

MET ZORG VOOR VEILIGHEID

Het verklaren van de netwerkeffectiviteit van de
Top X-aanpak in Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht

Simone Broeder BSc ■ S4317017 ■ Radboud Universiteit Nijmegen ■ Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde ■ Masterthesis ■ Juni 2020 ■ Begeleidend docent dr. S.L. Resodihardjo

WOORD VOORAF

Voor u ligt mijn masterscriptie 'Met zorg voor veiligheid', een onderzoek naar de verklaringen voor de netwerkeffectiviteit van de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie Besturen van Veiligheid, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Tevens is deze scriptie gebruikt om de lessen uit het *Honourslab* 'Wetenschap ontmoet kunst' in de praktijk toe te passen, door af te wijken van de standaard scriptie-opmaak.

Door mijn interesse in sociale veiligheidsvraagstukken is de motivatie voor het werken aan de scriptie aldoor aanwezig geweest. Dit resultaat was echter niet tot stand gekomen zonder de begeleiding en hulp van mijn scriptiebegeleider dr. S.L. Resodihardjo. Met uw feedback heeft u mij telkens de goede richting op gestuurd, maar tegelijkertijd heeft u mij de vrijheid gegeven voor mijn eigen proces. Ik heb uw begeleiding als zeer prettig ervaren, dank daarvoor. De afgelopen maanden heb ik ook stage mogen lopen bij de Rekenkamer Utrecht, om mee te werken aan het onderzoek 'Regie op veiligheid en handhaving'. Mijn stagebegeleider, drs. J. Snoei, heeft gedurende het gehele proces voor mij klaargestaan, ook met scriptie tips. Bij dezen wil ik graag mijn beide begeleiders bedanken voor het beantwoorden van mijn vragen, de fijne ondersteuning en voor de hulp. Het heeft mijn scriptie gemaakt tot wat het nu is.

Daarnaast wil ik de respondenten bedanken, die mee hebben willen werken aan dit onderzoek. Ondanks de soms lastige manier van werken, door de COVID-19 maatregelen, is het gelukt informatieve en prettige interviews met jullie te houden. Zonder jullie medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien.

Tevens wil ik mijn collega's bij de Rekenkamer in Utrecht bedanken voor de stagemogelijkheid die jullie mij hebben geboden en bovendien voor de fijne samenwerking.

Ook van mijn vriendinnen, vriend en familie heb ik raad en ondersteuning ontvangen tijdens het schrijfproces. Jullie wijsheid, support en tips blijven mij altijd bij. In het bijzonder wil ik hierbij mijn ouders en mijn vriend bedanken, die zelf ook de nodige (lees)uren in deze scriptie hebben zitten.

Het is een gek gevoel: mijn scriptie is klaar, mijn stage is afgerond en mijn studietijd is voorbij. Trots op het resultaat presenteer ik u mijn masterscriptie en wens ik u veel leesplezier toe.

Simone Broeder

Utrecht, 18 juni 2020

SAMENVATTING

In onze samenleving zijn er dagelijks verstoringen van de veiligheid. Een van de oorzaken hiervan zijn de zogenaamde Top X-persoonen. Dit zijn personen die met complexe meervoudige problematiek kampen (*multiproblems*). Deze problematiek overstijgt beleidsterreinen en heeft betrekking op meerdere leefgebieden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Veel van de delicten die een grote impact op slachtoffers hebben, de *High Impact Crimes*, worden door deze groep personen gepleegd. Een combinatie van persoonlijke en sociale problematiek met problematiek in de criminaliteit, lijkt ervoor te zorgen dat deze Top X'ers verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de risicovolle situaties en overlast op straat (Rijksoverheid, 2018). De hulp aan Top X'ers vergt daarom extra aandacht van een combinatie van zorg- en veiligheidspartijen (Rijksoverheid, 2018).

Wanneer bij problemen van personen binnen de reguliere keten niet (voldoende) tot een duurzame of doeltreffende oplossing kan worden gekomen, kan een beroep worden gedaan op Zorg- en Veiligheidshuizen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zorg- en Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden die door middel van een keten-overstijgende aanpak met strafpartners, zorgpartners en (andere) gemeentelijke partners rondom complexe problematiek samenwerken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). De Zorg- en Veiligheidshuizen pakken verschillende thema's op, waarvan de Top X-aanpak er één is. Actoren die normaliter binnen één instelling of keten werken, worden met deze aanpak in de Zorg- en Veiligheidshuizen geacht samen te werken met actoren die daar buiten vallen. Het is een samenwerking op verschillende niveaus, tussen verschillende domeinen en met organisaties die ieder hun 'eigen taal spreken'.

Voor de Top X-persoon zelf, diens omgeving en voor een veilige samenleving is het van belang dat deze netwerksamenwerking binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen rondom de Top X-aanpak slaagt. Om deze reden wordt in dit onderzoek naar de effectiviteit van de Top X-samenwerking gekeken en naar welke factoren deze effectiviteit verklaren. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt: *Hoe kan de mate van effectiviteit van de Top X-aanpak in Zorg- en Veiligheidshuizen worden verklaard?*

Dit onderzoek heeft de volgende doelstelling: *Een verklaring vinden voor de mate van effectiviteit van de Top X-aanpak, teneinde aanbevelingen te doen hoe deze effectiviteit kan worden vergroot.* Om te achterhalen wat de effectiviteit van een netwerk verklaart, wordt er in dit onderzoek een meervoudige *casestudy* verricht. Deze wordt uitgevoerd bij het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht [ZVHRU], in Utrecht Stad en Utrecht Oost. Er wordt specifiek gekeken naar de samenwerking in de casus-overleggen van het ZVHRU, deze overleggen vormen de kern van de Zorg- en Veiligheidshuizen (Hofstra, 2009). Hier komt de samenwerking tussen de zorgpartijen, de actoren in de strafketen en de gemeente echt tot uiting en wordt voor de Top X'ers tot een persoonsgerichte aanpak gekomen.

Geen enkele samenwerking is hetzelfde. Uit de theorie blijkt dat netwerksamenwerkingen kunnen verschillen in de netwerkvorm, de manier waarop zij zijn opgericht en de ontwikkelingsfase waarin het netwerk zich bevindt (Kenis & Provan, 2009). Bij Zorg- en Veiligheidshuizen kan gesproken worden van een *Network Administrative Organisation* [NAO]. Daarnaast zijn de Zorg- en veiligheidshuizen vrijwillig opgericht. De netwerksamenwerking bevindt zich in de laatste ontwikkelingsfase. Uit het theoretisch kader en de operationalisatie blijkt dat de netwerkeffectiviteit bij de Top X-aanpak in het ZVHRU bepaald kan worden door de mate waarin het netwerk diens doelstelling bereikt. Daarnaast zijn in het theoretisch kader van dit onderzoek zes verklarende factoren opgesteld die de effectiviteit van netwerken kunnen verklaren: 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen'. Aan de hand van een documentenstudie en het uitvoeren van 16 interviews is allereerst achterhaald dat zowel in Utrecht Stad als in Utrecht Oost sprake is van een effectieve netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak in de casus-overleggen. Maar, waardoor is deze samenwerking zo effectief?

Uit de 16 uitgevoerde interviews blijkt dat de netwerkeffectiviteit in Utrecht Stad en Utrecht Oost verklaard kan worden door de zes hierboven genoemde factoren en door een aantal extra bevindingen uit dit onderzoek. De beide regio's binnen het ZVHRU scoren op alle zes de variabelen gemiddeld tot hoog. Dit betekent dat de respondenten positief zijn over de samenwerking en de Top X-aanpak, alhoewel in het onderzoek ook knel- en verbeterpunten worden aangekaart. De variabelen bieden een verklaring voor het feit dat

het netwerk zo effectief is. Op één onderdeel van de factoren wordt laag gescoord: het financieel belang. Hierover kan worden gesteld dat in plaats van een financieel belang, een groot maatschappelijk belang wordt gezien door de respondenten. Respondenten zien daarmee wel degelijk het belang in van de Top X-samenwerking.

Aan de hand van de resultaten, analyse en conclusie zijn de volgende aanbevelingen gedaan. Ten eerste wordt aangeraden vaker gebruik te maken van beeldbellen met personen die niet in de mogelijkheid zijn in de casus-overleggen aanwezig te zijn. Hierdoor kan de frictie in informatie met onder andere de uitvoerende personen worden opgevangen. De tweede aanbeveling is gericht op de financiering van de aanpak. Uit de interviews blijkt dat de Top X-aanpak in de basis over voldoende financiële middelen beschikt. Een wat groter budget zou de aanpak echter wat meer ruimte geven. Tot slot wordt aangeraden te blijven investeren in de onderlinge relaties en korte lijntjes tussen de vertegenwoordigers in de casus-overleggen. Uit het onderzoek blijkt dat dit de onderlinge informatiedeling en het onderlinge vertrouwen vergroot. Persoonlijke relaties hebben een positief effect op de netwerkeffectiviteit.

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	2
SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	11
1.1 AANLEIDING	11
1.2 PROBLEEMSTELLING	14
1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	16
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	18
1.5 LEESWIJZER	20
2. BELEIDSKADER	23
2.1 ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIZEN	23
2.1.1 OPRICHTING	24
2.1.2 WERKWIJZE	24
2.1.3 REGIE EN DEELNAME	27
2.1.4 ACTOREN	28
2.2 TOP X-AANPAK ZVHRU	29
2.2.1 DE AANPAK	30
2.2.2 TOP X-AANPAK IN REGIO UTRECHT OOST EN REGIO UTRECHT STAD	31
3. THEORETISCH KADER	34
3.1 NETWERK	34
3.1.1 NETWERKVORM	36
3.1.2 OPRICHTING	39
3.1.3 ONTWIKKELINGSFASE	39
3.2 EFFECTIVITEIT	41
3.2.1 TYPE EFFECTIVITEIT	42
3.2.2 EFFECTIVITEITSNIVEAU	44
3.2.3 AFBAKENING: HET VASTSTELLEN VAN EFFECTIVITEIT	45

3.3	VERKLARENDE FACTOREN	46
3.3.1	DOEL	46
3.3.2	BELANG	48
3.3.3	MIDDELEN	49
3.3.4	GESCHIEDENIS	51
3.3.5	COMMUNICATIE	53
3.3.6	VERTROUWEN	54
3.4	CONCEPTUEEL MODEL	56

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING 60

4.1	ONDERZOEKSDESIGN	60
4.2	CASESELECTIE	61
4.3	DATAVERZAMELING	63
	DE INTERVIEWS	64
4.4	DATAVERWERKING	69
4.5	OPERATIONALISATIE	70
4.5.1	NETWERKEFFECTIVITEIT	70
4.5.2	DOEL	74
4.5.3	BELANG	76
4.5.4	MIDDELEN	79
4.5.5	GESCHIEDENIS	82
4.5.6	COMMUNICATIE	83
4.5.7	VERTROUWEN	86
4.6	BETROUWBAARHEID	89
4.7	VALIDITEIT	90

5. RESULTATEN EN ANALYSE 93

5.1	NETWERKEFFECTIVITEIT ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS REGIO UTRECHT	93
5.1.1	<i>OUTPUT</i> : DE EFFECTIVITEIT VAN DE AANPAK VOOR DE TOP X'ERS	94
5.1.2	<i>OUTCOME</i> : DE EFFECTIVITEIT VAN DE NETWERKSAMENWERKING VOOR DE UTRECHTSE VEILIGHEID	95
5.2	UTRECHT STAD	97
5.2.1	NETWERKEFFECTIVITEIT VOLGENS DE RESPONDENTEN	97
5.2.2	DOEL	98
5.2.3	BELANG	101
5.2.4	MIDDELEN	104

5.2.5	GESCHIEDENIS	111
5.2.6	COMMUNICATIE	114
5.2.7	VERTROUWEN	119
5.2.8	OVERIGE RESULTATEN UTRECHT STAD	123
5.3	UTRECHT OOST	129
5.3.1	NETWERKEFFECTIVITEIT VOLGENS DE RESPONDENTEN	129
5.3.2	DOEL	131
5.3.3	BELANG	134
5.3.4	MIDDELEN	138
5.3.5	GESCHIEDENIS	145
5.3.6	COMMUNICATIE	147
5.3.7	VERTROUWEN	153
5.3.8	OVERIGE RESULTATEN UTRECHT OOST	157
5.4	VERGELIJKING CASES	160
	NETWERKEFFECTIVITEIT	161
	DOEL	161
	BELANG	162
	MIDDELEN	163
	GESCHIEDENIS	164
	COMMUNICATIE	164
	VERTROUWEN	165
	OVERIGE RESULTATEN	166
6.	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	169
6.1	CONCLUSIE	169
6.2	DISCUSSIE	177
	THEORIE	177
	PROCES	179
	LITERATUUR	181
	BIJLAGEN	187
	BIJLAGE 1: LIJST MET AFKORTINGEN	187
	BIJLAGE 2: INTERVIEWGUIDES	189
	<i>INTERVIEWGUIDE 1: DEELNEMENDE ORGANISATIES</i>	189
	<i>INTERVIEWGUIDE 2: MANAGER ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS REGIO UTRECHT</i>	194

HOOFDSTUK 1

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Wanneer je thuis bent, over straat loopt, in je auto zit of aan het werk bent: je wilt veilig zijn, zowel in je privé omgeving als in de openbare ruimte (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid [CCV], z.j.d). Het bewaken van deze veiligheid is een kerntaak van de overheid en een kwestie die de maatschappij als geheel en iedere inwoner van Nederland individueel raakt. Toch is er op allerlei niveaus dagelijkse verstoring van de veiligheid in de samenleving. Een van de oorzaken hiervan zijn personen met hardnekkige problemen. Problemen die niet alleen henzelf, diegene in hun directe omgeving, maar ook mensen daar buiten raakt of kan gaan raken.

De personen waar het hier om gaat, worden Top X-persoon genoemd. Bij Top X'ers gaat het op meerdere terreinen in hun leven niet goed, waardoor er complexe, meervoudige problematiek ontstaat. De problemen overstijgen beleidsterreinen en hebben betrekking op meerdere leefgebieden (*multiproblems*) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Voor Top X'ers geldt dat er sprake kan zijn van persoonlijke en sociale problematiek. Een voorbeeld hiervan is verslaving, in combinatie met schulden of een gebrek aan huisvesting. Daarnaast zijn er problemen op het gebied van veiligheid. De Top X-persoon vertonen crimineel en/of overlast gevend gedrag, of zullen dit naar verwachting binnenkort gaan vertonen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). De combinatie van persoonlijke en sociale problematiek met problemen in de criminaliteit, leidt ertoe dat deze groep personen de veiligheid in de dagelijkse praktijk in Nederland verstoren.

De Rijksoverheid omschrijft Top X'ers als "personen met een psychiatrische aandoening, die in verschillende mate agressief, ontwrichtend en gevaarlijk gedrag vertonen" (2018). Het zijn plegers van delicten die een grote impact hebben op slachtoffers. Deze delicten worden ook wel *High Impact Crimes* [HIC's, alle afkortingen zijn terug te vinden in bijlage 1] genoemd. Voorbeelden hiervan zijn woninginbraak, ernstige geweldpleging en straatroof (Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht [ZVHRU], z.j.b).

Het leven van een Top X'er bestaat veelal uit negatieve gebeurtenissen die elkaar opvolgen. Het is hierbij niet vanzelfsprekend dat de *multiproblems* vanzelf of door de Top X-persoon zelf opgelost gaan of kunnen gaan worden. Om meer gevoel te krijgen bij de problematiek van deze Top X'ers in onze maatschappij, wordt het volgende voorbeeld 'casus M.' geschetst (ZVHRU, 2018):

M. is een jongen van vijftien jaar waar ernstig zorgen over zijn wegens toenemend gewelddadig en intimiderend gedrag in de wijk, veel schoolverzuim, een oudere broer die ook al als Top X'er is aangemerkt, ouders die vrijwel geen invloed op het gedrag van hun kinderen hebben, M. wordt vaak tot 's-avonds laat op straat gezien bij een overlast gevende jeugdgroep en M. toont vrijwel geen motivatie zijn gedrag te veranderen. Vanwege een eerdere bedreiging en poging tot inbraak is M. in navolging van zijn broer aangemeld voor de Top X aanpak.... De verwachting is dat M. opnieuw bedreigend en intimiderend gedrag gaat tonen.

Zoals benoemd, hebben en zorgen Top X'ers voor problemen die effect hebben op henzelf en op de maatschappij. Zij zijn onderdeel van een specifieke groep die verantwoordelijk lijkt te zijn voor een aanzienlijk deel van de risicovolle situaties en overlast op straat (Rijksoverheid, 2018). De hoeveelheid personen die met dit soort *multiproblems* kampen is onduidelijk. Wel is duidelijk dat de complexiteit, de veelheid en de variatie van de problemen waar een Top X'er mee kampt, een aanpak vergt waar zowel de zorg- als de veiligheidskant in wordt meegenomen. De Top X'ers hebben immers *multiproblems* die beide terreinen betreffen (ZVHRU, 2019b). De hulp aan Top X'ers vergt daarom extra aandacht van een combinatie van zorg- en veiligheidspartijen (Rijksoverheid, 2018). De grootste partijen die de zorg- en veiligheidstaak dragen of hiermee te maken hebben, zijn: de politie, het Openbaar Ministerie [OM], gemeenten, geestelijke gezondheidszorg [GGZ], gehandicaptenzorg [GHZ], jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming [RvdK], Reclassering Nederland en de Dienst Justitiële Inrichtingen (Rijksoverheid, 2018). De *multiproblems* vragen om intensieve hulp voor Top X'ers. Maar, met zo'n ingewikkelde hulpvraag en zo veel betrokken actoren, hoe wordt er dan voor de juiste, passende hulp gezorgd? En door wie?

Het complexe karakter van de problematiek overstijgt de eigen mogelijkheden van de zorgverlening of het strafrecht. Voor probleemgevallen waarbij binnen een enkele keten - de reguliere keten - niet (voldoende) tot een duurzame of doeltreffende oplossing kan worden gekomen, kan een beroep worden gedaan op Zorg- en Veiligheidshuizen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zorg- en Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden die door middel van een keten-overstijgende aanpak met strafpartners, zorgpartners en (andere) gemeentelijke partners rondom complexe problematiek samenwerken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). De Zorg- en Veiligheidshuizen pakken verschillende thema's op, waarvan de Top X-aanpak er één is. De Top X-aanpak is door een aantal Zorg- en Veiligheidshuizen ontwikkeld, hier is de term 'Top X' voor deze doelgroep ook ontstaan (Rijksoverheid, 2018). De Zorg- en Veiligheidshuizen hebben een lijst gecreëerd waar de eerder omschreven meest problematische groep personen op komt te staan: de Top X-lijst. In hoofdstuk 2 'Beleidskader' wordt verder ingegaan op Zorg- en Veiligheidshuizen en op de Top-X aanpak.

Naast de complexe problematiek waar de top X-personen zelf mee kampen, bestaat er ook de complexiteit van de samenwerking tussen verschillende domeinen, die de Top X-aanpak vergt. Actoren die normaliter binnen één instelling of keten werken, worden met deze aanpak in de Zorg- en Veiligheidshuizen geacht samen te werken met actoren die daar buiten vallen. Het is een samenwerking op verschillende niveaus, tussen verschillende domeinen en met ieder zijn eigen 'taal'. Dankzij de netwerksamenwerking moet de Top X-problematiek beter beheersbaar zijn (Zorg- en Veiligheidshuizen, z.j.). Voor de Top X'er zelf, diens omgeving en de openbare veiligheid is het vervolgens van belang, dat de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak ook werkt. Op die manier kan een bijdrage geleverd worden in het verminderen van het aantal *High Impact Crimes* en een bijdrage geleverd worden aan de veiligheid.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Omdat het voor de Top X-personen zelf, hun omgeving en voor een veilige samenleving van belang is dat de Top X-aanpak werkt, gaat dit onderzoek dieper in op de samenwerking binnen de Top X-aanpak. Interessant is om te kijken naar de effectiviteit van de Top X-aanpak. Belangrijk is om te achterhalen wat de effectiviteit van de netwerksamenwerking beïnvloedt en waar deze vanaf hangt. De centrale vraagstelling van onderzoek luidt daarom als volgt: *Hoe kan de mate van effectiviteit van de Top X-aanpak in Zorg- en Veiligheidshuizen worden verklaard?*

Dit onderzoek heeft de volgende doelstelling: *Een verklaring vinden voor de mate van effectiviteit van de Top X-aanpak, teneinde aanbevelingen te doen hoe deze effectiviteit kan worden vergroot.*

De centrale vraagstelling kan niet in één keer worden beantwoord. Het is daarom van belang om deelvragen op te stellen (van Thiel, 2010, p.27). Deze deelvragen brengen deelonderzoeken met zich mee. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen wordt aan het eind van dit onderzoek tot een antwoord op de hoofdvraag. De deelvragen luiden als volgt:

1. *Wat houdt de Top X-aanpak in Zorg- en Veiligheidshuizen in?*

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt verder ingegaan op wat Zorg- en Veiligheidshuizen zijn, hoe zij zijn opgericht en hoe zij werken. Daarbij wordt de Top X-aanpak verder uitgewerkt. Gezamenlijk vormt dit het 'Beleidskader', terug te vinden in hoofdstuk 2.

2. *Op welke criteria kan de effectiviteit van netwerksamenwerkingen worden beoordeeld?*

Voordat een verklaring kan worden gezocht voor de mate waarin de Top X-aanpak effectief is, moet eerst de effectiviteit worden beoordeeld. Om de effectiviteit te kunnen meten, moeten er beoordelingscriteria opgesteld worden. De criteria worden bij de

beantwoording van deze deelvraag, in hoofdstuk 3 'Theoretisch kader', opgesteld. De criteria worden in hoofdstuk 4 'Methodologische verantwoording' vervolgens meetbaar gemaakt.

3. *Welke verklaringen voor de mate van effectiviteit van netwerken worden in de theorie gegeven?*

De effectiviteit van netwerken kan afhangen van allerlei variabelen. Bij de beantwoording van deze deelvraag worden de wetenschappelijke verklaringen achterhaald. De beantwoording van deelvraag 3 vindt plaats in hoofdstuk 3 'Theoretisch kader'.

4. *In welke mate is de Top X-aanpak van het Zorg- en Veiligheidshuis effectief?*

Wanneer de criteria zijn opgesteld waarop de effectiviteit van de Top X-aanpak binnen het Zorg- en Veiligheidshuis kan worden beoordeeld, is het van belang deze criteria te meten. Op basis daarvan kan worden gekeken naar de mate waarin de Top X-aanpak effectief is. In hoofdstuk 5 'Resultaten en analyse' wordt antwoord gegeven op deelvraag 4.

5. *In hoeverre zijn de verklaringen voor de mate waarin netwerken effectief zijn van toepassing op de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis?*

In hoofdstuk 5 'Resultaten en analyse' wordt de mate waarin het netwerk rondom de Top X-aanpak effectief is verklaard. De in hoofdstuk 3 uit de literatuur gehaalde verklaringen worden hiervoor gebruikt. Uiteindelijk kan aan de hand van de beantwoording van deze deelvraag in hoofdstuk 6 'Conclusie en discussie', tot een beantwoording van de hoofdvraag worden gekomen.

Om te achterhalen wat de effectiviteit van een netwerk verklaart, wordt er in dit onderzoek een meervoudige *casestudy* verricht. Deze wordt uitgevoerd bij het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht [ZVHRU]. Hier wordt sinds 2014 samengewerkt aan de Top X-aanpak regio Utrecht in casus-overleggen. Deze casus-overleggen vormen de kern van de Zorg- en Veiligheidshuizen (Hofstra, 2009). Daarom is het bij de Top X-aanpak het meest interessant om de samenwerking in deze casus-overleggen te bekijken. Hier komt de samenwerking

tussen de zorgpartijen, de actoren in de strafketen en de gemeente echt tot uiting. Meer over de casus-overleggen in ZVHRU is te lezen in hoofdstuk 2. De keuze voor specifiek het Zorg- en Veiligheidshuis van regio Utrecht, berust op verschillende argumenten. Zo bestaat het ZVHRU uit drie verschillende regio's: Utrecht Stad, Utrecht Oost en Utrecht West. In het onderzoek zullen twee van deze drie regio's worden onderzocht, namelijk Utrecht Stad en Utrecht Oost. Regio Stad bestaat uit de stad Utrecht en onder regio Oost vallen vijftien verschillende gemeenten. De twee regio's kunnen als twee verschillende *cases* worden beschouwd. De twee *cases* worden in dit onderzoek met elkaar vergeleken. Interessant is dat beide *cases* binnen dezelfde veiligheidsregio vallen, ongeveer in dezelfde politieregio vallen, ze hetzelfde bestuur en ook dezelfde stuurgroep hebben. Heel veel variabelen in de context van de twee *cases* blijven daarmee gelijk en constant. Echter, dat geldt niet voor de casus-overleggen zelf. Op casusniveau (het uitvoerende niveau) verschillen de twee regio's wel veel van elkaar. Juist de grote verschillen op het uitvoerende niveau maken het interessant om dit onderzoek op deze twee *cases* te richten. Doordat de context van de *cases* gelijk blijft, kan er specifiekere focus komen op hetgeen dit onderzoek wilt verklaren: de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de casus-overleggen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de *cases*selectie.

1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek is van maatschappelijke meerwaarde. In dit onderzoek wordt de verklaring voor de mate van effectiviteit van de Top X- aanpak achterhaald. Vervolgens worden aanbevelingen gemaakt over hoe - kijkend naar de verklaringen - de effectiviteit vergroot kan worden. Een vergrote effectiviteit betekent een betere aanpak. Dit is voor de maatschappij om verschillende redenen van belang.

Ten eerste verdienen Top X'ers de hulp die zij nodig hebben. Het is niet uitzonderlijk dat deze personen zelf ook slachtoffer zijn van misbruik en criminaliteit. Op het gebied waar zorg en veiligheid elkaar kruisen, lopen ook de termen slachtofferschap en daderschap niet zelden door elkaar (Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG], 2020). Zorgprofessionals en veiligheidspartners moeten elkaar goed kunnen vinden, om de nodige ondersteuning en zorg aan Top X-personen te kunnen bieden.

Daarnaast hebben Top X-personen een negatief effect op de samenleving. Dit negatieve effect bestaat uit twee aspecten: het veiligheidsaspect en de maatschappelijke kosten die hiermee gepaard gaan. Te beginnen bij het veiligheidsaspect. De hardnekkige criminele levensstijl van Top X'ers gecombineerd met de sociale en persoonlijke problematiek, maakt dat het onveilig is voor de maatschappij om ontoereikende hulp te bieden aan deze groep mensen. De Rijksoverheid benoemt dat het cruciaal is dat er een goede monitoring is van de Top X-personen en het belangrijk is dat er ook in de zorg "snel kan worden op- en afgeschaald, al naar gelang de situatie" (2018). De *High Impact Crimes* worden niet voor niets zo genoemd, de delicten waar het hier over gaat, hebben grote invloed op het slachtoffer. Daarnaast tasten deze delicten het veiligheidsgevoel van de directe omgeving aan (CCV, z.j.a). Een goede Top X-aanpak verkleint het aantal *High Impact Crimes* en daarmee het aantal slachtoffers van deze delicten en kan daarnaast een positieve bijdrage leveren aan het veiligheidsgevoel in de maatschappij.

Voor de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met de Top X-problematiek, is een goede samenwerking tussen de verschillende organisaties en instanties die werken op het gebied van zorg en veiligheid belangrijk. Verwacht kan worden dat wanneer onvoldoende informatie tussen partijen wordt uitgewisseld en de algehele samenwerking onvoldoende is, dit ook effect heeft op de samenleving door toenemende kosten en maatschappelijke schade. Dit belang blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek van Cuyvers dat geschreven is in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012, in Boven & Gunst, 2013). Hij benoemt dat een gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling ieder jaar zorgt voor verspilling van een kwart van de jaarlijkse 10 miljard euro, die besteed wordt aan de hulpverlening aan gezinnen met *multiproblems*.

Er is een belang van een goede Top X-aanpak voor de maatschappij, maar ook specifiek voor de gemeente Utrecht. In het Integraal Veiligheidsplan [IVP] voor de jaren 2019-2022 van de gemeente Utrecht worden vier ambities uitgesproken, waarvan het dichterbij elkaar brengen van zorg en veiligheid er één is. Gemeenten hebben de regie op lokale veiligheid (CCV, z.j.b). Hiervoor moeten gemeenten een IVP opstellen om kaders te stellen voor het veiligheidsbeleid en om prioriteiten en doelstellingen vast te leggen voor een periode van vier jaar. In een recente Commissievergadering bij de gemeente Utrecht is

het belang voor het bij elkaar brengen van zorg en veiligheid wederom onderschreven en is hierbij het ZVHRU zelf ook kort benoemd (Commissie Mens en Samenleving, 2020). Zowel uit de ambitie van het IVP als de commissievergadering blijkt dat het samenbrengen van zorg en veiligheid een kwestie is die binnen de gemeente speelt en blijkt tevens het belang van de samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen, zoals dit in het ZVHRU wordt gedaan.

1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In deze scriptie wordt een samenwerking binnen de publieke sector nader bekeken. Hierbij ligt de focus op het verklaren van de mate van effectiviteit. De geschetste problematiek in paragraaf 1.2 vergt een samenwerking die een enkel publiek domein overstijgt en betrekking heeft op ten minste twee publieke domeinen: zorg en veiligheid. Het samenwerken over beleidsterreinen heen, is in lijn met de trend die de laatste jaren te zien is in de publieke sector en die binnen het bestuurskundige vakgebied uitgebreid is onderzocht. Het gaat hier over de verschuiving in de publieke sector van het *New Public Management* naar *New Public Governance*. Een van de redenen voor de opkomst van *New Public Governance*, zo schrijft Osborne (2006) - een van de bekendste wetenschappers op dit gebied - kan worden gevonden in het besef dat beleidsvraagstukken vaak ingewikkeld zijn en dat er veel actoren bij betrokken zijn. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid groeit het idee om samen te werken. Deze samenwerking overstijgt traditionele domeinen (Osborne, 2006). Op sommige beleidsterreinen is een oplossing nodig die niet slechts door één actor geboden kan worden, maar juist betrokkenheid van meerdere actoren vergt. Het gaat hier om samenwerken en coproductie en niet om concurrentie (Koppenjan & Dicke, 2019).

Netwerksamenwerkingen in het algemeen zijn al jaren onderwerp voor wetenschappelijk onderzoek (Kenis & Provan, 2009). Te denken valt aan de onderzoeken van de bestuurskundigen Koppenjan en Klijn (2014), van den Berg en Maas (2013), van Delden (2009a; 2009b), Provan met Milward (1995; 2001) en met Kenis (2007; 2009). Alhoewel in deze onderzoeken netwerken binnen de publieke sector worden bekeken, zijn er weinig onderzoeken expliciet naar de samenwerking tussen domeinen zorg en veiligheid. De

samenwerking tussen domeinen zorg en veiligheid is met de decentralisatie in het sociale domein meer op gemeentelijk niveau komen te liggen. De gemeenten hebben nu invloed op de verbinding van het sociaal domein met dat van de openbare orde en veiligheid (Bouman & Geuzinge, 2016; CCV, z.j.c). Gemeenten hebben sinds 2013 ook de regie op Veiligheidshuizen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Tegelijkertijd is er een tegenovergestelde verschuiving bij de politie en justitie te zien (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zo is de politie één landelijk politiekorps geworden. Bestuurskundig onderzoek naar de samenwerking tussen deze twee domeinen is er relatief weinig. Er is door Bouwman en Geuzinge (2016) een kort essay geschreven over de noodzakelijke verbinding tussen de zorg en veiligheid. Hierbij betogen de twee voor minder stappenplannen en meer lokale ruimte om invulling te geven aan deze verbinding. Tekortkomingen van een gebrek aan samenwerking tussen de twee domeinen wordt veelal onderschreven en is daarnaast in de samenleving terug te horen. Er bestaan ook enkele niet-wetenschappelijke onderzoeken naar of handreikingen voor de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid, zoals die van het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid en die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het CCV benadrukt onder de visie 'twee mensen weten meer dan een' de relevantie van samenwerking op het snijvlak van veiligheid en zorg (CCV, z.j.c). De VNG biedt onder meer een handvat voor bestuurders omtrent deze samenwerking (2020). Daarnaast komt in een recent gepubliceerd onderzoek van de Rekenkamer Utrecht naar voren dat er zowel op lokaal als regionaalniveau een ambitie bestaat om zorg en veiligheid te verbinden (2020). Conclusies die in het onderzoek van de Rekenkamer Utrecht worden getrokken en de aanbevelingen die worden gedaan, raken deze samenwerking tussen zorg en veiligheid. Het onderzoek in deze scriptie draagt op bestuurskundig vakgebied bij, door een verdieping te geven op de effectiviteit van specifiek netwerksamenwerkingen tussen de zorg- en veiligheidsketens.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke kennis over de manier van werken in Zorg- en Veiligheidshuizen en de samenwerking binnen Zorg- en Veiligheidshuizen. Met de komst van Veiligheidshuizen in de jaren negentig is er veel onderzoek geweest naar deze samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld hiervan is het

onderzoek van Hofstra (2009), over in hoeverre het Veiligheidshuis zijn belofte waarmaakt. De effectiviteit van het ZVHRU is de laatste jaren niet wetenschappelijk of bestuurskundig onderzocht, dit geldt overigens ook voor andere Zorg- en Veiligheidshuizen. Wel is er in het ZVHRU een onderzoek verricht over één specifiek type Top X casus-overleg door van Wenum (2019). Maar, wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van de Top X-aanpak over het algemeen is in het ZVHRU nog niet verricht. Er bestaat een niet-wetenschappelijke evaluatie van de Top X-aanpak van het ZVHRU, over de werkwijze en resultaten van de aanpak in de jaren 2015 tot en met 2018 (ZVHRU, z.j.a). Ook is er een landelijk onderzoek naar Veiligheidshuizen verricht, waarbij inzicht wordt gegeven in de implementatie van het landelijk kader bij Veiligheidshuizen (Rovers, Hoogeveen & Eijgenraam, 2016). Door in dit onderzoek op een bestuurskundig wetenschappelijke manier naar de (netwerksamenwerking van de) Top X-aanpak in een Zorg- en Veiligheidshuis te kijken, wordt een bijdrage geleverd aan de huidige kennis op dit gebied.

Aan de hand van een meervoudige *casestudy*, beoogt dit onderzoek nieuwe, relevante kennis te genereren die de effectiviteit voor de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht kan verklaren en vergroten. Idealiter kan de opgedane kennis niet alleen voor de desbetreffende casus, maar ook voor andere Zorg- en Veiligheidshuizen of samenwerkingen tussen de domeinen zorg en veiligheid op dit gebied van meerwaarde zijn. Er wordt gebruik gemaakt van en voortgeborduurd op de reeds bekende bestuurskundige kennis op het gebied van netwerksamenwerkingen.

1.5 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2 'Beleidskader', wordt dieper ingegaan op het ontstaan van Veiligheidshuizen, hoe deze werken, wat de Top X-aanpak inhoudt en wordt specifiek naar het ZVHRU gekeken. In het hoofdstuk 3 'Theoretisch kader' wordt de theoretische grondslag van dit onderzoek gelegd. Hierbij wordt eerst ingegaan op de term 'netwerk' en wat hieronder wordt verstaan. Hierna wordt gekeken naar hoe effectiviteit van een netwerksamenwerking te beoordelen valt. Tot slot volgen verklarende variabelen voor de mate waarin een netwerk effectief is. In hoofdstuk 4 'Methodologische verantwoording'

wordt de methode van dit onderzoek toegelicht en verantwoord. Onder meer komt hier de operationalisatie van de - uit de theorie gehaalde - variabelen aan de orde. In hoofdstuk 5 'Resultaten en analyse' worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Hierbij wordt ingegaan op zowel *case* Utrecht Stad als *case* Utrecht Oost en wordt een vergelijking gemaakt tussen beide *cases*. Tot slot volgt de conclusie van dit onderzoek in hoofdstuk 6. Hierbij wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en wordt gereflecteerd op de gebruikte theorie en op het onderzoeksproces.

HOOFDSTUK 2

2. BELEIDSKADER

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een casusbeschrijving antwoord gegeven op deelvraag 1. Hierbij wordt eerst verder ingegaan op wat Zorg- en Veiligheidshuizen zijn, hoe zij zijn opgericht en hoe zij werken. Daarna wordt binnen het Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht naar de Top X-aanpak gekeken. Hierbij wordt de aanpak verder toegelicht.

2.1 ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIZEN

De Zorg- en Veiligheidshuizen - voorheen Veiligheidshuizen - zijn netwerksamenwerkingen tussen zorg-, straf- en (overige) gemeentelijke partners (Zorg- en Veiligheidshuis, z.j.). Gezamenlijk moet ernstige overlast en criminaliteit teruggedrongen en bestreden worden. Hiervoor komen de partners tot een keten-overstijgende aanpak, waarbij het Zorg- en Veiligheidshuis voor een eenduidige regie tussen de partijen moet zorgen. Dit doen zij door een "combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg" (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p.14). Het idee is dat iedere partner een meerwaarde heeft voor de aanpak: voor de zorg- en hulpverlening kan de strafrechtketen als 'stok achter de deur' fungeren en andersom kan de strafrechtelijke keten door de samenwerking met de zorg- en hulpverlening meer maatwerk leveren.

Zorg- en Veiligheidshuizen beogen ernstige en urgente overlast en criminaliteit te bestrijden. Dit doen zij door recidive en maatschappelijke uitval te voorkomen. Er worden niet alleen bestaande overtreeders of criminelen in de aanpak meegenomen, maar ook personen en groepen die afglijden in de richting van de criminaliteit (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b).

In paragraaf 2.1.1 tot en met 2.1.4 wordt opeenvolgend ingegaan op de oprichting, de werkwijze, de regie en deelname en de actoren van Zorg- en Veiligheidshuizen.

2.1.1 OPRICHTING

In de jaren negentig zijn vanuit lokale initiatieven Zorg- en Veiligheidshuizen opgericht. Deze huizen werden door het land heen op verschillende manieren vormgegeven (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 7):

In eerste instantie ging het om de samenwerking tussen justitiële partners (Justitie in de Buurt). Om de effectiviteit van aanpakken te vergroten werd de samenwerking later verbreed naar gemeenten en zorg- en hulpverlening. De afgelopen jaren hebben de Veiligheidshuizen zich, naar lokale behoefte, ieder op eigen wijze verder ontwikkeld, met als gevolg dat Veiligheidshuizen van elkaar verschillen in organisatiestructuur, in de deelnemende partners en in werkwijze.

Sinds 2013 bestaat er een landelijk kader voor de Zorg- en Veiligheidshuizen, opgesteld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en betrokken stakeholders (Rovers, et al., 2016). In dit landelijke kader wordt een raamwerk geboden voor de doelstellingen en functie van Zorg- en Veiligheidshuizen. Er wordt gestimuleerd om vooral complexe problematiek aan te pakken. Desondanks blijft er voor ieder huis ruimte voor eigen invulling.

2.1.2 WERKWIJZE

De partners in Zorg- en Veiligheidshuizen behouden ieder hun eigen doelen en verantwoordelijkheden. Volgens het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de keten-overstijgende samenwerking meerwaarde voor de individuele doelen en verantwoordelijkheden van de partners (2013b). Wanneer niet wordt samengewerkt bestaat er een kans dat de individuele organisaties slechts een gedeelte van de problematiek aanpakken of dat zij onderling langs elkaar werken. De winst van samenwerken zit volgens de Zorg- en Veiligheidshuizen in het gezamenlijk werken aan oplossingen en het vormen van een gezamenlijk integraal plan van aanpak (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zorg- en Veiligheidshuizen vormen een landelijk dekkend netwerk en werken regionaal. De regio's zijn gelijk aan die van de GGD en van de veiligheidsregio's, maar in principe niet aan die van de politie of de gerechtelijke kaart (Rovers, et al., 2016). Voor het ZVHRU geldt dit

echter wel. Gemeenten kunnen zich aansluiten bij een Zorg- en Veiligheidshuis binnen de Veiligheidshuisregio. Wanneer een aanpak voor de gemeente te complex wordt, kunnen zij opschalen naar het Zorg- en Veiligheidshuis.

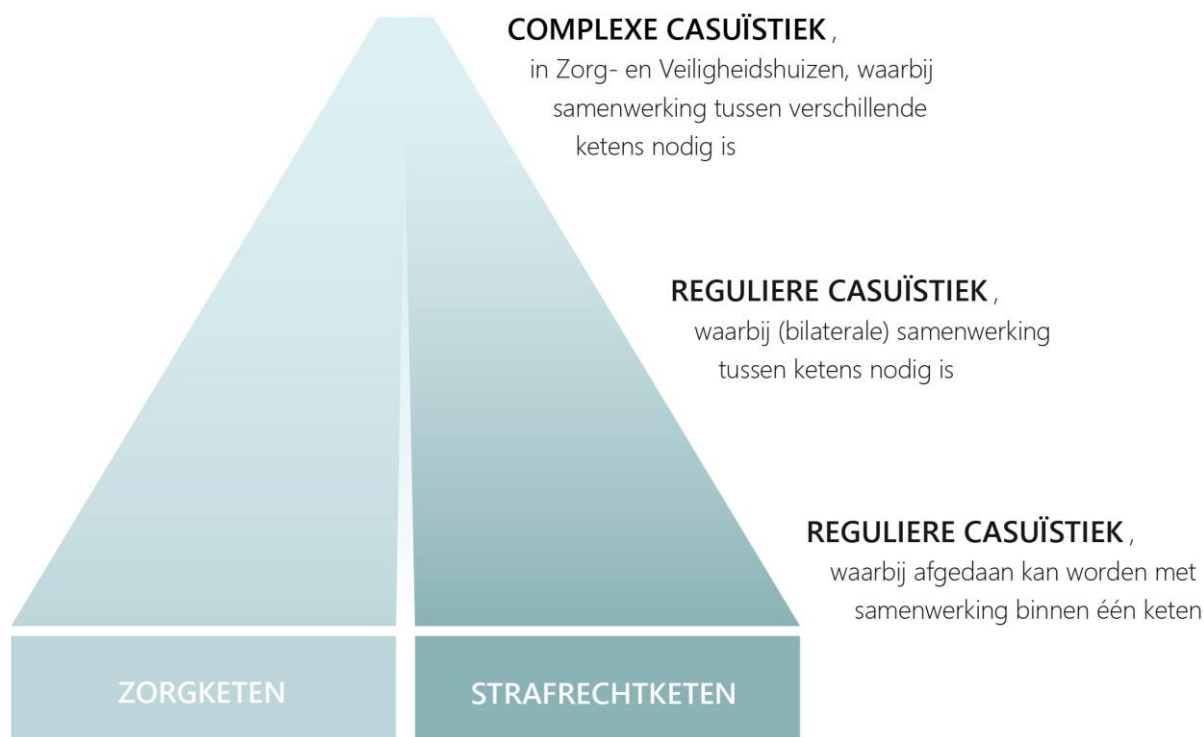
Zorg- en Veiligheidshuizen zijn, in tegenstelling tot de naam doet vermoeden, geen fysieke huizen. Het is enkel de titel of naam die aan de betreffende netwerksamenwerkingen is gegeven. Wel hebben de Zorg- en Veiligheidshuizen een ketenkantoor of een verzamelgebouw waar (keten)overleggen binnen de regio gevoerd kunnen worden, deze worden ook vaak het (Zorg- en) Veiligheidshuis genoemd (Rovers, et al., 2016).

In de aanpak kan een Zorg- en Veiligheidshuis twee functies vervullen: "Het behandelen van complexe casuïstiek [en, SB] het (strategisch) adviseren van lokale bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van lokale gebieds-gebonden problematiek" (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 14). Om juist die casuïstiek te behandelen waarbij de meerwaarde van de samenwerking nodig is, wordt in Zorg- en Veiligheidshuizen alleen 'complexe problematiek' aangepakt. Dit houdt in dat de problematiek over bepaalde criteria moet beschikken, namelijk (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p.17):

- Er is sprake van meerdere problemen (*multiproblem*) die op meer dan één leefgebied spelen en (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlast gevend gedrag of verder afglijden; en:
- Samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal dwang en drang) is nodig om tot een effectieve aanpak te komen; het is in de reguliere samenwerking tussen partners binnen één keten niet mogelijk om deze problematiek effectief aan te pakken; en:
- De problematiek wordt beïnvloed door en heeft impact op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben); of:
- Er is sprake van ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek, die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak.

Zorg- en Veiligheidshuizen pakken dus complexe casuïstiek op. De complexe casuïstiek in Zorg- en Veiligheidshuizen ten opzichte van de reguliere casuïstiek in andere

samenwerkingen, is samengevat en schematisch weergegeven in het volgende figuur (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b):



Figuur 1: Verhouding complexe casuïstiek en reguliere casuïstiek

Te zien is dat er bij reguliere casuïstiek een zekere mate van scheiding bestaat tussen de zorg- en strafrechtketen. Dit is bij Zorg- en Veiligheidshuizen niet het geval. Vandaar dat opschaling naar een Zorg- en Veiligheidshuis bij complexe problematiek van meerwaarde kan zijn. Daarnaast is te zien dat de piramide onderin breder is dan in de punt, dit symboliseert de grote hoeveelheid reguliere casuïstiek en de minder vaak voorkomende complexe casuïstiek van de Zorg- en Veiligheidshuizen.

2.1.3 REGIE EN DEELNAME

Bij de netwerksamenwerking van Zorg- en Veiligheidshuizen wordt op horizontale manier met elkaar samengewerkt. Regie ligt dan niet altijd bij dezelfde organisatie of persoon (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Wel zijn er afspraken over de manier waarop in het netwerk deelgenomen wordt. Binnen het Zorg- en Veiligheidsnetwerk bestaat vier samenwerkingsniveaus: het landelijke, strategische, tactische en operationele niveau.

Op *landelijk* niveau vinden er overleggen plaats met de landelijke vertegenwoordigers (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Hierin worden beslissingen gemaakt over de financiën en worden de landelijke koers en de prioriteiten bepaald.

Op *strategisch*, regionaal niveau bestaan er stuurgroepen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zij stellen de regionale agenda op, zorgen ervoor dat opschaling mogelijk is voor tactisch of operationeel niveau, verdelen de financiële Rijksbijdrage op regionaalniveau en brengen thema's in vanuit landelijke en lokale prioriteiten. Afstemming vindt hierbij plaats met de lokale driehoek en andere partners.

Op *tactisch* niveau wordt de strategische koers vertaald naar de uitvoering en worden de kaders voor de uitvoering gecreëerd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Het is een overleg tussen de manager van het Zorg- en Veiligheidshuis, de gemeente en het (lokale) management van de grote deelnemende organisaties. Op dit niveau vindt trendsignalering plaats en worden opschalingsmogelijkheden voor het operationele niveau geboden.

Op *operationeel* niveau vinden casus-overleggen plaats (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Zoals in hoofdstuk 1 benoemd, is dit het niveau waar de kern van het werk van Zorg- en Veiligheidshuizen echt tot uiting komt. In dit onderzoek staat het operationele niveau met zijn casus-overleggen centraal. Daarom wordt dit niveau kort verder uitgediept.

OPERATIONEEL NIVEAU

In de casus-overleggen op het operationele niveau worden de personen die in het Zorg- en Veiligheidshuis worden behandeld met de betrokken partijen onderling besproken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Tijdens deze overleggen zitten vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties aan tafel. Het verschilt per overleg

welke partijen aanwezig zijn. Dit hangt af van de problematiek van de persoon die in dat overleg wordt besproken. In de casus-overleggen wordt informatie uitgewisseld over de betreffende persoon, binnen de grenzen van de privacyregels (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Het is aan de deelnemende organisaties om casuïstiek in te brengen, deel te nemen aan de overleggen, deze goed voor te bereiden, voor afstemming te zorgen en afspraken te maken en deze na te komen.

Met de term 'casus', in casus-overleggen, wordt één persoon of één gezin/systeem bedoeld. Niet te verwarren met de in hoofdstuk 1 genoemde term 'case' waarbij het gaat over de caseselectie van dit onderzoek.

2.1.4 ACTOREN

De actoren die in Zorg- en Veiligheidshuizen betrokken zijn, verschillen per regio, per gebied en per casus-overleg. Wel is er een vaste kern, zijn er een aantal sleutelpartners en is er een flexibele groep partijen die af en toe, maar niet vaak, nodig zijn bij casus-overleggen.

DE VASTE KERN

Het team van de Zorg- en veiligheidshuizen wordt als de vaste kern gezien, zij faciliteren het samenwerkingsproces (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Voorbeelden van de vaste kern zijn bijvoorbeeld de manager, een medewerker die bij de casus-overleggen zit en de administratieve ondersteuning.

SLEUTELPARTNERS

Er is een groep partners die structureel is vertegenwoordigd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Deze partijen zijn de landelijk georganiseerde politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, Dienst Justitiële Inrichtingen [DJI] en reclassering. Daarnaast is er een groep partners die regionaal of lokaal werken, dit zijn de gemeente, de jeugdzorg, de ggz en de gehandicaptenzorg. Er wordt per casus gekeken wie van deze partners aan tafel moeten aanschuiven voor een geschikte aanpak. Sommige sleutelpartners, zoals de politie, zijn vrijwel altijd aanwezig, omdat de casuïstiek aansluit bij de algehele doelgroep van de organisatie.

FLEXIBELE SCHIL

De flexibele schil bestaat uit partners die niet zo vaak nodig zijn bij casus-overleggen en er daarom ook minder vaak aan deelnemen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b).

Wanneer zij wel deelnemen, is dit omdat zij echt niet gemist kunnen worden. In dat geval worden zij op afroep naar eigen lokale invulling ingezet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, als zij zelf de casus bij het Zorg- en Veiligheidshuis hebben gebracht. Voorbeelden van partners uit de flexibele schil zijn woningcorporaties, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [UWV] en maatschappelijk werk.

2.2 TOP X-AANPAK ZVHRU

Doordat Zorg- en Veiligheidshuizen vanuit lokale initiatieven zijn opgericht en zich naar lokale behoeften op eigen manieren hebben doorontwikkeld, verschillen de huizen onderling van elkaar. Dit onderzoek is gericht op het Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht, daarom ligt de focus van deze paragraaf op de aanpak binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht.

Zoals eerder benoemd behandelen Zorg- en Veiligheidshuizen complexe casuïstiek. Bij deze casuïstiek is samenwerking tussen verschillende ketens nodig. Een van de groepen die onder deze complexe problematiek vallen, zijn de Top X-personen. Om de problemen van de Top X-personen op te pakken, bestaat er sinds 2014 in het ZVHRU de Top X-aanpak, in eerste instantie begonnen vanuit een pilot. Met de Top X-aanpak wilt het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht naast het zorgen voor en veranderen van gedrag van personen, ook een vermindering in het aantal strafbare feiten teweegbrengen. In de jaren 2014 tot 2019 lag met name een prioriteit bij het leveren van een bijdrage aan de vermindering van het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (*High Impact Crimes*) in de regio Utrecht, door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan (ZVHRU, z.j.b.). De aanpak is in lijn met "het landelijk Veiligheidsprogramma, met de regionale Veiligheidsstrategie en met de gemeentelijke Integrale Veiligheidsplannen" (ZVHRU, z.j.b.).

2.2.1 DE AANPAK

De Top X-aanpak is een zogenaamde 'persoonsgerichte' aanpak, waarbij de concrete individuele casuïstiek in casus-overleggen besproken wordt met vertegenwoordigers van betrokken organisaties. Hierbij wordt de casus vanuit verschillende perspectieven gezien (ZVHRU, 2019a). Alle deelnemende organisaties komen tot een integraal beeld van de Top X-persoon en diens problematiek. Op basis van dit integrale beeld worden de meest passende interventies gekozen. Over de uitvoering van deze interventies worden onderling afspraken gemaakt en worden taken toegedeeld. Ieder casus-overleg heeft een procesmanager. Dit is een medewerker van het ZVHRU die het proces overziet. De procesmanager monitort de uitvoering en de gemaakte afspraken (ZVHRU, 2019a).

In de inleiding van dit onderzoek is 'casus M.' geïntroduceerd. In dit geschetste voorbeeld kwam naar voren dat er ernstige zorgen zijn over M., de vijftienjarige jongen. In de volgende schets wordt de situatie verder uitgewerkt. Dit dient als voorbeeld van hoe de Top X-aanpak er uit kan zien voor een casus ofwel Top X-persoon. In het voorbeeld is M. inmiddels opgenomen in de Top X-aanpak. Hier wordt de complexe problematiek van M. behandeld in de casus-overleggen. Het volgende vervolg op de situatie wordt geschetst (ZVHRU, 2018):

Bij de eerste bespreking worden de verschillende leefgebieden besproken en de problemen... vastgesteld. Omdat de verwachting is dat M. opnieuw bedreigend en intimideren gedrag gaat tonen, [zou, SB] het goed... zijn dat hij dan echt wordt geconfronteerd met een grenzen-stellende strafrechtelijke reactie... [Omdat, SB] bij minderjarigen niet snel jeugddetentie wordt toegepast, wordt in het overleg afgesproken dat de wijkagent een sfeer-Proces Verbaal [PV] opmaakt waarin alle recente incidenten in de wijk worden beschreven. Daarnaast wordt... gecommuniceerd dat bij een volgende aanhouding in elk geval een korte jeugddetentie wenselijk is. Een week later is dat al aan de orde en dankzij het sfeer PV, de alertheid van de Raad voor de Kinderbescherming en de in het casus-overleg gemaakte afspraak... wordt M. voorgeleid in plaats van heengezonden met een dagvaarding. Hij wordt geplaatst in een jeugdgevangenis en intussen is er contact met school en met ouders gelegd en wordt besproken wat de belangrijkste voorwaarden zouden moeten zijn bij een

schorsing uit voorlopige hechtenis. Ondersteuning in het gezinssysteem, herstel van de schoolgang en het tegengaan van zijn contacten binnen de jeugdgroep zijn daarin belangrijke elementen. Dit wordt door de RvdK opgenomen in het advies naar de raadkamerzitting en M. wordt geschorst met de volgende voorwaarden: Intensief Toezicht & Begeleiding jeugdreclassering [ITB+], houden aan schoolrooster, locatiegebod en contactverbod, gezinsondersteuning [MDFT] en meewerken aan een Persoonlijkheden- Onderzoek [PO]. Een mooi pakket aan maatregelen dat zonder afstemming vooraf in het casus-overleg Top X en de actieve inzet van de deelnemers waarschijnlijk niet was gerealiseerd. M. komt vervolgens regelmatig terug op de agenda om de voortgang te bewaken en waar nodig bij te stellen.

In voorgaand geschetste situatie komt de samenwerking rondom de Top X-aanpak tussen verschillende deelnemende organisaties tot uiting.

2.2.2 TOP X-AANPAK IN REGIO UTRECHT OOST EN REGIO UTRECHT STAD

Zoals benoemd is Nederland onderverdeeld in regio's waarbinnen Zorg- en Veiligheidshuizen actief zijn. Het Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht is daarnaast intern ook opgedeeld in regio's, waarvan Utrecht Stad en Utrecht Oost er twee zijn.

Regio Utrecht Stad en regio Utrecht Oost maken verschillende keuzen in de problematiek die zij aanpakken. Deze keuze is gebaseerd op de soort criminaliteit van die regio, op de hoeveelheid daders binnen de regio en op de prioriteiten die op dat moment gelegd worden in de Regionale Veiligheidsstrategie. De Regionale Veiligheidsstrategie is een strategie waarin 39 gemeenten in Midden-Nederland, het OM en de politie van Midden-Nederland afspreken hoe er de aankomende jaren wordt samengewerkt aan een veiliger Midden-Nederland (Bureau RVS, 2019). Voor regio Utrecht Oost geldt dat elke gemeente samen met de politie lokaal bekijkt wat de meest ingewikkelde personen zijn en wie zij daarom graag op de Top X-lijst willen hebben staan. In Utrecht Oost zitten in de Top X-lijst criminelen van verschillende leeftijden. In regio Utrecht Stad wordt op dit moment een ander accent gelegd op de Top X-aanpak. Zij hebben op voorhand een specifieke groep waar zij zich voornamelijk op richten (ZVHRU, 2019a). De nadruk in Utrecht Stad ligt op dit moment op de jeugd met leeftijden tussen de 14 en 23 jaar. Op deze

manier kan doorgroei van de jongeren naar georganiseerde misdaad worden voorkomen.

In Utrecht Stad vinden iedere week casus-overleggen plaats op de maandag- en dinsdagochtend (ZVHRU,2019). Deze vinden plaats in het stadhuis van Utrecht. In Utrecht Oost vinden iedere week casusoverleg plaats op maandagochtend in Amersfoort. Het casus-overleg is de centrale werkvorm waarin concrete individuele casuïstiek wordt besproken. Voor een groot deel zitten er vaste vertegenwoordigers van organisaties aan tafel. Sommige vertegenwoordigers richten zich binnen hun werk volledig op de Top X-aanpak, voor anderen is het deelnemen in casus-overleggen een soort nevenactiviteit naast de andere werkzaamheden.

De manager van het ZVHRU geeft aan dat het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming in regio Utrecht - in zowel Stad als Oost - in principe standaard deelnemen in de casus-overleggen (persoonlijke communicatie, 30 maart 2020).

In het volgende hoofdstuk wordt de theorie die de basis vormt voor dit onderzoek beschreven. Het theoretische kader is gericht op netwerktheorieën. Omdat hierbij de focus ligt op het algemene, wordt in het theoretisch kader het specifieke - de in dit hoofdstuk besproken Top X-samenwerking in het ZVHRU - waar mogelijk losgelaten.

HOOFDSTUK 3

3. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt de theoretische grondslag van dit onderzoek gelegd. Al jaren onderzoeken wetenschappers publieke netwerken. Het beoordelen van de effectiviteit van een netwerk in de publieke sector is moeilijk. De wetenschappelijke kennis die tot heden is opgedaan, zal de basis vormen voor het theoretisch kader in dit hoofdstuk. Eerst wordt ingegaan op wat netwerken zijn. Hierbij staan de netwerkvorm, de manier waarop ze zijn opgericht en de ontwikkelingsfasen van netwerken centraal. Hierna wordt gekeken naar hoe de effectiviteit van een netwerksamenwerking te beoordelen valt. Ingegaan wordt op wat effectiviteit nu precies is. Hetgeen hierna aan de orde komt, zijn de verklarende factoren voor de mate waarin een netwerk effectief is. De variabelen worden één voor één uitgediept. Tot slot volgt het conceptueel model van dit onderzoek.

3.1 NETWERK

Wanneer drie of meer autonome organisaties bewust samenwerken om naast het bereiken van hun individuele doelen, ook een bepaald gezamenlijk doel te bereiken, kan er van een netwerk worden gesproken (Provan & Kenis, 2007).

Er bestaan veel verschillende soorten netwerksamenwerkingen. Grofweg zijn deze onder te delen in twee vormen van samenwerkingsverbanden. Aan de ene kant zijn er de samenwerkingen die als doel hebben om de belangen van de betreffende partners te dienen, dit vindt plaats in de private sector. Aan de andere kant zijn er de samenwerkingen die als doel hebben om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke belang. Deze tweede vorm vindt plaats tussen publieke organisaties (van den Berg & Maas, 2013). Het Zorg- en Veiligheidshuis is een samenwerking binnen de publieke sector. Dit theoretisch kader richt zich daarom op literatuur die betrekking heeft op netwerksamenwerkingen in de publieke sector. De samenwerking bij Zorg- en Veiligheidshuizen kan als ketensamenwerking worden gezien (van den Berg & Maas, 2013). Een ketensamenwerking wordt als volgt gedefinieerd: "Een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren, omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel" (van den Berg & Maas, 2013, p. 209). Een

ketensamenwerking vindt plaats tussen partijen in de publieke sector.

In de publieke sector draait samenwerking niet om een winstoogmerk, maar om het behalen van een gezamenlijk doel of het leveren van een gezamenlijke publieke dienst. Dit is ook terug te vinden in de omschrijving van de term 'publieke netwerksamenwerking'. Een publiek netwerk kan namelijk omschreven worden als het met meerdere actoren gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor enkele of voor meerdere onderdelen van een enkele maatschappelijke dienst (Van Delden, 2009a). Het leveren van deze dienst hangt af van de inzet van ieder van de actoren in het netwerk (Kenis & Provan, 2009). Organisaties zijn daarom afhankelijk van elkaar. Hierdoor bestaan er complexe interacties tussen de deelnemende actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Zij kijken op verschillende manieren naar het op te lossen probleem. Als gevolg is besluitvorming ingewikkeld (Klijn & Koppenjan, 2016). De dienst die de actoren gezamenlijk verlenen, zorgt voor voordelige effecten voor burgers en de samenleving. In de publieke dienstverlening is samenwerking vaak gericht op het praktisch aanpakken van problemen die in de maatschappij spelen (Van Delden, 2009a).

In de publieke sector spelen er vaak complexe factoren mee in het leveren van diensten, er is sprake van multi-dimensionaliteit, ambiguïteit, onvoorspelbaarheid, onbegrensdsheid en dat alles in een steeds veranderende context en omgeving (Van Delden, 2009a, p. 13). In de publieke sector "*resources are often scarce, clients have multiple problems, service professionals are trained in narrow functional areas, and agencies maintain services that fit narrowly specified funding categories*" (Provan & Milward, 2001, p. 415). Een logisch gevolg van de complexiteit is dat partijen gaan samenwerken, om op die manier gezamenlijk tot een oplossing te komen voor een gedeeld probleem (Van Delden, 2009a, p. 13). Verwacht wordt op die manier sneller en effectiever een sociale dienst te leveren.

Geen enkele ketensamenwerking is hetzelfde. Kenmerken van het ene netwerk verschillen van de kenmerken van een ander netwerk. Netwerken bestaan in verschillende *vormen* en maten, ze kunnen vrijwillig *opgericht* zijn of van bovenaf verplicht worden en netwerken kunnen zich in andere *ontwikkelingsfasen* bevinden. Deze drie kenmerken van de aard van

een netwerk hebben invloed op hoe het netwerk functioneert. Ze vallen grotendeels buiten de controle van netwerkactoren (Kenis & Provan, 2009, p. 451), vandaar dat ze 'exogene kenmerken' worden genoemd. In 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.3 wordt verder ingegaan op de exogene kenmerken 'netwerkvorm', 'oprichting' en 'ontwikkelingsfase'.

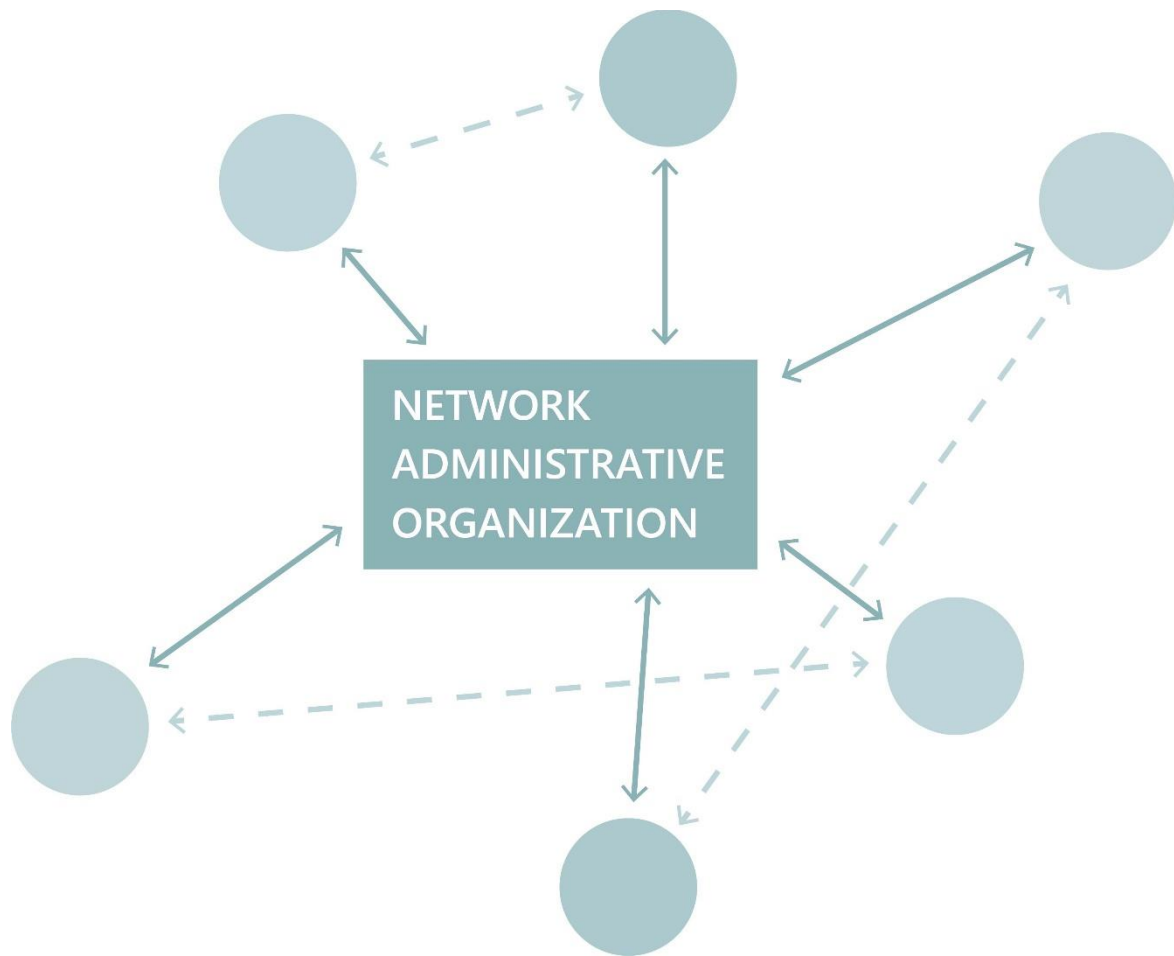
3.1.1 NETWERKVORM

Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de vorm van een netwerk, de uiteindelijke prestaties kunnen beïnvloeden (Baker & Faulkner, 1993; Provan & Milward 1995; Cross, Parker, & Borgatti, 2002; Burt, 2005). Er bestaan drie basismodellen van netwerkvormen: het zelfregulerende netwerk, het netwerk met een leidende organisatie en de *Network Administrative Organisation [NAO]*. Het zelfregulerende netwerk is een netwerkvorm die uit verschillende organisaties bestaat die gezamenlijk als netwerk fungeren, maar als netwerk geen overkoepelende entiteit heeft (Kenis & Provan, 2009, p. 446). Het is een horizontale samenwerking waar iedere actor gelijk is aan de ander. De tweede netwerkvorm, met een leidende organisatie, is een vorm die vaak voorkomt bij verticale relaties tussen actoren. Alle werkzaamheden en belangrijke beslissingen worden door de leidende organisatie binnen het netwerk gecoördineerd (Kenis & Provan, 2009, p. 448). Er is echter geen overkoepelende entiteit. Bij de derde netwerkvorm, de *NAO*, is een apart zelfstandig instituut opgericht, specifiek met het idee dat deze het netwerk en diens werkzaamheden managet en coördineert.

Zoals in het beleidskader aan bod is gekomen, zijn Zorg- en Veiligheidshuizen organisaties die opgericht zijn ten behoeve van het netwerk (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). Daarmee zijn er aparte entiteiten opgericht die de taken van de netwerken managen en coördineren. In de Zorg- en Veiligheidshuizen wordt de Top X-aanpak gemanaged en gecoördineerd. Daarom kan bij Zorg- en Veiligheidshuizen gesproken worden van de derde netwerkvorm: het ZVHRU is een *NAO*. In de volgende paragraaf wordt dieper op de *NAO* ingegaan.

NAO: NETWORK ADMINISTRATIVE ORGANISATION

Het enige doel van de *NAO* is het netwerkbeheer. Behalve de diensten die met het netwerk te maken hebben, biedt de *NAO* zelf geen individuele diensten aan. De mate van formaliteit van deze *NAO's* kan erg verschillen: van enkele informele personen die voornamelijk faciliteren, tot een formele en complexe organisatie met bestuur en personeel. Dit laatste komt voornamelijk voor wanneer de *NAO* haar legitimiteit wil vergroten. Als de *NAO* door de overheid wordt beheerd, zijn deze vaak opgericht op het moment dat het netwerk voor het eerst wordt gevormd. Vaak met als doel de groei te stimuleren en de netwerkdoelen te bereiken (Kenis & Provan, 2009, 448). Alhoewel de *NAO* de werkzaamheden en belangrijkste besluiten van het netwerk coördineert, kan het zijn dat organisaties binnen het netwerk onderling met elkaar samenwerken. In figuur 2 is de schematische weergave van deze netwerkvorm te zien (Kenis & Provan, 2009). De lijnen met pijlen geven de samenwerking tussen actoren in het netwerk weer. De pijlen met stippellijnen geven de mogelijke interactie of samenwerking tussen twee actoren weer, waar (in mindere mate) netwerk coördinatie nodig is, omdat het voor het netwerk geen belangrijke werkzaamheden of besluiten betreft. Het voorgaande wordt in onderstaand figuur gepresenteerd (Kenis & Provan, 2009):



Figuur 2: Schematische weergave basismodel *Network Administrative Organisation*

Uit de literatuur blijkt dat er sterke en zwakke punten aan deze netwerkvorm verbonden zitten. De sterke punten van een *NAO* zijn de duurzaamheid en legitimiteit van het netwerk en in enigermate ook de effectiviteit die er vaak mee gepaard gaat. Daarnaast zijn er twee zwakke punten aan dit model, ten eerste kunnen de andere actoren te veel op de *NAO* gaan leunen, wat de samenwerking niet bevordert. Ten tweede kan het voorkomen dat besluitvormingsprocessen binnen het netwerk te bureaucratisch worden (Kenis & Provan, 2009, p. 448).

3.1.2 OPRICHTING

Het tweede exogene kenmerk waardoor netwerken van elkaar kunnen verschillen, is de manier waarop zij zijn opgericht. Netwerken kunnen vrijwillig of verplicht worden opgericht. Een vrijwillig opgericht netwerk is een netwerk dat van onderaf - *bottom-up* - geïnitieerd is door professionals en organisaties die zelf deel gaan nemen aan het netwerk. Bij een netwerk dat in opdracht of verplicht is opgericht, is dit van bovenaf - *top-down* - bepaald. Meestal door een overheidsinstelling (Kenis & Provan, 2009).

De manier waarop een netwerk is opgericht, heeft effect op hetgeen het kan bereiken. Voor te stellen is dat bij een verplichte samenwerking, de motivatie om samen te werken anders (in mindere mate) aanwezig is, dan bij een vrijwillige samenwerking. Hier heeft het netwerk in principe geen invloed op, maar kan het bereiken van het doel wel beïnvloeden.

Zodat later in dit hoofdstuk relevante verklarende variabelen opgesteld kunnen worden, is het belangrijk kort stil te staan bij de manier waarop de samenwerking in het ZVHRU is opgericht. In het beleidskader is aan bod gekomen dat Zorg- en Veiligheidshuizen in eerste instantie uit lokale initiatieven - *bottom-up* - zijn opgericht. Tegenwoordig bestaat er wel een landelijk kader voor de huizen, maar de Zorg- en Veiligheidshuizen blijven ruimte voor eigen invulling behouden. In lijn met de theorie is er in het ZVHRU daarom sprake van vrijwillige oprichting.

3.1.3 ONTWIKKELINGSFASE

Netwerken ontwikkelen zich, hierbij maken zij verschillende ontwikkelingsfasen door. De ontwikkelingsfase waarin een netwerk zich bevindt, is het derde exogene kenmerk van netwerksamenwerkingen (Kenis & Provan, 2009). De ontwikkeling van netwerken is in vijf fasen in te delen.

In de eerste ontwikkelingsfase van een netwerk wordt er in meer of mindere mate samengewerkt tussen partners, maar door (nieuwe) omstandigheden werkt het samenwerken nog niet optimaal. Er ontstaat onvrede tussen de partners, wat ertoe leidt dat zij opzoek gaan naar verbetering. Er is behoefte aan een andere manier van samenwerken. Deze eerste fase wordt *lering trekken* genoemd (Van Delden, 2009a).

Het verlangen naar verbetering leidt tot de tweede fase, waarin bestuurders van de

organisaties doelen opstellen die zij met de nieuwe samenwerking willen bereiken. Deze fase wordt daarom *doelen bepalen* genoemd. Het gezamenlijke probleem en plan wordt vastgelegd. Het samenwerken zelf is hierbij niet het doel, maar een middel om een ander doel te behalen. Het gaat om het ontwikkelen van ambities: "Kiezen voor een duidelijke inhoud en de gezamenlijke wil opbouwen om die te realiseren" (Van Delden, 2009a, p. 90).

In de derde fase wordt de uitvoering betrokken bij het behalen van het gezamenlijk gestelde doel. Deze fase wordt het *praktisch samenwerken* genoemd (Van Delden, 2009a). Voor een praktische samenwerking wordt in deze fase een praktische stap gezet en een uitvoerend team geformuleerd. Waar in de twee eerdere fasen vooral gehandeld werd uit reflex, ligt het accent hier echt op actie. In deze fase wordt een gezamenlijk werkproces ontwikkeld en aan teamopbouw gewerkt.

De fase die hierop volgt, de vierde fase, wordt *structureren* genoemd. De focus komt te liggen op het structureren van de gezamenlijke werkprocessen (Van Delden, 2009a). De nadruk ligt nog steeds op actie, maar bij deze fase beginnen efficiency en effectiviteit een rol te spelen. Tussen de deelnemende organisaties wordt naar een passende werkstructuur gezocht. Hierbij worden bijvoorbeeld taakverdelingen gemaakt en een overlegstructuur opgezet.

In de vijfde ontwikkelingsfase ontstaat er "een bredere behoefte om de externe resultaten van de samenwerking te vergroten en daarbij eventueel nieuwe partners te betrekken" (Van Delden, 2009a, p. 108). Van actie verschuift de focus hier meer naar verbinden. Er ontstaat vervlechting van de deelnemende organisaties. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in een (verbeterde) gegevensuitwisseling en het harmoniseren van personeelsinzet, maar op de lange termijn ook in het maken van goede financiële afspraken en gezamenlijke kadervorming. Deze fase wordt *verbreden en verdiepen* genoemd (Van Delden, 2009a).

De vijf verschillende fasen kunnen opgedeeld worden in drie stadia. Hierbij vormen fase een en twee stadium één, vormen fase drie en vier stadium twee en vormt fase vijf stadium drie. De fase waarin een netwerk zich bevindt, heeft invloed op de resultaten die het netwerk op dat moment kan realiseren (Kenis & Provan, 2009). Een netwerk dat zich in stadium één bevindt, is bijvoorbeeld bezig met het bepalen van doelen. Het efficiënt en

effectief behalen van deze doelen is iets wat pas, bij doorontwikkeling van het netwerk, later gerealiseerd kan worden. Kenis en Provan stellen hierover het volgende: "*... in order to evaluate the performance of networks, the time needed to comply with the specific task should be taken into consideration*" (2009). De ontwikkelingsfase van een netwerksamenwerking beïnvloedt de criteria waarop netwerkeffectiviteit kan worden beoordeeld. Wanneer een netwerk in het derde stadium bevindt, kan worden verwacht dat de doelbereiking van het netwerk zowel kwalitatief als kwantitatief dekkend is (Van Delden, 2009a, p. 78). Met doelbereiking wordt hier de mate bedoeld waarin de door de netwerkorganisaties gestelde doelen zijn gerealiseerd.

Om later dit hoofdstuk relevante verklarende variabelen vast te kunnen stellen, wordt kort stilgestaan bij de fase waarin het ZVHRU zich bevindt. Het ZVHRU bevindt zich in de vijfde ontwikkelingsfase en daarmee in stadium drie (Van Delden, 2009a). Hierdoor kan verwacht worden dat doelbereiking gerealiseerd is.

3.2 EFFECTIVITEIT

Om de effectiviteit van de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak te verklaren, is alvorens van belang te bepalen hoe effectief de aanpak is. Maar, hoe kan netwerkeffectiviteit worden bepaald?

Lange tijd zijn de voordelen van netwerksamenwerking als vanzelfsprekend ervaren. Wetenschappers, zoals O'Toole, namen de veronderstelde positieve impact van netwerken als uitgangspunt van hun onderzoek (1997). De heersende opvatting was dat wanneer organisaties samenwerken in de publieke sector, zij effectiever complexe diensten kunnen leveren dan wanneer zij dat alleen zouden doen (Provan & Milward, 2001, p. 415). Dat bij complexe maatschappelijke vraagstukken een netwerksamenwerking wordt opgericht lijkt dan, zoals benoemd, ook logisch. Toch kan dit niet altijd worden verondersteld (Van den Berg & Maas, 2013). De professoren Provan, Kenis en Milward zijn een van de, al dan niet de, eerste bestuurskundigen die vraagtekens hebben gezet bij de vanzelfsprekendheid dat netwerken effectiever werken dan actoren ieder voor zich. Effectiviteit is in onderzoeken veelal een onafhankelijke variabele geweest, en zelden een afhankelijke (Kenis & Provan,

2009). Dit betekent dat de effectiviteit van een netwerk zelf niet hetgeen was dat in het onderzoek werd onderzocht. In dit onderzoek echter, wordt de effectiviteit wel als afhankelijke variabele genomen en wordt juist naar de effectiviteit van de samenwerking gekeken.

Het is bij het kijken naar de effectiviteit van een netwerk van belang stil te staan bij welk *type* effectiviteit beoogd wordt te onderzoeken. Ook speelt het *niveau*, waarbinnen naar netwerkeffectiviteit gekeken wordt, mee. Een helder geformuleerde definitie van de term 'effectiviteit' is hierbij nodig (Kenis & Provan, 2009, p. 442).

3.2.1 TYPE EFFECTIVITEIT

Er bestaan verschillende typen onderzoeken naar effectiviteit. Effectiviteit is een term met meerdere interpretatiemogelijkheden. Het verschil in interpretaties is terug te zien in de volgende begrippen, die vaak gepaard gaan met de term effectiviteit; doelmatigheid en doeltreffendheid en *input*, *output* en *outcome*. Het is belangrijk om in een onderzoek vast te stellen op welk type effectiviteit het onderzoek wordt gericht.

Alhoewel de termen doelmatigheid en doeltreffendheid veel in één adem worden gebruikt, verschilt de betekenis tussen beide wel degelijk. Bij het onderzoeken van doeltreffendheid, ligt de focus op de mate waarin het doel wordt gehaald. De definitie die in dit onderzoek voor doeltreffendheid wordt gehanteerd luidt als volgt: wanneer betreffende inspanning en/of uitgaven bijdraagt aan het behalen van vooraf opgestelde doelen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Als in een onderzoek naar de doelmatigheid van een netwerk wordt gekeken, ligt de focus op de relatie tussen inspanning en kosten tot het effect ervan. De definitie die in dit onderzoek wordt gebruikt voor doelmatigheid is: het behalen van doelen of resultaat met zo min mogelijk inspanning of kosten (Groenewegen, 2009). In principe gaat het bij doeltreffendheid om de mate van doelbereiking en bij doelmatigheid om het optimaal gebruiken van middelen. Over het algemeen wordt doeltreffendheid ook wel als effectiviteit gezien en wordt doelmatigheid als efficiency gezien (Bovens et al, 2007).

Wanneer in de publieke sector de effectiviteit onderzocht wordt, kan naar verschillende aspecten worden gekeken (Verlet & Devos, 2010). Niet enkel de *input* en *output* van

publieke dienstverlening zijn van belang, maar ook naar de *throughput* en *outcome* kan in onderzoeken naar effectiviteit gekeken worden (Verlet & Devos, 2010). Met *input* wordt binnen de publieke sector het volgende bedoeld: "Materiële, financiële en personeelsmiddelen die worden ingezet voor een specifieke overheidstaak" (Verlet & Devos, 2010, p. 2). De *output* wordt in de publieke sector als volgt omschreven: "Product, het volume, de kwaliteit en de waarde van goederen en diensten van de overheid" (Verlet & Devos, 2010, p. 2). De *input* en *output* van de acties van de overheid hebben een bepaalde *outcome*. Met *outcome* wordt het volgende verstaan: "Effecten, gebeurtenissen of omstandigheden die het bedoelde of onbedoelde resultaat zijn van acties van de overheid" (Verlet & Devos, 2010, p. 2). Tot slot is er de *throughput* waarmee het proces wordt bedoeld waarmee de *output* en *outcomes* bereikt worden. Voor burgers is voornamelijk de *outcome* van bepaalde overheidsacties van belang, omdat deze vaak effect hebben op de belangen van burgers (Verlet & Devos, 2010). Wanneer in een onderzoek naar de *outcome* wordt gekeken, dient antwoord te worden gegeven op vragen als: is het beoogde doel bereikt? Heeft het doel het effect gehad zoals de bedoeling was? Zijn er nog andere gewenste of ongewenste (maatschappelijke) neveneffecten?

Bij het doen van onderzoek is het van belang duidelijk voor ogen te hebben welk type effectiviteit onderzocht wordt. De keuze voor een bepaald type effectiviteitsonderzoek heeft invloed op hoe de netwerkeffectiviteit wordt beoordeeld: "*The same object of evaluation can receive a positive assessment on one criterion while at the same time receiving a negative assessment on another criterion*" (Kenis & Provan, 2009, p. 442). Dit betekent dat de beoordeling van een netwerk kijkend naar doelmatigheid anders kan scoren dan wanneer naar doeltreffendheid wordt gekeken. Hetzelfde geldt voor de *output*, *throughput* en *outcome*. Het verschil in betekenis tussen de begrippen en tussen het type effectiviteit dat wordt onderzocht hoeft voor het doen van onderzoek geen probleem te zijn, zolang de onderzoeker maar duidelijk voor ogen heeft welk type effectiviteit in het onderzoek wordt onderzocht.

3.2.2 EFFECTIVITEITSNIVEAU

Naast de verschillende type effectiviteit, zijn er drie niveaus waarbinnen naar netwerkeffectiviteit gekeken kan worden: gemeenschapsniveau, netwerkniveau en organisatie- of deelnemersniveau. Alhoewel de drie niveaus aan elkaar zijn gerelateerd, wordt er op de niveaus wel anders naar effectiviteit gekeken (Provan & Milward, 2001).

Op het gemeenschapsniveau wordt naar de meest ruime interpretatie van de term 'effectiviteit' gekeken. Hierbij worden publieke netwerken beoordeeld op de toegevoegde waarde voor de gemeenschap waarvoor de dienst wordt geleverd. Het gaat hierbij om de mensen die zowel direct als indirect belang hebben bij de dienst die het netwerk levert. Het gemeenschapsniveau bestaat uit de opdrachtgevers en klanten van het netwerk (Provan & Milward, 2001, p. 416). De groepen mensen waar hierbij aan gedacht kan worden zijn: groepen die de belangen behartigen van klanten, financiers, politici, regelgevers en het algemeen publiek. In het geval van de Top X-aanpak kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de inwoners van Utrecht, immers zij hebben direct of indirect belang bij een veiliger Utrecht, door de Top X-aanpak. Maar ook de klanten, ofwel de Top X'ers zelf. Omdat deze groep zo groot is en veel verschillende soorten mensen bevat, is het lastig de hele groep - de hele gemeenschap - tevreden te stellen (Provan & Milward, 2001, p. 417).

Op het netwerkniveau wordt de effectiviteit van het netwerk zelf bekeken. Voor een effectief netwerk moeten alle partijen die in het netwerk zitten, als netwerk - gezamenlijk - opereren. De belangrijkste groepen mensen die op dit niveau belang hebben van de effectiviteit van het netwerk zijn de primaire financiers en toezichthouders, de administratieve organisatie van het netwerk en lid-organisaties. Voor de Top X-aanpak is dat bijvoorbeeld het ZVHRU zelf, maar ook de andere deelnemende partijen zoals de politie en het Openbaar Ministerie.

Effectiviteit op organisatie- of deelnemersniveau gaat over groepen als bestuur en management van deelnemende organisaties, hun personeel en de individuele klanten. Partijen die deelnemen in het netwerk, hebben naast het gemeenschappelijke doel, ook nog een eigen belang. Voor deelnemende organisaties is het nog altijd van belang dat zijzelf als organisatie overleven. Het deelnemen aan een netwerk kan daaraan bijdragen. En, andersom is het ook voor de effectiviteit van het netwerk zeer belangrijk dat de

deelnemende organisaties succesvol zijn (Provan & Milward, 2001, p. 420). Wanneer binnen de Top X-aanpak naar dit effectiviteitsniveau zou worden gekeken, kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de medewerkers van de deelnemende organisaties in de casus-overleggen en de stuurgroep van het ZVHRU.

3.2.3 AFBAKENING: HET VASTSTELLEN VAN EFFECTIVITEIT

Per type effectiviteit en effectiviteitsniveau wordt anders naar de effectiviteit van een netwerk gekeken en kan de mate waarin deze als effectief wordt beoordeeld ook verschillen. De netwerksamenwerking tussen verschillende publieke organisaties bestaat om een gezamenlijk en gedeeld doel te realiseren (Mattessich & Monsey, 1992, p. 11). Dit gedeelde doel is hetgeen dat de organisaties bij elkaar brengt. Hier ligt de basis van het netwerk. Daarom wordt in dit onderzoek het behalen van het gemeenschappelijke doel als effectief beschouwd. Dat betekent concreet dat de mate waarin het doel bereikt is, de mate is waarin de netwerksamenwerking binnen het ZVHRU als effectief kan worden beschouwd. Eerder dit hoofdstuk is aan de orde gekomen dat doelbereiking bij het ZVHRU kan worden verwacht, gezien het ZVHRU zich in de laatste ontwikkelingsfase bevindt. Bij de operationalisatie in hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op het doel en het vaststellen van effectiviteit. Hierbij wordt ook benoemd naar welk type effectiviteit en naar welk effectiviteitsniveau in dit onderzoek gekeken wordt.

Op basis van voorgaande theorie over effectiviteit, kan aan de hand van de operationalisatie uiteindelijk worden beoordeeld in welke mate een netwerk al dan niet effectief is. Wanneer de mate van netwerkeffectiviteit in hoofdstuk 5 is bepaald, dient vervolgens gekeken te worden naar de achterliggende redenen waarom het netwerk al dan niet effectief is. In paragraaf 3.3 wordt gekeken naar welke factoren de mate waarin een netwerk effectief is kunnen verklaren.

3.3 VERKLARENDE FACTOREN

Er zijn veel factoren die het succes van een samenwerking beïnvloeden en een verklaring kunnen bieden voor de mate waarin een netwerk effectief is. In de literatuur zijn volop onderzoeken te vinden over de verklarende variabelen. Verklaringen kunnen verschillen per type netwerk. Dit betekent dat een verklaring voor het ene type netwerk, geen verklaring voor de effectiviteit van het andere type netwerk hoeft te geven. Wanneer naar een verklaring voor de effectiviteit van een netwerk wordt gezocht, moet daarom het type netwerk in consideratie worden genomen.

Zoals genoemd, gaat het in dit onderzoek over een netwerksamenwerking in de publieke sector. Belangrijk is daarom dat de factoren passen bij een netwerk in de publieke sector. Gekeken wordt naar de variabelen die naar voren komen in de voornaamste netwerk literatuur over de publieke sector, zoals in de onderzoeken van Provan en Kenis (2007), van Delden (2009a), Mattessich en Monsey (1992) en Klijn en Koppenjan (2016). Een selectie uit deze variabelen wordt gemaakt door factoren te kiezen die zo veel mogelijk aansluiten bij de netwerkvorm, de manier van oprichten en de ontwikkelingsfase van het in dit onderzoek te analyseren netwerk. Daarnaast wordt ook specifieke netwerk literatuur gebruikt over de effectiviteit van netwerksamenwerkingen bij sociale veiligheidsproblematiek. Hierdoor komen voor dit onderzoek zes factoren naar voren die een verklaring kunnen bieden, namelijk: 'doel', 'middelen', 'geschiedenis', 'belang', 'communicatie' en 'vertrouwen'. Met deze factoren wordt een terrein overkoepeld, waarin zowel de praktische als relationele aspecten van een netwerksamenwerking worden meegenomen. De verschillende factoren zelf en het belang van de specifieke factor, komen in paragraaf 3.3.1 tot en met 3.3.6 aan bod.

3.3.1 DOEL

De factor die de effectiviteit van een samenwerking kan verklaren, die in dit onderzoek als 'doel' wordt aangeduid, heeft betrekking op hetgeen de reden is voor de netwerksamenwerking. Het gaat om het resultaat dat de netwerkpartners gezamenlijk hopen of verwachten te realiseren.

Het hebben van een gezamenlijk doel en het eens zijn over dit gezamenlijke doel, zorgt

ervoor dat er effectiever wordt samengewerkt (Provan & Kenis, 2007). Zoals eerder benoemd is in dit onderzoek sprake van een *NAO*-netwerkvorm. Voor een *NAO* geldt dat de consensus over doelen matige tot hoge invloed heeft op de effectiviteit van de samenwerking (Provan & Kenis, 2007). Ook voor netwerken die specifiek op sociale veiligheid zijn gericht, kan deze factor een verklaring bieden voor de mate waarin de samenwerking effectief is. Voor een effectieve samenwerking bij sociale veiligheidsproblemen dient namelijk een gemeenschappelijke doelstelling aan de samenwerking ten grondslag te liggen (Dijkstra & Jacobs, 2016). Wanneer organisaties het gezamenlijke doel belangrijk vinden, is dit positief voor de samenwerking (Patel et al., 2012, in van den Berg & Maas, 2013). Voor het effectief samenwerken in een netwerk is het daarnaast van belang dat het doel concreet en haalbaar is. Mattessich en Monsey (1992) onderbouwen dit in hun boek '*Collaboration: what makes it work?*' waarin zij een overzicht geven van alle factoren die in de literatuur naar voren komen en een verklaring kunnen bieden voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Zij stellen over een effectief netwerk het volgende: "*Goals and objectives of the collaborative group are clear to all partners, and realistically can be attained*" (Mattessich & Monsey, 1992, p. 31). Het 'doel' komt als factor terug in de meeste onderzoeken die binnen de publieke sector naar het succes van samenwerkingsverbanden kijken (Mattessich & Monsey, 1992).

De factor 'doel', die een verklaring voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking kan bieden, omvat samenvattend de volgende drie aspecten. Voor een effectieve samenwerking moet er ten eerste consensus zijn over het doel van de samenwerking. Daarnaast moet het doel van de samenwerking duidelijk zijn voor alle deelnemende actoren. Tot slot moeten deze doelen volgens de partners ook realistisch gezien te behalen zijn. Belangrijk is te benoemen dat het hierbij niet relevant is in hoeverre dit gezamenlijke doel ook daadwerkelijk wordt behaald. In tegenstelling tot de in 3.2.3 benoemde afbakening van de term 'effectiviteit', waar dit juist wel het geval is.

3.3.2 BELANG

In de literatuur komt het ervaren van een belang voor de samenwerking naar voren als een van de verklaringen voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Het gaat er bij deze factor om, dat leden van het netwerk ervaren dat zij een belang delen in zowel het proces als de uitkomst van de samenwerking. Wanneer de deelnemende organisaties van een netwerk het belang inzien van het samenwerken, verbetert dit de effectiviteit van het netwerk. Dit ervaren van het belang voor samenwerken, kan grofweg twee redenen hebben: de partijen vinden het samenwerken van belang voor de doelbereiking, of zij vinden het samenwerken van belang gezien de financiële voordelen die het met zich meebrengt. Belangrijk bij deze factor is, dat het niet gaat over de vraag of het doel daadwerkelijk wordt behaald, of dat het samenwerken daadwerkelijk financieel voordelig is. Maar, wel over de vraag of de betrokken organisaties dit doelgerichte of financiële belang zo ervaren. Het gaat niet over de feiten, maar over het gevoel. De effectiviteit van een netwerk kan worden vergroot wanneer het ervaren belang van dit netwerk groter is. Naast de algemene literatuur, komt ook in de literatuur specifiek naar de effectiviteit van netwerken in het sociale veiligheidsdomein, deze verklaring naar voren.

Wanneer de deelnemende organisaties het samenwerken van belang achten voor het bereiken van het gezamenlijke doel, bestaat dit belang uit twee aspecten: het ervaren van eigenaarschap en het hebben van urgentiebesef. Mattessich en Monsey schrijven over eigenaarschap het volgende: "*Members of a collaborative group feel "ownership" of both the way the group works and the results or product of its work*" (1992, p. 25). Wanneer actoren eigenaarschap ervaren over het proces en de resultaten van het werk, vergroot dit de effectiviteit van de samenwerking. Met eigenaarschap wordt een bepaald verantwoordelijkheidsgevoel bedoeld. Tijd en middelen vergroten het ervaren eigenaarschapsgevoel van deelnemende organisaties (Mattessich & Monsey, 1992). Het ervaren van eigenaarschap, kan disfunctionele processen in netwerken tegengaan (Dijkstra & Jacobs, 2016). Naast het ervaren van eigenaarschap speelt het hebben van een urgentiebesef een rol. Dijkstra en Jacobs benoemen dit in hun onderzoek naar netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein: "Allereerst is voor effectieve samenwerking van belang dat de betrokken actoren een gevoel van urgentie delen ..." (2016, p. 66). Voor

samenwerking bij de aanpak van sociale veiligheidsproblemen is dit urgentiebesef een voorwaarde die er volgens de literatuur voor zorgt dat samenwerking leidt tot oplossingsgericht handelen. Het gaat hier om de urgentie voor het samenwerken, om het gezamenlijk doel te kunnen behalen.

Deelnemende organisaties kunnen het belang van samenwerken ook vinden in de financiële lange termijnvoordelen. In een onderzoek naar interorganisationele samenwerking in de publieke sector, naar een netwerk voor criminele jongeren, komt naar voren hoe het ervaren van dit type belang bijdraagt aan een effectieve samenwerking: "Om tot een geslaagde samenwerking te komen is het essentieel dat partijen deze financiële lange termijnvoordelen voor ogen hebben" (van den Berg & Maas, 2013). Wanneer deelnemende organisaties dit financiële belang inzien, gaat dit samen met een hogere mate van samenwerken tussen deze organisaties (van den Berg & Maas, 2013). Belangrijk is te benoemen dat dit financiële belang niet te maken hoeft te hebben met winst. Immers is eerder in dit theoretisch kader aan de orde gekomen dat winst bij publieke samenwerkingen geen rol speelt. Echter, een financieel belang kan bestaan uit een financiële prikkel, zoals bijvoorbeeld een grotere subsidiëring vanuit de overheid.

Het vanuit de deelnemende organisaties ervaren belang, dat een verklaring voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking kan zijn, omvat samenvattend twee aspecten. Ten eerste is er het belang van samenwerken voor de doelbereiking - bestaande uit het urgentiebesef en het eigenaarschapsgevoel - daarnaast is er het ervaren financiële belang van een netwerksamenwerking.

3.3.3 MIDDELEN

Met de factor die in dit onderzoek 'middelen' wordt genoemd, wordt zowel het kapitaal als de niet-financiële inspanning bedoeld die nodig is om het netwerk te ontwikkelen en te behouden. Het gaat hier om de *input* die vanuit het netwerk en diens organisaties wordt gegeven (Mattessich & Monsey, 1992). Veel onderzoeken naar netwerkeffectiviteit benoemen dat het al dan niet hebben van middelen een factor kan zijn dat de effectiviteit van een netwerk kan verklaren (Mattessich & Monsey, 1992). Meer beschikbare middelen, zorgen voor een grotere effectiviteit van de netwerksamenwerking (Provan & Milward,

1995, in Mannak, 2010, p. 6). In een netwerk beschikt niet slechts één organisatie over alle middelen, maar bezit iedere organisatie over eigen middelen, zoals kapitaal, personeel en kennis (Klijn & Koppenjan, 2016). Belangrijk is dat deze organisaties en het netwerk als geheel over voldoende middelen beschikken om effectief samen te (kunnen) werken. Specifiek voor netwerken die te kampen hebben met sociale veiligheidsproblematiek zijn (bepaalde) middelen - zowel de kapitaal als de niet-financiële middelen - van belang voor de mate waarin het netwerk effectief is.

Met het beschikken over kapitaal wordt allereerst het financiële aspect van deze verklarende variabele bedoeld. Een effectief netwerk "*has an adequate, consistent financial base to support its operations*" (Mattessich & Monsey, 1992, p. 33). Zeker bij netwerken waar wordt samengewerkt om complexe problematiek aan te pakken, is het hebben van voldoende financiële middelen belangrijk. Dit komt doordat er bij *multiproblems* vaak aanvullende kosten zijn voor de complexe besluitvorming die erbij komt kijken (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 74). Daarnaast valt onder het hebben van kapitaal ook de huisvesting van het netwerk. Uit de literatuur blijkt dat zeker voor Zorg- en Veiligheidshuizen het van belang is dat er een fysieke locatie is waar de betrokken organisaties elkaar kunnen ontmoeten (Dijkstra & Jacobs, 2016). De fysieke nabijheid van partijen "verhoogt de productiviteit van de samenwerking, moeilijke problemen worden beter opgelost en doelstellingen die strakke samenwerking vereisen worden sneller bereikt" (van den Berg & Maas, 2013, p. 215). Dit komt doordat er op deze manier vaker overlegt kan worden, het de (informele) communicatie vergemakkelijkt en het een gedeeld bewustzijn onderhoudt (Patel et al., 2012, in van den Berg & Maas, 2013).

De niet-financiële middelen bestaan uit de personele capaciteit en de competenties van de betrokken actoren. Het gaat hier om de personele kwantiteit en kwaliteit. Voor de personele kwantiteit geldt dat het netwerk als geheel en de individuele organisaties genoeg personeel moet hebben om op een adequate manier deel te nemen in de samenwerking. Er moet voldoende tijd zijn om mee te werken aan het behalen van de doelen. Samenwerking tussen verschillende organisaties vergt immers tijd van alle betrokken actoren (van den Berg & Maas, 2013). Naast de kwantiteit speelt ook de personele kwaliteit een verklarende rol voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Hierbij gaat het over de aanwezige

deskundigheid en autoriteit. Uit de literatuur blijkt dat netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein vraagt om de deskundigheid: "[*Knowledge, SB*] is an important resource for development solutions" (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 74). Hierbij geldt dat het van belang is dat de actoren over voldoende kennis en vaardigheden beschikken (Dijkstra & Jacobs, 2016). Dit draagt bij aan een effectieve netwerksamenwerking. Het is aan het personeel van de *NAO* - het Zorg- en Veiligheidshuis - om te faciliteren in het ontwikkelen van vaardigheden bij de betrokken actoren. Bij autoriteit gaat het over het hebben van de autoriteit om besluiten te kunnen en mogen maken: "... [het, SB] is van belang dat de bij de samenwerking betrokken professionals over voldoende mandaat beschikken om beslissingen te kunnen nemen binnen de organisatie die zij vertegenwoordigen" (Dijkstra & Jacobs, 2016, p. 66). Hierbij geldt ook dat het voor professionals belangrijk is dat zij voldoende handelingsruimte hebben, om direct en eventueel *out of the box* te kunnen reageren wanneer een situatie daarom vraagt.

De factor 'middelen', die een verklaring voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking kan bieden, omvat samenvattend de volgende twee aspecten. Voor een effectieve samenwerking moet het netwerk ten eerste over voldoende kapitaal beschikken en daarnaast moet er sprake zijn van voldoende niet-financiële middelen.

3.3.4 GESCHIEDENIS

Bij de factor 'geschiedenis' gaat het om de sociale context waarin het netwerk bestaat (Mattessich & Monsey, 1992, p. 19). Specifiek wordt hiermee de mate waarin er een geschiedenis van samenwerken bestaat binnen de gemeenschap. In de literatuur naar netwerksamenwerkingen in de publieke sector komt deze factor vaak naar voren als verklaring voor een al dan niet effectieve samenwerking (Mattessich & Monsey, 1992). De 'gemeenschap' zoals deze in dit onderzoek wordt bedoeld, bestaat uit twee onderdelen. Aan de ene kant is er de interne gemeenschap, bestaande uit de partijen waar het netwerk uit bestaat. Aan de andere kant bestaat de externe gemeenschap, die bestaat uit de actoren buiten het netwerk.

Binnen de interne gemeenschap kan tussen de deelnemende organisaties al vaker sprake zijn geweest van een samenwerking, bijvoorbeeld wanneer samen is gewerkt

rondom een ander thema of wanneer organisaties beide deelnamen aan een ander netwerk. Uit eerder onderzoek naar netwerksamenwerking bij sociale veiligheid, blijkt een verband te bestaan tussen de geschiedenis van het samenwerken en de bestaande netwerksamenwerking (van den Berg & Maas, 2013, p. 224). Verwacht kan worden dat een "geschiedenis van samenwerking tussen organisaties ... een positief effect [heeft, SB] op de mate van samenwerking in een nieuwe context" (van den Berg & Maas, 2013, p. 215). Daarnaast draagt eerdere samenwerking bij aan het onderlinge vertrouwen en het vertrouwen in het samenwerkingsproces (Mattessich & Monsey, 1992, p. 19; van Delden, 2009a).

Bestaande verbanden en relaties met partijen buiten het netwerk, maar binnen de omgeving waarbinnen de problematiek afspeelt, dragen bij aan de effectiviteit van de samenwerking (van Delden, 2009a). Deze externe contacten met de zogenaamde 'sociale omgeving' - *social network* - kunnen van meerwaarde zijn voor het behalen van de doelen van een netwerk. De externe gemeenschap kan geografisch gezien rondom het netwerk bestaan, maar deze externe gemeenschap kan ook bestaan uit professionals binnen bepaalde - in dit geval sociale veiligheid - problematiek of discipline (Mattessich & Monsey, 1992, p. 19).

Wanneer bestaande verbanden te krachtig worden, kan dit echter ook nadelig zijn voor de effectiviteit van het netwerk (van Delden, 2009a). Zo kan dit bijvoorbeeld betekenen dat hierdoor minder snel nieuwe contacten worden gelegd en in mindere mate nieuwe verbanden ontstaan. Uzzi benoemt dat het waarschijnlijk is dat een balans tussen sterke en zwakke banden het meest effectief is (1997).

Samenvattend kan gesteld worden dat bij de factor 'geschiedenis' gekeken wordt naar eerdere samenwerking tussen deelnemende organisaties van het netwerk en tussen deelnemende organisaties en de externe gemeenschap. De deelnemende organisaties hebben wel ofwel niet eerder onderling of met de externe gemeenschap samengewerkt.

3.3.5 COMMUNICATIE

Het hebben van goede communicatie tussen de deelnemende organisaties, is volgens de netwerkliteratuur van belang voor een effectieve samenwerking. De factor communicatie wordt in veel onderzoeken naar netwerkeffectiviteit gebruikt (Mattessich & Monsey, 1992). Met communiceren wordt hier het volgende bedoeld: "*Communication refers to the channels used by collaborative partners to send and receive information, keep one another informed, and convey opinions to influence the group's actions*" (Mattessich & Monsey, 1992, p. 29). Dit vergroot de effectiviteit van het netwerk. In dit onderzoek staat een netwerk centraal dat is opgericht om de complexe problematiek van Top X-personeel aan te pakken. Klijn en Koppenjan (2016) geven aan dat juist bij complexe problematiek, het hebben van goede communicatie over de probleempercepties van de deelnemende organisaties van groot belang is. Communicatie tussen de deelnemende organisaties in een netwerk is om inhoudelijke redenen belangrijk, van den Berg en Maas (2013) benoemen dat communicatie bijvoorbeeld verdubbeling of overlap van interventies voorkomen kunnen worden. Daarnaast geldt voor specifiek de netwerken rondom sociale veiligheid, dat problemen van de doelgroep - door goede communicatie - zo volledig mogelijk in beeld kunnen komen. In dit onderzoek wordt met goede communicatie een frequente en open communicatie (Mattessich & Monsey, 1992, p. 29) verstaan.

Het frequent communiceren tussen deelnemende organisaties in een netwerk is van belang voor een hoge mate van samenwerking (Mattessich & Monsey, 1992; van den Berg & Maas, 2013). "Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat een hoge frequentie van contact, ook wel aangeduid als daadwerkelijke communicatie ..., bijdraagt aan het succes van samenwerking" (van den Berg & Maas, 2013, p. 213). Er moet voldoende interactie tussen de actoren zijn. Dit geldt voor iedere ontwikkelingsfase van een netwerk. Naar aanleiding van onderling communiceren worden vaak gezamenlijke acties ondernomen (van den Berg & Maas, 2013). Communiceren leidt tot samenwerken en samenwerken leidt tot communiceren.

Het hebben van een open communicatie is belangrijk voor de effectiviteit van een netwerk. In de literatuur komt hierbij naar voren dat bij samenwerking aan sociale veiligheidsproblemen het delen van kennis en informatie maatschappelijke opbrengsten

oplevert voor de veiligheid en welzijn van cliënten (Dijkstra & Jacobs, 2016). Een belangrijke randvoorwaarde om als netwerk succesvol te kunnen zijn, is dan ook het hebben van informatie en het (willen) delen hiervan (Dijkstra & Jacobs, 2016; van den Berg & Maas, 2013). Deelnemende organisaties moeten elkaar op de hoogte houden van informatie en kennis. De deelnemende organisaties zouden dit ook moeten doen met relevante partijen buiten het netwerk (Mattessich & Monsey, 1992).

Samenvattend kan gesteld worden dat een goede communicatie in een netwerk, tussen deelnemende organisaties en relevante partners, bestaat uit een hoge frequentie aan communicatie en een open informatie- en kennis-deling.

3.3.6 VERTROUWEN

De factor 'vertrouwen' komt in veel netwerkliteratuur over effectiviteit terug (Provan & Kenis, 2007, p. 237; Mattessich & Monsey; Dijkstra & Jacobs, 2016). Het wordt vaak als cruciale factor beschouwd voor de effectiviteit in een netwerk. Vertrouwen is in de netwerkliteratuur een onderdeel van de relatie tussen deelnemende organisaties. In dit onderzoek wordt vertrouwen beschouwd zoals Klijn en Koppenjan het omschrijven (2016). Vertrouwen gaat over verwachtingen en is hierbij tweezijdig van aard. Ten eerste gaat het bij vertrouwen om de verwachte intentie van een andere organisatie: "*The perception of the good intentions of other actors*" (2016, p. 115). Daarnaast wordt bij vertrouwen verwacht dat "*the other actor will respect the interests of the 'trusting' actor*" (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 115). Hiermee kan vertrouwen als volgt worden gedefinieerd: "*The expectation of an actor A that another actor B will abstain from opportunistic behaviour when an opportunity for that emerges*" (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010, p. 196; Klijn & Koppenjan, 2016, p.115). Wanneer er vertrouwen tussen deelnemende organisaties bestaat, vergroot dit de onderlinge informatiedeling (Klijn & Koppenjan, 2016).

Vertrouwen staat in verband met de ontwikkelingsfase waarin een netwerk zich bevindt. Wanneer er sprake is van een onlangs opgericht netwerk, kan er minder vertrouwen worden verwacht dan van een netwerk dat in een later ontwikkelingsstadium zit (Klijn &

Koppenjan, 2016). Zoals eerder aan bod is gekomen, is in dit onderzoek sprake van een netwerk dat in de laatste ontwikkelingsfase zit, dit betekent dat onderling vertrouwen kan worden verwacht.

De mate waarin vertrouwen een rol speelt bij de effectiviteit van een netwerk verschilt per netwerkvorm, stellen Provan en Kenis (2007). In dit onderzoek is, zoals benoemd, sprake van een *NAO*-netwerkvorm. Voor een *NAO*-netwerkvorm geldt dat het onderlinge vertrouwen niet te laag mag zijn. Dit komt doordat deelnemende organisaties gezamenlijk de acties van de *NAO* moeten monitoren en volgen (Provan & Kenis, 2007). Om dit samen goed te kunnen doen, is onderling vertrouwen nodig. Van den Berg en Maas benoemen dit ook in hun onderzoek: bij samenwerkingen die gericht zijn op een aanpak van sociale veiligheidsproblematiek - zoals het netwerk in dit onderzoek - bestaat er "interdependentie in de taken die organisaties uitvoeren, de samenwerkingspartners zijn afhankelijk van hoe anderen hun werk doen" (2013, p. 213). Organisaties moeten andere organisaties vertrouwen in het feit dat zij de taken uitvoeren zoals afgesproken. Er moet dus onderling vertrouwen zijn in het samenwerkingsproces.

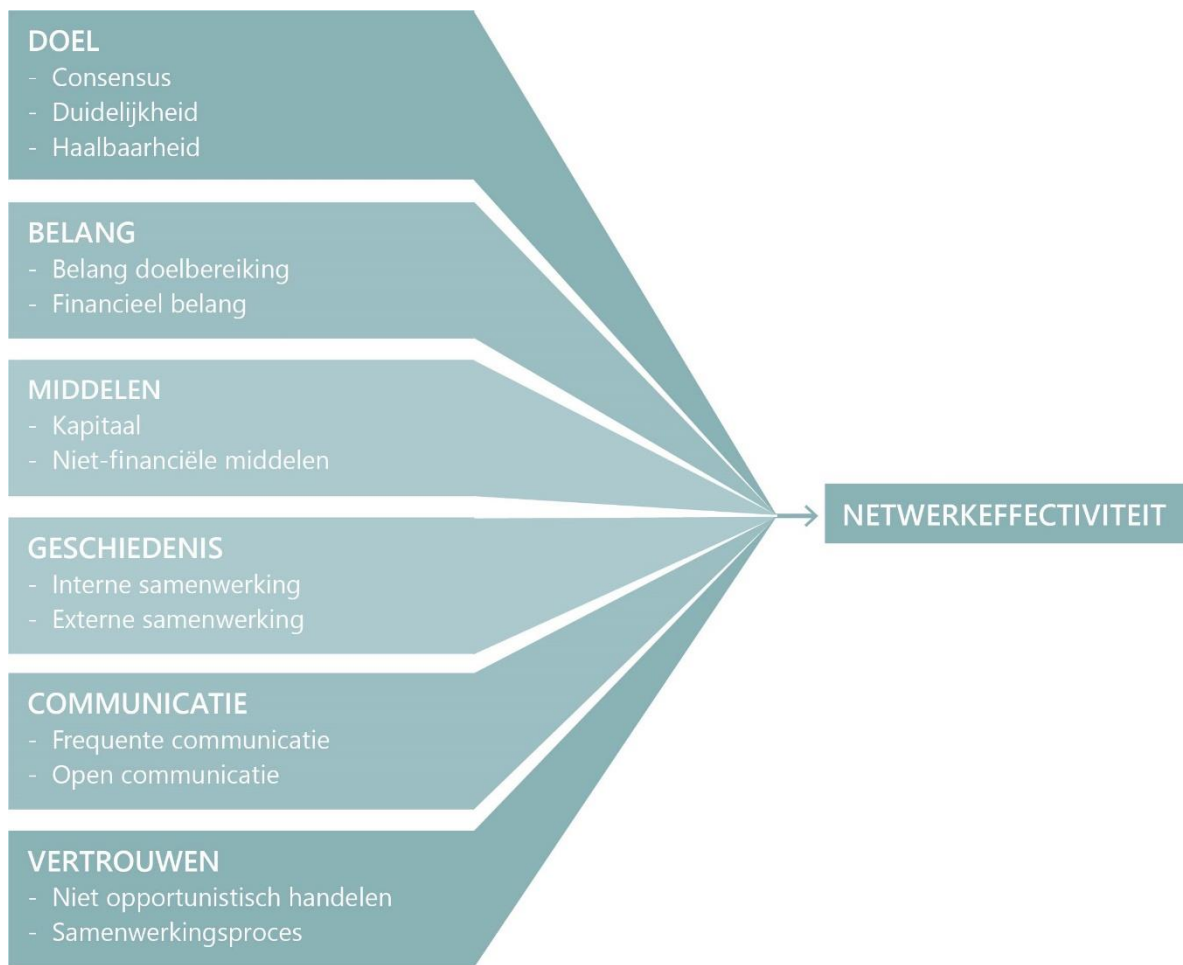
In de literatuur komt naar voren dat vertrouwen niet werkt als eenrichtingsverkeer, het is juist belangrijk dat vertrouwen wederzijds gedeeld is (Van den Berg & Maas, 2013; Provan & Kenis, 2007; Mattessich & Monsey, 1992). Naast dat vertrouwen wederzijds dient te zijn, is het voor een netwerk ook van belang dat vertrouwen in een bepaalde verdeling voorkomt (Provan & Kenis, 2007). Wanneer vertrouwen in lage mate over het hele netwerk is verdeeld, betekent dit dat er slechts vertrouwen is in of tussen enkele specifieke organisaties, maar niet in allemaal. Wanneer vertrouwen in een hoge mate over het netwerk verdeeld is, betekent dit dat het vertrouwen wijd is verspreid tussen de deelnemende organisaties. Zoals gezegd geldt voor een *NAO*-netwerk dat het netwerk effectief is wanneer het onderlinge vertrouwen niet te laag is. Bij een lage verdeeldheid is er immers weinig basis voor samenwerking. Tegelijkertijd hoeft niet iedereen in het netwerk elkaar met honderd procent zekerheid te vertrouwen en het vertrouwen hoeft niet heel diep te zijn, maar het vertrouwen moet wijder verspreid zijn dan slechts tussen een of enkele organisaties (Provan & Kenis, 2007). Het is belangrijk dat het vertrouwen bij een *NAO*-

netwerkvorm niet te gecentraliseerd is. Er moet voornamelijk vertrouwen bestaan tussen alle belangrijkste samenwerkingspartners.

Samenvattend kan gesteld worden dat de factor 'vertrouwen' bij een netwerksamenwerking bestaat uit twee aspecten. Enerzijds gaat het om de verwachting dat de andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen en anderzijds gaat het er om dat deelnemende organisaties geloven in het samenwerkingsproces.

3.4 CONCEPTUEEL MODEL

Ter afsluiting van het theoretisch kader, komt in deze paragraaf het conceptueel model voort uit de opgestelde theorie. Het conceptueel model wordt gevolgd door een toelichting op het model. Hierbij wordt een korte beschrijving van de relatie tussen de zes factoren en de effectiviteit van een netwerk gegeven



Figuur 3: Conceptueel model; verklarende factoren voor netwerkeffectiviteit

In het model is te zien dat de factor *doel* tot netwerkeffectiviteit leidt, daarmee is het een verklarende variabele in het model. De verwachte relatie tussen het doel van een netwerk en de effectiviteit van de samenwerking is als volgt: hoe meer consensus er over het doel bestaat en des te duidelijker en haalbaarder het doel voor de partijen is, hoe effectiever de netwerksamenwerking rondom sociale veiligheidsvraagstukken is.

De factor *belang* bestaat uit twee aspecten: het belang voor doelbereiking en het financiële belang. Wanneer deelnemende organisaties het belang voor de doelbereiking en het financiële belang van samenwerking inzien, zorgt dit ervoor dat de betrokken organisaties het gevoel hebben dat het samenwerken in het netwerk belangrijk is. Dit ervaren van belang verbetert de samenwerking en vergroot de effectiviteit van het netwerk.

De factor *middelen* beïnvloedt de netwerkeffectiviteit. Hierbij wordt verwacht dat het kapitaal en de niet-financiële middelen op de volgende manier de effectiviteit van een netwerk kunnen verklaren: des te meer middelen het netwerk bezit, des te groter de effectiviteit van de netwerksamenwerking rondom sociale veiligheidsvraagstukken is.

Bij de factor *geschiedenis* geldt dat het al dan niet eerder hebben samengewerkt een relatie heeft met de effectiviteit van de samenwerking. Hierbij gaat het om twee soorten samenwerking. Ten eerste is er de samenwerking binnen de interne gemeenschap, tussen de deelnemende organisaties onderling. Daarnaast is er de samenwerking met de externe gemeenschap, ofwel de partijen die niet deelnemen in het netwerk. Wanneer er sprake is van eerdere samenwerking kan verwacht worden dat dit de effectiviteit van het netwerk beïnvloedt.

Verwacht kan worden dat de *communicatie* in een netwerk effect heeft op de samenwerking en de effectiviteit van het netwerk. Hoe beter de communicatie, hoe effectiever de samenwerking. Goede communicatie bestaat uit frequent en open contact. Deelnemende organisaties moeten elkaar vaak contacteren en vaak samenkomen en daarnaast moet kennis en informatie onderling en met betrokken partijen gedeeld worden.

De factor *vertrouwen* heeft effect op de effectiviteit van een netwerk, doordat een groot vertrouwen ervoor zorgt dat er beter wordt samengewerkt. Een groot vertrouwen bestaat enerzijds uit de verwachting dat de andere organisatie niet opportunistisch handelt en anderzijds uit de verwachting dat het samenwerkingsproces goed verloopt.

In het volgende hoofdstuk wordt de methode van dit onderzoek toegelicht. Hierbij wordt onder meer toegelicht hoe het - in dit hoofdstuk gevormde - theoretisch kader toegepast kan worden op de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis.

HOOFDSTUK 4

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt de methode van dit onderzoek toegelicht en verantwoord. Hierbij wordt ingegaan op het onderzoeksdesign, de *cases*selectie, de dataverzameling en -verwerking, de operationalisatie en de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Bij de operationalisatie komen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen langs, die in hoofdstuk 3 naar voren zijn gekomen.

4.1 ONDERZOEKSDESIGN

Om de netwerkeffectiviteit te verklaren, wordt in dit verslag een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Een kwalitatief onderzoek richt zich in tegenstelling tot een kwantitatief onderzoek niet op een groot aantal waarnemingen of cijfers uit databanken, maar op woorden, daden en gevoelens van de te onderzoeken *cases* (Lapan, Quartaroli, & Remier, 2012). De kwalitatieve manier van onderzoeken sluit aan bij de kwalitatieve waarden waarnaar in dit onderzoek wordt gekeken. In dit onderzoek gaat het er namelijk om dat het handelen van mensen wordt begrepen: het samenwerken bij de Top X-aanpak wordt geanalyseerd. Om dit handelen goed te begrijpen wordt gekeken naar de 'natuurlijke' omgeving van de *cases*. Het begrijpen van handelingen van mensen en het kijken naar de natuurlijke omgeving van de *cases* zijn twee belangrijke kenmerken van kwalitatief onderzoek (Vennix, 2011). Door het onderzoek op deze manier uit te voeren, kan echt worden begrepen wat zich afspeelt in de *cases* (Boeije & Blijenbergh, 2019). Op die manier kan de verklaring voor de effectiviteit van de Top X-samenwerking worden achterhaald. Het rijke materiaal aan woorden, daden en gevoelens wordt achterhaald door middel van een dataverzameling, in paragraaf 4.3 wordt hier verder op ingegaan. Taal is belangrijk bij het achterhalen van de 'sociale werkelijkheid' (Vennix, 2011). Het is belangrijk dat de bevindingen van dit onderzoek met de juiste woorden worden beschreven (Boeije & Blijenbergh, 2019). In paragraaf 4.4 wordt daarom aandacht besteedt aan het verwerken van de data tot bevindingen.

Dit onderzoek is deductief van aard en daarom wordt op een deductieve manier kwalitatieve gegevens geanalyseerd. Dit betekent dat vanuit het 'algemene' naar het 'specifieke' wordt geredeneerd (Vennix, 2011). Dit is belangrijk voor dit onderzoek, omdat vanuit de algemene theorie - het theoretisch kader van hoofdstuk 3 - geredeneerd wordt naar de *cases* van dit onderzoek. Algemene theoretische verklaringen kunnen hierdoor helpen bij het verklaren van de werkelijke netwerkeffectiviteit van de Top X-aanpak in het ZVHRU. Bij een deductieve kwalitatieve analyse ligt er nadruk op de operationalisering van begrippen (Boeije & Blijenbergh, 2019), deze operationalisering volgt in paragraaf 4.5.

In dit kwalitatieve onderzoek, wordt een meervoudige *casestudy* - ook wel gevalstudie genoemd - uitgevoerd. Bij een *casestudy* worden sociale verschijnselen bestudeerd (Vennix, 2011). Voor het uitvoeren van een *casestudy* is gekozen, omdat hierbij echt de diepte in kan worden gegaan (Verschuren & Doorewaard, 2015). Hierbij worden minder onderzoekseenheden betrokken in het onderzoek, maar zijn de waarnemingen per onderzoekseenheid wel erg intensief (Boeije & Blijenbergh, 2019; Vennix, 2011). Op deze manier kan achterhaald worden hoe iets precies zit of waarom iets zo is (Vennix, 2011). Bij een meervoudige *casestudy* worden meerdere - in dit geval twee - *cases* betrokken. Deze worden afzonderlijk benaderd. De theorie wordt naast de twee *cases* gelegd en de *cases* worden individueel geanalyseerd (den Hertog & van Sluijs, 1995). Vervolgens wordt aan de hand van de individuele analyse tot *cross-case* conclusies gekomen. Deze overkoepelende conclusies kunnen uiteindelijk tot algehele aanbevelingen leiden. Blatter en Haverland beschrijven dit proces als een karaktereigenschap van de *casestudy*, waarbij ook het deductieve karakter terugkomt: "*An intensive reflection on the relationship between concrete empirical observations and abstract theoretical concepts*" (2012).

4.2 CASESELECTIE

In de inleiding - hoofdstuk 1 - van dit onderzoek is kort aandacht besteed aan de *caseselectie* voor de meervoudige *casestudy* die in dit onderzoek wordt uitgevoerd. Het onderzoek vindt plaats in het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht. Binnen het ZVHRU wordt samengewerkt rondom de Top X-aanpak, welke in dit onderzoek centraal staat. Er

zijn verschillende redenen waarom in het bijzonder voor het ZVHRU is gekozen. Het ZVHRU is opgedeeld in drie regio's, die ieder een eigen gebied overzien: Utrecht Oost, Utrecht West en Utrecht Stad. Dit onderzoek richt zich op twee van deze drie regio's van het ZVHRU. Elke regio heeft eigen casus-overleggen voor de Top X-aanpak. In dit onderzoek ligt binnen de Top X-aanpak de focus - zoals eerder benoemd - op deze casus-overleggen. Casus-overleggen vormen namelijk de essentie van het werk van Zorg- en Veiligheidshuizen (Hofstra, 2019). De twee *cases* van dit onderzoek zijn: de casus-overleggen van Utrecht Stad en de casus-overleggen van Utrecht Oost.

Voor deze twee *cases* is gekozen, omdat deze onderling goed vergeleken kunnen worden. De *cases* hebben veel gelijkenissen in de context, waardoor deze hetzelfde en daarmee stabiel is qua invloeden op de *cases*. Beide *cases* vallen namelijk onder dezelfde veiligheidsregio, vallen ongeveer in dezelfde politieregio, hebben hetzelfde bestuur en vallen onder dezelfde stuurgroep. Tegelijkertijd is er op uitvoerend niveau wel verschil in de manier van werken tussen de twee *cases*. Dit maakt dat er wel inhoudelijk vergeleken kan worden. In Utrecht Stad en Utrecht Oost wordt een andere selectie gemaakt in de casuïstiek die zij behandelen. Dit heeft deels te maken met dat er in beide regio's een beperkt aantal Top X-personen behandeld kan worden. Het verschil in de manier van werken wordt daarnaast veroorzaakt door het gebied waar de *cases* werkzaam zijn. De gebieden verschillen onderling erg: onder regio Utrecht Oost vallen vijftien gemeenten en regio Utrecht Stad bestaat uit de stad Utrecht. Onder Utrecht Oost vallen rurale gebieden, waar dit voor Utrecht Stad niet het geval is. Hierdoor hebben beide regio's met een andere hoeveelheid en een ander type Top X-criminaliteit te maken. Doordat de criminaliteit van de twee regio's zo verschilt, leggen beide regio's ook een ander accent op de Top X-problematiek die zij aanpakken. Dit heeft tot gevolg dat Utrecht Stad de focus legt op Top X-personen die in de leeftijdscategorie van 14-23 jaar oud vallen, terwijl Utrecht Oost bijvoorbeeld ook oudere criminelen en fluïde criminele netwerken aanpakt.

Een ander onderscheid tussen de twee regio's is dat de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties die bij de casus-overleggen aanwezig zijn, verschillen tussen regio Utrecht Stad en Utrecht Oost. Ze verschillen dus tussen de overleggen in Utrecht Stad

en Utrecht Oost. De vertegenwoordigers kunnen zelfs per casus-overleg verschillen. Wanneer interviews uitgevoerd worden is dit van belang, omdat hierdoor niet dezelfde respondenten voor beide *cases* gesproken worden.

De aan de ene kant constante context bij de twee *cases* en de aan de andere kant verschillende uitvoering, maakt deze *caseselectie* interessant. Het zorgt er voor dat de focus van dit onderzoek echt op de casus-overleggen kan worden gelegd en daarbinnen de verklaringen voor de effectiviteit van de Top X-samenwerking kan worden achterhaald.

4.3 DATAVERZAMELING

Om een goed beeld te krijgen van een verschijnsel dat wordt onderzocht, kan gebruik worden gemaakt van meerdere waarnemingsmethoden en databronnen (Vennix, 2011). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten bronnen: een literatuurstudie, een documentenanalyse en een empirische-analyse. Op deze manier wordt een zo volledig mogelijk beeld gecreëerd.

In de sociale wetenschap wordt het simultaan gebruik maken van meerdere databronnen en het vervolgens op elkaar betrekken van de conclusies ook wel 'triangulatie' genoemd (Vennix, 2011). Wanneer een conclusie onderbouwd wordt door meerdere databronnen, leidt dit tot een groter vertrouwen in de algehele conclusie (Vennix, 2011). Als de uitkomsten uit de verschillende bronnen van elkaar afwijken, kan daar in de conclusie rekening mee worden gehouden.

De literatuurstudie van dit onderzoek vormt de basis voor het theoretisch kader van hoofdstuk 3. Hierbij is de literatuur doorgenomen op relevante theorie. Zoals eerder in dit onderzoek benoemd, zijn daar onder meer de onderzoeken van Koppenjan en Klijn (2004), van den Berg en Maas (2013), van Delden (2009a; 2009b) en Provan met Milward (1995; 2001) en met Kenis (2009) naar voren gekomen en uiteindelijk gebruikt voor het conceptueel model.

De documentenstudie is gebruikt voor het beleidskader en wordt daarnaast gebruikt voor de analyse. Hierbij zijn onder anderen jaarverslagen gebruikt. Veel data is afkomstig van de Zorg- en Veiligheidshuizen zelf. Dit is aangevuld met overige bronnen, zoals het

'Landelijk kader Veiligheidshuizen' van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013b) en het onderzoek van Rovers et al (2016), naar de invoering, ontwikkelingen en knelpunten van het landelijk kader voor de veiligheidshuizen.

De empirische-analyse bestaat uit het uitvoeren van interviews. Deze interviews zijn de voornaamste bron van de analyse van dit onderzoek. Er heeft een oriënterend interview plaatsgevonden met de manager van het ZVHRU. Daarnaast zijn er verdiepende semigestructureerde interviews afgenomen bij vijftien respondenten. Het gebruikmaken van interviews komt veel voor in kwalitatief onderzoek (Vennix, 2011; Boeije & Blijenbergh, 2019). Een semigestructureerd interview bestaat uit een vooraf opgestelde vragenlijst, waarbij doorvragen - *probing* - mogelijk is (Boeije, 2005). Zoals in 4.1 is benoemd, is het bij een kwalitatieve meervoudige *casestudy* belangrijk dat de waarnemingen per *case* intensief zijn. Dit is de reden voor de keuze van semigestructureerde interviews in tegenstelling tot een volledig gestructureerd interview. Doorvragen is van belang, wanneer een antwoord van de geïnterviewde nog onduidelijk is (Vennix, 2011). Een semigestructureerd interview biedt daarmee de mogelijkheid "ook onverwachte gebeurtenissen en opinies te registreren" die niet naar voren zouden zijn gekomen wanneer er helemaal niet van een vooraf opgestelde vragenlijst afgeweken mag worden (Van IJzendoorn & Miedema, 1986, p. 500). Tegelijkertijd kan bij semigestructureerde interviews, in tegenstelling tot de ongestructureerde interviews, wel gestuurd worden op welke onderwerpen in ieder geval aan bod komen in het interview. Hierdoor kan de theorie 'gemeten' worden bij de *cases*. Dit betekent dat de verklarende factoren uit het conceptueel model van het theoretisch kader bevestigd kunnen worden bij de respondenten.

DE INTERVIEWS

In de casus-overleggen van de Top X-aanpak zijn in Zorg- en Veiligheidshuizen veel verschillende organisaties betrokken. In het beleidskader is benoemd dat deze onder te verdelen zijn in de vaste kern, de sleutelpartners en de flexibele schil. In dit onderzoek worden de vaste kern en de belangrijkste sleutelpartners meegenomen. Dit zijn sleutelpartners die in principe in ieder casus-overleg vertegenwoordigd zijn. Dit is belangrijk, omdat dit onderzoek dezelfde organisaties bij de twee *cases* wil analyseren. Uit

het verkennend interview en contact met de manager van het ZVHRU blijkt dat de organisaties die standaard aan de casus-overleggen deelnemen en daarom in dit onderzoek worden meegenomen, de volgende organisaties zijn: het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (Manager ZVHRU, persoonlijke communicatie, 30 maart 2020).

Zoals benoemd hebben voor de empirische-analyse verschillende verdiepende interviews plaatsgevonden, deze zijn afgenomen bij de medewerkers van de hierboven genoemde organisaties. Deze medewerkers vertegenwoordigen de organisaties in de casus-overleggen. Hierbij is ook gesproken met de manager van het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Alle medewerkers die geïnterviewd zijn, nemen deel aan de casus-overleggen van de Top X-aanpak. Van iedere organisatie is met een medewerker van Utrecht Stad en Utrecht Oost gesproken. Hierdoor is met alle belangrijke betrokken partijen gesproken. Dit, om een zo volledig mogelijk beeld te creëren. Via de sneeuwbalmethode is met deze respondenten contact gelegd. Dit houdt in dat alle namen en alle contactgegevens van de respondenten via-via verkregen zijn. De manager van het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht heeft hierbij geholpen. Het interview met de manager van het ZVHRU heeft voor verdere verdieping in het onderwerp gezorgd. Gezien zijn functie bij het ZVHRU is hij een interessante actor om een interview mee uit te voeren, waarbij ingegaan is op het functioneren en het werken van de Top X-aanpak binnen het ZVHRU.

In onderstaande tabel zijn de functies van de respondenten, de desbetreffende organisaties en de regio waarin zij werken, weergegeven. Daarnaast wordt in de laatste kolom vermeld hoe in het vervolg van dit onderzoek naar de respondenten wordt verwezen:

RESPONDENTEN

CASE (REGIO)	ORGANISATIE	FUNCTIE IN TOP X-AANPAK	DATUM INTERVIEW	VERWIJZING
UTRECHT	ZVHRU	Manager ZVHRU	18-12-2019 & 03-04-2020	Manager ZVHRU
UTRECHT STAD	ZVHRU	Procesmanager Top X-Zorg en Veiligheid (voorzitter casus-overleg)	20-04-2020	Procesmanager A
	Politie	Vertegenwoordiger politie, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	17-04-2020 (deel 1) & 21-04-2020 (deel 2)	Politiespecialist A
	OM	Vertegenwoordiger OM, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	24-04-2020	Interventiespecialist OM A
	Gemeente	Vertegenwoordiger gemeente, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	21-04-2020	Gemeentelijk Interventie Specialist A
	Reclassering	Vertegenwoordiger Reclassering, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	06-04-2020	Reclasseringswerker A
	Jeugdreclassering	Vertegenwoordiger SAVE, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	23-04-2020	Jeugd-reclasseringswerker A
	RvdK	Vertegenwoordiger RvdK, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Stad	07-04-2020	Medewerker RvdK A

UTRECHT OOST	ZVHRU	Procesmanager Zorg en Veiligheidshuis Regio Utrecht (voorzitter casus-overleg)	09-04-2020	Procesmanager B
	Politie	Vertegenwoordiger politie, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	29-04-2020	Politiespecialist B
	OM	Vertegenwoordiger OM, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	01-05-2020	Interventiespecialist OM B
	Gemeente	Vertegenwoordiger gemeente, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	24-04-2020	Gemeentelijk Adviseur B
	Reclassering	Vertegenwoordiger Reclassering, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	08-04-2020	Reclasseringswerker B
	Jeugdreclassering	Vertegenwoordiger SAVE, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	28-04-2020	Jeugd-reclasseringswerker B
	RvdK	Vertegenwoordiger RVDK, deelnemer Top X casus-overleg Utrecht Oost	10-04-2020	Medewerker RvdK B

Tabel 1: Respondenten interviews

Zoals benoemd hebben er met bovenstaande respondenten semigestructureerde interviews plaatsgevonden. De interviewvragen die voorafgaand aan het interview zijn opgesteld, zijn voor een groot deel gebaseerd op de operationalisatie in paragraaf 4.5. Bij de operationalisatie worden deze interviewvragen benoemd. In de interviews wordt door de onderzoeker eerst een introductie gegeven. Naast de vragen die gebaseerd zijn op de operationalisatie, zijn ook enkele afsluitende vragen gesteld in de interviews. De

interviewvragen zijn met opzet op een bepaalde volgorde geplaatst. Zo is de eerste vraag een 'eenvoudige' vraag, om de respondent rustig in het gesprek te laten komen. Deze eerste vraag is wel meteen relevant voor de analyse. Voor een volledig overzicht van de introductie, de interviewvragen en de afsluiting van het interview, kunnen in bijlage 2 de *interviewguides* worden teruggevonden. De *interviewguide* voor het interview met de manager verschilt van de *interviewguide* van de andere medewerkers van de organisaties. Hiervoor is gekozen omdat aan de manager andere relevante vragen zijn gesteld, aangepast aan diens functie binnen het ZVHRU. Deze vragen zijn meer op de werking van de Top X-aanpak in het ZVHRU als geheel gefocust. De *interviewguide* van de manager van het ZVHRU is te vinden in bijlage 2, *interviewguide 2*.

Ieder interview heeft gemiddeld één uur geduurd. In verband met de COVID-19 maatregelen hebben de interviews niet op kantoor plaats kunnen vinden. De interviews hebben daarom telefonisch of via beeldbellen plaatsgevonden. Al de interviews zijn opgenomen en vervolgens woordelijk uitgetypt tot een transcript. In dit onderzoek worden de respondenten in de tekst verwerkt, door - bijvoorbeeld bij citaten - te verwijzen naar de organisatie, functie en regio. Naar medewerkers uit regio Utrecht Stad wordt met een 'A' verwezen en naar medewerkers uit regio Utrecht Oost met een 'B' achter hun functie, zoals ook in tabel 1 terug te zien is.

Naast de daadwerkelijke dataverzameling voor dit onderzoek, is er ter verkenning van het onderwerp ook een oriënterend interview afgenomen. Deze verkenning was de start van dit onderzoek en heeft plaatsgevonden alvorens de hierboven beschreven dataverzameling. Het oriënterende interview heeft plaatsgevonden met de manager van het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Dit gesprek is niet opgenomen en was ongestructureerd van aard. Vragen zijn niet van tevoren geformuleerd. Wel zijn van tevoren enkele thema's voorbereid waar in het interview op terug gekomen moest worden. Doordat dit interview voorafgaand aan de verdere interviews heeft plaatsgevonden, heeft het bijgedragen aan het formuleren van de aanleiding van dit onderzoek. Dit interview heeft de onderzoeker van de basisinformatie en -kennis voorzien, die nodig is voor het goed uitvoeren van dit onderzoek.

4.4 DATAVERWERKING

Wanneer de dataverzameling achter de rug is, is het van belang om met dit materiaal tot conclusies te komen (Baarda, 2018). De opgedane data dient te worden geanalyseerd om hiervan vervolgens onderzoeksresultaten te vormen en hier conclusies aan te verbinden.

In de documenten- en literatuurstudie zijn de documenten en de literatuur geanalyseerd door deze te scannen op relevantie. Gezocht is op relevante trefwoorden als 'Top X-aanpak', 'Zorg- en Veiligheidshuizen', 'netwerksamenwerking' en 'netwerkeffectiviteit'. De centrale vraag van dit onderzoek is hierbij sturend geweest, evenals de in hoofdstuk 1 opgestelde deelvragen.

De data uit de empirische dataverzameling - de interviews - dient ook te worden verwerkt. Dit wordt gedaan door 'gericht coderen' vanuit het theoretisch raamwerk. Dit betekent dat de uitgetypte transcripten worden gethematiseerd. De thema's waarop gecodeerd wordt, zijn gebaseerd op de theorie en de operationalisatie van dit onderzoek. Bij gericht coderen worden de transcripten gelezen waarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de centrale thema's die van tevoren als codes zijn vastgesteld (Lucassen & Hartman, 2007). De theorie - met name het conceptueel model - en de operationalisatie maken de centrale theoretische onderwerpen van dit onderzoek inzichtelijk. Het coderen houdt in dat de transcripten worden gelezen en stukken tekst met een bepaalde 'code' bestempeld worden. De termen uit de theorie en operationalisatie vormen de codes. Deze codes - thema's - zijn de 'variabelen' uit het conceptueel model en de 'dimensies' en 'indicatoren' uit de operationalisatie in paragraaf 4.5. Codes kunnen worden aangescherpt of herformuleerd om de toepasbaarheid van de codes te vergroten (Lucassen & Hartman, 2007). Alleen wanneer blijkt dat een bestaande code niet past bij de data dat is verzameld, kan er een nieuwe code worden geformuleerd (Lucassen & Hartman, 2007).

4.5 OPERATIONALISATIE

In de theorie zijn verschillende begrippen naar voren gekomen, die in de analyse gemeten dienen te worden. Om "tot een juiste meting te komen van een bepaald concept" is een operationalisatie van belang (Vennix, 2011, p. 339). In de operationalisatie van een onderzoek worden de theoretische concepten vertaald naar empirisch waarneembare kenmerken (Vennix, 2011). De theoretische concepten die hier geoperationaliseerd dienen te worden, zijn de concepten uit het conceptueel model. Allereerst wordt de afhankelijke variabele 'netwerkeffectiviteit' geoperationaliseerd. Gevolgd door de onafhankelijke variabelen: doel, belang, middelen, geschiedenis, communicatie en vertrouwen.

Bij iedere variabele wordt eerst een beschrijving gegeven. Hierna volgt de methode waarop de variabele gemeten wordt bij de twee *cases*. De methode kan bestaan uit een documentenanalyse of uit het stellen van interviewvragen. Bij elke variabele wordt afgesloten met een tabel, waarin de variabele en diens dimensie, indicator en de instrumentalisering wordt samengevat. De interviewvragen worden benoemd bij de operationalisatie en zijn daarnaast opgenomen in de *interviewguides* in bijlage 2.

4.5.1 NETWERKEFFECTIVITEIT

Zoals in het theoretisch kader is benoemd, zijn er verschillende type onderzoeken naar effectiviteit en is het belangrijk stil te staan bij welk type effectiviteit wordt onderzocht. Netwerksamenwerkingen worden opgericht om het gedeelde doel van organisaties te behalen. Dit doel is de basis van de netwerksamenwerking en is hetgeen de organisaties bij elkaar brengt (Matterssich & Monsey, 1992). In het vorige hoofdstuk is ingegaan op dit gedeelde doel en hoe deze van belang is voor netwerksamenwerkingen. Gezien het belang van het gedeelde doel en gezien dit gedeelde doel de basis voor een netwerksamenwerking is, wordt in dit onderzoek netwerkeffectiviteit gemeten door naar de doelbereiking te kijken. De Top X-samenwerking wordt daarmee als effectief beschouwd, wanneer deze samenwerking het gemeenschappelijke doel van de Top X-aanpak bereikt. Netwerkeffectiviteit kan daarmee als volgt worden omschreven: *de mate waarin het gemeenschappelijke doel bij de ketensamenwerking rondom de Top X-aanpak in het*

ZVHRU is bereikt. In lijn met de theorie kan gesteld worden dat de netwerkeffectiviteit in dit onderzoek over de doeltreffendheid van de Top X-samenwerking gaat.

Om te onderzoeken of het gemeenschappelijke doel wordt bereikt, is het eerst van belang om het gedeelde doel te achterhalen. Uit een documentenstudie blijkt dat het ZVHRU het volgende doel heeft gesteld voor de algemene netwerksamenwerking (ZVHRU, z.j.c):

De samenwerking die het VHRU tussen gemeenten, justitiële organisaties en zorgorganisaties bewerkstelligt, is gericht op gedragsverandering van en zorg voor burgers die te kampen hebben met complexe problematiek. Hierdoor draagt het VHRU bij aan het verminderen en voorkomen van strafbare feiten. Het Veiligheidshuis levert zo een belangrijke bijdrage aan de veiligheid in alle 26 gemeenten van de veiligheidsregio Utrecht.

Dit algemene doel is allereerst gericht op de *output* van de samenwerking: het komen tot een aanpak die voor gedragsverandering zorgt van en zorg biedt aan personen met complexe problematiek. Daarnaast is het algemene doel gericht op de *outcome*: bijdragen aan het verminderen en voorkomen van strafbare feiten en daarmee de veiligheid in Utrecht vergroten.

Naast het algemene doel richt het ZVHRU zich op een specifieke prioriteit. De specifieke prioriteiten verschillen om de zoveel jaar, omdat hiervoor de speerpunten in de Regionale Veiligheidsstrategie worden gevolgd. Vanaf het moment dat de Top X-aanpak in het ZVHRU is gestart (2014) tot 2019 lag de prioriteit van het ZVHRU bij het verminderen van het aantal *High Impact Crimes*. Vanaf 2019 is er een nieuwe prioriteit binnen het ZVHRU, maar omdat deze nieuwe prioriteit nog niet lang bestaat en nog bezig is, wordt gekeken naar de meest recente 'afgeronde' focus: het verminderen van de *HIC's*. Deze prioriteit komt in documenten naar voren als hetgeen de deelnemende partijen in 2014 tot 2019 - en deels nog steeds - willen bereiken met de samenwerking. De specifieke prioriteit kan als volgt tot een doel voor de jaren 2014 tot 2019 worden beschreven: *Een gerichte bijdrage leveren aan de vermindering van het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (High Impact Crimes) in de regio Utrecht, door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan (ZVHRU, z.j.b).* Dit specifieke doel richt zich ook op zowel de *output* als

de *outcome* van de Top X-samenwerking. Het tot een persoonsgericht aanpak komen voor daders, is een *output* gericht doel. En, het leveren van een bijdrage aan de vermindering van het aantal *HIC's* in regio Utrecht is een doel dat gericht is op de *outcome* van de samenwerking. In het theoretisch kader zijn de verschillende niveaus behandeld waar bij het onderzoeken van netwerkeffectiviteit naar gekeken kan worden: het gemeenschapsniveau, het netwerkniveau en de organisatie- of deelnemersniveau. Zowel het algemene als het specifieke doel is gericht op het gemeenschapsniveau. Het richt zich namelijk op de toegevoegde waarde voor de gemeenschap waarvoor de dienst wordt geleverd: de mensen die zowel direct als indirect belang hebben bij de dienst die het netwerk levert. Het gaat hierbij om de Top X'ers zelf en de inwoners van Utrecht. Het gemeenschapsniveau is in het theoretisch kader verder beschreven.

Zoals gezegd wordt een netwerk als effectief beschouwd, wanneer het gemeenschappelijke doel wordt bereikt. De netwerkeffectiviteit rondom de Top X in het ZVHRU kan, kijkend naar het algemene doel en de specifieke prioriteit, als volgt worden bepaald: *De mate waarin door een persoonsgerichte aanpak het aantal strafbare feiten, met name de High Impact Crimes, in de regio Utrecht is verminderd.*

Nu het type effectiviteit (*output* en *outcome*) en het effectiviteitsniveau (gemeenschapsniveau) waar in dit onderzoek naar wordt gekeken, evenals het gedeelde Top X-doel is achterhaald, is het van belang te kunnen vaststellen of dit doel ook daadwerkelijk wordt bereikt en daarmee of het netwerk effectief is of niet. De netwerkeffectiviteit wordt achterhaald door ten eerste documenten te analyseren en door daarnaast een interviewvraag aan de respondenten te stellen.

Om te achterhalen of het gestelde doel van de Top X-aanpak wordt behaald, worden de jaarverslagen en evaluaties van het ZVHRU geanalyseerd. In deze documenten geeft het ZVHRU zelf aan hoe het de organisatie vergaat. Daaruit kan worden afgeleid in welke mate het gemeenschappelijke Top X-doel wordt bereikt. Ook wordt er ter aanvulling hierop een interviewvraag gesteld. Eerst wordt expliciet het Top X-doel benoemd, waarna de volgende vraag wordt gesteld: *Vindt u de Top X-samenwerking effectief als gekeken wordt naar de doelbereiking?* Op deze vraag kan als volgt worden doorgevraagd: *Waarom wel/niet?* Deze

vragen worden gesteld om een beeld te krijgen van hoe de deelnemende organisaties aankijken tegen de netwerkeffectiviteit van de Top X-samenwerking.

De operationalisatie van de afhankelijke variabele 'netwerkeffectiviteit' wordt in onderstaande tabel samengevat. Hierbij wordt de 'dimensie', de 'indicator' en de 'instrumentalisering' van de variabele benoemd. Om de tabel te kunnen lezen, worden de termen 'dimensies', 'indicatoren' en 'instrumentalisering' nu eerst kort toegelicht.

De variabelen - ofwel de theoretische begrippen - zijn abstracte begrippen die uit verschillende aspecten bestaan. Deze aspecten worden dimensies genoemd. Door dimensies af te leiden van abstracte begrippen "kan [men, SB] ervoor zorgen dat het begrip veel scherper wordt afgebakend en uiteengerafeld" (Vennix, 2011). Daarom wordt van iedere variabele in deze operationalisatie dimensies afgeleid.

Indicatoren zijn te omschrijven als: "Een zintuigelijk ... waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het (niet direct waarneembare) verschijnsel dat met het te definiëren begrip wordt bedoeld" (Verschuren & Doorewaard, 2015). Daarmee wordt bedoeld dat het observeerbare variabelen zijn, die verwijzen naar een theoretisch begrip (Vennix, 2011). De indicatoren maken de dimensies van een variabele meer meetbaar. Daarom worden de dimensies in indicatoren opgedeeld. Vanaf het abstracte theoretische begrip wordt via de dimensies en indicatoren steeds dieper ingegaan op het begrip.

De instrumentalisering in de tabel geeft vervolgens de manier aan waarop de variabele uiteindelijk bij de onderzoekseenheden wordt 'gemeten'. Bij kwalitatief onderzoek bestaat dit meten vaak uit registreren en beschrijven aan de hand van interviews en documenten (Verschuren & Doorewaard, 2015). Per variabele wordt de instrumentalisering van de indicatoren benoemd.

NETWERKEFFECTIVITEIT

VARIABELE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
NETWERKEFFECTIVITEIT	Doeltreffendheid	Doelbereiking	<p>Document: In documenten nagaan of het doel van het ZVHRU bereikt is of niet (Doelbereiking)</p> <p>Interviewvraag: Vindt u de Top X-samenwerking effectief als gekeken wordt naar de doelbereiking? (Netwerkeffectiviteit) → Waarom wel/niet? (Netwerkeffectiviteit)</p>

Tabel 2: Afhankelijke variabele 'netwerkeffectiviteit'

In de tabel is te zien dat voor de netwerkeffectiviteit gekeken wordt naar de doeltreffendheid van de samenwerking. Dit betekent dat wordt achterhaald of de Top X-samenwerking effectief is op het Top X-doel en dus of dit doel behaald wordt of niet. Bij de instrumentalisering zijn de methode weergegeven op welke manier dit wordt gedaan.

4.5.2 DOEL

In de literatuur is beschreven dat wanneer de deelnemende organisaties het gezamenlijke doel belangrijk vinden, dit positief is voor de samenwerking (Patel et al., 2012, in van den Berg & Maas, 2013). Met de factor 'doel' wordt in dit onderzoek naar het gezamenlijke doel voor de samenwerking rondom de Top X-aanpak gekeken. De beschrijving van de variabele 'doel' bestaat volgens de literatuur uit verschillende onderdelen, zoals ook terugkomt in het conceptueel model. Voor een effectieve samenwerking moet er consensus over doelen bestaan, moeten doelen duidelijk zijn en moeten de doelen volgens de deelnemers haalbaar zijn. Bij de variabele 'doel' gaat het om de manier waarop het doel is opgesteld en hoe de respondenten hierover denken. Het gaat er bij deze variabele - in tegenstelling tot de variabele 'netwerkeffectiviteit' - niet om of dit doel daadwerkelijk wordt behaald.

Om te achterhalen in hoeverre deze drie onderdelen terugkomen in de realiteit, worden in de interviews vragen gesteld.

De *consensus* over het doel, wordt achterhaald aan de hand van het stellen van de volgende vraag aan de respondenten: *Wat ziet u als het doel van de samenwerking rondom de Top X-aanpak?* De antwoorden op de vraag kunnen tussen de respondenten verschillen en kunnen daarom onderling worden vergeleken. De mate waarin deze overeenkomen, is de mate waarin er consensus over het doel bestaat. Wanneer er verschil bestaat tussen de antwoorden, is er in mindere mate sprake van consensus over het doel van de Top X-samenwerking. Wanneer de doelen wel onderling overeenkomen, bestaat er wel consensus. Bij het stellen van deze vraag, wordt niet letterlijk gevraagd of de geïnterviewde het gezamenlijke doel belangrijk vindt. Dit zou namelijk te sturend zijn. De consensusvraag wordt als allereerste vraag in de interviews gesteld, nog voordat het doel vanuit het ZVHRU zelf is benoemd. Door eerst de vraag te stellen en daarna het doel van het ZVHRU te benoemen, wordt zo min mogelijk gestuurd in de beantwoording van de respondent.

In hoeverre het doel *duidelijk* is voor de deelnemende organisaties, wordt achterhaald door het stellen van een interviewvraag. Voordat deze vraag gesteld kan worden, moeten de respondenten eerst op de hoogte worden gesteld van het Top X-doel die door het ZVHRU is opgesteld. Daarom wordt de vraag ingeluid met de volgende tekst: *Het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht heeft voor de Top X-aanpak zelf ook een soort doel geformuleerd. Hierbij gaat het om: 'Een gerichte bijdrage leveren aan de vermindering van het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (High Impact Crimes) in de regio Utrecht door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan'.* De vraag die vervolgens aan de respondent wordt gesteld om de duidelijkheid van dit doel te achterhalen, is: *In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel een duidelijk doel voor de samenwerking?*

De *haalbaarheid* van het doel wordt achterhaald door het stellen van een interviewvraag. Deze vraag volgt na de vraag over de duidelijkheid van het doel. Om de mate waarin het doel als haalbaar wordt ervaren te bepalen, wordt achterhaald of de deelnemende organisaties het doel haalbaar vinden. De vraag die hiervoor in de *interviewgide* opgenomen wordt is: *In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel haalbaar?*

Het voorgaande wordt in de volgende tabel samengevat:

DOEL			
VARIABLE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
DOEL	Consensus	Gezamenlijk overeenkomend doel	Interviewvraag: Wat ziet u als het doel van de samenwerking rondom de Top X-aanpak? (Consensus)
	Duidelijkheid	Doel duidelijk voor deelnemende organisaties	Interviewvraag: In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel een duidelijk doel voor de samenwerking? (Duidelijkheid)
	Haalbaarheid	Behalen doel	Interviewvraag: In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel haalbaar? (Haalbaarheid)

Tabel 3: Variabele 'doel'

In de tabel is te zien dat de variabele 'doel' uit drie dimensies bestaat: consensus, duidelijkheid en haalbaarheid. Alle drie de dimensies hebben één indicator. Deze indicatoren kunnen gemeten worden aan de hand van de in de laatste kolom aangegeven instrumenten, de drie interviewvragen.

4.5.3 BELANG

Het ervaren van belang voor de samenwerking is volgens de literatuur een van de factoren die de netwerkeffectiviteit beïnvloedt. Er bestaan twee soorten belang. Ten eerste kunnen de partijen het samenwerken van belang vinden voor de doelbereiking. Hierbij gaat het er niet om of het doel daadwerkelijk wordt bereikt - zoals bij het bepalen van netwerkeffectiviteit wel het geval is -, maar om de vraag of de deelnemende organisaties het samenwerken van belang vinden, omdat zij het gevoel hebben dat hierdoor het doel sneller behaald kan worden. Ten tweede kunnen de partijen het samenwerken van belang

vinden, gezien de financiële voordelen die het met zich meebrengt. Het gaat hierbij om het gevoel van de deelnemende organisaties, en niet om het feit of er daadwerkelijk financiële voordelen zijn. Hoe meer de deelnemende organisaties het belang van samenwerken ervaren, hoe groter de effectiviteit van de samenwerking. De variabele is terug te zien in het conceptueel model in hoofdstuk 3.

De variabele 'belang' wordt in dit onderzoek achterhaald door het stellen van verschillende interviewvragen aan de respondenten. Hierdoor kan worden uitgevonden in welke mate deze variabele wezenlijk de effectiviteit van de samenwerking kan verklaren.

Het *belang voor doelbereiking* wordt achterhaald door het stellen van interviewvragen. Volgens de, in hoofdstuk 3 beschreven, literatuur bestaat dit type belang uit twee aspecten: het ervaren van eigenaarschap en het hebben van urgentiebesef. Met eigenaarschap wordt een bepaald verantwoordelijkheidsgevoel bedoeld. Wanneer iemand zich eigenaar voelt over het proces en de doelbereiking van de samenwerking, hecht diegene meer belang aan het samenwerken. Hierdoor worden disfunctionele processen tegengegaan (Dijkstra & Jacobs, 2016). Met het urgentiebesef wordt bedoeld dat wanneer actoren het gevoel van noodzaak delen voor de samenwerking, dit het samenwerken verbetert doordat het voor oplossingsgericht handelen zorgt. Om te achterhalen of er sprake is van eigenaarschap over het te behalen doel en van urgentiebesef van het doel, zijn er drie interviewvragen opgesteld. Deze vragen luiden als volgt: *Voelt u zich verantwoordelijk voor een goede Top X-samenwerking?* En *Voelt u zich verantwoordelijk voor het behalen van het Top X-doel?* En *Hoe noodzakelijk vindt u de Top X-samenwerking om het aantal High Impact Crimes te verminderen?*

Ook het *financieel belang* kan een rol spelen bij een effectief netwerk. Wanneer deelnemende organisaties een financieel belang zien, denken zij dat het financieel voordeel oplevert om samen te werken. Als dit het geval is, vergroot dit de samenwerking tussen de organisaties en daarmee de effectiviteit van een netwerk. Dit financiële belang wordt achterhaald door het stellen van de volgende vraag aan de respondenten: *Levert het financieel voordeel op voor uw organisatie om deel te nemen aan de Top X-samenwerking?*

Het voorgaande is samengevat in de volgende tabel:

BELANG			
VARIABLE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
BELANG	Belang voor doelbereiking	Ervaren van eigenaarschap	Interviewvraag: Voelt u zich verantwoordelijk voor een goede Top X-samenwerking? (Eigenaarschap) Interviewvraag: Voelt u zich verantwoordelijk voor het behalen van het Top X-doel? (Eigenaarschap)
		Hebben van urgentiebesef	Interviewvraag: Hoe noodzakelijk vindt u de Top X-samenwerking om het aantal <i>High Impact Crimes</i> te verminderen? (Urgentiebesef)
	Financieel belang	Financiële lange termijn voordelen zien	Interviewvraag: Levert het financieel voordeel op voor uw organisatie om deel te nemen aan de Top X-samenwerking? (Financiële voordelen)

Tabel 4: Variabele 'belang'

In de tabel is te zien dat de variabele 'belang' uit twee dimensies bestaat: belang voor doelbereiking en het financieel belang. Beide dimensies hebben één of meerdere indicatoren. Deze worden gemeten aan de hand van de in de laatste kolom aangegeven instrumenten.

4.5.4 MIDDELEN

Middelen kunnen beschreven worden als de *input* en inspanning die vanuit het netwerk en de deelnemende organisaties wordt gegeven. Het al dan niet hebben van middelen beïnvloedt de effectiviteit van een netwerksamenwerking (Provan & Milward, 1995, in Mannak, 2010, p. 6). De middelen van een netwerk bestaat, in lijn met het theoretisch kader, uit twee aspecten: het kapitaal en de niet-financiële middelen. Het kapitaal van een netwerk is op te delen in de financiën van een netwerk en de huisvesting van een netwerk. De niet-financiële middelen van een netwerk zijn op te delen in personele kwantiteit en de personele kwaliteit.

De variabele 'middelen' wordt in dit onderzoek achterhaald door verschillende interviewvragen te stellen aan de respondenten.

Zoals benoemd, bestaat het *kapitaal* van een netwerk uit twee onderdelen, de financiën en de huisvesting van een netwerk. Een effectief netwerk heeft een adequaat en een consistente financiële basis. Daarnaast moet de huisvesting van het netwerk op orde zijn voor een effectieve samenwerking. Om beide aspecten van het kapitaal van de Top X-samenwerking te achterhalen worden de volgende twee vragen gesteld: *Vindt u dat het netwerk rondom de Top X-aanpak voldoende financiële middelen heeft om te functioneren?* En *Vindt u de huisvesting van de Top X-samenwerking goed geregeld voor de casus-overleggen?*

Naast het kapitaal, zijn ook de *niet-financiële middelen* van belang voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Deze dimensie bestaat uit de personele kwantiteit en de personele kwaliteit. Onder de personele kwantiteit valt de mate waarin er bij de Top X-samenwerking voldoende personeel is en daarnaast de mate waarin dit personeel genoeg tijd heeft voor de Top X-aanpak. Om dit in de werkelijkheid te achterhalen, worden twee interviewvragen gesteld. Deze luiden als volgt: *Wordt er voldoende personeel ingezet voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost?* En *Heeft het personeel voldoende tijd voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost?* Naast de personele kwantiteit, is er ook de personele kwaliteit. Hiermee wordt de deskundigheid en de autoriteit van de professionals bedoeld. Bij deskundigheid is het van belang dat betrokken actoren over voldoende kennis en vaardigheden beschikken (Dijkstra & Jacobs, 2016). Met autoriteit wordt - zoals benoemd in

het theoretisch kader - bedoeld dat professionals besluiten kunnen en mogen maken en over voldoende handelingsruimte beschikken. Om de deskundigheid en autoriteit van respondenten te achterhalen, worden de volgende vragen gesteld: *Heeft het personeel van de Top X-samenwerking in Utrecht Stad/Oost genoeg kennis en vaardigheden voor een goede Top X-aanpak? En Heeft u als professional binnen de Top X-samenwerking voldoende ruimte om te handelen zoals u denkt dat goed is voor de Top X-aanpak?*

Het voorgaande is in onderstaande tabel samengevat:

MIDDELEN

VARIABLE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
MIDDELEN	Kapitaal	Hebben van financiën	Interviewvraag: Vindt u dat het netwerk rondom de Top X-aanpak voldoende financiële middelen heeft om te functioneren? (Financiële middelen)
		Hebben van huisvesting	Interviewvraag: Vindt u de huisvesting van de Top X-samenwerking goed geregeld voor de casus-overleggen? (Huisvesting)
	Niet-financiële middelen	Aanwezigheid personele kwantiteit	Interviewvraag: Wordt er voldoende personeel ingezet voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost? (Hoeveelheid personeel) Interviewvraag: Heeft het personeel voldoende tijd voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost? (Hoeveelheid tijd)
		Aanwezigheid personele kwaliteit	Interviewvraag: Heeft het personeel van de Top X-samenwerking in Utrecht Stad/Oost genoeg kennis en vaardigheden voor een goede Top X-aanpak? (Deskundigheid) Interviewvraag: Heeft u als professional binnen de Top X-samenwerking voldoende ruimte om te handelen zoals u denkt dat goed is voor de Top X-aanpak? (Autoriteit)

Tabel 5: Variabele 'middelen'

In de tabel is te zien dat de variabele 'middelen' uit twee dimensies bestaat: kapitaal en niet-financiële middelen. Beide dimensies hebben twee indicatoren. Deze kunnen gemeten worden aan de hand van de in de laatste kolom aangegeven interviewvragen.

4.5.5 GESCHIEDENIS

Bij de variabele 'geschiedenis' gaat het om de mate waarin er een geschiedenis van samenwerken bestaat tussen de deelnemende organisaties of tussen het netwerk en externe partijen (Mattessich & Monsey, 1992). Het al eerder hebben samengewerkt kan een positieve invloed hebben op de effectiviteit van een samenwerking.

De geschiedenis van het samenwerken van het netwerk, diens organisaties en externe partijen wordt in dit onderzoek achterhaald door het stellen van interviewvragen aan de respondenten.

De mate waarin *intern* - dus tussen de deelnemende organisaties - al eerder is samengewerkt, wordt in dit onderzoek achterhaald door het stellen van de volgende vraag: *Heeft u al eerder samengewerkt met partijen die in de casus-overleggen van de Top X aanpak aanwezig zijn?* Daarnaast wordt bij een positief antwoord een aanvullende vraag gesteld, om een vollediger beeld te kunnen krijgen over hoe deze geschiedenis de samenwerking beïnvloedt: *Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed?* Deze laatste vraag is van belang, omdat uit de literatuur is gebleken dat eerdere samenwerking in sommige gevallen ook een negatief effect kan hebben op de effectiviteit van een samenwerking. De vraag is open gesteld, waardoor er geen 'ja' of 'nee' op kan worden geantwoord, maar een dieper antwoord dient te worden gegeven. Op die manier wordt de respondent *genudged* om dieper en verder na te denken over de samenwerking.

De *externe* samenwerking gaat over een samenwerking van de respondent en partijen buiten het samenwerkingsnetwerk, maar met de sociale omgeving van de Top X-aanpak, zoals in het theoretisch kader is besproken. Bij het stellen van deze vraag dient eerst een korte beschrijving te worden gegeven over wat onder 'externe samenwerking' wordt verstaan. Dit wordt als volgt gedaan: *Externe samenwerking is samenwerking met externe partijen, die in principe niet in de casus-overleggen aanwezig zijn, maar wel relevant zijn voor de Top X-aanpak.* De volgende vraag sluit hierbij aan: *Heeft u al eerder samengewerkt met externe partijen van de Top X-aanpak?* Wederom wordt hier bij een positief antwoord de volgende vervolgvraag gesteld: *Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed?*

De operationalisatie van de variabele 'geschiedenis' wordt in tabel 6 samengevat.

GESCHIEDENIS			
VARIABLE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
GESCHIEDENIS	Interne samenwerking	Mate waarin intern eerder is samengewerkt	Interviewvraag: Heeft u al eerder samengewerkt met partijen die in de casus-overleggen van de Top X-aanpak aanwezig zijn? (Interne samenwerking) → Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed? (Interne samenwerking)
	Externe samenwerking	Mate waarin eerder is samengewerkt met externen	Interviewvraag: Heeft u al eerder samengewerkt met externe partijen van de Top X-aanpak? (Externe samenwerking) → Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed? (Externe samenwerking)

Tabel 6: Variabele 'geschiedenis'

In de tabel is te zien dat de geschiedenis van een netwerk bestaat uit twee dimensies: de interne samenwerking en de externe samenwerking. Beiden hebben één indicator. Er zijn per indicator twee vragen opgesteld die de geschiedenis van de samenwerking achterhalen.

4.5.6 COMMUNICATIE

De variabele 'communicatie' kan worden beschreven als: "... *the channels used by collaborative partners to send and receive information, keep one another informed, and convey opinions to influence the group's actions*" (Mattessich & Monsey, 1992, p. 29).

Goede communicatie is voor netwerken rondom sociale veiligheid van groot belang voor de effectiviteit van een netwerk. Met goede communicatie wordt - zoals in het theoretisch kader is benoemd - in dit onderzoek frequente en open communicatie bedoeld.

Om de communicatie in de (dagelijkse) realiteit van het netwerk te achterhalen, worden in dit onderzoek interviewvragen gesteld aan de respondenten. Deze vragen achterhalen in

welke mate de communicatie in het netwerk een verklaring geeft voor de effectiviteit van het netwerk.

Allereerst wordt voor het achterhalen van de communicatie in het netwerk en hoe dit het netwerk beïnvloedt, twee algemene vragen gesteld: *Hoe verloopt de communicatie binnen het netwerk?* En *Hoe bevalt u dit?* Door het stellen van deze twee algemene vragen, krijgt de respondent de kans om zonder richting te krijgen, te antwoorden. Hierdoor krijgt de onderzoeker mogelijk een antwoord die bij specifieke of meer sturende vragen niet gegeven zou worden.

Een *frequente* communicatie kan bijdragen aan het succes van een netwerk (van den Berg & Maas, 2013). Om te achterhalen hoe vaak wordt gecommuniceerd binnen de Top X-samenwerking en hoe dit de Top X-samenwerking beïnvloedt, worden de volgende vragen gesteld: *Hoe vaak wordt er binnen de Top X-samenwerking over de Top X-casussen gecommuniceerd?* En *Hoe bevalt u dat?*

Bij een *open* communicatie is het hebben van informatie en vervolgens het (willen) delen hiervan belangrijk (Dijkstra & Jacobs, 2016; van den Berg & Maas, 2013). Over het hebben van informatie worden de volgende twee vragen gesteld: *Krijgt u alle benodigde informatie van de andere organisaties in het netwerk die u nodig heeft voor een goede Top X-aanpak?* En *Heeft u het gevoel dat iedere organisatie doorgaans genoeg informatie over een casus (Top X-persoon) heeft om hiermee aan de slag te gaan?* Hierbij kan afhankelijk van het antwoord van de respondent doorgevraagd worden: *Waarom wel/niet?* Vervolgens worden de volgende twee vragen gesteld over het delen van informatie: *Wordt u op de hoogte gehouden van ontwikkelingen van een casus? Houdt u anderen op de hoogte van uw informatie over de casus?* Waarbij doorgevraagd kan worden, door het stellen van de vragen: *Waarom wel/niet?* en *Op welke manier?*

Het voorgaande is samengevat in de onderstaande tabel:

COMMUNICATIE

VARIABELE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING	
COMMUNICATIE	Algemeen	Algemeen	Interviewvraag: Hoe verloopt de communicatie binnen het netwerk? (Algemeen) → Hoe bevalt u dit?	
	Frequente communicatie	Hoeveelheid communicatie	Interviewvraag: Hoe vaak wordt er binnen de Top X-samenwerking over de Top X-casussen gecommuniceerd? (Hoeveelheid communicatie) → Hoe bevalt u dat? (Hoeveelheid communicatie)	
	Open communicatie	Hebben van informatie		Interviewvraag: Krijgt u alle benodigde informatie van de andere organisaties in het netwerk die u nodig heeft voor een goede Top X-aanpak? (Informatie hebben) Interviewvraag: Heeft u het gevoel dat iedere organisatie doorgaans genoeg informatie over een casus (Top X-persoon) heeft om hiermee aan de slag te gaan? (Informatie hebben) → Waarom wel/niet? (Informatie hebben)
		(willen) Delen van informatie		Interviewvraag: Wordt u op de hoogte gehouden van ontwikkelingen van een casus? (Informatie delen) Interviewvraag: Houdt u anderen op de hoogte van uw informatie over de casus? (Informatie delen) → Waarom wel/niet? (Informatie delen) → Op welke manier? (Informatie delen)

Tabel 7: Variabele 'communicatie'

In de tabel is te zien dat het begrip 'communicatie' op te delen is in twee dimensies: frequente communicatie en open communicatie. Beide dimensies hebben één of meer

indicatoren. Om de communicatie van het netwerk te achterhalen, is de methode bij de instrumentalisering terug te vinden.

4.5.7 VERTROUWEN

Het begrip 'vertrouwen' komt in veel netwerkliteratuur terug. Het is een belangrijke factor voor de effectiviteit van een netwerk. Vertrouwen is een onderdeel van de relatie tussen de deelnemende organisaties. Het vertrouwen bestaat - zoals in de literatuur naar voren is gekomen - uit twee aspecten: de verwachting dat andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen en het geloof van de deelnemende organisaties in het samenwerkingsproces. Het eerste aspect van vertrouwen - het opportunistische aspect - kan als volgt worden beschreven: "*The expectation of an actor A that another actor B will abstain from opportunistic behaviour when an opportunity for that emerges*" (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010, p. 196; Klijn & Koppenjan, 2016, p.115). Het tweede aspect van vertrouwen - het geloof in het samenwerkingsproces - komt voort uit het bestaan van een "interdependentie in de taken die organisaties uitvoeren, de samenwerkingspartners zijn afhankelijk van hoe anderen hun werk doen" (van den Berg & Maas, 2013, p. 213). Beide aspecten zorgen voor het vertrouwen van deelnemende organisaties in de samenwerking en beïnvloeden daarmee de effectiviteit van een netwerk.

Het vertrouwen van de deelnemende organisaties wordt achterhaald door het stellen van interviewvragen. Deze vragen worden aan de respondenten gesteld.

De eerste dimensie van het begrip 'vertrouwen' gaat over de verwachting van de deelnemende organisaties dat de andere organisaties *niet opportunistisch* handelen. Dit type vertrouwen bestaat uit twee onderdelen: de perceptie dat de intentie van de ander goed is en de verwachting dat de andere partij respect heeft voor jouw belangen. Dit type vertrouwen wordt bij de respondenten achterhaald door de volgende vragen op te nemen in de *interviewgide*: *Met welke intentie wordt binnen het netwerk samengewerkt?* en *In hoeverre handelen de organisaties in het belang van de netwerksamenwerking? En in het belang van uw organisatie?* en *Heeft u wel eens gemerkt dat er uit eigen belang (organisatiebelang) wordt gehandeld?* Bij deze vragen wordt niet direct naar het vertrouwen

gevraagd, dit voorkomt sociaalwenselijke antwoorden. Het vertrouwen is te achterhalen uit het antwoord van de respondent. De laatste vraag voorkomt wederom sociaalwenselijke antwoorden, door juist 'eigenbelang' - een woord met negatieve lading - in de vraag te benoemen. Voor deze manier van vragen is expliciet gekozen. Verwacht wordt dat wanneer door de onderzoeker de term 'eigenbelang' al is benoemd, het voor de respondent makkelijker wordt hier eerlijk op te antwoorden.

Het geloof in het *samenwerkingsproces* gaat over de verwachting dat andere deelnemende organisaties zich aan de gemaakte afspraken houden. Omdat dit tweede type vertrouwen - zoals in het theoretisch kader gesteld - gebaseerd is op de interdependentie van organisaties, luidt de eerste interviewvraag hierbij als volgt: *In hoeverre bent u bij de Top X-aanpak afhankelijk van de andere organisaties?* Om te achterhalen of de respondenten erop vertrouwen dat de andere deelnemende organisaties zich aan de gemaakte afspraken houden, zijn de volgende vragen opgesteld: *In welke mate wordt door de organisaties aan de afspraken gehouden die in de casus-overleggen worden gemaakt?* en *Doen de deelnemende organisaties wat zij voor de Top X-aanpak moeten doen?* Bij deze vragen wordt niet direct naar het vertrouwen of de verwachting gevraagd. Dit vertrouwen of de verwachting blijkt namelijk uit het antwoord wat hier wordt gegeven. Door niet letterlijk naar het vertrouwen te vragen, worden sociaal gewenste antwoorden voorkomen.

Het voorgaande is samengevat in de onderstaande tabel:

VERTROUWEN			
VARIABLE	DIMENSIE	INDICATOR	INSTRUMENTALISERING
VERTROUWEN	Verwachting dat andere partijen niet opportunistisch handelen	Perceptie dat de intentie van de ander goed is	Interviewvraag: Met welke intentie wordt binnen het netwerk samengewerkt? (Intentie)
		Verwachting dat de ander respect heeft voor jouw belangen	Interviewvraag: In hoeverre handelen de organisaties in het belang van de netwerksamenwerking? (Belangen) Interviewvraag: En in het belang van uw organisatie? (Belangen) Interviewvraag: Heeft u wel eens gemerkt dat er uit eigen belang (organisatiebelang) wordt gehandeld? (Belangen)
	Geloof in het samenwerkingsproces	Verwachting dat andere organisaties zich aan afspraken houden	Interviewvraag: In hoeverre bent u bij de Top X-aanpak afhankelijk van de andere organisaties? (Interdependentie) Interviewvraag: In welke mate wordt door de organisaties aan de afspraken gehouden die in de casus-overleggen worden gemaakt? (Aan gemaakte afspraken houden) Interviewvraag: Doen de deelnemende organisaties wat zij voor de Top X-aanpak moeten doen? (Aan gemaakte afspraken houden)

Tabel 8: Variabele 'vertrouwen'

In de tabel is te zien dat het vertrouwen van de deelnemende organisaties in het netwerk en in elkaar, opgedeeld kan worden in twee dimensies. Beide dimensies hebben één of meer indicatoren. Het begrip vertrouwen kan aan de hand van interviewvragen worden achterhaald, deze zijn bij de instrumentalisering in de tabel terug te vinden.

4.6 BETROUWBAARHEID

Bij kwalitatief onderzoek speelt de onderzoeker een grote rol (van Zwieten & Willems, 2004). Door deze rol zo zichtbaar mogelijk te maken kan vertekening van de onderzoeksresultaten tegen worden gegaan. Daarom wordt in deze paragraaf de betrouwbaarheid en in paragraaf 4.7 de validiteit van dit onderzoek behandeld.

De betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek is over het algemeen niet hoog (Lucassen & Hartman, 2007). Toch zijn er in dit onderzoek verschillende manieren toegepast om de betrouwbaarheid te vergroten. De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt groter wanneer het onderzoek minder van toeval afhangt (Baarda, 2018). Daarom is de navolgbaarheid van een onderzoek van belang. Vennix schrijft hierover: "Om betrouwbaar te zijn moet een meting dus onafhankelijk zijn van de onderzoeker en van het gebruikte meetinstrument" (2011). Het gaat bij het achterhalen van de betrouwbaarheid van een onderzoek om de vraag of dezelfde uitkomsten zouden worden vastgesteld, wanneer de meting herhaald zou worden.

In dit onderzoek worden semigestructureerde interviews gehouden. Bij herhaling van de meting kan dezelfde *interviewguide* worden gebruikt, dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. Echter, er schuilt de kans dat een andere onderzoeker op andere antwoorden doorvraagt en dat dit het interview een andere richting op stuurt. Dit verlaagt de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Door dit onderzoek uit te laten voeren door een en dezelfde onderzoeker, wordt uitgesloten dat gedurende het onderzoek en het meten van de variabelen, omstandigheden of situaties door de onderzoekers anders geïnterpreteerd kunnen worden. Dit vergroot de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De manier waarop data in dit onderzoek is verzameld, is een andere mogelijkheid om de betrouwbaarheid te vergroten. Het coderen van transcripten zorgt ervoor dat de analyse minder van toeval afhangt. Doordat de codes uit de theorie en operationalisatie komen en op voorhand vastliggen berust de analyse minder op toeval. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. Echter, doordat er tijdens het analyseren ook codes aangescherpt of aangepast kunnen worden, kunnen de uiteindelijke codes toch afhankelijk zijn van de onderzoeker.

Al met al kan gesteld worden dat er in dit onderzoek manieren zijn toegepast om de navolgbaarheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. De algemene lage betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek is hierdoor zo veel mogelijk verhoogt, waardoor het onderzoek minder van toeval afhangt.

4.7 VALIDITEIT

Wanneer de validiteit van een onderzoek wordt bepaald, wordt gekeken naar de interne en externe validiteit. Bij de interne validiteit van een onderzoek gaat het om de vraag of in het onderzoek gemeten wordt wat gemeten dient te worden (Lucassen & Hartman, 2007). In dit onderzoek moeten de afhankelijke variabele 'netwerkeffectiviteit' en de onafhankelijke variabelen 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen' worden gemeten bij de *cases*.

Om deze variabelen op een juiste manier te meten, heeft er in paragraaf 4.5 een operationalisatie plaatsgevonden. Deze operationalisatie zorgt ervoor dat er van de verschillende variabelen 'dimensies' en 'indicatoren' zijn afgeleid. Het afleiden van de dimensies en indicatoren is gebaseerd op de literatuurstudie en het theoretisch kader van dit onderzoek. Het 'meten' heeft hierdoor een theoretische basis.

Daarnaast kan er, doordat de interviews semigestructureerd zijn, gedurende het interview doorgevraagd worden. Zowel de respondent als de onderzoeker kan hierdoor om verheldering vragen. Door het doorvragen kunnen misverstanden tijdens het meten worden voorkomen.

Om de uitkomsten van dit onderzoek minder af te laten hangen van sociaalwenselijke antwoorden, zijn de vragen - zoals bij de operationalisatie benoemd - uit de *interviewguides* zo opgesteld dat dit zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Ook worden namen van de respondenten niet in het onderzoek benoemd en worden transcripten niet openbaar gemaakt. Door het zo veel mogelijk voorkomen van sociaalwenselijke antwoorden, wordt bijgedragen aan het meten wat gemeten dient te worden.

Zowel de nauwkeurige operationalisatie, de structuur van het interview als de interviewvragen dragen bij aan de interne validiteit van dit onderzoek.

De externe validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van een onderzoek (Lucassen & Hartman, 2007). Het gaat om de vraag of de uitkomst ook geldt voor andere - niet onderzochte - situaties.

In dit onderzoek wordt specifiek naar twee *cases* gekeken. Door de specifieke focus van dit onderzoek, is de externe validiteit niet hoog. De uitkomsten van dit onderzoek gelden daarom niet standaard ook voor andere Zorg- en Veiligheidshuizen. Ieder Zorg- en Veiligheidshuis is op een eigen manier - kijkend naar lokale behoeften - doorontwikkeld. Hierdoor verschillen de huizen, zoals in het beleidskader benoemd, onderling erg van elkaar. Juist deze verschillen maken dat de uitkomsten van dit onderzoek niet vanzelfsprekend ook voor de andere Zorg- en Veiligheidshuizen gelden. Wel kunnen andere Top X-samenwerkingen de uitkomsten van dit onderzoek gebruiken. Zij kunnen het bijvoorbeeld als handleiding gebruiken om naar hun eigen samenwerking rond de Top X-aanpak te kijken. De keuze voor een *casestudy* en voor de twee *cases* - regio Utrecht Stad en Utrecht Oost - is bewust gemaakt, het belang voor dit onderzoek wordt hierdoor voor het ZVHRU des te groter. De variabelen zijn bij de relevante organisaties gemeten.

In het volgende hoofdstuk is de *casestudy* uitgevoerd en worden de resultaten en analyse weergegeven. Hierbij wordt de effectiviteit van de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak in het ZVHRU bepaald en wordt gekeken in hoeverre de factoren uit de literatuur - die in dit hoofdstuk zijn geoperationaliseerd - een verklaring bieden voor de mate waarin het netwerk effectief is.

HOOFDSTUK 5

5. RESULTATEN EN ANALYSE

In het voorgaande hoofdstuk is aan de orde gekomen hoe in dit onderzoek tot resultaten wordt gekomen: door middel van een documentenstudie en door middel van het uitvoeren van interviews. De resultaten van de verzamelde data worden in dit hoofdstuk gepresenteerd en geanalyseerd. Het hoofdstuk begint met een algemene analyse van de netwerkeffectiviteit van de Top X-aanpak in het ZVHRU. Hierna worden de overige resultaten per *case* getoond. Eerst wordt Utrecht Stad besproken, gevolgd door Utrecht Oost. Bij beide wordt eerst eveneens ingegaan op de afhankelijke variabele 'netwerkeffectiviteit': is het netwerk effectief of niet? Daarna wordt ingegaan op de op theorie gebaseerde verklarende factoren 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen'. Op die manier wordt gekeken of de vastgestelde netwerkeffectiviteit ook verklaard kan worden door deze variabelen. Bij beide analyses volgt een alinea met belangrijke overige resultaten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de twee *cases* met elkaar worden vergeleken. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: *In welke mate is de Top X-aanpak van het Zorg- en Veiligheidshuis effectief?* en deelvraag 5: *In hoeverre zijn de verklaringen voor de mate waarin netwerken effectief zijn van toepassing op de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis?*

5.1 NETWERKEFFECTIVITEIT ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS REGIO UTRECHT

Zoals in de operationalisatie in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen, wordt de Top X-samenwerking in het ZVHRU als effectief beschouwd, wanneer door een persoonsgerichte aanpak het aantal strafbare feiten, met name de *High Impact Crimes*, in de regio Utrecht is verminderd. Naast dit in de interviews te achterhalen, is ook een documentenstudie uitgevoerd. Hierbij zijn cijfers vergeleken die gelden voor het hele ZVHRU. Eerst wordt op deze cijfers ingegaan, later wordt bij iedere *case* de specifieke netwerkeffectiviteit van Utrecht Stad en Oost nagegaan aan de hand van de interviews.

De resultaten van de documentenanalyse gaan in op de *output* en de *outcome* van de

netwerksamenwerking, omdat het doel van deze samenwerking op beide aspecten is gericht. Bij de *output* wordt, in lijn met de theorie en operationalisatie, stilgestaan bij de mate waarin er voor de Top X'ers tot een goede aanpak wordt gekomen. Bij de *outcome* wordt stilgestaan bij het effect op de algemene veiligheid in Utrecht: de mate waarin de Top X'ers na de aanpak minder recidiveren en het aantal *HIC's* is afgenomen. In de jaarverslagen van het ZVHRU zijn cijfers van de jaren 2014 tot 2019 bekend. Dit zijn de jaren dat de Top X-aanpak zijn focus had op het verminderen van de *HIC's*.

5.1.1 *OUTPUT*: DE EFFECTIVITEIT VAN DE AANPAK VOOR DE TOP X'ERS

In de jaren 2014 tot 2019 is er een instroom van 516 Top X-personen geweest (ZVHRU, z.j.a). In totaal zijn er in deze jaren ook 220 Top X'ers uitgestroomd en/of afgeschaald naar reguliere zorg. Wanneer een Top X'er instroomt blijft deze gemiddeld twee jaar in beeld. Het ZVHRU geeft in het vier-jaren verslag aan dat dit komt door de hardnekkige problematiek van Top X'ers en dat deze problematiek niet afgedaan is met een enkele interventie of kortstondige monitoring (ZVHRU, z.j.a).

Uit het meer-jarenverslag blijkt dat 70 tot 75% van de Top X'ers op positieve gronden uitstroomt: "Er is stabilisatie, goede zorg en begeleiding, dag-structuur en vermindering van deviant gedrag" (ZVHRU, z.j.a, p. 4). Bij deze groep kan gesproken worden van een effectieve Top X-aanpak. Bij 25 tot 30% van de Top X'ers is geen sprake van een uitstroom op positieve gronden. Het ZVHRU beschrijft dit als volgt: "Ongeveer 25-30% blijkt niet vatbaar en gemotiveerd voor gedragsverandering. Hier resteert monitoring in kader van opsporing en vervolging" (ZVHRU, z.j.a, p. 4). In deze gevallen is de aanpak niet geslaagd of effectief geweest.

Het grote merendeel van de Top X'ers stroomt uit op positieve gronden. De Top X-aanpak is daarmee overwegend effectief voor de Top X'ers.

5.1.2 OUTCOME: DE EFFECTIVITEIT VAN DE NETWERKSAMENWERKING VOOR DE UTRECHTSE VEILIGHEID

Een groot onderdeel van het doel van de Top X-aanpak, is het veiliger maken van regio Utrecht. Belangrijk hiervoor is dat de Top X'ers die in de casus-overleggen worden besproken, tijdens of na hun aanpak minder of idealiter geen criminaliteit meer verrichten. Om te bepalen of dit het geval is, wordt naar de recidivepatronen van de Top X'ers gekeken.

In het vier-jaren verslag van het ZVHRU wordt het aantal criminele feiten van Top X'ers voor en na de inzet van de Top X-aanpak vergeleken. Het ZVHRU benoemt het volgende: "Voor 288 Top X'ers kunnen we een periode van drie jaar voor instroom Top X, vergelijken met drie jaar na inzet interventies. Dit zegt iets over de resultaten bij deze groep op langere termijn" (ZVHRU, z.j.a, p. 9). Het volgende resultaat is te zien (ZVHRU, z.j.a, p. 9):

RECIDIVEPATROON							
3 ^E JAAR VOOR INSTROOM	2 ^E JAAR VOOR INSTROOM	1 ^E JAAR VOOR INSTROOM	TOTAAL	1 ^E JAAR NA INSTROOM	2 ^E JAAR NA INSTROOM	3 ^E JAAR NA INSTROOM	TOTAAL
1.033	1.493	1.989	4.515	1.143	725	575	2.435

Tabel 9: Recidivepatroon Top X'ers

In de tabel is te lezen dat het aantal politieregistraties in de drie jaar voor de instroom bij de Top X-aanpak 4.515 was. Dit aantal is voor de drie jaar na de instroom tot 2.435 gedaald. Het aantal politieregistraties is daarmee over drie jaar met 46% gedaald (ZVHRU, z.j.a).

Het ZVHRU heeft ditzelfde berekend voor een periode van twee jaar. Dat zegt iets over de resultaten over de middellange termijn (ZVHRU, z.j.a). Hieruit blijkt een afname van het aantal politieregistraties over twee jaar van 44%. Hetzelfde is berekend voor een periode van één jaar, ook hier bleek een reductie van 44% (ZVHRU, z.j.a).

Gesteld kan worden dat de Top X-aanpak effectief lijkt te zijn voor het verminderen van het criminele gedrag van de Top X'ers. Zowel op de korte termijn (één jaar) als de lange termijn (drie jaar) is een flinke reductie in het aantal registraties als verdachte van een misdrijf bij de Top X'ers waar te nemen.

Daarnaast is voor drie grote *HIC's* - woninginbraken, straatroven en overvallen - bekend in welke mate die in de jaren 2014 tot 2019 zijn afgenomen. Het aantal woninginbraken is van 6.207 in 2014 naar 3.806 in 2018 verlaagd. Dit betekent dat er een daling van 39% heeft plaatsgevonden. Voor het aantal straatroven geldt dat in 2014 in de regio Utrecht 284 straatroven zijn gepleegd, waar dit er in 2018 nog 148 waren. Het aantal straatroven is daarmee met 48% gedaald. Het aantal overvallen in de regio Utrecht was in 2014 67 en in 2018 30. Het aantal overvallen is daarmee met 55% gedaald.

Gesteld kan worden dat het aantal *HIC's* in regio Utrecht, in de periode waarin de Top X-aanpak in het ZVHRU actief is, flink is gedaald. Het verband tussen de vermindering van het aantal *HIC's* en de Top X-aanpak is lastig vast te stellen, maar lijkt gezien deze cijfers aannemelijk. Echter, voor het aantal straatroven en overvallen geldt dat er in de jaren voor 2014 ook al een tendens van afnemende criminaliteit in provincie Utrecht te zien is (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2020).

Alhoewel het verband tussen de vermindering van het aantal *HIC's* en de Top X-aanpak niet per definitie te stellen is, kan wel worden gesteld dat de aanpak voor de Top X'ers zelf (*output*) lijkt te werken. Zij stromen op een positieve manier uit de Top X-aanpak. Daarnaast kan gesteld worden dat de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak effectief is voor het verminderen van het criminele gedrag van de Top X'ers. Er is een positief recidivepatroon (*outcome*). Het algemene beeld van de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak in het ZVHRU is daarom dat deze effectief te noemen is wanneer naar de cijfers gekeken wordt.

5.2 UTRECHT STAD

Allereerst wordt op basis van de interviews naar de effectiviteit van de Top X-samenwerking in Utrecht Stad gekeken. Hierna worden de theoretische verklarende variabelen van netwerkeffectiviteit langsgegaan, die aan de hand van interviews voor Utrecht Stad zijn achterhaald.

5.2.1 NETWERKEFFECTIVITEIT VOLGENS DE RESPONDENTEN

Uit interviews blijkt dat alle zeven respondenten in Utrecht Stad de Top X-aanpak in het ZVHRU effectief vinden. Door vier van deze zeven respondenten wordt aangegeven dat het wel een moeilijke doelgroep is en lang niet iedere Top X'er mee wilt werken. De effectiviteit hangt ook van de Top X'er zelf af en van het moment in diens leven waarop je de Top X'er treft (Reclasseringswerker A). Er zitten de zogenaamde 'dode paarden' tussen, waar niet veel mee te werken valt (Medewerker RvdK A). Weinig van de Top X'ers krijg je helemaal uit de criminaliteit, benoemt Politiespecialist A, maar bij deze doelgroep zijn kleine overwinningen eigenlijk al groot (Interventiespecialist OM A).

Over het algemeen stellen zij allemaal, is de Top X effectief. Vier respondenten benoemen waar deze effectiviteit volgens hen voornamelijk in zit. Politiespecialist A vertelt dat deze effectiviteit zit in de snelheid van handelen, de snelheid waarin gericht een aanpak kan worden gevolgd en in het verkrijgen van de ISD-maatregel. Dit is de 'Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders' voor personen die vaak in aanraking komen met de politie (Commissie van Toezicht, z.j.). Medewerker RvdK A benoemt dat de Top X-aanpak effectief is, met name in het beter in beeld krijgen van de Top X'ers. Jeugdreclasseringswerker A benoemt dat de Top X-aanpak effectief is en er zeker belang is bij het met elkaar meer gaan samenwerken. En, tot slot benoemt Gemeentelijk Interventie Specialist A dat zonder de Top X-aanpak langs elkaar gewerkt zou worden en dat men zonder de Top X-aanpak elkaar wellicht tegen zou werken.

Zowel uit de documentenstudie als uit de interviews met de respondenten uit Utrecht Stad blijkt dat de Top X-aanpak in Utrecht Stad effectief te noemen is. Wel wordt door vier van de zeven respondenten de kanttekening geplaatst dat dit een moeilijke doelgroep is en dat

zeker niet iedere Top X'er zich volledig uit de criminaliteit beweegt. De redenen waarom de respondenten de aanpak effectief vinden, hebben met name met de *output* van de samenwerking te maken.

5.2.2 DOEL

De mate waarin een netwerk al dan niet effectief is, heeft verschillende theoretische verklaringen, waar de variabele 'doel' er een van is. Voor een effectieve samenwerking moet er consensus over de doelen bestaan, moeten doelen duidelijk zijn en moeten de doelen haalbaar lijken voor de betrokkenen.

CONSENSUS

Er is in Utrecht Stad veel consensus over het doel van de top X-aanpak. Het doel dat door de respondenten wordt benoemd is samen te vatten tot een tweezijdig doel.

Als het voornaamste doel van de samenwerking rondom de Top X-aanpak in Utrecht Stad - een doel dat door zes respondenten direct en één respondent indirect benoemd is - is de afstemming tussen de betrokken partners. Jeugdreclasseringswerker A formuleert dit als volgt: "We proberen dus altijd een zo sluitend mogelijk 'net' te maken met afspraken en onderlinge afstemming". Het doel is dat er met de eigen perspectieven en invalshoeken van de verschillende partijen, informatie en expertise wordt gedeeld waardoor er een compleet beeld van een Top X'er ontstaat. Op die manier heeft iedereen de neus dezelfde kant op staan en kunnen de partijen elkaar versterken. De zogenaamde 'korte lijntjes' spelen hierbij volgens de respondenten een belangrijke rol. Door het onderlinge overleg en de afstemming kan gezamenlijk tot een aanpak worden gekomen.

Juist die aanpak is het tweede deel van het door de respondenten benoemde doel: een aanpak voor "het oplossen van een veiligheidsprobleem" (Procesmanager A). Dit doel wordt direct door vijf en indirect door alle zeven respondenten benoemd. Door met elkaar samen te werken moet ervoor worden gezorgd dat, zo benoemd Gemeentelijk Interventie Specialist A, een Top X'er "zo goed mogelijk geholpen wordt om zijn leven weer op de rit te krijgen en om verdere recidive te voorkomen". De respondenten spreken daarnaast over: "Het subject van de criminaliteit af te halen" (Politiespecialist A), "dat we recidive

voorkomen" (Jeugdreclasseringswerker A) en "kijken of een Top X'er te bewegen en te motiveren is tot niet meer met justitie in aanraking te komen" (Reclasseringswerker A). Deze citaten beschrijven dat, volgens de respondenten, het doel van de Top X-samenwerking is, dat deze er voor moet te zorgen dat de Top X'ers minder (snel) criminele of overlast gevende feiten zullen plegen.

Gesteld kan worden dat er een gezamenlijk overeenkomend doel tussen de partijen bestaat om onderling korte lijnen en afstemming te hebben. Op deze manier ontstaat een zo volledig mogelijk beeld van een Top X'er en kan tot een gezamenlijke aanpak worden gekomen, die de recidive moet verminderen.

DUIDELIJKHEID

Het ZVHU heeft zoals eerder genoemd een algemeen doel en daarnaast een specifiek doel - ofwel een specifieke prioriteit - voor de aanpak. Voor een goede en effectieve samenwerking is het van belang dat deze duidelijk zijn voor de deelnemende organisaties. Uit de interviews met de respondenten uit Utrecht Stad is gebleken dat de specifieke focus om de *High Impact Crimes* te verminderen, niet voor iedere respondent van toepassing is geweest. Dit in verband met de verschillende soorten Top X casus-overleggen die er in Utrecht Stad bestaan. De verschillende casus-overleggen kijken naar verschillende type Top X'ers. De *High Impact Crimes* zijn daardoor niet altijd de specifieke criminaliteit waar een casus-overleg op gericht is.

Voor de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties die het verminderen van het aantal *HIC's* als prioriteit hebben gehad, was dit een duidelijke focus. Het is een helder geformuleerd en tegelijkertijd een breed doel. Respondenten ervaren dit algemene karakter van de prioriteit als positief, Interventiespecialist OM A, legt dit uit:

Het is een heel algemeen doel die je breed kunt trekken en dat wordt ook gedaan.... Ik denk dat het goed is dat het zo breed geformuleerd wordt, omdat het mogelijkheden geeft om ook grenzen over te gaan: om soms verder te kijken dan je in eerste instantie doet, juist door de samenwerking.

Ook Reclasseringswerker A benoemt dit, deze respondent vertelt dat iedere aanpak persoonsgericht en daarmee uniek is. Een te specifiek doel zou daarom niet op iedere Top X'er aansluiten. Toch benoemt Medewerker RvdK A dat er wel ergens een grens gesteld moet worden: "Wat zijn nu de zaken die we wel of niet bespreken".

Uit de interviews blijkt dat een doel niet te duidelijk moet zijn, niet te specifiek, zodat op de invulling van de aanpak maatwerk geleverd kan worden. Het hebben van een algemeen doel sluit daarom goed aan bij de wensen van de respondenten. Bij het algemene doel gaat het namelijk voornamelijk om het verminderen en voorkomen van strafbare feiten. Maar, er wordt niet benoemd over welke strafbare feiten het gaat of op welke manier dit gedaan dient te worden. Echter, zo blijkt uit de interviews, moet soms wel een grens gesteld worden, daarom blijkt ook de specifieke prioriteit belangrijk. Dat het ZVHRU werkt met een algemeen doel en daarnaast met een specifiekere prioriteit die focus geeft aan diverse Top X-overleggen lijkt daarom, in lijn met de interviews, een goede manier van werken te zijn. Gesteld kan worden dat het doel voor de respondenten duidelijk is. Dit kan de netwerkeffectiviteit positief beïnvloeden.

HAALBAARHEID

De manier waarop de respondenten aankijken tegen de haalbaarheid van het doel - het aantal *HIC's* of recidive en criminaliteit verminderen - is overwegend positief. Van de zeven respondenten benoemen vier dat het doel haalbaar is zoals deze nu bestaat. Het vergroten van de veiligheid in Utrecht is - zoals eerder aangegeven - een van de doelen van de samenwerking, welke op de *outcome* van de samenwerking is gericht. Respondenten geven aan dat dit doel haalbaar is. Het samenwerken heeft invloed op de veiligheid in Utrecht, stelt Procesmanager A wanneer naar de haalbaarheid van het doel gevraagd wordt. Ook Politiespecialist A benoemt dat er bij de aanpak op de *HIC's* een duidelijk effect te zien is. Interventiespecialist OM A geeft aan dat het inderdaad haalbaar is, maar dat het wel moeilijk is: "Het is een moeilijke opdracht, maar niet onmogelijk Het is een hele lastige doelgroep. Soms worden mensen daar een beetje vermoeid van en het lukt ook niet altijd... het klinkt soms onmogelijk maar het is zeker wel haalbaar". De Jeugdreclassering geeft aan dat er binnen het doel nog veel meer mogelijk is, bijvoorbeeld door meer aanbod gericht

te werken (Jeugdreeclasseringswerker A). Met aanbod gericht werken wordt hier bedoeld dat er vanuit de organisaties gekeken wordt wat de Top X'er nog meer geboden kan worden. Hieruit blijkt dat er nog verdere mogelijkheden zijn om het doel beter te behalen.

Alhoewel de respondenten overwegend positief zijn over de haalbaarheid van het doel, benoemen twee van de zeven respondenten echter ook een voorwaarde voor de haalbaarheid van het doel: de Top X'er heeft zelf ook veel invloed op de aanpak (Medewerker RvdK A; Reclasseringswerker A). De haalbaarheid van het doel is daarom mede van de Top X'er afhankelijk. Dit is ook bij de variabele netwerkeffectiviteit naar voren gekomen.

De haalbaarheid van het doel wordt door de respondenten ietwat verschillend ervaren. Aan de ene kant zijn er respondenten die stellen dat het zeker haalbaar is. Aan de andere kant zijn er respondenten die benoemen dat alhoewel er succesverhalen zijn, de mate van impact ook afhangt van de Top X'er zelf. Niet alles is daardoor altijd haalbaar. Toch is de meerderheid overwegend positief. De variabele 'doel' scoort daarmee gemiddeld tot hoog, dit kan als positieve invloed op de netwerkeffectiviteit worden gezien.

5.2.3 BELANG

Uit de literatuur blijkt, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, dat het ervaren van een belang voor de samenwerking een van de factoren is die de netwerkeffectiviteit beïnvloedt. Het inzien van het belang van de samenwerking zou de netwerkeffectiviteit vergroten. Het inzien van belang voor de samenwerking kan bestaan uit het ervaren van belang voor de doelbereiking en uit het ervaren van een financieel belang.

BELANG DOELBEREIKING

Het ervaren van een belang voor de doelbereiking kan voortkomen uit twee aspecten: de eigenaarschap en het urgentiebesef. Wanneer mensen eigenaarschap ervaren over de doelbereiking van de samenwerking, betekent dit dat zij hier een bepaalde verantwoordelijkheid over voelen. Deze verantwoordelijkheid zorgt ervoor dat iemand meer belang hecht aan een samenwerking. In de interviews is gevraagd naar de mate waarin de

respondenten zich verantwoordelijk voelen voor de samenwerking en de doelbereiking van de aanpak. Hieruit blijkt dat de ervaren eigenaarschap groot is. Iedere respondent voelt zich zeer verantwoordelijk voor de Top X-aanpak.

Zes van de zeven respondenten voelen zich met name verantwoordelijk voor het samenwerkingsproces. Één respondent verwoordt dit op de volgende manier: "Ik vind het belangrijk dat als je daar samen zit, dat je er ook samen voor moet gaan" (Medewerker RvdK A). Dit verantwoordelijkheidsgevoel over de samenwerking uit zich daarnaast op andere manieren, zo benoemt een respondent dat er met name een verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor de sfeer en dat je daarnaast betrouwbaar wilt zijn (Politiespecialist A). Een andere respondent benoemt dat er een verantwoordelijkheidsgevoel is, omdat anderen ook afhankelijk zijn van jouw aandeel in het proces (Reclasseringswerker A). Als voorzitter van de casus-overleggen bespreekt Procesmanager A dit verantwoordelijkheidsgevoel met de andere partners: "Die verantwoordelijkheid, dat bespreek ik ook altijd aan tafel. Het is niet alleen van de GGZ of van de politie, ik maak er altijd een bredere verantwoordelijkheid van. Maar, ik moet het proces wel bewaken". Hieruit blijkt ook de eigenaarschap die Procesmanager A voelt, in de rol als voorzitter, over het proces van de aanpak. Deze respondent geeft ook aan dat verantwoordelijkheidsgevoel een valkuil kan zijn: "De valkuil is dat je je te verantwoordelijk voelt. Maar, dat leer je af Je moet ook oppassen dat je niet te veel doet. Maar, Ik voel me wel verantwoordelijk, ja".

Één respondent voelt de verantwoordelijkheid ook erg, maar dan met name voor de Top X'er zelf: "Zeker weten.... Je wilt toch het beste voor die jongen. Dat hij gewoon uit de vicieuze cirkel kan komen waar hij nu in zit" (Gemeentelijk Interventie Specialist A).

Naast het ervaren van eigenaarschap, heeft ook het hebben van een urgentiebesef invloed op de netwerkeffectiviteit. Bij een hoog urgentiebesef zien deelnemende partijen namelijk de noodzaak van de samenwerking in, wat tot oplossingsgericht handelen leidt. Bij de respondenten is naar dit urgentiebesef gevraagd, door naar de noodzaak van het Top X-overleg te vragen en in te gaan op of de Top X van meerwaarde is. Unaniem hebben de respondenten hier positief op geantwoord.

De Top X-aanpak wordt als urgent ervaren. Enerzijds geven alle zeven respondenten aan dat door samen te werken, er sneller een totaalbeeld van een Top X'er ontstaat, wat

zeker bij deze doelgroep als belangrijk wordt ervaren. Het totaalbeeld wordt gevormd door de informatiedeling die bij deze samenwerking tot stand komt. Een respondent geeft aan dat zonder deze samenwerking langs elkaar heen gewerkt wordt en er dan niet zo duidelijk een eenduidig doel zou zijn (Politiespecialist A). Gemeentelijk Interventie Specialist A verwoordt de urgentie voor deze aanpak als volgt: "Dat is heel belangrijk, anders is iedere organisatie in zijn eentje bezig, zonder het grotere verband.... Dus die samenwerking is echt essentieel".

Behalve de urgentie voor het totaalbeeld, wordt er door drie respondenten ook de meerwaarde voor het samen naar 'iets groters' toewerken benoemd. Hierbij kan door de samenwerking maatwerk worden geleverd (Medewerker RvdK A) en is er uiteindelijk een grote vermindering van overlast (Interventiespecialist OM A) en meer veiligheid (Procesmanager A). Een respondent benoemt daarnaast dat bij de Top X-aanpak, de Top X'ers op de hoogte gebracht worden van het feit dat zij op de lijst staan, dit kan, zo stelt de respondent: "Als een goede stok achter de deur fungeren; 'ik weet dat ik op de Top X lijst sta, ik moet echt wel op gaan letten nu'. Ze weten dat ze continu gemonitord worden. Dus dat is echt van toegevoegde waarde" (Reclasseringswerker A).

Gesteld kan worden dat de ervaren eigenaarschap en het urgentiebesef van de deelnemende organisaties in Utrecht Stad groot is. Dit zorgt voor een hoog ervaren belang voor doelbereiking.

FINANCIEEL BELANG

Het ervaren van een financieel belang voor de samenwerking kan een rol spelen bij de effectiviteit van een netwerk. Dit kan als prikkel fungeren, wat het samenwerken tussen de partijen vergroot. Het financiële belang is achterhaald door aan de respondenten te vragen of het deelnemen aan de Top X-samenwerking financieel voordeel oplevert voor de organisatie. Deze vraag is in verband met de relevantie aan de vertegenwoordigers van alle organisaties, behalve de procesmanager van het ZVHRU zelf, gevraagd.

De respondenten geven ofwel aan niet te weten of hun organisatie een financieel voordeel heeft door de samenwerking of geven aan dat er geen financieel belang voor hun

organisatie is. In beide gevallen kan bij alle zeven respondenten niet gesproken worden van een financiële prikkel, welke de samenwerking zou vergroten. Een respondent geeft hierover het volgende aan: "Nee, eigenlijk niet. De politie krijgt er niet per geval of per casus geld voor, of zoiets" (Politiespecialist A).

Wel wordt er een ander belang gezien van de samenwerking, dat geen financieel voordeel oplevert, maar te maken heeft met het morele of maatschappelijke belang. Politiespecialist A zegt hierover het volgende:

Wat wel zo is, is dat... je wel kan laten zien aan de wereld, aan de maatschappij, dat je verantwoord keuzes maakt.... Laten zien dat je niet alleen repressief bezig bent, maar ook met andere partners samenwerkt om te kijken of iemand wel in de situatie gebracht kan worden om hulp te ervaren.... Het is wel een moreel belang.

Een andere respondent beschrijft hierover dat het wel de kwaliteit van hun adviezen ten goede komt en dat door minder recidives ook minder onderzoeken gegenereerd hoeven te worden (Medewerker RvdK A). Een derde respondent benoemt dat de aanpak wel de maatschappij veel zorg en werk scheelt, en dat het de overlast vermindert.

Gesteld kan worden dat er geen sprake is van een financieel belang voor de betrokken organisaties en er hierdoor geen financiële prikkel is. Wel benoemt de helft van de respondenten uit zichzelf dat er van een moreel of maatschappelijk belang sprake is bij de Top X-aanpak.

5.2.4 MIDDELEN

Het al dan niet hebben van middelen kan, zoals in het theoretisch kader is omschreven, de effectiviteit van een netwerksamenwerking beïnvloeden. De middelen van een netwerk kunnen gezien worden als de *input* die vanuit het netwerk wordt gegeven. Deze *input* kan uit twee soorten middelen bestaan: het kapitaal en de niet-financiële middelen.

KAPITAAL

Wanneer een netwerksamenwerking over voldoende kapitaal bezit, heeft dit een positief effect op de netwerkeffectiviteit. Het kapitaal van een netwerk bestaat uit de financiën en de huisvesting van het netwerk. In de interviews is aan de respondenten gevraagd hoe zij hier tegenover staan.

Het hebben van een adequaat en consistente financiële basis vergroot de effectiviteit van een samenwerkingsverband. De respondenten verschillen onderling in hun kijk op de financiële middelen rondom de Top X-samenwerking. Twee van de zeven respondenten zien een tekort aan financiële middelen binnen het Top X-netwerk. Vijf van de zeven respondenten zien ook problemen rondom de financiële middelen, maar die problemen bestaan buiten Top X-samenwerking en diens organisaties, zoals deze in dit onderzoek mee worden genomen.

Twee van de zeven respondenten in Utrecht Stad vinden dat het Top X-netwerk zelf te weinig financiële middelen heeft. Een respondent geeft hierover aan dat, door het gebrek aan financiële middelen, er een keuze gemaakt dient te worden in personen die wel of niet op de Top X-lijst komen te staan. Hierdoor kan niet iedere persoon waarvoor de aanpak wel goed zou zijn, aangepakt worden (Politiespecialist A). Procesmanager A benoemt, in lijn hiermee, dat er meer financiële middelen nodig zijn, zodat meer casussen besproken kunnen worden. Benoemd wordt dat gemeenten het belang van de procesregie kunnen onderschatten (Procesmanager A). De respondent geeft aan dat er eigenlijk meer geld naartoe zou moeten, om de procesregisseurs datgene te geven dat nodig is om alles goed te kunnen doen. Beide respondenten geven aan dat het tekort aan financiën met name te merken is aan het tekort aan capaciteit en tijd van het personeel, hier wordt in de volgende paragraaf dieper op in gegaan.

De overige vijf respondenten geven aan dat er, vanuit de Top X-aanpak zelf en vanuit de organisaties die in dit onderzoek mee worden genomen, voldoende financiële middelen zijn. Wel benoemt een respondent dat een andere organisatie binnen het netwerk wellicht met financiële of personeels-knelpunten zou kunnen kampen: de reclassering van het Leger des Heils (Reclasseringswerker A). Dit uit zich wederom in capaciteitsproblemen, waarover in de volgend paragraaf meer. Een andere respondent geeft over het hebben van financiële

middelen aan dat er, bij de Top X-aanpak, een mogelijkheid bestaat tot het krijgen van extra gelden om maatwerk te kunnen leveren (Medewerker RvdK A). Dit is in de reguliere aanpakken veelal niet mogelijk en wordt voor de Top X-aanpak als positief ervaren. Interventiespecialist OM A benoemt over het hebben van financiële middelen daarnaast het volgende: "Ik denk dat er voldoende geld is om mee uit de voeten te kunnen, maar er soms gewoon geen mogelijkheid is om het te gebruiken en in te zetten". Hiermee wordt bedoeld dat het geld dat voor een aanpak beschikbaar is, nu niet altijd ingezet kan worden waar nodig is, doordat er een tekort aan woningen en begeleiders voor de Top X'ers bestaat (Interventiespecialist OM A). In lijn hiermee benoemt een andere respondent dat het lastig is om te zeggen of er voldoende financiële middelen zijn vanuit het netwerk, maar dat er in ieder geval weinig financiële middelen zijn voor de ingewikkelde doelgroep waar ze bij de Top X-aanpak mee te maken hebben. Er is veel op bezuinigd (Jeugdreclasseringswerker A). Ook Gemeentelijk Interventie Specialist A benoemt dit: "Financiële middelen, volgens mij is het over de hele linie zo dat woningen, kamers, beschermd wonen en begeleid wonen, daar is gewoon een gigantisch tekort aan".

Onder de variabele 'kapitaal' valt, naast de financiële middelen, ook de huisvesting van een netwerk. Wanneer de huisvesting van een netwerk op orde is, zorgt dit voor een effectieve samenwerking.

Alle respondenten zijn overwegend positief over de huisvesting van de Top X-samenwerking. De ruimte voor de casus-overleggen is goed gefaciliteerd en de locatie is prima. Wel zijn er enkele verbeterpunten benoemd. Ten eerste is de huisvesting van de Top X-overleggen in Utrecht Stad niet rolstoeltoegankelijk of rolstoelvriendelijk. Een gemeentelijke instantie, met voorbeeldfunctie, is hierdoor niet ingericht op participatie (Medewerker RvdK A). Daarnaast wordt door een van de respondenten benoemd dat, doordat het Top X-overleg zich op de bovenste verdieping van het stadhuis bevindt, deze niet altijd door iedereen meteen te vinden is (Procesmanager A). Ook wordt aangegeven dat parkeren veelal niet mogelijk is bij het stadhuis, gezien het feit dat het gebouw zich midden in het centrum van Utrecht bevindt (Politiespecialist A). Daarnaast zijn er twee verbeterpunten benoemd die met het werken in het gebouw te maken hebben. Zo is er geen vaste kleine vergaderruimte, waar buiten de casus-overleggen om met elkaar overlegt

kan worden (Politiespecialist A). Tot slot benoemd een respondent dat ook de werkplekken voor verbetering vatbaar zijn, om voor of na de casus-overleggen op locatie te kunnen werken. Nu is werken met eigen laptop wel mogelijk, maar hierin kan beter gefaciliteerd worden (Interventiespecialist OM A).

Gesteld kan worden dat de respondenten verschillend aankijken tegen het al dan niet hebben van voldoende financiële middelen. De meerderheid benoemt dat de financiële middelen vanuit de aanpak zelf in principe voldoende zijn, maar er tegen andere financiële gebreken wordt aangelopen binnen de samenwerking. Daarnaast zijn alle respondenten tevreden over de huisvesting van het Top X-overleg. Wel zijn enkele verbeterpunten benoemd. Het kapitaal is in Utrecht Stad daarmee in gemiddelde mate aanwezig.

NIET-FINANCIËLE MIDDELEN

Voor een effectieve netwerksamenwerking is het van belang dat een netwerk over voldoende niet-financiële middelen beschikt. Zoals in het theoretisch kader aan bod is gekomen, bestaan deze middelen uit de personele kwantiteit en personele kwaliteit.

Het is van belang om naar de personele kwantiteit van een netwerk te kijken, omdat het hebben van voldoende personeel en het hebben van voldoende tijd, de effectiviteit van de netwerksamenwerking vergroot. In Utrecht Stad geven drie van de zeven respondenten aan dat zijzelf en de organisatie die zij vertegenwoordigen (net) voldoende tijd en personeel hebben voor de Top X-aanpak. Zo geeft een respondent hierover het volgende aan: "In principe krijg ik wel genoeg tijd ervoor.... Het kan soms wel wat hectisch zijn naast je normale taken. Maar, dat is ook wel weer het leuke er aan. Als je de Top X gaat doen moet je daar gewoon tijd voor vrij maken" (Reclasseringswerker A). Tegelijkertijd geeft deze respondent aan dat, zoals in vorige paragraaf kort benoemd, de reclassering van het Leger des Heils wellicht wel met een capaciteitstekort kampt. Het Leger des Heils sluit namelijk niet vaak aan, terwijl dit wel wenselijk is (Reclasseringswerker A). Gemeentelijk Interventie Specialist A benoemt dat, doordat het aantal Top X-personen op de Top X-lijst is afgenomen, nu voldoende tijd in de Top X-aanpak kan worden gestoken. Desondanks kost het bezoeken van Top X'ers in Penitentiaire Inrichtingen, een taak die er voor deze

respondent de laatste maanden is bijgekomen, veel tijd. Aangegeven wordt dat de respondent hierdoor krappert in de tijd is komen te zitten, wat niet ten koste moet gaan van aandacht en tijd voor de andere Top X-persoon. Op dit moment lukt het nog (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Ook Interventiespecialist OM A geeft aan vanuit het OM voldoende tijd te krijgen voor de Top X-aanpak. Wel komen er door de jaren heen steeds meer overleggen en casussen bij in het Veiligheidshuis. De respondent denkt dat de Top X-aanpak bij andere partijen wel eens ondergesneeuwd wordt doordat daar capaciteitstekorten zijn. Bij de OM is er personeel wiens volledige functie bij het Veiligheidshuis ligt, dat geldt niet voor alle andere organisaties. Toch kan ook bij het OM de Top X-aanpak soms een beetje ondersneeuwen.

Vier van de zeven respondenten geven aan dat er bij henzelf of binnen hun organisatie een tijds- of personeelstekort speelt. Zo benoemt Procesmanager A dat het aantal casussen idealiter omhoog zou moeten: "Als we zouden willen zouden we er veel meer bij kunnen nemen. Maar, daar is geen ruimte voor.... dus ik hou me aan een maximum aan cliënten. Anders is het niet te doen". Daarnaast geeft deze respondent aan meer tijd te willen om innovatief bezig te zijn voor het Zorg- en Veiligheidshuis, door bijvoorbeeld dingen verder te ontwikkelen. Een andere respondent benoemt dat er te weinig tijd is om gesprekken voor te bereiden, om informatie te delen en om op dinsdag aanwezig te zijn bij de overleggen (Medewerker RvdK A). De respondent benoemt daarnaast dat meerdere organisaties met een grote *caseload* kampen, waaronder de reclassering. Bij de politie is er een capaciteitstekort waardoor wijkagenten niet altijd aan kunnen sluiten bij een overleg. Dit vindt deze respondent jammer, alhoewel de interventiespecialisten van de politie ook goed op de hoogte zijn (Medewerker RvdK A). De Politiespecialist A benoemt zelf dat er in principe genoeg tijd is voor de Top X-aanpak, ondanks dat het aantal specialisten wegens omstandigheden van vier naar drie is gereduceerd. Idealiter zouden dit er weer vier worden, maar op deze manier redt de respondent het qua tijd ook. Het aantal Top X'ers zou van deze respondent mogen toenemen, echter is dit niet mogelijk door een gebrek aan capaciteit bij andere organisaties en bij andere politiemensen. Zo is er onvoldoende personeel in de basisteams van de politie, gaat er voor wijkagenten veel tijd zitten in het afhandelen van incidenten en heeft de recherche weinig capaciteit. Tot slot benoemt ook

Jeugdreclasseringswerker A dat meer tijd voor de Top X-aanpak goed zou zijn. Dit zou in de toekomst ook tot minder kosten kunnen leiden. De respondent geeft aan dat er tegenwoordig minder tijd is om een jongere te begeleiden en dat jongeren hierdoor meer doorverwezen moeten worden. Er is niet langer één persoon die de jongere door een heel traject heen begeleidt. Daarnaast is er voor deze doelgroep veel wegbezuinigd - te denken valt aan dagbesteding -, is hulpverlening minder *outreaching* en hebben buurtteams een grote *caseload*. Bij *outreaching* hulpverlening zet de hulpverlener actief in om contact te leggen met de doelgroep in plaats van andersom.

Naast de personele kwantiteit is ook de personele kwaliteit van belang voor een effectieve netwerksamenwerking. De personele kwaliteit bestaat uit de deskundigheid - het hebben of beschikken van voldoende kennis en vaardigheden - en de autoriteit - het mogen en kunnen handelen zoals professionals denken dat goed is - van het personeel.

De deskundigheid van de deelnemende partijen is in de interviews met de respondenten achterhaald. Uit de interviews is gebleken dat er zeker voldoende deskundigheid vanuit de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties bij de casus-overleggen aan tafel zit. Alle zeven respondenten vinden dat de vertegenwoordigers van de organisaties in de casus-overleggen over voldoende kennis, vaardigheden en expertise beschikken. Een van de respondenten, Procesmanager A, geeft aan dat dit op het begin soms wat lastiger was, de kennisdeling, doordat alle partijen zo erg van elkaar verschillen. Vertegenwoordigers van het OM of de politie zijn andere types dan mensen uit de hulpverlening. Nu verloopt dit goed, er is waardering voor elkaar: "Er is in het veld zo veel waardering voor elkaar, dat die verschillen gewoon wel te accepteren zijn en mee te werken zijn" (Procesmanager A). Een andere respondent spreekt expliciet over de deskundigheid vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis zelf (Interventiespecialist OM A):

Ja, dat denk ik wel. De procesmanagers zijn heel erg vaardig. Er zitten er een paar al zo lang in, die weten soms meer over het recht of over de zorg dan de partners die er zitten.... en ook de ondersteuning is echt wel goed.... die komen zelf ook wel met opmerkingen of vragen waarvan ik denk: ... dat zit wel goed.

Een van de respondenten geeft aan dat de deskundigheid aanwezig is, maar dat de expertise per vertegenwoordiger kan verschillen. Dit verschil is vaak te verklaren door de mate waarin een vertegenwoordiger ervaren is: "De één wel wat meer dan de ander. Dat ligt een beetje aan de ervaring. Maar, over het algemeen wel" (Politiespecialist A). Daarnaast benoemt deze respondent dat dit verschil niet als een probleem wordt ervaren, er wordt namelijk met elkaar meegedacht en dat wordt gewaardeerd: "Dat is een open communicatie... daar wordt echt wel in mee gedacht. En, dat versterkt elkaar juist" (Politiespecialist A). De Gemeentelijk Interventie Specialist A benoemt dat een belangrijke voorwaarde voor alle de deskundigheid aan tafel is, dat ook iedere partner daadwerkelijk aanwezig is. Het liefst diegene uit een organisatie, die in direct contact staat met een Top X'er, zoals de direct betrokken (jeugd)reclasseringswerker. De respondent vertelt dat het via een contactpersoon soms wat moeilijker gaat, de contactpersoon heeft niet altijd alle informatie (Gemeentelijk Interventie Specialist A).

Naast de deskundigheid speelt ook de autoriteit van vertegenwoordigers een rol in de personele kwaliteit. Hierbij gaat het over de handelingsruimte die vertegenwoordigers als professionals hebben om te kunnen handelen zoals zij denken dat goed is voor de aanpak. In de interviews is naar voren gekomen dat alle zeven respondenten hun handelingsruimte voldoende tot groot vinden. De handelingsruimte van vertegenwoordigers van deelnemende organisaties kan afhankelijk zijn van het Top X-netwerk of de organisatie waarvoor iemand werkt. De Procesmanager A geeft aan voldoende handelingsruimte te hebben, maar meer ruimte of tijd te willen om innovatief te kunnen zijn, zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven. Zowel de vertegenwoordiger van de Reclassering als die van de politie geeft aan dat in casus-overleggen naar elkaar geluisterd wordt. Iedereen kan advies geven en de inbreng wordt meegenomen. Een andere respondent benoemt dat alhoewel de eigen handelingsruimte groot is, anderen dit mandaat meer mogen pakken ten opzichte van ieders eigen organisatie (Medewerker RvdK A). Zelf is deze respondent niet afhankelijk van de uitvoering van een collega, wat meer handelingsruimte biedt dan wanneer dit wel het geval is. De vertegenwoordigers van het OM en de gemeente Utrecht benoemen dit ook. Interventiespecialist OM A vertelt hierover het volgende:

Wij doen echt moeite om de Top X continu [binnen het OM, SB] onder de aandacht te brengen, om afspraken onder de aandacht te brengen en om wetenschap bij anderen te creëren.... dat geeft mij meer ruimte om ook gewoon uitvoering te geven aan de Top X. Ik denk dat als we dat niet doen, als we niet de Top X zo *supporten* intern, dat we dan veel minder ruimte krijgen, dat mensen veel minder bereid zijn om mee te denken.

Hieruit blijkt de meerwaarde van het intern onder de aandacht brengen van het belang van de Top X. Ook Gemeentelijk Interventie Specialist A benoemt de afhankelijkheid van andere afdelingen binnen de eigen organisatie: "Ja, maar wel met de slag om de arm dat ik afhankelijk ben van andere gemeentelijke instanties, zoals Werk en Inkomen [een afdeling binnen Gemeente Utrecht, SB] die weer met hun eigen regels en procedures zitten".

Over het algemeen kan gesteld worden dat de personele kwantiteit in de Top X-netwerk wat tekortschiet. Alhoewel drie van de zeven respondenten vertelt (net) voldoende tijd en capaciteit te hebben, geeft de meerderheid aan liever te zien dat er meer tijd en/of capaciteit beschikbaar komt voor de Top X-aanpak. Vier van deze respondenten ondervindt dit tekort zelf of binnen hun eigen organisatie. De personele kwaliteit is daarentegen binnen de Top X-aanpak in Utrecht Stad, goed gewaarborgd. Alhoewel er wat haken en ogen zitten aan de deskundigheid en autoriteit van de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties, zijn de respondenten hierover in principe tevreden. Omdat de basis bij de personele kwantiteit op orde is en er tevredenheid over de personele kwaliteit bestaat, scoort de dimensie 'niet-financiële middelen' gemiddeld-hoog.

5.2.5 GESCHIEDENIS

Wanneer vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in netwerksamenwerkingen al eerder hebben samengewerkt, kan dit de netwerkeffectiviteit beïnvloeden. Dit wordt in deze thesis, zoals benoemd in het theoretisch kader, de geschiedenis van samenwerken genoemd. Deze geschiedenis is achterhaald door hiernaar te vragen in de interviews met

de respondenten. Hierbij is ingegaan op hoe een eventuele geschiedenis van samenwerking de huidige samenwerking beïnvloedt. De geschiedenis van samenwerking kan uit interne of externe samenwerking bestaan.

INTERNE SAMENWERKING

Interne samenwerking gaat over de eerdere samenwerking tussen de vaste partijen in de casus-overleggen. Belangrijk is of en hoe deze geschiedenis de huidige samenwerking heeft beïnvloed. Alle zeven respondenten hebben, in een andere functie of in hun huidige functie maar buiten de Top X-samenwerking om, samengewerkt met deelnemende organisaties.

Vier van de zeven respondenten geeft aan dat dit een positief effect heeft gehad op de huidige Top X-samenwerking. De respondenten geven hier twee redenen voor, aan de ene kant stellen twee respondenten het volgende (Interventiespecialist OM A):

Ja, zeker. Het is sowieso de ervaring dat je weet hoe het gaat intern bij je eigen organisatie. Dat je weet wat wordt gedaan met informatie van andere partijen, die kennis maakt het dat je beter kunt inschatten wat er nodig is en hoe je andere moet sturen.... Ik denk dat het heel belangrijk is dat je dan ook precies weet welke rol welke organisatie speelt. Zodat je iedereen op de juiste manier op het juiste moment kunt inzetten.

Hierbij komt het voordeel naar voren dat interne geschiedenis de kennis over je eigen organisatie of de andere deelnemende organisaties vergroot, waardoor ze weten welke rol welke organisatie heeft en daarmee wat je wel en niet van partijen kunt vragen en verwachten. Daarnaast benoemen twee respondenten dat interne geschiedenis zorgt voor korte lijntjes: "Ja, zeker. Dat maakt het zeker makkelijker om korte lijntjes te houden" (Reclasseringswerker A).

Drie van de zeven respondenten geven aan dat zij zelf niet hebben ervaren dat de eerdere interne samenwerking met andere deelnemende organisaties de samenwerking positief hebben beïnvloed. Een respondent benoemt dat alhoewel de eerdere samenwerking zorgt voor wat meer kennis over hoe de organisaties werken, dit sindsdien erg is veranderd (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Twee respondenten benoemen

daarnaast dat het belangrijk is dat je het netwerk persoonlijk kent, eerdere samenwerkingen hebben hier niet altijd voor gezorgd.

De interne samenwerking heeft voor vier van de zeven respondenten voor een positieve invloed op de huidige Top X-aanpak gezorgd. De overige drie respondenten geven aan dit effect niet te hebben ervaren. De interne samenwerking heeft in geen gevallen tot een negatief effect geleid. Gesteld kan worden dat de interne samenwerking daarmee een gemiddelde tot hoge invloed heeft op de netwerkeffectiviteit.

EXTERNE SAMENWERKING

De externe samenwerking gaat over een samenwerking van deelnemende organisaties met partijen buiten de directe netwerksamenwerking, maar binnen de sociale omgeving van de Top X-aanpak. Deze externe partijen zijn geen vaste partners van de casus-overleggen, maar kunnen hiervoor wel uitgenodigd worden.

Vier van de zeven respondenten hebben een duidelijke geschiedenis van externe samenwerkingen. Hoe tegen deze externe samenwerking aan wordt gekeken verschilt. Twee van deze vier respondenten geven aan dat het niet echt invloed heeft gehad op de Top X-samenwerking. Gemeentelijk Interventie Specialist A geeft hierbij wederom aan dat er veel is veranderd door de jaren heen. Het eerder hebben samengewerkt met externe partijen, heeft hierdoor niet perse meerwaarde. Één van deze vier respondenten geeft wel een meerwaarde voor de externe samenwerking aan. De meerwaarde zit ook hier in het hebben van kennis over de externe partners, waardoor je weet wat je wel of niet kunt vragen en verwachten van anderen (Medewerker RvdK A). Een andere respondent benoemt de meerwaarde van netwerken: "Ja, ik denk dat het ook persoonlijk is. Het valt of staat wel met netwerken. Dat je je netwerk kent en je weet waar je over praat" (Procesmanager A).

Gesteld kan worden dat iedere respondent een geschiedenis heeft van interne of interne en externe samenwerking(en). Deze geschiedenis heeft in ieder geval geen negatieve invloed op de Top X-samenwerking. Voor sommige respondenten geldt juist dat het op een positieve manier bijdraagt of heeft bijgedragen aan de Top X-samenwerking.

5.2.6 COMMUNICATIE

Een goede manier van communiceren is van groot belang voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Zoals in het theoretisch kader is benoemd, wordt met goede communicatie in dit onderzoek een frequente en open communicatie bedoeld. Om te achterhalen hoe de communicatie bij de Top X-aanpak verloopt zijn hierover interviewvragen gesteld aan de respondenten.

FREQUENTE COMMUNICATIE

Uit het theoretisch kader blijkt dat frequente communicatie kan bijdragen aan een succesvolle netwerksamenwerking. Zoals in het beleidskader aan bod is gekomen vinden er in Utrecht Stad iedere week casus-overleggen plaats op de maandag- en dinsdagochtend (ZVHRU, 2019). Het casus-overleg is de centrale werkvorm waarin concrete individuele casuïstiek wordt besproken. De respondenten beamen dit. In de interviews is gevraagd naar het verloop van de communicatie: hoe vaak en op welke manier.

De vertegenwoordigers zien elkaar fysiek tijdens de casus-overleggen. De casussen die tijdens de casus-overleggen worden besproken, worden veelal naar gelang de ernst van de casus ingepland. Op die manier wordt bepaald wanneer een casus weer besproken dient te worden. Nieuwe casussen worden in de casus-overleggen van Procesmanager A wat langer besproken dan de casussen die al een lange tijd in de aanpak zitten. Ook vertelt de respondent het volgende (Procesmanager A):

Je moet duidelijke kaders stellen. Je moet kort vergaderen.... En, ik ben echt strak in de agenda. Dus mensen die voor een andere casus op de agenda staan, die staan al klaar op de gang, dus die weten ook: 'ik ben van half twee tot twee'... iedereen weet: 'ik kan over een half uur gaan'. Ik heb ook alle betrokken partijen in wisselende variatie aan tafel in zo'n middag.

Door de strikte planning weet iedere vertegenwoordiger wanneer diens relevante casus wordt besproken en wanneer diegene aanwezig dient te zijn. De Medewerker RvdK A benoemt zelf één keer in de week aanwezig te zijn bij de casus-overleggen, twee keer in de week lukt in verband met de capaciteit en tijd bij de Raad voor de Kinderbescherming niet.

Ook een andere respondent lukt het niet om op de maandagen aanwezig te zijn, daarom komt er dan een andere vertegenwoordiger namens de Jeugdreclassering (Jeugdreclasseringswerker A). Deze respondent geeft ook aan dat beeldbellen in de toekomst misschien een goede oplossing is, ook omdat de meerwaarde van het aanwezig zijn door deze respondent niet altijd gezien wordt.

Naast de casus-overleggen wordt ook tussen de overleggen door met elkaar contact gezocht wanneer dit nodig is. De zeven respondenten geven aan dat dit tussentijdse contact verloopt via de mail of telefoon. In enkele gevallen is er een groepsapp via WhatsApp aangemaakt, waarin betrokken partijen elkaar op de hoogte houden. Ook het contact met externe partijen loopt goed. De hoeveelheid tussentijdscontact is wisselend en hangt af van wat er op dat moment bij de casussen speelt. Na ieder overleg ontvangen de deelnemende organisaties vanuit het Veiligheidshuis een verslag van het overleg met daarin ook de gemaakte afspraken (Jeugdreclasseringswerker A). Er is een beschermde omgeving, genaamd GCOS, waarin informatie van de casussen wordt opgenomen en afspraken staan vermeld. Iedere organisatie kan, met eigen bevoegdheden, in dit systeem en dient dit alvorens de gesprekken te vullen. Politiespecialist A geeft aan dat dit fijn werkt.

De communicatie is frequent, partijen vinden elkaar zowel tijdens als buiten de casus-overleggen. Dit heeft een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

OPEN COMMUNICATIE

Wanneer er in een netwerk sprake is van een open communicatie, is het hebben en vervolgens het (willen) delen van informatie van belang. Deze communicatie gaat twee kanten op: van de respondent naar de andere vertegenwoordigers en van de andere vertegenwoordigers naar de respondent.

Het hebben van informatie heeft betrekking tot het krijgen van informatie van anderen, door middel van goede communicatie. Deze informatie kan uit het Top X-netwerk komen of van collega's binnen iemands eigen organisatie. Het is belangrijk dat de respondenten het gevoel hebben dat iedere organisatie genoeg informatie heeft over een casus, om hiermee (samen) aan de slag te gaan.

De mate waarin vertegenwoordigers informatie met elkaar (willen) delen, heeft

betrekking tot het van elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen in een casus. Hierbij gaat het er ook om of de respondent zelf informatie deelt met de andere vertegenwoordigers. Uit de interviews blijkt dat het hebben van informatie en het (willen) delen van informatie vaak hand in hand met elkaar gaan. Daarom worden deze indicatoren in deze paragraaf tegelijkertijd behandeld.

Alle zeven respondenten in Utrecht Stad geven aan over het algemeen genoeg informatie te hebben en dat er voldoende informatie gedeeld wordt. De benodigde informatie komt op tafel en men houdt elkaar op de hoogte. Een respondent vertelt dat dit verbetert naarmate je elkaar langer en beter kent (Procesmanager A). Dit heeft ook te maken de verschillende type mensen die aan tafel zitten, zoals bij de 'deskundigheid' al is benoemd, waarbij het nodig is dat men elkaars manier van communiceren (leert) kennen en accepteren (Procesmanager A). Een andere respondent beaamt het belang van vaste partners die elkaar goed kennen (Interventiespecialist OM A):

Ik denk dat iedereen wel zo veel mogelijk informatie meeneemt. Het ligt er ook een beetje aan wie er aan tafel zit. Als iemand er al langer zit, dan weet je op een soort onderbuikgevoel wat je mee moet nemen en wat belangrijk is. Als iemand net nieuw is vanuit een organisatie, dan gebeurt het vanzelf dat informatie achter blijft of dat informatie wordt gedeeld die niet belangrijk is.

Daarnaast benoemt een respondent dat er door de Top X-overleggen korte lijntjes tussen de partijen bestaat, wat ook buiten de Top X-aanpak om, tot betere communicatie en samenwerking leidt (Medewerker RvdK A). Diezelfde respondent vertelt over de meerwaarde van een laptop aan tafel, hierdoor kan ter plekke informatie worden opgehaald. Een andere respondent, Reclasseringswerker A, vertelt ook over de korte lijntjes tussen de vertegenwoordigers, wat een positief effect heeft op de communicatie. Een goede en open communicatie heeft, volgens een respondent, ook een positieve invloed op de bewustwording van de Top X'er zelf. De Top X'er beseft dan dat alle deelnemende organisaties op de hoogte zijn wanneer hij of zij iets doet (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Meerdere respondenten staan positief tegenover de manier waarop de politie hen en anderen op de hoogte houdt van ontwikkelingen binnen een casus.

Ondanks dat de respondenten benoemen dat er een open communicatie bestaat tussen de betrokken organisaties, zijn hierover in de interviews enkele verbeterpunten en knelpunten naar voren gekomen. Ten eerste benoemt een van de respondenten dat een te strakke structuur in de casus-overleggen ervoor kan zorgen dat er minder *out of the box* wordt gedacht (Medewerker RvdK A):

Op het moment dat je het heel strak houdt, ja dan had ik die informatie ook via de mail kunnen aanleveren of verzamelen. Dan zie je dat wat we op papier hebben niet anders is dan wat er uit het overleg komt.

Ook benoemt deze respondent dat er een verschil zit in de manieren waarop informatie wordt aangeleverd, zoals hiervoor is benoemd heeft deze respondent onvoldoende tijd om zich van tevoren in te lezen of informatie aan te leveren (Medewerker RvdK A). Door de respondent wordt dit echter niet als knelpunt ervaren. Medewerker RvdK A benoemt dat de William Schrikker Stichting en het Leger des Heils weinig tot nooit bij de casus-gesprekken aansluiten en weinig informatie leveren. Daarnaast is het delen en krijgen van informatie lastiger wanneer niet de behandelaar van een Top X'er zelf, maar een contactpersoon aan tafel zit. Ook Reclasseringswerker A spreekt over deze manier van werken:

Want je zit daar als contactpersoon en wij geven de informatie weer door naar onze eigen organisatie.... En, dan ben je wel afhankelijk van de persoon [binnen de Reclassering, SB] die je benadert om de informatie te verkrijgen. Dus daar loopt het nog wel eens spaak, dat iemand niet op tijd reageert of vergeten is door te geven, bijvoorbeeld, dat er een nieuwe melding is of iets dergelijks. Maar in principe loopt dat goed.

De Interventiespecialist OM A vermeldt daarnaast dat er een zorgvuldige keuze gemaakt wordt in de informatie die wel en niet gedeeld dient te worden:

En alle informatie waarvan ik denk: dit is relevant, dit kan wat opleveren voor de persoonsgebonden aanpak, die neem ik mee. Maar, als ik informatie niet relevant vind, dan neem ik het niet mee. Dus het kan bijvoorbeeld zijn dat een zaak heel oud is.... daar hebben we niks aan op dit moment. Het kan ook zijn dat er een onderzoek loopt. Dat de politie nog ergens een inval moet doen... dat soort informatie die heb ik wel,

vaak de politie ook wel, dat ga ik niet delen.... Dat is ook info die je niet kan delen, want daar loopt een hele zaak op stuk. Dat zijn wel overwegingen die ik maak.... Dus, ik ben wel heel zorgvuldig in de overweging welke ik info ik wel en niet meeneem.

Een andere respondent benoemt dat de privacy van Top X'ers soms lastig is in het communiceren van informatie (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Privacy is erg belangrijk en in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming [AVG] zijn hier strikte regels over. Korte onderlinge lijntjes zorgen ervoor dat dit in mindere mate een probleem is (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Helaas, zo geeft deze respondent aan, zijn de lijntjes binnen de gemeente Utrecht niet altijd kort. Het is een grote ambtelijke organisatie waarbij iedere afdeling eigen regels en procedures heeft (Gemeentelijk Interventie Specialist A):

De gemeente Utrecht is heel groot.... Dat vind ik wel moeilijke situaties. Dan heb ik nog beter contact met instanties die gefinancierd worden door de gemeente, zoals een stichting JoU [Jongerenwerk Utrecht, SB] of een Back-Up [hulpverlening aan dak- en thuisloze jongeren, SB], omdat dat lijntje gewoon veel korter is. En, zo'n afdeling als Werk en Inkomen [afdeling gemeente Utrecht, SB] ... hebben zelf eigen regels en procedures en dan is het altijd zoeken om daar tussendoor te schieten, of dat ze toch een uitzondering kunnen maken.

Tot slot benoemt Politiespecialist A dat de informatie-uitwisseling van de Reclassering naar de politie vergroot dient te worden, zodat de wijkagent weet wat er speelt wanneer deze een Top X'er op straat treft.

De communicatie bij de Top X-aanpak is open. Er is over het algemeen voldoende informatie-uitwisseling, de respondenten hebben het gevoel dat zij zelf goed op de hoogte worden gehouden en anderen zo goed mogelijk op de hoogte houden. Er ligt voldoende informatie op tafel om tijdens de casus-overleggen tot een goede aanpak te komen. Er zijn wel enkele verbeterpunten benoemd, daarom scoort deze variabele gemiddeld tot hoog voor diens positieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

5.2.7 VERTROUWEN

Het hebben van vertrouwen in de andere vertegenwoordigers en in het samenwerkingsproces kan de netwerkeffectiviteit vergroten. Dit vertrouwen is, in lijn met het theoretisch kader, op te delen in twee aspecten: de verwachting dat andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen en het geloof van de deelnemende organisaties in het samenwerkingsproces. Aan de hand van interviewvragen is dit bij de respondenten achterhaald.

NIET OPPORTUNISTISCH HANDELEN

Wanneer de deelnemende organisaties de verwachting hebben dat andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen, betekent dit dat zij geloven dat de intentie van de anderen goed is en de anderen dan ook respect hebben voor ieders belangen.

Alle zeven respondenten uit Utrecht Stad zijn overtuigd van elkaars goede intenties in de samenwerking: "Dan merk je hoe die samenwerking elkaar weet te vinden en dat iedereen zijn stinkende best doet om het voor elkaar te krijgen" (Gemeentelijk Interventie Specialist A). Aangegeven wordt door de respondenten dat iedereen zijn best doet, met elkaar meedenkt en snel en open op elkaar reageert (Medewerker RvdK A). De partijen zijn samen bezig om creatief te denken (Procesmanager A). Ook is er begrip voor elkaar wanneer iets niet kan of lukt (Interventiespecialist OM A). Daarnaast benoemt een respondent dat de Top X casus-overleggen serieus worden genomen, juist omdat er veel tijd in wordt geïnvesteerd: "Iedereen doet net dat stapje extra, en dat heb je nodig in de Top X" (Reclasseringswerker A). Twee respondenten geven aan dat de intentie vanuit de deelnemende organisaties in lijn ligt met het gezamenlijke doel: samenwerken voor een sluitende aanpak (Jeugdreclasseringswerker A; Gemeentelijk Interventie Specialist A).

Het komt wel voor dat partijen met elkaar botsen of elkaar even irritant vinden door botsende belangen. De respondenten geven allemaal aan dat de belangen tussen de verschillende deelnemende organisaties verschillen. Dit komt doordat de vertegenwoordigers vanuit diverse disciplines komen en andere denkwijzen hebben. Sommige vertegenwoordigers willen een strakke aanpak, waar andere een meer pedagogische insteek hebben (Jeugdreclasseringswerker A). Uitgelegd wordt dat deze

verschillende insteek en belangen soms vanuit de vertegenwoordigers wat extra uitleg en toelichting vergt (Jeugdreclasseringswerker A):

Dat sommige echt alleen maar op strak willen zitten en... als ik of wij alleen maar op strak gaan zitten, dan kunnen we bijna elke jongen binnen twee weken terug melden. Want, dan is hij altijd wel een keer te laat op een afspraak of heeft hij die niet netjes afgezegd... En, waar bij ons natuurlijk met name dat pedagogische zit..., dat je ze dingen gaat leren, die aanpak is natuurlijk heel anders dan die een wijkagent op straat moet doen. Maar, dat snap ik ook.... Maar, dat vergt af en toe wel wat uitleg en toelichting.

Dat je elkaar kunt begrijpen en verstaan, dat is belangrijk, benoemt deze respondent. Het is niet prettig als er een sfeer hangt waarbij partijen elkaar onderling gaan scoren of keuren, helaas is dit soms wel het geval (geweest). Naarmate je elkaar beter leert kennen verbetert deze sfeer, dan creëer je onderling begrip en ga je elkaar ook meer begrijpen (Jeugdreclasseringswerker A). Procesmanager A benoemt dat elkaars belangen nu beter wordt gezien dan in het begin, de respondent benoemt dat ook als een eigen taak:

Ja, dat werkt bij iedere organisatie verschillend. Mijn taak is dat iedereen tevreden blijft, dus dat alle belangen behartigd worden. Dus dat probeer ik, ik ben in principe een onafhankelijke procesregisseur. Dat lukt niet altijd, ik ben ook echt iemand van de veiligheid. Ik probeer het gezamenlijk belang er voortdurend uit te filteren, zodat ik weet wat het gezamenlijk belang is en dat ze verbonden raken met waar ze misschien niet helemaal van zijn, maar wel bereid zijn om daar in wat mee te werken.... Dat je de bereidheid hebt om verder te kijken dan je eigenbelang en je eigen normen en waarden.... Dus, ik daag iedereen aan tafel uit om zijn zegje te doen, maar niet iedereen krijgt zijn zin. Dat is wel vervelend, maar over het algemeen gaan mensen wel met iets naar huis, maar soms ook niet en dan probeer je wel steeds meer de verbinding te zoeken en dat doe je iets meer op de achtergrond.... Maar, men ziet ook wel dat het snel effect kan hebben als een interventie gedaan wordt.

Bijna alle respondenten geven aan dat de organisaties in principe in het belang van de samenwerking handelen. Gemeentelijk Interventie Specialist A benoemt hierover dat er echt

samen tot een aanpak gekomen wordt. Af en toe is het zoeken naar een balans tussen de organisatiebelangen, die van je collega's en het meedenken met de Top X (Reclasseringswerker A). En, soms spelen organisatiebelangen een rol in 'de grotere dingen', zoals de beschikbare capaciteit (Politiespecialist A). Maar in principe wilt iedereen met elkaar meedenken (Reclasseringswerker A; Politiespecialist A). Politiespecialist A zegt hierover: "Juist deze aanpak, of het die van lokaal is of de Top X, brengt die belangen naar één punt toe". Ook Interventiespecialist OM A benoemt dit:

We komen er allemaal met hetzelfde doel. We willen echt samenwerken en het kan ook supergezellig en amicaal zijn. En, je kent elkaar best goed want je zit best wat uren met elkaar per week aan tafel. En, iedereen weet dat je jezelf moet verantwoorden binnen de eigen organisatie, dus er is ook begrip dat je soms iets niet kan of niet doet. En, soms zijn de belangen echt anders, dan wordt er echt anders naar gekeken. De politie en de OM zijn er wat harder in: iemand van de straat hebben of straffen. De reclassering is toch wat zachter, die wilt iemand nog een kans geven. Soms heb je echt flinke discussies aan tafel. En, dat mag ook wel, dat is heel goed zelfs. Maar, dan merk je wel dat mensen anders geschoold zijn. Ik ben echt opgeleid tot een OM'er, en de politie tot politie. En, dat merk je wel aan tafel. Dus je bent wel echt een team, maar wel vanuit je eigen visie.

In principe, zo geeft iedere respondent aan, is er vanuit de deelnemende organisaties de goede intentie om er samen voor te gaan. Wel botsen onderling de belangen. Dit kan af en toe lastig zijn en tot discussies leiden. Elkaar kennen en elkaars belangen begrijpen zorgt voor meer respect, vertrouwen en betere samenwerking. Dit type vertrouwen scoort daarmee gemiddeld tot hoog.

SAMENWERKINGSPROCES

Naast het vertrouwen dat andere organisaties niet opportunistisch handelen, is ook het vertrouwen in het samenwerkingsproces van belang. Dit vertrouwen heeft betrekking op de interdependentie tussen de organisaties - de mate waarin zij onderling van elkaar

afhankelijk zijn - en de verwachting dat de andere deelnemende organisaties zich aan de gemaakte afspraken houden.

Allereerst hebben alle zeven respondenten uit Utrecht Stad benoemd dat de interdependentie tussen de deelnemende organisaties groot is. Voor een goed samenwerkingsproces en voor het komen tot een goede Top X-aanpak zijn de organisaties erg van elkaar afhankelijk. Medewerker RvdK A benoemt dat dit rand-voorwaardelijk is voor de Top X-aanpak, je hebt elkaar nodig. Interventiespecialist OM A omschrijft dit als volgt: "Ik denk honderd procent, want je moet op en met elkaar kunnen bouwen. Anders hoeft je geen persoonsgebonden aanpak te maken, dan kun je het net zo goed allemaal je eigen ding doen". Naast dat de vertegenwoordigers afhankelijk van elkaar zijn, zijn zij ook afhankelijk van de andere werknemers die binnen de zeven organisaties werken en soms van andere partijen die met Top X'ers te maken hebben. Door de grote afhankelijkheid is het van belang dat iedere organisatie daadwerkelijk aanwezig is en meewerkt bij de casus-overleggen. Bij de verslavingszorg, het Leger des Heils en de William Schrikker Stichting is dit nog niet optimaal. Ook benoemen meerdere organisaties het belang van de wijkagent. Het zou, zoals gezegd, fijn zijn als deze vaker aanwezig is.

Juist doordat je bij een goede Top X-aanpak afhankelijk van elkaar bent, is het van belang dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt. Als voorzitter van de casus-overleggen geeft Procesmanager A aan dat dit ook gecheckt wordt:

Dat houd ik in de gaten, de actiepunten. En, dan check ik: hebben jullie dit gedaan of niet? Daar zit ik achteraan. Ik check dat ook bij de volgende vergadering: zijn de actiepunten gedaan die gedaan moesten worden? ... Dat doen we ook wel samen, soms ziet de politie iets: 'hoe zit dat nou?'. Dus we spreken elkaar ook aan. Ik hoef daar niet altijd tussen te zitten.

De respondenten uit Utrecht Stad benoemen dat in principe door de vertegenwoordigers aan de gemaakte afspraken gehouden wordt. Wanneer van een gemaakte afspraak afgeweken (moet) worden, wordt in de casus-overleggen aan elkaar gemotiveerd waarom dat het geval is. Een van de respondenten geeft aan dat het wel eens voor komt dat de Jeugdreclassering zich niet aan de afspraken houdt (Medewerker RvdK A). Deze respondent geeft aan dat het van belang is dat het verwachtingsmanagement wordt verbeterd. Hiermee

wordt bedoeld dat het belangrijk is met elkaar duidelijk voor ogen te hebben wat af wordt gesproken, wat wordt verwacht en of dat waar te maken is of bijgesteld moet worden (Medewerker RvdK A).

Vier van de zeven respondenten geven aan dat alhoewel aan tafel bij de casus-overleggen in principe goed aan de afspraken wordt gehouden, dit binnen een organisatie soms niet zo is. Hierbij speelt de eerdergenoemde afhankelijkheid, van mensen buiten de vertegenwoordigers om, een rol. Politiespecialist A benoemt hier het volgende over:

Nou als het gaat om de afspraken die je maakt met de partners waar je echt de afspraken mee hebt, dan gaat het goed. Maar, zijn het afspraken met algemene organisaties 'de politie', 'het OM' of 'de Reclassering', waarbij je dus niet met de persoon vandoen hebt waarmee je de afspraak daadwerkelijk gemaakt hebt, dat kan nog wel eens fout gaan.

In die gevallen ben je namelijk afhankelijk van een individuele medewerker - de uitvoerende persoon - en hoe diegene met een situatie omgaat. Dit kan gelden bij bijvoorbeeld een politieagent op straat, een officier van justitie, maar uiteindelijk ook bij een rechter, die in ons rechtssysteem onafhankelijk is.

Gesteld kan worden dat de interdependentie tussen de vertegenwoordigers, de deelnemende organisaties en overige partijen die met een Top X'er te maken hebben groot is. Over het algemeen laten de respondenten weten dat door de vertegenwoordigers aan de gemaakte afspraken wordt gehouden, maar dat dit binnen een bepaalde organisatie of met bepaalde uitvoerende personen anders kan lopen. Er is bij de Top X-aanpak daarmee een bepaalde afhankelijkheid van de, in de Bestuurskunde ook wel genaamde, *Street-level Bureaucrats*, waar in het volgende hoofdstuk kort bij stilgestaan wordt.

5.2.8 OVERIGE RESULTATEN UTRECHT STAD

Naast de verklarende variabelen 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen', zijn in de interviews ook overige punten aangekaart, die de effectiviteit van de Top X netwerksamenwerking kunnen beïnvloeden. Deze extra informatie kan worden opgedeeld in succesfactoren en verbeterpunten. De succesfactoren en verbeterpunten zijn

door de respondenten benoemd, maar kunnen niet direct gekoppeld worden aan de variabelen uit het theoretisch kader van dit onderzoek. Wel zijn het nuttige inzichten die door meerdere respondenten worden benoemd. Het is het daarom waard om deze inzichten hier nog even apart te benoemen.

SUCCESFACTOREN

In de interviews met de vertegenwoordigers uit Utrecht Stad, zijn verschillende succesfactoren voor de netwerksamenwerking naar voren gekomen. Bepaalde succesfactoren zijn door meerdere respondenten benoemd, deze worden in deze paragraaf langsgedaan. Eerst wordt ingegaan op de integraliteit van de aanpak, daarna op de energie en snelheid waarmee gehandeld kan worden, dan volgt de persoonlijke relaties, vervolgens de zwaarte die de Top X-aanpak geeft en tot slot het maatwerk dat geleverd kan worden.

De integraliteit van de aanpak wordt door verschillende respondenten als een van de succesfactoren van de samenwerking en de Top X-aanpak bestempeld. Met integraliteit wordt de samenwerking tussen alle verschillende soorten organisaties bedoeld, wat voor een alles omvattende en veelzijdige aanpak zorgt. De combinatie tussen deze partijen samen wordt als een succes voor de samenwerking gezien (Procesmanager A). De manier van kijken vanuit verschillende disciplines zorgt voor een interessante dynamiek (Medewerker RvdK A). Op deze manier wordt tot een volledig beeld van een Top X'er gekomen. Dit volledige beeld is juist voor deze doelgroep van belang. De integraliteit creëert een sluitend net rondom de aanpak en de Top X'ers (Jeugdreclasseringswerker A). Daarnaast zorgt de integraliteit van de aanpak ook voor een signaal naar de Top X'ers zelf (Gemeentelijk Interventie Specialist A):

Ook een signaal naar die jongere toe, van: weet dat al die partners met elkaar praten.

Dat ze echt onder een vergrootglas liggen. Dat ze zich ook realiseren: 'ik sta op de Top X lijst en als ik iets doe, dan weet de hele groep het'.

Reclasseringswerker A beaamt dit, zoals eerder dit hoofdstuk kort naar voren gekomen is. Dit signaal naar de Top X'er kan het gedrag van de Top X'er beïnvloeden, wat uiteindelijk

een positieve invloed op de effectiviteit van de Top X-aanpak kan hebben. De integraliteit vergroot de netwerkeffectiviteit rondom de Top X-aanpak.

Naast de integraliteit van de samenwerking, heeft ook de energie en snelheid waarmee binnen de samenwerking gehandeld kan worden, een positief effect op de netwerkeffectiviteit (Procesmanager A). Binnen de samenwerking wordt snel op elkaar gereageerd (Medewerker RvdK A). Zoals eerder benoemd, doet iedereen voor de Top X-aanpak net dat extra stapje wat vaak nodig is (Reclasseringswerker A). In deze samenwerking vind je elkaar sneller, ook Politiespecialist A geeft dit aan: "Je moet eerst proberen de juiste persoon te pakken te krijgen, dat is nu veel duidelijker en sneller.... Door de Top X-samenwerking gaat dat vlotter. Kom je er sneller achter: wie moet ik nu hebben". Deze respondent, zoals eerder kort is benoemd, ziet de snelheid van handelen en de snelheid waarin een aanpak gevolgd kan worden als een succes van de samenwerking. Gesteld kan worden dat de energieke en snelle manier van handelen een positief effect heeft op de netwerkeffectiviteit.

Ook de persoonlijke relaties tussen de vertegenwoordigers in de Top X casus-overleggen zijn voor de effectiviteit van belang. Respondenten geven aan dat wanneer men elkaar beter kent, ook buiten de overleggen om, dit de samenwerking voor de Top X-aanpak verbetert. Een aantal respondenten benoemt de meerwaarde van deze persoonlijke relaties voor de aanpak. Zo beschrijft Politiespecialist A het volgende: "Niet alleen het zakelijke, maar ook het persoonlijke probeer je er ook wel in te betrekken, omdat dat effect heeft op de samenwerking". Onder meer benoemt ook Procesmanager A dit in het interview:

Een netwerk valt of staat met leuke dingen doen, dus ook dat je elkaar leert kennen buiten de tafel om. Dus, wij organiseren ook borrels en barbecues... en dan zie je dat mensen het heel fijn vinden om bij het veiligheidshuis aangesloten te zijn en elkaar dan beter te leren kennen.

Door aandacht te besteden aan het elkaar beter te leren kennen, wordt de netwerkeffectiviteit vergroot. Dit is een succesfactor van deze samenwerking.

Naast voorgaande succesfactoren, wordt ook de zwaarte van de Top X-aanpak door de respondenten aangekaart. Door de manier van werken in de Top X-aanpak zijn soms

dingen mogelijk waar in de reguliere aanpakken geen sprake van is, dit is eerder dit hoofdstuk kort aangekaart. Bijvoorbeeld Medewerker RvdK A beschrijft in het interview: "Interessante is wel weer dat je vanuit de Top X zo'n gewicht op sommige dingen kunt leggen, dat je toch weer dingen voor elkaar kunt krijgen". Daarnaast benoemt Jeugdreclasseringswerker A dat er door de korte onderlinge lijntjes echt dingen mogelijk zijn. Gesteld kan worden dat door het gewicht van de Top X-aanpak uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor deze ingewikkelde doelgroep, wat juist de Top X-samenwerking bijzonder maakt.

Dat er voor de Top X-aanpak uitzonderingen gemaakt kunnen worden, zoals in de vorige alinea is beschreven, zorgt op zijn beurt voor een andere succesfactor: het maatwerk dat geleverd kan worden. Medewerker RvdK A vertelt hierover het volgende: "En, meerwaarde daarin vind ik ook dat je soms in de Top X dingen kunt inzetten die in het reguliere aanbod een stuk moeilijker liggen. Je kunt meer maatwerk proberen te leveren" (Medewerker RvdK A). Ook de eerder benoemde integrale aanpak zorgt voor het leveren van maatwerk (Procesmanager A). Hierbij wordt namelijk gezamenlijk gezocht naar oplossingen en bedenkt je samen een creatieve aanpak (Procesmanager A). Het leveren van maatwerk zorgt voor een betere Top X-aanpak en daarmee voor een grotere netwerkeffectiviteit. Juist omdat dit leveren van maatwerk volgens de respondenten zo'n succesfactor is, zou dit nog meer gedaan mogen worden. Daarom wordt ook in de volgende paragraaf 'verbeterpunten' kort bij het leveren van maatwerk stilgestaan.

VERBETERPUNTEN

Naast de succesfactoren zijn er in de interviews ook enkele verbeterpunten naar voren gekomen. De verbeterpunten zijn niet onder de verklarende variabelen - zoals deze in het theoretisch kader zijn opgesteld - te scharen. De volgende verbeterpunten zijn door verschillende respondenten benoemd: het nog meer gebruik maken van beeldbellen, het verbeteren van de sfeer, het vergroten van de stabiliteit in medewerkers en het nog meer leveren van maatwerk.

Het meer gebruik maken van inbellen of beeldbellen wordt door de respondenten als een verbeterpunt benoemd. In de analyse is al eerder naar voren gekomen dat bepaalde organisaties in de casus-overleggen worden gemist. Wanneer iemand niet fysiek aanwezig kan zijn of wanneer de meerwaarde om fysiek aanwezig te zijn in mindere mate aanwezig is, zou het gebruik maken van beeldbellen een oplossing kunnen zijn. Juist tijdens de COVID-19 tijd blijkt dat dit voor deze uitzonderingen prima zou kunnen werken, vertelt Gemeentelijk Interventie Specialist A. Op die manier kunnen sommige direct betrokkenen van een Top X'er toch hun *input* leveren. Ook Jeugdreclasseringswerker A benoemt dat het af en toe een oplossing zou kunnen bieden. Tegelijkertijd benoemt deze respondent dat er een meerwaarde zit aan het elkaar in het echt zien, daardoor leer je elkaar namelijk beter kennen, wat voor de samenwerking van belang kan zijn (Jeugdreclasseringswerker A). Op deze meerwaarde is al eerder dieper ingegaan en dit komt ook in de volgende alinea aan bod. Gesteld kan worden dat het gebruik van beeldbellen, als oplossing wanneer fysieke aanwezigheid niet mogelijk of gewenst is, de effectiviteit van de casus-overleggen en de Top X-aanpak kan vergroten.

De sfeer in de casus-overleggen is volgens de respondenten van belang voor de netwerkeffectiviteit. Bij de variabele 'vertrouwen' is dit al kort aangekaart. Het komt wel eens voor dat de sfeer niet zo goed is. Een respondent vertelt hier het volgende over (Medewerker RvdK A):

De casus-overleggen zouden juist een plek kunnen zijn waar het goed is met elkaar in gesprek te gaan in een veilige omgeving en ik vraag mij wel eens af hoe veilig dat voor iedereen ervaren wordt.... En, dat vind ik zonde, je zou er wat dat betreft nog veel meer uit kunnen halen.

Hier kan volgens de respondent een rol voor het ZVHRU liggen, door hierover met elkaar in gesprek te gaan. Een andere respondent beaamt dat de sfeer in de overleggen af en toe oordelend kan zijn, het lijkt er dan op dat men elkaar aan het evalueren is. Het is belangrijk dat men van elkaar beseft dat iedereen aan tafel zijn of haar best doet (Jeugdreclasseringswerker A). Alhoewel de sfeer in de casus-overleggen volgens de respondenten veelal goed is en de waardering voor elkaar toeneemt, is het belangrijk in de

gaten te houden dat deze niet oordelend maar veilig blijft, zodat dit de samenwerking en netwerkeffectiviteit niet negatief beïnvloedt.

Het derde verbeterpunt dat uit de interviews naar voren komt heeft te maken met het vergroten van de stabiliteit in medewerkers - de vertegenwoordigers - in de casus-overleggen. De stabiliteit is nu redelijk (Politiespecialist A), maar toch komen wisselingen te vaak voor. Met wisselingen wordt de veranderingen van vertegenwoordigers bedoeld. Uit de interviews blijkt dat wisseling kan voorkomen wanneer vertegenwoordigers niet meer mee willen doen of wanneer dit in een van de deelnemende organisaties - wegens organisatorische redenen - zo wordt besloten. Politiespecialist A vertelt: "Stabiliteit daarin zou wel wenselijk zijn". Ook een andere respondent geeft dit aan (Interventiespecialist OM A):

Het wisselt best snel, ja. En, dat heeft ook wel invloed op de samenwerking, want het is ook mensengedrag: als ik iemand goed ken, ben ik eerder bereid informatie te delen dan wanneer ik twijfel aan iemands integriteit of wanneer ik iemand gewoon nog niet kan inschatten.... Dat heeft echt invloed op de samenwerking.

Het vergroten van de stabiliteit in de vertegenwoordigers van de organisaties zou een positief effect hebben op de netwerkeffectiviteit.

Zoals bij de succesfactoren is aangegeven, heeft maatwerk effect op het succes van een netwerk. Juist gezien het succes voor de Top X-aanpak, komt in de interviews naar voren dat dit maatwerk nog vaker geleverd mag worden. Het leveren van maatwerk is daarom naast een succesfactor ook een verbeterpunt voor Utrecht Stad. Een van de respondenten geeft hierover het volgende aan (Gemeentelijk Interventie Specialist A):

Wij van de Top X zijn nou net die vijf procent die totaal anders zijn en die eigenlijk niet voldoen aan de standaard normen en waarden en verwachtingen van hoe burgers zich zouden moeten gedragen.... daar zou je meer maatwerk voor willen hebben. Wij van Veiligheid van de gemeente kloppen dus alsmaar aan: kan niet dit of kan niet dat geregeld worden.

Voor deze ingewikkelde en bijzondere doelgroep is het leveren van maatwerk van belang. Aangegeven wordt dat er vaker uitzonderingen gemaakt mogen worden voor de Top X-aanpak. Op die manier sluit een aanpak beter aan bij een Top X'er en heeft deze meer effect. Dit zou de netwerkeffectiviteit positief beïnvloeden.

5.3 UTRECHT OOST

Ook voor Utrecht Oost zijn de resultaten uit de interviews geanalyseerd. Eerst wordt naar de netwerkeffectiviteit van de Top X-samenwerking gekeken, welke is achterhaald in de eerdergenoemde documentenstudie, maar ook in de interviews met vertegenwoordigers uit Utrecht Oost. Daarna volgen de resultaten van de verklarende variabelen van netwerkeffectiviteit, zoals deze in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen.

5.3.1 NETWERKEFFECTIVITEIT VOLGENS DE RESPONDENTEN

Uit de interviews blijkt dat vijf van de zeven respondenten de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak als effectief beschouwd: "Ja, zeer effectief natuurlijk" (Politiespecialist B). Aangegeven wordt dat de respondenten zowel zelf de effecten zien, als dat de manager van het ZVHRU de effecten heeft laten zien aan de hand van cijfers en diagrammen. Een van deze vijf respondenten benoemt dat de effectiviteit met name op de langere duur te merken is, wanneer een Top X'er zeker twee of drie jaar in de aanpak zit: "Dat is het wel, maar het heeft wel een lange adem.... Die recidive kan je wel redelijk omlaag krijgen, maar vooral als je op langere duur een gedragsverandering wilt krijgen moet je echt langer aan de slag" (Procesmanager B). Duurzame oplossingen kosten tijd, vertelt deze respondent, en daarin moet je pragmatisch en realistisch zijn en soms dingen voor lief nemen. De andere vier van deze vijf respondenten benoemen dat de Top X-aanpak effectief is, dat de recidive vermindert en effect te zien is. Een respondent beschrijft dat effectiviteit soms moeilijk te meten is, maar dat de cijfers toch de netwerkeffectiviteit laten zien. Deze respondent benoemt dat het ook voor diens eigen organisatie effectief is: "Gewoon, omdat we een breder beeld hebben van de persoon, de verdachte, maar ook van

de omgeving. Dat wij daar rekening mee kunnen houden in het strafrecht” (Interventiespecialist OM B). Een andere respondent benoemt dat de Top X-aanpak over het algemeen zeker effectief is en kaart daarnaast specifiek de effectiviteit van de ISD-maatregel aan (Jeugdreclasseringswerker B).

Een van de zeven respondenten vindt de netwerkeffectiviteit gemiddeld. Deze kan volgens deze respondent vergroot worden (Reclasseringswerker B):

Ik denk dat het soms wel effectiever kan zijn en daar hebben we het ook wel eens over gehad. Dat we nog meer zouden moeten kijken naar wat is nu het uiteindelijke doel. Het gezamenlijke doel is wel duidelijk, maar hoe komen we daar?

Deze respondent geeft aan dat hier soms beter op kan worden gemonitord en effectiever mee omgegaan kan worden. Aangegeven wordt dat door het delen van niet-relevante informatie de effectiviteit verloren kan gaan (Reclasseringswerker B), hier wordt bij variabele ‘communicatie’ verder op ingegaan.

De laatste respondent benoemt niet te weten of de netwerksamenwerking effectief is op de doelbereiking en of de samenwerking echt voor het terugdringen van criminaliteit zorgt (Medewerker RvdK B). Wel ziet deze respondent dat door de aanpak de neuzen van de organisaties dezelfde kant op staan, de onderlinge lijntjes kort zijn en er efficiënt gewerkt wordt. Dit komt de effectiviteit van de samenwerking, volgens de respondent, ten goede.

Vijf van de zeven respondenten ziet de Top X-aanpak als effectief en ziet effect van de Top X-aanpak. Een van de respondenten weet dit niet. Daarnaast benoemt één respondent dat er meer gekeken moet worden naar hoe het uiteindelijke doel behaald gaat worden. Gesteld kan worden dat uit de resultaten van de interviews met respondenten uit Utrecht Oost en uit de resultaten van documentenstudie, blijkt dat de Top X-aanpak in Utrecht Oost effectief te noemen is.

5.3.2 DOEL

De variabele 'doel' is een van de zes verklaringen die uit de theorie naar voren gekomen zijn voor de mate waarin een netwerksamenwerking al dan niet effectief is. Bij een effectieve netwerksamenwerking bestaat er consensus over het doel, vinden de deelnemers het doel duidelijk en daarnaast haalbaar.

CONSENSUS

In Utrecht Oost bestaat er grote consensus over het doel. Uit de interviews blijkt het doel uit twee componenten te bestaan: het verminderen van criminaliteit en het komen tot een gezamenlijke aanpak. Iedere respondent benoemt dat de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak een bijdrage moet leveren aan de vermindering van criminaliteit en/of de recidive. Daarnaast benoemen zes van de zeven respondenten specifiek en één respondent indirect het doel om de neuzen dezelfde kant op te laten staan en om gezamenlijk tot een aanpak te komen.

Het verminderen van de criminaliteit wordt als het grote doel van de samenwerking gezien: "Het hogere doel om te kijken of we iemand uit het criminele systeem kunnen weghalen, of in ieder geval zorgen dat het gaat stoppen" (Politie-specialist B). Medewerker RvdK B beschrijft dit als volgt: "Het doel is eigenlijk het terugdringen van overlast-gevende criminaliteit, dus dat is dan bij mensen die criminaliteit plegen die impact hebben op de medemens en dat regelmatig doen" (Medewerker RvdK B). Het gaat er volgens de respondenten om, dat de maatschappij zo veilig mogelijk gehouden kan worden. Een respondent vertelt dat het ook gaat over het veranderen van het lange termijn gedrag, om op die manier de criminaliteit te verkleinen (Procesmanager B).

Dit grotere doel om de criminaliteit te verminderen kan, volgens de respondenten, bereikt worden door het behalen van het andere doel: het samen tot een sluitende aanpak komen. Een van de respondenten beschrijft dit als volgt (Reclasseringswerker B):

Het doel is denk ik dat je echt de dingen op elkaar afstemt en elkaar informeert. En, het uiteindelijke doel is dat iemand niet recidiveert of niet tot overlast zorgt of wat dan ook. Maar, ook wel dat alle partijen op de hoogte zijn zodat je een goede aanpak kan bedenken daarvoor.

Jeugdreclasseringswerker B vertelt dat er niet vanuit de eigen eilandjes gehandeld moet worden, maar dat er vanuit verschillende disciplines echt samengewerkt dient te worden, waardoor niet langs elkaar heen gewerkt wordt. Twee respondenten vertellen dat er samen tot een sluitende aanpak, een integraal plan, moet worden gekomen voor deze ingewikkelde doelgroep (Gemeentelijk Adviseur B; Interventiespecialist OM B). Uit de interviews blijkt het doel om samen te werken aan een goede aanpak.

Gesteld kan worden dat er in Utrecht Oost een grote mate van consensus bestaat over het doel van de samenwerking. Het doel bestaat uit het samen tot een goede integrale aanpak komen, door afstemmen en informeren, waardoor niet langs elkaar heen gewerkt wordt en de neuzen vanuit verschillende disciplines dezelfde kant op staan. Op die manier kan het grotere doel gehaald worden: het verminderen van recidive, criminaliteit en overlast. Een groot consensus heeft een positief effect op de netwerkeffectiviteit.

DUIDELIJKHEID

Het ZVHRU heeft zelf een algemeen doel voor de samenwerking opgesteld en daarnaast bestaat er een specifieke prioriteit voor de Top X-aanpak. Deze dienen volgens de theorie duidelijk te zijn voor de deelnemende organisaties. Uit de interviews blijkt dat de respondenten het doel van de netwerksamenwerking duidelijk vinden. Alle zeven respondenten geven dit aan. Zo benoemt Gemeentelijk Adviseur B: "Ja, het is wel helder geformuleerd" en benoemt Medewerker RvdK B: "Ja, jawel. Het is een duidelijk doel".

Naast het feit dat het doel duidelijk is, blijkt ook het belang voor het hebben van een algemeen doel en een specifieke prioriteit uit de interviews. Respondenten benoemen de meerwaarde van het hebben van een bepaalde focus binnen de casuïstiek die je in het ZVHRU behandelt: "Dat vind ik wel duidelijk. Het idee bij dit soort aanpakken is dat je moet focussen. Als je met zijn alle op alles wat er is gaat zitten, dan krijg je een diffuus inzet van mensen en middelen" (Procesmanager B). Ook Reclasseringswerker B benoemt de meerwaarde van een focus, deze respondent vertelt dat het goed is dat hierdoor een keuze gemaakt wordt in welke Top X'er er op de lijst komt te staan. Tegelijkertijd wordt door twee respondenten benoemd, dat het bij de Top X-aanpak niet alleen gaat om het terugdringen van de *HIC's*, maar dat het ook om andere soort criminaliteit kan gaan.

Politiespecialist B benoemt dat er meerdere Top X-overleggen zijn en dat deze verschillende doelgroepen behandelen. Hierbij ligt niet altijd de focus op de *HIC's*. Een andere respondent vertelt hier ook over (Interventiespecialist OM B):

Het geeft een juiste weergave van wat we doen.... Primair is dat uiteraard waar we voor gaan: het terugdringen van criminaliteit. En, inderdaad dat is veelal op *HIC*. Maar, dat is niet standaard. Er wordt ook wel eens andere casuïstiek besproken. In ieder geval in Utrecht Oost.

Uit de interviews blijkt dat alhoewel de focus van een specifieke prioriteit sturing en duidelijkheid geeft en prettig werkt, het daarnaast hebben van een algemeen doel wel handig is, omdat het doel anders niet alle casuïstiek dekt.

Gesteld kan worden dat een algemeen doel een goede basis geeft voor de samenwerking en de specifieke prioriteit daarnaast voor focus zorgt. De doelen zijn duidelijk voor de respondenten, wat de effectiviteit van een netwerk vergroot.

HAALBAARHEID

De respondenten vinden het gestelde doel tot een zekere hoogte haalbaar. Uit de interviews blijkt dat alle zeven respondenten benoemen dat het verminderen van criminaliteit, recidive of overlast haalbaar is, maar dat wel realistisch gebleven moet worden. Drie van de zeven respondenten geven aan dat de haalbaarheid van het doel per casus verschilt: "Het ligt erg aan de casus of het wel of niet haalbaar is. Een persoonsgerichte aanpak kan je altijd wel maken, maar het is de vraag of alles wat wij bedenken ook altijd op dat moment mogelijk is" (Reclasseringswerker B). Dit komt doordat enerzijds de Top X'ers zelf ook invloed hebben op het proces, zo benoemen twee van de respondenten. Maar, anderzijds ook doordat er externe omstandigheden zijn die een aanpak al dan niet kunnen laten slagen, benoemt een andere respondent (Reclasseringswerker B). Interventiespecialist OM B vat dit als volgt samen:

Ik denk dat het doel zeker haalbaar is, het terugdringen van criminaliteit, dat vooropgesteld. Maar, de vraag is in welke mate je verwacht dat je dat kunt terugdringen: van volledig terugdringen van alle personen die we spreken? Dat is

niet realistisch.... Ik denk dat het haalbaar is, ook in de mate waar ik 'terugdringen' onder versta. Dus, ja ik denk wel dat het haalbaar is. Maar, je moet wel realistisch blijven.

Een andere respondent benoemt dat het reduceren van recidive zeker haalbaar is, maar dat het veroorzaken van een duurzame gedragsverandering bij een Top X'er, gezien de complexiteit van de problematiek, niet altijd haalbaar is (Procesmanager B). Wel benoemt deze respondent dat er bij iedere Top X'er mogelijkheden zijn:

Ik geloof er in dat je altijd bij iemand een snaar kunt raken en dat er altijd een sleutel is tot een succes. En, wij als overheidspartij moeten zoeken naar die sleutel en als we die dan vinden, moeten we daar eindeloos mee gaan sleutelen.

Alhoewel de intrinsieke motivatie vanuit de Top X'er lastig boven te krijgen is, is het de rol van het ZVHRU om een manier te vinden om iemand te bereiken (Procesmanager B).

Gesteld kan worden dat alle zeven respondenten overwegend positief tegenover de haalbaarheid van het doel van de Top X-aanpak staan, maar dat hierover wel realistisch gebleven moet worden. Er is daarmee sprake van een gemiddeld tot hoge haalbaarheid van het doel. In lijn met de theorie vergroot dit de netwerkeffectiviteit rondom de Top X-aanpak.

5.3.3 BELANG

Wanneer deelnemende organisaties belang zien voor de samenwerking, beïnvloedt dit volgens de theorie de netwerkeffectiviteit positief. Het inzien van belang kan bestaan uit het belang voor de doelbereiking en het financieel belang.

BELANG DOELBEREIKING

Het inzien van het belang van samenwerken voor de doelbereiking bestaat uit het ervaren van eigenaarschap en het hebben van urgentiebesef, zoals in het theoretisch kader aan bod is gekomen. De ervaren eigenaarschap heeft met de mate waarin de vertegenwoordigers zich verantwoordelijk voelen voor de samenwerking en het behalen van het doel. Uit de

interviews blijkt dat dit bij alle zeven respondenten aanwezig is. De ervaren eigenaarschap is groot. Deze eigenaarschap uit zich in zowel een verantwoordelijkheidsgevoel over het proces en de samenwerking, als voor het behalen van het gezamenlijke doel.

Procesmanager B benoemt, vanuit diens voorzittersrol, het grote verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenwerking, de onderlinge relaties, het proces, de gemaakte afspraken en voor de gedragsverandering van de Top X'er. De functie van deze respondent maakt dat de respondent verantwoordelijk is voor het proces, maar de ervaren eigenaarschap van de respondent gaat verder dan dat. Dit geldt voor de meeste respondenten. Een van de respondenten benoemt, over een goede top X-samenwerking en het behalen van het doel, het volgende (Interventiespecialist OM B):

Ik ben persoonlijk van mening dat we daar allemaal verantwoordelijk voor zijn en het is niet het Veiligheidshuis die daar verantwoordelijk voor is. Wel in de brede zin van het verhaal: ze moeten het wel faciliteren, maar we zijn allemaal deelnemer aan, dus ik heb daar even grote verantwoordelijkheid in als iedere partner daar aan tafel.

Deze respondent vertelt dat dit in de casus-overleggen ook wel eens wordt benoemd: dat je met zijn alle de verantwoordelijkheid neemt over de casuïstiek en samenwerking. Het verantwoordelijkheidsgevoel bij de respondenten is groot, toch noemt een van de zeven respondenten dat het verantwoordelijkheidsgevoel afhangt van de casus, wanneer deze al goed loopt, wordt het verantwoordelijkheidsgevoel daarover wat minder (Medewerker RvdK B).

Naast de ervaren eigenaarschap, is ook het urgentiebesef van de deelnemende organisaties van belang voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Wanneer het urgentiebesef bij deelnemers hoog is, betekent dit volgens de theorie dat zij de noodzaak voor de samenwerking inzien. Bij de respondenten is nagegaan in hoeverre er sprake is van een urgentiebesef. Bij alle zeven respondenten is het urgentiebesef hoog.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten de noodzaak en meerwaarde van de netwerksamenwerking zeker inzien. Zo stelt Interventiespecialist OM B te geloven in de aanpak. Deze respondent vertelt dat het juist bij de *H/C*-plegers belangrijk was dat er een andere manier van benaderen kwam, omdat het 'ieder voor zich' werken niet tot

(voldoende) verandering heeft geleid. Dus, zo stelt deze respondent, wordt het nu met de Top X-aanpak geprobeerd (Interventiespecialist OM B). Dit wordt ook door een andere respondent aangegeven (Procesmanager B):

Dit zijn partijen, er zijn er meer maar dit zijn de belangrijkste, die zich bezighouden met deze personen. Vroeger, vóór dit soort aanpakken, was het zo dat ieder zijn eigen ding deed. Waren er allemaal eigen ketentjes en netwerkjes die deze personen behandelden. En, die stonden allemaal redelijk los van elkaar, verschillende culturen in de organisaties, verschillende doelen ook wel en dat werkte allemaal niet samen.

Deze respondent vertelt dat de Top X-personen allemaal verschillende problemen tegelijkertijd hebben, waardoor een combinatie van partijen van belang is (Procesmanager B):

Dat loopt allemaal door elkaar heen, al die dingen. Dat betekent ook dat wij, de overheidskant, zo moeten organiseren dat alles min of meer valide met elkaar loopt om voortdurend wanneer nodig in te kunnen grijpen met de ketenpartner die dan aan zet is. Dat is het idee. Dus, je kunt wel heel veel opknippen in heel veel vakjes en heel vaak is dat handig. Juist voor dit soort mensen, deze complexe problematiek, daar is het nodig om dat allemaal in elkaar over te laten lopen, als overheid.

Het grote besef van de noodzaak voor een Top X-aanpak blijkt hieruit: er is een aanpak nodig waar alle belangrijke partijen in samen komen, de Top X-samenwerking is zo'n aanpak. Gemeentelijk Adviseur B stelt hierover:

Ik denk dat dat beter lukt in zo'n samenwerking dan wanneer je deze samenwerking niet hebt. Dus, ik denk dat we daar zeker winst mee behalen... ik denk dat het uiteindelijk zeker zin heeft om het op deze manier te doen.

De urgentie voor de Top X-samenwerking die de respondenten zien, heeft volgens hen met name betrekking op het belang van de onderlinge korte lijntjes, van de neuzen dezelfde kant op hebben staan, van het elkaar vinden en op de hoogte houden, van het niet langs elkaar heen werken, van het volledige beeld van een Top X'er dat door de aanpak op tafel komt en het belang van de 'deuren' die door de Top X-aanpak open gaan.

Een van de respondenten geeft aan dat het urgentiebesef groeit naarmate je langer deelneemt aan de Top X-aanpak: "Hoe langer ik er zit en de casussen beter ken... begin ik ook wel steeds meer het nut of meerwaarde ervan in te zien" (Medewerker RvdK B). Een andere respondenten plaatst een kanttekening bij het urgentiebesef, deze respondent geeft aan dat er veel tijd en geld in de overleggen zit, wanneer een aanpak dan weinig oplevert heeft dit een negatief effect op het urgentiebesef (Jeugdreclasseringswerker B).

Over het algemeen kan gesteld worden dat iedere respondent zich verantwoordelijk voelt voor de samenwerking en de doelbereiking van de Top X-aanpak. De ervaren eigenaarschap is bij de deelnemende organisaties groot. Dit geldt ook voor het hebben van urgentiebesef, alle respondent zien de meerwaarde en noodzaak van de aanpak. De aanpak wordt als belangrijk gezien. Het belang voor de doelbereiking is bij de respondenten hoog. Dit heeft een positief effect op de netwerkeffectiviteit.

FINANCIEEL BELANG

Het ervaren van een financieel belang voor een netwerksamenwerking kan een prikkel zijn wat de effectiviteit vergroot. Gezien de relevantie is aan de respondenten, behalve de procesmanagers van het ZVHRU zelf, naar dit financiële belang gevraagd.

Voor vier van de zes respondenten geldt dat de effectiviteit van de samenwerking niet van het financieel belang afhangt. Dit komt doordat zij ofwel aangeven dat er geen financieel belang is, ofwel doordat zij aangeven niet te weten of dit er is. In beide gevallen is er geen sprake van een financiële prikkel tot betere samenwerking. Wel wordt door deze respondenten aangegeven dat er een ander belang is. Deze respondenten zien het nut van de samenwerking zeker in, zoals dit in de vorige paragraaf aan bod is gekomen, maar dit nut zit niet in het financiële belang. Reclasseringswerker B geeft dit als volgt aan:

Ik zou het eigenlijk niet weten... Volgens mij krijgen we wel geld voor dat wij ook bij het overleg aanwezig zijn, maar ik weet niet of het echt een financieel voordeel is, qua dat het de reclassering uiteindelijk meer oplevert. Ik denk niet dat dat het doel is waarom wij erbij zitten.

Deze respondent geeft aan dat de Reclassering ook geen winstoogmerk heeft (Reclasseringswerker B). Wat het volgens de respondenten wel oplevert zijn de aspecten die eerder aan bod zijn gekomen: volledige informatie en contextgericht beslissingen maken (Interventiespecialist OM B) en veiligheid en recidive vermindering (Jeugdreclasseringswerker B).

Twee van de respondenten geven aan wel een financieel belang te zien. Gemeentelijk Adviseur B geeft aan dat er wel een financieel voordeel is: "Ja ik denk uiteindelijk zeker. Misschien niet direct voor die gemeente. Maar, uiteindelijk natuurlijk wel". Dit belang wordt gezien in de kosten die door de aanpak wordt bespaard. De inzet van de politie en de rechtszaken voor de Top X'ers kost immers veel geld: "Als dat constant gebeurt dan kost dat bakken met geld, maar ik denk niet direct één op één bij de gemeente. Maar, uiteindelijk natuurlijk wel" (Gemeentelijk Adviseur B). Hierbij gaat het meer om de kosten voor de maatschappij, dan om de kosten voor de gemeente zelf. De andere respondent, Politiepecialist B, benoemt dat er voor de politie van een financieel belang sprake is. De Top X-aanpak scheelt de politie namelijk veel zaken en daarmee tijd en geld (Politiepecialist B).

Gesteld kan worden dat alleen voor de medewerker van de politie een financieel belang wordt ervaren voor diens eigen organisatie. De andere respondenten zien zeker het belang, maar dit is geen financieel belang voor de eigen organisatie, eerder een belang voor de maatschappij: betere samenwerking, meer veiligheid, minder recidive en minder maatschappelijke kosten. Daarmee is sprake van een lage financiële prikkel voor de samenwerking. Een laag financieel belang heeft volgens de literatuur een negatieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

5.3.4 MIDDELEN

In het theoretisch kader is aan bod gekomen dat het hebben van middelen de effectiviteit van een netwerksamenwerking kan verklaren. De middelen van een netwerksamenwerking kan bestaan uit het kapitaal en de niet-financiële middelen. Bij de respondenten zijn de middelen van het netwerk en de deelnemende organisaties achterhaald in de interviews.

KAPITAAL

Het al dan niet hebben van kapitaal heeft een effect op de netwerkeffectiviteit. In de literatuur is naar voren gekomen dat het kapitaal van een netwerk, wat de netwerkeffectiviteit beïnvloedt, bestaat uit de financiën en de huisvesting van het netwerk.

Adequate en consistente financiële middelen vergroot de effectiviteit van een netwerk. De respondenten kijken verschillend naar de aanwezigheid van financiële middelen. Twee van de zeven respondenten geven aan geen zicht te hebben op de financiële middelen van de Top X-aanpak of de netwerksamenwerking. Hierdoor is het voor deze respondenten niet mogelijk hier veel over te zeggen. Een andere, derde, respondent geeft dit ook aan: "Ik merk niet dat we tegen financiële problemen aanlopen. Daar heb ik niet zo veel zicht op, maar ik merk het niet, laat ik het zo zeggen" (Politiespecialist B). Deze respondent vertelt verder dat het aantal Top X'ers vergroot mag worden, maar dat dit niet past binnen het huidige financiële plaatje.

De overige vier respondenten geven aan dat er in de basis wel voldoende financiële middelen zijn. Tegelijkertijd benoemen deze respondenten dat er wel meer financiële middelen mogen komen voor verschillende aspecten. Reclasseringswerker B, Interventiespecialist OM B en Jeugdreclasseringswerker B geven aan dat de lange wachtlijsten een knelpunt kunnen zijn in de aanpak, wat er voor zorgt dat juist die belangrijke stabiele basis voor een Top X'er niet altijd geregeld kan worden. Reclasseringswerker B geeft aan dat meer financiële middelen hiervoor goed zouden zijn. Jeugdreclasseringswerker B vertelt over de financiële middelen het volgende: "Dat vind ik een ingewikkelde. In principe zou ik daar ja op zeggen. Maar, wij zijn erg afhankelijk van zorgaanbieders.... En, daar zie je echt wachtlijsten. En, gaat dat om financiën of andere zaken? Daar lopen we echt tegenaan". Daarmee benoemen meerdere respondenten het knelpunt rondom de wachtlijsten en het (mogelijke) financiële gebrek bij zorgaanbieders. Een derde respondent geeft aan dat er in principe voldoende financiële middelen zijn, maar dat er meer financiële middelen naar de politie zouden kunnen gaan, zodat zij een aantal politieagenten hebben die puur voor de Top X-aanpak worden ingezet in de wijken (Gemeentelijk Adviseur B). Een laatste respondent benoemt dat de Top X-aanpak met de huidige financiële middelen prima functioneert. Maar, dat de financiële middelen afhankelijk

van de ambitie wel vergroot zouden kunnen worden (Procesmanager B). De uitbreiding, zo geeft Procesmanager B aan, zou bijvoorbeeld in het aanstellen van casusregisseurs kunnen zitten, of in het inkopen van trajecten bij zorgpartijen, om op die manier bepaalde diensten voor de Top X-aanpak te kopen.

Naast de financiële middelen, is ook de huisvesting van belang voor het kapitaal van het netwerk en diens effectiviteit. Alle zeven respondenten geven aan dat de huisvesting van de Top X-aanpak in Utrecht Oost prima is. De vergaderruimte in het gemeentehuis in Amersfoort werkt goed. Aangegeven wordt dat de casus-gesprekken goed worden gefaciliteerd: er is goed beeld (Medewerker RvdK B; Jeugdreclasseringswerker B) en van goed geluidsmateriaal en koffie is voorzien (Jeugdreclasseringswerker B). Procesmanager B benoemt dat, als procesmanager, er soms een gevoel kan zijn dat langs de vijftien gemeenten gegaan moet worden:

In oost heb je vijftien gemeenten en ik heb het idee dat ik daar eigenlijk regelmatig zou moeten zitten. Dat kan niet, want dan moet ik eindeloos met de bus.... Dus, ik zou wat dichterbij in de buurt willen zitten. In die vijftien gemeenten moet je opletten dat je niet een instituut op afstand wordt. Ik heb niet het gevoel dat het zo is.... Een vaste plek is handig, maar je moet wel zorgen dat je dan geen ivoren torentje wordt.... Ik hoop niet dat dat zo is, dat is een beetje het risico.

Vanuit de andere respondenten wordt niet aangegeven dat dit op deze manier wordt ervaren, van een ivoren torentje lijkt geen sprake.

Gesteld kan worden dat de netwerksamenwerking rondom de Top X in de basis voldoende financiële middelen heeft om te functioneren. Echter, door de respondenten wordt aangegeven dat deze basis aan middelen wel op een aantal punten vergroot kan worden. Meer financiële middelen zou daarom prettig zijn voor de aanpak. De huisvesting van de Top X-aanpak in Utrecht Oost wordt door de respondenten als goed ervaren. Het algehele kapitaal van de Top X aanpak is daarmee gemiddeld tot hoog, dit kan de netwerkeffectiviteit positief beïnvloeden.

NIET-FINANCIËLE MIDDELEN

Naast het hebben van kapitaal, zijn ook de niet-financiële middelen van een netwerksamenwerking volgens de theorie van belang voor de netwerkeffectiviteit. De niet-financiële middelen bestaan uit de aanwezigheid van personele kwantiteit en personele kwaliteit.

De personele kwantiteit kan gezien worden als de hoeveelheid personeel en tijd die voor de Top X-aanpak aanwezig is vanuit de deelnemende organisaties. De respondenten geven aan dat er veel tijd in de Top X-aanpak gaat zitten. Voor veel vertegenwoordigers is de Top X-aanpak een nevenactiviteit naast de andere werkzaamheden. Dit zorgt er volgens de respondenten voor dat er een balans gezocht moet worden tussen het werk voor de Top X-aanpak en het andere werk. Vier van de zeven respondenten geven aan dat het voor henzelf qua tijd wel eens kan wringen. Vijf respondenten geven aan dit ook bij andere organisaties te merken. Van de zeven benoemen vijf respondenten specifieke knelpunten die door tijdsdruk ontstaan.

Ten eerste benoemt Medewerker RvdK B dat het onhandig is dat de casussen waar de RvdK bij betrokken is, in de casus-overleggen niet worden geclusterd. Doordat de RvdK alleen bij de jonge Top X'ers betrokken is, is niet iedere casus voor de RvdK relevant. Om dan ook bij het bespreken van volwassen Top X-personen aanwezig te zijn, is qua tijd niet efficiënt en verminderd bovendien de privacy van volwassen Top X'ers (Medewerker RvdK B). Handig zou het zijn om de casussen waarin de RvdK betrokken is, te clusteren (Medewerker RvdK B). Dit is agenda technisch tot heden door het Zorg- en Veiligheidshuis niet gelukt (Medewerker RvdK B). Daarom gaat de respondent wel eens eerder weg of is de respondent alleen telefonisch aanwezig. In verband met de tijdsinvestering wordt daarnaast door deze respondent tussen de casussen door alleen het minimale en nodige gemaïld. Ook Jeugdreclasseringswerker B benoemt een knelpunt dat betrekking heeft tot de tijd van de vertegenwoordigers. Vanuit diens organisatie zou deze respondent meer tijd willen voor de Top X-aanpak. Een derde respondent, Interventiespecialist OM B, vermeldt dat er in hele complexe Top X gevallen, er soms meer tijd nodig is. Het zou dan prettig zijn als er meer tijd voor deze Top X'er genomen zou worden in de casus-overleggen, om zo met elkaar dieper te verdiepen in de problematiek van de Top X'er. Een vierde respondent vertelt zelf

voldoende tijd te hebben en zelfs meer Top X'ers op te willen pakken - zoals in vorige paragraaf kort aan de orde is gekomen - maar, dat dit door een knelpunt in het tijdsgebrek bij voornamelijk de recherche van de politie en de reclassering niet mogelijk is (Politiespecialist B). Tot slot benoemt ZVHRU dat de samenwerking rondom de Top X-aanpak idealiter geen nevenactiviteit, maar standaardwerkzaamheden voor de vertegenwoordigers zou moeten zijn: "Ik vind dat dat eigenlijk standaard werkzaamheden zouden moeten zijn en niet erbij.... Ik zou willen dat ze meer tijd hadden". Deze respondent geeft daarnaast aan dat er soms door een gebrek aan tijd niet aan een gemaakte afspraak kan worden gehouden, waarover later in dit hoofdstuk meer.

Naast de hoeveelheid tijd, is ook de hoeveelheid personeel van belang voor de personele kwantiteit van een netwerksamenwerking. In de basis wordt door alle zeven respondenten aangegeven dat de hoeveelheid personeel dat vanuit de deelnemende organisaties voor de Top X-aanpak beschikbaar is, voldoende is. Behalve de tijd, waarbij het wel eens wringt, is er voldoende personeel voor de samenwerking. In de casus-overleggen zijn, zo geven de respondenten aan, de juiste organisaties betrokken en deze zijn ook vertegenwoordigd: "Er sluiten natuurlijk allemaal mensen uit verschillende organisaties aan en die zijn eigenlijk altijd wel vertegenwoordigd" (Medewerker RvdK B). Deze respondent geeft aan dat zij als Raad nu ook beter vertegenwoordigd zijn dan voorheen. Vier van de zeven respondenten geven aan dat, alhoewel de basis goed is, toch enkele deelnemende organisaties in de casus-overleggen kunnen worden gemist. De organisatie die door twee respondenten wordt gemist is het Leger Des Heils (Reclasseringswerker B; Gemeentelijk Adviseur B). Reclasseringswerker B vertelt hier het volgende over: "Ja, vanuit ons wel. Maar, vanuit het LdH, dat is ook één van de drie reclasseringsorganisaties, die is al heel lang niet betrokken.... dat wordt dan soms wel gemist". Diezelfde respondent geeft aan ook het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie [NIFP] wel eens aan tafel te missen, zij hebben namelijk net weer andere kennis en waren voorheen wel betrokken (Reclasseringswerker B). Daarnaast wordt door Medewerker RvdK B soms de jeugdreclassering gemist, dit kan volgens de respondent te maken hebben met het feit dat minderjarigen slechts een beperkt deel van de agenda bezetten en dat de jeugdreclasseringsorganisatie daarnaast met drukte kampt (Medewerker RvdK B). Buiten de

casus-overleggen om wordt een gebrek aan personeel bij twee organisaties gemist. Ten eerste benoemt Gemeentelijk Adviseur B dat, zoals eerder benoemt, het gebrek aan politiemensen die puur op de Top X-aanpak zijn gericht. En, ten tweede benoemt Jeugdreclasseringswerker B dat er een gebrek aan personeel is bij de zorgaanbieders.

Onder de niet-financiële middelen wordt - zoals in het theoretisch kader en de operationalisatie is benoemd - niet alleen de personele kwantiteit, maar ook de personele kwaliteit verstaan. De personele kwaliteit heeft met de deskundigheid en autoriteit van de vertegenwoordigers te maken. In de interviews is aan de respondenten gevraagd in welke mate zij het gevoel hebben dat de vertegenwoordigers voldoende deskundigheid beschikken voor een goede Top X-aanpak. Volgens alle zeven respondenten beschikken de vertegenwoordigers over genoeg kennis en expertise. Zij zijn allemaal te spreken over elkaars deskundigheid. Procesmanager B benoemt hierover het volgende:

Slimme lui en... die kijken ook wel over hun eigen grenzen heen. Die willen meedenken met andere partijen. Je moet heel erg kennis hebben van je eigen processen, van je eigen organisatie, en je moet de mensen die daar werken in jou organisatie, die moeten weten wat je doet en waarom je af en toe een uitzondering wilt.... Wij willen soms dat er afgeweken wordt van de protocollen.... Dat moet je wel kunnen realiseren, je moet ook kunnen begrijpen waarom dat wordt gevraagd.

Uit dit citaat blijkt ook het belang van deze variabele: het hebben van kennis over onder andere iemands eigen organisatie is belangrijk voor de Top X-aanpak.

Jeugdreclasseringswerker B benoemt in het interview dat iedereen zeer deskundig is en vermeldt daarnaast dat er op een leuke en professionele manier wordt samengewerkt. Politiepecialist B beschrijft zijn tevredenheid hierover als volgt: "Ja, allemaal dik door de wol geveerd en draaien al jaren mee. Die weten als geen ander hoe het werkt". Één van de respondenten benoemt specifiek de medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis zelf, Gemeentelijk Adviseur B is over de procesmanager en ondersteuner in Utrecht Oost zeer te spreken.

Behalve de tevredenheid bij de respondenten, wordt door een enkele respondent nog wat verbeterpunten aangehaald. ZVHRU benoemt dat de overtuigingskracht van

vertegenwoordigers, binnen hun eigen organisaties, soms tekort kan schieten, terwijl het volgens deze respondent juist belangrijk is de boodschap te kunnen uitdragen binnen de eigen organisaties. Dit kan ervoor zorgen dat soms niet aan afspraken wordt gehouden (Procesmanager B), waarover later in dit hoofdstuk meer.

Naast de deskundigheid van vertegenwoordigers in de casus-overleggen, speelt ook de autoriteit van deze vertegenwoordigers een rol voor de personele kwaliteit van een netwerksamenwerking. De autoriteit gaat over de handelingsruimte die de respondenten als professionals hebben. Het is belangrijk dat zij kunnen handelen zoals zij denken dat goed is voor de Top X-aanpak. Vijf van de zeven respondenten zijn tevreden met hun handelingsruimte. Zij hebben het gevoel te kunnen handelen zoals zij denken dat goed is voor de aanpak. Een van deze vijf respondenten geeft aan dat er soms dingen niet mogelijk zijn, maar dat dit geaccepteerd dient te worden. Een andere respondent van deze vijf respondenten benoemt dat het belangrijk is je gemaakte keuzes te kunnen beargumenteren en duidelijk te zijn naar de andere vertegenwoordigers in wat wel en wat niet mogelijk is. Dit is zeker bij onderlinge meningsverschillen van belang (Reclasseringswerker B). Wanneer men hierover duidelijk is lijkt dit de handelingsruimte van een vertegenwoordiger te vergroten. Interventiespecialist OM B benoemt zowel binnen de casus-overleggen als binnen het OM voldoende handelingsruimte te hebben, echter is de aanpak uiteindelijk wel afhankelijk van de officier van justitie en wat die bepaalt. Daarom stelt Interventiespecialist OM B datgene in de casus-overleggen voor, wat ook daadwerkelijk uitvoerbaar is. Dit komt overeen met wat Reclasseringswerker B benoemt: het is belangrijk duidelijk te hebben wat mogelijk is en dit ook naar de anderen uit te dragen.

De overige twee van de zeven respondenten geven aan meer handelingsruimte te willen. Voor Procesmanager B geldt dat er al veel handelingsruimte en vrijheid is, echter zou deze respondent meer ruimte willen krijgen om kennis bij te schaven en aan teamvorming te doen. Deze teamvorming zou dan plaatsvinden met alle vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in Utrecht Oost. De andere respondent, Jeugdreclasseringswerker B, benoemt - zoals ook eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen - meer ruimte te willen in de hoeveelheid tijd voor de Top X-aanpak.

Gesteld kan worden dat de personele kwantiteit gemiddeld scoort. De hoeveelheid tijd en personeel is over het algemeen voldoende, maar er zijn verbetermogelijkheden wenselijk. De personele kwaliteit is - met de grote mate van aanwezige deskundigheid en autoriteit - hoog te noemen. De netwerksamenwerking heeft daarmee gemiddeld tot veel niet-financiële middelen. Dit kan in lijn met de theorie de netwerkeffectiviteit positief beïnvloeden.

5.3.5 GESCHIEDENIS

Uit de theorie is gebleken dat wanneer vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties buiten de Top X-samenwerking om al eerder met bepaalde partijen hebben samengewerkt, dit de netwerkeffectiviteit van de huidige samenwerking kan beïnvloeden. Deze eerdere samenwerking wordt de 'geschiedenis' van samenwerken genoemd. De geschiedenis van samenwerken kan - in lijn met de literatuur - opgedeeld worden in twee soorten samenwerking: interne en externe samenwerking. Bij de respondenten is in de interviews nagegaan of er een geschiedenis van samenwerking bestaat.

INTERNE SAMENWERKING

De interne samenwerking gaat over de mate waarin de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties, buiten de Top X-aanpak om, al eerder hebben samengewerkt met een van de organisaties die bij de casus-overleggen aanwezig is. Vijf van de zeven respondenten geven aan, buiten de Top X-aanpak om, al eerder te hebben samengewerkt met deelnemende organisaties. Vier van deze vijf respondenten geeft aan dat dit een positief effect heeft op de samenwerking. Door eerdere samenwerkingen weten de vertegenwoordigers namelijk beter wat zij van de andere organisaties kunnen verwachten. Reclasseringswerker B zegt hier het volgende over: "Je weet denk ik wel goed wat de partijen doen en wat je in grote lijnen van ze kan verwachten. Wat hun rol is" (Reclasseringswerker B). Ook Gemeentelijk Adviseur B ervaart dit voordeel:

Nou ja, het is veel makkelijker, omdat ik ook weet wat ik van een andere partij kan verwachten. Waar ik kan meedenken.... Het is natuurlijk heel makkelijk als je van alle

partijen weet wat zij voor mogelijkheden hebben, als je een plan wilt maken. Dus, dat maakt het wel een stuk makkelijker.... En, dan is het inderdaad heel makkelijk als je een beetje weet hoe het wereldje in elkaar zit en wat er overal allemaal te halen is.

Één van de vijf respondenten die eerder intern hebben samengewerkt, geeft echter aan dat de eerdere samenwerking de huidige samenwerking niet beïnvloedt (Medewerker RvdK B). Deze respondent benoemt dat het belangrijk is om personen zelf te kennen. Doordat de personen waarmee in de eerdere samenwerking werd samengewerkt verschillen van de vertegenwoordigers in de huidige samenwerking, beïnvloedt de geschiedenis het heden niet (Medewerker RvdK B).

Twee van de respondenten geven daarnaast aan dat wanneer organisaties en mensen elkaar naarmate de tijd beter leren kennen, dit beter is voor de samenwerking (Jeugdreclasseringswerker B; Interventiespecialist OM B). Jeugdreclasseringswerker B benoemt dat wanneer je elkaar beter kent, je elkaar ook beter weet te vinden. Alhoewel dit soms een nadeel kan zijn, doordat je te makkelijk te vinden bent en er daardoor te veel taken 'op je bordje' terecht komen, wegen de voordelen op tegen dit nadeel. Het grote voordeel aan elkaar goed kennen is, dat men weet wanneer, wie nodig is en diegene vervolgens ook benaderd kan worden (Jeugdreclasseringswerker B).

Gesteld kan worden dat wanneer er sprake is van eerdere interne samenwerking, dit meestal voordelen oplevert voor de Top X-samenwerking. De eerdere samenwerking zorgt ervoor dat de vertegenwoordigers al beter weten hoe dingen er aan toe gaan. Dit kan de netwerkeffectiviteit positief beïnvloeden.

EXTERNE SAMENWERKING

De externe samenwerking heeft betrekking tot de mate waarin de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties al eerder hebben samengewerkt met partijen die met de Top X-aanpak te maken hebben, maar niet in de casus-overleggen zijn vertegenwoordigd. Van de zeven respondenten geldt dat zes respondenten al eerder extern hebben samengewerkt met - voor de Top X-aanpak - relevante partijen. Dit was ofwel in een vorige functie ofwel in hun huidige functie, maar buiten de Top X-samenwerking om. Volgens de literatuur kan

een eerdere samenwerking, de huidige samenwerking beïnvloeden.

Vijf van de zes respondenten geven duidelijk aan voordelen te zien van de eerdere externe samenwerking in de huidige samenwerking. Deels komen deze voordelen overeen met de voordelen van de interne samenwerking: het weten hoe het wereldje in elkaar zit draagt bij aan de *know how* van de huidige samenwerking. Daarnaast worden andere voordelen door de respondenten benoemt. Twee respondenten geven aan dat de eerdere externe samenwerking ervoor zorgt dat zij inhoudelijk meer op de hoogte zijn (Reclasseringswerker B; Medewerker RvdK B). Bij Medewerker RvdK B heeft de eerdere externe samenwerking tot meer bekendheid met de doelgroep geleid. Voor een andere respondent, Procesmanager B, geldt dat door een eerdere functie met veel van dezelfde partijen als de deelnemers in de Top X-aanpak in Utrecht Oost, deze respondent nu sneller geneigd is dingen uit te proberen: "Ik ben wel geneigd, dat was ook de sfeer bij [vorige werk, SB], om gewoon dingen uit te proberen om te kijken: wat werkt en wat niet... Je weet nooit waar sleutels liggen tot je ze vindt" (Procesmanager B).

Een van de respondenten benoemt dat wanneer er al eerder of langer met partijen of personen wordt samengewerkt, dit het samenwerken en het delen van informatie makkelijker maakt en verbetert (Politiespecialist B). Korte lijntjes met externe partijen lijken daarom ook van belang.

Gesteld kan worden dat er bij zes van de zeven respondenten sprake is van een (eerdere) externe samenwerking. In principe heeft dit een positief effect op de huidige samenwerking. Daarmee beïnvloedt de externe samenwerking, in lijn met de theorie, de netwerksamenwerking positief.

5.3.6 COMMUNICATIE

Een goede communicatie tussen de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties is volgens de netwerkliteratuur één van de verklarende variabelen van netwerkeffectiviteit. Zoals in de operationalisatie is benoemd, wordt in dit onderzoek met goede communicatie een frequente en open communicatie bedoeld.

FREQUENTE COMMUNICATIE

Frequente communicatie is in een netwerk van belang voor een hoge mate van samenwerken. Uit de literatuur blijkt dat dit bijdraagt aan het succes van samenwerking. Zoals in het beleidskader aan bod is gekomen, vinden er in Utrecht Oost iedere week casus-overleggen plaats op de maandagochtend (ZVHRU, 2019). Uit de interviews blijkt dat, omdat Utrecht Oost uit vijftien gemeenten bestaat, de casus-overleggen tussen deze gemeenten verdeeld moeten worden. Gemeente Amersfoort komt om de week aan bod, omdat dit een grote gemeente is. De casussen van de overige veertien gemeenten worden tussen de overige weken verdeeld. Deze hoeveelheid casus-overleggen bevalt de respondenten goed. Toch geeft één respondent aan dat het soms qua planning lastig kan zijn (Medewerker RvdK B). Iedere Top X'er staat namelijk om de zo veel maanden geagendeerd. Soms komt een Top X'er ter sprake op een wat minder relevant moment in diens aanpak. Dan wordt de Top X'er eigenlijk, gezien de ontwikkelingen in de casus, niet op het juiste moment besproken (Medewerker RvdK B). Het lukt niet altijd een Top X'er - wanneer nodig - eerder op de planning te krijgen. Natuurlijk kan men tussendoor onderling met elkaar mailen, maar de respondent kaart aan dat persoonlijk contact prettiger werkt: dan kan je beter uitweiden en de 'voor en tegens' met elkaar bespreken (Medewerker RvdK B).

Alle zeven respondenten geven aan dat er tussen de casus-overleggen door tussen de vertegenwoordigers via de mail en telefoon communicatie plaatsvindt. Ook wordt er af en toe in een kleiner groepje overleg gepleegd. De hoeveelheid communicatie tussendoor hangt af van de casus en verschilt bij de deelnemende organisaties, Gemeentelijk Adviseur B benoemt hierover het volgende: "Dat ligt er een beetje aan, als er een casus ligt waar heel veel mee speelt heb je wel vijf keer overleg met elkaar per week.... Dat verschilt echt van week tot week". Politiepecialist B geeft aan bijna dagelijks mail of telefoon contacten over casussen te hebben. In principe is er zo veel onderling contact als dat op dat moment nodig is. Voor onder andere de Jeugd Reclassering geldt dat zij alleen aanwezig zijn als er een casus wordt besproken die bij hen bekend is (Jeugdreclasseringswerker B). Hier zit geen vast ritme in. De hoeveelheid communicatie bevalt de zeven respondenten in principe goed. Een van de respondenten geeft echter aan dat de ontwikkelingen in een casus tussen de

casus-overleggen door nog beter met elkaar gedeeld kan worden (Procesmanager B). Nog niet iedereen doet dit vaak genoeg, benoemt de respondent. Tegelijkertijd geeft deze respondent aan dat dit vanuit het ZVHRU voor de vertegenwoordigers geen extra bureaucratische schijf moet worden (Procesmanager B).

Gesteld kan worden dat de hoeveelheid communicatie groot is. In de regel bevalt de respondenten dit goed. Dit heeft een positief effect op de netwerkeffectiviteit.

OPEN COMMUNICATIE

Naast het hebben van frequente communicatie, is het hebben van open communicatie van belang. Zoals in het theoretisch kader is beschreven, bestaat open communicatie uit het hebben en het (willen) delen van informatie. Uit de interviews in Utrecht Oost blijkt dat deze twee indicatoren - net als in Utrecht Stad - hand in hand met elkaar gaan. Daarom worden deze twee indicatoren in deze paragraaf tegelijkertijd behandeld. Bij een open communicatie is het van belang dat de vertegenwoordigers op de hoogte zijn van de ontwikkelingen van een Top X'er. Hierbij gaat het om het krijgen van informatie van andere vertegenwoordigers of van collega's in de eigen organisatie. De vertegenwoordigers moeten genoeg informatie hebben om (samen) voor de aanpak aan de slag te gaan. Daarnaast is het (willen) delen van de informatie van belang, waarbij de vertegenwoordiger zelf de anderen op de hoogte houdt.

Alle zeven respondenten vinden dat er over het algemeen open communicatie plaatsvindt tussen de vertegenwoordigers en deelnemende organisaties. Een van de respondenten beschrijft dit als volgt (Politiespecialist B):

Ja goed, allemaal heel open. Daar hebben we nooit problemen mee, zelfs nu niet nu we het online doen [in verband met de COVID-19 maatregelen, SB] gaat het goed. We weten elkaar snel te vinden, iedereen is goed bereikbaar. We kunnen elkaar goed aanspreken wanneer we ergens niet mee eens zijn. Ik zit er al lang in en daar hebben we nooit problemen mee gehad.

Deze respondent geeft daarnaast aan dat de benodigde informatie op tafel komt en men elkaar van ontwikkelingen informeert. Uitzondering hierop is, wanneer er een lopend

onderzoek gaande is, dan is Politiespecialist B summier in het leveren van informatie en dat wordt door de anderen ook geaccepteerd (Politiespecialist B). De andere respondenten beamen dit. Interventiespecialist OM B vertelt dat de informatie over een casus gaandeweg de aanpak vollediger wordt:

Als een casus net nieuw is.... dan is het niet altijd, misschien ook niet bij de tweede keer, dat we alle info hebben waarvan we denken dit is nodig. Het is soms ook gewoon zoeken wie betrokken is bij een persoon of waar hij mee bezig is. We hebben veel informatie, maar ook niet alle informatie uiteraard. Maar, gaandeweg komen de juiste partijen aan tafel en verzamel je de juiste informatie. Dus, ik denk dat we er uiteindelijk wel altijd komen, maar op het begin is het zoekende: wie hebben we nodig, wie zijn er betrokken en hoe krijgen we de juiste informatie op tafel.

De communicatie wordt als prettig en constructief ervaren door de respondenten. Als succesfactor wordt door een van de respondenten de actielijst en korte samenvatting benoemt, die na een overleg door het Veiligheidshuis wordt rondgestuurd (Jeugdreclasseringswerker B). Daarnaast wordt door respondenten het GCOS-systeem benoemt (Jeugdreclasseringswerker B):

We werken met GCOS. Dat is het computersysteem, een beveiligde omgeving, waarin alle personen die op de agenda staan, die geagendeerd zijn, staan ingevoerd. Dan kan ieder vanuit zijn eigen professe bij de probleemanalyse zijn informatie invoeren.... Dat wordt ook opgelepeld tijdens een overleg. Waardoor je op een groot diascherm overzichtelijk hebt: dit is de informatie vanuit de politie, ... wie is de gezinsvoogd, zijn er nog kleine kinderen? ... Dus vanuit dat programma kan je je goed voorbereiden op het overleg. Dat moet ook gebeuren dus het vraagt wel om wat voorbereiding... In mijn situatie is het: ik krijg de agenda, ik kijk of diegene bekend is, ik kijk bij wie die bekend is en ik nodig de des betreffende collega uit om bij het overleg aanwezig kunnen zijn en als dat niet kan vraag ik zo breed mogelijk informatie op. Ik voer dat dan in, in GCOS en dan ben ik fysiek of mijn collega aanwezig, met die informatie en mijn laptop, zodat ik ook gewoon direct ons systeem kan raadplegen, mocht er nog onduidelijkheden zijn.

Uit het citaat blijkt ook de voorbereiding die het van de vertegenwoordigers vergt om voor een goede informatiedeling te zorgen. Door Gemeentelijk Adviseur B wordt aangegeven dat men zich nu goed voorbereidt en dat de voorzitter er op aanspreekt als dit niet het geval is.

Alhoewel alle zeven respondenten in principe tevreden zijn, worden door vijf respondenten wat knelpunten of verbeterpunten aangekaart. Het voornaamste knelpunt dat wordt ervaren, welke door vier respondenten is benoemd, heeft met de privacy van de Top X'ers te maken. Sommige respondenten vinden dat er door de vertegenwoordigers te veel achter de privacywetgeving verscholen wordt en andere respondenten vinden juist dat het belangrijk is streng aan de privacyregels te houden. In het laatste geval delen de respondenten alleen de nodige informatie, welke minimaal en feitelijk wordt gehouden. Een respondent geeft daarnaast aan dat het soms niet helemaal eerlijk voelt, naar de Top X'er toe, om alle persoonlijke informatie te delen (Reclasseringswerker B):

Dat wil je ook niet altijd allemaal delen in zo'n overleg, omdat dat niet helemaal eerlijk is naar de cliënt. Dus, dan moet je wel goed kijken: wat is nou echt nodig om te delen en wat niet... Als reclassering heb je ook wel eens dingen die cliënten jou vertellen, als het gaat over persoonlijke dingen... het is niet zo dat je dat allemaal moet delen. Je moet wel gewoon goed kijken naar: wat is het doel van het overleg en wat is er nodig voor het overleg om te weten? ... Omdat je zelf ook moet houden aan die privacywetgeving. Maar, heel vaak is het wel zo dat de hoofdlijnen, die probeer je met elkaar te delen.

Deze respondent geeft aan dat er genoeg informatie wordt gedeeld en dat het belangrijk is stil te staan of alle informatie die gedeeld wordt ook relevant is, zodat effectiviteit niet verloren gaat. Verschillende vertegenwoordigers zijn afhankelijk van collega's binnen hun eigen organisatie voor het krijgen van informatie. Hierdoor kan het voorkomen dat er een keer informatie mist (Reclasseringswerker B). Een andere respondent, Procesmanager B, geeft daarnaast als verbeterpunt aan, dat het belang van het delen van alle informatie - 'van nul tot nu' - meer mag worden beseft. Ook Gemeentelijk Adviseur B geeft aan dat dit wel cruciaal is. Deze respondent mist het soms bij de hulpverleners: wanneer je deelneemt aan de Top X-aanpak, ben je niet langer alleen hulpverlener, nu werk je ook in een

forensisch veld. Het delen van informatie en het hebben van een eerlijke, open, communicatie is nodig voor een aanpak als deze, vertelt de respondent. Gemeentelijk Adviseur B geeft daarbij het volgende over de communicatie aan:

Ja, de lijntjes zijn heel kort.... Dat verloopt prima. Het enige waar ik vind dat de communicatie verbeterd kan worden, dat is ook wel ingewikkelder, is met Reclassering, want dat is zo groot. Er zijn heel veel mensen die bij wijze van spreken nog nooit een Top X'er begeleid hebben als reclasserder en dus ook niet weten wat er eigenlijk op dat moment van hen verwacht wordt... een aantal die weten het en daar werkt de samenwerking echt prima mee.

Hierbij blijkt wederom de meerwaarde van het elkaar en de doelgroep kennen. Naast bovenstaande knelpunten en verbeteringen benoemt Procesmanager B nog het volgende:

Dat is tegelijkertijd een valkuil natuurlijk: het is heel gezellig met elkaar te praten over van alles en nog wat en de hele tijd met elkaar eens te zijn, niet dat dat altijd zo is overigens, maar dat is linke soep.... Dat bedacht ik me net even: een puntje van aandacht waar je voortdurend op gespist moet zijn: kiezen we niet de makkelijkste weg? Even een feedbackmomentje voor mijzelf.

Al wordt het veelal al gedaan, is het belangrijk - zoals in het citaat naar voren komt - om kritisch te blijven in het proces.

Gesteld kan worden dat door het aandeel dat iedereen levert, de informatie in de overleggen samenkomt. Ook tussendoor houdt men elkaar op de hoogte, zoals ook in de vorige paragraaf naar voren is gekomen. In principe is er daarmee sprake van een open communicatie. Toch worden enkele knelpunten en verbeterpunten door de respondenten aangekaart. De knelpunten zijn ietwat tegenstrijdig. Met name rondom de privacy van Top X'ers zijn de zienswijzen verdeeld. Daardoor scoort de open communicatie uiteindelijk gemiddeld-hoog: er komt voldoende informatie op tafel voor een goede aanpak, de respondenten zijn over het algemeen tevreden, maar de communicatie kan nog verder verbeterd worden. De in de regel open communicatie heeft een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

5.3.7 VERTROUWEN

Wanneer het vertrouwen in de andere vertegenwoordigers en in het samenwerkingsproces groot is, kan dit de netwerkeffectiviteit vergroten. Zoals in het theoretisch kader aan bod is gekomen, is dit vertrouwen op te delen in de verwachting dat andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen en het geloof in het samenwerkingsproces.

NIET OPPORTUNISTISCH HANDELEN

De verwachting dat andere vertegenwoordigers en organisaties niet opportunistisch handelen, betekent - in lijn met de literatuur - dat iemand gelooft in de goede intentie van een ander en dat er respect is voor elkaars belangen. In Utrecht Oost geven alle zeven respondenten aan dat de intentie van de vertegenwoordigers goed is. De respondenten vertellen dat de wil aanwezig is en dat er samen als een team wordt gewerkt aan een gezamenlijk doel. Hieruit blijkt het vertrouwen in ieders intentie. Politiespecialist B benoemt dit: "We hebben als het ware een vast team, alles is ook op vertrouwen. Want, je zit ook met de privacywetgeving vaak en noem maar op. Alles moet echt op goed vertrouwen, we weten precies wat we van elkaar verlangen". Daarnaast geeft een respondent aan dat de intentie goed is en dat de vertegenwoordigers daarnaast gemotiveerd zijn: "Dat ze affiniteit hebben met de doelgroep en zich er ook echt voor inzetten, bijna gepassioneerd. Dat vind ik echt leuk". Het gevoel dat er samen als team wordt gewerkt om een gezamenlijk doel te behalen, waarbij iedereen een eigen bijdrage levert, is bij iedere respondent aanwezig. Het vertrouwen in een goede intentie is hoog.

Zoals gesteld speelt bij dit type vertrouwen ook de verwachting dat de ander respect heeft voor jouw belangen een rol. Uit de interviews in Utrecht Oost blijkt dat er naast de doelstellingen van het ZVHRU ook sprake is van organisatiebelangen bij de deelnemende organisaties. ZVHRU beschrijft dat de belangen van de organisaties samenvallen in de Top X-aanpak, maar dat deze soms wel kunnen botsen. Gemeentelijk Adviseur B, Politiespecialist B en Jeugdreclasseringswerker B beamen dat de belangen in de aanpak samenkomen, waardoor er vanuit een gezamenlijk belang wordt gehandeld. Gemeentelijk Adviseur B zegt hier het volgende over:

Je zit natuurlijk heel erg met 'zorg' en 'veiligheid', die moeten samenwerken. Maar, je hebt uiteindelijk wel hetzelfde doel. En, het is heel goed om dat met elkaar te bespreken en van daaruit met elkaar plannen te maken. Dus, ik heb er nooit last gehad - niet met politie ook niet met zorg - dat we daar niet hetzelfde in staan. Maar, dat betekent wel dat je wel elkaars belangen moet snappen.

Tegelijkertijd benoemen vier van de zeven respondenten dat er wel botsende belangen zijn en dit soms lastig kan zijn in de aanpak. Een respondent benoemt dat er in de aanpak wel eens wrijving ontstaat tussen de Jeugdreclassering en de politie (Jeugdreclasseringswerker B). Dat kan voor beide partijen even frustrerend zijn. Jeugdreclasseringswerker B geeft aan dat dit extra lastig is wanneer de desbetreffende collega van de Jeugdreclassering zelf niet aanwezig is:

In dit soort situaties is het helemaal moeilijk als je er als vertegenwoordiger zit, want dan probeer je toch.. je zit daar met verschillende belangen. Dat is ook wat jij net bedoelde, je zit daar allemaal vanuit een andere organisatie.... dan wil je het liefst dat er nog een overleg wordt gepland of dat diegene bij een volgend overleg zelf erbij is.... Dat je niet over iemand praat maar echt met iemand.

Vanuit het ZVHRU wordt dit vervolgens door de voorzitter opgepakt: "Ze proberen dat wel zo professioneel en snel mogelijk uit de lucht te halen, die spanningen. Soms lukt dat en soms lukt dat niet helemaal" (Jeugdreclasseringswerker B). Jeugdreclasseringswerker B vertelt verder: "Maar, over het algemeen probeer je die samenwerking te vinden en over het algemeen loopt dat hartstikke goed, maar niet altijd". Reclasseringswerker B vertelt dat het vervelend kan zijn wanneer er een verschil zit in de snelheid waarin partijen willen handelen. Er zijn verschillende belangen, benoemd deze respondent, soms mag er meer van ieders eigen expertise uit worden gegaan (Reclasseringswerker B). Het kan niet altijd snel, vaak is een lange adem nodig, benoemt de respondent. Terwijl andere partijen, bijvoorbeeld de voorzitter vanuit het ZVHRU, sneller willen handelen (Reclasseringswerker B). Interessant is dat de voorzitter zelf benoemt dat de lange adem die je met elkaar moet hebben, juist een onderlinge band scheidt (Procesmanager B). De onderlinge belangen worden dus verschillend ervaren. Gesteld kan worden dat het daarom belangrijk is deze

belangen onderling met elkaar bespreekbaar te maken. Drie van de zeven respondenten benoemen dit ook in de interviews. Zij geven aan dat het belangrijk is dat elkaars belangen worden begrepen, door dit met elkaar te bespreken en door gemaakte keuzes uit te leggen. Interventiespecialist OM B vertelt dat het uitleggen van keuzes het onbegrip of de kritische mening van de ander vermindert. Daarnaast helpt het volgens Interventiespecialist OM B en Politiespecialist B als je elkaar kent: "Ja, en dan maakt het verschil of je elkaar kent en dat je weet van elkaar hoe je er in staat. Wat weer een voordeel kan zijn van de vaste partners aan tafel" (Interventiespecialist OM B). Tot slot benoemt Medewerker RvdK B dat sommige organisaties meer belang hebben bij de Top X-aanpak dan anderen, "maar, ik heb niet het idee dat mensen echt lijnrecht tegenover elkaar staan ofzo, dat heb ik echt nooit.. zo'n soort overleg is het ook niet".

Uit de interviews met de respondenten in Utrecht Oost komt naar voren dat de belangen tussen de verschillende organisaties kunnen verschillen. Dit is soms in de casus-overleggen en in de aanpak merkbaar. Door sommige respondenten wordt dit als lastig ervaren, waar andere respondenten dit gevoel niet hebben. Het bespreken van belangen, het uitleggen van keuzes en het elkaar goed kennen, kunnen bijdragen aan het respect voor elkaars belangen. Uiteindelijk vinden de partijen elkaar meestal wel en bestaat er in principe tussen de vaste vertegenwoordigers vertrouwen. Daarnaast is het vertrouwen in elkaars goede intentie bij de vertegenwoordigers hoog. Daarmee scoort het vertrouwen dat andere deelnemende organisaties niet opportunistisch handelen gemiddeld tot hoog, wat een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit kan hebben.

SAMENWERKINGSPROCES

Ook het vertrouwen in het samenwerkingsproces is van belang voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Uit de theorie blijkt dat het vertrouwen in het samenwerkingsproces uit twee onderdelen bestaat. Ten eerste is de mate waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn - de zogenaamde interdependentie - van belang. En, vervolgens beïnvloedt de verwachting dat alle organisaties zich aan de gemaakte afspraken houden het vertrouwen in het samenwerkingsproces.

Alle zeven respondenten in Utrecht Stad benoemen dat de onderlinge interdependentie

groot is. Door alle respondenten wordt direct of indirect benoemd dat je elkaar volledig nodig hebt. De Top X-aanpak hangt van iedere vertegenwoordiger en organisatie af, anders zouden er dingen in de aanpak dubbel worden gedaan of missen (Jeugdreclasseringswerker B). Iedereen draagt een steentje bij in de aanpak (Procesmanager B). Men informeert elkaar, er vindt afstemming plaats en afspraken moeten worden nagekomen. Interventiespecialist OM B vertelt dat je elkaar voor een goede samenwerking volledig nodig hebt. Een van de respondenten benoemt dat de samenwerking, de ketting, daarmee zo sterk is als de zwakste schakel is (Politiespecialist B).

De grote interdependentie zorgt ervoor dat het des te belangrijker is dat iedere schakel zich aan de afspraken houdt. Gemeentelijk Adviseur B vertelt: "Het valt of staat bij dat ieder zich aan de afspraken houdt die we daar met elkaar maken". Zes van de zeven respondenten geven aan dat dit bij de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties goed gaat. Interventiespecialist OM B vertelt: "Ja, als we het met elkaar afspreken, gaan we er wel vanuit dat je het gewoon doet. We zijn allemaal professionals. Dus daar moet je wel van op aan kunnen". In principe gebeurt dit ook, stellen de zes respondenten. Wel wordt aangegeven dat het voor kan komen dat er omstandigheden zijn waardoor er niet aan een afspraak gehouden kan worden. Dan is hier een goede reden voor, benoemen de respondenten. Er ligt volgens de respondenten ook een rol van de voorzitter van de casus-overleggen, die voor terugkoppeling zorgt. Wanneer een Top X'er een volgende keer besproken wordt, zorgt dit ook voor een terugkoppelmoment, een van de respondenten benoemt het volgende (Jeugdreclasseringswerker B):

Als er niet aan wordt gehouden, dat is het voordeel dat sommige Top X'ers regelmatig terugkeren op de agenda, dus dan heb je ook weer zo'n meetmoment van: waar staan we nu en heeft iedereen zich aan die actiepunten gehouden? Over het algemeen wordt daar goed aan gehouden en is er ook wel controle op. En, ook de ruimte en vrijheid en veiligheid als dat niet het geval is.

De voorzitter van het casus-overleg benoemt zelf dat er inderdaad in de casus-overleggen wordt gekeken of aan de afspraken is gehouden (Procesmanager B). Deze respondent geeft aan het gevoel te hebben daar nog wel te veel achteraan te moeten zitten. Alhoewel deze respondent net als de andere zes respondenten denkt dat de wil er wel is, de tijd en

'overtuigingskracht' af en toe nog te veel ontbreekt bij sommige vertegenwoordigers.

Procesmanager B vertelt het volgende:

De mensen die de afspraken maken, moeten de afspraken nakomen en daar dus tijd in steken en dit op het goede moment. En, vervolgens moeten ze soms een andere collega of afdeling zo ver krijgen om iets te doen in een bepaald plan.... daar spelen die elementen: tijd en overtuigingskracht, laten we het zo maar even noemen. Ik heb wel het gevoel dat ik daar achteraan moet zitten. Ik moet wel opletten dat er dingen gebeuren. Dat dingen ook voort gaan. Maar, iedereen is daar wel.. ze willen wel heel graag. Dat is het probleem niet. Maar, soms ontbreekt er tijd of 'overtuigingskracht'.

Volgens deze respondent kan dit verbeterd worden.

Naast dat men in de aanpak afhankelijk is van elkaar en alle deelnemende organisaties, hangt de aanpak uiteindelijk ook af van bepaalde externe partijen. Door twee respondenten wordt benoemd dat je in de aanpak uiteindelijk afhankelijk bent van hetgeen de rechter beslist (Gemeentelijk Adviseur B; Politiespecialist B). Hierdoor kan het zijn dat door alle vertegenwoordigers aan de afspraken is gehouden, maar de uitkomst van de aanpak toch afwijkt van het, door de vertegenwoordigers gemaakte, plan.

In principe kan gesteld worden dat de vertegenwoordigers erop vertrouwen dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt. De voorzitter benoemt dat hier af en toe nog te veel achteraan moet worden gezeten. Zes van de zeven respondenten zijn tevreden. Dit is van belang, omdat de deelnemende organisaties erg afhankelijk zijn van elkaar in de Top X-aanpak. Het vertrouwen in het samenwerkingsproces is hoog te noemen. Dit beïnvloedt de netwerksamenwerking positief.

5.3.8 OVERIGE RESULTATEN UTRECHT OOST

Uit de interviews zijn naast de verklarende variabelen 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen', ook overige punten naar voren gekomen, die de effectiviteit van de Top X-netwerksamenwerking kunnen beïnvloeden. Deze punten zijn net als bij Utrecht Stad op te delen in succesfactoren en verbeterpunten. De extra informatie die in de interviews naar boven is gekomen, kan niet direct gekoppeld worden

aan het theoretisch kader van dit onderzoek. Doordat het wel nuttige inzichten zijn die door meerdere respondenten worden benoemd, zijn deze inzichten het waard om hier apart te worden benoemd.

SUCCEFACTOREN

In de interviews met de vertegenwoordigers uit Utrecht Oost, zijn verschillende succesfactoren voor de netwerksamenwerking naar voren gekomen. De factoren die door meerdere respondenten zijn benoemd, worden in deze paragraaf beschreven. Hierbij wordt ingegaan op de integraliteit van de aanpak, de zwaarte die de Top X-aanpak geeft en de motivatie van de vertegenwoordigers.

Zoals ook bij Utrecht Stad is gezien, wordt in Utrecht Oost de integraliteit van de Top X-aanpak als een succesfactor van de netwerksamenwerking ervaren. Medewerker RvdK B benoemt dat er bij Top X'ers vaak zo veel mensen betrokken zijn, dat het handig is af en toe bij elkaar te komen. En, dat het hebben van de Top X-overleggen in het ZVH - als een soort orgaan voor onderlinge afstemming - prettig is (Medewerker RvdK B). De combinatie van zorg- en veiligheidspartijen zijn hetgeen een grote meerwaarde brengt aan de Top X-aanpak, volgens de respondenten. Juist de verschillende inbreng en manier van kijken van de deelnemende organisaties, zorgt voor een integrale en goede Top X-aanpak. De meerwaarde van alle verschillende disciplines wordt door de respondenten gezien.

Vier respondenten benoemen in het interview het gewicht dat de Top X-samenwerking geeft aan de aanpak. Jeugdreclasseringswerker B benoemt dat er in de samenwerking soms dingen mogelijk zijn die je anders niet voor elkaar zou krijgen. Ook Procesmanager B geeft aan als Top X-netwerk te kunnen vragen of bepaalde dingen mogelijk zijn, zo kan bijvoorbeeld aan de rechtbank gevraagd worden of het mogelijk zou zijn om een zaak eerder te agenderen. Ook wordt de invloed van het sfeer-Proces Verbaal benoemd. Eerder dit hoofdstuk is de afhankelijkheid van de rechter benoemd. Een respondent, Gemeentelijk Adviseur B, geeft aan dat in de samenwerking tot een compleet beeld van een Top X'er wordt gekomen. Dit totaal plaatje wordt vervolgens ook aan de rechter gepresenteerd. De rechter kan hierdoor naar dit totaalplaatje handelen (Gemeentelijk Adviseur B). Door het

sfeer-PV heeft de rechter de benodigde achtergrondinformatie. Als netwerk heb je daarmee wat meer invloed op de uitkomst. Het gewicht die de Top X-aanpak kan hebben, wordt als een succesfactor van de samenwerking ervaren.

Uit de interviews blijkt dat de motivatie van vertegenwoordigers, de netwerkeffectiviteit kan beïnvloeden. Motivatie kan daarmee, mits aanwezig, de netwerkeffectiviteit vergroten. Dat de motivatie een verklarende variabele voor netwerkeffectiviteit kan zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat van Politiepecialist B: "Als de aanpak geen effect zou hebben of geen resultaat zou bieden, zou ik er direct mee stoppen. Je moet er ook in geloven hè, je moet de kennis en kunde en wil hebben om het goed te doen". De wil om het goed te doen, is een vorm van motivatie. Wanneer er weinig schot in de zaak zit, is het soms lastig de motivatie er in te houden. Jeugdreclasseringswerker B geeft aan dat dit thema wel speelt bij de Top X-samenwerking. Zoals eerder dit hoofdstuk kort benoemd is, ervaart Procesmanager B deze motivatie bij de deelnemers ook. Deze respondent spreekt over affiniteit, inzet en passie. Motivatie is een variabele die niet in het theoretisch kader naar voren is gekomen, maar volgens de respondenten wel degelijk invloed heeft op de samenwerking en daarmee de netwerkeffectiviteit.

VERBETERPUNTEN

In de zeven interviews met de respondenten uit Utrecht Stad zijn meerdere verbeterpunten aangekaart. Één verbeterpunt die door de respondenten is benoemd, is niet te koppelen aan de verklarende variabelen van de theorie in dit onderzoek. Het verbeterpunt dat door meerdere respondenten is benoemd, is dat er bepaalde partijen vaker betrokken mogen worden in de Top X-aanpak en tijdens de casus-overleggen. Deze partijen nemen nu in principe geen deel aan de casus-overleggen, het zijn geen vaste partners zoals de deelnemende organisaties die in dit onderzoek worden meegenomen.

In de interviews is naar voren gekomen dat bepaalde personen of partijen nog wel eens gemist worden aan tafel. Dit komt niet door een tekort aan personeel van de deelnemende organisaties, zoals wel bij 'niet-financiële middelen' het geval is. Het gaat hier om andere partijen dan de deelnemende organisaties van de Top X-aanpak.

Ten eerste en wellicht het meest voor de hand liggend, wordt de Top X'er zelf nog wel eens aan tafel gemist. Procesmanager B benoemt dit in het interview: "De Top X'er zelf, die heb ik nog niet zo heel veel aan tafel gehad, maar ik wil dat wel graag. Wij bedenken allemaal plannen met elkaar maar... die moet je erbij hebben". Interventiespecialist OM B beaamt het belang van de Top X'ers aan tafel: "Ik heb liever dat iemand deel is van het plan dat we gaan opstellen, dan dat we dat gaan bedenken voor hem of haar. Dus, ik zie zeker de meerwaarde daarvan". Deze respondent geeft aan dat dit nog niet vaak gebeurt, maar dat dit wellicht ook aan de doelgroep kan liggen. De Top X'ers worden in principe namelijk wel uitgenodigd. Daarnaast mist Procesmanager B de commerciële partijen, de UWV en bepaalde politieafdelingen aan tafel. Ook worden volgens deze respondent de scholen van de jongeren als partners aan tafel ondergewaardeerd. Een andere respondent, Politiespecialist B, vermeldt de fiscale partijen te missen: "Ja, in die Top X-aanpak zou ik ook iemand van de belastingdienst aan tafel willen hebben". Daar is op dit moment nog geen sprake van. Daarnaast wordt door respondenten aangegeven dat, zoals eerder benoemd, af en toe de direct betrokken hulpverleners van de Top X'ers worden gemist.

In de volgende paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de *case* Utrecht Stad en de *case* Utrecht Oost.

5.4 VERGELIJKING CASES

In deze paragraaf worden de twee *cases* Utrecht Stad en Utrecht Oost met elkaar vergeleken. Er wordt op iedere variabele uit de theorie en daarnaast kort bij de extra bevindingen van de *cases* stil gestaan. Aan het eind van de paragraaf wordt aan de hand van een tabel inzichtelijk gemaakt hoe de twee *cases* scoren op de verschillende theoretische verklaringen en dus of zij de netwerkeffectiviteit verklaren.

NETWERKEFFECTIVITEIT

Bij de operationalisatie is aangegeven dat in dit onderzoek de netwerkeffectiviteit wordt beoordeeld door de mate waarin het doel van de Top X-aanpak wordt bereikt te onderzoeken. Het Zorg- en Veiligheidshuis heeft een algemeen doel (ZVHRU, z.j.c):

De samenwerking die het VHRU tussen gemeenten, justitiële organisaties en zorgorganisaties bewerkstelligt, is gericht op gedragsverandering van en zorg voor burgers die te kampen hebben met complexe problematiek. Hierdoor draagt het VHRU bij aan het verminderen en voorkomen van strafbare feiten. Het Veiligheidshuis levert zo een belangrijke bijdrage aan de veiligheid in alle 26 gemeenten van de veiligheidsregio Utrecht.

Daarnaast is er voor de jaren 2014 tot 2019 een specifieke prioriteit geweest: Een gerichte bijdrage leveren aan de vermindering van het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (*High Impact Crimes*) in de regio Utrecht, door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan (ZVHRU, z.j.b). Aan de hand van de documentenstudie is de netwerkeffectiviteit van de Top X-aanpak in het ZVHRU bepaald. Deze blijkt effectief. Naast de documentenstudie is voor beide *cases* ook in interviews achterhaald hoe de respondenten aankijken tegen de netwerkeffectiviteit in hun regio. Voor beide *cases* geldt dat het netwerk effectief is. Interessant is dat de effectiviteit in Utrecht Stad met name wordt gezien in de *output* die de samenwerking levert, waar in Utrecht Oost zowel *output* als *outcome* effecten door de respondenten worden benoemd.

Uit beide *casestudies* blijkt dat de Top X-aanpak effectief is. Maar, wat maakt die aanpak zo effectief? De verklaringen voor de effectiviteit worden in de volgende alinea's vergeleken tussen Utrecht Stad en Utrecht Oost.

DOEL

Uit de theorie blijkt dat de effectiviteit van een netwerk kan worden verklaard door het doel van de samenwerking. Over het doel moet consensus bestaan, het doel moet duidelijk zijn en het doel moet haalbaar lijken voor de deelnemers van de samenwerking. Uit de interviews blijkt dat de consensus over het doel in beide *cases* groot is. Interessant is dat er

niet alleen tussen de deelnemers in Utrecht Stad en de deelnemers in Utrecht Oost consensus bestaat, maar dat er consensus over het doel bestaat tussen alle vijftien respondenten. Behalve de consensus over het doel, is het gestelde doel vanuit het ZVHRU voor zowel de respondenten uit Utrecht Stad als Utrecht Oost duidelijk. Uit de interviews met respondenten uit beide *cases* blijkt daarnaast de meerwaarde van een algemeen doel en een specifieke prioriteit. Tegen de haalbaarheid van de doelen wordt vanuit Utrecht Stad en Utrecht Oost hetzelfde aangekeken. In principe stellen de respondenten dat de doelen haalbaar zijn, tegelijkertijd moet hierover realistisch worden gebleven. Zowel de Top X'er zelf als andere omstandigheden kunnen de haalbaarheid van het doel beïnvloeden. De variabele 'doel' heeft in beide *cases* een gemiddelde tot hoge positieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

BELANG

Een andere verklaring voor de netwerkeffectiviteit is - in lijn met de theorie - het belang dat de vertegenwoordigers zien voor de netwerksamenwerking. Dit belang kan het belang voor de doelbereiking zijn of het financiële belang. Bij beide *cases* voelen respondenten zich verantwoordelijk voor de samenwerking. De ervaren eigenaarschap is groot. Daarnaast is er bij beide *cases* een groot urgentiebesef aanwezig bij de respondenten. De hoge aanwezigheid van eigenaarschap en het grote urgentiebesef van de respondenten zorgt voor een groot ervaren belang voor de doelbereiking.

Het financieel belang daarentegen is zowel bij *case* Utrecht Stad als bij *case* Utrecht Oost laag. Er blijkt geen financiële prikkel voor de samenwerking aanwezig te zijn. Wel benoemen veel respondenten uit beide *cases* dat er een maatschappelijk belang bestaat. Een laag ervaren financieel belang heeft volgens de literatuur een negatief effect op de netwerkeffectiviteit. Omdat de respondenten aangeven dat het in deze samenwerking vaak niet om een financieel belang gaat, maar meer om een maatschappelijk belang, is het de vraag of een laag financieel belang echt zo veel negatieve invloed heeft op de effectiviteit als de literatuur liet blijken.

MIDDELEN

Het al dan niet hebben van middelen kan, zo blijkt uit de literatuur, een verklaring bieden voor de netwerkeffectiviteit van de Top X-aanpak. De middelen, ofwel *input*, van een netwerk kunnen bestaan uit het kapitaal en de niet-financiële middelen van het netwerk. Voor Utrecht Stad geldt dat de meerderheid van de respondenten tevreden zijn over de financiële middelen van de aanpak en van de deelnemende organisaties. Wel worden problemen ervaren met de financiën van andere (zorg)partijen die met de Top X'ers te maken hebben. Daarnaast zijn de respondenten in Utrecht Stad redelijk tevreden over de huisvesting van de Top X-aanpak, maar worden meerdere verbeterpunten benoemd. Het kapitaal in Utrecht Stad is daarmee gemiddeld. In Utrecht Oost geldt dat de respondenten verschillend tegen de financiële middelen aankijken, maar in de basis lijken de financiële middelen voldoende te zijn. Tegelijkertijd is er op verschillende aspecten verbetering mogelijk. Dit heeft wederom met name te maken met lange wachtlijsten bij zorgaanbieders en woningen. De huisvesting wordt in Utrecht Oost als goed ervaren. Daarmee is het kapitaal van Utrecht Oost gemiddeld tot hoog.

De niet financiële middelen van een netwerk bestaan uit personele kwantiteit en kwaliteit. In Utrecht Stad is de personele kwantiteit gemiddeld, vier van de zeven respondenten geven aan dat er bij henzelf of binnen hun organisatie een tijds- of personeelstekort speelt. In Utrecht Oost benoemt de meerderheid van de respondenten dat het qua tijdsbesteding wel eens wringt en dat daarnaast bepaalde vertegenwoordigers van deelnemende organisaties in de casus-overleggen worden gemist. De personele kwantiteit in Utrecht Oost scoort daarmee ook gemiddeld. Voor de personele kwaliteit geldt dat de deskundigheid en autoriteit in Utrecht Stad groot is. De respondenten zijn hierover tevreden. In Utrecht Oost is de personele kwaliteit hoog te noemen, de deskundigheid en ervaren autoriteit is groot. Zowel in Utrecht Stad als in Utrecht Oost wordt het belang van het uit kunnen dragen van de Top X-aanpak in ieders eigen organisatie gezien. De niet-financiële middelen van Utrecht Stad en Utrecht Oost scoren daarmee gemiddeld tot hoog.

GESCHIEDENIS

Uit de theorie blijkt dat ook een eventuele geschiedenis van samenwerken de effectiviteit van de huidige netwerksamenwerking kan beïnvloeden. De geschiedenis kan uit interne of externe samenwerking bestaan. Voor Utrecht Stad geldt dat de interne of externe samenwerking voor geen van de respondenten een negatief effect heeft op de huidige samenwerking. Het positieve effect wordt door sommige respondenten ervaren, met name bij de interne samenwerking. In Utrecht Oost wordt het positieve effect door de respondenten waarbij van interne samenwerking sprake is meer ervaren, dit wordt namelijk door vier van de vijf respondenten aangegeven. Bij de externe samenwerking wordt door vijf van de zes respondenten uit Utrecht Oost aangegeven dat hier voordelen aan verbonden zitten. De interne en externe samenwerking scoren in Utrecht Oost hoog. Daarmee scoort Utrecht Oost hoger op deze variabele dan Utrecht Stad. Alhoewel het de effectiviteit kan verklaren, betekent het niet perse dat hierin voor Utrecht Stad iets te verbeteren valt. Op eerdere werkervaringen of eerdere samenwerkingen van vertegenwoordigers uit de deelnemende organisaties heb je als netwerk niet veel invloed.

COMMUNICATIE

Volgens de literatuur kan een goede manier van communiceren een grote netwerkeffectiviteit verklaren. Een goede manier van communiceren bestaat uit frequente en open communicatie. De frequentie waarin in Utrecht Stad en Utrecht Oost wordt gecommuniceerd is hoog. In beide regio's zijn de respondenten hier ook tevreden over. Dit heeft in beide gevallen een positief effect op de effectiviteit van de netwerksamenwerking. De communicatie is daarnaast in zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost redelijk open te noemen. De open communicatie scoort in beide regio's gemiddeld tot hoog. Dit komt doordat de respondenten in beide regio's in principe tevreden zijn over de informatie die zij hebben over een casus en de informatie die over een casus wordt gedeeld. Echter, in zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost worden meerdere knelpunten ervaren en verbeterpunten benoemd. Een knelpunt dat bij beide regio's speelt is de privacy van de Top X'er. Zowel gevoelsmatig als in verband met de wetgeving maakt privacy informatiedeling lastiger. Daarnaast wordt in zowel Stad als in Oost aangegeven dat het soms lastig is

afhankelijk te zijn van de directe behandelaar van de Top X'er. In de aanpak ben je van hen afhankelijk voor het aanleveren van informatie. De gemiddelde tot hoge score van zowel Utrecht Stad en Utrecht Oost beïnvloeden de netwerkeffectiviteit positief.

VERTROUWEN

Een grote netwerkeffectiviteit kan volgens de theorie verklaard worden door het vertrouwen van vertegenwoordigers in elkaar en het samenwerkingsproces. In Utrecht Stad vertrouwen alle respondenten in de goede intentie van de anderen. Daarnaast geven de respondenten in Utrecht Stad aan dat het wel voorkomt dat belangen tussen de deelnemende organisaties botsen en dat dit tot onderlinge irritaties kan leiden. Maar, zo stellen de respondenten, in principe wilt iedereen met elkaar meedenken. Het vertrouwen dat andere partijen niet opportunistisch handelen scoort daarmee in Utrecht Stad gemiddeld tot hoog. In Utrecht Oost wordt ook door alle respondenten aangegeven dat de intentie van iedereen goed is. Wel kan ook hier sprake zijn van botsende belangen, wat af en toe frustrerend kan zijn. Toch bestaat er zeker vertrouwen tussen de vertegenwoordigers. Ook Utrecht Stad scoort daarmee gemiddeld tot hoog op dit onderdeel van het vertrouwen. Zowel in Stad als in Oost wordt benoemd dat het elkaar beter (leren) kennen belangrijk is voor het onderlinge vertrouwen.

Het vertrouwen in het samenwerkingsproces is in Utrecht Oost groter dan in Utrecht Stad. Dit heeft niet te maken met de interdependentie tussen de deelnemende organisaties, beide regio's geven namelijk aan dat deze hoog is. Ook heeft dit niet te maken met de afspraken die tussen de vertegenwoordigers worden gemaakt in de casus-overleggen, in zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost wordt namelijk in principe aan deze afspraken gehouden. Wat het verschil maakt, is de afhankelijkheid van bepaalde uitvoerende personen of de mate waarin afspraken met andere werknemers uit de deelnemende organisatie niet altijd goed lopen. In Utrecht Oost is dit knelpunt door de respondenten in de interviews in mindere mate benoemd en de regio scoort daarom hoger.

OVERIGE RESULTATEN

In Utrecht Stad worden de volgende succesfactoren genoemd, die niet voortvloeien uit de verklarende variabelen van het theoretisch kader van dit onderzoek: de integraliteit van de aanpak, de energie en snelheid waarmee gehandeld kan worden, de persoonlijke relaties, de zwaarte die de Top X-aanpak geeft en tot slot het maatwerk dat geleverd kan worden. In Utrecht Oost worden buiten de verklarende variabelen van dit onderzoek om, de volgende succesfactoren benoemt: de integraliteit van de aanpak, de zwaarte die de Top X-aanpak geeft en de motivatie van de vertegenwoordigers. In beide regio's wordt daarmee de integraliteit en zwaarte van de Top X-aanpak als succesfactoren van de aanpak gezien.

Voor de verbeterpunten geldt dat in Utrecht Stad, naast de verklarende factoren uit de theorie van dit onderzoek, de volgende aspecten worden benoemd: het nog meer gebruik maken van beeldbellen, het verbeteren van de sfeer, het vergroten van de stabiliteit in medewerkers en het nog meer leveren van maatwerk. In Utrecht Oost is naast de verbeterpunten die voortvloeien uit de theoretische verklaringen van dit onderzoek, een verbeterpunt door meerdere respondenten benoemd: het betrekken van aanvullende partijen. Interessant is dat bepaalde succesfactoren en verbeterpunten tussen de twee *cases* verschillen.

In volgende tabel wordt de vergelijking tussen de *cases* samengevat door het weergeven van de scores op de verschillende variabelen. Te zien is dat de netwerkeffectiviteit bij beide *cases* hoog scoort. Voor de verklarende variabelen geldt dat een variabele met een hoge score de netwerkeffectiviteit positief beïnvloedt en daarmee invloed heeft op het effectieve netwerk. Een lage score betekent dat die variabele de netwerkeffectiviteit niet op een positieve manier beïnvloedt. In de tabel wordt per variabele schematisch weergegeven op welke manier het de effectiviteit van de samenwerking beïnvloedt.

VERGELIJKING RESULTATEN VAN DE *CASES*

VARIABELE	DIMENSIE	UTRECHT STAD	UTRECHT OOST
NETWERKEFFECTIVITEIT	Doeltreffendheid	Hoog	Hoog
DOEL	Consensus	Hoog	Hoog
	Duidelijkheid	Hoog	Hoog
	Haalbaarheid	Gemiddeld – Hoog	Gemiddeld – Hoog
BELANG	Voor doelbereiking	Hoog	Hoog
	Financieel belang	Laag	Laag
MIDDELEN	Kapitaal	Gemiddeld	Gemiddeld – Hoog
	Niet-financiële middelen	Gemiddeld – Hoog	Gemiddeld – Hoog
GESCHIEDENIS	Interne samenwerking	Gemiddeld – Hoog	Hoog
	Externe samenwerking	Gemiddeld	Hoog
COMMUNICATIE	Frequente communicatie	Hoog	Hoog
	Open communicatie	Gemiddeld – Hoog	Gemiddeld – Hoog
VERTROUWEN	Niet opportunistisch handelen van anderen	Gemiddeld – Hoog	Gemiddeld – Hoog
	Geloof in samenwerkingsproces	Gemiddeld	Hoog

Tabel 10: Samenvatting resultaten en analyse

Te zien is dat er veel overeenkomsten zijn tussen de twee *cases* en dat beide slechts een lage scoren hebben op het financieel belang.

Op basis van voorgaande resultaten en analyse kan in het volgende hoofdstuk tot een conclusie en beantwoording van de hoofdvraag worden gekomen.

HOOFDSTUK 6

6. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd, waarbij de hoofdvraag wordt beantwoord. Eerst wordt kort stilgestaan bij het onderwerp en de opzet van dit onderzoek. Bij conclusies die opvallen of afwijken van het theoretisch kader wordt kort een vergelijking gemaakt met eerdere onderzoeken en theorieën. Na het beantwoorden van de hoofdvraag worden enkele aanbevelingen gegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de discussie. Hierin wordt gereflecteerd op het onderzoek door in te gaan op de gebruikte theorie en op het onderzoeksproces.

6.1 CONCLUSIE

Het zijn de momenten wanneer we over straat lopen, thuis zitten of aan het werk zijn. De momenten waarop je als burger veilig wilt zijn, zowel in je privé omgeving als in de openbare ruimte. Het zijn ook deze momenten en deze plekken waarbij de veiligheid dagelijks op allerlei manieren kan worden verstoord. Het bewaken van de veiligheid is een kerntaak van de overheid en een kwestie die de maatschappij als geheel en iedere inwoner van Nederland individueel raakt.

Een deel van de overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt door een groep personen wiens problemen zo hardnekkig zijn, dat het niet alleen henzelf, maar ook diegene in hun directe en indirecte omgeving raakt. Deze personen worden Top X'ers genoemd. Top X'ers hebben problemen op meerdere terreinen in hun leven. Het is complexe meervoudige problematiek welke beleidsterreinen overstijgt (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). De combinatie van persoonlijke en sociale problematiek met problemen in de criminaliteit, leidt ertoe dat deze groep personen de veiligheid in de dagelijkse praktijk in Nederland verstoren. De *multiproblems* van Top X'ers vergt hulp met extra aandacht van een combinatie van zorg- en veiligheidspartijen (Rijksoverheid, 2018).

Onder meer in het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht [ZVHRU] bestaat een Top X-aanpak. Dit is een keten-overstijgende aanpak die hulp biedt aan de Top X'ers. Standaard deelnemende organisaties zijn het ZVHRU zelf, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. In

de aanpak is het van belang dat deze organisaties met elkaar samenwerken om tot een juiste aanpak te komen. Effectiviteit, maar ook hetgeen deze effectiviteit beïnvloedt is hierbij belangrijk. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe kan de mate van effectiviteit van de Top X-aanpak in Zorg- en Veiligheidshuizen worden verklaard?*

Netwerksamenwerkingen worden in de bestuurskunde al jaren onderzocht. In dit onderzoek zijn verschillende netwerk-theorieën gecombineerd om te bepalen hoe netwerkeffectiviteit vastgesteld kan worden en om relevante verklaringen voor de Top X-samenwerking te herleiden. Er is gekeken naar welke verklarende variabelen naar voren komen in de voornaamste netwerkliteratuur over de publieke sector, zoals in de onderzoeken van Provan en Kenis (2007), van Delden (2009a), Mattessich en Monsey (1992) en Klijn en Koppenjan (2016). Uit deze variabelen is een selectie van relevante verklaringen gemaakt door variabelen te kiezen die zo veel mogelijk aansluiten bij de netwerkvorm en de ontwikkelingsfase van de Top X-samenwerking en door onderzoeken te gebruiken over sociale veiligheidsproblematiek. Aan de hand van de literatuur zijn zes verklarende factoren voor netwerkeffectiviteit bepaald: 'doel', 'belang', 'middelen', 'geschiedenis', 'communicatie' en 'vertrouwen'. Aan de hand van een meervoudige *casestudy* in regio Utrecht Stad en regio Utrecht Oost van het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht, is vervolgens de effectiviteit van de casus-overleggen van de Top X-aanpak bepaald en is achterhaald hoe deze te verklaren is. In totaal zijn zestien interviews gehouden. Hierbij is twee keer gesproken met de manager van het ZVHRU en daarnaast is met veertien deelnemers van de casus-overleggen uit de verschillende deelnemende organisaties in Utrecht Stad en Utrecht Oost gesproken.

Zowel uit de documentenstudie als uit de interviews blijkt dat de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis effectief is: de doelen die het ZVHRU stelt, die zowel op de *output* als op de *outcome* van de aanpak gericht zijn, worden in de Top X-samenwerking behaald. Uit het onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de netwerksamenwerking kan worden verklaard aan de hand van de eerdergenoemde verklarende factoren uit de theorie en daarnaast door de extra inzichten van dit onderzoek.

Allereerst is gekeken naar de variabele *doel*. Uit het onderzoek blijkt dat er tussen de respondenten en tussen de twee *cases* veel consensus over het doel bestaat. Daarnaast is het vanuit het ZVHRU gestelde doel voor de respondenten duidelijk. De doelen zijn volgens de respondenten uit Utrecht Stad en Oost in principe ook haalbaar. Echter, hierover moet realistisch worden gebleven. Er zijn factoren die de haalbaarheid volgens de respondenten kan verminderen. Uit de interviews blijkt dat respondenten positief tegenover het hebben van een algemeen doel en het daarnaast stellen van een specifieke prioriteit staan. De variabele *doel* scoort uiteindelijk zowel in Utrecht Stad als in Utrecht Oost gemiddeld tot hoog. In lijn met de theorie heeft dit een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit. Deze variabele biedt daarom een verklaring voor het effectieve Top X-netwerk.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de variabele *belang*. In beide *cases* is het ervaren belang voor de doelbereiking groot. Hierbij spelen een groot verantwoordelijkheidsgevoel (eigenaarschap) en het grote urgentiebesef een rol. Het grote belang voor de doelbereiking biedt een verklaring voor de netwerkeffectiviteit. Daarentegen wordt door de respondenten in zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost geen groot financieel belang gezien. Er is in principe geen financiële prikkel voor de samenwerking aanwezig. Tegelijkertijd is er wel een maatschappelijk belang ervaren door de respondenten. Alhoewel een laag financieel belang volgens de theorie leidt tot een lagere netwerkeffectiviteit, komt in dit onderzoek naar voren dat het financiële belang door de respondenten niet als erg belangrijk wordt ervaren. Wat zij aangeven is dat een maatschappelijk belang meer meespeelt. Dat uit dit onderzoek blijkt dat er een groot ervaren maatschappelijk belang bestaat voor de Top X-aanpak bij de respondenten, kan worden begrepen wanneer dit wordt geplaatst in een Bestuurskundig theoretische context. Als dit resultaat tegen het licht wordt gehouden van eerdere onderzoeken en theorieën, zoals de theorieën over hetgeen in de Bestuurskunde bekend staat als de *Public Service Motivation*, wordt duidelijk dat verschillende wetenschappers beargumenteren dat er in de publieke sector een bepaalde ethiek en *drive* bestaat om je in te zetten voor het algemeen belang (Perry, 1996). Het lijkt er op dat een laag financieel belang minder invloed heeft op de effectiviteit van het Top X-netwerk dan in eerste instantie is aangenomen, het ervaren van een maatschappelijk belang lijkt de netwerkeffectiviteit daarentegen wel positief te beïnvloeden.

De *middelen* van een netwerk bestaan uit het kapitaal en de niet-financiële middelen. Voor zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost geldt dat de financiële middelen vanuit het ZVHRU en de deelnemende organisaties in de basis op orde is. Wel worden tekorten ervaren in de financiële middelen van andere zorgpartijen die met Top X'ers te maken hebben. Lange wachtlijsten en een gebrek aan woningen voor de doelgroep worden als knelpunten ervaren. De huisvesting van *case* Utrecht Stad kan op enkele punten verder verbeterd worden, in *case* Utrecht Oost is men hierover tevreden. Utrecht Stad scoort op het kapitaal gemiddeld en Utrecht Oost gemiddeld tot hoog. Daarnaast zijn de niet-financiële middelen van beide *cases* gemiddeld tot hoog. Er is met name grote tevredenheid over de personele kwaliteit: de deskundigheid en autoriteit (handelingsruimte) is in de casus-overleggen in grote mate aanwezig. In de personele kwantiteit worden enkele knelpunten ervaren. Zo is er bij de deelnemende organisaties soms sprake van tijds- of personeelsgebrek. In tijd kan het bij de respondenten wringen met hun andere werkzaamheden. Wat betreft het personeel geven sommige respondenten aan dat er deelnemende organisaties zijn die in de casus-overleggen toch wel eens gemist worden. In zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost wordt de reclassering van het Leger des Heils gemist, zij zijn vaak niet aanwezig bij de overleggen. Verder wordt in Utrecht Stad aangegeven dat de politie, een van de deelnemende organisaties, met capaciteitsproblemen kampt in het basisteam en bij de recherche. Er gaat bij de wijkagent veel tijd zitten in het afhandelen van dagelijkse incidenten. Daardoor is de wijkagent niet altijd bij het overleg, terwijl de meerwaarde van de wijkagent wel wordt gezien. Dat het werk van agenten sterk wordt beïnvloed door het afhandelen van de incidenten en door de 'zorgen van alle dag', komt ook in recent onderzoek van de Rekenkamer Utrecht naar voren (2020). In Utrecht Oost worden in de casus-overleggen ook af en toe vertegenwoordigers van de volgende deelnemende organisaties gemist: de Jeugdreclassering, de NIFP (die niet langer vertegenwoordigd wordt in de casus-overleggen) en politiemensen die puur op de Top X ingezet kunnen worden. Uiteindelijk scoort de variabele *middelen* in Utrecht Oost iets hoger dan in Utrecht Stad, maar in beide *cases* heeft de variabele een goede score. Daarmee bieden de middelen een verklaring voor de effectieve Top X-samenwerking.

Bij de variabele *geschiedenis* is het de vraag of eerdere samenwerking met deelnemende organisaties (interne samenwerking) of met andere relevante partijen (externe samenwerking) de huidige samenwerking of aanpak beïnvloedt. Uit het onderzoek blijkt dat een eerdere samenwerking niet tot een negatieve beïnvloeding van de huidige Top X-samenwerking leidt. In veel gevallen zorgt een eerdere samenwerking juist tot een betere samenwerking in de huidige aanpak. In Utrecht Oost is dit vaker het geval dan in Utrecht Stad. Het hebben van een geschiedenis van samenwerken in de huidige of in een voorgaande functie beïnvloedt de samenwerking soms niet en soms positief. Daarmee kan het bijdragen aan de effectiviteit van het netwerk. Dat Utrecht Stad iets lager scoort dan Utrecht Oost betekent niet automatisch dat hier iets te verbeteren valt. Op eerdere werkervaring of samenwerkingen van vertegenwoordigers uit de deelnemende organisaties heb je als Top X-netwerk niet veel invloed. Wanneer er al eerder is samengewerkt kan dit de samenwerking positief beïnvloeden en daarmee de netwerkeffectiviteit verklaren.

Uit het onderzoek blijkt dat de *communicatie* in Utrecht Stad en Utrecht Oost een verklaring voor de netwerkeffectiviteit biedt. In beide *cases* vindt er zeer frequente onderlinge communicatie plaats. Dit wordt in beide regio's door de respondenten als positief ervaren. Daarnaast is er in gemiddelde tot hoge mate sprake van een open communicatie in zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost. In principe hebben de vertegenwoordigers voldoende informatie over een Top X'er en wordt er onderling voldoende informatie gedeeld. Tegelijkertijd worden in beide *cases* wel knelpunten en verbeterpunten rondom de communicatie ervaren. Beide regio's kaarten de privacy aan als knelpunt. Privacy maakt zowel gevoelsmatig als in verband met de wetgeving bepaalde informatiedeling lastig. Korte onderlinge lijntjes en het elkaar beter (leren) kennen vermindert dit knelpunt, volgens de respondenten. Daarnaast is er in de aanpak een afhankelijkheid van de directe behandelaars in de informatie die zij aan de vertegenwoordigers van de organisaties leveren. Hierbij kan informatie gemist worden, waardoor het helpt als de directe behandelaars zelf aanwezig zijn. Ondanks dat er soms knelpunten ervaren worden, zijn de respondenten over de communicatie tevreden. De al met al goede score op de variabele communicatie, maakt dat de communicatie een verklaring biedt voor de effectiviteit van de Top X-aanpak.

De variabele *vertrouwen* is in dit onderzoek bij de respondenten achterhaald. Zowel in Utrecht Stad als in Utrecht Oost hebben de vertegenwoordigers veel vertrouwen in elkaar, men verwacht dat de andere organisaties niet opportunistisch handelen. Beide regio's scoren op dit vertrouwen gemiddeld tot hoog. Dit komt doordat men gelooft in elkaars goede intenties en er de verwachting is dat de andere organisaties respect hebben voor ieders belangen. Wel geven de twee regio's aan dat de belangen tussen de deelnemende organisaties kunnen botsen. Dit kan tot frustraties of irritaties leiden. Zowel in Stad als in Oost benoemen de respondenten dat het elkaar beter (leren) kennen belangrijk is voor het onderlinge vertrouwen. Naast het onderlinge vertrouwen is ook het vertrouwen in het samenwerkingsproces van belang. Dit vertrouwen is in Utrecht Oost groter dan in Utrecht Stad. Beide regio's geven aan dat de onderlinge interdependentie (afhankelijkheid) groot is. Het is daarom belangrijk dat aan gemaakte afspraken gehouden wordt. In zowel Utrecht Stad als Oost houden de vertegenwoordigers zich in principe aan de afspraken, tenzij er een goede reden is om hiervan af te wijken. Echter, aangegeven wordt dat je in de aanpak niet alleen van elkaar afhankelijk bent, maar ook van collega's binnen de eigen organisatie of zelfs van andere organisaties. In Utrecht Stad wordt in grotere mate aangegeven dat afspraken met bepaalde uitvoerende personen niet altijd goed verlopen. De afhankelijkheid van de uitvoering, die met name in Utrecht Stad, maar ook in Utrecht Oost als knelpunt wordt ervaren, heeft deels te maken met een fenomeen dat in de bestuurskunde *Street Level Bureaucracy* wordt genoemd. Lipsky - een hoogleraar in de politieke wetenschappen - benoemt dat de uitvoerders van overheidsbeleid die veel direct contact hebben met burgers, ofwel de *Street Level Bureaucrats*, veel beslissings- en beoordelingsvrijheid hebben in de uitvoering van hun werk (Lipsky, 2010). Uit dit onderzoek blijkt, zoals ook bij de resultaten is aangegeven, dat de Top X-aanpak voor een deel afhankelijk is van deze *Street Level Bureaucrats* en hun discretionaire ruimte. Het vertrouwen dat er over het algemeen in elkaar en in het samenwerkingsproces bestaat, heeft een positief effect op de netwerksamenwerking en draagt bij aan het verklaren van diens effectiviteit.

In dit onderzoek zijn naast voorgaande variabelen ook overige resultaten naar voren gekomen die de netwerkeffectiviteit beïnvloeden. Deze resultaten zijn op te delen in succesfactoren en verbeterpunten. De extra informatie is in de interviews naar boven

gekomen en kan niet direct aan de hiervoor genoemde variabelen uit het theoretisch kader van dit onderzoek gekoppeld worden. Wel zijn het nuttige inzichten voor dit onderzoek. Voor zowel Utrecht Stad als Utrecht Oost geldt dat de integraliteit van de aanpak en de zwaarte die de Top X-aanpak geeft als succesfactoren worden gezien. Dat het hebben van verschillende soorten partijen en integraliteit in dit onderzoek als succesfactor naar voren komt, is interessant wanneer naar eerdere netwerktheorieën en onderzoeken in de Bestuurskunde wordt gekeken. Veelal wordt homogeniteit van actoren als succesfactor benoemt. Diversiteit in deelnemende actoren wordt vaak als iets beschouwd dat voor een netwerk complexiteit met zich meebrengt (Molin & Masella, 2016). Echter, "*a high degree of diversity could be better governed through Lead Organization or NAO model*" (Molin & Masella, 2016, p. 502). De netwerkvorm van de Top X-aanpak (NAO) kan met het succes van de integraliteit te maken hebben. Naast de twee hiervoor genoemde succesfactoren zijn in Utrecht Stad ook de volgende succesfactoren naar voren gekomen: de energie en snelheid waarmee gehandeld kan worden, de persoonlijke relaties en het maatwerk dat geleverd kan worden. In Utrecht Oost wordt de motivatie van de vertegenwoordigers als extra succesfactor ervaren. Naast de verbeterpunten bij de verklarende variabelen uit de theorie in dit onderzoek, zijn in Utrecht Stad de volgende verbeterpunten door meerdere respondenten genoemd: het nog meer gebruik maken van beeldbellen, het verbeteren van de sfeer, het vergroten van de stabiliteit in medewerkers en het nog meer leveren van maatwerk. In Utrecht Oost is naast de verbeterpunten die voortvloeien uit het theoretisch kader, het volgende verbeterpunt benoemt: het betrekken van aanvullende partijen.

De hiervoor benoemde zes variabelen bieden in combinatie met de overige resultaten een verklaring voor de mate waarin de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak in het ZVHRU effectief is. Dat het netwerk effectief is, kan zowel in Utrecht Stad als in Utrecht Oost worden verklaard door de gemiddelde tot hoge scores op alle variabelen behalve het financieel belang. Ondanks dat het er een laag financieel belang wordt ervaren door de respondenten, wordt een groot maatschappelijk belang gevoeld. Hierdoor zien de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties alsnog veel belang voor de Top X-aanpak.

Op basis van voorgaande conclusie kunnen drie aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de Top X-aanpak en het vergroten van de effectiviteit van de samenwerking. De aanbevelingen worden in willekeurige volgorde behandeld. Ten eerste wordt aangeraden vaker gebruik te maken van beeldbellen met personen die niet in de mogelijkheid zijn bij de casus-overleggen aanwezig te zijn. Hierdoor kan de frictie in het aanleveren van informatie door onder andere de uitvoerende personen (de *Street Level Bureaucrats*) worden opgevangen. Te denken valt aan bijvoorbeeld de wijkagenten en direct betrokken behandelaars die niet altijd de tijd hebben om aanwezig te zijn. Beeldbellen scheelt in tijd en maakt het verkrijgen van de relevante informatie van belangrijke partijen toch mogelijk.

De tweede aanbeveling is gericht op de financiering van de aanpak. Uit de interviews blijkt dat de Top X-aanpak in de basis over voldoende financiële middelen beschikt. Een wat groter budget zou de aanpak meer ruimte geven. Met meer financiële middelen kunnen bepaalde knelpunten in de samenwerking en de aanpak weggenomen worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het knelpunt rondom het leveren van maatwerk: met name de wachtlijsten en tekorten bij zorgaanbieders en woningen werken belemmerend. Dit, terwijl juist het leveren van maatwerk als belangrijk wordt ervaren voor de netwerkeffectiviteit. Een vergroot financieel budget kan dingen mogelijk maken die anders niet mogelijk zouden zijn. Zo kunnen bepaalde (zorg-)trajecten voor de complexe Top X-doelgroep ingekocht worden. Ook kan met meer financieel budget het aantal Top X-persoonen worden vergroot. Het leveren van maatwerk en het komen tot een betere aanpak voor (meer) Top X'ers kan de maatschappelijke kosten op de lange termijn verminderen.

Tot slot wordt aangeraden te blijven investeren in de onderlinge relaties en korte lijntjes tussen de vertegenwoordigers in de casus-overleggen. Uit het onderzoek blijkt dat dit de onderlinge informatiedeling en het vertrouwen vergroot. Het is de rol van het ZVHRU om dit te faciliteren. Persoonlijke relaties beïnvloeden de netwerkeffectiviteit positief. Er zijn verschillende manieren waarop de persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers kan worden vergroot. Op dit moment organiseert het ZVHRU onder andere een jaarlijkse barbecue en één of twee keer per jaar een themabijeenkomst (ZVHRU, z.j.a.). Daarnaast kan

worden gedacht aan het zorgen voor vaste vertegenwoordigers aan tafel, het bespreekbaar maken van ieders belangen, teambuilding en cursussen of workshops. De cursussen en workshops kunnen worden gekoppeld aan het bijschaven van kennis over bijvoorbeeld het uitdragen van de Top X-aanpak binnen ieders eigen organisatie en het leren van elkaars 'taal'.

6.2 DISCUSSIE

Naast dat er in dit hoofdstuk tot een conclusie is gekomen, wordt er ook gereflecteerd op het onderzoek. Hierbij wordt eerst ingegaan op de gebruikte theorie en daarna op het onderzoeksproces.

THEORIE

De theorie die in dit onderzoek is gebruikt, staat beschreven in het theoretisch kader. Aan de hand van verschillende theorieën en onderzoeken is tot een zestal verklarende factoren voor netwerkeffectiviteit gekomen. In de netwerkliteratuur zijn echter tientallen verklarende variabelen bekend. Bij het maken van een keuze in welke variabelen in dit onderzoek meegenomen worden, is gelet op de relevantie van de variabelen, voor specifiek deze twee *cases*. Hierdoor zijn variabelen gekozen die volgens de netwerktheorieën van toepassing zijn in de publieke sector, bij de *NAO*-netwerkvorm, in een gevorderde ontwikkelingsfase en specifiek voor sociale veiligheidsproblematiek. Op deze manier is getracht de meest belangrijke en relevante variabelen in dit onderzoek mee te nemen. De theorie uit het theoretisch kader heeft geholpen om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag. De zes verklarende variabelen hebben voor een belangrijke houvast en focus in de interviews gezorgd. Wel zijn er enkele succesfactoren en verbeterpunten uit de interviews naar voren gekomen, die niet direct uit het theoretisch kader te herleiden zijn. Het kan zijn dat deze extra informatie te specifiek was voor het algemene karakter van het theoretische kader van dit onderzoek. De extra bevindingen, die passen bij dit onderzoek naar sociale veiligheid, zijn veelal wat explicieter dan de verklarende factoren in het theoretisch kader van dit onderzoek. Tegelijkertijd zijn er wel extra bevindingen die achterafgezien op voorhand

meegenomen hadden kunnen worden. Dit is het geval bij de 'motivatie' van vertegenwoordigers. In de interviews is dit in sommige gevallen indirect benoemd bij de indicatoren *intentie* en *urgentiebesef*. Echter, gezien de relevantie van een variabele *motivatie*, die met name blijkt uit de extra bevindingen van *case* Utrecht Oost, had de motivatie beter op voorhand in het theoretisch kader al meegenomen kunnen worden.

Het omzetten van de gebruikte theorie en variabelen naar concrete meetbare begrippen, zoals dit in de operationalisatie is gedaan, is goed verlopen. Tegelijkertijd blijkt uit de resultaten van dit onderzoek dat bepaalde variabelen en indicatoren in de praktijk meer overlap hebben dan in eerste instantie werd verwacht. Zo is het bij zowel *case* Utrecht Stad als bij *case* Utrecht Oost het geval dat het hebben van informatie en het (willen) delen van informatie hand in hand met elkaar gaan. Hierdoor zijn deze twee indicatoren - zoals benoemd in het vorige hoofdstuk - in de analyse als één indicator behandeld. Daarnaast werd het bij het uitvoeren van de interviews duidelijk dat het soms lastig was de afhankelijke variabele *effectiviteit* en de verklarende indicator *doel haalbaarheid* van elkaar te onderscheiden. Tijdens de codering van de transcripten is dit uiteindelijk gelukt. Tot slot blijkt dat bij de variabelen *middelen* het kapitaal en de niet-financiële middelen wat minder gescheiden zijn dan het theoretisch kader doet vermoeden. Het al dan niet hebben van financiële middelen heeft, zo blijkt uit de interviews, namelijk invloed op de tijd en capaciteit van de respondenten en deelnemende organisaties. Door hier in de analyse rekening mee te houden en dit waar nodig te benoemen, is dit echter geen probleem geweest voor dit onderzoek.

Dit onderzoek heeft enkele resultaten opgeleverd die, zoals ook in de conclusie naar voren is gekomen, niet altijd volledig in lijn liggen met hetgeen in het theoretisch kader is verondersteld. Dit speelt met name een rol bij de variabelen *belang* en *geschiedenis*. Bij het belang van de respondenten bleek van een laag financieel belang sprake te zijn. In lijn met het theoretisch kader zou dan gesteld kunnen worden dat dit de samenwerking en diens effectiviteit negatief beïnvloedt. Echter, uit de interviews blijkt dat het financiële belang niet zo een grote rol speelt voor de vertegenwoordigers. Het maatschappelijke belang daarentegen blijkt belangrijker. Een financieel belang lijkt niet veel invloed te hebben op de effectiviteit en daarmee geen verklarende dimensie te zijn. In de gebruikte theorie van dit

onderzoek komt daarnaast naar voren dat een geschiedenis van samenwerken zowel positieve als negatieve invloed kan hebben op de netwerkeffectiviteit. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat eerdere samenwerking de huidige samenwerking ofwel niet ofwel positief beïnvloedt.

Wanneer gereflecteerd wordt op de gebruikte theorie, blijkt dat het inderdaad belangrijk is om de voordelen van netwerksamenwerkingen niet als vanzelfsprekend te nemen. Het belang zoals Provan en Kenis (2009) dit hebben aangekaart om de netwerkeffectiviteit als afhankelijke variabele op te nemen in een onderzoek, wordt in dit onderzoek erkent. De gebruikte netwerktheorieën hebben ervoor gezorgd dat de effectiviteit van de Top X-aanpak in het ZVHRU kan worden verklaard.

PROCES

In het methodologisch kader is ingegaan op de methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen. Er zijn een aantal aspecten in het onderzoeksproces die als belemmerend hebben gewerkt voor dit onderzoek. Ten eerste is dit onderzoek uitgevoerd in de COVID-19 periode. Hieraan zijn enkele consequenties verbonden. Zo hebben de interviews - zoals in de methode benoemd - via de telefoon of via beeldbellen plaatsgevonden in plaats van in levende lijven. Hierdoor zijn de gezichtsuitdrukkingen of lichaamshouding van de respondent niet gezien, wat het interpreteren van bepaalde antwoorden in de interviews kan vermoeilijken. Echter, doordat gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews was de onderzoeker bij onduidelijkheden in staat door te vragen.

Het uitvoeren van interviews heeft in dit onderzoek veel meerwaarde gehad. De verklaringen voor netwerkeffectiviteit zijn voornamelijk aan de hand van deze interviews achterhaald. Tegelijkertijd was voor dit onderzoek, wat zich met name richt op de casus-overleggen, observaties als methode mogelijk geweest. Observaties zouden dan uitgevoerd zijn ter aanvulling van de voornaamste methode: de interviews. Aan het begin van de scriptieperiode is hierbij stilgestaan. Uiteindelijk is er voor gekozen niet aanwezig te zijn bij de casus-overleggen. Dit is voor de onderzoeker voornamelijk bepaald door de COVID-19 maatregelen. Hierdoor hebben er op het moment van de data-verzameling geen fysieke

casus-overleggen plaatsgevonden in de Zorg- en Veiligheidshuizen. Dit maakte het onmogelijk om gedurende de scriptieperiode bij de casus-overleggen te observeren. De resultaten zijn daarom met name op de interviews met de respondenten gebaseerd. Bij vijf van de zes variabelen worden de observaties niet gemist, omdat juist de zienswijze en de gevoelens van de respondenten van belang waren. Voor de variabele 'communicatie' was een observatie echter wel interessant geweest, omdat op die manier niet alleen naar de communicatie zou worden gevraagd, maar deze ook gehoord en gezien zou worden door de onderzoeker.

Uit de eerste interviews bleek de vraag over de variabele *geschiedenis* niet altijd even duidelijk. In de daaropvolgende interviews is deze vraag daarom vaak ingeleid met een algemene vraag over de werkervaring van de respondent. De geschiedenis van samenwerken kwam daardoor ofwel al pratende ofwel wanneer erop door werd gevraagd alsnog naar voren.

Gezien de onderzoeksresultaten was het achterafgezien jammer dat, in verband met de tijd en grootte van dit onderzoek, met bepaalde partijen niet is gesproken. Een voorbeeld hiervan is de reclassering van het Leger des Heils. Immers, gebleken is dat zij als deelnemende organisatie zichzelf niet altijd vertegenwoordigen in de casus-overleggen. De zienswijze van het Leger Des Heils was daarom interessant geweest voor dit onderzoek, om te achterhalen waarom dit het geval is.

Naast de interviews is voor het vaststellen van de netwerkeffectiviteit ook een documentenanalyse uitgevoerd. Het is jammer dat er geen openbare data is over de cijfers van specifiek de beide *cases*. Ook zou er idealiter een nog grotere analyse over de netwerkeffectiviteit zijn gemaakt, om het verband tussen de vermindering van het aantal *HIC's* en de Top X-aanpak definitief vast te stellen. Het is echter de vraag of dit met de beschikbare cijfers echt mogelijk is.

Reflecterend op het proces, kan gesteld worden dat de gebruikte methoden als passend zijn ervaren voor dit onderzoek. De benodigde informatie is aan de hand van de beantwoording van de deelvragen op tafel gekomen. De resultaten zijn geanalyseerd en hebben op een natuurlijke wijze geleid tot een beantwoording van de hoofdvraag.

L I T E R A T U U R

Baarda, B. (2018). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Noordhoff Uitgevers BV.

Baker, W. E., & Faulkner, R. R. (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry. *American Sociological Review*, 58(6), 837 – 60.

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.

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: explanatory approaches in small-n research*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom onderwijs.

Boeije, H., & Bleijenbergh I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom uitgevers.

Bouman, S., & Geuzinge, M. (2016). De vruchtbare frictie tussen zorg en veiligheid. *Skipr*, 9(10), 42 – 43.

Boven, J. J. A., van, & Gunst, P. J. (2013). *Grondslag samenwerken Zorg en Veiligheid: naar een handelingskader gegevensdeling*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Bovens, M. A. P., Hart, P., 't, & Twist, M. J. W., van. (2007). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Nederland B.V.

Bureau RVS. (2019). Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland; 2019-2020. Geraadpleegd 14 mei 2020, op <https://veiligheidscoalitie.nl/over/rvs-midden-nederland/>.

Burt, R. S. (2005). *Brokerage and Closure: an Introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Geregistreerde diefstallen; diefstallen en verdachten, regio*. Geraadpleegd 12 april 2020, op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83651NED/table?fromstatweb>.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.j.a). *High Impact Crimes*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op <https://hetccv.nl/onderwerpen/high-impact-crimes/>.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.j.b). *Opstellen integraal veiligheidsplan*. Geraadpleegd 13 februari 2020, op <https://hetccv.nl/onderwerpen/integraal-veiligheidsbeleid/opstellen-integraal-veiligheidsplan/>.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.j.c). *Veiligheid en zorg*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheid-en-zorg/>.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.j.d). *Veiligheidsbeleving: korte samenvatting VER-onderzoek*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsbeleving/korte_samenvatting_veronderzoek.pdf.

Commissie Mens en Samenleving. (2020). *Commissie Mens en Samenleving: 16-01-2020*. Utrecht.

Commissie van Toezicht. (z.j.). *ISD-maatregel*. Geraadpleegd 13 april 2020, op <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/ISD/isd-maatregel/>.

Cross, R., Parker, A., & Borgatti S. (2002). *A Bird's-eye View: Using Social Network Analysis to Improve Knowledge Creation and Sharing*. New York: IBM Corporation.

Delden, P. J. van. (2009a). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon.

Delden, P. J., van. (2009b). *Sterke netwerken: ketensamenwerking in de publieke sector*. Gennep B.V.

Dijkstra, J., & Jacobs, M. (2016). Keten- en netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein. *Boom Bestuurskunde*, 70(2), 58 – 70.

Groenewegen, R. R. (2009). *Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van inspraakavonden binnen de gemeente Hengelo*. Hengelo: Universiteit Twente.

- Hertog, F. den, & Sluijs, E. van. (1995). *Onderzoek in organisaties: een methodologische reisgids*. Assen: Van Gorcum & Camp B.V.
- Hofstra, P. (2009). *In hoeverre maakt het veiligheidshuis zijn belofte waar?* Instituut Fysieke Veiligheid.
- IJzendoorn, M. H., & Miedema, S. (1986). De kwaliteit van kwalitatief onderzoek. *Pedagogische Studiën*, (63), 498 – 505.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, (87)3, 440 – 456.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010) Trust in governance networks: its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42(2): 193–221.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Koppenjan, J., & Dicke, W. (2019). De blik naar buiten: bestuurlijke verbouwingen in het buitenland. *Bestuurskunde*, 28(1), pp 3 – 15.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70.
- Lapan, S. D., Quartaroli, M. T., & Riemer, F. J. (2012). *Qualitative Research: an introduction to methods and designs*. San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Expanded edition*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lucassen, P. L. B. J., & Hartman, T.C., olde. (2007). *Kwalitatief onderzoek: praktische methoden voor de medische wetenschap*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Mannak, R. (2010). *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Onderzoekssamenvatting*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

- Mattessich, P. W., & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: What Makes It Work. A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration*. Minneapolis: Amherst H. Wilder Foundation.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013a). *Factsheet landelijk kader Veiligheidshuizen: vóór en dóór partners*. Geraadpleegd 16 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/Factsheet-landelijk-kader-VHH.pdf>.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013b). *Landelijk kader Veiligheidshuizen: vóór en dóór partners*. Geraadpleegd 16 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf>.
- Molin, M. D., & Masella, C. (2015). From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance. *Public Organization Review: A Global Journal*, 16(4), 493 – 508.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57, 45 – 52.
- Osborne, S. P. (2006). Editorial: The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377 – 387.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 5 – 22.
- 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 interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1 – 33.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414 – 423.
- Rekenkamer Utrecht. (2020). *Regie op veiligheid en handhaving: een onderzoek naar de regie op veiligheid en handhaving in de openbare ruimte in de gemeente Utrecht*. Utrecht: Rekenkamer Utrecht.

- Rijksoverheid. (2018). *Regionale top X-aanpak voor personen met verward gedrag*. Geraadpleegd 22 januari 2020, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/07/regionale-top-x--aanpak-voor-personen-met-verward-gedrag>.
- Rovers, B., Hoogeveen, C., & Eijgenraam, S. (2016). *Landelijk kader voor de veiligheidshuizen: invoering, ontwikkelingen en knelpunten*. 's-Hertogenbosch: BTVO.
- Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, pp. 20-30.
- Uzzi, B. (1997). Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 35 – 67.
- Vennix, J. A. M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Custom Publishing.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020.) *Zorg en veiligheid*. Geraadpleegd 16 januari 2020, op <https://vng.nl/rubrieken/zorg-en-veiligheid>.
- Verlet, D., & Devos, C. (2010). *Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal*. Vlaamse Overheid: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (2018). *3 jaar Top X 2015-2016-2017: Werkwijze en resultaten*. Geraadpleegd 15 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/utrecht/VHRU-drie-jaar-top-x.pdf>.
- Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (2019a). *Stand van zaken ZVHRU 2019*. Intern document.
- Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (2019b). *Vier-jaren verslag Top X-aanpak Veiligheidshuis Regio Utrecht*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-regio-utrecht/jaarverslag#.XnNp1s5KjIU>.

Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (z.j.a). *Vier jaar Top X: aanpak HIC 2015-2016-2017-2018. Werkwijze, resultaten & ambities*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/utrecht/vier-jaren-verslag-VHRU.pdf>

Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (z.j.b). *Wat doen wij? Top X aanpak*. Geraadpleegd 23 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-regio-utrecht/wat-wij-doen#topx>.

Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht. (z.j.c). *Wie zijn wij? Doel*. Geraadpleegd 24 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-regio-utrecht/wie-wij-zijn#doel>.

Zorg- en Veiligheidshuizen. (z.j.) *Achtergrond*. Geraadpleegd 22 januari 2020, op <https://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.XkqN2HdFxm>.

Zwieten, M., van., & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en Wetenschap*, 47, 38 – 43.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: LIJST MET AFKORTINGEN

AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Bureau RVS	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CTER	(Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GHZ	Gehandicaptenzorg
HIC's	High Impact Crimes
ISD-maatregel	Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders
ITB+	Toezicht & Begeleiding jeugdreclassering
MDFT	Multi Dimensionele Familie Therapie
NAO	Network Administrative Organisation
NIFT	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM	Openbaar Ministerie
PGA	Persoons Gerichte Aanpak
PO	Persoonlijkheds- Onderzoek
PV	Proces Verbaal
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming

SAVE	Samenwerken aan Veiligheid (organisatie)
Stichting JoU	Stichting Jongerenwerk Utrecht
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VH	Veiligheidshuis
VPT	Veilige Publieke Taak
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis
ZVHRU	Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht

BIJLAGE 2: INTERVIEWGUIDES

INTERVIEWGUIDE 1: DEELNEMENDE ORGANISATIES

Introductie

Allereerst bedankt voor uw tijd en dat u mee wilt doen aan dit interview. Ik ben Simone Broeder, masterstudent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Op dit moment loop ik stage bij de Rekenkamer in Utrecht en voer ik mijn masterscriptie uit. Vindt u het goed als ik dit interview opneem? Zodat ik dit later nog kan terugluisteren. Ik kan ten alle tijden de opname stoppen als u dat wenst en alles wat dan besproken wordt, zal niet meegenomen worden in het onderzoek. De opname wordt vervolgens weer gestart wanneer u dit aangeeft. In mijn scriptie verwijst ik naar dit interview in algemene termen, dus door uw functie, organisatie en uw regio te benoemen (niet uw naam).

In mijn onderzoek kijk ik naar de effectiviteit van samenwerkingen en wat dit verklaart. Hiervoor ben ik geïnteresseerd in de casus-overleggen van de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Waarbij ik kijk naar de vaste kern die bij de overleggen aanwezig is: het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor dit interview heb ik een aantal vragen voorbereid en ben ik benieuwd naar hoe u tegen de Top X-samenwerking aankijkt.

Voordat we daar verder op ingaan, wil ik eerst graag weten:

- 1) Wat ziet u als het doel van de samenwerking rondom de Top X-aanpak in het ZVHRU? (Consensus)

Interviewvragen

Dan gaan we nu verder in op de Top X-samenwerking hier in het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht, voor regio Utrecht Stad/Oost. Ik ben benieuwd wat er bij de Top X-samenwerking goed gaat en wat niet.

Het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht heeft voor de Top X-aanpak zelf ook een soort *doel* geformuleerd. Hierbij gaat het om: 'een gerichte bijdrage leveren aan de vermindering van

het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (*High Impact Crimes*) in de regio Utrecht door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan'.

- 2) In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel een duidelijk doel voor de samenwerking? (Duidelijkheid)
- 3) In hoeverre vindt u het door het ZVHRU gestelde Top X-doel haalbaar? (Haalbaarheid)

In het onderzoek beschouw ik de samenwerking als *effectief*, wanneer de samenwerking het gemeenschappelijke doel behaalt.

- 4) Vindt u de Top X-samenwerking effectief als gekeken wordt naar de doelbereiking? (Netwerkeffectiviteit)
→ Waarom wel/niet? (Netwerkeffectiviteit)

Dan gaan we nu in op het *belang* van de samenwerking.

- 5) Voelt u zich verantwoordelijk voor een goede Top X-samenwerking? (Eigenaarschap)
- 6) Voelt u zich verantwoordelijk voor het behalen van het Top X-doel? (Eigenaarschap)
- 7) Hoe noodzakelijk vindt u de Top X-samenwerking om het aantal *High Impact Crimes* te verminderen? (Urgentiebesef)
- 8) Levert het financieel voordeel op voor uw organisatie om deel te nemen aan de Top X-samenwerking? (Financiële voordelen)

Dan gaan we nu verder in op wat praktische zaken rondom de Top X-samenwerking (*middelen*).

- 9) Vindt u dat het netwerk rondom de Top X-aanpak voldoende financiële middelen heeft om te functioneren? (Financiële middelen)
- 10) Vindt u de huisvesting van de Top X-samenwerking goed geregeld voor de casus-overleggen? (Huisvesting)

- 11) Wordt er voldoende personeel ingezet voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost?
(Hoeveelheid personeel)
- 12) Heeft het personeel voldoende tijd voor de Top X-aanpak in Utrecht Stad/Oost?
(Hoeveelheid tijd)
- 13) Heeft het personeel van de Top X-samenwerking in Utrecht Stad/Oost genoeg kennis en vaardigheden voor een goede Top X-aanpak? (Deskundigheid)
- 14) Heeft u als professional binnen de Top X-samenwerking voldoende ruimte om te handelen zoals u denkt dat goed is voor de Top X-aanpak? (Autoriteit)

Dan wordt nu dieper ingegaan op de onderlinge samenwerking met u en de andere professionals die aanwezig zijn bij de casus-overleggen (*geschiedenis*).

- 15) Heeft u al eerder samengewerkt met partijen die in de casus-overleggen van de Top X-aanpak aanwezig zijn? (Interne samenwerking)

→ Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed? (Interne samenwerking)

De volgende vraag gaat over externe samenwerking. Externe samenwerking is samenwerking met externe partijen, die in principe niet in de casus-overleggen aanwezig zijn, maar wel relevant zijn voor de Top X-aanpak.

- 16) Heeft u al eerder samengewerkt met externe partijen van de Top X-aanpak? (Externe samenwerking)

→ Hoe heeft dit de huidige samenwerking beïnvloed? (Externe samenwerking)

Dan heb ik nog een aantal vragen over de *communicatie* in het netwerk;

- 17) Hoe verloopt de communicatie binnen het netwerk?

→ Hoe bevalt u dit?

- 18) Krijgt u alle benodigde informatie van de andere organisaties in het netwerk die u nodig heeft voor een goede Top X-aanpak? (Informatie hebben)

19) Heeft u het gevoel dat iedere organisatie doorgaans genoeg informatie over een casus (Top X-persoon) heeft om hiermee aan de slag te gaan? (Informatie hebben)

→ Waarom wel/niet? (Informatie hebben)

20) Wordt u op de hoogte gehouden van ontwikkelingen van een casus? (Informatie delen)

21) Houdt u anderen op de hoogte van uw informatie over de casus? (Informatie delen)

→ Waarom wel/niet? En op welke manier? (Informatie delen)

22) Hoe vaak wordt er binnen de Top X-samenwerking over de Top X-casussen gecommuniceerd? (Hoeveelheid communicatie)

→ Hoe bevalt u dat? (Hoeveelheid communicatie)

Er volgen nu wat vragen over de organisaties die standaard deelnemen aan de casus-overleggen: het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (*Vertrouwen*)

23) In hoeverre bent u bij de Top X-aanpak afhankelijk van de andere organisaties? (Interdependentie)

24) Met welke intentie wordt binnen het netwerk samengewerkt? (Intentie)

25) In hoeverre handelen de organisaties in het belang van de netwerksamenwerking? (Belang)

26) En in het belang van uw organisatie? (Belang)

27) Heeft u wel eens gemerkt dat er uit eigenbelang (organisatiebelang) wordt gehandeld? (Belang)

28) In welke mate wordt door de organisaties aan de afspraken gehouden die in de casus-overleggen worden gemaakt? (Aan gemaakte afspraken houden)

29) Doen de deelnemende organisaties wat zij voor de Top X-aanpak moeten doen? (Aan gemaakte afspraken houden)

Afsluiting

- Is er iets wat u graag anders zou willen zien in het netwerk?
- Zijn er nog dingen die niet aan de orde gekomen zijn, maar die u graag nog aan dit interview wilt toevoegen?
- Wilt u mijn scriptie ontvangen wanneer deze klaar is?
- Mag ik u voor eventuele aanvullende vragen nog mailen?

Nogmaals bedankt voor uw tijd.

Introductie

Allereerst bedankt voor uw tijd en dat u mee wilt doen aan dit interview. Ik ben Simone Broeder, masterstudent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Op dit moment loop ik stage bij de Rekenkamer in Utrecht en voer ik mijn masterscriptie uit. Vindt u het goed als ik dit interview opneem? Zodat ik dit later nog kan terugluisteren. Ik kan ten alle tijden de opname stoppen als u dat wenst en alles wat dan besproken wordt, zal niet meegenomen worden in het onderzoek. De opname wordt vervolgens weer gestart wanneer u dit aangeeft. In mijn scriptie verwijs ik naar dit interview in algemene termen, dus door uw functie, organisatie en uw regio te benoemen (niet uw naam).

In mijn onderzoek kijk ik naar de effectiviteit van samenwerkingen en wat dit verklaart. Hiervoor ben ik geïnteresseerd in de casus-overleggen van de Top X-aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Waarbij ik kijk naar de vaste kern die bij de overleggen aanwezig is, dus het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor dit interview heb ik een aantal vragen voorbereid en ben ik benieuwd naar hoe u tegen de Top X-samenwerking aankijkt

Voordat we daar verder op ingaan, wil ik eerst graag weten:

- 1) Wat ziet u als het doel van de samenwerking rondom de Top X-aanpak in het ZVHRU? (Consensus)

Interviewvragen

Dan gaan we nu verder in op de Top X-samenwerking hier in het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht heeft voor de Top X-aanpak zelf ook een soort doel geformuleerd. Hierbij gaat het om: 'een gerichte bijdrage leveren aan de vermindering van het aantal delicten met grote impact op slachtoffers (*High Impact Crimes*) in de regio Utrecht door een persoonsgerichte aanpak van de daders ervan'. In het onderzoek beschouw ik de samenwerking als effectief, wanneer de samenwerking het gemeenschappelijke doel behaald.

- 2) Vindt u de Top X-samenwerking *effectief* als gekeken wordt naar de doelbereiking? (Netwerkeffectiviteit)

→ Waarom wel/niet? (Netwerkeffectiviteit)

Dan gaan we nu in op het *belang* van de samenwerking.

- 3) Hoe noodzakelijk vindt u de Top X-samenwerking om het aantal *High Impact Crimes* te verminderen? (Urgentiebesef)

Dan gaan we nu verder in op wat praktische zaken rondom de Top X-samenwerking (*middelen*).

- 4) Vindt u dat de Top X-aanpak in het ZVHRU voldoende financiële middelen heeft om te functioneren? (Financiële middelen)
- 5) Vindt u de huisvesting van de Top X-samenwerking goed geregeld voor de casus-overleggen? (Huisvesting)
- 6) Heeft het de Top X-samenwerking voldoende personeel voor een goede top X-aanpak? (Hoeveelheid personeel)
- 7) Heeft het personeel voldoende tijd voor de Top X-aanpak? (Hoeveelheid tijd)

Er volgen nu wat vragen over de organisaties die standaard deelnemen aan de casus-overleggen: het ZVHRU, de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de reclassering, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (*vertrouwen*).

- 8) In hoeverre zijn de organisaties bij de Top X-aanpak afhankelijk van elkaar voor een goede Top X-samenwerking? (Interdependentie)

Afsluiting

- Is er iets wat u graag anders zou willen zien in het netwerk?
- Wat zijn volgens u de succesfactoren van de netwerksamenwerking rondom de Top X-aanpak?
- Welke knelpunten ervaart u?

- Welke organisaties zijn er sowieso altijd aanwezig bij de casus-overleggen in zowel Utrecht Stad en Utrecht Oost?
 - Wie kan ik voor welke organisatie spreken?
- Zijn er nog dingen die niet aan de orde gekomen zijn, maar die u graag nog aan dit interview wilt toevoegen?
- Wilt u mijn scriptie ontvangen wanneer deze klaar is?
- Mag ik u voor eventuele aanvullende vragen nog mailen?

Nogmaals bedankt voor uw tijd.

