en het bespreekbaar maken ervan is dan als snel 'een ding', wat ook weer groter wordt als het op hoger overleg-niveau moet worden besproken. Het frustreert misschien meer dan het helpt. Het belast meer dan het ontlast en voor partners die snelheid willen of zich insider voelen, is het eerder een frustrerende dan een helpende interventie. Een benen op tafel heisessie zoals in 2016 als het proces vastzit en er geen andere oplossing meer is, kan natuurlijk altijd. Maar het daarop laten aankomen, is misschien ook wat gewaagd. Een *healing session* zoals die na de inwerkingtreding begin 2020 plaatshad, kan natuurlijk incidenteel altijd, maar over de passendheid en de vraag of het werkelijk heeft geholpen, lopen de meningen bij betrokkenen nogal uiteen. En reflectie aan de bar op een avond na een stevige interventie door de minister is ook altijd prima. Maar het feit dat dit nodig is, laat ook zien dat reflectie niet voldoende verankerd is. Reflectie is onmisbaar. Goede samenwerking kan niet zonder. Om te voorkomen dat het 'een ding' wordt en dat het daardoor te laat of niet gebeurt, is de enige mogelijkheid om het normaal en standaard onderdeel te maken van het samenwerkingsproces en van de agenda. Die reflectie kan

dan gaan over de gezamenlijke en de individuele taal (op zoek naar eilanden van verstaanbaarheid), het gezamenlijke en het individuele tijdsbesef (op zoek naar synchroniciteit) en het gezamenlijke en individuele optreden aan en van de tafel (op zoek naar tafelschikking en tafelmanieren). Misschien is dat in het begin ongemakkelijk – niet iedereen vaart wel bij kringgesprekken – maar met de tijd zal het zijn vruchten afwerpen in termen van een goed begrip voor elkaars onbegrip.

Ontwerpen en herontwerpen is een regelmatig terugkerende activiteit. Het is een proces van beginnen, ontwerpen en daarna bijstellen. In die zin dat samenwerking in de executieketen geen begin en geen eind heeft. We kunnen niet zeggen dat er 'bij het begin van een samenwerking' iets gedaan zou moeten worden. Of dat het meer naar het einde zinvol wordt om iets meer of minder te doen. De executieketen is er altijd. De partners in die keten werken altijd met elkaar samen en zijn altijd op elkaar aangewezen. Ze beginnen wel nieuwe projecten met elkaar. Zo was de implementatie van de wet USB iets nieuws, net zoals de implementatie van de Wet SenB dat is. Bij ieder nieuw samenwerkingsproject is er een kans tot aanpassing, tot herontwerp, tot nadere reflectie, tot de stand van zaken opmaken. Het ontwerpen van de samenwerking in termen van taal, tijd en tafel zou prima passen bij een start in de samenwerking rondom SenB – al is die natuurlijk ook al een tijd bezig. We bedoelen maar te zeggen: er is geen natuurlijk moment voor, doe het gewoon. Het zal een praktijk worden van leren door doen en dat is prima.

Goede samenwerking onder de motorkap is tegelijkertijd onzichtbaar én van onmisbare waarde. Wat er in ketensamenwerking gebeurt, is voor het grote publiek oninteressant. En zolang het onzichtbaar blijft, is dat meestal een goed teken. Dan is er niks interessants, of beter gezegd, vervelends, over te melden. Goede samenwerking lijkt vaak een vanzelfsprekendheid, maar dat is het allerminst. Het wordt bewust vormgegeven in termen van taal, tijd en tafel. We hebben die praktijk van taal, tijd en tafel bij de samenwerking rondom USB in dit essay benoemd in drie paradoxen: (1) Als je klaar bent, is het nog niet af (tijd). (2) Je begrijpt het, maar voor je het weet snap je er niks meer van (taal). (3) Je bent ervan, al is het (ook) van de ander (tafel). We hebben daarbij gesuggereerd om op de lessen die hieraan zijn te verbinden ten aanzien van het verleden te reflecteren en te benutten voor ontwerpen richting de toekomst. We zien de relatie tussen reflectie en ontwerpen in de executieketen als een proces van continue herbezinning dat op gezette tijden stolt in herinrichting van de samenwerking in termen van tijd, taal en tafel. Met dit essay in de hand kan dat proces (ook voor andere casus) per direct beginnen.

Geraadpleegde bronnen

Algemene Rekenkamer (2012, februari). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ANP (2009, 23 september). Minister: OM moest verlof Saban tegenhouden. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/nieuws/minister-om-moest-verlof-saban-tegenhouden~b5bf57c8/>

Goossens, T., Reitsma, E., Terlouw, P., & Van Twist, M. (2021). Pijn bij veranderingen. De adviseur als talige diagnosesteller, voorschrijvend behandelaar of verlichter van pijn. M&O, *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 2021(1), pp. 56-73.

Opstelten, I. W. & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011, 4 november). *Kamerstuk 29279, nr. 126*.

Scherpenisse, K. J. (2019). *Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Murray, S.A., M. Kendall, K. Boyd and A. Sheikh (2005). Illness trajectories and palliative care. *Bmj*, 330, 1007-1011.

Murtagh, F.E.M., M. Preston and I. Higginson (2004). Patterns of dying: palliative care for non-malignant disease. *Clinical medicine*, 4(1), 39-44.

Van Twist, M. (2018). *Woorden wisselen, Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Amsterdam: Management Impact.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context
Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning
Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke
Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven
Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders
Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM
Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.
Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-1-2

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.