

2012

Minder recidive van ex-gedetineerden Een stip aan de horizon?

Een onderzoek naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiaire Inrichting Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden



Carolien Hagemeyer
Universiteit Utrecht
Februari 2012

Minder recidive van ex-gedetineerden. Een stip aan de horizon?

Een onderzoek naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiaire Inrichting Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden

Master Publiek Management

Carolien Hagemeyer

3003256

Universiteit Utrecht

Utrechtse school voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

7 februari 2012

Onder begeleiding van:

Dr. Karin Geuijen

Dr. Martijn van der Meulen

Universiteit Utrecht



Universiteit Utrecht

André Aarntzen

Henk Vermeulen

Penitentiaire Inrichting Nieuwegein



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Minder recidive van ex-gedetineerden. Een stip aan de horizon?', waarin ik onderzoek heb gedaan naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiaire Inrichting (PI) Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden. Dit onderzoek heb ik gedaan in het kader van de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO).

Ik heb bewust de keuze gemaakt om mijn afstudeeronderzoek te doen over een organisatievraagstuk in het veiligheidsdomein, waar mijn interesse mijn hele studietijd al ligt. Ik kwam op het idee om de PI Nieuwegein aan te schrijven voor een onderzoeksstage door mijn vrijwilligerswerk bij de daklozenopvang Sleep Inn te Utrecht. Ik sprak hier met verschillende ex-gedetineerden, die direct na de detentie in de daklozenopvang terecht kwamen. Ik dacht toen bij mezelf: hoe kan het dat deze mensen geen andere optie hebben dan de daklozenopvang? Ik heb daarna de mooie kans gekregen om te gaan onderzoeken bij de PI Nieuwegein hoe zij met haar partners samen de nazorg organiseert voor (ex-)gedetineerden. Ik vond het heel bijzonder om een tijdje mee te kunnen lopen in deze 'wereld in een wereld'. Toen ik eenmaal begonnen was met het onderzoek, ontdekte ik dat het onderzoek een grote uitdaging zou worden. Ik kwam er bijvoorbeeld achter dat ik niet één netwerksamenwerking zou gaan onderzoeken, maar twee. In de slotfase begon ik bovendien aan een tweede master, Criminologie, waardoor de scriptie uiteindelijk langer heeft geduurd dan gepland. Het uitvoeren en schrijven van dit onderzoek was een pittige opgave, maar het was ook zeker leuk en leerzaam. Ik heb veel geleerd over het doen van onderzoek, maar ook over mezelf. Ik kan nu met een voldaan gevoel zeggen: hij is klaar!

Om te beginnen wil ik graag een aantal collega's bij de PI Nieuwegein bedanken. Hiervoor gaat mijn dank in het bijzonder uit naar mijn collega's bij de afdeling MMD. Gerda, Sabine, Miranda, Hanneke, Marion en Linda, bedankt voor de gezelligheid en de hulp bij het opzetten en schrijven van mijn onderzoek. Daarnaast spreek ik mijn dank uit naar Henk Vermeulen, voor het wegwijs maken in de PI Nieuwegein en de deuren die je voor me hebt geopend. De directeur van de PI, André Aarntzen, wil ik graag bedanken voor de kans die u me heeft gegeven om dit onderzoek te kunnen doen en voor de inhoudelijke gesprekken en feedback. Daarnaast wil ik ook de respondenten van de verschillende organisaties die zijn betrokken bij de nazorg van (ex-)gedetineerden van harte bedanken voor hun openheid en het kijkje in de keuken dat zij mij hebben gegeven. Essentieel voor de voortgang en inhoud van mijn onderzoek was de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht, met Karin Geuijen als begeleider en Martijn van der Meulen als tweede lezer. Karin, bedankt voor je betrokkenheid en feedback. Martijn, jou wil ik bedanken voor je aanwijzingen om een duidelijke richting voor mijn onderzoek te vinden. Mijn tutorgroep, Lonneke, Oddy, Rianne en Joep, wil ik graag bedanken voor het gezamenlijke brainstormen en de gezelligheid.

Tot slot wil ik graag een speciaal dankwoord richten aan mijn lieve vrienden en familie. Mijn vrienden, en toevallige toehoorders in de trein, hebben vaak gelachen dat ik 'naar de gevangenis' ging. Maar naast samen lachen hebben jullie me ook de nodige steun geboden. Mijn USBO-vrienden wil ik graag in het bijzonder bedanken voor het meeleven en meedenken tijdens het ook voor jullie zo herkenbare scriptieproces. Mijn dank gaat ook uit naar mijn ouders en broer, Rob, Titia en Koen: bedankt voor jullie steun en vertrouwen in mij en voor de tijd die jullie hebben uitgetrokken voor de eindredactie. Tot slot wil ik mijn vriend Richard bedanken: bedankt voor je aanmoediging en je oneindige relativiseringsvermogen.

Managementsamenvatting

Inleiding

De hoge recidive (herhalingscriminaliteit) van ex-gedetineerden is een groot probleem in de maatschappij. In dit onderzoek staat de netwerksamenwerking centraal met betrekking tot de gedetineerden die verblijven in de Penitentiaire Inrichting (PI) Nieuwegein. In de PI Nieuwegein houden twee afdelingen zich bezig met de re-integratie van gedetineerden in de samenleving: de afdeling met medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) en de afdeling Terugdringen Recidive (TR). Een goede re-integratie hoeft echter niet te betekenen dat een ex-gedeteneerde niet recidiveert. Een aanname die in dit onderzoek wordt gedaan is dat een effectieve netwerksamenwerking kan bijdragen aan het verminderen van de recidive van ex-gedetineerden. Onder een effectieve netwerksamenwerking wordt verstaan dat er resultaten (minder recidive) worden bereikt, die niet bereikt kunnen worden door de verschillende organisaties afzonderlijk. In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal: **Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex)-gedetineerden worden beoordeeld?**

Manier van onderzoek

In dit onderzoek is de centrale hoofdvraag onderzocht door middel van twintig interviews met medewerkers die in de onderzochte samenwerking werkzaam zijn of er nauw bij betrokken zijn, bijvoorbeeld bij de PI Nieuwegein, de gemeenten en de reclassering. Daarnaast zijn rapportages geanalyseerd voor het beoordelen van het aantal geleverde diensten van de afdelingen MMD en TR. Een aanvullende methode was de observatie van verschillende bijeenkomsten met partners. De bevindingen van de casus PI Nieuwegein zijn daarnaast vergeleken met een vergelijkbare netwerksamenwerking met betrekking tot nazorg in Limburg Zuid, die als *best practice* wordt gezien in het gevangeniswezen. De onderzoeksperiode van dit onderzoek is april en mei 2011.

Uit de literatuur over netwerksamenwerking is gebleken dat er een onderscheid is in de beoordeling van de output en het proces van een netwerksamenwerking. De output bestaat uit de diensten die de netwerksamenwerking levert aan (ex)-gedetineerden. Het proces van de netwerksamenwerking is volgens de literatuur echter ook heel belangrijk voor het bepalen hoe goed een netwerksamenwerking functioneert. Het proces van de netwerksamenwerking gaat er bijvoorbeeld om hoe betrokken de verschillende partners zijn bij de netwerksamenwerking. De structuur van de netwerksamenwerking kan bijvoorbeeld het aantal partners in de netwerksamenwerking betreffen. Er is in dit onderzoek ook gekeken naar het management van de netwerksamenwerking. Het gaat hierbij niet om een beoordeling van de functionarissen in een managementfunctie, maar om hoe de netwerksamenwerking wordt aangestuurd. In een netwerksamenwerking kan er bijvoorbeeld één organisatie zijn die verantwoordelijk is voor het leggen van verbindingen in een netwerksamenwerking en de afstemming tussen de verschillende organisaties. In de netwerksamenwerking die in dit onderzoek centraal staat zijn de organisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor deze aansturing. Voor dit onderzoek is op basis van literatuur een beoordelingskader ontwikkeld met verschillende criteria, waarmee de effectiviteit van de netwerksamenwerking beoordeeld kan worden. Deze criteria zijn samengevoegd in de clusters output, structuur, proces en management van de netwerksamenwerking.

Resultaten

De resultaten staan samengevat in het beoordelingskader voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners voor nazorg op pagina 131 en 132. De netwerksamenwerking van de MMD en haar partners en de afdeling TR en haar partners zijn afzonderlijk weergegeven. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de informatie over de afdeling

TR niet meer actueel is, omdat er door omstandigheden weinig TR-medewerkers beschikbaar zijn voor de werkzaamheden. In het vervolg van deze paragraaf zullen de criteria worden toegelicht, die op basis van het onderzoek het meest relevant bleken te zijn voor het beoordelen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de casus.

Output van netwerksamenwerking

Uit de beoordeling van het de **geleverde diensten** is gebleken dat de meeste respondenten uit zowel de MMD-samenwerking als de TR-samenwerking vinden dat de netwerksamenwerking redelijk veel diensten levert. In de analyse van de MMD-samenwerking valt op dat de belangrijkste partners voor de afdeling MMD, de gemeenten, geen systeem hebben voor het meten van prestaties met betrekking tot nazorg. Het was niet mogelijk om te beoordelen of er veel of weinig diensten worden geleverd alleen op basis van de nazorgmonitor en de rapportages van het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR), omdat de cijfers voor de PI Nieuwegein niet bekend zijn of er geen norm bestaat voor welk aantal diensten effectief is. De respondenten vinden dat de manier waarop wordt gemeten hoeveel diensten zij leveren weinig zegt over de effectiviteit van de netwerksamenwerking, omdat er veel diensten niet worden gemeten met dit systeem. Het aantal geleverde diensten wordt voor de afdeling TR en haar partners gemeten voor de gehele netwerksamenwerking, dus zowel voor de afdeling TR als de reclassering. De respondenten vinden dat er redelijk veel diensten worden geleverd en niet veel, omdat het door vrijblijvende afspraken, beperkte financiële middelen en hoge werkdruk niet lukt om aan de (ex-)gedetineerden alle diensten te leveren die zij nodig hebben.

Structuur en proces van netwerksamenwerking

Uit de resultaten blijkt dat de afdeling MMD een hoog **aantal partners** heeft, waardoor het niet mogelijk is om al deze partners goed te kennen. Desondanks is het **vertrouwen** hoog in deze netwerksamenwerking tussen de partners die het elkaar het vaakst nodig hebben. In tegenstelling tot de afdeling MMD heeft de afdeling TR weinig partners. Dit maakt het mogelijk om de partners goed te kennen en vaak te zien, waardoor het **vertrouwen** en de **frequentie van contact** hoog zijn.

De **afspraken** die er zijn in de netwerksamenwerking worden in de MMD-samenwerking redelijk positief beoordeeld en in de TR-samenwerking positief. In de MMD-samenwerking vinden de meeste respondenten dat de huidige afspraken te vrijblijvend zijn. Er is behoefte bij de afdeling MMD dat er afspraken komen over bepaalde diensten die gemeenten moeten leveren aan (ex-)gedetineerden.

Uit de resultaten blijkt dat de **interne structuur en samenwerking** tussen de afdeling MMD en TR in de PI Nieuwegein negatief wordt beoordeeld. Uit de bevindingen blijkt dat, gezien het gemeenschappelijke doel van de afdelingen, meer overlap in samenwerkingspartners en meer samenwerking wenselijk is. In de toekomst zal door het project ORKA één casemanager de taken van beide afdelingen op zich nemen, zodat een gedetineerde één contactpersoon heeft die zijn nazorg regelt.

Een hoge **betrokkenheid** van de partners bij de netwerksamenwerking vinden de respondenten heel belangrijk voor een goede netwerksamenwerking. De hoge betrokkenheid van de partners van de afdeling TR komt doordat de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties dezelfde diensten moeten leveren. De betrokkenheid in de MMD-samenwerking is lager door verschillende redenen. Ten eerste heeft de afdeling MMD te maken met kleine gemeenten en gemeenten uit een andere regio dan Utrecht. Deze gemeenten hebben minder baat bij de netwerksamenwerking met de PI Nieuwegein, omdat het om weinig gedetineerden gaat die uit hun gemeente afkomstig zijn. Ten tweede blijkt dat nazorg bij veel gemeenten niet de hoogste prioriteit heeft, omdat de gemeenten hun beperkte financiële middelen over het algemeen liever aan andere doelen besteden. De doelgroep waarin geïnvesteerd wordt hangt vaak af van de politieke kleur van de gemeente. Dit

heeft invloed op wat voor mogelijkheden er zijn voor beschikbare diensten voor (ex-)gedetineerden.

De **doelconsensus** is hoog in de TR-samenwerking volgens de respondenten, omdat beide organisaties zich inzetten voor dezelfde diensten en elkaar nodig hebben om deze te kunnen leveren aan (ex-)gedetineerden. De doelconsensus in de MMD-samenwerking is laag, omdat de verschillende organisaties in de netwerksamenwerking verschillende doelgroepen hebben binnen de groep (ex-)gedetineerden, die zij willen en kunnen helpen met de beschikbare financiële middelen. Gemeenten richten zich bijvoorbeeld vaak op veelplegers en de reclassering richt zich alleen op de gedetineerden met reclasseringstoezicht. Dit betekent volgens de afdeling MMD dat er te weinig mogelijkheden zijn voor gedetineerden die buiten deze doelgroepen vallen.

Management van netwerksamenwerking

Er is sprake van gedeelde **sturing** onder de partners in de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners, aangezien er niet één organisatie verantwoordelijk is voor de onderlinge afstemming. In de TR-samenwerking is er volgens de respondenten voldoende sturing door de medewerkers in de netwerksamenwerking. Deze sturing bestaat uit het organiseren van overleggen waar de samenwerking wordt besproken en men afstemming zoekt met elkaar. In de TR-samenwerking is het dus niet nodig dat er één organisatie verantwoordelijk wordt voor de aansturing van de netwerksamenwerking. Daarentegen blijkt uit de analyse van de MMD-samenwerking dat er veel behoefte is aan meer sturing door het grote aantal partners in de netwerksamenwerking. Opvallend in deze casus is dat de organisaties niet verantwoordelijk willen zijn voor het management van de netwerksamenwerking, omdat zij vinden dat zij niet voldoende financiële middelen hebben om dit uit te voeren.

Uit de vergelijking met Limburg Zuid komt over de **coördinatie netwerksamenwerking** naar voren dat met actief management van de samenwerking door de directie van de penitentiaire inrichtingen ervoor zorgt dat er in Limburg Zuid veel formele **afspraken** zijn en een **frequent contact** met partners. Hierdoor ontstaat bovendien een hoge **betrokkenheid** van de partners bij nazorg. Daarnaast stimuleert het management actief dat ook de afdelingen MMD en TR zelf de samenwerking coördineren door zeer regelmatig in gesprek te gaan met de partners. In de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners is er minder sprake van actief management van de netwerksamenwerking door de verschillende partners. In de PI Nieuwegein is er vanuit het management van de organisatie wel ruimte voor de medewerkers om de partners uit te nodigen in de PI Nieuwegein, maar het wordt niet actief gestimuleerd.

Conclusie

In deze conclusie wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: **Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden worden beoordeeld?** Er kan in dit onderzoek geen totaaloordeel worden gegeven over de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners, omdat het per beoordelingscriterium verschilt hoe effectief de netwerksamenwerking is. Er kan wel worden geconcludeerd dat er momenteel nog niet optimaal invulling wordt gegeven aan sommige aspecten van de netwerksamenwerking. Dit geldt in het bijzonder voor de afdeling MMD van de PI Nieuwegein en haar samenwerkingspartners, omdat de afdeling MMD afhankelijk is van vele partners die beperkt investeren in de netwerksamenwerking met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat er met name veel winst te behalen is op het gebied van het management van netwerksamenwerking. Hierdoor kunnen het proces en de output van de netwerksamenwerking verbeterd worden.

Aanbevelingen

Stel een coördinator aan voor de netwerksamenwerking

Een aanbeveling van dit onderzoek is dat een administratief ketenbureau vanuit het gevangeniswezen verantwoordelijk wordt gemaakt voor de aansturing van de netwerksamenwerking voor de regio Utrecht, zoals deze in Limburg Zuid bestaat. Er kan hiervoor een nieuwe administratieve organisatie opgericht worden met coördinatietaken voor de regio Utrecht. Daarnaast kunnen er extra functionarissen worden aangesteld bij het ketenbureau, procesmanagers, die zich bezighouden met het verbeteren van de netwerksamenwerking. Het ketenbureau kan worden aangestuurd door één van de huidige portefeuillehouders ketensamenwerking van één van de drie penitentiaire inrichtingen in de regio Utrecht. Het administratieve ketenbureau is alleen verantwoordelijk voor de coördinatie in de periode dat de gedetineerden in detentie verblijven. Een taak die het ketenbureau heeft in Limburg Zuid is er actief voor zorgen dat er meer gedetineerden in de eigen regio worden geplaatst. Dit vergemakkelijkt de taak van de afdeling MMD, omdat zij dan met minder partners te maken heeft.

Zorg voor actief management van de netwerksamenwerking op lokaal niveau

Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat actief management de netwerksamenwerking kan verbeteren. Een belangrijke randvoorwaarde van dit actieve management is dat zo veel mogelijk de samenwerking met de penitentiaire inrichting in de gehele regio Utrecht wordt gezocht. Door het actieve management van de samenwerking kunnen er meer bindende afspraken worden gemaakt. Uit de casus Limburg Zuid blijkt dat de manier waarop de netwerksamenwerking actief gemanaged wordt de betrokkenheid van de partners verhoogt, waardoor zij bereid zijn om financiële middelen vrij te maken voor nazorg. Voor de MMD-samenwerking van de PI Nieuwegein is aan te bevelen dat de partners regelmatig met elkaar in gesprek gaan over de samenwerking. Onder elkaar regelmatig treffen kan hier voor de MMD-samenwerking worden verstaan dat er minstens vier keer per jaar een bijeenkomst wordt georganiseerd voor de partners, waar de netwerksamenwerking wordt besproken en werkafspraken worden gemaakt. Voor het organiseren van dergelijke activiteiten is overigens ook een rol weggelegd voor de veiligheidshuizen in de regio Utrecht.

Zoek naar een effectieve vorm van outputmeting

Het verdient tot slot aanbeveling voor de MMD-samenwerking dat er een systeem wordt ontwikkeld voor het meten van de output van zowel de afdeling MMD als de gemeenten. Bovendien geldt voor deze netwerksamenwerking dat het aan te bevelen is dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de nazorgmonitor herziet, zodat deze een beter beeld geeft over de geleverde diensten van de netwerksamenwerking dan nu het geval is. Voor de TR-samenwerking is het belangrijk dat er voor de rapportages van het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) op landelijk niveau normen worden bepaald, waarmee kan worden beoordeeld wanneer de netwerksamenwerking juist veel of weinig diensten levert.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	8
2. Context	12
3. Theoretisch kader	20
4. Methoden en technieken	43
5. Resultaten	49
5.1 Output van netwerksamenwerking.....	52
5.2 Structuur van de netwerksamenwerking.....	65
5.3 Proces van netwerksamenwerking.....	81
5.4 Management van netwerksamenwerking.....	95
5.5 Vergelijking resultaten met Limburg Zuid.....	104
6. Conclusies	116
7. Discussie	126
8. Aanbevelingen	128
9. Bronnen	133
10. Bijlagen	136

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Piet wordt in 2004 gearresteerd in Amsterdam voor een ramkraak en komt in een penitentiaire inrichting in Amsterdam terecht. Hij is een inwoner van de gemeente Utrecht. Tijdens zijn detentie was er geen contact met instanties in Utrecht. Niemand wist wanneer hij vrijkwam en zodoende was er ook geen opvang of begeleiding geregeld. Op een gegeven moment kwam Piet vrij met weinig anders dan een blauwe vuilniszak met daarin zijn persoonlijke spullen en een treinkaartje. Zo kwam hij aan op het station van Utrecht. In de periode die hij in detentie verbleef in Amsterdam, raakte hij zijn huis kwijt, omdat hij de huur niet langer kon betalen. Zijn baas wilde hem ook niet meer terug als werknemer. Piet heeft geen slaapplek, geen werk, geen inkomen en geen dagbesteding meer. Hij wendt zich daarom tot zijn oude vrienden. Hij vervalt weer in zijn oude, verkeerde gewoonten en een maand later heeft hij een nieuwe ramkraak gepleegd. Het ontbreken van zorg en opvang bleek voor Piet een recept voor recidive. De cijfers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) bewijzen het. Slaagt een ex-gedetineerde er de eerste dagen nadat hij vrijkomt in weg te blijven uit zijn oude sociale netwerk en niet terug te vallen in oude, verkeerde gewoontes, dan is er een kans aanwezig dat hij op het rechte pad blijft en een ander leven gaat leiden. Als dit niet lukt, dan is de kans groot dat hij terugvalt in zijn oude criminele gedrag, overlast gaat veroorzaken en uiteindelijk opnieuw in aanraking komt met justitie (gebaseerd op bron Veiligheidshuis regio Eindhoven 2010).

Tegenwoordig zetten verschillende organisaties zich in om te voorkomen dat ex-gedetineerden met niets meer dan een vuilniszak op straat komen te staan. In dit onderzoek staat een samenwerking tussen publieke organisaties centraal, waarin het doel is om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de recidive, de herhalingscriminaliteit, van ex-gedetineerden.

Per jaar keren ruim dertigduizend ex-gedetineerde burgers terug in de maatschappij. Veel van hen vallen na hun detentie terug in strafbaar gedrag. Herhalingscriminaliteit is een belangrijke bron van overlast en onveiligheid. Het brengt ook hoge kosten met zich mee voor burgers, overheden en maatschappelijke instellingen (DJI, Gevangeniswezen in getal 2006-2010). Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat op dit moment ruim 75% van de ex-gedetineerden binnen zes jaar recidiveert, dus opnieuw een strafbaar feit pleegt. Van deze groep krijgt bijna de helft in die periode opnieuw een gevangenisstraf opgelegd (Werken aan Recidive Reductie, Jaargang 2, nummer 8, december 2010). Deze hoge recidivecijfers vragen om ingrijpen van de overheid om overlast en onveiligheid te verminderen. Deze opgave is echter complex en paradoxaal volgens Noordegraaf (2008, p. 12). Dit heeft de interventiefuik tot gevolg: men moet veel, maar kan weinig. Collectief handelen is nodig, maar de mogelijkheden hiertoe zijn beperkt. Als reactie daarop lijkt er een bestuurlijke tendens te ontstaan, om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken door het organiseren van samenwerkingsverbanden tussen publieke organisaties (Noordegraaf, 2008, p. 12).

Om recidive te voorkomen, krijgen de gevangenen nazorg door een netwerksamenwerking waar publieke organisaties zoals het gevangeniswezen, de gemeenten en de reclassering aan deelnemen. Dit houdt in dat ze hulp krijgen tijdens detentie om na detentie beter te kunnen re-integreren in de samenleving. Het doel hiervan is om de kans dat ze recidiveren te verkleinen. De casus die in dit onderzoek wordt onderzocht is de netwerksamenwerking van de penitentiaire inrichting (PI) Nieuwegein en haar netwerkpartners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden die in de PI Nieuwegein verblijven. De nazorg die wordt aangeboden is enerzijds gericht op hulp gericht op vijf leefgebieden: een geldig identiteitsbewijs, inkomen, hulp bij schulden, huisvesting en passende verslavings- of psychiatrische zorg. Anderzijds worden er gedragstrainingen aan

gedetineerden aangeboden tijdens detentie om hen bepaalde vaardigheden te leren die hen kunnen helpen bij hun re-integratie in de maatschappij.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft twee doelen. Het eerste doel is om te verkennen wat een effectieve netwerksamenwerking is. Het uitgangspunt hierbij is dat een effectieve netwerksamenwerking een bijdrage kan leveren aan de *outcome* die een netwerksamenwerking nastreeft. Er zal hiervoor een beoordelingskader worden ontwikkeld, waarmee de effectiviteit van een netwerksamenwerking kan worden gemeten en beoordeeld.

Het tweede doel van dit onderzoek is om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen die wordt geanalyseerd in dit onderzoek. Het gaat hier om de netwerksamenwerking die bestaat tussen de penitentiaire inrichting (PI) Nieuwegein en haar partners om nazorg te organiseren voor (ex-)gedetineerden. In dit onderzoek is de *outcome* die wordt nagestreefd met de netwerksamenwerking het leveren van een bijdrage aan het terugdringen van de recidive van ex-gedetineerden. Deze netwerksamenwerking zal ook worden vergeleken met de effectiviteit van een vergelijkbare netwerksamenwerking in de regio Limburg Zuid.

De inzichten uit dit onderzoek kunnen als handvat dienen voor publieke organisaties om enerzijds de effectiviteit van een netwerksamenwerking te vergroten, en anderzijds om een netwerksamenwerking te managen. Dit geldt specifiek voor de PI Nieuwegein en haar partners in hun samenwerkingsnetwerk om de nazorg van (ex-)gedetineerden te organiseren.

1.3 Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op de netwerksamenwerking tussen de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden. De eerste doelstelling is om een beoordelingskader te ontwikkelen voor de effectiviteit van netwerksamenwerking. De tweede doelstelling is om de effectiviteit van de netwerksamenwerking tussen de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden te beoordelen.

Uit deze doelstellingen volgt de volgende centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden worden beoordeeld?

De theoretische vragen om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende:

- ❖ Wat is netwerksamenwerking en hoe vindt de sturing van netwerksamenwerking plaats?
- ❖ Wat zijn beoordelingscriteria voor effectieve netwerksamenwerking aan de hand van literatuur?

De empirische vraag die centraal staat bij de analyse van de casus is:

- ❖ Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-) gedetineerden volgens de respondenten worden beoordeeld?

De eerste twee deelvragen zullen worden behandeld in het theoretisch kader. Ten eerste zal op basis van relevante literatuur over netwerksamenwerking worden gekeken wat netwerksamenwerking is, hoe de aansturing van een netwerksamenwerking plaatsvindt en wat netwerkeffectiviteit is. Daarna komen er verschillende criteria aan bod die volgens de literatuur belangrijk zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. De empirische vraag worden behandeld in het resultatenhoofdstuk, waar de empirische bevindingen

aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader worden beschreven. De empirische bevindingen worden in het resultatenhoofdstuk ook gekoppeld aan de theoretische bevindingen.

1.4 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

De recidive van ex-gedetineerden is heel hoog: ruim 75% van de ex-gedetineerden recidiveert binnen zes jaar (WODC, 2006). Recidive is een belangrijke bron van overlast en onveiligheid voor de samenleving. Bovendien kost het de samenleving veel geld. Daarom is het in het belang van de maatschappij dat de recidive van de ex-gedetineerden wordt verminderd.

Het gevangeniswezen heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van deze *outcome*, omdat er wordt verwacht van het gevangeniswezen dat zij meer doen dan alleen straffen. Het gevangeniswezen heeft namelijk te maken met de verwachting vanuit de samenleving en de politiek dat zij ook een verantwoordelijkheid heeft in een goede re-integratie van gedetineerden (Programma Modernisering Gevangeniswezen, 2007). Het gevangeniswezen kan deze re-integratie niet alleen. Zij heeft andere publieke organisaties nodig om samen de nazorg van (ex-)gedetineerden te organiseren. Het doel van het gevangeniswezen samen met haar partners is om de recidive van ex-gedetineerden in 2020 met 25% te hebben verminderd. De directeur van de penitentiaire inrichting Nieuwegein (X17) zegt over deze doelstelling dat het een stip aan de horizon is. Hij bedoelt hiermee dat het een doelstelling is op de lange termijn, die moeilijk waar te maken is. Het geeft volgens hem wel een duidelijke richting voor de organisaties in de samenwerking om naartoe te werken.

Om als samenwerkingsverband een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive wordt aan de (ex-)gedetineerden nazorg aangeboden. Als de netwerksamenwerking effectief is, dan is de verwachting dat de nazorg voor (ex-)gedetineerden ook effectief is. Dit kan een bijdrage leveren aan de *outcome* die wordt nagestreefd. Daarnaast is het verbeteren van de samenwerking met partners een belangrijk speerpunt uit het beleidsplan voor het gevangeniswezen: Programma Modernisering Gevangeniswezen (2007).

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is in wetenschappelijk opzicht relevant, omdat er is nog relatief weinig bekend is over de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerkingen. Volgens Provan en Kenis (2007, p. 229) is het dan ook zeer lastig om effectiviteit te conceptualiseren en te meten. Veel literatuur over netwerken is voornamelijk descriptief over hoe de samenwerking te managen. Bovendien kampt dit onderzoeksgebied met verschillende ideeën over wanneer een netwerk effectief is. Dit kan immers verschillen per stakeholder. Daarop aanvullend betogen Vollenberg, Raab en Kenis (2007, p. 5) dat er geen methodologische of theoretische redenen zijn waarom bepaalde criteria om effectiviteit te analyseren beter zijn dan andere, mits de criteria goed gedefinieerd zijn en betekenisvol zijn in het geval van de netwerksamenwerking die wordt onderzocht. Normen voor het meten van de effectiviteit van een netwerksamenwerking zijn dus niet vanuit de wetenschap te stellen. Dit verklaart waarom de criteria in elke studie naar de effectiviteit van netwerksamenwerkingen verschillen. Wetenschappers gebruiken de criteria die zij zelf het meest geschikt achten ten aanzien van de casus die zij onderzoeken, of ten aanzien van de literatuur die zij als basis hebben genomen.

Dit alles betekent dat er geen vaststaand kader bestaat om de effectiviteit van netwerksamenwerking te meten, maar het is ook niet wenselijk om een dergelijk vaststaand kader te ontwerpen. Een beoordelingskader, waarbij er ruimte is voor variatie per casus, kan echter zeer nuttig zijn. Het is namelijk volgens Vollenberg, Raab en Kenis (2007, p. 5) zeer belangrijk om dit te

onderzoeken, omdat het cruciaal is voor de publieke dienstverlening om te ontdekken in welke omstandigheden netwerken goed dan wel slecht presteren. Dit onderzoek heeft daarom als doel om een beoordelingskader met criteria voor het meten van de effectiviteit van een netwerksamenwerking te ontwerpen. De PI Nieuwegein dient hiervoor in dit onderzoek als casus. Door te inventariseren hoe deze casus geëvalueerd kan worden, kan een eerste stap worden gezet in de richting van het bepalen van een methode om effectiviteit van een netwerksamenwerking te evalueren (Geuijen, van der Meulen, Noordegraaf, 2010).

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In deze inleiding is het onderwerp van dit onderzoek gepresenteerd en de relevantie benoemd. In hoofdstuk 2 zal de context van de casus worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader behandeld. De drie kernbegrippen uit dit onderzoek: netwerksamenwerking, netwerksturing en netwerkeffectiviteit, worden gedefinieerd. Door middel van het theoretisch kader zal een antwoord worden gegeven op de twee theoretische deelvragen en zal een aantal verwachtingen worden geformuleerd ten aanzien van de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Hoofdstuk 4 beschrijft de methoden en technieken waarmee de empirische data is verzameld. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de keuze voor het type onderzoek, de methoden die zijn gebruikt en de respondentenselectie. Hoofdstuk 5 is het resultatenhoofdstuk, waarin de effectiviteit van de onderzochte netwerksamenwerking wordt beoordeeld op basis van verschillende beoordelingscriteria. Daarnaast zal worden bekeken hoe relevant deze beoordelingscriteria worden geacht door de respondenten. De analyse in het resultatenhoofdstuk gebeurt aan de hand van vier clusters van criteria: output (hoofdstuk 5.1), structuur (hoofdstuk 5.2), proces (hoofdstuk 5.3) en management (hoofdstuk 5.4) van de netwerksamenwerking. In hoofdstuk 5.5 wordt de effectiviteit van de casus van de PI Nieuwegein vergeleken met de casus PI Sittard in de regio Limburg Zuid op de beoordelingscriteria. In hoofdstuk 6, de conclusie, wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Vervolgens zal in de discussie, hoofdstuk 7, kritisch worden gereflecteerd op de resultaten van het onderzoek. Daarbij zal worden gekeken naar kanttekeningen bij dit onderzoek en naar mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Op basis van de conclusie zal tot besluit een aantal aanbevelingen voor de PI Nieuwegein worden geformuleerd in hoofdstuk 8.

2. Context

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de context waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Allereerst zal worden ingegaan op het concept nazorg van (ex-)gedetineerden. Daarbij wordt toegelicht hoe hier door het gevangeniswezen en andere betrokken publieke organisaties invulling aan wordt gegeven in een netwerksamenwerking. Vervolgens zal de netwerksamenwerking in verschillende schema's in beeld worden gebracht. Dan komt de bestemming, gevangenis en/of Huis van Bewaring van de PI Nieuwegein en de korte gemiddelde detentieduur van gedetineerden aan bod, omdat dit allebei de mogelijkheden van het aanbieden van nazorg kan beperken. Tot slot wordt een beeld geschetst van het beleid in het gevangeniswezen, waar de netwerksamenwerking mee te maken heeft.

2.1 Netwerksamenwerking nazorg (ex-)gedetineerden

Het gevangeniswezen heeft te maken met de verwachting vanuit de samenleving en de politiek dat ook zij een verantwoordelijkheid heeft in een goede re-integratie van gedetineerden, wanneer zij terugkeren in de samenleving (Programma Modernisering Gevangeniswezen, 2007). De huidige missie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is dan ook tweeledig. Enerzijds wil zij een bijdrage leveren aan de veiligheid van de samenleving door vrijheidsstraffen uit te voeren. Anderzijds wil zij bijdragen aan de veiligheid van de samenleving door de aan hun zorg toevertrouwde personen de kans te bieden om na detentie een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen. Medewerkers van DJI werken dus aan de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. Het gevangeniswezen is deze laatste taak gaan oppakken onder de noemer nazorg. Nazorg is het hulp bieden aan gedetineerden tijdens en detentie, zodat zij na detentie zo goed mogelijk re-integreren in de maatschappij.

Het doel van het bieden van nazorg is om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke probleem dat de recidive van ex-gedetineerden zo hoog is. Recidive betekent herhaling, dus herhaling van criminele feiten. Recidive wordt gemeten over een periode van zeven jaar, dus een ex-gedetineerde recidiveert als hij binnen zeven jaar een strafbaar feit pleegt en hiervoor gepakt wordt door de politie. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bepaald dat de doelstelling voor nazorg voor het gevangeniswezen en haar partners een afname van de recidive van ex-gedetineerden is met 10% in de periode 2007-2011 (Nieuwsbrief Werken aan Recidive Reductie DJI, 2010). Voor 2020 is zelfs het doel gesteld in het Programma Modernisering Gevangeniswezen (2007) dat men de recidive met 25% wil terugdringen samen met de partners.

Vanaf 2007 volgt men een beleidsprogramma bij de DJI om de recidive terug te dringen.: het programma aansluiting nazorg. In 2008 is hier een vervolg op gekomen: het programma sluitende aanpak nazorg. Deze programma's richten zich op het voorzien van gedetineerden in vijf leefgebieden van nazorg. Dit beleidsprogramma wordt uitgevoerd door het gevangeniswezen, gemeenten en andere partners. De Rijksoverheid heeft de gemeenten in 2005 verantwoordelijk gesteld voor de nazorg van (ex-)gedetineerden uit de eigen gemeenten, omdat dit onder hun zorgplicht valt. De gemeenten hebben dus ook een hele belangrijke rol in de nazorg. In de volgende paragraaf volgt een toelichting op deze leefgebieden en welke afspraken er hiervoor bestaan tussen publieke organisaties. Een ander programma dat is opgezet in het gevangeniswezen, is het beleidsprogramma Terugdringen Recidive in 2002. Dit beleidsprogramma is gericht op het aanbieden van gedragsinterventies in penitentiaire inrichtingen aan gedetineerden. Dit beleidsprogramma wordt uitgevoerd door het gevangeniswezen en de reclassering. Een toelichting op dit programma volgt in de paragraaf 'Netwerksamenwerking met betrekking tot het project Terugdringen Recidive (afdeling TR en partners)'.

In penitentiaire inrichtingen in de provincie Limburg is onderzoek gedaan door het onderzoeksbureau Nelissen om te bepalen wat het belang is van nazorg door een netwerksamenwerking voor (ex-)gedetineerden voor het terugdringen van hun recidive. Uit het onderzoek van Nelissen (2007) blijkt dat wanneer er na detentie voor een ex-gedetioneerde geen traject is opgestart, de kans dat hij recidiveert verviervoudigt. Een sluitende aanpak waarbij de betrokken organisaties een gedetineerde voldoende structuur, houvast en stimulans bieden, is volgens Nelissen (2007, p. 107-108) nodig om het stoppen met criminaliteit vol te houden. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het sterk verschilt per gedetineerde of er daadwerkelijk een traject voor hem wordt opgestart na detentie. Het onderzoek van Nelissen is gebaseerd op een meer intensief nazorgtraject dan de meeste (ex-)gedetineerden krijgen aangeboden. Zijn onderzoek toont echter aan dat nazorg wel degelijk een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de recidive van ex-gedetioneerden.

Netwerksamenwerking vijf leefgebieden van nazorg (afdeling MMD en partners)

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in 2009 de afspraken over nazorg vastgelegd in het samenwerkingsmodel Nazorg van volwassen (ex-)gedetineerde burgers. Deze nazorg wordt deels georganiseerd tijdens de detentieperiode. Dit is belangrijk om de re-integratie van gedetineerden zo goed mogelijk te laten verlopen, zodat recidive (herhaling) kan worden voorkomen. De gemeente waar de ex-gedetioneerde gaat wonen is verantwoordelijk voor zijn opvang en begeleiding. Het Gevangeniswezen draagt zorg voor een goede overdracht van de gedetineerde naar de gemeente. Op het moment van ontslag uit de inrichting moet aan de voorwaarden voor de vijf leefgebieden worden voldaan: een geldig identiteitsbewijs, een vorm van inkomen, hulp bij schulden (bijvoorbeeld door een overzicht te maken van de schulden en een regeling voor schuldsanering opzetten), onderdak (een woning of kamer, een beschermde woonvorm of maatschappelijke opvang) en zorg (indien nodig). Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat hij terugvalt in zijn oude, criminele patroon. De doelstelling van het samenwerkingsmodel was dat de leefgebieden voor re-integratie eind 2010 voor tenminste tachtig procent van de burgers die uit detentie komen, op orde zijn. Deze nazorg wordt in het gevangeniswezen georganiseerd door Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-ers) in samenwerking met het aanspreek- en coördinatiepunt van verschillende gemeenten. De MMD-ers screenen nieuwe gedetineerden op de vijf leefgebieden. Een screening houdt in dat een MMD-er in gesprek gaat met een gedetineerde als hij nieuw in de inrichting komt. Dit moet volgens het samenwerkingsmodel (2009) binnen tien dagen gebeuren. Daarbij brengt de MMD-er ook eventuele lopende zorgtrajecten in kaart. Dat is belangrijk, want hoe beter het re-integratietraject tijdens de detentie daar op aansluit, hoe groter de kans op succes. De gedetineerden hebben zelf ook een belangrijke verantwoordelijkheid om hier actie in te ondernemen. De afdeling MMD kan hen hier, in samenwerking met haar partners, mee helpen.

Volgens het Samenwerkingsmodel Nazorg (ex-)gedetineerden hebben de gemeenten een zorgplicht ten aanzien van hun eigen burgers. Dat betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de ex-gedetioneerde als hij vrijkomt. Voor de gemeente is het daarom belangrijk om al in een vroeg stadium te weten wanneer een gedetineerde vrijkomt en welke problemen hij heeft. Zo kan een nazorgtraject worden ingericht dat terugval in strafbaar gedrag voorkomt. De trajecten voor, tijdens en na de detentie moeten dus op elkaar aansluiten.

De afdeling MMD heeft voornamelijk contact met het aanspreek- en coördinatiepunt nazorg van gemeenten. Daarnaast staat zij in contact met vele andere partners om zaken te kunnen regelen op de vijf leefgebieden. De MMD-ers en de nazorgcoördinatoren van gemeenten gebruiken DPAN (digitaal platform aansluiting nazorg) om elkaar te informeren over de stand van zaken van de vijf leefgebieden van een gedetineerde. In het kader van het samenwerkingsmodel zijn er al verschillende afspraken gerealiseerd. Er zijn in het gevangeniswezen bijvoorbeeld regionale netwerkadviseurs nazorg ingesteld, die penitentiaire inrichtingen en gemeenten advies geven hoe

zij nazorg kunnen vormgeven. Daarnaast heeft 94% van de gemeenten een lokaal of regionaal coördinatiepunt nazorg opgezet. Verder worden de inspanningen op het gebied van nazorg gemeten door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) in de nazorgmonitor. Een belangrijk streven in het samenwerkingsmodel is dat in 100% van de regio's de gemeenten, penitentiaire inrichtingen en andere maatschappelijke partners structureel afspraken hebben gemaakt over nazorg.

Netwerksamenwerking project Terugdringen Recidive (afdeling TR en partners)

Naast nazorg gericht op de praktische zaken als identiteitsbewijs en inkomen, is er ook een andere vorm van nazorg. Er worden in penitentiaire inrichtingen gedragsinterventies aangeboden aan gedetineerden, om hen te helpen met re-integreren in de maatschappij. Een gedragsinterventie is erop gericht gedrag daadwerkelijk te veranderen, in dit geval met als resultaat dat criminaliteit wordt voorkomen. Sinds 2002 bestaat in dit kader het beleidsprogramma Terugdringen Recidive. Aanleiding van dit beleidsprogramma is onderzoek in binnen- en buitenland, dat het belang aantoonde van een zorgvuldige selectie van gedetineerden voor een traject van gedragsverandering. Het project Terugdringen Recidive is een samenwerking tussen het Gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Leger des Heils en de Stichting Verslavingsreclassering (SVG) GGZ. In de regio Utrecht opereert Centrum Maliebaan onder de vlag van de SVG.

Om gedetineerden te selecteren voor een traject van gedragsverandering is een diagnose-instrument ontwikkeld, de Risico Inschattingsschalen (RISc). De reclassering brengt de risico's op recidive in kaart met dit diagnostisch instrument RISc. Ook observaties door gevangenismedewerkers leveren hieraan een bijdrage. Het gevangeniswezen en reclassering stellen vervolgens samen in een zogenoemd duaal moment een plan van aanpak op: het re-integratieplan. Vervolgens worden de nodige gedragsinterventies geregeld of een behandeling in bijvoorbeeld een kliniek gestart. Deze gedragsinterventies kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het leren omgaan met agressie of een verslaving door middel van verschillende trainingen. In dit re-integratieplan kan ook worden geadviseerd dat de medewerkers maatschappelijke dienstverlening aan de slag gaan voor een gedetineerde om iets voor de gedetineerde te regelen op het vlak van één of meer van de vijf leefgebieden. De afspraken over de RISc en het organiseren van gedragsinterventies zijn vastgelegd in het samenwerkingsmodel terugdringen recidive (2007).

Deelname aan het programma TR is bedoeld voor gevangenen die nog minstens vier maanden cel voor de boeg hebben, nadat zij veroordeeld zijn. Het betreft maximaal een kwart van alle gedetineerden, voor wie het programma nadrukkelijk gericht is op effectieve gedragsverandering. Voor kort verblijvende gedetineerden is er niet voldoende tijd om hen een volledige interventie te laten volgen, waardoor de verwachting is dat dit niet effectief is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Inspectierapport themaonderzoek Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive, 2010).

De contactpersoon van de gedetineerde tijdens detentie is de trajectbegeleider van het gevangeniswezen. De trajectbegeleider is verantwoordelijk voor alle interventies binnen de penitentiaire inrichting. In dit onderzoek wordt naar de trajectbegeleider gerefereerd als de TR-medewerker, werkzaam op de TR-afdeling van de PI Nieuwegein. De reclasseringswerkers adviseren over het re-integratieplan en voert gedragsinterventies uit. Het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties hebben dus samen de verantwoordelijkheid voor het zo goed mogelijk re-integreren van gedetineerden met behulp van gedragsinterventies (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Inspectierapport themaonderzoek Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive, 2010).

Als gedetineerden ervoor tekenen dat zij bereid zijn om mee te werken aan de interventies die in hun re-integratieplan staan, dan kunnen zij in aanmerking komen voor detentiefasering. Detentiefasering is de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de plaatsing in een inrichting

waar de gedetineerden meer vrijheden hebben. De gedachte hierbij is dat deze vrijheden ook bij kunnen dragen aan een geslaagde re-integratie in de samenleving. Er zijn drie typen penitentiaire inrichtingen in Nederland: gesloten, half-open en open. De PI Nieuwegein is een gesloten inrichting, dus gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor een half-open inrichting als zij meewerken aan het re-integratieplan (samenwerkingsmodel terugdringen recidive, 2007).

2.2 Schema's netwerksamenwerking

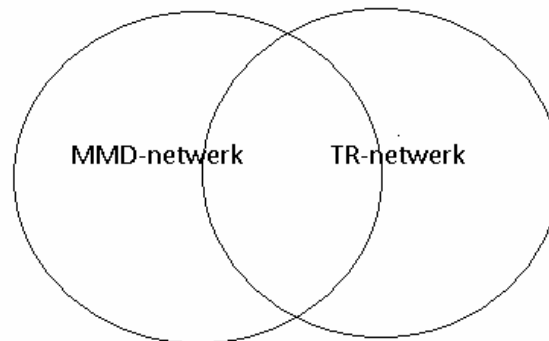
De netwerksamenwerking met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden is complex. Om deze complexiteit te verminderen, is de netwerksamenwerking in deze paragraaf afgebeeld in een schema. In het schema staan alleen de netwerkpartners uit het lokale samenwerkingsnetwerk op uitvoeringsniveau afgebeeld. Dit onderzoek richt zich op dit lokale samenwerkingsnetwerk. Daarom zijn deze organisaties op landelijk niveau hier achterwege gelaten. Naast dit lokale samenwerkingsnetwerk staan ook de landelijke organisaties op strategisch niveau met elkaar in contact, om bijvoorbeeld afspraken te maken over de randvoorwaarden van de samenwerkingen op lokaal niveau.

De PI Nieuwegein werkt in een netwerk samen met verschillende netwerkpartners met als doel om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive. Binnen deze netwerksamenwerking werken de afdelingen MMD en TR echter voor de uitvoering van hun taken samen met hun eigen partners. Deze netwerken zijn ingericht op basis van de werkprocessen die er bestaan met bepaalde netwerkpartners. Aangezien de werkprocessen van de afdelingen MMD en TR sterk van elkaar verschillen, hebben zij een ander netwerk van samenwerkingspartners om zich heen. De afdelingen werken met een deel van de partners wel allebei samen, namelijk de reclassering, stichtingen voor nazorg en klinieken, waar gedetineerden na detentie kunnen worden geplaatst.

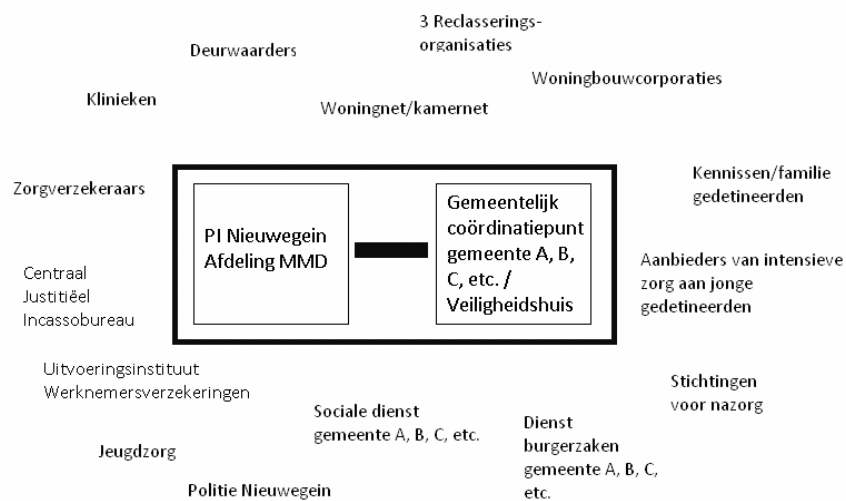
Beide afdelingen richten zich op dezelfde groep gedetineerden, dus de gedetineerden hebben zowel een contactpersoon van de afdeling MMD als van de afdeling TR. De afdeling TR richt zich binnen deze groep alleen op de gedetineerden met een straf van vier maanden of langer. Beide afdelingen zijn verantwoordelijk voor het leveren van bepaalde diensten aan gedetineerden, die verschillen per afdeling. De afdelingen staan in principe wekelijks met elkaar in contact over de situatie van de gedetineerden die in de PI verblijven op het multidisciplinaire overleg (MDO), samen met andere afdelingen uit de penitentiaire inrichting. De afdelingen MMD en TR informeren elkaar hier over de diensten die zij leveren aan gedetineerden (Intranet Dienst Justitiële Inrichtingen).

In de toekomst zullen de netwerksamenwerkingen van de afdelingen MMD en de TR niet meer op basis van eigen werkprocessen zijn ingericht. Het project ORKA staat namelijk op de planning. De afkorting ORKA staat voor organisatie re-integratie en ketensamenwerking (intranet Dienst Justitiële Inrichtingen). Het doel van dit project is om op uitvoerend en tactisch niveau één gezicht naar buiten te hebben, zowel richting de gedetineerde als richting de partners. De functionarissen die momenteel betrokken zijn bij de re-integratie van de gedetineerde worden efficiënter georganiseerd. Op uitvoerend niveau komt er een casemanager, die onder andere de taken van de afdeling MMD en TR op zich neemt. Op tactisch niveau zal er één hoofd gedetineerdzaken komen voor onder andere de afdelingen MMD en TR. Daarnaast komt er een regionaal administratief 'front office', die zowel contact houdt met de PI's als met de ketenpartners. Dit is vergelijkbaar met de regio Limburg Zuid, waar er een ketenbureau is voor de regio (zie hoofdstuk 5.5). Op dit moment ligt er een plan van aanpak. De implementatie van het project ORKA heeft al meerdere malen vertraging opgelopen. De laatste keer is het project van 31 december 2011 uitgesteld naar januari 2013.

In het volgende schema wordt de samenhang tussen beide netwerksamenwerkingen binnen de overkoepelende netwerksamenwerking uitgebeeld. Daarna volgen er twee schema's waarin zichtbaar is welke partners aan de netwerksamenwerkingen van de afdelingen deelnemen. De partners die in het midden van het schema zijn afgebeeld, zijn de partijen die volgens het samenwerkingsmodel nazorg en het samenwerkingsmodel terugdringen recidive een verantwoordelijkheid hebben voor de nazorg van (ex-)gedetineerden. Zij hebben regelmatig elkaar of andere partners nodig om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen.

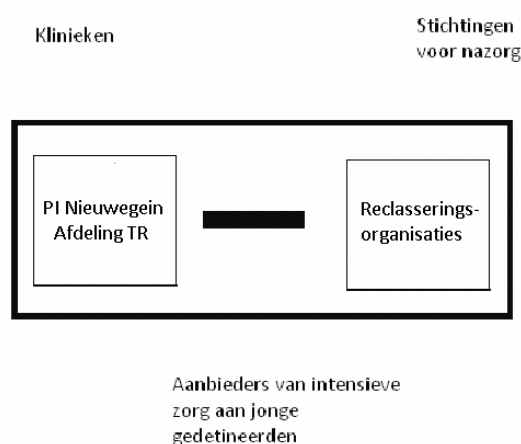


Afdeling MMD en haar netwerkpartners



Zoals zichtbaar in de afbeelding staan de gemeentelijke coördinatiepunten en de veiligheidshuizen op dezelfde plek. In sommige gemeenten worden de taken met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden vervuld in het Veiligheidshuis, zoals in het geval van de gemeente Utrecht en een aantal omliggende gemeenten. Veiligheidshuizen zijn samenwerkingsverbanden, waarin gemeenten, justitie en hun ketenpartners nauw samenwerken op één locatie. In andere gemeenten bestaan er gemeentelijke coördinatiepunten voor nazorg.

Afdeling TR en haar netwerkpartners



In bijlage 10.1 staat een overzicht van de taken die de bovengenoemde organisaties hebben ten aanzien van de nazorg van (ex-)gedetineerden.

2.3 PI Nieuwegein: Gevangenis en Huis van Bewaring

De PI Nieuwegein bestaat uit zowel een gevangenis als een Huis van Bewaring. In een Huis van Bewaring verblijven gedetineerden tijdens hun voorlopige hechtenis. In de gevangenis verblijven de afgestrafte gedetineerden. De PI Nieuwegein heeft 193 gevangenisplaatsen en 168 Huis van Bewaring plaatsen (peildatum: 1 juni 2010). Dit is relevant voor de netwerksamenwerking, omdat bij de gedetineerden in het Huis van Bewaring nog geen einddatum bekend is wanneer ze vrij komen. Het is dan lastiger om te zorgen voor passende nazorg voor een gedetineerde.

2.4 Korte detentieduur

De detentieduur van gedetineerden is tot slot ook relevant om te noemen in het kader van de netwerksamenwerking. Veel personen die uitstromen uit een penitentiaire inrichting hebben een relatief korte detentieduur. Volgens een rapportage van DJI (Gevangeniswezen in getal, 2011) komt 50% van de gedetineerden binnen een maand weer vrij. De gemiddelde detentieduur is vier maanden. Dit betekent voor de medewerkers van de afdelingen MMD en TR dat het lastig is om gedetineerden in deze korte tijd veel diensten aan te bieden. Voor de afdeling TR geldt zelfs dat veel gedetineerden niet eens tot haar doelgroep behoren, aangezien de TR zich alleen richt op gedetineerden met een gevangenisstraf van minimaal vier maanden. Daarnaast wordt in de recidivemonitor WODC 2010 terecht opgemerkt dat de recidive van ex-gedetineerden hoger is na korte vrijheidsstraffen dan na lange vrijheidsstraffen. Dit is echter niet vreemd, omdat de kortgestrafte gedetineerden voornamelijk vermogensdelicten zijn, waaronder veel verslaafden.

Deze groep heeft een hoog recidiverisico. Bovendien wordt in deze recidivemonitor WODC (2010) het argument genoemd dat men in het geval van een korte gevangenisstraf niet de ambitie kan dragen om de recidive substantieel te beïnvloeden. Het gedrag van de gedetineerden na detentie wordt dan meer beïnvloed door andere factoren dan de straf zelf.

2.5 Beleid gevangeniswezen

In dit onderzoek staat de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg centraal, waarbij het doel is om de PI Nieuwegein handvatten te bieden om zo effectief mogelijk samen te werken. Het is daarom relevant om in deze laatste paragraaf van de context een beeld te schetsen van het beleid in het gevangeniswezen ten aanzien van de samenwerking met partners, omdat de medewerkers in de netwerksamenwerking direct of indirect met dit beleid te maken hebben.

Programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW)

In oktober 2007 is in het gevangeniswezen het Programma Modernisering Gevangeniswezen gestart, om meer te kunnen voldoen aan de eisen vanuit de politiek en de samenleving en om in te spelen op een veranderde gedetineerdengroep. Er zijn bijvoorbeeld steeds meer verslaafde gedetineerden met psychiatrische problemen. Dit vraagt om een andere benadering door de medewerkers in het gevangeniswezen. De focus in het gevangeniswezen ligt niet langer alleen op de uitvoering van straffen, maar dit wordt gecombineerd met een zorgaanbod. Het doel hiervan is om de kans op een geslaagde terugkeer in de maatschappij te vergroten en zo bij te dragen aan het terugdringen van de recidive. Een onderdeel van dit programma is om beter te gaan samenwerken met de ketenpartners om de nazorg aan (ex-)gedetineerden te verbeteren. Overigens maken de beleidsprogramma's voor nazorg, die in de eerdere paragrafen zijn beschreven in dit contexthoofdstuk, geen direct onderdeel uit van het programma MGW. Deze beleidsprogramma's hangen er wel nauw mee samen.

Regionalisering

Een onderdeel van het Programma Modernisering Gevangeniswezen (2007) is de regionale plaatsing van gedetineerden, dus de plaatsing van gedetineerden in penitentiaire inrichtingen in de regio waar zij vandaan komen. Regionale plaatsing kan er voor zorgen dat het strafproces en de re-integratie beter op elkaar aansluiten. Dit geeft namelijk gemeenten en andere partners de gelegenheid om met gedetineerden aan hun re-integratie te werken, omdat een partner de gedetineerde bijvoorbeeld kan komen opzoeken in de penitentiaire inrichting. In het jaarverslag 2010 van het ministerie van Veiligheid en Justitie staat dat de regionale plaatsing van preventief gehechten (doelstelling is 90%), kort- en langverblijvenden in de laatste vier maanden van detentie eind 2012 moet zijn gerealiseerd. Over dit jaarverslag zijn Kamervragen gesteld, waaronder de vraag hoeveel gedetineerden op dit moment al in hun eigen regio worden geplaatst. Het antwoord van het ministerie van Veiligheid en Justitie luidde: van de veroordeelde mannelijke kort- en langverblijvenden in de laatste vier maanden verbleef in 2010 38% in een inrichting binnen het arrondissement waar de gedetineerde woonachtig was. Het gaat hier om de arrondissementen, zoals deze in de rechtspraak zijn ingedeeld. Als de gedetineerden echter worden meegerekend die verblijven in arrondissementen die direct grenzen aan het arrondissement waar een gedetineerde vandaan komt, bedraagt dit percentage 71%. Dit zijn landelijke percentages.

Een medewerker van de afdeling Analyse, Strategie en Kennis van de Dienst Justitiële Inrichtingen geeft een reflectie op de betekenis van deze cijfers. Er zijn arrondissementen waar op dit moment niet voldoende capaciteit is om de eigen gedetineerden te plaatsen. Verder verblijft een deel van de gedetineerden in speciale inrichtingen. Daarbij moet gedacht worden aan Penitentiaire Psychiatrische Centra en een aantal beperkt en zeer beperkt beveiligde gevangnissen. Deze

inrichtingen zijn niet overal in het land aanwezig. Dit betekent dat deze inrichtingen geen regionale, maar een landelijke functie vervullen. Tot slot was er in 2010, het jaar van de gemeten percentages die net zijn genoemd, nog geen wettelijke basis om gedetineerden tegen hun zin in te verplaatsen van een gevangenis in de eigen regio naar een gevangenis buiten de eigen regio, louter en alleen om plaats te maken voor gedetineerden die nog minder dan vier maanden detentie voor de boeg hadden. Een wet hiervoor is in de maak, maar hier wordt nog niet mee gewerkt in de PI Nieuwegein. Volgens de registratie van 30 maart 2011 van de PI Nieuwegein zijn er op dat moment 369 gedetineerden in de inrichting. Van deze gedetineerden komt de helft, in totaal 186 personen, uit het arrondissement Utrecht. Er komen verder relatief veel gedetineerden uit de arrondissementen Amsterdam (53 personen) en Haarlem (33 personen).

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische achtergrond van de kernbegrippen binnen dit onderzoek: netwerksamenwerking en het beoordelen van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. In dit theoretisch kader wordt dan ook een antwoord gezocht op de volgende theoretische deelvragen:

- ❖ Wat is netwerksamenwerking en hoe vindt de sturing van netwerksamenwerking plaats?
- ❖ Wat zijn beoordelingscriteria voor effectieve netwerksamenwerking op basis van literatuur?

In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op de eerste deelvraag, waarbij de kernbegrippen netwerksamenwerking en de sturing van netwerksamenwerking aan bod zullen komen. In paragraaf 3.2 en 3.3 komt de beantwoording van de tweede deelvraag aan de orde. In 3.2 zal het analysekader van dit onderzoek worden toegelicht, waarin wordt uitgelegd wat netwerkeffectiviteit is volgens de literatuur en hoe effectiviteit van een netwerksamenwerking in dit onderzoek gemeten wordt. Vervolgens zal in 3.3 uiteen worden gezet welke criteria voor het meten van de effectiviteit van een netwerksamenwerking worden onderzocht in de casus, met daarbij de verwachtingen van dit onderzoek. Deze criteria zijn geclusterd in vier onderdelen: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking. Tot besluit wordt in 3.4 de operationalisering van dit onderzoek gepresenteerd.

3.1 Wat is netwerksamenwerking?

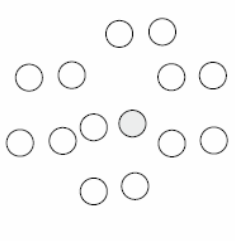
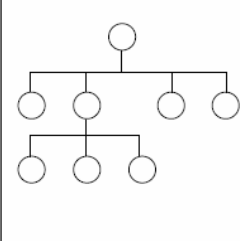
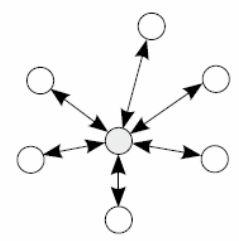
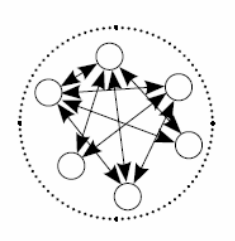
3.1.1 Opkomst en ontstaan van netwerken

Volgens Rhodes (1996) wordt sinds eind jaren '80 van de 20^e eeuw in de literatuur voor het eerst het begrip *governance* benoemd. *Governance* weerspiegelt een verandering in de betekenis van overheid. Het refereert naar een nieuwe manier van besturen (Rhodes, 1996, p. 652). Het uitoefenen van macht ligt bij *governance* niet alleen in de handen van de politiek, maar ligt ook buiten de overheid. De relaties tussen overheden en andere actoren zijn minder hiërarchisch, maar meer horizontaal. Dit leidt tot het gebruik van andere sturingsinstrumenten, waarbij de overheid steeds meer afhankelijk is van anderen bij de implementatie van haar beleid (Noordegraaf, 2008, p. 43). Eén van de meest belangrijke benaderingen van *governance* is de netwerkbenadering.

In de hedendaagse samenleving is steeds meer sprake van een netwerksamenleving: *'Networks constitute the new social morphology of our societies, and the diffusion of network logic substantially modifies the operation and outcomes in processes of production, experience, power and culture* (Castells, 1996, In: Geuijen, 2011, p.1). In deze samenleving moeten publieke organisaties omgaan met complexe, maatschappelijke problemen. Deze problemen gaan over de grenzen heen van organisaties. Deze complexe problemen kunnen zich ontwikkelen tot *wicked* problemen, die gekenmerkt worden door inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 6). Volgens Koppenjan en Klijn zijn er drie onzekerheden rondom complexe maatschappelijke problemen in een netwerksetting: substantieve onzekerheid, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid. Substantieve onzekerheid gaat over de mate van beschikbaarheid van informatie en de manier waarop hier door actoren verschillend tegenaan kan worden gekeken. Strategische onzekerheid omvat de onzekerheid als gevolg van de verschillende percepties, doelen en belangen van de betrokken actoren rondom een complex probleem. Dit kan leiden tot verschillende strategieën van de actoren. Bovendien kunnen actoren hun strategie aanpassen in reactie op elkaar. Institutionele onzekerheid is de onzekerheid die voortkomt uit de verschillende institutionele achtergronden van de actoren. Dit zorgt ervoor dat de verschillende actoren uit verschillende organisaties, niveaus en netwerken komen. Het is heel

moeilijk om deze institutionele frameworks te veranderen, omdat zij zich stap voor stap ontwikkelen als onderdeel van een historisch proces (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 6-7).

Publieke organisaties kunnen de problemen in hun domein niet langer zelfstandig aanpakken, maar ze moeten samenwerken met andere actoren. Hun huidige procedures voldoen niet langer meer en men wordt gedwongen om in een netwerk te opereren. Daarom zijn netwerken een dominante vorm van besturen en organiseren geworden, naast traditionele vormen als hiërarchie en de markt (Geuijen, 2011, p. 1). Markten en hiërarchieën kunnen de hedendaagse vraagstukken niet langer het hoofd bieden. Bij markten staat competitie centraal en wordt het prijsmechanisme als middel gebruikt. In hiërarchieën staat macht centraal en worden controlemechanismen gebruikt om deze te handhaven. Volgens Geuijen zijn markten en hiërarchieën te inefficiënt en log voor een goed functionerende aanpak. Bovendien beschikken ze over te weinig kennis en draagvlak (Geuijen, 2011, p. 4). Hier volgt een grafische weergave van deze organisatievormen (Provan en Kenis, 2008).

Governancevorm/-institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkingsrelatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

3.1.2 De netwerkbenadering

De onzekerheden waar Koppenjan en Klijn over spreken maken het enerzijds heel moeilijk voor actoren om te handelen in het geval van complexe problemen. Anderzijds bestaat er een grote druk of een grote dreiging vanuit het probleem om er iets aan te doen, waardoor organisaties handelen niet kunnen uitstellen of weigeren (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 7-8). Publieke organisaties komen hierdoor in de interventiefuik terecht: er moet veel, maar er kan weinig (Noordegraaf, 2008, p. 43). De onderlinge afhankelijkheden tussen organisaties maken het onmogelijk voor een publieke organisatie om een probleem alleen aan te pakken. Dit leidt tot een noodzaak om samen te werken met andere actoren, die een belang hebben bij het probleem. Dit eist meer van het management om sociale problemen aan te pakken. Huidige methoden voor het omgaan met onzekerheden zijn volgens Koppenjan en Klijn inadequaet, zoals het verzamelen en creëren van meer kennis en top-down maatregelen. Koppenjan en Klijn hebben daarom de netwerkbenadering ontwikkeld, waarin de wederzijdse afhankelijkheid van actoren om hun doelen te bereiken wat betreft complexe sociale problemen centraal staat. De netwerkbenadering beschouwt een netwerk als een verzameling van spellen tussen verschillende actoren. Elke actor interpreteert op eigen wijze wat de regels van het spel, de doelstellingen en gewenste oplossingen zijn en de strategieën die men inzet (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 8-9). De samenwerking met betrekking tot het nazorgtraject van (ex-)gedetineerden kan bekeken worden vanuit deze netwerkbenadering. Deze samenwerking wordt vormgegeven door verschillende deelnemers in een netwerk, die van elkaar afhankelijk zijn.

3.1.3 Definitie netwerken

Provan en Kenis (2007, p. 231) definiëren netwerken als volgt: *“drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel.”* Deze definitie zal in dit onderzoek gehanteerd worden.

3.1.4 Kenmerken netwerken

Netwerken hebben verschillende kenmerken. In deze paragraaf worden de meer algemene kenmerken genoemd. Netwerken zijn in principe niet-hiërarchisch, zoals in de organisatievorm hiërarchie. Er is dus geen centrale organisatie in een machtspositie die de netwerksamenwerking coördineert. De organisaties zijn gelijkwaardig ten opzichte van elkaar (Provan en Kenis, 2007, p. 231). Het verschil met losse organisaties is dan ook dat netwerken worden gestuurd zonder hiërarchie of eigendom. Daardoor hebben deelnemers van een netwerk automatisch een beperkte formele verantwoordelijkheid ten opzichte van de doelen van de netwerksamenwerking. Het aanpassen aan de regels en procedures van de netwerksamenwerking is dus op vrijwillige basis (Provan en Kenis, 2007, p. 232). Het nemen van beslissingen gebeurt dan ook meestal op basis van consensus (Agranoff, 2006, p. 58). In een netwerk is er een gezamenlijk doel volgens Provan en Kenis (2007, p. 231), zoals het oplossen van een maatschappelijk probleem of het ontwikkelen van een nieuw product (Geuijen, 2011, p. 4). Anders is het niet noodzakelijk is om samen te werken voor de netwerkdeelnemers (Provan en Kenis, p. 231). De organisaties in de netwerksamenwerking behouden een eigen autoriteit en daarmee ook een eigen autonomie om te handelen (Agranoff en McGuire, 1999, p. 21). Verder worden netwerken gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 8-9), zoals informatie, financiën, diensten en sociale steun (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 482).

Netwerken hebben meer kenmerken dan net zijn genoemd. Deze kenmerken komen aan bod in het hoofdstuk 3.3 criteria effectiviteit van een netwerksamenwerking, waar ze direct worden gekoppeld aan de indicatie die het kenmerk geeft over de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

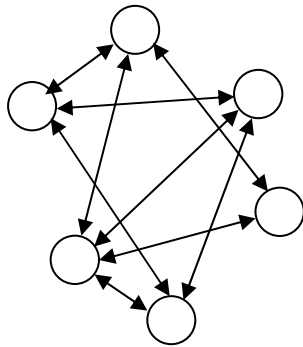
3.1.5 Sturingsvormen

Netwerken

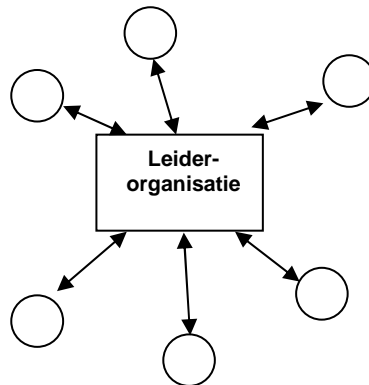
Volgens Provan en Kenis (2007, p. 233) kunnen netwerken op basis van twee dimensies gecategoriseerd worden. De eerste dimensie is de mate van contact en afstemming tussen de netwerkpartners. Dit kan variëren van contact tussen alle partijen tot aan dat maar één partij contact heeft met de andere partners. De tweede dimensie is in hoeverre een netwerk extern of intern worden gestuurd. Op basis van deze dimensies benoemen de auteurs drie type netwerken: het zelfsturende netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO). De meest voorkomende vorm is het zelfsturende netwerk waarbij de sturing plaatsvindt door de deelnemers van de netwerksamenwerking zelf en met geen aparte sturingseenheid. Sturing kan zowel formeel plaatsvinden of meer informeel. In dit onderzoek is sprake van een zelfsturend netwerk met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden. Een volgende netwerkvorm is het leiderorganisatienetwerk. In het bedrijfsleven is dit vooral aan de orde waarbij de relaties tussen de leiderorganisatie en andere organisaties verticaal zijn. Het kan echter ook voorkomen in meer horizontale multilaterale netwerken, meestal wanneer één organisatie voldoende middelen en legitimiteit heeft om een leidende rol te spelen. Een laatste vorm is de netwerk administratieve organisatie (NAO) waarin een externe netwerkadviseur een sleutelrol speelt in het coördineren en behouden van de netwerksamenwerking. Deze organisatie heeft als enige doel om de

netwerksamenwerking te sturen. Een NAO kan zowel een individu zijn of een organisatie. In dit type netwerk worden alle belangrijke activiteiten en beslissingen gecoördineerd door de NAO (Provan en Kenis, 2007, p. 234-236). In paragraaf 3.3.4b. zal worden ingegaan op de effectiviteit van de verschillende sturingsvormen. De vormen zijn als volgt in beeld weergegeven.

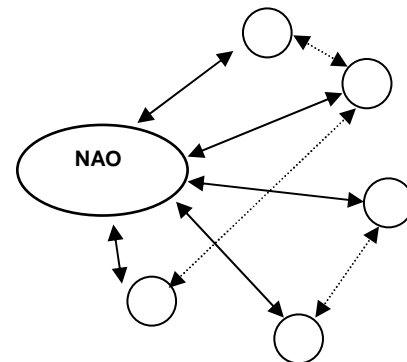
Zelfsturend netwerk



Leiderorganisatienetwerk



NAO



Ketens

Samenwerkingsvormen kunnen ook de vorm aannemen van ketens, een vrij gestructureerde vorm van netwerken (Geuijen, 2011, p. 5). Een keten wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: ‘een keten kent een samenhangend geheel van processen, gericht op het voortbrengen van een product of dienst, waarbij de verschillende schakels in de keten in een vaste volgorde ten opzichte van elkaar zijn geplaatst’. Elke schakel is verantwoordelijk voor een deel van het proces. Alle schakels zijn ook weer van belang om het uiteindelijke doel te kunnen halen. Dit zorgt voor onderlinge afhankelijkheid. De regels zijn relatief duidelijk in een keten over wie wat wanneer moet doen en aan wie dit moet worden verantwoord. De spelregels zijn dus grotendeels vooraf bepaald. Een keten is te zien als een geformaliseerde, relatief duurzame vorm van een netwerk (Geuijen, 2011, p. 5). De Bruijn en ten Heuvelhof (1995, p. 134) noemen aanvullend hierop nog een aantal kenmerken van beleidsketens. Er is volgens hen geen centraal gezag in de keten. Daarnaast maken zij onderscheid tussen seriële (opeenvolgende) en parallelle (gelijktijdige) afhankelijkheden. De effectiviteit van ketens zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten, aangezien er geen literatuur beschikbaar is over de effectiviteit van de verschillende ketenvormen. Bovendien maken de verschillende ketensamenwerkingen deel uit van de netwerksamenwerking. Dit betekent dat de effectiviteit van de verschillende ketens automatisch meegenomen wordt in de analyse naar de effectiviteit van de sturingsvorm van een netwerk.

3.2 Beoordelen effectiviteit van een netwerksamenwerking

3.2.1 Definitie effectiviteit van een netwerksamenwerking

Provan en Kenis (2007, p. 230) definiëren de effectiviteit van een netwerk als “*het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door individuele deelnemers die onafhankelijk van elkaar opereren*”. Deze definitie zal ook in dit onderzoek worden gehanteerd. In dit onderzoek wordt onder positieve uitkomsten een positieve *outcome* verstaan. Een positieve *outcome* in de casus is het leveren van een bijdrage door de netwerksamenwerking aan het verminderen van de recidive van ex-gedetineerden. In dit onderzoek zal worden gesproken over de effectiviteit van de netwerksamenwerking, in plaats van de effectiviteit van een netwerk. Het gaat in dit onderzoek om het geheel van de samenwerking, terwijl Provan en Kenis (2007) zich vooral concentreren op de effectiviteit van de sturingsvorm van een netwerk.

3.2.2 Beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking

Zoals eerder is gesteld in de inleiding, is het zeer lastig om effectiviteit van een netwerksamenwerking te conceptualiseren en te meten. In deze paragraaf zal dan ook aan bod komen wat de uitgangspunten zullen zijn in dit onderzoek om grip te krijgen op de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Het onderscheid tussen de *outcome* en de output van netwerksamenwerking zal hier toegelicht worden, net zoals het onderscheid tussen de output en het proces van netwerksamenwerking.

Outcome en output van een netwerksamenwerking

Volgens Kenis (interview 9 mei 2011) is een netwerk effectief wanneer de *outcome*, dus het maatschappelijke effect, wordt behaald. De *outcome* van een effectief netwerk met betrekking tot de nazorg van ex-gedetineerden is een bijdrage leveren aan het terugdringen van recidive van ex-gedetineerden. Het is echter zeer moeilijk om het verband aan te tonen welke bijdrage een effectieve netwerksamenwerking levert aan de *outcome* om verschillende redenen.

Ten eerste zijn de oorzaak- en gevolgrelaties niet duidelijk en kenbaar, zoals vaak het geval is in de publieke sector (Noordegraaf, 2008). Het is ten slotte geen laboratoriumsituatie. Er zijn naast goede nazorg door de organisaties in de netwerksamenwerking vele andere factoren van invloed op de recidive van deze groep, zoals een drugsverslaving, het arbeids- en opleidingsverleden, sociale steun door familie en het strafrechtelijk verleden, waaronder het aantal eerdere detenties (Nelissen, 2007). Daarnaast kan er ook sprake zijn van natuurlijke fluctuaties, of kunnen schommelingen in de recidivecijfers in verband worden gebracht met de aanpak op het gebied van strafrechtstoepassing, in plaats van de aanpak met betrekking tot de nazorg (Gevangeniswezen in getal 2005-2009, DJI, 2010). Een voorbeeld hiervan is dat de recidivecijfers ook afhankelijk zijn van de mate waarin de politie criminele activiteiten ontdekt in een bepaalde periode.

Ten tweede is het vaststellen wat de *outcome* is een normatieve keuze. Provan en Milward (2001, p. 415) zeggen hierover dat een netwerk verschillende typen stakeholders heeft, die verschillende ideeën hebben over welke doelen de netwerksamenwerking nastreeft en wanneer deze succesvol is. Dit heeft ook te maken met het *wicked* karakter van problemen in *governance* netwerken: wat voor de één een goed resultaat is, hoeft geen goed resultaat te zijn voor de ander. Het gaat hier om een strijd van waarden (Noordegraaf, 2008).

Aangezien het moeilijk te bepalen is wanneer een betere *outcome* wordt behaald door een effectieve netwerksamenwerking, stelt Kenis dat het meten van de output van een netwerksamenwerking de eerste stap is om te bepalen hoe effectief de samenwerking is. Noordegraaf (2004, p. 152) stelt dat in de publieke sector naast de *outcome*, ook de output vaak moeilijk te meten is. Kenis verklaart dat een onderzoeker daarom genoodzaakt is om zich te richten op het meten van het proces, met daarbij de aanname dat een beter proces ook tot een betere *outcome* kan leiden (Kenis, interview 9 mei 2011). In dit onderzoek zal daarom de eerste stap zijn om de output te meten van de netwerksamenwerking, om vervolgens de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen.

Output en proces van een netwerksamenwerking

De literatuur over keten- en netwerkmanagement (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997; Provan en Milward, 2001; Provan en Kenis, 2007) kijkt op twee manieren naar de samenwerking tussen deelnemers aan een netwerk. Enerzijds kan netwerkmanagement procesgericht zijn. Dit betekent dat de organisaties hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, afspraken maken en veel energie steken in een goede samenwerking. Het gaat hierbij dus om procedures. Anderzijds kan netwerkmanagement ook gericht zijn op het resultaat. Hierbij staan de prestaties die de netwerksamenwerking als geheel levert centraal. Geuijen, van der Meulen en Noordegraaf (2010)

combineren deze twee vormen met twee vormen van het meten van prestaties. Dit verbinden deze auteurs aan bepaalde stakeholder-methodieken. Deze methodieken zijn een vorm van het meten van prestaties, waarbij de beoordeling van de geleverde prestaties niet plaatsvindt aan vooraf gestelde doelstellingen, dus bepaalde targets. Deze beoordeling krijgt vorm via de inbreng van stakeholders, terwijl er op hetzelfde moment voor of met deze stakeholders wordt gewerkt. De beoordeling is als het ware onderdeel van de samenwerking. In dit onderzoek betekent dit dat via de stakeholders wordt achterhaald wat effectief en wat niet effectief is in de onderzochte netwerksamenwerking. Bovendien zal op deze wijze worden bepaald wat de stakeholders belangrijke criteria vinden voor een effectieve netwerksamenwerking in de netwerksamenwerking waarin zij werken. De criteria die worden getoetst bij de stakeholders zijn gebaseerd op bepaalde literatuur over keten- en netwerkmanagement (Provan en Milward, 2001; Provan en Kenis, 2007). Een overzicht van de criteria is te vinden in 3.4: de operationalisering. Er zal echter ook ruimte zijn in dit onderzoek voor criteria die de stakeholders zelf benoemen.

In de literatuur worden verschillende vormen van evaluatie van elkaar onderscheiden. Hieronder staan vier typen stakeholder-methodieken benoemd (Geuijen, van der Meulen, Noordegraaf, 2010). In deze stakeholder-methodieken worden twee manieren van prestatiemeting en twee netwerkmanagementbenaderingen aan elkaar gekoppeld.

		Prestatiemeting	
		<i>Objectieve prestatie-beoordeling</i>	<i>Subjectieve prestatiebeoordeling</i>
Netwerkmanagement	<i>Procesoriëntatie</i>	I. Procedurele methodieken Afgesproken procedures gevolgd?	II. Deliberatieve methodieken Vertrouwen niet beschaamd?
	<i>Resultaatgericht</i>	III. 'Evidence based' methodieken Targets behaald?	IV. Casusgerichte methodieken Betekenisvol gehandeld?

Deze methodieken zijn nog niet in de praktijk getoetst. Dit schema kan in dit onderzoek wel een bijdrage leveren om de bevindingen te kunnen plaatsen. Het schema maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen het proces en resultaat van de netwerksamenwerking. In dit onderzoek is dit onderscheid toegepast door enerzijds te onderzoeken wat de resultaat-effectiviteit is van de netwerksamenwerking, dus de effectiviteit met betrekking tot de output. Anderzijds is er in dit onderzoek gezocht naar de proces-effectiviteit, dus de effectiviteit met betrekking tot het proces van netwerksamenwerking. Bovendien laat het zien dat prestaties van een netwerksamenwerking zowel op objectieve als subjectieve wijze kunnen worden getoetst. Met dit uitgangspunt kan worden nagegaan of de effectiviteit van een netwerksamenwerking voornamelijk op objectieve of subjectieve wijze is vast te stellen en wat dit betekent voor de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Aangaande deze stakeholder-methodieken wordt in dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van de objectieve als de subjectieve prestatiebeoordeling. De prestaties worden subjectief beoordeeld, omdat interviews met stakeholders een belangrijke methode is van dit onderzoek. De prestaties van de netwerksamenwerking worden echter ook op objectieve wijze getoetst, omdat de criteria van netwerkeffectiviteit die aan respondenten worden voorgelegd gebaseerd zijn op theoretische bevindingen over dit onderwerp. Het beoordelen van de output is daarnaast grotendeels gebaseerd op objectieve prestatiebeoordeling, omdat de output wordt beoordeeld op basis van een

documentenanalyse. In hoofdstuk 4 over de methoden en technieken van dit onderzoek wordt hier verder op ingegaan.

De auteurs Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 19) hebben daarnaast in hun artikel aangetoond dat er een relatie bestaat tussen het proces van een netwerksamenwerking en de output van deze samenwerking. Hun kwantitatieve onderzoek laat zien dat netwerkmanagement belangrijk is om goede uitkomsten te realiseren in complexe *governance* netwerken. Een effectief proces hoeft echter niet direct te leiden tot effectiviteit ten aanzien van de output. In dit onderzoek zal daarom apart gekeken naar de effectiviteit van het proces en de output en niet naar de relatie tussen het proces en de output van netwerksamenwerking. Wel toont dit artikel van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) aan hoe belangrijk het proces is voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Evaluatie netwerksamenwerking op drie evaluatieniveaus

De manier waarop Provan en Milward (2001) de effectiviteit van een netwerk evalueren, zal als basis dienen voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit in dit onderzoek. Daarom zullen de drie niveaus van evaluatie van de effectiviteit van een netwerksamenwerking hieronder worden toegelicht. In paragraaf 3.2.3 zal vervolgens worden ingegaan op hoe het artikel van Provan en Milward (2001) en op artikelen van andere auteurs, die samen als uitgangspunt zullen dienen voor een beoordelingskader van de effectiviteit van een netwerksamenwerking in dit onderzoek.

Provan en Milward (2001, p. 415) stellen dat op basis van het bestaande onderzoek over netwerkeffectiviteit niet geconcludeerd kan worden dat netwerksamenwerking een effectief instrument is voor het oplossen van complexe beleidsvraagstukken. Samenwerken in een netwerk is dus geen garantie voor een betere *outcome*. Provan en Milward (2001, p. 415) erkennen daarnaast dat het moeilijk is om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te evalueren, omdat er verschillende typen stakeholders zijn van een netwerk. Deze stakeholders hebben verschillende ideeën over hoe succes gemeten kan worden. Dit heeft te maken met het *wicked* karakter van problemen in *governance* netwerken: wat voor de één een goed resultaat is, hoeft geen goed resultaat te zijn voor de ander. Het gaat hier om een strijd van waarden (Noordegraaf, 2008). Wat het nog complexer maakt dan het evalueren van de effectiviteit van één organisatie, is dat meerdere organisaties ook meerdere groepen stakeholders hebben.

Provan en Milward (2001) onderscheiden drie groepen van stakeholders van een netwerk. De eerste groep bestaat uit de belangrijkste stakeholders (*principals*), die de netwerksamenwerking en haar activiteiten monitoren en financieren. De uitvoerders (*agents*) werken in de netwerksamenwerking, bijvoorbeeld als professionals. De derde groep bestaat uit de cliënten (*clients*), aan wie de diensten door de netwerksamenwerking worden verleend (Provan en Milward, 2001, p. 416). Deze drie typen stakeholders leiden ook tot een driedeling voor de analyse van een netwerk: het gemeenschapsniveau, netwerkniveau en het niveau van de individuele organisaties. Netwerkeffectiviteit is afhankelijk van alle niveaus. Alleen wanneer minimaal de behoeften van elke groep stakeholders, de *principals*, de *agents* en de *clients*, worden vervuld, kan de netwerkeffectiviteit ten volle worden benut. De netwerkeffectiviteit zal uiteindelijk worden beoordeeld op basis van stakeholders op gemeenschapsniveau (Provan en Milward, 2001, p. 423).

In de volgende afbeelding staat een overzicht van de netgenoemde drie evaluatieniveaus, met in de rechterkolom voorbeelden van criteria om netwerkeffectiviteit te evalueren.

Levels of network analysis	Key stakeholder groups	Effectiveness criteria
Community	Principals and Clients <ul style="list-style-type: none"> • Client advocacy groups • Funders • Politicians • Regulators • General public 	<ul style="list-style-type: none"> • Cost to community • Building social capital • Public perceptions that problem is being solved • Changes in the incidence of the problem • Aggregate indicators of client well-being
Network	Principals and agents <ul style="list-style-type: none"> • Primary funders and regulators • Network administrative organization • Member organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Network membership growth • Range of services provided • Absence of service duplication • Relationship strength (multiplexity) • Creation and maintenance of network administrative organization (NAO) • Integration/coordination of services • Cost of network maintenance • Member commitment to network goals
Organization/participant	Agents and clients <ul style="list-style-type: none"> • Member agency board and management • Agency staff • Individual clients 	<ul style="list-style-type: none"> • Agency survival • Enhanced legitimacy • Resource acquisition • Cost of services • Service access • Client outcomes • Minimum conflict for multiprogram agencies across multiple networks

Provan en Milward (2001) merken op dat een netwerk op het niveau van de gemeenschap beoordeeld kan worden op de bijdrage die de netwerksamenwerking levert aan de gemeenschap die de netwerksamenwerking bedient. Deze netwerkeffectiviteit kan enerzijds worden geëvalueerd door te kijken in hoeverre de belangen van de cliënten van de netwerksamenwerking worden gediend. Anderzijds kan dit type effectiviteit worden geëvalueerd op basis van de kosten van de netwerksamenwerking en het aanbod van diensten aan de cliënten. Het gaat dus om de belangen van de directe en indirecte stakeholders. Het gaat hierbij zowel om het bedienen van cliënten, maar ook om de personen en organisaties die de belangen behartigen van de cliënten en de gemeenschap. Het gaat dus zowel om cliënten als de *principals*, die de netwerksamenwerking bekostigen en monitoren. De gemeenschap betaalt voor de diensten die de netwerksamenwerking levert en heeft indirect baat bij de diensten die aan de cliënten worden geleverd (Provan en Milward, 2001, p. 417). In dit onderzoek heeft de samenleving er baat bij dat gedetineerden minder recidiveren, omdat burgers dan minder kans hebben om slachtoffer te worden van criminele activiteiten. Het is een moeilijke opgave om alle stakeholders tevreden te stellen, omdat de stakeholders het oneens kunnen zijn over de doelen van de netwerksamenwerking of over de oplossing van de problemen van de netwerksamenwerking. Bovendien zijn de middelen schaars, wat het lastig kan maken om compromissen te sluiten. De stakeholders kunnen bijvoorbeeld tevreden worden gesteld wanneer de kosten van de netwerksamenwerking onder controle worden gehouden. De effectiviteit op gemeenschapsniveau hangt dus af van de legitimiteit van de netwerksamenwerking en steun voor de netwerksamenwerking door te voorzien in de behoeften van cliënten en andere belangengroepen (Provan en Milward, 2001, p. 417).

Provan en Milward (2001) benoemen daarnaast de evaluatie van de effectiviteit van een netwerksamenwerking op netwerkniveau, waar de uitvoerders (agents) die in de samenwerking werkzaam zijn de stakeholders van zijn. Provan en Milward (2001, p. 417) stellen allereerst dat om als netwerk effectief te opereren, organisaties bereid moeten zijn om kosten te maken om de netwerksamenwerking goed te organiseren. Daarnaast kan de netwerksamenwerking worden gecoördineerd door een netwerk administratieve organisatie (NAO). De manier waarop deze NAO functioneert, kan ook als criterium voor het evalueren van de effectiviteit van een

netwerksamenwerking dienen. Andere manieren om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te meten op netwerkniveau zijn het aantal diensten dat de netwerksamenwerking produceert, de toe- en uittreding van organisaties in een netwerk en de sterkte van de verbindingen (Provan en Milward, 2001, p. 417-418).

Ondanks dat uitkomsten op netwerk- en gemeenschapsniveau belangrijk zijn bij de evaluatie van netwerken, is het ook belangrijk te erkennen dat organisaties deels worden gemotiveerd door eigenbelang. De vraag die organisaties zichzelf stellen als ze tot een netwerk toetreden is: hoe kan deelname aan dit netwerk mijn organisatie ten goede komen? Netwerken kunnen een significante bijdrage leveren aan de uitkomsten op organisatieniveau. Omgekeerd is het succes van de deelnemers van de netwerksamenwerking essentieel voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Het belang van organisaties om deel te nemen aan een netwerk kan worden geëvalueerd op basis van vier criteria: uitkomsten voor cliënten, legitimiteit, het verkrijgen van middelen en kosten. De belangrijkste stakeholders van de effectiviteit op dit niveau zijn het management van de deelnemende organisaties en de individuele cliënten (Provan en Milward, 2001, p. 420).

Keuzes met betrekking tot de drie evaluatieniveaus

Zoals in de vorige paragraaf is benoemd, onderscheiden Provan en Milward (2001) drie evaluatieniveaus en benoemen zij daarbij verschillende criteria om deze niveaus mee te evalueren. Voor dit onderzoek zijn er echter bepaalde keuzes gemaakt met betrekking tot deze evaluatieniveaus en criteria. Deze zullen in deze paragraaf aan bod komen.

De effectiviteit op gemeenschapsniveau waar Provan en Milward (2001, p. 416) over spreken is in het geval van deze casus moeilijk of niet meetbaar. Effectiviteit op gemeenschapsniveau is hetzelfde als de *outcome* van de netwerksamenwerking, dus de brede maatschappelijke impact die de netwerksamenwerking beoogt. Deze *outcome* is in het geval van de onderzochte casus een bijdrage leveren aan een vermindering van de recidive van ex-gedetineerden. Zoals geconstateerd in paragraaf 3.2.2 over de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking, zijn er verschillende redenen waarom de bijdrage die een netwerksamenwerking levert aan de *outcome* zeer moeilijk in kaart te brengen is.

Daarnaast wordt het deelnemersniveau ook buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Allereerst zijn veel criteria die Provan en Milward (2001) benoemen, moeilijk te meten. Een belangrijke reden hiervoor is dat het onduidelijk is wie de stakeholders van een netwerksamenwerking zijn. In het geval van de casus in dit onderzoek is de *outcome* het terugdringen van de recidive. Bij deze *outcome* kunnen zowel de (ex-)gedetineerden als cliënten beschouwd kunnen worden, maar ook de burgers in de maatschappij die met minder onveiligheid worden geconfronteerd. Bovendien zou dit een zeer grootschalig onderzoek worden om hier gefundeerde uitspraken over te kunnen doen, waar in dit onderzoek niet de tijd en de middelen voor zijn. Bovendien zullen enkele criteria van het deelnemersniveau alsnog indirect terugkomen in de analyse van het netwerkniveau, aangezien het deelnemersniveau effect kan hebben op criteria uit het netwerkniveau. Hierbij kan worden gedacht aan het criterium betrokkenheid van de netwerkdeelnemers bij de netwerkdoelen. Netwerkdeelnemers maken een kosten-batenafweging voor de eigen organisatie; wat de netwerksamenwerking bijdraagt aan hun eigen organisatie.

In dit onderzoek wordt het analyseniveau van het netwerk gebruikt om te onderzoeken welke criteria relevant zijn in de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. De reden hiervoor is dat het gemeenschapsniveau en het deelnemersniveau, zoals zojuist beschreven, moeilijk te onderzoeken zijn. Wie de stakeholders op het netwerkniveau zijn, de *agents*, is wel tot op een bepaalde hoogte te bepalen. Dit zijn namelijk de netwerkdeelnemers die betrokken zijn bij de nazorg van gedetineerden die in de PI Nieuwegein verblijven.

De meeste criteria die Provan en Milward (2001) op netwerkniveau noemen, zijn echter niet onderbouwd met empirische bevindingen. In dit onderzoek wordt daarom gekeken of de criteria die worden meegenomen in dit onderzoek relevant zijn voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit. Daarom wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van criteria die andere auteurs benoemen, om deze ook empirisch te onderzoeken. Hier zal in paragraaf 3.3 Criteria beoordelen effectiviteit van een netwerksamenwerking nader op in worden ingegaan.

Overigens zijn er wel keuzes gemaakt welke criteria van Provan en Milward (2001, p. 416) op het netwerkniveau worden meegenomen in dit onderzoek. Het criterium 'creëren en onderhouden van een netwerk administratieve organisatie (NAO)' wordt bijvoorbeeld buiten beschouwing gelaten, omdat de netwerksamenwerking in de casus van dit onderzoek geen NAO heeft. Daarnaast is het criterium 'integratie/coördinatie van diensten' als op zichzelf staand criterium buiten beschouwing gelaten. De integratie/coördinatie van diensten beïnvloedt volgens Provan en Milward (2001, p. 418) het criterium afwezigheid van dubbel uitvoeren taken, omdat het risico op het leveren van dubbele diensten hierdoor wordt verkleind. Dit criterium wordt dus indirect meegenomen in de analyse van het criterium afwezigheid van dubbel uitvoeren taken.

3.3 Criteria beoordeling netwerkeffectiviteit

In dit hoofdstuk komen de criteria aan bod van Provan en Milward (2001) die worden getoetst in dit onderzoek, aangevuld met andere wetenschappelijke artikelen over de effectiviteit van netwerksamenwerking. Deze criteria worden op basis van de theoretische bevindingen als meest relevant beschouwd in de beoordeling van netwerkeffectiviteit. In de analyse van de casus van dit onderzoek zal blijken of deze criteria ook als relevant worden beschouwd op basis van de empirische resultaten. De criteria zijn verdeeld in vier clusters: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking. Het cluster output gaat over de effectiviteit van de concrete resultaten van de netwerksamenwerking. In dit onderzoek zal naar deze effectiviteit worden gerefereerd als resultaat-effectiviteit. De clusters structuur, proces en sturingsvorm gaan over de proces-effectiviteit van de netwerksamenwerking. De resultaat-effectiviteit en de proces-effectiviteit zeggen beiden iets over de effectiviteit van de netwerksamenwerking. In navolging van Kenis (interview 9 mei 2011) in paragraaf 3.2.2, beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking, zal eerst voor zover mogelijk, de output worden gemeten als indicatie voor resultaat-effectiviteit. Dan zal worden vervolgd met criteria om proces-effectiviteit te meten van de netwerksamenwerking.

3.3.1 Output van netwerksamenwerking

In de onderzochte netwerksamenwerking worden ook enkele concrete resultaten gemeten, namelijk de output. De effectiviteit van de output van netwerksamenwerking is een indicatie van de resultaat-effectiviteit van de netwerksamenwerking. Op basis van het artikel van Provan en Milward (2001) zullen hier de criteria aanbod van geproduceerde diensten en de afwezigheid van dubbel uitgevoerde taken beschreven worden. Daarnaast komt de ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking aan de orde op basis van Soeters (1999).

3.3.1a Aanbod geleverde diensten

Een manier waarop de effectiviteit op netwerkniveau kan worden beoordeeld is door te kijken naar de omvang van de diensten die de netwerksamenwerking levert. Wanneer er te weinig diensten worden geleverd, dan worden cliënten gedwongen om buiten het formele netwerk te gaan om hun behoeften volledig te vervullen (Provan en Milward, 2001, p. 418).

Dit criterium zal door middel van een documentenanalyse worden gemeten. Er is voor de beoordeling van de output van de afdelingen MMD een nazorgmonitor gemaakt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze monitor richt zich op vijf leefgebieden waarop de netwerksamenwerking bepaalde zaken voor elkaar probeert te krijgen, waaronder inkomen en huisvesting. Voor de afdeling TR houdt het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) bij hoeveel TR-plannen de medewerkers schrijven en hoeveel trainingen er worden aangeboden in de PI Nieuwegein. Met deze methode wordt het aantal diensten gemeten en niet de kwaliteit van de diensten.

Wat belangrijk is bij het meten van prestaties via een dergelijk prestatiesysteem is dat een systeem alleen zinvol is indien deze ook betekenisvol is. De parallel kan hierbij getrokken worden naar de effectiviteit van netwerken. Prestatiesystemen moeten betekenisvol zijn, om een indicatie te zijn van een effectieve netwerksamenwerking. Deze systemen zijn betekenisvol wanneer er rekening wordt gehouden met eventuele perverse effecten die optreden bij de prestatiemeting. De Bruijn (2006) onderscheidt een aantal perverse effecten van prestatiemeting, waar er hier een aantal van worden genoemd. Prestatie-indicatoren meten bijvoorbeeld voornamelijk kwantiteiten en zullen vooral aangrijpen bij meetbare en goed te definiëren waarden. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de professionele prestatie. Een volgend pervers effect is de straf op prestaties, wat inhoudt dat het afrekeningsysteem een norm kan worden. Als een medewerker langer bezig is met één gedetineerde, dan komen andere zaken die andere gedetineerden betreffen in de knel. Door de afrekening op goede output loont het om werkzaamheden te verrichten waarop gescoord kan worden. Hierdoor ontstaat een focus op het maken van productie. Managers zullen zich in die gevallen richten op de prestaties die gemeten worden. Dit kan ten koste gaan van activiteiten waar niet op afgerekend wordt (de Bruijn, 2006). In dit onderzoek kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de focus zo sterk ligt op het behalen van de juiste cijfers, dat het de medewerkers niet stimuleert om heel veel tijd en energie in één gedetineerde te steken. Dit zou deze ene gedetineerde echter erg vooruit kunnen helpen en zijn kans op recidive kunnen verminderen. Tot slot benoemt de Bruijn (2006) het effect van de prestatiemeting als stimulans voor strategisch gedrag. Een professional kan de productie verhogen volgens de criteria van het systeem, terwijl er in de realiteit geen productieverhoging is. Dit wordt ook wel *gaming the numbers* genoemd.

Verwachting

De verwachting die in dit onderzoek wordt gehanteerd ten aanzien van het aanbod van geproduceerde diensten door de netwerksamenwerking is: hoe meer diensten (output) de netwerksamenwerking produceert, hoe effectiever de netwerksamenwerking. Belangrijk bij dit criterium is dat het meten van de output met een prestatiesysteem lastig is door de perverse effecten van een dergelijk systeem. Er zal in dit onderzoek ook worden gekeken naar hoe betekenisvol het prestatiesysteem is die de effectiviteit van de netwerksamenwerking meet.

3.3.1b Afwezigheid dubbel uitvoeren taken

Provan en Milward (2001, p. 418) noemen als manier om de effectiviteit van een netwerksamenwerking te evalueren de afwezigheid van het dubbel uitvoeren van taken. Dit gebeurt wanneer er te veel organisaties en programma's bij het aanbieden van een bepaalde dienst zijn betrokken. Dit kan leiden tot een verwarrende verzameling van diensten, waarbij bepaalde inspanningen vaak dubbel worden geleverd. Het niet uitvoeren van dubbele taken kan dus als criterium voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking worden beschouwd.

Verwachting

Op basis van het criterium van Provan en Milward (2001) wordt in dit onderzoek de volgende verwachting gehanteerd: hoe minder taken dubbel worden uitgevoerd door de netwerkdeelnemers, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.1c Ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking

Volgens Soeters (1999) is het een lastig proces om een samenwerking tot stand te brengen. Uit organisatiekundig onderzoek blijkt dat er bij een samenwerking tussen organisaties een groeiprocés is waarin vier fasen te onderscheiden zijn. Hij heeft deze vier fasen bij grensoverschrijdende samenwerkingen onderzocht. In dit onderzoek zullen de fasen worden toegepast op een lokaal samenwerkingsverband. Fase 1 is de expressiefase, waarin de gezamenlijke intentieverklaring tot samenwerking kenbaar gemaakt wordt. Dit is een fase waarin voornamelijk bestuurders en stafmedewerkers van de organisaties betrokken zijn en nog niet de uitvoerders. Fase 2 is de fase van informatie-uitwisseling, waarin de nadruk ligt op het elkaar leren kennen en het uitwisselen en opdoen van nieuwe ideeën. Er kunnen gezamenlijke onderzoeks- en informatie-uitwisselingsprojecten worden gestart, bijvoorbeeld door mee te lopen bij een andere organisatie. In deze fase worden meerdere leden van de organisaties betrokken dan in fase één. Fase 3 is het daadwerkelijke gezamenlijke produceren van goederen of diensten. De uitvoerders worden nu ook betrokken bij de samenwerking. Fase 4 bestaat uit een (her)verdeling van macht, middelen, invloed en bevoegdheden. De organisaties bepalen niet langer zelf welke middelen ze inzetten, de organisaties zijn geïnternationaliseerd. Deze fase lijkt niet van toepassing te zijn op een casus met betrekking tot een lokaal probleem met lokale organisaties, dus wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. In fase 1 en 2 ligt de focus als het ware op het bereiken van procesresultaten. Indien er procesresultaten zijn bereikt kan de netwerksamenwerking als effectief worden beschouwd. In fase 3 en 4 gaat het om het bereiken van output. De diensten worden aangeboden door de netwerksamenwerking. In dit onderzoek is de redenering dat de netwerksamenwerking als effectief kan worden beschouwd, wanneer de netwerksamenwerking zich in fase drie bevindt. Er worden dan namelijk zo veel mogelijk diensten geproduceerd, wat een indicatie is voor de resultaat-effectiviteit van een netwerksamenwerking. Daarom is dit criterium in het cluster output van netwerksamenwerking geplaatst.

Verwachting

De netgenoemde theoretische bevindingen van Soeters (1999) leiden tot de volgende verwachting ten aanzien van de ontwikkelingsfase van het netwerk: hoe verder de netwerksamenwerking is in haar ontwikkeling, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.2 Structuur van de netwerksamenwerking

Het cluster structuur van de netwerksamenwerking meet de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking door middel van verschillende criteria uit het cluster proces. In deze paragraaf zullen structuurcriteria van de netwerksamenwerking aan bod komen, zoals de verbondenheid tussen de netwerkpartners, de manier waarop de netwerksamenwerking is ontstaan, de aanwezige netwerkafspraken, de toetreding van nieuwe partners en het aantal deelnemers. Deze structuurcriteria zijn indicaties voor de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking.

3.3.2a Verbondenheid tussen netwerkpartners

Provan, Fish en Sydow (2007, p. 484-485) benoemen een aantal structurele kenmerken om netwerken te analyseren. Multiplexiteit betreft de sterkte van de relatie die een organisatie

onderhoudt met de partners in de netwerksamenwerking, gebaseerd op het aantal verschillende connecties die er bestaan. Hierbij kan worden gedacht aan onderzoeksbanden, gezamenlijke programma's en gedeeld personeel. Multiplexe verbindingen kunnen een indicator zijn om te bepalen hoe sterk en hoe duurzaam de connectie is tussen organisaties, omdat de connectie blijft, ook al valt er één verbinding weg. Een ander kenmerk van een netwerk zijn klieken. Dit zijn clusters van drie of meer organisaties die met elkaar in verband staan. Het hangt af van de netwerksamenwerking of de aanwezigheid van klieken positief of negatief is voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Provan, Fish en Sydow spreken ook over de dichtheid van een netwerk. De dichtheid van de verbindingen betreft de mate van samenhang of compactheid van de netwerksamenwerking, oftewel, de mate waarin elke partner contact heeft met elke andere partner in de netwerksamenwerking. Veel onderling contact in de netwerksamenwerking stimuleert informatiedeling, onderling vertrouwen en verkleint zo de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag (Nielsen, 2007). Dit kan een positieve indicatie zijn voor de effectiviteit van de samenwerking. Provan, Fish en Sydow (2007, p. 484-485) plaatsen hierbij wel de kanttekening dat meer dichtheid niet automatisch effectiever is voor een netwerk, omdat het meer coördinatie vergt. Fragmentatie gaat om de vraag: staan alle netwerkdeelnemers direct of indirect, via een andere organisatie, met elkaar in verbinding of is de netwerksamenwerking verdeeld in verschillende fragmenten van organisaties die niet met elkaar in verbindingen staan en klieken? Als er veel verschillende fragmenten zijn, is dit een indicatie van ineffectiviteit van de netwerksamenwerking. Tot slot benoemen deze auteurs centraliteit, de mate waarin organisaties meer centraal staan in de netwerksamenwerking, en sturing, hoe de netwerksamenwerking wordt gemanaged, als centrale kenmerken. Deze begrippen worden verder behandeld in de paragraaf 3.3.4a coördinatie netwerksamenwerking.

Verwachting

Op basis van Provan, Fish en Sydow (2007, p. 484-485) wordt de volgende verwachting gehanteerd ten aanzien van de verbondenheid tussen netwerkpartners: hoe sterker de verbindingen tussen netwerkpartners zijn, hoe effectiever de netwerksamenwerking. Hierbij kan worden gekeken naar de dichtheid van het netwerk (hoe groter de dichtheid, hoe effectiever), naar de fragmentatie van het netwerk (hoe minder gefragmenteerd, hoe effectiever), naar de kliekvorming binnen een netwerk (hoe minder kliekvorming, hoe effectiever), en tot slot naar de centraliteit van een netwerk.

3.3.2b Manier van ontstaan netwerksamenwerking

Bottom-up versus bij mandaat ontstaan

Wanneer een netwerk bottom-up ontstaat, erkennen de netwerkdeelnemers zelf de aard en ernst van het probleem en bepalen zij zelf de aanpak. Deze manier van ontstaan kan ervoor zorgen voor dat een netwerksamenwerking als legitiem wordt gezien door de deelnemers, aldus Terpstra (2004, p. 1). In dit onderzoek is er echte geen sprake van een bottom-up netwerk in het lokale veiligheidsnetwerk dat centraal staat in deze casus. Het gaat om een opgelegd netwerk door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Uijen (2010, p. 3) zegt over opgelegde publieke netwerken die ontstaan bij mandaat dat recent onderzoek aantoont dat het managen van deze netwerken geen gemakkelijke opgave is (Milward en Provan, 2006; Uijen, 2010). De autonome organisaties zien namelijk niet automatisch het voordeel van het samenwerken. Op basis van deze redenering zal er in dit onderzoek van worden uitgegaan dat bij een opgelegd netwerk, ontstaan bij mandaat, het lastiger is dan bij een bottom-up initiatief om effectief te scoren op dit criterium van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Dit zou vooral een uitwerking kunnen hebben op de prioriteitsstelling van nazorg van ex-gedetineerden onder de verschillende netwerkdeelnemers ten opzichte van andere projecten.

Verwachting

De net beschreven redenering leidt tot de volgende verwachting ten aanzien van het ontstaan van de netwerksamenwerking: indien de netwerksamenwerking *bottom up* is ontstaan, waardoor de doelconsensus en de prioritering van de netwerksamenwerking over het algemeen hoger zijn dan in een opgelegd netwerk, is de verwachting dat de netwerksamenwerking effectief functioneert.

3.3.2c Aanwezige netwerkafspraken

De meeste lokale veiligheidsnetwerken zijn zowel gebaseerd op formele als informele manieren van samenwerking. In dit onderzoek staat een dergelijk lokaal veiligheidsnetwerk centraal (Terpstra, 2004, p. 4). De afspraken tussen de partners zijn vaak vastgelegd in een document of verdrag. Volgens andere onderzoeken (Blagg, et al. 1988; Pearson, et al. 1992; Crawford 1997), blijken informele relaties veel belangrijker te zijn om de samenwerking te begrijpen. Lokale veiligheidsnetwerken zijn voornamelijk gebaseerd op wederzijds vertrouwen, informele afspraken en elkaar persoonlijk kennen (Terpstra, 2004, p. 4). Deze informalisering kan als strategie gezien worden om de beperkingen van formele regels te vermijden en om ruimte te creëren om mogelijke tegenstellingen tussen de partners te vermijden. Informele afspraken geven ook ruimte voor flexibiliteit in de samenwerking. De informele basis van deze netwerken kunnen de netwerksamenwerking kwetsbaar maken. Een risico van de mate van deze informaliteit is dat onduidelijk wordt wat de rol is van de verschillende partners (Terpstra, 2004, p. 5). Dus informele afspraken bieden enerzijds flexibiliteit, wat positief kan bijdragen aan dit criterium voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Anderzijds kan het ook tot onduidelijkheid leiden, wat weer negatief kan uitpakken voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Formele afspraken kunnen ook een indicatie zijn voor een effectieve netwerksamenwerking, omdat deze een meer bindend en permanent karakter hebben. Formele afspraken kunnen ook juist ineffectief zijn voor een netwerksamenwerking: *“Woorden zijn geduldig. Convenanten laten zich gemakkelijk in elkaar steken, maar als er geen geld en capaciteit wordt vrijgemaakt om ‘hands-on’ aan de slag te gaan, blijft het bij goede voornemens.”* (van Delden, 2007, p. 47). Het is dus casusafhankelijk wat een juiste balans is tussen formele en informele afspraken, aangezien zij beiden voor- en nadelen kennen die bepalend kunnen zijn voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Verwachting

Het overzicht van de voor- en nadelen van formele en informele afspraken van de auteurs Terpstra (2004) en van Delden (2007) leidt tot de volgende verwachting in dit onderzoek: hoe meer er sprake is van voldoende formele en informele afspraken in de netwerksamenwerking, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.2d Toetreding nieuwe partners

Voornamelijk wanneer een netwerk nog maar net bestaat, is het aantrekken en behouden van leden noodzakelijk om te overleven, zo stellen Provan en Milward (2001, p. 418). Wanneer een netwerk zich heeft gevestigd, dan wordt dit minder belangrijk. Een netwerk kan zich uitbreiden met organisaties aan de zijlijn, die informeel aan de netwerksamenwerking zijn verbonden. Het effectieve netwerk heeft daarbij een kern van organisaties die verantwoordelijk is voor de belangrijkste diensten (Provan en Milward, 2001, p. 418). Dat het aantrekken en behouden van netwerkdeelnemers per definitie een indicatie is van de effectiviteit van de netwerksamenwerking, zoals Provan en Milward (2001) stellen, wordt in dit onderzoek in twijfel getrokken. In het geval van de onderzochte casus betreft het een netwerksamenwerking die ongeveer vijf jaar bestaat, maar zich nog steeds aan het ontwikkelen is. Daarom wordt voor dit onderzoek als uitgangspunt genomen dat het toetreden van nieuwe partners tot de netwerksamenwerking een indicatie kan zijn voor effectiviteit van een netwerksamenwerking. De kern van een netwerksamenwerking is

echter ook zeer belangrijk om de stabiliteit te waarborgen. Overigens kan het toetreden van nieuwe partners voor een groot aantal deelnemers aan de netwerksamenwerking zorgen, waardoor het volgens Provan en Kenis (2008, p. 304-305) moeilijker wordt om de netwerksamenwerking te coördineren. Hier zal echter in de volgende paragraaf 3.3.2e. over het aantal deelnemers verder op in worden gegaan. De toetreding van nieuwe partners wordt in dit onderzoek overigens geschaard onder het cluster structuur, omdat er alleen nieuwe partners kunnen toetreden als een netwerksamenwerking open staat voor het toetreden van deze nieuwe partners.

Verwachting

Het voorgaande leidt tot de volgende verwachting over de toetreding tot de netwerksamenwerking: hoe meer er sprake is van voldoende toetreding van nieuwe relevante partners, terwijl tegelijkertijd de stabiliteit gewaarborgd is door een kern van organisaties, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.2e Aantal deelnemers

Informele begrenzing netwerk

Volgens Terpstra en Kouwenhoven (2010, p. 117) kunnen netwerken worden onderscheiden naar het aantal betrokken organisaties, maar ook naar de mate waarin zij begrensd zijn. Dit kan zowel informeel als formeel vastliggen. Wie precies de deelnemers van een netwerk zijn, hangt af van de aard van het probleem, doelstellingen en de werkwijze. In het geval van de casus in dit onderzoek, de nazorg van ex-gedetineerden, lijkt het zo te zijn dat de begrenzing van de netwerksamenwerking niet formeel vastligt. Dit kan een groot aantal netwerkleden in de hand werken.

Meerdere betrokken deelnemers per netwerkorganisatie

Door het sector-overschrijdende karakter van veiligheidsproblemen zijn gemeenten vaak met meerdere afdelingen of diensten betrokken bij de aanpak van onveiligheid (Terpstra en Krommendijk, 2010, p. 16). Dit betekent dat elke gemeente niet uit één actor bestaat, maar uit meerdere actoren die betrokken zijn bij de netwerksamenwerking.

Aantal deelnemers en coördinatie

Provan en Kenis (2008, p. 304-305) noemen als fundamenteel probleem in elke vorm van netwerksturing dat het gedrag van verschillende netwerkleden moet worden gecoördineerd. Hoe meer actoren er zijn in de netwerksamenwerking, hoe meer relaties er moeten worden gecoördineerd. Deze relatie is volgens hen zelfs exponentieel, wat *governance* een complexe taak maakt. Of een groot aantal actoren inderdaad problematisch is voor de coördinatie, zal in de empirie worden onderzocht. In dit onderzoek staat een casus centraal waar de netwerksamenwerking zelfsturend is te noemen. Deze netwerkvorm werkt echter het beste als de netwerksamenwerking een klein aantal deelnemers heeft volgens Provan en Kenis (2008). Provan en Kenis achten *face-to-face* contact noodzakelijk in deze vorm, als er problemen ontstaan in de samenwerking. Hoe groter het aantal leden is, hoe inefficiënter deze samenwerkingsvorm is, aangezien wel tien of zelfs twintig netwerkleden moeten worden betrokken bij de afstemming. Dit probleem wordt des te groter als de netwerkleden geografisch zijn verspreid. Dit maakt elkaar regelmatig zien vaak onmogelijk. Volgens Provan en Kenis (2008, p. 304-305) is een structurele oplossing voor dit probleem om de netwerksamenwerking om te vormen in een leiderorganisatienetwerk of een NAO. Het wordt dan gemakkelijker om grotere groepen te faciliteren, omdat het niet nodig is om alle organisaties te betrekken bij de besluitvorming van de netwerksamenwerking. Directe interactie tussen alle leden van de netwerksamenwerking wordt minder nodig. De interactie kan ook plaatsvinden via een centrale organisatie die de netwerkactiviteiten coördineert.

Verwachting

De theoretische bevindingen over het aantal deelnemers en de groei van de netwerksamenwerking leidt tot de volgende verwachting: hoe lager het aantal deelnemers, hoe effectiever het zelfsturende netwerk, dat de sturingsvorm is in de casus. Overigens is een hoger aantal deelnemers bij andere sturingsvormen als de NAO en het leiderorganisatienetwerk geen indicatie voor ineffectiviteit (Provan en Kenis, 2008).

3.3.3 Proces van netwerksamenwerking

Dit cluster behelst verschillende procescriteria om de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen. De criteria die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn de frequentie van contact, vertrouwen, doelconsensus en de betrokkenheid van netwerkdeelnemers bij de doelen van de netwerksamenwerking.

3.3.3a Frequentie contact

Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 14) noemen de frequentie van contact als positieve procesuitkomst van een netwerksamenwerking. Een hogere frequentie van contact kan volgens deze auteurs namelijk betekenen dat de respondenten elkaar beter kennen, elkaar meer vertrouwen en meer betrokken zijn bij de netwerksamenwerking. Op de begrippen vertrouwen en betrokkenheid zal in de volgende paragrafen verder worden ingegaan.

Verwachting

De verwachting bij deze paragraaf is gebaseerd op Klijn, Edelenbos en Steijn (2010). In dit onderzoek wordt verondersteld dat frequent contact een indicatie is van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Daarom wordt in dit onderzoek de volgende verwachting gehanteerd: hoe frequenter het contact tussen de netwerkdeelnemers, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.3b Vertrouwen

Belang vertrouwen

Vertrouwen wordt door vele auteurs in de literatuur over netwerkmanagement genoemd als belangrijk criterium om goed en effectief samen te kunnen werken in een netwerk (Provan en Kenis, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Nielsen, 2007). Onder vertrouwen wordt door Provan en Kenis verstaan 'de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op positieve verwachtingen over de intenties en het gedrag van een ander' (McEvily, Perrone, en Zaheer 2003, In: Provan en Kenis, 2007, p. 237). Koppenjan en Klijn stellen dat vertrouwen een belangrijke factor is in het omgaan met onzekerheden waar netwerken mee te maken hebben. Volgens hen heeft vertrouwen een positief effect op de samenwerking omdat het de onzekerheden over het gedrag van andere actoren verkleint (2004, p. 82-83). Volgens Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 195) houdt vertrouwen ook in dat de actoren rekeningen houden met elkaars belangen. Volgens deze auteurs verlaagt vertrouwen de transactiekosten, omdat er bijvoorbeeld minder dure contracten en wetten nodig zijn. Daarnaast hoeft er ook minder geld geïnvesteerd te worden in coördinerende activiteiten. Ook zorgt het ervoor dat een organisatie bereid is om kennis, geld en andere hulpbronnen te investeren in de netwerksamenwerking. Zo kunnen er stabiele relaties ontstaan. Ook stimuleert vertrouwen de uitruil van informatie. Nielsen (2007, p. 344) voegt hieraan toe dat vertrouwen meer flexibiliteit creëert.

Interpersoonlijk en interorganisationeel vertrouwen

Zaheer, McEvily en Perrone (1998, p. 153) maken het onderscheid tussen interpersoonlijk vertrouwen en interorganisationeel vertrouwen. Interorganisationeel vertrouwen gaat om vertrouwen tussen organisaties, dus dat bijvoorbeeld beloftes worden ingelost door partners. Interpersoonlijk vertrouwen gaat om de eerlijkheid, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de contactpersoon van een organisatie. Uit het empirische onderzoek van de netgenoemde auteurs blijkt dat er een directe link bestaat tussen interorganisationeel vertrouwen en prestaties van een netwerk. De transactiekosten kunnen lager zijn, omdat de organisaties elkaar meer ruimte bieden wanneer er conflicten optreden. In situaties waar weinig vertrouwen is, kan wantrouwen leiden tot conflicten en tot ineffectieve processen van informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek van Zaheer, Mc. Evily en Perrone (1998, p. 153) blijkt daarnaast dat alleen interpersoonlijk vertrouwen onvoldoende is om de transactiekosten te verlagen. Het is echter zeer zeker niet onbelangrijk, omdat interpersoonlijk vertrouwen invloed heeft op interorganisationeel vertrouwen. Een nadeel van alleen een hoog interpersoonlijk vertrouwen in een netwerksamenwerking is dat veel afhangt van het persoonlijke contact tussen bepaalde contactpersonen. Wanneer één van deze personen een andere baan krijgt verdwijnt dit vertrouwen. Dit kan een indicatie zijn van ineffectiviteit van een netwerksamenwerking volgens Terpstra (2004, p. 4). Wanneer er interorganisationeel vertrouwen bestaat tussen de organisaties is het vertrouwen minder persoonsafhankelijk. Het vertrouwen is dan meer geborgd wanneer een contactpersoon wegvalt.

Uitwisseling vertrouwelijke informatie

Hoe om te gaan met het uitwisselen van vertrouwelijke informatie is ook een belangrijk knelpunt bij samenwerking tussen medewerkers van verschillende organisaties volgens verschillende auteurs (Frost e.a. 2005; Kruijer e.a., 2008 In: Geuijen, van de Meulen en Noordegraaf, 2010). Volgens Koppenjan en Klijn (2004, p. 125-128) is er in netwerken vaak sprake van een terughoudendheid om informatie te delen. Professionals hebben vaak eigen richtlijnen hoe ze omgaan met vertrouwelijke informatie. Ondanks de gesloten convenanten tussen professionals van verschillende organisaties, verschuilen professionals zich vaak achter de wetgeving rondom privacy (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 125-128). Een opvallende conclusie van het onderzoek van Kruijer e.a. (2008, In: Nielsen, 2007, p. 245) is dat professionals vaak het gevoel hebben dat zij door de wetgeving weinig informatie mogen delen. Feitelijk blijken er weinig obstakels te zijn om informatie te delen, maar toch bestaat er onzekerheid bij professionals of dit wel of niet is toegestaan. Nielsen (2007, p. 245) vult hierop aan dat wanneer er weinig vertrouwen is in een samenwerking, dat organisaties hun kennis gaan beschermen om zich te beschermen tegen opportunistisch gedrag van anderen. Hoe men omgaat met vertrouwelijke informatie in een netwerksamenwerking heeft dus sterk te maken met de hoogte van het vertrouwen in de netwerksamenwerking. Het afschermen van bepaalde informatie heeft echter over het algemeen een negatieve invloed op de perceptie van hoe eerlijk en open de samenwerking is en hoeveel informatie er wordt uitgewisseld. Het kan zelfs leiden tot onzekerheid en conflicten tussen de partners. Het is volgens Nielsen aannemelijk dat het afschermen van informatie in de weg staat van een effectieve samenwerking. Een criterium voor een effectieve samenwerking is dus wanneer er zo min mogelijk informatie wordt afgeschermd naar partners toe in de netwerksamenwerking. Om goed om te gaan met het dilemma of informatie wel of niet kan worden gedeeld is het nodig dat tegenstellingen worden verduidelijkt en dat er gewerkt wordt aan gezamenlijke richtlijnen, zoals privacy-convenanten (Frost e.a., 2005 In: Nielsen, 2007, p. 245).

Vertrouwen en sturingsvorm

Provan en Kenis (2008, p. 304) stellen dat een zelfsturend netwerk effectief is, indien het vertrouwen tussen de netwerkdeelnemers hoog is. Dit onderdeel zal echter worden behandeld bij de analyse van de sturingsvorm in paragraaf 5.1.1 over de coördinatie netwerksamenwerking.

Verwachting

Deze theorie leidt tot de volgende verwachting die onderzocht gaat worden in de empirie: Hoe hoger het vertrouwen in de netwerksamenwerking, hoe effectiever de netwerksamenwerking. Bij de analyse van dit criterium zal hierbij worden gekeken naar het persoonlijk en interorganisationeel vertrouwen en het delen van vertrouwelijke informatie.

3.3.3c Doelconsensus

Provan en Kenis (2008, p. 306) geven aan dat doelstellingen en doelconsensus de laatste jaren uitgebreid zijn bediscussieerd in de organisatiewetenschappen. De uitkomst van deze discussie is dat een zekere mate van doelconsensus zorgt voor het beter functioneren van organisaties en interorganisatorische verbanden. Terpstra (2001, p. 155) benoemt in zijn artikel de consensus over de doelen ook als criterium voor een effectieve netwerksamenwerking. Aanvullend daarop maken Koppenjan en Klijn (2004, p. 126-127) het onderscheid tussen consensus over het probleem en over de oplossing. Het één hoeft het ander niet te veronderstellen. Een hoge consensus over het probleem betekent niet automatisch dat er ook een hoge consensus tussen de deelnemers bestaat over de oplossing en andersom.

Het onderzoek van Provan en Kenis (2008, p. 306) toont aan dat de mate van consensus over de doelen die nodig is afhankelijk is van de sturingsvorm. Zelfregulerende netwerken zijn het effectiefst als de doelconsensus hoog is. Deze hoge mate van doelconsensus zorgt voor weinig conflicten en iedereen weet hoe hij een bijdrage kan leveren aan de doelen. Als de doelconsensus relatief laag is, beschouwen Provan en Kenis het leiderorganisatienetwerk en de NAO als meer geschikte sturingsvormen.

Verwachting

De theorie van Provan en Kenis (2008) over doelconsensus en Koppenjan en Klijn (2004) over consensus over het probleem en de oplossing leidt in dit onderzoek tot de volgende verwachting: hoe hoger de doelconsensus van de netwerksamenwerking, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.3d Betrokkenheid

Betrokkenheid netwerkleden in zelfsturende netwerken

Provan en Milward (2001) noemen de betrokkenheid van deelnemers van de netwerksamenwerking als criterium om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te kunnen meten. Provan en Kenis (2007, p. 234) voegen hieraan toe dat met name zelfsturende netwerken om een hoge mate van betrokkenheid vragen van alle of bijna alle organisaties. De netwerkleden zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor het managen van de interne relaties en acties, maar ook voor het managen van externe relaties met sponsors, overheid en klanten. Alleen wanneer alle netwerkleden kunnen participeren op gelijke voet, zullen zij toegewijd zijn aan de doelen van de netwerksamenwerking. Als de *governance* in een netwerk gedeeld is, dan nemen de partners samen beslissingen en managen zij samen de netwerkactiviteiten. De macht in de netwerksamenwerking is ongeveer symmetrisch verdeeld, ook al zijn er verschillen in organisatiegrootte, bronnen en geleverde prestaties. Er is geen duidelijke, formele organisatie die coördineert, maar het kan zijn dat wat coördinatie taken worden opgepakt door organisaties binnen de netwerksamenwerking. Naast Provan en Milward, noemt ook Terpstra deze betrokkenheid van netwerkleden als een criterium voor een effectieve netwerksamenwerking (2001, p. 155).

Prestatiesystemen deelnemende organisaties

Provan en Kenis (2008) constateren dat de institutionele omgeving nog niet volledig is ingesteld op de netwerksamenwerking, maar nog steeds op individuele organisaties (In: Geuijen, 2011, p. 10). Dit geldt voor wet- en regelgeving, subsidiesystemen en beleid, maar ook voor systemen van prestatiemeting. De prestatiesystemen meten de verschillende outputs van de deelnemende organisaties aan de netwerksamenwerking. Deze prestatiesystemen kunnen de samenwerking tegenwerken. De netwerkdeelnemers kunnen de prestatiesystemen laten prevaleren boven de effectiviteit van de netwerksamenwerking als geheel. Als de deelnemers worden afgerekend op de eigen effectiviteit en als dit bovendien een grote invloed heeft, bijvoorbeeld in het geval van een subsidieverstrekking, dan zullen de deelnemers geneigd zijn om hun eigen effectiviteit te maximaliseren. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van de netwerksamenwerking in zijn totaliteit. Ze vertonen dus strategisch gedrag (De Bruijn, 2001, In: Geuijen, 2011, p. 10). Dit kan een rem zijn op de betrokkenheid van deelnemers, terwijl deze betrokkenheid noodzakelijk is om complexe problemen aan te kunnen pakken (Geuijen, 2011, p. 10).

Verwachting

De theorie in dit theoretisch kader over de betrokkenheid van deelnemers resulteert in deze verwachting: hoe meer betrokken de netwerkdeelnemers zijn bij de doelen van de netwerksamenwerking, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.4 Management van netwerksamenwerking

In deze paragraaf wordt gekeken naar de effectiviteit van het management op de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. Eerst zal worden ingegaan op in hoeverre de manier waarop gemanaged wordt in de netwerksamenwerking als effectief gezien kan worden. Dan wordt beschreven in hoeverre de sturingsvorm zelfsturend netwerk effectief kan functioneren gezien een aantal criteria (hoog vertrouwen, hoge doelconsensus, lage behoefte aan netwerkcompetenties en laag aantal deelnemers). Het kan zijn dat een leiderorganisatienetwerk of de NAO (netwerk administratieve organisatie) meer passend is om de netwerksamenwerking effectief te laten zijn.

3.3.4a Coördinatie netwerksamenwerking

Netwerkmanagement

Het is niet mogelijk om een netwerk op hiërarchische wijze aan te sturen. Voor de aansturing van een netwerk wordt een andere manier van sturing gevraagd: netwerkmanagement. Een belangrijke bevinding volgens Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 20) in hun artikel is dat alleen het kiezen voor een goede organisatiestructuur en het afsluiten van goede contracten niet automatisch tot betere uitkomsten leidt. Als men goede uitkomsten wil bereiken in complexe besluitvormingsprocessen in een netwerk, zal het management heel actief moeten worden uitgeoefend. Deze auteurs refereren hier naar een goede output, maar in dit onderzoek wordt hierbij gerefereerd naar een goede *outcome*. Terpstra (2001, p. 155) constateert dat voldoende coördinatie en sturing zeer belangrijk zijn voor een effectieve netwerksamenwerking. Daarnaast toont recent internationaal onderzoek het belang van netwerkmanagement aan, zoals het onderzoek van Meier en O'Toole (2001; 2007).

Behoefte aan netwerkcompetenties

Eén van de vier belangrijke voorspellers van de effectiviteit van sturingsvormen (Provan en Kenis, 2007, p. 237) is de behoefte aan netwerkcompetenties. Provan en Kenis (2007, p. 233) onderscheiden drie sturingsvormen: het zelfsturende netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO). De mate waarin organisaties netwerkcompetenties nodig hebben om een netwerk effectief te laten functioneren is afhankelijk van de taak die de netwerksamenwerking moet vervullen en de externe eisen die aan de netwerksamenwerking

worden gesteld. In dit onderzoek is sprake van een casus van een zelfsturend netwerk. Als de taak veel coördinatie verlangt, zal het belang van netwerkcompetenties groot zijn. De externe eisen aan de netwerksamenwerking kunnen variëren tussen heel minimaal en heel hoog. Het kan hierbij gaan om bepaalde (financiële) afhankelijkheden, of om de netwerksamenwerking te beschermen tegen onzekerheden. Het kan ook gaan om de netwerksamenwerking te verzekeren van voldoende middelen. Als de externe eisen of de eisen aan de taken hoog zijn, dan is het moeilijk voor een zelfsturend netwerk om effectief te functioneren als sturingsvorm. Het is dan lastig om verantwoording af te leggen naar een externe instantie die de netwerksamenwerking subsidieert. Wanneer de netwerksamenwerking een NAO heeft kan deze als actor naar buiten treden voor dergelijke zaken, zoals het verwerven van middelen (Provan en Kenis, 2008, p. 307). De casus die in dit onderzoek centraal staat heeft echter geen NAO. Dit betekent dat alle organisaties bepaalde netwerkcompetenties moeten bezitten. Hierbij kan het wel verschillen per organisatie in de netwerksamenwerking in welke mate zij een coördinerende rol oppakken.

In dit onderzoek zal worden gekeken in hoeverre er behoefte bij de respondenten bestaat aan netwerkcompetenties. Deze behoefte zal worden gekoppeld aan de manier waarop de netwerksamenwerking wordt gecoördineerd. Een zelfsturend netwerk is het meest effectief volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) wanneer de behoefte aan netwerkcompetenties laag is. Er is namelijk geen coördinator aanwezig in een dergelijk netwerk die de interacties en handelingen binnen de netwerksamenwerking in de gaten kan houden. Als de behoefte aan netwerkcompetenties laag is, is een coördinator die verantwoordelijk is voor dergelijke coördinerende taken niet nodig. Als deze behoefte aan netwerkcompetenties in een zelfsturend netwerk wel hoog is door hoge externe eisen en/of een situatie waarin de taak veel coördinatie verlangt, is er volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) sprake van ineffectiviteit van de sturingsvorm, en daarmee van de proceseffectiviteit.

Wie is de regievoerder van de netwerksamenwerking?

Volgens Terpstra (2004, p. 4) wordt de lokale overheid als verantwoordelijke gezien van coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid. Voor de afdeling MMD geldt inderdaad dat volgens documenten waarop de netwerksamenwerking is gebaseerd dat de gemeente de regievoerder is (Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten – Justitie, 2009). Partners hebben echter vaak kritiek op de lokale overheid op de wijze waarop zij deze taak oppakt volgens Terpstra. Dit kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door gebrek aan visie van de gemeente op lokale veiligheidsproblemen of door een gebrek aan prioriteitstelling aan deze problemen. Er kan sprake zijn van onvoldoende bestuurlijk draagvlak en toewijding. Dit kan als effect hebben dat het onduidelijk is wie deze rol op zich neemt. De coördinatie kan verdeeld zijn over verschillende partners, of kan van de één naar de ander worden overgedragen. Vaak is er een strijd gaande over wie de netwerksamenwerking zou moeten coördineren (Terpstra, 2004, p. 7). In dit onderzoek zal worden bekeken in hoeverre de gemeente inderdaad als regievoerder gezien kan worden in de MMD-samenwerking, of deze de meest geschikte partij is voor deze rol en welke netwerkdeelnemers verder een coördinerende rol hebben. In de netwerksamenwerking van de afdeling TR is de gemeente geen samenwerkingspartner, dus deze theoretische bevinding zal in de analyse van de TR-samenwerking niet worden getoetst.

Verwachting

De netgenoemde theorie leidt tot de volgende verwachting ten aanzien van dit onderzoek: hoe meer er sprake is van voldoende coördinatie van de netwerksamenwerking ten opzichte van de behoefte aan netwerkcompetenties van de deelnemers, hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.3.4b Effectiviteit sturingsvorm

In deze paragraaf staat de effectiviteit van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking als indicatie voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking centraal. Provan en Kenis (2007, p. 237) veronderstellen dat vertrouwen tussen netwerkpartners, de omvang van de netwerksamenwerking, of er wel of geen consensus over doelen bestaat en of de benodigde netwerkcompetenties aanwezig zijn, van belang zijn om de effectiviteit van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking te kunnen beoordelen. Provan en Kenis beweren niet dat dit de enige vier criteria zijn om de effectiviteit van een netwerksamenwerking mee te beoordelen. Wel betogen zij dat deze vier criteria heel belangrijk zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van de sturingsvorm van een netwerksamenwerking (Provan en Kenis, 2007, p. 237). In de volgende tabel staan de vier criteria benoemd en hoe zij zich verhouden tot de verschillende sturingsvormen. Volgens Kenis ligt hier de contingentietheorie aan ten grondslag. Er zijn bepaalde contingentiefactoren, in dit geval bijvoorbeeld vertrouwen, en er is een bepaalde structuur. Als er een *fit* is tussen beiden, dan is de sturingsvorm effectief (Interview Kenis, 9 mei 2011).

Belangrijke voorspellers van de effectiviteit van netwerk sturingsvormen (Provan en Kenis, 2007, p. 237)				
	Vertrouwen	Aantal netwerkleden	Doelconsensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfsturend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	gemiddeld	Relatief laag	Gemiddeld
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Gemiddeld	Gemiddeld tot veel	Relatief hoog	Hoog

In de onderzochte casus is er sprake van een zelfsturend netwerk. Een zelfregulerend netwerk is effectief wanneer het vertrouwen hoog is, er weinig netwerkleden zijn, er sprake is van hoge doelconsensus en de behoefte aan netwerkcompetenties laag is. Meer toelichting waarom bepaalde scores op deze criteria bij bepaalde sturingsvormen passen, is te vinden bij respectievelijk de paragrafen 3.3.3b over vertrouwen, 3.3.2e over het aantal deelnemers, 3.3.3c over de doelconsensus en tot slot in 3.3.4a over de coördinatie van de netwerksamenwerking.

Verwachting

De netgenoemde theorie leidt tot de volgende verwachting in dit onderzoek: hoe beter de sturingsvorm zelfsturend netwerk overeenkomt met de door Provan en Kenis (2007) opgestelde criteria (hoog vertrouwen, weinig netwerkleden, hoge doelconsensus en lage behoefte aan netwerkcompetenties), hoe effectiever de netwerksamenwerking.

3.4 Operationalisering

De zojuist besproken criteria voor de effectiviteit van netwerksamenwerking in paragraaf 3.3 zijn in de tabel op de volgende pagina's weergegeven in de operationalisering. Deze operationalisering gaat getoetst worden in de praktijk van de casus met betrekking tot de nazorg van ex-gedetineerden door de Penitentiaire Inrichting Nieuwegein en haar partners. Deze operationalisering is gebaseerd op literatuur over netwerken en netwerkeffectiviteit. In dit beoordelingskader wordt ten eerste weergegeven wat volgens de literatuur relevante criteria zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking. Ten tweede staat beschreven welke waardering van een criterium volgens de literatuur samenhangt met een effectieve, dan wel ineffectieve netwerksamenwerking. In de casus zal worden getoetst of deze criteria ook door de geïnterviewde respondenten als belangrijke criteria voor een effectieve netwerksamenwerking worden beschouwd. Bovendien zal worden gekeken of de waardering van een criterium als effectief dan wel ineffectief overeenkomt met wat volgens de literatuur als effectief of ineffectief wordt gezien. De nummering die wordt gehanteerd in de tabel komt overeen met het theoretisch kader en het resultatenhoofdstuk.

Beoordelingskader effectiviteit netwerk- samenwerking	Beoordelings- criteria	Effectief	Ineffectief
3.3.1 Output van netwerk- samenwerking			
3.3.1a	Aanbod geleverde diensten door de netwerk- samenwerking	De netwerksamenwerking produceert veel diensten	De netwerksamenwerking produceert weinig diensten
3.3.1b	Afwezigheid dubbel uitvoeren taken	Taken worden niet dubbel uitgevoerd door de verschillende netwerkliden	Taken worden wel dubbel uitgevoerd door de verschillende netwerkliden
3.3.1c	Ontwikkelingsfase van de netwerk- samenwerking	De netwerksamenwerking bevindt zich in de fase van het gezamenlijk produceren van diensten en/of producten	De netwerksamenwerking bevindt zich deels of niet in de fase van het gezamenlijk produceren van diensten en/of producten
3.3.2 Structuur van netwerk- samenwerking			
3.3.2a	Verbondenheid tussen netwerkpartners	Er zijn sterke verbindingen tussen alle leden van de netwerksamenwerking (hoge mate van netwerkdichtheid en multiplexiteit, lage mate van fragmentatie en kliekvorming)	Er is verdeeldheid binnen de netwerksamenwerking in sterke en zwakke verbindingen tussen deelnemers (lage mate van netwerkdichtheid en multiplexiteit, hoge mate van fragmentatie en kliekvorming)
3.3.2b	Manier van ontstaan netwerk- samenwerking	De netwerk- samenwerking is <i>bottom up</i> ontstaan, geïnitieerd door één van de deelnemers.	De netwerk- samenwerking is van bovenaf opgelegd, ontstaan bij mandaat
3.3.2c	Aanwezige netwerkafspraken	Er zijn voldoende formele en informele afspraken in de netwerksamenwerking	Er zijn niet voldoende formele en informele afspraken in de netwerksamenwerking
3.3.2d	Toetreding nieuwe partners	Er kunnen voldoende nieuwe relevante partners toetreden, terwijl tegelijkertijd de stabiliteit gewaarborgd is door een kern van organisaties	Er kunnen niet voldoende nieuwe relevante partners toetreden en/of de stabiliteit is niet gewaarborgd door een kern van organisaties
3.3.2e	Aantal deelnemers	Het aantal deelnemers en de sturingsvorm van de netwerksamen-	Het aantal deelnemers en de sturingsvorm van de netwerk-

		werking passen bij elkaar	samenwerking passen niet bij elkaar
3.3.3 Proces van netwerk-samenwerking			
3.3.3a	Frequentie contact	Het contact tussen de netwerkdeelnemers is frequent	Het contact tussen de netwerkdeelnemers is niet frequent
3.3.3b	Vertrouwen	Er is onderling vertrouwen tussen deelnemers	Er is wantrouwen tussen deelnemers
3.3.3c	Doelconsensus	Er bestaat consensus onder de deelnemers over de te bereiken doelen	Er is dissensus tussen deelnemers over de te bereiken doelen
3.3.3d	Betrokkenheid	De netwerkdeelnemers voelen zich betrokken bij het bereiken van de doelen van de netwerksamenwerking	Er is verdeeldheid in de mate waarin de netwerkdeelnemers zich betrokken voelen bij het bereiken van de doelen van de netwerksamenwerking
3.3.4 Management van netwerk-samenwerking			
3.3.4a	Coördinatie netwerk-samenwerking	Er is voldoende coördinatie van de netwerksamenwerking ten opzichte van de behoefte aan netwerkcompetenties van de deelnemers	Er is onvoldoende coördinatie van de netwerksamenwerking ten opzichte van de behoefte aan netwerkcompetenties van de deelnemers
3.3.4b	Effectiviteit sturingsvorm	Het zelfsturende netwerk is effectief indien het vertrouwen hoog is, het aantal deelnemers laag, de doelconsensus hoog en de behoefte aan netwerkcompetenties laag	Het zelfsturende netwerk is niet effectief indien het vertrouwen laag is, het aantal deelnemers hoog, de doelconsensus laag en de behoefte aan netwerkcompetenties hoog

4 Methoden en technieken

In dit onderdeel zal eerst de keuze voor kwalitatief onderzoek en de keuze voor de onderzoeksstrategie *case study* worden belicht. Dan wordt er aandacht besteed aan de methoden van dit onderzoek: interviews, documentenanalyse en observatie. Bij de paragraaf over de methode interviews zal de respondentenselectie worden toegelicht. Bij de verschillende onderdelen wordt beschreven hoe de gebruikte methoden en technieken van invloed kunnen zijn op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

4.1.1 Case study

In dit onderzoek wordt kwalitatief onderzoek gedaan, omdat dit het beste past bij de doel- en vraagstelling van dit onderzoek. De kracht van kwalitatief onderzoek is dat het mogelijkheden biedt voor de onderzoeker om gedragingen, belevingen en zienswijzen van betrokkenen te beschrijven, interpreteren en te verklaren ('t Hart et al., 2005, p. 253). De meerwaarde van kwalitatief onderzoek ligt daarom vooral in de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek kan opleveren (Van Thiel, 2010, p. 106). Er is nog relatief weinig bekend op het onderzoeksterrein van netwerkeffectiviteit. Daarom is het relevant om dit onderzoeksterrein met een kwalitatief onderzoek te verkennen.

In dit kwalitatieve onderzoek is de methode *case study* (Yin, 1984) gebruikt om de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Een *case study* is een intensieve analyse van een individueel geval, waarin zowel gekeken wordt naar hoe dit geval zich heeft ontwikkeld en in wat voor context het zich bevindt. *Case studies* kunnen zowel beschrijvend als verklarend zijn (Yin, 1984). De *case study* in dit onderzoek is verklarend.

In een *case study* wordt vaak via meerdere methoden informatie verzameld (Yin, 1984). Er is dan ook via meerdere kwalitatieve methoden informatie verzameld in dit onderzoek, namelijk via interviews, observaties en een documentenanalyse. Deze methoden zullen in 4.2 worden toegelicht. Het gebruik van meerdere methoden, triangulatie, draagt bij aan de betrouwbaarheid en de interne validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2007, p. 61). Bij deze methoden zal worden benoemd op wat voor manier er in dit onderzoek rekening is gehouden met de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. De betrouwbaarheid van een onderzoek houdt volgens van Thiel (2007, p. 55) in: "*onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding.*" De validiteit gaat om de interne validiteit (de geldigheid) en de externe validiteit (generaliseerbaarheid) van een onderzoek. Interne validiteit gaat om de vraag: meet het onderzoek wat de onderzoeker wil meten? Bij de externe validiteit staat de vraag centraal: gelden de resultaten ook voor andere personen, tijden, instituties en plaatsen? (van Thiel, 2007, p. 57). Om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten zijn de bevindingen en conclusies voorgelegd aan docenten van de Universiteit Utrecht en medestudenten in een tutorgroep. Door deze *member check* (van Thiel, 2007, p. 113) kan de interne validiteit van het onderzoek beter worden gewaarborgd. Om de externe validiteit zo groot mogelijk te laten zijn, is één van de doelen van dit onderzoek om de theorie over de effectiviteit van netwerksamenwerking verder te ontwikkelen.

De *case study* die centraal staat in dit onderzoek is de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar netwerkpartners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden. Zoals uiteengezet is in het contexthoofdstuk, is er sprake van twee netwerksamenwerkingen binnen de casus. Er zijn twee afdelingen die zich bezighouden met de nazorg van (ex-)gedetineerden, die beiden een eigen

netwerk van partners om zich heen hebben. Deze beide netwerksamenwerkingen overlappen slechts deels met elkaar. Het gaat hier echter om twee subcases binnen één casestudy. Daarom is het ook onmogelijk om beide netwerksamenwerkingen met elkaar te vergelijken. Deze netwerksamenwerkingen zullen los van elkaar worden geanalyseerd in het resultatenhoofdstuk. In de volgende paragraaf zal er worden ingegaan op de case comparison met de netwerksamenwerking in de regio Limburg Zuid.

4.1.2 Case comparison

In dit onderzoek wordt de casus van de PI Nieuwegein en de netwerksamenwerking van partners met wie zij samenwerkt om nazorg te verzorgen voor gedetineerden vergeleken met een andere casus. Het gaat in dit onderzoek dus om *multiplecasestudy* (Van Thiel, 2007, p. 103). Voor de vergelijking is een homogene case geselecteerd met een vergelijkbare taak en omgeving. De casus in Nieuwegein zal worden vergeleken met de PI Sittard in de regio Limburg Zuid. De PI Sittard wordt als *most advanced case* gezien, in andere woorden een extreem voorbeeld (van Thiel, 2007, p. 103) in de zin van een succesvol voorbeeld.

Er zijn een aantal redenen waarom deze casus als *most advanced* wordt beschouwd. Volgens de netwerkadviseur (X8) is Limburg een pilotregio geweest om te kijken hoe de samenwerking het beste georganiseerd kan worden. In Limburg hebben verschillende pilots gedraaid, die vervolgens wetenschappelijk zijn onderzocht door een onderzoeksbureau. Eén van deze pilots was het re-integratieprogramma 'Binnen Beginnen en Buiten Blijven'. Dit programma was gericht op gedetineerden die verbleven in de PI Sittard. Dit re-integratieprogramma is uitgevoerd door de PI Sittard met verschillende partners, die samenwerken in een netwerksamenwerking. Dit programma heeft een recidivevermindering van 25% in drie jaar opgeleverd voor deze groep gedetineerden (Recidivemonitor WODC, 2010). Dit betekent dat de PI Sittard kan aantonen dat hun manier van samenwerken en de netwerksamenwerking managen inderdaad een bijdrage kan leveren aan de *outcome*. In de PI Nieuwegein bestaat dus het beeld dat Limburg Zuid succesvol is. Dit wordt bevestigd doordat de directeur van de PI Nieuwegein Limburg Zuid als *good practice* aanraadt. De casusselectie is dus deels gebaseerd op de ervaringskennis van de directeur. Deze manier van selecteren kampt daarom met een selectiebias (van Thiel, 2007, p. 57). Een selectiebias is een vertekening van de resultaten, omdat personen selectief worden betrokken bij het onderzoek. Er is namelijk geen vergelijkend onderzoek is geweest of de PI Limburg inderdaad een betere *outcome* heeft dan andere regio's.

Het samenwerkingsverband in de regio Limburg Zuid is opgezet door de vervangend vestigingsdirecteur van de PI Sittard. Daarom is het relevant om deze respondent in het kader van dit onderzoek te interviewen. Daarnaast is er voor gekozen om ook een MMD-medewerker uit de PI Sittard te interviewen, die een beeld kan geven van hoe hij de netwerksamenwerking ervaart op de werkvloer. . Wegens gebrek aan tijd en middelen is er geen TR-medewerker geïnterviewd uit de regio Limburg Zuid. Door twee casussen te onderzoeken kan de betrouwbaarheid van het onderzoek worden vergroot.

4.2 Methoden

4.2.1 Interviews

Het voornaamste instrument van dit onderzoek was het afnemen van interviews. Dit waren half-structureerde interviews van ongeveer 60 minuten die zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. De interviews hebben, indien mogelijk, plaats gevonden in een aparte kamer. Dit om te voorkomen dat invloeden van buitenaf, zoals een collega die meeluistert, van invloed zijn op het

verhaal van de respondent. De interviews zijn opgenomen met een *voicerecorder* om de controleerbaarheid achteraf te vergroten. Hiermee is ook de betrouwbaarheid van het materiaal verhoogd. Daarna is het opgenomen materiaal getranscribeerd en gecodeerd. De interviews zijn gecodeerd met behulp van MaxQda, een programma voor tekstanalyse. Dit is een systematische manier om informatie te analyseren, dat de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. De *case study* analysetechniek die wordt toegepast in het geval van de interviews is *pattern-matching* (Yin 1984). De transcripten zijn tegen de voorwaarde van vertrouwelijkheid in overleg op te vragen ter verificatie van de data. Om de interne validiteit te vergroten is aan het einde van elk interview gevraagd aan de respondent of hij of zij opnieuw benaderd kon worden voor een vraag. Als er dan in een later interview een extra factor ontdekt zou worden die van invloed kan zijn op de effectiviteit van de netwerksamenwerking, dan kon dit nog gevraagd worden aan een eerdere respondent. Dit heeft bijgedragen aan de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek. De onderzoeker die dit onderzoek uitvoert was ten tijde van het onderzoek ook werkzaam in de PI Nieuwegein. Dit is van positieve invloed geweest op de bekendheid van de onderzoeker met de organisatie. Dit kan de interne validiteit ten goede komen. Een valkuil was echter het proces *going native* ('t Hart 2005), door heel betrokken te raken bij de organisatie en de mensen die er werken. Dit risico bestond alleen met een beperkt aantal deelnemers van de netwerksamenwerking, namelijk de medewerkers van de afdeling MMD. Dit komt doordat de werkplek van de onderzoeker in dezelfde kamer als deze medewerkers is gesitueerd. De onderzoeker is zich hiervan bewust geweest en heeft hier rekening mee gehouden door niet alle resultaten te delen met de MMD-medewerkers om de analyse zo onafhankelijk mogelijk te doen.

4.2.2 Respondentenselectie interviews

Voor de interviews zijn de volgende negentien respondenten geselecteerd. Bijna al deze respondenten werken op uitvoeringsniveau in de netwerksamenwerking, behalve de directeur van de PI Nieuwegein en de netwerkadviseurs van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Met name de uitvoerders lijken intensief betrokken te zijn bij de nazorg in de regio waar de PI Nieuwegein werkt. Het tactische niveau houdt zich beperkt bezig met nazorg. Het directieniveau focust zich vooral op het waarborgen van de veiligheid van de inrichting of andere interne en externe zaken. Het niveau van de netwerkadviseurs van het ministerie houdt zich wel direct bezig met de netwerksamenwerking, maar heeft meer een *helicopterview*.

X1	MMD-er, PI Nieuwegein
X2	MMD-er, PI Nieuwegein
X3	MMD-er, PI Nieuwegein
X4	Voormalig netwerkadviseur nazorg bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie
X5	Gemeente Nieuwegein afdeling Burgerzaken
X6	Nazorgcoördinatoren Veiligheidshuis Utrecht, gemeente Utrecht en regio
X7	Nazorgcoördinator gemeente Zeist
X8	Netwerkadviseurs Ministerie van Veiligheid en Justitie
X9	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
X10	Stichting Exodus
X11	NPT: Nieuwe perspectieven op terugkeer
X12	Centrum Maliebaan (verslavingsreclassering)
X13	Reclassering Nederland
X14	Leger des Heils
X15	Medewerker TR, PI Nieuwegein
X16	Medewerker TR, PI Nieuwegein

X17	Directeur PI Nieuwegein
X18	Directeur PI Limburg
X19	MMD-er PI Limburg

Volgens afspraken vastgelegd in de samenwerkingsmodellen ligt de verantwoordelijkheid voor de nazorg van (ex-)gedetineerden bij de PI, de reclassering en de gemeenten. Er zijn daarom met name veel medewerkers van deze organisaties gesproken. Het zwaartepunt ligt bij medewerkers van de PI Nieuwegein, omdat het onderzoek zich richt op de netwerksamenwerking tussen de medewerkers van de PI Nieuwegein en haar partners. Daarnaast zijn ook de directeur van de PI Nieuwegein en een voormalig en een huidige netwerkadviseur geïnterviewd, om een beeld te krijgen van het managementniveau van de netwerksamenwerking. Om de vergelijking te kunnen maken met de *most advanced case* in de regio Limburg Zuid, zijn ook twee medewerkers van de PI Sittard geïnterviewd, één op directieniveau en één op uitvoeringsniveau.

De reclasseringswerkers die zijn geïnterviewd zijn geselecteerd op basis van de frequentie van het contact tussen de medewerkers van de PI Nieuwegein en deze reclasseringswerkers. Een ander selectiecriteria was dat deze reclasseringswerkers samenwerken met zowel de afdeling MMD als de afdeling TR van de PI Nieuwegein.

De medewerkers van de gemeenten die zijn gesproken zijn geselecteerd op basis van het aantal gedetineerden dat uit deze gemeenten afkomstig is. Dit maakt deze gemeenten hele belangrijke partners voor de PI Nieuwegein. Uit de gemeente Utrecht en Zeist komen volgens de uitstroomcijfers uit detentie in alle PI's in de regio Utrecht respectievelijk 864 en 108 gedetineerden. De gemeente Utrecht is hiermee de koploper van alle gemeenten en de gemeente Zeist heeft na de gemeente Amersfoort de meeste gedetineerden (Programma sluitende aanpak nazorg, 2010). In Zeist is de nazorgcoördinator echter nog relatief kort bezig met nazorg. Dit is een interessant gegeven, omdat het een contrast biedt met de gemeente Utrecht, die al langer bezig is met nazorg. Daarnaast is ook de afdeling Burgerzaken van de gemeente Nieuwegein een hele belangrijke partner, omdat de PI Nieuwegein in deze gemeente ligt. Dit betekent dat de gemeente Nieuwegein belangrijke diensten levert voor veel gedetineerden, zoals het regelen van een identiteitsbewijs.

Er zijn ook andere partijen die een belangrijke rol spelen in het dagelijks functioneren van de netwerksamenwerking. Deze zijn ook betrokken in de respondentenlijst. De keuze voor deze respondenten is gebaseerd op hoe vaak er contact is en hoe relevant een organisatie is als partner voor de medewerkers van de PI Nieuwegein. Het gaat hier om organisaties waarmee de PI Nieuwegein samenwerkt om zaken te regelen met betrekking tot de vijf leefgebieden. Het kan hierbij gaan om huisvesting en opvang na detentie, bijvoorbeeld stichting Exodus. De organisatie Nieuwe Perspectieven op Terugkeer (NPT) biedt intensieve hulp na detentie aan voor jonge gedetineerden op verschillende leefgebieden om hun leven weer op orde te krijgen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is tot slot betrokken bij het leefgebied inkomen.

Er zijn een behoorlijk aantal partijen niet in de respondentenlijst opgenomen, die wel onderdeel uitmaken van de netwerksamenwerking. Dit geldt veel meer voor de afdeling MMD dan voor de afdeling TR. De afdeling TR heeft een veel kleiner netwerk, waardoor het mogelijk was om van veel van hun partners te spreken, afgezien van sommige stichtingen en klinieken waar zij contact mee hebben. Een groot deel van de netwerkpartners van de afdeling MMD van de PI Nieuwegein is niet opgenomen in de respondentenselectie, omdat het contact tussen de medewerkers van de PI Nieuwegein en deze organisaties niet frequent is. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat veel van deze organisaties niet uit de regio Utrecht komen. Dit geldt met name voor gemeenten uit andere regio's, die in beeld komen wanneer een persoon uit hun gemeente in de PI Nieuwegein is

gedetineerd. Dit contact is vaak sporadisch. Dit betekent dat zij weinig ervaringen hebben met de samenwerking met medewerkers van de PI Nieuwegein. Dit geldt ook voor deurwaarders, woningbouwcorporaties en Jeugdzorg. Voor elke gedetineerde kan een andere deurwaarder ingeschakeld worden. Voor organisaties als woningbouwcorporaties en Jeugdzorg geldt dat ze verschillende casemanagers hebben per gedetineerde, waardoor de MMD-ers maar weinig contact hebben met dezelfde contactpersoon. Daarnaast is er voor de afdeling MMD gekozen om alleen respondenten van de reclasseringsorganisaties te spreken die werkzaam zijn op de afdeling advies. Met de afdeling toezicht is zo weinig contact dat de MMD-ers op geen enkele naam konden komen van een toezichthouder om te interviewen. Een verklaring hiervoor is dat de toezichthouder vaak niet bekend is wanneer de gedetineerde nog in detentie zit. Verder zijn er veel partners van de MMD waarmee het contact zo eenvoudig is dat besloten is om deze personen niet te interviewen. Onder eenvoudig wordt verstaan dat de procedure van de samenwerking is vastgelegd en dat er consensus is over het doel. Een voorbeeld hiervan is het contact met de zorgverzekeraar Agis, waar het overgrote deel van de gedetineerden bij verzekerd is. De MMD-ers moeten ervoor zorgen dat de zorgverzekering wordt opgeschort tijdens detentie. De procedure bestaat uit een standaard brief die de MMD-ers naar Agis sturen met een verzoek tot opschorting. Daarnaast is ervoor gekozen om gedetineerden zelf niet te interviewen. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om het cliëntperspectief buiten beschouwing te laten. Tot slot speelt het contact met kennissen en familie van gedetineerden een te kleine rol in de netwerksamenwerking om deze groep te interviewen.

Met betrekking tot de interne validiteit van dit onderzoek, kan er sprake zijn van een selectiebias, dus een selectie keuze voor bepaalde respondenten (van Thiel, 2007, p. 57). De respondenten zijn namelijk geselecteerd op basis van gesprekken met de MMD-ers en TR-medewerkers van de PI Nieuwegein. Dit kan betekenen dat vooral betrokkenen die positief staan tegenover de samenwerking met de PI Nieuwegein staan in deze respondentenlijst zijn betrokken.

De periode waarbinnen de respondenten zijn geïnterviewd was april en mei 2011. De medewerkers van de PI Nieuwegein en medewerkers van partnerorganisaties zijn afwisselend geïnterviewd, zodat het mogelijk was om bepaalde uitspraken over hoe de samenwerking wordt ervaren door de ene partij te bevragen bij een andere partij. Eerst zijn alle respondenten in de casus in de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein zijn geïnterviewd om een compleet beeld te krijgen van deze casus. Daarna zijn twee respondenten geïnterviewd van de *most advanced case* in Limburg Zuid voor de vergelijking.

4.2.3 Documentenonderzoek

Het documentenonderzoek van bestaand materiaal bestaat voor de afdeling MMD uit de nazorgmonitor en voor de afdeling TR uit de registraties van het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR). Deze documenten zullen worden gebruikt voor de objectieve analyse van de resultaten van de netwerksamenwerking in de casus in 5.1.1 over het aanbod geleverde diensten. De nazorgmonitor registreert de geproduceerde diensten voor de afdeling MMD. Deze monitor brengt de resultaten van de justitiële en gemeentelijke nazorginspanningen in kaart. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is hier verantwoordelijk voor (nazorgmonitor WODC, 2011). De informatie wordt uit het systeem DPAN gehaald, waar de MMD-ers en nazorgcoördinatoren zelf informatie in plaatsen. Het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) maakt overzichten van de prestaties die de verschillende afdelingen TR en hun netwerksamenwerkingen leveren. Voor de afdeling TR van de PI Nieuwegein houdt het CBTR voor de regio Noord-Holland-Noord bij hoeveel TR-plannen de medewerkers schrijven en hoeveel trainingen er worden aangeboden in de PI Nieuwegein. Deze cijfers komen uit een informatiesysteem genaamd TRIS, waar de TR-medewerkers zelf informatie in plaatsen over hun werkzaamheden.

4.2.4 Observaties

In dit onderzoek zijn open observaties gedaan. Het schema geeft een overzicht van de observaties die onderdeel uitmaken van het onderzoek.

Wat?	Wanneer?	Hoe?
Screening gedetineerde op de vijf leefgebieden door een MMD-er	Maart 2011	Semigestructureerde observatie
Multidisciplinair Overleg (MDO) tussen verschillende afdelingen	Maart 2011	Semigestructureerde observatie
Werkdag MMD-er	Maart/april/mei 2011	Veldnotities op basis van verschillende werkdagen
Congres nazorg met nazorgcoördinatoren gemeente	23 mei 2011	Semigestructureerde en participerende observatie: enerzijds geobserveerd, anderzijds is aan de aanwezigen een aantal vragen voorgelegd
Overleg interventiecoaches 3 reclasseringsorganisaties – Centraal Bureau Terugdringen Recidive(CBTR) Utrecht	18 mei 2011	Semigestructureerde observatie
Gesprek afdelingshoofd gedetineerdzaken (onder andere MMD en TR)	April 2011	Participerende observatie: tijdens de gesprekken is aan de personen een aantal vragen gesteld
Gesprek medewerker Burgerzaken gemeente IJsselstein	April 2011	
Gesprek staffunctionaris TRA (terugkeeractiviteiten) PI Nieuwegein	Juli 2011	
Telefonisch gesprek hoofd Centraal Bureau TR (CBTR)	Augustus 2011	
Telefonisch gesprek met een medewerker van de afdeling informatie analyse van de Dienst Justitiële Inrichtingen	Augustus 2011	

De observaties die in dit onderzoek zijn gedaan zijn semigestructureerd en participierend. Voor de semigestructureerde observatie zijn een aantal categorieën bepaald, om zoveel mogelijk informatie te vergaren met deze methode. Er was echter ook ruimte om categorieën toe te voegen tijdens de observatie (van Thiel, 2010, p. 81). Daarbij is genoteerd wie aanwezig was bij de gebeurtenis die geobserveerd is en in welke functie zij werkzaam waren. Een systematische wijze van observeren verhoogt namelijk de betrouwbaarheid en de interne validiteit van de observaties. Een aspect waarmee rekening is gehouden bij de observaties is de mate waarin de aanwezigheid van de onderzoeker van invloed is op de gang van zaken. Een manier om dit te beperken was om de uitvoerders die geobserveerd werden, niet te vertellen waarom de observatie plaatsvond. De participerende observatie had als doel om aan betrokkenen in de netwerksamenwerking die niet geïnterviewd zijn, aanvullende vragen te kunnen stellen om de casus zo goed mogelijk te kunnen begrijpen.

5. Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk staan de uitkomsten van het empirisch deel van het onderzoek centraal. Op basis van de bevindingen zal antwoord worden gegeven op de empirische deelvraag:

- ❖ Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-) gedetineerden volgens de respondenten worden beoordeeld?

De effectiviteit van de onderzochte netwerksamenwerking zal worden beoordeeld aan de hand van verschillende clusters van criteria van de effectiviteit van de netwerksamenwerking: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking. Eerst zal door middel van de effectiviteit van de output van netwerksamenwerking de resultaat-effectiviteit van de netwerksamenwerking worden beoordeeld. Daarna wordt de proces-effectiviteit van de netwerksamenwerking beoordeeld met behulp van de clusters structuur, proces en management van netwerksamenwerking. Elk cluster zal als hoofdstuk in dit resultatenhoofdstuk worden behandeld. Bij de verschillende criteria is er naast de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de casus ook onderzocht wat de relevantie van de criteria is voor het beoordelen van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Deze relevantie van de criteria wordt per cluster beschreven aan het einde van elk resultatenhoofdstuk.

Centraal bij de analyse staat de operationalisering van dit onderzoek, die aan het eind van het theoretisch kader is opgesteld. De volgorde van de operationalisering zal worden gehanteerd voor de presentatie van de resultaten. Het materiaal dat is verzameld door middel van interviews met respondenten wordt in dit hoofdstuk gekoppeld aan de theoretische bevindingen over een effectieve netwerksamenwerking. Het cluster output wordt naast de analyse op basis van de interviews ook beoordeeld op basis van een documentenanalyse.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk zullen de beoordeling en relevantie van verschillende beoordelingscriteria voor effectiviteit van netwerksamenwerking aan de orde komen, op basis van de interviews met respondenten. In resultatenhoofdstuk 5.1 zal de effectiviteit van de output van netwerksamenwerking worden geanalyseerd, om te vervolgen in hoofdstuk 5.2 met het proces van netwerksamenwerking. In hoofdstuk 5.3 komt het proces van netwerksamenwerking aan de orde, om te besluiten in hoofdstuk 5.4 met het management van netwerksamenwerking. Tot slot zal in het laatste hoofdstuk 5.5 de casus in de regio Limburg Zuid worden vergeleken met de casus PI Nieuwegein. In elk hoofdstuk wordt er een onderscheid gemaakt tussen de MMD-samenwerking en de TR-samenwerking, respectievelijk de netwerksamenwerking van de afdeling MMD en haar partners en de afdeling TR en haar partners. In de volgende alinea zal worden toegelicht waarom beide netwerksamenwerkingen naast elkaar worden geanalyseerd. Hierbij zal ook worden ingegaan op waarom het onderscheid en de samenwerking tussen beide afdelingen binnen de PI Nieuwegein een indicatie is voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit.

Onderscheid MMD-samenwerking en TR-samenwerking

Zoals eerder is hoofdstuk 4 over de methoden en technieken is geconstateerd, zijn er in dit onderzoek twee subcases binnen één casestudy. Deze constatering is gebaseerd op de empirische bevindingen, waaruit is gebleken dat zowel de afdeling MMD als de afdeling TR van de PI Nieuwegein een eigen netwerksamenwerking heeft met bepaalde partners. Beide afdelingen staan dezelfde doelgroep ten dienste, behalve dat de afdeling TR zich alleen richt op de gedetineerden die een detentiestraf van vier maanden of langer opgelegd hebben gekregen, terwijl de MMD zich ook bezighoudt met de gedetineerden die korter verblijven. De netwerksamenwerkingen hebben zich zo gevormd op basis van de werkwijze van beide afdelingen, op basis waarvan de afdelingen

zelf netwerksamenwerkingen zijn aangegaan met bepaalde partners. In het contexthoofdstuk zijn de belangrijkste netwerkdeelnemers van de beide netwerksamenwerkingen in beeld gebracht. Een deel van deze netwerksamenwerking vertoont wel overlap. Aangezien het om twee subcases gaat, zullen beide subcases naast elkaar worden geanalyseerd en niet met elkaar worden vergeleken.

De aanwezigheid van twee netwerksamenwerkingen in één netwerksamenwerking wordt op basis van verschillende empirische bevindingen als indicatie voor ineffectiviteit gezien van een netwerksamenwerking. In deze paragraaf zullen de oorzaken en de redenen waarom deze situatie als ineffectief kan worden beschouwd worden toegelicht. Hierbij wordt ook ingegaan op wat dit zegt over de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking.

Allereerst blijkt uit de analyse van de output van netwerksamenwerking (5.1.1 **aanbod geleverde diensten**) dat een oorzaak van de huidige situatie is dat beide afdelingen verantwoordelijk zijn voor een andere output. Beide afdelingen zijn vooral gericht op het behalen van hun eigen output (observatie Multidisciplinair Overleg (MDO) en observatie werkdagen MMD-ers, maart 2011) De afdelingen hebben elkaar echter nodig om uiteindelijk te kunnen voldoen aan de *outcome* van het netwerk, omdat gedetineerden er bij gebaat zijn dat zij zowel hulp krijgen op de vijf leefgebieden als dat zij hulp krijgen met het aanleren van bepaalde vaardigheden. De focus die beide afdelingen hebben op het behalen van de eigen output is daarom een indicatie voor ineffectiviteit van de netwerksamenwerking.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft daarnaast geconstateerd dat de samenwerking tussen beide afdelingen verbeterd kan worden. DJI heeft het project ORKA bedacht vanuit de gedachte dat gedetineerden er baat bij kunnen hebben dat één persoon verantwoordelijk is voor al hun zaken. Dit heeft ook als voordeel dat zij één aanspreekpunt hebben. Het project ORKA heeft als doel om op uitvoerend en tactisch niveau één gezicht naar buiten te hebben, zowel richting de gedetineerde als richting de partners. In 2013 worden de afdelingen MMD en TR daarom samengevoegd en worden er casemanagers aangesteld, die beide taken vervullen. Dit plan is echter al meerdere malen uitgesteld en is nu op de lange baan geschoven (intranet DJI). Dit betekent dat de huidige ineffectieve situatie van de twee samenwerkingen binnen één netwerksamenwerking nog een tijd blijft bestaan.

Samenwerking afdeling MMD en TR

De afdelingen MMD en TR in de PI Nieuwegein werken relatief weinig met elkaar samen (observatie Multidisciplinair Overleg (MDO) en observatie werkdagen MMD-ers, maart 2011). Verschillende MMD-ers en TR-medewerkers geven aan dat zij bij complexe situaties of bij een mogelijke overlap in taken dat bij elkaar langsgaan of elkaar bellen voor overleg. Wat hier een rol in speelt, is dat de beide afdelingen fysiek niet bij elkaar in de buurt zijn in de PI Nieuwegein. Dit heeft als gevolg dat de afdelingen niet zo regelmatig bij elkaar het kantoor komen binnen lopen (observatie werkdagen MMD-ers, maart 2011). Daarnaast staan de afdelingen met elkaar in contact op het Multidisciplinair Overleg (MDO). Dit overleg vindt twee keer per week plaats, waarbij op de ene MDO de gedetineerden uit de gevangenis worden besproken en de andere keer de gedetineerden uit het Huis van Bewaring. In de periode van het onderzoek was de afdeling TR alleen aanwezig bij de MDO over de gedetineerden uit de gevangenis, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de veroordeelde gedetineerden. Dit betekent dat één vertegenwoordiger van de afdeling MMD en één vertegenwoordiger van de afdeling TR elkaar eenmaal per week treffen.

De medewerkers verschillen van mening hoe goed de afdelingen elkaar weten te vinden. De TR-medewerkers (X15, X16) zijn van mening dat zij de MMD-ers over het algemeen goed weten te vinden en andersom. Een TR-medewerker (X15) zegt hierover dat er interne werkafspraken zijn, die ongeveer drie keer in het jaar worden doorgesproken. Wel zegt zij dat er af en toe discussies over zijn wat de beste interne werkafpraak is. Sommige MMD-ers zeggen dat zij wel informatie krijgen

van de afdeling TR als zij er om vragen, maar in sommige gevallen vinden zij het jammer dat zij niet op de hoogte zijn waar de afdeling TR mee bezig is voor bepaalde gedetineerden, met wie de afdeling MMD zich zelf ook bezighoudt. De MMD-ers weten namelijk niet of en wanneer de afdeling TR iets gaat regelen voor een gedetineerde. In een werkafpraak staat wel vast dat de TR-medewerkers de afdeling MMD om informatie vragen over de gedetineerden die meedoen aan TR.

Zowel de MMD-ers (X1, X2, X3) als de TR-medewerkers (X15, X16) benoemen als een obstakel in de onderlinge samenwerking dat zij elkaars systemen niet in kunnen zien waar ze informatie in plaatsen. Een MMD-er (X3) zegt hierover: *“Wij kunnen niet in een systeem terugzien wat er loopt bij de afdeling TR”*.

Het feit dat de afdelingen redelijk weinig samenwerken, heeft als gevolg dat de medewerkers van beide afdelingen beperkt op de hoogte zijn van de bezigheden van de andere afdeling. Deze situatie leidt volgens de respondenten af en toe tot het dubbel uitvoeren van bepaalde taken, wat volgens Provan en Milward (2001, p. 418) een indicatie voor ineffectiviteit in een netwerksamenwerking.

Tot slot samenwerking afdeling MMD en TR

Samengevat kan over het onderscheid en de samenwerking tussen de afdeling MMD en TR gesteld worden dat de manier waarop de afdelingen gestructureerd zijn in de organisatie een indicatie is voor de effectiviteit van een netwerksamenwerking. De **interne structuur en samenwerking** zal daarom als nieuw criterium worden ingebracht voor het beoordelingskader van netwerkeffectiviteit binnen het cluster structuur. Op basis van de empirie kan worden gesteld dat de interne structuur en samenwerking binnen de PI Nieuwegein als weinig effectief wordt beoordeeld.

5.1 Output van netwerksamenwerking

In dit hoofdstuk wordt de effectiviteit van de output van netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar netwerkpartners beoordeeld uit het cluster output: **aanbod geleverde diensten**, de **afwezigheid van het dubbel uitvoeren van taken door netwerkdeelnemers** en **ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking**. Daarbij wordt ook gekeken naar de relevantie van de drie beoordelingscriteria volgens de respondenten. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de relevantie van de criteria. Eerst zal de beoordeling van de effectiviteit van de MMD-samenwerking aan de orde komen, daarna de beoordeling van de TR-samenwerking.

5.1.1 Aanbod geleverde diensten

Het eerste criterium dat in dit hoofdstuk aan bod zal komen om de resultaat-effectiviteit te beoordelen is het **aanbod geleverde diensten** van de netwerksamenwerking. Dit criterium is gebaseerd op de theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001, p. 418). Deze auteurs beschouwen dit als een indicatie voor effectiviteit van een netwerksamenwerking, omdat met een klein of geen aanbod van geproduceerde diensten de situatie kan ontstaan dat cliënten worden gedwongen om buiten het formele netwerk te gaan om hun behoeften volledig te vervullen.

Bij het criterium **aanbod geleverde diensten** zal eerst worden gekeken naar de output die wordt geleverd in de vorm van diensten voor (ex-)gedetineerden. Daarna wordt ingegaan op wat het prestatiesysteem zegt over de geleverde prestaties van de netwerksamenwerking. Onder prestaties wordt hier over het algemeen de output verstaan, maar er wordt ook een kritische noot gegeven over wat de output eigenlijk zegt over de *outcome*, dus het terugdringen van de recidive van ex-gedetineerden. Het is relevant om te kijken naar het prestatiesysteem, omdat hiermee een beeld wordt geschetst in hoeverre het mogelijk is om de resultaat-effectiviteit van een netwerksamenwerking te beoordelen.

De beoordeling van de output van netwerksamenwerking is enerzijds gebaseerd op een documentenanalyse waarin de output staat vastgelegd. Anderzijds is de beoordeling gebaseerd op de interviews met respondenten. Op basis van de interviews is het mogelijk om de gemeten output in de documenten toe te lichten en om inzicht te krijgen in wat het systeem zegt over de prestaties van de netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

Gemeten output MMD-samenwerking

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om het prestatiesysteem van de geleverde diensten van de afdeling MMD van de PI Nieuwegein als meetinstrument van de output van de gehele netwerksamenwerking te beschouwen. De gemeenten, de netwerkpartners die ook verantwoordelijk zijn voor alle vijf leefgebieden, hebben geen prestatiesysteem om de output van de samenwerking te meten, zoals blijkt uit de interviews met de nazorgcoördinatoren van de gemeenten (X6, X7). De afdeling MMD produceert met haar netwerk gezamenlijke diensten op de vijf leefgebieden: identiteitspapieren, inkomen, schuldhulpverlening, huisvesting en zorg. Zij heeft hiervoor de medewerking van de netwerkpartners nodig, dus het geeft daarom ook deels een beeld van de diensten die de partners hebben geleverd.

Er is voor de beoordeling van de output van de afdelingen MMD van alle penitentiaire inrichtingen een nazorgmonitor ontwikkeld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze monitor richt zich op de vijf leefgebieden waarop de netwerksamenwerking bepaalde zaken probeert te regelen, waaronder inkomen en

huisvesting na detentie. Het doel is om alle gedetineerden die uit detentie komen te helpen op alle vijf leefgebieden, indien zij hulp nodig hebben op deze leefgebieden.

In deze paragraaf zal inzichtelijk worden gemaakt wat voor output de afdeling MMD van de PI Nieuwegein samen met haar partners heeft behaald in de onderzoeksperiode april en mei 2011. De gemeten output in de nazorgmonitor van het WODC is gebaseerd op het systeem DPAN, het uitwisselingssysteem van informatie tussen de afdeling MMD en de gemeenten. Het WODC meet voor de nazorgmonitor voor de verschillende penitentiaire inrichtingen het aantal screenings en de output op de vijf leefgebieden. Deze twee vormen van het meten van output zullen in de volgende alinea's worden toegelicht.

Screenings

Het aantal screenings per penitentiaire inrichting wordt als output van netwerksamenwerking gezien, omdat zo informatie wordt verzameld over de leefsituatie van een gedetineerde. Ook wordt op deze manier geïnventariseerd aan welke diensten de gedetineerden behoefte hebben. Deze informatie wordt vervolgens doorgegeven aan de gemeente van herkomst. Het gaat hierbij om zoveel mogelijk screenings, dus bij voorkeur 100%. Hier is echter geen officiële norm aan verbonden. De PI's vergelijken zichzelf volgens een MMD-er (X1) wel op dit percentage, dat ze maandelijks krijgen toegestuurd. Als eigen norm hanteren de MMD-ers (X1, X2) dat een percentage van zo'n 60 tot 70 % betekent dat de afdeling MMD goed heeft gepresteerd. Het is volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) onmogelijk om 100% te scoren. Dit zal worden toegelicht bij de alinea over wat het prestatiesysteem zegt over de geleverde prestaties.

Uit de nazorgmonitor van april 2011 blijkt dat de PI Nieuwegein 48% van de totale instroom van gedetineerden (92 personen) heeft gescreend, ten opzichte van een landelijk gemiddelde van alle penitentiaire inrichtingen van 51%. In de maand mei 2011 heeft de PI Nieuwegein 69% gescreend van alle nieuwe gedetineerden (68 personen), terwijl het landelijk gemiddelde percentage 49% is. Puur op basis van deze cijfers kan gesteld worden dat de afdeling MMD in de PI Nieuwegein in de maand april net ondergemiddeld heeft gepresteerd. In de maand mei heeft de afdeling MMD echter ruim bovengemiddeld gepresteerd.

Output op de vijf leefgebieden

De output die de afdeling MMD en haar netwerk levert op de vijf leefgebieden wordt gemeten op basis van het verschil van het moment dat een gedetineerde binnenkomt in de PI en het moment dat de gedetineerde de PI verlaat. Het gaat hierbij alleen om de doelgroep van gedetineerden die langer dan veertien dagen in een inrichting verblijft. Het gevangeniswezen heeft als beleidsdoel dat 80% gedetineerden bij ontslag uit detentie beschikt over een geldig legitimatiebewijs, een inkomen, inzicht in zijn schulden, een vorm van onderdak en de nodige zorg (Sluitende aanpak nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, 2011). Volgens deze norm is de output van netwerksamenwerking effectief als deze 80% wordt behaald. Als een leefgebied al op orde is aan het begin van detentie is dat mooi meegenomen, aldus de netwerkadviseur (X8). Dit cijfer wordt echter alleen landelijk gemeten en niet per inrichting. Het is daarom niet vast te stellen of de PI Nieuwegein de norm van 80% op de vijf leefgebieden behaalt.

In de nazorgmonitor van april en mei 2011 staan de volgende cijfers voor de PI Nieuwegein. Elke +1 betekent dat een gedetineerde erop vooruit is gegaan tijdens detentie op het betreffende leefgebied, dus dat er een vorm van output is geleverd. Elke -1 betekent een achteruitgang tijdens de detentieperiode.

Output PI Nieuwegein (Nazorgmonitor WODC 2011)	Identiteitsbewijs	Huisvesting	Inkomen	Zorg	Schulden
April 2011	+1	+2	+5	-8	+7
Mei 2011	-3	+7	+5	-1	+13

Volgens deze cijfers in het de afdeling MMD en haar netwerk gelukt om met name op het terrein van huisvesting, inkomen en schulden output te leveren, dus diensten te leveren aan gedetineerden. Zonder een cijfer om dit mee te vergelijken, zoals een landelijk gemiddelde, is het lastig om hier betekenis aan te geven. Zoals net beredeneerd, is daarnaast niet vast te stellen of de PI Nieuwegein voldoet aan de gestelde norm van 80% (Sluitende aanpak nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, 2011). Het is daarom niet mogelijk om met bovengenoemde cijfers te bepalen of de output van netwerksamenwerking tussen de PI Nieuwegein en haar partners effectief te noemen is volgens deze norm.

Er kan echter ook gesteld worden dat elke verbetering op een leefgebied voor een gedetineerde, dus een +1, betekend dat er een dienst wordt geleverd. Het feit dat er diensten worden geleverd is in dat geval een indicatie voor resultaat-effectiviteit van de netwerksamenwerking. Uit de interviews met de MMD-ers (X1, X2, X3) blijkt dat de MMD-ers het feit dat er diensten worden geleverd ook als norm hanteren dat zij redelijk effectief bezig zijn. De MMD-samenwerking levert op de meeste leefgebieden diensten, zoals zichtbaar in de tabel.

Samenvattend kan over het criterium **aanbod geleverde diensten** worden geconstateerd dat de MMD-samenwerking verschillende diensten levert aan (ex-)gedetineerden. Op basis van de documentenanalyse kan geen oordeel worden geveld over de effectiviteit van de netwerksamenwerking op dit criterium, omdat de specifieke cijfers niet bekend zijn en/of er geen norm bestaat wanneer de output effectief is. Daarom wordt voor dit oordeel de aanvulling gezocht in de interviews. Uit de interviews blijkt dat de respondenten van mening zijn dat de MMD-samenwerking redelijk veel diensten levert. De TR-samenwerking levert namelijk wel een aantal diensten aan (ex-)gedetineerden. De respondenten geven echter aan dat door verschillende redenen die te maken hebben met het proces, zoals vrijblijvende afspraken en kleine budgetten voor nazorg, niet lukt om aan alle (ex-)gedetineerden binnen de doelgroep de juiste diensten te leveren. De effectiviteit van de MMD-samenwerking op het criterium **aanbod geleverde diensten** kan daarom als redelijk worden beoordeeld.

Wat zegt het prestatiesysteem over de prestaties?

In de theoretische bevindingen is geconstateerd dat prestatiesystemen alleen bij kunnen dragen aan de effectiviteit van de netwerksamenwerking, indien ze betekenisvol zijn. In andere woorden betekent dit dat het prestatiesysteem een goed beeld geeft over de prestaties van de netwerksamenwerking. Een prestatiesysteem is betekenisvol wanneer er rekening wordt gehouden met de perverse effecten die optreden bij de prestatiemeting. Uit dit onderzoek blijkt dat er naast perverse effecten volgens de respondenten ook structurele fouten in de prestatiemeting zijn.

Perverse effect: vertekend beeld van professionele prestatie

De Bruijn (2006) onderscheidt een aantal perverse effecten van prestatiemeting. Prestatie-indicatoren meten bijvoorbeeld voornamelijk kwantiteiten en zullen vooral aangrijpen bij meetbare en goed te definiëren waarden. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de professionele prestatie, aldus de Bruijn (2006). Dit is aan de orde in deze casus in de MMD-samenwerking, waarbij het aantal screenings als waarde kan worden beschouwd die kan worden gemeten. Het is

echter te betwijfelen hoeveel deze waarde zegt over de daadwerkelijke professionele prestatie. De output op de vijf leefgebieden zegt meer over de professionele prestatie. Het gaat hier namelijk om diensten die aan de gedetineerden geleverd zijn. Deze waarden zijn echter minder goed te definiëren. Wanneer heeft iemand onderdak na detentie, aldus een MMD-er (X1) : *“wanneer hij een huis of kamer heeft of wanneer hij een plek heeft in de maatschappelijke opvang voor daklozen?”* En wanneer heeft een MMD-er een dienst (een output) geleverd ten aanzien van schulden: *“wanneer ik een opschortingsregeling heb gekregen bij zijn schuldeisers, of wanneer zijn schulden in kaart zijn gebracht”* (X3)? Deze situatie kan leiden tot een ander pervers effect, namelijk strategisch gedrag. Een professional kan de productie verhogen volgens de criteria van het systeem, terwijl er in de realiteit geen productieverhoging is (de Bruijn, 2006). Er kunnen bijvoorbeeld verschillen zijn in de manieren waarop de cijfers worden ingevuld over de bereikte output door de MMD-ers van verschillende penitentiaire inrichtingen, aldus één van de MMD-er (X1).

Pervers effect: output bestaat niet uit constante waarden

Bovendien gaat het in het prestatiesysteem van de penitentiaire inrichtingen niet om waarden die constant blijven (de Bruijn, 2006). Een identiteitsbewijs kan bijvoorbeeld verlopen tijdens detentie, of iemand kan zijn baan of huis kwijtraken tijdens detentie. Een MMD-er (X1) omschrijft dit als volgt: *“als een gedetineerde binnenkomt tijdens detentie komt hij met een 1'tje in het systeem binnen als hij een Identiteitsbewijs heeft. Als deze verloopt tijdens detentie en wij vragen een nieuwe aan, dan krijgt weer een 1'tje. Maar je ziet nergens waar ik dat werk in geïnvesteerd heb. Misschien was zijn legitimatie verlopen, of moest hij op een adres ingeschreven worden. Al deze taken komen niet in beeld in het systeem. Je ziet ook nergens, als iemand met woonruimte binnenkomt en met woonruimte weggaat als hij bij stichting Exodus geplaatst wordt. Wat hebben wij gedaan om die woning op een goede manier ontruimd te krijgen? Of wat heb ik gedaan om met de woningbouwvereniging iets te regelen, of met de gemeente voor het aanvragen van bijzondere bijstand?”* Deze prestaties (output) staan allemaal niet in het systeem geregistreerd. Een MMD-er (X2) oppert dat men beter kan meten wat er tijdens detentie is gerealiseerd. Dus dat een gedetineerde vooruit helpen op een leefgebied een +1 betekent in het prestatiesysteem. Dit is een interessante constatering, omdat dit betekent dat er veel meer output wordt geleverd door de netwerksamenwerking dan er wordt geregistreerd in het prestatiesysteem.

Pervers effect: prestaties worden bestraft

Een ander pervers effect volgens de Bruijn (2006) is dat er een straf is op prestaties, waarbij het afrekeningsysteem een norm kan worden. Als een medewerker langer bezig is met één gedetineerde, dan komen andere zaken die over andere gedetineerden gaan in de knel. Door de afrekening door het management op een hoge output loont het om werkzaamheden te verrichten waarop gescoord kan worden. Managers zullen zich in die gevallen richten op de prestaties (de output) die gemeten worden (de Bruijn, 2006). In deze casus gebeurt dat door de focus op het percentage van aantal screenings door de afdeling MMD. Het percentage op het aantal screenings is een duidelijke norm en het is mogelijk om deze norm te vergelijken met andere instellingen. Deze focus blijkt uit een gesprek met het afdelingshoofd en uit de interviews met MMD-ers (X1, X2, X3) en het interview met de directeur van de PI Nieuwegein (X17). De focus van de directeur (X17) op het behalen van output met betrekking tot nazorg blijkt uit de volgende uitspraak: *“vanuit hoofdbureau zijn er harde resultaten die wij moeten bereiken. De nazorg wordt gemonitord en daar krijg ik resultaatoverzichten van toegestuurd.”* Vaak gaat dit ten koste van activiteiten waarop niet wordt afgerekend (de Bruijn, 2006). Een voorbeeld hiervan dat vaak voorkomt volgens de MMD-ers (X2, X3) is dat gedetineerden kort gescreend worden, bijvoorbeeld wanneer zij relatief kort zullen verblijven in de PI Nieuwegein. Het is volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) onmogelijk om iemand daadwerkelijk vooruit te helpen op de vijf leefgebieden als hij zo kort in detentie verblijft. Het heeft dan meer zin om te investeren in een gedetineerde die langer in detentie verblijft en voor wie je echt iets kunt bereiken, aldus de MMD-ers (X1, X2, X3). Het loont echter volgens een MMD-er (X3)

om de screening wel te doen en dit te administreren in het informatie-uitwisselingssysteem met de gemeente, DPAN, voor een goede output in de nazorgmonitor. Dit betekent wel dat dit vaak de enige dienst is die wordt aangeboden aan deze gedetineerden. De dienst kan een meerwaarde hebben voor de gedetineerde, omdat de gemeente op de hoogte is van zijn situatie en wellicht actie onderneemt voor zijn nazorg. De vraag die desondanks hierbij opkomt in hoeverre de informatieverzameling en -uitwisseling een bijdrage gaat leveren aan het terugdringen van de recidive van deze gedetineerden. Een MMD-er (X1) zegt hierover: *“de administratiedruk om alles in DPAN te zetten is zo hoog dat het echte prestaties in de weg zit waar gedetineerden echt mee geholpen zouden zijn.”*

Structurele fout: 100% van de gedetineerden screenen is onmogelijk

In deze casus is er naast perverse effecten ook sprake van structurele fouten in de metingen volgens de MMD-ers (X1, X2, X3). Het prestatiesysteem meet het aantal nieuwe gedetineerden die de inrichting binnenkomen. Dit getal is de 100% waartegen het aantal screenings van gedetineerden wordt afgezet. Volgens een MMD-er (X1) doet de situatie zich voor dat: *“Je kunt geen 100% halen.”* Gedetineerden worden volgens de MMD-er (X1) op het moment van binnenkomst meegerekend, terwijl ze pas binnen tien dagen gescreend hoeven worden volgens het samenwerkingsmodel. Het is dus niet mogelijk om een gedetineerde nog te screenen in de maand zelf als hij aan het einde van de maand binnenkomt. Verder worden er volgens de MMD-ers allerlei personen meegerekend bij de 100%, die de MMD-ers niet kunnen of hoeven te helpen. Volgens het samenwerkingsmodel nazorg (2007) maken gedetineerden zonder verblijfsvergunning en gedetineerden die korter dan 10 dagen in detentie verblijven geen deel uit van de doelgroep van de afdeling MMD. Een MMD-er (X1) beschrijft de manier waarop het meetsysteem werkt als volgt: *“Als je er 40 binnenkrijgt, dat is 100%. Maar je hebt EU-burgers die geen adres en BSN hebben, dan ga je die maar afschrijven. Als je ook veel mensen hebt die maar één of twee weken hoeven te zitten, en je hebt ook eens drie die niet meewerken, en vijf die illegaal zijn. Dan houd je er maar 17 over die zijn gescreend. Dan lijkt het alsof je van de 40 maar 17 hebt gescreend. Dat geeft een vertekend beeld.”* Verder hebben de MMD-ers ook te maken met een streng wettelijk kader. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een gedetineerde een periode geen contact mag hebben met de buitenwereld of dat hij wordt overgeplaatst naar een andere inrichting. Het kan zijn dat het hierdoor niet mogelijk is om iemand te screenen of te helpen op één of meer van de leefgebieden (X1, X2). Dit is niet in de cijfers van de output terug te zien.

Structurele fout: vergelijking tussen inrichtingen niet mogelijk

Daarnaast zetten de MMD-ers vraagtekens bij de vergelijking tussen verschillende inrichtingen, aldus een MMD-er (X1): *“het is appels met peren vergelijken.”* De inrichtingen kunnen sterk van elkaar verschillen, aldus een MMD-er (X3): *“in de ene gevangenis krijgen ze heel veel boeteklanten, in andere veel langgestraften. Ook is de bestemming van elke inrichting anders, maar ze rekenen diezelfde 100%.”* De bestemming kan deels of volledig een Huis van Bewaring zijn, waar de gedetineerden tijdens hun voorlopige hechtenis verblijven, of een gevangenis, waar de afgestrafte gedetineerden verblijven. Als een inrichting veelal een Huis van Bewaring is, betekent dit voor nazorg dat van veel van deze gedetineerden geen einddatum van detentie bekend is. Dit maakt het voor de MMD-ers heel lastig om nazorg te organiseren. De PI Nieuwegein bestaat uit 207 plaatsen in de gevangenis en 144 in het Huis van Bewaring (peildatum 1 juni 2010).

Structurele fout: gedetineerden werken niet mee

Verder speelt mee in het moeilijk behalen van de output dat het in deze netwerksamenwerking gaat om het verlenen van diensten aan mensen. Volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) is er zeer regelmatig sprake van situaties waarbij de gedetineerden weigeren om mee te werken aan de screening of om andere hulp te krijgen van de afdeling MMD. De gedetineerden zijn immers niet verplicht om hier aan mee te werken. Daarnaast kan het ook zo zijn dat een gedetineerde wel hulp wil, maar hier weinig aan meewerkt. Het kan dan bijvoorbeeld zo zijn dat een MMD-er een bepaald

document nodig heeft, die de gedetineerde zelf in zijn bezit heeft gehad en kwijt is geraakt (X3). De MMD-ers zijn daarom van mening dat het niet mogelijk is om de maximale output te behalen.

Management outputmeting

De manier waarop het management van de PI Nieuwegein omgaat met de outputmeting betreft een indicatie voor de proceseffectiviteit van netwerksamenwerking. Opvallend is hierbij hoe het afdelingshoofd van de afdeling MMD met de cijfers over de output omgaan. Het afdelingshoofd gedetineerdzaken zegt hierover: *“ik probeer de cijfers te verklaren. Alleen als het echt laag is naar mijn inzien, bijvoorbeeld als maar 50% is gescreend, dan ga ik bij de afdeling navragen hoe dit komt.”* (April 2011). De MMD-ers (X1, X2, X3) benoemen dat zij weinig waardering of kritiek krijgen van hun leidinggevendenden over het wel of niet halen van goede cijfers in de nazorgmonitor. Op basis van deze empirische bevindingen kan worden gesteld dat de manier waarop de uitkomsten uit het prestatiesysteem worden gemanaged als weinig effectief kan worden beoordeeld ten aanzien van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking.

Tot slot

De conclusie van de empirische analyse is dat de MMD-samenwerking op het criterium **aanbod geleverde diensten** als redelijk effectief beoordeeld kan worden. De beoordeling is in lijn met de theoretische bevinding van Provan en Milward (2001). De vele perverse effecten en de structurele meetfouten in ogenschouw nemende, heeft de MMD-samenwerking een prestatiesysteem dat geen goed beeld geeft van de geleverde prestaties. In lijn met de theoretische bevindingen (de Bruijn, 2006) betekent dit dat het prestatiesysteem in de casus weinig zegt over de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Bovendien benadrukken de respondenten dat er veel prestaties van de netwerksamenwerking niet gemeten worden met dit systeem.

Afdeling TR

Output TR-samenwerking

De output die de afdeling TR levert zijn TR-plannen voor gedetineerden, ervoor zorgen dat er trainingen worden gegeven in de PI Nieuwegein aan gedetineerden, alsook dat er deelnemers zijn geworven voor deze trainingen. Voor de afdeling TR houdt het Centraal Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) voor de regio Noord-Holland-Noord bij hoeveel TR-plannen de medewerkers schrijven en hoeveel trainingen er worden aangeboden in de PI Nieuwegein. Deze output meet zowel de diensten die de afdeling TR levert als de diensten die de reclasseringsorganisaties meten.

TR-plannen

Er bestaat geen norm van een aantal TR-plannen dat de netwerksamenwerking moet produceren. Deze is onmogelijk vast te stellen volgens de respondenten (X15, X16), omdat het aantal TR-plannen dat er wordt geschreven afhankelijk is van de gedetineerden die opgesloten zijn in een inrichting. De één is namelijk wel geschikt om een traject mee te beginnen en dus een TR-plan voor te schrijven, de ander niet. Dit hangt af van het recidiverisico, wat de reclassering voor het mogelijke TR-plan geschreven wordt bepaalt op basis van het instrument RISC. Daarnaast is het afhankelijk van de periode dat iemand nog in detentie verblijft. Het doel voor de geplande output die de TR-medewerkers (X15, X16) zelf hanteren is om voor iedereen een TR-plan te schrijven voor wie TR bedoeld is (een detentie van vier maanden of langer zonder TBS, levenslang of een vreemdelingenstatus) en voor wie meedoen aan dit traject winst kan opleveren in de zin van de kans op het verminderen van de recidive.

Termijn van 42 dagen

Volgens het samenwerkingsmodel terugdringen recidive (2007) moet een TR-plan binnen zes weken, 42 dagen, worden opgesteld. Als de medewerkers zich niet aan de termijnen houden kan dit voor gedetineerden betekenen dat hen niet voldoende tijd in detentie rest om een training te

volgen tijdens detentie. Er kunnen dan minder trainingen (output) worden geleverd aan de gedetineerden. Het halen van de termijn kan daarom gezien worden als voorwaarde worden gezien om diensten (output) te kunnen leveren.

Er zijn echter geen gegevens beschikbaar of de termijn van 42 dagen wordt behaald door de TR-samenwerking in de casus PI Nieuwegein. De respondenten geven echter aan dat deze termijn vaak niet behaald wordt. Volgens een reclasseringswerker van Centrum Maliebaan (X12) hanteert de PI deze termijn strikter dan de reclassering, omdat de TR-medewerkers hier minder vrijheid in hebben dan de reclasseringswerkers: *“dat vinden wij soms lastig. Wij hebben soms zo veel werk, zo veel prioriteiten en er zijn zo veel deadlines, dat we het soms niet halen.”* Er is bij de reclassering vaak zelfs sprake van een wachtlijst voor de cliënten voordat zij geholpen kunnen worden (X12). De TR-medewerkers (X15, X16) herkennen deze situatie ook. Zij zeggen de termijn van 42 dagen vaak niet te halen, omdat zij informatie te laat van de reclassering krijgen aangeleverd. De reclassering moet ook eerst een adviesrapport schrijven. Een reclasseringswerker maakt een RISC van een gedetineerde, waarin de kans dat hij gaat recidiveren wordt vastgesteld. Dit moet de reclassering binnen vier weken af hebben, maar dit gebeurt vaak niet. Hier zijn ook cijfers over bekend. In de maand april 2011 is er 1 adviesrapport wel binnen de termijn van vier weken afgerond en 3 niet. In de maand mei 2011 zijn er 2 adviesrapporten binnen de termijn geschreven en 4 niet. Ook de afdeling TR van de PI Nieuwegein kampt met een hoge werkdruk, zoals een TR-medewerker (X16) dit beschrijft: *“Ik werk me drie slagen in de rondte en meer dan mijn best kan ik niet doen.”* Als de termijnen niet gehaald worden, heeft dit gevolgen voor het aantal gedetineerden dat een gedragstraining kan volgen voordat hun straf is afgelopen, aldus het hoofd CBTR.

Gedragstrainingen

Wat een effectief aantal gedragstrainingen is per inrichting is ook geen vastgesteld aantal. Hiervoor geldt hetzelfde argument als bij het aantal TR-plannen, namelijk dat het aantal afhankelijk is van de gedetineerden die in de inrichting verblijven. Het doel dat de respondenten in de TR-samenwerking hanteren is om zoveel mogelijk trainingen aan te bieden voor gedetineerden. Er moeten dan wel voldoende deelnemers zijn om een training te kunnen starten om deze kostendekkend te laten zijn, aldus een reclasseringswerker (X13). Het gezamenlijke doel is volgens deze reclasseringswerker (X13): *“we willen allemaal zoveel mogelijk trainingen wegzetten.”* De TR-medewerkers (X15, X16) bevestigen dit. Het aantal deelnemers hangt enerzijds af van de wil van de gedetineerden om mee te doen aan een gedragstraining. Anderzijds is het afhankelijk van de mate waarin de gedetineerden gestimuleerd worden om hier aan mee te doen door de TR-medewerkers, aldus een reclasseringswerker (X13). Ook hangt het af van de mate waarin de reclassering in een TR-plan adviseert dat een gedetineerde een dergelijke training gaat volgen, aldus een andere reclasseringswerker (X12).

Aantal geleverde diensten: TR-plannen

In het volgende schema staan de netgenoemde diensten vermeld, gebaseerd op de registratie van het CBTR. Deze cijfers zijn voor de duidelijkheid minder specifiek dan het document waarop het is gebaseerd. Onder kandidaat wordt een gedetineerde verstaan die behoort tot de doelgroep van de TR-samenwerking. Een kandidaat wordt deelnemer wanneer er een TR-plan voor hem is vastgesteld. Afronding van een traject betekent dat de gedetineerde tot aan het einde van detentie heeft meegewerkt aan de uitvoering van het TR-plan (Registratie CBTR, 2011).

TR-plannen (Registratie CBTR, 2011)	Totaal geselecteerd voor TR	Kandidaat	Deelnemers (dus aantal geschreven TR- plannen)
April 2011	194	36	44
Mei 2011	211	30	47

Zoals net gesteld is er geen specifieke norm ten aanzien van het aantal TR-plannen, behalve dat voor iedereen die in aanmerking komt voor TR een TR-plan moet worden geschreven. Ook wil men zo veel mogelijk TR-plannen maken voor zover dat mogelijk is (X15, X16). Uit de tabel blijkt dat slechts een klein deel van het totale aantal gedetineerden dat geselecteerd is voor TR, daadwerkelijk TR-kandidaat. Hierbij moet wel vermeld worden dat het aantal totaal geselecteerde gedetineerden en het aantal gedetineerden niet om dezelfde gedetineerden gaat, omdat het minimaal zes weken duurt om een TR-plan te schrijven (Registratie CBTR, 2011).

Het aantal geleverde diensten is het aantal deelnemers voor wie een TR-plan is geschreven, dus 44 in april 2011 en 47 in mei 2011. Zonder een norm of een andere penitentiaire inrichting om dit mee te vergelijken, is het lastig om hier een betekenis aan toe te kennen over de effectiviteit hiervan.

Aantal geleverde diensten: gedragstrainingen

In de volgende tabel staan de geleverde diensten vermeld van de TR-samenwerking ten aanzien van de gedragstrainingen. Onder geplande gedragstrainingen worden de trainingen verstaan die aangeboden gaan worden in dezelfde maand voor groepen gedetineerden. Ingetrokken gedragstrainingen zijn trainingen die gegeven zouden worden, maar die uiteindelijk niet worden uitgevoerd. Dit kan volgens de TR-medewerkers (X15, X16) verschillende redenen hebben, zoals gedetineerden die besluiten niet meer mee te doen aan een training. Onder gerealiseerde gedragstrainingen wordt verstaan hoeveel gedetineerden een gedragstraining, die vaak uit een aantal bijeenkomsten bestaat, hebben afgerond. Het aantal afgebroken gedragstrainingen houdt in dat een gedetineerde tijdens een gedragstraining besluit om de volgende bijeenkomsten niet meer mee te doen.

Gedragstrainingen (Registratie CBTR 2011)	Geplande gedragstrainingen (in aantal trainingen)	Ingetrokken gedragstrainingen (in aantal trainingen)	Gerealiseerde gedragstrainingen (in aantal personen)	Afgebroken gedragstrainingen (in aantal personen)
April 2011	0	0	3	0
Mei 2011	2	0	0	0

Wat betreft de gedragstrainingen die de reclasseringsorganisaties aanbieden in de PI Nieuwegein, is in het overzicht te zien dat er in de maand april in totaal 0 en in de maand mei 2 gedragstrainingen worden aangeboden. Ook zijn er drie personen in de maand april die een bepaalde training hebben afgerond. De TR-samenwerking is effectief volgens de respondenten indien zij zoveel mogelijk trainingen aanbieden. Er is echter geen norm voor het aantal trainingen die zegt wat een effectief aantal trainingen is voor een penitentiaire inrichting.

Samenvattend kan worden gesteld over het criterium **aanbod geleverde diensten** dat de TR-samenwerking de diensten TR-plannen en gedragstrainingen levert. Op basis van de documentenanalyse kan geen oordeel worden geveld over de effectiviteit van de netwerksamenwerking op dit criterium, omdat de specifieke cijfers niet bekend zijn en/of er geen norm bestaat wanneer de output effectief is.

Daarom wordt voor dit oordeel de aanvulling gezocht in de interviews. Uit de interviews blijkt dat de respondenten van mening zijn dat de netwerksamenwerking redelijk veel diensten levert. De TR-samenwerking levert namelijk wel een aantal diensten aan (ex-)gedetineerden, maar de respondenten geven aan dat het door de hoge werkdruk niet lukt om aan alle (ex-)gedetineerden binnen de doelgroep de juiste diensten te leveren. De effectiviteit van de TR-samenwerking op het criterium **aanbod geleverde diensten** kan daarom als redelijk worden beoordeeld.

Wat zegt het prestatiesysteem over de prestaties?

In de theoretische bevindingen is geconstateerd dat prestatiesystemen alleen bij kunnen dragen aan de effectiviteit van de netwerksamenwerking indien ze een goed beeld geven over de geleverde prestaties. Dit is het geval wanneer er rekening wordt gehouden met eventuele perverse effecten die optreden bij de prestatiemeting, waar de Bruijn (2006) er een aantal van onderscheidt. In de prestatiemeting van de TR-samenwerking lijkt er weinig sprake te zijn van de perverse effecten die de Bruijn (2006) benoemt. De respondenten lijken echter zelf weinig waarde toe te kennen aan de cijfers als een indicator voor de geleverde prestaties. Dit komt enerzijds door de doelen van de TR-medewerkers die meer gericht zijn op het goed helpen van enkele gedetineerden, zoals een TR-medewerker (X16) dit verwoordt: *“persoonlijk ben ik meer van kwaliteit dan van kwantiteit. Ik heb liever tien mannen met wie het een beetje beter gaat, dan dat er veertig mannen op mijn naam staan.”* De respondenten beschouwen de concrete output wel als hetgeen wat zij nastreven, zie 5.3.4 over de **doelconsensus**. Zij verbinden hier alleen geen aantallen aan om te bepalen hoe effectief zij bezig zijn.

Management outputmeting

De manier waarop het management van de PI Nieuwegein omgaat met de outputmeting zegt iets over de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking in de casus, in plaats van de resultaat-effectiviteit, waar het in dit hoofdstuk over gaat. De TR-medewerkers (X15, X16) worden volgens henzelf niet beloond of bekritiseerd door het management naar aanleiding van de outputmeting, aldus één van hen (X15): *“leidinggevende zegt hier niets over. Wij hebben er in ieder geval nooit iets over gehoord dat we te weinig hebben gedaan.”* De beperkte terugkoppeling door het management over de outputmeting is volgens de respondenten een indicatie voor weinig effectiviteit van de samenwerking op dit criterium.

Tot slot

Samenvattend kan worden gesteld met betrekking tot het criterium **aanbod geleverde diensten** dat de TR-samenwerking redelijk effectief is. Deze beoordeling komt overeen met de beoordeling van dit criterium in de theorie van Provan en Milward (2001). Over het prestatiesysteem van de afdeling TR moet daarbij worden geconstateerd dat het prestatiesysteem weinig zegt over de geleverde prestaties, omdat er veel prestaties niet worden gemeten volgens de respondenten. In lijn met de theorie van de Bruijn (2006) zegt het prestatiesysteem daarmee ook weinig over de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

5.1.2 Afwezigheid dubbel uitvoeren taken

Als tweede criterium van dit hoofdstuk om de resultaat-effectiviteit te beoordelen zal worden gekeken naar de **afwezigheid van het dubbel uitvoeren van taken** door netwerkdeelnemers. In de vorige paragraaf is beschreven welke diensten de netwerksamenwerking uit de casus levert en hoe deze output gemeten kan worden. In deze paragraaf wordt juist gekeken naar of taken om diensten te leveren niet dubbel worden uitgevoerd. Het niet dubbel uitvoeren van taken is namelijk een indicatie voor effectiviteit van een netwerksamenwerking volgens Provan en Milward (2001, p. 418).

Afdeling MMD

Afwezigheid dubbel uitvoeren taken

In de MMD-samenwerking zijn er veel organisaties betrokken bij het leveren van de diensten. Uit de bevindingen blijkt dat er weinig sprake is van dubbel uitgevoerde taken. Dit kan deels verklaard worden doordat de verschillende organisaties verantwoordelijk zijn voor andere diensten in de netwerksamenwerking. De respondenten beamen dat er wel taken zijn die overlappen, maar weinig of niet van dubbel uitgevoerde taken. Een medewerker van Nieuw Perspectief op Terugkeer

(X11) beschrijft dit als: “er is wel overlap in taken, maar geen dubbel werk, want dat wordt allemaal eerst goed doorgesproken aan de telefoon.” Het enige dubbele werk dat de MMD-ers (X1, X2, X3) benoemen is de overlap tussen hun werkzaamheden en de toezichthouders van de reclasseringsorganisaties. Zij houden zich beiden bezig met de materiële zaken van de gedetineerde, zoals zijn huisvesting en schulden. Er vindt vaak echter geen overdracht plaats van de informatie die de afdeling MMD verzameld heeft naar de toezichthouder van de gedetineerde. Vaak is de toezichthouder nog niet bekend tijdens detentie. Dit is verder toegelicht in paragraaf 5.3.1., **frequentie contact**. Dit betekent volgens de MMD-ers dat de toezichthouder vaak hetzelfde werk doet voor de gedetineerde. De reclasseringsorganisaties maken alleen geen deel uit van de kern van de MMD-samenwerking, die voor de belangrijkste diensten zorgt (Provan en Milward (2001, p. 418). Verder benoemen de MMD-ers (X1, X2, X3) dat er wel heel af en toe taken dubbel worden uitgevoerd door henzelf en de afdeling TR binnen de PI Nieuwegein, omdat ze niet op de hoogte zijn van elkaars bezigheden.

Tot slot

Samenvattend kan er gesteld worden dat de respondenten de effectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **afwezigheid dubbel uitvoeren van taken door netwerkdeelnemers** als groot beoordelen. Deze beoordeling is in lijn met Provan en Milward (2001).

Afdeling TR

Afwezigheid dubbel uitvoeren taken

In de TR-samenwerking geven de respondenten aan dat er geen sprake is van dubbel uitgevoerde taken met de reclasseringsorganisaties. De respondenten geven hiervoor de verklaring dat dit komt, omdat er duidelijke afspraken tussen de PI Nieuwegein en de reclasseringsorganisaties zijn. Op deze duidelijke afspraken zal verder worden ingegaan in paragraaf 5.2.3. over de **aanwezige netwerkafspraken** tussen deelnemers van de netwerksamenwerking. Er is volgens de TR-medewerkers (X15, X16) wel heel af en toe sprake van een dubbele uitvoering van taken met de afdeling MMD van de PI Nieuwegein.

Tot slot

Over het criterium **Afwezigheid dubbel uitvoeren taken** kan daarom worden geconstateerd dat de respondenten de effectiviteit van de netwerksamenwerking op dit criterium groot beoordelen. Dit komt overeen met de beoordeling van Provan en Milward (2001).

5.1.3 Ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking

Volgens Soeters (1999) zijn er verschillende fasen waarin een samenwerking zich kan bevinden. Fase 1 is de expressiefase, waarin de gezamenlijke intentieverklaring tot samenwerking kenbaar gemaakt. Fase 2 is de fase van informatie-uitwisseling en in fase 3 worden er gezamenlijke goederen of diensten geproduceerd. In het theoretische kader wordt als uitgangspunt van dit onderzoek genomen dat een netwerksamenwerking effectief is als deze zich in fase 3 bevindt. Als de samenwerking zich in fase 3 bevindt is dit criterium een indicatie van de resultaat-effectiviteit van een netwerksamenwerking. In de volgende paragrafen wordt de effectiviteit van de ontwikkelingsfase van respectievelijk de MMD-samenwerking en de TR-samenwerking beschreven.

Afdeling MMD

Ontwikkelingsfase 2

Door de manier van contact tussen de MMD en externe partners lijkt het zo te zijn dat de deze samenwerking zich bevindt tussen fase 2 en 3, dus enerzijds bevindt men zich nog in de fase van de

informatie-uitwisseling (fase 2), anderzijds houdt men zich al wel bezig met het gezamenlijk produceren van goederen of diensten (fase 3). De huidige situatie beschrijft een MMD-er (X1) als volgt: *“We zijn een tijdje bezig inmiddels. Na zes jaar moeten we op een punt zijn, jongens, we hebben best wat bereikt, maar er had veel meer moeten zijn. We weten nu van elkaar wat we doen.”* Daarnaast vindt één van de netwerkmanagers (X8) dat de samenwerking in de onderzochte regio zich nog in de beginfase begint: *“het staat nog in de kinderschoenen. In sommige andere regio’s is het meer ontwikkeld.”*

Een andere argument om te stellen dat de samenwerking zich nog deels in fase 2 begint, is het feit dat de geïnterviewde nazorgcoördinatoren bepaalde procesdoelen als hun belangrijkste taak zien. De nazorgcoördinator van de gemeente Zeist (X7) heeft het volgende doel: *“mijn doel is dat wij half 2012, een dusdanige gouden gids met afspraken binnen de gemeente voor nazorg. Het voornaamste is dat we de netwerksamenwerking in kaart hebben gebracht en dat gedetineerden worden doorverwezen naar partners. Als de MMD-er ons een melding geeft, dan weet hij wie hij kan benaderen en aan de slag kan. Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om meer op het proces te sturen en de werkafspraken te maken.”* Daarnaast zijn twee nazorgcoördinatoren van het Veiligheidshuis Utrecht geïnterviewd (X6). Volgens de MMD-ers van de PI Nieuwegein (X1, X2, X3) met de gemeenten in de regio het beste. De respondenten geven echter aan dat het contact met de stad Utrecht voor de gedetineerden uit deze stad al langere tijd loopt. Voor veel andere regiogemeenten in de regio Utrecht is er nog maar sinds januari 2011 een nazorgcoördinator vanuit het Veiligheidshuis Utrecht. Deze nazorgcoördinator is nazorg op het moment van het onderzoek procesmatig aan het inrichten, dus bijvoorbeeld om contactpersonen te regelen op verschillende afdelingen van de gemeenten (X6). Het feit dat er pas zo recentelijk dergelijke stappen zijn ondernomen, laat zien hoe pril sommige samenwerkingsrelaties in de netwerksamenwerking zijn. Een verklaring die de netwerkmanager (X8) geeft dat de samenwerking nog niet zo ver is, is het startpunt van de samenwerking: *“als je dan als projectteam neer hebt gezet, moet je 450 gemeenten gaan informeren dat DJI gegevens gaat overdragen en waarom en hoe gaan we dit doen? Dat moet dan binnen DJI nog handen en voeten krijgen. Daar moet je nog middelen voor beschikbaar stellen en 183 nieuwe MMD-ers met een werkwijze. Ook is een nieuwe cultuur nodig.”* De netwerkmanager (X8) benoemt dus dat er geen bestaande samenwerking of manier van denken bestond waarop de netwerksamenwerking kon aansluiten. Het is een top-down besluit geweest, zoals verder staat toegelicht in paragraaf 5.3.1 over de **manier waarop de netwerksamenwerking is ontstaan**.

Ontwikkelingsfase 3

Fase 3 (Soeters, 1999) is deels bereikt in de MMD-samenwerking, want er worden daadwerkelijk samen diensten geleverd door de partners om de situatie van gedetineerden op de vijf leefgebieden te verbeteren. De afspraken die de partners hiervoor onderling hebben gemaakt staan toegelicht in 5.2.3 over de **aanwezige afspraken**. De concrete diensten die worden geleverd zijn vermeld in 5.1.1: **aanbod geleverde diensten**, zoals het uitwisselen van informatie met behulp van screenings en het verstrekken van ID-bewijzen door de gemeente Nieuwegein.

Tot slot

Zoals gesteld in de theoretische bevindingen van dit onderzoek op basis van Soeters (1999), wordt een netwerksamenwerking die zich in fase 3 (het leveren van diensten) als effectief beschouwd. Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat dit deels het geval is in de MMD-samenwerking. Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat de respondenten het criterium **ontwikkelingsfase** als redelijk effectief beoordelen.

Afdeling TR

Ontwikkelingsfase 3

De TR-samenwerking bestaat in de PI Nieuwegein sinds 2007 (zie 5.2.2 **manier van ontstaan netwerksamenwerking**). Uit de interviews blijkt dat de afspraken uit het samenwerkingsmodel zodanig richtinggevend waren dat de uitvoerders van de PI Nieuwegein en de reclassering elkaar wisten te vinden. Zij hadden elkaar direct nodig om hun taak uit te kunnen voeren, waar een bepaalde gevraagde output aan verbonden was (zie 5.1.1 over het **aanbod van geleverde diensten**). De TR-samenwerking lijkt zich momenteel wat betreft de fasen van samenwerking van Soeters (1999) te bevinden in fase 3, dus het gezamenlijk produceren van goederen of diensten. Fase 2 is ten aanzien van de reclasseringsorganisaties al voltooid. Soeters noemt als voorbeeld van informatie-uitwisseling dat men uitwisselingen organiseert voor medewerkers bij de andere organisatie, zodat men elkaars organisaties beter leert kennen. In de beginfase van de afdeling TR hebben de medewerkers TR inderdaad meegelopen met de reclassering om te leren over hun werk, aldus een TR-medewerker (X16): *“ik ben een dagje meegelopen bij de reclassering, daardoor leer je steeds meer van elkaar en deel je informatie.”* De reden waarom de samenwerking zich momenteel in fase 3 bevindt, blijkt uit de concrete producten en diensten die de samenwerking produceert. Dit zijn TR-plannen en het aanbieden van gedragstrainingen. Meer toelichting van de diensten die de partners samen leveren staat in paragraaf 5.1.1 bij het **aanbod van de geleverde diensten**.

Tot slot

Op basis van de empirische bevindingen kan de resultaat-effectiviteit van de TR-samenwerking op het criterium **ontwikkelingsfase** als groot worden beoordeeld. De beoordeling van dit criterium komt overeen met de theorie van Soeters (1999).

5.1.4 Relevantie cluster output voor beoordelingskader

Uit de beoordeling van het criterium **aanbod geleverde diensten** is gebleken dat de meeste respondenten vinden dat de netwerksamenwerking effectief is op het eerste criterium: **aanbod geleverde diensten**. Volgens de respondenten is het **aanbod geleverde diensten** ook een relevant criterium voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit. Dit komt overeen met de theorie van Provan en Milward (2001). De respondenten vinden dit zo belangrijk, omdat het bereiken van een goede output een belangrijk doel is dat de respondenten nastreven (zie de beoordeling van **doelconsensus** in paragraaf 5.3.3). De MMD-ers (X1, X2, X3) zeggen echter hun eigen output niet terug te herkennen in de outputmeting door alle eerder genoemde perverse effecten en structurele meetfouten. De MMD-ers (X1, X2, X3) maken zelf de inschatting of zij vinden dat zij veel of weinig output hebben geleverd. Zij vinden dus het criterium **aanbod geleverde diensten** heel relevant voor de beoordeling van de effectiviteit van de samenwerking, maar zetten hun vraagtekens bij het huidige systeem om de output te meten.

De respondenten vinden over het criterium **afwezigheid van dubbel uitvoeren van taken** door netwerkdeelnemers weinig relevant om de netwerkeffectiviteit mee te beoordelen. Dit spreekt de theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001) tegen, die dit criterium wel als relevant beschouwen. In de beoordeling van dit criterium is geconstateerd dat er in de netwerksamenwerking in de casus weinig sprake is van dubbel uitgevoerde taken, dus dat er sprake is van een grote netwerkeffectiviteit op dit criterium. Dit kan echter betekenen voor de respondenten dat ze weinig worden geconfronteerd met dubbel uitgevoerde taken en dit criterium daarom als niet relevant beschouwen.

Uit de beoordeling van de **ontwikkelingsfase** blijkt dat dit criterium in de MMD-samenwerking als redelijk effectief beoordelen en de effectiviteit van de **ontwikkelingsfase** in de TR-samenwerking als groot. Het criterium **ontwikkelingsfase** is redelijk relevant voor de

beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking, omdat dit volgens de respondenten een verklaring kan bieden waarom er in de ene netwerksamenwerking meer diensten worden geproduceerd dan in de andere netwerksamenwerking. De netwerkmanager (X8) geeft dan ook als verklaring waarom er in sommige andere regio's meer diensten worden aangeboden dan in de regio Utrecht: *“dan moet je verder zijn in de ontwikkeling met gemeenten”*. De relevantie wordt beschouwd als redelijk, omdat uit de empirische bevindingen blijkt dat een netwerksamenwerking wel degelijk veel diensten kan leveren, ook al is de fase waar er diensten worden geleverd (fase 3) maar deels bereikt. Het belang dat de respondenten hechten aan de **ontwikkelingsfase**, komt deels overeen met de theoretische bevindingen van Soeters (1999).

Tot slot kan over het cluster output worden gesteld dat de respondenten het **aanbod geleverde diensten** als criterium zien voor het beoordelen van de effectiviteit van netwerksamenwerking. Uit de analyse van de prestatiemeting blijkt echter wel dat er veel prestaties van een netwerksamenwerking niet gemeten worden met dit systeem. Dit benadrukt waarom het zo belangrijk is om ook de proceseffectiviteit te beoordelen van een netwerksamenwerking, omdat volgens de respondenten alleen resultaat-effectiviteit nog geen volledig beeld geeft van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. De proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking zal in de volgende hoofdstukken worden beoordeeld.

5.2 Structuur van netwerksamenwerking

In het vorige resultatenhoofdstuk is ingegaan op de output van netwerksamenwerking en daarmee op de resultaateffectiviteit van de netwerksamenwerking. Aan het einde van dit hoofdstuk is geconcludeerd dat de resultaateffectiviteit maar tot op een bepaalde hoogte een beeld geeft van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Daarom is het relevant voor de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking om in dit hoofdstuk en in de volgende hoofdstukken te verkennen hoe de proceseffectiviteit beoordeeld wordt door de respondenten.

Dit hoofdstuk betreft een analyse van het cluster structuur van netwerksamenwerking. De criteria uit dit cluster beoordelen de proceseffectiviteit van een netwerksamenwerking. Er zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de volgende criteria: de **verbondenheid tussen netwerkpartners**, het **ontstaan van de netwerksamenwerking**, de **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers**, de **toetreding tot de netwerksamenwerking** en het **aantal deelnemers**. In de laatste paragraaf zal worden gekeken naar de relevantie van deze vijf beoordelingscriteria. Zowel de beoordeling van de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners als het bepalen van de relevantie van de beoordelingscriteria zijn gebaseerd op interviews met respondenten. Er zal in elke paragraaf eerst worden ingegaan op de MMD-samenwerking en daarna op de TR-samenwerking.

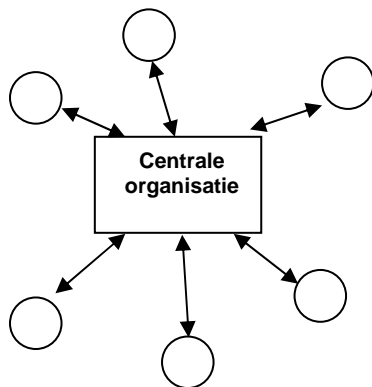
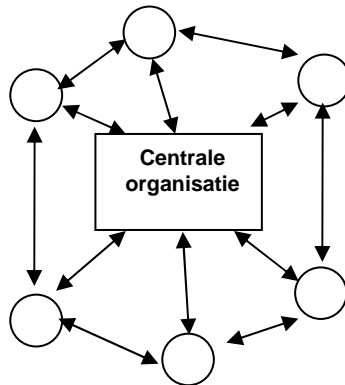
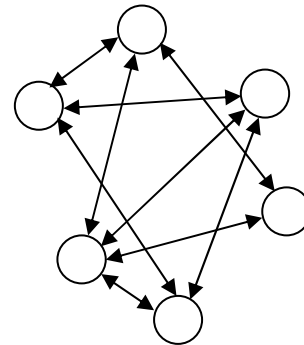
5.2.1 Verbondenheid tussen netwerkpartners

Het eerste criterium van dit hoofdstuk om de proceseffectiviteit mee te beoordelen is de verbondenheid tussen de netwerkpartners. De **verbondenheid tussen netwerkpartners** wordt beoordeeld aan de hand van de begrippen dichtheid, klikvorming, multiplexiteit en fragmentatie. De dichtheid van de verbindingen gaat om de mate van samenhang of compactheid van de netwerksamenwerking, oftewel de mate waarin elke partner contact heeft met elke andere partner in de netwerksamenwerking (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484-485). Veel onderling contact in de netwerksamenwerking stimuleert informatiedeling, onderling vertrouwen en verkleint zo de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag (Nielsen, 2007). Dit maakt een hoge dichtheid tussen netwerkpartners een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking. Centraliteit is een ander begrip dat Provan, Fish en Sydow (2007, p. 484-485) benoemen. In dit onderzoek zal worden gekeken naar de *in-degree* en *out-degree* centraliteit, dus bevindt een organisatie zich centraal of aan de rand van de netwerksamenwerking. De auteurs geven geen waardering aan het begrip centraliteit ten aanzien van netwerkeffectiviteit. Klikvorming binnen een netwerksamenwerking is de situatie dat er drie of meer organisaties aan elkaar verbonden zijn (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484). Fragmentatie gaat er over of alle deelnemers wel of niet met elkaar verbonden zijn (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 485). De afwezigheid van klikvorming en fragmentatie is volgens deze auteurs een indicatie van effectiviteit van een netwerksamenwerking. Tot slot is er sprake van multiplexiteit wanneer organisaties de productie van meerdere producten met elkaar delen (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484). Aanwezigheid van multiplexiteit is volgens deze auteurs een teken van een effectieve netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

Dichtheid en fragmentatie

Om te bepalen hoe de respondenten in de MMD-samenwerking de dichtheid en de fragmentatie van de netwerksamenwerking zien, zijn de weergegeven afbeeldingen van samenwerkingsvormen aan hen voorgelegd. Het gaat in deze afbeeldingen om de onderlinge verbondenheid tussen de netwerkpartners en om de aanwezigheid van een centrale partij in de netwerksamenwerking.

Samenwerkingsvorm 1**Samenwerkingsvorm 2****Samenwerkingsvorm 3**

Uit de interviews blijkt de meeste respondenten kiezen voor samenwerkingsvorm 1 en een aantal voor samenwerkingsvorm 2. Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat alleen de afdeling MMD contact heeft met alle partners. De andere organisaties in de netwerksamenwerking staan over het algemeen niet in contact met elkaar. Dit komt overeen met samenwerkingsvorm 1, de afbeelding waar de meeste respondenten tijdens de interviews voor kiezen. Uit de keuze voor deze samenwerkingsvorm blijkt dat de netwerkdichtheid en de fragmentatie relatief laag zijn. Dit kan verklaard worden doordat de MMD-ers met veel partners één op één in een keten werken voor een bepaald product, waarbij de volgorde van de verschillende schakels vastligt (Geuijen, 2011, p. 5). Deze één op één contacten vormen samen de kern van de netwerksamenwerking, die verantwoordelijk is voor de belangrijkste diensten (Provan en Milward, 2001, p. 418). In deze kern is er wel relatief veel onderling contact, zoals blijkt uit de interviews. Deze kern bestaat uit de PI Nieuwegein en een aantal gemeenten uit de regio. Hier zal verder op worden ingegaan in paragraaf 5.3.1 over de **frequentie contact**. Er is binnen de kern van partners dus sprake van een relatief hoge dichtheid tussen de netwerkpartners. Dit wordt door de meeste respondenten uit deze kern positief gewaardeerd, omdat zij van mening zijn dat het vertrouwen met deze partners hoog is en men informatie met elkaar deelt (zie paragraaf 5.3.3 **vertrouwen**). Dit komt overeen met de theoretische bevindingen van Nielsen (2007). Dit maakt een hoge dichtheid tussen netwerkpartners binnen de kern een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking in dit onderzoek. Op basis van deze bevindingen kan daarom worden geconstateerd dat een hoge dichtheid voor het gehele netwerk niet noodzakelijk is voor een effectieve netwerksamenwerking in de casus. Deze bevinding wijkt af van de theorie van Nielsen (2007), die stelt dat een hoge dichtheid in de gehele netwerksamenwerking belangrijk is voor een effectieve samenwerking.

Centraliteit

Wat betreft de centraliteit (Provan, Fish en Sydow, 2007) in de netwerksamenwerking, kiest het grootste deel van de respondenten voor samenwerkingsvorm 1 of 2 met een centrale organisatie in het midden. Uit de empirische bevindingen blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten de afdeling MMD van de PI Nieuwegein als meest centrale partij ziet en de andere helft de gemeenten. De respondenten geven geen waardeoordeel over alleen de centraliteit van de netwerksamenwerking. De meeste respondenten brengen centraliteit echter in verband met de organisaties die de meeste coördinerende taken vervullen. Hier zal verder op in worden gegaan in paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie netwerksamenwerking**.

Kliekvorming

Er zijn ook organisaties in de netwerksamenwerking die onderling nauw met elkaar in contact staan, waar de PI Nieuwegein niet direct bij betrokken is. Er zijn bijvoorbeeld verschillende gemeenten die samen nazorg voor ex-gedetineerden organiseren, bijvoorbeeld de gemeente Zeist en enkele kleine omliggende gemeenten (interview nazorgcoördinator, X7). Daarnaast werkt Zeist volgens deze respondent intensief samen met de gemeente Veenendaal en het Veiligheidshuis Amersfoort. Deze samenwerkingen kunnen een kliek te worden genoemd in de netwerksamenwerking (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484). Een andere vorm van een kliek is het Veiligheidshuis, waar onder andere de nazorgcoördinatoren van verschillende gemeenten, de reclassering en de GGZ zich fysiek op één locatie bevinden en dus nauw samenwerken (nazorgcoördinator Veiligheidshuis, X6). Deze klieken maken samen met de PI Nieuwegein deel uit van de kern van het netwerk die verantwoordelijk is voor de belangrijkste diensten (Provan en Milward, 2001, p. 418). In de MMD-samenwerking wordt deze kliekvorming door de respondenten als positief ervaren. De gemeenten die deel uitmaken van de klieken zijn hier positief over, omdat dit voor hen betekent dat ze de vaak lastig ervaren taak samen met andere gemeenten kunnen oppakken. Vaak betekent dit volgens de nazorgcoördinatoren (X6, X7) voor de minder ontwikkelde gemeenten met betrekking tot nazorg dat zij kunnen profiteren van de kennis en kunde van de verder ontwikkelde gemeenten. De MMD-ers (X1, X2, X3) zijn positief over dergelijke samenwerkingen tussen gemeenten, in dit onderzoek kliekvorming genoemd, omdat dit vaak betekent dat de betrokkenheid bij nazorg van deze gemeenten hoger is er daarom meer mogelijkheden zijn om (ex-)gedetineerden te helpen. Deze empirische bevindingen spreken de theoretische bevinding van Provan, Fish en Sydow (2007, p. 484) tegen die stellen dat kliekvorming juist niet samen gaat met een effectieve netwerksamenwerking.

Multiplexiteit

Wat betreft de multiplexiteit in de MMD-samenwerking, is er bij de meeste partners sprake van één gemeenschappelijk product, zoals zichtbaar is in de tabel in bijlage 10.1 waarin de gezamenlijke taken benoemd zijn. In de meeste contacten is er dus sprake van een lage multiplexiteit. In het geval van de stichting Exodus is er naast het belangrijkste gemeenschappelijke product, de plaatsing van ex-gedetineerden bij Exodus, een ander product dat de PI Nieuwegein en Exodus samen produceren (Exodus-medewerker, X10). Een voorbeeld hiervan is dat stichting Exodus en de PI Nieuwegein zowel samenwerken om gedetineerden na detentie in een Exodushuis te plaatsen, als dat deze organisaties samenwerken op andere vlakken. Een voorbeeld hiervan is dat stichting Exodus een voorlichting heeft gegeven aan gedetineerden over de eigen stichting in het kader van een training die aan gedetineerden worden aangeboden door de PI. Een medewerker van Exodus (X10) omschrijft de samenwerking als volgt: *“Dus op allerlei manieren hebben we contact met elkaar, en we weten elkaar snel te vinden.”* De multiplexiteit tussen deze twee organisaties wordt door zowel de Exodusmedewerker (X10) als de MMD-ers van de PI Nieuwegein positief beoordeeld. Dit komt overeen met de theorie van Provan, Fish en Sydow (2007).

Tot slot

Samenvattend kan worden gesteld dat de respondenten de **verbondenheid** in het gehele netwerk als laag beschouwen, maar in de kern van de samenwerking als hoog. De effectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **verbondenheid** in de netwerksamenwerking wordt daarom door de respondenten in de MMD-samenwerking als redelijk beoordeeld. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan, Fish en Sydow (2007).

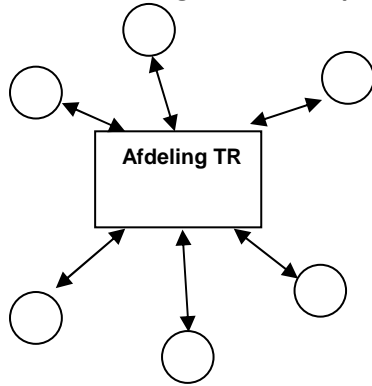
Afdeling TR

Centraliteit

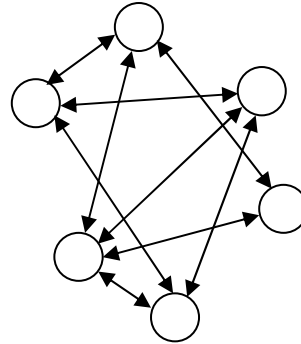
Aan de respondenten in de TR-samenwerking zijn verschillende afbeeldingen voorgelegd, die bij de paragraaf over de afdeling MMD staan afgebeeld. Hiermee zal worden gekeken hoe de

respondenten in de TR-samenwerking denken over de centraliteit in de netwerksamenwerking en de verbindingen met partners. Uit deze interviews blijkt dat alle respondenten een belangrijk onderscheid zien tussen de samenwerking met betrekking tot de TR-plannen en de samenwerking met betrekking tot de gedragstrainingen. Dit onderscheid is hier als volgt afgebeeld:

Samenwerkingsvorm 1. TR-plannen



Samenwerkingsvorm 2. Gedragstrainingen



De respondenten maken een onderscheid tussen de netwerksamenwerking ten aanzien van de TR-plannen en de netwerksamenwerking omtrent de gedragstrainingen. Wat betreft de TR-plannen bevindt de afdeling TR volgens de respondenten zich in het midden van de samenwerking, omdat deze afdeling de meeste directe connecties heeft met anderen in de netwerksamenwerking. In de netwerksamenwerking met betrekking tot de gedragstrainingen herkennen de respondenten geen centrale partij. De respondenten geven geen waardeoordeel over alleen de centraliteit van de netwerksamenwerking. De meeste respondenten brengen centraliteit in verband met de coördinatie in de netwerksamenwerking. Hier zal verder op in worden gegaan in paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie netwerksamenwerking**.

Dichtheid en fragmentatie

De dichtheid en fragmentatie zijn relatief laag in het geheel van de netwerksamenwerking met betrekking tot de TR-plannen. Dit blijkt deels uit de keuze van respondenten voor de afbeelding waar alleen de centrale partij (afdeling TR) contact heeft met alle organisaties. Er is echter wel een hoge dichtheid en daarbij veel onderling contact in de kern van de netwerksamenwerking, die verantwoordelijk is voor de belangrijkste diensten (Provan en Milward, 2001, p. 418). De kern bestaat uit de afdeling TR en de reclasseringswerkers, die onderling met elkaar in contact staan om samen een TR-plan te schrijven (TR-medewerker, X16). De TR-medewerkers en de reclasseringswerker (X15, X16) van de afdeling advies (X12) waarderen de hoge dichtheid in de kern van de netwerksamenwerking positief.

Op basis van de gekozen afbeeldingen door respondenten en de interviews kan geconstateerd worden dat de dichtheid van de verbindingen (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484-485) ook hoog is te noemen in het geval van de gedragstrainingen. Dit geldt voor het gehele netwerk. Er is contact tussen de afdeling TR en de afdelingen gedragsinterventies van de verschillende lokale vestigingen van de reclasseringsorganisaties, die de trainingen organiseren. Er is echter ook onderling contact tussen de verschillende reclasseringsorganisaties volgens een reclasseringswerker (X13).

Voor de samenwerking met betrekking tot beide producten, TR-plannen en gedragstrainingen, kan gesteld worden dat de relatief hoge netwerkdichtheid in de netwerksamenwerking tot vertrouwen en informatiedeling leidt (Nielsen, 2007). De aanwezigheid van een hoge mate van vertrouwen in de netwerksamenwerking en de manier waarop informatie wordt gedeeld zullen worden toegelicht in paragraaf 5.3.3 over **vertrouwen**.

Kliekvorming

Er is sprake van enige kliekvorming (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484) in de netwerksamenwerking van de afdeling TR tussen de drie reclasseringsorganisaties met betrekking tot het organiseren van trainingen in de verschillende penitentiaire inrichtingen. Volgens een reclasseringswerker (X13) worden de trainingen vaak geïnitieerd door één van de drie reclasseringsorganisaties. Daarna leiden de verschillende reclasseringsorganisaties ook trainers van de andere organisaties op om deze training te kunnen geven, aldus de respondent (X17). Deze kliek van reclasseringsorganisaties maakt samen met de PI Nieuwegein deel uit van de kern van het netwerk die verantwoordelijk is voor de belangrijkste diensten (Provan en Milward, 2001, p. 418). Deze kliekvorming wordt door de reclasseringsorganisaties zelf positief beoordeeld. Voor de reclasseringsorganisaties is het volgens een reclasseringswerker (X13) noodzakelijk om intensief samen te werken met de andere reclasseringsorganisaties, omdat het simpelweg te duur is om elke training volledig zelfstandig te organiseren. Van de TR-medewerkers is niet bekend hoe zij de aanwezigheid van deze kliek beoordelen.

Multiplexiteit

Er is tot slot sprake van enige multiplexiteit (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484) in de samenwerking tussen de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties. Deze organisaties bieden samen verschillende producten aan, namelijk zowel het schrijven van het TR-plan als het aanbieden van de gedragstrainingen (TR-medewerkers, X15, X16). Dit betekent voor de organisaties dat zij elkaar voor meerdere diensten nodig hebben. De respondenten geven geen waardeoordeel over deze multiplexiteit.

Tot slot

Op basis van de zojuist beschreven bevindingen kan de effectiviteit van het criterium **verbondenheid tussen netwerkpartners** als groot worden beoordeeld in de gehele TR-samenwerking. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan, Fish en Sydow (2007).

5.2.2 Manier van ontstaan netwerksamenwerking

Het tweede criterium van dit hoofdstuk om de proceseffectiviteit te beoordelen is de manier waarop de netwerksamenwerking is ontstaan. Dit kan van belang zijn voor de proceseffectiviteit volgens verschillende auteurs. Netwerken die bottom up zijn ontstaan zijn over het algemeen effectiever dan netwerken die bij mandaat zijn ontstaan, omdat de netwerkdeelnemers dan zelf de aard en de ernst van het probleem inzien en zelf de aanpak bepalen (Terpstra, 2004, p. 1).

Afdeling MMD

Ontstaan bij mandaat

De aanleiding van het ontstaan van de afdeling MMD, en daarmee de netwerksamenwerking om deze afdeling heen, is een casus in Eindhoven geweest van een ex-gedetineerde, aldus de directeur van de PI Nieuwegein (X17), die helemaal geen hulp kreeg na detentie. Volgens de directeur heeft de politiek toen aangestuurd op het aanpakken van deze problematiek door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Een netwerkadviseur (X4) vult hierop aan dat ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) toentertijd initiatief heeft genomen om het probleem aan te pakken. De VNG is gemeenten gaan aanspreken op hun zorgplicht naar (ex-)gedetineerden toe. Het gevangeniswezen is toen vanaf 2005 in penitentiaire inrichtingen MMD-ers aan gaan stellen. In de PI Nieuwegein is men in 2005 gestart met twee MMD-ers. Deze samenwerking is dus bij mandaat ontstaan. De respondenten die nu werkzaam zijn in de netwerksamenwerking van de MMD hebben geen waardeoordeel over de manier waar de samenwerking is ontstaan. Dit wijkt af van het belang dat

verschillende auteurs, Uijen (2010) en Terpstra (2004) hechten aan het criterium **manier van ontstaan netwerksamenwerking** voor de effectiviteit van de samenwerking.

Tot slot

De effectiviteit van het criterium **ontstaan van de netwerksamenwerking** kan niet worden beoordeeld, omdat de respondenten geen waardeoordeel geven over dit criterium. Dit komt niet overeen met de theoretische bevindingen van Uijen (2010) en Terpstra (2004).

Afdeling TR

Ontstaan bij mandaat

De aanleiding van het ontstaan van de netwerksamenwerking van de afdeling TR is het extreem hoge aantal van ex-gedetineerden dat recidiveert na detentie. In het 'plan van aanpak terugdringen recidive' uit 2007 staat hierover het volgende: *"Uit onderzoek blijkt dat op dit moment ruim 70% van de ex-gedetineerden binnen zes jaar weer in contact komt met justitie. 47% krijgt in die periode opnieuw een gevangenisstraf opgelegd. Cijfers die tot actie aanzetten. Vanaf dit najaar wordt daarom het programma TR in alle Nederlandse gevangenissen toegepast."* Naar aanleiding van deze cijfers hebben de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclasseringsorganisaties de handen ineengeslagen en in 2007 samen een plan gemaakt om de recidive terug te dringen. In de PI Nieuwegein zijn in 2008 in eerste instantie vier TR-medewerkers aangesteld volgens een MMD-er (X2). Deze samenwerking is dus bij mandaat ontstaan. De respondenten die betrokken zijn bij de netwerksamenwerking van de afdeling TR hebben echter geen waardeoordeel over de manier waarop de netwerksamenwerking is ontstaan. Dit is niet in overeenstemming met de theoretische bevindingen van Uijen (2010) en Provan en Milward (2006).

Tot slot

De effectiviteit van dit criterium in de TR-samenwerking kan niet worden beoordeeld, omdat de respondenten hier geen waardeoordeel over geven. Dit komt niet overeen met de theoretische bevindingen van Uijen (2010) en Terpstra (2004).

5.2.3 Aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers

In de vorige paragraaf is het ontstaan van de netwerksamenwerking geanalyseerd in de onderzochte netwerksamenwerking. Bij het ontstaan van deze netwerksamenwerking en ook daarna zijn verschillende afspraken gemaakt tussen netwerkdeelnemers. Een deel van deze afspraken is formeel vastgelegd en een deel is informeel bepaald. Zowel formele als informele afspraken kunnen belangrijk zijn voor een effectieve netwerksamenwerking. In deze paragraaf zal worden gekeken naar welke belangrijke formele en informele afspraken er zijn tussen de netwerkpartners. Daarbij zal worden gekeken hoe de respondenten deze formele en informele afspraken waarderen.

Afdeling MMD

Formele afspraken

Er zijn in de MMD-samenwerking weinig formele bindende afspraken die op papier zijn vastgelegd, *"een summier aantal"* volgens één van de MMD-ers (X3). Het convenant 'Samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-) gedetineerde' staat wel op papier sinds juli 2009. Dit is opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Dienst Justitiële Inrichtingen. De samenwerking bestaat al sinds 2005, maar is pas geformaliseerd in 2009. Dit convenant geldt overigens niet voor de andere netwerkdeelnemers dan de PI en de gemeenten.

Dit convenant wordt door de respondenten van de PI Nieuwegein als te vrijblijvend beschouwd. Een MMD-er (X3) zegt over de formele afspraken: *“met de ketenpartners staan er weinig op papier. Wel het samenwerkingsmodel. Merendeel is vrijblijvend, en we faciliteren zo mogelijk. Elke gemeente heeft daarin z'n eigen regels en eigen grenzen wat medewerking betreft. De ene gemeente wil wel naar de PI komen voor de aanvraag van ID-bewijzen, de andere gemeente niet. Elke keer moeten we opnieuw in onderhandeling. Vaste afspraken met andere partners zijn er niet.”* Daarnaast benoemt ook de directeur van de PI (X17) de vrijblijvendheid van de afspraken die gemaakt zijn met de gemeenten: *“Tussen de gemeenten en ons liggen er geen keiharde afspraken. Dat is meer gebaseerd op de intenties van samenwerking, maar echt contractuele resultaatafspraken liggen er niet. Die afspraken hebben nog steeds een vrijblijvend karakter, waarbij je ziet dat de ene gemeente daar meer aan wil besteden dan een ander, onder andere door bezuinigingen.”* De directeur van de PI Nieuwegein geeft als verklaring voor de vrijblijvende afspraken dat de landelijke politiek maar tot op een bepaalde hoogte kan mee beslissen wat er op gemeentelijk niveau gebeurt (X17). Tijdens de interviews benoemen de respondenten van de gemeenten (X5, X6) ook geen outputafspraken op de vijf leefgebieden waaraan zij moeten voldoen, terwijl de MMD-ers wel afgerekend worden op de output die zij behalen volgens henzelf en de directeur (X1, X2, X3, X17). De nazorgcoördinatoren van gemeenten (X5, X6) zijn niet van mening dat er te weinig formeel bindende afspraken zijn.

Er is in deze casus dus sprake van een formeel document, maar de binding van dit document is beperkt. Dit is in overeenstemming met de auteur van Delden (2007, p. 47), die zegt dat convenanten vaak gemakkelijker zijn gemaakt dan dat ze uitgevoerd worden. Voor de uitvoering moet men volgens deze auteur namelijk geld en capaciteit beschikbaar stellen en dat gebeurt lang niet altijd. Dit is wat er aan de hand lijkt te zijn in de netwerksamenwerking van de afdeling MMD, waar van de gemeenten geld en capaciteit wordt gevraagd. Dit kan een verklaring bieden waarom de nazorgcoördinatoren van gemeenten (X5, X6) niet van mening zijn dat er te weinig formeel bindende afspraken zijn. Meer bindende afspraken betekent voor hen namelijk dat ze meer geld en capaciteit voor nazorg van (ex-)gedetineerden moeten inzetten dan ze nu doen, waarbij het per gemeente verschilt hoeveel zij in de nazorg van (ex-)gedetineerden willen en kunnen investeren, ook in het licht van bezuinigingen.

Naast het samenwerkingsmodel is er een afspraak geformaliseerd tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de PI Nieuwegein. Er worden verder geen formele afspraken genoemd door de respondenten in de MMD-samenwerking.

De respondenten die werkzaam zijn bij andere organisaties in de MMD-samenwerking dan de PI Nieuwegein beschouwen het kleine aantal en de vrijblijvendheid van de formele afspraken over het algemeen niet als een probleem. De informele afspraken worden door zowel de respondenten van de PI Nieuwegein als de respondenten van andere organisaties als zeer belangrijk gezien. Er zijn volgens de respondenten informele afspraken en protocollen nodig op lokaal niveau voor een effectieve samenwerking. Deze afspraken zijn voornamelijk gebaseerd op persoonlijk vertrouwen tussen de contactpersonen van de PI Nieuwegein en een andere organisatie. Op dit persoonlijke vertrouwen (Zaheer, McEvily en Perrone (1998, p. 153) zal verder worden ingegaan bij paragraaf 5.3.3 over **vertrouwen**. De informele afspraken kunnen ook gemakkelijk worden aangepast indien nodig en dit ervaren de respondenten als prettig.

Informele afspraken

Deze informele afspraken worden volgens de MMD-ers en hun partners deels door henzelf gemaakt en deels door bijvoorbeeld de netwerkadviseur, aldus een MMD-er (X2): *“op uitvoerend niveau kunnen wij wel details aanpassen, maar voor alles moet goedkeuring worden gevraagd aan de netwerkadviseur, vooral voor het financiële gedeelte”*. Deze afspraken over ‘details’ worden door de MMD-ers als heel belangrijk ervaren in hun dagelijkse bezigheden. De informele afspraken staan

niet op papier, maar worden wel voor de eigen afdeling opgeschreven in werkbeschrijvingen voor de andere MMD-ers en voor nieuwe collega's (MMD-er, X1). Een andere MMD-er (X3) antwoordt op de vraag hoe deze afspraken worden gemaakt: *“door mensen persoonlijk te benaderen. We hebben bijvoorbeeld wel een aantal afspraken met Nieuw Perspectief op Terugkeer (NPT): hoe zijn binnenkomen, dat wij bezoek begeleiden, wanneer ze een beroep op ons kunnen doen.”* Deze afspraken zouden tussentijds ook moeten worden geactualiseerd volgens de respondenten, want juist deze flexibiliteit is de kracht. Dit sluit aan bij wat Terpstra (2004, p. 5) hierover zegt, namelijk dat het voordeel van informele afspraken is dat ze flexibiliteit bieden.

Een respondent van Nieuw Perspectief op Terugkeer (X11) zegt over de informele afspraken: *“dat is wel iets wat we zouden moeten bijhouden om alle nieuwe werkers bij de afdeling MMD op de hoogte te houden van NPT en de werkwijze, en de mogelijke veranderingen in het traject.”* Deze informele afspraak tussen de MMD en de NPT wordt dus niet optimaal benut volgens de respondenten, omdat ze elkaar te weinig face-to-face zien om dit opnieuw te bespreken. Dit leidt volgens de betrokken respondenten wel eens tot onduidelijkheid. Dit is in lijn met het risico van informaliteit van afspraken dat Terpstra (2004, p. 5) benoemt, namelijk dat onduidelijk wordt wat de rol is van de verschillende partners. De respondent van NPT (X11) zegt dat er bijvoorbeeld onduidelijkheid bestaat over de manieren van aanmelding: *“Dat is iets wat maar mondjesmaat gebeurt. Misschien gaat de MMD er ook vanuit dat op het moment dat ze in de PI Nieuwegein zitten, dat dat via de gemeente weer bij ons terecht komt. Maar aanmelden kan altijd, als gedetineerden twee keer bij ons gemeld worden is dat ook geen punt.”* De respondenten hebben dit echter niet met elkaar besproken. Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat er volgens de respondent van NPT te weinig gedetineerden door de afdeling MMD worden aangemeld bij NPT, waardoor het kan zijn dat bepaalde gedetineerden de diensten van NPT mislopen. De respondent van de stichting Exodus herkent deze onduidelijkheid ook. De informatiebijeenkomst die er is geweest tussen stichting Exodus en de afdeling MMD van de PI Nieuwegein is al jaren geleden. De respondent van Exodus (X10) zegt hierover: *“Er zijn weleens wisselingen van de wacht, sommige afspraken raken een beetje in de vergetelheid, en soms moet je dingen opnieuw aanspreken”.*

Een andere informele afspraak is de afspraak die de afdeling MMD heeft met de afdeling Burgerzaken van de gemeente Nieuwegein. Dit gaat om zaken als het aanvragen van identiteitsbewijzen en het inschrijven van gedetineerden bij de gemeente Nieuwegein. Deze afspraken zijn niet geformaliseerd en op papier gezet, maar deze wordt door de respondenten van beide afdelingen als heel bindend beschouwd. Er is een poging gedaan om de afspraak formeel te maken in een gesprek tussen de medewerkers van beide afdelingen, de directeur van de PI Nieuwegein, een netwerkadviseur vanuit het ministerie en de wethouder op dat terrein en het afdelingshoofd van de afdeling Burgerzaken. Volgens de respondenten is hier verder geen vervolg aan gegeven, aldus een medewerker van de gemeente Nieuwegein (X5): *“dat ene gesprek is verder niets uitgekomen, omdat het afdelingshoofd en de directeur zijn weggegaan en je wordt opgeslokt door de alledaagse zaken.”* De netwerkadviseur (X8) is echter van mening dat dergelijke afspraken beter geformaliseerd kunnen worden. Zij heeft hier op dit moment nog geen actie toe ondernomen. De netwerkadviseur verwacht van de uitvoerders dat zij de afspraken formeel gaan maken. De uitvoerders geven echter aan dat zij hebben gemerkt dat het heel moeilijk is om op uitvoerdersniveau formele afspraken te kunnen maken, omdat alle uitvoerders toestemming nodig heeft van de leidinggevenden. Een nazorgcoördinator (X7) beaamt dit ook: *“ik ben allereerst bezig met praktische werkafspraken, beleidsafspraken waren niet haalbaar. Eerst gaan we kijken hoe dat loopt en dan gaan we ze formaliseren.”* Bovendien zien voornamelijk de MMD-ers het niet als hun taak om dergelijke afspraken te maken. Tevens zien zij niet de noodzaak in, zo lang een informele afspraak goed werkt op basis van (persoonlijk) vertrouwen, zoals de afspraak met de gemeente Nieuwegein (X1, X2, X3). De kracht van de afspraak is juist dat het flexibel is, aldus de medewerker van de gemeente Nieuwegein (X5): *“nu heb je zelf meegedacht, we gaan het zo proberen, of misschien is het zo handiger”.* Hoe tevreden beide kanten van de samenwerking ook zijn, het risico

van een dergelijke informele afspraak is dat deze minder geborgd is dan een formele afspraak volgens de theoretische bevindingen (Terpstra, 2004, p. 5). De respondenten van de afdeling MMD en de gemeente Nieuwegein zien dit probleem echter niet, omdat zij de afspraken als voldoende geborgd beschouwen door het aantal jaar dat de samenwerking al loopt en door het hoge persoonlijke vertrouwen dat zij over en weer in elkaar hebben (X1, X5).

Tot slot

Samenvattend kan allereerst worden geconstateerd dat de medewerkers van de PI Nieuwegein de formele afspraken als weinig effectief beoordelen. De respondenten van andere organisaties uit de netwerksamenwerking delen deze mening niet. Daarnaast kan worden geconstateerd dat de respondenten de aanwezige informele afspraken wel als effectief beoordelen. Op basis van de empirische bevindingen kan daarom het criterium **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers** als redelijk worden beoordeeld in de onderzochte netwerksamenwerking van de afdeling MMD en haar partners. Dit is grotendeels in overeenstemming met de theorie van Terpstra (2004).

Afdeling TR

Formele afspraken

De afdeling TR werkt samen met drie reclasseringsorganisaties in het kader van het Samenwerkingsmodel terugdringen recidive, opgesteld in 2007 door de Dienst Justitiële Inrichtingen en de landelijke reclasseringsorganisaties. De afdeling TR is in de PI Nieuwegein opgestart ongeveer tegelijkertijd met de formele afspraak die gemaakt is met de partners. Een TR-medewerker (X15) kijkt als volgt tegen de afspraken aan: *“Er is een draaiboek, terugdringen recidive. Dat is gezamenlijk samengesteld met het samenwerkingsverband van de Reclassering en Justitie. Dat is inmiddels verouderd. Lokaal en regionaal zijn daar aanvullende afspraken op gemaakt. Vanuit Den Haag zijn daar doorlooptijden en termijnen aan verbonden.”* De afspraken over de TR-plannen, adviesplannen voor een traject voor gedetineerden om hun kans op recidive te verkleinen, behelzen dus ook bepaalde productafspraken. Dit maakt dit samenwerkingsmodel vanzelf meer bindend dan het samenwerkingsmodel dat is gemaakt voor de MMD-samenwerking. De respondenten ervaren het plan van aanpak ook als bindend. Een reclasseringswerker (X12) zegt over het plan van aanpak: *“eigenlijk is het beleid hier dat je landelijke afspraken volgt. Als reclasseringswerkers een rapportage maken voor DJI in het kader van TR, duaal overleg, dat is van tevoren vastgelegd wanneer en hoe dat is. Wij maken het TR-plan, en dat moet overlegd worden met de afdeling TR. Die afspraken worden hier nagevolgd.”* De meningen verschillen of juist de landelijke of de meer lokale afspraken meer centraal staan in de netwerksamenwerking. Een reclasseringswerker (X12) vindt dat men alleen vanuit een landelijk kader werkt, terwijl de TR-medewerkers (X15, X16) ook juist benadrukken hoe belangrijk de lokale afspraken zijn, aldus één van hen (X15): *“er zijn wel richtlijnen voor, maar niet specifiek. Wij hebben onze eigen werkwijze op papier gezet.”* Deze afspraak is volgens hen ontstaan op een bijeenkomst over de samenwerking tussen de afdeling TR van de PI Nieuwegein en de drie reclasseringsorganisaties.

Informele afspraken

In de TR-samenwerking maken de afdeling TR van de PI Nieuwegein en de reclasseringsorganisaties regelmatig informele afspraken ter aanvulling op de landelijk afspraken. Een TR-medewerker (X15) zegt hierover: *“wat werkt voor ons nu in Utrecht het beste? Daar worden aantekeningen van gemaakt tijdens een overleg en dat wordt de nieuwe werkafpraak.”* Deze afspraken op papier zijn overigens niet met een handtekening ondertekend (TR-medewerker, X15), wat de formele binding ervan beperkt maakt. Het staat echter wel op papier, waardoor het door de respondenten wel als bindend wordt ervaren. Dit is in lijn met de theoretische bevindingen van de auteur van Delden (2007, p. 47). Bovendien kunnen de afspraken volgens de respondenten gemakkelijk aangepast worden, wat zij positief waarderen. Dit is in overeenstemming met de theorie Terpstra (2004, p. 5).

Naast de afspraken die er bestaan over de TR-plannen is er driemaandelijks een overleg over de gedragstrainingen die de reclasseringsorganisaties geven voor gedetineerden in de PI Nieuwegein. Tijdens dit overleg worden lokale, informele werkafspraken gemaakt. De respondenten beschouwen deze afspraken als zeer bindend. Dit is te verklaren door het regelmatige *face-to-face* contact in een relatief kleine groep. Dit zorgt ervoor dat men elkaar kent en dat het persoonlijke vertrouwen (Zaheer, Mc.Evily en Perrone (1998, p. 153) hoog is. Een reclasseringswerker (X13) noemt als andere reden dat de informele afspraken zo goed worden nageleefd: *“het fijne is dat je merkt dat je hetzelfde wilt: zoveel mogelijk gedragsinterventies. Zij moeten een goed programma bieden in de PI voor re-integratie van gedetineerden. Je wilt hiermee allebei de recidive terugbrengen. Dat maakt dat onze neuzen heel erg dezelfde kant op staan.”* De afspraken worden dus goed nageleefd en positief beoordeeld, omdat er een hoge doelconsensus bestaat tussen de afdeling TR van de PI Nieuwegein en de reclasseringsorganisaties. Op deze **doelconsensus** wordt verder ingegaan in paragraaf 5.3.3.

Tot slot

Samenvattend kan worden geconcludeerd over het criterium **aanwezige netwerkafspraken** dat de deelnemers aan de TR-samenwerking vinden dat er voldoende formele afspraken en informele afspraken zijn. Op basis van deze empirische bevindingen kan de effectiviteit van het criterium aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers als groot worden beoordeeld in de onderzochte netwerksamenwerking van de afdeling MMD en haar partners. Dit is in lijn met de theoretische bevindingen van Terpstra (2004).

5.2.4 Toetreding nieuwe partners

Een volgend criterium van het cluster structuur van netwerksamenwerking om de proceseffectiviteit mee te beoordelen is de toetreding van nieuwe partners tot de netwerksamenwerking. Enerzijds kan een toename van deelnemers, wat mogelijk is door open te staan voor nieuwe partners, een indicatie zijn voor een effectief netwerk (Provan en Milward, 2001, p. 418). Anderzijds kan een toename van deelnemers voor een groot aantal deelnemers zorgen en daarmee een indicatie zijn van ineffectiviteit. Het is namelijk moeilijker om een netwerksamenwerking met meer deelnemers te coördineren (Provan en Kenis, 2008, p. 304-305). In deze paragraaf wordt gekeken hoe zowel de respondenten uit de MMD-samenwerking als de TR-samenwerking denken over de toetreding van nieuwe partners.

Afdeling MMD

Toetreding nieuwe partners

Uit de empirische bevindingen blijkt dat er in de onderzochte netwerksamenwerking sprake is van een constante uitbreiding van de MMD-samenwerking met organisaties. Elk jaar dat de netwerksamenwerking langer bestaat wordt het aantal contacten bij diensten van gemeenten, stichtingen, klinieken, zorgverzekeraars en andere organisaties uitgebreid volgens de MMD-ers (X1, X2, X3). Er worden bijvoorbeeld elk jaar nieuwe organisaties opgericht, bijvoorbeeld stichtingen. Daarnaast komen er elk jaar nieuwe gedetineerden in detentie. Er wordt dan contact gelegd met de gemeenten waar zij vandaan komen, aldus één van de MMD-ers (X3). Daarnaast kan er bijvoorbeeld contact worden gelegd met een andere kliniek of stichting, waarvoor een gedetineerde met zijn bepaalde problematiek voor in aanmerking komt (X3). Dit betekent dat de MMD-samenwerking elk jaar groter wordt.

Volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) is het belangrijk om meer organisaties te laten toetreden tot de netwerksamenwerking, omdat meer contacten meer mogelijkheden bieden om de gedetineerden

betere diensten aan te kunnen bieden op de vijf leefgebieden. De MMD-ers hebben ten slotte hun partners nodig om zaken te kunnen regelen. In het geval van deze casus blijft het aantrekken van leden daarom ten allen tijde relevant. Dit wijkt af van de theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001, p. 418), die juist aangeven dat het aantrekken van nieuwe partners met name in het begin van de netwerksamenwerking belangrijk is.

Kern

Daarnaast is er in de MMD-samenwerking een kern van netwerkdeelnemers, de afdeling MMD en de nazorgcoördinatoren van gemeenten uit de regio Utrecht. Uit de interviews blijkt dat deze kern de meeste verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van nazorg en dat deze kern de meeste diensten verleent. Een groot deel van de effectiviteit van de netwerksamenwerking is volgens de respondenten afhankelijk van hoe effectief deze kern samenwerkt. Dit is in overeenstemming met een theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001, p. 418).

Tot slot

Op basis van deze empirische bevindingen kan de effectiviteit van het criterium **toetreding nieuwe partners** als groot worden beoordeeld in de onderzochte netwerksamenwerking van de afdeling MMD en haar partners. Deze beoordeling is in lijn met de theorie van Provan en Milward (2001).

Afdeling TR

Toetreding nieuwe partners

De klinieken en stichtingen die nazorg aanbieden aan (ex-)gedetineerden kunnen gezien worden als organisaties in de zijlijn van de TR-samenwerking. Deze organisaties zijn informeel aan de netwerksamenwerking verbonden. Er treden elk jaar enkele nieuwe partners toe tot de TR-samenwerking, aangezien de medewerkers TR steeds meer op de hoogte zijn van mogelijke organisaties die zich bezighouden met nazorg, aldus een TR-medewerker (X15).

Kern

De respondenten vinden het echter vooral van belang dat de kern van de netwerksamenwerking, de afdeling TR en de drie reclasseringsorganisaties effectief functioneert. Deze organisaties zijn namelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de belangrijkste diensten van de netwerksamenwerking. Dit is in lijn met de theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001, p. 418).

Het contact tussen de afdeling TR en de partners die niet tot de kern van de netwerksamenwerking behoren is niet zo intensief. De andere partners van de afdeling TR dan de reclassering hebben meer contact met andere afdelingen van de PI Nieuwegein, zoals de afdeling MMD. Voor stichtingen voor nazorg is de afdeling MMD bijvoorbeeld het belangrijkste contact. Een TR-medewerker (X15) zegt hierover: *“Reclassering, exodus.. die laatste gaat vaak via MMD. Wij zoeken zelf niet actief contact met deze organisaties.”* Het contact met klinieken loopt vaak via de psycholoog, aldus een TR-medewerker (X16): *“Die onderhoudt ook het contact met de kliniek. Dus het is heel beperkt dat je daar contact mee hebt.”* De TR-medewerkers (X15, X16) zijn tevreden met de huidige situatie dat er relatief weinig contact is met andere organisaties dan de reclassering. De respondent van stichting Exodus (X10) spreekt wel uit dat hij graag meer contact zou willen met de afdeling TR dan er nu is. De toetreding van nieuwe organisaties tot de netwerksamenwerking heeft volgens de respondenten uit de kern van de netwerksamenwerking een beperkte meerwaarde, omdat de kern van organisaties samen de belangrijkste diensten verzorgt. Zij hebben de stichtingen en klinieken wel nodig om invulling te geven aan het TR-plan, maar zij laten dit contact vaak lopen via de afdeling MMD of de psycholoog van de PI Nieuwegein. De respondenten beoordelen dit over het algemeen als positief. Dit is in lijn met de beoordeling in de theorie van Provan en Milward (2001, p. 418) die aangeven dat het toetreden van nieuwe deelnemers minder belangrijk kan

worden als een netwerksamenwerking, met een bepaalde kern van organisaties, zich heeft gevestigd.

Tot slot

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten in de TR-samenwerking de effectiviteit van het criterium **toetreding nieuwe partners** als groot beoordelen. Deze empirische bevinding is in overeenstemming met Provan en Milward (2001).

5.2 5 Aantal deelnemers

In de vorige paragraaf is het criterium **toetreding nieuwe partners** behandeld. Dit staat in direct verband met het criterium dat in deze paragraaf aan bod komt: hoe meer nieuwe partners er namelijk toetreden tot een netwerksamenwerking, hoe meer deelnemers er zijn. Het **aantal deelnemers** van een netwerksamenwerking is een criterium om de proceseffectiviteit van een netwerksamenwerking te kunnen beoordelen. Volgens Provan en Kenis (2008) is het **aantal deelnemers** een criterium om netwerkeffectiviteit te beoordelen, omdat de aanwezigheid van meer deelnemers om meer coördinatie vraagt. In een zelfsturend netwerk, dus een netwerk zonder coördinator, is een laag aantal deelnemers volgens deze auteurs een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

Aantal deelnemers

De MMD-samenwerking bestaat uit veel partners. Een overzicht van alle partners is te vinden in bijlage 10.1. Wie er tot de netwerksamenwerking behoren is deels formeel bepaald. De afdeling MMD en de gemeenten hebben volgens het samenwerkingsmodel nazorg (2009) taken op het gebied van nazorg van (ex-)gedetineerden. Verder is het informeel bepaald welke organisaties tot de netwerksamenwerking behoren (Terpstra en Kouwenhoven, 2010, p. 117). Bovendien is het aantal deelnemers van de netwerksamenwerking casusafhankelijk, dus het is afhankelijk van wie er precies gedetineerd zijn in de PI Nieuwegein. Dit komt overeen met de constatering van Terpstra en Kouwenhoven. Deze auteurs zeggen dat wie de deelnemers van een netwerk zijn, afhangt van de aard van het probleem, doelstellingen en de werkwijze (2010, p. 117). Dit betekent in het geval van deze casus dat het potentiële aantal partners van de MMD-ers heel groot is. Het gehele netwerk is ook zeer groot, zoals één van de MMD-ers (X3) dit omschrijft: *“De sociale kaart is te groot.”* Uit de interviews blijkt dat het per gedetineerde verschilt uit welke gemeente hij komt, wie zijn eventuele toezichthouder wordt, bij welke woningstichting hij woont, bij welke zorgverzekeraar hij verzekerd is en welke deurwaarders geld van hem willen innen. Voor sommige partners geldt dat het onmogelijk is om ze niet in de netwerksamenwerking te betrekken, zoals de gemeenten, die, gezien hun zorgplicht, een verantwoordelijkheid hebben naar de (ex-)gedetineerden toe. Wat betreft de andere organisaties in de netwerksamenwerking is het volgens de respondenten onwenselijk om deze uit te sluiten, omdat ze bepaalde diensten aanbieden die bijdragen aan een betere dienst voor de (ex-)gedetineerden. De gemeenten zijn de belangrijkste partners voor de afdeling MMD. Daarom zal in de volgende alinea worden toegelicht hoeveel verschillende gemeenten betrokken zijn bij de netwerksamenwerking en hoeveel verschillende contacten dit zijn voor de afdeling MMD.

Er zijn in totaal 418 gemeenten waar gedetineerden uit afkomstig kunnen zijn, aldus een MMD-er (X2). Dit komt omdat de regionale plaatsing, dus plaatsing in de regio waar een gedetineerde vandaan komt voor tenminste de laatste vier maanden van detentie, maar deels is doorgevoerd in het gevangeniswezen. Een nazorgcoördinator uit de regio Utrecht (X6) zegt hierover: *“onze eigen PI's, die kennen we. De MMD-ers kennen we dan. Jaarlijks zijn er een aantal momenten dat we met de MMD-ers bij elkaar kwamen. We zijn wel bij de PI Nieuwegein geweest om ze te bezoeken. Dat is*

niet iets wat we standaard door het hele land doen. Het ging al jaren uit van regionaal plaatsen, maar daar is niets van terecht gekomen. Je kunt moeilijk het hele land doorreizen. De gedetineerden kunnen overal vandaan komen.” Hierdoor ontstaat er ook een grote fysieke afstand, wat als gevolg heeft dat de MMD en veel nazorgcoördinatoren van gemeenten elkaar niet kennen en elkaar nooit of weinig *face-to-face* zien. Bovendien zorgt de fysieke afstand ervoor dat bepaalde praktische zaken moeilijk zijn om te regelen. Een voorbeeld hiervan is het verzorgen van ID-bewijzen voor gedetineerden. Dit moet gebeuren in de gemeente waar ze burger van zijn, wat nagenoeg onmogelijk wordt door de grote afstand tussen de PI Nieuwegein en de gemeente van herkomst, aldus een MMD-er (X1). Deze situatie beoordelen de MMD-ers (X1, X2, X3) negatief, omdat zij het jammer vinden dat ze veel partners niet persoonlijk kennen. Deze beoordeling is in lijn met Provan en Kenis (2008, p. 304-305) die *face-to-face* contact noodzakelijk achten in een zelfsturend netwerk om eventuele problemen op te lossen.

Daarnaast kan er veel meer geregeld worden voor de gedetineerden uit de eigen regio dan uit een andere regio volgens de MMD-ers (X1, X2, X3). Een MMD-er (X3) omschrijft dit als volgt: *“Je kunt voor mensen die regionaal geplaatst worden gewoon meer betekenen. Je kent de sociale kaart veel beter in de regio Utrecht. Daarnaast komt iemand uit Limburg niet voor een identiteitsbewijs naar deze PI. Daarmee staat of valt veel. Als je iemand wil plaatsen bij een stichting, zal er een intake moeten worden gedaan, en die komen hier ook niet naar toe. Voor mensen die niet uit deze regio komen is het veel moeilijker nazorg regelen. Je kunt meer doen voor iemand die hier vandaan komt.”* Meer regionaal plaatsen van gedetineerden is dus volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) wenselijk om te zorgen voor minder deelnemers aan de MMD-samenwerking.

Ondanks de deels doorgevoerde regionale plaatsing, komen de meeste gedetineerden wel uit de regio Utrecht. Van alle gedetineerden die momenteel gedetineerd zijn in de PI Nieuwegein komt ongeveer de helft uit de eigen regio of direct aangrenzende regio's (registratie PI Nieuwegein, peildatum 30 maart 2011). De MMD-ers werken dus het meest intensief samen met de gemeenten uit de regio waar de meeste gedetineerden vandaan komen (MMD-ers, X1, X2, X3). Deze organisaties vormen samen de kern van de netwerksamenwerking (Provan en Milward, 2001, p. 418). Binnen deze kern is er wel af en toe sprake van *face-to-face* contact, bijvoorbeeld op de samenwerkingsbijeenkomsten die de MMD-ers één of twee keer per jaar organiseren (MMD-er, X2).

Meerdere deelnemers per organisatie

Wat de samenwerking met gemeenten complexer maakt voor de afdeling MMD van de PI Nieuwegein is dat er niet gesproken kan worden over 'de' gemeente. Er zijn verschillende afdelingen betrokken bij de samenwerking die allemaal verschillende taken en doelen hebben, bijvoorbeeld de afdeling Burgerzaken en verschillende onderdelen van de afdeling Sociale Zaken (MMD-er, X3). Dit betekent voor de samenwerking in de casus dat elke gemeente ook weer uit verschillende samenwerkingspartners bestaat voor de afdeling MMD. Dit is in lijn met Terpstra en Krommendijk (2010, p. 16) die aangeven dat er vaak meerdere afdelingen of diensten van een organisatie betrokken zijn bij de aanpak van onveiligheid.

Aantal deelnemers en coördinatie

Op basis van de netgenoemde analyse kan worden geconstateerd dat de MMD-samenwerking vele partners kent. Zoals in het hoofdstuk 5.3 over het management van netwerksamenwerking geconstateerd zal worden, gaat het in deze netwerksamenwerking om een zelfsturend netwerk (Provan en Kenis, 2008). Een groot aantal actoren volgens deze auteurs problematisch voor het coördineren van de samenwerking, omdat er zo veel handelingen moeten worden gecoördineerd. Dit geldt des te meer voor een zelfsturend netwerk, omdat er geen coördinator is die de interacties en handelingen binnen de samenwerking in de gaten houdt en verbindingen legt (Provan en Kenis,

2008). In paragraaf 5.4.2 zal verder worden ingegaan op de effectiviteit van de huidige sturingsvorm.

Tot slot

Op basis van de bevindingen over het criterium **aantal deelnemers** kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als weinig worden beoordeeld. Deze beoordeling komt overeen met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2008).

Afdeling TR

Aantal deelnemers en coördinatie

Uit de analyse in paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie van de netwerksamenwerking** blijkt dat de netwerksamenwerking in de casus een zelfsturend netwerk is. De belangrijkste partners op uitvoeringsniveau van de afdeling TR van de PI Nieuwegein zijn de drie reclasseringsorganisaties die in de stad Utrecht gevestigd zijn: Reclassering Nederland, Centrum Maliebaan en het Leger des Heils. Deze organisaties behoren formeel tot het netwerk (Terpstra en Kouwenhoven, 2010, p. 117), aangezien de afspraken met betrekking tot nazorg zijn vastgelegd in een samenwerkingsmodel tussen deze organisaties. Daarnaast behoren stichtingen en klinieken die nazorg bieden aan (ex-)gedetineerden tot de netwerksamenwerking. Deze organisaties horen informeel bij het netwerk (Terpstra en Kouwenhoven, 2010, p. 117). Vaak lopen deze contacten echter via andere afdelingen van de PI Nieuwegein (TR-medewerker, X15). Een overzicht uit de partners in de TR-samenwerking is te vinden in bijlage 10.1. Er is sprake van een relatief laag aantal partners in de TR-samenwerking volgens de respondenten. Zij beoordelen dit positief, omdat dit betekent dat zij de meeste partners persoonlijk kennen en zij tevreden zijn over de manier waarop het netwerk wordt gecoördineerd (zie paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie van de netwerksamenwerking**). Dit is in lijn met de theoretische bevinding van Provan en Kenis (2008, p. 304-305), die aangeven dat een zelfsturend netwerk het meest effectief is bij een laag aantal deelnemers.

De afdeling TR heeft over het algemeen alleen contact met partners in de regio Utrecht. Dit betekent dat de TR-samenwerking niet het probleem heeft van de fysieke afstand tussen netwerkpartners. Dit is, in lijn met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2008, p. 304-305), een indicatie van proceseffectiviteit van deze netwerksamenwerking, omdat het voor de deelnemers mogelijk is om elkaar regelmatig *face-to-face* te zien. Met de reclasseringsorganisaties is het contact redelijk intensief en bestaat regelmatig uit *face-to-face* contact. Op dit contact zal dieper worden ingegaan in paragraaf 5.3.1 over de **frequentie contact**. Dit is in lijn met de theoretische bevinding van Provan en Kenis (2008, p. 304-305) die *face-to-face* contact noodzakelijk achten voor een effectief zelfsturend netwerk.

Tot slot

Op basis van de empirische bevindingen kan de effectiviteit van het criterium **aantal deelnemers** als groot worden beoordeeld in de netwerksamenwerking. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2008).

5.2.6 Relevantie cluster structuur voor beoordelingskader

Volgens de bevindingen uit de literatuur zijn alle criteria uit het cluster structuur van netwerksamenwerking relevant. In deze paragraaf zal worden gekeken in hoeverre de respondenten het gehele cluster structuur als relevant beschouwen en hoe relevant zij de verschillende criteria achten om de proceseffectiviteit te beoordelen.

De respondenten beschouwen **de verbondenheid tussen netwerkpartners** als een redelijk belangrijk criterium voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten de effectiviteit van dit criterium als groot beoordelen. De netwerkdeelnemers die elkaar nodig hebben om een bepaalde dienst te kunnen leveren aan een (ex-)gedetineerde, staan ook in verbinding met elkaar. Er zijn ook netwerkpartners die niet verbonden zijn, maar zij hebben elkaar ook niet nodig. Een hoge verbondenheid in de kern wordt door de respondenten dus als belangrijk gezien voor een effectieve netwerksamenwerking, maar zij vinden het niet nodig voor een effectieve netwerksamenwerking om een hoge verbondenheid te hebben in de gehele samenwerking. Dit komt dus deels overeen met de theoretische bevindingen van Nielsen (2007).

De respondenten beschouwen het criterium **manier van ontstaan netwerksamenwerking** als niet relevant in hun beoordeling van de proceseffectiviteit. Dit blijkt uit het feit dat zij geen waardeoordeel over dit criterium hebben gegeven bij hun beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Dit is niet in overeenstemming met de theoretische bevindingen van Uijen (2010) en Provan en Milward (2006).

De respondenten vinden het criterium **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers** belangrijk voor de beoordeling van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. De respondenten in de MMD-samenwerking beoordelen de effectiviteit van de aanwezige netwerkafspraken als redelijk en de respondenten in de TR-samenwerking beoordelen de effectiviteit op dit criterium als groot. Er zijn volgens de respondenten informele afspraken en protocollen nodig op lokaal niveau om effectief samen te kunnen werken. Er zijn volgens hen ook formele, bindende afspraken nodig. De aanwezigheid van formele afspraken zorgt volgens de respondenten voor een minder vrijblijvend karakter van de afspraken en daardoor voor een hogere betrokkenheid bij de netwerksamenwerking. Bovendien zijn de respondenten van mening dat bindende afspraken belangrijk zijn voor duidelijkheid over de gezamenlijke werkwijze in de netwerksamenwerking. Dit komt overeen met de theorie van Terpstra (2004).

Over het criterium **toetreding nieuwe partners** kan worden gesteld dat de respondenten dit criterium als redelijk relevant zien. Uit de beoordeling van de **toetreding van nieuwe partners** blijkt dat de respondenten de effectiviteit van dit criterium groot vinden. De respondenten vinden een effectieve samenwerking in de kern van een netwerksamenwerking echter belangrijker dan de toetreding van nieuwe partners. Dit maakt het criterium **toetreding van nieuwe partners** redelijk relevant. Deze empirische bevindingen zijn in overeenstemming met de theoretische bevindingen van Provan en Milward (2001) met betrekking tot belang van de kern van een netwerksamenwerking.

Het **aantal deelnemers** is volgens de respondenten een relevant criterium voor de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Voor de afdeling MMD geldt dat er veel deelnemers zijn aan de netwerksamenwerking en dat de respondenten de effectiviteit van de samenwerking op dit criterium als weinig beoordelen. Dit betekent volgens de respondenten enerzijds dat het niet mogelijk is om al je samenwerkingspartners (goed) te kennen en regelmatig te zien. Anderzijds betekent het grote aantal deelnemers volgens de respondenten dat het moeilijk is om de netwerksamenwerking te coördineren. Voor de TR-samenwerking geldt dat het aantal deelnemers echter laag is en dat de respondenten de effectiviteit van de netwerksamenwerking op dit criterium als groot beoordelen. De respondenten vinden dat het lage aantal deelnemers het mogelijk maakt om de samenwerkingspartners regelmatig te zien en om de netwerksamenwerking zelf te coördineren, zonder dat hier een coördinator voor nodig is. De relevantie van het criterium **aantal deelnemers** komt overeen met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2008).

Tot slot kan over het cluster structuur van de netwerksamenwerking in zijn geheel worden geconcludeerd dat de criteria in dit cluster door de respondenten als redelijk relevant wordt gezien voor de beoordeling van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. Dit komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010), die benadrukken dat de proceseffectiviteit van belang is voor het bepalen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

5.3 Proces van netwerksamenwerking

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er verschillende criteria zijn uit het cluster structuur die volgens de respondenten belangrijk zijn om de proceseffectiviteit van een netwerksamenwerking mee te beoordelen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effectiviteit van het cluster proces van netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners. Vanzelfsprekend gaat het in dit hoofdstuk om de beoordeling van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. Verschillende criteria komen in dit hoofdstuk aan bod, zoals de **frequentie van het contact**, het **vertrouwen** in de samenwerking, de **doelconsensus** en de **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers bij de doelen van de netwerksamenwerking.

5.3.1 Frequentie contact

Het criterium dat in deze paragraaf aan bod zal komen om de proceseffectiviteit te beoordelen is de **frequentie van het contact**. Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 14) noemen de **frequentie van contact** een belangrijke procesuitkomst van een netwerksamenwerking. Deze auteurs beschouwen dit als een indicatie voor effectiviteit van een netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

Frequentie contact kern

De afdeling MMD heeft met veel partners voornamelijk telefonisch en e-mailcontact, aldus de respondenten. Met de gemeenten wordt informatie uitgewisseld via het systeem DPAN: het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg. Naar aanleiding van het systeem wordt er bij vragen van beide kanten contact gezocht per e-mail of telefoon. Er wordt een melding gemaakt bij de gemeente dat een burger van een gemeente gedetineerd is. Vervolgens informeren de partners elkaar over de situatie van een gedetineerde op de vijf leefgebieden. Met sommige partners is het contact volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) over het algemeen alleen schriftelijk. Vaak betreft het hier detentieverklaringen, dus dat een gedetineerde bij een organisatie kan aantonen dat hij gedetineerd is. Dit is onder andere het geval bij deurwaarders, woningnet en zorgverzekeraars. Over het algemeen geldt dat hoe persoonlijker het communicatiemiddel, hoe hoger het vertrouwen is in de contactpersoon (Zaheer, McEvily, Perrone, 1998, p. 142).

Naast het relatief frequente telefonische en schriftelijke contact zijn er redelijk weinig momenten dat de MMD-ers en hun partners elkaar *face-to-face* treffen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij contactpersonen van organisaties die hun cliënt komen opzoeken in de PI, of die een intake komen doen voor een potentiële cliënt (X1). Verder zijn er samenwerkingsbijeenkomsten in de PI Nieuwegein, waar alle nazorgcoördinatoren die bij gemeenten in de regio werkzaam zijn worden uitgenodigd, aldus een MMD-er (X2). Deze bijeenkomsten zijn echter weinig frequent, eens per half jaar, en niet alle partners zijn erbij betrokken. De respondenten vinden *face-to-face* contact met andere respondenten in de kern van de netwerksamenwerking en elkaar kennen juist heel belangrijk. Een respondent van stichting Exodus (X10) verwoordt dit als volgt: “Soms moet je elkaar even zien, zodat je weet wie je aan de telefoon hebt”. Deze bevinding komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2008), die het belang van face-to-face contact benoemen. De respondenten uit de kern van de samenwerking vinden het face-to-face contact over het algemeen niet voldoende frequent. De respondenten beoordelen het criterium **frequentie contact** daarom als weinig effectief. De beoordeling van de respondenten komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010).

Weinig frequent contact

Daarnaast heeft de afdeling MMD ook andere partners met wie zij weinig frequent contact heeft. Met deze organisaties wordt sporadisch contact gezocht, aldus een MMD-er (X3). De reden van dit weinig frequente contact is volgens een MMD-er (X3) dat het afhankelijk is van de gedetineerden die in de PI Nieuwegein verblijven met welke partners contact wordt gezocht. Een gedetineerde kan bijvoorbeeld uit een gemeente aan de andere kant van het land afkomstig zijn, terwijl er nog nooit een gedetineerde uit die gemeente in de PI Nieuwegein heeft vastgezet (X3). MMD-ers (X1, X2) bemerken met deze weinig frequente contacten dat de verwachtingen niet goed zijn afgestemd en dat het interpersoonlijk vertrouwen laag is. Dit komt overeen met de theorie van Zaheer, McEvily, Perrone (1998). Zoals eerder geconstateerd in de paragraaf 5.2.4 over **toetreding nieuwe partners** vinden de respondenten het vooral belangrijk dat het contact met de organisaties in de kern van de samenwerking effectief is. De MMD-ers zien de lage frequentie van deze contacten dan ook niet als een indicatie voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Tot slot

De respondenten in de MMD-samenwerking beoordelen het criterium **frequentie contact** als weinig effectief. De beoordeling komt overeen met de theoretische bevinding van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010).

Afdeling TR

Frequent contact

De respondenten van de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties beschouwen de frequentie van het contact binnen de netwerksamenwerking als hoog. Het contact bestaat enerzijds uit telefonisch en e-mailcontact en anderzijds uit face-to-face contact. De afdeling TR heeft ten eerste met de reclassering voor de TR-plannen voor elke gedetineerde een duaal moment waar ze elkaar face-to-face zien (TR-medewerker, X15). Ten tweede wordt de samenwerking ongeveer tweemaal per jaar besproken op een bijeenkomst tussen beide partners, waar de werkafspraken eventueel bijgesteld kunnen worden (reclasseringswerker, X13). Daarnaast vindt er voor het organiseren van de gedragstrainingen elke drie a vier maanden een overleg tussen de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties plaats (TR-medewerker, X16).

De hoge frequentie van het face-to-face contact wordt door de respondenten positief beoordeeld. Een medewerker TR (X16) verwoordt dit als volgt: *“Nu vind ik het overleg met de reclassering heel zinvol. Het is fijn om een sparring partner te hebben waarmee je kunt overleggen. (...)De praktijk gewoon is hoe meer je elkaar ziet, hoe beter het werkt. Face-to-face contact is toch anders dan over de mail en telefoon. Je hebt even wat meer persoonlijke aandacht voor elkaar.”* Dit komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2008), die stellen dat het belangrijk is dat organisaties, juist in een zelfsturend netwerk, regelmatig *face-to-face* contact te hebben.

Weinig frequent contact

De respondenten in de TR-samenwerking geven aan in de interviews dat er relatief weinig contact is met organisaties die niet tot de kern van de netwerksamenwerking behoren. Uit de analyse in paragraaf 5.2.4 over de **toetreding nieuwe partners** blijkt dat de TR-medewerkers het niet nodig vinden om frequenter contact te hebben met andere partners dan de reclassering. De lage frequentie met deze contacten zegt daarom volgens hen weinig over de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Tot slot

De effectiviteit van de TR-samenwerking wordt door de respondenten als groot beoordeeld op het criterium **frequentie contact**. Deze beoordeling komt overeen met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2008).

5.3.2 Vertrouwen

Uit zowel de eerdere empirische bevindingen als uit de theoretische bevindingen (Provan en Kenis, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Nielsen, 2007) blijkt dat vertrouwen regelmatig wordt genoemd als belangrijk criterium om effectief samen te kunnen werken in een netwerksamenwerking en de proceseffectiviteit hiervan te beoordelen. In deze paragraaf zal daarom worden ingegaan op de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **vertrouwen**.

Afdeling MMD

Persoonlijk vertrouwen

Een overgrote meerderheid van de respondenten in de MMD-samenwerking benoemt expliciet hoe belangrijk het is om elkaar te kennen om elkaar te kunnen vertrouwen. Een medewerker van Nieuw Perspectief op Terugkeer (X11) omschrijft dit als: *“Korte lijnen, telefoontjes, mailtjes over nieuwe ontwikkelingen. Goed bereikbaar. Als er iets is, bel je even snel voor overleg. Ik ken een aantal mensen, en dat maakt het ook wel dat het prettig is om samen te werken. Als je even een gezicht hebt, praat je net even anders en makkelijker, dan wanneer je elkaar alleen via de telefoon en mail hebt gesproken.”* Overigens zijn in dit onderzoek alleen de netwerkdeelnemers binnen de kern van de netwerksamenwerking (Provan en Milward, 2001) bevestigd, wat kan verklaren waarom bijna alle respondenten dit persoonlijk vertrouwen als zo hoog beschouwen. In de kern van de MMD-samenwerking is er dus sprake van een hoge mate van persoonlijk vertrouwen tussen de contactpersonen. De respondenten beoordelen de effectiviteit van het criterium vertrouwen als groot. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Zaheer, Mc.Evily en Perrone (1998).

Interorganisationeel vertrouwen

Uit het onderzoek van Zaheer, Mc.Evily en Perrone (1998, p. 153) blijkt dat alleen interpersoonlijk vertrouwen onvoldoende is voor een effectief netwerk. Er is ook interorganisationeel vertrouwen nodig. Uit de interviews blijkt echter alleen het belang dat respondenten hechten aan het interpersoonlijk vertrouwen, dus het vertrouwen in de contactpersoon van een andere organisatie. Hieruit kan geconstateerd worden dat het inteorganisationeel vertrouwen in de MMD-samenwerking laag is. Volgens de theoretische bevinding van Terpstra (2004, p. 5) kan een samenwerking waar alleen vertrouwen in personen een belangrijke rol speelt, de samenwerking kwetsbaar maken. De respondenten herkennen deze kwetsbaarheid in de samenwerking niet. Dit weersprekt de theorie van Terpstra (2004). Om de lange termijn doelstelling van de netwerksamenwerking te behalen, een bijdrage leveren aan het terugdringen van de recidive van (ex-)gedetineerden, is het echter belangrijk dat de afspraken voor de lange termijn zijn geborgd. Gezien het hoge interpersoonlijke vertrouwen en het lage interorganisationele vertrouwen, kan de netwerksamenwerking op het criterium **vertrouwen** als redelijk effectief worden beoordeeld.

Uitwisseling vertrouwelijke informatie

Volgens de theoretische bevindingen kan de uitwisseling van vertrouwelijke informatie een knelpunt zijn in de samenwerking tussen medewerkers van verschillende organisaties (Frost e.a. 2005; Kruijer e.a., 2008 In: Geuijen, van de Meulen en Noordegraaf, 2010). De meeste respondenten in de MMD-samenwerking zien de uitwisseling van vertrouwelijke informatie echter niet als een probleem in de huidige situatie. Dit komt niet overeen met de netgenoemde theorieën. Zoals net is vastgesteld, is er sprake van een hoog (persoonlijk) vertrouwen in de samenwerking. Wanneer er veel vertrouwen is in een samenwerking is de behoefte om de eigen kennis te beschermen laag volgens Nielsen (2007, p. 245). Een verklaring die respondenten zelf geven waarom het uitwisselen van vertrouwelijke informatie in de MMD-samenwerking over het algemeen geen probleem is, is de redelijk lage privacygevoeligheid van de informatie die wordt uitgewisseld. Een voorwaarde voor respondenten om informatie te delen is dat zij de andere

netwerkdeelnemer persoonlijk willen kennen, zoals een nazorgcoördinator (X6) dit stelt: *“daarom is het zo belangrijk dat mensen in de keten elkaar kennen, je wilt wel weten met wie je de informatie deelt.”* Tussen de penitentiaire inrichting en de reclassering bestaan afspraken over het uitwisselen van vertrouwelijke informatie, aldus een reclasseringswerker (X12): *“over het algemeen delen we informatie met justitiepartners, daar zijn afspraken over gemaakt.”* Daarnaast geldt ook voor de uitwisseling van informatie tussen de afdeling MMD en de gemeenten dat in het samenwerkingsmodel nazorg (2009) is vastgelegd wat voor informatie er gedeeld mag worden. De respondenten van de afdeling MMD, de gemeenten en de reclassering zijn positief over de uitwisseling van informatie met deze partners. Deze positieve beoordeling laat zien dat het vertrouwen in de netwerksamenwerking hoog genoeg is om deze informatie met elkaar uit te wisselen.

Tot slot

Uit de analyse van de interviews over het criterium **vertrouwen** blijkt dat de respondenten de effectiviteit van het criterium **vertrouwen** als redelijk beoordelen. De beoordeling komt overeen met de theorie van Zaheer, McEvily en Perrone (1998) en Terpstra (2004).

Afdeling TR

Interpersoonlijk vertrouwen

In de TR-samenwerking is er sprake van een hoog interpersoonlijk vertrouwen (Zaheer, McEvily, Perrone, 1998, p. 142) tussen de netwerkdeelnemers. Het hoge vertrouwen dat een reclasseringswerker (X17) heeft in de afdeling TR wordt door hem letterlijk benoemd: *“de afdeling TR heeft mijn volledige vertrouwen dat ze doen wat ze kunnen.”* Verder zorgt de manier waarop de netwerkdeelnemers met elkaar in contact komen dat zij elkaar goed leren kennen. Net zoals in de MMD-samenwerking zien de respondenten het elkaar kennen als voorwaarde om elkaar te vertrouwen. De medewerkers die werkzaam zijn in de TR-samenwerking hebben verschillende gelegenheden waar zij elkaar treffen. In het zogenoemde duale moment gaan de TR-medewerker, een reclasseringswerker van de afdeling advies en de gedetineerde in gesprek, aldus een TR-medewerker (X15). De duale momenten en de vergaderingen zorgen ervoor dat de afdeling TR alle medewerkers van de reclassering in de netwerksamenwerking persoonlijk kent. Als er een nieuwe medewerker komt werken, dan wordt bij het volgende duale moment meteen kennis gemaakt. De onderlinge band wordt door de respondenten als hecht omschreven. Hier is sprake van een hoge mate van vertrouwen in de persoon. De respondenten beoordelen de effectiviteit van het hoge interpersoonlijke vertrouwen als groot. Dit komt overeen met de theoretische bevindingen van Zaheer, McEvily en Perrone (1998).

Interorganisationeel vertrouwen

In de TR-samenwerking wordt het interorganisationele vertrouwen (Zaheer, McEvily en Perrone, 1998) bijna niet genoemd door de respondenten. Zij vinden het vertrouwen in de contactpersoon van de andere organisatie veel belangrijk. *Uit de theorie blijkt dat alleen interpersoonlijk vertrouwen onvoldoende is voor een effectieve netwerksamenwerking, omdat dit de samenwerking kwetsbaar kan maken (Terpstra, 2004, p.5).* De kwetsbaarheid van alleen vertrouwen in personen wordt niet herkend door de respondenten. De respondenten zijn van mening dat de onderlinge werkafspraken voldoende duidelijk en bindend om de samenwerking goed te laten continueren als er nieuwe medewerkers bijkomen in de samenwerking. Dit blijkt uit de analyse in paragraaf 5.2.3 over de **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers**. Desondanks kan worden gesteld dat om de lange termijn doelstelling van de netwerksamenwerking te behalen, minder recidive van (ex-)gedetineerden, is het belangrijk dat de afspraken voor de lange termijn zijn geborgd. Gezien het hoge interpersoonlijke vertrouwen en het lage interorganisationele vertrouwen, kan de TR-samenwerking op het criterium **vertrouwen** als redelijk effectief worden beoordeeld.

Uitwisseling vertrouwelijke informatie

Het uitwisselen van vertrouwelijke informatie is volgens de respondenten in de TR-samenwerking over het algemeen geen knelpunt. Dit weersprekt de theoretische bevindingen, waarin wordt geconstateerd dat dit vaak wel het geval is (Frost e.a. 2005; Kruijer e.a., 2008, In: Geuijen, van de Meulen en Noordegraaf, 2010). Een verklaring dat dit geen probleem is in de TR-samenwerking is dat de afspraken over het uitwisselen van (vertrouwelijke) informatie duidelijk zijn volgens de respondenten. Volgens het samenwerkingsmodel terugdringen recidive (2007) moet een gedetineerde een toestemmingsverklaring voor TR tekenen: *“Als iemand tekent voor TR, dan tekent hij voor informatie-uitwisseling en uitwisseling van zijn persoonsgegevens tussen Justitie, reclassering en relevante derden.”* (TR-medewerker (X16)). Dit komt overeen met de theoretische bevinding van Frost e.a., 2005 (In: Nielsen, 2007, p. 245) die constateert dat privacy-convenanten het uitwisselen van kennis en informatie gemakkelijker maken. Bovendien is er sprake van een hoog persoonlijk vertrouwen tussen de deelnemers van de TR-samenwerking, dat er voor zorgt dat de netwerkdeelnemers weinig informatie van elkaar afschermen. Ten aanzien van het uitwisselen van vertrouwelijke informatie wordt de effectiviteit van de TR-samenwerking daarom als groot beoordeeld door de respondenten. Deze beoordeling toont dat het vertrouwen in de netwerksamenwerking hoog genoeg is om deze informatie met elkaar uit te wisselen.

Tot slot

Uit de analyse van de interviews over het criterium **vertrouwen** blijkt dat de respondenten de effectiviteit van het criterium **vertrouwen** als redelijk beoordelen in de TR-samenwerking, omdat er alleen een hoog vertrouwen is in personen en niet in organisaties. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Zaheer, Mc.Evily en Perrone (1998) en Terpstra (2004).

5.3.3 Doelconsensus

In eerdere paragrafen is een aantal keer de doelconsensus tussen verschillende netwerkpartners naar voren gekomen, bijvoorbeeld over de verschillende opvattingen over welke output de organisatie nastreeft met betrekking tot de netwerksamenwerking. Daarnaast zijn er ook verschillende auteurs die aangeven hoe bepalend doelconsensus kan zijn voor de netwerkeffectiviteit (Provan en Kenis, 2008; Terpstra, 2001). In deze paragraaf zal daarom worden ingegaan op de beoordeling door respondenten van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **doelconsensus**.

Afdeling MMD

Doelconsensus outcome

De doelconsensus over de *outcome* is hoog onder de respondenten van de MMD-samenwerking. Dit blijkt uit het feit dat nagenoeg alle respondenten als hoofddoel noemen dat zij de recidive van ex-gedetineerden willen terugdringen. Hiermee bedoelen zij dat de ex-gedetineerden niet opnieuw met Justitie in aanraking komen. Bijna alle respondenten voegen hieraan toe dat zij dit belangrijk vinden, omdat zowel de samenleving als de gedetineerde zelf hierbij gebaat zijn: *“het doel is om de recidive te verminderen, zodat hij niet terugvalt in oud gedrag. Ook voor hem zelf, niet alleen de samenleving.”* Daarbij heeft het merendeel van de respondenten over de partners het idee dat zij dezelfde *outcome* nastreven als zichzelf. Uitzonderingen op het hoofddoel terugdringen van de recidive zijn de respondent van de afdeling Burgerzaken van de gemeente Nieuwegein en de respondent van het UWV, zo blijkt uit de interviews. Zij geven hiervoor de verklaring dat zij geen officiële taak hebben ten aanzien van de nazorg van (ex-)gedetineerden. Hun hoofddoel is het verlenen van een bepaalde dienstverlening aan burgers. (Ex-)gedetineerden zijn ook burgers die gebruik kunnen maken van deze dienstverlening.

Overigens geldt ook voor de kernorganisaties in de MMD-samenwerking, de afdeling MMD en de gemeenten, dat niet de gehele organisatie dezelfde *outcome* als hoger doel heeft. Binnen deze organisaties is sprake van meerdere doelen. De PI Nieuwegein heeft ook f als doel (X14) en de gemeenten hebben een veel bredere doelgroep dan alleen (ex-)gedetineerden. De medewerkers die betrokken zijn bij nazorg van (ex-)gedetineerden hebben wel het terugdringen van de recidive als hoofddoel. Het probleem dat direct gerelateerd is aan de *outcome* minder recidive wordt als volgt verwoordt door een medewerker bij het Veiligheidshuis Utrecht (X6): “opdracht 1 is dat mensen niet meer met een plastic zak buiten komen te staan”. Het is logisch dat de respondenten dit als het probleem erkennen dat aan de basis ligt van de netwerksamenwerking, omdat dit de nazorg is waar zij verantwoordelijk voor zijn ten aanzien van het terugdringen van recidive. De consensus over het probleem, waarvoor de netwerksamenwerking is opgericht, is dus hoog te noemen onder het grootste deel van de respondenten. De hoge doelconsensus op het niveau van de *outcome* wordt door de respondenten positief beoordeeld. Deze beoordeling is in lijn met de theoretische bevindingen van Terpstra (2001) en Provan en Kenis (2008).

Een hoge doelconsensus is volgens Provan en Kenis (2008, p. 306) noodzakelijk in een zelfsturend netwerk om effectief te kunnen zijn, omdat de netwerkdeelnemers dan weten hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen. Het terugdringen van de recidive is echter een vage doelstelling volgens de respondenten, omdat het onduidelijk is om vast te stellen wanneer de netwerksamenwerking succesvol is geweest. Uit de empirische bevindingen blijkt dat doelconsensus op abstract niveau niet voldoende is om als netwerksamenwerking effectief te functioneren. Op abstract niveau lijkt het namelijk gemakkelijker om het als netwerkdeelnemers met elkaar eens te zijn dan op een meer concreet niveau. Een dergelijke abstracte doelstelling maakt het moeilijker voor organisaties om elkaar aan te spreken op hoe zij zich inzetten om de doelen te behalen. Dit uit zich in afspraken waar volgens sommige respondenten te vrijblijvend mee wordt omgegaan, zoals geconstateerd is in paragraaf 5.2.3 over de **aanwezige netwerkafspraken**. Daarnaast kan het leiden tot een lagere betrokkenheid bij de doelen van deze netwerksamenwerking, ook een situatie die zich volgens respondenten vol doet. Hier wordt dieper op ingegaan in de volgende paragraaf 5.3.4 over de **betrokkenheid** netwerkdeelnemers.

In deze netwerksamenwerking is er daarnaast sprake van het onderscheid dat Koppenjan en Klijn (2004, p. 126-127) in de theorie maken, namelijk dat er een verschil kan zijn in de consensus over het probleem en de oplossing. Naast de doelconsensus op het niveau van de *outcome*, het niveau van het probleem, blijkt uit de interviews dat het ook interessant is om te kijken naar de doelconsensus op het niveau van de oplossing voor het probleem. Daarom zullen in de volgende alinea's de doelconsensus over de output en de doelgroepen van de samenwerking aan bod komen.

Doelconsensus output

Binnen het doel wat de respondenten benoemen over de *outcome* die zij willen bereiken, hebben de respondenten vaak een verschillende focus. Deze focus hangt vaak samen met de specifieke taken die de organisaties hebben in de netwerksamenwerking en de prestatie-eisen waar hun werkzaamheden aan moeten voldoen. Deze doelen kunnen dus meer beschouwd worden als doelen op outputniveau. Het gaat ook om de doelstellingen die gaan om de oplossing van het probleem. Dit zijn minder vage doelstellingen dan het terugdringen van de recidive. Het is tot op een bepaalde hoogte duidelijk wanneer men succes behaalt en organisaties kunnen elkaar aanspreken op deze meer concrete doelen. De doelconsensus binnen deze doelen op dit outputniveau is echter lager dan op het niveau van de *outcome*.

De MMD-ers van binnen de PI hebben doelen op het gebied van de diensten op de vijf leefgebieden die zij verlenen aan gedetineerden (MMD-er, X3). De nazorgcoördinatoren van de gemeenten (X6, X7) noemen deze vijf leefgebieden ook als doel. Zij geven binnen de vijf leefgebieden de prioriteit

aan huisvesting (X6) en zorg (X7). De reclasseringsorganisaties moeten een bepaalde output leveren om gefinancierd te worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, aldus een reclasseringswerker (X12). Exodus (X10) en Nieuw Perspectief op Terugkeer (X11) willen beiden met hun trajecten bijdragen aan een delictvrij leven voor de ex-gedetineerden die gebruik maken van hun diensten. De respondenten van het UWV (X9) en de gemeente Nieuwegein (X5) hebben beiden als doel om een bepaald type dienstverlening te verrichten voor de ex-gedetineerden. Vaak zijn de verschillende organisaties verantwoordelijk voor verschillende diensten binnen deze netwerksamenwerking met daarbij bepaalde outputdoelen. Dit verklaart waarom ze niet precies dezelfde doelen nastreven op outputniveau.

Zoals net beredeneerd zijn er verschillen te onderkennen in de doelen op outputniveau tussen de netwerkdeelnemers. Dit betekent dat de prestatiesystemen ook gericht zijn op de individuele organisaties. Dit is in lijn met de theoretische bevinding van Geuijen (2011, p. 10), die zegt dat de institutionele omgeving vaak nog niet volledig ingesteld is op de netwerksamenwerking, maar nog steeds op individuele organisaties. Dit kan de betrokkenheid bij de netwerkdoelen verminderen, omdat de netwerkdeelnemers het behalen van de eigen output kunnen laten prevaleren boven de effectiviteit van het gehele netwerksamenwerking (Geuijen, 2011, p. 10). Op de **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers wordt in de volgende paragraaf 5.3.4 ingegaan.

Samenvattend kan worden gesteld over de **doelconsensus** op het niveau van de output dat deze redelijk laag is. De respondenten beoordelen de lage doelconsensus op het niveau van de output niet als positief en niet als negatief. De respondenten geven aan dat zij de lage doelconsensus op het niveau van de doelgroepen veel belangrijker vinden voor hun oordeel over de effectiviteit van de samenwerking.

Doelconsensus doelgroepen

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de doelconsensus van de PI Nieuwegein, reclassering en gemeenten. Er is volgens de respondenten een meningsverschil over welke doelgroepen de netwerksamenwerking heeft. Volgens de respondenten zijn er grote verschillen in de doelgroepen van verschillende organisaties te onderkennen.

De coördinatiepunten nazorg van de gemeenten hebben volgens het samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers dezelfde doelgroep als de afdeling MMD, namelijk de gehele groep (ex-)gedetineerden. Zij hebben volgens het samenwerkingsmodel een zorgplicht naar (ex-)gedetineerden toe die afkomstig zijn uit hun eigen gemeente. De gemeenten hebben maar beperkte middelen beschikbaar voor de nazorg van (ex-)gedetineerden (X6, X7). Dit resulteert in keuzes voor hulp aan bepaalde doelgroepen binnen de groep (ex-)gedetineerden. Uit de interviews met de nazorgcoördinatoren en de MMD-ers blijkt echter dat zij zich bijvoorbeeld richten op groepen als veelplegers, verslaafden en jonge gedetineerden. Waarvoor middelen beschikbaar worden gesteld in de gemeente hangt volgens een nazorgcoördinator (X7) af van de politiek in de gemeente: *“alleen iedere politieke partij en de burgemeester hebben er eigen opvattingen over.”* Ook andere respondenten benoemen de politieke kleur van de gemeente als bepalend voor de middelen die beschikbaar worden gesteld. De nazorgcoördinator van de gemeente Zeist (X7) noemt als doelgroepen: *“veelplegers, verslaafden en psychiatrische patiënten. Niet het grootste aantal, maar daar is de zorg het grootst. Het grootste multiprobleem stuk, dat zijn de lastigste casussen. Iemand die zes maanden gedetineerd heeft gezeten en weer terug kan naar zijn vrouw en de weg wel weet te vinden naar de voorzieningen kan het ook zelf. Deze groep kan dat niet en daar moet je extra hard voor lopen. Verder zijn jong volwassenen de doelgroep.”* De nazorgcoördinatoren van het Veiligheidshuis Utrecht (X6) noemen met name de veelplegers en de jonge gedetineerden als doelgroep.

De reclasseringsorganisaties hebben als doelgroep de (ex-)gedetineerden die toezicht opgelegd hebben gekregen van de rechter. Zij krijgen alleen financiering om deze (ex-)gedetineerden te helpen. De MMD-ers laten dan een deel van de werkzaamheden over aan de reclassering. Er zijn echter vele (ex-)gedetineerden die geen toezicht van de rechter krijgen opgelegd.

De MMD-ers vinden dat er te weinig mogelijkheden zijn voor de 'gewone' gedetineerden. Het verschil in de aandacht voor doelgroepen van de gemeenten wordt door een MMD-er (X1) als volgt beschreven: *"er wordt in Utrecht veel gedaan aan veelplegers, verslaafden, psychiatrische patiënten. Er is weinig vanuit gemeenten voor gewone gedetineerden. Maar als je ergens wil beginnen moet je zorgen dat zij niet in herhaling vallen en veelplegers worden.* Een andere MMD-er (X3) vult hierop aan: *"Het betekent vaak dat je voor mensen die maatschappelijke opvang nodig hebben, zonder eigen netwerk en toezicht van de reclassering, dat je daar het minst voor kan regelen. En degenen die al heel veel op hun kerfstok hebben, en in het zicht zijn bij het Veiligheidshuis, daar kun je veel voor regelen."* Een deel van deze groep heeft weinig hulp nodig, maar een ander deel van deze groep wel. Zij krijgen geen hulp van de reclassering en geen hulp van de gemeente. Deze vallen volgens de MMD-ers tussen wal en schip (X1, X2, X3). Volgens de MMD-ers gaat het om een aanzienlijk aantal gedetineerden dat buiten de boot valt bij de diensten van de gemeenten, aldus een MMD-er (X1): *"het gaat om 30% van de gedetineerden. Dat zijn echt mensen die niks hebben na detentie en waar je niks voor kunt regelen. Die eigenlijk hun huis kwijt zijn geraakt tijdens detentie, relatie kapot, geen baan meer."* Een MMD-er (X3) verwoordt de dissensus over de doelgroepen als: *"Ik heb niet altijd het idee dat de neuzen dezelfde kant op staan"*.

Er is dus sprake van een lage doelconsensus wat betreft de doelgroepen. De MMD-ers beoordelen dit negatief. Deze beoordeling komt overeen met Provan en Kenis (2008) die aangeven dat een lage doelconsensus voor conflicten kan zorgen.

Tot slot

Samenvattend kan hier worden gesteld dat de MMD-samenwerking op het criterium **doelconsensus** door de respondenten als weinig effectief wordt beoordeeld. Dit oordeel komt overeen met de theorieën van Terpstra (2001) en Provan en Kenis (2008). Volgens Provan en Kenis (2008, p. 306) is er in een dergelijke situatie een coördinator nodig om tot meer consensus te komen, bijvoorbeeld een leiderorganisatie of een NAO. Op de effectiviteit van de huidige sturingsvorm, een zelfsturend netwerk zonder coördinator, zal in paragraaf 5.4.2 over de **effectiviteit van de sturingsvorm** verder in worden gegaan.

Afdeling TR

In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de kern van de TR-samenwerking, namelijk de afdeling TR en de drie reclasseringsorganisaties, die de belangrijkste diensten levert (Provan en Milward, 2001, p. 418).

Doelconsensus outcome en output

Koppenjan en Klijn (2004, p. 126, 127) maken in hun boek het onderscheid tussen de doelconsensus over het probleem en over oplossing, die elkaar niet hoeven te veronderstellen. In de volgende alinea's zal worden gekeken naar de doelconsensus van de *outcome*, de output en de doelgroepen van de netwerksamenwerking.

Een medewerker TR (X15) omschrijft het doel van de netwerksamenwerking met partners als volgt: *"wij maken samen met de reclassering re-integratieplannen en die proberen we tijdens detentie uit te voeren, met als doel de kans op recidive te verkleinen."* Dit is dus zowel een doel op het niveau van de *outcome* als de output. De respondenten van zowel de afdeling TR (X15, X16) als de reclasseringsorganisaties (X12, X13, X17) benoemen expliciet dat zij van mening zijn dat de andere netwerkdeelnemers hetzelfde doel nastreven. Een medewerker van de reclasseringswerker (X17)

zegt hierover: *“het fijne is dat je merkt dat je hetzelfde wil: zoveel mogelijk gedragsinterventies. Dat maakt dat onze neuzen heel erg dezelfde kant op staan.”* Het doel op het niveau van de output is volgens de respondenten om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden die in aanmerking komen voor een TR-plan, ook een TR-plan krijgen. Daarnaast is het doel dat er zoveel mogelijk gedragstrainingen worden gegeven aan gedetineerden in de PI Nieuwegein als mogelijk is. Het probleem dat Geuijen (2011, p. 10) benoemt in de theorie, namelijk dat prestatiesystemen gericht zijn op individuele organisaties, is volgens de respondenten niet aan de orde. De afdeling TR en de reclassering hebben namelijk vergelijkbare prestatienormen, zoals is vastgesteld in paragraaf 5.1.1 over het **aanbod geleverde diensten** van de netwerksamenwerking.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties zich allebei bewust zijn van de beperkingen van de andere organisatie, waarom het soms niet mogelijk is om een gedragstraining te geven. Uit de empirie blijkt bovendien dat beide organisaties veel begrip hebben voor elkaar en er zich weinig conflicten voordoen in de samenwerking.

Dit betekent dat de doelconsensus over zowel de *outcome* (het probleem) als de output (de oplossing) in de TR-samenwerking hoog wordt beoordeeld door de respondenten. De respondenten waarderen de effectiviteit van de **doelconsensus** als groot. Deze beoordeling is in lijn met de theoretische bevindingen van Terpstra (2001) en Provan en Kenis (2008).

Doelconsensus doelgroepen

De doelgroep van stichting TR bestaat uit gedetineerden die minstens vier maanden in detentie moeten verblijven (samenwerkingsmodel terugdringen recidive, 2007). *“De reden is dat een training 2,5 maand duurt, anders kun je het niet uitvoeren”*, aldus een TR-medewerker (X15). De doelgroep bestaat uit de gedetineerden voor wie een TR-plan worden geschreven, omdat de medewerkers van de reclassering en de afdeling TR bepalen dat dit kan bijdragen aan het terugdringen van de recidive van deze gedetineerden. De respondenten geven aan dat er weinig conflicten zijn in de samenwerking. Uit de interviews blijkt dat de effectiviteit van de **doelconsensus** over de doelgroep van de netwerksamenwerking over het algemeen als groot wordt beschouwd. Deze beoordeling komt overeen met Terpstra (2001) en Provan en Kenis (2008).

Tot slot

Samenvattend kan hier worden gesteld dat de effectiviteit van de TR-samenwerking op het criterium **doelconsensus** door de respondenten als groot wordt beoordeeld. Deze beoordeling is in lijn met de theorieën van Terpstra (2001) en Provan en Kenis (2008).

5.3.4 Betrokkenheid

In eerdere paragrafen in het resultatenhoofdstuk is het grote belang van een hoge **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers verschillende keren benadrukt door de respondenten. Daarnaast is ook uit de theorie gebleken dat verschillende auteurs als Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007) aangeven dat een hoge doelconsensus essentieel is voor een effectieve netwerksamenwerking. In deze paragraaf zal worden ingegaan op hoe de respondenten het criterium **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers beoordelen. Dit criterium is een indicatie voor de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

In de volgende alinea's zal aandacht worden besteed aan de betrokkenheid van de drie grootste organisaties in de MMD-samenwerking: de PI Nieuwegein, de gemeenten en de reclassering.

Betrokkenheid PI Nieuwegein

Alle respondenten beschouwen de betrokkenheid van de PI Nieuwegein als hoog. De hoge betrokkenheid van de PI Nieuwegein blijkt volgens de respondenten uit hoe frequent de MMD-ers contact zoeken (5.3.1 **frequentie contact**) en de coördinatietaken die de afdeling MMD van de PI Nieuwegein op zich neemt (5.4.1 **coördinatie netwerksamenwerking**). De MMD-ers (X1, X2, X3) herkennen wel een verschil in de hoogte van hun eigen betrokkenheid en die van de organisatietop. Zoals eerder is geconstateerd in paragraaf 5.3.3 over **doelconsensus** heeft de PI Nieuwegein naast nazorg ook de belangrijke taak van vergelding. Daarnaast benadrukt de directeur (X14) dat de PI Nieuwegein de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en zorg van de gedetineerden die in de PI Nieuwegein verblijven. Ondanks dat de PI Nieuwegein ook andere prioriteiten heeft, beoordelen de respondenten de betrokkenheid van de PI Nieuwegein als hoog. Zij beoordelen de effectiviteit van de **betrokkenheid** als groot. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Betrokkenheid gemeenten

De belangrijkste partners voor de afdeling MMD zijn de gemeenten in de regio, omdat hier de meeste gedetineerden vandaan komen. Hierover zegt een MMD-er (X2): *“met Utrecht lopen de afspraken een stuk beter. Veel uitstroom, veel veelplegers, hun belang is daarom groter om de samenwerking goed te houden. Wij zijn een grote inrichting en veel uitstroom van gedetineerden komt vanuit hier. De omliggende gemeentes, dat wisselt.”* De kleine gemeenten en gemeenten uit een andere regio hebben minder baat bij de samenwerking met de PI Nieuwegein, omdat het om veel minder gedetineerden gaat (X3).

Uit de interviews met MMD-ers en gemeenten blijkt nazorg binnen de prioriteiten van de gemeenten niet op nummer één te staan. Dit uit zich vooral in de financiële middelen die zij beschikbaar stellen voor de nazorg, dus wat de samenwerking hen kost. De hoogte van beschikbaar gestelde financiële middelen door de gemeenten is afhankelijk van de politieke kleur van de gemeenteraad en het college van Bestuur en Wethouders. Een MMD-er zegt hierover (X3): *“ja, dat maakt verschil. Dat zie je met een VVD-gemeente en een PvdA-gemeente in de voorzieningen en in de nazorg.”* De nazorg van (ex-)gedetineerden wordt betaald uit het Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)-budget. De gemeenten kunnen zelf bepalen of zij het geld bijvoorbeeld besteden aan ouderen, gehandicapten of ex-gedetineerden (nazorgcoördinator, X7). Vaak is er wel een budget beschikbaar voor de nazorg van (ex-)gedetineerden, maar is dit alleen beschikbaar voor bepaalde doelgroepen binnen deze groep, zoals blijkt uit de analyse over de **doelconsensus** in paragraaf 5.3.3. Een MMD-er (X3) denkt dat dit komt omdat vooral veelplegers de gemeente veel overlast bezorgen en daarom de gemeente ook veel geld kosten. De directeur van de PI Nieuwegein vindt het jammer dat de gemeenten niet meer financiële middelen beschikbaar stellen voor nazorg, omdat het de maatschappij op de lange termijn het veel geld kan besparen als de (ex-)gedetineerden de juiste nazorg krijgen (X14).

De nazorgcoördinatoren (X6, X7) vinden dat zij hele beperkte financiële middelen hebben voor de nazorg van (ex-)gedetineerden. Daarnaast zijn de financiële middelen afhankelijk van de mate waarin gemeenten moeten bezuinigen en of de Rijksoverheid bepaalde doeluitkeringen voor nazorg van (ex-)gedetineerden uitkeert. In 2010 en 2011 heeft de Rijksoverheid een doeluitkering uitgekeerd aan verschillende centrumgemeenten voor de nazorg van (ex-)gedetineerden, aldus een nazorgcoördinator (X6). Vanaf 2012 moeten de gemeenten nazorg vanuit hun eigen budget financieren (X6). De hoogte van de financiële middelen bepaalt zowel hoeveel mankracht een gemeente of veiligheidshuis op nazorg kan inzetten. Dit heeft invloed op wat voor mogelijkheden er zijn op het terrein van bijvoorbeeld huisvesting, werkprojecten en de verstrekking van identiteitsbewijzen voor de (ex-)gedetineerden (MMD-ers, X1, X2, X3). De beperkte financiële

middelen zijn volgens de meeste respondenten bepalend voor de betrokkenheid van de gemeenten.

De respondenten beoordelen de hoogte van de betrokkenheid van de gemeenten desondanks als redelijk. Hierbij is het oordeel redelijk enerzijds gebaseerd op dat de betrokkenheid van de uitvoerders van de nazorg. Deze wordt door de respondenten als hoog beoordeeld binnen de financiële mogelijkheden. Anderzijds wordt de lage betrokkenheid van de hele gemeenten bij nazorg als weinig effectief beoordeeld, omdat de meeste respondenten van mening zijn dat de gemeenten meer financiële middelen beschikbaar zouden moeten stellen voor nazorg van (ex-)gedetineerden. Deze beoordeling komt overeen met Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Wie betaalt?

Daarnaast zijn de gemeenten en de PI Nieuwegein het niet eens over wie moet betalen voor bepaalde diensten. Dit geldt met name voor het verstrekken van een identiteitsbewijs tijdens detentie: *“er is wel eens gezegd dat als de gemeente Utrecht hier komt om een identiteitsbewijs aan te vragen, dat ze een rekening hebben van 1000 euro. Wie gaat dat betalen?”* (MMD-er, X2). Daarentegen zegt ook de directeur van de PI (X14) dat hij niet de financiële middelen heeft om een gedetineerde met een beveiligd busje naar de gemeente van herkomst te laten gaan voor de aanvraag van een Identiteitsbewijs. Dit kan betekenen dat een gedetineerde soms geen identiteitsbewijs kan krijgen tijdens detentie. Hier hebben de uitvoerders als tussenoplossing voor bedacht dat de gedetineerden van hun eigen gemeente over worden geschreven naar de gemeente Nieuwegein (X5). De gemeente Nieuwegein komt wel naar de PI Nieuwegein voor de aanvraag van een Identiteitsbewijs en hier zijn afspraken over, aldus een MMD-er (X1). Dit heeft echter als nadeel voor een gedetineerde dat hij zijn rechten op bepaalde dienstverlening in de gemeente van herkomst opgeeft, terwijl hij dit recht vaak niet krijgt in de gemeente Nieuwegein. Een burger moet namelijk voor langere tijd ingeschreven staan in een gemeente om in aanmerking te komen voor hulp volgens verschillende MMD-ers (X1, X2). Uit deze empirische bevindingen blijkt dat er sprake is van een conflict. De respondenten beoordelen dit conflict als weinig effectief. Daarnaast is eerder gebleken dat de doelconsensus in de MMD-samenwerking redelijk laag is. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2008), die aangeven dat een lage doelconsensus voor conflicten kan zorgen.

Betrokkenheid reclassering bij netwerksamenwerking

Naast de gemeenten als partner heeft de afdeling MMD ook regelmatig te maken met de reclassering. De MMD-ers (X1, X2, X3) hebben de indruk dat sommige reclasseringsorganisaties weinig betrokken zijn bij de samenwerking. De MMD-ers geven aan dat zij bijna altijd initiatief nemen tot contact om informatie uit te wisselen met de reclassering. Een reclasseringswerker van de afdeling advies van Reclassering Nederland (X13) zegt weinig te weten over de werkzaamheden van de afdeling MMD en heeft daar ook niet naar geïnformeerd.

Daarnaast vinden de MMD-ers het jammer dat er vaak geen warme overdracht van informatie over een (ex-)gedetineerde plaatsvindt van de afdeling MMD naar de toezichthouder van de reclassering. Vaak is namelijk nog niet bekend wie het toezicht gaat uitvoeren. Dit komt volgens de reclasseringswerkers door de hoge werkdruk en de wachtlijsten die daarmee gepaard gaan (X13, X14). Er is weinig contact tussen beide partners, waardoor de partners niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden die meer samenwerking zou bieden, aldus een MMD-er (X2): *“Eigenlijk moet je een middag organiseren waarin je alleen met de reclassering zit en gaat uitwisselen. Blijkbaar wordt het in de agenda lastig om een moment te prikken. Of het is gewoon toch niet zo’n prioriteit als er gezegd wordt dat het is.”* Een dergelijke bijeenkomst staat momenteel gepland voor november 2011 (X2). Samenvattend kan daarom worden gesteld dat er sprake is van een redelijk lage betrokkenheid van de reclassering bij de MMD-samenwerking. De reclasseringswerkers geven hier

geen waardeoordeel over. De respondenten van de afdeling MMD beoordelen de lage betrokkenheid van de reclassering als weinig effectief. Deze beoordeling komt overeen met Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Tot slot

Op basis van de empirische bevindingen kan worden gesteld dat de **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers bij de doelen van de MMD-samenwerking redelijk is. De respondenten beoordelen de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **betrokkenheid** daarom als redelijk effectief. Uit de theorie van Provan en Kenis (2007, p. 234) blijkt dat de sturingsvorm zelfsturend netwerk om een hoge mate van betrokkenheid vraagt van alle of bijna alle organisaties. In paragraaf 5.4.2 zal de **effectiviteit van de sturingsvorm** worden beoordeeld.

Afdeling TR

In deze paragraaf zal alleen op de samenwerking van de afdeling TR van de PI Nieuwegein en de reclasseringsorganisaties in worden gegaan, omdat zij samen de meeste diensten leveren in de netwerksamenwerking.

Betrokkenheid PI Nieuwegein

Alle respondenten beschouwen de betrokkenheid van de PI Nieuwegein bij de TR-samenwerking als hoog. De betrokkenheid van de PI Nieuwegein blijkt volgens de respondenten met name uit de coördinatietaken die de afdeling TR van de PI Nieuwegein op zich neemt (5.4.1 **coördinatie netwerksamenwerking**). De TR-medewerkers (X15, X16) herkennen wel een verschil in de hoogte van hun eigen betrokkenheid en die van de organisatietop. Zoals eerder is geconstateerd in paragraaf 5.3.3 over **doelconsensus** heeft de PI Nieuwegein naast nazorg ook de belangrijke taak van vergelding en de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en zorg van de gedetineerden die in de PI Nieuwegein verblijven (directeur PI Nieuwegein, X14). Ondanks de andere prioriteiten van de PI Nieuwegein, beoordelen de respondenten de betrokkenheid van de PI Nieuwegein als hoog. De respondenten beoordelen de effectiviteit van het criterium betrokkenheid als groot. Deze beoordeling komt overeen met Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Betrokkenheid reclassering

De respondenten beschouwen de betrokkenheid van de reclasseringsorganisaties als hoog. Dit komt volgens de respondenten door de afhankelijkheidsrelatie die de reclassering heeft met de afdeling TR, zoals een reclasseringswerker (X17) het omschrijft: *“wij zijn voor een deel van de PI afhankelijk. Onze klanten zitten voor een deel bij hen. We hebben ze keihard nodig om bij hun te mogen trainen, wij zijn daar te gast.”* De reclassering moet een bepaalde productie draaien, die gekoppeld is aan de financiering. Als er niet voldoende productie wordt gedraaid, dan krijgt de reclassering een kleiner budget voor het nieuwe jaar, aldus een reclasseringswerker (X13).

Provan en Kenis (2008) stellen dat de institutionele omgeving vaak nog niet volledig is ingesteld op de netwerksamenwerking, maar op individuele organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de prestatiesystemen (In: Geuijen, 2011, p. 10). In de TR-samenwerking is echter juist sprake van gezamenlijk vastgestelde outputnormen en daarmee ook vergelijkbare netwerkdoelen op het niveau van de output. De analyse hiervan is te vinden in paragraaf 5.3.3 over de **doelconsensus**. De betrokkenheid van de organisaties bij de output die geleverd moet worden is hierdoor hetzelfde bij de afdeling TR en de reclasseringsorganisaties. De respondenten beoordelen dit positief. Dit komt overeen met de theorie van Geuijen (2011, p. 10), omdat organisaties daardoor hetzelfde nastreven, in plaats van elkaar tegenwerken.

Tot slot

Op basis van de empirische bevindingen kan worden gesteld dat de **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers bij de doelen in de TR-samenwerking hoog is. De respondenten beoordelen de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **betrokkenheid** daarom als groot. Uit de theorie van Provan en Kenis (2007, p. 234) blijkt dat de sturingsvorm zelfsturend netwerk om een hoge mate van betrokkenheid vraagt van alle of bijna alle organisaties om effectief te functioneren. In paragraaf 5.4.2 zal de **effectiviteit van de sturingsvorm** in de TR-samenwerking worden beoordeeld.

5.3.5 Relevantie cluster proces voor beoordelingskader

De effectiviteit van het criterium **frequentie contact** wordt door de respondenten in de MMD-samenwerking als weinig beoordeeld en in de TR-samenwerking als groot. Uit de interviews blijkt dat de respondenten van zowel de PI Nieuwegein als haar partners de **frequentie van het contact** inderdaad een belangrijke indicatie vinden voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Een hoge frequentie van het contact, met name face-to-face contact, zorgt er voor dat je elkaar kent en dat je weet dat je elkaar kunt vertrouwen. De **frequentie van het contact** kan daarom op basis van de empirie als relevant criterium worden beschouwd om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen. Dit komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010).

De respondenten beoordelen de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium **vertrouwen** als groot. De respondenten vinden **vertrouwen** een relevant criterium om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen. Uit de empirie blijkt dat de respondenten het zeer belangrijk vinden om de partners in de samenwerking te kennen, zodat er een hoog persoonlijk vertrouwen bestaat met deze partners. Het vertrouwen in de organisatie, het interorganisationele vertrouwen, wordt door bijna geen enkele respondent genoemd. De relevantie die de respondenten aan het criterium **vertrouwen** geven voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit, komt overeen met de theorie (Provan en Kenis, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Nielsen, 2007). De respondenten geven aan dat zij het persoonlijk vertrouwen veel belangrijker vinden voor een effectieve samenwerking dan vertrouwen in de organisatie. Dit komt niet overeen met de theoretische bevindingen over dit onderwerp van Zaheer, McEvily en Perrone (1998).

Over het criterium **doelconsensus** kan worden gesteld dat de respondenten de effectiviteit van dit criterium in de MMD-samenwerking als weinig effectief beoordelen en de TR-samenwerking wel als effectief. De respondenten achten dit een relevant criterium voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit, omdat de **doelconsensus** er volgens hen voor zorgt dat de partners prioriteit geven aan de netwerksamenwerking en inzet tonen voor het bereiken van de doelen. Bovendien vinden de MMD-ers de doelconsensus over de doelgroepen bepalend aan welke doelgroepen binnen de groep (ex-)gedetineerden diensten geleverd kunnen worden. Zij herkennen hierin een conflict dat er bestaat met de gemeenten. Het grote belang dat de respondenten dus hechten aan de doelconsensus komt overeen met de theorie van Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Uit de empirische bevindingen over het criterium **betrokkenheid** blijkt dat de effectiviteit van de **betrokkenheid** in de MMD-samenwerking redelijk wordt geacht en de effectiviteit van de **betrokkenheid** in de TR-samenwerking groot. Uit de empirie blijkt dat dit criterium door de respondenten als relevant wordt beschouwd. Als reden hiervoor noemen zij dat zij afhankelijk zijn van hun netwerkpartners om de netwerkdoelen te kunnen behalen. Onder netwerkdoelen wordt hierbij verstaan dat er zoveel mogelijk diensten worden geleverd aan (ex-)gedetineerden, om hiermee te proberen een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive van de

(ex)gedetineerden. De hoge relevantie die de respondenten aan het criterium **betrokkenheid** toekennen is in lijn met Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2007).

Tot slot kan over het hele cluster van proces van netwerksamenwerking worden geconcludeerd dat de criteria in dit cluster relevant worden geacht door de respondenten voor de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Dit is in lijn met Klijn, Edelenbos en Steijn (2010), die benadrukken hoe belangrijk het proces van de samenwerking is voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

5.4 Management van netwerksamenwerking

In dit hoofdstuk zullen twee criteria van de effectiviteit van het management van netwerksamenwerking worden geanalyseerd: de **coördinatie van de netwerksamenwerking** en de **effectiviteit van de sturingsvorm** van de netwerksamenwerking. De criteria uit het cluster management van netwerksamenwerking zijn indicaties voor de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking, net zoals de vorige hoofdstukken over structuur en proces.

5.4.1 Coördinatie netwerksamenwerking

Het eerste criterium dat in dit hoofdstuk aan bod zal komen voor de beoordeling van de proceseffectiviteit is het criterium **coördinatie netwerksamenwerking**. Uit de theoretische bevindingen blijkt dat actief netwerkmanagement volgens verschillende auteurs (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010; Meier en O'Toole, 2001 en 2007) heel belangrijk is voor een effectieve netwerksamenwerking. Netwerkmanagement kan volgens Provan en Kenis (2007, p. 233) worden uitgeoefend door een centrale partij in de netwerksamenwerking, zoals een leiderorganisatie of een netwerk administratieve organisatie (NAO). Het netwerkmanagement is in een zelfsturend netwerk een taak van alle netwerkdeelnemers, zoals dat in deze casus het geval is. In de volgende alinea's is eerst aandacht voor de sturingsvorm van de samenwerking en dan voor de behoefte aan netwerkcompetenties. Daarna wordt ingegaan op door wie en hoe de netwerksamenwerking wordt gecoördineerd. Tot slot zal worden geconcludeerd hoe de behoefte aan netwerkcompetenties en de coördinatie van de netwerksamenwerking zich tot elkaar verhouden en wat dit zegt over de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Afdeling MMD

Zelfsturend netwerk

In de MMD-samenwerking is de gemeente volgens het samenwerkingsmodel nazorg (2009) de regievoerder van de netwerksamenwerking. Dit komt overeen met de theoretische bevinding van Terpstra (2004, p. 4), namelijk dat de lokale overheid als verantwoordelijke wordt gezien van coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid. In de praktijk van de casus is er echter sprake van een zelfsturend netwerk. Er is volgens de respondenten namelijk geen coördinator die zich bezighoudt met het management van netwerksamenwerking, waardoor de samenwerking niet getypeerd kan worden als een leiderorganisatienetwerk of een netwerk administratieve organisatie (NAO) (Provan en Kenis, 2007).

Uit de theoretische bevindingen is gebleken dat een zelfsturend netwerk het meest effectief is wanneer de behoefte aan netwerkcompetenties laag is (Provan en Kenis, 2007, p. 237). De mate waarin organisaties netwerkcompetenties nodig hebben om is afhankelijk van de taak die de netwerksamenwerking moet vervullen en de externe eisen die aan de netwerksamenwerking worden gesteld. Hier wordt in de volgende alinea's op ingegaan.

Behoeft aan netwerkcompetenties: eisen aan taak

In de MMD-samenwerking is sprake van een taak waar hoge eisen aan verbonden zijn. Dit komt ten eerste door het grote aantal netwerkdeelnemers (zie paragraaf 5.2 e. **aantal deelnemers**). Ten tweede blijkt uit de analyse van de interviews dat de respondenten zelf meer behoefte hebben aan één partij binnen de netwerksamenwerking die de samenwerking coördineert, dus een leiderorganisatie of een NAO (Provan en Kenis, 2007, p. 233). Uit de empirie blijkt dat men voor de uitvoering van de taak behoefte heeft aan een coördinator die vaker bijeenkomsten of overleggen organiseert waar men elkaar kan leren kennen en de samenwerking wordt besproken. Daarnaast is er vanuit de PI Nieuwegein behoefte aan het opstellen van meer bindende afspraken (zie 5.2.3 over

de **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers**), wat een rol kan zijn van de coördinator. Gezien de legitimiteit die een leiderorganisatie moet hebben volgens Provan en Kenis (2007), zou alleen de gemeente deze rol kunnen vervullen. Als de coördinatie vanuit het gevangeniswezen zou worden georganiseerd, dan is een netwerk administratieve organisatie (NAO) een meer reële optie. Uit de vergelijking met Limburg Zuid zal blijken dat er vanuit het gevangeniswezen een NAO is opgezet. Hier zal in hoofdstuk 5.5 over de vergelijking van de resultaten met Limburg Zuid.

Behoeftte aan netwerkcompetenties: externe eisen

Ten tweede heeft de netwerksamenwerking te maken met hoge externe eisen, zoals bepaalde financiële afhankelijkheden (Provan en Kenis, 2007). Respondenten benadrukken dat de netwerksamenwerking sterk afhankelijk van de financiële middelen die vanuit de Rijksoverheid en de lokale overheden beschikbaar worden gesteld. Hoe bepalend dit is voor de mogelijkheden om effectief samen te werken staat in de analyse in paragraaf 5.3.4 over de **betrokkenheid deelnemers netwerk bij de doelen**. De financiële middelen die beschikbaar zijn voor nazorg van (ex-)gedetineerden zijn vaak beperkt volgens de respondenten door de lage politieke interesse voor dit thema. Een nazorgcoördinator (X7) verwoordt dit als volgt: *“het is politiek niet aantrekkelijk. Jeugdoverlast, huiselijk geweld, daar kun je op scoren in politieke verkiezingstijd. Nazorg niet. Niemand die roept, de gedetineerden zijn nu afgestraft en daar moeten we iets mee.”* Volgens Provan en Kenis (2008, p. 307) kan een leiderorganisatie of een netwerk administratieve organisatie (NAO) naar buiten treden om bijvoorbeeld middelen te verwerven. Aangezien de MMD-samenwerking een zelfsturend netwerk is, moeten de netwerkdeelnemers dit zelf doen (Provan en Kenis, 2008, p. 307). Uit de empirische resultaten blijkt dat dit niet gebeurt. Op basis van de empirie kan daarom worden gesteld dat er behoefte is aan meer politiek management, in de woorden van Noordegraaf (2008), om de beschikbare financiële middelen proberen te vergroten. De netwerkleden zijn in een zelfsturend netwerk volgens Provan en Kenis (2007, p. 234) zelf verantwoordelijk voor het managen van de interne relaties en acties. De respondenten willen echter juist niet verantwoordelijk zijn voor het managen van de netwerksamenwerking. Zij vinden dat zij niet voldoende financiële middelen hebben voor deze taak, zoals is gebleken uit de analyse in paragraaf 5.3.4 over de betrokkenheid van de netwerkdeelnemers.

De PI Nieuwegein en de gemeenten voelen zichzelf wel tot op een bepaalde hoogte verantwoordelijk voor het managen van de interne relaties van de netwerksamenwerking, zoals in de volgende alinea's zal worden beschreven.

Coördinatie door afdeling MMD van de PI Nieuwegein

In deze alinea zal eerst aan bod komen wat de afdeling MMD van de PI Nieuwegein aan coördinatietaken vervult. In de volgende alinea wordt ingegaan op de rol van het management van de PI Nieuwegein in de coördinatie van de netwerksamenwerking.

De PI Nieuwegein vervult volgens de directeur (X17) de meeste coördinatietaken. Hij vindt dit echter niet wenselijk: *“ik denk dat één van interne de partijen de regierol moet hebben. In mijn beleving is dat altijd de gemeente. De PI heeft nu de regierol, terwijl die veel meer het coördinatiepunt nazorg zou moeten zijn. Omdat de gemeenten dat niet naar zich toe trekken, ontstaat er een lacune, en pakt de PI dat voor een deel op. Daar zijn we niet blij mee, want wij hebben daar de middelen niet voor.”* De MMD-ers (X1, X2, X3) beamen dat zij als afdeling coördinatietaken vervullen in de netwerksamenwerking, terwijl zij de gemeenten hiervoor verantwoordelijk achten op basis van het samenwerkingsmodel nazorg (2009).

De coördinatie door de afdeling MMD zelf in de netwerksamenwerking blijkt volgens de MMD-ers uit het initiatief dat zij nemen om zaken te regelen ten opzichte van het initiatief dat vanuit de partners komt (X3). De afdeling MMD neemt het meest regelmatig contact op met partners in plaats van andersom, aldus een MMD-er (X1). Bovendien is deze afdeling de organisator van de

samenwerkingsbijeekkomsten met de gemeenten, het enige moment dat de uitvoerders van de nazorg van de PI Nieuwegein en de gemeenten elkaar treffen (MMD-ers, X1, X2, X3). Dit kan worden gezien als een voorbeeld van het managen van de interne relaties en acties, zoals Provan en Kenis stellen in de theoretische bevindingen (2007, p. 234). Een deel van de partners bevestigt dat de afdeling MMD de meeste coördinerende taken oppakt van de samenwerking, zoals de respondenten van de gemeente Nieuwegein (X5), het UWV (X9) en stichting Exodus (X10), aldus de respondent van Exodus (X10): *“ik denk dat de MMD de spil is tijdens detentie in contact met andere partijen.”* Voor een aantal van deze partners geldt echter dat de afdeling MMD van de PI Nieuwegein de enige partner is die zij hebben ten aanzien van de nazorg van (ex-)gedetineerden.

Uit de empirie blijkt dat de PI Nieuwegein zich tot op een bepaalde hoogte verantwoordelijk voelt voor het managen van de interne relaties en acties in de netwerksamenwerking. Dit komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2007, p. 234). De respondenten beoordelen deze coördinatie positief. Uit de analyse van de netwerkcompetenties eerder in deze paragraaf is echter gebleken dat de respondenten van mening zijn dat er te weinig coördinatie plaatsvindt in de netwerksamenwerking. Zij beoordelen dit negatief. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en O’Toole (2001 en 2007), die benadrukken hoe belangrijk actief netwerkmanagement is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Rol management PI Nieuwegein in coördinatie

Nadat in de vorige alinea is beschreven wat de afdeling MMD van de PI Nieuwegein aan coördinatie doet van het netwerk, is in deze alinea aandacht voor de rol van het management van de PI Nieuwegein in de coördinatie. De MMD-ers (X1, X2, X3), de uitvoerders in de samenwerking, zien bepaalde aspecten van het management van de samenwerking niet als hun taak, zoals het formaliseren van afspraken. Zij verwachten dat het management van de PI Nieuwegein dit oppakt of de netwerkadviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Uit de empirie blijkt dat managementniveau in het gevangeniswezen weinig initiatieven heeft ondernomen om de samenwerking te coördineren. In 5.2.3 over **netwerkafspraken** staat bijvoorbeeld de poging beschreven van de uitvoerders om het management te betrekken bij het formaliseren van afspraken tussen de PI Nieuwegein en afdeling Burgerzaken van de gemeente Nieuwegein. Hier zijn uiteindelijk geen formele afspraken uitgekomen.

Het huidige afdelingshoofd en het vorige afdelingshoofd hebben volgens de MMD-ers (X1, X2, X3) weinig coördinatietaken op zich genomen. Daarnaast is één van de onderdirecteuren van de PI Nieuwegein portefeuillehouder ketensamenwerking. Uit de interviews met verschillende medewerkers van de PI Nieuwegein komt echter niet naar voren of en welke coördinatietaken deze portefeuillehouder uitoefent. Verder is de directeur van de PI Nieuwegein betrokken bij het Algemeen Justitieel Beraad waarin met allerlei partners de samenwerking wordt besproken. Op deze bijeenkomsten worden volgens hem (X17) niet geen concrete afspraken op het terrein van nazorg gemaakt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daarnaast een netwerkadviseur ingesteld voor de regio Utrecht. Deze netwerkadviseur gaat regelmatig in gesprek met partners (netwerkadviseur, X8). Zoals echter blijkt uit de analyse in 5.2.3 over de **aanwezige afspraken tussen de netwerkdeelnemers**, zijn de afspraken die de netwerkadviseur maakt met partners weinig formeel en/of bindend. De netwerkadviseur (X8) zegt verantwoordelijk te zijn voor een hele grote regio en vele penitentiaire inrichtingen met hun netwerken, waardoor het niet mogelijk is om veel meer coördinatietaken op te pakken op het lokale niveau van de PI Nieuwegein.

Samenvattend kan worden gesteld dat uit de empirie over de rol van het management van de PI Nieuwegein in de coördinatie blijkt dat het management een weinig actieve rol vervult in de coördinatie. De respondenten beoordelen deze coördinatie over het algemeen als weinig effectief. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en

O'Toole (2001 en 2007), die benadrukken hoe belangrijk actief netwerkmanagement juist is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Coördinatie door nazorgcoördinatoren gemeenten

In deze alinea zal eerst aan bod komen welke coördinatietaken de nazorgcoördinatoren van de gemeenten vervullen. In de volgende alinea wordt ingegaan op de rol van het management van de gemeenten in het coördineren van de netwerksamenwerking.

De gemeenten worden door nazorgcoördinatoren van de gemeenten als de organisatie met de belangrijkste rol ten aanzien van de coördinatie van de netwerksamenwerking. Een nazorgcoördinator (X6) zegt hierover: *“de gemeente is bij uitstek een partij om die samenwerking te verbinden of zou het moeten zijn.”* De nazorgcoördinatoren van gemeenten beamen ook zelf dat zij de coördinerende rol niet volledig vervullen. Aan de gemeenten is op de samenwerkingsbijeenkomst (23 mei 2011) de vraag gesteld wie de regievoerder is van de netwerksamenwerking. Na enige discussie kwam hieruit de conclusie dat er volgens de aanwezige gemeenten niet één regievoerder is, maar dat het een samenspel is van de gemeenten en de penitentiaire inrichtingen.

Er wordt tijdens de interviews geen enkele keer verwezen naar managementactiviteiten, die door de gemeenten zijn georganiseerd. De directeur van de PI Nieuwegein (X17) benoemt dit expliciet: *“vanuit de regio Utrecht heb ik daar nog geen acties op ondernomen zien worden.”* Op basis van deze analyse kan worden gesteld dat de investering die de gemeenten doen in het managen van de interne relaties en acties van de netwerksamenwerking beperkt is. De respondenten van de gemeenten hebben hier geen waardeoordeel aan gegeven. De MMD-ers, de directeur van de PI Nieuwegein en de netwerkadviseur beoordelen dit negatief, omdat zij van mening zijn dat gemeenten de beste positie hebben om de samenwerking te coördineren. Een reden die hiervoor door een MMD-er (X2) wordt gegeven: *“zij hebben de meeste informatie voorhanden.”* Deze respondenten uit het gevangeniswezen zijn van mening dat de Veiligheidshuizen per regio de meeste coördinerende taken op zouden moeten pakken.

De respondenten beoordelen de coördinatie door de nazorgcoördinatoren door de afwezigheid ervan als weinig effectief. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en O'Toole (2001 en 2007), die constateren hoe belangrijk actief netwerkmanagement is voor een effectieve netwerksamenwerking. Zoals geconstateerd in paragraaf 5.3.4 over **betrokkenheid**, geven de gemeenten als reden voor het beperkte aantal managementactiviteiten dat zij hiervoor de financiële middelen niet hebben.

Rol management gemeenten in coördinatie

Uit de empirie blijkt dat het management van gemeenten, bestaande uit onder andere de burgemeester en de afdelingshoofden, geen rol heeft in de coördinatie van de netwerksamenwerking. De respondenten vanuit de PI Nieuwegein geven een negatief oordeel dat de gemeenten deze rol niet vervullen, zoals eerder is geconstateerd in deze paragraaf bij de alinea *afdeling MMD als coördinator*. De nazorgcoördinatoren van de gemeenten (X6, X7) vinden het vooral belangrijk dat zij voldoende vrijheid van het management krijgen om hun taken uit te kunnen voeren en om zelf afspraken te kunnen maken met partners. Een aantal nazorgcoördinatoren spreekt op de samenwerkingsbijeenkomst in de PI Nieuwegein wel uit dat het prettig zou zijn als er een overleg zou bestaan op directieniveau tussen het gevangeniswezen en gemeenten (observatie 23 mei 2011).

De respondenten beoordelen de coördinatie door het management van de gemeenten als weinig effectief, door de afwezigheid hiervan. Deze beoordeling is in lijn met de theorie van Klijn,

Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en O'Toole (2001 en 2007), die constateren hoe belangrijk actief netwerkmanagement juist is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Tot slot

Samenvattend kan op basis van de interviews worden gesteld dat de netwerksamenwerking zowel kampt met hoge eisen aan de taak als met hoge externe eisen. Dit betekent dat, in lijn met Provan en Kenis (2007), de behoefte aan netwerkcompetenties hoog is in deze netwerksamenwerking. Op basis van de interviews kan ook geconstateerd worden dat er redelijk weinig coördinerende taken worden uitgevoerd door de PI Nieuwegein en de gemeenten. Er kan worden geconstateerd dat er met de aanwezige coördinatie niet wordt voldaan aan de hoge behoefte aan netwerkcompetenties. Het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** kan daarom op basis van de empirische bevindingen als weinig effectief worden beoordeeld. Deze beoordeling komt overeen met de theorie (Provan en Kenis, 2007; Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010; Meier en O'Toole, 2001 en 2007).

Afdeling TR

Zelfsturend netwerk

Volgens het samenwerkingsmodel terugdringen recidive (2007) heeft geen enkele organisatie in de TR-samenwerking officieel de rol van coördinator. Dit blijkt ook uit de empirische resultaten. De respondenten van zowel de afdeling TR als de reclassering geven aan dat het initiatief voor het contact of voor het organiseren van een samenwerkingsbijeenkomst van beide kanten komt. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de analyse van de **frequentie contact** in paragraaf 3.3.1. Er kan daarom worden geconstateerd dat de TR-samenwerking een zelfsturend netwerk is volgens de theorie van Provan en Kenis (2007).

Provan en Kenis (2007, p. 237) stellen dat de een lage behoefte aan netwerkcompetenties het meest effectief is bij een netwerksamenwerking met als sturingsvorm het zelfsturende netwerk. In de volgende alinea's worden de eisen aan de taak en de externe eisen besproken, die bepalen hoe hoog de netwerkcompetenties zijn.

Behoeftte aan netwerkcompetenties: eisen aan taak

De taak van de TR-samenwerking vergt relatief weinig coördinatie volgens de respondenten. De eerste reden die hiervoor wordt genoemd is dat het aantal deelnemers laag is, zie paragraaf 5.2 e. **aantal deelnemers**. Dit is in lijn met de theorie van Provan en Kenis (2007). Ten tweede geven de respondenten aan dat meer coördinatie dan er nu is in de samenwerking niet nodig is, omdat zij duidelijke werkafspraken hebben gemaakt op uitvoeringsniveau. Dit is toegelicht in paragraaf 5.2.3 over de **aanwezige werkafspraken**.

Behoeftte aan netwerkcompetenties: externe eisen

De respondenten in de TR-samenwerking zijn afhankelijk van de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het aantal werknemers dat zich bezighoudt met het project TR. Uit de empirie blijkt dat zowel de afdeling TR als de reclassering kampt met een hoge werkdruk, omdat er te weinig personeel is om diensten te verlenen aan de (ex)gedetineerden. Op basis van deze bevindingen blijkt dat er behoefte is aan meer politiek management, in termen van Noordegraaf (2008) om de beschikbare financiële middelen te vergroten. De respondenten in de TR-samenwerking zien dit managen van de externe relaties echter niet als hun taak, terwijl de netwerkleden in een zelfsturend netwerk hier wel zelf verantwoordelijk voor zijn volgens Provan en Kenis (2007, p. 234).

De netwerkleden voelen zich wel verantwoordelijk voor het managen van de interne relaties, zoals in de volgende alinea zal worden beschreven.

Coördinatie door afdeling TR en reclassering

De respondenten zijn verder tevreden over de manier waarop de netwerksamenwerking aangestuurd wordt. Dit kan worden verklaard doordat de netwerkdeelnemers zelf over voldoende netwerkcompetenties bezitten om de netwerksamenwerking te managen. Een leiderorganisatie of een NAO (Provan en Kenis, 2007, p. 233) is daarom niet nodig. Er kan dus geconstateerd worden dat de behoefte aan netwerkcompetenties relatief laag is. Bovendien wordt aan de behoefte die er bestaat onder de deelnemers voldaan door de coördinerende acties van de afdeling TR. In de TR-samenwerking worden de coördinerende activiteiten namelijk georganiseerd door de uitvoerders van de netwerksamenwerking, in plaats van door het management. In de alinea *Rol management PI Nieuwegein in coördinatie* zal verder worden ingegaan op de rol van het management.

Zoals eerder geconstateerd bij paragraaf 5.3.1 over de **frequentie contact** zijn er regelmatig bijeenkomsten tussen de afdeling TR en de reclassering waar de samenwerking tussen beide partners wordt besproken en de werkafspraken worden bijgesteld. Het initiatief van de organisatie van de ze bijeenkomsten ligt volgens de respondenten bij beide organisaties. Het overleg met betrekking tot de gedragsinterventies is bijvoorbeeld ontstaan op initiatief van een reclasseringswerker, die aan de afdeling TR heeft gevraagd om het voorzitterschap op zich te nemen, aldus deze reclasseringswerker (X17). Bovendien maken zij op deze bijeenkomsten bindende afspraken om zo goed mogelijke diensten te kunnen leveren aan de gedetineerden (zie paragraaf 5.2.3 **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers**). Dit gebeurt zowel op initiatief van de afdeling TR als de reclasseringsorganisaties, waarbij het zwaartepunt bij de afdeling TR ligt. Al met al kan worden gesteld dat de vorm zelfsturend netwerk een effectieve sturingsvorm is voor deze netwerksamenwerking.

De manier waarop de netwerkdeelnemers omgaan met deze bijeenkomsten is een illustratie van het zelf managen van de interne relaties en acties in de netwerksamenwerking. De respondenten beoordelen de manier waarop de organisaties zelf de samenwerking managen positief. De positieve beoordeling van dit management door de respondenten komt overeen met de theoretische bevinding van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en O'Toole (2001 en 2007).

Rol management PI Nieuwegein en reclassering in coördinatie

De respondenten op uitvoeringsniveau geven aan dat het management de uitvoerders de ruimte biedt om de samenwerking zelf coördineren. Uit de interviews blijkt echter dat het management van de PI Nieuwegein en de reclassering geen bepalende rol speelt in de coördinatie van de samenwerking.

De behoefte aan netwerkcompetenties is echter laag in de TR-samenwerking. Dit betekent dat uit de empirie blijkt dat de TR-samenwerking ook geen behoefte heeft aan meer coördinatie door het management van de deelnemende organisaties.

Tot slot

Op basis van de empirie kan geconstateerd worden dat er redelijk veel coördinerende taken worden uitgevoerd door de netwerkpartners op het niveau van de uitvoering. Er kan daarom worden geconcludeerd dat er met de aanwezige coördinatie daarom wordt voldaan aan de lage behoefte aan netwerkcompetenties. De effectiviteit van de TR-samenwerking op het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** kan op basis van de empirische bevindingen als groot worden beoordeeld. Deze beoordeling komt overeen met de theoretische bevindingen van dit onderzoek (Provan en Kenis, 2007; Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010; Meier en O'Toole, 2001 en 2007).

5.4.2 Effectiviteit sturingsvorm

Het laatste criterium dat in dit hoofdstuk aan bod zal komen voor de beoordeling van de proceseffectiviteit is het criterium **effectiviteit sturingsvorm**. De beoordeling van de effectiviteit van de sturingsvorm vindt plaats aan de hand van de theorie van Provan en Kenis (2007). Zij achten de sturingsvorm zelfsturend netwerk effectief als de netwerksamenwerking voldoet aan de volgende kenmerken: een hoog vertrouwen, een laag aantal netwerkleden, een hoge doelconsensus en een lage behoefte aan netwerkcompetenties. Tijdens de interviews zijn deze onderwerpen niet expliciet voorgelegd aan de respondenten in relatie tot de sturingsvorm van het netwerk. Aan de respondenten is in meer in het algemeen gevraagd hoe zij bijvoorbeeld het aantal deelnemers tussen de netwerkpartners beoordelen. Op basis van deze empirie wordt geconstateerd in hoeverre de sturingsvorm zelfsturend netwerk als effectief beschouwd kan worden in de casus. De uitgebreide analyse van de criteria vertrouwen, aantal deelnemers en doelconsensus wordt niet in dit hoofdstuk weergegeven, omdat dit al is gedaan bij de toetsing van deze kenmerken in de empirie bij de paragrafen over de netgenoemde criteria. De empirische bevindingen over de beoordeling van de behoefte aan netwerkcompetenties worden wel in deze paragraaf beschreven.

Afdeling MMD

Effectiviteit sturingsvorm

Allereerst is een zelfsturend netwerk effectief wanneer er een hoog vertrouwen is onder de deelnemers. Uit de analyse in 5.3.2 over **vertrouwen** blijkt dat de respondenten het vertrouwen als hoog beschouwen en de effectiviteit op dit criterium als groot beoordelen. Dit komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2007). Daarnaast is een zelfsturend netwerk effectief bij een laag **aantal deelnemers** volgens Provan en Kenis (2007). De MMD-samenwerking heeft juist veel netwerkleden, zie paragraaf 5.2.3 over de **aanwezige netwerkafspraken**. Het grote **aantal deelnemers** in de MMD-samenwerking wordt door de respondenten als weinig effectief worden beoordeeld. Deze beoordeling komt overeen met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2007). Een volgend kenmerk van een effectief zelfsturend netwerk volgens Provan en Kenis (2007) is een hoge **doelconsensus**. Uit de analyse in paragraaf 5.3.3 over de **doelconsensus** blijkt dat de doelconsensus in de MMD-samenwerking relatief laag is. Dit beoordelen de respondenten als weinig effectief, in lijn met Provan en Kenis (2007). De effectiviteit van de sturingsvorm kan volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) tot slot worden afgemeten aan de fit tussen de sturingsvorm en de behoefte aan netwerkcompetenties. Een zelfsturend netwerk is volgens deze auteurs effectief indien deze behoefte laag is. Uit de analyse in paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie van de netwerksamenwerking** blijkt dat de taak in de MMD-samenwerking complex is en de externe eisen hoog, een situatie waarin volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) juist een hoge behoefte aan netwerkcompetenties is. De behoefte aan netwerkcompetenties beoordelen de respondenten dan ook als weinig effectief in de huidige sturingsvorm.

Tot slot

Op basis van de empirie kan worden geconstateerd over de **effectiviteit van de sturingsvorm** zelfsturend netwerk voor de MMD-samenwerking dat deze sturingsvorm weinig effectief is. Deze beoordeling is in lijn met de theoretische bevindingen van Provan en Kenis (2007). Dit betekent dat de leiderorganisatie of de netwerk administratieve organisatie, wellicht een effectievere sturingsvorm kan zijn voor de netwerksamenwerking. Hier zal in hoofdstuk 5.5 op terug worden gekomen bij de vergelijking van de resultaten van de casus PI Nieuwegein met Limburg Zuid.

Afdeling TR

Effectiviteit sturingsvorm

De sturingsvorm zelfsturend netwerk is volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) effectief indien de netwerksamenwerking voldoet aan de volgende kenmerken: een hoog vertrouwen, een laag aantal netwerkleden, een hoge doelconsensus en een lage behoefte aan netwerkcompetenties. De uitgebreide analyse van de verschillende kenmerken wordt niet in dit hoofdstuk weergegeven, maar is al gedaan bij de toetsing van deze kenmerken aan de empirie. Hier zal in deze paragraaf naar worden verwezen. Allereerst is een zelfsturend netwerk effectief wanneer er een hoog vertrouwen is onder de deelnemers. Uit de analyse in 5.3.2 over **vertrouwen** blijkt het vertrouwen hoog te zijn. De respondenten beoordelen de effectiviteit op dit criterium als groot, in lijn met de theorie van Provan en Kenis (2007). Daarnaast is een zelfsturend netwerk effectief bij een laag aantal netwerkleden. De TR-samenwerking bestaat maar uit weinig leden. De respondenten beoordelen de effectiviteit op criterium **aantal deelnemers** als groot in de netwerksamenwerking. Dit is in lijn met Provan en Kenis (2007). Een ander kenmerk van een effectief zelfsturend netwerk is een hoge **doelconsensus** (paragraaf 5.3.3). De TR-samenwerking kent een hoge **doelconsensus**, zoals blijkt uit paragraaf 5.3.3 over doelconsensus. De respondenten beschouwen de effectiviteit op dit criterium als groot, in overeenstemming met de beoordeling van Provan en Kenis (2007). In een effectief zelfsturend netwerk is er volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) een lage behoefte aan netwerkcompetenties. Uit de analyse in paragraaf 5.4.1 over de **coördinatie netwerksamenwerking** blijkt dat de behoefte aan netwerkcompetenties van de respondenten relatief laag is. De respondenten beoordelen de effectiviteit van de netwerksamenwerking op het criterium behoefte aan netwerkcompetenties in de huidige sturingsvorm als groot.

Tot slot

Op basis van de empirie kan worden gesteld over het criterium **sturingsvorm** in de TR-samenwerking is dat de respondenten de effectiviteit van de sturingsvorm groot achten. Deze beoordeling komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2007).

5.4.3 Relevantie cluster management voor beoordelingskader

Het criterium **coördinatie van de netwerksamenwerking** wordt door de respondenten in de MMD-samenwerking als weinig effectief beoordeeld en in de TR-samenwerking als effectief. De **coördinatie van de netwerksamenwerking** wordt door de respondenten als relevant criterium beschouwd om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te beoordelen. De respondenten erkennen namelijk het belang van bepaalde managementactiviteiten, zoals het maken van duidelijke en bindende afspraken en het organiseren van samenwerkingsbijeenkomsten waar de netwerkdeelnemers met elkaar de afstemming vinden. Het belang dat de respondenten hechten aan dit criterium, komt overeen met de relevantie van dit criterium volgens de theorie (van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010); Meier en O'Toole (2001 en 2007)).

Het criterium **effectiviteit sturingsvorm** wordt door de respondenten in de MMD-samenwerking als weinig effectief beoordeeld en in de TR-samenwerking als effectief. Aan de respondenten is niet gevraagd hoe relevant zij de effectiviteit van de sturingsvorm vinden, omdat dit als risico heeft dat de respondenten geen goede inschatting kunnen maken wat een sturingsvorm is. Daarom wordt op basis van de relevantie van de criteria die Provan en Kenis (2007) relevant achten voor de effectiviteit van de sturingsvorm, vertrouwen, aantal deelnemers, doelconsensus en betrokkenheid, afgeleid hoe belangrijk de respondenten het criterium **effectiviteit sturingsvorm** vinden. Voor al deze criteria geldt dat de respondenten deze relevant achten. Op basis van deze empirie kan daarom worden gesteld dat de effectiviteit van de sturingsvorm een relevant criterium is om de netwerkeffectiviteit te beoordelen. Dit komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2007).

Tot slot kan over het cluster van management van netwerksamenwerking worden geconcludeerd dat de criteria in dit cluster als relevant worden gezien door de respondenten. Dit komt overeen met de theorie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) en Meier en O'Toole (2001 en 2007), die het belang van actief netwerkmanagement voor een effectieve netwerksamenwerking benadrukken.

5.5 Vergelijking resultaten met Limburg Zuid

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen van de casus PI Nieuwegein, die zijn gepresenteerd in de vorige vier resultatenhoofdstukken, worden vergeleken met een *most advanced case* van een vergelijkbare netwerksamenwerking met betrekking tot nazorg in de regio Limburg Zuid. Beide casussen worden vergeleken aan de hand van de vier clusters om netwerkeffectiviteit te beoordelen: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking.

Keuze casus Limburg Zuid

Volgens verschillende respondenten kan de regio Limburg Zuid worden gezien als koploper op het gebied van de samenwerking met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden. De directeur van de PI Nieuwegein (X17) zegt over de regio Limburg Zuid: “*Limburg is de blauwdruk, het is één van de successen*”. De vraag is waarom de regio Limburg Zuid als een *good practice* wordt gezien. Volgens de netwerkadviseur (X8) is Limburg een pilotregio geweest om te kijken hoe de samenwerking het beste georganiseerd kan worden. In Limburg hebben verschillende pilots gedraaid, die vervolgens wetenschappelijk zijn onderzocht door een onderzoeksbureau. Eén van deze pilots was het re-integratieprogramma ‘Binnen Beginnen en Buiten Blijven’. Dit programma was gericht op gedetineerden die verbleven in de PI Sittard. Dit re-integratieprogramma is uitgevoerd door de PI Sittard met verschillende partners in haar netwerk. Dit programma heeft een recidivevermindering van 25% in drie jaar opgeleverd voor deze groep gedetineerden (Recidivemonitor WODC, 2010). Dit betekent dat de PI Sittard kan aantonen dat haar manier van samenwerken en de netwerksamenwerking managen inderdaad een bijdrage kan leveren aan de *outcome*. In de PI Nieuwegein bestaat kortom het beeld dat Limburg Zuid succesvol is.

Op zoek naar succesfactoren

Het is daarom interessant om te onderzoeken wat deze mogelijke succesfactoren zijn en aan welke criteria uit het beoordelingskader zij te verbinden zijn. Succesfactoren zijn dus criteria die als effectief worden beschouwd in het beoordelingskader. Alleen de meest relevante criteria in de casus Limburg Zuid worden in dit hoofdstuk beoordeeld. Waarom deze criteria als meest relevant worden gezien is gebaseerd op de theoretische en empirische bevindingen van dit onderzoek. De bevindingen zijn gebaseerd op een vergelijking met de casus van de PI Nieuwegein. Voor de vergelijking zijn naast de respondenten die betrokken zijn bij de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners, ook respondenten geïnterviewd die werkzaam zijn in de regio Limburg Zuid. De respondenten die zijn gesproken, zijn een medewerker van de MMD-afdeling in de PI Sittard (X19) en de vervangend vestigingsdirecteur van deze PI (X18), die tevens portefeuillehouder ketensamenwerking is. In het gevangeniswezen wordt de samenwerking met betrekking tot nazorg als een keten omschreven, wat verklaart waarom de portefeuillehouder deze titel heeft. Er is voor gekozen om geen TR-medewerker te interviewen om verschillende redenen. Er kwamen meer knelpunten naar voren uit de analyse van de netwerksamenwerking in de MMD-samenwerking dan in de TR-samenwerking. Het leek daarom meer van belang om in Limburg Zuid te zoeken naar aanknopingspunten om de effectiviteit van de netwerksamenwerking voor de samenwerking van de afdeling MMD en haar partners te kunnen verhogen. Daarom is ervoor gekozen om naast de vervangend vestigingsdirecteur van de PI Sittard ook een MMD-er te interviewen. Door tijdgebrek is ervoor gekozen om geen interview met een TR-medewerker te houden. De effectiviteit van de netwerksamenwerking in het TR-netwerk komt wel aan bod in het interview met de vervangend vestigingsdirecteur van de PI Sittard, die ook verantwoordelijk is voor deze samenwerking vanuit zijn rol als portefeuillehouder ketensamenwerking. Veel van de succesfactoren die zij noemen gelden voor de gehele regio Limburg Zuid, of zelfs voor heel Limburg. Daarom is de casus PI Limburg vergeleken met de gehele regio Limburg Zuid, in plaats van alleen met de PI Sittard.

Een deel van de succesfactoren gaat zowel om de netwerksamenwerkingen van de afdeling MMD als van de afdeling TR en een ander deel betreft alleen de MMD-samenwerking.

Onderscheid en samenwerking afdeling MMD en afdeling TR

Vooraf is het belangrijk om te stellen dat er in Limburg Zuid minder sprake van een twee verschillende netwerksamenwerkingen van de afdeling MMD en TR dan in de casus PI Nieuwegein. Dit geldt met name op managementniveau, zoals betoogd zal worden in paragraaf 5.5.4 over het management van netwerksamenwerking. In deze paragraaf zal het concept ketenbureau worden toegelicht, die als coördinator van de gehele netwerksamenwerking, zowel MMD als TR, fungeert. Op uitvoeringsniveau is er in de PI Sittard net zoals in de PI Nieuwegein sprake van dat beide afdelingen bezig zijn met het leveren van hun eigen diensten. Wel wordt de informatie-uitwisseling in de PI Sittard tussen de afdelingen MMD en TR positief beoordeeld (MMD-er PI Sittard, X19): *“Je hebt elkaar nodig. Ik zeg altijd, je moet samen opgaan in de re-integratieplannen, dat ik weet wat hij doet en andersom”*. Het feit dat er meer sprake is van één netwerksamenwerking en meer onderling contact tussen de afdeling MMD en TR is op zich al een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking en daarmee een succesfactor in de PI Sittard in Limburg Zuid. Dit betekent dat uit de empirie blijkt dat een hoge score op het criterium **interne structuur en samenwerking** een indicatie is voor een effectiviteit van netwerksamenwerking.

5.5.1 Output van netwerksamenwerking

Focus op outcome

Binnen het cluster output van netwerksamenwerking is er een succesfactor te herkennen ten aanzien van het criterium **aanbod geleverde diensten** door de netwerksamenwerking. Deze succesfactor betreft de focus die volgens de respondenten (X18, X19) in de PI Sittard meer bestaat op het verlenen van diensten aan gedetineerden die het nodig hebben, dan op het behalen van een goede output, die zichtbaar is in de prestatiemeting. Deze succesfactor wordt benoemd voor de MMD-samenwerking. Ze gaan volgens henzelf meer voor kwaliteit dan voor kwantiteit, aldus de MMD-er (X19): *“ik denk dat we heel goed scoren op kwaliteit. Wij kijken uiteindelijk wie staat er met een blauwe zak voor de deur met niks geregeld. Voordat ik iemand die blauwe zak kan afnemen, en ik moet opvang of huisvesting regelen, en een uitkering, dan ben ik zo lang bezig, dat er ondertussen tien mensen zijn binnengekomen die ik niet kan screenen. Dat hoort niet, maar dat wordt meegeteld. Dan scoor jij te weinig omdat jij die ene persoon hebt geholpen. Als er een urgent probleem is, dan gaat onze voorkeur uit naar het compleet maken van het plaatje van een persoon als hij vrij komt.”* Deze manier van werken voorkomt een aantal perverse effecten van prestatiemeting, die de Bruijn (2006) in zijn boek heeft benoemd. Doordat de medewerkers niet alleen afgerekend worden op het behalen van goede cijfermatige resultaten, is er ruimte voor de medewerkers om in bepaalde gedetineerden die er baat bij hebben veel tijd en energie te steken. Dit zou kunnen bijdragen aan het verminderen van de kans op recidive van deze gedetineerden. Deze manier van werken uit zich volgens de respondenten in slechte resultaten in de landelijke nazorgmonitor in de PI Sittard. Overigens is een andere verklaring van het lage aantal screenings dat de afdeling van de PI Sittard kampte met onderbezetting (MMD-er, X19).

De respondenten van de PI Sittard zijn ervan overtuigd dat het intensief helpen van sommige gedetineerden weinig afdoet aan de diensten die aan de gedetineerden worden geleverd die niet gescreend worden. Veel van hen hebben volgens de MMD-er (X19) weinig urgente problemen op de vijf leefgebieden, dus voor hen zou de screening weinig opleveren. Bovendien komt een urgent probleem volgens deze respondent ook zonder screening boven water. De mentor van een gedetineerde, een bewaarder in de inrichting, doet namelijk ook een vorm van een screening bij de gedetineerde. Als hier een urgent probleem uit blijkt, dan wordt dit doorgegeven aan de afdeling MMD en gebeurt hier alsnog iets mee. Het stoort beide respondenten dat de inrichting in de

nazorgmonitor vaak op een lage positie staat wat betreft het aantal screenings, in vergelijking met andere inrichtingen. De directie van de inrichting wordt hier bovendien op aangesproken vanuit het hoofdkantoor. De MMD-er (X19) en de vervangend vestigingsdirecteur (X18) delen de volgende zienswijze (X18): *“wij zijn een aantal keer vanuit Den Haag aangesproken: jullie scoren maar 40% op de screening. Dan zeg ik, dat klopt, maar wat niet blijkt uit de cijfers is wat we wel voor elkaar hebben gekregen met de ketenpartners. Ja, niet gescreend betekent dat er onvoldoende overgedragen is naar de gemeenten. In de praktijk zijn we in alle gaten gesprongen. Maar dit is niet via DPAN gegaan, dus is het niet zichtbaar.”* De vervangend vestigingsdirecteur (X18) voegt hier aan toe dat hij gelooft dat wanneer het proces goed is, de *outcome* ook goed zal zijn. Er kan daarom op basis van de interviews (X18, X19) geconstateerd worden dat de PI Sittard veel diensten (output) lijkt te leveren, maar dat deze diensten niet in de prestatiemeting terug zijn te zien.

Uit de interviews in de PI Nieuwegein blijkt dat er in deze inrichting wel sterk een focus ligt op het behalen van hoge output. Dit leidt dan ook tot een hoger percentage op het aantal uitgevoerde screenings dan in de PI Sittard (nazorgmonitor, 2011). Dit betekent dat de gemeenten waar de gedetineerden vandaan komen over meer gedetineerden worden geïnformeerd over hun situatie op de vijf levensgebieden. De PI Nieuwegein kampt door deze focus op de output wel met verschillende perverse effecten van prestatiemeting, zoals geconstateerd is in hoofdstuk 5.1 over de output van netwerksamenwerking. De vraag die bij een dergelijke focus op het behalen van de output opkomt is in hoeverre alleen de informatieverzameling en -uitwisseling een bijdrage gaat leveren aan het terugdringen van de recidive van deze gedetineerden. Bovendien blijkt uit de analyse van de casus PI Nieuwegein in hoofdstuk 5.1 over de output van netwerksamenwerking dat dit zoveel tijd kan kosten, dat hierdoor minder tijd over blijft om andere diensten te leveren aan gedetineerden. Daarom wordt hier gesteld dat de aanpak van de PI Sittard ten aanzien van het criterium **aanbod geleverde diensten door de netwerksamenwerking** een indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking.

De samenwerking in Limburg Zuid bestaat al lang

Een andere succesfactor binnen het cluster output in Limburg Zuid betreft het criterium **ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking**. De samenwerking in Limburg Zuid bestaat al veel langer dan de samenwerking waar de PI Nieuwegein deel van uitmaakt. In 1995 zijn de eerste stappen al gezet in Limburg Zuid om samen te werken met de partners. De samenwerking in de regio Utrecht bestaat nog maar sinds 2005 voor het MMD-netwerk en sinds 2007 voor het TR-netwerk (netwerkadviseur, X8). De meeste respondenten vinden het daarom verklaarbaar dat de regio Limburg Zuid verder is in de ontwikkeling van de netwerksamenwerking dan de regio Utrecht (zie hoofdstuk 5.1 over de output van netwerksamenwerking), omdat Limburg Zuid al verder is wat betreft de **ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking** (Soeters, 1999). De fase van de informatie-uitwisseling, waarin de nadruk ligt op dat deelnemers elkaar leren kennen en nieuwe ideeën met elkaar uitwisselen (Soeters, 1999), is namelijk al doorlopen. Dit betekent dat er gezamenlijk diensten worden geproduceerd. Op basis van de empirie van de casus Limburg Zuid kan worden geconstateerd dat de fase waarin de netwerksamenwerking diensten levert als indicatie wordt gezien voor een effectieve netwerksamenwerking.

5.5.2 Structuur van de netwerksamenwerking

Netwerkafspraken op directieniveau

Wat betreft het cluster structuur van de netwerksamenwerking, lijkt de samenwerking in de regio Limburg Zuid, waar de PI Sittard onder valt, allereerst effectief te functioneren op het criterium **aanwezige netwerkafspraken**. Een eerste succesfactor ten aanzien van dit criterium is het niveau waar deze afspraken op worden gemaakt. Deze samenwerkingsafspraken worden op directieniveau gemaakt en gelden vervolgens voor alle penitentiaire inrichtingen in Limburg Zuid. De portefeuillehouder (X18) omschrijft dit als volgt: *“we hebben vijf penitentiaire inrichtingen in*

Limburg. Je kunt niet met vijf functionarissen allerlei ketenpartners torpederen en afspraken maken. Dat werkt tegen elkaar. Jaren geleden hebben we gezegd vanuit Limburg-Zuid: we willen één gezicht naar buiten, duidelijkheid, waarbij partners één aanspreekpunt hebben. Als ze afspraken maken met één loket, dan is dit voor de hele regio geregeld.” In de regio zijn er samenwerkingsafspraken voor de gehele provincie Limburg Zuid en een klein deel van Brabant volgens de portefeuillehouder ketensamenwerking (X18). Dit verschilt met de netwerksamenwerking in de regio van de PI Nieuwegein, omdat de PI Nieuwegein op dit moment weinig samenwerkt met andere PI's in de regio op het uitvoerings- en directieniveau voor afspraken over nazorg. Dit blijkt uit de analyse in 5.2 over de structuur van de samenwerking. Dit betekent dat de reikwijdte van de afspraken die in Limburg Zuid worden gemaakt groot is. Dit zorgt voor meer afspraken tussen netwerkpartners, wat volgens de theoretische bevindingen van Terpstra (2004, p. 5) samengaat met een effectieve netwerksamenwerking.

Veel lokale, formele afspraken

Een tweede succesfactor op het criterium **aanwezige netwerkafspraken tussen netwerkdeelnemers** is het feit dat er in de MMD-samenwerking veel lokale, formele afspraken bestaan met netwerkpartners in de regio Limburg Zuid. Volgens de portefeuillehouder (X18) zijn er, naast het landelijke samenwerkingsmodel nazorg (2009), veel lokale formele afspraken ontstaan in de samenwerking, dus afspraken die op papier zijn gezet en zijn ondertekend: *“met de veiligheidshuizen is er een convenant geweest, er lopen allerlei projecten samen met de gemeente, met de GGZ hebben we een samenwerkingsdocument gemaakt over de uitgangspunten van de samenwerking. Dit is allemaal ondertekend.”* Hij beschouwt deze documenten echter niet als zaligmakend, omdat een convenant volgens hem niet betekent dat je het allemaal met elkaar eens bent en dat de uitvoerders het ermee eens zijn. De MMD-er (X19) zegt weinig te merken van de lokale afspraken, hij baseert zijn werk voornamelijk op het landelijke samenwerkingsmodel. Hij zegt ook dat de afspraken per veiligheidshuis verschillen, omdat zij allemaal anders werken. Hij geeft aan een voorkeur te hebben voor het zelf maken van afspraken die ontstaan op basis van persoonlijk contact. De MMD-er (X19) zegt dat een deel van deze afspraken door henzelf of de directie formeel wordt gemaakt: *“Als wij een goed samenwerkingsverband hebben, proberen we dit om te zetten van vrijblijvend naar structureel. Dat het niet te vrijblijvend is, dat het een regel is. Dan is het niet van de persoon afhankelijk of hij zijn best gaat doen. Wat wij op papier kunnen krijgen en formeel kunnen maken, dat maken we formeel.”* Deze formele afspraken worden door de respondenten van de casus Limburg Zuid positief gewaardeerd (X18, X19). De aanwezigheid van voldoende formele afspraken is een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking, omdat dit de samenwerking minder kwetsbaar maakt volgens Terpstra (2004, p. 5).

Er bestaat in Limburg Zuid een groter aantal bindende afspraken dan in het MMD-netwerk van de PI Nieuwegein. Uit de analyse in hoofdstuk 5.2 over de structuur van de netwerksamenwerking blijkt dat dit netwerk juist wordt gekenmerkt door redelijk weinig informele afspraken, die als beperkt bindend worden beschouwd door de MMD-ers in de PI Nieuwegein. Dit betekent dat uit de vergelijking blijkt dat een groter aantal bindende afspraken vermoedelijk samenhangt met een effectieve netwerksamenwerking in het geval van de casus.

5.5.3 Proces van netwerksamenwerking

Aansluiten bij lokale initiatieven in het veiligheidsdomein

In het cluster proces van netwerksamenwerking zijn er drie succesfactoren die bij lijken te dragen aan de proceseffectiviteit. Twee van deze succesfactoren behoren tot het criterium **betrokkenheid** netwerkdeelnemers bij de doelen van de netwerksamenwerking. De eerste succesfactor van deze twee is het aansluiten bij lokale initiatieven in het veiligheidsdomein van andere actoren in dit veld. Deze succesfactor geldt specifiek voor de MMD-samenwerking. Dit aansluiten bij lokale initiatieven kan ervoor zorgen dat **betrokkenheid** van de partners in de samenwerking toeneemt. Uit de

theoretische bevindingen is ook gebleken hoe belangrijk een hoge **betrokkenheid** van de netwerkdeelnemers is (Provan en Milward, 2001). De portefeuillehouder ketensamenwerking in Limburg Zuid beschrijft deze aansluiting bij lokale initiatieven als volgt (X18): *“Wij zijn met ketenpartners samen gaan optrekken. We hebben gezegd, jullie hebben een probleem en wij gaan helpen. We zijn op lokale projecten gaan aansluiten. We hebben ons aangesloten bij de veiligheidshuizen, bij een regionaal dak- en thuislozenproject en bij Hartslag Heerlen.”* Deze aansluiting is ook gezocht bij de veiligheidshuizen, aldus de portefeuillehouder (X18) als volgt: *“in alle zes veiligheidshuizen hebben we bij de ontwikkeling gezeten. Die zijn opgebouwd volgens dezelfde visie als het gevangeniswezen over de nazorg.”* Dit verschilt sterk van de regio Utrecht, waar het gevangeniswezen niet nauw betrokken is geweest bij het ontstaan van de veiligheidshuizen (X4, voormalig netwerkadviseur nazorg). De samenwerking met de veiligheidshuizen heeft in Limburg ook een convenant opgeleverd, met daarin bijvoorbeeld richtlijnen hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie van gedetineerden. Dit komt er op neer dat de informatie waarvan het noodzakelijk is dat partners hiervan op de hoogte zijn wordt gedeeld met de partners (X18).

Hartslag Heerlen is een voorbeeld van aansluiting zoeken bij problemen waar de gemeenten mee te maken hebben. In Heerlen was er een tijd geleden sprake van veel criminaliteit en veel dealers. De gemeente heeft toen een heel repressief traject opgezet waarbij deze mensen ook voor het zoveelste kleine vergrijp in de cel werden gezet om ze van de straat te halen. Er was echter sprake van een cellentekort, aldus de portefeuillehouder (X18): *“toen kwamen ze met ons praten. Kunnen jullie niet een x aantal cellen reserveren. Dat kan niet, maar we kunnen wel bepaalde gedetineerden prioriteren. Maar dan willen wij wel afspraken maken hoe we kunnen voorkomen dat hij nog een keer terugkomt in detentie.”* In de netwerksamenwerking in de casus PI Nieuwegein zijn tijdens de interviews geen dergelijke initiatieven benoemd. Dit kan samenhangen met een lagere **betrokkenheid** en een lagere **doelconsensus** van de partners in de netwerksamenwerking, zoals is gebleken in de analyse van het proces van netwerksamenwerking in hoofdstuk 5.3. Daarom kan worden geconstateerd dat het zoeken van aansluiting bij lokale initiatieven kan leiden tot een hoge **betrokkenheid** van netwerkpartners. Een hoge **betrokkenheid** in een netwerksamenwerking is een belangrijke indicatie voor netwerkeffectiviteit zoals blijkt uit de casus Limburg Zuid.

Betrokkenheid bij kortverblijvende gedetineerden

Een andere succesfactor ten aanzien van het criterium **betrokkenheid** netwerkdeelnemers bij de doelen van de netwerksamenwerking, is de hoge **betrokkenheid** die er in Limburg Zuid bestaat voor de gedetineerden die relatief kort in detentie verblijven. Dit kost volgens de MMD-er van de PI Sittard veel tijd en energie, omdat het spoedklussen zijn (X19). De MMD-er zegt dat de inrichting ook de kortgestrafte gedetineerden hulp biedt als er een urgent probleem is, zelfs als hij bijvoorbeeld maar twee weken in detentie verblijft. Hij geeft hierbij aan dat het wel mogelijk moet zijn om iemand te helpen. Deze hoge **betrokkenheid** kan ervoor zorgen dat een vaak moeilijk bereikbare groep bereikt kan worden (X18). Tijdens detentie is een gedetineerde wel bereikbaar en dan kun je juist iets voor hem betekenen, aldus de portefeuillehouder ketensamenwerking (X18). De MMD-ers in de PI Nieuwegein (X1, X2, X3) zijn relatief weinig betrokken bij de gedetineerden met een korte straf, zo blijkt uit de empirie. Officieel hoeven kortgestraften, korter dan 10 dagen in detentie, ook niet geholpen te worden volgens het samenwerkingsmodel nazorg (2009). Uit de empirische bevindingen in de casus van de PI Nieuwegein blijkt dat de MMD-ers geen diensten verlenen aan de gedetineerden die korter dan 10 dagen verblijven. Daarnaast worden gedetineerden die net wat langer dan 10 dagen verblijven vaak alleen gescreend in de PI Nieuwegein, maar zij krijgen geen hulp op de vijf leefgebieden. Bovendien zijn zij van mening dat de penitentiaire inrichting niet verantwoordelijk is voor de problemen die iemand al voor detentie had. Uit de interviews blijkt dat zij zich juist inzetten voor gedetineerden die problemen hebben gekregen doordat ze in detentie verblijven, bijvoorbeeld omdat zij niet in de mogelijkheid zijn om de huur te betalen tijdens detentie. Over deze succesfactor in Limburg Zuid kan worden gesteld dat

de hoge **betrokkenheid** voor de kortgestrafte gedetineerden volgens de respondenten in Limburg Zuid een belangrijke indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Hoge doelconsensus over de doelgroepen

Een succesfactor met betrekking tot het criterium **doelconsensus** is dat er een hoge **doelconsensus** met de partners bestaat in de MMD-samenwerking in Limburg Zuid over de doelgroep (Interviews X18, X19). Dit komt doordat de partners in de netwerksamenwerking het grotendeels eens zijn over welke doelgroepen binnen de groep (ex-)gedetineerden het meeste prioriteit krijgen. De doelgroep die het meeste prioriteit krijgt is volgens de portefeuillehouder (X18) de volgende: *“we hebben hier een lijst geprioriteerde personen in Limburg, door de veiligheidshuizen bepaald. Het gaat hier om huiselijk geweld, veelplegers, jeugd. Het gaat richting de duizend namen. De veiligheidshuizen plaatsen mensen op die lijst. De servicebalie van het ketenbureau zet ze bij de informatie op deze lijst of die mensen in detentie zitten, waar, wie contactpersoon is bij de inrichting, wie contactpersoon is bij het veiligheidshuis en wat het traject is. Iedere dag gaat er een e-mail uit naar alle ketenpartners met ‘Pieterse gaat detentie uit’ of ‘Pieterse gaat vrijdag met verlof’. Die informatie worden rechtstreeks gecommuniceerd naar de agenten op straat. De servicebalie heeft de afgelopen jaren een cruciale rol gekregen in de informatievoorziening tussen het gevangeniswezen en de ketenpartners. Sinds eind 2008 werkt dit op deze manier. Daarvoor had het Openbaar Ministerie een eigen lijst, de politie, en iedereen vond zijn lijst het belangrijkste. We hebben nu consensus dat niemand een eigen lijst meer heeft, zij plaatsen hun lijstje op die lijst geprioriteerde personen.”* De personen op deze lijst worden extra in de gaten gehouden, maar ook sneller en meer geholpen dan andere gedetineerden. Als iemand daadwerkelijk geholpen wordt, is hij ook meer bereid om een stapje in de goede richting te zetten, aldus de portefeuillehouder (X18). Dit is volgens deze respondent (X18) wel heel duur, maar de respondent veroorzaakt zoveel overlast en maatschappelijke schade dat: *“elke euro die je erin stopt, daar verdien je drie euro mee.”* Een hogere **doelconsensus** leidt tot meer effectiviteit van de netwerksamenwerking volgens de theoretische bevindingen (Provan en Kenis, 2008, p. 306; Terpstra, 2001, p. 155). Bovendien blijkt uit de interviews met de respondenten in Limburg Zuid (X18, X19) dat dit ook betekent dat voor veel partners in het netwerk in Limburg Zuid de netwerksamenwerking bijdraagt aan de prioriteiten van de eigen organisatie. Dit lijkt voor een hoge **betrokkenheid** onder de netwerkdeelnemers bij de doelen van de netwerksamenwerking te zorgen.

Uit de analyse in hoofdstuk 5.3 over het proces van netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners blijkt dat de **doelconsensus** over de doelgroepen die prioriteit krijgen in de samenwerking relatief laag is. De afdeling MMD in de PI Nieuwegein zet zich juist in voor de doelgroepen die geen prioriteit krijgen voor hulp van de gemeente of de reclassering. Dit zorgt voor een lagere **doelconsensus** in vergelijking met de situatie in de regio Limburg Zuid en maakt effectief samenwerken moeilijker. Dit betekent echter wel dat de MMD-ers van de PI Nieuwegein ook de gedetineerden hulp bieden die verder geen hulp krijgen van andere publieke organisaties. Uit de vergelijking blijkt dat een hoge **doelconsensus** een indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking.

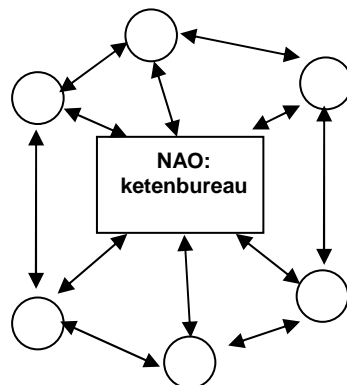
5.5.4 Management van netwerksamenwerking

Aanwezigheid ketenbureau als coördinator

Een succesfactor in Limburg Zuid binnen het cluster management van netwerksamenwerking betreft het criterium **effectiviteit sturingsvorm**. Deze succesfactor is de aanwezigheid van een netwerk administratieve organisatie (NAO) voor zowel de MMD- als de TR-samenwerking. Er is namelijk een ketenbureau opgericht in januari 2008, dat een coördinerende functie heeft voor de netwerksamenwerking. Een dergelijk concept bestaat niet in de samenwerkingsnetwerken met betrekking tot nazorg van de PI Nieuwegein, zoals blijkt uit de analyse over het management van netwerksamenwerking in hoofdstuk 5.4. Dit ketenbureau heeft volgens de portefeuillehouder (X18)

een loketfunctie, waarbij alle ketenpartners informatie kunnen doorgeven aan het loket. Tot dit ketenbureau behoren allerlei functiegroepen die zich bezighouden met re-integratie, waaronder de afdeling MMD en de afdeling TR: *“deze mensen vallen hiërarchisch onder allerlei locaties. Voor de hele provincie is daar toen één iemand directieverantwoordelijk voor gemaakt, dat was ik.”* Het ketenbureau bestaat uit een servicebalie met administratieve krachten, die *“gevraagd en ongevraagd informatie verstrekken naar binnen en naar buiten.”* (X18). Zij houden bijvoorbeeld een lijst bij van prioritaire personen in de regio Limburg Zuid, van wie de ketenpartners het belangrijk vinden dat zij in de gaten worden gehouden, waaronder veelplegers. Deze informatie wordt doorgegeven door de partners. Zodra een persoon van deze lijst in detentie verblijft, komt de netwerksamenwerking in actie. Verder is het volgens de portefeuillehouder (X18) ook het loket waar alle samenwerkingspartners problemen in de samenwerking kunnen melden. Dit wordt vervolgens door de portefeuillehouder of het middenkaderlid opgepakt en besproken met de betreffende partner (X18). Een MMD-er (X19) van de PI Sittard zegt dat zijn afdeling hier weinig gebruik van maakt: *“als er een probleem is, dan regelen wij dat meestal zelf.”* Deze MMD-er (X19) is van mening dat het ketenbureau meer betrokken is bij TR dan bij MMD. Het ketenbureau richt zich volgens hem vooral op de reïntegratieplannen (TR-plannen) van gedetineerden die langere tijd in detentie moeten verblijven.

Het ketenbureau kost volgens de portefeuillehouder weinig extra geld (X18): *“wat uniek is dat we bestaande functionarissen gebundeld hebben. Je hebt administratieve krachten TR, ISD, die hebben we bij elkaar geplaatst en dat is onze servicebalie. Vanuit het ketenbureau doen zij de administratie van de afdeling TR en de ISD (een specifiek detentietraject voor veelplegers), maar ze zijn ook servicebalie voor ketenpartners en ze houden die lijst bij. Daarom kost het niet zoveel.”* Dit ketenbureau wordt door de portefeuillehouder (X18) gezien als meest centrale partij in de samenwerking, omdat het de meeste directe contacten heeft met andere partners (Provan, Fish en Sydow, 2007, p. 484-485). De andere partners in de samenwerking staan echter ook in contact met elkaar, dus daarom kiest de portefeuillehouder (X18) van de verschillende afbeeldingen voor de volgende samenwerkingsvorm.



Het ketenbureau vervult volgens de respondent (X18) de meest centrale positie, maar hij ziet de veiligheidshuizen als de andere centrale organisatie. Uit het interview met de portefeuillehouder (X18) blijkt bovendien dat het ketenbureau als netwerk administratieve organisatie (NAO) gezien kan worden in de netwerksamenwerking. Overigens is de net getoonde afbeelding eerder in dit onderzoek gebruikt als illustratie van het leiderorganisatienetwerk met meerdere verbindingen, in plaats van als illustratie van een NAO. Het ketenbureau fungeert namelijk als coördinerende organisatie van de netwerksamenwerking. De respondent (X18) omschrijft de samenwerking als volgt: *“alle partijen staan met elkaar in contact. Wat je wel ziet is dat altijd daarna alles wordt teruggebracht naar de coördinerende rol.”* Het ketenbureau houdt namelijk de interacties en handelingen in de netwerksamenwerking in de gaten en legt verbindingen tussen de netwerkdeelnemers door bepaalde coördinerende activiteiten uit te voeren, zoals het maken van afspraken en het organiseren van bijeenkomsten. Dit komt overeen met het belang van dergelijke activiteiten volgens de theoretische bevindingen van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 20). Om

wat voor coördinerende activiteiten het precies gaat, zal worden toegelicht bij de volgende succesfactor. Een dergelijke coördinator is wenselijk voor een effectieve netwerksamenwerking (Provan en Kenis, 2008, p. 304-305), omdat de behoefte aan netwerkcompetenties in een dergelijk netwerk hoog is. Dit betekent dat het criterium **effectiviteit sturingsvorm** volgens de respondenten in Limburg Zuid een belangrijke indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Deze hoge behoefte aan netwerkcompetenties geldt ook voor de vergelijkbare netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein, zoals geconstateerd is in hoofdstuk 5.4 over het management van netwerksamenwerking. Deze hoge behoefte komt onder andere door het grote **aantal deelnemers** in dit netwerk. In dit hoofdstuk is ook geconstateerd dat de behoefte aan netwerkcompetenties in het TR-netwerk laag is, dus voor dit netwerk zou een dergelijke coördinator niet noodzakelijk zijn. Het ketenbureau fungeert echter wel als verbinding tussen de afdelingen MMD en TR van de betrokken penitentiaire inrichtingen, waardoor de afdelingen gezamenlijk hetzelfde doel nastreven en men zo min mogelijk dubbele taken uitvoert (Provan en Milward, 2001, p. 418). Dus ook voor de afdeling TR kan het ketenbureau bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van netwerksamenwerking.

Actief netwerkmanagement op strategisch en tactisch niveau

Drie andere succesfactoren in Limburg Zuid binnen het cluster management van netwerksamenwerking betreffen het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** uit het beoordelingskader. De eerste succesfactor binnen het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** is het actieve management van de netwerksamenwerking op strategisch en tactisch niveau voor zowel de MMD- als de TR-samenwerking. De **coördinatie** vond al plaats bij de start van de huidige vorm van samenwerking in 2003, aldus de portefeuillehouder ketensamenwerking (X18): *“we zijn naar alle gemeenten gegaan. We hebben tegen de burgemeesters gezegd: er zitten inwoners bij jullie die enorm veel overlast veroorzaken. Jullie zijn blij dat ze tijdelijk bij ons zitten. Maar laten we samen kijken dat ze niet opnieuw die probleemburger worden. Jullie hebben een probleem, en wij willen graag helpen. Zo hebben we het gebracht, dat heeft aangeslagen.”* Dit betekent dat het strategische niveau van de netwerksamenwerking al langere tijd betrokken is bij de netwerksamenwerking. Volgens de respondent (X19) heeft dit een positieve uitwerking gehad op de **betrokkenheid** van de gemeenten, die daardoor bereid zijn middelen vrij te maken voor nazorg. Hieruit blijkt dat een hoge **betrokkenheid** een belangrijk criterium is voor een effectieve netwerksamenwerking.

Daarnaast is op het strategische niveau ook het ketenbureau in het leven geroepen. Dit ketenbureau heeft een rol in het netwerkmanagement. Netwerkmanagement is volgens de theoretische bevindingen heel belangrijk voor een effectieve netwerksamenwerking (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010, p. 20; Meier en O’Toole, 2001 en 2007; Provan en Kenis, 2008, p. 307). Van alle directieleden van de PI’s in de regio Limburg is er één portefeuillehouder van de ketensamenwerking. Deze portefeuillehouder staat in Limburg aan het hoofd van het ketenbureau en heeft een actieve rol in het organiseren van de netwerksamenwerking volgens de portefeuillehouder ketensamenwerking (X18). Hij betreft de andere directieleden wel bij gesprekken met partners, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de vormgeving in de eigen inrichting. Hij betreft bijvoorbeeld de portefeuillehouder Zorg bij gesprekken met GGZ. Wanneer het niet meer nodig is dat het ketenbureau betrokken is bij het maken van afspraken, dan gaan de betreffende portefeuillehouder en de partnerorganisatie zelf verder met elkaar in gesprek (X18). In de PI Nieuwegein bestaat de portefeuille ketensamenwerking wel, maar hier wordt minder actief invulling aan gegeven. Dit blijkt uit de analyse in hoofdstuk 5.4 over het management van netwerksamenwerking.

Er is ook een netwerkadviseur in de regio Limburg Zuid, net zoals voor de PI Nieuwegein. De netwerkadviseur is echter verantwoordelijk voor een grotere regio dan alleen Limburg: *“een*

netwerkadviser alleen gaat dat niet redden, die heeft een grote wijk.” (respondent X18). Dit geldt ook voor de netwerkadviser van de regio Utrecht, zoals zij zelf vertelt (respondent X8). Volgens de portefeuillehouder (X18) wordt de netwerkadviser wel geïnformeerd over de regionale afspraken. Alleen als bepaalde afspraken niet van de grond komen, *“dan is het handig om iemand achter de hand te hebben die landelijk beleid vertegenwoordigt.”* (X18). De portefeuillehouder (X18) kijkt als volgt naar het beleid vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen: *“het zijn landelijke kaders van samenwerking.”* Dit is een expliciet verschil met hoe in de PI Nieuwegein tegen het landelijke beleid wordt aangekeken, waar het landelijke beleid meer als richtlijn wordt gezien. De portefeuillehouder (X18) heeft als kritiek op het landelijke beleid dat hier alleen verantwoordelijkheden van de MMD-ers in staan beschreven: *“maar ze hebben het niet over die vestigingsdirecteur die aan de slag moet met de burgemeester, of met de raad van bestuur van de GGZ, dat is minstens zo belangrijk. Ze hebben het niet over het hoofd TR of gedetineerdzaken die op beleidsniveau zit.”*

De portefeuillehouder (X18) vindt het noodzakelijk om continu op drie niveaus te opereren in de samenwerking: het strategische, tactische en uitvoeringsniveau. Het strategische niveau in lokaal opzicht is in zijn optiek het niveau van de directie van penitentiaire inrichtingen en partnerorganisaties en de burgemeesters van gemeenten. Het tactische niveau is het niveau van de afdelingshoofden in het gevangeniswezen en partnerorganisaties en beleidsmedewerkers bij de gemeenten. Het uitvoeringsniveau is het niveau van de MMD-ers en TR-medewerkers. Als de afspraken op strategisch niveau, tussen het ketenbureau en de burgemeester, niet gesteund worden door het tactische en uitvoeringsniveau, heeft een afspraak geen schijn van kans (portefeuillehouder, X18). Voor een effectieve samenwerking is volgens de portefeuillehouder (X18) het volgende van belang: *“de contacten moet je constant onderhouden op die drie niveaus. Je moet bewegingen blijven maken.”* Het ketenbureau heeft al vele initiatieven genomen naar gemeenten toe om hen te overtuigen van het belang van nazorg van (ex-)gedetineerden volgens de respondent (X18). Volgens de portefeuillehouder (X18) werkt het niet om op beleidsniveau te gaan praten, omdat dit niveau zich strikt aan budgetten en regels houdt. Daarentegen is het voordeel van het gesprek aangaan met de burgemeester van een gemeente (X18) dat op dit niveau het hogere doel besproken kan worden, dus een schoner straatbeeld en minder criminaliteit in een gemeente. Vanuit de politiek is het volgens deze respondent mogelijk om het beleid ten aanzien van nazorg in een bepaalde richting te sturen.

De portefeuillehouder geeft aan dat het overigens wel heel lastig is om gemeenten te overtuigen van de meerwaarde van nazorg (X18): *“volgende week woensdag komt de burgemeester met de raad om te praten over de nazorg van (ex-)gedetineerden uit hun gemeente. Burgemeester ziet het wel zitten, de raad minder, de raadsleden vinden het onnodig en duur. Je moet continu inspanningen doen en er energie in steken. Het is belangrijk dat je feeling houdt met die gemeenten. En dan nog kom je soms in heel ander vaarwater, dat dingen niet kunnen of dat ze het niet willen oppakken, omdat ze andere keuzes maken of geen tijd hebben.”* Samenvattend kan gesteld worden dat de coördinatie van de netwerksamenwerking op strategisch en tactisch niveau een indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking in Limburg Zuid.

Aanstelling van procesmanagers voor netwerkmanagement

Daarnaast zijn er in het ketenbureau twee extra functies gecreëerd, ten opzichte van andere regio's waaronder de regio Utrecht, om de netwerksamenwerking te kunnen managen. Het gaat hier om procesmanagers, één voor Limburg Noord en één voor Limburg Zuid (X18): *“die zijn voor 90% buiten de penitentiaire inrichtingen aan het werk. Zij zitten in de veiligheidshuizen, bezoeken ze allemaal, houden continu in de gaten hoe het proces loopt tussen het gevangeniswezen, de veiligheidshuizen en andere partners. Die volgen dat proces, en waar er hiaten komen of waar ze vinden dat er iets nieuw ontwikkeld moet worden, gaan ze intern in gesprek met hoofd TR en gedetineerdzaken en extern met beleidsmedewerkers. Die procesmanagers geven uitvoering aan tactisch niveau. Die helpen de afdelingshoofden om hun tactische niveau waar te kunnen maken.”*

De MMD-er (X19) bevestigt dat de procesmanagers echte 'linking pins' zijn in de netwerksamenwerking. Hier waren in eerste instanties geen financiële middelen voor. Daarom heeft het ketenbureau de verschillende PI's ervan overtuigd om hier geld voor opzij te zetten. Verder heeft het OM jarenlang een subsidie gegeven uit een budget voor lokale justitieprojecten. Bovendien heeft de portefeuillehouder bij het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen een extra financiële bijdrage gevraagd en ook gekregen (X18).

Kortom, de aanstelling van procesmanagers voor netwerkmanagement, onderdeel van het criterium **coördinatie netwerksamenwerking**, is een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking.

Regelmatig overleggen met netwerkpartners

De andere managementactiviteiten van het ketenbureau zijn het organiseren van verschillende overleggen met netwerkpartners, aldus de MMD-er van de PI Sittard (X19). Naast de overleggen met gemeenten en directieleden van netwerkpartners, zijn er regelmatig overleggen met de zes nazorgcoördinatoren die de zes veiligheidshuizen vertegenwoordigen om hen zoveel mogelijk op één lijn te krijgen, aldus de portefeuillehouder (X18). Dit betekent dat de **frequentie van het contact** op het niveau van het management redelijk hoog is. Uit de empirie van de casus Limburg Zuid blijkt dat dit een indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking. Dergelijke overleggen bestaan niet in de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein, waardoor de frequentie van het contact in de casus PI Nieuwegein laag is. Een verklaring hiervoor is dat uit de interviews blijkt dat er op het moment weinig regionale samenwerking tussen de PI's bestaat in de regio van de PI Nieuwegein op het gebied van nazorg.

Gedetineerden regionaal plaatsen

Een succesfactor binnen het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** is het grip houden op gedetineerden door ze in penitentiaire inrichtingen in de eigen regio te plaatsen. In de regio Limburg Zuid stuurt het management actief op regionale plaatsing van gedetineerden die een korte straf uitzitten. De portefeuillehouder (X18) wil voorkomen dat deze gedetineerden willekeurig worden geplaatst in een inrichting, omdat de kortverblijvenden juist veel overlast veroorzaken en de grootste groep is die in detentie verblijft. De afdeling TR is overigens niet betrokken bij deze kortverblijvende doelgroep. Het is volgens de portefeuillehouder heel belangrijk dat deze groep in de eigen regio wordt geplaatst: *"wij hebben gezegd, breng de gedetineerden juist heel dicht in de buurt waar ze vandaan komen, want dan maak je het makkelijker voor de ketenpartners om grip te houden op hun cliënten."* Wanneer één van deze gedetineerden nog in een politiecel zit, neemt het ketenbureau contact op met de BCL (Bureau Capaciteitsbenutting Logistiek). Als de inrichting voldoende plek heeft voor de gedetineerde, dan kan hij daar geplaatst worden. De schakel van de selectiefunctionaris wordt dan overgeslagen. De MMD-er (X19) bevestigt dat de regioplaatsing weliswaar niet 100 procent is, maar wel dat de inrichting daar heel goed mee bezig is.

In de PI Nieuwegein wordt het landelijke systeem gevolgd van de plaatsing van gedetineerden. Dit betekent dat naast regionale plaatsing ook andere afwegingen worden meegenomen, bijvoorbeeld in welke inrichting er plek is (MMD-er, X2). Dit heeft als gevolg dat in de PI Nieuwegein regelmatig gedetineerden uit een andere regio verblijven, zoals geconstateerd is in hoofdstuk 2 over de context. Dit is nadelig voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking PI Nieuwegein, omdat het betekent dat de afdeling MMD veel verschillende partners heeft, met wie het contact niet intensief is. Deze analyse is te vinden in hoofdstuk 5.2 over de structuur van de netwerksamenwerking. Daarnaast kan het zijn dat de organisaties uit de regio waar een gedetineerde vandaan komt hun grip op een gedetineerde verliezen, waardoor hij minder hulp krijgt.

De regionale plaatsing in Limburg Zuid heeft het voordeel dat de ketenpartners grip op de gedetineerden houden. Bovendien kan dit leiden tot minder netwerkpartners voor de afdeling

MMD, waardoor de samenwerking met bepaalde partners in de regio intensiever is. Dit maakt het coördineren van de netwerksamenwerking in de regio Limburg Zuid gemakkelijker, omdat de taak door het kleinere **aantal deelnemers** minder complex wordt (Provan en Kenis, 2007, p. 237). Dit maakt het kleinere **aantal deelnemers** aan de samenwerking door de regionale plaatsing van gedetineerden in Limburg Zuid een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking.

Managementactiviteiten op uitvoeringsniveau

Tot slot is een succesfactor in Limburg Zuid op het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** dat er op uitvoeringsniveau veel activiteiten worden georganiseerd om contact te houden met partners en andere MMD-ers in de regio. De MMD-ers gaan volgens de respondenten (X18, X19) regelmatig naar partners uit het netwerk toe, bijvoorbeeld naar de veiligheidshuizen. Dit is belangrijk volgens de MMD-er (X19), want: *“ons motto is: onbekend maakt onbemind.”* Dit wordt gestimuleerd door het management van de penitentiaire inrichting volgens deze respondent. De afdeling MMD van de PI Sittard organiseert zelf ook veel activiteiten. Hiervoor krijgt de afdeling ruimte vanuit de directie, maar de afdeling wordt ook gestimuleerd om dit te doen, aldus de MMD-er (X19): *“dat is ons sterke punt, dan kom ik op de facilitering van de directie. Die vindt dat geen probleem. Het wordt als één van onze taken gezien, om mensen binnen te halen. Laat ze zien hoe een PI werkt. Gemeente, politie, juridisch loket, pgb-bureaus, exodus. Woningbouwverenigingen, bewindvoerders. Te veel om op te noemen. We geven een voorlichting over wat de MMD doet. Een rondleiding kan ook, maar daar moeten wel de tijd en mogelijkheden voor zijn.”*

De afdeling MMD van de PI Nieuwegein organiseert ook vergelijkbare activiteiten voor ketenpartners, maar minder frequent en voor minder ketenpartners. Dit kan verklaard worden door het feit dat de afdeling wel ruimte krijgt voor het organiseren dergelijke activiteiten, maar dat de afdeling niet specifiek wordt gestimuleerd om hier meer tijd en aandacht aan te besteden, zoals blijkt uit de analyse in hoofdstuk 5.4 over het management van netwerksamenwerking.

De manier waarop er in de regio Zuid Limburg contact wordt onderhouden met samenwerkingspartners is in lijn met de theoretische bevindingen een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking. De **frequentie van het contact** is hoog, wat een indicatie is voor een effectieve netwerksamenwerking in Limburg Zuid. Dit komt overeen met Klijn, Edelenbos en Steijn (2010). Verder betekent dit dat de samenwerkingspartners elkaar beter kennen en de kans groter is dat het interpersoonlijk **vertrouwen** daarmee ook hoger is (Zaheer, Mc.Evily en Perrone, 1998). Een hoog **vertrouwen** blijkt volgens de respondenten in Limburg Zuid een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking. Dit komt overeen met de theorie van Provan en Kenis (2008).

Managementactiviteiten gericht op professionalisering

Verder zijn de MMD-ers aanwezig bij een tweemaandelijks regio-overleg van alle MMD-ers uit de regio Limburg Zuid. Daar krijgen de MMD-ers voorlichting van bepaalde instanties, zoals nieuwe stichtingen die een vorm van nazorg aanbieden. De MMD-ers kunnen hierdoor leren van elkaar. Het stimuleert namelijk dat zij boven hun eigen specifieke werkgebied en hun eigen casussen uitkijken, aldus de vervangend vestigingsdirecteur van de PI Sittard (X18). Tevens zijn er intern overleggen voor leidinggevenden vanuit de gehele regio Limburg. Er is bijvoorbeeld één keer per maand een overleg met de hoofden gedetineerdzaken van alle PI's in Limburg (X18). Dit is een vorm van professionalisering van de medewerkers, omdat zij hierdoor constant kunnen leren en zich ontwikkelen, aldus de vervangend vestigingsdirecteur van de PI Sittard (X18). Dit komt overeen met de theorie van Pauwels (2009, p. 36) over de meerwaarde van professionalisering. Dergelijke activiteiten worden volgens de respondenten (X18, X19) in Limburg Zuid georganiseerd door het tactisch en strategisch niveau van het management van de penitentiaire inrichtingen.

De MMD-ers in de PI Nieuwegein staan niet in contact met MMD-ers van andere inrichtingen. Dergelijke activiteiten werden overigens in het verleden wel op landelijk en lokaal niveau

georganiseerd, maar niet meer sinds 2010, aldus een MMD-er (X1). Dit betekent dat op basis van de empirie kan worden gesteld dat de managementactiviteiten ten aanzien van professionalisering in de MMD-samenwerking van de PI Nieuwegein als weinig effectief wordt beoordeeld.

Uit de casus Limburg Zuid blijkt dat het contact met MMD-ers van andere penitentiaire inrichtingen kan bijdragen aan de professionalisering van de medewerkers. Managementactiviteiten om de professionalisering van medewerkers te vergroten zijn een indicatie voor een effectieve netwerksamenwerking, zo blijkt uit de empirie over Limburg Zuid. Dit is in lijn met de theorie van Pauwels (2009). Het organiseren van managementactiviteiten gericht op professionalisering van de medewerkers kan daarom binnen het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** als succesfactor van Limburg Zuid worden beschouwd.

6. Conclusie

Het maatschappelijke probleem dat centraal staat in dit onderzoek is de hoge recidive (herhalingscriminaliteit) van ex-gedetineerden, waardoor de samenleving geconfronteerd wordt met onveiligheid. De hoge recidive wordt door de overheid aangepakt door middel van samenwerkingsverbanden tussen publieke organisaties als penitentiaire inrichtingen, gemeenten, de reclassering en vele andere organisaties. Het is moeilijk om effectief samen te werken met alle betrokken organisaties, maar al deze organisaties zijn nodig om een bijdrage te leveren aan de *outcome*: het terugdringen van de recidive van (ex-)gedetineerden. In dit onderzoek staat de netwerksamenwerking centraal met betrekking tot de gedetineerden die verblijven in de Penitentiaire Inrichting (PI) Nieuwegein. In de PI Nieuwegein houden twee afdelingen zich bezig met de re-integratie van gedetineerden in de samenleving: de afdeling Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) en de afdeling Terugdringen Recidive (TR). De netwerksamenwerking van de afdeling MMD houdt zich bezig met het regelen van praktische zaken voor de gedetineerden, bijvoorbeeld een identiteitsbewijs. De netwerksamenwerking van de afdeling TR richt zich op het aanleren van vaardigheden bij de gedetineerden, die na detentie van pas kunnen komen. Een goede re-integratie hoeft echter niet te betekenen dat een ex-gedetineerde niet recidiveert. Hier zal in paragraaf 6.1 van de conclusie verder op in worden gegaan.

In deze conclusie zal antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek: **Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden worden beoordeeld?** In dit onderzoek is de centrale hoofdvraag onderzocht door middel van interviews met medewerkers die in de onderzochte netwerksamenwerking werkzaam zijn of er nauw bij betrokken zijn. Aanvullende methoden hierbij waren observaties en een documentenanalyse. De empirische bevindingen van de casus PI Nieuwegein zijn daarnaast vergeleken met een vergelijkbare netwerksamenwerking met betrekking tot nazorg in Limburg Zuid, die als *most advanced case* wordt gezien door verschillende respondenten in het gevangeniswezen.

Ten eerste zal in paragraaf 6.1 van deze conclusie worden ingegaan op de eerste doelstelling van dit onderzoek. De eerste doelstelling was om een beoordelingskader te ontwikkelen voor de effectiviteit van netwerksamenwerking. Bij dit onderdeel zal ook een korte samenvatting worden gegeven van de conclusies over de theoretische deelvragen. Vervolgens zal op basis van zowel de theorie als de empirie worden geconcludeerd welke criteria relevant zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de casus. De relevantie van criteria zal worden weergegeven in een overzicht van de resultaten aan het einde van de paragraaf. In paragraaf 6.2 komt de tweede doelstelling van dit onderzoek aan de orde. Deze doelstelling was om de effectiviteit van de netwerksamenwerking tussen de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden te beoordelen. Aan de hand van de manier waarop de respondenten de beoordelingscriteria hebben beoordeeld en gewaardeerd zal de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners worden beoordeeld. In paragraaf 6.3 zal de eindconclusie worden gegeven, waarin de centrale vraagstelling zal worden beantwoord.

6.1 Beoordelingskader effectiviteit van netwerksamenwerking

Ten eerste zal hier de conclusie van de eerste deelvraag: *wat is netwerksamenwerking en hoe vindt de sturing van netwerksamenwerking plaats?* worden beschreven. In het theoretisch kader is geconstateerd dat een netwerksamenwerking bestaat uit drie of meer autonome organisaties die

samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel. Netwerksamenwerking is een nieuwe vorm van sturing, die wordt ingezet om complexe vraagstukken aan te pakken in de huidige maatschappij. Een netwerksamenwerking kan georganiseerd worden in een netwerk of in een keten. Er zijn verschillende sturingsvormen van netwerken: het zelfsturende netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO). De sturingsvormen verschillen van elkaar in de aanwezigheid van sturing. Een zelfsturend netwerk heeft een gedeelde sturing, een leiderorganisatienetwerk heeft sturing door één van de netwerkpartners en een NAO wordt aangestuurd door een externe partij.

De tweede theoretische deelvraag is: *Wat zijn beoordelingscriteria voor effectieve netwerksamenwerking aan de hand van literatuur?* Onder een effectieve netwerksamenwerking wordt in dit onderzoek verstaan dat er positieve uitkomsten op netwerkniveau worden verkregen, die niet bereikt kunnen worden door individuele deelnemers die onafhankelijk van elkaar opereren. Met betrekking tot deze deelvraag is in het theoretisch kader daarnaast vastgesteld welke criteria relevant zijn voor de beoordeling van effectiviteit van netwerksamenwerking. Op basis van de literatuur kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus van analyse om de effectiviteit van netwerksamenwerking te beoordelen: het analysereniveau van de gemeenschap, het netwerk zelf en de deelnemers. Elk analysereniveau betreft de beoordeling van netwerkeffectiviteit voor stakeholders op dat niveau. In dit onderzoek is de effectiviteit van netwerksamenwerking beoordeeld op basis van het analysereniveau van het netwerk aan de hand van beoordelingscriteria die zijn gebaseerd op verschillende auteurs.

Verder blijkt uit de literatuur hoe de output en *outcome* van netwerksamenwerking zich tot elkaar verhouden. De *outcome* van de netwerksamenwerking in de casus is om als netwerksamenwerking een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive van (ex-)gedetineerden. Een goede re-integratie door diensten die geleverd worden door de netwerksamenwerking, hoeft echter niet te betekenen dat een ex-gedetineerde geen nieuw strafbaar feit pleegt. Het is dus moeilijk te bepalen wanneer er een betere *outcome* wordt behaald door een effectieve netwerksamenwerking. Daarom wordt in dit onderzoek alleen ingegaan op de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking en niet op het verband tussen de effectiviteit van netwerksamenwerking en de *outcome*. Een aanname die in dit onderzoek wordt gedaan is dat een effectieve netwerksamenwerking wel kan bijdragen aan een verbetering van de *outcome*.

Daarnaast is uit de literatuur gebleken dat er een onderscheid is te onderkennen tussen de beoordeling van proces- en resultaat-effectiviteit. Dit onderscheid is in het onderzoek toegepast. De verschillende beoordelingscriteria zijn geordend in vier clusters van criteria: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking. In het cluster output wordt de resultaat-effectiviteit van netwerksamenwerking beoordeeld. In de clusters structuur, proces en management wordt ingegaan op de proces-effectiviteit van netwerksamenwerking. In de tabel aan het einde van dit hoofdstuk staat een overzicht van de beoordelingsclusters en criteria, die op basis van literatuur en empirie is opgesteld. In de volgende alinea's zal worden ingegaan op de empirische deelvraag van dit onderzoek: *hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex-) gedetineerden volgens de respondenten worden beoordeeld?* In de volgende alinea's zal worden onderzocht welke criteria de respondenten relevant vinden voor het beoordelen van de effectiviteit van netwerksamenwerking.

Relevantie beoordelingscriteria output van netwerksamenwerking

Uit de empirie blijkt dat de respondenten het criterium **aanbod geleverde diensten** het meest relevant vinden voor de beoordeling van effectiviteit. Het criterium **ontwikkelingsfase** wordt redelijk relevant geacht. Dit criterium hangt direct samen met het **aanbod geleverde diensten**, aangezien een hoge beoordeling van dit criterium betekent dat er diensten worden geleverd. De

respondenten vinden het criterium **afwezigheid van dubbel uitvoeren van taken** weinig relevant om de netwerkeffectiviteit mee te beoordelen.

De respondenten vinden het criterium **aanbod geleverde diensten** relevant voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit, omdat het bereiken van een goede output een belangrijk doel is dat de respondenten nastreven. De mogelijkheden om deze output te meten en te beoordelen met het huidige prestatiesysteem zijn volgens hen echter beperkt. Veel respondenten zijn van mening dat er veel geleverde diensten van een netwerksamenwerking niet worden gemeten met het prestatiesysteem, waar de beoordeling van de output van de netwerksamenwerking op is gebaseerd. Daarnaast is het lastig om een oordeel te vellen of er veel of weinig diensten worden geleverd in de netwerksamenwerking, omdat er vaak geen normen of geen cijfers over bekend zijn. Over het algemeen wordt er door de respondenten in de netwerksamenwerking weinig waarde gehecht aan de beoordeling van de output uit het prestatiesysteem. Op basis van deze empirische bevindingen kan worden geconcludeerd dat alleen een beoordeling van de resultaateffectiviteit geen volledig beeld geeft over de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Daarom is het voor de volledigheid van belang om ook aandacht te besteden aan de beoordeling van de proceseffectiviteit.

Relevantie beoordelingscriteria structuur van netwerksamenwerking

Over de beoordelingscriteria binnen het cluster structuur kan worden geconcludeerd dat er verschillen zijn in hoe relevant de respondenten de criteria vinden voor de beoordeling van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. De respondenten vinden de criteria **aanwezige netwerkafspraken tussen de deelnemers** en het **aantal deelnemers** relevant voor de beoordeling van de proceseffectiviteit van de netwerksamenwerking. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat de respondenten in Limburg Zuid deze criteria ook het meest relevant vinden uit het cluster structuur. De respondenten beschouwen **de verbondenheid tussen netwerkpartners** en de **toetreding nieuwe partners** als redelijk relevante criteria voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit. De respondenten vinden het criterium **manier van ontstaan netwerksamenwerking** niet relevant voor hun beoordeling van netwerkeffectiviteit.

Opvallend is dat uit de empirische analyse blijkt dat de **interne structuur en samenwerking** binnen de PI Nieuwegein ook relevant is volgens respondenten in de PI Nieuwegein en in Limburg Zuid voor de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking. In dit onderzoek is er sprake van twee afdelingen met hetzelfde doel (terugdringen recidive) die grotendeels aparte netwerksamenwerkingen hebben. Deze afdelingen stellen het behalen van hun eigen output centraal en ze werken redelijk weinig met elkaar samen. Uit de analyse blijkt dat (ex-)gedetineerden er bij gebaat zijn dat er één casemanager verantwoordelijk is voor hun nazorg. De **interne structuur en samenwerking** is als nieuw criterium ingebracht voor het beoordelingskader van netwerkeffectiviteit in het cluster structuur.

Voor al de criteria uit het cluster structuur geldt dat wanneer de respondenten gevraagd worden naar de relevantie van een criterium, zij ingaan op wat dit betekent voor het proces. De structuurcriteria op zich ziet men meer als een gegeven. Een voorbeeld hiervan is dat het aantal deelnemers op zichzelf weinig zegt over de effectiviteit van de netwerksamenwerking, maar dat een groot aantal deelnemers in de casus betekent dat de **frequentie van het contact**, het **vertrouwen** en de **betrokkenheid** in de netwerksamenwerking afneemt. Dit kan een verklaring zijn waarom de beoordelingscriteria door de respondenten meer vanuit het gezichtspunt van het proces van netwerksamenwerking worden benaderd. Op basis van de empirische bevindingen kan daarom geconcludeerd worden dat de respondenten het minder belangrijk vinden om de netwerkeffectiviteit te beoordelen op basis van alleen de structuur van de netwerksamenwerking. Zij vinden het belangrijker om te kijken naar de invloed van de structuur op het proces, om vervolgens op basis van het proces de netwerkeffectiviteit te beoordelen.

Relevantie beoordelingscriteria proces van netwerksamenwerking

Opvallend is dat de respondenten uit zowel de casus PI Limburg als de casus Limburg Zuid alle beoordelingscriteria uit het cluster proces van netwerksamenwerking relevant achten voor de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking. Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten de beoordelingscriteria over de clusters structuur en het management beoordelen via het proces. Het cluster proces wordt hierdoor nog belangrijker voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit.

De hoge relevantie van het proces van netwerksamenwerking kan ten eerste worden verklaard door de huidige ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking. De netwerksamenwerking bevindt zich deels in de informatie-uitwisselingsfase en deels in de fase van het leveren van diensten. Aangezien de samenwerking zich deels bevindt in de informatie-uitwisselingsfase, zijn de organisaties bezig om te ontdekken hoe zij het proces van de samenwerking het beste kunnen inrichten. In deze ontwikkelingsfase is het daarom logisch dat er aandacht is voor de criteria, die een bijdrage kunnen leveren aan het vormgeven van het proces van netwerksamenwerking. Het is daarom verklaarbaar dat respondenten bijvoorbeeld **betrokkenheid** een belangrijk criterium vinden, omdat een hoge betrokkenheid en inzet van de organisaties nodig is om zo snel mogelijk de fase te kunnen doorlopen. Uit de vergelijking met Limburg Zuid bleek een hoge betrokkenheid ook een bepalende factor om in de huidige fase van het leveren van diensten te komen.

Ten tweede kan de hoge relevantie van het proces van netwerksamenwerking worden verklaard doordat uit de empirie blijkt dat het moeilijk is om de effectiviteit volledig te kunnen beoordelen door middel van alleen een beoordeling van de output. De netwerksamenwerking moet kunnen aantonen dat zij legitiem is om te kunnen blijven bestaan en om financiële middelen te krijgen. Daarom moet op een andere manier ook de effectiviteit van netwerksamenwerking aangetoond kunnen worden.

Relevantie beoordelingscriteria management van netwerksamenwerking

Over de criteria uit het cluster management van netwerksamenwerking kan worden geconcludeerd dat zowel de **coördinatie netwerksamenwerking** als de **effectiviteit sturingsvorm** als relevant worden gezien door de respondenten in de casus PI Nieuwegein en Limburg Zuid. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat de verschillen in beoordelingen van de criteria uit het cluster management het grootst zijn tussen de beide casussen. In Limburg Zuid worden verschillende activiteiten ondernomen om de netwerksamenwerking te managen, die volgens de respondenten bepalend zijn voor een effectief proces van de netwerksamenwerking. Actief netwerkmanagement zorgt er volgens hen voor dat de **frequentie van het contact**, de **betrokkenheid** en de **doelconsensus** hoog is. Het feit dat uit de vergelijking blijkt hoe belangrijk het management van de netwerksamenwerking is, geeft het cluster management extra belang voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit.

Voor het cluster management geldt dat het gaat om het managen van het proces. Dit kan verklaren waarom veel respondenten in de casus PI Nieuwegein de beoordelingscriteria vaak in verband zien met de effectiviteit van het proces van netwerksamenwerking. Zij vinden het bijvoorbeeld belangrijk dat er bindende afspraken worden gemaakt met de partners en er samenwerkingsbijeenkomsten worden georganiseerd waar de partners met elkaar de afstemming vinden. Uit de empirie blijkt dat deze criteria bijvoorbeeld weer samenhangen met procescriteria als **betrokkenheid**, **doelconsensus** en **vertrouwen**.

Conclusie beoordelingskader

In de tabel aan het einde van dit hoofdstuk volgt een overzicht van zowel de resultaten over de relevantie van beoordelingscriteria voor netwerkeffectiviteit als de waardering en beoordeling van deze criteria bij de netwerksamenwerking van de PI Nieuwegein en haar partners. Bij het bepalen van de relevantie van beoordelingscriteria is gekeken naar de interviews met alle respondenten, dus zowel uit de MMD-samenwerking als de TR-samenwerking bij de PI Nieuwegein. Daarnaast komt de relevantie volgens de respondenten in Limburg Zuid aan bod. De relevantie van de criteria kan worden beschouwd als niet, weinig, redelijk relevant of wel relevant. De dikgedrukte criteria kunnen op basis van de vergelijking van de casus PI Nieuwegein met de casus Limburg Zuid als de meest relevante criteria worden beschouwd.

De dikgedrukte criteria worden op basis van dit onderzoek beschouwd als de belangrijkste beoordelingscriteria om de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners te beoordelen. Een nieuw beoordelingskader voor de casus PI Nieuwegein bestaat dus uit de beoordelingscriteria die dikgedrukt zijn. Op basis van dit onderzoek kunnen de beoordelingscriteria die de respondenten niet relevant vonden voor deze casus uit het beoordelingskader worden gehaald. Een kanttekening hierbij is dat het afhankelijk kan zijn van de fase van de netwerksamenwerking welke criteria belangrijk worden geacht voor de beoordeling. Bij een beoordeling van de netwerkeffectiviteit van dezelfde casus in de toekomst is het daarom aan te raden om aandacht te besteden aan alle beoordelingscriteria, omdat het oordeel over de relevantie van criteria veranderd kan zijn.

Voor de toepassing van het beoordelingskader voor andere casussen geldt dat het aan te raden is om alle criteria uit het oorspronkelijke beoordelingskader mee te nemen. Het kan namelijk per casus verschillen wat relevante criteria worden geacht voor de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking en hoe deze criteria worden gewaardeerd.

Daarnaast bestaan er verschillende vormen van netwerksamenwerking, zoals is toegelicht in het theoretisch kader van dit onderzoek. Deze verschillende vormen kunnen volgens de theorie onder andere omstandigheden effectief zijn. Dit betekent dat welke criteria relevant worden geacht voor de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking kan verschillen per netwerksamenwerking. Gezien deze verschillen tussen netwerksamenwerkingen, is het belangrijk dat er ruimte is in een beoordelingskader voor nieuwe beoordelingscriteria voor netwerkeffectiviteit. In de volgende paragraaf zullen de conclusies aan bod komen met betrekking tot de beoordeling en waardering van de beoordelingscriteria voor de effectiviteit van netwerksamenwerking.

6.2 Beoordeling effectiviteit netwerksamenwerking nazorg bij PI Nieuwegein en partners

Aan de hand van de empirische deelvraag, *hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en de andere netwerkdeelnemers met betrekking tot de nazorg van (ex-)gedetineerden volgens de respondenten worden beoordeeld?* is naast de relevantie van criteria, ook de beoordeling door de respondenten van criteria voor netwerkeffectiviteit onderzocht bij de PI Nieuwegein en haar partners. In de tabel aan het einde van dit hoofdstuk staat per criterium benoemd welke waardering en beoordeling de respondenten aan de criteria hebben gegeven.

In de empirie is geconstateerd dat de afdeling MMD en de afdeling TR van de PI Nieuwegein zich grotendeels in verschillende netwerksamenwerkingen bevinden. De effectiviteit van beide netwerksamenwerkingen is daarom apart beoordeeld. Deze eigen netwerken zijn te verklaren doordat beide afdelingen een eigen werkwijze hebben, op basis waarvan de afdelingen zelf een

bepaalde samenwerking zijn aangegaan met bepaalde partners. In het cluster structuur zal worden ingegaan op waarom dit een indicatie is voor ineffectiviteit van de netwerksamenwerking. In de tabel aan het einde van dit hoofdstuk staan de MMD-samenwerking en de TR-samenwerking afzonderlijk weergegeven. De beoordelingen kunnen variëren van geen beoordeling tot een weinig, een redelijke of een grote effectiviteit van netwerksamenwerking op een criterium. Tussen haakjes staat vermeld wat de waardering van respondenten is van het criterium. De conclusies over de beoordeling en waardering van criteria zullen in de volgende alinea's aan de orde komen.

Beoordeling effectiviteit output van netwerksamenwerking

De respondenten geven de beoordelingscriteria uit het cluster output van netwerksamenwerking overwegend redelijk positieve waarderingen. Uit de beoordeling van het criterium **aanbod geleverde diensten** is gebleken dat de meeste respondenten uit zowel de MMD-samenwerking als de TR-samenwerking vinden dat de netwerksamenwerking redelijk veel diensten levert. De effectiviteit van het criterium **aanbod geleverde diensten** wordt daarom als redelijk beoordeeld. Over dit criterium kan verder worden geconcludeerd dat op basis van de documentenanalyse de effectiviteit van de MMD-samenwerking niet kan worden beoordeeld, omdat de specifieke cijfers niet bekend zijn en/of er geen norm bestaat wanneer de output effectief is. De respondenten vinden dat het prestatiesysteem weinig zegt over de effectiviteit van de netwerksamenwerking, omdat er veel diensten die de netwerksamenwerking levert niet worden gemeten met dit systeem. Zij beoordelen daarom voornamelijk op basis van hun eigen inschatting of de netwerksamenwerking veel diensten levert. Uit de interviews blijkt dat de respondenten van mening zijn dat zowel de MMD-samenwerking als de TR-samenwerking redelijk veel diensten levert. De respondenten geven echter aan dat door verschillende redenen die te maken hebben met het proces, zoals vrijblijvende afspraken en kleine budgetten voor nazorg, het niet lukt om aan alle (ex-)gedetineerden uit de doelgroep de juiste diensten te leveren. Opvallend is verder dat de respondenten de outputmeting in verband brengen met de manier waarop dit gemanaged wordt. Veel respondenten beoordelen het management van de outputmeting negatief, omdat het management weinig doet met de uitkomsten van de outputmeting.

Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat beide penitentiaire inrichtingen een andere focus hebben met betrekking tot het leveren van diensten in het geval van de MMD-samenwerking. In Limburg Zuid richt de netwerksamenwerking zich op het intensief helpen van de gedetineerden die veel hulp nodig hebben, terwijl in de PI Nieuwegein de aandacht meer verdeeld wordt over de gedetineerden. Dit laat zien dat er verschillende beelden kunnen bestaan over wanneer de output van netwerksamenwerking effectief is.

Een interessante constatering over het criterium **aanbod geleverde diensten** is tot slot dat er geen outputmeting op netwerkniveau plaatsvindt. Uit de empirie blijkt dat de output van gemeenten, een belangrijke partner in de MMD-samenwerking, niet gemeten wordt en hier geen normen aan verbonden zijn. De afwezigheid van outputmeting op netwerkniveau kan een verklaring geven waarom de betrokkenheid van sommige gemeenten negatief wordt beoordeeld.

Uit de beoordeling van de **ontwikkelingsfase** blijkt dat de respondenten in de MMD-samenwerking vinden dat de netwerksamenwerking zich deels in de informatie-uitwisselingsfase bevindt en deels in de fase waarin er diensten worden geleverd. De effectiviteit van de MMD-samenwerking op dit criterium wordt daarom als redelijk beoordeeld. De TR-samenwerking bevindt zich volledig in de fase waarin er diensten worden geleverd en de effectiviteit kan daarom als groot worden beoordeeld. Uit de bevindingen blijkt dat de beoordelingen van de criteria **aanbod geleverde diensten** en **ontwikkelingsfase** nauw samenhangen. Een vergevorderde ontwikkelingsfase kan namelijk betekenen dat er veel diensten worden geleverd.

Beoordeling effectiviteit structuur van netwerksamenwerking

De respondenten geven aan de meeste criteria binnen het cluster structuur van netwerksamenwerking redelijk positief te waarderen. Eerder is geconcludeerd dat de respondenten kijken naar de invloed van de structuur op het proces en op basis van het proces de netwerkeffectiviteit beoordelen. Dit komt naar voren uit de beoordeling van sommige criteria van de structuur van netwerksamenwerking, bijvoorbeeld het criterium **aantal deelnemers**. Uit de empirie blijkt dat het aantal deelnemers heel bepalend is voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking. In de MMD-samenwerking is er sprake van veel deelnemers, waardoor **de frequentie van het contact**, het **vertrouwen** en de **betrokkenheid** van alle deelnemers niet optimaal zijn volgens de respondenten. In tegenstelling tot de MMD-samenwerking, heeft de TR-samenwerking weinig deelnemers die elkaar goed kennen, elkaar frequent zien en waar bovendien het vertrouwen en de betrokkenheid hoog is. In beide netwerksamenwerkingen geven de respondenten aan hoe bepalend juist het grote of kleine aantal deelnemers is voor de netwerkeffectiviteit. Een verklaring waarom de effectiviteit van het criterium **aantal deelnemers** bij de PI Nieuwegein en haar partners als redelijk wordt beoordeeld in de MMD-samenwerking is dat dit samenhangt met de werkwijze die is vastgesteld in het samenwerkingsmodel nazorg (2009). In dit samenwerkingsmodel is aangegeven dat de gemeenten waar gedetineerden vandaan komen deelnemen aan de netwerksamenwerking voor nazorg, waardoor de PI Nieuwegein logischerwijs veel partners heeft. De respondenten hebben tot slot geen waardeoordeel gegeven over het criterium **ontstaan van de netwerksamenwerking**.

Het criterium **aanwezige netwerkafspraken** wordt in de MMD-samenwerking in de casus PI Nieuwegein als redelijk effectief beschouwd en in de TR-samenwerking als effectief. In de MMD-samenwerking vinden de meeste respondenten dat er te weinig formele afspraken zijn. De lage aanwezigheid van formele afspraken kan verklaard worden door de beperkte betrokkenheid van sommige netwerkpartners. Er is bijvoorbeeld behoefte bij de MMD-ers dat er afspraken komen over bepaalde diensten die gemeenten moeten leveren aan (ex-)gedetineerden. Het verschilt echter per gemeente hoeveel zij in de nazorg van (ex-)gedetineerden willen en kunnen investeren. Daarnaast is relevant om te noemen ten aanzien van het criterium aanwezige netwerkafspraken dat de respondenten in Limburg Zuid aangeven dat de effectiviteit van netwerksamenwerking vergroot kan worden als er veel formele netwerkafspraken zijn op lokaal niveau, bij voorkeur op directieniveau afgesproken.

Opvallend bij de empirische analyse over het criterium **toetreding nieuwe partners** is het grote belang van een effectieve kern van organisaties voor een effectieve netwerksamenwerking. De respondenten geven aan dat zij het belangrijk vinden dat alle criteria uit het cluster proces, **vertrouwen**, **betrokkenheid**, **frequentie van het contact** en **doelconsensus**, hoog zijn in de kern. De theorie kan worden aangevuld met het grote belang van een effectieve kern van organisaties in een netwerksamenwerking.

Tot slot zal hier worden ingegaan op het nieuwe criterium dat is gebleken uit de empirie van dit onderzoek: de **interne structuur en samenwerking** in de PI Nieuwegein. Uit de empirie blijkt dat de **interne structuur en samenwerking** tussen de afdeling MMD en TR in de PI Nieuwegein als weinig effectief wordt beoordeeld. De netwerksamenwerkingen verschillen namelijk sterk van elkaar en hebben zich zo gevormd op basis van de werkwijze. Uit de empirische bevindingen blijkt dat, gezien het gemeenschappelijke doel van de afdelingen, meer overlap in samenwerkingspartners en meer samenwerking wenselijk is. In de toekomst zal één casemanager de taken van beide afdelingen op zich nemen, zodat een gedetineerde één contactpersoon heeft die zijn nazorg regelt. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan hiermee vergroot worden.

Beoordeling effectiviteit proces van netwerksamenwerking

De respondenten waarderen de criteria uit het cluster proces van netwerksamenwerking over het algemeen als redelijk. De criteria hangen voor een groot deel met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Dat de respondenten de criteria niet volledig positief beoordelen kan deels verklaard worden doordat er weinig actief netwerkmanagement plaatsvindt in de netwerksamenwerking. In de empirische bevindingen over Limburg Zuid blijkt het actieve netwerkmanagement, zoals het aansluiten bij lokale initiatieven in het veiligheidsdomein, bij te dragen aan een hoge **betrokkenheid** van de netwerkpartners. De netwerkpartners zijn in Limburg Zuid daardoor bereid om financiële middelen vrij te maken voor nazorg. De beperkte financiële middelen voor nazorg worden door de respondenten in de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners als groot knelpunt gezien om effectief samen te kunnen werken. Daarnaast is de **betrokkenheid** in de MMD-samenwerking ook laag, omdat er veel gemeenten zijn die weinig betrokken zijn bij de samenwerking, omdat het om weinig gedetineerden gaat die uit hun gemeente afkomstig zijn. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat nazorg bij veel gemeenten niet de hoogste prioriteit heeft, omdat de gemeenten hun beperkte financiële middelen vaak aan andere doelgroepen besteden. Of er geïnvesteerd wordt in (ex-)gedetineerden hangt over het algemeen af van de politieke kleur van de gemeente. Dit heeft invloed op hoeveel diensten er geboden kunnen worden aan (ex-)gedetineerden.

Daarnaast blijkt uit de vergelijking met Limburg Zuid dat door regelmatig met de partners op directieniveau te overleggen en door met elkaar af te stemmen er een hoge doelconsensus bestaat over de doelgroepen binnen de groep (ex-)gedetineerden. De **doelconsensus** wordt in de MMD-samenwerking als weinig effectief beoordeeld, waarbij de doelconsensus over de doelgroepen het laagst wordt gezien. De gemeenten en de reclassering hebben bepaalde doelgroepen die zij willen en kunnen helpen met de financiële middelen die zij hebben, bijvoorbeeld veelplegers of gedetineerden met reclasseringstoezicht na detentie. Dit betekent volgens de MMD-ers dat er te weinig mogelijkheden zijn voor gedetineerden die buiten deze doelgroepen vallen. In de MMD-samenwerking is wel een hoge doelconsensus op abstract niveau, aangezien alle partners een bijdrage willen leveren aan het terugdringen van de recidive. Op een meer concreet niveau, het niveau van welke doelgroepen en de output, is de doelconsensus lager. Uit de empirische bevindingen blijkt dat deze lage doelconsensus soms leidt tot conflicten, bijvoorbeeld over welke organisaties een bepaalde dienst moeten financieren. Interessant om over de doelen op outputniveau te vermelden is dat er sprake is van prestatiesystemen die gericht zijn op de individuele organisaties, in plaats van op het netwerk. Uit de empirie blijkt dat dit de **betrokkenheid** bij de netwerkdoelen vermindert, omdat de organisaties zich vooral richten op het behalen van de eigen output. In de TR-samenwerking wordt de **doelconsensus** overigens wel als hoog beschouwd door de respondenten. In deze netwerksamenwerking hebben de belangrijkste organisaties wel vergelijkbare prestatienormen waar zij aan moeten voldoen, waardoor de **betrokkenheid** van de netwerkpartners ook hoog is.

Aan de hand van de empirische bevindingen kan geconcludeerd worden dat in de PI Nieuwegein de mate van **vertrouwen** in de netwerksamenwerking als redelijk hoog wordt beschouwd. De respondenten baseren hun oordeel alleen op het **vertrouwen** in de contactpersoon van de andere organisatie, en niet op het vertrouwen in de organisatie. De respondenten vinden de aanwezigheid van vertrouwen in personen voldoende. Om de lange termijn doelstelling van de netwerksamenwerking te behalen, een bijdrage leveren aan het terugdringen van de recidive van (ex-)gedetineerden, is het echter belangrijk dat de informele afspraken voor de lange termijn zijn geborgd. Alleen vertrouwen in personen wordt daarom niet als voldoende beschouwd in de casus. Daarom wordt op basis van de theorie en de analyse van de interviews de positieve beoordeling van de respondenten over het aanwezige **vertrouwen** afgezwakt tot een redelijke beoordeling van vertrouwen.

Tot slot is opvallend bij het criterium **frequentie contact** dat de respondenten aangeven dat alleen contact via telefoon en e-mail niet voldoende is voor een effectieve netwerksamenwerking. De respondenten geven aan dat juist face-to-face contact nodig om elkaar te leren kennen en elkaar te vertrouwen. Hiermee kan de theorie over **frequentie van het contact** worden aangevuld.

Beoordeling effectiviteit management van netwerksamenwerking

Er is sprake van gedeelde sturing onder de netwerkpartners in de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners, gezien de sturingsvorm zelfsturend netwerk. In de TR-samenwerking is de behoefte aan netwerkmanagement en sturing laag en waarderen de respondenten het netwerkmanagement dat er wel is, positief. Dit netwerkmanagement gebeurt door het uitvoeringsniveau van de netwerksamenwerking en bestaat uit het organiseren van overleggen waar de samenwerking wordt besproken en men afstemming zoekt met elkaar. In de TR-samenwerking kan de sturingsvorm zelfsturend netwerk daarom worden gehandhaafd.

In tegenstelling tot de TR-samenwerking, blijkt uit de empirische analyse van de MMD-samenwerking dat er veel behoefte is aan netwerkmanagement, terwijl er weinig managementactiviteiten zijn. Op basis van de empirie kan daarom worden gesteld dat sturingsvorm zelfsturend netwerk niet geschikt is voor de MMD-samenwerking en daarom als weinig effectief wordt beoordeeld. Opvallend in deze casus is dat de organisaties niet verantwoordelijk willen zijn voor het netwerkmanagement van de netwerksamenwerking, omdat zij vinden dat zij niet voldoende financiële middelen hebben om dit uit te voeren. Op basis van de vergelijking met Limburg Zuid kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van de netwerksamenwerking allereerst kan worden vergroot door een andere **sturingsvorm**, de netwerk administratieve organisatie.

Ten tweede komt uit de vergelijking met Limburg Zuid met betrekking tot het criterium **coördinatie netwerksamenwerking** naar voren dat met actief netwerkmanagement door het management van deelnemende organisaties de effectiviteit van de netwerksamenwerking kan worden vergroot. Actief netwerkmanagement door het management van de penitentiaire inrichting zorgt bijvoorbeeld in Limburg Zuid voor veel formele **netwerkafspraken** en een **frequent contact** met netwerkpartners. Hierdoor ontstaan bovendien een hoge **betrokkenheid** van de netwerkpartners bij nazorg. Daarnaast stimuleert het management actief dat er ook managementactiviteiten op uitvoeringsniveau plaatsvinden, zodat de MMD-ers zelf regelmatig netwerkpartners uitnodigen of bij hen langsgaan. Dit zorgt voor een hoge **frequentie van contact** en een hoog **vertrouwen** tussen de penitentiaire inrichting en de netwerkpartners.

6.3 Eindconclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van de twee doelstellingen van dit onderzoek antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. Er is een beoordelingskader ontwikkeling met verschillende beoordelingsclusters en criteria voor de beoordeling van de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Daarnaast is een overzicht gepresenteerd van de beoordelingen van de verschillende beoordelingscriteria voor netwerkeffectiviteit, waarmee de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners is beoordeeld. In deze paragraaf wordt tot slot een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: **Hoe kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot de nazorg van (ex)-gedetineerden worden beoordeeld?**

Er kan in dit onderzoek geen totaaloordeel worden gegeven over de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners, omdat het per criterium verschilt hoe effectief de netwerksamenwerking wordt beoordeeld. De verscheidenheid in de waardering

die de respondenten aan de beoordelingscriteria hebben gegeven zou dan verloren gaan. Er kan wel worden geconcludeerd dat er momenteel nog niet optimaal invulling wordt gegeven aan sommige aspecten van de samenwerking om deze zo effectief mogelijk te laten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de afdeling MMD van de PI Nieuwegein en haar samenwerkingspartners. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat er met name veel winst te behalen is op het gebied van het netwerkmanagement van netwerksamenwerking. Om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te vergroten kan hiervoor onder andere een externe coördinator worden aangesteld. Naast de inzichten over het netwerkmanagement zijn er andere inzichten verkregen op basis van dit onderzoek over de output, structuur en het proces. Al deze inzichten kunnen de PI Nieuwegein en de netwerkpartners handvatten bieden om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te vergroten en te managen. Afhankelijk van de waardering en relevantie die de respondenten geven over de beoordelingscriteria, kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking geoptimaliseerd worden aan de hand van het beoordelingskader van netwerkeffectiviteit. Er kan hierbij met name gefocust worden op de criteria die als weinig of redelijk effectief worden beoordeeld. Bij de aanbevelingen zal hier verder op in worden gegaan.

Dit onderzoek biedt daarnaast aanknopingspunten voor het vergroten en managen van de effectiviteit van de samenwerking van andere organisaties. In dit onderzoek is bijvoorbeeld de conclusie getrokken dat actief netwerkmanagement gericht op het verbeteren van het proces van de samenwerking, een recept biedt voor een effectieve netwerksamenwerking. Daarnaast is een belangrijke conclusie dat zowel de beoordeling van proceseffectiviteit als resultaat-effectiviteit belangrijk zijn voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit. Zij bieden een aanvulling op elkaar en geven samen een zo volledig mogelijk beeld van de effectiviteit van netwerksamenwerking. De criteria uit de verschillende clusters hangen daarnaast onderling samen en beïnvloeden elkaar.

Om tot besluit terug te komen op de titel van dit onderzoek: *Minder recidive van ex-gedetineerden Een stip aan de horizon?* Hoe klein de stip en hoe ver de horizon ook, een effectieve netwerksamenwerking kan een goede *outcome* mogelijk maken.

7. Discussie

Nadat er antwoord is gegeven op de centrale vraag van het onderzoek, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de discussie. In dit hoofdstuk zal een evaluatie worden gegeven van het onderzoek. Ten eerste komt de maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek aan de orde. Vervolgens is er aandacht voor de relevantie van de stakeholdermethodieken die in dit onderzoek als uitgangspunt zijn gebruikt. Tot slot zullen er enkele kritische kanttekeningen op het onderzoek worden benoemd, met daarbij suggesties voor vervolgonderzoek.

7.1 Maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage

De onderzoek draagt in maatschappelijke zin bij aan het debat over de aanpak van complexe vraagstukken in netwerken. Specifiek is de maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek het inzicht in hoe de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden functioneert en hoe de PI Nieuwegein binnen deze netwerksamenwerking functioneert. Dit onderzoek biedt de PI Nieuwegein en haar netwerkpartners handvatten om te reflecteren op hoe de netwerksamenwerking momenteel functioneert en hoe de effectiviteit van de netwerksamenwerking vergroot kan worden. De vergelijking met de bevindingen uit de casus Limburg Zuid heeft daarbij de gelegenheid geboden om te leren van de manier waarop er in de andere regio wordt samengewerkt.

Daarnaast bestaat de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek uit het gebruik van het netwerk zelf als het niveau waarop het onderzoek is gericht. Dit is volgens Provan en Kenis (2007) nog weinig gedaan. Bovendien heeft dit onderzoek een meerwaarde voor de theorie, omdat in dit onderzoek is gekeken naar meer dan alleen de effectiviteit van de sturing van netwerken, waar veel eerdere onderzoeken wel op zijn gericht (Kenis, interview 9 mei 2011). Er is in dit onderzoek namelijk ook gekeken naar de effectiviteit van het proces en het resultaat van netwerksamenwerking.

Tot slot is een belangrijke wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek het ontwikkelde beoordelingskader voor de beoordeling van effectiviteit van netwerksamenwerking. In dit beoordelingskader is zowel aandacht voor proces- als resultaat-effectiviteit van netwerksamenwerking. De effectiviteit van netwerksamenwerking is aan de hand van vier clusters van criteria beoordeeld: output, structuur, proces en management van netwerksamenwerking. De vergelijking met Limburg Zuid zorgt voor een grotere generaliseerbaarheid van het onderzoek.

7.2 Relevantie stakeholdermethodieken

In het theoretisch kader is gesteld dat bij de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking een onderscheid gemaakt kan worden tussen het proces en resultaat van de netwerksamenwerking. Het beoordelen van zowel de proces- als resultaat-effectiviteit is zeer relevant gebleken in dit onderzoek, omdat is geconcludeerd dat zij samen een volledig beeld geven over de netwerkeffectiviteit.

Daarnaast is benoemd in het theoretisch kader dat de effectiviteit van netwerksamenwerking zowel op objectieve als subjectieve wijze beoordeeld kan worden. In dit onderzoek is de netwerksamenwerking op objectieve wijze beoordeeld, omdat de beoordelingscriteria, die aan de respondenten worden voorgelegd en de waardering hiervan gebaseerd is op literatuur. Door middel van het ontwikkelde beoordelingskader is het mogelijk om de effectiviteit van

netwerksamenwerking op meer objectieve wijze te beoordelen. Dit bleek een relevante methode voor dit type onderzoek.

7.3 Suggesties vervolgonderzoek

Een eerste kanttekening bij dit onderzoek is dat het zich in de loop van het onderzoeksproces meer richtte op de MMD-samenwerking dan op de TR-samenwerking. Een verklaring hiervoor is dat er meer knelpunten werden onderkend in de MMD-samenwerking door de respondenten dan in de TR-samenwerking. Dit effect is nog eens versterkt doordat er door tijdgebrek de keuze is gemaakt om geen TR-medewerker in de regio Limburg Zuid te interviewen. Dit heeft geleid tot een minder diepgaande analyse van de TR-samenwerking dan de MMD-samenwerking. Een suggestie voor vervolgonderzoek is daarom dat de effectiviteit van de TR-samenwerking diepgaander wordt onderzocht.

Als tweede kanttekening kan hier worden genoemd dat er in dit onderzoek geen aandacht is geweest voor het perspectief van de cliënten, de (ex-)gedetineerden in het geval van de casus. Zij zijn een belangrijke stakeholder van de diensten die worden geleverd. Het is daarom relevant om te onderzoeken wat de effectiviteit van de netwerksamenwerking voor hen betekent. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om te kijken naar het perspectief van de cliënten bij de beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking.

Een derde kanttekening bij dit onderzoek is dat de empirische resultaten gebaseerd zijn op een weinig diverse groep, bestaande uit voornamelijk de uitvoerders in de netwerksamenwerking. De suggestie voor vervolgonderzoek hierbij is om de directieleden en afdelingshoofden van de organisaties in de netwerksamenwerking te interviewen. Het interviewen van directieleden en afdelingshoofden kan een aanvullend perspectief bieden op dit onderzoek, omdat het inzicht kan geven in onder andere de prioriteit- en doelstelling van de samenwerkingspartners.

Een laatste kanttekening is dat er meer onderzoek nodig om te bepalen hoe relevant de beoordelingscriteria zijn voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit, om de generaliseerbaarheid van het beoordelingskader te vergroten. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om het beoordelingskader voor de effectiviteit van de netwerksamenwerking te toetsen op andere casussen. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat voor elke casus andere beoordelingscriteria belangrijk kunnen zijn. Dit kan afhankelijk zijn van de fase waarin de netwerksamenwerking zich bevindt en welke sturingsvorm de samenwerking heeft. Dit kan uiteindelijk leiden tot een beoordelingskader dat geschikt is voor het beoordelen van netwerkorganisaties met elke willekeurige sturingsvorm en ontwikkelingsfase.

8. Aanbevelingen

In de conclusie is geconcludeerd dat er momenteel nog niet optimaal invulling wordt gegeven aan sommige aspecten van de samenwerking om deze zo effectief mogelijk te laten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de afdeling MMD van de PI Nieuwegein en haar samenwerkingspartners. Voor de MMD-samenwerking is de fase van informatie-uitwisseling nog niet volledig doorlopen, waardoor de netwerksamenwerking zich nog niet volledig kan richten op het leveren van zoveel mogelijk diensten aan gedetineerden. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat er met name veel winst is te behalen op het gebied van het netwerkmanagement van netwerksamenwerking. Vooral de proceseffectiviteit van netwerksamenwerking kan hiermee worden vergroot. Daarnaast kunnen er ook aanbevelingen worden geformuleerd voor het vergroten van de netwerkeffectiviteit met betrekking tot de output, de structuur en het proces van netwerksamenwerking. De verschillende aanbevelingen zijn samengevoegd in de drie belangrijkste thema's. De aanbevelingen zijn vooral gericht op de PI Nieuwegein, maar ook haar netwerkpartners kunnen lessen trekken uit de aanbevelingen om de netwerkeffectiviteit te vergroten. Daarnaast is een enkele aanbeveling gericht op het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

8.1 Stel een externe coördinator aan

Uit de vergelijking met Limburg Zuid is gebleken dat het aanstellen van externe coördinator, het ketenbureau, voor de aansturing de effectiviteit van netwerksamenwerking kan vergroten. Een aanbeveling van dit onderzoek is daarom dat een administratief ketenbureau vanuit het gevangeniswezen verantwoordelijk wordt gemaakt voor de aansturing van de netwerksamenwerking voor de regio Utrecht. Dit wordt een externe coördinator genoemd, omdat niet één van de huidige netwerkpartners de coördinator wordt. Er wordt een nieuwe administratieve organisatie opgericht met alleen coördinatietaken. Daarnaast kunnen er, naar het voorbeeld van Limburg Zuid, extra functionarissen worden aangesteld bij het ketenbureau, procesmanagers, die zich bezighouden met het verbeteren van de netwerksamenwerking. Het ketenbureau kan worden aangestuurd door één van de huidige portefeuillehouders ketensamenwerking van één van de drie penitentiaire inrichtingen in de regio Utrecht. Het is hierbij dus van belang dat de samenwerking op regionaal niveau wordt georganiseerd. Het administratieve ketenbureau is alleen verantwoordelijk voor de coördinatie in de periode dat de gedetineerden in detentie verblijven. Zodra zij uit detentie komen, eindigt het coördinatorschap. Om vorm te geven aan het ketenbureau en om hiervoor financiële middelen te vergaren, dient hiervoor een stuurgroep vanuit het gevangeniswezen te worden aangesteld.

8.2 Zorg voor actief netwerkmanagement

Een volgende aanbeveling van dit onderzoek luidt: zorg voor actief netwerkmanagement. Een belangrijke randvoorwaarde van dit actieve netwerkmanagement is dat zo veel mogelijk de samenwerking met de hele regio Utrecht wordt gezocht. In de regio Utrecht zijn naast de PI Nieuwegein twee andere penitentiaire inrichtingen, die hierbij moeten worden betrokken. Uit de conclusie blijkt dat er in de netwerksamenwerking bij de PI Nieuwegein en haar partners weinig sprake is van actief netwerkmanagement, vooral in de MMD-samenwerking waar hier juist behoefte aan is. De uitvoerders pakken zelf enkele managementtaken op, maar dit blijkt in de MMD-samenwerking niet voldoende te zijn voor om effectief samen te kunnen werken. Uit de vergelijking met Limburg Zuid blijkt dat actief netwerkmanagement op zowel management- als uitvoeringsniveau de effectiviteit van netwerksamenwerking kan vergroten. Uit deze casus blijkt vooral de positieve uitwerking van netwerkmanagement op het proces van netwerksamenwerking. In de volgende alinea's wordt eerst ingegaan op de rol van het management van de penitentiaire

inrichting in het netwerkmanagement. Daarna komt het netwerkmanagement door de uitvoerders zelf aan de orde.

Een eerste aanbeveling ten aanzien van actief netwerkmanagement is dat de netwerkpartners op managementniveau meer formele en bindende netwerkafspraken kunnen maken. Dit creëert op uitvoeringsniveau meer mogelijkheden om het werk effectief uit te kunnen voeren. Bovendien zorgen deze bindende afspraken ervoor dat de afspraken ook op de lange termijn geborgd zijn. Dit maakt de netwerksamenwerking minder kwetsbaar, omdat de samenwerking niet langer afhankelijk is van een bepaalde werkspraak tussen personen, die de organisatie kunnen verlaten. Een volgende aanbeveling is dat de netwerkpartners regelmatig met elkaar in overleg gaan voor de bespreking van de doelen van de samenwerking. In Limburg Zuid is op deze wijze een hoge doelconsensus bewerkstelligd, wat juist een knelpunt is in de MMD-samenwerking in de casus PI Nieuwegein. Daarnaast heeft het actieve netwerkmanagement in Limburg Zuid op managementniveau geleid tot het plaatsen van meer gedetineerden uit Limburg in de eigen regio door hiervoor een eigen werkwijze voor te ontwikkelen. Daardoor zijn er minder deelnemers aan de netwerksamenwerking, wat in de MMD-samenwerking in de casus PI Nieuwegein als obstakel wordt gezien om effectief samen te kunnen werken. Het is daarom aan te bevelen om een werkwijze te ontwikkelen waardoor er in de PI Nieuwegein ook meer gedetineerden in de eigen regio worden geplaatst.

Verder blijkt uit de vergelijking met Limburg Zuid dat actief netwerkmanagement op het niveau van het management een bijdrage kan leveren aan de professionalisering van medewerkers. Voor de PI Nieuwegein is in het kader van professionalisering van de medewerkers aan te bevelen dat er minstens vier keer per jaar bijeenkomsten worden georganiseerd voor alle medewerkers MMD en TR uit de regio Utrecht. Op deze bijeenkomsten kunnen de uitvoerders de manier waarop zij samenwerken met partners bespreken. Zij kunnen zo hun eigen casussen overstijgen en van elkaar leren. Hierbij kunnen experts worden uitgenodigd die actuele kennis hebben over hoe recidive het beste kan worden teruggedrongen en over hoe men effectief kan samenwerken.

De uitvoerders organiseren in Limburg Zuid regelmatig activiteiten waardoor zij de netwerkpartners regelmatig treffen en met elkaar de afstemming zoeken. In de TR-samenwerking van de PI Nieuwegein gebeurt dit al voldoende door de huidige werkwijze, maar voor de MMD-samenwerking van de PI Nieuwegein is aan te bevelen dat deze activiteiten regelmatig worden georganiseerd. Onder elkaar regelmatig treffen kan hier voor de MMD-samenwerking worden verstaan dat er minstens vier keer per jaar een bijeenkomst wordt georganiseerd voor de netwerkpartners, waar de samenwerking wordt besproken. Voor het organiseren van dergelijke activiteiten is overigens ook een rol weggelegd voor de veiligheidshuizen in de regio Utrecht. Het zou aan te bevelen zijn voor een effectieve netwerksamenwerking dat zowel de PI Nieuwegein als de veiligheidshuizen dergelijke activiteiten oppakken. Tot slot is het aan te bevelen voor de afdeling MMD om minstens zes keer per jaar op bezoek te gaan bij relevante netwerkpartners.

8.3 Zoek naar een effectieve vorm van outputmeting

Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat de verschillende organisaties in de netwerksamenwerking in de PI Nieuwegein moeten voldoen aan verschillende outputnormen in de MMD-samenwerking. Dit zorgt voor weinig effectiviteit van de doelconsensus van de netwerksamenwerking. Het verdient daarom aanbeveling dat er outputnormen en outputmeting op netwerkniveau worden ontwikkeld voor de MMD-samenwerking. Bovendien geldt voor deze samenwerking dat het aan te bevelen is dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de nazorgmonitor herzielt, zodat deze een beter beeld geeft over de output van de netwerksamenwerking dan nu het

geval is. Daarnaast moet het mogelijk zijn om de resultaten met betrekking tot de geleverde diensten aan gedetineerden te koppelen aan een bepaalde norm voor een effectieve netwerksamenwerking. Deze cijfers zijn momenteel niet bekend op het niveau van de penitentiaire inrichtingen.

Voor de TR-samenwerking is een belangrijke aanbeveling dat er normen worden gevormd om te kunnen beoordelen hoe effectief de netwerksamenwerking is. Voor beide netwerksamenwerkingen geldt tot slot dat het aanbeveling verdient dat de outputmeting beter gemanaged wordt dan nu het geval is. Dit kan een stimulans voor de medewerkers zijn om zoveel mogelijk diensten te leveren aan (ex-)gedetineerden.

Clusters beoordelingskader effectiviteit netwerksamenwerking	Beoordelingscriteria	Relevantie criteria volgens respondenten casus PI Nieuwegein	Relevantie criteria volgens respondenten casus Limburg Zuid	Beoordeling netwerkeffectiviteit en waardering criteria volgens respondenten MMD – casus PI Nieuwegein	Beoordeling netwerkeffectiviteit en waardering criteria volgens respondenten TR – casus PI Nieuwegein
Output van netwerksamenwerking	Aanbod geproduceerde diensten door de netwerksamenwerking ¹	Ja	Ja	Redelijk (er worden redelijk veel diensten geleverd)	Redelijk (er worden redelijk veel diensten geleverd)
	Afwezigheid dubbel uitvoeren taken	Weinig	- ²	Groot (er worden weinig taken dubbel uitgevoerd)	Groot (er worden weinig taken dubbel uitgevoerd)
	Ontwikkelingsfase van de netwerksamenwerking	Redelijk	Ja	Redelijk (zowel informatie-uitwisselingsfase als fase leveren van diensten)	Groot (fase leveren van diensten)
Structuur van netwerksamenwerking	Verbondenheid tussen netwerkpartners	Redelijk	-	Redelijk (hoge mate van verbondenheid in de kern, lage mate in de hele samenwerking)	Groot (hoge mate van verbondenheid)
	Manier van ontstaan netwerksamenwerking	Nee	-	Geen	Geen
	Aanwezige netwerkafspraken	Ja	Ja	Redelijk (te weinig formele afspraken, voldoende informele afspraken)	Groot (voldoende formele en informele afspraken)
	Toetreding nieuwe partners	Redelijk	-	Groot (voldoende toetreding van nieuwe partners en een stabiele kern is aanwezig)	Groot (voldoende toetreding van nieuwe partners en een stabiele kern is aanwezig)
	Aantal deelnemers	Ja	Ja	Weinig (hoog aantal deelnemers)	Groot (laag aantal deelnemers)
	Interne structuur en samenwerking	Ja	Ja	Weinig (deels gescheiden netwerksamenwerkingen binnen één organisatie met hetzelfde doel en weinig interne samenwerking)	Weinig (deels gescheiden netwerksamenwerkingen binnen één organisatie met hetzelfde doel en weinig interne samenwerking)

¹ Dikgedrukte criteria worden als de meest relevante beoordelingscriteria gezien in dit onderzoek voor de beoordeling van netwerkeffectiviteit

² Het symbool -, betekent dat er geen informatie is verkregen over dit criterium.

Proces van netwerksamenwerking	Frequentie contact	Ja	Ja	Weinig (voldoende frequent contact binnen de kern, maar: te weinig face-to-face binnen de kern en te weinig frequent contact met organisaties buiten de kern)	Groot (voldoende frequent contact binnen de kern)
	Vertrouwen	Ja	Ja	Redelijk (hoog persoonlijk vertrouwen, laag interorganisationeel vertrouwen)	Redelijk (hoog persoonlijk vertrouwen, laag interorganisationeel vertrouwen)
	Doelconsensus	Ja	Ja	Weinig (lage mate van doelconsensus, met name lage doelconsensus over de output en de doelgroepen)	Groot (hoge mate van doelconsensus)
	Betrokkenheid	Ja	Ja	Redelijk (redelijk hoge mate van betrokkenheid)	Groot (hoge mate van betrokkenheid)
Management van netwerksamenwerking	Coördinatie netwerksamenwerking	Ja	Ja	Weinig (niet voldoende coördinatie ten opzichte van de behoefte aan netwerkcompetenties van de deelnemers)	Groot (voldoende coördinatie ten opzichte van de behoefte aan netwerkcompetenties van de deelnemers)
	Effectiviteit sturingsvorm	Ja	Ja	Weinig (het zelfsturend netwerk is een weinig effectieve sturingsvorm gezien het grote aantal deelnemers, de lage doelconsensus en de hoge behoefte aan netwerkcompetenties)	Groot (het zelfsturend netwerk is een effectieve sturingsvorm gezien het lage aantal deelnemers, de hoge doelconsensus, het redelijk hoge vertrouwen en de lage behoefte aan netwerkcompetenties)

9. Bronnen

9.1 Literatuur

Agranoff, R. & McGuire, M. (1999). Managing in network settings. *Policy Studies Review*, 16(1), 18-41.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, December 2006 Special Issue, 56-65.

Bruijn, de, H. (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Uitgeverij Lemma, Den Haag

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof (1995), *Netwerkmanagement*, Lemma, Utrecht

Delden, van, P. (2007), *Nukkige netwerken*, Adviesbureau AEF

Geuijen, C.H.M. (2010). Samenwerken in publieke netwerken. In *Handboek Publieke Management, onderdeel Organisatie, hoofdstuk 8*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- & Organisationswetenschap (USBO).

Geuijen, C.H.M., Meulen, M.J. van der & Noordegraaf, M. (2010). *Over grenzen. Stakeholder-methodieken voor de evaluatie van professioneel politieoptreden in ketens en netwerken. Onderzoeksvoorstel in het kader van het programma Politie & Wetenschap: Call 2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- & Organisationswetenschap (USBO).

't Hart, H., H. Boeije & J. Hox (2005), *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam: Boom onderwijs

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

Nelissen, P. (2003), *Binnen Beginnen en Buiten Blijven met het schakelproject*, Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies

Nelissen, P. (2007), *De (ver)bindende factor: resultaten van samenwerking tussen PI Limburg Zuid en regionale partners bij interventies voor (kortgestrafte) gedetineerden*, Nelissen Onderzoek & Advies

Nielsen, B.B. (2007), Determining international strategic alliance performance: a multidimensional approach, *International business review*, 16, 337-361

Noordegraaf, M. (2008), *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum

Pauwels, S. (2009), *Onderwijsprofessionaliteit en regelgeving. Een onderzoek naar de randvoorwaarden voor de erkenning en ontwikkeling van professionaliteit van leraren*, Brussel: University Press Antwerp

Provan, K.G., en H.B. Milward (2001), Do Networks really work? A framework for evaluating Public-sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, p. 414-423

Provan, K.G., en P. Kenis (2007), *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*, *Journal of Public Administration Research and Theory*

Soeters, J.M.L.M. (1999). 'Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief', in: H.C.G. Spoormans, E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen Over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, p. 43-52. Uitgeverij Coutinho. Bussum

Rhodes, R.A.W. (1996), *The new governance. Governing without government*, *Political studies XLIV*

Terpstra, J. (2001), *Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid*, *Beleidswetenschap*, 5 (2)

Terpstra, J. (2004), *Police, Local Government and Citizens as Participants in Local Safety Networks*, In: *Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*, Mesko. G., Pagon, M., Dobovsek, B., University of Marbor Slovenia

Thiel, S. van (2010), *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Uijen, R. (2010), *Effective management of mandated public networks. An evaluation of centra voor jeugd en gezin in the Netherlands*, Universiteit van Tilburg

Vollenberg, M., Raab, J., Kenis, P. (2007), *Provan and Milward 1995 Revisited: A Case-Study on Network Structure and Network Effectiveness of a Dutch Mental Health Care Networks*

Yin, R.K. (1984), *Case study research: design and methods*, Beverly Hills, California: Sage Publications

Zaheer, A., McEvily, B., Perrone, V. (1998), *Does trust matter? Organizations Science vol. 9, no. 2*

9.2 Overige bronnen

Dienst Justitiële Inrichtingen (2011), *Gevangeniswezen in getal 2006-2010*

Dienst Justitiële Inrichtingen (2010), *Programma sluitende aanpak nazorg: nazorg, ook onze zorg. Uitstroomcijfers ex-gedetineerden 2010*

Dienst Justitiële Inrichtingen (2007), *Samenwerkingsmodel terugdringen recidive*, Den Haag

Dienst Justitiële Inrichtingen (2010), *Werken aan Recidive Reductie*, Jaargang 2, nummer 8, december 2010

Directie Sanctie- en Preventiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (2010), *Inspectierapport themaonderzoek Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive*

Intranet Dienst Justitiële Inrichtingen

Jaarverslag 2010 Ministerie van Veiligheid en Justitie

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010), Inspectierapport themaonderzoek Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive

Registratie over gedetineerden in de PI Nieuwegein (peildatum: 30 maart 2011)

Veiligheidshuis regio Eindhoven (2010), *Nazorg, onze zorg*

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2009), Samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, Den Haag: Drukkerij Excelsior

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2010), Monitor nazorg ex-gedetineerden

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2008), Recidivebericht 1997-2006: Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen

10. Bijlagen

10.1 Overzicht taken netwerkpartners nazorg (ex-)gedetineerden

Partners MMD-samenwerking	Taak ten aanzien van nazorg op de vijf leefgebieden
Nazorgcoördinatoren van de 418 gemeenten (per 1 januari 2011)	Informatie uitwisselen met de PI over de situatie van de gedetineerde op de vijf leefgebieden. Dit gebeurt door DPAN-formulieren te verwerken en bij sommige gemeenten worden deze formulieren teruggemeld naar de PI met aanvullende informatie over een gedetineerde & gedetineerden uit de eigen gemeente vanuit de zorgplicht hulp bieden op de vijf leefgebieden
Afdeling stadsgeldbeheer gemeenten	Gedetineerden uit de eigen gemeente hulp bieden bij het in kaart brengen van schulden en het aflossen van schulden
Afdeling burgerzaken gemeenten	Gedetineerden tijdens detentie een ID-bewijs verschaffen
Afdeling sociale zaken gemeenten: uitkeringen, huisvesting, werkprojecten, bijzondere zorg	Gedetineerden na detentie een uitkering verstrekken, huisvesting verschaffen, aan een werkproject laten meedoen en/of bijzondere zorg leveren
Afdeling sociale opvang gemeenten	Het tijdelijk opvangen van gedetineerden in een daklozenopvang
Reclassering Nederland (Utrecht), Centrum Maliebaan, Leger des Heils (Utrecht)	Advies: adviesrapporten ten aanzien van de rechter voor het vonnis & in het duaal samen met een TR-medewerker bepalen welke interventies het meest geschikt zijn voor een gedetineerde Toezicht: het houden van toezicht op gedetineerden na detentie, wanneer dit als voorwaarde is gesteld bij het vonnis. Er moet informatie worden overgedragen over een gedetineerde van de PI naar de toezichthouder
NPT, Actium & andere aanbieders van intensieve zorg aan jonge gedetineerden	Intensieve begeleiding tijdens en na detentie en hulp op alle leefgebieden, waarbij men soms de gedetineerde op komt zoeken
Exodus & andere stichtingen voor nazorg	Opvang of andere hulp na detentie
Woningnet	Inschrijving voor woningnet
Kamernet	Inschrijving voor kamernet
Woningbouwvereniging	Het niet uitzetten van gedetineerden uit hun woning tijdens detentie, akkoord gaan met een uitstel van betaling
Politie Nieuwegein	Procesverbaal opstellen wanneer een gedetineerde geen identiteitsbewijs heeft en wanneer een gedetineerde aangifte wil doen
Centraal Justitiële Incasso Bureau (CJIB)	Boetes innen van gedetineerden of het toestaan van een regeling om deze op te schorten tijdens detentie
Jeugdzorg	Toezicht houden op de kinderen van gedetineerden
Klinieken voor na detentie of om een deel van de gevangenisstraf te vervangen	Huisvesting en begeleiding na detentie en het doen van intakes bij gedetineerden in de PI hiervoor
Deurwaarders	Beslag legging middelen van gedetineerden
Zorgverzekeraars	De zorgverzekering stoppen tijdens detentie en opstarten na detentie
UWV	De uitkering stoppen tijdens detentie en opstarten na detentie
CWI	Gedetineerden helpen met het vinden van een baan

Partners TR-samenwerking	Taak ten aanzien van het project Terugdringen Recidive (TR)
Reclassering Nederland (Utrecht), Centrum Maliebaan, Leger des Heils (Utrecht)	<p>Advies: adviesrapporten ten aanzien van de rechter voor het vonnis & in het dual samen met een TR-medewerker bepalen welke interventies het meest geschikt zijn voor een gedetineerde</p> <p>Toezicht: het houden van toezicht op gedetineerden na detentie, wanneer dit als voorwaarde is gesteld bij het vonnis. Er moet informatie worden overgedragen over een gedetineerde van de PI naar de toezichthouder</p> <p>Trainingen/interventies: het aanbieden van trainingen voor gedetineerden in de PI in het kader van het TR-rapport</p>
NPT, Actium & andere aanbieders van intensieve zorg aan jonge gedetineerden	Intensieve begeleiding tijdens en na detentie en hulp op alle leefgebieden, waarbij men soms de gedetineerde op komt zoeken
Exodus & andere stichtingen voor nazorg	Huisvesting en begeleiding na detentie en het doen van intakes bij gedetineerden in de PI hiervoor
Klinieken voor na detentie of om een deel van de gevangenisstraf te vervangen	Huisvesting en behandeling na detentie en het doen van intakes bij gedetineerden in de PI hiervoor

10.2 Topiclijst interviews

Algemeen

- Functie
- Betrokkenheid bij samenwerking

Afspraken

- Afspraken
- Sinds wanneer
- Waarom opgericht
- Informele /formele samenwerking
- Waaruit bestaat deze samenwerking (systeem, overleg)
- Waarom deze partijen wel/niet
- Worden gemaakte afspraken nagekomen/ Verschil samenwerkingsmodel en praktijk
- Verschil tussen doelgroepen (jong/ouder, psychiatrische problematiek/normaal, veelplegers/first offenders)
- Rol externe partijen, bijvoorbeeld politiek/ Druk uit deze hoek

Structuur samenwerking

- Plaatje laten zien
- Welke partijen
- Coördinatie: door wie en hoe
- Met wie werken jullie het meest
- Met wie werken andere organisaties veel samen
- Verandering in samenstelling netwerk
- Hoe besluitvorming (wie aanwezig, beslissingsbevoegdheid, consensus/meerderheid)

Communicatie

- Manieren contact
- Hoe vaak

Relaties tussen organisaties in de samenwerking

- Wie zien jullie wel eens van de PI/ Wie en waar
- Wel/geen persoonlijke bekendheid
- Zijn er bij deze samenwerking bepaalde organisaties die meer invloed hebben/ Zo ja, welke organisaties
- Is er sprake van informatie-uitwisseling van gevoelige gegevens/ Hoe ermee omgaan

Werkwijze

- Wat vindt u ervan om met deze partijen samen te werken
- Hoe pakken de partners hun taak op
- Beloftes nakomen
- Sprake van andere manier van werken/cultuur

Doelen

- Doelen voor uw organisatie/ korte of lange termijn
- Wat heeft prioriteit binnen uw doelen
- Wanneer is een doel succesvol
- Hoe wordt dit gemeten
- Verschil in doelen tussen organisaties
- Betrokkenheid bij samenwerking
- Prestatie-afspraken /aan wie verantwoorden
- Hoe wordt er gestuurd op effectiviteit van de samenwerking

Financiering

- Hoe komen jullie aan middelen (financieel, maar ook personeel)/ hoe verspreid in netwerk