

Bouwen op bewegend fundament

*Een studie naar het versterken van samenhang tussen
sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM*

Masterthesis

Auteur: T.H. Bosch
Studentnummer: s4048261
Datum: Augustus 2015
Studie: Master Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Instelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider: Prof. Dr. T. Brandsen
Twee lezer: Dr. J.K. Helderman

Twynstra Gudde

Radboud Universiteit



| Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, geschreven ter afronding van de Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In november 2014 zocht ik een uitdagend onderwerp om op af te studeren. Het liefst een onderwerp uit de frontlinie van verandering in het openbaar bestuur. Daar waar een afstudeeronderzoek ook praktische meerwaarde kan bieden. In gesprek met de Adviesgroep Veiligheid van TwynstraGudde heb ik een actueel, dynamisch en complex thema gevonden. Het uitvoeren van dit onderzoek was dan ook een feestje. Op deze plek wil ik graag een aantal personen bedanken die me daarbij hebben geholpen.

Allereerst de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Het vinden van bereidwillige respondenten was niet altijd gemakkelijk; het onderwerp is complex en niet overal hebben ze zicht op de stand van zaken of is alles volledig op orde. Toch waren meerdere personen bereid met mij het gesprek aan te gaan: stuk voor stuk betrokken bij het onderwerp en het werkveld. Specifiek wil ik daarbij mijn contactpersonen en respondenten bij de gemeente Leeuwarden en Veiligheidshuis Fryslân bedanken voor de gastvrijheid en de openhartigheid.

Daarnaast wil ik Lianne, Freek en mijn andere collega's van TG bedanken voor de kans die zij mij geboden hebben. Het meedenken en de ondersteuning bij het uitvoeren van dit onderzoek heeft het eindresultaat zeker een stap verder gebracht. Bovenal hebben zij mij ruimte geboden om op eigen initiatief het onderzoek vorm te geven. Het is mijn onderzoek geworden. Ik kijk er naar uit om onder de vlag van TwynstraGudde de terugkoppeling naar het veld vorm te geven.

Vanuit de Radboud Universiteit ben ik begeleid door dr. Tholen en dr. Brandsen. Beide wil ik hier ook bedanken. Het constructief meedenken, het stellen van kritische vragen en het bijsturen waar nodig hebben bijgedragen aan het eindresultaat. Ik heb de begeleiding daarbij altijd als plezierig ervaren. Verder wil ik twee personen in het bijzonder bedanken. Allereerst Wietse voor de ondersteuning bij het vormgeven van het eindresultaat en Merith voor alle support. Ik heb het onderzoek met veel enthousiasme uitgevoerd, het is fijn wanneer iemand dat enthousiasme weet aan te blijven wakkeren.

Dit afstudeeronderzoek heeft tot slot indruk op mij gemaakt. Hoewel de focus in de thesis sterk is gelegd op het proces, heb ik gedurende het onderzoek vele verhalen mogen meekrijgen van personen die in de samenwerking tussen wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM worden besproken. Dan gaat het ook écht ergens om. Ik hoop met dit onderzoek een kleine bijdrage te kunnen leveren aan het ontwikkelen van samenhang tussen de domeinen van zorg en straf, omdat juist die mensen in een kwetsbare positie daar baat bij hebben.

Tjisse Bosch,
Nijmegen, augustus 2015

| Samenvatting

Het Nederlandse openbaar bestuur is in beweging. Na de transitie volgt de transformatie. Anders werken noodzaakt het leggen van nieuwe verbindingen. Om integraal te werken moeten beleidsterreinen met elkaar worden verbonden, verschillen in schaalniveau worden overbrugd en moeten uiteenlopende werkwijzen op elkaar worden aangesloten. Een relevante maar lastige opgave; het creëren van samenhang blijkt verre van vanzelfsprekend.

In dit onderzoek is gekeken naar het versterken van samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM. In het creëren van samenhang blijkt het Veiligheidshuis een verbindende rol te spelen; de relaties ontwikkelen zich autonoom en komen samen in het Veiligheidshuis.

De gemeente Leeuwarden is in dit onderzoek als critical case centraal gesteld en een best practice gebleken in het structureren van de samenwerking tussen wijkteams en Veiligheidshuis. Op initiatief van de gemeente is de Aanpak ter Voorkoming van Escalatie ontwikkeld: een triage-instrument dat duidelijkheid moet verschaffen over moment van opschaling en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden. Dit model is op hoofdlijnen geformuleerd en wordt in samenwerking met het veld uitgewerkt. In de implementatie leidt dit voorsnog tot interpretatieverschillen. Echter, de eenduidige regie en investering vanuit de gemeente op de implementatie leiden tot vertrouwen onder betrokkenen. Ook speelt de adviesfunctie van het Veiligheidshuis een belangrijke rol. Door het contact tussen wijkteam en Veiligheidshuis informeel en laagdrempelig te organiseren, worden veel operationele problemen opgelost en groeit de onderlinge relatie. Het verder ontwikkelen van deze relatie mag met vertrouwen worden gezien. Enkel het betrekken van andere ketenpartners vraagt nadrukkelijker om aandacht.

Om de verbinding in het Veiligheidshuis te kunnen leggen moeten beide relaties adequaat worden vormgegeven. De samenwerking met ZSM en de Veiligheidshuizen in Noord-Nederland is onvoldoende gebleken. Het gebruik van verschillende ICT-systemen en uiteenlopende werkwijzen leiden tot een eenzijdige relatie en het missen van contextinformatie. De werkdruk en wisselende diensten op ZSM maken dat tijd en bewustzijn ontbreken om dit op operationeel niveau geheel te ondervangen. Een gezamenlijke bestuurlijke visie en een sturende regiestijl bij het uniformeren van systeem en werkafspraken, is noodzakelijk om deze relatie verder te ontwikkelen. Hoewel ook andere onderzochte regio's knelpunten bemerken ten aanzien van het ontsluiten van contextinformatie en het waarborgen van bewustzijn op ZSM, ontstaan diverse interessante initiatieven die de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM structureren. Het verankeren van terugkoppeling van informatie is hier een voorbeeld van.

Aansluitend op de casestudie is de mogelijkheid tot beleidsoverdracht in zes regio's verkend. Zoals aangegeven leidt dit voor de relatie ZSM - Veiligheidshuis tot een aantal interessante initiatieven. In het verkennend onderzoek wordt daarnaast bevestigd dat de gemeente Leeuwarden voorop loopt in het verbinden van wijkteams en Veiligheidshuis. In vrijwel alle onderzochte regio's ontbreekt een bestuurlijke visie op de samenwerking en ontbreekt eenheid binnen gemeenten; het resultaat is dat veelal de relatie in zijn geheel niet wordt gestructureerd. Veiligheidshuizen spelen hier op in door de relatie zelf te stimuleren. Dit maakt de relatie kwetsbaar, zoals blijkt uit diverse problemen op operationeel niveau of het ontbreken van samenhang.

Zoals gezegd, de gemeente Leeuwarden is in het ontwikkelen van de relatie wijkteam - Veiligheidshuis een best practice gebleken. De vraag is of op basis van de aanpak van Leeuwarden, deze relatie in andere regio's adequaat kan worden vormgegeven. En of de relatie ZSM - Veiligheidshuis in Leeuwarden vanuit successen uit andere regio's kan worden versterkt. Beleidsoverdracht ter versterking van netwerkontwikkeling vraagt om nuance. Specifieke contextfactoren spelen een belangrijke rol in het ontwikkelen van relaties. Is er bijvoorbeeld ervaring met het werken met wijkteams? Zodoende is het direct overnemen van een model of afspraken niet aan te bevelen. Wel levert succesvolle netwerkontwikkeling inspiratie op ter versterking van de eigen ontwikkeling. Op basis van dit onderzoek worden aan zowel de gemeente Leeuwarden als de overige onderzochte regio's aanbevelingen gedaan op basis van zachte beleidsoverdracht: het overdragen van achterliggende ideeën, assumpties en de zienswijze op het probleem. In de conclusie zijn deze aanbevelingen geformuleerd.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij relaties bouwen op bewegend fundament. Daar waar gemeenten initiatief nemen in het structureren van de relaties, leidt dit tot positieve resultaten. Het komen tot samenhang vraagt van gemeenten een duidelijke visie, het creëren van eenheid binnen de eigen organisatie en het nemen van regie. Een adequate samenwerking krijgt vorm door zowel structuur – systemen, afspraken – als de invulling die uitvoerende professionals daaraan geven. Het adequaat vormgeven van de structuur is een voorwaarde voor het adequaat kunnen invullen van samenwerking. Samenwerken is mensenwerk, zonder houvast blijkt het wankel. Het creëren van samenhang is geen vanzelfsprekendheid; op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het ontwikkelen van samenhang gezien de snelle ontwikkelingen bovenal een lastige opgave is.

| Inhoudsopgave

Voorwoord	p.01
Samenvatting	p.02
Inhoudsopgave	p.04
Hoofdstuk 1. Inleiding	p.06
1.1 Aanleiding	p.06
1.2 Probleemstelling	p.06
1.3 Relevantie	p.08
1.4 Leeswijzer	p.09
Hoofdstuk 2. Contextueel kader	p.10
2.1 Een veranderende kijk op overheid en dienstverlening	p.10
2.2 Verschuivende verhoudingen in het Nederlandse openbaar bestuur	p.11
2.3 Ontwikkeling van centrale actoren	p.12
2.4 Positionering binnen samenwerking	p.15
2.5 Concretisering van samenwerking	p.16
2.6 Knelpunten	p.18
2.7 Slot	p.19
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader	p.22
3.1 Netwerkbenadering	p.22
3.1.1. Beleidsnetwerken	p.22
3.1.2 Programmatische samenwerking	p.24
3.2 Netwerkeffectiviteit	p.25
3.3 Netwerkontwikkeling	p.26
3.4 Collectieve gedragspatronen	p.28
3.5 Collectieve gedragspatronen in relatie tot netwerkontwikkeling	p.30
3.6 Knelpunten in netwerkontwikkeling	p.31
3.7 Regievoering	p.33
3.7.1 Beslissingsmacht en doorzettingsmacht	p.34
3.7.2 Regiestijlen	p.34
3.8 Regie op netwerkontwikkeling	p.35
3.9 Beleidsoverdracht	p.36
3.10 Conceptueel mode	p.37
3.11 Diagnosemodel	p.39
3.12 Slot	p.40
Hoofdstuk 4. Methodologisch kader	p.42
4.1 Methode van onderzoek	p.42
4.2 Casusselectie	p.43
4.3 Methode van dataverzameling	p.45
4.4 Operationalisatie	p.48
4.4.1. Operationalisatie variabelen	p.48
4.4.2. Operationalisatie interview	p.52
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	p.54
4.6 Slot	p.55

Hoofdstuk 5. Netwerkontwikkeling gemeente Leeuwarden	p.56
5.1 Introductie casus	p.56
5.2 Ontwikkeling Veiligheidshuis - ZSM	p.57
5.2.1 Netwerkontwikkeling	p.57
5.2.2 Collectieve gedragspatronen	p.61
5.2.3 Stagnatierisico's	p.62
5.2.4 Remmende omgevingspatronen	p.63
5.2.5 Regiestijl	p.64
5.3 Ontwikkeling Veiligheidshuis - Sociale wijkteams	p.65
5.3.1 Netwerkontwikkeling	p.66
5.3.2 Collectieve gedragspatronen	p.71
5.3.3 Stagnatierisico's	p.72
5.3.4 Remmende omgevingspatronen	p.73
5.3.5 Regiestijl	p.75
5.4 Ontwikkeling Sociale wijkteams - ZSM	p.76
5.5 Inventarisatie netwerkontwikkeling Leeuwarden	p.76
5.6 Slot	p.78
Hoofdstuk 6. Beleidsoverdracht	p.78
6.1 Regio Breda	p.78
6.2 Regio Midden-Brabant	p.80
6.3 Regio Groningen	p.83
6.4 Regio Hollands Midden	p.85
6.5 Regio Rotterdam	p.87
6.6 Regio Midden-Limburg	p.89
6.7 Inventarisatie beleidsoverdracht	p.90
Hoofdstuk 7. Conclusie	p.94
7.1 Samenvatting en beantwoording deelvragen	p.94
7.2 Versterken van samenhang	p.103
7.3 Aanbevelingen	p.105
7.4 Reflectie en discussie	p.107
Literatuur	p.110
Bijlagen	
Bijlage 1 Overzicht respondenten interviews	
Bijlage 2 Overzicht observaties	
Bijlage 3 Operationalisatie	
Bijlage 4a Interviewprotocol respondenten beleids- en bestuursniveau	
Bijlage 4b Interviewprotocol respondenten uitvoerend niveau	

Hst 1 | Inleiding

| 1.1 Aanleiding

De werelden van zorg en veiligheid zijn van oudsher met elkaar verbonden. Criminaliteit, overlast en veiligheid hangen veelal samen met sociale problematiek. In maart 2014 schrijft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] in een brief aan lokale bestuurders over de nieuw te vormen collegeprogramma's: *“Er is een direct verband tussen het veiligheidsdomein en het zorgdomein. De decentralisaties bieden gemeenten kansen en mogelijkheden om een effectiever veiligheidsbeleid te voeren.”* (VNG, 2014).

Deze domeinen van zorg en straf zijn sinds enkele jaren aan fundamentele verandering onderhevig. Het resultaat: gemeenten hebben sinds 1 januari 2015 op beide terreinen een stevige regiefunctie. Dat biedt kansen. Toch is het ontwikkelen van een adequate samenhang tussen verschillende beleidssectoren verre van zelfsprekend (Steenbakker et al, 2011). Dat roept de vraag op of gemeenten in staat zijn om samenhang te organiseren.

De drie decentralisaties geven gemeenten daarbij niet zomaar verantwoordelijkheid over een groter takenpakket. Het is meer dan een verschuiving van taken alleen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorg beter om mensen heen organiseren (Rijksoverheid, 2014). Het beleid moet effectiever en daarmee ook efficiënter. Daarbij hoort een integrale aanpak; het is aan gemeenten om partijen en betrokkenen bij elkaar te brengen om inwoners met een probleem vanuit één benadering tegemoet te treden.

Juist met het wegvallen van grenzen tussen subdomeinen ontstaat de mogelijkheid om raakvlak met andere problematiek op te zoeken. Samenhang met andere beleidsterreinen wordt zelfs verwacht. Het overhevelen van de regie op Veiligheidshuizen naar gemeenten sluit bijvoorbeeld bewust aan bij de decentralisaties in het sociale domein en de introductie van ZSM (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p.7). VNG geeft gemeenten daarbij een concreet advies: *“Als u voor de nieuwe Collegeperiode afspraken wilt maken tussen de domeinen zorg en veiligheid, doet u er verstandig aan om ook afspraken te maken over de positie van het Veiligheidshuis als koppelvlak tussen de zorg- en veiligheidsketen”.* (VNG, 2014).

In dit onderzoek wordt gekeken naar de samenhang tussen sociaal domein en veiligheidsdomein in een periode waarin verhoudingen in het openbaar bestuur scherp veranderen. Op lokaal en regionaal niveau krijgt de samenhang tussen sociaal domein en veiligheidsdomein concreet vorm in de samenhang tussen meerdere samenwerkingsverbanden: sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM. Deze verschillen echter van elkaar; in werkwijze, samenstelling maar bijvoorbeeld ook op schaalniveau. Nu gemeenten vanuit een regiefunctie intensief bij beide domeinen betrokken zijn, rijst de vraag in hoeverre en op welke wijze gemeenten deze beleidsterreinen samen weten te brengen. Hoe pakken zij het aan? Welke knelpunten ontstaan daarbij? En lukt het om daadwerkelijk de wereld van zorg en de wereld van straf samen te brengen?

| 1.2 Probleemstelling

Doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en het justitiële programma ZSM in relatie tot de regiefunctie van gemeenten. Inzicht in de samenwerking en de daaruit voortkomende samenhang tussen deze partijen moet leiden tot aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van een robuuste, integrale en samenhangende aanpak.

De doelstelling in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

‘Het verkrijgen van inzicht in de samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM in relatie tot de regiefunctie van gemeenten, teneinde aanbevelingen te doen om de samenhang in de gezamenlijke dienstverlening te versterken.’

Vanuit deze doelstelling is de volgende vraagstelling geformuleerd:

‘Op welke wijze wordt samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM ontwikkeld en hoe kan deze samenhang worden versterkt?’

De focus op samenhang als kenmerk van publieke dienstverlening staat niet op zichzelf. Zij is noodzakelijk gezien de complexiteit van de problematiek waarop de publieke dienstverlening zich richt. Juist kwetsbare burgers zijn niet in staat om zelf samenhang aan te brengen, zij zijn daarvoor afhankelijk van de publieke dienstverlening (Provan & Milward, 1995, p.2).

In dit onderzoek zal samenhang worden gezien als het resultaat (*outcome*) van succesvolle samenwerking binnen een ontwikkelend publiek netwerk (Van Delden, 2009, p.20). Samenhang volgt daarmee als maatschappelijk effect uit programmatische samenwerking. Zoals aangegeven is het een misvatting om samenhang als vanzelfsprekend te beschouwen.

Het is gezien de prille en dynamische ontwikkeling interessant te kijken welke gemeente voorloopt in het vormgeven van samenhang. Volgens de VNG is de gemeente Leeuwarden *“een van de eerste gemeenten die een antwoord zoekt op de essentiële verbinding tussen het Veiligheidshuis en de transitie van het sociaal domein.”* (VNG, 2015). Met het introduceren van de Aanpak ter Voorkoming van Escalatie [AVE] wordt de samenhang tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuis bewust en concreet gestructureerd. Vanuit deze overweging zal de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden in dit onderzoek als best practice centraal worden gesteld.

Teneinde de hoofdvraag te beantwoorden moet inzicht worden verkregen in de werking van de huidige samenwerking en de wijze waarop de samenwerking kan worden geoptimaliseerd. Daarvoor is zowel theoretisch als praktisch inzicht noodzakelijk. Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *‘Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich afzonderlijk ontwikkeld en hoe verhouden deze zich tot elkaar op landelijk niveau?’* Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het noodzakelijk eerst de ontwikkelingen op nationaal niveau te beschrijven. Inzicht in deze ontwikkelingen dient in dit onderzoek als referentiekader.
2. *‘Welke factoren verklaren volgens de literatuur een succesvolle ontwikkeling van publieke netwerken?’* Voor het beantwoorden van deze deelvraag zal op basis van wetenschappelijke theorie inzicht worden verkregen in de wijze waarop publieke netwerken functioneren en zich ontwikkelen.
3. *‘Welke mogelijkheden heeft een gemeente volgens de literatuur om vanuit haar regiefunctie publieke netwerkontwikkeling te bevorderen?’* Met het beantwoorden van deze deelvraag zal op basis van wetenschappelijke literatuur inzicht worden verkregen in de wijze waarop regievoering bijdraagt aan netwerkontwikkeling.
4. *‘In hoeverre kan volgens de literatuur succesvol beleid worden overgedragen aan andere regio's?’* Bij het beantwoorden van deze deelvraag staat de mate waarin beleid kan worden overgedragen aan andere regio's centraal. Dit inzicht is noodzakelijk voor het kunnen verbinden van de singuliere casestudie met de verkennende vervolgfase.

5. *‘Hoe verhouden sociale wijkteams, Veiligheidshuis en ZSM zich tot elkaar in de gemeente Leeuwarden?’* Deze beschrijvende deelvraag richt zich op de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden. In de beantwoording van deze deelvraag zal de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden uiteen worden gezet.
6. *‘Welke factoren verklaren in de gemeente Leeuwarden de mate van samenwerking tussen de drie samenwerkingsverbanden?’* Het beantwoorden van deze deelvraag sluit aan op de beschrijving van de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden. Op basis van de theoretische inzichten zal de mate van netwerkontwikkeling worden verklaard.
7. *‘In hoeverre zijn in de gemeente Leeuwarden de noodzakelijk randvoorwaarden voor een verdere netwerkontwikkeling aanwezig?’* In navolging van het verklaren van de mate van samenwerking, staat bij het beantwoorden van deze deelvraag centraal in hoeverre op basis van de huidige situatie een succesvolle verdere ontwikkeling mag worden verwacht.
8. *‘In hoeverre kunnen de positieve ontwikkelingen uit de gemeente Leeuwarden worden overgedragen aan andere regio’s?’* Om op de hoofdvraag een breed gedragen antwoord te formuleren, moet met het beantwoorden van deze deelvraag worden vastgesteld in hoeverre de lessen uit de casus Leeuwarden over te brengen zijn op andere regio’s.
9. *‘In hoeverre kunnen lessen uit andere regio’s worden gebruikt om de netwerkontwikkeling in Leeuwarden te bevorderen?’* In navolging van deelvraag acht zal bij het beantwoorden van deze deelvraag worden ingegaan op het overbrengen van oplossingen uit andere regio’s voor knelpunten in de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden.

1.3 Relevantie

Dit onderzoek kent een grote maatschappelijke relevantie. In een transitieperiode, met schuivende verhoudingen en verantwoordelijkheden, kan publieke dienstverlening onder druk komen te staan. Beleidsambities leiden niet vanzelfsprekend tot gewenst resultaat. Ruimte voor uitgebreid *aanrommelen* of *experimenteren* is er niet. Zowel in het veiligheidsdomein als het sociale domein staat de positie van kwetsbare en hulpbehoevende mensen op het spel. Juist deze groep is veelal niet in staat om zelf samenhang tussen verschillende vormen van dienstverlening aan te brengen. Deze mensen moeten te allen tijde kunnen rekenen op een overheid die goede zorg en hulp biedt.

Het is daarom van maatschappelijk belang dat publieke diensten adequaat geleverd worden. Onderzoek naar het praktisch vormgeven van nieuwe beleidsdoelstellingen en verantwoordelijkheden kan bijdragen aan het verbeteren van kwaliteit. Inzicht in vroegtijdige ontwikkelingen geeft ruimte tot bijsturing. Dit onderzoek sluit daarnaast aan bij een praktische kennislacune. Dit zal nader worden toegelicht in het beleidskader. Al met al komt praktisch inzicht de overheid, de deelnemende organisaties, maar bovenal de burger en daarmee de samenleving als geheel ten goede.

Naast een maatschappelijke relevantie kent dit onderzoek een wetenschappelijke relevantie. De bestuurskunde is per definitie een onderzoeksdiscipline die ontwikkelingen in het openbaar bestuur bestudeert en tracht te duiden. Actuele verschuivingen in de verhoudingen in het openbaar bestuur geven lokaal en regionaal bestuur een nieuwe dynamiek en ruimte voor beleidsinnovatie. Door de decentralisering ontstaat een veelzijdigheid aan manieren waarop overheden invulling geven aan taken betreffende publieke dienstverlening.

Het duiden van nieuwe ontwikkelingen in het openbaar bestuur enerzijds en het opdoen van kennis vanuit deze ontwikkelingen aangaande beleidsvoering en –uitvoering op lokaal niveau anderzijds geven dit onderzoek een bestuurskundige en wetenschappelijke relevantie. Door actuele ontwikkelingen nauwkeurig te volgen, kan de bestuurskunde invulling geven aan haar rol als praktijkgerichte wetenschap en zichzelf daarbij ontwikkelen en verrijken met nieuwe inzichten.

1.4 Leeswijzer

In deze thesis wordt verslag gedaan van kwalitatief onderzoek op het grensvlak van verklaren en evalueren. Gezien de actuele ontwikkelingen die elkaar in hoog tempo opvolgen, de grote mate van vrijheid van overheden bij het vormgeven van wijkteams en Veiligheidshuizen en het kunnen geven van een eigen invulling aan beleid binnen zowel sociaal domein als veiligheidsdomein, is een gedetailleerde, kwalitatieve benadering noodzakelijk.

Na de inleiding wordt in het tweede hoofdstuk, het contextueel kader, inzicht geboden in de wijze waarop sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM zich in algemene zin tot elkaar verhouden. Hiervoor wordt gekeken naar brede ontwikkelingen in veiligheidsdomein en sociaal domein, de individuele ontwikkeling van de drie centrale samenwerkingsverbanden en wordt de onderlinge positionering en samenwerking geconcretiseerd. Omdat beleidsdocumenten onvoldoende duidelijkheid bieden, wordt hierbij tevens gebruik gemaakt van diverse interviews met actoren op nationaal niveau.

In hoofdstuk drie, het theoretisch kader, wordt een antwoord geformuleerd op de drie theoretische deelvragen. Centraal in dit theoretisch kader staat de beïnvloeding van netwerkontwikkeling. Op basis van de verkregen inzichten wordt een conceptueel model opgesteld en worden vijf diagnosecategorieën geformuleerd waaraan de netwerkontwikkeling tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM kan worden geëvalueerd.

In hoofdstuk vier, het methodologisch kader, wordt de methode van onderzoek uiteengezet en verantwoord. Daartoe wordt onder meer de casusselectie toegelicht, worden de theoretische concepten geoperationaliseerd en wordt gereflecteerd op betrouwbaarheid en validiteit.

De dataverzameling en –analyse is in dit onderzoek opgedeeld in twee onderzoeksfasen. In hoofdstuk vijf wordt verslag gedaan van de critical casestudie Leeuwarden. Op basis van de vijf diagnosecategorieën wordt de netwerkontwikkeling voor deze regio geanalyseerd. De bevindingen uit dit hoofdstuk dienen als input voor de tweede onderzoeksfase waarvan verslag wordt gedaan in hoofdstuk zes. In deze fase worden de mogelijkheden voor beleidsoverdracht in de netwerkontwikkeling in zes verschillende regio’s verkend. Naast een beschrijving van de huidige samenwerking wordt ingegaan op verklarende factoren en de mogelijke mate van beleidsoverdracht.

Tot slot wordt in hoofdstuk zeven een conclusie geformuleerd. Aan de hand van het beantwoorden van de deelvragen wordt een samenvatting gegeven van het onderzoek, waarna de centrale vraagstelling wordt beantwoord. Gezien de doelstelling van het onderzoek wordt nadrukkelijk stilgestaan bij het formuleren van aanbevelingen. Afsluitend zal op het gehele onderzoek worden gereflecteerd.

Hst 2 | Contextueel kader

Voorafgaande aan het onderzoek is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de context van de samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM. De ontwikkeling van deze drie samenwerkingsverbanden staat niet op zichzelf. Daarom zal in paragraaf 2.1 allereerst worden stilgestaan bij de veranderende kijk op overheid en dienstverlening. Aansluitend worden in paragraaf 2.2 enkele bepalende ontwikkelingen in het Nederlandse openbaar bestuur geschetst, waarna in paragraaf 2.3 een overzicht wordt gegeven van de individuele ontwikkeling en positie van de drie samenwerkingsverbanden. Hierop volgend wordt in paragraaf 2.4 gekeken naar hoe deze samenwerkingsverbanden zich tot elkaar verhouden, waarna in paragraaf 2.5 wordt stilgestaan bij de wijze waarop de onderlinge samenhang concreet vorm krijgt. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 ingegaan op de knelpunten die in de onderlinge verhoudingen ontstaan. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.7 afgesloten met een samenvattend antwoord op de eerste deelvraag: *‘Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich afzonderlijk ontwikkeld en hoe verhouden deze drie zich tot elkaar op landelijk niveau?’*.

| 2.1 Een veranderende kijk op overheid en dienstverlening

Door de tijd heen verandert de opvatting over het openbaar bestuur. Dat betreft niet alleen opvattingen over de grootte of reikwijdte van de overheid maar ook de manier waarop de overheid wordt georganiseerd. In de klassieke benadering ligt de focus op een sturende overheid. Vanuit de overtuiging dat de samenleving maakbaar is, houdt de overheid het rationeel formuleren en uitvoeren van beleid strak in centrale handen (De Baas, 1995).

Deze overtuiging blijkt onhoudbaar met de opkomst van het paradigma New Public Management [NPM] (Nelissen et al, 2004, p.230-234). De klassieke benadering heeft geleid tot formalisme, hoge uitgaven en tegenvallende prestaties. Wat nodig is, zo is de overtuiging, is een overheid die zich meer naar maatstaven van het bedrijfsleven gaat organiseren. Het is aan de overheid om doelen te stellen en op afstand te sturen. Dat doet zij met instrumenten als contracten, prestatie-indicatoren, monitoren en het bevorderen van concurrentie (Osborne & Gaebler, 1993). NPM heeft grote gevolgen voor publieke dienstverlening (Hood, 1991). De burger wordt gezien als klant, de dienstverlening als product. De onderliggende overtuiging is dat een efficiënte, bedrijfsmatige en klantgerichte dienstverlening bijdraagt aan de kwaliteit van dienstverlening.

Ook NPM blijkt op termijn niet zaligmakend. De strikte focus op outputmeting en het gebrek aan aandacht voor het proces brengen perverse effecten met zich mee (Steen et al, 2009; Osborne, 2010). Verkoking bij organisaties, strategisch gedrag; ook NPM blijkt onvoldoende in staat adequate dienstverlening te organiseren. NPM lijkt daarbij niet in staat in te spelen op ontwikkelingen in het openbaar bestuur: contracten leggen flexibiliteit aan banden en de focus op singuliere organisaties gaat voorbij aan de interorganisatorische context waarin publieke dienstverlening plaatsvindt (WRR, 2006).

Vanuit teleurstelling over NPM ontstaat ruimte voor een nieuw paradigma: New Public Governance [NPG] (Osborne, 2010). In essentie tracht NPG beter aan te sluiten bij actuele ontwikkelingen in de samenleving. Er is behoefte aan een overheid die beter in staat is om te gaan met complexiteit (Haveri, 2006, p.34). Dat vraagt om een overheid die oog heeft voor veranderende verhoudingen. Niet langer is dé overheid vanzelfsprekend de sturende partij. De overheid moet zich steeds vaker schikken naar horizontale verhoudingen en is zij één van de partijen. Het is noodzakelijk dat de overheid een andere rol aanneemt en een andere invulling geeft aan sturing (Osborne, 2010).

Bij het inspelen op veranderende verhoudingen staat het vormgeven van publieke dienstverlening centraal (Osborne et al, 2012, p.136). Te lang en ten onrechte is publieke dienstverlening eenzijdig beschouwd als economisch goed. Vanuit NPG wordt gepleit voor een benadering waarbij de dienstverlening als *dienst* centraal staat: de Service-Dominant Approach. Om kwalitatieve dienstverlening te kunnen waarborgen, moet deze worden gezien in de juiste context. Dienstverlening wordt steeds meer vormgegeven vanuit een netwerk van organisaties. Dat past bij de systematische benadering van problematiek en de centralere rol die de burger daarin heeft (Idem, p.138). De netwerk- en systeembenadering sluiten aan bij het streven naar integraal beleid.

Vanuit een veranderende samenleving ontstaat behoefte aan een nieuwe zienswijze op de rol van de overheid. Niet langer is zij de dicterende partij. In samenwerking met anderen moet zij partijen bij elkaar brengen om complexe problematiek aan te pakken. De overheid moet zich dus bewust zijn van het feit dat zij vaker een speler is in een netwerk, dat het daarbij in sommige gevallen slechts zachte sturingsmechanismen ter beschikking heeft. Daar hoort ook bij dat de overheid anders omgaat met haar dienstverlening.

| 2.2 Verschuivende verhoudingen in het Nederlandse openbaar bestuur

Een veranderende kijk op publieke dienstverlening is ook in Nederland zichtbaar. Het openbaar bestuur is scherp aan verandering onderhevig. Door het overdragen van verantwoordelijkheden verschuiven interne verhoudingen. De veranderingen reiken verder dan het wisselen van uitvoeringsorgaan; de publieke dienstverlening zelf moet veranderen. Gelijktijdig is sprake van een transitie en een transformatie (Denters, 2013, p.19).

In het sociaal domein wordt gestuurd op een decentraliserende beweging. Het overdragen van verantwoordelijkheden aan gemeenten gaat samen met het toestaan van regionale en lokale beleidsvrijheid. Gemeenten moeten beter in staat zijn kwalitatieve zorg te leveren, zij staan immers dicht bij hun inwoners (Rijksoverheid, 2014). Dat daarmee verschillen ontstaan tussen gemeenten en tussen regio's lijkt een geaccepteerd gegeven. Hier moeten ingrijpende hervormingen, met een focus op maatwerk en samenwerking, juist vanuit diversiteit bijdragen aan kwaliteit.

In het veiligheidsdomein is daarentegen een centraliserende trend zichtbaar. Onder meer politie en Openbaar Ministerie worden op een grotere schaal georganiseerd. Zo is de politie in 2013 overgegaan van 25 regionale korpsen naar één landelijk korps (Van Dijk et al, 2014, p.8). Dit zijn zowel langdurige als ingrijpende hervormingen. Centraliseren gaat samen met het streven naar standaardisering en moet leiden tot meer uniformiteit. Dat neemt echter niet weg dat in het veiligheidsdomein veel organisaties een eigen autonomie behouden (Capgemini, 2014, p.5).

Met de verschuivende verhoudingen verandert tevens de verhouding tussen sociaal domein en veiligheidsdomein. Het oogt paradoxaal dat in het ene domein wordt ingezet op centralisatie en in het andere op decentralisatie. Door in het veiligheidsdomein in te zetten op schaal en uniformiteit wordt het samenwerken vanuit het streven naar maatwerk op regionaal niveau ondermijnd. Het Veiligheidshuis valt wat betreft schaalgrootte tussen gemeenten en arrondissementen in. Tegen de centraliserende trend in het veiligheidsdomein in, is in 2013 ook de regie op Veiligheidshuizen bij gemeenten gelegd. En dat is niet toevallig. Het overhevelen van de regie op Veiligheidshuizen naar gemeenten sluit bewust aan bij de decentralisaties in het sociale domein en de introductie van ZSM (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p.12). Daarmee ontstaat op het terrein van veiligheid ruimte voor lokale en regionale diversiteit. Met alle veranderingen kent de gemeente nu in beide domeinen een stevige regiefunctie; en daar wordt wat van verwacht.

| 2.3 Ontwikkeling van centrale actoren

Zoals aangegeven zijn ontwikkelingen in het sociale domein en het veiligheidsdomein talrijk en complex. Over ieder van de drie samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek centraal staan, zou afzonderlijk een scriptie geschreven kunnen worden. Daarom is gekozen in deze paragraaf de globale ontwikkeling te schetsen en primair te focussen op de aspecten die relevant zijn voor de onderlinge samenhang.

Sociale wijkteams

Per 1 januari 2015 zijn taken op het gebied van werk en inkomen, jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen overgedragen van het Rijk aan gemeenten. Achter de decentralisatie zit een inhoudelijke overtuiging: *“Gemeenten zitten het dichtst bij de inwoners en kunnen deze zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper leveren.”* (Rijksoverheid, 2014). Om dat te bereiken, moeten gemeenten zich richten op de individuele ondersteuningsbehoefte. Hieruit volgt een passende en integrale voorziening; gemeenten moeten maatwerk leveren (Kamerstukken II, 2012/13, 33 400, nr.59).

Als reactie op de drie decentralisaties besluiten steeds meer gemeenten de uitvoering van sociaal beleid op een andere manier te organiseren. Hoewel er niet één blauwdruk bestaat voor sociale wijkteams, werken veel gemeenten met teams waarin *“professionele en/of vrijwillige hulpverleners integraal, generalistisch, multidisciplinair en/of outreachend werken”* (Van Arum & Schoor, 2015, p.3). Het gaat dus om hulpverleners met een diverse achtergrond. Door aan te sturen op een integrale benadering van zorg en ondersteuning, moet voorkomen worden dat hulpverleners van verschillende instanties langs elkaar heen werken. Zo wordt vorm gegeven aan het streven naar maatwerk.

Het gebruik van sociale wijkteams is niet verplicht. Eind 2014 geeft dan ook 14% van de gemeenten aan voorlopig niet met sociale wijkteams te willen beginnen (Idem, p.6). Wel stuurt de Rijksoverheid hier op aan. Zo heeft het Rijk in 2015 een bedrag van 10 miljoen euro beschikbaar gesteld, oplopend tot 50 miljoen structureel vanaf 2017, voor het opzetten en exploiteren van wijkteams (TransitieBureau Wmo, 2014). Opvallend is dat grote en middelgrote gemeenten (de G32) in sterkere mate gebruik maken van sociale wijkteams dan kleine(re) gemeenten (Van Arum & Schoor, 2015, p.7). Eind 2014 maakt 93% van de gemeenten uit de G32 gebruik van een vorm van sociale wijkteams.

Door het ontbreken van een verplichtend kader kunnen sociale wijkteams op uiteenlopende wijze vorm worden gegeven. Verschillende mogelijkheden zijn geïdentificeerd met betrekking tot de organisatievorm, de samenstelling, de aansturing en de wijze waarop burgers toegang verkrijgen tot de sociale wijkteams (Idem, p.9-24). Hoewel de term anders doet vermoeden, zijn de teams daarbij niet noodzakelijkerwijs op wijkniveau georganiseerd. Een aantal essentiële en bepalende keuzes voor gemeenten zal hier besproken worden.

Allereerst moet een gemeente de keuze maken of het sociale wijkteam zich bezighoudt met enkelvoudige, meervoudige of beide vormen van problematiek. Deze keuze is fundamenteel. Tegelijkertijd is een indeling in enkelvoudige of meervoudige problematiek abstract. Gemeenten zullen deze keuze concreet moeten uitwerken. Een gemeente kan overigens ook kiezen voor een vorm waarin het wijkteam met name een selecterende of doorverwijzende rol bekleedt. Daarnaast moet de gemeente zich uitspreken over wie in het wijkteam zitting neemt. De keuzemogelijkheden zijn veelzijdig en vallen globaal uiteen in personen uit de eerstelijnszorg- en welzijnsinstellingen, tweedelijnsinstellingen en andere, aanvullende, partijen. Hier is het overigens voor dit onderzoek

opvallend dat politie en/of justitie in slechts 9% van de sociale wijkteams zitting neemt. Na het vaststellen van de samenstelling dient de gemeente zich uit te spreken over de toegang tot het wijkteam. Vier veelvoorkomende mogelijkheden zijn gesignaleerd, te weten: bewoners worden doorverwezen door een instelling, bewoners melden zichzelf aan, het wijkteam benadert inwoners proactief en bewoners worden doorverwezen via het Wmo-loket. Verder moet de gemeente besluiten de regie in eigen handen te nemen dan wel uit te besteden aan één of meerdere partijen. Eigen regie is daarmee geen vanzelfsprekendheid. Tot slot moeten afspraken worden gemaakt over de aansturing. Hierbij kan de gemeente kiezen voor sturing op input, output of outcome.

Voor al deze keuzes geldt dat er steeds enkele gemeenten zijn die gekozen hebben voor een andere/eigen invulling. Sociale wijkteams zijn daarbij nog volop in ontwikkeling. Al met al leidt dit tot een gevarieerd veld waarin met voorzichtigheid over het sociale wijkteam moet worden gesproken.

Veiligheidshuizen

Het verbreden van het aantal betrokken actoren en het integreren van beleidsterreinen zijn al sinds de jaren tachtig thema's in het veiligheidsdomein (De Haan, 1997). Dit leidde in de jaren negentig tot tal van lokale initiatieven en experimenten. Het is ook in deze periode dat de eerste voorlopers van het Veiligheidshuis zijn ontstaan. In eerste instantie ging het daarbij om samenwerking tussen justitiële partners, onder de noemer 'Justitie in de Buurt' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p.3). In de loop der tijd verbreedde deze samenwerking naar zorgpartners en hulpverleners. Gezien de eerste positieve resultaten heeft de Rijksoverheid in 2007 aangekondigd te willen inzetten op een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen (Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr.119).

Het Veiligheidshuis in deze vorm is een samenwerkingsverband waarbinnen partners uit de veiligheidsketen, zorgketen en het openbaar bestuur worden samengebracht (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p.13). Het doel is veelal het samenbrengen van organisaties teneinde een gezamenlijke, ketenoverstijgende aanpak te formuleren voor complexe problematiek op het terrein van overlast en criminaliteit. In 2011 bleek dat onder Veiligheidshuizen sprake is van grote verschillen op het gebied van samenstelling, organisatievorm, werkwijze en ook resultaat (Rovers, 2011, p.81; Mannak et al, 2012, p.37).

Deze diversiteit onder Veiligheidshuizen bleef niet onopgemerkt. Vanuit de landelijke ambitie om de Veiligheidshuizen te optimaliseren, is in 2011 het Programmaplan Doorontwikkeling Veiligheidshuizen opgesteld. Dit plan richt zich op het professionaliseren van de samenwerking binnen de Veiligheidshuizen. Het zoekt aansluiting bij knelpunten als dreigende bureaucratisering, onvoldoende focus, gebrek aan regie, onduidelijke afspraken en een niet optimale samenhang met andere actoren (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p.4). De overtuiging is dat met enkele aanpassingen de slagvaardigheid van Veiligheidshuizen kan worden vergroot.

In 2013 is de regie op de samenwerking binnen Veiligheidshuizen verschoven van het Rijk naar gemeenten. Ook de financiering verloopt niet langer enkel via het Openbaar Ministerie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p.7). De Rijksoverheid zoekt bij het overdragen van de regie op Veiligheidshuizen bewust de aansluiting bij de bredere ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De toenemende verantwoordelijkheid van lokale overheden in het sociale domein en veranderingen in het veiligheidsdomein, zoals de introductie van ZSM, maken de samenhang op regionaal en lokaal niveau extra relevant. Gemeenten krijgen een sterkere regierol op beleidsterreinen die in het Veiligheidshuis samenkomen. De overtuiging is dat het Veiligheidshuis in toenemende mate kan inspelen op lokale problematiek en behoeften (Idem, p.12).

Gezien deze ontwikkelingen is vanuit landelijke stakeholders en managers van Veiligheidshuizen de behoefte geuit aan een concreet perspectief op de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen (Idem, p.8). Hier is in voorzien middels het Landelijk Kader Veiligheidshuizen. Hoewel dit kader niet bindend is, biedt zij een perspectief op de verwachte doelstelling en functie van Veiligheidshuizen. Vanwege de vrijblijvende status biedt ook dit kader geen harde voorwaarden voor de gehanteerde doelstelling en organisatievorm. De invulling en uitvoering van de Veiligheidshuizen kunnen in de praktijk nog altijd sterk van elkaar verschillen.

Zoals aangegeven stuurt het landelijk kader sterk op doelstelling. Veiligheidshuizen dienen zich primair te focussen op complexe problematiek. Bij complexe problematiek moet worden gedacht aan meervoudige problematiek die de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van partijen uit de zorg of het strafrecht overstijgt (Idem, p.17). De noodzaak voor een integrale benadering volgt daarmee uit de aard van de problematiek. Deze focus op complexiteit vraagt om selectiviteit in de instroom en behandeling van de casuïstiek.

Uit een enquête onder Veiligheidshuizen in 2014 blijkt dat een groot deel van de Veiligheidshuizen de strikte focus op complexe problematiek als knelpunt ervaart. De doelstelling uit het landelijk kader zou onvoldoende aansluiten bij regionale prioriteiten. In meerdere Veiligheidshuizen wordt daarom naast de doelstelling uit het landelijk kader tevens aandacht besteed aan lokale en/of aanvullende doelstellingen (Bureau Regioburgemeesters, 2014, p.3-4). Onderwerpen die hier aan de orde komen, lopen uiteen van doelgroepenbeleid, onderwerpen als overvallen en huiselijk geweld tot meer recentelijk de toenemende radicalisering onder jongeren. Doorslaggevend hierbij lijken de regie en financiering via gemeenten: 'wie betaalt, bepaalt'.

ZSM

Voordat de voorloper van het Veiligheidshuis zich verbreedde, bracht het justitiepartners samen onder de noemer Justitie in de Buurt. Het verbinden van partijen uit de justitieketen blijkt nog altijd relevant. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2012 dat de samenhang in de justitieketen verre van optimaal is. Partijen sluiten niet goed op elkaar aan, er is sprake van ongewenste uitstroom en de sturing is niet gericht op een optimaal, gemeenschappelijk resultaat (Algemene Rekenkamer, 2012, p.9-26).

Al voor de publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer was het Openbaar Ministerie bezig met het ontwikkelen van een nieuwe aanpak die justitiepartijen moet samenbrengen voor een snelle afhandeling aan de voorkant van de justitieketen (Openbaar Ministerie, 2011, p.16). Na een succesvolle pilot in de G5, werd besloten tot het ontwikkelen van een landelijke ZSM-aanpak (Schagen et al, 2013, p.15).

ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk en is een werkwijze voor partners uit de justitieketen (Bureau Regioburgemeesters, 2014, p.2). Het landelijk introduceren van ZSM in 2013 komt voort uit de wens om veelvoorkomende en relatief eenvoudige criminaliteit sneller af te handelen. *“De kracht van ZSM zit in het feit dat de ketenpartners alle relevante informatie die nodig is voor een afdoeningbeslissing zo spoedig mogelijk beschikbaar stellen en dat op basis daarvan snel en zichtbaar een effectieve sanctie wordt opgelegd.”* (Schagen et al, 2013, p.14).

Binnen ZSM richten justitieketenpartners als politie, OM, maar bijvoorbeeld ook Reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming zich dus primair op het *afhandelen* van eenvoudige problematiek. Doelstelling is om zaken binnen de wettelijke termijn van zes uur

af te handelen. Wanneer sprake is van complexere problematiek en een persoonsgebonden aanpak noodzakelijk is, kan een casus worden opgeschaald naar een zeven-dagen-zaak en eventueel worden doorverwezen. Deze doorverwijzing kan onder andere terechtkomen bij het Veiligheidshuis (Openbaar Ministerie, n.d.).

| 2.4 Positionering binnen samenwerken

Sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM komen op een belangrijk punt overeen: alle drie brengen zij ketenpartners samen om een gezamenlijke interventie te construeren. Het betreft drie verbindende samenwerkingsverbanden.

Binnen alle drie de samenwerkingsverbanden staat een systeembenadering centraal (zie o.a. Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p.15). Problematiek moet niet individueel of losstaand, maar in een breder perspectief worden gezien. Een beleidsmedewerker van VNG: “De stellige overtuiging is dat als je beide domeinen combineert, je veel effectiever beleid kan voeren, je betere sociale resultaten én betere veiligheidsresultaten kan behalen.” (Geuzinge, 2015). Het gaat dan in veel gevallen om het combineren van instrumenten, het bundelen van zorg en straf. Of juist het betrekken van contextinformatie om de gekozen interventie goed aan te laten sluiten bij een individuele situatie. Hij voegt daar aan toe: “Je wilt uiteindelijk dat je interventie zoveel mogelijk effect heeft, dat het een betekenisvolle interventie wordt.” (Geuzinge, 2015). Zodoende sluiten wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM op elkaar aan vanuit het besef dat in problematiek sociaal domein en veiligheidsdomein onherroepelijk met elkaar verbonden zijn.

Wanneer het de doelstelling is beide domeinen te verbinden, is het de vraag hoe sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM zich concreet tot elkaar gaan verhouden. Landelijke richtlijnen en beleidsdocumenten geven hierop beperkt antwoord. Concrete landelijke sturing is ook onmogelijk, en volgens sommigen onwenselijk, gezien de lokale en regionale beleidsvrijheid. Consensus lijkt echter te worden gevonden in het positioneren van het Veiligheidshuis als knooppunt tussen de twee domeinen. Een bestuurslid van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen [LVMV]: “Daar komen het zorgdomein en het justitiële domein mooi samen.” (Van Barlingen, 2015).

Het Veiligheidshuis wordt gezien als het escalatieplatform voor complexe problemen uit sociaal wijkteam en ZSM. Vanuit de VNG: “In de meeste regio’s is het Veiligheidshuis een tweedelijns voorziening, daar ga je alleen naar toe met de casuïstiek waar je niet uitkomt.” (Geuzinge, 2015). In deze beeldspraak wordt de eerste lijn gevormd door het wijkteam en ZSM. De koppeling in het Veiligheidshuis komt onder andere voort uit de wijze en schaal waarop beide domeinen zijn georganiseerd, vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]: “Het Openbaar Ministerie gaat echt niet met iedere gemeente en echt niet met ieder wijkteam om tafel. Daar hebben ze ook de capaciteit niet voor.” (Witsmeer, 2015).

Uit deze positionering lijkt een heldere visie voort te komen. In de praktijk zijn echter veel gemeenten nog zoekende. Het bestuurlijk van de LVMV: “Het leeft [onder managers Veiligheidshuizen] wel, maar vaak ontbreekt het nog aan concrete afspraken.” (Van Barlingen, 2015). Zij geeft aan dat daarbij moet worden meegenomen dat veel gemeenten in de aanloop naar 2015 hun prioriteit hebben gelegd bij de continuering van zorg. De koppeling tussen zorg en andere beleidsterreinen had minder prioriteit.

Hoe wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM zich uiteindelijk exact tot elkaar verhouden, is tot slot sterk afhankelijk van de regionale en lokale keuzes. Zowel sociaal wijkteam als het Veiligheidshuis kent geen vaste doelstelling of organisatievorm. Regionaal en lokaal kan de invulling hiervan sterk verschillen, met grote gevolgen voor de onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld de keuze of het

sociaal wijkteam (ook) operationele werkzaamheden verricht, is van grote invloed op de mate waarin en de wijze waarop wijkteam en Veiligheidshuis elkaar aanvullen dan wel overlappen.

Vanuit de geschetste ontwikkeling lijkt een driepoot te ontstaan waarin het Veiligheidshuis als escalatieplatform dient ten opzichte van eerstelijnsvoorzieningen uit de afzonderlijke domeinen; hier wordt de verbinding gelegd. Het Veiligheidshuis heeft echter tegelijkertijd de opdracht zich primair te focussen op complexe problematiek. Zodoende lijkt ook de verbinding tussen sociaal domein en het veiligheidsdomein zich te beperken tot een koppeling voor complexe casuïstiek. Hierover wordt verschillend gedacht.

Vanuit het programma ‘Gemeente van de Toekomst’ van BZK wordt gekeken naar een dubbele rol voor het Veiligheidshuis: “Eén: het focussen op complexe problematiek en twee: de rol van kennisinstituut.” (Witsmeer, 2015). Daarmee wordt echter het probleem nog niet ondervangen dat in het Veiligheidshuis slechts een gedeelte van de contextinformatie bekend is. Ook speelt capaciteit binnen het Veiligheidshuis een rol: je moet beide rollen wel naast elkaar kunnen uitvoeren.

Ten aanzien van de vraag of een aanvullende verbinding tussen ZSM en het sociaal wijkteam meerwaarde biedt, is in Haarlem een interessante pilot uitgevoerd: “Tien zaken uit ZSM zijn teruggehaald en bekeken met contextinformatie. In alle tien de gevallen zei de Officier van Justitie: op basis van deze informatie had ik een andere beslissing gemaakt.” (Van Barlingen, 2015). Het gaat daarbij om een brede definitie van contextinformatie: informatie die bij zowel het Veiligheidshuis als de wijkteams aanwezig zou kunnen zijn. Dat geeft op zijn minst weer dat een bredere koppeling tussen sociaal domein en veiligheidsdomein tot betekenisvollere interventies kan leiden.

Toch worden ten aanzien van een koppeling tussen sociaal wijkteam en ZSM de nodige problemen gesignaleerd. Zo lopen de werkwijzen zeer uiteen, het bestuurslid van de LVMV: “Het ZSM is zeven dagen per week, veertien uur per dag.” (Van Barlingen, 2015). Om vanuit ZSM adequaat contextinformatie op te kunnen vragen, zullen daarom veel meer zaken uit praktische overweging moeten worden opgeschaald van een zes-uurs- naar een zeven-dagen-zaak, maar op basis van welke criteria? En hoe voorkom je dat die uitbreiding van contextinformatie ten koste gaat van de snelheid van ZSM? Vanuit de VNG: “Uiteindelijk is het technisch en organisatorisch het makkelijkst om de informatieoverdracht via het Veiligheidshuis te laten lopen.” (Geuzinge, 2015). Daarbij spelen ook overwegingen met betrekking tot capaciteit, privacy en proportionaliteit een rol.

De algemene verhouding tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM is nog niet uitgekristalliseerd. Vraagstukken met betrekking tot positionering en te leggen verbindingen roepen juist meer vragen op. Vanuit landelijke actoren als VNG, het Ministerie van BZK en de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen wordt een beeld geschetst van een ontwikkelend krachtenveld met grote lokale verschillen. Slechts een enkele gemeente loopt daarbij voor op de ontwikkeling. Het is relevant nader te kijken hoe de samenhang tussen de drie samenwerkingsverbanden in de praktijk concreet vorm krijgt.

| 2.5 Concretisering van samenwerking

De samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM uit zich op twee concrete manieren: enerzijds in het doorstromen van casuïstiek en anderzijds in het afstemmen dan wel delen van informatie. Beide zullen besproken worden.

In het geval van doorstromen van casuïstiek gaat het om het opschalen van het behandelniveau. Het is aan uitvoerende professionals in de eerstelijns voorzieningen om te beoordelen wanneer een casus te complex is voor het eigen samenwerkingsverband. In geval van bewuste indeling van casuïstiek naar ernst of complexiteit wordt gesproken van triage. Het betreft een actieve categorisering van problemen; het OM benoemt vanuit dat oogpunt de eerstelijns voorzieningen dan ook het ‘*proactief voorportaal*’ (2014, p.48).

Heldere criteria voor triage zijn volgens de beleidsmedewerker van de VNG om twee redenen van belang: allereerst om te zorgen dat het Veiligheidshuis niet overspoeld wordt met casuïstiek. Het Veiligheidshuis kent een beperkte behandelcapaciteit en moet een selectie maken. De complexiteitscriteria liggen aan de selectie ten grondslag. Daarnaast moeten complexiteitscriteria zorgen dat complexe casuïstiek niet te lang in de eerste lijn blijft hangen. De beleidsmedewerker: “Een van de vraagstukken is, zijn mensen in [bijvoorbeeld] het sociale wijkteam professioneel in staat om complexe casussen te herkennen?” (Geuzinge, 2015).

Overigens hoeft opschaling niet te betekenen dat het Veiligheidshuis het operationeel uitvoeren van de interventie overneemt. Het bestuurslid van de LVMV geeft aan: “Opschaling gebeurt richting het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis kan dan een bijdrage leveren [aan het ontwerpen van de interventie] en het daarna weer terugleggen.” (Van Barlingen, 2015). Opschaling en afschaling gaan hand in hand.

In de gemeente Leeuwarden wordt vooruitgelopen op de landelijke ontwikkeling. In deze gemeente werkt men met een nieuwe systematiek voor opschaling vanuit het wijkteam naar het Veiligheidshuis. De Aanpak ter Voorkoming van Escalatie [AVE] moet alle spelers in het netwerk duidelijkheid verschaffen over wanneer opschaling gewenst is en wie in welke fase verantwoording draagt voor onder meer casus- en procesregie (Boumand & Drouven, 2015).

Overkoepelend kan worden gesteld dat het bij het doorstromen van casuïstiek gaat om de vraag waar de meest betekenisvolle interventie kan worden ontworpen, binnen de grenzen van het systeem. Vanuit de VNG wordt gesteld: “Het is [uiteindelijk] één groot netwerk, afhankelijk van het complexiteitsniveau ga je van het ene niveau naar het andere.” (Geuzinge, 2015).

De tweede uitingsvorm van onderlinge samenhang is het afstemmen en uitwisselen van informatie. Het delen van informatie komt op diverse manieren terug. Onderscheid kan worden gemaakt tussen relationele, inhoudelijke en operationele informatie-uitwisseling.

Allereerst moeten uitvoerende professionals binnen de samenwerkingsverbanden op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden. Dit speelt voornamelijk tussen wijkteam en het Veiligheidshuis. De beleidsmedewerker van de VNG stelt: “Als je een sociaal wijkteam bekijkt, zie je dat veel mensen vaak weinig bekend zijn met het veiligheidsdomein.” (Geuzinge, 2015). In bredere zin kan worden gekeken naar de mate waarin personen in het netwerk elkaar kennen en waarop verantwoordelijkheden worden afgestemd. Ook de beleidsmedewerker van BZK erkent dit: “De twee werelden moeten elkaar leren kennen. Dat gaat om kennismaken.” (Groenwold, 2015).

De inhoudelijke informatie-uitwisseling betreft het delen van informatie over de behandelde casuïstiek. Daarbij is niet één uitingsvorm dominant. Inhoudelijke informatie-uitwisseling loopt uiteen van vragen óf iemand bekend is, het vragen en geven van inhoudelijk advies tot afstemmen en bespreken hoe verdere escalatie kan worden voorkomen.

Deze inhoudelijke informatie-uitwisseling is gezien de looptijd het meest uitgekristalliseerd tussen het Veiligheidshuis en ZSM. Maar ook hier verloopt de informatieoverdracht niet vlekkeloos. Complexe casuïstiek uit ZSM stroomt niet altijd door naar het Veiligheidshuis. Door medewerkers van

Veiligheidshuizen zelf worden gebrekkige communicatie en informatie-uitwisseling door een interne focus binnen ZSM als oorzaken aangedragen (Bureau Regioburgemeesters, 2014).

In de periode 2013-2014 is in vier regio's een pilot uitgevoerd met als doel te komen tot een landelijke uniforme werkwijze tussen Veiligheidshuis en ZSM (Openbaar Ministerie, 2014, p.4). Op basis van deze landelijke pilot is een generiek procesmodel ontwikkeld dat de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuis moet versterken (Idem, 2014, p.49-60). Dit procesmodel heeft als primaire doelstelling het borgen van wederzijdse informatie-uitwisseling. Toch is ook dit model geen garantie voor een adequate communicatie-uitwisseling, vanuit de LVMV: "De blauwdruk vanuit de pilot is op zich een mooi instrument. Ik denk dat de meeste Veiligheidshuizen dat ook wel aanhouden. Maar in de praktijk loopt dat nog niet fantastisch." (Van Barlingen, 2015).

Ten aanzien van de inhoudelijke informatie-uitwisseling zijn veel partijen ook nog zoekende. Welke informatie moet eigenlijk waar besproken worden? En waar niet? De beleidsmedewerker van de VNG benadrukt: "In sommige sociale wijkteams schuift bijvoorbeeld ook de wijkbeheerder aan, diegene die over het ophalen van het afval gaat. Ja, dan zegt de Raad voor de Kinderbescherming: ik ga niet al mijn gevoelige informatie in het wijkteam delen." (Geuzinge, 2015).

Tot slot wordt operationele informatie gedeeld. Dat heeft betrekking op de wijze waarop de onderlinge samenhang wordt georganiseerd of de operationele processen binnen één van de samenwerkingsverbanden. Het gaat dan om procesmatige kennisoverdracht. Vanuit het programma Gemeente van de Toekomst: "Die [Veiligheidshuizen] hebben bijvoorbeeld heel veel ervaring met casusbespreking, triage en dergelijke. Daar kan het sociaal wijkteam een hoop van leren." (Groenwold, 2015).

Hoewel het positioneren van veiligheidshuis als escalatieplatform eenvoudig lijkt, blijkt het concreet invulling geven aan de doorstroom van casuïstiek en de informatie-uitwisseling in de praktijk weerbarstig. Voor beide geldt dat concrete afspraken moeten worden gemaakt en dat veel regio's hier nog geen invulling aan hebben kunnen geven. In de volgende paragraaf zal worden stilgestaan bij enkele centrale knelpunten.

2.6 Knelpunten

Samenhang tussen sociaal domein en veiligheidsdomein ontstaat niet zonder slag of stoot. In de zoektocht naar een adequate positionering en afstemming tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM worden door betrokken van de VNG, BZK en de LVMV een aantal algemene knelpunten geconstateerd. Dit kan gaan om knelpunten die nu of in de toekomst ervaren (zullen) worden of knelpunten uit het verleden die het huidige verloop verklaren. In deze paragraaf worden enkele belangrijke knelpunten voor onderlinge samenwerking, zoals in de voorbereidende interviews naar voren zijn gekomen, kort uiteengezet.

Allereerst hebben gemeenten tot op heden weinig ruimte gehad om samenhang tussen sociaal domein en veiligheidsdomein voldoende aandacht te geven. Het bestuurslid van de LVMV: "De gemeenten hebben de afgelopen jaren zo ongelooflijk veel op hun bordje gekregen. Dan is het niet raar dat de verbinding met veiligheid op een lager plan komt te staan." (Van Barlingen, 2015).

Daarnaast worden het sociaal domein en het veiligheidsdomein als twee aparte werelden omschreven. Er zou sprake zijn van andere normen, een andere taal en een andere cultuur. "Wat je bij de gemeenten ziet, is dat intern de wereld van veiligheid en de wereld van sociale zaken weinig verbonden zijn." (Van Barlingen, 2015). Wanneer verbinding op bestuurs- en beleidsniveau ontbreekt, werkt dit door in de aansturing op tactisch en operationeel niveau.

Ook kan het verschil in organisatie tussen domeinen hele praktische gevolgen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld ZSM aangestuurd met een sterke focus op doorlooptijd en productie. Ook de financiering is hierop gericht. Vanuit de VNG wordt aangegeven dat deze focus kan botsen met de focus en sturing op kwaliteit binnen het Veiligheidshuis. Structuurverschillen kunnen een verklaring bieden waarom werkwijzen of prioriteiten niet op elkaar aansluiten.

Aanverwant is de beschikbare capaciteit van alle betrokken organisaties. Hoeveel tijd heb je om af te stemmen? Voornamelijk organisaties die intern te maken hebben met verandering zijn terughoudend in de samenwerking. Zo heeft bijvoorbeeld het OM te maken met bezuinigingen, is binnen de politie sprake van forse reorganisaties en zijn sommige wijkteams zich pas recentelijk aan het vormen. Dat heeft invloed op de capaciteit, de bereidheid, maar vooral de ruimte om aan samenwerken te besteden.

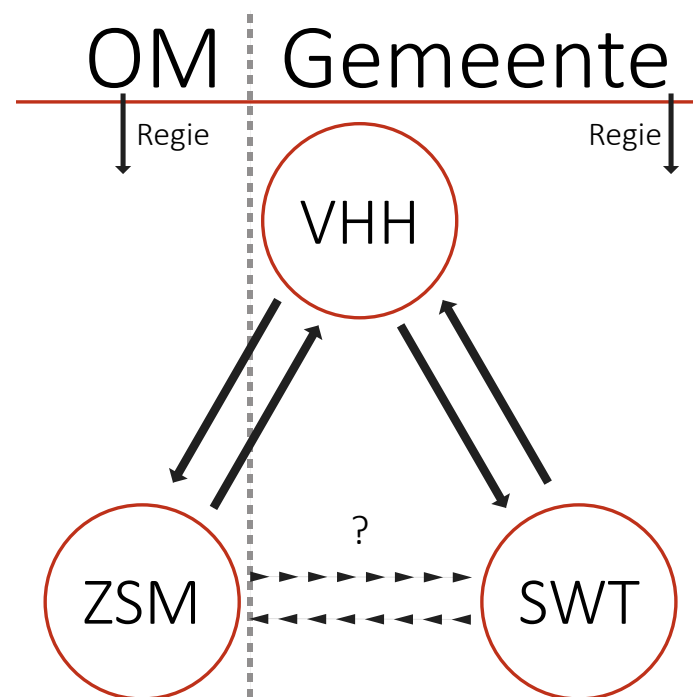
Verder speelt mee dat voor een adequate samenhang een zekere professionaliteit onder uitvoerende professionals is vereist. Hierover zijn in het bijzonder zorgen ten aanzien van het sociale wijkteam. Vanuit BZK wordt gewaarschuwd: "Veel sociale wijkteams moeten eerst nog eens kijken of er überhaupt mensen zitten met competenties voor het sociale gedeelte." (Groenwold, 2015). Dat is dus nog los van het kunnen leggen van de verbinding met andere domeinen. Naar verwachting schiet daarvoor de justitiële kennis bij medewerkers van het wijkteam tekort.

Tot slot speelt privacy een belangrijke rol in de samenhang tussen wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM, voornamelijk ten aanzien van de informatie-uitwisseling. Ook hier waarschuwt BZK: "Privacy is hét probleem. Ook omdat heel veel mensen [in het veld] niet weten wat er wel mogelijk is en dan vooral uitgaan van wat niet mogelijk is." (Groenwold, 2015). Verwachting is dat regels hierover mogelijk worden aangepast wanneer in de praktijk blijkt dat deze regels te sterk belemmeren.

Deze uiteenzetting van knelpunten is niet uitputtend of voor iedere regio in gelijke mate van toepassing. Het is een schets van knelpunten die volgens actoren op landelijk niveau een belemmerende rol spelen bij het ontwikkelen van samenhang tussen de samenwerkingsverbanden. De rijkheid en diversiteit in knelpunten rechtvaardigen tevens de vraag op welke wijze een lokale overheid adequaat vormgeeft aan het creëren van samenhang.

2.7 Slot

Centraal in dit hoofdstuk staat de deelvraag *'Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich afzonderlijk ontwikkeld en hoe verhouden deze drie zich tot elkaar op landelijk niveau?'*. Het antwoord daarop laat zich niet eenduidig optekenen. Wel is een globaal beeld zichtbaar. De verbinding tussen domeinen wordt gelegd om te komen betekenisvolle interventies. Idealiter dient het Veiligheidshuis daarbij in ieder geval als escalatieplatform voor de operationele eerste lijn, bestaande uit wijkteam en ZSM. De onderlinge relatie krijgt vorm door middel van overdracht van casuïstiek en het delen van informatie. Het aanbrengen van samenhang gaat niet vanzelf. Veel regio's zijn zoekende, veel relaties moeten nog uitkristalliseren. Voor het aanbrengen van samenhang spelen daarbij vele knelpunten. In figuur 2.1 is de verhouding tussen de algemene concepten, zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, weergegeven.



Figuur 2.1: Schets onderlinge verhouding concepten

Hst 3 | Theoretisch kader

Centraal in het theoretisch kader staan de theoretische deelvragen: *‘Welke factoren verklaren volgens de literatuur een succesvolle ontwikkeling van publieke netwerken?’*, *‘Welke mogelijkheden heeft een gemeente volgens de literatuur om vanuit haar regiefunctie publieke netwerkontwikkeling te bevorderen?’* en *‘In hoeverre kan volgens de literatuur succesvol beleid worden overgedragen aan andere regio’s?’*.

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag zal in paragraaf 3.1 worden ingegaan op de noodzaak tot samenwerken en op twee varianten in de publieke netwerkbenadering. In paragraaf 3.2 zal worden ingegaan op de voorwaardelijke condities voor netwerkeffectiviteit. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens netwerkontwikkeling centraal gesteld. Daarnaast wordt in paragraaf 3.4 stilgestaan bij collectieve gedragspatronen die netwerkontwikkeling beïnvloeden. In paragraaf 3.5 wordt de relatie tussen deze gedragspatronen en netwerkontwikkeling uiteengezet, waarna in paragraaf 3.6 knelpunten in de netwerkontwikkeling besproken worden. Ter beantwoording van de tweede deelvraag zal in paragraaf 3.7 aandacht worden besteed aan de beïnvloeding van netwerkontwikkeling door middel van regievoering, waarna in paragraaf 3.8 de verbinding wordt gelegd tussen regievoering en netwerkontwikkeling. In paragraaf 3.9 wordt voor de beantwoording van de derde deelvraag ingegaan op beleidsoverdracht. Tot slot worden in paragraaf 3.10 de onderlinge theoretische verhoudingen gevat in een conceptueel model, wat tevens de basis vormt voor het diagnosekader, zoals uiteengezet in paragraaf 3.11. Het hoofdstuk wordt afgesloten met slotparagraaf 3.12.

| 3.1 Netwerkbenadering

De overheid krijgt te maken met problemen die steeds complexer worden (Keats et al, 2004, p.363; Haveri, 2006, p.34). In de literatuur komt dit terug in begrippen als *‘ongetemde problemen’*, *‘ongestructureerde problemen’* of *‘wicked problems’* (Gerritsen, 2011, p.32). Het gaat dan om fenomenen als werkloosheid, armoede of veiligheid. Daar is niet zomaar één oplossing voor; ze worden gekenmerkt door onzekerheid, onvoorspelbaarheid en een groot aantal betrokkenen belanghebbenden.

Door de toenemende complexiteit kunnen singuliere organisaties geen tegenwicht bieden aan de omvang van problematiek en de hoge eisen die daaruit voortkomen (Teisman, 2005, p.119-123). Omdat van de overheid toch een oplossing wordt verwacht, is het bezien van problematiek vanuit samenwerking met anderen vaak onvermijdelijk. Complexiteit als intrinsieke eigenschap van problematiek leidt dus tot de noodzaak tot samenwerken en netwerkvorming (Kaats & Opheij, 2008, p.52-54; Kenis & Provan, 2008, p.298). De impliciete veronderstelling is dat door het verbinden van organisaties een betere aanpak voor complexe problematiek kan worden geformuleerd.

In deze paragraaf worden twee invalshoeken in de publieke netwerkbenadering uiteengezet: netwerkvorming vanuit beleidnetwerken en samenwerking vanuit programmatische samenwerking. Beide zullen achtereenvolgens worden besproken.

| 3.1.1 Beleidsnetwerken

De publieke netwerkbenadering vindt haar oorsprong in de beleidswetenschappen; vorming en uitvoering van beleid wordt beïnvloed door de interactie tussen organisaties (Klijn, 1997; Kickert et al, 1997). Door onderlinge verbanden tussen organisaties en actoren rondom bepaalde problemen en beleidsprogramma's ontstaan min of meer vaste netwerken; in de literatuur aangeduid als beleidsnetwerken (De Bruijn et al, 1993, p.11).

Beleidsnetwerken bestaan uit meerdere actoren die elkaar nodig hebben voor het behalen van hun doelen, maar relatief onafhankelijk zijn bij het invullen van het eigen gedrag (De Baas, 1995, p.224). Deze wederzijdse afhankelijkheid komt voort uit een beperkte toegang tot beleidsmiddelen (*resources*) als financiële middelen, informatie, kennis, expertise, wettelijke bevoegdheden en legitimiteit (Rhodes, 1988; McGuire, 2006). Om hun individuele doelen te behalen, moeten organisaties toegang krijgen tot beleidsmiddelen die zij zelf niet bezitten. Organisaties zijn daarvoor genoodzaakt de samenwerking met anderen aan te gaan. In een beleidsnetwerk hoeft dus geen sprake te zijn van een gezamenlijke overtuiging of een overkoepelende doelstelling.

Bij gebrek aan een gemeenschappelijke overtuiging wordt de interactie binnen het netwerk gereguleerd door een institutionele context (Klijn & Koppenjan, 2000, p.139). De onderlinge interactie wordt gereguleerd door een netwerkstructuur die wordt gevormd door de deelnemende organisaties, de onderlinge afhankelijkheden en door formele en informele regels, afspraken en patronen. De institutionele context vormt als het ware de spelregels voor het netwerk. Zonder regulering blijkt de totstandkoming van een duurzame samenwerking en daarmee de totstandkoming van beleid weerbarstig.

De wederzijdse afhankelijkheid is van invloed op het intern functioneren van beleidsnetwerken. De interactie binnen beleidsnetwerken wordt gekenmerkt door strategisch gedrag. Dit komt voort uit spanning tussen afhankelijkheid en diversiteit in doelen en belangen (Klijn & Koppenjan, 2000, p.140). Van individuele organisaties mag worden verwacht dat zij binnen het netwerk primair hun eigen doelen nastreven en zich daarom strategisch opstellen ten opzichte van andere actoren. Zo ontstaat een spelsituatie waarin het behalen van een individueel optimaal resultaat spelinzet is (Rhodes, 1981).

Hoe strategisch gedrag zich ontvouwt, is afhankelijk van de soort onderlinge afhankelijkheid (De Bruijn, 2003, p.331-332). In geval van concurrerende afhankelijkheid, waarin partijen elkaar ondanks een wederzijdse afhankelijkheid beconcurreren in het behalen van doelen, mag meer strategisch gedrag worden verwacht dan in het geval van volgtijdelijke (sequentiële) of wederzijds bevorderende (symbiotische) afhankelijkheid. Bij deze laatste twee vormen van afhankelijkheid sluiten de handelingen in tijd op elkaar aan of vullen zij elkaar aan; dat geeft minder motief het spel strategisch te spelen.

Daarnaast wordt het strategisch gedrag gevormd door de institutionele context. Spelregels worden door de spelers naar eigen voordeel geframed en geïnterpreteerd (Klijn, 1996). Dat is niet zonder risico. Doordat actoren zich strategisch opstellen en regels vaak ambigu blijken, kunnen beleidsnetwerken vervallen tot langdurige onderhandelingen, asymmetrische verhoudingen en free rider problemen (Callander & Plott, 2005, p.1493). Daardoor stagneert de samenwerking en het voortbrengen of uitvoeren van beleid.

Het managen van beleidsnetwerken richt zich dan ook primair op het wegnemen van blokkades voor samenwerking (De Bruijn et al, 1993, p.22). Samenhang in deze netwerken kan worden gezien als direct resultaat van samenwerken. Of andersom: *“Het disfunctioneren van de overheid in beleidsnetwerken komt in essentie neer op een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren in dat netwerk.”* (Gerritsen, 2011, p.20). Samenhang ontstaat daarmee vanzelf als men maar voldoende samenwerkt en het spel goed speelt. Hoe hier vanuit netwerkmanagement binnen beleidsnetwerken vorm aan wordt gegeven, zal nader worden besproken in paragraaf 3.2.

Beleidsnetwerken vormen een alternatief sturingsmodel voor de overheid (De Bruijn, 1993, p.20). De twee klassieke sturingsmechanismen, hiërarchie en markt, zijn beperkt in staat samenhang te bieden (Powell, 1990, p.302-304). Hiërarchische organisaties vervallen tot formalisme, vaste sturingslijnen en procedures waardoor de benodigde flexibiliteit niet geboden kan worden. De markt leidt enkel tot kortstondige relaties die niet robuust genoeg zijn voor de aanpak van complexe problematiek. Het beleidsnetwerk, met daarin een duurzaam strategisch spel, lijkt daarvoor een geschiktere oplossing.

| 3.1.2 Programmatische samenwerking

Programmatische samenwerking heeft een andere invalshoek. In deze benadering staat niet het spel, maar de samenhang als resultaat van netwerken centraal. Hierin wordt samenhang dan ook nader gespecificeerd. Programmatische samenwerking is gebaseerd op het leveren van publieke dienstverlening vanuit een overkoepelend doel. Deze focus op publieke dienstverlening is in lijn met de Service Dominant Approach (Osborne et al, 2012, p.136).

De benadering van programmatische samenwerking maakt onderscheid tussen netwerken in vele vormen. Kenmerkend voor organisaties, die deelnemen aan netwerken in de publieke sector, is dat zij zich laten leiden door gezamenlijke doelen in plaats van eigen gewin (Provan et al, 2007, p. 483-485). Programmatische samenwerking duidt op die vorm van netwerken, waarin organisaties zich organiseren rondom activiteitenprogramma’s en zich gezamenlijk richten op het bereiken van maatschappelijke doelen (Van Delden, 2009, p.18).

Van Delden maakt in de definiëring van programmatische samenwerking twee essentiële punten. Allereerst stelt hij een gemeenschappelijk programma of activiteit centraal in de samenwerking binnen het netwerk. Daarmee veronderstelt hij zowel een overkoepelend geheel als een duurzame relatie (Idem, p.19). Wanneer een specifiek programma of probleem ten grondslag ligt aan een netwerk, volgt daar een duidelijke doelstelling uit: het programma uitvoeren of het probleem oplossen. Daarmee gaat programmatische samenwerking voorbij aan de strategische afweging van afzonderlijke organisatiedoelen. Het betreft het collectief conformeren van meerdere organisaties aan een gemeenschappelijk doel.

Ten tweede specificeert Van Delden dat gemeenschappelijke doel: publieke netwerken richten zich bij het verlenen van publieke dienstverlening op brede en maatschappelijke doelen. Netwerken brengen twee vormen van resultaten voort: operationele verbeteringen en maatschappelijk effect (Idem, p.30). De operationele verbeteringen gaan bijvoorbeeld over het verbeteren van de efficiëntie van werkprocessen. Dat kan een waardevol resultaat zijn van samenwerking binnen netwerken, maar staat dit niet centraal bij publieke dienstverlening (Idem, p.32). Efficiënte dienstverlening draagt op zichzelf niet bij aan kwalitatieve en samenhangende dienstverlening en biedt dus geen antwoord op complexe problematiek.

Uiteindelijk is het bereiken van maatschappelijke doelen het bestaansrecht van een publiek netwerk. De onderliggende programmatische doelstelling volgt immers uit het feit dat deze onhaalbaar is voor afzonderlijke organisaties (Kenis & Provan, 2008, p.307). Ook hier is sprake van wederzijdse afhankelijkheid; ze kunnen het simpelweg niet alleen. De prioriteit voor maatschappelijk effect is ook te beargumenteren vanuit de burger: *“Vanuit het perspectief van de ontvanger van dergelijke diensten is de prestatie van het netwerk belangrijker dan de prestatie van de individuele organisatie.”* (Idem, p.296). Dit geldt zeker wanneer wordt meegenomen dat burgers die afhankelijk zijn van samenhangende dienstverlening, veelal zelf niet in staat zijn samenhang aan te brengen tussen diverse vormen van dienstverlening (Provan & Milward, 1995, p.2).

Samenhang zelf is daarmee een kenmerk van dienstverlening. Voor de ontvanger is dit merkbaar in het effect van de dienstverlening, in de vorm van toegevoegde waarde. Dezesamenhang kan alleen maar ontstaan, omdat organisaties in staat zijn hun beleidsmiddelen, werkzaamheden en dienstverlening op een goede manier op elkaar te laten aansluiten. Er ontstaat voor de ontvanger een waardevol *geheel*. Zo draagt bijvoorbeeld een samenhangende preventie in het sociaal domein bij aan een vermindering van het aantal escalaties (Oude Vrielink et al, 2012, p.21). In die zin kan samenhang beter worden gezien als de *outcome* van publieke dienstverlening in netwerken in plaats van directe en concrete *output*.

Hierin zit ook het verschil tussen netwerkbenadering vanuit beleidsnetwerken en programmatische samenwerking. Daar waar beleidsnetwerken uitgaan van strategisch spel en diversiteit in doelen en belangen bij het vormen van beleid, gaat programmatische samenwerking uit van gezamenlijk streven naar samenhangende dienstverlening in de uitvoering van beleid. Het samenwerkingsniveau en -motief verschillen fundamenteel. De kern van beide benaderingen is weergegeven in figuur 3.1.

Beleidsnetwerken	Strategisch gedrag op basis van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat doordat organisaties toegang tot elkaars beleidsmiddelen nodig hebben om hun individuele doelen te behalen. Interactie in het netwerk komt tot stand middels een strategisch spel, gereguleerd door de institutionele context.
Programmatische samenwerking	Publieke organisaties werken gezamenlijk aan een publiek programma. De wederzijdse afhankelijkheid is gebaseerd op het besef dat enkel met het bieden van samenhang een antwoord kan worden geformuleerd op complexe maatschappelijke problematiek.

Figuur 3.1: Essentie benadering vanuit beleidsnetwerken en programmatische samenwerking

De veronderstellingen onder beleidsnetwerken en programmatische samenwerking hoeven elkaar niet uit te sluiten. Zo kan binnen programmatische samenwerking een van de organisaties vanuit eigen belang toch strategisch handelen, in strijd met de gemeenschappelijke doelstelling. Of andersom kan het strategisch spel binnen beleidsnetwerken het collectief nastreven van maatschappelijke doelen als uitkomst hebben.

Voor het duiden van de samenwerking tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM kunnen beide perspectieven van meerwaarde zijn. Echter, gezien de inhoudelijke doelstelling van samenwerking, het leveren van betekenisvolle interventies, zal in dit theoretisch kader programmatische samenwerking centraal worden gesteld. Omdat binnen de samenwerking ook meerdere organisaties worden samengebracht die strategisch gedrag kunnen vertonen, zal het beleidsnetwerkperspectief worden gebruikt als aanvulling op het perspectief van programmatische samenwerking.

| 3.2 Netwerkeffectiviteit

Nu inzicht is verkregen in de samenstelling en het functioneren van samenwerking binnen publieke netwerken kan nader worden ingegaan op het bevorderen van samenhang als resultaat van samenwerken en netwerkvorming. Niet ieder netwerk is in staat samenhang te leveren. De praktijk blijkt weerbarstig. Er zijn condities die verklaren in hoeverre een netwerk slaagt in het produceren van de gewenste outcome. Hieraan wordt gerefereerd met de term netwerkeffectiviteit (Provan & Kenis, 2007, p.229). Vanuit uiteenlopende stromingen in de literatuur is theorie beschikbaar over de effectiviteit van samenwerking en netwerkvorming. De grote hoeveelheid theorie vraagt om ordening en selectie (Kaats & Opheij, 2008, p.35).

In lijn met het perspectief van programmatische samenwerking onderscheidt effectiviteit in publieke netwerkvorming zich van effectiviteit in private netwerken (Van Delden, 2009, p.18). Niet alle theorieën over netwerkeffectiviteit zijn daarom in gelijke mate toepasbaar. Voor het bevorderen van samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM moet daarom worden aangesloten bij theorie over netwerkeffectiviteit binnen publieke netwerken.

Binnen beleidsnetwerken wordt verondersteld dat het verbeteren van de samenwerking leidt tot netwerkeffectiviteit (O'Toole, 1988). Het bevorderen van onderlinge samenwerking wordt aangeduid als netwerkmanagement. Daarin zijn twee stromingen te onderscheiden: procesmanagement en netwerk constitutie (Klijn & Koppenjan, 2000, p.140). Binnen procesmanagement wordt de institutionele context als gegeven beschouwd en wordt geprobeerd daarbinnen de onderlinge interactie te versterken. Het gaat dan om het vormgeven van sociale processen. Netwerk constitutie richt zich op het aanpassen van de institutionele context om van daaruit het strategisch gedrag te beïnvloeden, het betreft een structuuraanpassing (Idem, p.141).

Hoe netwerkmanagement daarbij concreet moet worden ingevuld, is aan discussie onderhevig. Menig auteur heeft op basis van bestaande literatuur een indeling gemaakt van succesfactoren voor samenwerken binnen (beleids)netwerken (Klijn & Koppenjan, 2000, p.141-142). Deze indelingen overlappen deels, maar vullen elkaar ook aan. Een greep uit inventarisaties van succesfactoren voor netwerkeffectiviteit geeft een volgend beeld: *enthousiasme, inhoudelijke overeenstemming, uitvoerders beschikken over een mandaat, balans tussen doelen, draagvlak en urgentiegevoel, vertrouwen, beschikbaarheid, deskundigheid, uitvoeringsgerichte afspraken, arbitrage etc.* (De Bruijn, 2003, p.346-349; Van Steden, 2012, p.62). Veel van deze punten zijn gericht op het aanbrengen van evenwicht tussen actoren. Bereidheid, in staat zijn tot samenwerken en elkaar kunnen vinden op gemeenschappelijke punten spreekt uit al deze succesfactoren.

Het probleem van deze succesfactoren is dat onderzoek naar netwerkeffectiviteit veelal is gericht op het aanbrengen/versterken van samenhang in bestaande netwerken. Uit het contextueel kader blijkt dat tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM sprake is van een netwerk in de beginfase van ontwikkeling. Voor een gerichte analyse van de netwerkeffectiviteit is een ontwikkelingsbenadering daarom van meerwaarde.

De ontwikkelingsbenadering gaat uit van enkele ontwikkelingsstappen die moeten worden doorlopen om een effectief netwerk te creëren (Bouman et al, 1984; Zaalmink et al, 2007; Aalbers et al, 2012; Van Delden, 2009). Een differentiatie naar ontwikkelingsfase leidt tevens tot een differentiatie in succesfactoren. Met andere woorden, in de beginfase van netwerkontwikkeling zijn andere factoren van belang dan in een vergevorderd stadium.

3.3 Netwerkontwikkeling

Een effectief netwerk ontstaat doordat sprake is van een ritmisch, organisch proces waarin het samenspel en vertrouwen van deelnemende organisaties langzaam groeit (Van Delden, 2009, p.201). Dat inzicht is niet nieuw. Eerder wees Sabatier al op een groeiperiode van tien à vijftien jaar als voorwaarde voor netwerkeffectiviteit (Van Delden, 2010, p.7). Door de tijd heen leren organisaties beter op elkaar inspelen en werkzaamheden vervlechten. Succesvolle ontwikkeling leidt tot samenhangende dienstverlening. De metafoor van een groeiend of opgroeiend netwerk ligt voor de hand.

In zijn promotieonderzoek specificeert Van Delden de state of the art literatuur over netwerkontwikkeling en past deze toe op de ontwikkeling van Nederlandse publieke netwerken. Om de ontwikkeling van netwerken nader te kunnen analyseren, heeft Van Delden vijf ontwikkelingsfasen onderscheiden. Het betreft de fasen: *lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren en verbreden en verdiepen* (Van Delden, 2009, p.71). Voor iedere fase geldt dat een ontwikkelingsstap moet worden gezet. Aan empirisch onderzoek zijn resultaatcondities ontleend, die het succesvol doorlopen van de fase verklaren. De fasen zullen afzonderlijk worden besproken. Een overzicht van ontwikkelingsfasen met resultaatcondities is weergegeven in figuur 3.2.

De eerste fase, gezamenlijk lering trekking, heeft betrekking op de start van het netwerk. Vanuit een bestaande samenwerking of reflectie op problematiek volgt de conclusie dat nadere samenwerking geboden is. Op globaal niveau wordt vastgesteld door wie en waartoe moet worden samengewerkt. Succes is afhankelijk van bereidheid en een vruchtbare voedingsbodem. Dat uit zich in urgentiebesef over de noodzaak tot samenwerken, initiatief en regie van de overheid, voldoende aanvullende financiële middelen, een tijdige betrokkenheid en draagvlak vanuit relevante partners (Idem, p.84-87). Zonder deze resultaatcondities is de kans dat een netwerk tot stand komt minimaal.

Hierna volgt de fase waarin gezamenlijk doelen worden bepaald. In deze fase wordt het werkveld van het netwerk verder afgebakend en worden doelen en werkprocessen geconcretiseerd. In lijn met gezamenlijk lering trekken is ook deze fase reflectief en kaderstellend van aard. Vanuit een beleidsdoelstelling moeten dagelijkse werkzaamheden van het netwerk vorm krijgen. De resultaatcondities zijn dan ook gezamenlijke doelbepaling, het effectief ontwerpen van werkprocessen en de bestuurlijke bereidheid om knopen door te hakken (Idem, p.90-93).

De derde fase is het praktisch samenwerken. Zoals de naam doet vermoeden, moet in deze fase worden overgegaan van reflectie naar actie. Uitvoerende medewerkers moeten in staat blijken een gezamenlijke uitvoeringspraktijk te ontwikkelen, uiteraard met ondersteuning vanuit bestuurlijk niveau. De resultaatcondities richten zich dan ook primair op het toenemende aandeel van uitvoerende professionals. De condities betreffen het ontwikkelen van resultaatgericht en praktisch samenspel tussen uitvoerende professionals, teamvorming en input van pioniers (Idem, p.96-99). De input van pioniers zal nader worden besproken in de volgende subparagraaf.

In de vierde fase moet samenwerking binnen het netwerk worden gestructureerd. Dat betekent dat werkprocessen worden gestroomlijnd en de structuur van het netwerk wordt aangescherpt. Het gaat om het verduidelijken van de taakverdeling, de mandatering en de overlegstructuur. Een vrijblijvende samenwerking moet worden voorkomen. De resultaatcondities die bijdragen aan een succesvolle ontwikkeling betreffen het effectiever maken van verantwoordelijkheid- en overlegstructuur, krachtige ketenregie en het hanteren van duidelijke feedback en sancties (Idem, p.102-105).

In de laatste fase moet het netwerk verbreden en verdiepen. Dat betekent dat de deelnemende organisaties in toenemende mate hun individuele werkzaamheden op elkaar moeten laten aansluiten. Dat kan op vele manieren: het harmoniseren van diagnoses, informatie-uitwisseling of de inzet van personeel. Daarnaast kan het samenwerkingsverband op zoek gaan naar nieuwe doelgroepen die kunnen worden geholpen binnen de huidige structuren van het netwerk. De resultaatcondities zijn in deze fase minder concreet dan in de vorige fasen. Het gaat om toenemende vervlechting van werkprocessen en het harmoniseren van organisatieprocessen in de deelnemende organisaties (Idem, p.108-113).

Ontwikkelingsfase	Resultaatcondities
1. Lering trekken	Urgentiebesef Initiatief en regie van de overheid Extra beschikbare middelen Gezamenlijke voorbereiding en draagvlak Tijdig betrekken relevante partners
2. Doelen bepalen	Gezamenlijk bepalen doelen Effectief ontwerpen werkprocessen Bestuurlijke bereidheid tot knopen doorhakken
3. Praktisch samenwerken	Resultaatgericht samenspel uitvoerders Teamvorming Input van pioniers
4. Structureren	Structuur verantwoordelijkheid en overleg Krachtige ketenregie Feedback en sancties
5. Verbreden en verdiepen van de samenwerking	Vervlechting van organisatieprocessen Harmonisering organisatieprocessen

Figuur 3.2: Ontwikkelingsfasen en resultaatcondities (Van Delden, 2009, p. 81-115).

Wanneer de vijf fasen succesvol zijn doorlopen, is de ontwikkeling daarmee nog niet voltooid. De ontwikkeling is cyclisch. De ontwikkelingsstappen uit de vijf fasen keren achtereenvolgens terug. Verbreden en verdiepen sluit zodoende weer aan bij lering trekken.

Hoewel sprake is van een organisch en cyclisch verloop, onderscheidt Van Delden twee harde grenzen in het ontwikkelingsproces (2009, p. 71). Het betreft de overgang tussen doelen bepalen en praktisch samenwerken en de overgang tussen structureren en het verbreden en verdiepen van samenwerking. Bij deze harde grenzen loopt de ontwikkeling van het netwerk extra risico op stagnatie (Van Delden, 2010, p.9). Deze stagnatierisico's zullen nader besproken worden bij de knelpunten voor ontwikkeling in paragraaf 3.5.

Het ontwikkelingsmodel van biedt ruimte voor een genuanceerdere analyse van netwerkeffectiviteit. Door het onderscheiden van diverse ontwikkelingsstadia, ontstaat de mogelijkheid de netwerkeffectiviteit vanaf het begin van netwerkvorming gericht te analyseren. Daarvoor hoeft je geen tien à vijftien jaar te wachten. Het model biedt duidelijkheid over welke condities bepalend zijn voor succesvolle ontwikkeling in een specifieke fase. Het model helpt zodoende focus aan te brengen.

Gezien de geschetste ontwikkeling van de samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM in het beleidskader, mag worden verondersteld dat de netwerkvorming tussen deze partijen zich afspeelt in de eerste drie fasen van het ontwikkelingsmodel. In principe zijn per 1 januari 2015 de drie samenwerkingsverbanden vanuit de nieuwe verantwoordelijkheden operationeel. Dat zou duiden op een prille overgang van plan en reflectie naar actie. Echter, gezien de regionale verschillen kunnen hier nog niet met zekerheid uitspraken over worden gedaan. Verwachtingen ten aanzien van de onderlinge samenhang en de doorwerking hiervan ten aanzien van de operationalisering worden nader toegelicht in paragraaf 3.11.

3.4 Collectieve gedragspatronen

Netwerkontwikkeling volgt uit aanwezige resultaatcondities. Deze resultaatcondities ontstaan alleen niet vanzelf. Het merendeel van de resultaatcondities komt voort uit het gedrag dat de betrokken actoren vertonen: het nemen van initiatief, het samen vaststellen van doelen, het nemen van eigen

initiatief in de praktische samenwerking etc. Een te strikte focus op de resultaatcondities gaat voorbij aan het feit dat netwerkontwikkeling tot stand komt door collectief gedrag (Van Delden, 2009, p.143-144). Een netwerk ontwikkelt zich doordat mensen in staat blijken samen te werken; betrokken actoren zorgen samen voor het ontstaan van resultaatcondities.

Vanuit empirisch onderzoek zijn drie patronen in het collectief gedrag onderscheiden die ieder op een andere manier van invloed zijn op netwerkontwikkeling. Deze collectieve gedragingen richten zich achtereenvolgens op *voorwaarden voor samenwerking, praktische resultaten op korte termijn* en *duurzame resultaten op lange termijn* (Idem, p.175). Collectief gedrag schept tevens voorwaarden en verwachtingen ten aanzien van het gedrag van individuele actoren en draagt zodoende bij aan de institutionele context van het netwerk (Klijn, 1996).

Het is in deze collectieve gedragingen dat de koppeling kan worden gevonden met risico's van strategisch gedrag voor netwerkontwikkeling. Een verbinding kan worden gemaakt tussen de benadering vanuit beleidsnetwerken en programmatische samenwerking zonder afbreuk te doen aan de behoefte te differentieren naar ontwikkelingsfase. De collectieve gedragspatronen worden achtereenvolgens besproken. Het betreft het intentionele gedragspatroon, het activistische gedragspatroon en het verbindende gedragspatroon.

Intentioneel gedragspatroon: voorwaarden voor samenwerking

Het intentionele gedragspatroon is een voorwaarde voor netwerkeffectiviteit. Dit collectief gedrag uit zich in urgentiebesef en samenwerkingsbereidheid op bestuurlijk niveau; hieruit volgen initiatieven vanuit de overheid. In een beleidsdialoog, waarin bestuurders en managers van partners worden betrokken, wordt gezocht naar een gemeenschappelijk oriëntatie en een eerste formulering van doelen en randvoorwaarden (Van Delden, 2009, p.145;176). Dit gedragspatroon is reflectief van aard en moet vanuit bereidheid tot samenwerken leiden tot het in gang zetten van netwerkontwikkeling.

Vanuit het intentionele patroon moet richting worden gegeven aan het netwerk. Daarvoor is focus op gemeenschappelijk ambities noodzakelijk. Wanneer niet alle deelnemers zich achter de gemeenschappelijke doelstelling kunnen scharen, biedt dat ruimte voor strategisch gedrag op lange termijn (Van Steden, 2012, p.62). Aan een gemeenschappelijke doelstelling ligt consensus over te verwachten resultaten ten grondslag, al dan niet opgenomen in een overeenkomst. Het concreet maken van de samenwerking draagt hier aan bij. Duidelijkheid moet ontstaan over de focus en begrenzing van samenwerking, de maatschappelijke effecten die daar uit voortkomen en de globale bijdrage die deelnemende organisaties daarvoor moeten leveren (Van Delden, 2009, p.176-177). Dit alles hangt in grote mate samen met het onderlinge vertrouwen dat alle deelnemers zich inzetten voor de gezamenlijke doelstelling (De Bruijn, 2003, p.347). Om dat te bereiken moet de aanwezigheid en functie van iedere organisatie zijn gelegitimeerd in het geheel (Schruijer & Vasina, 2007, p.213).

Het intentionele collectieve gedrag ligt aan de basis van netwerkontwikkeling. Vanuit reflectie en het scheppen van voorwaarden draagt zij bij aan het functioneren van het netwerk, maar niet direct aan de netwerkeffectiviteit. Een te sterke intentionele impuls, *'plannenmakerij'*, kan ook bijdragen aan stagnatie.

Activistisch gedragspatroon: praktische resultaten op korte termijn

In tegenstelling tot het intentionele gedrag draagt het activistisch gedragspatroon wel direct bij aan netwerkeffectiviteit. Het gaat om daadwerkelijk samenwerken tussen uitvoerende professionals: de samenwerking op de werkvloer. De mate waarin zij in staat blijken problemen aan te pakken, is

doorslaggevend. Een heldere structuur voor het vaststellen van verantwoordelijkheid en overleg draagt hier aan bij (Van Delden, 2009, p.146;177-178).

Het is van belang dat het uitvoeringsteam concreet vorm krijgt. Dat vraagt allereerst om een realistische en uitvoeringsgerichte taakomschrijving (De Bruijn, 2003, p.348). Het behalen van succes op de korte termijn, hoe klein ook, draagt bij aan verdere teamontwikkeling. Op basis van *small wins* wordt vertrouwen bevestigd en verder opgebouwd (Schruijer & Vasina, 2007, p.214). Daarnaast is het noodzakelijk dat uitvoerende professionals beschikken over een mandaat (Van Steden, 2012, p.62). In de uitvoering moeten deze personen namens hun organisatie kunnen spreken, besluiten en handelen. Deskundigheid speelt daarbij een rol; zijn de uitvoerders in staat de samenwerking op te pakken? En kunnen de uitvoerende professionals de verbinding leggen die nodig is voor collectief resultaat? (De Bruijn, 2003, p.348). Om de samenwerking praktisch vorm te kunnen geven, moeten pioniers tot slot voldoende ruimte krijgen. Onder pioniers worden ondernemende personen met durf verstaan. In de dagelijkse samenwerking moeten deze personen ruimte en tijd krijgen om iets van de samenwerking te maken (Van Delden, 2009, p.178).

Het activisme van uitvoerende professionals is een essentieel gedragspatroon. Resultaten op de werkvloer hebben direct effect op de diensten die worden geleverd en dus direct effect op de netwerkeffectiviteit. Daarmee heeft het activistisch patroon directe invloed op het bieden van samenhang.

Verbindend gedragspatroon: duurzame resultaten op lange termijn

In essentie brengt het verbindend gedragspatroon evenwicht in de spanning tussen willen samenwerken enerzijds en streven naar eigen gewin vanuit positie of belang anderzijds: het beperken van strategisch gedrag binnen het netwerk. Partijen moeten bij elkaar worden gebracht door balans in belangen aan te brengen (Van Delden, 2009, p.147;178-179).

Het verbindend gedragspatroon moet bijdragen aan rust. De onderhandelingen die met het ontstaan van netwerken zijn gemoeid, moeten goed worden afgerond. De pijnpunten die overblijven, moet men wegmasseren. Actoren moeten daarbij constructief en creatief leren omgaan met diversiteit in het netwerk (Schruijer & Vasina, 2007, p.214). Door belangen helder te krijgen, kan worden gewerkt aan een gemeenschappelijke oplossing en kunnen de organisaties zich met de normatieve verschillen verzoenen (Van Steven, 2012, p.62). Daarnaast moet worden gestreefd naar een duurzame belangenregulatie. Door de ontwikkeling van het netwerk kunnen steeds opnieuw belangen in het geding komen. Het is noodzakelijk dat conflicten kunnen worden opgelost en individuele organisaties kunnen worden aangesproken op hun bijdrage. Een gemandateerde arbitrage biedt hiervoor een oplossing (De Bruijn, 2003). En ook hier speelt vertrouwen tussen deelnemende organisaties een belangrijke rol.

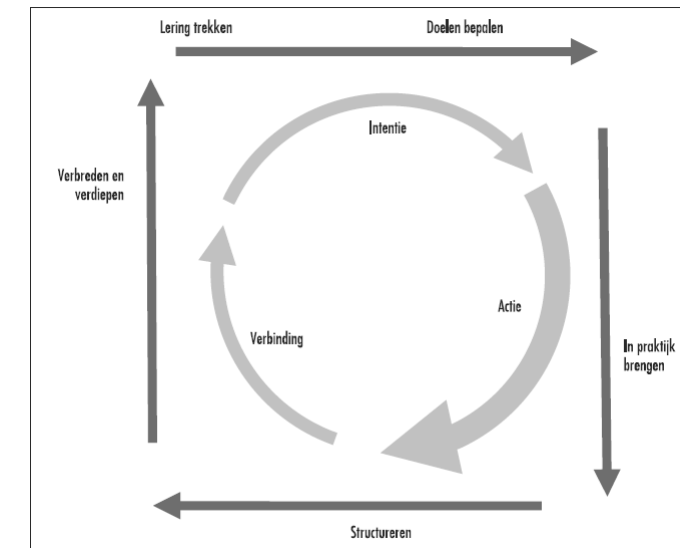
Het verbinden van organisaties en personen leidt op zichzelf niet tot netwerkeffectiviteit maar het zorgt voor rust en geeft ruimte voor voldoende ontwikkeling en het komen tot netwerkeffectiviteit (Van Delden, 2009, p.179).

3.5 Collectieve gedragspatronen in relatie tot netwerkontwikkeling

De juiste patronen in het collectieve gedrag dragen bij aan de netwerkontwikkeling. De drie patronen uiten zich ieder op een ander niveau in het netwerk. Op strategisch niveau leidt het intentioneel patroon tot reflectie en consensus over concrete doelstellingen. Op tactisch niveau draagt het verbindend patroon bij aan relationele ontwikkeling en afstemming tussen de organisaties. Op

operationeel niveau waarborgt het activistische patroon voor pragmatisme en een functionerend uitvoeringsteam met een realistische taakopdracht.

Het zijn de betrokken actoren die samen zorgen voor het ontstaan van het merendeel van de resultaatcondities (Van Delden, 2009, p.154). Doordat specifieke gedragspatronen gekoppeld zijn aan specifieke resultaatcondities blijkt tevens sprake van een overkoepelend patroon ten aanzien van de ontwikkelingsfasen. In figuur 3.3 is de verhouding tussen gedragspatronen en ontwikkelingsfasen schematisch weergegeven.



Figuur 3.3: Ontwikkelingscyclus voortgestuurd door collectieve gedragspatronen (Van Delden, 2010, p.12).

Het intentioneel gedragspatroon is voornamelijk van invloed in de reflecterende fasen lering trekken en doelen bepalen. Hier is dan ook het bestuurlijk niveau dominant. Bij de overgang van doelen bepalen en in de praktijk brengen, is het activistisch gedragspatroon en daarmee een dominantie vanuit operationeel niveau doorslaggevend. Deze impuls verzorgt de overgang van denken naar doen. In de fase van structureren komt de overgang van actie naar verbinding terug, hierbij is vooral het tactisch niveau betrokken. Gedurende de gehele ontwikkelingscyclus zijn alle drie de gedragspatronen relevant maar kennen ze in specifieke fasen een andere mate van beïnvloeding.

De gedragspatronen leveren zodoende een essentiële bijdrage aan netwerkontwikkeling en daarmee direct of indirect aan netwerkeffectiviteit. De patronen staan dan ook niet los van elkaar. Er is sprake van wederzijdse beïnvloeding en wederzijdse versterking (Van Delden, 2010, p.11). Toch is de invloed van het activistische gedrag op netwerkeffectiviteit aanzienlijk groter. Zoals aangegeven houdt dit verband met het meer directe effect op de dienstverlening. Wanneer dit patroon onvoldoende ruimte krijgt, heeft dit directe negatieve gevolgen voor de netwerkeffectiviteit.

3.6 Knelpunten in netwerkontwikkeling

Netwerkontwikkeling is niet alleen afhankelijk van resultaatcondities en het juiste collectieve gedrag. Wanneer het netwerk door interne of externe factoren onvoldoende in staat is te blijven ontwikkelen, gaat dit ten koste van de netwerkeffectiviteit. Specifiek worden daarnaast door Van Delden twee vormen van knelpunten onderscheiden. Allereerst loopt de netwerkontwikkeling op twee punten in de ontwikkelingscyclus vergroot risico te stagneren. Daarnaast is een aantal voorwaardelijke omgevingsfactoren in staat de netwerkontwikkeling van buitenaf te blokkeren. Beide zullen achtereenvolgens uiteen worden gezet.

Stagnatierisico's

Stagnatierisico in de ontwikkelingscyclus is groot op twee punten. In beide gevallen betreft het een overgang van ontwikkelingsfase. Deze vergrote stagnatierisico's komen voort uit de complexiteit van problematiek: uit onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Organisaties hebben de neiging naast te willen samenwerken ook het eigenbelang na te streven en dus strategisch gedrag te vertonen (Klijn & Koppenjan, 2000, p.140). Dat uit zich in bijvoorbeeld voorzichtigheid en onderhandelingsgedrag. Raak ik bijvoorbeeld mijn taken niet kwijt en heb ik nog voldoende invloed op de kwaliteit? De vergrote stagnatierisico's doen zich voor bij de overgang van doelen bepalen naar in de praktijk brengen en bij de overgang van structureren naar verbreden en verdiepen. In het eerste geval leidt stagnatie tot schijnsamenwerking, in het tweede geval tot eilandsamenwerking (Van Delden, 2010, p.13).

Schijnsamenwerking ontstaat wanneer geen adequate invulling wordt gegeven aan de overgang van denken naar doen. Vanuit intentie zijn bestuurders in staat het globaal eens te worden over de samenwerking. De afspraken geven alleen te weinig richting en sturing voor de uitvoeringspraktijk. De uitvoerende professionals blijven in de praktijk langs elkaar heen werken. Het intentioneel gedragspatroon domineert over het activistisch gedragspatroon (Van Delden, 2009, p.196). Doordat de samenwerking niet wordt geconcretiseerd, is sprake van een samenwerking op papier, een schijnsamenwerking. Dit kwam bijvoorbeeld terug bij Justitie in de Buurt waarbij de overheid inzette op een integrale aanpak, maar medewerkers van het OM simpelweg wegbleven (Van Delden, 2010, p.14).

In geval van eilandsamenwerking werken uitvoerende teams juist wel goed samen. Het activistisch gedragspatroon komt tot zijn recht. Hier ontstaat stagnatie omdat niet uitvoerders maar de organisaties onvoldoende bereid zijn te integreren. Het ontbreekt aan verbinding. Organisaties schieten in een reflex van onderhandeling. Het gebrek aan organisatorische integratie remt de praktische samenwerking op de werkvloer (Van Delden, 2009, p.158).

In beide gevallen van vergroot stagnatierisico gaat het om verstoord evenwicht in de gedragspatronen. Het is aan de deelnemende organisaties in het netwerk en de coördinerende partijen om hier op een goede manier invulling aan te geven. Stagnatierisico's vormen mogelijke knelpunten, maar zijn niet onvermijdelijk.

Voorwaardelijke omgevingsfactoren

Naast de factoren die kunnen leiden tot stagnatie in de ontwikkeling zijn er factoren die los van ontwikkelingsfase een negatief effect hebben op netwerkontwikkeling (Van Delden, 2009, p.116). Het gaat daarbij om fundamentele eigenschappen van het netwerk of van deelnemende organisaties. Ook deze factoren belemmeren de programmatische samenwerking en geven aanleiding tot strategisch gedrag.

Remmende voorwaardelijke omgevingsfactoren:

- Diepere verschillen tussen organisaties
- Gescheiden beleids- en bekostigingsregimes
- Structurele bekostiging van samenwerking
- Ontbreken behandelcapaciteit instellingen

Diepere verschillen tussen organisaties duiden op structurele verschillen in kenmerken van organisaties: taakstelling, methodiek en cultuur, maar bijvoorbeeld ook taakopvatting. Grote, structurele verschillen vormen een direct risico voor netwerkeffectiviteit. Wanneer methodieken niet op elkaar aansluiten of communicatie stagneert wegens cultuurverschillen, gaat dit ten koste van de samenwerking. Globale samenwerking is dan wel mogelijk, maar verdieping en verankering blijven uit (Van Delden, 2009, p.116-117).

Gescheiden beleids- en bekostigingsregimes grenzen aan de diepe verschillen tussen organisaties. Bij gescheiden beleids- en bekostigingsregimes gaat het om systemen waarbinnen organisaties zelf moeten functioneren. Feit is dat organisaties vaak ook zelf worden aangestuurd. En dat kan de samenwerking bijten. Het gaat dan om bijvoorbeeld voorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om subsidies te ontvangen of kwaliteitseisen gesteld door toezichthouders (Idem, p.117). Dan kan een organisatie of uitvoerder wel willen samenwerken, maar blokkerende regimes functioneren als een sterk beperkende factor.

Structurele bekostiging van de samenwerking betreft de mate waarin deelnemende partijen er in slagen de samenwerking op lange termijn te financieren. Dit hangt niet vast aan één van de ontwikkelingsfasen. In de praktijk blijkt dit een veel voorkomende blokkerende factor (Idem, p.117).

Het ontbreken van behandelcapaciteit bij instellingen gaat tot slot over de speelruimte van deelnemende organisaties. Hoeveel middelen en personen zijn beschikbaar om extra dienstverlening te leveren en te participeren in het netwerk? De oorzaak achter gebrek aan capaciteit kan zowel extern, *er is niet meer capaciteit*, als intern, *daar liggen niet onze prioriteiten*, gevonden worden (Idem, p.117).

Deze voorwaardelijke omgevingsfactoren zijn deels een gegeven. Als netwerkpartij ben je afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. Anderzijds is beïnvloeding vanuit de collectieve gedragspatronen mogelijk. Een sterk intentioneel en verbindend gedragspatroon kan bijdragen aan het regelen van structurele financiering. Een sterk activistisch patroon kan bijdragen aan het overbruggen van culturele verschillen. In de praktijk zal per situatie moeten blijken in hoeverre netwerkpartijen slagen in het wegnemen van remmende voorwaardelijke omgevingsfactoren.

3.7 Regievoering

De uit complexiteit voortkomende netwerkvorming neemt in toenemende mate de beleidsvoering- en -uitvoeringstaak over. De overheid verhoudt zich daarbij steeds meer als gelijkwaardige partner. Toch kan de verticale, hiërarchische relatie niet achterwege worden gelaten. De overheid behoudt specifieke verantwoordelijkheden; bijvoorbeeld het verschaffen van democratische legitimiteit. Daaruit volgt de noodzaak tot sturing, tot het voeren van regie (Hill & Lynn, 2005, p.35). Ook in de samenhang tussen wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM kan de regiefunctie van gemeenten niet worden gepasseerd. Maar wat is regievoering en hoe kan de gemeente de samenhang als resultaat van netwerkeffectiviteit bevorderen vanuit haar regierol?

Regievoering is een begrip dat zowel in de praktijk als literatuur vaak terugkomt. In de literatuur wordt het echter veelzijdig gedefinieerd (Span et al, 2009, p.93-96). In een analyse van de diverse begripsdefinities komt een aantal factoren duidelijk naar voren. Regievoering gaat om sturen, monitoren, afstemmen en het scheppen van randvoorwaarden binnen een netwerk met veel actoren, waarin wordt samengewerkt vanuit wederzijdse afhankelijkheid aan het bereiken van doelen. Centraal in regievoering staat de positie van de overheid ten opzichte van andere partijen.

De manier van verhouden loopt uiteen van directief tot nevengeschikt en van aansturend tot afstemmend (Idem, p.96-99).

Daarbij moet vooraf onderscheid worden gemaakt tussen regievoering op diverse niveaus. In en rondom sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM kan onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke regie, procesregie en casusregie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013c, p.2). Het is niet nodig om als gemeente de gehele regie te voeren. Het kan verstandig zijn de dagelijkse regie – procesregie en casusregie - over te laten aan een andere partij of het netwerk als geheel (Beurskens & Korsten, n.d., p.9). Andere partijen hebben wellicht een betere positie om deze vorm van regie te voeren. Beslissingen daartoe kunnen verschillen per regieniveau. Enkel de bestuurlijke regie kan niet worden gedelegeerd; daarom zal in dit hoofdstuk primair worden gekeken naar bestuurlijke regie vanuit de gemeente.

3.7.1 Beslissingsmacht en doorzettingsmacht

Ten aanzien van de invloed van regie vanuit gemeenten op de effectiviteit van netwerken is weinig empirisch onderzoek gedaan (Broekhuizen, 2010, p.22). Wel stuurt de Rijksoverheid al een langere periode aan op het versterken van de lokale regierol (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006, p.7). De mate waarin en de wijze waarop een gemeente regie kan voeren, is afhankelijk van een aantal factoren. De theorie van Pröpper en collega’s biedt hierin meer inzicht.

Regievoering wordt door deze auteurs gedefinieerd als: *“Bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelstelling en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat”* (Pröpper et al, 2004, p.13). De definitie van Pröpper biedt ruimte voor zowel horizontale als verticale elementen en is toepasbaar op zowel beleidsvorming als -uitvoering (Beurskens & Korsten, n.d., p.8).

Pröpper c.s. onderscheiden vier regisseursrollen (2004, p.15-16). De vier categorieën variëren op wel of geen eigen script en op wel of geen doorzettingsmacht. Het eigen script heeft betrekking op de mate waarin de gemeente inhoudelijke beslissingsmacht heeft, bijvoorbeeld door het opstellen van een beleidsplan. De doorzettingsmacht gaat over de mate waarin de gemeente haar wil aan andere partijen kan opleggen (Pröpper, 2004, p.12). Uit deze verdeling komen vier regisseurstypen, zoals hieronder weergegeven in figuur 3.4.

	Eigen script: ja	Eigen script: nee
Doorzettingsmacht: ja	1. Beheersingsgerichte regisseur	2. Uitvoeringsgerichte regisseur
Doorzettingsmacht: nee	3. Visionaire regisseur	4. Faciliterende regisseur

Figuur 3.4: Regietypen (Pröpper et al, 2004, p.12).

De regierol van gemeenten varieert op beslissingsmacht en doorzettingsmacht; afhankelijk van deze variabelen varieert haar mate van invloed. Zo kan een gemeente zonder doorzettingsmacht geen effectieve regievoering afdwingen. Pröpper c.s. tonen echter aan dat ook zonder doorzettingsmacht effectieve regievoering mogelijk is, mits de gemeente slaagt om andere partijen te enthousiasmeren en samen te brengen; dit vraagt van de gemeente een andere regiestijl.

3.7.2 Regiestijlen

Regievoering hangt dus samen met sturing geven en afstemmen binnen een bepaalde speelruimte. In alle gevallen moeten gemeenten bepalen hoe ze zich verhouden tot andere partijen. Keuzes

kunnen uiteenlopen van directief tot nevengeschikt en van aansturend tot afstemmend. Binnen de bandbreedte aan mogelijkheden onderscheiden Span c.s. drie regiestijlen (2009, p.98-99).

De meest sturende vorm van regievoering is opdrachtgeverschap. Hierbij is sprake van een duidelijke hiërarchische relatie. Deze regiestijl komt overeen met de variabelen eigen script en doorzettingsmacht. Sterk initiatief kenmerkt deze stijl van regievoering. Het is de overheid die doelen stelt, opdracht geeft, betrokken is bij de operationalisering daarvan in afspraken en vorm geeft aan monitoring en verantwoording.

De tweede regiestijl is gelijkwaardiger: het coproduceren. De overheid verhoudt zich tot de deelnemende organisaties als partner. Dat betekent dat interactie de drijfveer is voor de verhouding tussen netwerk en regisseur. Ook hier is sprake van een afhankelijkheidsrelatie maar in tegenstelling tot bij het opdrachtgeverschap is deze informeel. De gemeente baseert haar rol hierbij niet op hiërarchie, maar werkt samen met organisaties aan netwerkontwikkeling. Het visionaire regietype uit het model van Pröpper past binnen deze regiestijl.

Tot slot kan de gemeente haar toevlucht nemen tot faciliterende regievoering. In dat geval is zij dienstbaar. Het is aan deelnemende organisaties om het netwerk vorm te geven, de gemeente draagt hiervoor geen verantwoordelijkheid. De gemeente ondersteunt slechts het initiatief. Dit komt overeen met de rol van faciliterende regisseur uit het model van Pröpper.

Deze indeling in regiestijlen van Span c.s. komt in grote mate overeen met het regietypenmodel van Pröpper. Enkel de uitvoeringsgerichte regisseur komt in de regiestijlen van Span c.s. niet terug. In dit onderzoek zullen beide indelingen gezamenlijk worden meegenomen. Het weglaten van de uitvoeringsgerichte regisseur is te verantwoorden vanuit het mandaat van gemeenten op beide domeinen; van uitvoeringsgerichte regie is in dit geval geen sprake.

3.8 Regie op netwerkontwikkeling

Gemeenten behouden, ook in horizontale netwerken, een specifieke verantwoordelijkheid. De daaruit voortkomende regierol kan veelzijdig worden ingevuld, maar in alle gevallen gaat het om sturing en richting geven. De vraag is hoe de gemeente vanuit haar regierol een bijdrage kan leveren aan netwerkontwikkeling en daarmee aan samenhang in publieke dienstverlening.

In het netwerkontwikkelingsmodel wordt in twee fasen concreet verwezen naar regievoering vanuit gemeenten. Het betreft initiatief en regie van gemeenten in de eerste fase, lering trekken, en bestuurlijke bereidheid knopen door te hakken in de tweede fase doelen bepalen. Dat betekent echter niet dat de regierol van gemeenten zich enkel tot deze fasen en deze resultaatcondities beperkt. De verschillende regiestijlen sluiten ieder op een eigen wijze aan op een ander collectief gedragspatroon achter de algemene netwerkontwikkeling. Dit is weergegeven in figuur 3.5.

Collectieve gedragspatronen	Invulling regierol
Intentioneel patroon	Veel invloed (<i>Opdrachtgevend</i>) Initiatief nemen Richting geven
Activistisch patroon	Weinig invloed (<i>Faciliterend</i>) Kracht zit in loslaten Garanderen randvoorwaarden
Verbindend patroon	Gemiddelde invloed (<i>Coproducerend</i>) Ketenregie Verbinden

Figuur 3.5: Verhouding collectieve gedragspatronen binnen netwerkontwikkeling ten opzichte van de invulling regierol.

Veronderstelling bij het koppelen van regiestijl aan gedragspatronen is dat een gemeente kan variëren met de invulling van haar regierol. Daarbij hoort beschikking over zowel doorzettingsmacht als beslissingsmacht. Een gemeente kan in dat geval altijd besluiten een stapje terug te doen, bijvoorbeeld door de rol van visionaire regisseur aan te nemen. Door te variëren in regiestijl kan een gemeente aansluiting zoeken bij de uiteenlopende eisen aan overheidsregie in de verschillende ontwikkelingsfasen en meer specifiek de gedragspatronen.

Binnen het intentioneel gedragspatroon past een grote invloed van de gemeente als regisseur. De voorwaarde tot netwerkvorming is overheidsinitiatief. Er is behoefte aan richting. De gemeente kan vanuit opdrachtgeverschap sturing geven aan het vaststellen van doelen en het concreet maken hiervan. Vanuit de regiestijl van opdrachtgeverschap kan de overheid partijen bewegen deel te nemen aan het netwerk en bij te dragen aan consensusvorming.

In het netwerkontwikkelingsmodel is een van de grote stagnatierisico's het onderdrukken van het activistische gedragspatroon. Waar de overheid in de eerste fasen nadrukkelijk haar stempel als regisseur op het proces moet drukken, moet zij het netwerk en uitvoerende professionals op tijd ruimte bieden een eigen uitvoeringspraktijk te ontwikkelen. Daarbij past een bescheiden invulling van de regierol. Met het waarborgen van noodzakelijke randvoorwaarden en dienstbaarheid geeft de gemeente vanuit de faciliterende regiestijl hier passend vormaan.

Tot slot moet vanuit het verbindend gedragspatroon worden gekomen tot rust en verbinding. Met de coproducerende regiestijl stelt de gemeente zich op als gelijkwaardige partner. Via een interactief proces wordt gezocht naar overeenstemming. Deze regiestijl geeft de gemeente bij uitstek de rol van verbinder.

Kortom, de gemeente moet vanuit haar regierol balanceren. Verschillende fasen in de netwerkontwikkeling vragen om een andere dominante gedragsimpuls en dus om een andere regiestijl. Daarbij is het van belang dat de gemeente toegang heeft tot alle drie de stijlen en dus ook aan de algemene voorwaarden voor effectieve regievoering: een centrale positie in het netwerk, een goede informatiepositie en doorzettingsmacht. De gemeente zal op basis van eigen inschattingen van de netwerkontwikkeling met haar regiestijl moeten variëren van sturend en opdrachtgevend tot dienstbaar en faciliterend.

| 3.9 Beleidsoverdracht

Overheden leren van elkaar; zij kunnen beleid van elkaar overnemen (Dolowitz & Marsh, 1996, p.343). Het overdragen van beleid (*policy transfer*) betreft het beïnvloeden van nieuw beleid door bestaand beleid, het ligt echter genuanceerder dan het simpelweg kopiëren van een totaalpakket. Beleidsoverdracht kan betrekking hebben op beleidsdoelen, beleidsinhoud, specifieke instrumenten, programma's, en instituties - *harde overdracht* - maar ook op ideeën, assumpties, een specifieke houding of een te vermijden valkuil - *zachte overdracht* (Dolowitz & Marsh, 2000, p.12).

Ook hoeven losse beleidsonderdelen niet volledig worden overgenomen. Naast kopiëren - een complete overdracht - behoren emulatie - het overnemen van de assumpties achter het beleid -, combinaties van beide en inspiratie tot de mogelijkheden (Rose, 1993; Dolowitz & Marsh, 2000, p.13). Wat precies wordt overgenomen en in welke mate is afhankelijk van factoren als in welke fase het beleidsproces zich bevindt en in hoeverre sprake is van vrijwillige of gedwongen beleidsoverdracht.

In de literatuur over beleidsoverdracht worden diverse frameworks aangeleverd om beleidsoverdracht te analyseren (Benson & Jordan, 2011, p.370). Voor dit onderzoek is van belang welke factoren bepalen wanneer beleidsoverdracht succesvol verloopt: het overdragen van beleid leidt niet altijd tot succesvolle uitkomsten. Dolowitz en Marsh stellen op basis van eigen onderzoek

dat minstens drie redenen verklaren waarom beleidsoverdracht kan mislukken (2000, p.17). Allereerst de *ongeïnformeerde overdracht*; voor succesvolle overdracht is kennis van het beleid en de specifieke werking ervan een voorwaarde. Daarnaast *incomplete overdracht*; op basis van adequate informatie moet worden vastgesteld welke cruciale onderdelen in het beleid bijdragen aan succes. Wanneer deze achterwege worden gelaten, wordt het effect van het beleid teniet gedaan. Tot slot *ongepaste overdracht*; bij het overnemen van beleid moet goed worden gekeken in hoeverre beleid aansluit bij de economische, sociologische, politicologische en ideologische context.

Voor deze thesis is de vraag relevant in hoeverre succesvol beleid uit één casus kan worden overgedragen. Bij het overnemen van een best practice loopt men het risico op zowel ongeïnformeerde overdracht, incomplete overdracht als ongepaste beleidsoverdracht (Dolowitz & Marsh, 2000, p.10). Dit is een risico wat voornamelijk wordt gezien wanneer een externe beleidsexpert (bijvoorbeeld een consultant) het beleid uit een best practice overneemt en elders uitrolt.

Bulkeley bepleit dat een best practice niet direct aan nieuw beleid bijdraagt doordat technische kennis wordt overgenomen, maar dat het gebruik van een best practice moet worden gezien als discursief proces. Het is niet alleen nieuwe kennis die wordt opgedaan; de aard en de interpretatie van het probleem worden ter discussie gesteld en gereframed (2006, p.1029). Een best practice is van invloed omdat het de denkwijze verandert.

Deze benaderingslutaan bij de auteurs die beleidsoverdracht bezien vanuit een leerbenadering (James & Lodge, 2003, p.188; Wolman & Page, 2002, p.477). Deze benadering gaat niet uit van overname van beleid, maar van extern beleid als input voor het eigen leerproces. Lessen uit succesvol beleid worden het beste overgenomen wanneer sprake is van adequate informatiedeling (2002, p.497). Vooral via informele contacten komt de informatiedeling tot zijn recht. Dit informele contact kan plaatsvinden binnen een formele context, bijvoorbeeld binnen een netwerk of een overkoepelend orgaan.

Bij het overnemen van de successen van een best practice moet nauwkeurig worden gekeken naar de mate waarin beleid wordt overgedragen. De zachte overdrachtsmethoden sluiten beter aan bij de discursieve benadering en de leerbenadering. Het is dan niet direct van belang hoe het beleid technisch is opgebouwd, maar waarom het in een specifieke context leidt tot een gewenste uitkomst.

| 3.10 Conceptueel model

De noodzaak tot samenwerken volgt uit de aard van complexe problematiek. Complexiteit als intrinsieke eigenschap vereist een samenhangende benadering die door singuliere organisaties niet kan worden geboden. Deze samenhang kan enkel worden geboden vanuit netwerkvorming. Dit sluit tevens aan bij een bredere ontwikkeling waarin de overheid steeds vaker vanuit netwerken haar publieke dienstverlening organiseert.

Het doel van samenwerken binnen netwerken is het leveren van samenhang als maatschappelijk effect. De samenwerking is dan georganiseerd rondom een beleidsprogramma of -probleem. De deelnemende organisaties zijn wederzijds afhankelijk voor het construeren van een samenhangend geheel. Daarbij moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen samenhang als maatschappelijke outcome en operationele verbetering als output van samenwerking.

Samenhang als maatschappelijke outcome is nog geen vanzelfsprekend gevolg van samenwerking binnen netwerken. Daarvoor moet nader worden gekeken naar verklarende condities. Aan de basis van de gedifferentieerde netwerkbenadering staat het concept van

netwerk als ontwikkelend geheel. Netwerkvorming leidt tot samenhang vanuit het doorlopen van ontwikkelingsfasen. Iedere ontwikkelingsstap kan worden gezet vanuit de aanwezigheid van diverse resultaatcondities. Deze causaliteit van resultaatcondities naar netwerkontwikkeling, via netwerkeffectiviteit naar samenhangende dienstverlening is de veronderstelling onderliggend aan het conceptueel model. Deze basis is weergegeven in Figuur 3.6.

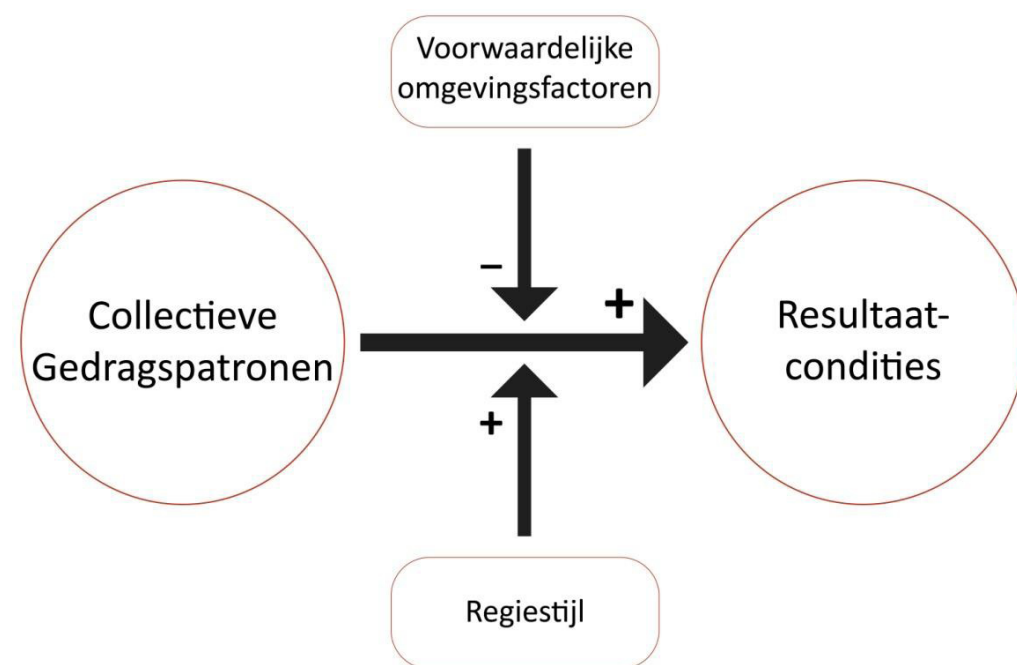
Resultaatcondities → Netwerkontwikkeling → Netwerkeffectiviteit → Samenhangende dienstverlening

Figuur 3.6: Causale veronderstelling conceptueel model.

Netwerkontwikkeling staat niet op zichzelf. Het ontwikkelingsproces wordt voortgestuwd door collectief gedrag. Op basis van empirisch onderzoek zijn in het collectief gedrag drie categorieën onderscheiden, allereerst het intentioneel patroon als voorwaarde voor samenwerking, daaropvolgend het activistisch patroon gericht op praktische resultaten op korte termijn en tot slot het verbindend patroon gericht op duurzame resultaten op lange termijn. Een juiste verhouding in het collectief gedrag voorkomt stagnatierisico's en brengt de passende resultaatcondities voort.

Dit proces wordt beïnvloedt door regievoering. Gemeenten hebben een stimulerende rol in de netwerkontwikkeling. Afhankelijk van de ontwikkelingsfase moeten gemeenten hun regiestijl aanpassen. Het laten aansluiten van de regiestijl draagt bij aan evenwicht in de collectieve gedragspatronen. Zodoende versterkt een passende regiestijl het beïnvloeden van resultaatfactoren vanuit collectief gedrag.

Tot slot hebben remmende omgevingsfactoren een beperkende invloed op het ontwikkelingsproces. Deze omgevingsfactoren belemmeren het voortbrengen van resultaatcondities uit collectief gedrag. Zo kan een gebrek aan capaciteit het voortbrengen van resultaten in de praktische samenwerking belemmeren. Het gehele conceptuele model is weergegeven in figuur 3.7.



Figuur 3.7: Conceptueel model.

3.11 Diagnosemodel

De kracht van het conceptueel model is de mogelijkheid tot differentiatie naar ontwikkelingsfase. Afhankelijk van het ontwikkelingsstadium zijn andere resultaatcondities doorslaggevend en draagt een passende samenstelling van collectieve gedragspatronen bij aan het zetten van de vereiste ontwikkelingsstap. Zodoende ontstaat de mogelijkheid netwerkontwikkeling vanaf een vroeg stadium te analyseren. Het is gezien de reikwijdte van het conceptueel model lastig het gehele model te operationaliseren. Vanuit de geschetste ontwikkeling in het beleidskader is dat ook niet nodig. In deze paragraaf zal het conceptueel model worden ingekaderd teneinde een diagnosekader te construeren dat is toegespitst op de analyse van de samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM.

Voor het analyseren van samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM moet worden stilgestaan bij het vaststellen van 'het netwerk' als unit of analyses. Alle drie de samenwerkingsverbanden zijn op zichzelf netwerkverbanden. Overkoepelend vindt netwerkvorming plaats tussen netwerkverbanden waarbij individuele organisaties in meer dan één netwerk plaats kunnen nemen. Overlap van deelnemende organisaties is mogelijk. Daarom kan ook niet gesproken worden van één zuiver netwerk met drie losstaande actoren. Sprake is van een ketenoverstijgend netwerk, bestaande uit drie onderling overlappende netwerkverbanden.

Samenwerken uit zich in het doorstromen van casuïstiek, in het bespreken en wederzijds informeren. Het resultaat van samenwerking is publieke dienstverlening van waaruit de gewenste samenhang als outcome dient te volgen. Dit krijgt vorm in de betekenisvolle interventies.

Om de samenhang tussen sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM gericht te analyseren, kan het model in de operationalisatie worden afgebakend. Zoals in het beleidskader weergegeven, is er sprake van een prille ontwikkeling. Verondersteld mag worden dat de netwerkontwikkeling zich in één van de eerste drie fasen bevindt. In een conservatief scenario zijn gemeenten en andere partijen nog bezig met lering trekken en doelen bepalen. In dat geval loopt de gemeente achter op de ontwikkelingen, volgend op decentralisaties in het sociaal domein. In een optimistisch scenario is de vernieuwde samenwerking operationeel sinds 1 januari 2015. In dat geval zou sprake zijn van een prille overgang van doelen bepalen naar in de praktijk brengen.

Door de operationalisatie te beperken tot de eerste drie fasen, worden vanzelfsprekend de fasen *structureren* en *verbreden en verdiepen* achterwege gelaten. Het is onwaarschijnlijk dat de netwerkontwikkeling zich al in deze stadia bevindt. Daarmee wordt ook de invloed van de collectieve gedragspatronen ingekaderd. In de eerste twee fasen is het intentioneel gedragspatroon van doorslaggevend belang. In de overgang tussen doelen bepalen en in de praktijk brengen, doet zich het eerste stagnatierisico voor; het risico van schijnsamenwerking. Op dit scharnierpunt in de netwerkontwikkeling is het van belang vanuit het intentioneel gedragspatroon ruimte te laten aan het activistisch gedragspatroon om daarmee ruimte te geven aan het ontwikkelen van een uitvoeringspraktijk op de werkvloer.

Vanuit het conceptueel model kan een gericht diagnosemodel worden geconstrueerd op basis van vijf evaluatiecategorieën. Deze categorieën zullen worden geoperationaliseerd in het methodologisch kader en bieden de basis voor de dataverzameling en –analyse. Gekozen is om de evaluatiecriteria hier weer te geven in de vorm van een evaluatievraag, ontleend aan het conceptueel model.

1. *In welke fase zit de netwerkontwikkeling en mag op basis van resultaatcondities een ontwikkelingsstap worden verwacht?* Feitelijk moet worden vastgesteld in welke fase van netwerkontwikkeling sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM zich bevinden. Door daarbij te kijken naar de aanwezigheid van de benodigde resultaatfactoren, behorende bij de volgende ontwikkelingsfase, kan een uitspraak worden gedaan over de aanwezigheid van voorwaardelijke randvoorwaarden voor verdere netwerkontwikkeling.
2. *Hoe verhouden de collectieve gedragspatronen zich in de netwerkontwikkeling en in hoeverre leveren deze een bijdrage aan de te nemen ontwikkelingsstap?* Uit het conceptueel model volgt dat niet enkel resultaatcondities doorslaggevend zijn. Voor beide gemeenten moeten de gedragspatronen in kaart worden gebracht. Vooral het intentioneel en activistisch gedragspatroon zijn van belang. De onderlinge verhouding tussen de gedragspatronen moet aansluiten bij het exacte ontwikkelstadium.
3. *In hoeverre worden stagnatierisico's vermeden?* Het voornaamste stagnatierisico is zoals aangegeven schijnsamenwerking. Vast moet worden gesteld of, mits ze zich al in deze fase begeven, uitvoerende professionals vanuit het activistisch patroon voldoende ruimte krijgen om een eigen uitvoeringspraktijk te construeren.
4. *In hoeverre is sprake van blokkerende omgevingsfactoren?* De vier blokkerende, voorwaardelijke omgevingsfactoren vormen een dreiging voor netwerkontwikkeling. Vast moet worden gesteld in hoeverre de omgevingsfactoren aanwezig zijn.
5. *In hoeverre geeft de overheid op een passende wijze vorm aan haar regierol?* Tot slot moet voor beide gemeenten worden bepaald of de gemeenten de juiste, passende regiestijl hanteren en in hoeverre gemeenten in staat zijn in deze stijl te variëren.

3.12 Slot

Afsluitend kan worden gekeken naar de drie theoretische deelvragen. In dit hoofdstuk zijn de deelvragen uitgebreid beantwoord. Het antwoord is samengevat in paragraaf 3.10. In essentie volgt samenhang als maatschappelijk effect uit publieke dienstverlening, geleverd vanuit een ontwikkelend netwerk. Het is zaak de netwerkontwikkeling via haar eigen dynamiek te blijven stimuleren. De gemeente kan hier vanuit haar regiefunctie op aansturen door in haar regiestijl te variëren.

In het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, wordt ingegaan op de onderzoeksmethode. Keuzes met betrekking tot dataverzameling en -analyse worden toegelicht en beargumenteerd. Tot slot wordt het diagnosemodel geoperationaliseerd.

Hst 4 | Methodologisch kader

In dit methodologisch kader wordt de methode van onderzoek toegelicht en verantwoord. Dit zal gebeuren aan de hand van een verantwoording van de methode van onderzoek in paragraaf 4.1, de casusselectie in paragraaf 4.2, de methode van dataverzameling in paragraaf 4.3, de operationalisatie in paragraaf 4.4 en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek in paragraaf 4.5. Het methodologisch kader wordt afgesloten in paragraaf 4.6.

| 4.1 Methode van onderzoek

In deze thesis wordt verslag gedaan van een enkelvoudige critical casestudie met aansluitend een kwalitatief verkennend vervolgonderzoek. Het onderzoek is praktijkgericht (Boeije, 2005, p.44). Op basis van onderzoeksresultaten worden aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de samenhang in het openbaar bestuur. Het inzetten op verbetering vraagt om gedetailleerd inzicht in de precieze werking van het onderzochte fenomeen (Idem, p.45). Met behulp van diepgravend onderzoek wordt zodoende meerwaarde gecreëerd voor de praktijk.

De inzet op een gedetailleerde, kwalitatieve analyse komt voort uit de aard van het object van onderzoek. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij het vormgeven van zowel Veiligheidshuis, sociaal wijkteam als het beleid in beide domeinen. Zodoende ontstaan grote en dynamische verschillen tussen gemeenten. Een gedetailleerde benadering, waarbij de case in zijn geheel wordt onderzocht, is van belang om te begrijpen *waarom* in een bepaalde gemeente, met een eigen specifieke context, wel of geen samenhang tot stand komt (Boeije, 2005, p.21).

Daarnaast speelt mede dat de onderzochte samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM per 1 januari 2015 fundamenteel van karakter is veranderd. Eerder hadden gemeenten in mindere mate regie op het sociaal domein. Samenhang tussen de samenwerkingsverbanden, voor zover al aanwezig, krijgt daarmee anders vorm. Deze korte tijdspanne veronderstelt actuele ontwikkelingen en vraagt om een specifieke benadering; het ontwikkelingsproces moet centraal worden gezet. Hier zal later in dit hoofdstuk nader op worden ingegaan.

De eerste fase van het onderzoek betreft een kwalitatieve critical casestudie. Uit de aard van de probleemstelling volgt de noodzaak tot een gedetailleerde, kwalitatieve analyse en daarmee een analyse waarin één of enkele cases centraal staan (Swanborn, 2007, p.191). Het uitvoeren van een vergelijkende casestudie bleek onhaalbaar. Meerdere geschikte regio's bleken om uiteenlopende redenen niet bereid tot medewerking. Hierop wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan. De critical case is geselecteerd op basis van informatierijkdom (Idem, p.202); in dit onderzoek een best practice. Op basis van uiteenlopende criteria zijn in de tweede onderzoeksfase zes aanvullende regio's in het onderzoek meegenomen. Invulling van de verkennende vervolgstudie en de nuance waarmee de generaliseerbaarheid moet worden gezien, worden nader besproken in paragraaf 4.2 en 4.6.

De critical casestudie bevindt zich op het snijvlak van verklarend en evaluatief onderzoek. Beide elementen leveren een bijdrage aan het geheel. Het verklarend element van onderzoek geeft inzicht in de factoren die het tot stand komen van samenhang verklaren. Dit verklarend inzicht, zoals verkregen in het theoretisch kader, vormt de basis voor het evaluatieve onderzoek. Met verklarend inzicht alleen kan echter nog geen invulling worden gegeven aan de doelstelling de samenhang te verbeteren (Boeije, 2005, p.45). Daarvoor is het tevens noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de praktische context van de publieke samenwerking (Idem, p.20).

De doelstelling vereist daarom ook een evaluatieve benadering. Inzicht moet worden verkregen in de precieze invulling en werking van de samenwerkingsverbanden op lokaal en regionaal niveau en op basis van dit inzicht moet een oordeel worden geveld. De evaluatie in dit onderzoek laat zich daarbij kwalificeren als een procesevaluatie (Swanborn, 2007, p.191). Met een procesevaluatie wordt de interventie tijdens de invoering en de uitvoering op explorerende wijze geanalyseerd (Idem, p.48). De interventie, zoals in evaluatieliteratuur benoemd, is in dit onderzoek enigszins abstract. Onder de interventie wordt verstaan de algemene ambitie aan te sturen op samenhang tussen sociaal domein en veiligheidsdomein. Concrete beleidsmaatregelen en -plannen die dit bewerkstelligen, vallen onder de noemer interventie. De feitelijke interventie kan daarmee per gemeente verschillen; toch is deze vanuit de algemene ambitie vergelijkbaar.

De procesevaluatie is niet gericht op het resultaat van de samenwerkingsverbanden (Swanborn, 2007, p.194-195). Daarvoor is de ontwikkeling te pril. De procesevaluatie is primair gericht op knelpunten in de ontwikkeling om zodoende tijdig bij te kunnen sturen; de evaluatie is daarmee tevens formatief van aard (Idem, p.33; Rossi et al, 2004, p.177). De explorerende analyse richt zich dan ook hoofdzakelijk op wat er precies gebeurt en wat misgaat.

De koppeling tussen het verklarend en evaluatief element van onderzoek ontstaat bij de overgang van het theoretisch naar empirisch gedeelte van onderzoek. Het verklarend inzicht vormt de basis voor het evaluatieve diagnosemodel. Zodoende brengt verklarend inzicht focus aan in de procesevaluatie. Het verklarend inzicht biedt daarnaast meerwaarde bij het koppelen van aanbevelingen aan de onderzoeksresultaten. Door theoretisch verklarend inzicht te koppelen aan een unieke situatie kan een gedegen advies worden geformuleerd.

In de procesevaluatie ligt de nadruk allereerst op de formele en feitelijke gang van zaken. Het is nodig te weten hoe de samenhang formeel is georganiseerd en hoe de samenhang feitelijk vorm krijgt (Rossi et al, 2004, p. 179). De standaarden, zoals worden ontleend aan het diagnosemodel uit paragraaf 3.11, bieden focus in deze dataverzameling. In paragraaf 4.4 zullen deze standaarden dan ook worden geoperationaliseerd naar meetbare variabelen en van daaruit worden omgezet naar interviewprotocollen. De data-analyse en -beoordeling vinden achteraf plaats aan de hand van criteria, zoals tevens vastgesteld in de operationalisering in paragraaf 4.4, in deze paragraaf wordt ook uiteengezet hoe wordt omgegaan met de spanning tussen focus vanuit het diagnosemodel en de benodigde explorerende benadering.

De verkennende onderzoeksfase sluit aan op de critical casestudie. Nadat een vergelijkende casestudie onhaalbaar bleek, is gekozen voor een verkennende vervolgfase als alternatief. Door de resultaten uit de critical casestudie te toetsen aan andere regio's vanuit het oogpunt van beleidsoverdracht, kan een bredere uitspraak worden gedaan over het versterken van samenhang tussen de drie samenwerkingsverbanden. Patronen die zichtbaar worden in de analyse van de casestudie dienen als input voor de dataverzameling in de vervolgfase. Daarmee wordt enerzijds getoetst in hoeverre de kennis uit de best practice overdraagbaar is. Anderzijds kan in de vervolgfase worden bekeken hoe andere regio's omgaan met knelpunten zoals ervaren in Leeuwarden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzichten van literatuur over Policy Transfer.

| 4.2 Casusselectie

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is vanwege het onderzoeksobject gekozen voor een casestudie. Aanvankelijk was de doelstelling een vergelijkende casestudie uit te voeren. Dit bleek onhaalbaar.

Bij het selecteren van cases hebben meerdere gemeenten de uitnodiging afgewezen vanwege de ‘bestuurlijke gevoeligheid’ van het onderwerp. Uit correspondentie kwam naar voren dat zij intern te weinig zicht hebben op de actuele ontwikkeling of gezien de prille en gevoelige ontwikkeling geen meerwaarde zien in onderzoek, dan wel bang zijn voor verstorende effecten. Dat is in zichzelf een interessante constatering.

Met het oog op de haalbaarheid van het onderzoek is daarom gekozen af te zien van een vergelijkende casestudie. Met Leeuwarden is ingezet op een *critical case*, gevolgd door een globale, verkennende onderzoeksfase. Meewerken aan deze vervolgfase bleek voor regio’s toegankelijker, omdat het meer anonimiteit geeft, minder tijdrovend is voor de verschillende organisaties en over minder schijven hoeft te worden afgestemd. Het is daarbij opvallend dat Veiligheidshuizen enthousiaster reageren op het verlenen van medewerking aan het onderzoek dan gemeenten; de oorzaken daarvoor variëren en zijn niet altijd goed te achterhalen. Managers van Veiligheidshuizen geven aan de problematiek te herkennen en geïnteresseerd te zijn in de uitkomsten.

Voor het kunnen garanderen van zowel betrouwbaarheid als validiteit is de casusselectie van groot belang. Gekozen is voor een doelgerichte casusselectie (Boeije, 2005, p.50). De selectie berust niet op toeval, maar op een bewuste overweging. De critical case is primair geselecteerd op basis van inhoudelijke overwegingen. Daarnaast spelen pragmatische overwegingen een bescheiden rol. Beide zullen besproken worden.

De casusselectie is inhoudelijk gebaseerd op de informatierijkdom van de case (Swanborn, 2007, p.202). De samenhang binnen de gemeente Leeuwarden wordt landelijk gezien als *best practice* (VNG, 2015). Door Leeuwarden in het onderzoek centraal te stellen, mag worden verwacht dat relatief veel informatie gewonnen kan worden over het adequaat vormgeven van de onderlinge samenhang. Verondersteld wordt dat het bestempelen van Leeuwarden als best practice door landelijke actoren, zoals de VNG op inhoudelijke argumenten is gebaseerd.

Naast inhoudelijke overwegingen spelen ook pragmatische overwegingen een rol bij het selecteren van cases. Voor de volledigheid zullen ook deze overwegingen worden toegelicht. Een onderzoeker is bij de casusselectie afhankelijk van medewerking van personen en organisaties. Vanuit TwynstraGudde is contact gelegd met de sectormanager juridische- en veiligheidszaken van de gemeente Leeuwarden; dit bestaande contact heeft de medewerking bespoedigd. Toen bleek dat het Veiligheidshuis Fryslân terughoudend reageerde, is op het congres ‘*Toegang en Teams in het Sociaal Domein*’ van de VNG gesproken met de manager van Veiligheidshuis Fryslân over haar aarzelingen om te participeren in het onderzoek. Ook bij de gemeente Leeuwarden bestond aanvankelijk twijfel om mee te werken. Door nadrukkelijk het gesprek met het Veiligheidshuis en de gemeente aan te gaan en een uitgebreide terugkoppeling in het vooruitzicht te stellen, is de twijfel bij de gemeente Leeuwarden weggenomen en is medewerking toegezegd.

Hiermee was de medewerking van de gemeente Leeuwarden echter nog geen feit. Nadat medewerking was toegezegd, bleek dat medewerking alsnog tot op bestuurlijk niveau moest worden afgestemd. Hier bleek opnieuw de gevoeligheid van het onderwerp. Het heeft opnieuw ruim vier weken geduurd voordat alle partijen en alle lagen goedkeuring hadden verleend. Met de nodige telefonische correspondentie en mailwisseling zijn uiteindelijk alle (nieuwe) bezwaren weggenomen en is Leeuwarden voor dit onderzoek behouden gebleven. Toegezegd is dat de resultaten van het onderzoek mogen worden gepubliceerd in deze masterthesis, bestemd voor een bescheiden lezerspubliek, maar dat de resultaten enkel in overleg met de gemeente Leeuwarden breed zullen worden uitgedragen.

Ook de casusselectie in de vervolgfase is hoofdzakelijk gebaseerd op inhoudelijke overwegingen. Deels volgt selectie uit de critical casestudie, deels uit aanvullende informatie en contacten. Geprobeerd is om met het oog op vergelijkbaarheid zoveel mogelijk centrumgemeenten te betrekken behorende bij de G32.

Allereerst is Groningen geselecteerd omdat het Veiligheidshuis Groningen net als Veiligheidshuis Fryslân samenwerkt met ZSM Noord-Nederland. Gezien het gezamenlijk participeren in ZSM en een vergelijkbare grootte en situatie kan een eenvoudigere beleidsoverdracht worden verwacht: een deel van de context komt immers overeen.

Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant is daarnaast geselecteerd vanwege haar specifieke informatierijkdom. Veiligheidshuis Midden-Brabant heeft zich nadrukkelijk doorontwikkeld naar een Zorg- en Veiligheidshuis. Daarnaast heeft manager John Wauben op de bijeenkomst van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen op 21 mei 2015 aangegeven dat in Tilburg wordt geëxperimenteerd met het verbinden van sociale wijkteams en ZSM. Op deze bijeenkomst heeft de manager tevens aangegeven bereid te zijn aan dit onderzoek mee te werken.

Het selecteren van de regio Midden-Limburg is gebaseerd op de uitstaande opdracht van de gemeente Roermond: deze gemeente zoekt voor de tweede helft van 2015 een externe adviseur die de ontwikkelingen in het sociale domein kan laten aansluiten op het veiligheidsdomein. Het uitstaan van deze opdracht geeft aan dat men van mening is dat in deze verbinding ruimte voor verbetering zit, zodoende past deze case in de opzet van de vervolgfase. Daarmee wordt het feit dat Roermond buiten de G32 valt, meegenomen als gegeven.

Vervolgens is gekozen voor het selecteren van twee regio’s die qua grootte vergelijkbaar zijn met Leeuwarden, maar in een andere regio vallen. Bij het selecteren van deze twee cases hebben geen directe inhoudelijke overwegingen een rol gespeeld. In deze categorie zijn zes regio’s benaderd en hebben Hollands Midden en Breda zich bereid verklaard. De redenen van afwijzing tot medewerking vanuit andere regio’s lopen uiteen van vakantie, geen reactie tot aan ‘niet weten wie er bij de gemeente over dit onderwerp gaat’. Voor de manager van Veiligheidshuis Breda geldt dat net als bij de manager van Veiligheidshuis Midden-Brabant contact is gelegd op de bijeenkomst van 21 mei.

Tot slot is Rotterdam geselecteerd vanwege de werkwijze ZSM+. In deze werkwijze zit de gemeente aan tafel bij ZSM. Dit geeft de verbinding tussen sociaal domein en veiligheidsdomein een eigen, unieke dynamiek. Ook bij het benaderen van deze case is gebruik gemaakt van bestaande contacten, zoals aanwezig bij TwynstraGudde.

4.3 Methode van dataverzameling

In de methode van dataverzameling is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van triangulatie (Boeije, 2005, p.152). Door documentanalyse, observaties en interviews te combineren, wordt vanuit diverse oogpunten data verzameld waarmee een compleet inzicht kan worden verkregen.

In de praktijk bleek dit lastig te realiseren. In de critical casestudie was het toepassen van zowel documentanalyse als observaties beperkt mogelijk. Documentanalyse bleek beperkt van toegevoegde waarde. Doordat beleid of in ontwikkeling is of doordat afspraken onvoldoende duidelijk op papier zijn gesteld, konden beleidsdocumenten enkel ter verificatie worden toegepast. Bij het toepassen van observaties bleken de individuele samenwerkingsverbanden terughoudend. Bij Veiligheidshuis Fryslân is één observatie gehouden, het Veiligheidshuis heeft verder terughoudend gereageerd op het verzoek meerdere maatwerkoverleggen bij te mogen wonen. Sociale wijkteams en ZSM hebben dit verzoek nadrukkelijk afgewezen. Gezien de moeizame casusselectie en de

inhoudelijke waarde van Leeuwarden als critical case, is dit als gegeven geaccepteerd. Door deze ontwikkelingen zijn in de dataverzameling interviews de dominante vorm van dataverzameling.

In de vervolgfase is besloten de nadruk op interviews aan te houden. Ook hier geldt echter dat documentanalyse ter verificatie is benut en dat waar mogelijk en haalbaar gebruik is gemaakt van observaties.

Dataverzameling ter ondersteuning van contextueel kader

Voorafgaande aan het theoretisch onderzoek is in het beleidskader een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *‘Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich afzonderlijk ontwikkeld en hoe verhouden deze drie zich tot elkaar op algemeen niveau?’*. Het beleidskader is hoofdzakelijk gebaseerd op beleidsdocumenten en bestaand onderzoek. Het gebruik van deze documenten is verantwoord in het beleidskader zelf. Op basis van dit documentonderzoek is de centrale vraagstelling aangescherpt en zijn keuzes gemaakt voor de invulling van het theoretisch onderzoek.

Gedurende het schrijven van het theoretisch kader is het beleidskader op verschillende manieren verstevigd en aangevuld. Op dinsdag 7 april 2015 is het congres *‘Toegang en Teams in het Sociaal Domein’* bezocht. Dit besloten congres voor beleidsmedewerkers van gemeenten en betrokken organisaties is georganiseerd door de VNG in samenwerking met diverse ministeries. Gedurende dit congres is deelgenomen aan de workshops: *‘Veiligheidshuizen en het sociaal domein’*, *‘Escalatie en crisis: rollen en verantwoordelijkheden’* en *‘Niemand over de schutting (zorg voor mensen in multiprobleemsituaties)’*.

Naast het bezoek aan het congres is ter versteviging van het beleidskader een aantal verkennende interviews afgenomen. Op donderdag 16 april 2015 is gesproken met Marije van Barlingen-Hoogendoorn. Mevrouw Van Barlingen is naast manager Veiligheidshuis Kennemerland tevens bestuurslid van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen.

Op dinsdag 21 april 2015 is gesproken met Marieke Groenwold en Gerard Witsmeer, senior beleidsmedewerker en projectleider op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide zijn vanuit het programma *‘Gemeenten van de Toekomst’* betrokken bij de ondersteuning van gemeenten bij de drie decentralisaties en zodoende bij afstemming tussen sociaal domein en Veiligheidshuizen, dan wel ZSM vanuit de regiefunctie van gemeenten.

Tot slot is op woensdag 29 april 2015 gesproken met Michiel Geuzinge. Vanuit zijn rol als secretaris van de stuurgroep Veiligheidshuizen van de VNG is hij specifiek betrokken bij de ondersteuning van gemeenten bij het vormgeven van het Veiligheidshuis, ook ten aanzien van het sociaal domein. De stuurgroep heeft daarbij in het bijzonder aandacht voor het aanbrengen van samenhang tussen Veiligheidshuizen, sociale wijkteams en ZSM.

Het betreft in alle gevallen open interviews, met een verkennend karakter, ter verduidelijking en versteviging van het contextueel kader. De interviews richtten zich globaal op een vijftal centrale vragen: *‘Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich als concepten ontwikkeld?’*, *‘Hoe verhouden deze drie concepten zich tot elkaar op algemeen niveau?’*, *‘Waar ontstaat in de onderlinge samenhang meerwaarde?’*, *‘Waar en hoe ontstaan knelpunten?’* en *‘Hoe geven gemeenten invulling aan hun regierol en welke mogelijkheden hebben zij daartoe?’*.

Dataverzameling casus Leeuwarden

Voor de casus Leeuwarden is vanuit meerdere organisaties en posities data verzameld. Allereerst is binnen het Veiligheidshuis Fryslân een maatwerkoverleg geobserveerd. Deze observatie geeft zicht op de werkwijze van het Veiligheidshuis, de informatieoverdracht en triage. Daaropvolgend is in het

Veiligheidshuis een interview afgenomen met de manager: Maureen de Boer. Zij is vanuit haar positie intensief betrokken bij beleidsvorming en afstemming met beleidsmedewerkers en bestuurders van andere organisaties en netwerkverbanden. Daarnaast is vanuit het Veiligheidshuis gesproken met twee procescoördinatoren: één voor jeugd, Sabine Frieszo en één voor volwassenen, Marjan Houkes. Op deze manier is vanuit zowel beleidsniveau als uitvoerend niveau inzicht verkregen in de netwerkontwikkeling. Op kleine schaal is gebruik gemaakt van (beleids)documenten.

Vanuit ZSM is allereerst gesproken met de beleidsmedewerker Rieneke Kemminga, zij is specifiek voor het Openbaar Ministerie Noord-Nederland belast met de aansluiting van ZSM en Veiligheidshuizen. Daarnaast is gesproken met de beleidsofficier gelieerd aan Leeuwarden: Gerard Veenstra. Deze heeft zowel zicht op de dagelijkse werkzaamheden van ZSM als op de afspraken ten aanzien van de onderlinge samenwerking. Aanvankelijk zou ook gesproken worden met de coördinerend ZSM-officier. Dit bleek vanwege persoonlijke omstandigheden helaas niet mogelijk. Ook bleek het niet mogelijk een bijeenkomst van ZSM bij te wonen: door het daarvoor benodigde antecedentenonderzoek zou deze observatie niet op tijd kunnen plaatsvinden.

Vanuit de sociale wijkteams is allereerst gesproken met Saida Youssef, teamleider van het sociale wijkteam uit Leeuwarden-Noord. Vanuit haar functie is zij nadrukkelijk betrokken bij de dagelijkse praktijk van de sociale wijkteams. Daarnaast is gesproken met Marloes Schreur, zij is vanuit de gemeente Leeuwarden belast met het programmamanagement van de doorontwikkeling van Amaryllis, de coöperatie waaronder de sociale wijkteams vallen. Zodoende is zij nauw betrokken bij de implementatie van de AVE-aanpak.

Tot slot is met een aantal personen van de gemeente Leeuwarden gesproken. Allereerst het sectorhoofd juridische- en veiligheidszaken: Willem Jan Borghardt en het sectorhoofd werk en inkomen: Ellen de Bruin. Beide sectorhoofden spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming en de doorontwikkeling van de AVE-aanpak. Daarnaast is gesproken met de beleidsmedewerker veiligheid, Claire de Jong, tevens contactpersoon vanuit de gemeente met het Veiligheidshuis. Tot slot is gesproken met burgemeester Ferd Crone. Met de interviews vanuit de gemeente Leeuwarden wordt zowel zicht gekregen op de beleidsontwikkeling als op de regie vanuit de gemeente op de netwerkontwikkeling.

Bij de dataverzameling in de gehele casus is het streven naar diversiteit in posities en organisaties leidend geweest. De interviews zijn afgenomen aan de hand van de interviewprotocollen zoals opgesteld en toegelicht in paragraaf 4.4. Doordat de gemeente Leeuwarden vier weken nodig had om na toezegging het onderzoek intern af te stemmen, is gedurende de dataverzameling tijdsdruk ontstaan. Daardoor is sprake van overlap in de dataverzameling van de critical casestudie en die van de vervolgfase. Hoewel dit niet geheel zuiver is, bleek dit niet anders haalbaar (sprake was van ziekte en persoonlijke omstandigheden). Gekozen is om toch de twee verlate interviews bij de critical casestudie te betrekken; deze twee interviews verhogen de validiteit van de casestudie. Achteraf bleken deze twee interviews geen grote wijzigingen in het beeld te geven, waardoor de aansluiting van de vervolgfase op de critical casestudie niet is verstoord.

Dataverzameling vervolgfase

Voor de vervolgfase is allereerst op donderdag 21 mei 2015 een bijeenkomst bijgewoond van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen met als thema *‘het verbinden van het sociaal domein en het veiligheidsdomein’*. Hier is met meerdere managers gesproken over het onderzoek en zijn twee workshops bijgewoond waarbij de managers Veiligheidshuizen open met elkaar in discussie zijn gegaan. Zoals in de casusselectie aangegeven zijn hier meerdere contacten gelegd.

Voor de regio's Groningen, Midden-Brabant, Breda, Hollands Midden en Midden-Limburg geldt dat is gesproken met de manager van het Veiligheidshuis. In de casus Leeuwarden bleek de manager van het Veiligheidshuis als een van de weinige actoren inhoudelijk betrokken bij alle ontwikkelingen. Met het oog op de haalbaarheid is gekozen om in iedere regio één persoon te interviewen. Gebleken is dat door het aantal te interviewen personen per regio te minimaliseren, het voor regio's aantrekkelijker wordt om aan dit onderzoek bij te dragen. Zo wordt voorkomen dat regio's het meewerken aan het onderzoek intern moeten afstemmen. Wanneer slechts één persoon gesproken wordt, mag worden verondersteld dat de manager van het Veiligheidshuis het meest complete beeld kan schetsen.

Uitzondering is gemaakt voor de regio Rotterdam. Hier is gesproken met een Officier van Justitie die zowel betrokken is bij beleidsontwikkeling als praktische ervaring heeft met ZSM+. Omdat in dataverzameling in Rotterdam de werking van ZSM+ centraal staat, is gekozen voor een respondent die hier goed zicht op heeft.

Het was aanvankelijk de bedoeling ook enkele beleidsmedewerkers of sectormanagers van middelgrote gemeenten bij de vervolfase te betrekken. Deze bleken echter niet bereidwillig mee te werken. Zoals aangegeven is het niet altijd duidelijk wat hier exact de reden voor is. Wel is het tekenend dat vanuit meerdere gemeenten is aangegeven dat er intern onvoldoende zicht is op het onderwerp of dat onduidelijk is wie intern verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van de relatie.

Omdat voor het vaststellen van de mogelijke mate van beleidsoverdracht het aansluiten bij de context van groot belang is, heeft de dataverzameling in de vervolfase zich primair gericht op de wijze waarop de huidige netwerkontwikkeling tot stand is gekomen en in hoeverre de netwerkontwikkeling wenselijk functioneert. Gekozen is voor een explorerende benadering met open vragen en kritische vervolgvragen naar knelpunten en oorzaken. Zowel de inventarisatie uit paragraaf 5.5 als de interviewprotocollen uit paragraaf 4.4.2 zijn gebruikt als input bij het formuleren van vervolgvragen.

| 4.4 Operationalisatie

In deze paragraaf, de operationalisatie, zal het diagnosemodel uit paragraaf 3.9 nader worden uitgewerkt. Daartoe zullen de diagnosecategorieën meetbaar worden gemaakt en worden gekoppeld aan criteria. Allereerst zal in subparagraaf 4.4.1 worden ingegaan op de operationalisatie van de centrale variabelen, waarna in subparagraaf 4.4.2 op basis van deze operationalisatie de interviewprotocollen worden opgesteld.

| 4.4.1 Operationalisatie variabelen

In dit methodologisch kader wordt aangesloten bij de afbakening van het conceptueel model, zoals uiteengezet in paragraaf 3.9. De vijf diagnosecategorieën zullen achtereenvolgens worden besproken, te weten: netwerkontwikkeling, collectieve gedragspatronen, stagnatierisico's, remmende omgevingsfactoren en regiestijlen. In de operationalisatie wordt voor iedere (sub)variabele vastgesteld hoe deze gemeten zal worden en aan de hand van welke criteria wordt vastgesteld of er sprake is van een wenselijke dan wel adequate situatie. De uitwerking van de operationalisatie is bijgevoegd in bijlage 3.

Bij het operationaliseren bleek overlap te zitten in (sub)variabelen en/of indicatoren. Gekozen is om deze toch volledig uit te werken en weer te geven. Dit bevordert de volledigheid en nauwkeurigheid in de analyse.

1. Netwerkontwikkelingsfase

In de eerste diagnosecategorie staat de vraag *'In welke fase zit de netwerkontwikkeling en mag op basis van resultaatcondities een ontwikkelingsstap worden verwacht?'* centraal. Daartoe moet allereerst feitelijk worden vastgesteld in welke ontwikkelingsfase de netwerkontwikkeling zich bevindt. Omdat in het diagnosemodel is vastgesteld dat niet iedere ontwikkelingsfase relevant is, zijn de eerste drie ontwikkelingsfasen geoperationaliseerd in tabel 1, bijlage 3.

Ten aanzien van de eerste ontwikkelingsfase, *'lering trekken'*, zijn vier indicatoren onderscheiden: reflecteren op centrale problematiek, inventariseren wie bij samenwerking kan worden betrokken, bereidheid tot samenwerken en het vormgeven van het netwerk op hoofdlijnen. Voor de ontwikkelingsfase *'doelen bepalen'* zijn dat duidelijkheid over de betrokken organisaties, afgebakende doelen, het vormgeven van werkprocessen en concrete besluiten ten aanzien van het vormgeven van het netwerk. Tot slot wordt de fase *'in de praktijk brengen'* gemeten aan de hand van de indicatoren praktische samenwerking op uitvoeringsniveau en het oplossen van operationele problemen in deze praktische samenwerking.

Voor alle drie de ontwikkelingsfasen geldt dat de indicatoren zijn ontleend aan de beschrijving van de ontwikkelingsfase in het theoretisch kader. De operationalisatie is veelal gericht op de ervaring van betrokkenen. Het feitelijk vaststellen wanneer bijvoorbeeld doelen concreet genoeg zijn, is in dit onderzoek niet haalbaar. Door te focussen op de ervaring van respondenten kan inzicht worden verkregen of, in hetzelfde voorbeeld, de doelstelling als concreet genoeg doorwerkt in de praktische samenwerking.

Een oordeel over de ontwikkelingsfase wordt gegeven aan de hand van de indicatoren die worden aangetroffen in de meest gevorderde fase. Wanneer sprake is van praktische samenwerking in de uitvoering, bevindt de netwerkontwikkeling zich in de fase *'in de praktijk brengen'*. Daarnaast blijft het relevant te achterhalen of de indicatoren van de eerdere ontwikkelingsfasen aanwezig zijn om op basis daarvan vast te stellen of de eerdere ontwikkelingsfasen volledig zijn afgerond. Wellicht is het mogelijk dat meerdere ontwikkelingsfasen zich naast elkaar manifesteren of dat elementen uit eerdere fasen onvoldoende zijn uitgewerkt.

De tweede stap in deze diagnosecategorie betreft het beoordelen van de ontwikkelingspotentie aan de hand van de aanwezigheid van resultaatcondities. De resultaatcondities van iedere ontwikkelingsfase zijn geoperationaliseerd in tabel 2, 3 en 4 zoals bijgevoegd in bijlage 3. Voor alle drie de ontwikkelingsfasen geldt dat de bundeling van aan de theorie ontleende resultaatcondities de ontwikkelingspotentie verklaart. De individuele resultaatcondities zullen hier niet opnieuw besproken worden.

De beoordeling van het ontwikkelingspotentieel gebeurt aan de hand van de aanwezigheid van de resultaatcondities. Wanneer niet alle resultaatcondities aanwezig zijn, maar wel in meerderheid, zal een positieve beoordeling worden toegekend met de kanttekening dat enkele condities ontbreken en daarmee een potentieel risico vormen. Daarbij zal het onderscheid moeten worden gemaakt tussen het ontbreken van een resultaatconditie en het aanwezig zijn van het tegendeel. Bijvoorbeeld het ontbreken van tijdige betrokkenheid ('we hadden eerder in het proces betrokken kunnen worden, maar uiteindelijk vinden we het niet zo erg') is van andere invloed op netwerkontwikkeling dan het tegendeel van tijdige betrokkenheid ('we zijn veel te laat betrokken! Een schande, want wij hadden het helemaal anders aangepakt!'). Het duiden van het ontbreken van resultaatcondities vraagt daarom in de analyse om nuance en onderbouwing.

Uiteindelijk wordt door een koppeling van ontwikkelingsfase(n) aan de aanwezige resultaatcondities een uitspraak worden gedaan over de te verwachten netwerkontwikkeling.

2. Collectieve gedragspatronen

De tweede diagnosecategorie richt zich op de vraag: *‘Hoe verhouden de collectieve gedragspatronen zich in de netwerkontwikkeling en in hoeverre leveren deze een bijdrage aan de te nemen ontwikkelingsstap?’*. In de afbakening van het diagnosemodel is vastgesteld dat enkel het intentioneel gedragspatroon en het activistisch gedragspatroon relevant zijn. Beide zijn geoperationaliseerd in tabel 5, bijlage 3.

Het intentioneel gedragspatroon is geoperationaliseerd op basis van vier indicatoren die zijn ontleend aan het theoretisch kader. Het betreft het bij elkaar brengen van partijen, het doen ontstaan van eenheid, bereidheid tot samenwerken en wederzijds vertrouwen. Voor het activistisch gedragspatroon zijn de drie indicatoren tevens ontleend aan het theoretisch kader. Het betreft hier: het oplossen van praktijkproblemen, het als realistisch ervaren van de taakomschrijving en het aanwezig zijn van een mandaat voor uitvoerende professionals. Ten aanzien van het intentioneel gedragspatroon wordt in de dataverzameling wederom sterk gekeken naar de ervaring van betrokkenen. Voor het activistisch gedragspatroon geldt dat de indicatoren zich beter lenen om interviewvragen naar ervaring te koppelen aan observaties in de dataverzameling.

Het vaststellen van de gedragspatronen vindt plaats aan de hand van de aanwezigheid van de indicatoren. Het is daarbij mogelijk dat de gedragspatronen naast elkaar bestaan. Van belang in deze diagnosecategorie is het aansluiten van gedragspatroon op ontwikkelingsfase. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de geconstateerde ontwikkelingsfase(n) en de aanwezige gedragspatronen. Het intentioneel patroon sluit aan op lering trekken en doelen bepalen, het activistisch patroon op in de praktijk brengen.

3. Vermijden stagnatierisico's

Op basis van de derde diagnosecategorie wordt antwoord gegeven op de vraag *‘In hoeverre worden stagnatierisico's vermeden?’*. In het diagnosemodel wordt geconcludeerd dat enkel het eerste stagnatierisico – schijnsamenwerking – mogelijk van toepassing is.

Vanuit het conceptueel model mag worden verondersteld dat het stagnatierisico wordt vermeden wanneer in de derde ontwikkelingsfase voldoende ruimte wordt geboden aan het activistisch gedragspatroon. Het is echter empirisch lastig vast te stellen wanneer het activistisch gedragspatroon voldoende dominantie in de netwerkontwikkeling bereikt.

Ter controle is daarom het stagnatierisico schijnsamenwerking los geoperationaliseerd in tabel 6, bijlage 3. De aanwezigheid van schijnsamenwerking wordt beoordeeld aan de hand van drie indicatoren: te weinig richtinggevende afspraken, niet aansluitende werkzaamheden en uitvoerende professionals die zich in hun werkzaamheden onvoldoende gesteund voelen. Deze indicatoren zijn ontleend aan de uitingvormen van schijnsamenwerking, zoals uiteengezet in het theoretisch kader. Ook hier richten indicatoren zich in sterke mate op de ervaring van de betrokkenen. Het feit dat afspraken als richtinggevend worden ervaren, geeft immers de doorslag in de dagelijkse samenwerking. Het praktijkoordeel is bepalend.

Wanneer minimaal één van deze indicatoren zich voordoet, kan worden gesteld dat sprake is van een stagnatierisico.

4. Remmende omgevingsfactoren

De vierde evaluatiecategorie richt zich op de vraag *‘In hoeverre is sprake van blokkerende omgevingsfactoren?’*. Deze omgevingsfactoren kunnen worden aangedragen als knelpunten in de dagelijkse samenwerking. De vier remmende voorwaardelijke omgevingsfactoren zijn geoperationaliseerd in tabel 7, bijlage 3.

Voor alle subvariabelen zijn twee condities onderscheiden. Ten aanzien van de subvariabele *‘diepere verschillen tussen organisaties’* zijn dat het structurele karakter van de verschillen en het negatief doorwerken van deze verschillen op samenwerking. Voor de subvariabele *‘Gescheiden beleids- en bekostigingsregiems’* zijn dat botsingen tussen deelnemende organisaties door beperking vanuit eigen randvoorwaarden en het doorwerken van deze botsingen als beperking voor samenwerking. De subvariabele *‘ontbreken van structurele bekostiging van de samenwerking’* wordt gemeten middels de indicatoren het ontbreken van structurele en vastgestelde financiële borging en het ontstaan van onrust naar aanleiding van dit ontbreken. Tot slot wordt de subvariabele *‘ontbreken van behandelcapaciteit’* gemeten aan de hand van de indicatoren. Organisaties hebben te weinig capaciteit en organisaties geven onvoldoende prioriteit. Bij deze laatste categorie zal met het oog op tijd en haalbaarheid moeten worden afgegaan op eigen inschatting van organisaties.

In deze diagnosecategorie geldt dat het goed is, tenzij. Wanneer een van de indicatoren zich voordoet en dit een negatief effect heeft op de samenwerking binnen het netwerk, dan duidt dat op een remmende voorwaardelijke omgevingsfactor. In dat geval vormt de omgevingsfactor een probleem voor de netwerkontwikkeling. Wanneer zich bijvoorbeeld structurele verschillen tussen organisaties voordoen, maar dit geen hinder geeft voor de feitelijke samenwerking, is geen sprake van een remmende omgevingsfactor. In de operationalisatie is dit gewaarborgd door een feitelijke indicator (het aanwezig zijn van) te koppelen aan een ervaringsgerelateerde indicator (dit wordt als hinderlijk ervaren).

5. Regiestijl

Het beoordelen van de regiestijl zal gebeuren aan de hand van de vraag: *‘In hoeverre geeft de overheid op een passende wijze vorm aan haar regierol?’* Ook hier geldt dat allereerst de dominante regiestijl moet worden vastgesteld. De drie regiestijlen zijn geoperationaliseerd in tabel 8, bijlage 3.

De drie regiestijlen worden gemeten aan de hand van de ervaring van betrokkenen. Voor de opdrachtgevende regiestijl gebeurt dat middels de indicatoren: De gemeente geeft duidelijk sturing, initiatief ligt bij de gemeente, de onderlinge verhoudingen worden als hiërarchisch ervaren. De coproducerende regiestijl wordt gemeten met de indicatoren: De gemeente beroept zich op overtuigen in plaats van doorzetten en de onderlinge verhouding wordt als gelijkwaardig ervaren. Tot slot is de faciliterende regiestijl geoperationaliseerd met de indicatoren: De gemeente stelt zich dienstbaar op, de gemeente richt zich op ondersteunen en de verhouding wordt als volgend en ondersteunend ervaren. Voor alle drie de regiestijlen geldt dat zowel de ervaring vanuit de gemeente als van buiten de gemeente worden meegenomen.

De dominante regiestijl wordt bepaald aan de meest duidelijk aanwezige indicatoren. Het is mogelijk dat verschillende organisaties een andere regiestijl ervaren. In dat geval zal het verschil met nuance uiteen worden gezet.

Het uiteindelijke oordeel over de regiefunctie zal, net als de beoordeling van de collectieve gedragspatronen, afhangen van de specifieke ontwikkelingsfase waarin de netwerkontwikkeling zich bevindt. De regiestijl moet aansluiten bij de ontwikkelingsfase en het dominante gedragspatroon.

Daarbij is het van belang dat de gemeente in staat is te variëren in registijl; het moet dus gaan om een bewuste keuze voor een bepaalde stijl.

| 4.4.2 Operationalisatie Interview

Op basis van de operationalisatie van de centrale variabelen uit het diagnosemodel worden de interviewprotocollen en concrete interviewguides opgesteld. Het hanteren van interviewguides waarborgt de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van zowel dataverzameling als -analyse.

Niet alle variabelen zijn voor alle respondenten even relevant. Het moeten kunnen schuiven met accenten in de interviews en het moeten kunnen toespitsen van vragen op specifieke posities, noodzaakt het formuleren van meerdere interviewguides. Gekozen is om deze uit te splitsen in een interviewgide voor respondenten op beleid- en bestuurlijk niveau en respondenten op niveau van de uitvoerende professional. De indeling van respondenten uit paragraaf 4.3 is daarbij aangehouden. De interviewprotocollen zijn bijgevoegd in bijlage 4.

Bij het formuleren van interviewvragen is gezocht naar evenwicht in de focus vanuit de variabelen uit het diagnosemodel en de explorerende benadering. Dit evenwicht krijgt voornamelijk vorm door te beginnen met open vragen waarna een concrete invulling wordt gezocht die aansluit bij de diagnosecriteria. Voorkomen moet worden dat respondenten door een strikte focus op variabelen gestuurd worden in hun antwoorden.

Uit de operationalisatie van variabelen in subparagraaf 4.4.1 blijkt dat variabelen, voortkomend uit de eerste twee ontwikkelingsfasen, voornamelijk kunnen worden gemeten bij respondenten op beleid- en bestuursniveau. Deze respondenten hebben zicht op het ontstaan van het netwerk op hoofdlijnen. Het betreft specifiek de eerste twee fasen lering trekking en doelen bepalen en daaruit voortkomend het intentioneel gedragspatroon. Het interviewprotocol voor respondenten op beleid- en bestuursniveau is bijgevoegd in bijlage 4a.

Het interview start met twee vragen over de positie van de respondent. Het beschrijven van de eigen functie en het toelichten hoe deze functie zich verhoudt tot sociaal wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM geeft een laagdrempelige opening aan het interview en biedt tevens relevante informatie bij het duiden van de overige antwoorden.

Het interview richt zich daarna op de feitelijke ontwikkeling van de samenwerking binnen het netwerk. In dit eerste blok worden de diagnosecategorieën netwerkontwikkeling en collectieve gedragspatronen vrijwel geheel besproken. Het blok start met twee open vragen ten aanzien van de samenwerking. Dit geeft de respondent de mogelijkheid eerst naar eigen inzicht een beschrijving te geven en prioriteiten aan te duiden. Vervolgens wordt met elf concrete vervolgvragen nader ingegaan op de relevante indicatoren. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij die indicatoren waarvan in de operationalisatie is aangegeven dat deze relevant zijn voor respondenten op beleid- en bestuursniveau. Deze concrete vervolgvragen worden enkel gesteld wanneer daar in de eerste twee vragen geen antwoord op is gegeven.

Het tweede blok gaat nader in op het aanbrengen van samenhang en knelpunten, het betreft zodoende de diagnosecategorieën stagnatierisico's en remmende omgevingsfactoren. Ook hier worden allereerst twee open vragen gesteld. En ook hier volgen specifieke vervolgvragen. Op beleid- en bestuursniveau hoeft minder worden stilgestaan bij schijnsamenwerking en kan meer nadruk worden gelegd op remmende omgevingsfactoren.

Het derde blok betreft de regie van gemeenten op de samenwerking. Wederom worden allereerst open vragen gesteld. En ook hier wordt het interview vervolgens gespecificeerd vanuit de geoperationaliseerde variabelen.

Het interview wordt afgesloten met twee open vragen. Allereerst wordt respondenten gevraagd hoe de samenhang tussen wijkteam, Veiligheidshuis en ZSM versterkt zou kunnen worden en tot slot wordt aan respondenten gevraagd of ze ter afsluiting iets willen toevoegen wat niet in het interview ter sprake is gekomen. Zo wordt voorkomen dat belangrijke elementen over het hoofd worden gezien.

Een gelijke structuur wordt aangehouden bij respondenten op het niveau van uitvoerende professionals. Deze respondenten zijn werkzaam in de praktische samenwerking en zijn van daaruit betrokken bij de derde ontwikkelingsfase en het activistisch gedragspatroon. Uit de operationalisatie komt dat voor deze categorie respondenten het interview veelal een aanvulling is op observaties. Het interviewprotocol is bijgevoegd als bijlage 4b.

Zoals aangegeven, wordt in het interview een soortgelijke structuur aangehouden. Dat betekent ook hier een introductie met daarin twee vragen en het openen van het eerste blok, netwerkontwikkeling, met twee open vragen. Ook hier wordt het interview vervolgens gespecificeerd met vragen gericht op de onderzoeksvariabelen. Alleen hier richt het interview zich met tien vragen op de ontwikkelingsfase 'in de praktijk brengen', het activistisch gedragspatroon en ook op het stagnatierisico van schijnsamenwerking. Gekozen is om schijnsamenwerking hier te verwerken omdat het aansluit bij het activistisch gedragspatroon en om daarmee de vragen niet vanuit het blok knelpunten in te steken: daarmee wordt geprobeerd een negatieve sturing te voorkomen.

Ten aanzien van de knelpunten worden aan uitvoerende professionals ook twee open vragen gesteld, gevolgd door vragen naar de remmende omgevingsfactoren. Hierbij wordt meer ingezet op de doorwerking van deze omgevingsfactoren op de dagelijkse werkzaamheden. Hetzelfde geldt voor vragen over de registijl.

Overkoepelend kan worden gesteld dat het interview met uitvoerend professionals zich focust op de netwerkontwikkeling, de gedragspatronen en het stagnatierisico. Het is zeer goed mogelijk dat de overige vragen op dit niveau minder spelen of minder concreet zijn.

De twee interviewprotocollen bevatten een grote hoeveelheid vragen, dit zit voornamelijk in de specifieke vervolgvragen. Deze vervolgvragen dienen als ondersteuning bij het afnemen van interviews. Zo kan in één oogopslag worden bekeken of alle relevante elementen zijn besproken. De verwachting is dat na het beantwoorden van de open vragen aan het begin van ieder blok, slechts enkele specifieke vervolgvragen hoeven te worden gesteld.

Tot slot is het bij alle vragen, open en specifiek, van belang dat bij een onbevredigend of onvolledig antwoord wordt doorgevraagd. Door middel van doorvragen wordt de respondent gestimuleerd nauwkeuriger zijn, zijn of haar antwoord toe te lichten of het antwoord te onderbouwen. Het betreft vervolgvragen als: 'Waarop baseert u dat?', 'Waaruit blijkt dat?' of 'Kunt u daar een concreet voorbeeld van geven?'.

| 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Twee belangrijke indicatoren voor de kwaliteit van een onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit (Boeije, 2005, p. 145). Met het waarborgen van beide factoren worden de controleerbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek gegarandeerd. In deze paragraaf wordt toegelicht op welke wijze beide factoren zijn gewaarborgd en worden risico's in de methode van onderzoek uiteengezet.

Validiteit

De validiteit van onderzoek betreft de mate waarin daadwerkelijk wordt gemeten wat gemeten moet worden. In dit onderzoek wordt de validiteit sterk beïnvloed door de dominantie van interviews in de methode van dataverzameling. Eerder is toegelicht dat de nadruk op interviews voortkomt uit afhankelijkheid. Enerzijds past de nadruk op interviews bij de ambitie om vast te stellen hoe de samenwerking in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgt, anderzijds bestaat daarbij het risico dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven of dat een te sterke nadruk wordt gelegd op de subjectieve beleving van de samenwerking.

In de critical casestudie is getracht deze risico's te voorkomen door respondenten op uiteenlopende posities te interviewen. Zodoende kunnen inzichten worden gebundeld, aan elkaar worden getoetst en kunnen uitspraken aan functie en/of belang worden gekoppeld. In de analyse is getracht goed weer te geven waar elke uitspraak vandaan komt. Waar mogelijk zijn uitspraken geverifieerd met documenten en/of observaties. Zoals aangegeven, is dit echter beperkt mogelijk of relevant gebleken. Het onderzoeksobject maakt een nadruk op subjectieve beleving van samenwerking onvermijdelijk.

In de vervolgfase zijn bovengenoemde risico's groter. In deze fase is getracht sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen door kritisch door te vragen. Bij uitspraken of opvattingen van respondenten is gevraagd om een toelichting of voorbeeld: daarmee wordt de respondent gedwongen zijn uitspraken te onderbouwen. Wanneer een onderbouwing niet geloofwaardig, of tegenstrijdig met eerdere antwoorden is, biedt dat aanleiding om door te vragen.

Tevens is het voor de validiteit van belang dat de casusselectie recht doet aan de onderzoeksvragen. Van de casusselectie is nadrukkelijk verslag gedaan in paragraaf 4.2. De selectie van respondenten voor de casus Leeuwarden is tot stand gekomen op basis van overleg tussen de individuele organisatie en onderzoeker. Daarbij is gebruik gemaakt van kennis vanuit de organisaties - weten wie wat weet - en eigen voorstellen met betrekking tot diversiteit in posities. De overwegingen met betrekking tot de casusselectie en selectie van respondenten voor de vervolgfase is in paragraaf 4.2 en paragraaf 4.3 toegelicht.

Om meerdere redenen is het niet altijd mogelijk gebleken alle gewenste methoden van dataverzameling toe te passen of respondenten te interviewen. Dit doet afbreuk aan de validiteit van het onderzoek. Met het oog op de haalbaarheid en positie van de onderzoeker als student is dit echter geaccepteerd als gegeven. Wel zijn deze ontwikkelingen in dit hoofdstuk aangegeven; zodoende is voor eenieder inzichtelijk waar de beperkingen in de methode van onderzoek zitten.

Een derde overweging bij het beoordelen van de validiteit in dit onderzoek is de representativiteit van de casusselectie. De critical case is juist geselecteerd vanwege haar afwijken van andere gemeenten als best practice. Representativiteit van de casusselectie voor de vervolgfase is lastig te beoordelen. De grote en dynamische verschillen tussen gemeenten doen afbreuk aan de representativiteit. Een uitspraak op basis van in totaal zes regio's kan daarom slechts met nuance worden gegeneraliseerd.

Wel is getracht door het selecteren van zes regio's om uiteenlopende inzichten te verwerven. De zes regio's en Veiligheidshuis Fryslân bestrijken samen 106 gemeenten. Ook worden vijf van de elf arrondissementen in het onderzoek betrokken. Gezien de representativiteit van de geselecteerde casus is een voorzichtige generalisatie mogelijk. Echter, de generalisatie moet met nuance worden bezien vanwege het verkennende karakter van de tweede onderzoeksfase. Voor een krachtige generalisatie zou een uitgebreidere vergelijking tussen regio's beter passen.

Tot slot moet worden stilgestaan bij het interveniërende effect van het onderzoek zelf. Dit speelt voornamelijk in de casus Leeuwarden. Omdat het ontwikkelingsproces gaande is, heeft het stellen van vragen invloed op de betrokken actoren. Ook de ruime afstemming binnen de gemeente voorafgaande aan het verlenen van medewerking, zorgt voor hernieuwd bewustzijn op beleids- en bestuursniveau. Het onderzoek zelf kan zodoende van invloed zijn op de dynamiek in de netwerkontwikkeling. Uit de gesprekken rondom de officiële dataverzameling is bijvoorbeeld gebleken dat dit onderzoek (mede-) aanleiding is geweest om met de drie Veiligheidshuizen opnieuw naar de relatie met ZSM te kijken en ook de relatie tussen sociale wijkteams en ZSM te overdenken. Gezien het onderzoeksobject is dit onvermijdelijk, wel is het van invloed op zowel validiteit als betrouwbaarheid. In de conclusie zal ook hier nader op worden gereflecteerd.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. De betrouwbaarheid wordt hoofdzakelijk gegarandeerd door nauwkeurig verslag te doen van de methode van onderzoek in dit hoofdstuk. Door overwegingen inzichtelijk te maken en te motiveren, stelt het formeel anderen in staat het onderzoek te herhalen. Daarbij is nadrukkelijk stilgestaan bij het zoeken naar evenwicht tussen haalbaarheid en de ideale situatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de datatriangulatie. Ook deze keuzes zijn inzichtelijk gemaakt en verantwoord.

De betrouwbaarheid in dit onderzoek wordt ondermijnd door de dynamiek in het onderzoeksonderwerp. Door de nadruk op een dynamisch proces is het onderzoek een momentopname. De feitelijke herhaalbaarheid van het onderzoek is daarbij minimaal: wanneer dezelfde relaties over een jaar worden onderzocht, mogen andere resultaten worden verwacht. Ook hier speelt mee dat het onderzoek zelf intervenieert in de netwerkontwikkeling.

| 4.6 Slot

In dit kader is de methode van onderzoek uiteengezet en verantwoord. Daarbij is de methode van dataverzameling ontworpen en zijn de diagnosecategorieën en interviewprotocollen geoperationaliseerd. Tevens zijn de onderzoeksmethoden kritisch beschouwd vanuit betrouwbaarheid en validiteit. Op basis van de in dit kader geformuleerde methoden zal het onderzoek worden uitgevoerd. De data die hierbij verkregen wordt, zal worden weergegeven en geanalyseerd in hoofdstuk vijf en zes.

Hst 5 | Netwerkontwikkeling gemeente Leeuwarden

In dit hoofdstuk zullen de verzamelde data uit de eerste onderzoeksfase worden gepresenteerd en geanalyseerd. De methode van dataverzameling zoals geformuleerd in hoofdstuk vier is aangehouden. Om de data overzichtelijk te presenteren, is de structuur van de individuele diagnosecategorieën leidend. Deze zullen achtereenvolgens voor de afzonderlijke relaties besproken worden. Voorafgaande wordt de casus Leeuwarden nader geïntroduceerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin tevens wordt aangegeven welke bevindingen leidend zijn in de tweede onderzoeksfase.

| 5.1 Introductie casus

De sociale wijkteams in Leeuwarden zijn ondergebracht in de coöperatie Amaryllis. Vooruitlopend op de landelijke ontwikkelingen in het sociaal domein en vanuit de overtuiging dat door verbinding betere zorg kan worden geleverd, is in 2014 besloten partijen proactief tot verandering over te gaan en de coöperatie door te ontwikkelen (Amaryllis, 2014). Per 1 januari 2015 zijn alle sociale werkers in de wijkteams ook in dienst van Amaryllis en werken dus onder uniforme arbeidsvoorwaarden.

Voor 2015 was men in Leeuwarden al begonnen met de voorloper van het sociale wijkteam. In 2008 is het frontlijnteam geïntroduceerd en dit heeft zich gedurende de tijd, gefaseerd via sociale teams doorontwikkeld tot sociale wijkteams. Hierdoor had de gemeente Leeuwarden al voor 1 januari 2015 ervaring met de werkwijze van (varianten op) sociale wijkteams.

Met de inwerkingtreding van de decentralisaties heeft ook Amaryllis zich uitgesproken te willen doorontwikkelen. Momenteel zijn in de gemeente Leeuwarden negen sociale teams actief, waarvan er zeven zijn toegewezen aan een afgebakend gebied en twee teams een specialistische functie bekleden: één team gericht op dorpen en één team dat zich specifiek richt op jeugd en gezinnen (Amaryllis, n.d.).

De ZSM-locatie voor de regio Noord-Nederland, bestaande uit de drie noordelijke provincies Friesland, Groningen en Drenthe, is belegd in de stad Groningen en is zeven dagen per week, twaalf uur per dag bemand (CCV, 2013). Vanuit het Openbaar Ministerie is één officier van justitie specifiek belast met de coördinatie van ZSM in de gehele regio. ZSM Noord-Nederland beslaat een gebied van drie Veiligheidshuizen en 59 gemeenten.

Het Veiligheidshuis Fryslân heeft zich eind 2012, vier jaar na oprichting in 2008, met alle 24 Friese gemeenten en ketenpartners gecommitteerd aan een samenwerkingsovereenkomst voor de jaren 2013-2014 (Veiligheidshuis Fryslân, 2014). Met een doorontwikkelingsplan voor de periode 2015-2016 is deze samenwerkingsovereenkomst eind 2014 geactualiseerd.

Het Veiligheidshuis manifesteert zich met het doorontwikkelingsplan als verbindend samenwerkingsorgaan. In navolging van het landelijke kader richt het zich op ketenoverstijgende en complexe problematiek. Het doel is daarbij om samenhang en samenwerking tussen de domeinen van zorg en straf te faciliteren. Nadrukkelijk neemt het Veiligheidshuis Fryslân in principe zelf geen operationele verantwoordelijkheid voor de ontworpen interventies. Het regisseren van samenwerking in maatwerkoverleggen en het adviseren van andere organisaties zijn de primaire taken. De gemeente Leeuwarden is in de periode 2012-2014 verantwoordelijk voor bijna 50% van de ingebrachte casuïstiek in het Veiligheidshuis (Veiligheidshuis Fryslân, 2014). Het Veiligheidshuis Fryslân is tevens in de stad Leeuwarden gevestigd.

De relatie tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuis en ZSM laat zich in navolging van hetgeen is geconstateerd in het contextueel kader, schetsen als een driepoot. Het Veiligheidshuis is naast tweedelijnsinstelling de verbinder tussen de domeinen ‘straf’ en ‘zorg’. Dit heeft tot gevolg dat er geen sprake is van één netwerk; de afzonderlijke relaties ontwikkelen zich autonoom. Daarom worden deze relaties ook afzonderlijk besproken.

| 5.2 Ontwikkeling Veiligheidshuis – ZSM

De vijf diagnosecategorieën worden voor de ontwikkeling Veiligheidshuis – ZSM achtereenvolgens besproken.

| 5.2.1 Netwerkontwikkeling

Ten aanzien van de relatie tussen ZSM en Veiligheidshuis Fryslân zijn de drie ontwikkelingsfasen (‘lering trekken’, ‘doelen bepalen’ en ‘in de praktijk brengen’) zichtbaar. De fase ‘lering trekken’ is volledig afgerond. De fasen ‘doelen bepalen’ en ‘in de praktijk brengen’ vinden tegelijkertijd plaats.

Lering trekken

ZSM is in 2013 in Noord-Nederland geïntroduceerd in een voor het Openbaar Ministerie [OM] woelige periode. Door een herziening van de gerechtelijke kaart werden de arrondissementen Friesland, Groningen en Drenthe samengevoegd tot één arrondissement: Noord-Nederland. In dezelfde periode is ook de regie op de Veiligheidshuizen overgedragen van OM aan gemeenten. Vanuit het OM is toen gesteld: “Idealiter had je vanaf het begin opgetrokken met elkaar maar [...] we gaan eerst met politie, OM en reclassering om tafel om te kijken hoe we tot één werkwijze op strafrechtelijk gebied kunnen komen, en daarna gaan we met de ketenpartners praten.” (Kamminga, 2015).

Na ongeveer een halfjaar is het OM, in de persoon van de coördinerend Officier van Justitie en een vaste beleidsmedewerker, met de ketenmanagers van de drie noordelijke Veiligheidshuizen om tafel gaan zitten. Bij het vormgeven van de samenwerking was voor alle partijen helder met wie moet worden samengewerkt. Dit uit zich in de vaste samenstelling van het onderlinge overleg tussen OM en de drie Veiligheidshuizen; respondenten van het OM, het Veiligheidshuis en de gemeente geven aan dat alle gesprekken over het vormgeven van de samenwerking in deze samenstelling zijn gevoerd. De indirecte betrokkenheid van gemeenten wordt nader besproken bij regievoering in paragraaf 5.2.5.

Bij de onderlinge afstemming zijn het OM en de drie Veiligheidshuizen overeengekomen dat samenhang tussen ZSM en Veiligheidshuizen meerwaarde biedt. De manager van het Veiligheidshuis: “Over het verbinden van ZSM en de Veiligheidshuizen zijn we het wel eens. Hoe je dat in de praktijk doet? Daar kun je nog verschil van mening over hebben.” (De Boer, 2015). Ook vanuit het OM wordt het belang van contextinformatie erkend: “[Dan] ga je casussen bespreken waaruit blijkt dat je waarschijnlijk tot een andere beslissing was gekomen als je de informatie van het Veiligheidshuis had meegenomen.” (Kamminga, 2015). Door beide partijen wordt op beleids- en bestuursniveau de noodzaak en meerwaarde van samenwerken aangedragen.

Daarnaast lijkt de bereidheid tot samenwerken aanwezig. Alle betrokken respondenten op beleids- en bestuursniveau geven aan bereidheid tot samenwerken te ervaren, hetzij met enige nuance. De betrokken beleidsmedewerker van het OM: “Ik denk dat de wil er wel is, want ik heb het idee dat de verhoudingen wel goed zijn. Maar het loopt tegen interne dingen aan waarom het lastig is om het op de schaal van Noord-Nederland goed te regelen.” (Kamminga, 2015). De manager van het Veiligheidshuis: “Er zit een groot gat tussen willen en kunnen. Willen is er wel maar het vertalen naar

doen blijft lastig. Het gaat allemaal wat stroperig, mensen focussen zich toch snel weer op hun eigen ding.” (De Boer, 2015). Wederzijds wordt bereidheid tot samenwerken ervaren. Tegelijkertijd wijzen respondenten er op dat deze ogenschijnlijke bereidheid geen doorwerking heeft in het uitwerken van de samenwerking.

Doelen bepalen

De ontwikkelingsfase ‘doelen bepalen’ is gedeeltelijk afgerond. Het uitwerken gebeurt gelijktijdig met ‘in de praktijk brengen’. Gedurende deze fase zijn zowel Veiligheidshuis Fryslân als ZSM Noord-Nederland operationeel; dit geeft de ontwikkeling een eigen dynamiek.

Respondenten op beleids- en bestuursniveau van zowel ZSM als Veiligheidshuis geven aan dat het ook bij het vormgeven van de samenwerking helder was met wie moest worden samengewerkt. In het onderling overleg tussen Officier, beleidsmedewerker OM en de drie managers van de Veiligheidshuizen zijn afspraken gemaakt over de wederzijdse informatievoorziening en de inbreng van casuïstiek. Door respondenten van zowel Veiligheidshuis Fryslân als ZSM wordt aangegeven dat deze doelen op basis van gezamenlijk overleg ook op papier zijn gesteld. De manager van het Veiligheidshuis: “Daar is het een en ander op papier gezet. Gedurende de tijd zijn daar ook verschillende versies van geweest.” (De Boer, 2015). Over deze afspraken is echter ook onduidelijkheid: “Maar ergens is dat gestopt. Wat nou precies de eindafspraken zijn?” (De Boer, 2015).

Frictie ontstaat wanneer de gezamenlijke doelen moeten worden uitgewerkt in realistische werkprocessen. Beleidsmedewerker van de gemeente Leeuwarden: “Op strategisch niveau wordt de verbinding gemaakt, daar heeft men de intentie om samen te werken maar de vertaalslag is altijd een hobbel.” (De Jong, 2015). Alle respondenten die betrokken zijn bij de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuis Fryslân geven aan dat de samenwerking verbeteringsmogelijkheden kent. “Ik denk dat er groeikansen zijn, ook dat er de wil is om samen te werken maar dat de waan van de dag er soms tussendoor komt.” (Borghardt, 2015).

Het gebruik van systemen speelt daarbij een belangrijke rol. Vanuit het OM: “Je bent afhankelijk van systemen omdat je met verschillende openingstijden zit en met wisselende diensten te maken hebt.” (Kamminga, 2015). Omdat de drie Noordelijke Veiligheidshuizen andere systemen gebruiken - GCOS in Friesland, VIS2 in Groningen en Drenthe - is besloten gebruik te maken van BVH: het informatiesysteem van de politie. Het gebruik van BVH blijkt echter niet zaligmakend. Vanuit het OM: “Ondertussen hebben we ook met elkaar geconcludeerd dat het [BVH-systeem] niet werkt zoals verwacht.” (Kamminga, 2015). Afgesproken is dat procescoördinatoren van het Veiligheidshuis bij het invoeren van een maatwerkverslag in BVH advies meegeven aan ZSM. Aan de ZSM-tafel moet dit systeem uitgelezen worden; het is vervolgens aan ZSM om te besluiten wat er met het advies gebeurt. Het systeem leent zich echter niet voor deze functie. De manager van het Veiligheidshuis: “Er worden wel meer mutaties in [BVH] gezet en dan daal je helemaal naar beneden. Nou, dan heb je de kans dat het over het hoofd wordt gezien.” (De Boer, 2015).

Frictie in het vertalen van doelen naar realistische werkprocessen zit echter niet alleen in systemen, een Officier van Justitie: “Daar helpen goede systemen bij, maar ook dat is natuurlijk een hulpmiddel.” (Veenstra, 2015). Hier speelt aanpassingsvermogen een belangrijke rol, bijvoorbeeld ten aanzien van het opstellen van één gemeenschappelijk format voor alle drie de Veiligheidshuizen waarin het advies wordt doorgegeven aan ZSM. De beleidsmedewerker van het OM: “Friesland gaf toen aan:

we hebben een andere manier van werken en het is heel onhandig als we alleen voor ZSM in een apart format moeten werken.” (Kamminga, 2015).

Andersom is het voor medewerkers van ZSM nadelig om af te stemmen met drie verschillend werkende Veiligheidshuizen. “De dynamiek op ZSM is dat er druk is, mensen hebben wisselende diensten en er zit veel [tijds-]druk op zaken. Dus de mensen hebben geen tijd om te kijken: waar komt iemand vandaan? En welk systeem moet ik dan raadplegen? Het zou gewoon het mooiste zijn als je één systeem hebt om te communiceren. Maar dat is er niet.” (Kamminga, 2015). Een Officier van Justitie voegt daar aan toe: “Maar ik merk in de praktijk, als je aan ZSM zit, dat juist die versnippering van informatie het risico in zich draagt dat je dus ook dingen mist.” (Veenstra, 2015).

Opvallend is dat op uitvoerend niveau hierover wel concrete afspraken worden ervaren. Een van de procescoördinatoren van het Veiligheidshuis: “We hebben daar contact over gehad met de Officier om ons format aan te passen. Zodat het ook voor ZSM behapbaar is. Vandaar dat daar is uitgekomen dat wij echt een speciaal kopje toevoegen voor ZSM, zodat ze ook zelf kunnen kiezen wat ze met de inhoud doen.” (Frieszo, 2015). Hier lijkt verschil in beleving te bestaan over de afspraken die zijn gemaakt.

Dat de werkprocessen niet op elkaar aansluiten blijkt ook uit andere antwoorden van respondenten over het gebruik van BVH die elkaar tegenspreken. Zo stelt een procescoördinator van het Veiligheidshuis: “Wij hebben de afspraak dat in het BVH-systeem vermeld staat dat het een Veiligheidshuiszaak is. Dat is de afspraak.” (Houkes, 2015). Echter, vanuit het OM wordt aangegeven: “Ik zit niet op ZSM, maar ik weet dat op ZSM BVH niet altijd geraadpleegd wordt, en ik denk dat het dan ook binnen het Veiligheidshuis wegzakt.” (Kamminga, 2015). Respondenten in het Veiligheidshuis ervaren de afspraken dus anders dan respondenten binnen ZSM; de afspraken die hierover op papier zijn gesteld bieden op uitvoerend niveau onvoldoende duidelijkheid of sluiten niet aan op de werkzaamheden.

Dit ontgaat de betrokkenen bij het Veiligheidshuis en OM op beleids- en bestuursniveau overigens niet; respondenten van beide kanten geven aan dit probleem te (h)erkennen. Vanuit het OM: “Ik wil daarbij wel benadrukken dat we BVH als tussenoplossing hebben gekozen, we weten ook dat het niet geschikt is. Het is daar ook nooit voor gemaakt. Landelijk wordt gepleit voor GCOS; dat is daar voor gemaakt en daar wordt in geïnvesteerd. En dan snap ik dat Leeuwarden zegt: ja maar wij hebben al GCOS.” (Kamminga, 2015).

De constatering dat de huidige afspraken en werkprocessen onvoldoende structuur bieden, leidt tot nieuwe afstemming tussen de Veiligheidshuizen en ZSM. De manager van Veiligheidshuis Fryslân: “Ik heb gezegd: we brengen nu iedereen om tafel want er zijn [meerdere] initiatieven die lopen.” (De Boer, 2015). Met initiatieven wordt voornamelijk bedoeld op de landelijke pilot die is uitgevoerd naar de afstemming tussen ZSM en Veiligheidshuizen. Op basis van deze pilot is door de VNG een handreiking opgesteld om de onderlinge afstemming te versterken en is voor het najaar van 2015 een ondersteuningstraject aangekondigd (VNG, 2015).

Deze pilot is (mede)aanleiding geweest om vanuit de stuurgroep ZSM aan de stuurgroepen van de Veiligheidshuizen een brief te sturen. Daarin werd gepleit voor een gezamenlijke werkgroep teneinde te komen tot één gemeenschappelijk systeem. Het OM heeft hierin een open houding: “Hetzij GCOS, hetzij VIS2, want ons maakt het niet uit. Als er maar één systeem dat je aan de ZSM-tafel kunt uitlezen en waarin je ook kunt terugkoppelen.” (Kamminga, 2015). Deze werkgroep is niet van de grond gekomen. De burgemeester van Groningen, tevens voorzitter van stuurgroep Veiligheidshuis Groningen, stelde dat, voorafgaande aan het instellen van een werkgroep, eerst

bestuurlijk commitment moest worden gerealiseerd. “Op bestuurlijk niveau moet er bereidheid zijn om met een ander systeem te gaan werken, anders heeft het geen zin.” (Kamminga, 2015).

Het ontbreekt ten aanzien van de onderlinge afstemming aan bestuurlijke bereidheid om knopen door te hakken. Het feit dat geen van de deelnemende partijen doorzettingsmacht heeft, speelt daarbij een belangrijke rol, een Officier van Justitie: “We zitten nu in een fase dat er fundamenteel nagedacht moet worden hoe we dit willen inrichten, hoe we ook een aantal afspraken kunnen maken over de uniforme werkwijze. Nou dat is best ingewikkeld tussen die autonome Veiligheidshuizen.” (Veenstra, 2015).

Echter, ook op bestuurlijk niveau wordt erkend dat verandering nodig is. De burgemeester van Leeuwarden: “We hebben nu net afgesproken dat we [het een en ander] gaan laten uitzoeken en dan gaan we bij elkaar zitten, als drie voorzitters van de stuurgroepen. We kennen elkaar goed, want we zitten ook in de Noordelijke politie-eenheid. En we kennen elkaar ook persoonlijk goed; we hebben er ook samen voor gevochten dat we zoveel mogelijk decentrale ruimte houden bij de nationale politie.” (Crone, 2015).

Praktisch samenwerken

Zoals aangegeven vindt het ontwerpen van werkprocessen gelijktijdig plaats met de praktische uitvoering. Daardoor werkt het ontbreken van realistische werkprocessen door in de praktische samenwerking. Met praktisch samenwerken kan alleen niet worden gewacht totdat de werkprocessen adequaat zijn ontworpen.

Vanuit Veiligheidshuis Fryslân wordt de relatie met ZSM als eenrichtingsverkeer ervaren. Een van de procescoördinatoren: “Dan zou het ZSM eigenlijk standaard met ons moeten bellen. En dat gebeurt niet, merk ik, want dan zou ik iedere dag gebeld moeten worden.” (Houkes, 2015). Ook de doorstroom vanuit ZSM naar het Veiligheidshuis valt in de praktijk tegen: “Ik denk dat die zaken op één of twee handen te tellen zijn, over een jaar tijd. En ik denk dat dat veel meer zou kunnen.” (De Boer, 2015).

Het gevoel van eenrichtingsverkeer komt ook voort uit het feit dat er in het huidige systeem geen mogelijkheid is om terug te koppelen. De manager van het Veiligheidshuis geeft aan dat wel van belang te vinden: “Want dat is belangrijk voor je vervolg [met een casus].” (De Boer, 2015). De terugkoppeling ontbreekt niet alleen casusinhoudelijk. Ook terugkoppeling op proces ontbreekt. Een procescoördinator: “Misschien ligt het wel aan ons, dat ze ons advies slecht vinden.” (Frieszo, 2015). Het is opvallend dat een procescoördinator niet weet of het advies dat wordt meegegeven voldoet aan de eisen van de andere partij.

In de dagelijkse samenwerking zijn het de uitvoerende professionals die op eigen initiatief invulling geven aan de samenwerking. Procescoördinatoren van het Veiligheidshuis geven aan zelf contact te leggen met ZSM: “Je kunt van alles op papier zetten en afspreken, maar zo werkt het voor mij gewoon niet. Het werkt omdat wij communiceren, omdat ik bel.” (Houkes, 2015). Er is daarbij begrip voor de situatie waarin ZSM werkt: “Ik ben er wel eens geweest, bij ZSM: man wat een hectiek! Ik snap wel dat die mensen niet iedereen kunnen bellen en niet aan alles kunnen denken. [...] Je moet ook bedenken dat die mensen honderd zaken op een dag afhandelen, en ik heb die ene. Dus als ik bel dan heb ik hun aandacht en als ik niet bel dan heb ik die aandacht niet: dan ben ik één van de honderd.” (Houkes, 2015). Zicht op de werkwijze van ZSM geldt niet voor alle procescoördinatoren. Een andere procescoördinator geeft aan nog nooit op ZSM geweest te zijn.

Door de procescoördinator die op ZSM is geweest, wordt ook de bereidheid vanuit ZSM benadrukt: “En dat ligt niet aan de bereidheid, want elke keer als ik hun bel en overleg of ik wil iets kwijt, dan zijn ze altijd bereid om mee te denken. En dan word ik ook altijd teruggebeld.” (Houkes, 2015).

Naast het zelfstandig opnemen van contact, wordt via informele kanalen invulling gegeven aan het doorgeven van contextinformatie. “We hebben regelmatig contact met de Raad voor de Kinderbescherming en die zitten natuurlijk ook bij ZSM. Daar hebben we heel veel afstemming mee. Dan bespreken we wat ons advies is, dat zetten zij ook in hun eigen systeem en dat nemen ze mee naar ZSM.” (Frieszo, 2015). Via die kanalen vindt ook terugkoppeling plaats: “Op een specifieke casus kan altijd achteraf terugkoppeling komen, en dat kan dan ook via een van de individuele leden van ZSM.” (Frieszo, 2015).

Er is dus ruimte voor resultaatgericht samenspel en ruimte voor eigen initiatief wanneer de systemen onvoldoende uitkomst bieden. Dit heeft echter zijn beperkingen; vanuit het OM wordt geconstateerd: “Er zijn mensen binnen ZSM die het Veiligheidshuis op het netvlies hebben en die contact zoeken, en andersom. Maar dan ben je wel afhankelijk van mensen die het op het netvlies hebben. En dat hebben ze niet allemaal.” (Kamminga, 2015). Dit wordt ook door de manager van Veiligheidshuis Fryslân benadrukt: “Maar dat blijft sterk persoonsafhankelijk, je hebt vaker een wisseling van de wacht. En de overdracht, de borging is daarin essentieel.” (De Boer, 2015).

5.2.2 Collectieve gedragspatronen

Omdat zich in de ontwikkeling tussen Veiligheidshuis Fryslân en ZSM Noord-Nederland twee ontwikkelingsfasen gelijktijdig voordoen, moeten beide gedragspatronen worden bekeken. Het intentionele gedragspatroon is noodzakelijk voor het afronden van de fase ‘doelen bepalen’, het activistische patroon voor het afronden van de fase ‘in de praktijk brengen’.

Intentioneel gedragspatroon

Het intentioneel gedragspatroon betreft de mate van samenwerkingsbereidheid op bestuurlijk niveau en geldt als voorwaarde voor samenwerking. Dit is deels aanwezig. De betrokken partijen zijn een half jaar na de start van ZSM bij elkaar gekomen. Vanuit het OM is aangegeven dat het niet mogelijk was om eerder af te stemmen: “Wij moesten ook nog onze interne werkwijze formuleren.” (Kamminga, 2015). Geen van de betrokken respondenten op beleids- of bestuursniveau geeft aan de betrokkenheid als probleem te ervaren; het feit dat voor iedereen duidelijk is wie in de samenwerking participeert, maakt dat alle partijen vanaf het eerste overleg feitelijk betrokken zijn geweest.

In de analyse van de ontwikkelingsfase ‘lering trekking’ is de wederzijdse bereidheid tot samenwerken besproken. Alle partijen erkennen de noodzaak tot samenwerken en de onderlinge verhoudingen worden positief benoemd. Toch nuanceren respondenten hun antwoord: op basis van de bereidheid tot samenwerking wordt nog geen resultaat gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het wederzijds vertrouwen: respondenten op beleids- en bestuursniveau geven geen signalen dat het vertrouwen ontbreekt.

In het intentionele gedragspatroon ontstaat frictie bij het vormen van eenheid. Tussen de drie Veiligheidshuizen ontbreekt ogenschijnlijk de bereidheid om de onderlinge systemen en werkwijzen op elkaar aan te laten sluiten. Vanuit het OM: “Je zit al heel snel met de vraag: wie voegt zich naar wie. [...] En er is niemand die op die schaal doorzettingsmacht heeft. Leeuwarden kan niet voor Assen beslissen, wij niet voor de gemeenten en andersom.” (Kamminga, 2015). Hierbij wordt door het OM een aantal bepalende factoren aangedragen. Naast de afstemming tussen de drie

Veiligheidshuizen, hebben deze binnen hun eigen regio te maken met afstemming met meerdere gemeenten: “[al die] gemeenten die het allemaal net eventjes iets anders doen, ja dan is het wel lastig.” (Kamminga, 2015). Daarnaast worden de kostenvraag (wie gaat de systeemwijziging betalen?) en een aantal recente burgemeesterwisselingen in centrumgemeenten aangedragen als verklaring voor het moeizaam realiseren van eenheid.

Vanuit het Veiligheidshuis wordt luchtiger gereageerd op het creëren van eenheid. De manager van het Veiligheidshuis ziet dat de drie Veiligheidshuizen het eens zijn over het feit dat een verbinding noodzakelijk is maar dat meningen verschillen over de manier waarop. De manager heeft daarin wel vertrouwen: “Het is allemaal niet zo ingewikkeld. Het is een kwestie van doorpakken en afspraken maken. En daar heb ik ook wel vertrouwen in, als speelt dit wel al een hele lange tijd. Ik blijf hoopvol.” (De Boer, 2015).

Het is tekenend voor het gebrek aan bestuurlijke eenheid dat de drie Veiligheidshuizen niet komen tot een gemeenschappelijke werkgroep omdat bestuurlijk commitment ontbreekt. Het feit dat de drie ketenmanagers onderling in gesprek zijn, met het OM, leidt tot op heden tot onvoldoende resultaten. Wanneer op bestuurlijk niveau geen bereidheid tot aanpassing ontstaat, blijven problemen die voortkomen uit verschillen in systemen bestaan.

Activistisch gedragspatroon

Het activistisch gedragspatroon is duidelijker dan het intentioneel gedragspatroon zichtbaar in de netwerkontwikkeling. Hoewel werkprocessen ontoereikend zijn, blijken uitvoerende professionals in staat om op basis van eigen initiatief resultaten te bereiken. Dit duidt op voldoende mandaat; zowel respondenten op uitvoeringsniveau als op beleidsniveau benoemen het eigen initiatief als iets positiefs. Respondenten in de uitvoering van het Veiligheidshuis geven ook aan het nemen van initiatief als onderdeel van hun vak te zien.

Maar ook hier geldt dat respondenten op beleids- en bestuursniveau van zowel Veiligheidshuis als ZSM benadrukken dat het tonen van initiatief afhankelijk is van het op het netvlies hebben van de ander. Een van de procescoördinatoren van het Veiligheidshuis draagt aan: “Weet je wat een verbeteringslag zou zijn? Dat het Veiligheidshuis even bij ZSM gaat kijken en andersom. Dat je ziet hoe het allemaal loopt. Dus dat je eens in het jaar of anderhalf jaar om tafel gaat en overlegt: hoe loopt het, hoe vinden jullie dat het loopt en wat zijn die punten waarvan je zegt dat moet beter of anders? Want je hebt toch weer te maken met nieuwe poppetjes.” (Houkes, 2015).

| 5.2.3 Stagnatierisico's

Het stagnatierisico, te weten schijnsamenwerking, duidt op een situatie waarin afspraken voor samenwerking niet landen in de uitvoering; er is dan sprake van een papieren samenwerking.

In de samenwerking tussen Veiligheidshuis Fryslân en ZSM Noord-Nederland lijkt in eerste instantie geen sprake te zijn van schijnsamenwerking: het intentioneel gedragspatroon domineert niet over het activistisch gedragspatroon. Individuele uitvoerende professionals blijken in staat om op basis van eigen initiatief de samenwerking aan te gaan en samenhang te creëren. Daarmee wordt voortkomen dat uitvoerende professionals langs elkaar heen werken zolang zij dit zelf ondervangen.

Het feit dat respondenten van het Veiligheidshuis en ZSM afspraken over het gebruik van BVH anders interpreteren duidt echter op een risico. Want hoewel procescoördinatoren van het Veiligheidshuis het systeem invullen, wordt dit aan de ZSM-tafel niet (altijd) uitgelezen. Wanneer dat niet wordt ondervangen door onderling contact, dan werken de uitvoerende professionals langs elkaar heen.

Wanneer advies niet wordt uitgelezen en er geen aanvullend contact is, dan ontbreekt afstemming en wordt het advies van het Veiligheidshuis niet meegenomen aan de ZSM-tafel. Dat kan de reden zijn dat uitvoerende professionals de relatie als eenrichtingsverkeer ervaren. Wanneer het systeem niet wordt uitgelezen, dan is het niet vreemd wanneer de procescoördinatoren niet vanuit ZSM worden gebeld. Op basis van deze indicator moet worden gesteld dat, wanneer het uitvoerende professionals niet lukt om op basis van eigen initiatief contact te leggen, er sprake is van schijnsamenwerking.

| 5.2.4 Remmende omgevingsfactoren

Naast belemmerende factoren in het vormgeven van de samenwerking kunnen externe factoren een stagnerende werking hebben op netwerkontwikkeling. Dit zijn de remmende omgevingsfactoren.

Allereerst is sprake van diepere en structurele verschillen tussen de organisaties. Dit betreft onder meer de openingstijden – zeven dagen per week voor ZSM, kantoortijden voor het Veiligheidshuis – met wisselende diensten, maar ook tijdsdruk. Vanuit de gemeente Leeuwarden maakte men zich hier aanvankelijk zorgen over: “Ik weet nog toen ZSM kwam, toen waren er grote zorgen. Want als er een snelle afhandeling komt, hoe gaat het dan met de cliënten die we al in behandeling hebben?” (De Jong, 2015).

Respondenten op beleids- en bestuursniveau geven aan dat er sprake is van conflicterende doelstellingen. Vanuit het Veiligheidshuis wordt gesteld: “Naar mijn idee moet inhoud voorop staan en niet snelheid. Maar goed, dat ligt er ook aan wat je doelstelling is.” (De Boer, 2015). Ook bij het Veiligheidshuis geven respondenten aan te begrijpen dat de nadruk op snelheid binnen ZSM doorwerkt in hectiek op de werkvloer. Het OM geeft zelf aan: “Wat je wel ziet bij ZSM is dat in eerste instantie heel erg werd vastgehouden aan die zes uur, maar dat je dat wel steeds meer ziet opschuiven richting de zeven dagen.” (Kamminga, 2015).

Daarnaast worden door respondenten op beleids- en bestuursniveau van de gemeente Leeuwarden schaalgrootte en afstand aangedragen als remmende omgevingsfactoren. “ZSM in Groningen is wel ver weg. Daar zitten mensen die kennen onze omgeving niet. Dus we hebben wel eens gezegd: moet je niet een ZSM-tafel hebben in Leeuwarden voor de Friese gevallen. Want mijn mensen weten vaak: oh die, dat is een bekende veelpleger. Omdat die mensen hier in deze regio rondlopen. Maar waarom zouden de Groningse mensen dat nou weten?” (Crone, 2015).

Het betreft daarbij niet alleen de direct aanwezig kennis maar ook de afstand met betrekking tot afstemming: “We missen elkaar, in de waan van de dag. En als je een hechter band hebt, omdat je bijvoorbeeld op dezelfde locatie zit, dan wordt dat veel natuurlijker.” (Borghardt, 2015).

Hierin is de paradox van decentralisatie in sociaal domein en centralisatie in het Veiligheidsdomein goed zichtbaar. De burgemeester van Leeuwarden: “Maar alle andere ketenpartners [buiten de strafrechtketen]? Die zitten op de schaal van de provincie. En we hebben nu dus afgesproken: we gaan niet meer automatisch alles op de schaal doen van Noord-Nederland. Want dan kan de afstand ook te groot worden.” (Crone, 2015).

Overigens wordt deze problematiek vanuit het OM niet direct herkend. Ook met een ZSM-tafel op provinciaal niveau moet informatie ontsloten worden die toevallig niet aanwezig is. En dan komt wederom het systeemvraagstuk naar boven. Daarnaast is het niet aan het OM Noord-Nederland om besluiten te nemen ten aanzien van schaalgrootte.

Tot slot speelt mee dat de onderlinge samenwerking niet afzonderlijk wordt bekostigd. Dat betekent dat de onderlinge afstemming moet plaatsvinden binnen de normale werkzaamheden en zodoende vanuit reguliere budgetten moet worden gefinancierd.

Dit wordt door de respondenten op bestuurs- en beleidsniveau niet direct als belemmering ervaren, maar het raakt wel aan de behandelcapaciteit. Vanuit het Veiligheidshuis: “Het afstemmen doe je gaandeweg. Maar wil je de positie van het Veiligheidshuis anders hebben, dan komt het capaciteitsvraagstuk wel om te hoek kijken.” (De Boer, 2015). Het capaciteitsvraagstuk vanuit het Veiligheidshuis hangt daarbij nadrukkelijk samen met de verbinding van het sociaal domein en wordt daarom nadrukkelijker besproken in paragraaf 5.3.4.

De druk op capaciteit binnen het OM is directer zichtbaar in de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuis. De beleidsmedewerker OM: “Je hebt [binnen de strafrechtketenpartners] met veel bezuinigingen te maken, dus je moet je capaciteit heel bewust inzetten. Echt keuzes maken. En daarom pleiten we ook zo voor uniformering: want hoe meer eenheid, hoe makkelijker het ook voor ons te behappen is.” (Kamminga, 2015). Dit laatste punt wordt ook door respondenten vanuit het Veiligheidshuis en de gemeente erkend. Beleidsmedewerker Veiligheid van de gemeente Leeuwarden: “Ik ben bang dat de toenemende bezuinigingen bij voornamelijk het OM negatieve gevolgen hebben. Er moet weer sneller bezuinigd worden. En als de druk hoger wordt, en er nog minder ruimte is om contact op te nemen dan kan dat wel een knelpunt worden.” (De Jong, 2015).

De remmende omgevingsfactoren dragen bij aan de dynamiek in de samenwerking. Indicatoren van de remmende omgevingsfactoren werden meerdere keren vanzelf aangedragen als knelpunt in de samenwerking. Dat laat zien dat de omgevingsfactoren ook als remmend in de dagelijkse samenwerking worden ervaren.

| 5.2.5 Regiestijl

De regiestijl betreft de mate waarin en de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan de onderlinge samenwerking. Regievoering op de samenwerking tussen de Veiligheidshuizen en ZSM blijkt in de praktijk lastig. In de analyse van het intentionele gedragspatroon is aangegeven dat geen van de betrokken partijen doorzettingsmacht heeft. Zowel Veiligheidshuizen als OM ontberen beslissingsmacht en doorzettingsmacht. Ook is er geen hoger orgaan dat regie kan voeren. Het OM: “Vanuit hoger niveau blijft het adviseren: vanuit VNG, de landelijke politietop, het landelijk OM. En het advies is dan steeds: een strategische visie ontwikkelen. En daar komen we dus niet echt uit.” (Kamminga, 2015).

Ook de gemeente heeft slechts indirect regie op de samenwerking tussen Veiligheidshuis en ZSM. De regierol van gemeenten op de Veiligheidshuizen krijgt vorm via de stuurgroep van het Veiligheidshuis Fryslân. De burgemeester van Leeuwarden, Ferd Crone, is hiervan voorzitter. Beleidsmedewerker Veiligheid van de gemeente Leeuwarden: “We bespreken het eerst in de ambtelijke adviesgroep, dan komt het in adviescommissie en in de stuurgroep; die geven de opdracht aan de werkers in het Veiligheidshuis. Dus ja, via de stuurgroep kunnen wij wel druk zetten.” (De Jong, 2015).

De gemeente Leeuwarden kan dus indirect regie voeren op het vormgeven van de onderlinge samenwerking, en altijd in overleg met de andere Friese gemeenten. Sectormanager Veiligheid van de gemeente Leeuwarden: “Omdat we geen gemeenschappelijke regeling zijn of iets dergelijks zul je elke keer weer met alle beleidsmatige afspraken terug moeten naar je eigen college.” (Borghardt, 2015). Dit wordt door de sectormanager zowel omslachtig als krachtig benoemd: “Het Veiligheidshuis is van alle gemeenten en van alle ketenpartners.”

Deze manier van afstemmen heeft er voor gezorgd dat de gemeenten op afstand hebben gestaan bij het vormgeven van de samenwerking. De manager van het Veiligheidshuis: “De gemeente heeft een belangrijke rol omdat we onder regie staan van gemeenten. Maar tot nu is het gesprek alleen gevoerd tussen de Veiligheidshuizen en ZSM, en niet met de gemeenten daarbij. De gemeenten zijn daar ook niet bij gevraagd, ook niet door ons.” (De Boer, 2015).

Burgemeester Crone geeft aan dat, nu het bevorderen van eenheid tussen de drie Veiligheidshuizen op de agenda staat, hij ook op het niveau van de drie stuurgroepen in overleg te wil treden. Dit sluit aan bij de intentie van de manager van het Veiligheidshuis: “Ik ga de gemeente er nu ook meer bij betrekken. Zeker als je ook de link met het sociaal domein krijgt, dan kun je daar ook niet omheen.” (de Boer, 2015). Daarmee geven zowel burgemeester als manager van het Veiligheidshuis aan dat de regierol van de gemeente tot nu toe terughoudend is geweest maar dat er voor de toekomst andere ambities zijn geformuleerd.

De afstemming met gemeenten via de stuurgroep en de adviescommissie wordt door het OM niet als optimaal ervaren. Bijvoorbeeld over de adviescommissie, het dagelijks bestuur van de stuurgroep: “Daar zitten maar een paar burgemeesters en wethouders in. Met wethouders hebben wij als OM nooit contact, dus dan heb je maar een paar aanspreekpunten.” (Kamminga, 2015). Toch heeft het OM gezien de schaalgrootte geen andere mogelijkheid: “Daar hebben we geen contact over met alle 59 gemeenten in Noord-Nederland.” (Kamminga, 2015).

Overigens heeft de gemeente ook contact met het Openbaar Ministerie via de driehoeken; daar is de directe relatie sterker. De beleidsmedewerker van het OM: “Wat ik heel gek vind is dat we heel nauw samenwerken [met gemeenten] in de driehoeken. We hebben beleidsofficieren die deelnemen aan de driehoeken en ik heb het idee dat we een uitstekende relatie hebben op driehoeksniveau. Dan is het eigenlijk gek dat je elkaar in het Veiligheidshuis minder weet te vinden.” (Kamminga, 2015).

| 5.3 Ontwikkeling Veiligheidshuis – Sociale wijkteams

De ontwikkeling van de relatie Veiligheidshuis – sociale wijkteams behoeft een korte introductie. De verbinding tussen Veiligheidshuis Fryslân en sociale wijkteams wordt sinds 1 januari 2015 vormgegeven door een nieuwe aanpak: de Aanpak ter Voorkoming van Escalaties [AVE] (Bouman & Drouven, 2015). De AVE is gebaseerd op het GRIP-systeem zoals gehanteerd bij fysieke crisissen.

De AVE is een triage-instrument en deelt problematiek op in vier fasen. In de eerste fase is er geen probleem, de burger voert zelf regie: dit betreft het merendeel van de inwoners. De gemeente gaat een rol spelen in fase twee. Dan is veelal sprake van enkelvoudige problematiek. De casusregie komt te liggen bij iemand van het wijkteam, net als de procesregie. In deze tweede fase heeft de wethouder sociaal domein, welzijn of jeugd de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Opschaling naar fase drie vindt plaats bij stagnerende samenwerking of bij complexe problematiek die zowel meerdere leefgebieden raakt als een ketenoverstijgende aanpak nodig heeft. Hier komt het Veiligheidshuis in beeld; zij neemt in dat geval de procesregie over. Afstemming vindt bij deze opschaling plaats met de gemeente, via de ambtenaar Integrale Veiligheid & Zorg, waar het gehele college van B&W bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. De collegiale verantwoordelijkheid van het college wordt hier benadrukt omdat in vrijwel alle gevallen de casus onder portefeuille van meerdere collegeleden valt. Opschaling naar fase vier vindt plaats bij escalatie. In dat geval is de veiligheid van een of meerdere personen in het geding en is sprake van dreigende maatschappelijke onrust. De burgemeester neemt dan de regie in handen en de casus wordt opgenomen in de driehoek (Bouman & Drouven, 2015).

De AVE heeft als doel de afstemming tussen sociale wijkteams en het Veiligheidshuis te structureren. Vanuit de gemeente Leeuwarden: “Wat hebben we hier goed gedaan? Wij hebben er voor gezorgd dat er [met de AVE] hele duidelijk lijnen komen tussen wanneer een zaak moet worden geëscaleerd - wanneer er geen voortgang is - en wat dan de rollen zijn die moeten worden gespeeld op zowel uitvoerend als bestuurlijk vlak.” (Borghardt, 2015).

5.3.1 Netwerkontwikkeling

Ook in de relatie tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuis Fryslân zijn de drie ontwikkelingsfasen zichtbaar. Net als in de ontwikkeling tussen Veiligheidshuis en ZSM is de fase ‘lering trekken’ ook hier afgerond. De fasen ‘doelen bepalen’ en ‘in de praktijk brengen’ vinden tegelijkertijd plaats.

Lering trekken

Voor het ontwikkelen van de AVE zijn twee directe aanleidingen. Allereerst speelde eind 2013 een probleemcasus, inclusief media-aandacht en maatschappelijke onrust: “een dramazaak”. Met veel moeite is hier een oplossing voor gevonden, maar na afloop zei de burgmeester: “dit zou ik wel eens geëvalueerd willen hebben. Hoe kan het dat dit zo gelopen is en dat we gewoon niet in staat waren om samen te werken, ook niet als het zo spannend is?” (De Bruin, 2015). Bij de evaluatie bleek een zaaltje te moeten worden gehuurd: “schrik niet, maar uiteindelijk kwamen we erachter dat er 30 personen [hulpverleners] rond deze familie stonden.” (De Bruin, 2015). De eerste aanleiding wordt gevonden in het urgentiebesef dat een dergelijke escalatie voorkomen moet worden.

De tweede aanleiding sluit hierop aan. In de aanloop naar de decentralisaties ontstaat bij onderling contact tussen ambtenaren van de afdeling Welzijn en de afdeling Veiligheid binnen de gemeente Leeuwarden het idee om een triage-instrument te ontwikkelen voor sociale problematiek. De sectormanager Welzijn: “Wat ik zag, was als hier in de stad een brand uitbreekt dan hebben wij een GRIP-methode. Die kennen we allemaal in Nederland. Maar als hier een sociale brand uitbreekt, dan hebben we niks.” (De Bruin, 2015). Het nader willen verbinden van veiligheid en welzijn past bij de nieuwe bevoegdheden van de gemeente: “De grootste opgave [bij de decentralisaties] zit natuurlijk in het andere gedrag en in het anders organiseren. [...] Wij zien ontzettend veel verloren gaan in ineffectieve hulpverlening, dingen die onnodig lang duren.” (De Bruin, 2015).

Vanuit het directeurennetwerk G32 Sociaal Domein en de VNG blijkt vervolgens financiering beschikbaar voor het ontwikkelen van een aanpak. Het Bureau HHM wordt daarop gevraagd een bijdrage te leveren, met het AVE-model als resultaat. Binnen de gemeente Leeuwarden is gedurende dit proces sprake van een breed gedragen reflectie op de problematiek en de nieuwe situatie; de domeinen welzijn en veiligheid zijn daarin nauw met elkaar verbonden. De sectormanager Veiligheid: “Vroeger had ik één keer in de maand overleg met het sociaal domein. Nu schakel ik dagelijks met Ellen [sectormanager Welzijn] over cases, over beleid, over vragenstukken omtrent AVE etc.” (Borghardt, 2015).

Het vormgeven van de verbinding tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams heeft primair plaatsgevonden binnen de gemeente Leeuwarden. Vanuit het sociaal wijkteam wordt aangegeven: “Dat is echt vanuit beleidsambtenaren gedaan, met het Veiligheidshuis samen.” (Youssef, 2015). Het sociaal wijkteam werd pas betrokken bij de implementatie. Dit wordt echter niet als negatief ervaren: “Het is goed zo, het is ook de expertise van het Veiligheidshuis en daarmee hebben ze ook de expertise aan tafel gehaald.” (Youssef, 2015). Wel is vanuit de coöperatie Amaryllis de programmamanager betrokken bij de ontwikkeling van AVE. De programmamanager zit dicht op de uitvoering aldus de

programmaleider Doorontwikkeling Amaryllis: “Zij managet de uitvoering daar, ze stuurt direct de teamleiders aan.” (Schreur, 2015). Hoewel dit dus op uitvoeringsniveau niet zo ervaren wordt, is bij het ontwikkelen van AVE wel iemand aan tafel gevraagd die zicht heeft op de uitvoering.

Ook in het Veiligheidshuis wordt op uitvoerend niveau aangegeven dat in eerste instantie geen betrokkenheid was: “Kijk hoe zich dat ontwikkeld heeft moet je bij de gemeente vragen; die hebben dat bedacht. Dus hoe dat ontstaan is weet ik niet. Op een gegeven moment is de AVE-aanpak ontwikkeld en daarin zijn wij meegenomen.” (Friezo, 2015). Een andere procescoördinator geeft aan meer betrokken te zijn geweest bij de ontwikkeling. Hier is sprake van een persoonlijke relatie: “De programmaleider van Amaryllis is mijn collega, wij hadden een duobaan in de advisering en ondersteuning van sociale teams. [...] Wij zijn al vrij vroeg begonnen met het daar [opschaling vanuit sociale teams naar het Veiligheidshuis] over met elkaar te hebben.” (Houkes, 2015).

Niet alleen sociale wijkteams en Veiligheidshuis zijn betrokken, ook ketenpartners hebben met deze aanpak van doen. Vanuit het Veiligheidshuis wordt aangegeven dat deze ketenpartners niet optimaal bij de ontwikkeling zijn betrokken. De manager van het Veiligheidshuis: “Dat willen ze [vanuit de gemeente] wel graag, maar dat had in de beginfase wat beter gekund. Toen hebben ze [de ketenpartners] ook aangegeven: neem ons mee. Maar in vervolgfase worden de ketenpartners wel betrokken.” (De Boer, 2015). De sectormanager Welzijn van de gemeente Leeuwarden geeft aan dat wel met verschillende partijen is gesproken: “We hebben in ieder geval met een groep steden uit de G32 geklankbord.” (De Bruin, 2015). Ook is gesproken met ketenpartners, het gaat dan om de grote partijen als het OM en GGZ. Op directieniveau is uitgesproken: “Kunnen jullie ons helpen en wat hebben jullie nodig om dit verder te brengen?” (De Bruin, 2015). Dit gebeurde echter nadat het AVE-model op hoofdlijnen was vastgesteld.

Meerdere respondenten benadrukken dat Leeuwarden voor de decentralisaties een vorm van sociale wijkteams gebruikte: sociale teams. De manager van het Veiligheidshuis: “Sociale wijkteams zijn wat anders dan sociale teams. In sociale teams werden voorheen multiprobleemgevallen besproken met vaste deelnemers aan tafel en een coördinator aan het hoofd. En bij sociale wijkteams zit je meer in de uitvoering.” (De Boer, 2015).

Voorheen was ook sprake van een relatie tussen sociaal domein en Veiligheidshuis. Respondenten geven aan dat deze relatie is veranderd met de decentralisaties. Beleidsmedewerker Veiligheid: “Nu doe je het samen omdat de sociale wijkteams breder werken en ook meer bevoegdheden hebben. Omdat de sociale wijkteams ook anders ingericht zijn.” (De Jong, 2015).

Niet alleen hebben de sociale wijkteams andere taken dan de voormalige sociale teams, ook de samenstelling is aan de nieuwe situatie aangepast. De programmaleider van Amaryllis: “Er is gekeken wat hebben sociale wijkteams [voor hun nieuwe taken] nodig? Dat heeft niet acuut op 1 januari plaatsgevonden, dat gebeurde in het proces in aanloop naar 1 januari. Dus de opplussing van de teams, die zijn wat meer passend gemaakt. En nu moeten we ervaren wat een goede caseload is voor een sociaal werker. Daar zijn we nu ervaring mee aan het opdoen.” (Schreur, 2015). De programmaleider geeft tevens aan dat na 1 januari waar nodig aanpassingen zijn gedaan aan de samenstelling van de wijkteams. Ook de teams ontwikkelen zich werkenderwijs.

Een procescoördinator van het Veiligheidshuis stelt daarbij dat er verschillen zijn tussen sociale wijkteams in Leeuwarden en elders in de provincie: “Leeuwarden is veel verder. [...] Leeuwarden heeft er meer over nagedacht. Daar is men veel eerder gaan nadenken over wat moeten we straks en hoe gaan we dat inrichten. Die zijn gaan experimenteren en zo. De AVE komt daar ook uit voort.” (Houkes, 2015).

De fase ‘lering trekken heeft’ zich hoofdzakelijk binnen de gemeente voltrokken. Binnen de gemeente Leeuwarden is sprake van reflectie door meerdere betrokkenen en een gezamenlijke afstemming. Door de vroegtijdige ontwikkeling van sociale teams kon daarbij worden voortgebouwd op bestaande kennis en ervaring. Betrokkenen uit de gemeentelijke domeinen welzijn en veiligheid geven aan dat er sprake is van een wederzijds urgentiegevoel en de bereidheid om samen een aanpak te ontwikkelen en daar ook in te investeren. Een beschikbaar aanvullend budget draagt daar aan bij. Respondenten op beleids- en bestuursniveau van beide kanten geven aan AVE als een gezamenlijke aanpak te zien.

Doelen bepalen

Het uitwerken van het AVE-model en het praktisch in gebruik nemen vindt in Leeuwarden gelijktijdig plaats; het nader uitwerken gebeurt op basis van praktische ervaringen. Respondenten geven aan dat de aanpak nu wordt geïmplementeerd in vijf Friese gemeenten, vijf leerwerkplaatsen. De AVE moet uiteindelijk als lokaal vastgestelde aanpak aansluiten bij de lokale situatie. De gemeente Leeuwarden is één van deze leerwerkplaatsen.

De sectormanager Veiligheid over de implementatie: “Er is helaas geen exact punt te benoemen waarop je moet opschalen. Dat kan je niet leveren. Dat is een stukje ervaring, gevoel, inschatting. Aan de hand van de ervaringen die we nu gaan opdoen, en die gaan we ook evalueren, gaan we die ook weer delen. [...] En als het model moet worden herijkt? Het mag niet zo zijn dat we zeggen: dit is het model en zo moet het zijn.” (Borghardt, 2015).

Respondenten op alle niveaus geven aan dat de AVE op hoofdlijnen voldoende duidelijkheid geeft over met wie en waartoe moet worden samengewerkt. Het betreft een duidelijke afstemming tussen Veiligheidshuis Fryslân en sociale wijkteams in Leeuwarden. Hetzelfde geldt voor de doelstelling. De manager van het Veiligheidshuis: “Meer structuur hoe je dat doet met op- en afschalen, wie welke rol daarin heeft en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daar meer helderheid over: dat is het doel van de AVE.” (De Boer, 2015). Geen van de respondenten geeft aan over de algemene doelstelling van de AVE onduidelijkheid te ervaren; ook niet op uitvoerend niveau. Respondenten geven aan dat onduidelijkheid zich pas voordoet bij het interpreteren van de algemene richtlijnen in het dagelijks gebruik.

De netwerkontwikkeling bevindt zich momenteel in de fase dat de algemene aanpak moet worden vertaald in realistische werkafspraken. Hier speelt het probleem van interpretatie. De manager van het Veiligheidshuis: “Wat een coördinerend hulpverlener is, wat casusregie is, en wat procesregie is? Daar zijn nog heel veel verschillende verwachtingen over. Het is essentieel dat je dat met elkaar uitspreekt.” (De Boer, 2015).

De gevolgen van interpretatie verschillen worden voornamelijk in de uitvoering ervaren. De teamleider van een sociaal wijkteam: “De introductie is gegeven met een presentatie, toen hebben we best wel een discussie gehad. Want het staat wel mooi beschreven maar begrijpen we ook hetzelfde?” (Youssef, 2015). Ook in het Veiligheidshuis wordt onder uitvoerende professionals verschil in interpretatie ervaren: “Het staat nog aan het begin en ik merk ook wel dat er soms wat onduidelijkheid is over hoe interpreteer ik de aanpak?” (Frieszo, 2015).

Bij het komen tot een gelijke interpretatie spelen de leerwerkplaatsen een belangrijke rol. In de wijkteams worden zowel ervaringen gedeeld als trainingen verzorgd. De sectormanager Welzijn: “Dat we het er in feite gewoon over gaan hebben; over de dilemma’s. En het trainen van het juiste gedrag dat daarvoor nodig is.” (De Bruin, 2015).

Daarbij wordt door respondenten geduid op wederzijdse bereidheid om het gesprek op constructieve wijze te voeren. Vanuit de afdeling Welzijn: “Wat ik merk is dat wij van wil zijn, en dat vind ik met de collega’s hier maar ook in het wijkteam. Dat over en weer een groeiend besef is hoe we elkaar nodig hebben.” (De Bruin, 2015). Op uitvoerend niveau heeft het sociaal wijkteam het gevoel serieus betrokken te zijn bij het uitwerken van de aanpak: “Op het moment dat het niet werkt, en wij zeggen: dit is misschien leuk achter je bureautje maar het werkt niet, dan durven ze daar feedback op te ontvangen en gaan ze ook echt dingen veranderen.” (Youssef, 2015).

Onderdeel van het komen tot een gedeelde interpretatie is ook het evalueren van casussen. Dit is nog weinig toegepast, de korte looptijd wordt hiervoor als oorzaak aangedragen. Meerdere respondenten op zowel beleids-, bestuurs- als uitvoeringsniveau geven aan dit als waardevol te beschouwen. Bijvoorbeeld een procescoördinator van het Veiligheidshuis: “En dan iedereen om tafel: iedereen die betrokken is vanuit de gemeente, iedere zorgverlener, de procescoördinator. En dan de zaak helemaal afpellen vanaf het begin, tijdschema’s maken en iedere keer vaststellen wie wat deed. En dan met elkaar kijken hoe is deze aanpak gebruikt en is dit waarvoor hij bedoeld is?” (Frieszo, 2015).

Aan deze situatie wordt niet alleen invulling gegeven middels de leerwerkplaatsen. In het formuleren van werkafspraken heeft het Veiligheidshuis ook een adviesfunctie gekregen. De adviesfunctie houdt in dat voorafgaand aan of los van escalatie naar het Veiligheidshuis overleg kan plaatsvinden. Een procescoördinator van het Veiligheidshuis over de adviesfunctie: “De sociale wijkteams helpen met hoe ga je zo’n complexe casus met elkaar oppakken. Dan geef je advies. Nou en wanneer het linkt met justitie dan leg jij voor het wijkteam dat linkje met justitie. Dat werkt perfect.” (Houkes, 2015).

Idealiter zou onderling overleg een oplossing bieden voor verschillen in de interpretatie. Toch werkt dit nog niet voor alle wijkteams. Een voorbeeld vanuit het Veiligheidshuis: “Er is een casus geweest die is opgeschaald, dat was niet onze keuze. Dus het wijkteam heeft zelf direct contact opgenomen met de gemeente. En ik denk dat als de casus eerder bij ons bekend was gemaakt, dat we via advies en ondersteuning helemaal niet hadden hoeven opschalen.” (Frieszo, 2015). In dat geval ondervangt de adviesfunctie vanwege haar vrijblijvendheid het escaleren niet.

Vanuit het sociaal wijkteam wordt aangegeven dat deze werkafspraken de drempel verlagen. Een medewerker van het sociaal wijkteam hoeft niet te wachten tot de casus escaleert: “Normaal kwam je pas met hen [het Veiligheidshuis] in aanraking wanneer het geëscaleerd was. Nu we het lager in de boom hebben gehangen, kun je bij twijfel vragen stellen, dat kun je nu met hen bespreken. Dat betekent dat voor ons de drempel om hen te benaderen ook verlaagd is. Dus ik heb zeker het idee dat de samenwerking nu beter is.” (Youssef, 2015).

De fase ‘doelen bepalen’ is volop in ontwikkeling. De interpretatieverschillen maken dat nog geen eenduidige werkafspraken zijn ontwikkeld die geldend zijn voor alle wijkteams. Respondenten op alle niveau geven aan positief te oordelen over het feit dat men hierover met elkaar het gesprek voert.

In de praktijk brengen

Gedurende het doorontwikkelen van de AVE vindt praktische samenwerking plaats tussen sociale wijkteams en het Veiligheidshuis. De AVE wordt onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden. Bijvoorbeeld voor het sociaal wijkteam: “Nou wij hebben elke ochtend een briefing en dan moeten alle zaken die niet goed lopen of ingewikkeld zijn besproken worden. En zo sturen we daar op aan, dat je de casus niet bij jezelf houdt.” (Youssef, 2015).

Uitvoerende medewerkers van het Veiligheidshuis geven aan dat de sociale wijkteams het Veiligheidshuis weten te vinden: “De opschaling van het sociaal wijkteam naar het Veiligheidshuis gaat in principe niet stroef. Kijk, de wijkteams weten ons prima te vinden. Niet allemaal maar dat hoeft ook niet, dat is ook de keus van het wijkteam zelf.” (Frieszo, 2015).

Binnen het Veiligheidshuis wordt het betrekken van het wijkteam als normaal ervaren: “Het eerste wat je doet als je een zaak krijgt is contact opnemen met het sociaal wijkteam met de vraag: is deze zaak bij jullie bekend? [...] En waarom doen we dat? Het moet altijd weer terug naar de wijk.” (Houkes, 2015). Het Veiligheidshuis kan ook niet wachten totdat de aanpak volledig is uitgekristalliseerd: “Er werkt niets zo goed als gewoon de casus erbij pakken en iedereen bij elkaar. En als het sociaal wijkteam er dan ook bij zit, dan ben je al aan het samenwerken.” (De Boer, 2015).

Zoals aangegeven leidt het samenvallen van de ontwikkelingsfasen tot interpretatieverschillen. De verschillen tussen de wijkteams worden door medewerkers van het Veiligheidshuis als groot ervaren. Van belang is de mate waarin het wijkteam in staat is de aanpak op te nemen: “Het is vooral het inschatten van de casus en het inschatten van de ernst. De wijkteams krijgen nu zoveel op hun bordje waar de meeste mensen nog nooit mee te maken hebben gehad. Ik kan me voorstellen dat als je een doorgewinterde jeugdzorgmedewerker bent dat je hem [casus met kindermishandeling] zo met een plan wegzet. Maar dat er ook mensen zijn die schrikken en zeggen: dit moet toch niet mogen, dit moeten we nu opschalen.” (Frieszo, 2015).

Op beleidsniveau wordt aangegeven dat dit ook onderdeel is van de leerwerkplekken: “We maken gebruik van veel mensen die in de oude systematiek hebben gewerkt en die moeten nu dus ander gedrag gaan vertonen.” (Borghardt, 2015). Ook vanuit het wijkteam wordt dit herkend: “Misschien dat wij banger zijn dan de mensen van het Veiligheidshuis. Voor ons is het ook soms nieuw terrein en zij hebben er best wat jaren mee te maken. [...] En op dat moment is het frustrerend, want dan zit je niet op één lijn.” (Youssef, 2015).

Vanuit het Veiligheidshuis wordt daarom ook meer verwacht van de teamleiders van de sociale wijkteams: “Ik denk dat het voor mensen in de sociale wijkteams wel eens zoeken is: wanneer schaal ik op. Dat is iets wat heel erg speelt en zeker voor de mensen die nieuw of jong zijn en het allemaal moeten bedenken. Dat snap ik ook wel. Daar moeten teamleiders een rol in spelen, die moeten op een gegeven moment bepalen: we gaan nu opschalen, dit wordt te zwaar voor ons.” (Houkes, 2015).

Het belang van de rol van teamleider wordt op beleidsniveau genuanceerder ervaren: “Sowieso vind ik het voor alle professionals heel gezond dat je bij jezelf durft te onderkennen: ik kom er niet uit, dit is te complex. Dat kan op problematiek zijn, maar ook op samenwerking. Maar als leidinggevende ook: grijp in als je ziet dat het te lang duurt.” (De Bruin, 2015). De sectormanager Veiligheid: “Nee, ik vind dat iedereen daar zelf verantwoordelijk voor is. Je gebruikt alleen de teamleiders omdat je daar sneller een band mee hebt en omdat je daar een iets hoger niveau van mag verwachten.” (Borghardt, 2015).

Verschil in kwaliteit wordt niet alleen ervaren tussen individuele professionals en wijkteams maar ook tussen teamleiders. De beleidmedewerker Veiligheid: “Maar niet iedere teamleider heeft dezelfde kwaliteit. Of denkt: ik los het zelf wel op, waardoor het te lang blijft sudderen. En dan wordt het te groot en ontploft het. En dan krijgen wij het.” (De Jong, 2015).

Voor de problemen die in de praktische samenwerking ontstaan worden op de werkvloer oplossingen gevonden door tijdig contact met elkaar op te nemen. Een procescoördinator Veiligheidshuis: “We

hebben rechtstreekse mobiele nummers van elkaar, we kunnen dus rechtstreeks bellen om casuïstiek te bespreken. Ik als procescoördinator maak ook wel eens een rondje door Leeuwarden en ga dan bij verschillende wijkteams even letterlijk naar binnen om te horen en te bespreken hoe het gaat.” (Frieszo, 2015).

Dit vraagt van procescoördinatoren in het Veiligheidshuis een proactieve houding en een investering in de sociale wijkteams. Een procescoördinator daarover: “Dat hoort bij dit vak.” (Houkes, 2015). Respondenten op uitvoeringsniveau geven aan dat daarmee wel problemen kunnen worden opgelost, dat men samen leert. Frictie ontstaat soms wanneer de interventie wordt teruggekoppeld: “Waar ik tegenaan loop is dat het wijkteam nog wel eens het advies niet overneemt. Dan zijn ze het er niet mee eens of vragen ze om een plan van aanpak. Terwijl als een casus bij ons is, is hij complex en dus vraagt dat om snelle interventies. Als wij dan in gesprek moeten en het wijkteam moeten overtuigen, dan werkt dat vertragend.” (Frieszo, 2015).

Daarnaast ontstaat frictie met uitvoerende professionals van betrokken ketenpartners. Vanuit de gemeente Leeuwarden is gesproken met de directies van grote betrokken partijen. Volgens respondenten op uitvoeringsniveau blijkt dit echter onvoldoende te zijn geland. Dit bleek onder meer tijdens een geobserveerd maatwerkoverleg. In het overleg was sprake van een opschaling naar bestuurlijk niveau: een opschaling naar AVE4. Echter, aan tafel werd de AVE-terminologie niet gebruikt. Achteraf gaf de procescoördinator aan de term AVE niet te kunnen gebruiken omdat niet alle aanwezigen er mee bekend zijn. Wel gaf hij aan dat het hem hielp om het overleg te structureren; het overleg werd feitelijk gestructureerd met AVE.

In bovengenoemde casus werd de taal niet gesproken maar leidde het gebruik van AVE niet tot frictie, dat is wel eens anders. Een andere procescoördinator: “Dat zorgt ook wel voor scheve gezichten. Mensen begrijpen niet waarom je een casus wegzet naar de gemeente, bijvoorbeeld terwijl de hulpverlener met de casus bezig is. Dat vraagt van ons ook om een stuk informatieverstrekking. Wij moeten hulpverleners uitleggen wat onze positie is. Want daar ontstaat bijna ruzie over, of mensen zijn er niet blij mee.” (Frieszo, 2015).

De programmaleider van Amaryllis ziet ook een spanning ontstaan voor uitvoerende professionals van andere ketenpartners: “De sociale wijkteams hebben de taak de systeemwereld meer passend te maken op de leefwereld. Dat vraagt ook wat van het systeem. Die professionals die al jaren zo werken, die krijgen nu soms het gevoel dat ze het niet goed doen. Daar zit ook een psychische onderlaag onder, daar zit ook persoonlijke overtuiging en ervaring. Dat wil niet iedereen zomaar veranderen, terwijl we wel die AVE met elkaar hebben.” (Schreur, 2015).

De fase ‘in de praktijk brengen’ sluit nauw aan bij de fase ‘doelen bepalen’. Ook in de praktische samenwerking wordt de dialoog gezocht om te komen tot een gelijke interpretatie. De adviesfunctie, het eigen initiatief en de korte lijnen dragen bij aan het oplossen van praktische problemen. Frictie ontstaat bij betrokken ketenpartners, hier is de aanpak onvoldoende bekend, stuit deze op persoonlijke weerstand of zijn de eigen werkzaamheden er onvoldoende op aangesloten.

5.3.2 Collectieve gedragspatronen

Omdat zich in de ontwikkeling tussen Veiligheidshuis Fryslân en sociale wijkteams twee ontwikkelingsfasen gelijktijdig voordoen, moeten beide gedragspatronen worden bekeken. Ook hier is het intentionele gedragspatroon noodzakelijk voor het afronden van de fase ‘doelen bepalen’, het activistische patroon voor het succesvol afronden van de fase ‘in de praktijk brengen’.

Intentioneel gedragspatroon

Het intentioneel gedragspatroon is sterk zichtbaar binnen de gemeente Leeuwarden. Dit komt onder andere naar voren uit het initiatief dat de gemeente heeft genomen bij het ontwikkelen van de AVE; er is proactief budget aangevraagd, een extern bureau ingehuurd etc. Daarnaast wordt de verbinding gelegd tussen afdelingen waardoor eenheid ontstaat. Daarbij speelt ook de houding van het bestuur. De sectormanager Veiligheid: “We hebben ook een college wat goed samenwerkt. Natuurlijk zijn er strubbelingen maar het is geen vechtcollege. Dat scheelt heel veel.” (Borghardt, 2015).

Ook Veiligheidshuis en sociaal wijkteam voelen zich bij de ontwikkeling betrokken. De manager van het Veiligheidshuis: “We hebben veel contact met Veiligheidszaken in Leeuwarden, daar kom ik zelf ook vandaan dus dat zijn korte lijntjes, en ik zie nu ook steeds meer verbinding tussen veiligheid gemeente en zorg/welzijn gemeente. Dat zijn twee aparte werelden maar ik moet zeggen dat het in Leeuwarden goed gaat.” (De Boer, 2015). Respondenten geven aan goed te beseffen dat zowel Veiligheidshuis als sociale wijkteams onder regie en dus verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

Tot slot geven respondenten op beleidsniveau aan dat de rust aanwezig is om de snel veranderende omgeving te accepteren. De manager van het Veiligheidshuis: “We kunnen nog niet alles 100% goed doen, maar je moet een lerende houding aannemen. De tijd vol veranderingen moet je in die zin ook maar als een gegeven nemen. En daar ga je mee aan de slag.” (de Boer, 2015). En de sectormanager Welzijn: “Dus ik moet je eerlijk zeggen dat de implementatie soms wat door de werkelijkheid wordt ingehaald, maar weet je? Gewoon maar doen.” (De Bruin, 2015).

Activistisch

Ook het activistische gedragspatroon is helder zichtbaar. Allereerst worden er praktijkproblemen opgelost. Respondenten geven voorbeelden waarbij via de informele kanalen contact wordt gelegd en van de adviesfunctie gebruik wordt gemaakt. Doordat de adviesfunctie nadrukkelijk is opgenomen in de werkprocessen, is hiervoor tevens voldoende mandaat. Ook wordt op uitvoerend niveau ervaren dat men wederzijds bereid is samen te werken, bijvoorbeeld: “Als je zegt: we moeten binnen 24 uur om tafel, dan wordt dat ook gerealiseerd.” (Youssef, 2015).

En hoewel werkprocessen nog niet altijd als realistisch worden ervaren, geven uitvoerende professionals aan bij de ontwikkeling van het model betrokken te zijn en hierop te kunnen sturen. Bijvoorbeeld de teamleider van het sociaal wijkteam dat aangeeft zonder zorgen feedback te kunnen geven wanneer een werkwijze niet aansluit op de praktijk.

In de ontwikkeling tussen Veiligheidshuis Fryslân en sociale wijkteams Leeuwarden bestaat het intentioneel gedragspatroon naast het activistische gedragspatroon. Beide zijn nodig om de praktische samenwerking vorm te geven: het intentioneel gedragspatroon om de aanpak adequaat uit te werken en het activistisch gedragspatroon om in de tussentijd een adequate invulling aan de praktische samenwerking te geven.

5.3.3 Stagnatierisico's

Het stagnatierisico, te weten schijnsamenwerking, duidt op een situatie waarin afspraken voor samenwerking niet landen in de uitvoering: een papieren samenwerking. Het is op basis van de huidige ervaring lastig om vast te stellen of hiervan sprake is.

Ingeval van de samenwerking tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuizen worden de afspraken vormgegeven op basis van ervaringen met de praktische samenwerking. In de tussentijd wordt afstemmingsproblematiek ondervangen door proactief handelen van uitvoerende professionals. Respondenten van zowel wijkteam, Veiligheidshuis als gemeente geven aan elkaar daarin te vinden. Door onder meer de adviesfunctie en de mogelijkheid hulp in te schakelen, voelen de uitvoerende professionals zich in de praktische samenwerking ondersteund.

Hierdoor ontstaat wel een persoonsafhankelijkheid, zoals blijkt uit het voorbeeld waarin het wijkteam de in het Veiligheidshuis ontworpen interventie niet wil uitvoeren. Vanuit het Veiligheidshuis en de gemeente wordt dan ook erkend dat verschillen tussen wijkteams bestaan. Betrokkenen op alle niveaus geven dan ook aan dat de implementatie en ontwikkeling volop in beweging zijn. Echter, respondenten geven ook aan verschillend te denken over de mate waarin de wijkteams uiteindelijk in staat zijn hun nieuwe taken adequaat op te pakken. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

Op dit moment kan op basis van de verzamelde data niet worden vastgesteld of er sprake is van schijnsamenwerking. De samenwerking lijkt zich positief te ontwikkelen, de mate waarin de aanpak uiteindelijk bij alle betrokkenen landt is gezien de fase in het implementatieproces nog onduidelijk.

5.3.4 Remmende omgevingsfactoren

Naast belemmerende factoren in het vormgeven van de samenwerking kunnen ook externe factoren een stagnerende werking hebben op netwerkontwikkeling. Dit zijn de remmende omgevingsfactoren.

Allereerst zijn de structurele verschillen tussen de organisaties van belang. Op gemeentelijk niveau wordt door alle betrokken respondenten meermaals aangegeven dat de onderlinge verhouding tussen de verschillende domeinen goed is. Op de bijeenkomst van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen van 21 mei 2015 geven meerdere ketenmanagers aan dat de afstemming met sociale wijkteams in hun regio moeizaam verloopt omdat de domeinen binnen de gemeente niet goed afstemmen. Cultuurverschil, het spreken van een andere taal en geen kennis hebben van elkaars domein, worden aangedragen als oorzaak. Respondenten binnen de gemeente geven aan dat daar in Leeuwarden geen sprake van is, zoals bevestigd door de manager van het Veiligheidshuis.

Vanuit de gemeente Leeuwarden zelf worden diverse redenen aangedragen voor de goede verhoudingen. Naast de eerdergenoemde goede samenwerking binnen het college en het intensieve overleg tussen beide afdelingen, wordt vanuit de gemeentesecretaris ook gestuurd op onderlinge afstemming. De sectormanager Veiligheid: “Mijn gemeentesecretaris vraagt mij ook bij alle stukken die ik aanlever: hoe heb je dit afgestemd binnen de organisatie?” (Borghardt, 2015). Ook persoonlijke relaties spelen een rol; de manager van het Veiligheidshuis was bijvoorbeeld eerder werkzaam binnen de gemeente Leeuwarden en een van de procescoördinatoren heeft intensief samengewerkt met de programmaleider Doorontwikkeling Amaryllyis. Die relaties helpen bij de onderlinge afstemming.

Dit wordt ook concreet ervaren op de werkvloer. Een procescoördinator van het Veiligheidshuis: “Leeuwarden is veel verder [dan de andere gemeenten]. Ze zijn hier ook eerder begonnen met het inrichten dus daar is veel meer ervaring, kennis en gewenning. In de provincie zie je dat het allemaal nog moet komen.” (Houkes, 2015).

Tussen de sociale wijkteams en de Veiligheidshuizen worden geen structurele en onoverkomelijke organisatorische verschillen ervaren. Doelstellingen bijten elkaar niet, werktijden komen overeen en

ook de fysieke afstand is beperkt. Wel wordt het verschil in medewerkers door respondenten op diverse posities aangedragen. Eerder werd al aangehaald dat werknemers van het Veiligheidshuis meer ervaring hebben met “heftige zaken”. Hierop wordt geanticipeerd met onder meer trainingen voor mensen in de sociale wijkteams en de adviesfunctie van het Veiligheidshuis.

Over de mate waarin de wijkteams uiteindelijk in staat zijn de nieuwe taken op te pakken lopen de meningen uiteen. Zo kijken bijvoorbeeld de twee geïnterviewde procescoördinatoren hier anders tegenaan. De een: “Ik denk dat het ervaring is. [...] In de komende periode denk ik niet dat het allemaal even eenvoudig is voor de sociale wijkteams. Vooral ook omdat ze ontzettend veel moeten. Maar bijvoorbeeld over drie jaar hebben we een heel ander verhaal.” (Houkes, 2015). Echter, de andere procescoördinator: “Ik denk dat er veel te veel gevraagd wordt van de wijkteams. Dat het veel te groot is en veel te complex, dus nee. Behalve als ze juist weten op te schalen en de juiste mensen weten te vinden. Maar hulpverleners hebben over het algemeen niet veel te maken gehad met het veiligheidsdomein, dat is een hele andere wereld. En ik weet niet of je dat van hen kan vragen.” (Frieszo, 2015). Vanuit Amaryllis wordt aangegeven: “Vanuit ervaring gaan [we] kijken waar de grenzen van specialisten zitten. Hoever rijken de grenzen van de kennis die je binnen een persoon kan borgen?” (Schreur, 2015).

Daarbij geldt wel dat zowel sociaal wijkteam als Veiligheidshuis als instituties relatief gelijke beleids- en bekostingsregiems hebben. Veiligheidshuis Fryslân valt niet volledig onder Leeuwarden maar deze gemeente heeft als centrumgemeente wel veel invloed. Door deze relatie kan de samenwerking ook formeel worden opgelegd en kunnen beleidssystemen op elkaar worden aangesloten.

Het werkt in samenwerking positief door dat in de wijkteams in Leeuwarden zelf ook teamvorming wordt ervaren. De programmaleider van Amaryllis: “Voor de sociaal werker is dat heel prettig omdat je niet meer met de belangen van allerlei organisaties te maken hebt en dat je ook echt een team bent. Je hebt allemaal dezelfde werkgever en dezelfde arbeidsvoorwaarden. Dat is allemaal gelijk getrokken.” (Schreur, 2015).

Wat tot slot een risico vormt voor de samenwerking tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuizen is de bekostiging en daaruit voortkomend het capaciteitsvraagstuk. De manager van het Veiligheidshuis: “De vraag is wat wij aankunnen vanuit onze capaciteit, zowel met onze advies- als regierol. Als we een toename van 200% krijgen in casuïstiek omdat de sociale wijkteams het niet aankunnen dan hebben wij een probleem.” (De Boer, 2015). Overigens wordt de actuele capaciteit als voldoende beschouwd om de huidige productie te draaien.

De reden dat capaciteit bij een toename van casuïstiek een probleem kan vormen is de wijze van financieren: “We hebben geen quotum. Onze financiering is niet gekoppeld aan productie: we hebben een budget en daar moeten we het mee doen.” (De Boer, 2015).

Burgemeester Crone, tevens voorzitter van de stuurgroep, geeft hier over aan: “Dat zal moeten blijken. In principe hebben we gezegd: we gaan het niet uitbreiden, want anders krijg je een te log instrument. En hoeveel zaken we extra krijgen in het Veiligheidshuis, dat weten we niet.” (Crone, 2015).

Vooralsnog spelen structurele bekostiging en capaciteit in de samenwerking geen rol. Samenwerking moet plaatsvinden binnen de reguliere werkzaamheden en moet zodoende ook betaald worden vanuit de reguliere budgetten. Meegenomen moet worden dat wanneer de capaciteit wel onder druk staat, dit ten koste kan gaan van de informele afstemming. Daarmee kan capaciteitstekort direct afbreuk doen aan de kwaliteit van de onderlinge samenwerking.

| 5.3.5 Regiestijl

De regiestijl betreft de mate waarin en de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan de onderlinge samenwerking. In de ontwikkeling van de samenwerking tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams zijn alle drie de regiestijlen te herkennen, te weten: opdrachtgevend, coproducerend en faciliterend. Dit wordt helder geïllustreerd door de beschrijving van de regiestijl door de programmaleider van Amaryllis: “Wij als gemeente hebben een opdrachtgevende rol, in ieder geval richting Amaryllis en het Veiligheidshuis. Maar we zoeken met elkaar ook naar waar kun je in faciliteren. Dus je uitvoering naar een zo goed mogelijk niveau brengen. En dat ook echt in samenwerking doen.” (Schreur, 2015).

De gemeente heeft haar opdrachtgevende regierol vormgegeven met het introduceren van de AVE. Daarmee heeft Leeuwarden zowel invulling gegeven aan de inhoudelijke sturing als aan het nemen van initiatief; hierbij geldt een gelijke onderbouwing als bij het intentioneel gedragspatroon. Bij het introduceren van AVE is dan ook sprake van een hiërarchische relatie. De manager van het Veiligheidshuis geeft ook aan: “Zowel sociaal wijkteam als Veiligheidshuis is van de gemeente.” (De Boer, 2015).

Vanuit de gemeente Leeuwarden wordt de grondslag voor deze hiërarchische basis benadrukt: “Strategisch gezien [hebben wij doorzettingsmacht] op het niveau van de stuurgroep: dan gaat het om de koers en de visie. Zij nemen daarin besluiten. De gemeente voert de regierol lokaal uit. Die rol is groter geworden voor de collega’s van welzijn met de drie decentralisaties. En wij hebben natuurlijk de regie op lokaal veiligheidsbeleid.” (De Jong, 2015).

De coproducerende regiestijl komt meer naar voren bij het uitwerken van AVE in realistische werkprocessen. Het feit dat de gemeente inhoudelijk het gesprek aangaat bleek uit eerdere voorbeelden. Deze relatie wordt daarbij als gelijkwaardig beschouwd. Vanuit het Veiligheidshuis: “Op het moment dat er iets niet goed loopt kunnen wij dat ook wel aangeven. En ook vanuit de gemeente worden gesprekken geïnitieerd. Als zij ergens tegenaan lopen worden wij ook gevraagd mee te kijken. Dus dat gebeurt wederzijds.” (Frieszo, 2015). In deze gelijkwaardige gesprekken maakt de gemeente gebruik van overtuiging en niet noodzakelijkerwijs van haar formele doorzettingsmacht.

Tot slot hanteert de gemeente Leeuwarden in haar regierol ten aanzien van de dagelijkse samenwerking een ondersteunende regiestijl. “Ze geven kaders, zeggen wat ze verwachten van ons maar ik heb niet het idee dat de gemeente er boven op zit. [...] Als de boel vast loopt, dan bemiddelen ze.” (Youssef, 2015). Ook vanuit het Veiligheidshuis wordt dit ervaren: “De gemeente voert [over onze dagelijkse werkzaamheden] geen regie, zo zie ik dat niet. Ik denk dat we heel veel zelf doen, die dingen doe je gewoon.” (Frieszo, 2015).

Daarmee stelt de gemeente Leeuwarden zicht dienstbaar op aan de dagelijkse samenwerking. Het feit dat respondenten vanuit zowel wijkteam als Veiligheidshuis wijzen op de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen, geeft aan dat dit in de dagelijkse praktijk een reële optie is.

Respondenten benadrukken op zowel beleidsniveau als in de uitvoering dat de gemeente diverse regiestijlen hanteert. Enerzijds heeft zij een opdrachtgevende regiestijl op beleidsniveau; zij zet de lijnen uit en grijpt in wanneer zij dat nodig acht. Anderzijds laat zij los wanneer sociale wijkteams en Veiligheidshuizen hun samenwerking vorm moeten geven.

| 5.4 Ontwikkeling sociale wijkteams – ZSM

De vijf diagnosecategorieën lenen zich beperkt voor het analyseren van de ontwikkeling van de relatie tussen sociale wijkteams en ZSM. Feitelijk ontbreekt elke verbinding; de teamleider van het sociaal wijkteam had zelfs nog nooit van ZSM gehoord. Wel zijn er diverse betrokkenen die nadenken over of een dergelijke verbinding wenselijk dan wel mogelijk is. In deze paragraaf wordt daarom weergegeven welke overwegingen de diverse betrokken actoren hebben aangegeven.

De manager van het Veiligheidshuis bepleit een gesprek over deze relatie: “Ga je bij een casus in het sociaal wijkteam met een strafrechtcomponent ook de relatie met ZSM leggen? Of doe je dat alleen met casussen in het Veiligheidshuis? Dat is een belangrijke vraag. [...] Wij als Veiligheidshuis hebben natuurlijk maar een klein gedeelte van het [sociaal] domein in beeld. Maar de verbinding is voor veel meer casuïstiek interessant, ook casuïstiek die wij niet kennen maar bijvoorbeeld de wijkteams wel. Maar wil je dat? Dat is vraag één. En zo ja, hoe dan? En wat is de rol en positie van het Veiligheidshuis daarin? Want het OM, en ik kan me dat goed voorstellen, heeft geen zin om met elke gemeente individueel te communiceren.” (De Boer, 2015).

De sectormanager Veiligheid ziet mogelijkheden: “Ik denk dat het wenselijk is omdat je in sociale wijkteams met zo weinig mogelijk middelen problemen probeert op te lossen. Je kunt met het inzetten van ZSM iemands ontwikkeling in de samenleving teniet doen of je kunt iemand die dreigt af te glijden die corrigerende tik geven zodat ze meebuigen. [...] Als we mensen beter in het regime krijgen en ze hun leven op orde hebben, dan komen we op een punt dat het OM minder werk krijgt.” (Borghardt, 2015). Wel ziet hij ook praktische bezwaren: “Ik zie dat het aanhaken van het Veiligheidshuis al moeilijk is. Als je dan nog meer kleine partijen laat aanhaken bij deze tafel, hoe zorg je er dan voor dat het werkbaar is?” (Borghardt, 2015).

Het OM is minder enthousiast. De beleidsmedewerker benadrukt individuele afspraken met VeiligThuis, de Raad voor de Kinderbescherming en het Veiligheidshuis voor specifieke doelgroepen. Over het leggen van een bredere verbinding zegt ze: “Dat zou ik gewoon via het basisteam van de politie willen doen. Die melden een zaak aan bij ZSM. Daarnaast is het voor het OM onmogelijk om aan te sluiten bij alle lokale wijk- en gebiedsteams. We hebben dus ook gezegd: als je een casus wilt bespreken met het OM erbij dan moet dat in het Veiligheidshuis, want wij hebben bij het OM ook een kleine bezetting en we hebben ook gewoon met bezuinigingen te maken.” (Kamminga, 2015).

Over het werkbaar maken van een mogelijke verbinding stelt de manager van het Veiligheidshuis: “Dan moet je een centraal punt creëren, ergens, waarin je je informatie kwijt kan. Bijvoorbeeld een GCOS. Maar daar heb je wel extra geld voor nodig, daar heb je menskracht voor nodig.” (De Boer, 2015).

Dus hoewel vanuit het perspectief van de gemeente Leeuwarden en het Veiligheidshuis meerwaarde voor een relatie wordt gezien, overheerst bij respondenten die hier over nadenken de vraag op welke manier dit werkbaar moet worden vormgegeven. Daarvoor zijn nog geen concrete voorstellen. Het is de bedoeling dat dit onderwerp in toekomstige besprekingen tussen Veiligheidshuizen en ZSM wordt meegenomen.

| 5.5 Inventarisatie netwerkontwikkeling Leeuwarden

In deze paragraaf worden enkele opvallende bevindingen uit de ontwikkelende relaties geïnventariseerd. Deze inventarisatie dient als input voor de tweede onderzoeksfase. Het trekken van conclusies ten aanzien van de netwerkontwikkeling in Leeuwarden vindt plaats bij het beantwoorden van de deelvragen in hoofdstuk zeven.

Veiligheidshuis - ZSM

In de ontwikkeling van de samenwerking tussen Veiligheidshuis Fryslân en ZSM Noord-Nederland speelt het gebruik van verschillende systemen een belemmerende rol. Relevant in de vervolgfase is de vraag of bij het gebruik van gelijke systemen meer samenhang ontstaat.

Daarnaast speelt mee dat het voor de drie Veiligheidshuizen lastig is gebleken om gezamenlijke afspraken op te stellen teneinde de informatievoorziening te structureren. Ook dit punt is relevant in de vervolgfase. Gekeken moet worden naar de wijze waarop specifieke afspraken bijdragen aan de ontwikkeling van een adequate samenwerking.

Tot slot speelt in de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM het ontbreken van voldoende bewust zijn een rol. Volgens respondenten van de gemeente Leeuwarden is dit te wijten aan de fysieke afstand. In de vervolgfase zal worden bekeken in hoeverre Veiligheidshuizen die minder fysieke afstand hebben, een sterkere relatie ervaren. Ook zal worden bekeken of andere Veiligheidshuizen die tevens een fysieke afstand ervaren methoden hebben ontwikkeld om elkaar wederzijds op het netvlies te krijgen.

Veiligheidshuis - Sociale wijkteams

In de ontwikkeling van een relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en de sociale wijkteams van Amaryllis speelt het ontwikkelen van een triage-instrument een belangrijke rol. In de vervolgfase moet worden bekeken in hoeverre andere regio's hier een alternatief voor hebben en in hoeverre de relatie vorm krijgt zonder criteria voor informatiedeling en op- en afschaling.

Daarnaast lijkt in Leeuwarden de gemeente de rol van aanjager in het proces te hebben gekozen. Door respondenten van diverse kanten worden het ondernemerschap en de eenheid in de gemeente Leeuwarden als oorzaak aangedragen. In de vervolgfase moet worden bekeken in hoeverre deze factoren uniek zijn en hoe de netwerkontwikkeling verloopt wanneer er minder eenheid is binnen de gemeente.

Tot slot speelt bij de ontwikkeling van de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams het informele contact tussen uitvoerende professionals een belangrijke rol. Bekeken moet worden in hoeverre en op welke wijze andere regio's hier invulling aan geven en in hoeverre informeel contact zonder model leidt tot adequate netwerkontwikkeling.

Sociale wijkteams - ZSM

Hoewel er op de ontwikkeling van de relatie tussen sociale wijkteams en ZSM wordt gereflecteerd, is er in Noord-Nederland nog geen plan om deze verbinding op korte termijn uit te werken. Vooral werkbaarheid wordt als probleem aangedragen. Het is relevant te kijken of deze verbinding in andere regio's wordt gelegd en zo ja, hoe die tot stand komt en wat de ervaringen hier mee zijn.

| 5.6 Slot

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de netwerkontwikkeling in de critical casestudie Leeuwarden. Op basis van de gepresenteerde en geanalyseerde data is een inventarisatie opgesteld. Deze punten worden meegenomen in de tweede onderzoeksfase waarvan verslag wordt gedaan in hoofdstuk zes. Conclusies ten aanzien van de netwerkontwikkeling in Leeuwarden worden geformuleerd in hoofdstuk zeven.

Hst 6 | Beleidsverdracht

In dit hoofdstuk worden de verzamelde data uit de tweede onderzoeksfase gepresenteerd en geanalyseerd. Ook hier is de methode van dataverzameling zoals geformuleerd in hoofdstuk vier aangehouden. Dataverzameling en -analyse richten zich op de mate waarin beleidsverdracht tussen de gemeente Leeuwarden en andere regio's kan bijdragen aan adequate netwerkontwikkeling. In tegenstelling tot het vorige hoofdstuk is geen sprake van diepgravende dataverzameling. Zoals in het methodologisch kader uiteen is gezet, is in elke regio gesproken met één respondent; veelal de manager van het Veiligheidshuis. Dit sluit aan bij het verkennende karakter van deze onderzoeksfase. Teneinde de structuur te waarborgen, worden de data van de zes regio's in afzonderlijke alinea's besproken. De data uit de regio's wordt gepresenteerd in dezelfde volgorde als waarin de interviews zijn afgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een alinea waarin overeenkomsten en verschillen tussen regio's en mogelijkheden voor beleidsverdracht worden geïnventariseerd.

| 6.1 Regio Breda

In deze paragraaf wordt allereerst de relatie tussen Veiligheidshuis Breda en ZSM besproken, vervolgens de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams en tot slot wordt stilgestaan bij de verbinding tussen wijkteams en ZSM.

Veiligheidshuis - ZSM

Het Veiligheidshuis Breda werkt samen met ZSM in arrondissement Zeeland-West-Brabant. Onder dit arrondissement vallen vier Veiligheidshuizen: Breda, Midden-Brabant (Tilburg), de Markiezaten (Bergen op Zoom) en Zeeland (Middelburg). De ZSM-tafel voor dit arrondissement is belegd in de stad Breda.

De vier Veiligheidshuizen hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met ZSM. De manager van Veiligheidshuis Breda: "Die houden in het kort in dat wij de zaken die wij onderhanden hebben in GCOS invoeren en dat wij daarbij aangeven of we al dan niet bericht willen hebben van ZSM, mocht ZSM interveniëren." (Kartodirdjo, 2015). Hierbij moet worden benadrukt dat, anders dan in Noord-Nederland, alle vier de Veiligheidshuizen gebruik maken van hetzelfde systeem.

In de afspraken met ZSM is gekozen voor een vaste structuur waarin de informatie vanuit de Veiligheidshuizen naar ZSM wordt doorgegeven. Deze structuur is op papier gesteld en gedurende de dataverzameling ter inzage gelegd. De Veiligheidshuizen geven naast informatie over een cliënt - een inhoudelijk advies en een zogeheten labeling - aan hoe zij betrokken willen worden bij de afhandeling van ZSM. Deze betrokkenheid loopt uiteen van informeren over de afdoening van ZSM tot bijvoorbeeld overleg met het Veiligheidshuis, voorafgaand aan de afdoeningbeslissing. Naast een inhoudelijk advies geeft het Veiligheidshuis aan hoe ze bij de afdoening betrokken wil zijn. In de afspraken staat dat dit vanuit ZSM via GCOS wordt teruggekoppeld aan het Veiligheidshuis.

Deze afspraken zijn voortgekomen uit het ketenmanagersoverleg met een vertegenwoordiger van ZSM en de vier ketenmanagers: "Dat is een klein clubje, dat is overzichtelijk" (Kartodirdjo, 2015). De manager van Veiligheidshuis Breda geeft aan dat het daarbij de manager van Veiligheidshuis Midden-Brabant is die met de coördinerend ZSM-officier het voortouw neemt bij het uitwerken van de afspraken. Hierover vindt wel afstemming plaats met de andere managers.

Hoewel de afspraken ook aan de terugkoppeling meer structuur moeten bieden, verloopt dit in de praktijk niet zonder problemen. De manager van Veiligheidshuis Breda: "In de praktijk zijn we hier nog niet zo lang mee bezig en blijkt dat niet iedereen die bij ZSM werkt voldoende gericht is op de

samenwerking om de discipline op te brengen om GCOS te raadplegen en daar naar te handelen. Ik merk ook dat als we een bericht van krijgen van ZSM, dat het soms laat komt. Dat komt door de werkdruk en de discipline: zij zijn bezig met het afdoen van casuïstiek en als wij dan vragen of ze ons alleen willen informeren dan leggen ze dat op het stapeltje en dan is er iemand die tot taak heeft het Veiligheidshuis te informeren. En als die er die dag niet aan toekomt, dan wordt het makkelijk een dag doorgeschoven, heb ik begrepen." (Kartodirdjo, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis benadrukt daarbij het belang van bewustzijn van elkaars bestaan en mogelijkheden. "Wat ik heel goed vond is dat toen ZSM werd opgericht hebben ze daar mensen opgezet uit de Veiligheidshuizen. Dus de parketsecretarissen uit de Veiligheidshuizen deden dienst op ZSM; het gemak van schakelen is daardoor groter geworden. [...] Mensen die samenwerken, die moeten elkaar kennen. Die moeten weten: hoe ben jij als persoon? Ben je bereikbaar? Maar ook: we heb jij te makken? Een parketsecretaris is bijvoorbeeld beperkter in zijn mogelijkheden dan een Officier van Justitie." (Kartodirdjo, 2015).

Bewustzijn heeft volgens de manager dus te maken met elkaar kennen. Het feit dat zowel ZSM als het Veiligheidshuis in Breda gevestigd zijn draagt daar niet aan bij: "We hebben een uitstekend OM hier in Breda, maar die zitten niet in hetzelfde gebouw, helaas. Want als het gaat om bewustwording is het goed als je in hetzelfde pand zit; dat je elkaar alleen al in de kantine ontmoet, dat is al goed." (Kartodirdjo, 2015).

Ondanks de knelpunten is de manager van het Veiligheidshuis Breda positief: "We hebben ook niet het idee dat het slecht gaat, helemaal niet zelfs. Maar er zijn wel punten die verbeterd kunnen worden." (Kartodirdjo, 2015).

Veiligheidshuis - Sociale wijkteams

De relatie tussen het Veiligheidshuis Breda en de varianten op sociale wijkteams in de elf participerende gemeenten is pril, de manager van het Veiligheidshuis: "Wij hebben amper contact met sociale wijkteams. Ik weet niet eens sinds wanneer ze er precies zijn, dat zegt al heel veel over de relatie die wij met ze hebben. [...] Dat loopt allemaal heel indirect. Als wij zaken oppakken waarbij wij die organisaties nodig hebben dan komen wij wellicht bij professionals in dienst bij die organisaties die ook lid zijn van een wijkteam. Maar eerlijk gezegd: voor mij zijn het medewerkers van die organisatie en ik herken ze niet altijd als lid van een sociaal wijkteam." (Kartodirdjo, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis verklaart deze prille ontwikkeling vanuit de houding van gemeenten: "Je hebt ambtenaren die vallen onder verschillende wethouders, die werken voor verschillende afdelingen. Zo'n gemeente als Breda daar werken toch zo'n 1700 ambtenaren en het is niet vanzelfsprekend dat die samenwerken. Je schaamt je bijna om het te zeggen maar die staan onder druk van hun bestuurder, en die hebben een klus te klaren: ik moet zo snel mogelijk de sociale wijkteams optuigen. Daar hebben ze hun handen aan vol. Dan laten ze die verbinding maar even zitten." (Kartodirdjo, 2015).

Dit ligt echter niet alleen bij de ambtenaren: "De bestuurders doen dat ook met elkaar. De een wil dit, de ander wil dat. Die ene bestuurder zei: ik heb Centra voor Jeugd en Gezin in mijn portefeuille en ik wil daar mee scoren. En daar sta je dan. En als je daar dan geen andere bestuurders hebt die daar goed het gesprek over kunnen voeren, dan heb je daar op de werkvloer heel veel last van." (Kartodirdjo, 2015). De Centra voor Jeugd en Gezin waren uiteindelijk geen succes en bestaan ook niet meer; dit heeft volgens de manager voor een negatieve dynamiek gezorgd in de ontwikkeling van zowel Veiligheidshuis als sociale wijkteams.

Wel begint het vraagstuk op ambtelijk en bestuurlijk niveau te spelen: “Ik krijg nu vragen van de bestuurders: hoe zit het met die verbinding? Hoe zit het met de aansluiting ZSM, Veiligheidshuis en nu ook met de aansluiting VeiligThuis en de sociale wijkteams? Ze formuleren het ook wel anders: er zijn overal casusoverlegjes, is dat nodig? En zijn er geen mensen die tussen wal en schip vallen? Wordt er wel op tijd doorgezet? Dat soort zorgen.” (Kartodirdjo, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis kijkt daarbij ook naar zijn eigen organisatie. De doorontwikkeling van Veiligheidshuis Breda zelf roept ook vragen op: “In Breda hebben we juist gezegd: we verlenen faciliteiten aan wie ze gebruiken wil en we pakken complexe problematiek aan. Dat is de magerste vorm. Daar gaan we nu van terugkomen, dat is een fout geweest. We merken in de regio dat de rol van het Veiligheidshuis heel belangrijk is, wij hebben ons daar te makkelijk vanaf gemaakt. Je moet het echt doordefinieren [wat je rol is] en dat stevig wegzetten bij je partners.” (Kartodirdjo, 2015).

Deze ontwikkelingen raken elkaar: “We zijn dus allemaal op zoek naar de grenzen van ons bestaansrecht, waar ontmoeten we elkaar en hoe communiceren we? Als manager van het Veiligheidshuis organiseer ik dan een netwerkdag: dan ontmoeten we elkaar en geven we presentaties zodat de professionals elkaar ontmoeten. Dat staat nu gepland voor na de zomer” (Kartodirdjo, 2015).

Sociale wijkteams - ZSM

De manager van het Veiligheidshuis Breda heeft geen zicht op de relatie tussen ZSM en wijkteams maar vermoedt dat die er niet is. Wel ziet hij mogelijkheden voor het Veiligheidshuis als verbinder: “Het is nu al zo dat het als ZSM vraagt om contextinformatie, dan gaan wij onderzoek doen en dan komen wij bij de organisaties die ook in de sociale wijkteams participeren.” (Kartodirdjo, 2015). Wel benadrukt hij dat die verbinding beter verankerd zou kunnen worden, deze relatie is nu afhankelijk van een hulpvraag vanuit ZSM.

| 6.2 Regio Midden-Brabant

Ook in deze paragraaf wordt allereerst de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM besproken, vervolgens de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams en tot slot de verbinding tussen wijkteams en ZSM.

Veiligheidshuis - ZSM

Het Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant werkt net als Veiligheidshuis Breda samen met ZSM in het arrondissement Zeeland-West-Brabant. De manager van Veiligheidshuis Midden-Brabant beschrijft de relatie tussen zijn Veiligheidshuis en ZSM op een gelijke wijze; er zijn geen grote tegenstellingen tussen de beschrijvingen van de afspraken en het ontwikkelingsproces. Het feit dat de afspraken op papier zijn gesteld en dat beide managers hier naar verwijzen, draagt hier aan bij. Wel benoemen beide managers de knelpunten met andere nuances.

De manager van Veiligheidshuis Midden-Brabant geeft aan dat er dagelijks contact is met ZSM over casuïstiek: “Er wordt ingebeld met de ZSM-tafel. De bedoeling is dat we even contact met elkaar hebben om te kijken: dit is de persoon, dit is de informatie. We kunnen actuele informatie meegeven en we kunnen met de parketsecretaris afspreken hoe we informatie fysiek bij elkaar brengen. Dat leidt tot afspraken of een voorzet voor een afdoeningbeslissing.” (Wauben, 2015). Dit contact verloopt nu telefonisch maar zou idealiter via een videoverbinding tot stand komen.

Ook in dit dagelijkse contact spelen werkdruk en discipline een belangrijke rol. De manager van het Veiligheidshuis: “De officier neemt in feite de besluiten. De ketenprocescoördinator kijkt in GCOS welke informatie wij geven en print dat uit. Diegene waar wij mee bellen is meestal de parketsecretaris; die bereidt de besluiten van de officier voor. Maar er is een behoorlijke werkdruk, het ligt een beetje aan wie je aan de telefoon hebt en hoe druk het op dat moment is hoe het gaat.” (Wauben, 2015).

Ook in de informatieoverdracht via GCOS speelt bewustzijn een belangrijke rol: “Van onze kant is dat clubje redelijk beperkt en met vaste mensen. Zo heb ik dertien mensen op het servicebureau: na een paar keer weten die exact hoe het moet. Op ZSM heb je vertegenwoordigers van vijf organisaties in een veelvoud aan aantal personen. Die hebben er ook nog niet allemaal voor gekozen om op ZSM te zitten. Ja, en dan ben je afhankelijk van weet hij hoe het in een Veiligheidshuis werkt? Heeft hij daar gevoel voor?” (Wauben, 2015).

Om dit op termijn te borgen pleit de manager van Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant voor vaste contactpersonen voor de Veiligheidshuizen op ZSM: “Dus wij hebben gezegd: kijk nou of je een vast aanspreekpunt kunt organiseren aan de ZSM-tafel die dan tegen de officier kan zeggen: dit is vandaag fout gegaan. Als ik het nu moet doen, dan moet ik dat te hoog insteken. Dat is dan te zwaar, niet proportioneel.” (Wauben, 2015).

Veiligheidshuis - sociale wijkteams

Het Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant werkt samen met twintig varianten van sociale wijkteams, verdeeld over negen gemeenten. De relatie met de sociale wijkteams is verder ontwikkeld dan in de regio Breda. Het Veiligheidshuis Midden-Brabant is al in 2008 onder regie van de gemeente komen te staan; de gemeenten hebben toen ook het Zorghuis geïntroduceerd en procesregisseurs in dienst genomen die de verschillende casusoverleggen in de regio moesten voorzitten. Deze verschillende casusoverleggen werden ondersteund door medewerkers van het servicebureau van het Zorg- en Veiligheidshuis. De procesregisseurs van de gemeente waren tevens gehuisvest in het Zorg- en Veiligheidshuis. De verbinding tussen beide domeinen was daardoor voorafgaand aan de decentralisaties al aanwezig.

Hoewel de nieuwe sociale wijkteams geen casusoverleggen meer voeren, komen veel teams voort uit bijvoorbeeld voormalige teams Jeugd en Volwassenen. De huidige ontwikkeling bouwt voort op de bestaande infrastructuur. Hoewel het Zorg- en Veiligheidshuis niet meer actief de casusoverleggen ondersteunt, behoudt het wel een informatiepositie. De manager: “Soms ontstaat in het sociaal wijkteam de behoefte om te weten of iemand ergens bekend is. Daar wordt [nog steeds] het servicebureau voor gebruikt.” (Wauben, 2015).

In vier regiogemeenten zijn de sociale wijkteams aangesloten op GCOS. Hiermee kan het wijkteam nakijken óf iemand bekend is – niet waarvoor – maar worden zaken ook opgeschaald en/of afgeschaald. Ook kan via GCOS in beide richtingen een informatievraag worden gesteld. Dit geeft structuur aan de onderlinge relatie tussen Zorg- en Veiligheidshuis en de sociale wijkteams. De manager geeft over de onderlinge relatie wel aan: “Het loopt nog niet helemaal zo, maar we zijn dit langzaam aan het ontwikkelen.” (Wauben, 2015).

Een van de ontwikkelingspunten is het opstellen van criteria voor op- en afschaling. De manager: “We hebben een coördinator van de sociale wijkteams en die maakt met de manager van het team procesregisseurs [van het Veiligheidshuis] afspraken over op- en afschaling. Dat gaat ook werkenderwijs. Want ook die sociale wijkteams zijn nog volop in ontwikkeling en aan het ontdekken

wat kunnen we wel en wat kunnen we niet.” (Wauben, 2015). De manager van het Zorg- en Veiligheidshuis geeft aan dat er bewust voor gekozen is de criteria nog niet te hard te stellen om de wijkteams de ruimte te bieden om casuïstiek aan te dragen en het gesprek aan te gaan. De verwachting is dat de criteria gaandeweg vanzelf ontstaan.

In de gemeenten binnen de regio Midden-Brabant is sprake van relatieve eenheid tussen de domeinen welzijn en veiligheid. De manager van het Zorg- en Veiligheidshuis ziet dat men in zijn regio een stuk verder is vanwege een ruimere ervaring: “Een mooie illustratie: toen wij in 2008 begonnen als Zorg- en Veiligheidshuis hadden we nog twee jaarplannen, één voor het Zorghuis en één voor het Veiligheidshuis. Het jaar daarop hadden we er ook twee maar zaten ze samen in één ringbandje en het derde jaar hadden we een jaarplan Zorg- en Veiligheidshuis. Om maar aan te geven dat er drie jaar nodig zijn geweest om die stappen te zetten.” (Wauben, 2015).

De manager van het Zorg- en Veiligheidshuis draagt daarnaast de houding van de gemeente Tilburg aan als aanjager van de ontwikkeling: “De gemeente Tilburg stond open voor innovatie. We zitten hier in een omgeving waarin wanneer iemand een goed idee heeft, dan vinden we al vrij snel ruimte om het te gaan doen. Waar we minder goed in zijn is het borgen en het opschrijven. Dat zie je nu ook in onze eigen doorontwikkeling: het is tijd dat we weer eens goed herijken.” (Wauben, 2015).

Tot slot benadrukt de manager van het Zorg- en Veiligheidshuis dat het voor een goede ontwikkeling van de relatie tussen sociaal domein en veiligheidsdomein van belang is dat de gemeenten zich aan die doelstelling committeren: “Ik ga nu een document opstellen waarop de bestuurders kunnen uitspreken: we vinden het wel of we vinden het niet belangrijk en we hebben er wel of we hebben er geen geld voor over.” (Wauben, 2015). Het commitment en de financiering is op termijn zowel inhoudelijk als voor het capaciteitsvraagstuk van belang.

Sociale wijkteams - ZSM

In de regio Midden-Brabant wordt een interessante verbinding gelegd tussen wijkteams en ZSM. De manager van het Zorg- en Veiligheidshuis: “Als je een wijkteam hebt dat met een complexe zaak bezig is en dat denkt: als iemand uit dat gezin met justitie in aanraking komt, dan willen wij dat weten. Daar is nu de mogelijkheid voor. Dan sturen zij een mailtje naar het servicebureau, wij zetten een ZSM-besluit in GCOS en als die persoon wordt aangehouden, kijken wij bij de triage in GCOS en zien dat wijkteam X daar om heeft gevraagd en dan zorgen wij voor de schakelrol.” (Wauben, 2015). Het wegzetten van een ZSM-besluit vraagt een andere autorisatie dan het raadplegen van GCOS voor informatie of het op- en afschalen van casuïstiek.

In veel regio's roept het gebruik van GCOS door wijkteams vragen op over de mate waarin wijkteam in staat zijn een dergelijk systeem te gebruiken. De manager daarover: “Zij werken ook met andere applicaties, GCOS is er weer een bij. Dus daarom faciliteren we het ook vanuit het servicebureau zodat ze er zo min mogelijk werk aan hebben.” (Wauben, 2015). Als bijkomend voordeel wordt genoemd dat het Zorg- en Veiligheidshuis zo ook kan toetsen wat wel of niet in een ZSM-besluit komt te staan.

Tot slot geeft de manager aan deze verbinding verder uit te willen werken: “In dit traject willen wij samen met het ministerie, de VNG en de gemeente Tilburg een pilot doorontwikkelen. We hebben dan ook nog een aantal vragen rondom GCOS. Bijvoorbeeld het privacyverhaal moet wel in orde zijn. Het zou fijn zijn als we dat met de VNG doen zodat het voor meerdere gemeenten bruikbaar wordt en met V&J als eigenaar van GCOS en die daar ook belang bij hebben. Ik hoop dat het lukt.” (Wauben, 2015).

| 6.3 Regio Groningen

Gelijk aan de vorige paragrafen worden de relaties ook voor de regio Groningen afzonderlijk besproken. Van een relatie tussen sociale wijkteams en ZSM is in de regio Groningen geen sprake, deze wordt dan ook niet besproken.

Veiligheidshuis - ZSM

Het Veiligheidshuis Groningen valt net als Veiligheidshuis Fryslân onder ZSM van het arrondissement Noord-Nederland. De beschrijving van het ontwikkelingsproces door de manager van Veiligheidshuis Groningen komt in grote mate overeen met de beschrijving van de manager van Veiligheidshuis Fryslân. Wel geeft hij aan een andere houding te hebben: “Ik zit hier wat langer en heb hier de komst van ZSM gezien. Ik was ook al sceptischer over de mogelijkheden om aan te sluiten bij ZSM. Waar Maureen [manager Veiligheidshuis Fryslân] er vol voor ging had ik zoiets van eerst maar even afwachten. Het is [namelijk] een ingewikkelde toestand in Noord-Nederland.” (Van der Haar, 2015).

De manager geeft aan dat de reorganisaties bij zowel het OM als de politie voor een verstorende dynamiek zorgen. De manager van Veiligheidshuis Groningen wijt de moeizame ontwikkeling dan ook niet alleen aan de verschillende systemen: “Dat heeft niet met de systemen te maken maar met de dynamiek van ZSM. Want de samenwerking van die partijen daar dat vormt een eigen dynamiek en alles wat je er aan samenwerking wil toevoegen, daar moet je heel hard voor werken. En dat heeft alleen maar zin als je daar bestuurlijke overeenstemming over hebt.” (Van der Haar, 2015). Hij voegt daar aan toe: “Ik wil best naar één systeem toe, maar er ligt nog wel problematiek onder. De problematiek is toch in eerste instantie niet voelen wat wij te bieden hebben of wat onze meerwaarde zou zijn. Daar ook geen ruimte voor hebben.” (Van der Haar, 2015).

Ten aanzien van de bestuurlijke bereidheid in Groningen om aan de ontwikkeling van de relatie Veiligheidshuis - ZSM bij te dragen, geeft de manager aan dat sprake is van padafhankelijkheid: “De gemeente Groningen participeerde totdat ik er kwam helemaal niet in het Veiligheidshuis. Er was ruzie tussen de toenmalige hoofdofficier en de toenmalige burgemeester. Die ruzie werd over het Veiligheidshuis heen gelegd. De gemeente Groningen had op het voorhoofd staan: wij doen niet mee. Dus ik had commitment van tweeëntwintig burgemeesters, behalve één. Langzaam zie je dat meer komen. Maar ik heb nergens zo hard voor moeten werken als om het Veiligheidshuis hier een plek te geven.” (Van der Haar, 2015). Het feit dat de gemeente Groningen een nieuwe burgemeester en een nieuwe gemeentesecretaris heeft draagt volgens de manager van het Veiligheidshuis positief bij; wel heeft dat tijd nodig voor het effect heeft.

Overkoepelend pleit de manager van Veiligheidshuis Groningen voor rust in de ontwikkeling van de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM: “Het was een megaoperatie om ZSM hier op te starten. En op zich heeft het goed gewerkt want je ziet dat ZSM zich wat betreft doorlooptijden goed op de kaart heeft gezet. En wat je ziet is dat de inhoudelijke verdieping een lastig proces is. Laten we in de volgende fase kijken, als de pilots er zijn en als we wat handvatten hebben, dat we dan wel gaan kijken hoe het moet. En al die energie van de afgelopen jaren was meer van: dat moet ook nog. (Van der Haar, 2015).

Veiligheidshuis - sociale wijkteams

De relatie tussen Veiligheidshuis Groningen en de ongeveer zestig sociale wijkteams - of varianten daarop - verdeeld over drieëntwintig gemeenten, is divers. De manager geeft aan dat in de meeste gemeenten de wijkteams het Veiligheidshuis weten te vinden via de voormalige OGGZ-structuur. In

de stad Groningen is de relatie directer. De manager geeft aan de teamleiders zelf te spreken en een aantal mondelinge afspraken te hebben gemaakt; het Veiligheidshuis moet een plek zijn om naar te escaleren.

Nadrukkelijk is er voor gekozen om nog geen model onder de relatie te leggen: “Want voor je het weet leg je er zo’n model in met het idee: dan hebben we er afspraken over gemaakt. Maar we kennen elkaar nog helemaal niet. En we weten nog niet wat we van elkaar kunnen verwachten. [...] Ik heb gekozen van laten we maar eerst aan het werk gaan.” (Van der Haar, 2015). De manager heeft tot doel in het najaar een congres of symposium te organiseren om bevindingen te presenteren en in gesprek te komen over wederzijdse verwachtingen.

Tot die tijd wil de manager het contact informeel houden: alle zaken mogen worden aangemeld en worden besproken en/of van advies voorzien. Dit heeft tot doel de relatie met de wijkteams te ontwikkelen. Tegelijkertijd loopt het Veiligheidshuis aan tegen problemen. De manager: “Wij doen hier ook wel eens evaluaties: wie moet hier de regie pakken? Hebben we daar goede afspraken over? Hoe kan het nou dat het zo gegaan is? Want je ziet met sociale wijkteams een hoop dingen misgaan. Dat er hele rare verwachtingen zijn, dat wij ook moeten aangeven: wij pakken hier de regie niet, wij gaan jullie werk niet doen. Dus ik voel dat we aan het toelevens zijn naar het moment waarop je zegt: laten we hier afspraken over gaan maken.” (Van der Haar, 2015). De manager geeft daarbij aan dat het zoeken is naar het evenwicht tussen wanneer zijn de teams zo ver dat je een model kunt aandragen en tot hoe lang kan ik vanuit het Veiligheidshuis wachten.

De manager van het Veiligheidshuis heeft het vormgeven van de relatie tussen wijkteams en Veiligheidshuis grotendeels zelf in handen. Dit komt doordat de gemeenten weinig regie nemen. De manager: “Die visie is er gewoon niet en dat is met name in Groningen het grote probleem. Ik heb aan mijn stuurgroep voorgelegd: als jullie geen strategische ambitie uitspreken dan kan ik geen kant op. [...] Wat ik nu probeer is om in de stuurgroep die discussie over strategische ambities los te krijgen. En wat moet gebeuren is dat de concernstaf hier de leiding gaat nemen, regie gaat voeren. Maar voorlopig zit ik nog in een voorzorgrol. Ik moet hier echt zeggen: ga wat vinden, vind desnoods iets anders maar ga wat vinden.” (Van der Haar, 2015). Tegelijkertijd ervaart de manager vanuit de praktijk een groeiend besef: “Wat je wel in de stad ziet is dat ik in gesprek ben met die teamleiders en diegene die hun aanvoert, daar kom ik nu eens in het kwartaal langs, daar begint iets te ontstaan.” (Van der Haar, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis geeft ook een aantal praktische voorbeelden waar uit blijkt dat er op ambtelijk vlak onvoldoende zicht is op de strategische uitgangspunten, bijvoorbeeld: “Ik praat mee over de begroting veiligheid en de samenstelling aan tafel klopt niet. Bijvoorbeeld de concernstaf heeft geen goed zicht op wat er in die gemeente gebeurt. Dus als wij zeggen: moet er niet iets met jeugd en drugs? Dan weet hij niet dat er in twee wijken al experimenten zijn.” (Van der Haar, 2015). In het interview maakt de manager van Veiligheidshuis ook de vergelijking met de bestuurscultuur in Leeuwarden. Hij stelt dat Leeuwarden al in een eerdere fase een omslag in de organisatie heeft gemaakt en dat er sprake is van een cultuurverschil: “Ik heb een tijdje in Leeuwarden ook wat bestuurlijke dingen gedaan en daar had je zonder probleem de bestuurders elk kwartaal om tafel. Dat krijg je hier niet voor elkaar. Er is [in Leeuwarden] een andere drive, ook bestuurlijk, om dingen voor elkaar te krijgen.” (Van der Haar, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis Groningen vat de ontwikkeling als volgt samen: “Mijn opdracht zit hier op twee fronten. Eén: de strategische ambitie voor elkaar krijgen, en twee: in de tussentijd

met de wijkteams druk in de weer om contact te krijgen met elkaar, elkaar te beleven. Dat kost veel tijd en energie. En aan het eind van het jaar moeten we kijken of een model, of iets wat er op lijkt, zou kunnen gaan passen. Of het zou kunnen helpen in het structureren van wat we doen. En die fasering doe ik bewust want als ik er te vroeg mee kom ben ik de boodschapper.” (Van der Haar, 2015).

| 6.4 Regio Hollands Midden

Net als regio Groningen kent ook de regio Hollands Midden geen verbinding tussen sociale wijkteams en ZSM. Daarom wordt voor deze regio ook de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM besproken en daarop volgend de relatie Veiligheidshuis en sociale wijkteams.

Veiligheidshuis - ZSM

Veiligheidshuis Hollands Midden werkt samen met ZSM in het arrondissement Den Haag. In dit arrondissement is naast Hollands Midden het Veiligheidshuis Haaglanden actief. Veiligheidshuis Hollands Midden werkt volledig volgens het landelijk kader en maakt ook gebruik van GCOS. Samen met ZSM en Veiligheidshuis Haaglanden - dat ook gebruikmaakt van GCOS - zijn algemene afspraken gemaakt hoe informatie in GCOS moet worden verwerkt. Deze afspraken zijn gericht op de wijze van meegeven van advies, zoals een motivering van het advies, de achtergrond van de casus en de datum van het advies. De afspraken bieden geen mogelijkheid om de gewenste vorm van terugkoppeling aan te geven, zoals gebeurt in de regio Breda en Midden-Brabant.

In navolging van de andere Veiligheidshuizen bemerkt ook Veiligheidshuis Hollands Midden dat bewustzijn binnen ZSM een knelpunt is. De manager geeft bijvoorbeeld aan dat er zelden terugkoppeling volgt. In gesprek daarover met ZSM is besloten twee ketenprocescoördinatoren aan te stellen. De manager: “Het is de bedoeling dat die personen een rol gaan vervullen tussen Veiligheidshuis en ZSM waar het gaat om opvolging van casuïstiek en inhoudelijke terugkoppeling naar het Veiligheidshuis. Maar ook de personen die bij ZSM gaan kijken welke casuïstiek naar het Veiligheidshuis zou moeten.” (Van der Zalm, 2015).

Naast de reguliere informatieoverdracht wordt op het Veiligheidshuis de verdachtenmonitor geraadpleegd. De manager: “Op die manier borg je dat wij niet alleen bevraagd worden op informatie maar dat wij ook actief informatie [kunnen] aanreiken.” (Van der Zalm, 2015). De beleidsmedewerker geeft daarbij aan dat door het actief raadplegen van de verdachtenmonitor ook personen in beeld komen die niet officieel onder behandeling zijn van het Veiligheidshuis, en dus niet in GCOS staan, maar wel bekend zijn.

Vanuit het Veiligheidshuis Hollands Midden wordt daarbij bereidheid ervaren om aan de ontwikkeling van de relatie te werken; het aanstellen van twee ketenprocescoördinatoren is daar een tastbaar voorbeeld van. De manager: “Je kunt niet verwachten, met zo’n grote verandering als ZSM heeft moeten neerzetten, dat je vanaf dag één alles goed hebt lopen. Dat is gewoon samen daaraan werken en samen elkaar voeden. [...] Dus niet lopen muggenziften op elkaar dat het nog niet gerealiseerd is. Aan allebei de kanten wordt écht gezien dat dit proces nog tijd nodig heeft.” (Van der Zalm, 2015).

Veiligheidshuis - sociale wijkteams

Net als in de regio Breda en de regio Groningen is de relatie tussen het Veiligheidshuis en de varianten op sociale wijkteams niet gestructureerd. Echter, anders dan in Breda en Groningen krijgt deze relatie niet indirect vorm vanuit initiatief van het Veiligheidshuis. De oorzaak hiervan ligt in de

werkwijze van de teams en de focus op privacy in de regio. De manager: “Er is een doorgeschoten visie op privacy, die moet worden teruggebracht naar normale proporties en dat heeft tijd nodig. De sociale team hebben wel een opener blik en zijn ook iets outreachender, maar wel erg gericht op de hulpvraag van de klant. De jeugd- en gezinsteams zitten heel erg op het privacyaspect.” (Van der Zalm, 2015).

De sterke focus op privacy en op de hulpvraag heeft tot gevolg dat vrijwel alle teams terughoudend zijn in het delen van informatie. Ook het informeel afstemmen of vragen om advies ontbreekt; dit gaat allemaal in overleg en met toestemming van de persoon die hulp ontvangt. De manager van het Veiligheidshuis: “We zijn heel bang dat het een keer mis moet gaan voor ze weer verder kunnen kijken. Dat de werkers in de teams, juist omdat ze nog geen juridische entiteit hebben en onvoldoende dekking hebben vanuit privacyprotocollen, eigenlijk alles afhouden omdat ze bang zijn om nat te gaan. Er zit heel veel angst onder werkers om überhaupt informatie te delen.” (Van der Zalm, 2015).

De beleidsmedewerker geeft aan dat ook het ontbreken van een registratiesysteem het lastig maakt om vanuit het Veiligheidshuis eenzijdig contact op te nemen: “Je kan die teams afbellen maar dat is omslachtig en dan gooi je wel een naam op straat. Dat je echt drie teams moet gaan bellen onder het motto: het kind zit ook wel eens bij oma dus daar ook maar eens vragen van hebben jullie familie Jansen op het oog?” (Van Leeuwen, 2015). De manager voegt daar aan toe dat het informele contact zo sterk afhankelijk is van persoonlijke bereidheid van individuele medewerkers, dat het bijna toevallig is of een relatie indirect tot stand komt.

De beleidsmedewerker geeft aan dat het Veiligheidshuis wel inzet op het vergroten van bewustzijn: “Daar steken we nu op in, we hebben informatiesheetjes die verspreid kunnen worden onder werkers met daarin vragen van goh, als deze vragen positief beantwoord kunnen worden dan is het waarschijnlijk dat een van de partners van het Veiligheidshuis ook betrokken is bij het gezin.” (Van Leeuwen, 2015). De manager voegt daar aan toe: “Maar zelfs als ze de vragen met ja beantwoorden, dan zal bijvoorbeeld een jeugdteam naar de ouders gaan om te vragen of ze de informatie mogen delen. Want alles gaat in overleg, in samenspraak met het gezin.” (Van der Zalm, 2015).

Naast de angst dat het een keer echt verkeerd moet gaan voor dat er verandering ontstaat, levert de werkwijze van de wijkteams praktische problemen op voor het Veiligheidshuis. Nu wordt een casus enkel opgeschaald wanneer deze is geëscaleerd. De manager en de beleidsmedewerker geven aan het vervelend te vinden dat ze daardoor een casus vaak te hoog moeten insteken; er is zo weinig ruimte voor preventie.

De manager van het Veiligheidshuis Hollands Midden geeft aan dat er op bestuurlijk niveau bij de gemeenten nog weinig zicht is op deze problematiek. Wel proberen enkele organisaties aan de bel te trekken, bijvoorbeeld: “Een maand geleden hebben we hier in Leiden een overleg gehad met de wethouder om te zeggen: dit kan zo niet. Samen met de GGD hebben we dat georganiseerd met de wethouder, de jeugd- en gezinsteams en de sociale teams. Toen hebben we aangegeven: dit is wat we zien, ook met een voorbeeldcasus, en je kunt dit niet nog ontkennen. Daarvan heeft de wethouder ook gezegd: dit is een knelpunt en we moeten kijken hoe we dit gaan oplossen. Maar dat is maar één wethouder, in één gemeente die dat op dat moment erkent. Maar zo hebben we nog achttien gemeenten.” (Van der Zalm, 2015). Daar voegt ze aan toe: “De noodzaak voor de verbinding ontbreekt nog volledig. Ze hebben geen enkel idee waar ze het Veiligheidshuis voor zouden kunnen gebruiken of waar ze het nodig gaan hebben.” (Van der Zalm, 2015).

De manager geeft tot slot aan dat de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams idealiter voor de gehele regio wordt gestructureerd: “Voor ons als Veiligheidshuis is het heel onhandig als alle individuele gemeenten verschillende modellen ontwikkelen. Dus wij proberen ook te sturen op een geheel. Dus maak nou één model, bijvoorbeeld gestoeld op het AVE-model. Maar daar moet dan wel een bestuurlijke opdracht voor komen. En wie gaat die geven?” (Van der Zalm, 2015). Het Veiligheidshuis Hollands Midden is pas sinds 1 januari 2015 volledig regionaal; er is een prille relatie met sommige van de deelnemende gemeenten. Daarnaast ontbreekt een brede stuurgroep zoals in de meeste regio's. In de stuurgroep zitten slechts enkele burgemeesters en wethouder. Deze heeft volgens de manager van het Veiligheidshuis onvoldoende sturingsmogelijkheden en doorzettingsmacht om een dergelijk structurerend model te introduceren.

6.5 Regio Rotterdam

Anders dan voorgaande regio's heeft de dataverzameling in Rotterdam zich primair gericht op de werkwijze ZSM+. Ook is niet gesproken met de manager van het Veiligheidshuis maar met een Officier van Justitie. Deze paragraaf heeft daarom een afwijkende structuur.

ZSM+

In Arrondissement Rotterdam wordt samengewerkt met twee Veiligheidshuizen: Rotterdam en Zuid-Holland Zuid (Dordrecht). ZSM is in Rotterdam ontstaan vanuit een pilot Afhandelingzaken waarbij politie en justitie samenwerkten op het politiebureau. Oorspronkelijk waren er in het arrondissement drie locaties, die zich via twee locaties naar één locatie hebben doorontwikkeld.

De ZSM+ werkwijze wijkt af van de reguliere ZSM-methodiek, de Officier: “Wij hebben een tafel waar politie en justitie zitten en we hebben onze ketenpartners in dezelfde ruimte ingericht. Dus die werken op dezelfde verdieping, op dezelfde vloer maar zitten niet fysiek aan tafel. De gemeente is een van de partners die in de ruimte aanwezig is, dat zijn de gemeentelijke interventiespecialisten. [...] Politie en justitie werken in eerste instantie samen. Zodra de politie aangeeft dat een zaak afdoeninggereed is, is het aan de officier om te bepalen welke partners heb ik nodig om hier tot een goede afdoeningbeslissing te komen.” (Morsch, 2015). Het zijn de gemeentelijke interventiespecialisten die wanneer nodig vanuit ZSM+ contact op kunnen nemen met bijvoorbeeld de sociale wijkteams.

De relatie met het Veiligheidshuis Rotterdam kent een eigen dynamiek omdat beide in hetzelfde pand gehuisvest zijn. In de rondleiding geeft de Officier aan dat je van iedereen wel weet bij welke organisatie hij of zij hoort - ZSM of Veiligheidshuis - maar dat je die indeling pas in de loop der tijd eigen maakt. Je leert eerst iemand kennen, daarna pas zijn functie en herkomst. Ook op bordjes en papieren staat zowel het logo van het Veiligheidshuis Rotterdam als van ZSM+.

Het Veiligheidshuis is daarnaast betrokken bij de werkzaamheden van ZSM+. De Officier: “Administratief medewerkers van het Veiligheidshuis organiseren de verslaglegging, die registreren in ons gezamenlijk systeem wat ter tafel komt, wat de denkrichting is en welke afspraken worden gemaakt en hebben vervolgens een rol in het dooragenderen van een zaak naar een casusoverleg.” (Morsch, 2015). De rol van deze administratief medewerkers doet denken aan de rol van de ketenprocescoördinator in de regio Hollands Midden.

In het verbinden van sociaal domein en veiligheidsdomein is informatieoverdracht ook in Rotterdam een knelpunt: “Systemen zijn ook wel eens ondoorgrondelijk of de verslaglegging is niet nauwgezet

gevoerd. Soms heb je echt een brei aan informatie en is niet concreet genoeg van wat moet er nou gebeuren: actiepunten zijn niet snel genoeg te vinden, afspraken worden soms niet goed vastgelegd. De Officier wordt dan onvoldoende geïnformeerd waardoor hij zijn eigen richting gaat.” (Morsch, 2015). De Officier geeft daarbij aan dat er alleen met Slachtofferhulp Nederland en de Reclassering afspraken zijn over de wijze waarop informatie wordt doorgegeven; aan de overige partners wordt open gelaten wat zij zelf op tafel willen leggen. Wel zegt hij: “Het vraagt van acteurs in het veld ook het besef van wat is need-to-know informatie. Dat vraagt van beide kanten visie op hoe je samenwerkt. Nou hebben we in Rotterdam permanente training en opleiding over vragen als hoe beïnvloed je elkaar, hoe communiceer je met elkaar?” (Morsch, 2015).

Wanneer er op door wordt gevraagd geeft de Officier aan dat er in de informatievoorziening nog een ruime verbeteringslag is te maken. Hij illustreert dat met een voorbeeld: “Ik ben de laatste tijd een aantal keer in het veld geweest en ik heb gemerkt in gesprekken met jongerenwerkers van de gemeente dat ik nog heel veel dingen hoor die ik niet terugzie in het systeem, die ik niet zie in het proces-verbaal en die ik dus ook niet meeneem in mijn beslissing.” (Morsch, 2015).

De verbinding tussen ZSM en sociale wijkteams is daarbij nog in ontwikkeling. De Officier: “Ondanks het feit dat ze [de gemeentelijke interventiespecialisten] al geruime tijd actief zijn, denk ik dat de relatie nog in de kinderschoenen staat. De reorganisatie in het sociaal domein is dusdanig hectisch geweest dat ik denk dat ook de relatie tussen sociale wijkteams en het Veiligheidshuis nog heel pril is. Dat blijkt ook uit het feit dat ik nog maar een paar maanden geleden door mensen van de gemeente benaderd ben met de vraag: hoe gaan we dat inrichten? Je zag ze daarbij heel erg samen zoeken naar hoe gaan we dat goed organiseren; dat is dus heel erg in ontwikkeling.” (Morsch, 2015). Het feit dat het OM betrokken wordt bij de verbinding tussen de domeinen is niet voor alle regio’s gebruikelijk. Het bevestigt het beeld dat, in tegenstelling tot de meeste regio’s, de verbinding tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuis en ZSM in Rotterdam niet alleen via het Veiligheidshuis als knooppunt verloopt.

De Officier geeft aan vanuit zijn functie minder goed zicht te hebben op de bestuurlijke processen binnen de gemeente Rotterdam; hij kan daarom geen uitspraken doen over de mate van eenheid binnen de gemeente. Wel benadrukt hij dat de burgemeester van Rotterdam een voorstander is van samenwerking en hier ook op stuurt bij verschillende partijen.

Relatie van ZSM+ met Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid is van andere aard; de fysieke afstand maakt dat deze relatie minder goed loopt. Knelpunten die genoemd worden komen overeen met knelpunten die ervaren worden in andere Veiligheidshuizen. Bijvoorbeeld: “De geplande overleggen met Veiligheidshuis Dordrecht hadden we vroeger ook via videoconferencing maar je merkte gewoon dat het lastig was om in de tijdsdruk waaronder je werkt, alle mensen van het Veiligheidshuis op het juiste moment in de vergaderruimte te krijgen.” (Morsch, 2015). Ook het feit dat het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid zelf weer met negentien burgemeesters moet afstemmen, draagt bij aan een lastige dynamiek. De Officier kan niet aangeven hoe deze relatie zich verder zal ontwikkelen, wel hoopt hij dat het lukt om Zuid-Holland Zuid uiteindelijk bij ZSM+ betrokken te houden.

De Officier van Justitie stelt tot slot over de gehele samenwerking op lange termijn: “Wil je ZSM+ echt tot een succes maken, dan ben je onomkeerbaar in dit proces van samenwerken terechtgekomen. Ik denk dat als je als OM maatschappijgericht wilt beslissen en zichtbare en merkbare beslissingen wilt nemen, dat je niet anders kan dan dit te verdiepen.” (Morsch, 2015).

6.6 Regio Midden-Limburg

In deze paragraaf wordt een gelijke structuur aangehouden als in de eerste vier paragrafen van dit hoofdstuk. De relaties zullen voor de regio Midden-Limburg achtereenvolgens besproken worden.

Veiligheidshuis - ZSM

ZSM is voor de regio Midden-Limburg gepositioneerd in Maastricht. Onder dit ZSM vallen alle zes de Veiligheidshuizen uit de provincie Limburg. Ook in deze regio doen zich in de ontwikkeling van de relatie knelpunten voor die herkenbaar zijn vanuit andere regio’s.

De manager van het Veiligheidshuis: “Eerst zat het OM hier een etage hoger en waren de lijnen letterlijk en figuurlijk heel kort. Dat is veranderd en daar hebben we mee leren leven. Je merkt dat ZSM als idee heel goed is: [...] de planken bij het OM met stoffige dossiers die op zich laten wachten zijn verleden tijd. Tegelijkertijd is het zicht verloren op zaken die multi-complex zijn, waar het Veiligheidshuis mee bezig is en waarover afspraken zijn met partners.” (Van der Heul, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis geeft aan dat de Limburgse Veiligheidshuizen nu bezig zijn met het verbeteren van de onderlinge relatie. Contact wordt nu gestructureerd via GCOS. Via de vaste formats wordt advies doorgegeven aan ZSM. Voorafgaande aan het invoeren van het advies wordt het advies in Midden-Limburg bekeken door een medewerker van het OM op het Veiligheidshuis. Zo wordt gewaarborgd dat het advies haalbaar is en aansluit bij hetgeen op ZSM nodig is.

Echter, gelijk aan andere Veiligheidshuizen ervaart het Veiligheidshuis Midden-Limburg weinig terugkoppeling en eigen initiatief vanuit ZSM. Ook de manager van Veiligheidshuis Midden-Limburg wijt dit aan bekendheid en bewustzijn. De manager van het Veiligheidshuis: “Daar ligt voor mij een taak voor het OM, om die bekendheid te vergroten en mensen er van te doordringen dat dit wel heel belangrijk is. Er zijn mensen die al jaren gevolgd worden, daar kun je niet zomaar doorheen fietsen.” (Van der Heul, 2015). Vanuit de Limburgse Veiligheidshuizen worden medewerkers van ZSM uitgenodigd voor een “kijkdag” in een Veiligheidshuis. De manager van Veiligheidshuis Midden-Limburg geeft aan dat veel medewerkers van ZSM verbaasd zijn over hetgeen in het Veiligheidshuis gebeurt. Dat bevestigt het beeld van onvoldoende bekendheid en bewustzijn.

De manager van het Veiligheidshuis geeft tot slot aan dat regievoering op de relatie beter kan. De twee steden – Weert en Roermond – nemen daarin duidelijker een positie, de kleinere gemeenten volgen. Wel ziet hij een veranderende houding van gemeenten omdat zij vanuit de decentralisatie een grotere verantwoordelijkheid hebben en dus ook meer belang hebben bij een betekenisvolle afdoening. Ook vanuit het OM zou een andere houding plezierig zijn: “Nogmaals, ik ben ook wel kritisch. Ik kom zelf uit de Raad van de Kinderbescherming en ik heb door de jaren ook wel geleerd dat justitie een moeilijke partner is om mee samen te werken. Ik vind dat de bewegingen en veranderingen wel heel langzaam gaan en ik zie daar vaak weinig openingen om mee te denken vanuit de andere kant.” (Van der Heul, 2015).

Veiligheidshuis - sociale wijkteams

In Midden-Limburg wordt de relatie met de wijkteams divers beleefd: “We hebben in Roermond een paar wijkteams maar verder nog niet. Er zijn zelfs gemeenten die gekozen hebben om daar helemaal niet mee te gaan werken.” (Van der Heul, 2015). Naast ontwikkelende wijkteams ziet de manager van het Veiligheidshuis veel casusoverleggen ontstaan: “Gemeenten zijn als de dood dat er iets fout gaat. En wat zie je dan ontstaan? Voor alle zekerheid gaan we nog maar een overleg invoeren want

dan dekken we dat af. Ik heb nog nooit zoveel overleggen zien ontstaan als het laatste jaar.” (Van der Heul, 2015).

Het Veiligheidshuis heeft wekelijks vaste triage-momenten met ketenpartners in het sociaal domein, bijvoorbeeld met VeiligThuis en GGZ. “We hebben met elkaar een efficiënte manier gevonden om casuïstiek te bespreken. Het voordeel van dit Veiligheidshuis is dat al die lokale partners in dit pand zitten.” (Van der Heul, 2015). Met de decentralisaties verloopt echter niet meer alle casuïstiek via deze partners.

De afstemming met alle losse wijkteams en casusoverleggen is niet gestructureerd. Bij het vormgeven van de relatie neemt het Veiligheidshuis zelf initiatief, bijvoorbeeld: “Met de voorzitters van de zeven zorgcasusoverleggen komen we regelmatig samen om te overleggen hoe we het doen. Wat kunnen we verbeteren?” (Van der Heul, 2015). De manager van het Veiligheidshuis geeft aan dat dit sterk berust op de houding van het Veiligheidshuis: “Ik denk dat er heel vanuit ons initiatief gebeurt. Wel kunnen we daar steeds vaker de gemeente bij gebruiken. Bijvoorbeeld dat zorgcasusoverleg, dat was iets van welzijn. Daar had verder niemand wat mee te maken. Ik ben nu gaan zeggen: dat overleg is van de gemeente, ook het Veiligheidshuis is van de gemeente. Dus laten we elkaar ook als collega’s zien. Dat begint te komen.” (Van der Heul, 2015).

De manager van het Veiligheidshuis geeft aan dat binnen gemeenten niet goed is nagedacht over het koppelen van de domeinen. Zo kan het Veiligheidshuis dit jaar bepaalde instrumenten niet meer inzetten omdat die niet zijn ingekocht vanuit de Wmo. Het noodzaakt tot verbinden begint volgens de manager van het Veiligheidshuis nu te ontstaan. Het doorbreken van de klassieke zuilen gaat echter langzaam: “Als voorbereiding op de stuurgroep hebben we een ambtelijk beleidsoverleg. Daarin zitten nu ambtenaren veiligheid en welzijn: daar zie je dingen ontstaan. Dat heeft ons al heel veel opgeleverd.” (Van der Heul, 2015).

Ook een strategische visie op het verbinden van de domeinen komt slechts langzaam op gang: “Die is er maar zelden, en als die er is dan is dat vaak incidenteel. Dan is het vaak een paniecreactie. Dat begint wel te veranderen: zeker nu er veel verantwoordelijkheden bij gemeenten komen zie je dat ze er over na beginnen te denken.” Hij illustreert dit met enkele voorbeelden. Tot slot geeft hij aan: “Dat zou wat mij betreft ook landelijk beter gestructureerd kunnen worden. Bijvoorbeeld dat een VNG daar op inspeelt, zo van hoe kun je dat beter organiseren.” (Van der Heul, 2015).

ZSM - sociale wijkteams

In de regio Midden-Limburg is geen relatie tussen ZSM en de sociale wijkteams of casusoverleggen. Wel benadrukt de manager dat het Veiligheidshuis een overbrugging maakt wanneer dat nodig is.

| 6.7 Inventarisatie beleidsoverdracht

In deze slotparagraaf worden enkele bredere ontwikkelingen geïnventariseerd. Ook worden deelconclusies geformuleerd ten aanzien van beleidsoverdracht. In lijn met het gehele hoofdstuk worden ook in deze paragraaf de individuele relaties afzonderlijk besproken worden.

Veiligheidshuizen - ZSM

In alle zes de regio’s worden knelpunten in de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM ervaren. In de basis is de relatie tussen de Veiligheidshuizen en ZSM gelijk; er is sprake van informatieoverdracht vanuit het Veiligheidshuis naar ZSM en ZSM kan uit zichzelf casuïstiek aandragen ter bespreking in het Veiligheidshuis. Het valt daarbij op dat alle regio’s gebruik maken van één systeem. Hoe deze relatie vervolgens wordt vormgegeven, verschilt per regio.

Allereerst verschillen de onderlinge afspraken die worden gemaakt. ZSM Zeeland-West-Brabant heeft met de Veiligheidshuizen Breda en Midden-Brabant specifieke afspraken gemaakt, gericht op terugkoppeling aan de Veiligheidshuizen. Hoewel deze afspraken weer nieuwe knelpunten teweegbrengen, vindt hierdoor terugkoppeling plaats. Daarin zijn Breda en Midden-Brabant verder dan andere regio’s. In de regio Hollands Midden en Rotterdam zijn geen afspraken gemaakt over het verwerken van terugkoppeling in de systemen, maar krijgt dit vorm of moet dit vorm gaan krijgen door middel van een vaste persoon: de ketenprocescoördinator. De manager van Veiligheidshuis Midden-Brabant heeft de voorkeur uitgesproken voor een combinatie van beide: heldere afspraken over de terugkoppeling en een vast aanspreekpunt op ZSM.

Los van de gemaakte afspraken spelen bewustzijn en discipline in alle regio’s een belangrijke rol in de relatie tussen Veiligheidshuizen en ZSM: dat is dus niet te verklaren vanuit enkel lokale indicatoren. Doordat niet iedereen op ZSM bekend is met het Veiligheidshuis of op de hoogte is van alle mogelijkheden, gecombineerd met een hoge werkdruk, is de mate van succes in de samenwerking sterk persoonsafhankelijk. Het uitnodigen van medewerkers van ZSM op de Veiligheidshuizen voor een “kijkdag” zorgt in Midden-Limburg voor verraste reacties. Hierbij lijkt het niet uit te maken of ZSM in dezelfde stad is gevestigd; enkel in Rotterdam draagt dit bij aan bewustzijn, hier delen ZSM en Veiligheidshuis een gezamenlijk pand.

Naast bewustzijn is informatievoorziening van belang. In Rotterdam is sprake van bewustzijn maar sluit de informatie niet altijd aan op de wensen van ZSM. Niet aansluitende informatie is, net als onvoldoende bewustzijn, een versturende factor in de samenwerking tussen Veiligheidshuis en ZSM. Heldere afspraken, zoals in Breda en Midden-Brabant, kunnen hier aan bijdragen. Ook de oplossing in Midden-Limburg - het laten controleren van het advies door iemand van het OM - zou daarvoor een oplossing kunnen zijn.

Vanuit de zes regio’s kunnen diverse lessen worden geformuleerd ter versterking van de netwerkontwikkeling in Noord-Nederland. Door te kiezen voor één systeem, zoals in alle zes de regio’s gebeurt, is de relatie tussen Veiligheidshuis en ZSM nog niet vanzelfsprekend adequaat vormgegeven. Wel lijkt het aan de basis te liggen van succesvolle afspraken. Daarnaast zijn de wijze waarop afspraken worden gemaakt en waarop aan wederzijds bewustzijn wordt vormgegeven van invloed op een succesvolle netwerkontwikkeling. Daarbij wordt in meerdere regio’s aangegeven dat de ontwikkeling van ZSM zelf van invloed is op de ontwikkeling van de onderlinge relatie. Het ontwikkelen van een adequate samenwerking vraagt tijd, bestuurlijk commitment en wederzijdse investering.

De initiatieven die in de zes regio’s worden genomen om de relatie nader te structureren kunnen als lessen worden meegenomen in de netwerkontwikkeling in Leeuwarden; diverse initiatieven kunnen direct worden overgenomen om bestaande knelpunten weg te nemen. Zo kan het verankeren van terugkoppeling in uniforme werkafspraken bijdragen aan het doorbreken van het gevoel van eenrichtingsverkeer.

Veiligheidshuis - sociale wijkteams

Bij het verkennen van de relatie tussen Veiligheidshuizen en sociale wijkteams ontstaat een divers beeld. Wat opvalt in de ontwikkeling van deze relatie is een sterke contextafhankelijkheid. De mate waarin bijvoorbeeld privacy als blokkerende factor wordt ervaren, is afhankelijk van de specifieke werkwijze in bepaalde gemeenten. Maar ook de infrastructuur waarop kan worden voortgebouwd is van belang. Zo is er in de regio Midden-Brabant sprake van voortbouwen op verbindingen,

voortkomend uit het Zorg- en Veiligheidshuis. Hierbij zijn lokale factoren doorslaggevend, bijvoorbeeld: wijkt de nieuwe werkwijze sterk af van de vorige? Of zijn de werkers in de wijkteams in dienst van losse ketenpartners?

Een trend in de uiteenlopende relaties is het ontbreken van structuur. Enkel de regio Midden-Brabant geeft aan dat de samenwerking met de sociale wijkteams vanuit gemeenten wordt gestructureerd, hoewel ook daar nog sprake is van ontwikkelingsruimte. In de regio's waar de samenwerking niet wordt gestructureerd, neemt het Veiligheidshuis veelal zelf initiatief. Deze initiatieven zijn gericht op elkaar leren kennen en het delen van ervaringen: het organiseren van een congres of symposium of het verspreiden van informatiesheetjes.

In de praktijk levert het onvoldoende structureren van samenwerken problemen op. Er ontstaan uiteenlopende verwachtingen over rollen en verantwoordelijkheden; sociale wijkteams houden casuïstiek te lang binnen of gooien het te snel over de schutting. Onvoldoende duidelijkheden over de onderlinge verhouding en onvoldoende criteria voor op- en afschalen dragen op termijn bij aan een capaciteitsprobleem in het Veiligheidshuis en doen geen recht aan een preventieve benadering.

In Leeuwarden geeft AVE - met afspraken over op- en afschaling - duidelijkheid aan betrokkenen binnen zowel gemeente, Veiligheidshuis als wijkteam over rolverdeling en verantwoordelijkheden binnen het proces. Meerdere managers geven aan bedenkingen te hebben bij het introduceren van een model. Er wordt gevreesd dat een model te rigide werkt en het ontwikkelen van samenwerking verlamd. In Leeuwarden is dit ondervangen door het model op hoofdlijnen te formuleren en in samenwerking met betrokkenen in het veld uit te werken.

Naast het introduceren van een aanpak die op hoofdlijnen structuur biedt aan de samenwerking tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams, werkt Veiligheidshuis Fryslân met een uitgebreide adviesfunctie. Door het onderlinge contact laagdrempelig en informeel te organiseren, wordt enerzijds invulling gegeven aan het doorontwikkelen van AVE en anderzijds aan het ontwikkelen van informeel contact tussen wijkteam en Veiligheidshuis.

Wat verder opvalt, is de mate waarin de Veiligheidshuizen die de samenwerking niet hebben gestructureerd, aangeven dat bij gemeenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau strategische visie ontbreekt. De problematiek is of niet bekend, of wordt onvoldoende belangrijk geacht. Een gebrek aan bestuurlijke visie beperkt de managers van de Veiligheidshuizen bij het ontwikkelen van een succesvolle relatie. De casestudie in Leeuwarden toont echter aan dat bestuurlijke visie en regie voorwaarden zijn voor een adequate netwerkontwikkeling. Initiatieven om ambtenaren en bestuurders met een verschillende achtergrond aan tafel te brengen zijn dan ook positief. Zo leidt het gemengde ambtelijk vooroverleg in Midden-Limburg tot wederzijdse nieuwe inzichten.

Ook hier spelen contextfactoren een belangrijke rol. De mate van eenheid in het gemeentebestuur en tussen de onderlinge gemeenten, de houding van gemeenten ten opzichte van het Veiligheidshuis en de wijze waarop vanuit de stuurgroep sturing wordt gegeven aan het Veiligheidshuis, zijn enkele voorbeelden van factoren die het lokaal moeizaam tot stand komen van een strategische visie verklaren.

Niet alleen een visie op het tot stand komen van de onderlinge relatie maar ook een strategische visie op de doorontwikkeling van Veiligheidshuizen speelt daarbij een rol. Veiligheidshuizen die zich nog duidelijk moeten doorontwikkelen geven aan dat dit een bepaalde dynamiek aan het ontwikkelingsproces toevoegt. Wanneer ook Veiligheidshuizen zoekende zijn, maakt dit het lastiger om raakvlakken met het sociaal domein te vinden en nader te structureren.

Vanuit Leeuwarden zijn diverse lessen te formuleren aan de andere zes regio's. Het structureren van de samenwerking met duidelijke afspraken en richtlijnen, wanneer uitgewerkt in samenwerking met het veld, maakt dat de samenwerking wordt gestructureerd zonder dat voorbij wordt gegaan aan specifieke contextfactoren en waarbij recht wordt gedaan aan de couleur locale. In de gemeente Leeuwarden is aangetoond dat de operationele problemen zoals ervaren in de meeste regio's, worden verminderd door afspraken te maken over op- en afschaling en bijbehorende verantwoordelijkheden. Het feit dat het ontwikkelen van beleid bijdraagt aan samenwerking is zodoende een eerste les.

Een tweede les hangt daarmee samen. Het betreft de wijze waarop het model wordt uitgewerkt. De eenduidige regie vanuit de gemeente Leeuwarden, het investeren in implementatie en een uitgebreide adviesfunctie van het Veiligheidshuis maakt dat operationele problemen worden geminimaliseerd en het model aansluit bij de lokale werkwijze. Vanuit Leeuwarden kan daarbij tevens worden meegenomen dat voor een succesvolle implementatie ook ketenpartners bij dit proces moeten worden betrokken. Dit betreft zachte beleidsoverdracht; het betreft de houding van de gemeente en het Veiligheidshuis.

Tot slot kan vanuit de gemeente Leeuwarden worden meegenomen dat bestuurlijke visie en bestuurlijke regie bepalend is voor het structureren van de samenwerking. Ook dit betreft grotendeels houding, maar moet in andere regio's worden meegenomen om succes te behalen.

Voor de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams in Leeuwarden vanuit andere regio's is slechts één mogelijkheid voor beleidsoverdracht teruggekomen. In Midden-Brabant maken enkele wijkteams gebruik van GCOS om informatie te delen en casuïstiek op- en af te schalen. GCOS biedt in toenemende mate autorisatiemogelijkheden die het relevant maken deze verbinding te onderzoeken. Deze mogelijkheid kan in de gemeente Leeuwarden worden meegenomen om de relatie nader te structureren en de druk op capaciteit in het Veiligheidshuis te verlichten.

ZSM - sociale wijkteams

In het ontwikkelen van de relatie tussen ZSM en sociale wijkteams zijn in de verkennende onderzoeksfase een aantal interessante ontwikkelingen naar voren gekomen. Slechts in twee van de zes regio's wordt hier actief vorm aan gegeven. In Rotterdam zit iemand van de gemeente bij ZSM: de ZSM+-methodiek. De gemeentelijke interventiespecialist is diegene die informatie moet kunnen opvragen bij wijkteams. Hoe de juiste informatie op een goede manier ontsloten kan worden is echter nog niet duidelijk. Ook deze relatie verloopt niet optimaal en is in ontwikkeling.

Daarnaast werkt Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant aan een koppeling van sociale wijkteams aan ZSM door zelf als informatieknooppunt te dienen. Ze maken daarbij gebruik van GCOS. Omdat deze verbinding zich ook in een prille ontwikkelingsfase bevindt, kan nog geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin deze verbinding via het Veiligheidshuis tot succesvolle informatieoverdracht leidt. Voor nadere kennisontwikkeling over de relatie tussen wijkteam en ZSM zou de geplande pilot in de gemeente Tilburg van meerwaarde zijn.

Hst 7 | Conclusie

Dat de verhoudingen in het openbaar bestuur scherp veranderen, is algemeen bekend. De decentralisaties geven gemeenten meer zeggenschap over het sociaal domein. Deze ontwikkeling staat echter niet op zichzelf. Ook in het veiligheidsdomein is sprake van beweging; zo centraliseren justitiepartners als het Openbaar Ministerie en is de regie op Veiligheidshuizen overgedragen aan lokale overheden. Het is aan gemeenten om vanuit een regiefunctie samenhang te creëren tussen verschillende domeinen. Daarvoor moet samenwerkingsverbanden worden samengebracht. In dit onderzoek is gekeken in hoeverre en op welke wijze de samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM wordt vormgegeven.

Het ontwikkelen van samenhang blijkt verre van zelfsprekend. In dit onderzoek is de netwerkontwikkeling in de gemeente Leeuwarden als critical case centraal gesteld. Leeuwarden is daarbij slechts ten dele een best practice gebleken; waar zij in het ontwikkelen van de relatie tussen wijkteams en Veiligheidshuis voorop loopt, is tussen Veiligheidshuis en ZSM sprake van onvoldoende samenhang. In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag: *‘Op welke wijze wordt samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM ontwikkeld en hoe kan deze samenhang worden versterkt?’*

De onderzoeksvraag is tweeledig. Een antwoord op het eerste gedeelte wordt geformuleerd aan de hand van het beantwoorden van de deelvragen. Hiermee wordt tevens een samenvatting gegeven van het gehele onderzoek. Daaropvolgend wordt bij het beantwoorden van het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag nader ingegaan op het versterken van samenhang tussen de samenwerkingsverbanden. Daarna wordt stilgestaan bij het formuleren van aanbevelingen. Tot slot volgt een reflectie op het onderzoek.

| 7.1 Samenvatting en beantwoording deelvragen

In deze masterthesis is verslag gedaan van een kwalitatief onderzoek naar het versterken van de relatie tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM. Dit onderzoek is gestructureerd middels een voorstudie naar de contextuele ontwikkelingen, een literatuurstudie en twee opeenvolgende kwalitatieve onderzoeksfasen. Naast een critical casestudie in de gemeente Leeuwarden is een verkennend vervolgonderzoek uitgevoerd. De ontwikkeling van netwerkrelaties tussen de drie samenwerkingsverbanden heeft in alle onderzoeksfasen centraal gestaan. Aan de hand van het beantwoorden van de negen deelvragen wordt een samenvatting gegeven van het onderzoek en worden deelconclusies geformuleerd.

1. *‘Hoe hebben sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich afzonderlijk ontwikkeld en hoe verhouden deze drie zich tot elkaar op landelijk niveau?’*

De eerste deelvraag is beantwoord in het contextueel kader. Zowel Veiligheidshuizen, ZSM als de sociale wijkteams zijn relatief nieuwe instituties. Alle drie de samenwerkingsverbanden zijn in beweging; hetzij vanuit ontwikkeling, hetzij vanuit doorontwikkeling. Daarbij spelen verschuivingen in beleid en het overdragen van verantwoordelijkheden een belangrijke rol. In de samenwerking moet vorm worden gegeven aan de ogenschijnlijk paradoxale ontwikkeling waarbij er binnen het sociaal domein sprake is van decentralisatie en in het veiligheidsdomein van centralisatie. Daarbij hoort enerzijds een toenemende lokale en regionale beleidsvrijheid en dus diversiteit, en anderzijds een uniformerende strafrechtketen.

Het is de bedoeling dat Veiligheidshuizen, ZSM en sociale wijkteams op elkaar aansluiten om zodoende te komen tot betekenisvolle interventies. Idealiter dient het Veiligheidshuis daarbij in ieder geval als escalatieplatform voor de operationele eerste lijn, bestaande uit wijkteam en ZSM. De

onderlinge relatie krijgt vorm door de overdracht van casuïstiek en het delen van informatie. Het aanbrengen van samenhang gaat echter niet vanzelf. Veel regio's zijn zoekende, veel relaties moeten nog uitkristalliseren. Vooralsnog lijkt het Veiligheidshuis het schakelpunt tussen beide domeinen te gaan vormen. Het vervult daarmee de functie van koppeling tussen ZSM en sociale wijkteams. In het ontwikkelen van de relaties spelen diverse knelpunten die bijdragen aan een onstuimige dynamiek in het ontwikkelingsproces.

2. *‘Welke factoren verklaren volgens de literatuur een succesvolle ontwikkeling van publieke netwerken?’*

Deelvraag twee tot en met vier zijn theoretische deelvragen en worden zodoende beantwoord in het theoretisch kader. Deelvraag twee richt zich direct op netwerkontwikkeling. Omdat de samenwerking tussen wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM zich in een prille fase van ontwikkeling bevindt, is gekozen voor een ontwikkelingsbenadering. Dit geeft de mogelijkheid om te differentiëren naar fasen in het ontwikkelingsproces en te kijken naar de specifiek daaraan gekoppelde succesfactoren.

Voor de ontwikkeling van de relatie tussen de samenwerkingsverbanden zijn de eerste drie fasen uit het ontwikkelingsmodel van Van Delden van toepassing. Het betreft achtereenvolgens een voorbereidende fase waarin de partijen elkaar weten te vinden en contouren van de samenwerking worden geschetst - lering trekken -, vervolgens het invullen van de samenwerking middels het formuleren van concrete afspraken en werkprocessen - doelen bepalen - en tot slot het daadwerkelijk overgaan op praktisch samenwerken. Elk van deze drie fasen kent specifieke resultaatcondities. Deze condities richten zich overkoepelend op urgentiebesef, bereidheid tot samenwerken, het omzetten van intentie in concrete doelen en afspraken, en de mate waarin uitvoerende professionals in staat zijn de samenwerking op te pakken.

Netwerkontwikkeling wordt bevorderd door het gedrag van betrokken actoren: samenwerken is mensenwerk. In de eerste twee ontwikkelingsfasen is het van belang dat betrokkenen op bestuurs- en beleidsniveau regie voeren op het ontwikkelingsproces en daarbij initiatief nemen en sturing geven. In de uitvoering is het van belang dat uitvoerende professionals in staat blijken invulling te geven aan de samenwerking, problemen op te lossen en een ondernemende houding aannemen.

Tot slot moet in netwerkontwikkeling het hoofd worden geboden aan remmende factoren, veelal van structurele aard. Het gaat om bijvoorbeeld botsende culturen of beleidssystemen, maar dit kan ook betrekking hebben op het ontbreken van financiering en capaciteit.

3. *‘Welke mogelijkheden heeft een gemeente volgens de literatuur om vanuit haar regiefunctie publieke netwerkontwikkeling te bevorderen?’*

In de eerste twee fasen van de netwerkontwikkeling speelt regie van gemeenten een belangrijke rol. Door initiatief te nemen en structuur te bieden, worden aan uitvoerende professionals de basisvoorwaarden geboden om samenwerking op te bouwen. Initiatief vanuit de gemeente kan zodoende als voorwaarde van netwerkontwikkeling worden gezien. Deze proactieve regiestijl past in de eerste twee fasen van netwerkontwikkeling. Echter, gezien de diversiteit aan betrokken actoren en het uit handen moeten geven van regie in de derde ontwikkelingsfase, is het tevens van belang dat een gemeente in staat is ook regie te voeren vanuit samenwerking of vanuit een faciliterende houding. Een te strikte regiestijl kan in een latere ontwikkelingsfase juist belemmeren.

Een gemeente kan netwerkontwikkeling bevorderen door enerzijds initiatief te nemen in de eerste fasen van netwerkontwikkeling en anderzijds tijdig over te gaan op een gelijkwaardige en ondersteunende houding. Als zij kan variëren in haar regiestijlen, kan zij op maat bijdragen aan het ontwikkelingsproces.

4. *‘In hoeverre kan volgens de literatuur succesvol beleid worden overgedragen aan andere regio’s?’*
Beleidsoverdracht kan ruwweg plaatsvinden op twee manieren: harde en zachte beleidsoverdracht. Harde beleidsoverdracht betreft het daadwerkelijk overnemen van (delen van) beleid, zachte overdracht gaat over het overhevelen van ideeën, assumpties of een specifieke houding. Het succes van beleidsoverdracht is afhankelijk van de mate waarin beleid met adequate kennis en in volledigheid wordt overgenomen en de mate waarin het beleid aansluit bij de specifieke context. Dat vraagt om zorgvuldigheid.

Bij het overdragen van beleid uit een best practice, is het risico groot dat men voorbijgaat aan specifieke contextfactoren. Meerdere auteurs pleiten daarom voor een discursieve benadering of een leerbenadering. Een best practice is niet van meerwaarde omdat een model kan worden gekopieerd, maar omdat het van toegevoegde waarde kan zijn voor de wijze waarop problematiek wordt gezien of als input kan dienen voor het eigen leerproces.

5. *‘Hoe verhouden sociale wijkteams, Veiligheidshuis en ZSM zich tot elkaar in de gemeente Leeuwarden?’*

Deelvraag vijf tot en met zeven hebben betrekking op de eerste onderzoeksfase: de critical casestudie zoals uitgevoerd in de gemeente Leeuwarden. Leeuwarden blijkt alleen in het ontwikkelen van de relatie tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuis een best practice. De relatie tussen ZSM en Veiligheidshuis behoeft verbetering. Bij het beantwoorden van deze deelvragen wordt enerzijds een samenvatting gegeven, anderzijds worden deelconclusies geformuleerd. Omdat de netwerkrelaties zich in Leeuwarden autonoom ontwikkelen, worden deze individueel besproken.

De relatie tussen ZSM Noord-Nederland en Veiligheidshuis Fryslân is niet optimaal. Begin 2013 is ZSM in Noord-Nederland geïntroduceerd in een voor het OM roerige periode. In deze periode zijn de drie noordelijke arrondissementen samengevoegd en is de regie over de Veiligheidshuizen overgedragen van OM naar gemeenten. De relatie tussen de Veiligheidshuizen en ZSM heeft in deze dynamiek vormgekregen.

Het vormgeven van deze relatie gebeurt in gesprek tussen het OM en de drie managers van de noordelijke Veiligheidshuizen. In samenspraak zijn afspraken geformuleerd over het doorgeven van informatie vanuit de Veiligheidshuizen aan ZSM en over het opschalen van casuïstiek vanuit ZSM naar de Veiligheidshuizen. Deze afspraken voldoen echter niet; vanuit het Veiligheidshuis wordt de relatie als eenrichtingsverkeer ervaren. Vanuit het OM acht men de informatievoorziening niet passend bij de werkwijze en -druk binnen ZSM. Aan beide kanten wordt verbeteringsruimte gezien.

Dat ZSM en Veiligheidshuis Fryslân niet goed op elkaar aansluiten, blijkt uit een aantal punten. Allereerst is er onduidelijkheid over de afspraken. Niet bij alle betrokkenen is duidelijk wat nu precies is afgesproken of welke versie van de op papier gestelde afspraken actueel is. Een verschil in beleving in afspraken leidt op operationeel niveau tot onduidelijkheid. Procescoördinatoren geven aan wel concrete afspraken te ervaren en geven bijvoorbeeld onder een apart kopje advies mee. Of dit advies voldoet, is vervolgens niet bekend: zij ontvangen hierop geen feedback. Vanuit het OM wordt geconstateerd dat de Veiligheidshuizen niet op gelijke manier werken; hier ontstaat frictie.

Daarnaast spelen ICT-systemen een versturende rol in de samenwerking. Veiligheidshuis Fryslân gebruikt met GCOS een ander informatiesysteem dan de Veiligheidshuizen in Groningen en Drenthe. Omdat de Veiligheidshuizen het niet eens worden over één systeem, is gekozen voor het informatiesysteem van de politie - BVH - als tijdelijke oplossing. Dit systeem is echter niet geschikt voor het overdragen van informatie; zo zakt advies na verloop van tijd weg. Onduidelijkheid over de wijze waarop informatie wordt meegegeven en een minder geschikt systeem, zorgen er voor dat

aan de ZSM-tafel het systeem niet altijd wordt geraadpleegd. Informatie wordt daardoor niet altijd gedeeld.

In de uitvoering nemen procescoördinatoren van het Veiligheidshuis zelf initiatief. Zij geven aan daarin hun weg te vinden; de een belt met ZSM, de ander zoekt zijn of haar weg via de Raad voor de Kinderbescherming. Echter, de mate waarin mensen bij ZSM het Veiligheidshuis op het netvlies hebben, verschilt sterk; niet iedereen is zich bewust van het bestaan en de mogelijkheden van het Veiligheidshuis. Bewustzijn is persoonsafhankelijk. Daardoor is de mate waarin vanuit ZSM op eigen initiatief contact wordt opgenomen en casuïstiek wordt gedeeld met het Veiligheidshuis minimaal.

De relatie tussen ZSM Noord-Nederland en Veiligheidshuis Fryslân behoeft verbetering. Er is onduidelijkheid over afspraken, en systemen sluiten niet aan op de eisen. Hoewel dit deels wordt ondervangen door een ondernemende houding van uitvoerende professionals, maakt dit de relatie sterk persoonsafhankelijk en dus kwetsbaar. Daarmee kan samenhang tussen beide niet worden gegarandeerd: in de dagelijkse praktijk is er kans op schijnsamenwerking.

De relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en de wijkteams in Leeuwarden bevindt zich in een prille fase van ontwikkeling. Deze relatie wordt gestructureerd door de AVE: een triage-instrument dat invulling moet geven aan vroegtijdig escalatie van problematiek, en duidelijkheid moet verschaffen ten aanzien van rolverdeling en verantwoordelijkheden. Deze relatie ontwikkelt zich binnen een eigen dynamiek, voortkomend uit de decentralisaties en de doorontwikkeling van coöperatie Amaryllis.

De AVE komt voort uit contact tussen de sectormanagers Welzijn en Veiligheid binnen de gemeente Leeuwarden. Specifiek geven een probleemcasus in 2013 en het GRIP-systeem aanleiding en inspiratie tot de ontwikkeling van AVE. Met het oog op de nieuwe taken die gemeenten ontvangen vanuit de decentralisaties, is besloten om vanuit een extern beschikbaar budget een model te ontwikkelen om de onderlinge samenwerking te structureren.

Momenteel wordt de AVE in de gemeente Leeuwarden geïmplementeerd. Dit betekent dat het model op hoofdlijnen is vastgesteld en dat in samenwerking met betrokkenen in de uitvoering wordt gezocht naar een passende interpretatie van de richtlijnen en het verankeren van het model in de werkprocessen. Op bestuurs- en beleidsniveau wordt aangegeven dat niet het model, maar de uitvoering leidend moet zijn. Het implementatieproces wordt ondersteund door gesprekken met uitvoerenden, evaluaties van casussen en trainingen die momenteel worden ontwikkeld.

In de praktische samenwerking geeft het model duidelijkheid en houvast. Op hoofdlijnen is voor iedereen duidelijk hoe de relatie tussen wijkteams en Veiligheidshuis vorm moet krijgen. Er zijn ook al meerdere wijkteams die casuïstiek opschalen naar het Veiligheidshuis. Echter, ook in de uitvoering bemerken professionals dat de werkwijze nog wordt geïmplementeerd. Onenigheid over interpretatie en frictie bij het afschalen naar wijkteams zijn voorbeelden van incidenten waarin de aanpak nog onvoldoende structuur geeft.

Gedurende het implementatietraject wordt geprobeerd de frictie in de samenwerking te ondervangen door de adviesfunctie van het Veiligheidshuis te versterken. De adviesfunctie maakt het mogelijk om wederzijds vroegtijdig en vrijblijvend casuïstiek af te stemmen. Vanuit de wijkteams wordt dit als een verlaging van de drempel ervaren, vanuit het Veiligheidshuis wordt het gezien als een intensieve maar waardevolle investering. Het draagt bij aan vroegtijdige signalering van complexe problematiek. Daarnaast is de rol van teamleiders belangrijk bij het ontwikkelen van AVE. Van de teamleider mag een hoger niveau worden verwacht en daarmee de verantwoordelijkheid voor het verweven van het model met de werkzaamheden van het wijkteam. Ook moet de teamleider zorgen voor het tijdig signaleren van complexe casuïstiek binnen het wijkteam.

Een probleem in het implementatieproces van de AVE is de betrokkenheid van ketenpartners. Deze hebben aangegeven in eerste instantie onvoldoende bij de ontwikkeling van het model betrokken te zijn geweest. En hoewel deze ketenpartners op directieniveau zijn bijgepraat, wordt op uitvoerend niveau onwetendheid en onbegrip ervaren. Uitvoerend professionals zijn ofwel onbekend met de aanpak of zijn het niet eens met de uitgangspunten. Dit leidt voor uitvoerders van het Veiligheidshuis en de sociale wijkteams tot vervelende situaties en belemmeringen in het proces. Hoewel de ontwikkeling van de relatie tussen wijkteams en Veiligheidshuis nog pril en in beweging is, zijn betrokkenen van zowel gemeente, Veiligheidshuis als de wijkteams positief. Het ontwikkelen en implementeren van de aanpak vraagt van alle betrokkenen een stevige investering. Daar waar wijkteams en Veiligheidshuis elkaar volgens de aanpak weten te vinden, zijn betrokkenen positief over de meerwaarde die het onderling contact brengt. Onder betrokkenen is er vertrouwen dat AVE bijdraagt aan het creëren van samenhang.

Tot slot is er geen relatie tussen sociale wijkteams en ZSM Noord-Nederland in de casus Leeuwarden. Door individuele betrokkenen wordt er over nagedacht, op centraal niveau is dit onderwerp nog niet besproken. Vanuit persoonlijke overwegingen wordt vanuit het Veiligheidshuis en de gemeente Leeuwarden potentiële meerwaarde gezien, echter vanuit alle betrokkenen worden twijfels aangaande werkbaarheid als probleem aangedragen.

6. 'Welke factoren verklaren in de gemeente Leeuwarden de mate van samenwerking tussen de drie samenwerkingsverbanden?'

In de beantwoording van deze deelvraag wordt nader ingegaan op de factoren die de mate van samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden verklaren.

De relatie tussen ZSM Noord-Nederland en Veiligheidshuis Fryslân is zoals aangegeven niet optimaal. Onduidelijkheid over afspraken, een wisselend bewustzijn en het gebruik van verschillende systemen belemmeren het delen van informatie en het opschalen van casuïstiek. Hier liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag.

Allereerst slagen de drie Veiligheidshuizen er tot op heden niet in om bestuurlijke eenheid te creëren. Bij het afstemmen van systemen en het uniformeren van afspraken en werkwijzen zullen de Veiligheidshuizen zich naar elkaar moet schikken. Ondanks het wederzijds vertrouwen en het gevoel van wederzijdse bereidheid is dat tot op heden onvoldoende gebeurd. Dit kan worden verklaard doordat geen van de partijen individuele beslissingsmacht en doorzettingsmacht heeft bij het vormgeven van de samenwerking.

Dat raakt tevens aan het gebrek aan bestuurlijke regie op het ontwikkelingsproces. De 59 gemeenten van de noordelijke Veiligheidshuizen kunnen enkel indirect via de stuurgroepen van de Veiligheidshuizen regie voeren. Betrokkenen geven aan dat de gemeente Leeuwarden bij de ontwikkeling van de netwerkrelatie tot nu toe terughoudend is geweest; het ontbreekt aan opdrachtgevende regie. Wel geven betrokkenen aan dat dit in de toekomst anders moet; de noodzaak tot regie wordt erkend.

Naast het regievraagstuk spelen remmende omgevingsfactoren een rol in de samenwerking. Allereerst is er sprake van een structuurverschil tussen Veiligheidshuis en ZSM. Het verschil in openingstijden, wisselende diensten en een hoge werkdruk op ZSM geven een dynamiek die doorwerkt in de samenwerking. Daarbij conflicteert het streven naar een snelle afhandeling met het betrekken van contextinformatie. Ook speelt het financieringsvraagstuk indirect. De samenwerking wordt niet apart bekostigd. Dit is voornamelijk voor het OM een knelpunt: door bezuinigingen moet

bewust met schaarse capaciteit worden omgegaan. Tot slot wordt door betrokkenen in de gemeente Leeuwarden de fysieke afstand aangedragen als oorzaak voor het verminderde bewustzijn. Dit is echter een knelpunt wat enkel in de gemeente Leeuwarden wordt ervaren.

Zowel het gebrek aan bestuurlijke eenheid, de terughoudende regiestijl als de remmende omgevingsfactoren dragen bij aan de dynamiek in de samenwerking. Zo zijn tijdsdruk en gebrek aan behandelcapaciteit van invloed op de mate waarin uitvoerende professionals ruimte hebben/ervaren voor onderlinge afstemming. Deze factoren kunnen zodoende bijdragen aan het verklaren van schijnsamenwerking.

De relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en de sociale wijkteams van coöperatie Amaryllis ontwikkelt zich voorspoediger. Ook hier liggen enkele oorzaken aan ten grondslag.

Allereerst heeft de gemeente duidelijk initiatief genomen bij het structureren van de relatie. Dit initiatief uit zich in het ontwikkelen van het model en het geven van sturing aan het implementatietraject. De gemeente maakt daarbij gebruik van wisselende regiestijlen. Bij de implementatie wordt op gelijkwaardige wijze de samenwerking gezocht met betrokkenen van zowel wijkteams als Veiligheidshuis. Waar nodig neemt de gemeente in de uitvoering een ondersteunende houding aan. Het variëren in regiestijl wordt positief ervaren en draagt zodoende bij aan het ontwikkelen van de samenwerking.

Daarnaast kan de gemeente Leeuwarden voortbouwen op eigen ervaring. Leeuwarden heeft ten aanzien van wijkteams een ondernemende houding en zeven jaar ervaring met varianten op wijkteams. Ook het oprichten van een coöperatie werkt in het voordeel; werkers uit de sociale wijkteams zijn in dienst van de coöperatie en worden direct en gelijk aangestuurd. Dit samen maakt dat er relatief veel sturingsmogelijkheden zijn en dat keuzes ten aanzien van de wijkteams op basis van bestaande kennis en ervaring gemaakt kunnen worden. Het feit dat Leeuwarden hierin relatief voorloopt, wordt ook herkend in Veiligheidshuis Fryslân.

Verder wordt door betrokkenen in het Veiligheidshuis, de wijkteams en de gemeente de eenheid binnen de gemeente aangedragen als oorzaak van een succesvolle ontwikkeling. Er is intensief contact tussen de afdelingen Welzijn en Veiligheid, ook de AVE is gezamenlijk ontworpen. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt hierop gestuurd, het feit dat in het college wordt samengewerkt en dat bestuurders zich uitspreken voor de samenwerking, draagt daaraan bij. De eenheid binnen de gemeente geeft duidelijkheid; los van hun positie hebben betrokkenen zich achter het model geschaard en dragen zij gezamenlijk de ambitie uit om de samenwerking te bevorderen.

Ook het implementatietraject zelf draagt bij aan een positieve ervaring; het invoeren en doorontwikkelen van het model valt in de praktijk samen. Respondenten in de uitvoering hebben het gevoel dat ze serieus worden genomen, dat ze feedback mogen geven en dat ze invloed hebben op het interpreteren van de richtlijnen. Dit ontbreekt echter bij de uitvoerende professionals van andere ketenpartners.

Daarnaast is de houding van de uitvoerende professionals bepalend bij het voorkomen van schijnsamenwerking. AVE leidt gedurende het implementatietraject ook interpretatieverschillen en misverstanden. Deze moeten ondervangen worden door een ondernemende houding van uitvoerende professionals. Voornamelijk van procescoördinatoren van het Veiligheidshuis vraagt dit een investering. Deze geven echter aan dit als onderdeel van hun vak te beschouwen. Daarmee kan schijnsamenwerking niet worden uitgesloten maar de combinatie van het actief doorontwikkelen van het model, een actieve betrokkenheid van de gemeente bij de uitvoering en een ondernemende houding onder uitvoerende professionals minimaliseren, de kans daarop.

Tot slot zijn er twee risico's in de ontwikkeling aan te wijzen die vooralsnog door de positieve oorzaken achter de ontwikkeling worden ondervangen. Allereerst is het onzeker in hoeverre de werkers in de wijkteams uiteindelijk in staat zijn de samenwerking op te pakken. Vooralsnog wordt dit wisselend ervaren. Daaraan gekoppeld moet worden gekeken naar de capaciteit van het Veiligheidshuis. Momenteel voldoet de capaciteit maar wanneer het Veiligheidshuis blijvend moet investeren in de samenwerking of het aantal casussen toeneemt, vormt dit een knelpunt.

Vooralsnog draagt de houding van de gemeente Leeuwarden en de uitvoerende professionals positief bij aan het ontwikkelen van de relatie tussen Veiligheidshuis en wijkteams. Ook contextfactoren als eenheid binnen de gemeente en ervaring dragen daaraan bij.

Het ontbreken van een relatie tussen sociale wijkteams en ZSM Noord-Nederland komt voort uit de dynamiek van de ontwikkeling. Tot op heden is er nog geen noodzaak ervaren om deze relatie nader te bestuderen, voorzichtig wordt daar nu een eerste aanzet toe gegeven.

7. 'In hoeverre zijn in de gemeente Leeuwarden de noodzakelijk randvoorwaarden voor een verdere netwerkontwikkeling aanwezig?'

In de beantwoording van deze deelvraag wordt op basis van het al dan niet aanwezig zijn van resultaatcondities geconcludeerd of de noodzakelijke randvoorwaarden aanwezig zijn voor verdere netwerkontwikkeling.

Voor de relatie tussen ZSM Noord-Nederland en Veiligheidshuis Fryslân geldt dat de eerste ontwikkelingsfase - lering trekken - relatief succesvol is afgerond. Een kleine vertraging in het proces is te begrijpen vanuit de ontwikkelingen binnen de strafrechtketen. Momenteel is duidelijk met wie moet worden samengewerkt, is er urgentiegevoel en lijkt er draagvlak voor samenwerking te zijn.

De tweede ontwikkelingsfase - doelen bepalen - bevat knelpunten die bijdragen aan schijnsamenwerking. Het gebrek aan bestuurlijke bereidheid om gezamenlijk knopen door te hakken en daardoor het niet laten aansluiten van systemen en het ontbreken van realistische werkprocessen belemmeren de samenwerking. Op basis van de aanwezige resultaatcondities mag geen succesvolle ontwikkelingsstap worden verwacht. Tegelijkertijd erkennen betrokkenen op bestuurs- en beleidsniveau de noodzaak om te komen tot bestuurlijke eenheid, betere afspraken en wordt erkend dat BVH niet optimaal functioneert. Een gemeenschappelijke werkgroep die dit moest onderzoeken is echter niet doorgegaan omdat bestuurlijke commitment zou ontbreken. De burgemeester van Leeuwarden geeft aan dat de stuurgroepen van de drie Veiligheidshuizen nu gezamenlijk actie moeten ondernemen. Het betrekken van de stuurgroepen om een systeemverandering te bespreken en te komen tot bestuurlijke eenheid, is een voorzichtige eerste stap om te komen tot het succesvol afronden van de fase 'doelen bepalen'.

Het onvolledig afronden van de tweede ontwikkelingsfase werkt door in de praktische samenwerking. De sterke persoonsafhankelijkheid, de wisselende diensten en de werkdruk binnen ZSM vormen zodoende risico's voor de samenhang. Doordat de resultaatcondities in sterke mate afhankelijk zijn van individuele personen en omstandigheden, mag op basis van deze situatie geen directe en succesvolle ontwikkelingsstap worden verwacht.

Het is voor de ontwikkeling van de relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en ZSM Noord-Nederland van belang dat de fase 'doelen bepalen' nauwkeurig vorm wordt gegeven. Immers, zolang deze fase de noodzakelijk randvoorwaarden voor verdere netwerkontwikkeling ontbreken, werkt dit door in de dagelijkse samenwerking en verstoort dit de verdere netwerkontwikkeling. Daarmee is de kans aanwezig dat de ontwikkeling blijft stagneren.

Ook in het ontwikkelen van de relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en de sociale wijkteams van coöperatie Amaryllis is de fase 'lering trekking' relatief succesvol afgerond. Binnen de gemeente is sprake van urgentiegevoel, draagvlak onder verschillende betrokkenen en er is bereidheid om te investeren. Het betrekken van ketenpartners in deze fase had beter gekund.

Voor de ontwikkelingsfasen 'doelen bepalen' en 'in de praktijk brengen' geldt dat deze zich gelijktijdig ontwikkelen; het model wordt uitgewerkt gedurende de implementatie. Dit maakt dat er momenteel nog geen definitieve afspraken of werkprocessen zijn ontwikkeld. Betrokkenen uit de gemeente, het Veiligheidshuis en de sociale wijkteams zijn echter proactief bezig dit nader uit te werken. Er wordt belang gehecht aan het verder concretiseren van de samenwerking.

Ook in de fase 'in de praktijk brengen' wordt de dialoog gezocht. Voornamelijk vanuit het Veiligheidshuis wordt geïnvesteerd in de praktische samenwerking via informele contacten en onderlinge afstemming. Zoals aangegeven vormt de vraag of alle werkers in de sociale wijkteams de samenwerking aankunnen hiervoor wel een bedreiging.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de relatie tussen Veiligheidshuis en de wijkteams mag met voorzichtigheid een succesvolle ontwikkelingsstap worden verwacht; de noodzakelijk randvoorwaarden zijn immers aanwezig. Er wordt geïnvesteerd en betrokkenen hebben vertrouwen in de ontwikkeling. Wel is het van belang dat de betrokken actoren blijven investeren in de netwerkontwikkeling totdat deze op uitvoerend niveau eigen is gemaakt. Ook moeten uitvoerend professionals van ketenpartners nadrukkelijker bij de implementatie worden betrokken.

Een ontwikkelingsstap in de relatie tussen ZSM en sociale wijkteams is niet aan de orde. Aangezien hier geen overkoepelend overleg over is gevoerd, kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

8. 'In hoeverre kunnen de positieve ontwikkelingen uit de gemeente Leeuwarden worden overgedragen aan andere regio's?'

Deelvraag acht en negen hebben betrekking op de resultaten van de tweede onderzoeksfase. Voor deze onderzoeksfase is in zes regio's een verkennend vervolgonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het versterken van netwerkontwikkeling middels beleidsoverdracht. Het bezien van beleidsoverdracht vanuit Leeuwarden blijkt enkel voor de relatie tussen sociale wijkteams en Veiligheidshuis relevant.

De gemeente Leeuwarden loopt voorop in het ontwikkelen van de relatie tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams. Toch vraagt het overnemen van beleid uit Leeuwarden om nuance. Contextfactoren spelen een doorslaggevende rol en het direct kopiëren van het AVE-model is daarom niet zondermeer aan te raden. Het feit dat de samenwerking wordt gestructureerd door afspraken op hoofdlijnen, waarna deze in samenwerking met het veld worden uitgewerkt, biedt echter inspiratie. Daarnaast moet worden geconcludeerd dat het vormgeven van samenwerking zonder bestuurlijk commitment lastig is: het inzetten op bestuurlijke regie en het proactief betrekken van bestuurders en de stuurgroep bij het ontwikkelen van de samenwerking is daarmee een voorwaardelijke les uit de gemeente Leeuwarden aan andere regio's.

In de verkende regio's ontbreekt structuur voor de samenwerking tussen wijkteams en Veiligheidshuis. Alleen in de regio Midden-Brabant wordt actief aan het ontwikkelen van deze relatie gewerkt. Het niet structureren van de samenwerking in de andere regio's komt voort uit gebrek aan bestuurlijke visie. Daar waar bestuurlijke visie ontbreekt, neemt het Veiligheidshuis vaak zelf initiatief in het vormgeven van de relatie. Hoewel dit in zichzelf positief is, blijkt dit onvoldoende om de relatie

adequaate vorm te geven. De ontwikkeling in de gemeente Leeuwarden is zodoende een voorbeeld voor het structureren van de wijze waarop wijkteams en Veiligheidshuissamenwerken.

Het structureren van de samenwerking moet passen bij de wijze waarop Veiligheidshuis en de sociale wijkteams regionaal vorm hebben gekregen; de werkwijze moet aansluiten bij de couleur locale. De denkwijze achter AVE biedt echter houvast en structuur. Meerdere managers van Veiligheidshuizen geven aan terughoudend te zijn met het introduceren van een model. In Leeuwarden is dit ondervangen door het uitwerken te laten samenvallen met het praktisch in gebruik nemen van het model. Daarmee wordt het model enerzijds aangepast op de lokale contextfactoren, anderzijds leren beide partijen elkaar gedurende het implementatieproces kennen.

Daarin speelt het creëren van een uitgebreide adviesfunctie vanuit het Veiligheidshuis een doorslaggevende rol. Juist door middel van laagdrempelig en persoonlijk contact wordt invulling gegeven aan een gezamenlijke interpretatie. Tegelijkertijd biedt het model houvast en structuur aan uitvoerende professionals bij het vormgeven van het informele contact. Er is sprake van een wisselwerking. Het uitwerken van het model in samenwerking met uitvoerende professionals is zodoende een tweede les uit de gemeente Leeuwarden.

Tot slot moet worden meegenomen dat Leeuwarden het voordeel heeft dat de gemeente vanuit eenheid initiatief neemt. In andere onderzochte regio's is deze rol minder duidelijk, of ontbreekt sturing volledig. Toch is een bestuurlijke visie cruciaal bij het succesvol vormgeven van de onderlinge relatie. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat wanneer de samenwerking alleen wordt vorm gegeven vanuit initiatief van het Veiligheidshuis, dit leidt tot de ontwikkeling van een oppervlakkige relatie waarvoor fundament ontbreekt.

9. 'In hoeverre kunnen lessen uit andere regio's worden gebruikt om de netwerkontwikkeling in Leeuwarden te bevorderen?'

Het beantwoorden van deelvraag negen is vrijwel identiek aan het beantwoorden van deelvraag acht. In deze deelvraag wordt de relatie enkel andersom gelegd en wordt bekeken in hoeverre beleidsoverdracht uit andere regio's naar Leeuwarden wenselijk en haalbaar is.

Meermaals is aangegeven dat de relatie tussen Veiligheidshuis Fryslân en ZSM Noord-Nederland zich niet optimaal ontwikkelt. Ook in andere arrondissementen is de relatie tussen ZSM en de Veiligheidshuizen in ontwikkeling. Er is zodoende niet één vorm van adequate samenwerking die kan worden overgenomen. Wel zijn voor Noord-Nederland een aantal lessen aangewezen. Het gaat enerzijds om structuur: het laten aansluiten van systemen en afspraken, en anderzijds om het waarborgen van bewustzijn bijvoorbeeld door het structureren van terugkoppeling of het aanstellen van vaste contactpersonen.

Allereerst kan vanuit andere regio's worden geconcludeerd dat het in Noord-Nederland noodzakelijk is om over te gaan op één systeem of om beide systemen te koppelen zodat aan de ZSM-tafel slechts één geschikt systeem hoeft te worden uitgelezen. Wanneer alle Veiligheidshuizen hetzelfde systeem gebruiken is dat nog geen garantie voor adequate netwerkontwikkeling. Wel is het een voorwaarde voor het formuleren van adequate afspraken en het laten aansluiten van informatievoorziening op de behoefte van ZSM.

Daarnaast moet in Noord-Nederland worden gekeken naar het vormgeven van uniforme werkafspraken. Daarin kan het terugkoppelen van informatie worden meegenomen: dat is een eerste stap in het doorberekenen van het gevoel van eenrichtingsverkeer. Daarnaast is het aan te raden naast een herziening van de afspraken personen aan te wijzen die tot specifieke taak

hebben de relatie tussen ZSM en Veiligheidshuis te waarborgen; die verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening, voor terugkoppeling, voor het herkennen van complexe casuïstiek en die een rol kunnen spelen in het geven van feedback op inhoud en proces op operationeel niveau zodat afstemming niet alleen via beleids- of bestuursniveau hoeft te verlopen.

Tot slot kan vanuit andere regio's worden geconcludeerd dat het inzetten op het verkleinen van de fysieke afstand niet automatisch leidt tot verbetering van de samenwerking. Enkel in Rotterdam waar ZSM+ en het Veiligheidshuis een pand delen, wordt bewustzijn vergroot. Het is daarom de vraag of het voor Leeuwarden raadzaam is in te zetten om het verkleinen van de fysieke afstand door bijvoorbeeld een ZSM-tafel in Leeuwarden in te richten. Er zijn andere mogelijkheden om het wederzijds bewustzijn te vergroten.

De relatie tussen ZSM en sociale wijkteams is in geen van de onderzochte regio's volledig ontwikkeld. Wel zijn in twee regio's interessante ontwikkelingen zichtbaar die mee kunnen worden genomen bij het bespreken van een mogelijke verbinding. Allereerst het werken met interventiespecialisten van de gemeente zitting nemen in ZSM en contact onderhouden met het gemeentelijke sociale domein. Dit leidt echter in de praktijk ook niet tot het feilloos doorgeven van informatie.

Vanuit dat oogpunt is het interessant het aansluiten van de sociale wijkteams via GCOS ook op ZSM in Tilburg interessant. Hier neemt het Veiligheidshuis duidelijk de rol van tussenpunt; het Veiligheidshuis structureert de informatieoverdracht en heeft zodoende ook een selectiefunctie. Daardoor hoeft het OM niet met alle wijkteams te communiceren maar kan essentieel geachte informatie worden doorgegeven. Voor de (kennis-)ontwikkeling aangaande het verbinden van sociale wijkteams en ZSM zou het van toegevoegde waarde zijn wanneer de pilot vanuit de gemeente Tilburg in samenwerking met VNG en het ministerie van V&J plaats gaat vinden.

| 7.2 Versterken van samenhang

De centrale vraagstelling luidt als volgt: *'Op welke wijze wordt samenhang tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM ontwikkeld en hoe kan deze samenhang worden versterkt?'*. In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op het tweede gedeelte van deze onderzoeksvraag. Daartoe wordt uiteengezet op welke wijze de samenhang kan worden versterkt; daarbij wordt inzicht uit de critical casestudie gecombineerd met inzichten uit de verkennende vervolgfase. Het versterken van samenhang richt zich zodoende niet alleen op de gemeente Leeuwarden.

Om de relatie tussen sociale wijkteams, Veiligheidshuizen en ZSM te versterken, moet de onstuimige dynamiek in de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden als uitgangspunt worden genomen. Van partijen wordt verwacht dat zij een netwerk bouwen op een bewegend fundament. Wachten tot het fundament tot stilstand is gekomen, blijkt geen geschikte optie. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat wachten totdat verhoudingen zijn uitgekristalliseerd of mensen elkaar kennen, niet leidt tot een bevredigende netwerkontwikkeling. Regio's die daarentegen initiatief nemen en netwerkrelaties proactief vormgeven, creëren daarmee meerwaarde.

Bepalend in de huidige ontwikkeling is het feit dat het Veiligheidshuis de koppeling lijkt te gaan vormen tussen het sociaal domein en het veiligheidsdomein. Enkele landelijke partijen zoals de VNG sturen hier op aan. Tegelijkertijd lijkt deze verbinding in meerdere regio's ook op natuurlijke wijze te ontstaan. In de dynamiek van de ontwikkeling zijn grote verschillen tussen beide domeinen zichtbaar. Vanuit dat oogpunt is het niet onlogisch om het Veiligheidshuis als verbinder te positioneren. Het

Veiligheidshuis past zowel qua schaalgrootte als speelveld tussen de domeinen in. Ook komt vanuit het Veiligheidshuis veel eigen initiatief om de netwerkontwikkeling te bespoedigen. Het creëren van samenhang is dan ook het primaire doel van het Veiligheidshuis. Uitvoerende professionals van het Veiligheidshuis blijken beter in staat de verbinding te leggen dan werkers van wijkteams en hebben daarvoor meer rust dan medewerkers op ZSM. Om de koppeling adequaat vorm te geven moeten twee aspecten nader onder de aandacht worden gebracht. Allereerst moeten beide individuele relaties op orde zijn, en twee: bij de positie van verbinder hoort mandaat en capaciteit.

Om de individuele relaties te bevorderen, moeten deze proactief worden vormgegeven. Het loont om de relatie tussen wijkteam en Veiligheidshuis te structureren. In een column bepleit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid het vermijden van strakke protocollen en met elkaar het gesprek aangaan (2015). Dat is an sich een goede aanbeveling maar niet voldoende. Het informeel vormgeven van de relatie vanuit initiatief van het Veiligheidshuis leidt tot oppervlakkige netwerkontwikkeling en operationele problemen. Uit dit onderzoek blijkt dat het structureren van de relatie middels heldere afspraken over rolverdeling en verantwoordelijkheid, wanneer uitgewerkt in samenwerking met het veld, leidt tot een ontwikkeling waarbij uitvoerende professionals houvast hebben in de dagelijkse samenwerking en er mandaat is om op de samenwerking regie te voeren en sturing te geven.

Ook in de relatie tussen ZSM en de Veiligheidshuizen dragen structurerende afspraken bij aan adequate netwerkontwikkeling. Daarbij moeten afspraken en werkprocessen enerzijds recht doen aan de inhoudelijke behoefte van het Veiligheidshuis om te komen tot adequate informatiedeling en een betekenisvolle interventie, en anderzijds aansluiten bij de behoefte van ZSM om te komen tot een snelle afhandeling en passen bij de werkdruk die daaruit volgt. De informatievoorziening moet zodoende aansluiten bij de wensen van ZSM: daar moet de beslissing snel worden genomen. Dat betekent bijvoorbeeld dat moet er worden gecommuniceerd met één geschikt systeem en op uniforme wijze. Door terugkoppeling in de informatievoorziening te verankeren wordt ZSM gedwongen de informatie van het Veiligheidshuis mee te nemen en hierop te reageren. Daarbij is het gezien de wisselingen in diensten en de hoeveelheid personen werkzaam binnen ZSM verstandig om vaste contactpersonen aan te wijzen die het bewustzijn aangaande het Veiligheidshuis borgen. Deze geven tevens de mogelijkheid op operationeel niveau wederzijds feedback te leveren op zowel inhoud als proces.

Voor de ontwikkeling van beide relaties is een sturende houding van bestuurders een voorwaarde. Initiatief vanuit gemeenten en een opdrachtgevende regiestijl leggen het fundament voor verdere samenwerking. Het feit dat veel gemeenten onvoldoende strategische visie hebben geformuleerd, ondermijnt de netwerkontwikkeling. Tegelijkertijd is voor een adequate netwerkontwikkeling een ondernemende houding op operationeel niveau cruciaal. Het zijn de uitvoerende professionals die de samenwerking in hun werkzaamheden moeten vervlechten en die praktische problemen moeten oplossen. Het vormgeven van de samenwerking kan daarom niet alleen top-down en niet alleen bottom-up worden vormgegeven. Met de uitwerking van het AVE-model toont de gemeente Leeuwarden aan dat het mogelijk is om op hoofdlijnen een model te ontwikkelen, daarmee ook duidelijkheid en houvast te creëren, en vervolgens in samenwerking met het veld het model uit te werken zodat het aansluit bij de praktische samenwerking.

Naast het ontwikkelen van de individuele relaties, moet specifiek worden gekeken naar de positie van het Veiligheidshuis. Wanneer het Veiligheidshuis wordt gepositioneerd als koppelvlak voor

beide domeinen, moeten regionale bestuurders zich daarover uitspreken. Het is dan essentieel dat Veiligheidshuizen het mandaat en de opdracht krijgen om de koppeling te maken en daaraan gekoppeld voldoende financiering en capaciteit krijgen om hun nieuwe taak vorm te geven.

Ook hier is een strategische visie op bestuurs- en beleidsniveau doorslaggevend. Het is aan gemeenten om zich uit te spreken over een strategische visie op de positie van het Veiligheidshuis in het verbinden van beide domeinen. Wanneer het doorontwikkelen van de Veiligheidshuizen teveel vanuit het Veiligheidshuis komt, verzwakt dit de positie en mogelijkheden van het Veiligheidshuis in het bredere veld.

Tot slot is het toe te juichen wanneer de gemeente Tilburg nader kijkt naar het verbinden van sociale wijkteams met ZSM. Er is meerwaarde voor betekenisvolle interventies te behalen wanneer wijkteams en ZSM op elkaar aansluiten en informatie kunnen delen. Bijvoorbeeld wanneer een vader uit een gezin met schuldhulpverlening (eenvoudige sociale problematiek) geen boete krijgt vanuit ZSM maar een taakstraf. De vraag is echter op welke wijze deze relatie werkbaar vormgegeven kan worden. In een pilot kan daar vanuit een experiment meer informatie over worden gecreëerd.

Gezien de dynamiek in het ontwikkelingsproces en de grootte van de nieuwe taken voortkomend uit de decentralisaties en de ontwikkelingen in de strafketen, is het niet verwonderlijk dat gemeenten nog niet altijd ruimte hebben gevonden beide domeinen met elkaar te verbinden. Dat neemt echter niet weg dat door het laten ontbreken van een heldere strategische visie het creëren van samenhang wordt ondermijnd. Om de domeinen van zorg en straf te verbinden, en te komen tot interventies die mensen in een kwetsbare positie daadwerkelijk verder brengen, is het van belang dat gemeenten de netwerkontwikkeling proactief vorm gaan geven.

De sleutel van het creëren van samenhang ligt dus bij gemeenten. Als eigenaar van de wijkteams en het Veiligheidshuis en als verantwoordelijke op beide domeinen moeten zij nieuwe verbindingen leggen. Dat vraagt van gemeenten, van bestuurders en van ambtenaren ook iets nieuws: het aanjagen van ontwikkeling vraagt om bewustzijn, kennis en visie. Wanneer gemeenten daar onvoldoende toe in staat blijken, is het betrekken van ondersteuning van buitenaf of hogerhand wellicht niet onverstandig; bijvoorbeeld vanuit de VNG of het programma Gemeente van de Toekomst.

| 7.3 Aanbevelingen

In de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is aangegeven hoe de relatie tussen de drie samenwerkingsverbanden kan worden versterkt. In deze paragraaf worden enkele concrete aanbevelingen gedaan die in de praktijk kunnen bijdragen aan de netwerkontwikkeling. Deze aanbevelingen richten zich zowel op de gemeente Leeuwarden als de overige regio's.

1. Maak in de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuis gebruik van één informatiesysteem.

Ter versterking van de samenhang is het aan te bevelen gebruik te maken van één informatiesysteem of de verschillende systemen dusdanig aan elkaar te koppelen dat aan de ZSM-tafel slechts één geschikt systeem hoeft te worden uitgelezen. Dit zorgt voor een minimale belasting bij het betrekken van contextinformatie in de dynamiek van ZSM.

2. Veranker het terugkoppelen van informatie in uniforme werkafspraken.

Enerzijds vereenvoudigen uniforme werkafspraken het betrekken van contextinformatie op ZSM, anderzijds dwingt het verankeren van terugkoppeling de medewerkers van ZSM ook om de informatie daadwerkelijk te betrekken. Een adequate terugkoppeling verhelpt daarbij het gevoel van eenrichtingsverkeer.

3. **Geef binnen ZSM iemand specifiek tot taak de relatie met ZSM te waarborgen.** Deze persoon heeft bijvoorbeeld tot taak contextinformatie te betrekken, de terugkoppeling te verzorgen en complexe casuïstiek te signaleren. Door het waarborgen van de relatie expliciet bij iemand te beleggen, kan nadrukkelijker op discipline en bewustzijn worden gestuurd.

4. **Organiseer feedback op operationeel niveau tussen Veiligheidshuis en ZSM.** Op zowel inhoud als proces draagt feedback bij aan het aansluiten van werkwijze en informatievoorziening; geef bijvoorbeeld periodiek aan of advies aansluit bij de eisen van ZSM. Enkel op operationeel niveau is dergelijke feedback proportioneel.

5. **Werk proactief aan wederzijds bewustzijn.** In navolging van het organiseren van feedback is het proactief werken aan bewustzijn een middel om de werkwijzen beter op elkaar te laten aansluiten. Het organiseren van bijvoorbeeld “kijkdagen” maakt dat medewerkers wederzijds kennismaken met werkwijze en dynamiek.

6. **Betrek gemeenten proactief bij het formuleren van een strategische visie op de samenwerking tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams.** Het formuleren van een strategische visie is een voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling. Het betrekken van gemeenten kan op uiteenlopende wijze: het bespreken van casuïstiek, het betrekken van een gemengde stuurgroep of het expliciteren van de noodzaak tot een strategische visie in een notitie of bijeenkomst.

7. **Structureer de samenwerking tussen Veiligheidshuizen en sociale wijkteams.** Het ontwikkelen van samenwerking zonder afspraken is kwetsbaar. Criteria voor op- en afschaling zorgen er enerzijds voor dat het Veiligheidshuis niet overstroomd en anderzijds dat sociale wijkteams casuïstiek niet te lang bij zich houden. Het is aan te bevelen deze afspraken in samenspraak met het veld uit te werken.

8. **Introduceer of benadruk een adviesfunctie van het Veiligheidshuis.** Hoewel informeel contact alleen niet voldoende is, draagt het investeren in laagdrempelig en persoonlijke afstemming tussen Veiligheidshuis en sociale wijkteams bij aan het versterken van samenhang.

9. **Laat gemeenten zich uitspreken over de positie en de toekomstige ontwikkeling van het Veiligheidshuis.** Wanneer het Veiligheidshuis het veiligheidsdomein met het sociaal domein moet verbinden, hoort daar ook een zeker mandaat en voldoende budget en capaciteit bij.

10. **Ondersteun gemeenten bij het formuleren van een strategische visie op het verbinden van beide domeinen en het positioneren van het Veiligheidshuis.** Landelijke actoren als de VNG en het programma Gemeente van de Toekomst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen een ondersteunende rol spelen wanneer gemeenten zelf niet in staat blijken een strategische visie te formuleren.

Het formuleren van aanbevelingen is hier bewust kort gehouden. Op basis van dit onderzoek worden twee aparte aanbevelingsbrieven geschreven: een specifiek geformuleerd voor de gemeente Leeuwarden en een algemeen geformuleerd voor de individuele Veiligheidshuizen, maar ook voor de respondenten bij de VNG, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Landelijke Vereniging voor Managers Veiligheidshuizen. Vrijwel zonder uitzondering hebben respondenten aangegeven kennis te willen nemen van de onderzoeksresultaten. Uit nieuwsgierigheid, maar ook ter versterking van hun eigen ontwikkeling of ondersteuning. De terugkoppeling van deze resultaten en aanbevelingen aan het veld gebeurt in samenwerking met de Adviesgroep Veiligheid van TwynstraGudde.

7.4 Reflectie en discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek waarvan in deze masterthesis verslag is gedaan. Gereflecteerd zal worden op de individuele onderzoeksfasen, de onderzoeksopzet en de onderzoeksresultaten. Tot slot worden enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Allereerst heeft het gebruik van empirische dataverzameling ter ondersteuning van het contextueel kader een positief effect gehad op het onderzoek. Deze data bieden enerzijds een eerste inzicht in de abstractere ontwikkelingen, en vormen daarmee een referentiekader. Anderzijds heeft het contextueel kader bijgedragen aan scherpere in de uiteindelijke dataverzameling. Een ruimere voorkennis maakt een kritischere houding mogelijk.

Daarnaast heeft de gebruikte theorie in dit onderzoek voldaan. Het theoretisch kader spitst zich toe op netwerkontwikkeling. Gekozen is om uiteindelijk enkele theoretische modellen centraal te stellen. Het theoretisch kader biedt zodoende in mindere mate een overzicht van de state of the art literatuur aangaande netwerkontwikkeling. De gebruikte literatuur sluit echter goed aan op het onderzoeksobject. De mogelijkheid te differentiëren naar ontwikkelingsfase, heeft bijgedragen aan structuur. Ook het verbinden van de literatuur aangaande netwerkontwikkeling met regievoering is van meerwaarde gebleken in de dataverzameling en -analyse.

De onderzoeksopzet is gedurende het uitvoeren van het onderzoek aangepast. Het gebruik van een critical casestudie blijkt passend bij het onderzoeksobject: Leeuwarden is in het verbinden van Veiligheidshuis met sociale wijkteams daadwerkelijk een best practice gebleken. De verkennende vervolgfase is wat betreft diepgravendheid minder geschikt dan de vergelijkende casestudie. Echter, op basis van een verkenning van zes regio's kan wel een uitspraak worden gedaan over een bredere trend. Op basis van twee regio's had bijvoorbeeld met minder stelligheid een uitspraak kunnen worden gedaan over het op grote schaal ontbreken van bestuurlijke eenheid en strategische visie. De verkennende vervolgfase is zodoende ondanks haar beperkingen effectief en geschikt gebleken voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

Dit onderzoek is kwetsbaar gebleken op het terrein van datatriangulatie. In de casestudie zouden meer observaties kunnen leiden tot nieuwe inzichten. Ook het feit dat bijvoorbeeld de coördinerend ZSM-officier niet in staat was mee te werken, doet afbreuk aan de validiteit van het onderzoek. In de vervolgfase zou het van toegevoegde waarde zijn geweest in elke regio zowel iemand van het Veiligheidshuis als gemeente te interviewen. Dit zou meer inzicht hebben geboden in het tot stand komen van een strategische visie. Helaas is het betrekken van respondenten uit voornamelijk gemeenten, ondanks de vele moeite, lastig gebleken. Om gemeenten bereid te krijgen om aan dit onderzoek mee te werken, is waarschijnlijk meer vertrouwen nodig in de eigen ontwikkeling. Het is gezien de prille ontwikkeling mogelijk dat gemeenten over een jaar meer bereid zijn mee te werken. Medewerking vanuit Leeuwarden is bijvoorbeeld ook gebaseerd op het feit dat er al beleid is ontwikkeld. Een andere mogelijkheid is wanneer het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit opdracht van bijvoorbeeld de VNG of het Ministerie van BZK; dit zou een bepaalde druk vanuit kunnen gaan en/of gemeenten kunnen overtuigen van het belang van het onderzoek.

Vanuit de beperkte datatriangulatie is in dit onderzoek een nadruk op subjectieve dataverzameling ontstaan. Dit sluit aan op het onderzoeksonderwerp; overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop samenwerking wordt ervaren zijn in zichzelf relevant. Door een diversiteit in posities van respondenten mag worden verondersteld dat de risico's aangaande de dataverzameling in de casestudie zijn ondervangen. In de vervolgfase is dit kwetsbaarder gebleven.

Al met al zijn de onderzoeksresultaten met voorzichtigheid te generaliseren. Bij generalisatie moet rekening worden gehouden met contextfactoren. Om de onderzoeksresultaten met meer overtuigingskracht te generaliseren, is diepgravender onderzoek nodig in meerdere regio's, bijvoorbeeld in de vorm van een vergelijkende casestudie. Het kunnen betrekken van gemeenten in de vervolgfase is daarbij een voorwaarde.

Tot slot bieden de onderzoeksresultaten een momentopname; de onderzoeksresultaten moet zodoende ook in de snel bewegende context worden gezien. Het onderzoek zelf heeft daarbij een interveniërende werking. Dat sluit aan bij de doelstelling. In de terugkoppeling zal deze interveniërende werking nadrukkelijk worden nagestreefd vanuit de ambitie om op basis van de onderzoeksresultaten de samenhang positief te beïnvloeden.

Afsluitend biedt dit onderzoek enkele aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Allereerst is het relevant nader te kijken naar de rol van het Veiligheidshuis bij het verbinden van beide domeinen; bijvoorbeeld in een vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van Veiligheidshuizen. Dat vraagt om een diepgravender onderzoek in alle regio's. Daarvoor is ook medewerking vanuit gemeenten een vereiste. Meerdere personen – ambtenaren en bestuurders – moeten bereid zijn om aan bijvoorbeeld interviews mee te werken. Zoals aangegeven kan deze medewerking ofwel worden verwacht wanneer gemeenten verder zijn in hun ontwikkeling, of wanneer onderzoek in opdracht van de Rijksoverheid wordt uitgevoerd. In het laatste geval kan medewerking, al dan niet impliciet, worden afgedwongen.

Daarnaast is het relevant de ontwikkeling van een beleidsvisie op het verbinden van beide domeinen binnen gemeenten nader te onderzoeken. Bijvoorbeeld: welke factoren verklaren het moeizaam tot stand komen van een strategische visie in veel gemeenten? In dat geval zou de beleidsontwikkeling binnen gemeenten centraal komen te staan. Ook dan geldt dat gemeenten bereid moeten zijn in geruime mate mee te werken aan onderzoek; daarvoor is een openhartige houding van direct betrokkenen noodzakelijk. Het is de vraag in hoeverre gemeenten bereid zijn hierover te spreken zolang visie ontbreekt. Wellicht is het mogelijk dit vervolgonderzoek over een bepaalde periode retrospectief uit te voeren wanneer gemeenten wel in staat zijn gebleken een visie te formuleren. Bijvoorbeeld door te kijken waarom het eerst niet, maar vervolgens wel lukt een visie te formuleren.

| Literatuur

Aalbers, M., Asperen, G. van, Barten, M., Brusselen, F. van, Herens, M. (2012). *Wijk- en buurtgericht netwerken rond de BeweegKuur*. Ede: NISB.

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

Amaryllis. (n.d.). *Wijkteams*. Geraadpleegd op dinsdag 19 mei 2015 via: <http://www.amaryllisleeuwarden.nl/wijkteams/>

Amaryllis. (2014). *Businessplan*. Geraadpleegd op dinsdag 19 mei 2015 via: <http://www.amaryllisleeuwarden.nl/wp-content/uploads/2012/07/2014-05-10-Businessplan-Cooperatie-Amaryllis-extern.pdf>

Arum, S. van, Schoor, R. (2015). *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*. Utrecht: Movisie.

Baas, J.H. de. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen: invloed op beleid*. Groningen: Wolters Noordhof.

Bailey, M.T. (1992) Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52(1), 47-54.

Berg, E. van den, Maas, I. (2013). Interorganisationele samenwerking in de publieke sector. Een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens en Maatschappij*, 88(2), 206-232.

Benson, D., Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9(3), 366-378.

Beurskens, A., Korsten, A.F.A. (n.d.). *Bestuur door regie*. Geraadpleegd op vrijdag 27 maart 2015 via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bouman, A., Goede H. (1984). *Samenhang in de maatschappelijke dienstverlening: Een onderzoek naar de ontwikkeling van hulpverleningsnetwerken in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Bouman, S., Drouven, L. (2015). *Aanpak Voorkoming Escalatie*. Enschede: HHM.

Broekhuizen, J. (2010). *Veiligheidsnetwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. Een sociale netwerkstudie naar de gemeentelijke regie in het veiligheidsbeleid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Broekhuizen, J., Steven, R. van, Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie. De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-33.

Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (1993). *Inleiding: beleidsnetwerken en overheidssturing*. In Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (red.). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. P. 11-30. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv.

Bruijn, T.J.N.M. de. (2003). *Samenwerken in beleidsnetwerken*. In Hoogerwerf, A., Herweijer M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. P. 329-350. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bulkeley, H. (2006). Urban sustainability: learning from the best practice? *Environment and Planning*, 38, 1029-1044.

Bureau Regioburgemeesters. (2014). *Aansluiting Veiligheidshuizen-ZSM. Stand van zaken april/mei 2014*. Den Haag.

Callander, S., Plott, C.H. (2005). Principles of network development and evolution: an experimental study. *Journal of Public Economics*, 89, 1469-1495.

Capgemini. (2014). *Trends in Veiligheid 2014. Digitalisering ketensamenwerking*. Utrecht.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2013). *Noord-Nederland begint met ZSM-aanpak*. Geraadpleegd op maandag 8 juni 2015 via: <http://www.hetccv.nl/nieuws/2013/01/noord-nederland-start-met-zsm-aanpak.html>

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2015). *Veiligheidshuizen en sociale wijkteams moeten elkaar nog vinden*. Geraadpleegd op donderdag 25 juni 2015 via: <http://www.ccv-secondant.nl/magazine/secondant-2-juli-2015/veiligheidshuizen-en-sociale-wijkteams-moeten-elkaar-nog-vinden/>

Delden, P.J. van. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverlopen resultaten*. Delft: Eburon.

Delden, P.J. van. (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 64(3), 5-20.

Delden, P.J. van. (2011). Samenwerking in de frontlijn. Een nieuw ijkpunt voor professionalisme. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 65(6), 16-28.

Denters, S.A.H. (2013). Inleiding: decentralisatie en innovatiekracht. *Bestuurswetenschappen*, 3, 19-20.

Dijk, A.J. van, Hoogewoning, F., Woerds, S. ter. (2014). Op het snijvlak van veiligheid en zorg: samenwerking in de uitvoering. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 76(9), 6-11.

Dolowitz, D., Marsh, D. (1996). Who Learns from Whom. A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 343-357.

Dolowitz, D., Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-23.

G32. (n.d.). *Over het G32-stedennetwerk*. Geraadpleegd op woensdag 8 april 2015 via: <http://www.g32.nl/HOME>

Gerrits, L. (2013). *Doe toch eens niet zo moeilijk!*. In Genuchten, M. van, Honigh, M., Trommel, W. (red.). *Passie voor de publieke zaak*. P. 59-75. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Haan, W.J.M. de (1997). *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid. Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Hill, J.H., Lynn, L.E. (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- James, O., Lodge, M. (2003). The Limitations of Policy Transfer en Lesson Drawing for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1(2), 179-193.
- Kaats, E., Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*. Maarssen: Reed Business
- Kenis, P.N., Provan, K.G. (2008). *Het network-governance-perspectief*. In Wenting, T. (red.). *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*. P. 296-312. Boom Academic.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E.H. (1996). Analysing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Networks and its Problems. *Administration and Society*, 28(1), 90-119.
- Klijn, E.H. (1997). *Policy Networks: An Overview*. In Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (red.). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Mannak, R., Moors, H., Raab, J. (2012). Zijn Veiligheidshuizen effectief? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(4), 34-50.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66, 33-43.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht organiseren*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011). *Programmaplan Doorontwikkeling Veiligheidshuizen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013a). *Landelijk kader Veiligheidshuizen. Voor en door partners*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013b). *Kompas Transitie jeugd en Veiligheidshuizen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013c). *Tool gemeentelijke regie*. Geraadpleegd op vrijdag 27 maart 2015 via: <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/toolbox/VHH-tool-gemeentelijke-regie-noscan.pdf>
- Nelissen, N., Goede, P. de, Twist, M. van. (2004). *Oog voor openbaar bestuur*. Den Haag: Reed Business Information bv.
- Openbaar Ministerie. (2011). *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*. Den Haag.
- Openbaar Ministerie. (2014). *Eindrapport. Pilots aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuizen*. Den Haag.
- Openbaar Ministerie. (n.d.). *Factsheet ZSM*. Geraadpleegd op donderdag 5 maart 2015 via <https://www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/>
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Penguin.
- Osborne, S.P. (2010). *The new public governance?* London: Routledge.
- Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- O'Toole, L.J. (1988). Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganisational Networks. *Journal of Public Administration*, 25(1), 43-57.
- Oude Vrielink, M., Koper, H., Sterrenberg, L. (2012). Eén gezin, één plan, één regisseur: de gemeente aan zet. *Bestuurskunde*, 22(3), 18-27.
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught.
- Provan, K.G., Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K.G., Milward, H.B. (1995). A preliminary theory of network effectiveness. A comparative study to four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Rhodes, R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subsectoral Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rijksoverheid. (2014). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op zondag 9 november 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in Public Policy*. Chatnam, NJ: Chatnam House.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W., Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. 's-Hertogenbosch: BTVO.

Schagen, J., Renes, J., Duijneveldt, I. van. (2013). De impact van ZSM op ketensamenwerking. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 75(5), 14-18.

Span, K., Luijckx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.

Steden, R. van, Groot, I. de, Boutellier, H. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid. Een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 21(2), 60-70.

Steen, T., Kerkhoff, T., Meer, F. van der. (2009). *New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid*. Leiden: Centre for Public Sector Reform.

Steenbakkers, M., Jansen, M., Hesdahl, B., Dam, J. ten, Maarse, H., Vries, N. de. (2011). Gemeentelijke intersectorale samenwerking stimuleren: lokale begeleiding bij het ontwikkelen van integraal gezondheidsbeleid. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 89(5), 266-273

Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

TransitieBureau Wmo. (2014). *Een eerste inzicht in het budget voor de Wmo 2015*. Geraadpleegd op maandag 9 maart 2015 via: http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Internetbericht%20budget%20en%20verdeling%20Wmo%202015_0.pdf

Veiligheidshuis Fryslân. (2014). Doorontwikkelingsplan 2015 en 2016. Geraadpleegd op dinsdag 19 mei 2015 via: https://www.veiligheidshuisfryslan.nl/sites/default/files/downloads/VHF_doorontwikkelingsplan_28%20april.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). *Vraagstukken van (sociale) veiligheid in de nieuwe bestuursperiode*. Geraadpleegd op dinsdag 31 maart 2015 via: https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140331_ledenbrief_vraagstukken-van-sociale-veiligheid-in-de-nieuwe-bestuursperiode.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015). *Leeuwarden maakt escalatiemodel voor sociale incidenten*. Geraadpleegd op woensdag 1 april 2015 via: <http://www.vngmagazine.nl/archief/17794/leeuwarden-maakt-escalatiemodel-voor-sociale-incidenten>

Wolman, H., Page, E. (2002). Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 15(4), 477-501.

WRR. (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: University Press.

Zaalmink, B.W., Smit, C.T., Wielinga, H.E., Geerling-Eiff, F.A. & Hoogerwerf, L. (2007). *Netwerkgereedschap voor vrije actoren. Methoden en technieken voor het succesvol begeleiden van netwerken*. Wageningen Universiteit en Research.

Bijlage 1: Overzicht respondenten interviews

Respondenten verkennende interviews

1. Marije van Barlingen-Hoogendoorn. *Manager Veiligheidshuis Kennemerland en bestuurslid Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen*. Gesproken op donderdag 16 april 2015 te Haarlem.
2. Marieke Groenwold en Gerard Witsmeer. *Senior beleidsmedewerker en programmaleider 'Gemeente van de Toekomst' op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Gesproken op dinsdag 21 april 2015 te Den Haag.
3. Michiel Geuzinge. *Secretaris stuurgroep Veiligheidshuizen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. Gesproken op woensdag 29 april 2015 te Den Haag.

Respondenten case Leeuwarden

4. Maureen Boer. *Manager Veiligheidshuis Fryslân*. Gesproken op woensdag 10 juni 2015 te Leeuwarden.
5. Sabine Frieszo. *Procescoördinator jeugd Veiligheidshuis Fryslân*. Gesproken op woensdag 10 juni 2015 te Leeuwarden.
6. Marjan Houkes. *Procescoördinator persoonsgerichte aanpak Veiligheidshuis Fryslân*. Gesproken op woensdag 10 juni 2015 te Leeuwarden.
7. Willem Jan Borghardt. *Sectormanager Juridische- en Veiligheidszaken gemeente Leeuwarden*. Gesproken op woensdag 17 juni 2015 te Leeuwarden.
8. Ellen de Bruin. *Sectormanager werk en inkomen gemeente Leeuwarden*. Gesproken op woensdag 17 juni 2015 te Leeuwarden.
9. Claire de Jong. *Senior beleidsmedewerker veiligheid gemeente Leeuwarden en contactpersoon voor het Veiligheidshuis Fryslân*. Gesproken op woensdag 17 juni 2015 te Leeuwarden.
10. Saida Youssef. *Leidinggevende sociaal wijkteam Leeuwarden-Noord*. Gesproken op woensdag 17 juni 2015 te Leeuwarden.
11. Rieneke Kamminga. *Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie Noord-Nederland*. Gesproken op donderdag 18 juni 2015 te Heerenveen.
12. Ferd Crone. *Burgemeester Leeuwarden*. Gesproken op maandag 22 juni 2015 te Leeuwarden.
13. Gerard Veenstra. *Beleidsadviseur Leeuwarden*. Telefonisch gesproken op dinsdag 7 juli.
14. Marloes Schreur. *Projectleider doorontwikkeling Amaryllis gemeente Leeuwarden*. Telefonisch gesproken op dinsdag 7 juli 2015.

Respondenten tweede fase

15. Ro Kartodirdjo. *Manager Veiligheidshuis Breda*. Gesproken op vrijdag 3 juli 2015 te Breda.
16. John Wauben. *Manager Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant*. Gesproken op vrijdag 3 juli 2015 te Tilburg.

17. Frans van der Haar. *Manager Veiligheidshuis Groningen*. Gesproken op maandag 6 juli 2015 te Groningen.
18. Janneke van der Zalm. *Manager Veiligheidshuis Hollands Midden*. Gesproken op vrijdag 10 juli 2015 te Leiden.
19. Paul Morsch. *Officier van Justitie Arrondissementsparket Rotterdam afdeling Beleid & Strategie*. Gesproken op maandag 13 juli 2015 te Rotterdam.
20. Pieter van der Heul. *Manager Veiligheidshuis Midden-Limburg*. Gesproken op vrijdag 24 juli 2015 te Roermond.

Bijlage 2: Overzicht observaties

1. Congres Vereniging van Nederlandse Gemeente met als thema 'Toegang en Teams in het Sociaal Domein'. Heeft plaatsgevonden op dinsdag 7 april 2015 te Nieuwegein.
2. Bijeenkomst 'maatwerkoverleg' Veiligheidshuis Fryslân. Heeft plaatsgevonden op dinsdag 12 mei 2015 te Leeuwarden.
3. Bijeenkomst Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen met als thema 'het verbinden van het sociaal domein en het veiligheidsdomein'. Heeft plaatsgevonden op donderdag 21 mei 2015 te Utrecht.
4. Rondleiding ZSM+ en Veiligheidshuis Rotterdam. Heeft plaatsgevonden op maandag 13 juli 2015 te Rotterdam.

| Bijlage 3: Operationalisatie

Tabel 1: Operationalisatie netwerkontwikkeling

Variabele	Subvariabele	Indicatoren	Meetbaarheid
Netwerkontwikkeling	Lering trekken	Op centrale problematiek wordt door meerdere partijen gereflecteerd.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)documenten weerklinkt de visie van meerdere organisaties op de centrale problematiek. De visie heeft betrekking op ondermeer de oorzaak, gevolgen en oplossingen. <i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau van meerdere organisaties hebben en geven hun visie op dezelfde problematiek en geven aan te ervaren dat ook andere organisaties daar op reflecteren.
		Partijen inventariseren met wie en waartoe zal worden samengewerkt. Hier is nog geen zekerheid over.	<i>Documentanalyse:</i> door minimaal één organisatie wordt in kaart gebracht wie bij samenwerking betrokken is. Dit komt terug in een (beleids)document en/of notulen. <i>Interviews:</i> respondenten van meerdere organisaties geven aan een idee te hebben wie wel en niet bij de netwerkvorming betrokken zou moeten zijn. Hier wordt actief met andere potentiële deelnemende organisaties over gesproken.
		Meerdere partijen zijn bereid tot samenwerken.	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau geven aan bereid te zijn tot samenwerking over te gaan. Dit wordt door anderen ook zo ervaren. Tevens blijkt dit uit praktische voorbeelden; de bereidheid uit zich in handelen.
		Partijen bespreken globaal het vormgeven van doelstelling, draagvlak en betrokkenheid van partijen.	<i>Documentanalyse:</i> in (beleids)documenten en/of notulen worden lijnen uitgezet voor doelstelling, draagvlak en betrokkenheid van partijen. <i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau spreken van een dialoog over het globaal vormgeven van het netwerk. Het ontbreken van concrete afspraken is minder van belang; het nadenken over geeft de doorslag.
	Doelen bepalen	Duidelijk is met wie en waartoe zal worden samengewerkt.	<i>Documentanalyse:</i> uit notulen, (beleids)documenten of een convenant blijkt welke organisaties betrokken zijn bij het netwerk. <i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau beschikken over een vastgesteld overzicht van deelnemende organisaties. De inventarisaties vanuit verschillende organisaties komen overeen.
		Doelen worden afgebakend.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)documenten en/of notulen blijkt wat de regionale en/of lokale doelstelling is. Dit is op schrift vastgelegd. <i>Interviews:</i> respondenten van meerdere organisaties op beleids-/bestuursniveau geven blijk van kennis en instemming met gemeenschappelijke doelen. Deze worden als concreet ervaren. Wanneer dit als concreet wordt ervaren, kunnen respondenten dit onderbouwen met één of meerdere voorbeelden waaruit dit blijkt.

		Partijen denken na over het vormgeven van werkprocessen.	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-, beleids- en managementniveau geven aan bezig te zijn met het ontwerpen van operationele werkprocessen. Dat kan uiteenlopen van concrete procesbeschrijving tot praktische afspraken (werkafspraken) voor de uit te voeren werkzaamheden. Hiervan kunnen ook voorbeelden worden gegeven.
		Concrete besluiten worden genomen m.b.t. het definitief vormgeven van het netwerk of een besluitvormingsproces hierover loopt.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)document en/of notulen blijkt dat er definitieve afspraken zijn vastgesteld over het vormgeven van het netwerk. Deze afspraken kunnen ook conceptueel zijn vastgesteld en onderdeel vormen van de besluitvorming. <i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-, beleids- of managementniveau geven blijk van gemeenschappelijke afspraken over het vormgeven van het netwerk. Deze afspraken worden als concreet ervaren, hiervan kunnen dan ook voorbeelden worden aangedragen.
	In de praktijk brengen	Uitvoerende professionals gaan over op praktische samenwerking.	<i>Interviews:</i> uit interviews met uitvoerende professionals blijkt dat zij in hun dagelijkse werkzaamheden de praktische samenwerking aangaan: in samenwerking met partners komen zij tot resultaten. <i>Observaties:</i> uit observaties blijkt dat uitvoerende professionals praktisch samenwerken, wat zich uit in komen tot resultaat vanuit interactie tussen meerdere betrokkenen.
		Het is aan uitvoerende professionals om operationele problemen op te lossen.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals ervaren voldoende ruimte en mogelijkheden om praktische problemen gedurende het samenwerken aan te pakken en geven aan dit ook te doen. Tevens kunnen respondenten voorbeelden noemen van opgeloste operationele problemen. <i>Observaties:</i> uitvoerende professionals blijken in staat om ter plekke een probleem dat zich voordoet op te lossen.

Tabel 2: Operationalisatie succesvol lering trekken

Variabele	Subvariabele	Indicator	Meetbaarheid
Succesvol lering trekken	Urgentiebesef	Meerdere organisaties ervaren het als noodzakelijk om te gaan samenwerken.	<i>Interviews:</i> respondenten van meerdere betrokken organisaties op bestuurs-/beleidsniveau geven aan de samenwerking als noodzakelijk te zien.
	Draagvlak	Meerdere organisaties zijn bereid bij te dragen aan samenwerking.	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau geven aan bereid te zijn tot samenwerking over te gaan. Dit wordt door anderen ook zo ervaren. Tevens blijkt dit uit praktische voorbeelden: bereidheid uit zich in concreet handelen.
	Initiatief vanuit de overheid	De overheid (gemeente) neemt een proactieve rol in het ontwikkelingsproces, zij stimuleert organisaties deel te nemen.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)documenten/notulen blijkt dat de gemeente een proactieve rol aanneemt in de netwerkvorming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het ontplooiën van activiteiten, het aanjagen van communicatie of het stimuleren van anderen. <i>Interviews:</i> respondenten van deelnemende organisaties zien in de gemeente de initiatiefnemer in het proces waarin doelen worden bepaald en afspraken concreet vorm krijgen. Tevens kunnen zij voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat de gemeente een proactieve rol aanneemt.
	Extra beschikbare middelen	Er zijn financiële middelen beschikbaar om het proces van netwerkvorming te ondersteunen.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)documenten en/of notulen blijkt dat er financiële middelen beschikbaar zijn gesteld die kunnen worden aangewend voor netwerkontwikkeling.
	Gezamenlijke voorbereiding	Organisaties leveren gezamenlijk en in wisselwerking input aan het vormgeven van het netwerk.	<i>Interviews:</i> respondenten van deelnemende organisaties op bestuurs-/beleidsniveau ervaren dat zij voldoende input hebben kunnen geven aan de voorbereiding op netwerkvorming en dat zij dit in samenwerking met anderen hebben gedaan. Tevens kunnen zij punten aanwijzen waarop zij invloed hebben gehad: de invloed heeft tot concrete resultaten geleid.
	Tijdig betrekken relevante partners	Deelnemende organisaties worden vroegtijdig betrokken bij het proces van besluitvorming.	<i>Interviews:</i> respondenten van deelnemende organisaties op bestuurs-/beleidsniveau voelen zich tijdig betrokken bij de netwerkontwikkeling. Zij hebben het gevoel daardoor ook invloed te hebben gehad op het proces, wat zich ook hier uit in het kunnen aanwijzen van concrete resultaten.

Tabel 3: Operationalisatie succesvol doelen bepalen

Variabele	Subvariabele	Indicator	Meetbaarheid
Succesvol doelen bepalen	Gezamenlijk doelen bepalen	Meerdere organisaties zijn betrokken bij het vaststellen van de netwerkdoelen; deze worden niet eenzijdig opgelegd.	<i>Interviews:</i> respondenten van deelnemende organisaties op bestuurs-/ beleidsniveau ervaren dat zij voldoende input hebben kunnen geven op de netwerkdoelen en dat zij dit in samenwerking met anderen hebben kunnen vaststellen. Het ervaren van voldoende input gaat samen met het kunnen benoemen van concrete voorbeelden waar input heeft geleid tot bepaalde uitkomsten.
	Realistische ontwerpen van werkprocessen	De ontworpen werkprocessen voldoen aan de mogelijkheden van deelnemende organisaties en uitvoerende professionals.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals en operationele managers geven aan dat de werkprocessen zoals ontworpen op bestuurs- en beleidsniveau, aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden. Ook respondenten op bestuurs-/beleidsniveau herkennen en bevestigen dit.
	Bestuurlijke bereidheid tot knopen doorhakken	Op bestuurlijk niveau is men bereid tijdig knopen door te hakken. Dit betekent dat besluitvormingsprocessen snel verlopen.	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs- en beleidsniveau geven aan zelf zicht te hebben op de te nemen besluiten, besluiten te durven nemen en dit ervaren zij ook bij andere deelnemende organisaties. Respondenten op alle niveaus geven tevens aan de besluitprocedures als eenvoudig en relatief snel te ervaren. Respondenten op operationeel niveau benoemen ter bevestiging concrete voorbeelden van tijdig knopen doorhakken.

Tabel 4: Operationalisatie succesvol in de praktijk brengen

Variabele	Subvariabele	Indicator	Meetbaarheid
Succesvol in de praktijk brengen	Resultaatgericht samenspel	In het samenspel tussen uitvoerende professionals is voldoende rust om de focus op het voortbrengen van resultaten te leggen. Intern gedoe en/of strategisch gedrag domineren niet.	<i>Interviews:</i> uitvoerende respondenten geven aan voldoende rust en duidelijkheid te hebben om zich te kunnen richten op resultaten. Concrete voorbeelden kunnen worden gegeven van situaties waarin het resultaat alleen bereikt kon worden op basis van samenwerking. <i>Observaties:</i> in het praktisch samenwerken, staat het voortbrengen van resultaten centraal. Betrokkenen dragen aantoonbaar bij aan resultaat.
	Teamvorming	In de uitvoering van de samenwerking ontstaat teamvorming; het netwerk is meer dan een verzameling individuen.	<i>Interviews:</i> uitvoerende respondenten voelen zich onderdeel van een team. Zij geven aan te ervaren dat de werkzaamheden vanuit een team worden aangepakt.
	Ruimte voor input pioniers	Ondernemende uitvoerende professionals krijgen voldoende ruimte om eigen initiatieven te ontplooiën.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals ervaren voldoende ruimte voor eigen initiatief en/of ondernemerschap. Respondenten kunnen concrete voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat eigen initiatief heeft bijgedragen aan het komen tot resultaat. <i>Observaties:</i> in het praktisch samenwerken nemen uitvoerende professionals eigen initiatief. Zij worden hierbij niet geremd. Dit ondernemend handelen, draagt bij aan het komen tot resultaat.

Tabel 5: Operationalisatie collectieve gedragspatronen

Variabele	Subvariabele	Indicatoren	Meetbaarheid
Collectieve gedragspatronen	Intentioneel gedragspatroon	Partijen worden bij elkaar gebracht.	<i>Interviews:</i> respondenten van deelnemende organisaties op bestuurs-/ beleidsniveau voelen zich tijdig betrokken bij de netwerkontwikkeling. De overheid neemt daarin initiatief; dit wordt (h)erkend door anderen.
		Op bestuursniveau ontstaat eenheid	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau geven aan inhoudelijke overeenstemming te bereiken met andere partijen. Partijen weten waar nodig concessies te doen en compromissen te sluiten. Dit wordt onderbouwd met concrete voorbeelden.
		Er is sprake van bereidheid tot samenwerken	<i>Interviews:</i> respondenten op bestuurs-/beleidsniveau geven aan bereid te zijn tot samenwerking over te gaan. Dat uit zich in de bereidheid om in het netwerk te investeren. Dit wordt door anderen ook zo ervaren en blijkt tevens uit concrete voorbeelden.
		Er is wederzijds vertrouwen in de bijdrage van individuele organisaties en het resultaat van het netwerk.	<i>Interviews:</i> op beleids- en bestuursniveau geven respondenten aan vertrouwen te hebben in de overige deelnemende organisaties en in de resultaten van het netwerk. Respondenten kunnen voorbeelden noemen van situaties waarin het vertrouwen werd bevestigd.
	Activistisch gedragspatroon	Praktijkproblemen worden opgelost.	<i>Interviews:</i> uitvoerende respondenten geven aan problemen die in de praktijk van de samenwerking voorkomen adequaat te kunnen oplossen. Dit kunnen zij onderbouwen met concrete voorbeelden. <i>Observaties:</i> uit observaties blijkt dat uitvoerende professionals ter plekke een oplossing formuleren voor ontstane problemen.
		De taakomschrijving wordt als realistisch ervaren.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals geven aan de taakomschrijving in de dagelijkse samenwerking als realistisch te ervaren. Dat betekent dat de taakomschrijving aansluit bij wat in de praktijk van ze wordt verwacht en dat de taakomschrijving steun biedt bij het samenwerken. Ook dit kan worden gestaafd met praktische voorbeelden. <i>Observaties:</i> in de feitelijke samenwerking ontstaan geen problemen die voortkomen uit iemands taakomschrijving. Hierover is dan ook geen verwarring of verschil van mening.
		Uitvoerende professionals hebben voldoende mandaat.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals geven aan over voldoende mandaat te beschikken om in de dagelijkse samenwerking besluiten te nemen en daarmee hun werkzaamheden goed uit te voeren. Zij hebben daarbij niet het gevoel steeds te worden teruggefloten.

Tabel 6: Operationalisatie stagnatierisico's

Variabele	Subvariabele	Indicatoren	Meetbaarheid
Stagnatierisico's	Schijnsamenwerking	Afspraken worden in de praktijk als te weinig richtinggevend ervaren.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals geven aan in de dagelijkse samenwerking onduidelijkheid en/of onenigheid m.b.t. de afspraken te ervaren. Dit is storend voor de dagelijkse samenwerking, dit illustreren zij met praktische voorbeelden.
		In de praktijk sluiten werkzaamheden onvoldoende op elkaar aan: uitvoerende professionals werken langs elkaar heen.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals geven aan het als storend te ervaren dat werkzaamheden onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit leidt tot praktische problemen in de samenwerking, hiervan geven zij ook voorbeelden. <i>Observaties:</i> in de dagelijkse samenwerking komen problemen naar voren die voortkomen uit botsende werkwijzen.
		Uitvoerende professionals voelen zich in de samenwerking onvoldoende gesteund.	<i>Interviews:</i> uitvoerende professionals geven aan dat ze zich in de dagelijkse samenwerking onvoldoende gesteund voelen. Dit kan betrekking hebben op niet weten wanneer of hoe te handelen of het gevoel klem te zitten tussen personen, opdrachten en/of belangen. Ook hier geven respondenten een voorbeeld van een praktijksituatie waarin dit zich concreet heeft voorgedaan.

Tabel 7: Operationalisatie remmende omgevingsfactoren

Variabele	Subvariabele	Indicatoren	Meetbaarheid
Remmende omgevingsfactoren	Diepere verschillen tussen organisaties	Verschillen tussen deelnemende organisaties op het gebied van taakstelling, werkwijze of cultuur zijn structureel.	<i>Documentanalyse:</i> uit (beleids)documenten blijken verschillen binnen de eigen organisaties verankerd te zijn. Er mag niet worden verwacht dat deze verschillen op korte termijn kunnen worden aangepast. <i>Interviews:</i> respondenten geven aan de verschillen tussen organisaties uit de organisaties zelf naar voren komen en geven aan deze verschillen als fundamenteel te ervaren; ze zijn zich bewust dat deze verschillen niet eenvoudig worden veranderd. Ze geven hierbij voorbeelden.
		Door verschillen wordt frictie ervaren in de samenwerking.	<i>Interviews:</i> de diepe verschillen tussen organisaties leiden tot concrete problemen in de dagelijkse samenwerking. Respondenten kunnen deze problemen benoemen en geven dan ook aan dit als problematisch te ervaren.
	Gescheiden beleids- en bekostigingsregiems	De randvoorwaarden waar organisaties zelf binnen functioneren, botsen met die van andere organisaties in het netwerk.	<i>Documentanalyse:</i> organisaties in het netwerk hebben onderling te maken met paradoxen in de aansturing- of bekostigingssystemen. Organisaties worden vanuit hun eigen positie gestuurd om tegen het gemeenschappelijk doel in te werken. <i>Interviews:</i> respondenten geven aan dat aansturing- en bekostigingssystemen leiden tot frictie in de afstemming tussen deelnemers van het netwerk.
		Deze randvoorwaarden beperken de organisatie binnen het samenwerken, dit wordt dan ook als beperking ervaren.	<i>Interviews:</i> respondenten op diverse niveaus geven aan dat problemen in de dagelijkse samenwerking voortkomen uit botsende aansturing- en bekostigingssystemen.
	Ontbreken structurele bekostiging samenwerking	Financiering voor de samenwerking op lange termijn is (nog) niet vastgesteld.	<i>Documentanalyse:</i> op lange termijn is financiering van de samenwerking niet voorzien. Besluitvorming hierover loopt ook niet. <i>Interviews:</i> respondenten geven aan dat financiering op lange termijn niet is gewaarborgd met aanvullend en/of geoormerkt budget.
		Het ontbreken van financiering op lange termijn leidt tot onrust.	<i>Interviews:</i> respondenten geven aan dat het niet gewaarborgd zijn van structurele financiering leidt tot onrust in het netwerk. Zij ervaren dit als vervelend, storend of zien dit als bedreiging voor de samenwerking.
	Ontbreken van behandelcapaciteit	Organisaties hebben te weinig capaciteit om aan de samenwerking bij te dragen.	<i>Interviews:</i> respondenten van een organisatie geven aan te weinig capaciteit te hebben om volledig aan de behoefte van de samenwerking te kunnen bijdragen. Dit ervaren zij als vervelend.
		Organisaties geven onvoldoende prioriteit om aan de samenwerking bij te dragen.	<i>Interviews:</i> respondenten geven aan andere werkzaamheden/projecten belangrijker te vinden en daarom niet voldoende capaciteit vrij te kunnen maken voor de samenwerking.

Tabel 8: Operationalisatie regiestijl

Variabele	Subvariabele	Indicatoren	Meetbaarheid
Regiestijl	Opdrachtgevend	De gemeente geeft duidelijke sturing.	<i>Interviews:</i> door respondenten wordt concrete sturing vanuit de gemeente ervaren. Deze sturing die de gemeente geeft, leidt tot duidelijkheid. Dit wordt geïllustreerd met voorbeelden.
		Initiatief ligt bij de gemeente.	<i>Interviews:</i> door respondenten van zowel de gemeenten als andere organisaties wordt aangegeven dat de gemeente het initiatief neemt binnen het netwerk.
		De onderlinge verhouding wordt als hiërarchisch ervaren.	<i>Interviews:</i> respondenten geven aan hiërarchie te ervaren tussen de eigen organisatie en de gemeente in de dagelijkse samenwerking. Zij kunnen dit onderbouwen met voorbeelden.
	Coproducerend	De gemeente beroept zich op overtuigen in plaats van doorzetten.	<i>Interviews:</i> respondenten van de gemeente geven aan de voorkeur te geven aan overtuigen en gesprek boven het gebruiken van doorzettingsmacht. Overige respondenten bevestigen dit.
		De onderlinge verhouding wordt als gelijkwaardig ervaren.	<i>Interviews:</i> respondenten geven aan de verhouding tussen de eigen organisatie en de gemeente in de dagelijkse samenwerking als gelijkwaardig te ervaren. Zij kunnen hiervan voorbeelden geven.
	Faciliterend	De gemeente stelt zich dienstbaar op.	<i>Interviews:</i> respondenten van organisaties buiten de gemeenten geven aan te ervaren dat de gemeente dienstbaar is aan de samenwerking binnen het netwerk.
		De gemeente richt zich op ondersteunen in plaats van initiatief.	<i>Interviews:</i> respondenten van de gemeente geven aan de voorkeur te geven aan ondersteunen van de samenwerking tussen organisaties boven het geven van directe sturing; zij willen zich dienstbaar opstellen.
		De verhouding van de gemeente wordt ervaren als volgend en ondersteunend.	<i>Interviews:</i> respondenten van andere organisaties geven aan de verhouding tussen de eigen organisatie en de gemeente in de dagelijkse samenwerking als volgend en ondersteunend te ervaren

| Bijlage 4a Interviewprotocol respondenten beleid- en bestuursniveau

Introductie

1. Zou u kort uw eigen functie kunnen omschrijven?
2. Hoe verhoudt u zich vanuit uw functie tot de sociale wijkteams [SWT], het Veiligheidshuis [VHH] en ZSM?

Netwerkontwikkeling

3. Hoe zou u de verhouding tussen SWT, VHH en ZSM globaal beschrijven?
4. Op welke manier vindt er afstemming tussen die drie plaats? Hoe gaat dat in zijn werk? In hoeverre zijn hier concrete afspraken over?

Concreet doorvragen

5. In hoeverre is er een gemeenschappelijke visie op de problematiek die aan de samenwerking ten grondslag ligt?
6. In hoeverre is er een afgebakend speelveld van betrokken partijen?
7. In hoeverre zijn partijen betrokken bij het vormgeven van de samenwerking?
8. In hoeverre is er sprake van concrete doelen binnen de samenwerking? Geven deze voldoende duidelijkheid?
9. In hoeverre zijn deze doelen in samenwerking met betrokken partijen vastgesteld?
10. In hoeverre is er onder betrokken partijen sprake van bereidheid tot samenwerken?
11. Wie heeft in de dagelijkse samenwerking de leiding dan wel de coördinatie?
12. In hoeverre zijn er aanvullende budgetten om de samenwerking vorm te geven?
13. Hoe zou u het besluitvormingsproces ten aanzien van de samenwerking beoordelen?
14. In hoeverre is er eenheid in de samenwerking?
15. In hoeverre hebt u vertrouwen in de samenwerking? In ieders individuele bijdrage? In de resultaten?

Knelpunten

16. In hoeverre lukt het naar uw oordeel om samenhang aan te brengen tussen SWT, VHH en ZSM?
17. Welke knelpunten ontstaan er in de afstemming tussen SWT, VHH en ZSM? Waaruit blijkt dit? Kunt u daar een voorbeeld van geven? Waar komt dat door?

Concreet doorvragen

18. In hoeverre hebt u het idee dat uitvoerende professionals in staat zijn de samenwerking op een adequate manier in te vullen? Waar komt dat door?
19. In hoeverre zijn verschillen tussen organisaties hinderlijk voor de samenwerking? Waaruit blijkt dit? In hoeverre zijn deze verschillen te overbruggen?
20. In hoeverre draagt de aansturing en financiering van individuele organisaties bij aan de samenwerking?
21. Hoe wordt de samenwerking op lange termijn gefinancierd? Hoeveel zekerheid is hierover?
22. In hoeverre hebt u voldoende capaciteit om bij te dragen aan de samenwerking? Zoniet, waar komt dat door? Hoe zit dat voor andere partijen in de samenwerking?

Regiestijl

23. Welke rol neemt de gemeente in ten aanzien van de afstemming tussen SW, VHH en ZSM?
24. In hoeverre voert de gemeente regie op de afstemming? En hoe geeft zij daar vorm aan?

Concreet doorvragen

25. In hoeverre heeft de regie van de gemeente meerwaarde voor de samenwerking?
26. In hoeverre maakt de gemeente binnen het voeren van regie gebruik van doorzettingsmacht?
27. In hoeverre is de gemeente dienstbaar aan de samenwerking?
28. Hoe zou u de relatie tussen uw organisatie en de gemeente omschrijven? Hiërarchisch, gelijkwaardig of ondersteunend?

Afsluiting

29. Hoe zou de samenhang tussen SW, VHH en ZSM volgens u verbeterd kunnen worden?
30. Zou u zelf nog iets toe willen voegen?

| Bijlage 4b Interviewprotocol respondenten uitvoerend niveau

Introductie

1. Zou u kort uw eigen functie kunnen omschrijven?
2. Hoe verhoudt u zich vanuit uw functie tot de sociale wijkteams [SWT], het Veiligheidshuis [VHH] en ZSM?

Netwerkontwikkeling

3. Hoe zou u de verhouding tussen SWT, VHH en ZSM globaal beschrijven?
4. Op welke manier vindt er afstemming tussen die drie plaats? Hoe gaat dat in zijn werk? In hoeverre zijn hier concrete afspraken over?

Concreet doorvragen

5. Hoe verloopt de dagelijkse samenwerking?
6. In hoeverre slagen jullie er in de dagelijkse samenwerking in om praktische problemen die zich voordoen op te lossen?
7. In hoeverre zijn er taakomschrijvingen en voorschriften voor jullie werkprocessen en in hoeverre voldoen die voorschriften in de samenwerking? Zijn ze realistisch?
8. Zijn de afspraken binnen de samenwerking voldoende duidelijk?
9. In hoeverre lukt het om in de samenwerking resultaten te bereiken?
10. In hoeverre hebt u voldoende mandaat binnen de samenwerking?
11. In hoeverre is er ruimte voor eigen initiatief binnen de samenwerking?
12. In hoeverre is er naar uw oordeel sprake van teamvorming in de samenwerking met andere partijen?
13. In hoeverre werken organisaties binnen de samenwerking langs elkaar heen?
14. Voelt u zich voldoende gesteund vanuit uw eigen organisatie in de samenwerking?

Knelpunten

15. In hoeverre lukt het naar uw oordeel om samenhang aan te brengen tussen SWT, VHH en ZSM?
16. Welke knelpunten ontstaan er in de afstemming tussen SWT, VHH en ZSM? Waaruit blijkt dit? Kunt u daar een voorbeeld van geven? Waar komt dat door?

Concreet doorvragen

17. In hoeverre zijn verschillen tussen organisaties hinderlijk voor de samenwerking? Waaruit blijkt dit? In hoeverre zijn deze verschillen te overbruggen?
18. In hoeverre draagt de aansturing en financiering van individuele organisaties bij aan de samenwerking?
19. Hebt u zicht op de financiering van de samenwerking op lange termijn? In hoeverre speelt dat binnen de uitvoering?
20. In hoeverre hebt u voldoende capaciteit om bij te dragen aan de samenwerking? Zo niet, waar komt dat door? Hoe zit dat voor andere partijen in de samenwerking?

Regiestijl

21. Welke rol neemt de gemeente in ten aanzien van de afstemming tussen SW, VHH en ZSM?
22. In hoeverre voert de gemeente regie op de afstemming? En wat merkt u daarvan in uw dagelijkse werkzaamheden?

Concreet doorvragen

23. In hoeverre heeft de regie van de gemeente meerwaarde voor de samenwerking?
24. In hoeverre maakt de gemeente binnen het voeren van regie gebruik van doorzettingsmacht?
25. In hoeverre is de gemeente dienstbaar aan de samenwerking?
26. Hoe zou u de invloed van de gemeente omschrijven? Hiërarchisch, gelijkwaardig of ondersteunend?

Afsluiting

27. Hoe zou de samenhang tussen SW, VHH en ZSM volgens u verbeterd kunnen worden?
28. Zou u zelf nog iets toe willen voegen?