

Never waste a good crisis?

DE GEVOLGEN VAN INCIDENTEN OP DE
NETWERKEFFECTIVITEIT BINNEN TBS

NICK ROMBOUT (5826667)

Never waste a good crisis? *Een onderzoek naar het effect van
environmental turbulence op netwerkeffectiviteit binnen de tbs-behandeling*

2020, juli



Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie Bestuurs- en Organisatie
Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap

Master Publiek Management

Eerste lezer: Machiel van der Heijden, MSc

Tweede lezer: dr. Erna Ruijer

Masterscriptie Publiek Management

door

Nick Rombout

5826667

n.rombout@students.uu.nl

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van mijn eenjarige master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht, faculteit Recht, Economie en Bestuurs- en Organisatie, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap. In dit afstudeertraject zijn zowel vaardigheden uit mijn studie aan bod gekomen als nieuwe vaardigheden. Zo is het doen van onderzoek op afstand in het jaar van COVID-19 prominenter dan ooit. De maatregelen omtrent de pandemie zijn dan ook de grootste tegenslag in dit traject geworden, namelijk het niet welkom zijn op locatie bij de verschillende klinieken en andere netwerkpartners. Toch zijn er verder geen grote tegenslagen geweest en dit is mede te danken aan een aantal personen.

Allereerst wil ik mijn begeleider en eerste lezer Machiel van der Heijden bedanken. De feedbackmomenten waren goed uitgebalanceerd door het gehele traject en ondanks de begeleiding op afstand heeft zijn feedback mij ontzettend geholpen bij het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Verder wil ik mijn respondenten bedanken voor hun tijd tijdens interviews en hulp bij het benaderen van andere respondenten. Door hen is dit onderzoek niet alleen wetenschappelijk gezien erg interessant, maar is ook de maatschappelijke relevantie zeer prominent. De sector tbs biedt een zeer lastig, maar tegelijk ontzettend interessant verhaal. De uitspraak van een van de respondenten “het zal je vader, moeder, broer of zus maar zijn die door een geestelijke ziekte zoiets verschrikkelijks doet” zal mij dan ook nog lang bijblijven.

Ten slotte wil ik graag mijn medestudenten, familie en vrienden bedanken voor hun steun tijdens deze scriptie en in de andere fases van mijn studie.

Na deze woorden van dank, wil ik u niets anders wensen dan veel leesplezier en in het bijzonder in deze tijden: blijf gezond.

Managementsamenvatting

De moord op Anne Faber heeft de forensische zorg op zijn kop gezet in Nederland. Onderzoeken naar dit vreselijke incident hebben ten sterkste aanbevolen dat er intensief moet worden samengewerkt tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, forensische instellingen, reclassering en het Veiligheidshuis. Door samen te werken en informatie actief te delen op basis van een passend wettelijk kader zouden de risico's beheerst kunnen worden bij de resocialisatie van delinquenten en zouden deze vreselijke incidenten voorkomen kunnen worden. Zo zou de samenwerking effectiever kunnen worden.

Sinds de jaren 70 zijn in het publieke domein veel verschillende soorten netwerksamenwerkingen ontstaan en onderzocht en ook in recentere jaren wordt er nog onderzoek gedaan naar netwerksamenwerkingen. Er is echter nog altijd veel onduidelijkheid over hoe netwerken nu precies functioneren en hoe netwerkeffectiviteit bereikt kan worden. Met name de invloed van externe factoren, in dit onderzoek gedefinieerd als *environmental turbulence*, is nog erg onduidelijk. Dit onderzoek zal zich richten op de sector tbs, omdat de verwachting is dat binnen deze *extreme case* veel factoren en indicatoren duidelijk zijn terug te zien. Tbs is namelijk een sector waarbinnen *environmental turbulence* veel voorkomt in de vorm van incidenten. Dit onderzoek heeft als onderzoeksvraag:

Hoe heeft environmental turbulence invloed op de effectiviteit van de netwerksamenwerking?

Netwerksamenwerking wordt op basis van bestaande onderzoeken gedefinieerd als: *drie of meer autonome organisaties met interdependentie op een bepaald onderwerp die, al dan niet bewust, met elkaar worden samengebracht om te werken aan het gezamenlijke doel op basis van contracten en impliciete contacten*. Binnen de sector tbs valt netwerkeffectiviteit te onderscheiden op drie niveaus: cliëntniveau, organisatieniveau en netwerkniveau. Het blijkt dat netwerkeffectiviteit wordt bereikt door een samenspel van *structural characteristics*, *functioning characteristics* en *environmental turbulence*. Vanuit bestaand onderzoek is de verwachting dat *environmental turbulence* zowel direct als indirect van invloed is op netwerkeffectiviteit.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard met zes semigestructureerde interviews en een documentanalyse van 242 documenten. De interviews zijn aan de hand van een topiclijst afgenomen met respondenten die werkzaam zijn bij drie klinieken waar tbs-gestelden worden behandeld. De documenten zijn geanalyseerd aan de hand van een operationalisatie van de concepten en waren afkomstig van de Tweede Kamer, de klinieken zelf, de lokale media, de inspectie, de gemeenten en onafhankelijke onderzoeken en adviezen.

Op basis van de resultaten is de conclusie dat *environmental turbulence* zowel direct als indirect van invloed is op netwerkeffectiviteit. *Environmental turbulence* is met name terug te zien in incidenten binnen de tbs-maatregel en komt terug in *resource munificence*, *complexity* en *support from society*. De directe invloed van *environmental turbulence* levert een negatieve bijdrage aan de netwerkeffectiviteit, namelijk meer tegenstellingen en spanningen tussen partners, de legitimiteit van netwerkpartners daalt, de financiële middelen versoberen, netwerkpartners onttrekken zich aan hun taken en vanuit de samenleving vermindert de steun voor de tbs-behandeling waardoor een succesvolle behandeling steeds lastiger wordt.

De indirecte invloed levert een grijzer beeld op. Zo zorgt *environmental turbulence* voor een hogere regeldruk, minder onderling vertrouwen, partijen die zich onthouden van de samenwerking, een moeilijker situatie voor managers om te functioneren binnen de tbs-samenwerking en op landelijk niveau een moeilijker situatie om nieuwe samenwerkingspartners te vinden. Tegelijkertijd biedt

environmental turbulence binnen de netwerksamenwerking rond tbs een mogelijkheid om passende systemen en processen te implementeren en op de langere termijn zo de samenwerking te verbeteren. Daar komt bij dat formele regels, een groter wordende netwerksamenwerking en een strakke externe controle zorgen dat de invloed van *environmental turbulence* wordt gedempt.

Dit onderzoek biedt interessante inzichten in hoe netwerkeffectiviteit zowel direct als indirect wordt beïnvloed door *environmental turbulence* en hoe de structurele- en functionele inrichting van de samenwerking hierop van invloed is. Toch maken het kleine aantal respondenten en de specifieke kenmerken van sector tbs dat het lastig is om aan te geven in hoeverre dit onderzoek generaliseerbaar is. Het is daarom aanbevelenswaardig om groter vervolgonderzoek op te zetten binnen andere sectoren om deze resultaten te verifiëren. Ten slotte biedt dit onderzoek interessante inzichten in hoe de maatschappelijke druk het ontzettend lastig maakt om als netwerkpartners goed samen te werken aan de tbs-behandeling. Meer openheid vanuit de sector en een verandering in de maatschappelijke perceptie rond tbs zijn voor de effectiviteit van het netwerk rond tbs een belangrijke aanbeveling.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1. Onderzoeksvraag	8
1.2. Onderzoekscontext	9
1.3. Relevantie	9
1.4. Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1. Over netwerksamenwerkingen	11
2.2. Over netwerkeffectiviteit	13
2.3. Over factoren van effectiviteit	14
2.4. Over environmental turbulence	19
2.5. Environmental turbulence en netwerkeffectiviteit	21
3. Methodologische verantwoording	24
3.1. Benadering van het onderzoek	24
3.2. Onderzoekscasus	25
3.3. Dataverzameling	25
3.4. Kwaliteitscriteria	32
4. De tbs-maatregel uitgelegd	34
4.1. Vormen van forensische zorg	34
4.2. Wat is tbs?	34
4.3. Doorlopen van de tbs-maatregel	36
4.4. Tbs in cijfers	37
4.5. Financiering tbs	38
4.6. Het netwerk rond tbs	38
5. Analyse	43
5.1. Netwerkeffectiviteit binnen tbs	43
5.2. Environmental turbulence	48
5.3. De invloed tussen environmental turbulence en functioning en structural characteristics	56
6. Discussie	72
6.1. Verwachtingen	72
6.2. Theoretische implicaties	74
7. Conclusie	75
7.1. Tekortkomingen van dit onderzoek	76
7.2. Wetenschappelijke aanbevelingen	76

7.3. Maatschappelijke aanbevelingen.....	77
Literatuurlijst.....	79
Bijlage 1: appendix documentanalyse.....	
Bijlage 2 topiclijst.....	
Bijlage 3 codeboom.....	

1. Inleiding

“Gemeenten willen sneller op de hoogte zijn van vrijlating”, aldus de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) naar de moord op Anne Faber (Binnenlands Bestuur, z.d.). Naar aanleiding van deze moord door Michael P., die in de kliniek in Den Dolder verbleef als laatste fase van zijn gevangenisstraf, heeft de OVV een onderzoek uitgevoerd naar de geleidelijke terugkeer van Michael P. in de samenleving. Uit het rapport blijkt dat er in de gehele keten fouten zijn gemaakt, waardoor uiteindelijk het verschrikkelijke incident heeft kunnen plaatsvinden.

Om in de toekomst dit soort fouten te kunnen voorkomen, is het volgens de OVV van groot belang dat er intensief wordt samengewerkt tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, forensische instellingen, reclassering en het Veiligheidshuis (De Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2019, p.84). Door samen te werken en informatie actief te delen op basis van een passend wettelijk kader zou de resocialisatie van delinquenten effectiever worden. De samenwerking tussen de partijen rond de resocialisatie van delinquenten lijkt dus, uit het rapport van de OVV, niet goed te verlopen. Er wordt onvoldoende informatie gedeeld en dit leidt tot fouten in het systeem, de welbekende incidenten. Het blijkt dat deze incidenten echter ook een bepaalde druk op organisaties binnen de netwerksamenwerking leggen en dus uiteindelijk op deze netwerksamenwerkingen (NOS, 2019).

Sinds de jaren 70 zijn in het publieke domein veel verschillende soorten netwerksamenwerkingen ontstaan en onderzocht (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997) en ook in recentere jaren wordt er nog onderzoek gedaan naar allerlei soorten netwerksamenwerkingen (Mueller & Jungwirth, 2016). Vanuit deze onderzoeken op verschillende onderdelen van de netwerksamenwerking en in verschillende contexten komt naar voren dat netwerken leiden tot een groter lerend vermogen, meer efficiëntie in het gebruik van middelen, toegenomen capaciteit om complexe problemen aan te pakken, meer onderlinge concurrentie en betere dienstverlening voor de clients (Provan & Kenis, 2008, p.229). Toch geven Provan en Kenis (2008) aan dat er nog veel onduidelijk is omtrent *network functioning*. *Network functioning* gaat over het proces waarin bepaalde condities in het netwerk leiden tot verschillende uitkomsten op het niveau van het netwerk (Provan & Kenis, 2008, p.229).

Provan en Kenis (2008) geven aan dat *network functioning* nauw samenhangt met *network effectiveness*. *Network effectiveness* is een begrip dat geen eenduidige definitie kent. Het is volgens Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi (2010, p. 533) namelijk sterk afhankelijk van voor welke sector er wordt gekeken. Ondanks het belang van de context blijkt uit de literatuur dat effectiviteit in vier niveaus valt onder te verdelen, namelijk: samenleving, netwerk, organisatie en cliënt. Deze soorten effectiviteit worden in het theoretisch kader verder uitgewerkt.

Over wat effectiviteit is, lijkt dus voldoende wetenschappelijke literatuur beschikbaar te zijn. Echter, de voorwaarden om een effectieve netwerksamenwerking te creëren en te behouden in de publieke sector blijven meer in het midden. Door onderzoekers wordt er naar verschillende factoren gekeken, waardoor onduidelijk blijft welke factoren van belang zijn. Zo hebben Provan en Lemaire (2012) factoren opgesteld die ingaan op de interne structuur van het netwerk, terwijl Cristofoli, Markovic en Meneguzzo (2012) laten zien dat een netwerk ook afhankelijk is van een goed gedefinieerd pakket met coördinatiemechanismen en een groep institutionele organisaties die het netwerk besturen. Door Turrini et al. (2010) worden factoren van effectiviteit ingedeeld in drie groepen, te weten: *network structural characteristics*, *network functioning characteristics* en *network contextual characteristics*. Er wordt door Turrini et al. (2010) dus een derde groep voorwaarden uitgewerkt, namelijk de contextuele factoren. Contextuele factoren gaan met name over stabiliteit, draagvlak en voldoende middelen van

de netwerksamenwerking. Deze factoren komen dus als het ware van buiten het netwerk, maar hebben wel invloed op de *network effectiveness*.

Een begrip wat sterk samenhangt met *contextual factors* is *environmental turbulence*. *Environmental turbulence* wordt in dit onderzoek gezien als een onverwachte verandering in de omgeving van een netwerk waarbij de middelen of de steun voor het netwerk veranderen in een snel tempo. In het theoretisch kader zal hier verder over worden uitgeweid. In dit onderzoek zal gekeken worden naar de *environmental turbulence*, omdat zo beter in kaart gebracht kan worden in hoeverre de onderzoekscasus turbulent is en wat er daadwerkelijk verandert.

Door Turrini et al. (2010, p.546) wordt over de contextuele factoren, en dus *environmental turbulence*, gesteld dat de manier waarop deze factoren invloed hebben op de effectiviteit nog onvoldoende is onderzocht. Zij geven hierbij aan dat er in vervolgonderzoek gekeken dient te worden naar mogelijke interactie tussen factoren, omdat dit het effect van factoren op zichzelf zou kunnen verkleinen of juist vergroten. Er is daarom onderzoek nodig naar hoe factoren vanuit de context van het netwerk effect hebben op mogelijk andere factoren en uiteindelijk op de netwerkeffectiviteit. Ook door Mueller en Jungwirth (2016, p.425) wordt gesteld dat rond netwerkeffectiviteit vooral is gekeken naar enkelvoudige drivers van netwerkeffectiviteit, maar er is nog onvoldoende gekeken naar hoe een cluster aan drivers met elkaar samen netwerkeffectiviteit oplevert.

Er blijkt dus een blinde vlek in de literatuur van netwerksamenwerkingen te bestaan. Doordat het effect van *environmental turbulence* op andere factoren onduidelijk is, kan op dit moment een gedeelte van de netwerkeffectiviteit niet verklaard worden. Er wordt daarom gepleit voor een meer holistisch model om netwerkeffectiviteit te kunnen verklaren door het onderzoeken van alle factoren en de invloed van factoren op elkaar. Onderzoeken naar de private sector laten zien dat ervaren turbulentie van invloed is op een bedrijf (Davis, Morris & Allen, 1991). Een bedrijf zal zich in een turbulente omgeving namelijk meer richten op informatie verzamelen en zich oriënteren op de markt waarin het actief is. Een turbulente omgeving lijkt dus van invloed te zijn op organisaties, maar wat deze invloed is in het publieke domein en hoe deze zich uit, is in mindere mate onderzocht. Hierdoor blijft onduidelijk wat het effect is van externe factoren op publieke organisaties.

Wel blijkt uit eerder onderzoek in de tbs-sector dat aangescherpte wetgeving onder invloed van politieke gevoeligheid, maatschappelijke onrust en mediagevoeligheid zorgt voor verminderd maatwerk op het gebied van behandeling en vrijheden (Van Nieuwenhuizen, 2011, p.113). Hierdoor worden tbs-gestelden minder gemotiveerd en zal de behandeling uiteindelijk minder effectief zijn en zelfs kunnen stagneren door een moeilijke uitstroom. Onderzoek van het WODC toont aan dat klinieken in een spagaat staan, vanwege de toenemende efficiëntiedruk maar ook groeiende kwaliteitseisen (Van Nieuwenhuizen, 2011). Deze efficiëntiedruk leidt ertoe dat bijvoorbeeld incidenten binnen tbs-klinieken onder de pet worden gehouden om de doorstroom, en dus de financiering, niet in gevaar te laten komen (NOS, 2019). Binnen klinieken, op organisatieniveau dus, is bekend dat de contextuele druk gevolgen heeft voor de kwaliteit van de zorg. Echter, voor de netwerksamenwerking rond tbs is nog geen duidelijk beeld over de gevolgen van deze contextuele factoren.

1.1. Onderzoeksvraag

In dit onderzoek zal ingegaan worden op hoe *environmental turbulence* bijdraagt aan de effectiviteit van netwerksamenwerkingen. Door te onderzoeken welk effect *environmental turbulence* heeft en op welke manier dit de effectiviteit van de netwerksamenwerking beïnvloedt, zal een vollediger beeld ontstaan over het effect van de omgeving van een netwerk op de netwerksamenwerking. De onderzoeksvraag luidt dus als volgt:

Hoe heeft environmental turbulence invloed op de effectiviteit van de netwerksamenwerking?

De volgende deelvragen zijn hierbij van belang om de onderzoeksvraag te beantwoorden:

Theoretische deelvragen

1. Wat is een netwerksamenwerking?
2. Wat is netwerkeffectiviteit?
3. Wat is *environmental turbulence*?

Empirische deelvragen

1. Hoe wordt naar netwerkeffectiviteit binnen tbs gekeken?
2. Hoe wordt naar *environmental turbulence* binnen tbs gekeken?
3. Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *structural characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?
4. Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *functioning characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?

1.2. Onderzoekscontext

Dit onderzoek zal zich focussen op netwerksamenwerkingen en het verklaren van netwerkeffectiviteit binnen deze netwerksamenwerking. Hiervoor is het van belang om een netwerksamenwerking te selecteren om onderzoek naar te doen. De netwerksamenwerking die onderzocht zal worden, is die rond de tbs-maatregel. Zaken als Michael P. zorgen voor veel opschudding in het veld van forensische zorg, en dus tbs (Huisman & Stoffelen, 2019). Ook is de afgelopen jaren op tbs bezuinigd, waardoor de *resource munificence* is afgenomen (Nieuwsuur, 2019). Dit zou kunnen duiden op een lage system stability, omdat system stability gaat over in hoeverre veranderingen in de context leiden tot veranderingen in het netwerk (Turrini et al., 2010, p.534). In de context van de tbs is dus veel veranderd en dat zou kunnen duiden op veranderingen in het netwerk en de effectiviteit daarvan.

Tbs vormt dus een casus waarbij de steun en de beschikbare financiële middelen in snel tempo lijken te kunnen veranderen. Hierdoor lijkt tbs een casus te zijn die vrij extreem is qua indicatoren. Dit maakt het interessant, omdat bepaalde effecten of causaliteiten in deze casus vrij sterk naar voren zullen komen. Het zorgt er voor dat bepaalde gevolgen van indicatoren duidelijker te onderscheiden zijn. Tevens is het mogelijk om via extreme cases meer informatie te vergaren, omdat er meer actoren en basismechanismen actief zijn binnen extreme cases (Flyvbjerg, 2006, p.13).

Dit maakt het interessant om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van *environmental turbulence* op de netwerksamenwerking. Rond tbs bestaat een netwerksamenwerking waarbij niet alleen de kliniek betrokken is, maar ook het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Reclassering, gemeenten, veiligheidshuizen, politie, andere ggz-instellingen en instellingen binnen de rechtsketen, zoals het Openbaar Ministerie, rechters en de advocatuur (TBS Nederland, z.d.-a).

1.3. Relevantie

Dit onderzoek heeft zowel wetenschappelijke- als maatschappelijke relevantie. Zo blijkt, als eerder aangegeven, dat er op het terrein van netwerksamenwerking een blinde vlek in de literatuur bestaat rond netwerkeffectiviteit. Het is namelijk nog altijd onduidelijk op welke manier contextuele factoren als *environmental turbulence* invloed hebben op de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Door dit onderzoek te richten op hoe *environmental turbulence* invloed heeft op de effectiviteit en via welke lijnen dit loopt, zal deze blinde vlek verder verdwijnen. Op deze manier zal zowel de directe invloed van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit als de indirecte invloed van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit via *structural characteristics* en *functioning characteristics* worden

doorgrond. Door hierbij een extreme case als tbs te gebruiken, zal er veel informatie op te halen zijn waardoor een duidelijk beeld ontstaat hoe *environmental turbulence* invloed heeft op netwerkeffectiviteit en dus op netwerksamenwerkingen.

Dit onderzoek is daarnaast maatschappelijk relevant, omdat er over de sector tbs altijd veel te doen is. Incidenten binnen de forensische zorg en specifiek de tbs worden in de media, politiek en samenleving steeds weer breed uitgemeten. Kamerdebatten, talkshows en krantenartikelen worden gevuld met gesprekken over hoe het nu toch kan dat er steeds maar incidenten plaatsvinden. Echter, statistisch gezien blijkt dat er een kans van 0,002% bestaat dat een tbs-gestelde zich tijdens verlof niet aan de afspraken houdt en dat het aantal recidivisten 0,007% is (Muijen, z.d.). De maatschappelijke impact van incidenten binnen tbs is dusdanig dat tbs onder een vergrootglas ligt. Echter, het effect van deze constante druk op de netwerksamenwerking tussen klinieken, het ministerie en de andere netwerkpartners blijft onduidelijk. Zodoende blijft dit onbelicht in discussies over tbs. Met dit onderzoek kan inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten van grote externe druk zijn op netwerksamenwerkingen zoals in de tbs-sector. Uit dit onderzoek zouden dan ook aanbevelingen kunnen volgen over hoe netwerksamenwerkingen zoals tbs met deze druk om dienen te gaan en wat voor netwerksamenwerkingen van belang is om te doen in dit soort casussen.

1.4. Leeswijzer

Dit onderzoek begint met het hoofdstuk 'Theoretisch Kader' waarin een literatuurstudie wordt gedaan naar wat er reeds bekend is over netwerksamenwerkingen, netwerkeffectiviteit, *environmental turbulence* en eventuele verbanden tussen deze concepten. Nadat bekend is wat deze concepten inhouden, zal er een hoofdstuk 'Methodologische Verantwoording' volgen. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd hoe aan de hand van de concepten dit onderzoek is opgezet en hoe er zo goed mogelijk aan het onderzoeksdoel is voldaan. Nadat bekend is hoe dit onderzoek zal worden ingevuld, volgt er een hoofdstuk 'Context'. Hierin zal een beeld worden gegeven hoe het systeem van tbs in elkaar zit, hoe het ontstaan is, hoe de financiering wordt en welke netwerkpartners er zijn. Zo leiden deze hoofdstukken tot een operationalisatie en een duidelijk beeld van de casus waardoor interessante interviews zijn afgenomen en een ruime hoeveelheid aan documenten is geanalyseerd. Dit heeft uiteindelijk het hoofdstuk 'Analyse' opgeleverd, ingedeeld op basis van de deelvragen en het hoofdstuk 'Discussie' waarin de verwachtingen vanuit het Theoretisch Kader worden getoetst. Tot slot biedt het hoofdstuk 'Conclusie' het antwoord op de onderzoeksvraag.

2. Theoretisch kader

Om tot onderzoekbare concepten te komen en mogelijke verwachtingen te kunnen opstellen, is het van belang om allereerst te onderzoeken wat vanuit bestaande onderzoeken al bekend is. Hiervoor zullen de begrippen *netwerksamenwerking*, *netwerkeffectiviteit* en *environmental turbulence* worden onderzocht en zullen vervolgens de verbanden tussen deze begrippen worden onderzocht en verwachtingen voor dit onderzoek worden geformuleerd.

2.1. Over netwerksamenwerkingen

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn netwerksamenwerkingen een onderwerp dat in de laatste decennia veel is onderzocht. Netwerksamenwerkingen worden in de wetenschappelijke literatuur onder andere als *network governance* beschreven. Governance is een term die in zowel de private- als de publieke sector is bestudeerd. In de private sector gaat governance over de rol van directies in het vertegenwoordigen en beschermen van de belangen van de aandeelhouders (Provan & Kenis, 2008, p.230). In de publieke sector gaat het niet om het belang van de aandeelhouders, maar om het belang van de leden van de samenleving. Bij tbs zie je dit terug in het belang van de veiligheid van de samenleving die te allen tijde voorop staat.

Het blijkt dat in netwerken die op een bepaald doel zijn gericht en die een duidelijke identiteit in zich hebben, er een vorm van governance nodig is. Dit is nodig om te verzekeren dat de deelnemers meedoen in gezamenlijke en wederzijds gedeelde acties en dat netwerkmiddelen efficiënt en effectief worden ingezet (Provan & Kenis, 2008, p.231). Tegelijk moet de governance in een netwerk ervoor zorgen dat er voldoende interactie is tussen de deelnemende organisaties. Een netwerk kenmerkt zich volgens Provan en Kenis (2008, p.231) doordat er in groepen van drie of meer wettelijk autonome organisaties wordt samengewerkt om niet alleen hun eigen doelen te bereiken maar ook de gezamenlijke doelen.

Dit soort netwerken kunnen zelf geïnitieerd worden door de netwerkliden, maar kunnen ook van bovenaf worden opgelegd door middel van mandaten of contracten. Het bereiken van individuele en gedeelde doelen vereist, zoals hierboven uitgelegd, van een netwerk dat er een bepaalde vorm van governance op deze activiteiten is. Deze governance is van belang voor de effectiviteit van het netwerk. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie vormen van network governance, namelijk *participant-governed networks*, *Lead Organization-Governed Networks* en *Network Administrative Organization*. Participant-governed networks zijn netwerkvormen die het gemakkelijkste zijn en het meest voorkomen. Deze vorm van netwerksamenwerking wordt door de leden van het netwerk bestuurd op een gelijkwaardige manier, zonder dat er een bestuurlijke entiteit wordt opgericht. Het besturen van dit netwerk wordt gedaan door reguliere bijeenkomsten tussen de organisaties, maar ook door de doorlopende inspanningen van de leden van het netwerk (Provan & Kenis, 2008).

Als tweede worden de *Lead Organization-Governed Networks* behandeld. Hierbij wordt aangegeven dat de inefficiëntie van een gedecentraliseerde aanpak ervoor kan zorgen dat een meer gecentraliseerde aanpak de voorkeur krijgt. Dit kan betekenen dat er een lead organization wordt ingesteld om het netwerk te besturen (Provan & Kenis, 2008). In lead organization governance worden alle belangrijkste activiteiten en beslissingen gecoördineerd door één deelnemende organisatie (Provan & Kenis, 2008). De lead organization levert het administratieve deel van het netwerk en faciliteert activiteiten van deelnemende organisaties om de netwerkdoelen te bereiken. De derde vorm van network governance is het *Network Administrative Organization* (NAO) model. Dit houdt in dat er een afzonderlijke administratieve entiteit wordt opgezet om specifiek het netwerk en de activiteiten te besturen. Het NAO model is gecentraliseerd en de NAO speelt een sleutelrol in het coördineren en behouden van het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Het verschil met het Lead

Organization model is dat de NAO geen onderdeel is van het netwerk die zijn diensten levert. De NAO kan een overheidsinstantie of non-profitorganisatie zijn die als taak heeft om puur het netwerk te besturen. Een NAO kan echter ook een persoon zijn die als netwerk facilitator kan optreden.

De netwerksamenwerking rond de tbs-maatregel lijkt op basis van het bovenstaande een Lead Organization-Governed Network. In dit geval is de lead organization de kliniek waar de tbs-gestelde wordt behandeld, omdat deze organisatie de hoofdactiviteiten uitvoert en als coördinerende organisatie optreedt in bijvoorbeeld het regelen van verlof. Door Cristofoli et al. (2012, p.79) wordt aangegeven dat de kracht van deze netwerkvorm ligt in de toegenomen efficiëntie door de gemakkelijke coördinatie, maar ook in een betere legitimiteit vanuit de *lead organization*. De zwakte van deze vorm is dat de *lead organization* vaak 'een eigen agenda heeft' en dus niet altijd in het belang van het netwerk handelt. Met betrekking tot de legitimiteit wordt gesteld dat een zwakke legitimiteit van de lead organization zorgt voor een lage legitimiteit van de gehele netwerksamenwerking (Cristofoli et al. 2012, p.79).

Door Jones, Hesterly en Borgatti (1997) is ook gezocht naar een definitie voor network governance. Zij spreken over 'coördinatie tussen bedrijven die wordt gekarakteriseerd door organische of informele sociale systemen, in tegenstelling tot bureaucratische structuren binnen bedrijven en de formele contractuele relaties tussen hen'. Er zijn volgens hen binnen de bestaande onderzoeken twee grote concepten die terugkomen in de verschillende definities, namelijk de patronen van interactie in de relaties en uitwisseling en de stromen van middelen tussen onafhankelijke eenheden. Om tot een definitie te komen, hebben Jones et al. (1997, p.914) deze verschillende onderdelen samen genomen. De definitie die hieruit voortkomt, luidt: '*Network governance involves a select, persistent, and structured set of autonomous firms (as well as non-profit agencies) engaged in creating products or services based on implicit and open-ended contracts to adapt to environmental contingencies and to coordinate and safeguard exchanges.*' (Jones et al., 1997, p.914)

Een netwerk bestaat volgens Jones et al. (1997, p.914) dus uit een subonderdeel van een bepaalde markt of industrie, waarbij de leden van het netwerk over een bepaalde periode regelmatig met elkaar samenwerken. Er is in deze definitie sprake van een patroonmatige uitwisseling binnen het netwerk, maar deze is niet voor elk netwerk hetzelfde. Wat beperkingen aan dit artikel zijn, is dat netwerken niet voor een bepaalde periode hoeven te zijn, maar dat deze ook doorlopend kunnen zijn. Tevens spreken zij over een subonderdeel van een bepaalde markt, maar dit is ook te beperkend. Het kan namelijk zo zijn dat een netwerk wordt gevormd voor een gehele markt. Het punt over het selecteren van organisaties is een sterk punt binnen deze definitie.

Door Raab en Kenis (2009) worden netwerken gedefinieerd als '*consciously created groups of three or more autonomous but interdependent organizations that strive to achieve a common goal and jointly produce an output.*' Deze definitie gaat ervan uit dat een netwerk altijd doelgericht is en dat een samenwerking die ontstaat door simpelweg interactie tussen organisaties niet kan worden aangemerkt als een netwerksamenwerking. Wel spreekt deze definitie wederom van een samenwerking van drie of meer autonome organisaties.

Met deze definities is het mogelijk om zelf een definitie op te stellen rond netwerksamenwerking. Hiervoor zullen de definities worden gecombineerd. Rond deelnemende organisaties zijn de punten autonomie, interdependentie en al dan niet bewust gecreëerd van belang. Rond het netwerk is het van belang dat er een gezamenlijk doel is waar iedereen output aan levert en dat er wordt gewerkt op basis van zowel vastgestelde regels en contracten als op basis van impliciete contacten. De definitie die hieruit voortkomt, luidt: *Netwerksamenwerkingen bestaan uit drie of meer autonome organisaties met interdependentie op een bepaald onderwerp die, al dan niet bewust, met elkaar worden*

samengebracht om te werken aan het gezamenlijke doel op basis van contracten en impliciete contacten. In deze definitie wordt geen onderscheid gemaakt tussen de vormen van netwerksamenwerkingen van Provan en Kenis (2008), omdat dit onderscheidingen zijn binnen netwerksamenwerkingen en dit is dus niet van belang om in een definitie uit te sluiten.

2.2. Over netwerkeffectiviteit

Nu duidelijk is wat een netwerksamenwerking inhoudt, is de vraag wanneer een netwerksamenwerking in staat is om haar functie te vervullen. Met andere woorden, wanneer is een netwerk effectief? Zoals in de inleiding al is aangegeven, zijn er verschillende niveaus waarop effectiviteit kan worden vastgesteld. Zo wordt door Provan en Milward (2001) aangegeven dat de netwerkeffectiviteit sterk afhankelijk is van het perspectief van de actor. Zij stellen daarom dat er drie niveaus zijn waarop effectiviteit kan worden bekeken, te weten: de samenleving, het netwerk en de individuele organisatie. Echter, eerder is door Provan en Milward (1995) al onderzocht hoe deze drie niveaus hun uitwerking hebben in de geestelijke gezondheidszorg. Zij zagen dat er een discrepantie bestond tussen de belangen, omdat het belang van cliënten kan verschillen met het belang van organisaties, netwerk of samenleving. Door Turrini et al. (2010, p.533) wordt daarom een vierde niveau aangeduid, namelijk het client-niveau. Op ieder niveau worden door Turrini et al. (2010) verschillende indicatoren vastgesteld om te bepalen hoe effectief de netwerksamenwerking is.

Op samenlevingsniveau is van belang om het netwerk te beoordelen op de bijdrage die zij leveren aan de samenleving die zij proberen te dienen. De samenleving is in dit opzicht een vaag concept waaronder verstaan wordt: een lokaal gebied dat wordt gediend door een netwerk (Provan & Milward, 2001, p.416). Het netwerk moet op dit niveau dan ook beoordeeld worden als een 'service-delivery vehicle' om waarde aan lokale gemeenschappen te geven die niet bereikt zouden worden met het ongecoördineerde aanbod van diensten door gefragmenteerde en autonome agencies. Om effectiviteit op het samenlevingsniveau te meten, is het van belang dat het totale resultaat voor de groep cliënten wordt beoordeeld en om daarnaast de algemene kosten van de behandeling voor de gemeenschap te onderzoeken. Het gaat er dus om dat de belangen van zowel de directe- als de indirecte betrokkenen in de samenleving worden gewaarborgd. Dit kan volgens Provan en Milward (2001, p.417) leiden tot problemen, omdat de doelen van het netwerk voor de samenleving en de cliënten kunnen verschillen. Dit punt zie je terug bij tbs, omdat het belang van veiligheid voor de samenleving haaks kan staan op het belang van de tbs-gestelde voor zijn behandeling. Dit is dan ook de reden dat het client-niveau is toegevoegd.

Op het niveau van het netwerk gaat effectiviteit over of een netwerk in staat is om te overleven als een levensvatbare vorm van sociale organisatie. Dit is onder andere af te lezen aan het aantal deelnemers van een netwerk. Hier is geen vaststaand getal voor, maar het is met name van belang dat een nieuw netwerk veel aanwas heeft en dat bestaande netwerken vooral geen volledige leegloop vertonen (Provan & Milward, 2001, p.419). Een andere manier om effectiviteit van een netwerk te meten, is door te kijken naar de hoeveelheid diensten die daadwerkelijk wordt aangeboden door het netwerk of door juist te focussen op de sterkte van de relaties tussen de leden van het netwerk. De laatste methode om netwerkeffectiviteit te meten op het niveau van het netwerk is door de administratieve structuur te evalueren. Een goede administratieve structuur is van vitaal belang voor de levensvatbaarheid van een netwerk (Provan & Milward, 2001, p.419). Op het niveau van het netwerk wordt door Turrini et al. (2010) nog toegevoegd dat er ook wel eens wordt gekeken naar de capaciteit van het netwerk om te innoveren en bepaalde condities te veranderen. Bij al deze indicatoren geldt dat er niet 'one best way' is, maar dat het in de context van het netwerk moet worden gebruikt om de effectiviteit te bepalen.

Als derde is er de effectiviteit op het niveau van de organisatie. Dit niveau is belangrijk, omdat het succes van netwerkleden van groot belang is voor het algemene succes van het netwerk (Provan & Milward, 2001, p.420). Het is voor netwerkpartners van belang om voor zichzelf vast te stellen wat het oplevert om lid te worden van een netwerk. Soms kan een netwerk van groot belang zijn om de outcomes op organisatieniveau te verbeteren, maar kan het succes van netwerkleden van kritiek belang zijn voor de netwerkeffectiviteit. Tegelijkertijd kan het falen van leden ook van grote invloed zijn op het netwerksucces. Deze effectiviteit op organisatieniveau wordt met vier criteria bepaald: *client outcomes*, *legitimacy*, *resource acquisition* en *cost* (Provan & Milward, 2001, p.420). Met *client outcomes* wordt gesteld dat het voor netwerkleden een reden kan zijn om aan te sluiten bij een netwerk, omdat het voor hun clients een voordeel oplevert als er een breed en gecoördineerd pakket aan diensten geleverd wordt.

Legitimacy houdt in dat het voor organisaties een driver is om zich aan te sluiten bij een netwerk, omdat het een hogere mate van legitimiteit, en zo ook meer middelen, oplevert. Ook eerder onderzoek heeft aangetoond dat organisaties meer betrokken zijn bij het netwerk wanneer hun eigen reputatie op het spel staat (Chen & Graddy, 2010 in Lucidarme, Cardon & Willem, 2015, p.1208). Deze manier van betrokkenheid van organisaties leidt volgens de onderzoekers uiteindelijk tot een effectievere netwerksamenwerking. De derde indicator, *resource acquisition*, gaat over dat een netwerksamenwerking beter in staat is om financiële middelen te verwerven dan losse organisaties. Tot slot gaat *cost* over dat een netwerksamenwerking zorgt dat de kosten voor een organisatie afnemen. Als deze factoren aanwezig zijn, is er sprake van een hoge mate van netwerkeffectiviteit op het niveau van de organisatie (Provan & Milward, 2001). Het is dan voor organisaties aantrekkelijk om deel te nemen aan een netwerksamenwerking.

Effectiviteit op het niveau van de cliënt wordt door Turrini et al. (2010) uitgewerkt. Zij beschrijven effectiviteit als de verbetering van het welzijn van de clients en de algemene kwaliteit van de dienstverlening. Op het cliënt niveau wordt effectiviteit dus gemeten door de outcomes voor de populatie van cliënten vast te stellen (Turrini et al., 2010, p.533). Voor dit onderzoek zal het van belang zijn om met name naar de effectiviteit op het niveau van de cliënt, de organisatie en het netwerk te kijken. Het is namelijk interessant om te zien of er voor netwerkpartners iets verandert in hun standpunt tegenover het netwerk als er veel *environmental turbulence* is en hoe zij het netwerk beoordelen ten opzichte van hun eigen outcomes. Ook zal het interessant zijn om te kunnen beoordelen of de relatie tussen netwerkpartners verandert door incidenten bij een hoge of lage *environmental turbulence* en of *environmental turbulence* een netwerk nog beïnvloedt in de mate waarin zij hun patiënten kunnen behandelen.

2.3. Over factoren van effectiviteit

Er zijn dus drie vormen van effectiviteit van belang voor dit onderzoek, maar wat een netwerksamenwerking nodig heeft om effectief te zijn, blijft nog onduidelijk. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe effectiviteit op het niveau van de cliënt, de organisatie en het netwerk bereikt kan worden. Rondom effectiviteit hebben bijvoorbeeld Provan en Lemaire (2012) vijf indicatoren opgesteld. Zij zien dat betrokkenheid op verschillende levels, selectieve integratie tussen de partijen, de manier waarop de samenwerking is ingericht, voldoende legitimiteit intern en extern, en stabiliteit in het netwerk van groot belang zijn voor effectiviteit (Provan & Lemaire, 2012). Cristofoli, Markovic en Meneguzzo (2012) laten juist zien dat een netwerk ook afhankelijk is van een goed gedefinieerd pakket met coördinatiemechanismen en een groep institutionele organisaties die het netwerk besturen. Zij laten zien dat management dus een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit vormt waarbij zowel mechanismen als het vermogen van de netwerkmanager van belang zijn. Vanuit de

wetenschappelijke literatuur komen dus vooral indicatoren naar voren die over het interne van een netwerksamenwerking gaan.

Toch zijn er ook artikelen waarin zowel interne als externe factoren van belang worden geacht. Zo stellen Lucidarme, Cardon en Willem (2015, p.1209) dat er rond een netwerksamenwerking drie factoren, *environment*, *structure* en *management*, bestaan die met elkaar beïnvloeden hoe effectief het netwerk is. Ook Turrini et al. (2010) onderscheiden drie groepen: *network structural characteristics*, *network functioning characteristics* en *network contextual characteristics*. Deze drie groepen hebben invloed op hoe effectief het netwerk is en iedere groep heeft een aantal indicatoren die de factor bepalen. Lucidarme et al. (2015) en Turrini et al. (2010) onderscheiden beiden drie groepen factoren waarbij er een externe groep is en twee interne groepen. Bij de interne groepen staat *structure* gelijk aan de *structural characteristics* en *management* heeft dezelfde invulling als *functioning characteristics*. Deze interne groepen betrekken ook de indicatoren van Provan en Lemaire (2012) en Cristofoli, Markovic en Meneguzzo (2012). Daarom wordt voor het onderzoeken van de factoren van netwerkeffectiviteit in dit onderzoek gekeken naar de drie groepen factoren van Turrini et al. (2010) en Lucidarme et al. (2015).

2.3.1. Network structural characteristics

Allereerst de *network structural characteristics*. De indicatoren binnen deze groep gaan met name over hoe een netwerk is ingericht en hoe dit bijdraagt aan netwerkeffectiviteit. Ten eerste is er de indicator *external control*. External control gaat over de afhankelijkheid van het netwerk van de achterban. Het kan hierbij gaan over mechanismen waarmee fiscale controle door de staat op lokale systemen wordt uitgeoefend (Turrini et al. 2010, p.540). Directe controlemechanismen verlagen de kans op free riding, wat een positieve invloed heeft op de netwerkeffectiviteit. Aan de andere kant wordt gesteld dat invloed van externe belanghebbenden leidt tot een vermindering van het netwerk om haar doelen te behalen (Turrini et al., 2010, p.540). Netwerken kunnen namelijk door externe belanghebbenden worden beïnvloed om ongelijkheid te vergroten en zo sterkere en beter geïnformeerde groepen in de achterban nog verder te versterken.

De tweede indicator is *integration mechanisms and tools*. Integratie wordt als een structureel grote factor voor netwerkeffectiviteit gezien (Turrini et al., 2010, p.541). Om effectiviteit te bereiken, is het van belang dat er een coördinerende organisatie is en verschillende onderdelen in de samenwerking sterk samenhangend en gelinkt zijn aan elkaar. Door op een dusdanige manier te werken, weet iedere organisatie wat haar taken zijn en worden taken op een goede manier verdeeld over de netwerkpartners (Lucidarme et al., 2015, p.1190). Op deze manier kunnen de doelen van het netwerk op een juiste manier worden vastgesteld en zo effectief mogelijk worden bereikt. Mechanismen die bij coördinatie en integratie komen kijken, zijn: gezamenlijke informatie- en communicatiesystemen, gedeelde stafactiviteiten als marketing en planning en integratie op het niveau van de dienst zoals een geïntegreerde dienstverlening (Turrini et al., 2010, p.541).

Een derde indicator die valt onder de inrichting van het netwerk, is *size and composition*. Deze indicator gaat over het aantal leden van een netwerk en de mate van heterogeniteit van deze netwerkleden. Het is niet gezegd dat veel netwerkleden leiden tot meer effectiviteit en daarom verschilt deze indicator per netwerksamenwerking hoeveel netwerkleden nodig zijn om zo een hoger niveau van prestaties te bereiken (Turrini et al., 2010, p.542). Met betrekking tot de mate van heterogeniteit tussen de organisaties stellen Lucidarme et al. (2015, p.1186) dat het van belang is dat er organisaties aan het netwerk deelnemen met verschillende competenties, maar dat er tegelijkertijd wel een bepaalde culturele 'fit' moet bestaan om effectief samen te werken. Een te sterke diversiteit tussen organisaties is niet bevorderlijk voor de netwerkeffectiviteit (Lucidarme et al., 2015, p.1206).

De vierde indicator die van belang is, is *formalization and accountability*. Dit draait om geformaliseerde regels, de organisatie van ontmoetingen, de agenda en besluitvormingsprocedures. Lucidarme et al. (2015, p.1188) stellen dat netwerken waar publieke organisaties aan deelnemen vaak zijn gebaseerd op formele documenten om regels en verantwoordelijkheden tussen de netwerkpartners te specificeren. Het hebben van regels en verantwoordelijkheden en een bepaalde mate van netwerkintegratie leidt tot hogere maten van netwerksucces (Turrini et al., 2010, p.542). Wanneer er een onvoldoende mate van formalisering is, is er het risico dat netwerkpartners een korte termijnvisie ontwikkelen en op een opportunistische manier gaan handelen, wat de effectiviteit verslechtert (Lucidarme et al., 2015, p.1207).

De laatste indicator voor deze structurele karakteristieken is *network inner stability*. Interne stabiliteit heeft te maken met het onderlinge vertrouwen dat er bestaat tussen partijen. Vertrouwen wordt opgebouwd wanneer een samenwerking oplevert wat er van verwacht wordt en hoe iedereen daaraan bijdraagt (Turrini et al., 2010, p.543). Zo speelt vertrouwen een belangrijke rol in het faciliteren van de dynamiek binnen het netwerk en het sturen van het netwerk om zo tot netwerkeffectiviteit te komen (Lucidarme et al., 2015, p.1190). Al deze indicatoren maken met elkaar de *structural characteristics* en deze beïnvloeden uiteindelijk de netwerkeffectiviteit. Naast deze structurele kenmerken, zijn er ook indicatoren die meer gaan over hoe organisaties, specifiek de managers, met elkaar omgaan. De zogenaamde *functioning characteristics*.

2.3.2. Functioning characteristics

De eerste indicator in deze lijst met kenmerken is *traditional managerial work*. *Traditional managerial work* gaat erom dat publieke managers een hoge mate van manager kwaliteiten en competenties moeten laten zien om aan netwerkeffectiviteit bij te dragen (Turrini et al., 2010, p.543). Ze moeten daarvoor in staat zijn om passende administratieve systemen en processen te implementeren en de medewerkers kunnen motiveren om zo de dienst meer passend te maken en klantgerichte technieken te implementeren (Turrini et al., 2010, p.543). Enkel met passende systemen en processen kan het maximale uit de netwerksamenwerking gehaald worden, volgens het onderzoek van Lucidarme et al. (2015, p.1195).

Een tweede indicator die van belang is om netwerkeffectiviteit te bereiken, is *generic networking*. Dit is een managementstijl die betrekking heeft op een hogere mate van interactie met actoren die geen direct onderdeel uitmaken van het netwerk. Zo zijn managers beter in staat om effectief middelen aan te trekken en zo tot betere outcomes te komen (Turrini et al., 2010, p.544). Hoe meer tijd een manager buiten zijn organisatie besteedt, des te levensvatbaarder het netwerk is. Echter, het is onduidelijk hoe managers zich precies dienen te gedragen buiten hun organisatie. Daarom worden er twee gedragsvormen uitgewerkt die veel voorkomen in de literatuur, te weten: *buffering instability/nurturing stability* en *steering network processes*.

Het bufferen van instabiliteit en voeden van stabiliteit zijn acties van een manager die een netwerk helpen om te functioneren. Hierbij hoort het oplossen van spanningen tussen partners en zo de verbinding tussen organisaties te verbeteren (Turrini et al., 2010, p.544). Deze verbindingen worden gevonden door onderhandelingen en door het herstructureren van de structurele processen als deze niet functioneren (Lucidarme et al., 2015, p.1195). Door de interne stabiliteit te versterken, creëren netwerkmanagers een omgeving voor goede interacties, participatie, informatie-uitwisseling en zo leren ze omgaan met strategische en operationele complexiteit (Turrini et al., 2010, p.544). Andere activiteiten zijn het veranderen van de regels van het netwerk, het laten zien van normen en waarden. Een manager moet dus vertrouwd worden en vertrouwen opbouwen en normen versterken.

Buffering instability/nurturing stability is een karaktereigenschap die vaak typisch is voor een mediator. Echter, in veel onderzoeken blijkt een sterke leider met commitment een veel belangrijkere rol om zo publieke netwerken te versterken en hen zo naar de doelen te leiden (Turrini et al., 2010, p.545). Daarom dienen er vanuit de manager duidelijke missiedoelen en gefocuste strategieën en interventies voor het netwerk te zijn. Er zijn daarnaast drie verschillende groepen van kwaliteiten die kritisch zijn om het netwerk succesvol te sturen, te weten: onpartijdigheid, een activerende houding en leiderschapskwaliteiten (Turrini et al., 2010, p.545).

2.3.3. Externe factoren

Deze interne indicatoren vanuit Turrini et al. (2010) en Lucidarme et al. (2015) bieden een uitgebreid beeld hoe netwerkeffectiviteit wordt beïnvloed door factoren van binnen het netwerk en deze indicatoren lijken overeen te komen met eerdergenoemde factoren door Provan en Lemaire (2012) en Cristofoli, Markovic en Meneguzzo (2012). Echter, het belang van de externe omgeving op de uiteindelijke netwerkeffectiviteit is een onderwerp dat steeds meer in de literatuur naar voren komt. Zo hebben Provan en Milward (1995) en Provan en Sebastian (1998) al onderzoek gedaan naar contextuele factoren en zij spraken met name over *system stability* en *resource munificence* en de effecten van deze contextfactoren op het effect van de structuurfactoren op uiteindelijk de effectiviteit. Door Turrini et al. (2010) wordt aan deze contextfactoren nog een derde toegevoegd, namelijk *cohesion and support from the community/participation*. Het onderzoek van Lucidarme et al. (2015) heeft in Vlaanderen gekeken naar verschillende netwerksamenwerkingen voor publieke dienstverlening. Zij stellen bij de externe factoren dat er juist gekeken dient te worden naar het aantal inwoners dat een samenwerking bedient. Voor dit onderzoek is deze kijk op externe factoren niet relevant, omdat het erg lastig is om per netwerksamenwerking rond een tbs-kliniek vast te stellen hoeveel mensen ermee worden bediend. Daarom zal de focus in dit deel met name op het onderzoek van Turrini et al. (2010) liggen.

System stability gaat erover in hoeverre veranderingen in de context leiden tot veranderingen in het netwerk (Turrini et al., 2010, p.534). Stabiliteit dient hierbij gezien te worden als een variabele met een bepaalde range. Tot een bepaald punt leidt stabiliteit tot meer effectiviteit, maar het kan ook zijn dat te veel stabiliteit zorgt voor ineffectiviteit. Dit is een argument dat overeenkomsten vertoont met literatuur rond leiderschap, waarbij een organisatie altijd balanceert tussen een *safe zone* en een *danger zone* op het gebied van stress om zo het optimale resultaat te behalen (Heifetz & Laurie, 2001). Ditzelfde geldt voor stabiliteit op het gebied van effectiviteit.

Resource munificence is de tweede externe indicator gaat over de hoeveelheid middelen die beschikbaar zijn voor het netwerk vanuit de omgeving. Dit heeft effect op de mate van onzekerheid waar het netwerk tegenaan loopt bij het uitvoeren van de activiteiten (Turrini et al., 2010, p.540). Het blijkt dat er over het effect van deze factor nogal onenigheid bestaat. Zo zijn er onderzoeken waarin de invloed als zwak wordt bestempeld, maar zijn er ook recentere onderzoeken waarin een sterke relatie tussen beschikbare middelen en effectiviteit wordt aangetoond. *Cohesion and support from the broader community* is de laatste indicator en heeft te maken met de culturele geschiedenis van een samenleving (Turrini et al., 2010, p.540). Zo is een samenleving die veel waarde hecht aan samenwerking in publieke activiteiten een gezondere omgeving voor netwerken om te functioneren. Deze indicator komt ook in het onderzoek van Lucidarme et al. (2015, p.1181) naar voren en zij stellen dat een netwerksamenwerking effectiever is wanneer de cultuur van de samenleving gewend is om samen te werken of reeds bekend is met het doel van het netwerk.

Naast deze onderzoeken naar factoren van effectiviteit zijn er andere onderzoeken waarin er gezocht wordt naar factoren die bijdragen aan een verbetering van de prestaties. Zo heeft George Boyne (2003) naar vijf variabelen gekeken die vanuit eerdere literatuur invloed zouden hebben op de prestaties:

middelen, wetgeving, markten, organisatie en management. Met middelen wordt verwezen naar geld en personen, maar ook technische middelen. Rond middelen zijn er theorieën dat meer middelen leiden tot betere resultaten, maar er zijn ook theorieën dat een effectiever management op middelen leidt tot een maximale besteding. Aan de andere kant zijn er ook onderzoekers die stellen dat meer middelen leiden tot meer bureaucratie en dus een inefficiëntie. Wetgeving gaat over dat publieke dienstverleners niet vrij zijn om hun eigen processen en strategieën te kiezen, maar moeten werken binnen beleidsbeperkingen die worden vastgesteld door hogere politieke autoriteiten (Boyne, 2003, p.370). Het is onduidelijk welk effect wetgeving heeft, omdat regels positief kunnen zijn maar de invloed die verschillende wetgevende instanties zodoende inwinnen, kan de prestaties verslechteren door belangenconflicten.

De derde factor is de structuur van de markt waarin de organisatie actief is. Zo wordt aan de ene kant gesteld dat meer concurrentie leidt tot efficiëntie, innovatie en klantgerichtheid. Toch zijn er nadelige effecten van marktwerking, zoals ongelijkheid. Het is daarom onzeker wat de precieze effecten zijn van de marktstructuur. De vierde factor gaat in op mogelijk nieuwe organisatiestructuren die op een organisatie worden losgelaten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de grootte van de organisatie, maar ook om een hervorming van de interne structuur of soms zelfs de externe structuur, zoals een netwerk. De laatste factor gaat over het management bij een organisatie. Hierbij zijn verschillende theoretische disciplines te onderscheiden, zoals leiderschap, organisatiecultuur, human resource management, strategie processen en strategie inhoud. Uit het onderzoek van Boyne (2003) blijkt dat middelen en management de grootste invloed hebben op de prestaties van een organisatie. Het onderzoek van Boyne (2003) met de vijf variabelen laat veel overeenkomsten zien met het model dat hierboven is gepresenteerd. Zo lijken de vijf variabelen van Boyne (2003) stuk voor stuk onder een van de drie factoren van Turrini et al. (2010) te kunnen worden geplaatst.

In recenter onderzoek is gekeken naar factoren van 'cluster effectiveness' (Mueller & Jungwirth, 2016, p.438). Cluster effectiveness is netwerkeffectiviteit toegepast op de private sector. Er werken dus een aantal bedrijven met elkaar aan een product of dienst en het paper van Mueller en Jungwirth (2016) kijkt naar welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van het cluster. Zij onderscheiden, net als Turrini et al. (2010), drie domeinen: functioning conditions, structural conditions en contextual conditions (Mueller & Jungwirth, 2016). Opvallend aan dit onderzoek is dat de drie conditions verder zijn uitgewerkt in verschillende indicatoren en dat deze factoren zijn onderzocht op in hoeverre zij los van elkaar invloed hebben op cluster effectiveness. Met name politieke en financiële zekerheid, vertrouwen tussen de bedrijven, formele regelgeving en procedures en interne facilitering door een team zijn van belang voor de effectiviteit.

De focus bij netwerksamenwerking op de interne structuur blijkt dus slechts een deel van het plaatje te belichten. Contextuele factoren zijn namelijk tevens van groot belang (Turrini et al., 2010; Lucidarme et al., 2015; Mueller & Jungwirth, 2016). Het belang van de context wordt ook door Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) aangegeven in hun onderzoek als het gaat over de 'system context'. Het blijkt dat er vanuit de system context factoren zijn die van invloed zijn op het 'Collaborative Governance Regime'. Factoren waar het over gaat bij Emerson et al. (2012) zijn bijvoorbeeld politiek, juridisch of sociaaleconomisch, maar ook andere netwerken of eventueel een voorgeschiedenis tussen partijen. Uiteindelijk heeft de system context zo invloed op de uitkomsten van de samenwerking en dus de effectiviteit.

Voor dit onderzoek wordt het model van Turrini et al. (2010) gekozen om de factoren van netwerkeffectiviteit te onderzoeken. Zoals hierboven blijkt, zijn factoren uit andere onderzoeken onder te verdelen onder de factoren van Turrini et al. (2010). Daarnaast sluit, zoals eerder aangegeven, het model van Turrini et al. (2010) beter aan op de onderzoekscasus dan het model van Lucidarme et

al. (2015). Het model van Turrini et al. (2010) is daarmee het meest geschikt om dit onderzoek mee uit te voeren.

2.4. Over environmental turbulence

De invloed van de context wordt dus in verschillende onderzoeken aangegeven, maar het verschilt nog sterk per onderzoeker hoe deze invloed verloopt. Zo valt op dat door Emerson et al. (2012) wordt aangegeven dat de system context altijd invloed heeft op elk moment in de netwerksamenwerking. Deze brede uitleg maakt het vaag hoe nu precies de samenwerking en effectiviteit worden beïnvloed. Door Turrini et al. (2010, p.534) wordt gesteld dat externe invloed zowel positief als negatief kan uitpakken voor de netwerksamenwerking. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de belangrijkste positieve indicator *cohesion and support from the society* is, waarbij het gaat om de mate van vertrouwen en samenwerking tussen een netwerk en de samenleving. Aan de andere kant wordt *system instability* als de grootste negatieve factor aangeduid. *System instability* wordt gedefinieerd als ‘veranderingen in de omgeving van het netwerk die van buitenaf komen’. Een begrip dat samenhangt met instabiliteit, is *environmental turbulence*. Ook over *environmental turbulence* wordt gesteld dat het een schadelijk effect heeft op de prestaties van de publieke dienstverlening (Boyne & Meier, 2009, p.802).

Environmental turbulence is een concept dat zich in verschillende omstandigheden kan uiten. Zo kan er fysiek, technologisch, sociaal en economisch iets veranderen in de omgeving van het netwerk waardoor er nieuwe beperkingen ontstaan voor activiteiten en prestaties van publieke managers. Turbulentie hangt volgens Boyne en Meier (2009) sterk samen met de termen *munificence*, *complexity* en *dynamism*. *Munificence* wordt door hen gezien als ‘potentie voor organisatiegroei en organisatie ontwikkeling’. In de meeste gevallen gaat dit over de beschikbare economische middelen voor een netwerk (Boyne & Meier, 2009, p.801). Wanneer er vanuit de omgeving weinig middelen beschikbaar zijn, wordt er gesproken over een vijandige environment. Redenen voor weinig beschikbare middelen zijn bijvoorbeeld geografisch, maar ook dat de dienst niet als belangrijk genoeg wordt ervaren door de omgeving.

Complexity heeft te maken met de homogeniteit of heterogeniteit van de externe omstandigheden waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. In de publieke sector heeft dit vaak te maken met de *clients* van de organisatie. Hoe complexer deze groep is, des te meer wensen en eisen er zijn vanuit de clients om aan te voldoen (Boyne & Meier, 2009, p.802). Bij tbs lijkt de complexity zeer groot, omdat de groep tbs-gestelden veel verschillende kenmerken heeft en allemaal een eigen behandelplan krijgt. *Dynamism* gaat over de verandering over de tijd op het gebied van *complexity* en *munificence*. *Dynamism* wordt vastgesteld op basis van de frequentie van verandering en de amplitude van veranderingen in *munificence* of *complexity*, dus hoe groot zijn de veranderingen van de ene op de andere periode (Boyne & Meier, 2009, p.802). Zo lang dit soort dynamieken bekend zijn bij de organisatie, hoeft het effect hiervan echter niet extreem groot te zijn.

Turbulentie (*environmental turbulence*) houdt dus in dat er een onverwachte verandering is in de *munificence* en *complexity* van een organisatie haar omgeving. Het verschil tussen een dynamische en een turbulente omgeving is dat de veranderingen bij turbulentie onverwacht zijn (Boyne & Meier, 2009, p.803). Hoe groter de onverwachte verandering, des te groter de negatieve impact op de resultaten van de organisatie. De impact van turbulentie op prestaties is met name onderzocht voor de private sector. Deze studies laten zien dat turbulentie een negatief effect heeft op de prestaties. Manieren om met onvoorspelbaarheid om te gaan, zijn: ‘blijven bij de bestaande structuur en hopen dat de interne stabiliteit zal helpen om de externe problemen te overleven’ of ‘veranderen naar een andere structuur die effectiever zou kunnen zijn in de nieuwe omstandigheden’ (Boyne & Meier, 2009, p.805).

Echter, er is ook een minder sterke stroming in de literatuur rond *environmental turbulence* die stelt dat de samenhang tussen *munificence*, *dynamism* en *complexity* onvoldoende overeenstemming vindt in de literatuur. Harris (2004) heeft daarom zes *environmental* dimensies opgesteld:

- *Environment capacity*: Aantal beschikbare middelen voor een organisatie binnen de omgeving. Hierbij bestaan dus smalle of lage capaciteitsomgevingen en rijke of hoge capaciteitsomgevingen.
- *Environmental homogeneity – heterogeneity*: De mate van soortgelijkheid tussen de verschillende organisaties en individuen.
- *Environmental stability – instability*: De mate waarin een turnover (plotselinge omwenteling in de environment) kan optreden. Hierbij is wel de opmerking te plaatsen dat een hoge mate van turnover een patroon kan zijn voor een omgeving en dus alsnog voorspelbaar kan zijn.
- *Environmental concentration – dispersion*: De mate waarin middelen, onder andere de populatie binnen het domein, gelijkwaardig wordt verdeeld over de partijen binnen het network.
- *Domain consensus – dissensus*: De mate waarin een organisatie binnen een bepaald domein wordt geaccepteerd door de andere organisaties.
- *Environmental turbulence*: de mate waarin omgevingen worden gekarakteriseerd door een toenemende interconnectie tussen elementen en trends en door een toenemende mate van interconnectie.

Wat opvalt aan deze zes dimensies is dat er een sterke mate van overkoepeling is door de dimensies *munificence*, *dynamism* en *complexity* uit de definitie van Boyne en Meier (2009). Zo wordt *environment capacity* in combinatie met *environmental concentration – dispersion* als het ware samengevat in *munificence*, vormen *environmental homogeneity – heterogeneity*, *domain consensus – dissensus* en *environmental turbulence* een onderdeel van *complexity* en is *environmental stability – instability* hetzelfde als *dynamism*.

Een derde benadering van *environmental turbulence* wordt gegeven door Calantone, Garcia en Dröge (2003). Zij stellen in hun onderzoek bij ruim drieduizend Amerikaanse bedrijven dat *environmental turbulence* een combinatie is van verschillende environments: unfamiliar, hostile, heterogeneous, uncertain, complex, dynamic and volatile environments (Calantone, Garcia & Dröge, 2003, p.91). Turbulentie ontstaat dus doordat de omgeving rond een bedrijf onbekend, vijandig, heterogeen, onzeker, complex, dynamisch en vluchtig is. Calantone et al. (2003) bedoelen hiermee dat deze zeven concepten van turbulentie met elkaar *environmental turbulence* vormen. Een bedrijf kan altijd te maken hebben met een vijandige omgeving, maar zonder de andere zes kenmerken is er geen sprake van een turbulente omgeving.

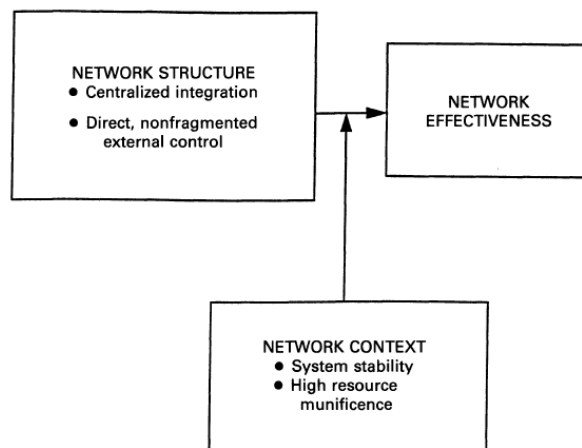
Wederom is in de verschillende environments van Calantone et al. (2003) terug te zien dat zij een sterke overlap hebben met de drie concepten van Boyne en Meier (2009). Wat wel opvalt, is dat in het onderzoek van Calantone et al. (2003, p.95) ook aandacht is voor het maatschappelijke aspect binnen turbulentie. Er wordt namelijk gesteld dat er *market turbulence* bestaat, wat inhoudt dat een bedrijf ook moet inspelen op de wensen van de klanten en hoe deze veranderen. Als dit naar de publieke sector wordt vertaald, dient een organisatie dus rekening te houden met veranderingen in de maatschappij om daarop in te spelen.

Op basis van de bevindingen van Turrini et al. (2010), Boyne en Meier (2009) en Harris (2004) valt nu een definitie te maken voor *environmental turbulence*. De zes *environmental* dimensies van Harris (2004) worden als het ware overkoepeld door *munificence*, *dynamism* en *complexity* uit de definitie

van Boyne en Meier (2009). Daar komt bij dat het concept *cohesion and support from te community* van Turrini et al. (2010) raakvlakken heeft met *domain consensus* van Harris (2004), *complexity* van Boyne en Meier (2009) en *complex, hostile* en *heterogeneous* van Calantone et al. (2003). Het concept *cohesion and support from te community* wordt daarom meegenomen in de definitie en het uiteindelijke onderzoek. *Environmental turbulence* wordt in dit onderzoek gezien als 'een onverwachte verandering in de omgeving van een netwerk waarbij de middelen of de steun voor het netwerk veranderen in een snel tempo'. De indicatoren *munificence*, *dynamism*, *complexity* en *support from society* worden meegenomen in het uiteindelijke onderzoek om te meten in hoeverre tbs een *turbulent environment* heeft. Hierbij is het van belang dat de drie concepten aanwezig zijn om te spreken van een turbulent environment, zoals Calantone et al. (2003) ook stelden.

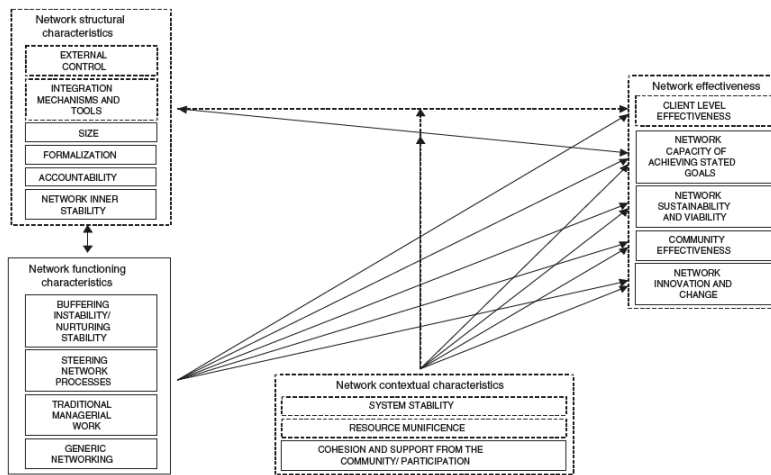
2.5. Environmental turbulence en netwerkeffectiviteit

Het blijft nog steeds onduidelijk hoe factoren van *environmental turbulence* uiteindelijk echt effect hebben op de netwerkeffectiviteit. Zo is er door Provan en Milward (1995) een vrij simpel model opgesteld over hoe de *network context* invloed heeft op de *network effectiveness*. In figuur 1 is dit model te zien. Uit dit model blijkt dat de *network structure* bepaalt in hoeverre een netwerk effectief is, maar dat deze 'lijn' wordt beïnvloed door de network context:



Figuur 1: preliminair model van netwerkeffectiviteit (Provan & Milward, 1995)

Het model in figuur 1 geeft een bepaald beeld van de invloed van *environmental turbulence*, namelijk als een factor die geen directe invloed heeft op de netwerkeffectiviteit, maar die van invloed is op hoe de structuur van het netwerk bepaalt hoe effectief het netwerk is. Het model geeft verder geen duidelijke verbanden aan en Turrini et al. (2010) stellen daarom dat dit model een nieuwe kijk op het onderwerp vormt en zo het begin van het onderzoek vormt en verder onderzocht dient te worden. In het artikel van Turrini et al. (2010) is dit model verder uitgewerkt op basis van onderzoeken die eerder zijn uitgevoerd naar netwerkeffectiviteit. Zij komen tot onderstaand model (figuur 2) met daarin meer indicatoren en meer inzicht in hoe deze indicatoren op elkaar inwerken:



Figuur 2: geïntegreerd framework van netwerkeffectiviteit (Turrini et al., 2010)

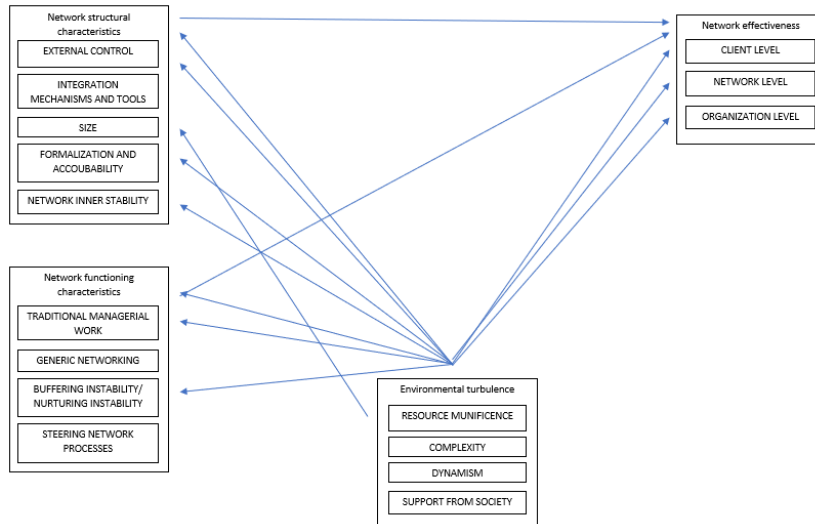
Vanuit de onderzoeken die zijn geanalyseerd, blijkt dat indicatoren die vallen onder *network functioning characteristics* van grote waarde zijn voor de mate van netwerkeffectiviteit. Met name *buffering instability/nurturing stability* en *steering network processes* zijn indicatoren die vanuit managers komen en die de effectiviteit over een bepaalde periode en op verschillende niveaus beïnvloeden, doordat de structuur van het netwerk wordt hervormd. Over de contextuele factoren stellen Turrini et al. (2010, p.546) dat *cohesion and support from the community* de belangrijkste indicator is waar managers rekening mee dienen te houden om een succesvol netwerk op te zetten en te behouden. Vanuit het onderzoek van Turrini et al. (2010) lijken geen duidelijke verbanden te bestaan tussen indicatoren uit de context, *environmental turbulence* dus, en de factoren die vanuit het netwerk zelf komen. Echter, volgens Lucidarme et al. (2015, p.1209) is er wel degelijk een verband. Zij stellen dat het management van een netwerksamenwerking dient te zijn aangepast op de netwerkstructuur, wat op zijn beurt weer dient aan te sluiten op de omgeving van het netwerk. Er moet dus een bepaalde fit zijn tussen de omgeving, de structurele kenmerken en de functionele kenmerken.

De verwachtingen vanuit het theoretisch kader zijn dus dat *environmental turbulence* een negatief effect heeft op netwerkeffectiviteit. Dit effect is zowel direct als indirect. Indirect houdt in dat *environmental turbulence* effect heeft op *network structural characteristics* en op *network functioning characteristics*, omdat bepaalde indicatoren elkaar zodoende kunnen versterken of afzwakken. Niet iedere indicator zal even sterk veranderen, omdat dit afhankelijk is van de context van de onderzoekscasus. Toch zijn er bij een aantal indicatoren verwachtingen uit te spreken.

Zo is vanuit de literatuur de verwachting dat *environmental turbulence* een negatief effect heeft op de indicator *external control*, omdat een lage steun vanuit de samenleving zorgt voor meer externe controle en dus een lagere netwerkeffectiviteit. Ook is de verwachting dat een verslechtering van de *resource munificence* zorgt voor een verslechtering van de *size* van het netwerk. Er zijn dan minder middelen en dus wordt het minder aantrekkelijk om als deelnemer bij het netwerk betrokken te zijn, wat uiteindelijk zorgt voor een verslechtering van de netwerkeffectiviteit. Ten derde zal een hoge mate van instabiliteit zorgen voor een lage *accountability*, omdat een organisatie geen verantwoording wil nemen voor een instabiel netwerk. Op het gebied van de structuur van het netwerk zal ten slotte ook de *network inner stability* verslechteren, omdat een netwerk door de instabiliteit van buitenaf beïnvloed raakt en mogelijk conflicten onderling ontstaan. Al deze structurele kenmerken die verslechteren, zorgen dat de netwerkeffectiviteit ook verslechtert.

Op het gebied van de functionering van het netwerk is de verwachting dat de *environmental turbulence* zorgt voor een verandering in het *traditional managerial work* en *buffering instability*. Deze indicatoren

zullen door de incidenten en verslechterde steun veranderen waardoor managers incident gedreven te werk zullen gaan en geen ruimte meer hebben voor innovaties of verbeteren van de diensten. Ook zullen zij minder in staat zijn om de instabiliteit op te vangen door de hoge mate van turbulentie. Dit verslechtert tevens de netwerkeffectiviteit. Deze verwachtingen zijn in het onderstaande model samengevat:



Figuur 3: model op basis van verwachtingen

Deze verwachtingen zullen in het uiteindelijke onderzoek getoetst worden. De manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd, zal in het volgende hoofdstuk 'Methodologische verantwoording' worden uitgewerkt.

3. Methodologische verantwoording

Vanuit het theoretisch kader is de literatuurverkenning en de conceptualisering van de kernbegrippen vastgesteld. Om het onderzoek uit te kunnen voeren, is het van belang om uit te werken hoe het onderzoek is vormgegeven. Allereerst dient hiervoor te worden vastgesteld welk wetenschapsfilosofisch perspectief voor dit onderzoek wordt gekozen. Vervolgens zal worden stilgestaan bij de selectie van de casus, de dataverzameling, de selectie van documenten en respondenten, de operationalisatie en de kwaliteitscriteria voor dit onderzoek.

3.1. Benadering van het onderzoek

3.1.1. Kwalitatief onderzoek

De onderzoeksvraag luidt: *Hoe heeft environmental turbulence invloed op de effectiviteit van de netwerksamenwerking?* Om de effecten van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit te kunnen vaststellen en te verklaren hoe dit effect uiteindelijk loopt, is het in dit onderzoek van belang om gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Het doen van kwalitatief onderzoek heeft als doel om te begrijpen welke betekenis mensen toekennen aan bepaalde situaties. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verwerven in hoe de effectiviteit van de netwerksamenwerking verandert door *environmental turbulence* (Boeije, 2016, p.22). Omdat het onderzoek zich onder andere richt op de effectiviteit op het niveau van de organisaties en het netwerk, is het van belang om dit onderzoek te richten op de ervaringen van de netwerkpartners.

Om de effectiviteit op het niveau van de organisaties en het netwerk te kunnen bepalen aan de hand van de ervaringen van netwerkpartners, is het in dit onderzoek belangrijk om te toetsen op theoretische grondslagen. Vanuit het theoretisch kader zijn definities en verwachtingen over *environmental turbulence* en netwerkeffectiviteit naar voren gekomen. Deze verwachtingen zullen in het onderzoek getoetst worden. Door de betekenisgeving van verschillende mensen uit verschillende organisaties binnen het netwerk te onderzoeken, kan de rol van *environmental turbulence* worden verklaard binnen netwerkeffectiviteit.

Door vanuit theorie tot een onderzoeksvraag te komen en een onderzoek in te richten, wordt uitgegaan van een deductieve onderzoeksmethode. Op basis van bestaande kennis is een theoretisch kader opgesteld en zijn verwachtingen geformuleerd op basis van deze bestaande kennis. Deze vorm van onderzoek vraagt om conceptualisering en operationalisering van de belangrijkste begrippen. Hier zal bij het onderdeel dataverzameling uitgebreider bij worden stilgestaan.

3.1.2. Wetenschapsfilosofisch perspectief

Het onderzoek zal worden uitgevoerd vanuit een positivistisch perspectief. Het draait er in deze vorm van onderzoek doen om dat theorieën worden getoetst en dat er materiaal wordt geleverd om zo wetmatigheden te kunnen ontwikkelen (Bryman, 2016, p.24). In dit onderzoek wordt getoetst op basis van theoretische inzichten over *environmental turbulence* en netwerkeffectiviteit. Met deze inzichten wordt in het onderzoek getoetst wat er vanuit deze theorieën terugkomt in interviews en documenten. Op basis hiervan worden uiteindelijk conclusies getrokken.

Het positivisme stelt dat er wetmatigheden zijn die getoetst kunnen worden. Deze wetmatigheden komen vanuit theorieën en kunnen worden getoetst op basis van wat te observeren is. In dit onderzoek wordt op basis van interviews en documenten bekeken welke onderdelen van *environmental turbulence* zijn te onderscheiden binnen de casussen. Hierbij worden zowel documenten en interviews gebruikt om te onderzoeken of informatie volledig en juist is. Zo wordt onderzocht hoe deze verschillende onderdelen van *environmental turbulence* elkaar beïnvloeden, van invloed zijn op de

functioning characteristics en de *structural characteristics* en zo uiteindelijk van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit op de verschillende niveaus.

3.2. Onderzoekscasus

3.2.1. Tbs

Om de effecten van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit te kunnen onderzoeken, wordt in dit onderzoek gekeken naar tbs-klinieken en netwerkpartners rond het behandelingsproces van tbs-gestelden. In deze netwerksamenwerking wordt besloten en afgestemd hoe iemand zijn behandeling eruit komt te zien, of diegene voldoende stappen zet om door te mogen naar een volgende behandelstap en of iemand uiteindelijk voldoende behandeld is om naar buiten te mogen. Iedere kliniek waar tbs-gestelden worden behandeld heeft in dat opzicht zijn eigen netwerksamenwerking en er kan dus onderling verschil optreden tussen deze netwerksamenwerkingen.

Het is voor dit onderzoek interessant om verschillende tbs-klinieken als cases te kiezen, omdat zo verschillende cases te vergelijken zijn. Een tbs-kliniek die recent veel in het nieuws is gekomen met incidenten, zou een ander beeld op het gebied van netwerkeffectiviteit kunnen laten zien dan een tbs-kliniek waar het in de afgelopen jaren rustiger is geweest qua incidenten. Door meerdere cases te bestuderen, is het mogelijk om beter een theorie te bouwen (Bryman, 2016, p.68). In dit onderzoek worden cases geselecteerd op basis van recente incidenten, en dus *environmental turbulence*, en wordt zo onderzocht of en hoe *environmental turbulence* effect heeft op netwerkeffectiviteit.

Over tbs als sector valt te stellen dat deze gehele sector onder constante druk vanuit de politiek en samenleving staat op het gebied van financiën en steun. Het laat dus zien dat de *environmental turbulence* binnen tbs over het algemeen hoog is. Dit noemen we een *extreme case* (Bryman, 2016, p.62). Binnen een extreme case is het mogelijk om duidelijk bewijs te verzamelen over hoe *environmental turbulence* van invloed is op netwerkeffectiviteit. Door voor een extreme case te kiezen is het namelijk mogelijk om meer informatie te vergaren, omdat er vaak meer actoren en basismechanismen actief zijn binnen een extreme case (Flyvbjerg, 2006, p.13).

3.2.2. Design

Zoals hierboven reeds is uitgewerkt, zal dit onderzoek een vergelijkend design hanteren. Er worden drie cases met elkaar vergeleken op basis van min of meer vergelijkbare methoden (Bryman, 2016). Een voordeel van dit onderzoeksdesign is dat bepaalde fenomenen beter te begrijpen zijn als ze worden vergeleken binnen verschillende casussen. Binnen dit onderzoek zullen er drie cases, klinieken, met elkaar vergeleken worden op basis van een variatie, namelijk hoe recent incidenten hebben plaatsgevonden. Door naar verschillende netwerksamenwerkingen binnen tbs te kijken, zal een generaliseerbaar beeld ontstaan over de invloed van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit.

Een casestudy is een goede methode om dieper in te kunnen gaan op verbanden die worden verondersteld (Boeije, 2016, p.62). Vanuit de theorie zijn er bepaalde veronderstellingen die onderzocht dienen te worden. Door een casestudy op basis van een zo groot mogelijke variatie kunnen deze veronderstellingen onderzocht worden. Het kan wel zo zijn dat bij het vergelijken van de casestudy's er tegenstrijdige interpretaties naar voren kunnen komen. De onderzoeker moet in dat geval de verschillen begrijpen en verklaren in de context van de casus.

3.3. Dataverzameling

In dit onderzoek zullen twee soorten kwalitatieve methoden gehanteerd worden, namelijk documentanalyse en interviews. Eerst zal uitgewerkt worden waarom er gekozen is voor documentanalyse en hierop volgt welke documenten zijn geselecteerd. Daarna zal uitgewerkt worden

waarom er is gekozen voor interviews en welke respondenten hiervoor zijn geselecteerd. Daarna zal ingegaan worden op de conceptualisering en de operationalisatie

3.3.1. Documentanalyse

De eerste kwalitatieve onderzoeksmethode die zal worden gehanteerd, is de documentanalyse. Binnen de documentanalyse zullen verschillende soorten documenten worden verzameld die van belang zijn om het onderzoek in te vullen. Zo zullen kenmerken van *environmental turbulence* mogelijk terug te vinden zijn in documenten. Er zijn verschillende soorten documenten, zoals persoonlijke en publieke documenten (Bryman, 2016).

Persoonlijke documenten gaan over verschillende soorten documenten die door een individu worden gemaakt (Bryman, 2016). Het kan hierbij gaan om persoonlijke aantekeningen van medewerkers van een tbs-kliniek of een netwerkpartner. Hoe kijken zij aan tegen de indicatoren van *environmental turbulence* en welke invloed hebben zij op het netwerk waarin zij actief zijn en de uiteindelijke effectiviteit. Deze bronnen bleken niet te bemachtigen. Dit komt doordat dit onderzoek op afstand heeft moeten plaatsvinden, waardoor deze bronnen praktisch onmogelijk waren om te verkrijgen.

Publieke documenten zijn documenten die door de overheid of een private organisatie worden gepubliceerd of beschikbaar worden gesteld (Bryman, 2016). Voor dit onderzoek zouden bijvoorbeeld jaarrapportages van tbs-klinieken, evaluatierapporten rond incidenten of rapporten vanuit commissies nuttig zijn. Ook onderzoeken vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zouden voor dit onderzoek nuttig kunnen zijn. Ten slotte vormt een analyse van mediaberichten een interessant gegeven om *environmental turbulence* te kunnen aanduiden. Veel berichtgeving rond een tbs-kliniek kan leiden tot meer turbulentie en media-aandacht wordt daarbij vaak zelfs verbonden aan de mate van turbulentie.

3.3.2. Selectie van documenten

Voor dit onderzoek worden, zoals eerder aangegeven, verschillende soorten documenten geselecteerd. Allereerst is het van belang om te bepalen bij welke organisaties relevante documenten gevonden kunnen worden. Dit zijn bijvoorbeeld de overkoepelende organisaties waar de klinieken onder vallen. Via dit soort organisaties zijn jaarverslagen beschikbaar en zijn andere publicaties en artikelen te vinden met betrekking tot ontwikkelingen binnen hun kliniek of in de samenwerking met andere partijen. Ook zijn er vanuit verschillende onderzoeksinstanties of inspecties van de overheid verschillende rapporten te vinden met betrekking tot incidenten binnen tbs en over tbs in het algemeen. Ook netwerkpartners, zoals de DJI of een gemeente publiceren artikelen, infographics en wetenschappelijke onderzoeken die waardevolle informatie kunnen bevatten.

Ook documenten vanuit de Tweede Kamer zijn interessant binnen dit onderzoek, omdat het onder andere gaat over het vertrouwen vanuit de samenleving. Vergaderingen, schriftelijke vragen en brieven aan de Tweede Kamer door een minister kunnen veel informatie bevatten over de maatschappelijke tendens rond een kliniek of tbs in het algemeen. Voor de maatschappelijke tendens op een lager niveau worden mediaberichten van de lokale omroepen en kranten gebruikt. Belangrijk om aan te geven is dat er aan de hand van de indicatoren uit het theoretisch kader gezocht zal worden naar informatie. *Resource munificence* heeft met name te maken met de hoeveelheid middelen die het netwerk krijgt. Dit is via jaarverslagen goed te onderzoeken hoe dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Voor de steun in de samenleving zijn dus bronnen als mediaberichtgeving en stukken uit de Tweede Kamer nuttig om te onderzoeken. Het is hierbij van belang om bronnen na te streven die vanuit de laatste 5 jaar beschikbaar zijn. Tbs is een maatregel die extreem incident gedreven is en daardoor veel in het nieuws is.

Dit onderzoek zal naar drie klinieken kijken om zo te onderzoeken wat het effect is van incidenten. Kliniek 1 heeft te maken gekregen met een aantal incidenten in 2016, kliniek 2 heeft een groot incident in 2017 gehad en kliniek 3 heeft in de periode 2014-2016 twee grote incidenten gehad. Wel is belangrijk om hierbij aan te geven dat binnen klinieken altijd kleine incidenten plaatsvinden, zoals een matras dat in de brand wordt gestoken. De incidenten die hierboven zijn genoemd, vormen dus grotere incidenten waar meer aandacht voor is geweest. Om te onderzoeken wat het effect is van *environmental turbulence* worden bronnen tot vijf jaar terug gebruikt om zo inzichtelijk te krijgen wat incidenten doen met een kliniek. Zo zal een duidelijk beeld te schetsen zijn door de tijd heen over hoe een incident een netwerksamenwerking beïnvloed. De volgende tabel laat in grote lijnen zien wat voor documenten er per kliniek zijn geselecteerd. Een meer gedetailleerde lijst met documenten staat in bijlage 1.

Kliniek	Soort document	Aantal
Kliniek 1	Tweede Kamerstuk	10
	Nieuwsbericht kliniek	20
	Mediabericht	31
	Inspectieberichten	11
	Gemeentelijke stukken	2
	Jaarverslagen	5
Kliniek 2	Tweede Kamerstuk	18
	Nieuwsbericht kliniek	19
	Mediabericht	34
	Inspectieberichten	4
	Gemeentelijke stukken	1
	Jaarverslagen	3
Kliniek 3	Tweede Kamerstuk	9
	Nieuwsbericht kliniek	19
	Mediabericht	33
	Inspectieberichten	4
	Gemeentelijke stukken	5
	Jaarverslagen	2
Algemene stukken	Beleidsmatig	4
	Onderzoek/advies	3
	Tweede Kamerstuk	2

3.3.3. Interviews

De documentanalyse biedt een inzicht in hoe *environmental turbulence* zich openbaart en hoe dit invloed heeft op netwerkeffectiviteit. Toch is het ook van belang voor dit onderzoek om de ervaringen en betekenisgeving van betrokken personen te onderzoeken. Met interviews wordt onderzocht hoe respondenten betekenis geven aan factoren van *environmental turbulence*, zoals *resource munificence* of *support from society*. Door deze betekenis te doorgronden, wordt het beter mogelijk om te onderscheiden wat de daadwerkelijke effecten zijn van de effecten van *environmental turbulence*.

De interviews zullen semigestructureerd van aard zijn. Met behulp van de literatuur wordt er een topiclijst opgesteld waarbij de concepten van dit onderzoek voor de onderzoeker een referentiekader voor het interview vormen. Deze concepten zijn niet met een precieze definitie, maar staan open voor de definitie van de respondent. Dit worden ook wel *sensitizing concepts* genoemd (Bryman, 2016, p.383). Dit zullen onder andere de indicatoren van *environmental turbulence* zijn. Een semigestructureerd interview houdt in dat er een topiclijst is, maar dat hier van afgeweken kan worden

door zowel de geïnterviewde als de interviewer. Wel blijft de topiclijst van belang, omdat interviews daarmee ook op eenzelfde manier te interpreteren blijven.

Door de geldende maatregelen rond COVID-19 in Nederland is het doen van interviews in beperkte mate mogelijk. De interviews zijn hierdoor via de telefoon afgenomen. Dit levert zowel voor- als nadelen op. Voordelen zijn dat geïnterviewden gemakkelijker antwoorden geven als de interviewer niet fysiek aanwezig is. Aan de andere kant stelt Bryman (2016) dat interviews die via de telefoon worden afgenomen minder gemakkelijk zijn om af te sluiten voor iemand die geïnterviewd wordt. Dit maakt het interview soms erg kostbaar qua tijd. Ten slotte is het niet mogelijk om lichaamstaal mee te nemen in een interview en dus kan dit zorgen dat ongemakkelijkheid niet wordt opgemerkt in een interview.

3.3.4. Selectie van respondenten

De interviews zijn afgenomen met betrokken personen binnen netwerksamenwerkingen bij de drie cases. Deze personen waren allen werkzaam bij een van de klinieken in een directeurs- of managementfunctie. Op deze manier is vanuit de klinieken een zo volledig mogelijk beeld ontstaan over hoe zij naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking kijken en hoe *environmental turbulence* hierop van invloed is. Er is gekozen voor respondenten in een leidinggevende functie om zo een zo volledig mogelijk beeld van de netwerksamenwerking te krijgen. Zoals eerder aangegeven zijn de interviews semigestructureerd van aard, dus met een topiclijst maar zonder vaste structuur. Zowel interviewer als geïnterviewde hebben zo de ruimte om af te wijken van de topiclijst en andere onderwerpen aan te snijden die interessant kunnen zijn voor dit onderzoek.

Bij de selectie van respondenten is het niet mogelijk geweest om respondenten van andere netwerkpartners te interviewen. Er is gekozen voor het benaderen van respondenten op basis van *snowball sampling* (Bryman, 2016, p.188). Dit houdt in dat er contact wordt gelegd met een kleine groep respondenten en via hen wordt er contact gezocht met andere respondenten. Vanwege de vrij gesloten setting van de sector tbs werd deze keuze gemaakt om op veel plaatsen te komen. Echter, door de maatregelen omtrent COVID-19 sloten veel organisaties hun deuren en werd het lastig om contact te leggen. Hierdoor was de groep respondenten die benaderd kon worden kleiner dan van tevoren gedacht en was ook de respons op het snowball sampling minder dan van tevoren verwacht.

Ondanks de lage respons is het mogelijk geweest om semigestructureerde interviews af te nemen met zes respondenten binnen de drie cases die allen nauw betrokken zijn bij de netwerksamenwerking:

Respondent	Functie	Organisatie
Respondent 1	Algemeen directeur	Organisatie 1
Respondent 2	Directeur behandeling	Organisatie 1
Respondent 3	Manager bedrijfsvoering	Organisatie 1
Respondent 4	Manager veiligheid	Organisatie 1
Respondent 5	Bestuurder	Organisatie 2
Respondent 6	Algemeen directeur	Organisatie 3

3.3.5. Operationalisatie

Vanuit het Theoretisch Kader zijn alle concepten gedefinieerd en zijn de factoren en indicatoren uitgewerkt. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het echter van belang dat deze indicatoren worden geoperationaliseerd om zo uiteindelijk in een topiclijst te kunnen worden gebruikt. Netwerkeffectiviteit wordt in dit onderzoek op drie niveaus onderscheiden, te weten: het niveau van de cliënt, het netwerk en de organisatie. Vanuit het model in het Theoretisch Kader blijkt dat de netwerkeffectiviteit wordt beïnvloed door *structural characteristics of public networks, functioning*

characteristics of public networks en environmental turbulence. Ook blijkt dat *environmental turbulence* effect heeft op de *structural characteristics* en de *functioning characteristics*.

Binnen deze overkoepelende concepten vallen verschillende concepten die uiteindelijk te onderzoeken zijn. Daaruit is onderstaande tabel voortgekomen met daarbij benoemt in welke bronnen deze indicatoren gevonden kunnen worden:

Concept	Dimensies/ indicatoren	Operationalisering	Bron
Netwerkeffectiviteit	Niveau van de cliënt	<ul style="list-style-type: none"> - Welzijn van de cliënt verbeterd 	Interviews Onderzoeken binnen de sector
	Niveau van het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal deelnemers - Hoeveelheid diensten aangeboden door netwerk - Sterkte van de onderlinge relatie - Administratieve structuur 	Interviews Jaarverslagen Incidentonderzoeken
	Niveau van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Breed en gecoördineerd pakket aan diensten - Mate van legitimiteit - Meer financiële middelen - Afname kosten 	Interviews Jaarverslagen Mediaberichten Tweede Kamerdocumenten
Structural characteristics of public networks	External control	<ul style="list-style-type: none"> - Mechanismen van controle door de staat op netwerk - Mate van ongelijkheid 	Interviews Documentanalyse (Tweede Kamer/ministerie van JenV) Nieuwsberichten
	Integration mechanisms and tools	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijke informatie- en communicatiesystemen - Gedeelde stafactiviteiten rond marketing, planning - Integratie op dienstniveau 	Interviews Incidentonderzoeken Jaarverslagen Nieuwsberichten van organisaties
	Size and composition	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal leden - Heterogeniteit van de leden 	Interviews Jaarverslagen Onderzoeken in de tbs-sector
	Formalization and accountability	<ul style="list-style-type: none"> - Geformaliseerde regels - Organisatie van ontmoetingen - Besluitvormingsprocedures - Externe communicatie over de resultaten van het netwerk 	Interviews Mediaberichten Documenten vanuit de overheid Onderzoeken
	Network inner stability	<ul style="list-style-type: none"> - Stabiliteit binnen het netwerk - Mate van vertrouwen tussen organisaties binnen netwerksamenwerking - Levensduur van managers 	Interviews Nieuwsberichten Jaarverslagen Inspectierapporten

Functioning characteristics	Traditional managerial work	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie van passende administratieve systemen en processen - Motivatie van de staf 	Interviews Incidentrapportages Mediaberichten
	Generic networking	<ul style="list-style-type: none"> - Interactie met actoren die niet onderdeel uitmaken van het netwerk. 	Interviews Mediaberichten Jaarverslagen
	Buffering instability/ nurturing stability	<ul style="list-style-type: none"> - Oplossen van spanningen tussen partners - Onderhandelingen en herstructureren van de structurele processen - Opzetten governance mechanismen om aan te sluiten op de belangen van partner organisaties. - Veranderen van regels van netwerk - Mate van vertrouwen 	Documenten vanuit het ministerie/DJI Nieuwsberichten Jaarverslagen Interviews
	Steering network processes	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijke missiedoelen vanuit de manager - Onpartijdigheid - Vertrouwen en consensus bouwen - Doelen van netwerk te hervormen n.a.v. veranderingen in de externe omgeving 	Jaarverslagen Interviews Documenten vanuit het ministerie Documenten Tweede Kamer Documenten gemeenten Inspectierapporten
Environmental turbulence	Resource munificence	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbare financiële middelen door de jaren heen - Redenen voor mogelijke veranderingen hierin 	Jaarverslagen Interviews
	Support from society	<ul style="list-style-type: none"> - Vertrouwen/samenwerken samenleving lokaal niveau - Vertrouwen/samenwerken samenleving landelijk niveau 	Mediaberichten Nieuwsberichten Interviews Documenten gemeenten Documenten Tweede Kamer
	Complexity	<ul style="list-style-type: none"> - Homogeniteit van organisaties/clients in de externe omgeving van het netwerk 	Interviews
	Dynamism	<ul style="list-style-type: none"> - Verandering over tijd op het gebied van complexity en munificence 	Interviews Mediaberichten

Aan de hand van deze operationalisatie is de topiclijst voor de interviews gemaakt. Deze is te vinden in bijlage 2 en is bij alle interviews gebruikt op een semigestructureerde wijze.

3.3.6. Analyse

Om de documenten en interviews op een goede manier te kunnen gebruiken voor het onderzoek, is van belang om deze gestructureerd te analyseren. Bij de interviews begint dit analyseren vooraf door de topiclijst die is opgesteld aan de hand van bovenstaande operationalisatie en deze operationalisatie zal ook voor de documentanalyse worden gebruikt. Uiteindelijk zijn de interviews geanalyseerd op basis van zowel antwoorden op vragen als meer op de algemene tendens in het verhaal. Hierbij is gelet op de manier waarop er over onderwerpen werd gesproken, dus het taalgebruik, maar ook op de daadwerkelijke antwoorden. De vragen zijn gesteld aan de hand van de topiclijst en op basis van antwoorden waar meer verduidelijking bij gewenst was.

Het is daarnaast voor de betrouwbaarheid van het onderzoek van belang om aan te geven hoe de verschillende documenten zijn geanalyseerd. Zo zijn allereerst jaarverslagen van de drie klinieken geanalyseerd. Hierbij is gekeken naar de financiële resultaten over de afgelopen vijf jaar, maar ook naar de maatschappelijke onderwerpen die in de jaarverslagen worden aangehaald. Zo wordt een beeld geschetst van wat er in een jaar tijd bij een kliniek is gebeurd en wat dit voor gevolgen heeft gehad. Daarnaast zijn mediaberichten geanalyseerd om zo te onderzoeken hoe wordt verwezen naar de tbs-maatregel, tbs-klinieken en andere partijen. Hierbij is gekeken naar de aard van een bericht, dus waarom het is geschreven. Verder is de taal in een artikel van belang om de algemene strekking van een artikel te bepalen en er is daarbij gekeken naar mogelijk geïnterviewde personen of uitspraken van personen waarnaar verwezen wordt om zo een gedetailleerder inzicht te krijgen in wat de algemene tendens rond tbs is.

Voor de maatschappelijke tendens is tevens gekeken naar bronnen vanuit de Tweede Kamer. Hierbij zijn zowel Kamerbrieven als -debatten geanalyseerd. In Kamerbrieven en -debatten is gekeken naar de aanleiding van een brief, debat of een vraag en is het taalgebruik over de klinieken en tbs in het algemeen vanuit Kamerleden en, indien mogelijk, de minister geanalyseerd. Daarnaast is in Kamerbrieven gekeken naar mogelijke beleidsreacties vanuit het ministerie en is bij debatten gekeken naar reacties van de minister op vragen vanuit Kamerleden. Een derde bron voor documenten zijn de betrokken gemeenten bij de klinieken. Bij deze documenten is gezocht naar vragen en vergaderingen van de gemeenteraad en daarbij is gekeken naar de taal en de besproken onderwerpen. Daarnaast zijn documenten als brieven en adviesnota's vanuit de burgemeester geanalyseerd op het taalgebruik, de aanleiding, het onderwerp en het standpunt in deze documenten.

De vierde groep documenten zijn berichten die vanuit de klinieken zelf zijn verspreid via hun website. Dit zijn vaak nieuwsberichten en deze zijn geanalyseerd op basis van de onderwerpen waar het artikel over gaat. Dit wordt deels gebruikt ter referentie aan de artikelen in de media en aan de andere kant worden deze artikelen geanalyseerd op wat er binnen de klinieken speelt en hoe de klinieken omgaan met *environmental turbulence*. De laatste groep documenten zijn rapporten en brieven vanuit de Inspectie Justitie en Veiligheid. Zowel de brieven als de rapporten zijn geanalyseerd op de aanleiding. Bij de rapporten is daarnaast gekeken naar de aanbevelingen vanuit de inspectie en de manier waarop er onderzoek is gedaan bij de klinieken. In de brieven vanuit de inspectie is ten slotte gekeken naar de conclusies die door de inspectie worden getrokken naar aanleiding van hun onderzoeken en waarover zij dan ook rapporteren.

Aan de hand van het programma NVivo12 zijn uiteindelijk alle documenten en interviews geanalyseerd op basis van de bovenstaande operationalisatie. Dit heeft uiteindelijk tot een codeboom geleid waardoor de documenten en transcripten op eenzelfde manier geanalyseerd konden worden. De codeboom die is gebruikt bij het analyseren van de verschillende data in dit onderzoek, is te vinden in bijlage 3. Door deze gestructureerde wijze is er een analyse met een zo volledig mogelijk beeld

ontstaan van de effecten van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit en hoe deze turbulentie uiteindelijk direct en indirect effect heeft.

3.4. Kwaliteitscriteria

Bij het doen van kwalitatief onderzoek is het van belang om objectiviteit na te streven. Deze objectiviteit zorgt er namelijk voor dat de kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd. Om dit te doen, zijn onder andere betrouwbaarheid en validiteit van belang. Tot slot zal worden ingegaan op de ethiek van het doen van onderzoek.

3.4.1. Betrouwbaarheid

Externe betrouwbaarheid gaat over de mate waarin een onderzoek kan worden herhaald. Het gaat hierbij om een herhaling van het uitgevoerde onderzoek en of daar dezelfde resultaten uitkomen (Bryman, 2016). Door middel van dit methodenhoofdstuk, het bijvoegen van de operationalisatie, topiclist, lijst met documenten en de codeboom is de externe betrouwbaarheid zo goed mogelijk gegarandeerd.

Interne betrouwbaarheid heeft betrekking op de positie en achtergrond van de onderzoeker (Bryman, 2016). Tijdens het doen van onderzoek en het analyseren van data kunnen subjectieve invullingen van de onderzoeker invloed hebben op de resultaten. Hier wordt in dit onderzoek rekening mee gehouden door gebruik te maken van een topiclist en selectiecriteria voor de documenten. Hierdoor wordt de wetenschappelijke relevantie van informatie zo goed mogelijk vastgesteld. Er bestaat desalniettemin een kans dat er informatie verzameld wordt die niet onder de opgestelde wetenschappelijke relevantie valt. Daarom zijn er ook tweewekelijkse *peer debriefings* (Boeije, 2016, p.158). Hierbij wordt het onderzoek besproken met een scriptiebegeleider om zo te reflecteren op onderzoeksmethoden en verantwoording af te leggen over bepaalde keuzes en bepaalde assumpties in het onderzoek. Daarnaast is er een keer in de maand een *peer debriefing* geweest met een andere onderzoeker. Door het betrekken van een relatieve buitenstaander is geprobeerd zo goed mogelijk te voldoen aan de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.4.2. Validiteit

Validiteit is het tweede belangrijke begrip voor kwaliteit van onderzoek. Validiteit gaat in het kort over of een onderzoeker in zijn onderzoek meet wat hij wil meten (Bryman, 2016). Daarbij zijn interne- en externe validiteit van belang om dit vast te stellen. Interne validiteit is hoe geloofwaardig is een onderzoek, dus komen de verzamelde data overeen met de theoretische ideeën van het onderzoek. Om dit na te streven, is een duidelijke eigen conceptualisering van belang vanuit het theoretisch kader.

De externe validiteit gaat in op hoe generaliseerbaar het onderzoek is (Bryman, 2016). Het onderzoeken van meerdere cases binnen de tbs is hierbij van belang. Door naar meerdere omgevingen te kijken met elk andere karaktereigenschappen en deze te vergelijken, kan op grotere schaal worden gekeken hoe *environmental turbulence* invloed heeft op netwerkeffectiviteit. Daarbij wordt in dit methodenhoofdstuk en het komende contexthoofdstuk voldoende informatie geboden om te kunnen bepalen in hoeverre dit onderzoek generaliseerbaar is of over te nemen is naar andere cases of sectoren.

3.4.3. Ethiek binnen het onderzoek

Het uitvoeren van kwalitatief onderzoek brengt bepaalde ethische richtlijnen met zich mee. Dit heeft te maken met de verantwoordelijkheid die de onderzoeker heeft voor zijn of haar respondenten. In dit onderzoek spelen twee ethische richtlijnen een belangrijke rol; de informed consent en vertrouwelijkheid van informatie (Boeije, 2016, p.52&53). De informed consent heeft met de respondenten te maken die nadrukkelijk toestemming dienen te geven voor deelname aan het

onderzoek. Het is hierbij van belang dat alle respondenten vooraf volledig en juist worden geïnformeerd over de inhoud van het onderzoek en ze moeten vragen over het onderzoek kunnen stellen (Boeije, 2016, p.52). Binnen dit onderzoek wordt iedere respondent zo volledig mogelijk geïnformeerd over dit onderzoek en wordt nadrukkelijk om toestemming gevraagd voor medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast hebben alle respondenten de mogelijkheid gehad om vooraf, tijdens en na het interview vragen te stellen zowel telefonisch als via de mail.

Ten tweede wordt de vertrouwelijkheid van de informatie en waarborging van de privacy genoemd (Boeije, 2016, p.53). Als onderzoeker is het van belang dat onbevoegden geen toegang kunnen krijgen tot gegevens en dat alle gegevens anoniem worden bewaard en verwerkt. Een veilige opslag van interviewopnames en deze verwijderen na afronding van het onderzoek zijn hierbij van belang. Tevens worden alle respondenten en documenten geanonimiseerd om eventuele herleiding te voorkomen en de respondent garantie te geven dat hij of zij vrijuit kan spreken tijdens interviews.

Nu inzichtelijk is gemaakt hoe dit onderzoek is uitgevoerd en hoe zo goed mogelijk aan kwaliteitscriteria en ethiek is voldaan, is het nu van belang om meer informatie te verschaffen over de context waarin dit onderzoek plaatsvindt. Zoals reeds is aangegeven wordt dit onderzoek in de sector tbs uitgevoerd. Dit is een sector die bekend is van naam, maar vrij onbekend van inhoud. Daarom zal in het volgende hoofdstuk dieper worden ingegaan op de sector tbs.

4. De tbs-maatregel uitgelegd

Dit onderzoek gaat over netwerksamenwerkingen en de invloed van *environmental turbulence* op de effectiviteit van de netwerksamenwerking. De netwerksamenwerking die wordt onderzocht, is de netwerksamenwerking rond tbs in Nederland. Tbs is de afkorting voor TerBeschikkingStelling en is geen straf, maar een vrijheidsbenemende maatregel (DJI, 2019). Om de netwerksamenwerking rond tbs beter te kunnen analyseren, zal in het komende hoofdstuk uitgelegd worden wat tbs precies inhoudt, hoe tbs is ontstaan, welke vormen van tbs er zijn, wat voor klinieken er zijn in Nederland, hoe tbs wordt gefinancierd, wat voor incidenten er binnen tbs plaatsvinden en welke partijen samenwerken binnen de sector tbs. Tbs is een vorm van forensische zorg, daarom zal allereerst ingegaan worden op wat forensische zorg is.

4.1. Vormen van forensische zorg

Tbs is in Nederland de bekendste vorm van forensische zorg. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijke gehandicaptenzorg dat onderdeel is van een (voorwaardelijke) straf of maatregel (ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019-a). Forensische zorg wordt vaak door de rechter opgelegd als onderdeel van een straf of maatregel aan iemand met een psychisch/psychiatrische stoornis of verstandelijke beperking die een strafbaar feit heeft gepleegd (DJI, 2019-b). In Nederland kennen we 26 forensische zorgtitels. Hiervan zijn er 22 strafrechtelijk.

Forensische zorg, en dus ook tbs, werkt binnen twee velden, namelijk strafrecht en zorg. Het doel van forensische zorg is het voorkomen van recidive, dus het verkleinen van de kans dat iemand na forensische zorg opnieuw een strafbare handeling pleegt (DJI, 2019-b). Hiervoor worden patiënten behandeld en begeleid, zodat zij na de behandeling kunnen functioneren in de maatschappij. Zo wordt de maatschappelijke veiligheid vergroot. De zwaarte van de zorg en de juiste mate van beveiliging zijn indicatoren om te bepalen waar een persoon de zorg zal ontvangen (DJI, 2019-b). De vormen van forensische zorg zijn *klinisch*, *beschermd wonen*, *ambulant* en *tbs*. Binnen deze vormen van forensische zorg zijn er de volgende vormen van zorg voor de justitiabelen: *forensische geestelijke gezondheidszorg*, *forensische verslavingszorg* en *forensische zorg voor mensen met een verstandelijke beperking* (DJI, 2019-b). Tbs is bedoeld voor de zwaarste categorie psychiatrische patiënten.

4.2. Wat is tbs?

Tbs is, zoals hierboven reeds aangegeven, een vrijheidsbenemende maatregel. Tbs wordt opgelegd aan mensen met psychiatrische en vaak verslavingsproblemen, die (mede) door deze problemen een zwaar delict hebben gepleegd (TBS Nederland, z.d.-c). Vanwege de problematiek waar de verdachte mee kampt, wordt deze persoon verminderd toerekeningsvatbaar verklaard. Voor het deel waarvan wordt gezegd door de rechter dat de verdachte wel toerekeningsvatbaar is, wordt een gevangenisstraf opgelegd (TBS Nederland, z.d.-c). Na het uitzitten van de gevangenisstraf wordt de persoon verplicht opgenomen in een van de klinieken in Nederland. Hier wordt dan gewerkt aan de geconstateerde problematiek.

Om te bepalen of iemand psychiatrische problemen heeft die (mede) hebben geleid tot het plegen van het delict, wordt zorgvuldig onderzocht of er sprake is van psychiatrische problematiek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door deskundigen van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) (TBS Nederland, z.d.-c). Zij stellen een rapport op waarin antwoord wordt gegeven op de volgende vragen: Is er sprake van een psychiatrische stoornis, is er een relatie tussen de stoornis en het plegen van het delict en hoe groot is de kans op recidive? Aan de hand van dit rapport wordt een advies aan de rechter gegeven over het wel of niet opleggen van tbs (TBS Nederland, z.d.-c). De rechter kan tbs opleggen als de psychiatrische stoornis (mede) heeft geleid tot het plegen van het

delict, er een kans op recidive is en als op het gepleegde delict een gevangenisstraf staat van minimaal vier jaar (TBS Nederland, z.d.-c).

Het uiteindelijke doel van een tbs-behandeling is om de kans op recidive van de patiënt aanzienlijk te verkleinen. Zolang de behandeling van de tbs-gestelde niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, kan de patiënt niet zelfstandig terugkeren in de samenleving (DJI, 2019-c). Tbs dient er dus voor om de samenleving te beveiligen. Tbs heeft dan ook geen einddatum en kan oneindig worden verlengd. De tbs-maatregel wordt in eerste instantie voor twee jaar opgelegd en kan daarna steeds met een of twee jaar worden verlengd.

4.2.3. Het ontstaan van tbs

Tbs is een systeem dat bekend staat als een ‘Nederlandse uitvinding’. Al in 1886 wordt in het Wetboek van Strafrecht vastgelegd dat iemand niet verantwoordelijk is voor een gepleegd delict als hij of zij aan een ‘gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis’ lijdt (Andere Tijden, z.d.). Een rechter moest met de hulp van een psychiater bepalen of iemand ontoerekeningsvatbaar was en dus onschuldig. Dit betekende dat iemand in een krankzinnigengesticht werd opgenomen voor maximaal een jaar. Hierdoor zaten gestichten met nieuwe patiënten van wie ze niet wisten wat ze ermee moesten (Andere Tijden, z.d.). Uit ellende werden veel mensen, zonder oog voor de veiligheid van de samenleving, daarom weer terug op straat gezet. Het systeem werkte dus niet en daarom werd gezocht naar aanpassingen in de regelgeving.

In 1928 kwamen er nieuwe wetten waarmee verminderd toerekeningsvatbaar voor de rechter een concept werd waar een maatregel voor op te leggen was, namelijk tbr (terbeschikkingstelling van de regering) (TBS Nederland, z.d.-d). Tbr was bedoeld voor ‘den toerekeningsvatbare psychopaat’. De wetten uit 1928 worden daarom ook wel de Psychopathenwetten genoemd. Tbr bood voor de rechter de mogelijkheid om een gecombineerd vonnis uit te spreken waarbij een gevangenisstraf werd opgelegd over het deel waaraan hij of zij schuldig was en voor het onschuldige deel werd tbr opgelegd (Andere Tijden, z.d.). Tbr was voor elk misdrijf op te leggen en werd opgelegd voor een periode van twee jaar. Tbr kon steeds worden verlengd met een of twee jaar en zodoende levenslang duren. Tbr-gestelden waren geen daders meer, maar patiënten en werden verpleegd in speciaal voor die groep opgerichte gesloten inrichtingen met geneesheren in plaats van cipiers (Andere Tijden, z.d.).

Echter, de zware economische crisis in die tijd en de staat die krap bij kas zat, zorgde ervoor dat er niets anders op zat dan de speciaal opgerichte inrichtingen vooral aan het particuliere initiatief over te laten. Er was simpelweg geen geld om de dure tbr-maatregel te financieren (Andere Tijden, z.d.). Tegelijkertijd raakten rechters steeds meer gecharmeerd van de mogelijkheden die tbr bood. De dure maatregel werd zodoende steeds meer opgelegd. De particuliere instellingen kwamen erachter dat zij hun ingewikkelde opdracht helemaal niet aankonden. Het aantal terbeschikkinggestelden groeide sneller dan het aantal beschikbare plaatsen. Uiteindelijk werd in 1933 tijdelijk de psychopathennoodwet ingevoerd, ook wel de ‘Stopwet’ genoemd (TBS Nederland, z.d.-d). Alleen voor zeer gevaarlijke criminelen waarvan onbetwistbaar vaststond dat ze psychische problemen hadden en sterk beveiligd moesten worden, was nog een plaats binnen tbr. Het aantal tbr-gestelden nam sterk af. Aan het daadwerkelijk behandelen werd weinig aandacht besteed en dus restte de rechters niets anders dan het steeds weer verlengen van de tbr-maatregel.

De opvatting over de zorg voor terbeschikkinggestelden van voor de Tweede Wereldoorlog hield in dat opsluiting voldoende was en voor behandeling was geen plaats. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit standpunt en werd de Stopwet opgeheven (TBS Nederland, z.d.-d). Verschillende rechters en psychiaters waren in de oorlog gevangene geweest van de Duitsers en zij hadden dus persoonlijk ervaren wat het betekent om opgesloten te zitten. Er werd daarom gepleit voor een

menselijkere en volgens hen succesvollere behandeling om zo bij te dragen aan de beveiliging van de samenleving (Andere Tijden, z.d.). Er werd gesteld dat het wegnemen van de oorzaak van het criminele gedrag ervoor zorgt dat het gedrag ook vanzelf verdwijnt en naar deze denkwijze werden psychiatrische en psychologische behandelingsmogelijkheden ontwikkeld. De nieuwe opvatting en het opheffen van de Stopwet zorgde voor een aanzienlijke toename in het aantal terbeschikkinggestelden. Hierdoor ontstaat wederom een bijna onhoudbare situatie voor de inrichtingen met huisvesting en behandeling met een ‘middeleeuws karakter’ (TBS Nederland, z.d.-d)

In 1951 wordt de Beginselenwet ingevoerd waarbij voor het eerst de rechten en plichten van gevangenen wettelijk worden geregeld. Vanaf dat moment diende de straf of maatregel daadwerkelijk in het teken te staan van de terugkeer naar het dagelijkse leven (TBS Nederland, z.d.). Toch heeft het tbr-systeem in de loop der jaren veel kritiek gehad. Daarom werd deze maatregel in 1988 vervangen door tbs. De Psychopathenwetten worden vervangen door een tijdelijke regeling van de rechtspositie van tbs-gestelden (Andere Tijden, z.d.). In 1997 wordt de Beginselenwet Verpleging Terbeschikkinggestelden vastgesteld. De belangrijkste verschillen tussen tbr en tbs zijn (TBS Nederland, z.d.-d):

- Tbr kon voor elk misdrijf worden opgelegd. Tbs alleen voor misdrijven waarop een minimumstraf staat van vier jaar.
- Tbs mag maximaal vier jaar duren, tenzij aan twee voorwaarden is voldaan:
 - o Het betreft een misdrijf waarbij andere personen in gevaar zijn gekomen
 - o Verlenging is noodzakelijk uit veiligheidsoverwegingen (recidivegevaar)
- In de tbs-wet kan bij verlenging van de maatregel in hoger beroep worden gegaan, behalve bij de eerste verlenging. Dit was bij tbr niet het geval.
- Elke zes jaar moet de rechter bij de tbs-verlengingszitting het oordeel van twee onafhankelijke gedragskundigen inroepen. Dit was bij tbr niet het geval.
- In de tbs-wet maakt men onderscheid tussen twee soorten tbs: met en zonder verpleging. Bij tbs met verpleging wordt de persoon in een kliniek opgenomen. Zonder verpleging betekent dat iemand behandeld wordt zonder opname in een kliniek.

4.2.4 Vormen van tbs

De rechter moet naast het opleggen van de tbs-maatregel kiezen tussen tbs met voorwaarden of tbs met dwangverpleging. Tbs met voorwaarden is een lichte vorm van tbs. In dat geval moet de dader zich aan bepaalde voorwaarden houden (DJI, 2019-c). Voorbeelden hiervan zijn dat de dader voor een bepaalde periode geen alcohol of drugs mag gebruiken, zich psychiatrisch laat behandelen of zich houdt aan aanwijzingen van de reclassering. Op tbs met voorwaarden houdt de reclassering toezicht. Een tbs'er met voorwaarden wordt niet gedwongen verpleegd, maar verblijft vaak wel in een verslavingskliniek of een forensisch psychiatrische kliniek (FPK). Op het moment dat de voorwaarden worden geschonden door de dader, kan de rechter alsnog de tbs met voorwaarden omzetten naar tbs met dwangverpleging. Dit gebeurt op vordering van het Openbaar Ministerie (DJI, 2019-c).

Tbs met dwangverpleging is een ingrijpende maatregel binnen het Nederlands strafrecht. De maatregel verplicht de dader om verpleegd te worden in een tbs-kliniek (DJI, 2019-c). Daarnaast krijgt de tbs'er een behandeling die is gericht op terugkeer in de samenleving. Deze behandeling is niet verplicht en is voor twee jaar. Na twee jaar kan de rechter de tbs verlengen, steeds met een of twee jaar. Hierbij wordt de tbs-gestelde door professionals behandeld met als doel een veilige terugkeer in de maatschappij (DJI, 2019-c). Dit onderzoek zal zich richten op de maatregel tbs met dwangverpleging.

4.3. Doorlopen van de tbs-maatregel

Tbs is een maatregel die sterk geformaliseerd is. Er zijn vaste stappen voor iemand die de tbs-maatregel opgelegd krijgt en hier komt veel bij kijken. Het gaat in de komende paragraaf om tbs met

dwangverpleging, dus een tbs-gestelde die wordt opgenomen in een tbs-kliniek. Belangrijk om te vermelden is dat tussen iedere stap een onafhankelijke toetsing plaatsvindt of de tbs'er klaar is voor de volgende stap in de behandeling. Het besluit wordt genomen door de minister van Justitie en Veiligheid, maar hiervoor wordt hij geadviseerd door het onafhankelijke Adviescollege Verloftoetsing tbs (DJI, 2019-a). Dit gebeurt na iedere stap in het behandelproces.

4.3.1. Fases

De eerste stap in het behandelproces is dat de tbs-gestelde wordt opgenomen in een gesloten tbs-kliniek (DJI, 2019-a). Er wordt allereerst een zinvolle en gestructureerde dagbesteding opgestart, zoals werk of een opleiding. Tegelijkertijd wordt onderzocht waardoor de tbs-gestelde een delict heeft gepleegd. Hiervoor wordt onder meer naar psychische problemen, verslavingen en het sociale netwerk gekeken. Er wordt op basis van een passend zorgprogramma een behandelplan opgesteld en uitgevoerd (DJI, 2019-a).

Na ongeveer twee jaar start het kortdurend begeleid verlop (DJI, 2019-a). Dit is onderdeel van de behandeling en dient voor de resocialisatie. In eerste instantie gaat de tbs-gestelde op verlop met een beveiliging, daarna wordt de beveiliging afgebouwd en wordt het verlop begeleid door een daarvoor opgeleide medewerker van de kliniek (DJI, 2019-a). De derde stap is onbegeleid verlop. Er is dan geen directe begeleiding meer aanwezig, maar de kliniek maakt afspraken met de tbs-gestelde en de kliniek controleert ook of deze afspraken worden nagekomen. Onbegeleid verlop wordt ingezet om vaardigheden uit de behandeling eigen te maken en een nuttige dagbesteding buiten de muren van de kliniek te vinden (DJI, 2019-a).

De vierde stap in het behandelproces is het transmuraal verlop. De tbs-gestelde gaat nu buiten de kliniek wonen. Dit kan in een zelfstandige woning zijn, maar vaak ook bij een regionale instelling voor beschermd of begeleid wonen, een instelling in de gehandicaptenzorg of een forensisch psychiatrische afdeling van een psychiatrische instelling (DJI, 2019-a). De tbs-kliniek blijft wel eindverantwoordelijk voor de patiënt. De laatste stap van de daadwerkelijke behandeling is proefverlop. Wanneer het transmurale verlop goed is doorlopen, kan de kliniek proefverlop aanvragen. De tbs-gestelde valt nog steeds onder de verantwoordelijkheid van de kliniek, maar het toezicht wordt door de reclassering uitgevoerd (DJI, 2019-a).

Wanneer ook het proefverlop goed wordt doorlopen door de tbs-gestelde, kan de rechter de dwangverpleging onder voorwaarden beëindigen. Dit gebeurt op basis van adviezen van gedragskundigen en als de rechter concludeert dat de behandeling succesvol is geweest en het risico op recidive voldoende is afgenomen (DJI, 2019-a). Als dit minimaal een jaar goed verloopt, volgt beëindiging van de tbs-maatregel. Wanneer iemand niet meewerkt aan de behandeling zal de kans op recidive niet verminderen en zal dus de tbs niet worden beëindigd. De tbs-gestelde zal dan niet verder komen dan het begeleid verlop (DJI, 2019-a)

4.4. Tbs in cijfers

Het aantal tbs-patiënten in Nederland was in september 2018 1.307 personen. In 2014 waren dit nog 1.590 personen, dus er is in de afgelopen jaren een daling te zien in het aantal tbs-gestelden in Nederland (DJI, 2019-c). De behandelduur van een tbs-gestelde bedraagt gemiddeld 7,6 jaar. De behandelduur is in de afgelopen jaren gedaald van ruim 9 jaar naar de 7,6 jaar die er op dit moment gemiddeld voor staat (DJI, 2019-a). In totaal vinden er in Nederland 70.000 verlobbewegingen per jaar plaats. Over 2018 zijn er dertig ongeoorloofde afwezigheden geweest waarbij een tbs-gestelde niet (op tijd) terugkeert van onbegeleid verlop of zich tijdens begeleid verlop onttrekt aan de begeleiding (DJI, 2019-a). Verder zijn er in 2018 nul ontvluchtingen geweest.

Met betrekking tot de recidive van een tbs'er twee jaar na het beëindigen van de maatregel, ligt dit cijfer op dit moment op 18,8% voor tbs-gestelden met bevel tot verpleging en op 23,4% voor tbs-gestelden met voorwaarden. Binnen deze 18,8% aan algemene recidive zit 4% van de recidive die zeer ernstig is en 8,4% van de recidive is tbs-waardig (DJI, 2019-a). Dit houdt dus in dat de gepleegde recidive van dusdanige proportie is dat hier wederom tbs over opgelegd wordt. De recidivecijfers binnen tbs zijn laag in vergelijking met de recidive bij personen met een overige forensische titel. Twee jaar nadat de maatregel is beëindigd, is 53% van de personen met forensische zorg binnen detentie en 35% van de personen met forensische zorg buiten detentie gerecidiveerd (WODC, 2018).

4.5. Financiering tbs

Een ander belangrijk onderwerp, is de financiering van tbs. Zoals aangegeven bij het ontstaan van tbs, is de maatregel vrij duur. De vraag is dus hoe dit betaald wordt. De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het stelsel forensische zorg en dus ook tbs. De uitvoeringsverantwoordelijkheid is door de minister in handen gelegd van de Divisie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinstellingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Zij zijn verantwoordelijk voor de inkoop en financiering van de forensische zorg. Dit houdt in dat zij zorg inkopen en de geleverde zorg en behandeling betalen aan zorgaanbieders waarmee inkoopafspraken zijn gesloten (ministerie van JenV, 2019):

Deze divisie maakt dus jaarlijks inkoopafspraken met de instellingen die forensisch psychiatrische zorg leveren. Deze afspraken gaan over het aantal in te kopen plaatsen en over de doelstellingen, de zogenaamde prestatie-indicatoren. Deze doelstellingen hebben invloed op het aantal plaatsen dat wordt ingekocht bij een instelling (TBS Nederland, z.d.-b). Het ministerie van Justitie en Veiligheid bekostigt forensische zorg nadat een indicatie is gesteld en er op basis van een plaatsingsbesluit een patiënt is geplaatst. De prestaties en tarieven voor de forensische zorg worden vastgesteld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (ministerie van JenV, 2019). Dit wordt gebaseerd op een kostprijsonderzoek dat wordt afgestemd met partijen in de zorg (Van den Brink, 2019).

Er wordt in dit kostprijsonderzoek gekeken naar voorgaande jaren en er zijn bijvoorbeeld geen vaste normen rond de minimale inzet van personeel. Op basis van dit advies over de tarieven kan het ministerie van Justitie en Veiligheid een vergoeding geven voor de geleverde zorg maar het advies hoeft niet gevolgd te worden. Op dit moment wordt dan ook niet het volledige tarief vergoed dat wordt geadviseerd (Van Kempen, 2020). Het gevolg van het bovenstaande systeem is dat bepaalde instellingen hun zorg op een andere manier dienen te bekostigen dan hoe het normaalgesproken gaat.

Dit heeft ertoe geleid dat in november 2019 de staat voor de rechter is gedaagd door een aantal instellingen die verantwoordelijk waren voor tbs-klinieken. De instellingen wilden meer geld, omdat zij vonden dat zij te weinig betaald kregen voor kwalitatief goede zorg (Nieuwsuur, 2019). Ze verwachten met verlies te moeten werken en dat is in strijd met de Wet forensische zorg. Er wordt gesteld dat er structureel te weinig geld is om een veilige tbs-opvang te financieren. Daarom wordt aan de rechter gevraagd om de kosten te toetsen aan het gewenste veiligheidsniveau en de behandeling van de cliënten die nodig is om ze terug te laten keren in de samenleving (Nieuwsuur, 2019). Uiteindelijk hebben de klinieken gelijk gehad van de rechter en is gesteld dat het ministerie in strijd heeft gehandeld met algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Van Kempen, 2020). De DJI kon namelijk niet onderbouwen dat de geboden behandel tarieven reëel zijn. Minister Sander Dekker moet daarom om de tafel met de tbs-klinieken om hogere behandelvergoedingen af te spreken.

4.6. Het netwerk rond tbs

Zoals opvalt in het contexthoofdstuk spelen er rond de tbs-maatregel verschillende organisaties een rol bij de uitvoering van de maatregel. In dit contexthoofdstuk zijn al een aantal actoren langsgekomen

en in deze paragraaf zal geschetst worden welke actoren er zijn en wat hun rol en verantwoordelijkheid is.

4.6.1. Klinieken

Allereerst de belangrijkste en meest voor de hand liggende groep actoren: de klinieken. Tbs-gestelden worden in Nederland behandeld in klinieken, maar er zijn verschillende niveaus van opvang in Nederland. Dit heeft te maken met het zorgniveau en het beveiligingsniveau dat wordt aangeboden in een kliniek. Voor tbs-gestelden is er de Forensisch Psychiatrische Afdeling (FPA), de Forensisch Psychiatrische Kliniek (FPK) en het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) (DJI, 2017). Een FPC is een gesloten instelling waar patiënten verblijven aan wie tbs met dwangverpleging is opgelegd. In Nederland zijn er 947 plaatsen beschikbaar in zeven FPC's. Twee daarvan zijn onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen en dus in handen van de overheid. De overige FPC's zijn particuliere justitiële instellingen (TBS Nederland, z.d.-b). Het beveiligingsniveau is zeer hoog (niveau 4) binnen deze instellingen, omdat hier enkel mensen worden behandeld met een psychiatrische aandoening die een ernstig strafbaar feit hebben begaan (DJI, 2017).

Een FPK is een kliniek waar, naast tbs-gestelden, ook uitgeplaatste gedetineerden en justitiabelen verblijven aan wie forensische zorg als bijzondere voorwaarde is opgelegd. In Nederland zijn er zeven FPK's met in totaal 391 beschikbare plaatsen (DJI, 2017). Er wordt in deze klinieken een intensieve behandeling aangeboden in een hoog beveiligde omgeving met als doel het verminderen van het delictgevaar. Uiteindelijk is het doel dat iemand op een veilige manier resocialiseert. In een FPK is het beveiligingsniveau lager dan in een FPC, namelijk niveau 3. Tot slot is er de FPA. Een FPA is een beveiligde kliniek waar zowel reguliere patiënten als forensische patiënten kunnen worden opgenomen (DJI, 2017). Nederland telt vijftien FPA's waar in totaal 665 beschikbare plaatsen zijn. Het beveiligingsniveau is in een FPA op niveau 2, dus weer een niveau lager dan in een FPK. Er wordt met patiënten toegewerkt naar terugkeer in de maatschappij en patiënten krijgen daarom ondersteuning bij het vinden van werk, een woning of een goede dagbesteding (DJI, 2017). Vaak maken FPA's, FPK's en FPC's deel uit van samenwerkingsverbanden of grote particuliere ggz-instellingen. Er zijn al met al drie niveaus waarop een tbs-gestelde kan worden opgevangen, afhankelijk van de zorg die hij of zij nodig heeft en het gevaar dat de persoon vormt.

4.6.2. Ministerie

De actor die bepaalt waar een tbs-gestelde geplaatst wordt, is het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie kent verschillende rollen binnen de tbs-sector, maar de minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het stelsel forensische zorg, dus ook tbs (ministerie van JenV, 2019, p.5). De beleidsverantwoordelijkheid voor het stelsel ligt binnen het ministerie bij de Directie Sancties en Jeugd van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Zij gaan niet over de uitvoer van het beleid. Het uitplaatsen van tbs-gestelden wordt gedaan door de Divisie Individuele Zaken. Deze divisie dient hierbij rekening te houden met het matchen van de aangeboden zorg in een kliniek bij de zorgbehoefte in de indicatiestelling van de tbs-gestelde (Bleichrodt & Vegter, 2016, p.187). Uiteindelijk ligt de uitvoeringsverantwoordelijkheid, zoals eerder gesteld, bij de Divisie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Zij hebben de volgende taken (ministerie van JenV, 2019, p.5):

- De verantwoordelijkheid voor het inkoopbeleid (kwantitatief en kwalitatief goede zorg) en het daarbij behorende budget;
- Het bekostigen van gecontracteerde zorgaanbieders voor de geleverde zorg en behandeling;
- Het beheren van de informatiesystemen rondom de zorg en de facturatie;
- De kwaliteitsbewaking van de forensische zorg.

De laatste rol die het ministerie heeft, is dat zij met de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht houdt op de klinieken. De inspectie doet dit met toetsingskaders om zo te kunnen bepalen of een kliniek bijvoorbeeld fouten heeft gemaakt bij een incident (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014, p.3). De onderzoeken vinden dan ook vaak plaats naar aanleiding van een incident of als de minister aan de inspectie vraagt om onderzoek te gaan doen. In deze onderzoeken wordt de kliniek op vier aspecten getoetst, namelijk de rechtspositie van tbs-gestelden, de maatschappijbeveiliging, de interne veiligheid en de bedrijfsvoering (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014, p.3). Het ministerie heeft dus binnen de sector tbs een aantal rollen en verhoudt zich in al deze rollen tot met name de klinieken.

4.6.3. Reclassering

Een andere organisatie die nauw betrokken is bij de tbs-behandeling, is Reclassering Nederland. De reclassering heeft een toezichthoudende- en adviserende rol binnen de tbs-behandeling. Allereerst de toezichthoudende rol. Reclassering Nederland werkt intensief samen met klinieken binnen het forensische psychiatrisch toezicht en het draait hierbinnen om de uitstroom van tbs'ers. Deze samenwerking wordt opgezet op het moment dat een tbs-gestelde steeds meer vrijheden krijgt en duurt tot aan de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging (Reclassering Nederland, z.d.). Deze samenwerking bevindt zich dus aan het einde van de behandeling en gaat over het controleren van de tbs-gestelde, het signaleren van dreigende overtredingen en het stimuleren van cliënten om zich aan de voorwaarden te houden (Reclassering Nederland, z.d.). Tot slot begeleidt de Reclassering bij het vinden van huisvesting, het op orde brengen van financiën, het leggen van contacten en het vinden van werk en dagbesteding. Belangrijk om hierbij te vermelden, is dat tijdens proefverlof de kliniek uiteindelijk nog verantwoordelijk is voor de tbs-gestelde (DJI, 2019-a)

Een tweede rol van de Reclassering is advisering aan klinieken en de rechter over tbs-trajecten. Dit kan gaan over de voorwaarden rondom proefverlof of over de eventuele beëindiging van dwangverpleging (Reclassering Nederland, z.d.). Met voortgangsrapportages houdt de reclassering zo de andere partijen op de hoogte over recidiverisico en risicobeperking. Toch leidt samenwerking zo nu en dan tot complexiteit, omdat Reclassering en kliniek een andere invalshoek kunnen hebben ten opzichte van het opbouwen van vrijheden. Zo gaat een kliniek met name over de beste behandeling en de Reclassering zet in op het beheersen van risico's (Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming, 2018, p.29).

4.6.4. Gemeenten

Een derde actor die de laatste jaren steeds prominenter is geworden, is de gemeente. Gemeenten willen meer betrokken worden bij wat er in klinieken gebeurt en ze willen goede informatie krijgen (OVV, 2019). Een gemeente raakt namelijk betrokken bij tbs-gestelden op het moment dat ze terugkeren in de samenleving in het kader van resocialisatie. Gemeenten zijn specifiek betrokken als er risico's zijn voor de openbare orde, veiligheid en de maatschappelijke onrust (OVV, 2019, p.59). Een gemeente heeft daarbij te maken met twee publieke belangen: enerzijds een goede resocialisatie van personen die uit een kliniek komen en anderzijds de veiligheid en openbare orde in de gemeente (OVV, 2019, p.59). De veiligheid en openbare orde komt naar voren wanneer de resocialisatie van een tbs-gestelde een veiligheidsrisico vormt en maatschappelijke onrust oplevert. Om deze belangen goed tegen elkaar af te wegen, krijgt een gemeente informatie vanuit verschillende kanten.

Zo kan een gemeente een melding ontvangen via de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen, een BIJ-melding. Deze melding gaat via DJI en houdt in dat een gemeente een bericht krijgt als een veroordeelde van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven terugkeert of aan terugkeer gaat werken in de desbetreffende gemeente (OVV, 2019, p.67). Zo kan een burgemeester een inschatting maken van het risico en mogelijk passende preventieve maatregelen nemen. Een andere informatiebron vormt informatie voor de nazorg van gemeenten voor ex-gedetineerden. Dit is een wettelijke taak van

gemeenten om ex-gedetineerden te helpen bij hun terugkeer in de samenleving en een gemeente krijgt daarbij dus informatie over de ex-gedetineerde (OVV, 2019, p.70).

Ten slotte zijn er nog overige bronnen waar een gemeente informatie uit kan putten om zo een goede belangenafweging te maken. Voorbeelden hiervan zijn de politie, het Openbaar Ministerie, de reclassering, Veiligheidshuizen, mediaberichtgeving en berichten van burgers (OVV, 2019, p.71). Met deze bronnen en door samen te werken met klinieken en in het driehoeksoverleg tussen politie, Openbaar Ministerie en de burgemeester probeert de gemeente om zo goed mogelijk in beeld te hebben wie zich in een gemeente vestigen en welke eventuele gevaren hier aan zitten.

4.6.5. Politie

De politie is, zoals hierboven reeds aan de orde is geweest, tevens betrokken bij de samenwerking rond tbs-gestelden. Dit gebeurt op verschillende manieren. Allereerst heeft een kliniek en de omgeving daaromheen, net als iedereen in Nederland, een wijkagent tot zijn beschikking. Een wijkagent heeft een sterke informatiepositie naar een kliniek toe, maar ook naar de buurt van de kliniek en kan zo aangeven wat er in de kliniek speelt, maar ook wat er in een wijk speelt bij bewoners (OVV, 2019, p.71). Mocht er een incident plaatsvinden in een kliniek of in de buurt van een kliniek, dan wordt een wijkagent daarbij betrokken om bijvoorbeeld de orde te herstellen.

Daarnaast is de politie aanwezig in het driehoeksoverleg van een gemeente met de burgemeester en het Openbaar Ministerie. Hierin wordt gesproken over ontwikkelingen en de veiligheid in de gemeente. Daarbij komt dat steeds vaker driehoeksoverleggen ook met een kliniek plaatsvinden (OVV, 2019, p.66). Dit dient om onderling beter te communiceren over ontwikkelingen in de kliniek en in de buurt. De derde rol van de politie is naar de gemeente toe om informatie te verstrekken. Dit gebeurt enerzijds door de hierboven genoemde BIJ-melding aan te vullen met informatie uit de database van de Nationale Politie en anderzijds deelt de politie ook uit zichzelf informatie over justitiabelen uit hun database (OVV, 2019, p.69). Zo is de politie betrokken op lokaal niveau bij het garanderen van veiligheid en openbare orde.

4.6.6. Openbaar Ministerie

Een andere partij die met name op het onderdeel veiligheid zit, is het Openbaar Ministerie. Het OM is zowel betrokken vanuit haar rol in het strafrechtproces als in de uitvoering van de maatregel. Zo is het OM allereerst betrokken doordat zij strafrechtelijk onderzoek uitvoeren en in de rechtszaak tbs kunnen eisen (OVV, 2019, p.95). Mocht tbs worden opgelegd, dan is het Openbaar Ministerie vervolgens betrokken bij de uitvoering van de maatregel. Zo is er vanuit de kliniek overleg met het Openbaar Ministerie op basis van de executie-indicator (OVV, 2019, p.34). Het OM krijgt in dat geval een adviserende rol over het al dan niet toekennen van vrijheden aan tbs-gestelden. Gemeenten kunnen bij deze maatregel weer adviezen geven aan het OM om bepaalde vrijheden niet toe te kennen.

Naast deze uitvoerende rol, is het Openbaar Ministerie ook betrokken bij het verstrekken van informatie. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de politie en dit betekent dat het Openbaar Ministerie extra informatie over een tbs-gestelde kan verstrekken aan een gemeente als er een vermoeden is dat de openbare orde in direct gevaar is (OVV, 2019).

4.6.7. Rechter

Zoals bij het Openbaar Ministerie reeds is aangegeven, wordt in een strafrechtproces bepaald of iemand tbs opgelegd krijgt. Degene die uiteindelijk tbs oplegt, is de rechter. Voor het opleggen van tbs gelden een aantal voorwaarden. Zo dient er sprake te zijn van een bewezen stoornis waardoor iemand (ten dele) ontoerekeningsvatbaar is voor een misdrijf dat is gepleegd. Daarnaast moet er een gevaar zijn dat het delict nog een keer wordt gepleegd (Bleichrodt & Vegter, 2016, p.166). De bewezen

stoornis dient te zijn onderzocht door deskundigen van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) (TBS Nederland, z.d.-c). Uiteindelijk legt de rechter tbs op over het deel van de straf waarvoor de dader niet toerekeningsvatbaar is.

De tweede rol die de rechter heeft binnen tbs, is om te toetsen of tbs beëindigd mag worden. Tbs kan in principe eeuwig worden voortgezet, maar na twee jaar kan de officier van justitie om verlenging van de maatregel vragen als hij of zij dat nodig acht. De rechter bepaalt uiteindelijk of hij tbs verlengt met 1 of 2 jaar of voorwaardelijk beëindigt (De Rechtspraak, z.d.). Wanneer de officier van justitie niet om verlenging vraagt, zou tbs eindigen zonder dat de rechter daaraan te pas komt. Echter, in de praktijk blijkt dit niet vaak voor te komen. Vanwege de grote maatschappelijke druk en de angst om negatief in het nieuws te komen, gaan veel van deze beslissingen via de rechter (Bleichrodt & Vegter, 2016, p.180).

4.6.8. Gevangenissen en ggz-instellingen

Een andere actor die meer inhoudelijk is betrokken, zijn gevangenissen en ggz-instellingen. Zoals al eerder aangegeven, is een kliniek vaak niet het beginpunt van de maatregel en vaak ook niet het eindpunt. Een tbs-gestelde zit namelijk in eerste instantie een gevangenisstraf uit van een aantal jaar en komt daarna in de laatste fase van de gevangenisstraf of na beëindiging van de gevangenisstraf naar de kliniek (Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming, 2018, p.15). Informatie vanuit de gevangenis over de tbs-gestelde wordt dan ook doorgegeven aan de kliniek. Vervolgens verblijft de tbs-gestelde voor een aantal jaar in de kliniek, maar ook dit duurt in de meeste gevallen niet tot aan iemands dood. Vaak gaan tbs-gestelden uiteindelijk door naar een andere kliniek of een begeleid wonen project of soms gaan zij op zichzelf wonen. Andere klinieken of locaties voor begeleid wonen vallen vaak onder de reguliere geestelijke gezondheidszorg of de verstandelijk gehandicaptenzorg (Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming, 2018, p.20). Met deze locaties dient dus vanuit de kliniek een goede verstandhouding te zijn om te zorgen voor voldoende doorstroomplaatsen en een juiste informatievoorziening naar elkaar toe.

4.6.9. Veiligheidshuizen

Een nieuwe actor die sinds een aantal jaar veel wordt gebruikt, is het Veiligheidshuis (OVV, 2019, p.82). Binnen Veiligheidshuizen wordt gewerkt op het snijvlak van veiligheid en zorg met een multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak. Zo werken gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, Reclassering Nederland, het Leger des Heils en de Verslavingsreclassering steeds meer samen in deze Veiligheidshuizen (OVV, 2019, p.82). Het delen van privacygevoelige informatie gebeurt in deze huizen om zo met elkaar tot de meest effectieve interventie te komen. Toch zijn Veiligheidshuizen met een gedegen aanpak nog niet overal in Nederland even vanzelfsprekend.

De bovenstaande partijen zijn binnen de sector tbs de belangrijkste actoren. Het blijkt dat er in Veiligheidshuizen wel veel integraal wordt overlegd, maar het valt ook op dat er niet een vaststaande manier van samenwerken is voor alle partijen in deze moeilijke sector. Toch valt er wel te spreken van een netwerksamenwerking, omdat er met meer dan drie partijen wordt gewerkt aan een gezamenlijk doel, namelijk de veiligheid van de samenleving en een goede behandeling van tbs-gestelden. Hiervoor zijn zowel contracten afgesloten tussen partijen, maar wordt er ook op meer impliciete wijze samengewerkt. Er is daarom wel degelijk sprake van een netwerksamenwerking. Nu duidelijk is hoe de sector tbs in grote lijnen in elkaar zit, kan de analyse worden opgezet naar hoe effectief deze samenwerking nu eigenlijk is en hoe incidenten hierop van invloed zijn.

5. Analyse

In de hoofdstukken hierboven is onderzocht wat er vanuit de literatuur al bekend is over de concepten netwerkeffectiviteit en *environmental turbulence* en hoe deze van invloed zijn op elkaar. Ook is verduidelijkt hoe dit onderzoek naar de invloed van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit wordt uitgevoerd en uiteindelijk is voor het begrip van het onderzoek een contexthoofdstuk opgesteld over de sector tbs. Om uiteindelijk de onderzoeksvraag te beantwoorden, zullen in het komende hoofdstuk de deelvragen beantwoord worden, te weten:

5. Hoe wordt naar netwerkeffectiviteit binnen tbs gekeken?
6. Hoe wordt naar *environmental turbulence* binnen tbs gekeken?
7. Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *structural characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?
8. Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *functioning characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?

Om deze vragen te beantwoorden, zijn de interviews en documenten geanalyseerd aan de hand van de operationalisatie. De vragen zullen een voor een behandeld worden, te beginnen met het onderdeel netwerkeffectiviteit.

5.1. Netwerkeffectiviteit binnen tbs

Op het gebied netwerkeffectiviteit is in het Theoretisch Kader onderzocht wat vanuit de literatuur reeds bekend is over dit concept. Er is vastgesteld dat voor dit onderzoek effectiviteit op het niveau van de cliënt, op het niveau van de organisatie en op het niveau van het netwerk van belang zijn om te onderzoeken. De eerste deelvraag is hoe er in de sector tbs tegen netwerkeffectiviteit aan wordt gekeken. Om deze vraag te beantwoorden zal eerst worden vastgesteld hoe er vanuit de documenten en respondenten wordt gesproken over netwerkeffectiviteit. Daarna zal worden onderzocht waar de uitdagingen liggen rond het behalen van deze netwerkeffectiviteit.

5.1.1. Definitie van netwerkeffectiviteit

Over de maatregel tbs wordt in het algemeen door alle respondenten vastgesteld dat het doel van tbs tweeledig is, namelijk zowel het behandelen van de tbs-gestelden als het beschermen van de samenleving. Respondent 2 maakt in onderstaand citaat duidelijk waarom tbs twee doelen heeft:

“Dus onze opdracht vanuit de maatschappij is ‘houd ons veilig’. Maar even ook, die maatregel loopt een keer af en die mensen komen terug naar de maatschappij. En dat is vaak het tweede deel van de opdracht, namelijk het resocialiseren van mensen.” – Respondent 2

Dit citaat is een duidelijke omschrijving van wat in met name beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten naar voren komt als de doelstelling van de tbs-maatregel¹. Zowel het behandelen van tbs-gestelden als het beschermen van de samenleving is een doelstelling die zich op het snijvlak van zorg en veiligheid bevindt. Deze tweeledigheid zorgt ervoor dat het van belang is dat er wordt samengewerkt tussen zowel behandelende organisaties als maatschappelijke organisaties. Dit komt, omdat bijvoorbeeld behandelaren wel kunnen inschatten waar recidiverisico's bestaan, maar hier niet in de samenleving goed op kunnen acteren. Een samenwerking met de gemeente of het Openbaar Ministerie is dan van belang om risico's uit te sluiten, zo blijkt uit document 4, 40, 41 en 184.

¹ Document 1, 2, 3, 4, 114, 117 en 120

Beleidsdocumenten en onderzoeken laten zien dat het tbs-systeem op het niveau van de cliënt een hoge mate van effectiviteit behaalt². Zo ligt het recidivecijfer bij tbs met dwangverpleging op 18,8%, waar dit bij de overige forensische zorg procentueel tussen de 33 en 57 ligt³. Ook qua incidenten is tbs een vrij rustig systeem met in 2018 nul ontvluchtelingen en dertig ongeoorloofde afwezigheden op 70.000 verlobbewegingen⁴. Met name de ongeoorloofde onttrekkingen zijn in vergelijking met bijvoorbeeld het gevangeniswezen of de justitiële jeugdinrichtingen vrij laag⁵. Onderstaand citaat uit een Tweede Kamerdebat over onder andere de tbs-maatregel (document 32) laat zien dat voor de effectiviteit van het tbs-systeem wordt gekeken naar dit soort statistieken en ook door respondent 1, 2, 5 en 6 wordt bij vragen over de effectiviteit van het netwerk benadrukt dat het systeem van tbs over het algemeen erg goed is in het uitvoeren van haar taak:

“Want we moeten ook durven zeggen dat het enige systeem in Nederland dat nog een beetje werkt en waarbij het recidivecijfer uitermate laag is, onze tbs is. Dat is dus iets wat we moeten koesteren.”
– Document 32

‘Het tbs-systeem is statistisch gezien het meest succesvolle systeem wat we hebben.’ – Respondent 5

Zowel in documenten als door respondenten wordt dus gesteld dat netwerkeffectiviteit binnen tbs wordt bepaald aan de hand van de statistieken van de tbs-gestelden. Er wordt gekeken of het netwerk voor de patiënten effectief is en dus of de behandelingen worden voltooid en dat de samenleving op die manier beveiligd wordt. Het niveau van de cliënt is daarmee het belangrijkste niveau, omdat wordt gekeken of de maatregel iets bijdraagt aan het welzijn van de clients. Het welzijn van de clients komt voort uit de doelstelling van de tbs-maatregel, namelijk het behandelen van de tbs-gestelden en het veilig houden van de samenleving.

De doelstelling van de tbs-maatregel laat dus twee groepen clients zien: de tbs-gestelden en de samenleving. Om aan deze tweeledige doelstelling zo goed mogelijk te kunnen voldoen, ontstaan er op het niveau van de organisatie en het niveau van het netwerk tegenstrijdigheden. Hier zal in de komende sectie op ingegaan worden door eerst op het niveau van de organisatie en vervolgens op het niveau van het netwerk te kijken naar de netwerkeffectiviteit.

5.1.2. Niveau van de organisatie

Netwerkeffectiviteit op het niveau van de organisatie houdt in het kort in dat een netwerksamenwerking effectief is als het iets oplevert voor de deelnemende organisaties. In de casus van tbs valt op dat met name de maatschappelijke opbrengst van het samenwerken van belang is. Zo zijn het zorgen voor de cliënten en het vergroten van de legitimiteit de belangrijkste indicatoren om samen te werken. Hierboven is vastgesteld dat netwerkeffectiviteit binnen tbs met name draait om het welzijn van de clients en de algemene kwaliteit van de dienstverlening. Echter, zoals hierboven reeds is aangegeven, heeft de tbs-maatregel twee groepen clients, namelijk de tbs-gestelden en de samenleving. Om de belangen van goede behandeling en veiligheid van de samenleving met elkaar te combineren, wordt in landelijke onderzoeken en Kamerbrieven⁶ aangegeven dat partijen als Reclassering Nederland, gemeenten, veiligheidshuizen en ggz-instellingen zo goed mogelijk moeten

² Document 2, 114 en 117

³ Document 117

⁴ Document 2

⁵ Document 117

⁶ Document 4, 24, 41 en 242

samenwerken. Respondent 1 geeft aan waarom het zo belangrijk is dat partijen samenwerken binnen de tbs-sector:

“Daarin wil je natuurlijk de maatschappij beschermen om te voorkomen dat ze [tbs-gestelden] het nog een keer doen. Daarom is het altijd goed als er andere ogen ook kijken als wij een tbs'er met verlof willen laten gaan.” – Respondent 1

Het citaat van respondent 1 gaat specifiek in op verloftoekenning, maar geeft een duidelijk beeld waarom samenwerking van belang is. Om de aspecten veiligheid en zorg zo goed mogelijk met elkaar te verbinden, is samenwerking tussen deze partijen nodig⁷. Zo stellen respondent 1 en 2 van kliniek 1 dat zij sinds een paar jaar intensiever samenwerken met de gemeente waar de kliniek staat, omdat de burgemeester goed op de hoogte wil zijn van ontwikkelingen binnen de kliniek om zo de veiligheid in zijn gemeente te kunnen blijven garanderen. Tegelijkertijd geeft respondent 5 aan dat zij met kliniek 2 ook steeds meer bezig zijn met contact naar de maatschappelijke organisaties. Over de reden om dit te doen, stelt respondent 5 het volgende:

“Dus je moet zorgen dat je als kliniek een goede verstandhouding hebt met de burgemeester, met de gemeenteraad, met de omwonenden, met de lokale winkeliers, met alles en iedereen. Want als je dat niet hebt, maakt de omgeving het onmogelijk om daar nog met jouw klanten en cliënten buiten te lopen, begeleid en onbegeleid en dingen te kunnen doen.” – Respondent 5

Respondent 5 geeft dus aan dat de reden voor hen om samen te werken met andere partijen, is om hun cliënten een betere behandeling te geven. Er is dus sprake van een noodzaak om samen te werken bij zowel klinieken als gemeenten. Voor een kliniek is dit van belang, omdat zij op deze manier de behandeling van de tbs-gestelden succesvoller kunnen doorlopen. Voor een gemeente is een samenwerking van belang om naar hun clients, de inwoners van de gemeente, de veiligheid en openbare orde beter te kunnen handhaven⁸. Client outcomes zijn dus voor organisaties een belangrijke reden om samen te werken binnen de netwerksamenwerking rond tbs.

Tegelijkertijd is het voor organisaties binnen de netwerksamenwerking ook van belang om samen te werken om zo hun legitimiteit te versterken, zo stellen respondent 2 en 5. Het is volgens hen voor een organisatie van belang om te kunnen laten zien aan andere organisaties en de samenleving dat zij betrokken zijn en deelnemen aan de samenwerking rond tbs. Respondent 2 geeft in onderstaand citaat een beeldend voorbeeld over de driver voor een burgemeester om goed contact te onderhouden met een tbs-kliniek:

“Ja en hoe fijn is het voor zo'n burgemeester, als hij zo'n driehoeksoverleg heeft, dat hij kan zeggen van 'oh ja dat had ik al gehoord dat er iemand weg was, hoe staat het daarmee?' Dan kan hij zich heel anders op zo'n overleg voorbereiden dan wanneer hij overvallen wordt” – Respondent 2

Dit citaat laat zien dat de legitimiteit van een burgemeester naar andere organisaties, in dit geval de politie en het Openbaar Ministerie, afhankelijk is van zijn of haar betrokkenheid bij de gang van zaken in een tbs-kliniek. Dit geldt niet alleen naar andere organisaties toe, maar ook naar actoren van buiten de netwerksamenwerking. Uit document 156, een nieuwsartikel over een Tweede Kamerdebat over een incident bij kliniek 2, blijkt dat er door drie oppositiepartijen wordt geëist dat de directeuren van de kliniek en de betrokken gevangenis en de minister voor Rechtsbescherming aftreden omdat zij als

⁷ Document 4 en 41

⁸ Document 4

verantwoordelijken voor het systeem te weinig onderling contact hadden, waardoor het desbetreffende incident kon plaatsvinden⁹. Samenwerking is daarom belangrijk voor zowel interne als externe legitimiteit.

De indicatoren cost en resource acquisition spelen binnen de tbs-sector geen rol met betrekking tot de netwerkeffectiviteit op het niveau van de organisatie. Dit heeft te maken met hoe het financiële systeem rond tbs is ingericht. Zo wordt een tbs-gestelde zolang hij of zij tbs heeft, bekostigd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en krijgt een partij als de Reclassering ook een daarvan losstaand afgesproken budget vanuit het ministerie voor de geleverde dienst¹⁰. Er is binnen tbs dan ook geen sprake van een financiële prikkel voor samenwerking, omdat extra inkomsten of lagere kosten niet via deze netwerksamenwerking te verkrijgen zijn. Het systeem van tbs is dusdanig gereguleerd dat partijen geen mogelijkheid hebben om aan te sluiten om daar financieel sterker door te worden.

Effectiviteit van het netwerk wordt dus binnen de sector tbs op het niveau van de cliënt vastgesteld: hoe draagt de netwerksamenwerking bij aan het welzijn van de client. Door de tweeledige doelstelling van tbs, namelijk het behandelen van tbs-gestelden om de samenleving te beveiligen, zijn er twee groepen clients. Daarom zijn er netwerkpartners die zich bezighouden met ofwel de veiligheid van de samenleving, ofwel de optimale behandeling van tbs-gestelden of met beide onderdelen. Netwerkpartners werken daarom samen om aan hun eigen organisatiedoelstelling te voldoen en hun eigen legitimiteit te vergroten zowel naar andere organisaties toe als naar de samenleving.

5.1.3. Niveau van het netwerk

De belangen van netwerkpartners om samen te werken, zijn dus client outcomes en legitimacy. Organisaties werken kortgezegd samen, omdat zij met deze samenwerking beter voor het welzijn van hun eigen clients kunnen zorgen en zo hun eigen organisatiedoel beter kunnen nastreven. Naast het organisatieniveau is er ook het netwerkniveau waarop effectiviteit kan worden vastgesteld. Het gaat er hierbij om in hoeverre het netwerk op zichzelf effectief is ingericht, dus zijn er voldoende netwerkpartijen en zijn de relaties onderling sterk genoeg.

Rond het aantal netwerkpartijen komen twee geluiden naar voren. Allereerst stelt respondent 1 tevreden te zijn over het aantal netwerkpartners bij kliniek 1, omdat zij met elkaar in staat zijn om een goede behandeling te bieden aan de tbs-gestelden in de kliniek. Respondent 1 heeft het hierbij over netwerkpartners die betrokken zijn bij de behandeling, de socialisatie, het voorzien van passend werk en goede huisvesting en een goed sociaal netwerk voor de tbs-gestelden. Ook uit jaarverslagen van kliniek 1 en beleidsdocumenten van kliniek 3 blijkt dat er steeds nieuwe netwerkpartners bijkomen op bijvoorbeeld het vlak van behandeling. Zo zijn er samenwerkingen met sportverenigingen, sociale werkplaatsen en dierenasiels¹¹.

Tegelijkertijd geven respondent 5 en 6 aan dat bij de uitstroom van tbs-gestelden problemen ontstaan, omdat hierbij onvoldoende plaatsen zijn waar een tbs-gestelde met meer vrijheden verder kan werken aan zijn behandeling. Patiënten dienen dan noodgedwongen langer in de kliniek te verblijven, wat kan leiden tot behandel- en beheersproblemen. Respondent 6 duidt dit probleem in het volgende citaat:

“Het is voor ons altijd al lastig om patiënten uit te plaatsen, om patiënten in een andere gemeente onder te brengen. En gemeentebesturen, gemeenteraden, burgemeesters, als wij met een RIBW willen opstarten in [plaatsnaam] dan is het eerste wat de burgemeester en de wethouder zegt is ‘nee nee nee, we hebben al

⁹ Document 32

¹⁰ Document 1

¹¹ Document 5, 96, 125 en 131

genoeg moeilijke mensen in de stad. We kunnen er geen tbs'ers bij hebben.' Dat is echt vreselijk hoe je van gemeente naar gemeente wordt gestuurd." – Respondent

6

Respondent 6 geeft aan dat het voorkomt dat gemeenten niet willen samenwerken bij het uitplaatsen van een patiënt, waardoor de behandeling stagneert en dit negatieve gevolgen heeft voor de effectiviteit van de behandeling. Dat gemeenten niet willen samenwerken, lijkt te maken te hebben met de belangentegenstelling van een gemeente en een tbs-kliniek uit de paragraaf over effectiviteit op organisatieniveau. Deze tegenstelling heeft betrekking op het zorg-veiligheidsdilemma dat in de tbs-sector sterk aanwezig is. Zo heeft een gemeente de taak om de veiligheid na te streven in haar gemeente¹² en zet een kliniek zich in voor een goede behandeling van de tbs-gestelden.

Zowel netwerkpartijen aan de zorgkant, zoals een kliniek, als partijen aan de veiligheidskant, zoals een gemeente, hebben elkaar nodig om hun organisatiedoelen te behalen. Het blijkt echter dat de verschillende organisatiedoelen tot terugtrekkende netwerkpartijen kunnen leiden en dat ook de sterkte van de relatie hierdoor kan verslechteren. Wel valt op dat de sterkte van de relatie per kliniek verschilt. Zo geeft respondent 6 aan en blijkt uit jaarverslagen en bronnen van de betrokken gemeente¹³ dat kliniek 3 sinds de oprichting een goede verstandhouding heeft met verschillende netwerkpartners, ondanks een aantal incidenten tussen 2014 en 2016. Bij kliniek 1 geven respondent 1, 2 en 3 aan dat zij al jaren een goede relatie hebben met vrijwel alle netwerkpartners, ook voor de incidenten in hun eigen kliniek in 2016.

Kliniek 2 vormt op het gebied van de sterkte van de relatie een interessante uitzondering. Bij hen is sinds 2017 de relatie sterk verzwakt, zo blijkt uit nieuwsberichten, Kamerbrieven, berichten vanuit de gemeente en het interview met respondent 5¹⁴. In 2017 heeft daar een groot incident plaatsgevonden waar veel media-aandacht en politieke aandacht voor is geweest. Het incident is door verschillende instanties onderzocht en in onderstaande twee citaten citaat wordt het kernprobleem achter het incident aangegeven:

"Het onderzoek schetst een beeld van een sector 'waarin de nadruk ligt op zorg voor de patiënt en veel minder op de taak om de samenleving te beschermen tegen de risico's van terugkerende delinquenten". – Document

137

"De conclusies baren mij ernstig zorgen over de veiligheid en veiligheidsbeleving in de samenleving van [kliniek 2] en wijde omgeving. De bron van die veiligheidszorg is [kliniek 2]: kan deze instelling, afgezet tegen de conclusies in het inspectierapport, de samenleving voldoende veiligheid bieden?" –

Document 187

Document 137 en 187 laten duidelijk de tweeledigheid van de netwerksamenwerking rond tbs zien en de spanning die dit oplevert. Ook uit andere nieuwsartikelen met betrekking tot dit incident, komt steeds deze kernspanning naar voren¹⁵. Het dilemma zorg-veiligheid maakt dat er bij verschillende netwerkpartners een andere uitwerking van de tbs-maatregel wordt verwacht. Zo lijkt een gemeente

¹² Document 4, 12, 27, 41, 42 en 135

¹³ Document 12, 129 en 239

¹⁴ Document 4, 9, 10, 11, 17, 21, 22, 23, 24, 32, 36, 40, 80, 81, 86, 93, 133, 136, 137, 138, 139, 142, 148, 150, 153, 155, 156, 164, 165, 168, 169, 177, 181, 184 en 187

¹⁵ Document 136, 142, 143, 148, 150, 154, 155, 156, 163, 165 en 169

terughoudender te zijn richting tbs-gestelden dan een kliniek, omdat er een ander belang vanuit de organisatie is. Deze belangentegenstelling zorgt dat de relatie tussen de netwerkpartners verslechtert.

Deelvraag 1 luidde ‘hoe wordt naar netwerkeffectiviteit binnen tbs gekeken?’ Het blijkt dat netwerkeffectiviteit binnen tbs voor het grootste deel voortkomt uit het cliëntniveau en dat dus statistieken als recidive, incidenten en instroom en uitstroom bepalen of de samenwerking rond tbs als effectief of niet effectief wordt beoordeeld¹⁶. Daarnaast blijkt dat organisaties met name deelnemen aan de netwerksamenwerking om hun clients beter van dienst te zijn en om voor de eigen organisatie meer legitimiteit te creëren. Tegelijkertijd zorgen deze organisatiebelangen dat de sterkte van de relatie tussen de netwerkpartners soms verzwakt en dat soms partijen zich onttrekken aan de samenwerking. De tweeledige missie van tbs zorgt dat organisatie- en netwerkdoelstellingen kunnen verschillen en organisatiedoelstellingen onderling ook tegenstrijdig kunnen zijn. Dit zijn uitdagingen voor de netwerkeffectiviteit binnen de sector tbs. De vraag is nu wat er met deze uitdagingen gebeurt naar aanleiding van *environmental turbulence*. In de volgende sectie zal daarom worden ingegaan op *environmental turbulence* binnen tbs. Hoe dient zich *environmental turbulence* aan en welke invloed heeft dit op de indicatoren van *environmental turbulence*, die zijn vastgesteld in het theoretisch kader.

5.2. Environmental turbulence

Environmental turbulence is het tweede belangrijke concept van dit onderzoek. *Environmental turbulence* gaat over een onverwachte verandering in de omgeving van een netwerk waarbij de middelen of de steun voor het netwerk in een snel tempo veranderen. Het is echter nog onduidelijk hoe dit concept terugkomt binnen de casus tbs. Deelvraag 2 luidt daarom: ‘Hoe wordt naar *environmental turbulence* binnen tbs gekeken?’ Om dit te analyseren, wordt vanuit de documenten en interviews vastgesteld welke indicatoren van *environmental turbulence* uit het Theoretisch Kader naar voren komen in de tbs-sector. Om dit te kunnen, is het allereerst belangrijk om vast te stellen in welke hoedanigheid *environmental turbulence* naar voren komt binnen de netwerksamenwerkingen rond tbs.

Bij het analyseren van nieuwsberichten rond de drie klinieken valt op dat het in 58 van de 97 artikelen gaat om incidenten die zich ofwel hebben afgespeeld in een kliniek, ofwel de gevolgen van deze incidenten¹⁷. Door alle respondenten wordt bevestigd dat incidenten met tbs-gestelden een grote impact hebben op de dagelijkse gang van zaken, dus ook op de netwerksamenwerking. Over de precieze impact van incidenten zal in de komende subparagrafen meer worden uitgeweid, maar het blijkt uit de nieuwsberichten en de interviews dat incidenten binnen de sector tbs als belangrijkste indicator voor *environmental turbulence* gelden. Zoals uit de analyse van de nieuwsberichten¹⁷ naar voren komt, wordt het begrip incident in de maatschappij breder getrokken dan in bijvoorbeeld beleidsdocumenten¹⁸. Zo spreekt document 117, een beleidsdocument van DJI, bij incidenten over ‘ontvluchtingen, alle overige onttrekkingen aan de behandelmaatregel en suicides’. Op beleidsniveau zijn incidenten dus sterk ingekaderd op basis van wet- en regelgeving.

Maatschappelijk gezien wordt het begrip ‘incident’ breder ingestoken. Zo valt op dat in mediaberichtgeving en Tweede Kamerdebatten ook over andere soorten incidenten wordt gesproken. In de mediaberichtgeving wordt namelijk ook bij incidenten aandacht besteed aan brandstichting¹⁹,

¹⁶ Document 2, 32, 114 en 117 en respondent 1, 2, 5 en 6

¹⁷ Document 44, 45, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 58, 60, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 74, 136, 137, 138, 139, 142, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 163, 164, 165, 166, 169, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 201, 202, 203, 205, 209, 210, 211, 215, 216 en 217

¹⁸ Document 45, 47, 52, 61, 65, 66, 68, 69, 101, 108, 115, 117, 148, 163, 176, 178, 189, 190, 193, 203, 205, 211, 215 en 216

¹⁹ Document 47, 101 en 216

drugsgebruik²⁰, gijzeling²¹, zelfmoord²², verkrachting²³, moord²⁴, inbraak²⁵ en relaties met behandelaren²⁶. Het valt op dat er tussen soorten incidenten bepaalde gradaties bestaan welke af te lezen zijn op basis van media-aandacht. Zo wordt over een brandstichting in kliniek 3 een kort artikel geschreven:

“Een matras in een cel in tbs-kliniek [kliniek 3] is woensdagavond in brand gevlogen. Er vielen geen gewonden. Het vuur werd al snel geblust door bedrijfshulpverleners van de kliniek. Waardoor de matras in brand vloog, is nog onbekend.” – Document 44

Dit citaat laat goed zien dat er een korte melding wordt gemaakt van het incident, maar dat vervolgens wordt overgegaan tot ‘de orde van de dag’. Het overgaan tot de orde van de dag is ook terug te zien in het feit dat er verder geen andere artikelen zijn waarbij geschreven wordt over dit incident. Aan de andere kant zijn er grotere incidenten, zoals een serie zelfmoorden bij kliniek 1. De aandacht voor deze incidenten is vele malen groter, kijkend naar de aandacht in de media en de landelijke- en lokale politiek²⁷. De aandacht voor deze incidenten is vele malen groter en blijft langer de boventoon voeren in de media dan bij de brandstichting uit document 44.

Vanuit de interviews met de respondenten bij de drie klinieken blijkt dat iedere kliniek in de afgelopen vijf jaar te maken heeft gekregen met een of meerdere grote incidenten. Zo heeft kliniek 1 in 2016 een aantal zelfmoorden gehad in de kliniek, heeft kliniek 2 in 2017 een groot incident gehad met een verkrachting en moord door een patiënt buiten de kliniek en heeft kliniek 3 in 2014 een lopend incident gehad met video-opnames van binnen de kliniek omtrent wapens, drugs en geld en in 2016 een incident met een verkrachting door een patiënt buiten de kliniek.

Het bovenstaande stuk over incidenten laat zien wat alle respondenten aangeven over de sector tbs en wat door de verantwoordelijke minister regelmatig wordt aangegeven in Kamerdebatten over incidenten²⁸. Zij geven namelijk aan dat incidenten inherent aan het systeem zijn. Dit komt omdat er gewerkt wordt met een groep patiënten die dusdanig ingewikkeld in elkaar zit, dat het gedrag nooit volledig te voorspellen valt en de stoornissen maken het gedrag vaak dusdanig ontwrichtend dat de impact bij een incident groot is. Zoals respondent 1 aangeeft, weten met name de klinieken dat incidenten plaatsvinden en wat dit doet met de mindset:

“Het werk is zodanig, we werken met ingewikkelde cliënten. We lopen allemaal het risico dat er iets gebeurt, hoe goed je het ook organiseert. We komen allemaal een keer aan de beurt.” – Respondent 1

Met name het punt ‘we komen allemaal een keer aan de beurt’ is in het licht van *environmental turbulence* interessant en het blijkt ook onder andere vanuit de interviews dat alle drie de klinieken te maken hebben gehad met een of meerdere incidenten. Wat opvalt is dus dat de klinieken zich binnen de netwerksamenwerking beseffen dat incidenten inherent aan het systeem zijn. Kijkend naar de andere netwerkpartijen lijken er tussen de drie klinieken verschillen te bestaan. Allereerst geven

²⁰ Document 45, 65, 108, 115, 176, 178 en 205

²¹ Document 69

²² Document 190 en 203

²³ Document 52, 61, 66 en 215

²⁴ Document 148

²⁵ Document 163

²⁶ Document 68, 189, 193 en 211

²⁷ Document 15, 26, 42, 135, 190, 203 en 218

²⁸ Document 175, 176 en 177

respondent 1, 2, 3 en 4 van kliniek 1 aan dat zij met de gemeente, de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid een steeds betere verstandhouding krijgen en dat de reactie op een incident, zoals een ontvluchting tijdens verlof, vanuit de gemeente en de politie meewerkend is. Respondent 6 geeft een soortgelijk beeld over de reactie van netwerkpartijen op de incidenten in kliniek 3:

“Ze [medewerkers van politie en gemeente] zeiden ook steeds: ‘[naam respondent 6] geen aandacht aan besteden, geen aandacht aan besteden. Dat gaat over, maar nee zij zijn op die momenten absoluut niet wantrouwend geweest.’” –

Respondent 6

Respondent 6 laat dus zien dat kliniek 3 niet heeft ervaren dat netwerkpartijen wantrouwend zijn geweest of ernstig zijn geschrokken van incidenten. Uit lokale nieuwsberichten over het verkrachtingsincident in 2016 lijkt eenzelfde beeld naar voren te komen²⁹. Daaruit blijkt dat de politie naar aanleiding van het incident heeft geprobeerd om de kliniek in eerste instantie te beschermen voor media-aandacht door het incident niet te veel aandacht te geven. Dit is een grove fout geweest van de lokale politie, maar het contrast in de samenwerking bij kliniek 2 en kliniek 3 met de lokale politie is levensgroot. Kliniek 2 heeft namelijk sinds 2017 te maken met een turbulente omgeving waarbij met name de netwerkpartners gemeente en politie op ieder incident sterk reageren, zo blijkt uit dit citaat uit een nieuwsbericht in de lokale media:

“De politie verspreidde op 5 juni twee foto's van [patiënt kliniek 2] die niet was teruggekomen van verlof, met de mededeling dat hij gevaarlijk kon zijn, terwijl de kliniek hem als ongevaarlijk had bestempeld. Volgens de bestuurder van de kliniek deed de politie dat onder invloed van een mediahype.” – Document 142

Bovenstaand citaat geeft een duidelijk beeld over hoe netwerkpartners bij kliniek 2 op een andere manier reageren op een incident. Rond kliniek 2 bestaat sinds 2017 een mediahype, waar document 142 over spreekt, namelijk dat ieder incident groots wordt uitgelicht in de media³⁰ en dat het incident uit 2017 nog steeds aan de naam van kliniek 2 kleeft³¹. Door deze mediahype durven partijen als de politie geen risico meer te nemen met betrekking tot samenwerking voor de veiligheid in en rond de kliniek, zo blijkt uit document 142. Door het incident in 2017, en de gevolgen hiervan tot op de dag van vandaag, lijken de netwerkpartners rond kliniek 2 minder goed om te gaan met *environmental turbulence*. *Environmental turbulence* komt binnen de sector tbs dus met name naar voren in de vorm van incidenten. Het effect van deze incidenten zal in de komende secties behandeld worden.

5.2.1. Financiële gevolgen

Allereerst zijn er financiële gevolgen voor de netwerksamenwerking rond de tbs-maatregel. In het contexthoofdstuk is reeds aangegeven dat het financieel stelsel rond tbs problematisch is en dat er zelfs rechtszaken worden gevoerd tussen klinieken en het ministerie als financier. De vraag die in de komende paragraaf beantwoord zal worden, gaat over de invloed van incidenten op de beschikbare financiële middelen. Deze vraag is inzichtelijk te maken door ten eerste te kijken naar de jaarverslagen over de afgelopen vijf jaar van de drie klinieken. In onderstaande tabel zijn de financiële gegevens inzichtelijk gemaakt. Bij kliniek 2 is het resultaat voor het jaar 2017 onduidelijk, omdat de desbetreffende kliniek in dat jaar is overgenomen door een andere overkoepelende ggz-instelling.

²⁹ Document 62 en 63

³⁰ Document 139, 153 en 159

³¹ Document 136, 150, 151, 153, 157 en 158

Jaar	Omzet kliniek 1 (mln.)	Resultaat kliniek 1 (mln.)	Omzet kliniek 2 (mln.)	Resultaat kliniek 2 (mln.)	Omzet kliniek 3 (mln.)	Resultaat kliniek 3 (mln.)
2015	175	3.1	190.2	0.3	33	0.4
2016	171	0.5	184.8	0.5	40	3.3
2017	173.8	0.3	121.5		40	4
2018	178	1	140.7	-4.7	43	2
2019	184	1.7	155	4	46	3.7

Tabel 1: financiële gegevens klinieken vanaf 2015 (document 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 170, 171, 239, 240 & 241)

Wat opvalt is dat de omzet van iedere kliniek geen vreemde schokken laat zien, op kliniek 2 na in 2017 door de overstap, maar dat er wel grote verschillen in de resultaten te bemerken zijn. Zoals in de paragraaf hierboven reeds is omschreven, had kliniek 1 in 2016 een aantal incidenten, kliniek 2 eind 2017 een groot incident en kliniek 3 tussen 2014 en eind 2016 twee incidenten. Wat opvalt in tabel 1 is dat de marges ontzettend klein zijn in de sector. De omzet is bij de klinieken behoorlijk hoog, maar de resultaten zijn erg klein. Volgens de zes respondenten zijn deze kleine resultaten geen probleem, omdat de klinieken geen winst willen maken, maar gewoon moeten kunnen bestaan. Het blijkt uit de jaarverslagen³² dat incidenten een grote hap uit de financiën van een kliniek nemen. Bij kliniek 2 bleek zelfs uit document 130 dat het incident uit 2017 in totaal 2.265.000 euro heeft gekost.

Kosten naar aanleiding van incidenten dienen door een instelling zelf betaald te worden, zo stelt respondent 5 en dit wordt ondersteund door document 1, een handboek vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid waarin onder andere het financiële stelsel wordt uitgewerkt. Het blijkt dat klinieken enkel financiering krijgen voor zorg en verblijf dat aansluit op de kenmerken van de tbs-gestelde. Hierbij spelen het type cliënt, het aantal uren begeleiding en een beschrijving van de zorg een rol. Eventuele kosten die buiten de zorg en het verblijf van de tbs-gestelde worden gemaakt, worden niet meegenomen in de financieringsafspraken, stelt document 1. Dit zorgt ervoor dat kosten naar aanleiding van incidenten door een kliniek zelf betaald dienen te worden of dat de overkoepelende ggz-instelling van een kliniek moet mede financieren.

De sterke daling in financiële resultaten die hierboven in tabel 1 is aangetoond, laat zien dat incidenten op het gebied van financiën binnen *environmental turbulence* een grote opschudding teweeg brengen. De respondenten in de directeursfuncties³³ stellen dat de daling in financiële middelen met name voortkomt uit genomen maatregelen naar aanleiding van incidenten. Respondent 2 laat zien waar extra kosten zitten waardoor de resource munificence verslechtert:

“Je bent... bijvoorbeeld moet er acuut personeel op inhuur aangenomen worden. Waar je eerst dacht van nou misschien kan het een tandje minder, ga je nu toch meer inhuurpersoneel tegen een dubbel tarief aannemen. Je gaat gebouwelijk dingen veranderen. Dus per definitie kosten dit soort jaren veel geld.” – Respondent 2

Respondent 2 geeft een aantal voorbeelden van maatregelen die extra geld kosten voor een kliniek. Hierbij zijn er zowel maatregelen die op last van het ministerie worden genomen als op eigen initiatief onder druk van de omgeving. Maatregelen onder druk van de omgeving zijn met name bij kliniek 2 zichtbaar. Hierbij zijn naar aanleiding van het incident in 2017 door de gemeente, buurtbewoners en

³² Document 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 170, 171, 239, 240 en 241

³³ Respondent 1, 2, 5 en 6

lokale ondernemers verschillende soorten eisen gesteld aan kliniek 2³⁴. Deze eisen leggen een bepaalde druk op de kliniek.

Sinds 2017 zijn er bijvoorbeeld eisen geweest over buurtcoaches, meer beveiliging, sterkere en strakkere communicatierichtlijnen, een avondklok voor patiënten uit de kliniek, een lijst met de straffen van de patiënten uit de kliniek en zelfs het sluiten van de kliniek. Al deze eisen zetten druk op kliniek 2 om zo maatregelen te nemen voor de veiligheid. Vanuit document 130, het jaarverslag van het jaar na de incident, blijkt dat de druk voor meer beveiliging uiteindelijk heeft geleid tot meer bewaking op het terrein voor 912.000 euro. De financiën van kliniek 2 kwamen dus door eisen van buitenaf verder onder druk te staan terwijl de financiële situatie voor de klinieken al niet erg breed is om dit soort klappen op te vangen. Tegelijkertijd zorgen incidenten ook voor een oplegging van maatregelen vanuit het ministerie:

“Dus het ministerie, ja dat is eigenlijk meer de politiek-bestuurlijke lijn, schiet vaak in een bepaalde kramp en schiet dan gelijk in een soort overdrive van extra maatregelen die niet altijd doelmatig zijn. Dat helpt niet altijd.” – Respondent 5

De uitspraak van respondent 5 wordt door de andere respondenten ondersteund. Voorbeelden van maatregelen vanuit het ministerie zijn dat de verloven worden ingetrokken³⁵, dat het beveiligingsniveau tijdelijk wordt opgeschroefd³⁶ of dat er voor een bepaalde periode geen nieuwe plaatsingen van tbs-gestelden mogen plaatsvinden³⁷. Deze maatregelen kosten een kliniek enorm veel geld en het interessante is, dat hier op dit moment geen afspraken over zijn gemaakt met betrekking tot extra budget voor de klinieken om de extra maatregelen te financieren. Zo blijkt uit het jaarverslag over 2018 van kliniek 2 dat de maatregel vanuit het ministerie om tijdelijk minder plaatsingen binnen de kliniek toe te laten voor de kliniek 916.000 euro aan minder inkomsten heeft ‘opgeleverd’³⁸.

Door de financiële inrichting van het tbs-systeem, zoals geïllustreerd in het contexthoofdstuk, is er binnen het netwerk geen gezamenlijke financiering. De behandeling van tbs-gestelden gaat via de klinieken. Uit deze paragraaf blijkt dus dat de financiële gevolgen van incidenten op de tbs-sector groot zijn. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de maatschappelijke gevolgen van incidenten.

5.2.2. Maatschappelijke gevolgen

Naast de financiële gevolgen zijn er ook maatschappelijke gevolgen door de incidenten. Deze gevolgen komen er in het kort op neer dat er een grotere roep om verantwoording komt door meer organisaties en dat de steun vanuit de samenleving op lokaal en landelijk niveau verandert. Allereerst is er de grotere roep om verantwoording. Wat opvalt, is dat door incidenten veel mensen vragen hebben over wat er precies gebeurt binnen klinieken waar tbs-gestelden worden behandeld. Deze vragen komen van binnen het netwerk, zoals van gemeenten, het ministerie in de vorm van de Divisie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen van de DJI of zelfs de minister zelf. Echter, ook personen of instellingen van buiten de samenwerking, zoals een lokale Ondernemingsraad, gemeenteraad of de Tweede Kamer, stellen meer vragen naar aanleiding van incidenten. Onderstaand citaat komt uit document 86, een bericht van respondent 6 op de website van kliniek 2, en dit document is opgesteld naar aanleiding van het incident in kliniek 2 in 2017. Dit citaat laat goed zien hoe bij kliniek 2 de groter geworden roep om verantwoording terugkomt in de dagelijkse samenwerking:

³⁴ Document 139, 140, 143, 148, 149, 151, 154, 155, 157, 163, 165, 167 en 169

³⁵ Document 177

³⁶ Document 149 en 151

³⁷ Document 157 en 179

³⁸ Document 130

“Zowel de gemeente, het ministerie als [kliniek 2] zelf, willen het maximale doen om het veiligheidsgevoel van de inwoners van [plaatsnaam kliniek 2] te vergroten. De omwonenden hebben hun gevoelens over de veiligheid meermaals gedeeld, via de klankbordgroep en onder andere tijdens de omwonendenbijeenkomst met Minister Sander Dekker op 18 april jongstleden. Daarbij werd duidelijk dat [naam overkoepelende ggz-instelling] in het verleden te weinig heeft gedaan om open en helder te communiceren met de omgeving. In een stevig gesprek op het gemeentehuis verwoordde de burgemeester deze gevoelens vanochtend naar ons. De gemeente wil maatregelen van de kliniek en meer focus op de veiligheid. Dat nemen wij serieus.” – Document 86

Bovenstaand citaat laat zien dat incidenten ervoor zorgen dat er zowel binnen als buiten de netwerksamenwerking actoren zijn die antwoorden willen en een verklaring eisen met betrekking tot het incident. Mediaberichtgeving, Tweede Kamerverslagen, Tweede Kamervragen en documenten vanuit de gemeente van alle drie de klinieken ondersteunen dit citaat³⁹. Zo stellen gemeenteraadsleden bij kliniek 1 vragen over de smokkel van vuurwapens en drugs en of het wel veilig is voor mensen binnen en buiten de kliniek⁴⁰ en leiden signalen van incidenten bij kliniek 2 in 2019 direct tot Kamervragen en de aanvraag voor een debat⁴¹. Waar een kliniek vroeger nog meer op zichzelf gericht was en eigenlijk een vrij losse plaats in de samenleving had, is dat in de afgelopen jaren veranderd dat klinieken zich meer in de samenleving laten zien. Respondent 2 stelt het volgende over de nieuwe rol die klinieken innemen binnen de samenleving:

“Het hele beroepsveld van tbs heeft altijd een vrij reactieve houding gehad, zo van we zeggen niet te veel want we hebben beroepsgeheim. En die deuren zijn te lang gesloten gebleven. En wat wij nu aan het doen zijn, is bij ons nu actief de lokale pers uitnodigen om gewoon eens met een soort benen op tafel, informeel eens te praten wat er aan de hand is en wat die kliniek nou is.” – Respondent 2

Deze nieuwe rol middenin de samenleving zorgt er tegelijkertijd voor dat een tbs-kliniek een belangrijkere rol krijgt binnen de samenleving. Zoals eerder in de paragraaf over netwerkeffectiviteit naar voren kwam, heeft tbs twee doelen: het behandelen van tbs-gestelden en zo het beveiligen van de samenleving. Met een meer prominente rol in de samenleving en een netwerksamenwerking met maatschappelijke actoren, komen er ook steeds meer actoren bij die willen weten wat er in een kliniek gebeurt en hoe tbs precies in zijn werk gaat. Er zijn dus steeds meer ‘clients’ in de vorm van actoren die vragen stellen aan de netwerksamenwerking en actoren die betrokken zijn en van wie de cliënten vragen stellen aan de netwerksamenwerking. Incidenten zorgen dus dat er steeds meer vragen worden gesteld aan de netwerksamenwerking en over de tbs-maatregel en dit maakt de complexiteit van de behandeling steeds groter. De nadruk op het delen van informatie en het geven van een veiligheidsgevoel aan partijen binnen en buiten de samenwerking is toegenomen en vraagt meer van organisaties.

Een tweede consequentie van incidenten op maatschappelijk terrein heeft te maken met het vertrouwen vanuit de samenleving in de netwerksamenwerking rond tbs. Wat door alle respondenten wordt aangegeven is dat er een verschil bestaat tussen de lokale gemeenschap en de Nederlandse samenleving en er is zodoende geen sprake van één bepaalde mate van vertrouwen. Zo geven alle

³⁹ Document 6, 7, 13, 23, 27, 28, 30, 32, 36, 37, 38, 42, 52, 135, 138, 139, 140, 143, 149, 151, 154, 155, 156, 164, 165, 168, 169, 187, 191, 194, 201, 202, 206 en 210

⁴⁰ Document 135

⁴¹ Document 36

respondenten aan dat de relatie met de directe omgeving van de kliniek over het algemeen goed is en dat er wederzijds vertrouwen is in elkaar. Er zijn echter weinig bronnen die kunnen ondersteunen wat de respondenten zeggen⁴². In de nieuwsartikelen die er zijn vanuit de lokale media en vanuit de klinieken zelf blijkt dat er bijvoorbeeld ‘burendagen’ worden georganiseerd waarbij de buurtbewoners langs kunnen komen in de kliniek of dat een lokale professionele voetbalvereniging langskomt.

Door respondenten wordt desalniettemin gesteld dat het contact met de buurt goed is en dat er veel onderling vertrouwen is. Zo geeft respondent 6 aan dat zij met kliniek 3 al een lange tijd een hoge mate van onderling vertrouwen en samenwerking ervaren met de lokale gemeenschap. Een voorbeeld hiervan bij kliniek 3 is de theatervoorstelling die de kliniek in samenwerking met buurtbewoners heeft gemaakt bij het 15- en 20-jarig bestaan⁴³. Het vertrouwen is bij kliniek 3 zelfs dusdanig dat zich in 2013 de volgende situatie voordeed toen er een aantal klinieken gesloten diende te worden:

“Op dat moment zei de regioraad ‘dan moet je toch eens kijken, een paar jaar geleden stonden we beschermd door politie met tomaten in een zaaltje met elkaar in gesprek. En nu zouden we op de barricade gaan als ze zouden zeggen dat [kliniek 3] zou moeten sluiten.” – Respondent 6

Het citaat van respondent 6 laat dus zien dat de support from society op lokaal niveau voor kliniek 3 over het algemeen voldoende aanwezig is, waarbij er vertrouwen is en zelfs samenwerking met de buurt. Door de respondenten van kliniek 1 wordt aangegeven dat de samenwerking met de buurt niet zo hecht is als bij kliniek 3, maar dat zij wel over het algemeen het vertrouwen voelen vanuit de buurt. Tocht blijkt uit mediaberichtgeving rond de incidenten in kliniek 1 in 2016 en kliniek 2 in 2017 dat er in de lokale gemeenschap gevoelens van onveiligheid of vragen met betrekking tot de veiligheid opkomen⁴⁴. Zo zijn bij kliniek 1 naar aanleiding van de incidenten in 2016 vragen in de plaatselijke gemeenteraad gesteld over de veiligheid in de kliniek en de nabijgelegen wijken⁴⁵. Bij kliniek 2 is het vertrouwen vanuit de omgeving nog verder gedaald dan bij kliniek 1, wat zelfs heeft geleid tot petitie om de kliniek te laten vertrekken uit de omgeving. Vanuit een interview medio 2018 met de voorzitter van de buurtvereniging bij kliniek 2⁴⁶ blijkt hoe diep het geschade vertrouwen zit:

“De onrust is wel gebleven. Ik denk ook dat de verhouding tussen de dorpsgenoten en de klinieken nooit meer zo zal zijn als in het verleden het geval was. We hebben ons nooit gerealiseerd dat dit kon gebeuren.” – Document 151

Het vertrouwen op lokaal niveau is dus bij kliniek 2 geschaad door het incident en dit citaat laat ook goed zien hoe dit komt. De omgeving van de kliniek had zich ‘nooit gerealiseerd dat dit kon gebeuren’ en dus op het moment dat het incident plaatsvond, leverde dit veel verbijstering op. Al met al kunnen grote incidenten leiden tot een vermindering van het vertrouwen, zoals is gebeurd bij kliniek 1 en 2⁴⁷. Toch valt op dat op lokaal niveau het vertrouwen en de samenwerking van een relatief hoog niveau is⁴⁸. Op landelijk niveau lukt het de netwerksamenwerkingen rond tbs minder goed om bij incidenten de steun van de samenleving te behouden en de publieke opinie in de hand te houden. Zo blijkt dat bij incidenten er direct schriftelijke en mondelinge Kamervragen gesteld worden aan de minister⁴⁹. Een

⁴² Document 12, 46, 72, 75, 89, 102, 112 en 237

⁴³ Document 72 en 112

⁴⁴ Document 138, 140, 149, 151, 154, 155, 157, 167 en 191

⁴⁵ Document 42 en 135

⁴⁶ Document 151

⁴⁷ Document 138, 140, 149, 151, 154, 155, 157, 167 en 191

⁴⁸ Respondent 1, 2, 3, 4, 5 en 6 en document 12, 46, 72, 75, 89, 102, 112 en 237

⁴⁹ Document 6, 7, 13, 17, 23, 28, 30, 36, 37, 38, 40, 116, 133, 175, 176, 177, 179 en 181

voorbeeld over hoe deze Kamervragen worden gesteld, blijkt uit onderstaand citaat. Dit citaat komt uit een algemene Tweede Kamervergadering in de week na het incident bij kliniek 2:

“Dank u wel, voorzitter. De berichten rondom [dader incident kliniek 2] in de falende sekskliniek [kliniek 2] worden steeds schokkender. Waarom kon deze levensgevaarlijke crimineel zo kort na zijn veroordeling vrij rondlopen?” –

Document 7

Uit dit citaat blijkt duidelijk de toon waarop er in de landelijke politiek wordt gesproken over forensische zorg, tbs in het bijzonder. De toon is vaak vrij hard qua woordkeuze en er worden vrij sterke conclusies getrokken met betrekking tot het incident. Over de manier waarop er in de landelijke politiek wordt gesproken over tbs, stelt respondent 4 het volgende:

“Op het moment dat je bij ieder ding dat zich voordoet, ook als bewindspersoon, meteen gaat roepen 'dit had nooit mogen gebeuren' dan zet je jezelf in een kwetsbare positie. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat je het weg moet wuiven van het hoort er allemaal bij. Ik denk dat je realistisch moet zijn en juist in een sector waarin hele moeilijke mensen komen en waarin de risico's heel hoog zijn, daarin worden ook fouten gemaakt en die hebben dan ook heel veel impact.” –

Respondent 4

Het citaat van respondent 4 geeft een goed beeld van de situatie die is ontstaan op landelijk niveau en die naar voren komt in de geanalyseerde Kamerstukken en -debatten. In de analyse is gekeken naar de toon van de debatten en de aard van de gestelde vragen. Deze analyse laat zien dat er op landelijk niveau rond tbs een situatie is ontstaan waarin incidenten nooit meer mogen plaatsvinden en dat klinieken waar dit gebeurt meteen een label krijgen als ‘sekskliniek’ of ‘drugshol’⁵⁰. Tegelijkertijd wordt hierbij aangegeven door respondent 5 dat de media hier ook een grote rol in spelen in wat zij als nieuws presenteren en wat zij niet als nieuws naar voren brengen:

“Als het woordje tbs erbij komt, dan staat Nederland op zijn kop. Het heeft dus ook iets te maken met hoe de media dat framet en de mediatisering en medialogica, maar ook hoe de Tweede Kamer daarop mee vibreert.” –

Respondent 5

Respondent 5 verklaart de landelijke vijandige houding tegenover de sector voor een gedeelte op basis van de manier waarop de media bericht over tbs en de manier waarop hier door de landelijke politiek op wordt gereageerd. De analyse van de mediaberichtgeving en de Tweede Kamerstukken in dit onderzoek ondersteunt het beeld dat respondent 5 schetst. Zo zijn er bij de 97 geanalyseerde mediaberichten van de drie klinieken 11 artikelen met een positieve insteek richting de kliniek⁵¹. In de media wordt dus in veel gevallen negatief gesproken over tbs, namelijk incidenten en andere misstanden binnen een kliniek en de nasleep hiervan.

Vanuit de stukken van de Tweede Kamer blijkt dat mediaberichtgeving van grote invloed is op het stellen van vragen of het aanvragen van debatten. Zo blijkt uit de geanalyseerde schriftelijke Kamervragen en Kamerdebatten⁵² dat veel vragen worden gesteld aan de verantwoordelijke minister op basis van wat er in de media wordt gesteld over een kliniek. Vaak worden daarbij nieuwsartikelen

⁵⁰ Document 7, 10, 23, 32, 36, 40, 175, 176, 177 en 181

⁵¹ Document 46, 56, 72, 73, 143, 155, 208, 212, 213, 214 en 218

⁵² Document 6, 7, 13, 17, 23, 28, 30, 32, 36, 37, 38, 40, 116 en 133

aangehaald als aanleiding om vragen te stellen⁵³. Onderstaand citaat uit een Kamerdebat is hier een goede illustratie van:

“Voorzitter. [kliniek 1] is een tbs- en ggz-instelling in [plaats kliniek 1] waar wij ons heel grote zorgen over maken. [lokale omroep bij kliniek 1] heeft daar een heel programma aan gewijd. Die heeft een hele week lang alle vermeende misstanden daar aan de orde gesteld. Ik denk dat het heel erg belangrijk is om daarover een debat te voeren.” – Document 38

Dit citaat laat goed zien wat in veel andere Kamerstukken⁵⁴ ook naar voren komt, namelijk dat de invloed van de media erg groot is op waar de landelijke politiek over spreekt. Op deze manier wordt de mening op landelijk niveau sterk bepaald en blijkt dat het negatieve beeld vanuit de media op landelijk niveau sterker aanslaat dan op lokaal niveau. Dit lijkt verband te houden met de manier waarop de lokale gemeenschap betrokken is bij en kennis heeft van de sector ten opzichte van de mensen die niet in de buurt van een kliniek wonen of betrokken zijn bij een kliniek in hun omgeving. De maatschappelijke gevolgen van incidenten lijken zich dus te focussen rond twee punten. Ten eerste valt op dat er door incidenten meer vragen worden gesteld over de tbs-maatregel zowel binnen de netwerksamenwerking als door actoren van buiten de netwerksamenwerking. Ten tweede zorgen incidenten ervoor dat het vertrouwen vanuit de samenleving daalt in de netwerksamenwerking rond tbs, waarbij de kanttekening gemaakt dient te worden dat dit vertrouwen op landelijk niveau veel sterker onderhevig is aan de incidenten dan op lokaal niveau.

Al met al valt te concluderen dat er sprake is van een hoge mate van *environmental turbulence* binnen de sector tbs. *Environmental turbulence* uit zich in de tbs-sector primair in de vorm van incidenten. Deze incidenten zorgen ervoor dat er een financieel zwaardere situatie ontstaat rond de tbs-maatregel, dat er zowel binnen de netwerksamenwerking als daarbuiten een sterkere roep komt om antwoorden en verantwoording over het systeem en dat het vertrouwen met name op landelijk niveau verslechtert onder invloed van een sterkere media-aandacht. Deze gevolgen vallen samen met de concepten *resource munificence*, *complexity* en *support from society* uit het Theoretisch Kader. Deze drie concepten leveren een hoge mate van *environmental turbulence* op met verschillende uitdagingen. De vraag die nu opspeelt, is hoe de netwerksamenwerking hierdoor wordt beïnvloed en of de netwerksamenwerking hier bepaalde dempende mechanismen voor heeft opgesteld om de *environmental turbulence* te beperken. Dit zal in de komende paragraaf behandeld worden.

5.3. De invloed tussen *environmental turbulence* en *functioning en structural characteristics*

In de paragrafen hierboven is vastgesteld dat netwerkeffectiviteit met name op het niveau van de cliënt naar voren komt en dat effectiviteit tussen organisaties strijdig kan zijn door de tweeledige missie van de tbs-maatregel: veiligheid en een goede behandeling van de tbs-gestelden. Deze strijdigheid wordt door *environmental turbulence* versterkt binnen de netwerksamenwerking. *Environmental turbulence* komt binnen de netwerksamenwerking van de tbs-maatregel met name naar voren door incidenten. Incidenten zorgen dat de financiële mogelijkheden verslechteren, dat de maatschappelijke steun minder wordt en dat er meer vragen worden gesteld zowel binnen als buiten de netwerksamenwerking. Nu duidelijk is hoe *environmental turbulence* zich openbaart binnen de tbs-samenwerking is het de vraag wat de impact is van incidenten op de netwerkeffectiviteit. Deze impact gaat via de kenmerken van de netwerksamenwerking. Dit zijn zowel structurele kenmerken als

⁵³ Document 6, 7, 17, 23, 28, 36, 38, 40 en 133

⁵⁴ Document 6, 7, 17, 23, 28, 32, 36, 38, 40 en 133

functionele kenmerken. De vraag is in hoeverre deze kenmerken door de incidenten worden beïnvloed of dat zij juist een dempende werking hebben voor de netwerksamenwerking. Allereerst zal er ingegaan worden op de structurele kenmerken.

5.3.1. Structural characteristics

In deze subparagraaf wordt ingegaan op deelvraag 3, namelijk 'Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *structural characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?' De vraag is dus tweeledig, namelijk: ten eerste hoe werkt *environmental turbulence* door in de manier waarop het netwerk is ingericht en in hoeverre dit de samenwerking beïnvloedt en ten tweede hoe zorgt de manier waarop het netwerk is ingericht voor een stabilisatie tegen de *environmental turbulence*. Dus welke indicatoren hebben een stabiliserende of een verergerende werking, oftewel welke indicatoren zorgen dat *environmental turbulence* een minder sterke of juist een sterkere uitwerking hebben op de netwerkeffectiviteit. Uit de analyse zijn vier indicatoren naar voren gekomen van structurele kenmerken, namelijk formalization, external control, size and composition en network inner stability. Deze indicatoren zullen stuk voor stuk behandeld worden.

5.3.1.1. Formalization

De eerste indicator die sterk aanwezig is binnen de tbs-samenwerking heeft te maken met de formele regelgeving binnen de tbs-sector. Zoals uit het contexthoofdstuk al bleek, is tbs een formeel ingerichte sector. Zo bleek uit beleidsdocumenten van DJI en het ministerie van Justitie en Veiligheid⁵⁵ al dat het doorlopen en de financiering van de maatregel aan veel strakke regels zijn gebonden en dat iedere netwerkorganisatie haar eigen rol heeft binnen de maatregel. Met de respondenten is gesproken over deze sterke mate van formalisering binnen de tbs-maatregel. Alle respondenten geven aan dat zij ook ervaren dat tbs een strak geformaliseerd systeem is waarin ieders rol en verantwoordelijkheid duidelijk ingekaderd is. Respondent 4 geeft in het volgende citaat aan waarom er een dusdanig strakke formalisering is:

"Ik denk dat tbs altijd wel een bijzondere positie heeft gehad, omdat het altijd gaat om de zwaarste delicten. Het zijn delicten die altijd maatschappelijke onrust veroorzaken." – Respondent 4

Respondent 4 geeft aan dat de reden voor de strakke formalisering te maken heeft met de delinquenten. Veel respondenten geven aan dat tbs-gestelden echt geen lieverdjes zijn en dat het daarom goed is dat er veel regels zijn rond een behandeltraject en dat dit ook logisch is. De vele formele regels rond tbs bestaan volgens de respondenten dus al vanaf het ontstaan van de maatregel en zijn nodig om een goede behandeling en veiligheid te garanderen. Dit wordt door de minister in een aantal Kamerdebatten beaamt⁵⁶. Zo stelt hij in document 175 dat bijvoorbeeld de strakke regels rond het monitoren van verlofverlening en een rechtmatige financiering van groot belang zijn om de risico's binnen de sector uit te sluiten.

Met de hoge mate van regels wordt dus geprobeerd te voorkomen dat incidenten plaatsvinden. De verantwoordelijkheid, kernprocessen en de financiering zijn op een dusdanige manier vastgelegd dat er een systeem is ontstaan waarbinnen relatief weinig incidenten gebeuren⁵⁷. Mochten er toch incidenten plaatsvinden, dan komt in verschillende Kamerdebatten en Kamerbrieven naar voren dat er door het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt geanticipeerd op de aard van het incident⁵⁸. Zo blijkt uit document 180, een Kamerdebat van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met

⁵⁵ Document 1, 2 en 3

⁵⁶ Document 28, 40, 175, 176 en 177

⁵⁷ Document 114

⁵⁸ Document 29, 175, 177, 178 en 180

toenmalig staatssecretaris Teeven, dat er opvallend meer incidenten plaatsvinden onder ex-tbs'ers die tien of vijftien jaar na oplegging van de tbs-maatregel alsnog recidiveren in ernstige delicten. Deze incidenten hebben ervoor gezorgd dat een aanpassing in de wet- en regelgeving is doorgevoerd, namelijk de invoering van de Wet langdurig toezicht. Zodoende wordt er wettelijk vastgelegd dat er extra controle is op incidenten waar eerst minder zicht op was.

Dit soort aanpassingen gebeuren vaker en komen vaak direct of indirect voort uit incidenten. Een ander voorbeeld is document 29, een Kamerbrief van de toenmalig staatssecretaris Dijkhoff waarin hij een aantal nieuwe wetten, regels en afspraken met klinieken aankondigt. Deze nieuwe wetten en regels komen voort uit een onderzoek vanuit de inspectie naar aanleiding van een aantal incidenten met 'contrabande'. Contrabande zijn voorwerpen die in een kliniek worden aangetroffen, zoals messen, geld, drugs en telefoons. Deze voorwerpen vormen voor de behandeling in de kliniek en beveiliging van de samenleving een risico. Naar aanleiding van een incident bij kliniek 3 is er onderzoek gedaan naar deze contrabande en dit heeft geleid tot een aanpassing in het landelijk beleid. Er is een nieuwe wet ingevoerd en er worden nieuwe afspraken met de sector gemaakt:

“Ten aanzien van niet-metaalhoudende contrabande stelt de Inspectie vast dat drugs op relatief eenvoudige wijze binnengebracht kunnen worden. De aanwezigheid van drugs acht ik onverenigbaar met een veilig behandel- en leefklimaat binnen een FPC. [...] Ik heb derhalve de FPC's gevraagd voor 1 januari 2016 in gezamenlijkheid een plan van aanpak 'toegangscontrole' op te leveren.” –

Document 29

Uit dit citaat blijkt dat nieuwe regelgeving wordt opgesteld naar aanleiding van een inspectierapport omtrent een incident. Op deze manier probeert men met de strakke regels ervoor te zorgen dat incidenten naar de toekomst toe voorkomen worden. Tegelijkertijd wordt met deze nieuwe regels geprobeerd om het vertrouwen van de samenleving terug te winnen. Deze stelling is duidelijk terug te zien in document 178, de eerstvolgende Tweede Kamervergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met de staatssecretaris nadat de Kamerbrief 29 met nieuwe maatregelen⁵⁹ aan de Kamer was gestuurd. Het is opvallend om te zien dat in deze vergadering veel fractievertegenwoordigers positief zijn over de afgesproken regels, maar dat zij hopen dat er wel nog kleine dingen veranderen in de nieuwe wet- en regelgeving⁶⁰. Dit komt in meer vergaderingen terug, dat de Tweede Kamer door de nieuwe regels weer meer vertrouwen krijgt in de tbs-maatregel⁶¹.

Aan de andere kant geeft document 41, een landelijk onderzoek binnen tbs en de forensische sector, aan dat deze nieuwe regels niet alleen positieve effecten met zich meebrengen. Dit onderzoek laat zien dat er in de gehele sector onder de 'dreiging van een incident' steeds meer nadruk is komen te liggen op het dicht reguleren van de maatregel met een nadruk op administratie en verantwoording:

“De sector geeft aan dat 'administratie een doel op zich dreigt te worden, waarbij het wantrouwen regeert” – Document 41

Met deze toenemende administratieve druk is een dusdanige werkdruk ontstaan die leidt tot gevaren voor de kwaliteit van de behandeling en de veiligheid van patiënt en personeel, zo blijkt uit het nationale onderzoek van document 41. Deze toenemende regeldruk is bij de Tweede Kamer ook bekend en wordt aldaar omschreven als 'bureaucratische rompslomp' waardoor behandelaren meer

⁵⁹ Document 29

⁶⁰ Document 178

⁶¹ Document 29, 175, 177, 178 en 180

bezig zijn met het invullen van formulieren dan met het behandelen van patiënten⁶². Dat er steeds meer regels komen, komt doordat minister op minister op de incidenten wordt aangesproken, wat volgens respondent 6 leidt tot een automatische reactie:

*“Kijk, als er een incident gebeurt, dan heeft... moet de politiek een gebaar maken.
En dan krijg je een regelreflex en dan gaat de politiek een kliniek nieuwe regels opleggen: ‘jullie moeten op het gebied van beveiliging moet je dit en moet je dat.’”*
– Respondent 6

Respondent 6 stelt dat de politiek, in de vorm van de minister, een gebaar moet maken. Dit lijkt verband te houden met hoe er in de politiek en in de media over een kliniek wordt gesproken. Onderstaand citaat is de titel van een nieuwartikel naar aanleiding van het incident in kliniek 2. Dit citaat geeft een duidelijk beeld waarom er een gebaar gemaakt moet worden:

Kamerleden: “Wanneer gaat de minister ingrijpen bij [kliniek 2]?” – Document 166

Het blijkt uit dit mediabericht, maar ook uit Kamervragen en Kamerdebatten dat incidenten vaak leiden tot eisen voor meer regels⁶³. Deze eisen zorgen dat er vanuit de landelijke politiek nieuwe maatregelen worden opgelegd voor een kliniek of zelfs voor de gehele sector op het moment dat er een incident binnen tbs plaatsvindt. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een bepaalde periode worden afgesproken, maar het kan ook zijn dat er maatregelen volgen die vast worden opgelegd en dus niet meer verdwijnen.

Op de vraag of deze nieuwe regels ook leiden tot een beter systeem, geven alle respondenten aan dat dit maar zeer de vraag is, omdat veel regels in een bepaalde ‘overdrive van extra maatregelen’ worden aangenomen. Veel maatregelen, zo stellen respondent 2, 5 en 6, hebben niets te maken met het verbeteren van de behandeling, maar komen neer op een sterke regeldruk die in de politiek wordt gevoeld. Onderstaand citaat is een duidelijk voorbeeld van een overdrive:

*“Er is bijvoorbeeld een keer een incident geweest met een tbs'er tijdens een verlofbeweging. Nou toen werden alle verloven van alle tbs'ers ingetrokken, toen werd er bepaald dat als een tbs'er zich ooit nog een keer niet houdt aan de regels is hij voor een jaar zijn verlof kwijt. Nou dat is een behoorlijke stevige maatregel.
[...] Maar dan laten ze [ministerie van JenV] spierballen zien om vooral ook de Tweede kamer en de kiezers zeg maar en de media te bedienen.”* – Respondent 5

Respondent 5 laat met dit citaat een duidelijke overdrive aan maatregelen zien die niet helpen in de behandeling van de tbs-gestelden, maar onder druk van actoren buiten de samenwerking worden genomen. Ook is hierbij aangegeven wat de reden is om dit soort maatregelen te nemen, namelijk om actoren buiten de netwerksamenwerking te bedienen. Tbs is dus een sector waarbinnen ontzettend veel regels bestaan van begin af aan. Dit komt door de patiënten met wie wordt gewerkt en het wordt daarom als goed gezien door zowel de respondenten in de netwerksamenwerking als door actoren buiten de samenwerking. Met deze regels worden namelijk incidenten voorkomen. Echter, incidenten vinden natuurlijk nog steeds plaats. Naar aanleiding van incidenten worden nieuwe regels opgesteld door klinieken en het ministerie om zo de incidenten naar de toekomst te voorkomen. Met deze nieuwe regels worden niet alleen nieuwe incidenten voorkomen, maar wordt ook het vertrouwen vanuit actoren als de Tweede Kamer hersteld. Veel nieuwe regelgeving wordt dus genomen om tegemoet te komen aan actoren van buiten de netwerksamenwerking. Echter, het blijkt dat deze

⁶² Document 32

⁶³ Document 22, 23, 28, 36, 37, 40, 118, 133, 175, 176, 178 en 181

nieuwe regelgeving daarom vaak in een overdrive aan maatregelen wordt genomen, wat leidt tot een bureaucratische rompslomp en nieuwe regels die lang niet altijd ondersteunend zijn aan de behandeling van de tbs-gestelden. Formele regelgeving is dus zowel een positieve als een negatieve indicator voor de netwerkeffectiviteit van de tbs-samenwerking.

5.3.1.2. *External control*

Een tweede indicator die sterk is terug te zien binnen de netwerksamenwerking rond tbs gaat over externe controle. Binnen deze indicator is de rol van de inspectie sterk aanwezig. Het valt op dat bij alle drie de klinieken er naar aanleiding van de incidenten die zijn beschreven in de paragraaf *environmental turbulence* een aantal inspectiebezoeken zijn geweest⁶⁴. De Inspectie Justitie en Veiligheid is de inspectie die naar aanleiding van incidenten komt kijken bij een kliniek of er verwijtbare fouten zijn gemaakt en hoe dit voorkomen had kunnen worden, zo blijkt uit de onderzoeken van de inspecties⁶⁵. De inspectie wordt via de minister naar een kliniek toegestuurd op basis van een incident, zo laat onderstaand citaat zien uit een brief die de minister naar de Tweede Kamer heeft gestuurd:

“De afgelopen week heb ik kennis genomen van de berichtgeving over de situatie in [kliniek 2], waaronder het bericht van de Telegraaf. Vanzelfsprekend staat de veiligheid van samenleving, personeel en patiënten voorop. Daarom wil ik opheldering over de feiten en gebeurtenissen aangaande de [tbs-afdeling kliniek 2] van de betreffende kliniek. Ik heb de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting gevraagd onderzoek uit te voeren.” – Document 10

Dit citaat laat zien wat het motief is van het sturen van de inspectie. De inspectie dient namelijk onderzoek te doen naar de feitelijke gebeurtenissen en hier een rapportage over te schrijven, zo blijkt ook uit de geanalyseerde incidentrapportages van kliniek 1 en 3⁶⁶. Zoals reeds bleek uit verschillende brieven van de inspectie en de verantwoordelijke minister, is het gebruikelijk dat de inspectie na een incident langskomt⁶⁷. Het wordt dan ook door de respondenten niet als een belemmering voor hun werk ervaren als de inspectie langskomt, ook omdat medewerkers van de klinieken vaak zelf willen weten wat er fout is gegaan. Respondent 5 stelt over onderzoeken vanuit de inspectie dat het altijd erg lang duurt voor zij langskomen, maar dat het wel erg belangrijk is:

“Want het is natuurlijk ook zo dat je van iedere situatie, daarvan moet je zeggen ‘verschrikkelijk dat het gebeurd is’, natuurlijk dat is zo, maar je moet er leringen uit trekken en je moet zeggen oké wat kunnen we doen om dit de volgende keer te voorkomen?” – Respondent 5

De andere respondenten ondersteunen deze uitspraak. Zij zien inspectiebezoeken ook niet als belemmering voor hun werk, maar ze hopen er als het ware beter van te worden. Volgens de minister voor Rechtsbescherming is dit ook vaak het geval:

“We hebben dat bijvoorbeeld gezien bij een aantal tragische incidenten in het verleden. Dan kwam de inspectie langs en werden er verbeterplannen opgezet. Je ziet dan dat een instelling er met extra inspanningen in slaagt om verbeteringen door te voeren.” – document 175

⁶⁴ Document 26, 33, 34, 39, 115, 121, 122, 123 en 132

⁶⁵ Document 33, 121, 123 en 134

⁶⁶ Document 33, 121, 123 en 134

⁶⁷ Document 26, 33, 34, 39, 115, 121, 122, 123 en 132

In dit citaat uit een Kamerdebat over het verbeteren van de tbs-sector wordt verwezen naar de inspectie die langskomt en het opzetten van verbeterplannen. In de praktijk betekent het langskomen van de inspectie naar aanleiding van een incident vaak, dat er een inspectierapport wordt opgesteld. In een inspectierapport wordt allereerst in kaart gebracht wat voor incident heeft plaatsgevonden, er wordt daarna gekeken naar hoe er in de kliniek gewerkt wordt en hoe eventueel contact met andere netwerkpartners is geweest. Zo wordt vastgesteld wat oorzaken van het incident zijn en uiteindelijk leidt dit vaak tot aanbevelingen aan de kliniek, zo blijkt uit de analyse van verschillende inspectiebezoeken en -rapporten⁶⁸. Incidenten zorgen dus dat objectief in kaart wordt gebracht of er iets fout is gegaan en wat er dan fout is gegaan en hoe dit kan worden opgelost met behulp van verbeterplannen. Op deze manier kan door een inspectierapport de netwerksamenwerking zelfs effectiever worden door een incident. Respondent 2 laat zien wat het effect kan zijn van een verbeterplan vanuit de inspecties:

“2017 met het verbeterplan, toen eenmaal duidelijk was van oké wat gaan we nu doen om dat op te lossen, zodat dit niet meer gebeurt. Dan komt er energie in [...] Dus uhm... never waste a good crisis, dat is oprecht. Dat hoor je vaak in managementland, maar dat gold ook voor ons. Wij zijn daar echt wel beter en gezonder uitgekomen.” – Respondent 2

Het citaat hierboven laat zien wat een incident en een inspectierapport teweeg kan brengen voor een kliniek. Bij de meeste respondenten kwamen soortgelijke geluiden naar voren. Ook in verschillende mediaberichten rond de drie klinieken komt naar voren dat de inspectie na de aanbevelingen vaak ‘de vinger aan de pols houdt’ en regelmatig terugkeert bij de kliniek om te zien of het verbeterplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd⁶⁹. Onderstaand citaat uit een nieuwsbericht van kliniek 1 laat zien hoe de inspectie daarbij te werk gaat en hoe wordt toegezien op een juiste implementatie van een verbeterplan, in dit geval Plan van Aanpak geheten:

“In het najaar van 2016 constateerden de Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd dat het werk- en leefklimaat binnen [kliniek 1] de nodige verbetering behoefde. Daarop is door ons een Plan van Aanpak in uitvoering gebracht. En met goed resultaat, zo vinden ook de inspecties. Een jaar lang hebben de inspecties geplande en ongeplande bezoeken gebracht aan [kliniek 1] om de voortgang van de verbetermaatregelen te monitoren. Zij hebben hierover nu hun eindconclusie getrokken.” – Document 235

Incidenten zorgen er dus voor dat de externe controle op de netwerksamenwerking rond tbs toeneemt. Uiteindelijk blijkt uit de interviews en de geanalyseerde Tweede Kamerstukken, inspectierapporten en nieuwsberichten dat door deze externe controle de zwaktes van de netwerksamenwerking aan het licht komen en op deze manier ook verbeterd worden. Zo zorgt de externe controle dat uiteindelijk het effect van de *environmental turbulence* minder sterk is, omdat de netwerkeffectiviteit wordt verbeterd en de zwaktes uit het systeem worden gehaald.

5.3.1.3. Size and composition

De derde indicator binnen de structurele kenmerken gaat over het aantal leden dat samenwerkt binnen de netwerksamenwerking. Zo valt op dat in de interviews met respondent 1, 2, 5 en 6 wordt aangegeven dat klinieken steeds meer met maatschappelijke organisaties samenwerken om zo in het geval van incidenten ‘korte lijntjes te hebben’. Op deze manier wordt omgegaan met *environmental*

⁶⁸ Document 14, 16, 20, 25, 26, 33, 34, 115, 119, 121, 123, 132 en 182

⁶⁹ Document 77, 91, 201, 230, 232, 234 en 235

turbulence. In de interviews met de respondenten van kliniek 1 en 2 komt naar voren dat zij in de laatste jaren steeds meer zijn gaan samenwerken met actoren als de gemeente en de politie. Zowel bij kliniek 1 als bij kliniek 2 ziet die samenwerking er ongeveer hetzelfde uit, zo blijkt uit verschillende nieuwsberichten in de lokale media en kliniek 2⁷⁰ en vanuit het interview met respondent 1 voor kliniek 1:

“Dus als bij ons een tbs-gestelde niet op tijd terugkomt van verlof of die onttrekt zich of... dan hebben wij afspraken gemaakt met de burgemeester en met de politie dat wij dit zo snel mogelijk melden en ook aangeven wat het risico is.” –

Respondent 1

Dit citaat laat duidelijk zien hoe er in de laatste jaren meer wordt samengewerkt met de gemeente en de politie, namelijk door het delen van informatie. Deze intensivering van de samenwerking is bij beide klinieken ingezet naar aanleiding van het incident bij kliniek 2 in 2017. Kliniek 2 werd vanuit de verbeterplannen van de inspectie hiertoe aangezet⁷¹ en kliniek 1, zo bleek uit het interview met respondent 1 en 2, is door dit incident naar haar eigen samenwerkingsprocessen gaan kijken en heeft besloten dit te intensiveren om zo ‘eenzelfde situatie als bij kliniek 2 te voorkomen’⁷².

Bij kliniek 1 en 2 zijn dus de politie en gemeente nog meer als netwerkpartners betrokken geraakt en het in nieuwsberichten van de lokale media en de klinieken zelf komt naar voren dat ook andere netwerkleden uit het maatschappelijke veld steeds meer betrokken raken bij de twee klinieken, zoals de buurtvereniging en lokale ondernemers⁷³. Zo heeft kliniek 2 in 2018 en 2019 een zogenaamde Burendag georganiseerd, waarbij de omgeving van de kliniek op het terrein kon komen kijken⁷⁴. Kliniek 1, zo stellen respondent 1, 2, 3 en 4, nodigt ook regelmatig de zogenaamde wijkraden uit om in de kliniek te komen kijken om zo te laten zien wat zij doen en zo ook met hen de samenwerking op te zoeken.

Kliniek 1 en 2 volgen hierin min of meer het voorbeeld van kliniek 3. Kliniek 3 werkt namelijk al sinds de oprichting van de kliniek samen met allerlei maatschappelijke partijen in de regio, zo blijkt uit een convenant dat door zowel de gemeente als de kliniek is ondertekend⁷⁵. Zij hebben vanaf het begin een vrij uitgebreide netwerksamenwerking gehad met buurtbewoners, de scholen, de sportverenigingen, de wijkraden, de politie en de gemeente⁷⁶. Ook dit is gebeurd onder invloed van *environmental turbulence*, maar deze turbulentie was aanwezig bij de oprichting. Hierover zegt respondent 6 het volgende:

“Die hebben wij opgezet toen wij hier begonnen. Toen gingen wij op wijkraden en overal in de omgeving vertellen wat wij gingen doen, en toen zat er politie in de zaal om ons te beschermen. Er werd met tomaten gegooid en dat was ook echt niet leuk. En wij hebben op dat moment toen wij open gingen meteen een regioraad samengesteld en na elke vergadering gingen we op een afdeling koffie drinken met een patiëntengroep. En zo hebben we dat contact opgebouwd en vertrouwen gewonnen.” – Respondent 6

⁷⁰ Document 76, 77, 79, 81, 83, 86, 91, 139, 168 en 169

⁷¹ Document 76, 77, 79 en 81

⁷² Respondent 1

⁷³ Document 75, 77, 79, 83, 89 en 151 en Respondent 1, 2 en 5

⁷⁴ Document 75 en 89

⁷⁵ Document 12

⁷⁶ Respondent 6

Kliniek 3 werkt dus al veel langer samen met de maatschappelijke organisaties dan kliniek 1 en 2. Wel valt op dat door *environmental turbulence* deze netwerksamenwerkingen worden opgestart, namelijk door ofwel een incident of door onrust bij het oprichten van de kliniek. Door samen te werken met de verschillende maatschappelijke organisaties, zo geven de respondenten aan, wordt maatschappelijke onrust gedempt door onderling vertrouwen op te bouwen. Het blijkt ook uit het nieuwsbericht van kliniek 2 over de Burendag:

“Met de organisatie van Burendag op [locatie kliniek 2] willen [kliniek 2 en overkoepelende organisatie] de relatie met buurtbewoners verbeteren door hen te laten zien wat zij doen op het terrein. Wat gebeurt er eigenlijk achter de deuren van de zorginstellingen? Hoe ziet een forensische kliniek er van binnen uit? En wat voor patiënten verblijven er bij [kliniek 2]?” – Document 89

Het aangaan van nieuwe samenwerkingen en zo het uitbreiden van de netwerksamenwerking, heeft dus een dempende werking in geval van *environmental turbulence*. Door het laten aansluiten van netwerkpartijen op de samenwerking wordt een sterke doorwerking van incidenten op de netwerkeffectiviteit voorkomen en afgezwakt. Zo wordt de *environmental turbulence* aan de voorkant al afgezwakt mocht er een incident zich voordoen. Uit de interviews met respondent 5 en 6 en document 41 komt echter ook een ander geluid naar voren wat meer een gevolg is van *environmental turbulence* op het aantal netwerkpartijen. Respondent 5 en 6 en het landelijk onderzoek in de forensische zorg⁷⁷ geven namelijk aan dat *environmental turbulence* zorgt dat partijen zich terugtrekken uit de samenwerking. Door respondent 5 en 6 wordt namelijk gesteld dat samenwerken met partijen als gemeenten en andere ggz-instellingen door incidenten steeds lastiger wordt. Respondent 5 geeft in onderstaand citaat aan wat de achterliggende reden daarvoor is:

“Nou kijk die incidenten, en de framing daarvan, hebben zeker impact. Want als je dan met gemeenten moet samenwerken en een patiënt moet uitplaatsen, is dat niet handig. Die [gemeenten] denken dan van die is van [kliniek 2], doe dat maar niet want dat is allemaal eng, of nou doe maar niet, want dat is een onbetrouwbare ketenpartner.” – Respondent 5

Respondent 5 laat in dit citaat zien wat de achterliggende gedachte is waarom partijen zich na een incident terugtrekken. Gemeenten hebben een taak om bij te dragen aan het resocialiseren van delinquenten, maar dit is voor een gemeente wel een spannende opgave, omdat het vaak moeilijke mensen zijn⁷⁸. Na incidenten verandert de beeldvorming rond een kliniek, zo blijkt uit het citaat van respondent 5, en zal een partij als de gemeente minder bereid zijn om samen te werken uit angst voor incidenten in hun eigen gemeente. Respondent 6 ondersteunt de uitspraak van respondent 5 en stelt dat het altijd al moeilijk is voor klinieken om patiënten uit te plaatsen. Echter, door het incident bij kliniek 2 in 2017 zijn veel gemeenten meer terughoudend geworden in het toelaten van ex-tbs-gestelden in hun gemeente.

Deze terughoudendheid van gemeenten wordt ondersteund door landelijk onderzoek naar knelpunten in de forensische zorg⁷⁹. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een groot knelpunt van de forensische zorg in het algemeen zit in de uitstroom van patiënten. Het onderzoek trekt het knelpunt breder dan alleen gemeenten en stelt dat ook reguliere ggz-instellingen een tekort aan geschikte uitstroomplaatsen aanbieden. Het onderzoek stelt dat hier verschillende redenen voor zijn, zoals

⁷⁷ Document 41

⁷⁸ Document 1, 4 en 41

⁷⁹ Document 41

onvoldoende kennis binnen de reguliere ggz om goed om te kunnen gaan met de forensische patiënten. Tegelijkertijd stelt dit onderzoek ook dat er een steeds grotere kloof is ontstaan tussen de reguliere ggz en de forensische ggz en dat er tekorten en beperkingen in de gemeentelijke huisvesting zijn⁷⁸. Uitstromende tbs-gestelden kunnen hierdoor steeds moeilijker een plaats vinden om te resocialiseren en blijven daardoor langer in de ‘forensische keten’.

Incidenten maken het al met al voor een kliniek steeds moeilijker om goed samen te werken met bijvoorbeeld andere ggz-instellingen of gemeenten in de buurt. Respondent 5 en 6 geven aan dat de naam van een kliniek of van de tbs in het algemeen verslechtert en daarom weigeren gemeenten en andere ggz-instellingen eerder cliënten die toe zijn aan de volgende stap in hun behandeling. Deze ggz-instellingen en gemeenten zijn vanuit de wetgeving wel verplicht om bij te dragen aan de doorstroom en opvang van patiënten uit de klinieken⁸⁰, maar er zijn geen harde richtlijnen voor gemeenten in de buurt of andere ggz-instellingen over hoeveel patiënten zij dienen op te nemen, zo blijkt bijvoorbeeld uit het convenant tussen de gemeente en kliniek 3⁸¹. Zonder harde richtlijnen is het voor gemeenten en ggz-instellingen gemakkelijker om zich te onttrekken van de samenwerking wanneer incidenten zich voordoen en dit maakt het voor de algehele netwerksamenwerking moeilijker om effectief te zijn.

Met betrekking tot het aantal netwerkleden zijn er twee kanten van het verhaal. Zo breidt de netwerksamenwerking aan de ene kant haar netwerkpartners uit, om zo te zorgen voor onderling vertrouwen en zo de impact van *environmental turbulence* op de netwerkeffectiviteit af te zwakken. Aan de andere kant zorgt *environmental turbulence* dat netwerkpartijen niet meer deelnemen aan de netwerksamenwerking, omdat zij bang zijn voor incidenten waar zij mee geassocieerd zouden kunnen worden. Er is dus enerzijds een drang om het netwerk uit te breiden om *environmental turbulence* af te zwakken, maar anderzijds is het door *environmental turbulence* steeds lastiger voor de netwerksamenwerking om netwerkpartijen aan je te binden.

5.3.1.4. Network inner stability

De laatste indicator binnen de structural characteristics gaat over het onderling vertrouwen tussen de netwerkpartijen binnen de netwerksamenwerking. Het valt hierbij op dat niet iedere kliniek hier op dezelfde manier mee te maken heeft gekregen. Zo wordt door respondent 6 van kliniek 3 aangegeven dat zij ondanks de incidenten niet heeft gemerkt dat het onderling vertrouwen tussen de kliniek en andere netwerkpartners is verslechterd en dit is ook terug te zien in het feit dat het convenant met de gemeente ten tijde van de incidenten is vernieuwd⁸² en dat respondent 6 aangeeft dat de samenwerking in de regio raad net zo goed doorging als voor de incidenten. Hierdoor lijkt het beeld te kloppen dat ondanks incidenten het onderling vertrouwen niet verandert bij kliniek 3. Het beeld bij kliniek 1 lijkt door vragen vanuit de gemeenteraad⁸³ en de interviews met respondent 1, 2, 3 en 4 al minder sterk. Bij deze kliniek komt het beeld naar voren dat de incidenten in 2016 hebben geleid tot een verslechtering van het onderling vertrouwen, maar dat de samenwerking wel intact is gebleven. Respondent 4 laat deze verslechtering in de relatie met de politie goed zien:

“Ik moet zeggen dat... de politie als ondersteunende partij... er was natuurlijk zorg over wat er gebeurde, maar ik merkte ook heel nadrukkelijk dat ze [de politie] echt wilden meedenken en wilden ondersteunen om te kijken wat zij kunnen doen om bij te dragen aan de veiligheid.” – Respondent 4

⁸⁰ Document 1, 4 en 41

⁸¹ Document 12

⁸² Document 12

⁸³ Document 42 en 135

Het citaat van respondent 4 is karakteriserend voor de manier waarop de samenwerking bij kliniek 1 veranderde. Ook door de andere respondenten en vanuit de jaarverslagen van 2016 en 2017⁸⁴ wordt aangegeven dat er onrust bestond bij netwerkpartners als de inspectie, gemeente en politie maar dat er wel altijd samenwerking is gebleven. Het vertrouwen lijkt dus bij kliniek 1 verder te zijn gedaald dan bij kliniek 3, maar de samenwerking is intact gebleven.

Kliniek 2 laat een slechter beeld zien op het gebied van onderling vertrouwen. Zo blijkt uit berichten van de lokale media, Kamerbrieven vanuit de minister en het onderzoek naar het incident in 2017 dat bij kliniek 2 het onderlinge vertrouwen tussen met name gemeente, politie, kliniek en ministerie sterk was verzwakt na het incident in 2017⁸⁵. Een nieuwsartikel naar aanleiding van een kleiner incident in 2018⁸⁶ laat bijvoorbeeld zien dat het onderling vertrouwen tussen de politie en de kliniek slecht was. De kliniek had een ontsnapte patiënt niet aangemerkt als gevaarlijk, maar de politie luisterde hier niet naar en heeft de patiënt wel als gevaarlijk bestempeld en met naam en foto op internet geplaatst. Dit heeft gezorgd voor veel verwarring in de samenleving en verontwaardiging bij de kliniek. Ook vanuit de gemeente bleek het vertrouwen verslechterd te zijn naar aanleiding van het incident in 2017. Onderstaand citaat komt uit de openbare brief van de burgemeester als reactie op het incidentonderzoek bij kliniek 2:

“De conclusies [van het incidentonderzoek] baren mij ernstig zorgen over de veiligheid en veiligheidsbeleving in de samenleving van [plaats kliniek 2] en wijde omgeving. De bron van die veiligheidszorg is [kliniek 2]: kan deze instelling, afgezet tegen de conclusies in het inspectierapport, de samenleving – inwoners, cliënten, ondernemers en medewerkers van de instellingen – voldoende veiligheid bieden?” – Document 187

Dit citaat laat zien dat het vertrouwen vanuit de gemeente naar de kliniek erg laag was en uit verschillende nieuwsberichten blijkt dat dit ook lange tijd heeft aangehouden⁸⁷. Het is dus opvallend om te zien dat er sterke verschillen bestaan tussen de drie klinieken op het vlak van het onderling vertrouwen tussen de netwerkpartijen. Een daling in het vertrouwen komt voort uit de tweeledige doelstelling van de tbs-maatregel: veiligheid in de samenleving en een goede behandeling voor de tbs-gestelde. Onder andere vragen van de gemeenteraad bij kliniek 1, een convenant tussen kliniek 3 en de gemeente en een open brief van de gemeente bij kliniek 2⁸⁸ laten zien dat gemeenten zich met name inzetten op het gebied van de veiligheid en uit onderstaand citaat uit een Kamerbrief van de minister blijkt dat eenzelfde inzet op veiligheid ook voor de minister de belangrijkste drijfveer is:

“De afgelopen week heb ik kennis genomen van de berichtgeving over de situatie in [kliniek 2], waaronder het bericht van de Telegraaf. Vanzelfsprekend staat de veiligheid van samenleving, personeel en patiënten voorop. Daarom wil ik opheldering over de feiten en gebeurtenissen aangaande [kliniek 2]. Ik heb de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting gevraagd onderzoek uit te voeren.” – Document 10

Uit dit citaat en de andere bronnen⁸⁹ komt naar voren dat zowel de gemeente als het ministerie sterk bezig zijn met de veiligheid van de samenleving en dat een kliniek zich meer inzet voor de goede

⁸⁴ Document 124 en 126

⁸⁵ Document 4, 9, 22, 24, 136, 138, 142, 143, 150, 155, 164, 165, 168, 169, 174 en 184

⁸⁶ Document 142

⁸⁷ Document 136, 139, 149, 150, 153, 165 en 169

⁸⁸ Document 12, 27, 42, 135 en 187

⁸⁹ Document 12, 27, 42, 135 en 187

behandeling van de tbs-gestelde. Document 150, een nieuwsartikel rond kliniek 2, laat zien dat incidenten zorgen dat de spanning tussen veiligheid en een goede behandeling meer op de voorgrond komt. Ook in het Tweede Kamerdebat over het incident in 2017 bij kliniek 2 komt deze spanning sterk naar voren. De spanning tussen de netwerkorganisaties over het verschil in de organisatiebelangen, zorgt dat dit bij een incident sterker op de voorgrond treedt. Dit zorgt uiteindelijk voor een daling in het onderlinge vertrouwen. Over de reden voor deze vertrouwenskwesitie stelt respondent 1 het volgende:

“En tuurlijk merk je wel dat als er wat gedoe is rondom [kliniek 2] of waar anders, ja dan heb je toch wel sneller de burgemeester aan de telefoon. Die dan belt van: ‘Oh jee wat is er aan de hand, ik krijg onrust in de samenleving, kun je mij van informatie voorzien, wat doen jullie?’ dus de onrust, zeker bij een burgemeester en bij burgers die is er vrij snel.” – Respondent 1

Incidenten leiden volgens dit citaat tot onrust in de samenleving en dit zorgt er dan ook voor dat het dilemma van een goede behandeling tegenover een veilige samenleving meer onder druk komt te staan. Incidenten zorgen er dus voor dat er een daling in het onderlinge vertrouwen ontstaat, wat het lastig maakt voor managers om nog met elkaar samen te werken aan het probleem. Hoe problematisch een situatie kan worden, is bij kliniek 2 naar voren gekomen. Hierbij blijkt uit mediaberichtgeving dat de kliniek, het ministerie, de gemeente en de politie niet meer op een goede manier met elkaar konden samenwerken door het incident in 2017 en de nasleep daarvan⁹⁰. Zo vond bijvoorbeeld de burgemeester dat de kliniek onvoldoende deed voor de veiligheid van de samenleving en dit heeft uiteindelijk geleid tot een verslechterde samenwerking.

Uiteindelijk zorgt de tweeledige doelstelling van tbs er ten tijde van een incident voor dat organisaties voor de veiligheid min of meer tegenover de organisaties voor de behandeling komen te staan. *Environmental turbulence* zorgt dus voor een verminderd onderling vertrouwen. Hierbij speelt wel dat het onderlinge vertrouwen bij kliniek 3 gehandhaafd is gebleven. Dit is interessant, omdat zij ook stevige incidenten hebben gehad. Het is hierbij interessant om te zien dat zij voor de incidenten al een sterke samenwerking hadden met de maatschappelijke netwerkpartners. Dit lijkt dan ook de reden te zijn dat bij hen het onderling vertrouwen min of meer gehandhaafd is gebleven. Dit vormt een voorsortering op de komende subparagraaf, maar door een sterke samenwerking en als netwerkpartijen elkaar te betrekken, is *environmental turbulence* gedempt bij kliniek 3. De functionele indicator *buffering instability/nurturing stability* is hierin dus terug te zien. De andere functionele indicatoren zullen in de volgende subparagraaf worden behandeld.

Er zijn al met al vier indicatoren binnen de structurele kenmerken die sterk terugkomen binnen de netwerksamenwerking rond tbs. Dit zijn de formele regelgeving, de externe controle, de grootte van het netwerk en het onderling vertrouwen binnen de netwerksamenwerking. Interessant om te zien, is dat formele regelgeving en de grootte van het netwerk twee indicatoren zijn die zowel een positief als negatief van aard kunnen zijn. Nu inzichtelijk is hoe structurele kenmerken van de netwerksamenwerking van invloed zijn op de uitwerking van de netwerksamenwerking, is de vraag hoe dit bij de functionele kenmerken zit. Er is al inzichtelijk gemaakt dat *buffering instability/nurturing stability* als stabiliserende indicator naar voren komt. Op de andere indicatoren zal in de volgende subparagraaf worden ingegaan.

⁹⁰ Document 138, 142, 165, 166, 167, 168 en 169

5.3.2. Functioning characteristics

Voor de structurele kenmerken van de netwerksamenwerking is vastgesteld dat de formele regelgeving, de externe controle vanuit de inspecties en het steeds meer uitbreiden van de netwerksamenwerking bijdragen aan de netwerkeffectiviteit, maar dat een sterke overdrive aan nieuwe regels na een incident, netwerkpartners die zich aan de samenwerking onttrekken door incidenten en een verslechterd vertrouwen tussen de netwerkpartners juist zorgen voor een sterker effect van *environmental turbulence* op de effectiviteit. Binnen de structurele kenmerken is met name gekeken naar hoe bepaalde structuren worden beïnvloed door *environmental turbulence* en hoe andersom bepaalde structuren zorgen voor een demping of verergering van de doorwerking van *environmental turbulence*. In deze subparagraaf wordt ingegaan op de functionele kenmerken.

Met de functionele kenmerken wordt gekeken naar acties die managers binnen een netwerk kunnen inzetten om het netwerk effectief te laten zijn. De vraag in deze paragraaf is wederom hoe *environmental turbulence* van invloed is op de functionele kenmerken, en andersom hoe de functionele kenmerken mogelijk van invloed zijn op *environmental turbulence*. Deelvraag 4 luidt dan ook: 'Hoe beïnvloeden *environmental turbulence* en de *functioning characteristics* elkaar binnen de netwerksamenwerking van tbs?' Ook hierbij zijn uit de analyse een aantal indicatoren naar voren gekomen die binnen de tbs-samenwerking sterk naar voren komen, te weten: traditional managerial work, generic networking en steering network processes. Deze zullen stuk voor stuk behandeld worden.

5.3.2.1. Traditional managerial work

De eerste indicator binnen de functioning characteristics die sterk naar voren komt binnen de tbs-samenwerking heeft te maken met de manier waarop er binnen de netwerksamenwerking nieuwe afspraken, processen en systemen worden geïmplementeerd. Zo is in de vorige paragraaf reeds een beeld geschetst over hoe incidenten leiden tot inspectiebezoeken, incidentonderzoeken en verbeterplannen. In het kort betekent dit dat er onderzoek gedaan wordt naar de aard van het incident, hoe dit kon plaatsvinden en wat er naar de toekomst toe moet gebeuren om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt, zo blijkt uit de geanalyseerde incidentonderzoeken en Kamerbrieven over deze onderzoeken⁹¹.

Wat opvalt, is dat respondent 2 en 5 en de jaarverslagen van kliniek 1 uit 2017 en 2018⁹² laten zien dat vanuit de klinieken deze verbeterplannen vaak voorrang krijgen op andere reeds lopende processen binnen een kliniek of binnen de netwerksamenwerking. Dit komt omdat verbeterplannen, nadat ze zijn opgesteld, voor de klinieken een vereiste worden vanuit het ministerie om mee aan de gang te gaan, zo blijkt uit nieuwsberichten van de klinieken en Kamerbrieven vanuit de minister⁹³. Vanuit de interviews met alle respondenten komt naar voren dat verbeterplannen als iets positiefs worden gezien binnen de netwerksamenwerking rond tbs. Ook in het jaarverslag van kliniek 1 uit 2017 wordt verwezen naar de impact van een verbeterplan:

“Ook het verbeterplan, vereist door Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd naar aanleiding van de problemen binnen [kliniek 1] in 2016, is gerealiseerd. De aansturing is aangepast, formatie is uitgebreid, de deskundigheidbevordering van medewerkers is verbeterd, er is een speciale

⁹¹ Document 4, 33, 121, 122, 123, 132 en 134

⁹² Document 126 en 127

⁹³ Document 19, 25, 26, 33, 77, 79, 93, 115, 122, 182, 185, 201, 231, 232, 235 en 242

opname afdeling geopend en er zijn verschillende maatregelen getroffen om de veiligheid verder te verbeteren.” – Document 126

Uit dit citaat blijkt dat er binnen kliniek 1 een flink aantal verbeteringen zijn doorgevoerd naar aanleiding van het verbeterplan. Ook mediaberichtgeving rond kliniek 2 en 3⁹⁴ laat zien dat daar verbeterplannen en aanbevelingen van de inspectie in belangrijke mate als aanleiding worden gebruikt om nieuwe processen en methoden door te voeren. Over wat een verbeterplan oplevert, stelt respondent 2 het volgende:

“Dus in 2017 kwamen we meer in de groeiperiode, waardoor de sfeer binnen [kliniek 1]... en we zijn inmiddels alweer 4 jaar verder, een stuk beter is dan voor 2016. Dus in mijn vorige dienstperiode, 2011 tot 2014, was de sfeer niet zo goed als dat die nu is. Omdat we ook wel een verfrissing hebben gehad in onze organisatie.” – Respondent 2

Respondent 2 laat in dit citaat zien wat door de andere respondenten van kliniek 1 ook wordt aangegeven, namelijk dat het verbeterplan heeft geleid tot een groeiperiode voor de kliniek. Door respondent 1 en 4 wordt toegevoegd dat door het goed uitvoeren van het verbeterplan ook het contact met netwerkpartners als het ministerie en de gemeente is verbeterd. Ook bij kliniek 2 komt in de media en in Kamerbrieven dit beeld naar voren dat het volgen van het verbeterplan leidt tot een verbetering van de samenwerking met de gemeente en het ministerie⁹⁵. Zo geeft de minister aan in Kamerbrieven dat er vanuit de kliniek zowel naar de gemeente als naar het ministerie een meer gestructureerde manier van informeren is ingevoerd om zo duidelijk incidenten in kaart te brengen:

“We hebben afgesproken dat zij eerder, helderder en transparanter communiceren, met zowel de gemeente als mijn ministerie. De onderlinge lijnen moeten korter. De komende drie maanden is er daarom frequent overleg tussen de instelling en de DJI van mijn ministerie en tussen de instelling en de gemeente.”

– Document 22

Dit citaat komt uit een Kamerbrief naar aanleiding van een kleiner incident bij kliniek 2 in 2019. Bij dit incident is geen sprake geweest van een inspectiebezoek, maar zijn er wel nieuwe verbeteringen aangekondigd, zoals het citaat laat zien. Het blijkt dat incidenten en de bijbehorende regels rond verbeterplannen ervoor zorgen dat de implementatie van nieuwe processen gemakkelijker wordt. *Environmental turbulence* leidt tot een bepaalde ruimte voor de managers binnen de netwerksamenwerking om met elkaar nieuwe processen af te spreken en te implementeren om zo de netwerksamenwerking te verbeteren. Er lijkt dus een bepaalde window of opportunity te zijn voor managers binnen de tbs-maatregel om na een incident de netwerksamenwerking aan te passen of opnieuw in te richten en daarbij rekening te houden met verschillende eisen en wensen.

5.3.2.2. Generic networking

De tweede indicator is wederom een indicator met zowel een positieve als een negatieve kant. Deze indicator heeft te maken met de manier waarop de managers van de netwerksamenwerking in staat zijn om met actoren van buiten de netwerksamenwerking om te gaan. Het is al eerder aan de orde gekomen, maar het valt op dat de drie klinieken steeds beter in staat zijn om op lokaal niveau in contact te komen met partijen die niet direct bij de netwerksamenwerking betrokken zijn. Kliniek 3 lijkt hier na analyse van nieuwsberichten en interviews verder in te zijn dan de andere twee klinieken. Zij hebben sinds de oprichting van de kliniek een regioraad die nauw betrokken is bij alles wat er binnen

⁹⁴ Document 52, 77, 79, 81, 91, 136, 137, 138 en 153

⁹⁵ Document 21, 22, 136, 154, 155, 168, 169, 177 en 184

de kliniek en in het omliggende dorp gebeurt. Via deze raad wordt namelijk periodiek met de lokale gemeenschap overlegt over bijvoorbeeld incidenten, bepaalde zorgen vanuit de gemeenschap of trends die zij op zich af zien komen⁹⁶. Kliniek 3 heeft daarnaast een theatervoorstelling opgezet tijdens het 15- en 20-jarig bestaan waar tbs-gestelden, medewerkers van de kliniek en buurtbewoners aan meedoen⁹⁷. Deze laagdrempelige samenwerking in de vorm van een toneelstuk levert bepaalde voordelen op voor een kliniek, zo blijkt uit onderstaand citaat:

“Aan het stuk doen vier buurtbewoners mee. Het op de vloer staan samen met de patiënten is wel speciaal. ‘Je vraagt je wel af waarom ze hier zitten. Maar je ontwikkelt wel een bepaalde soort sympathie voor de mannen. En dat verbaast me toch wel een beetje’, zegt een van de buurtbewoners.” – Document 72

Dit citaat komt uit een nieuwsartikel over het toneelstuk bij kliniek 3. Door de buurtbewoner in het citaat wordt gesteld dat het samenwerken een bepaald soort sympathie opwekt. Dat samenwerken met actoren buiten het netwerk een bepaald onderling vertrouwen oplevert, blijkt ook bij de andere twee klinieken. Zo geven de respondenten van kliniek 1 aan dat zij zeer weinig problemen met de buurt hebben of hebben gehad. De verklaring hiervoor ligt volgens de respondenten enerzijds in de ligging van de kliniek, namelijk in een bosrijk gebied, maar respondent 2 geeft nog een tweede belangrijke reden. Op de vraag hoe de buurt rondom de kliniek naar hen kijkt, geeft respondent 2 het volgende aan:

“Nou, de buurt dus niet. Want we [kliniek 1] hebben dus toevallig begin dit jaar de lokale buurtvereniging, [plaats kliniek 1] werkt met een soort deelraden van de gemeenteraad, dorpsraden noemen ze dat. Die hebben we maar eens uitgenodigd van goh, misschien zijn jullie in ons geïnteresseerd, dit is wat we doen. Kom een keer langs... Dat duurde even maar uiteindelijk waren mensen bereid om langs te komen.” – Respondent 2

Dit citaat laat zien dat kliniek 1 ook heeft ingezet op het betrekken van de buurt bij de kliniek, zij het op een minder intensieve schaal dan kliniek 3. Door respondent 4 wordt deze stelling ondersteunt. Ook kliniek 2 is sinds twee jaar meer bezig met het betrekken van de omgeving van de kliniek en het contact leggen met hen. Zij doen dit middels een jaarlijkse ‘Burendag’⁹⁸. In document 89, een nieuwsbericht vanuit kliniek 2 zelf, wordt aangegeven dat met de Burendag de relatie met de buurtbewoners van de kliniek wordt verbeterd door aan hen te laten zien wat er op het terrein gebeurt. Het valt op dat deze burendag in 2018, een jaar na het grote incident, voor het eerst is gehouden. Het is onduidelijk gebleven of dit verband houdt met het incident.

Op lokaal niveau lukt het de drie klinieken dus goed om contact te onderhouden met actoren van buiten de netwerksamenwerking en dit zorgt ervoor dat op lokaal niveau de turbulentie van een incident wordt gedempt. Echter, op landelijk niveau komt een ander beeld naar voren, namelijk dat het voor managers op dit niveau een stuk lastiger is om actoren te betrekken. Zo komt in een analyse van schriftelijke vragen en vergaderingen van de Tweede Kamer⁹⁹ naar voren dat er door de minister wel wordt ingezet op het laten zien van de goede kanten van de sector en de positieve cijfers, maar dat er nog steeds door Kamerleden enkel over incidenten wordt gesproken en dat er iets aan de sector moet worden gedaan. Door alle respondenten wordt hieraan toegevoegd dat zij nog altijd missen dat

⁹⁶ Document 239 en respondent 6

⁹⁷ Document 72 en 112 en respondent 6

⁹⁸ Document 75 en 89

⁹⁹ Document 17, 23, 28, 32, 36, 37, 38, 40, 133, 175, 176, 177, 178 en 180

de verantwoordelijke minister het goede verhaal vertelt over tbs, namelijk dat het een goed systeem is, maar dat dit niet waterdicht is. Ook uit de media-analyse komt naar voren dat het reële verhaal over tbs niet goed naar voren komt en dat de focus zeer sterk op incidenten en negatieve kanten wordt gelegd. Het blijkt dat van de 97 mediaberichten in dit onderzoek er 65 negatief van aard zijn over de drie klinieken¹⁰⁰. Het lijkt er dus op dat het voor de netwerksamenwerking rond tbs ontzettend lastig is om op landelijk niveau het juiste beeld naar voren te brengen en zo actoren aan zich te binden.

Toch laten het interview met respondent 6 en document 56 en 103 zien dat met name kliniek 3 steeds meer bezig is om ook op landelijk niveau het reële verhaal over tbs te laten zien. Dit gebeurt bij kliniek 3 door bijvoorbeeld een televisieprogramma, een podcastshow en een schrijver binnen de kliniek toe te laten voor een langere tijd om zo het beeld over tbs ook op een groter podium te vertellen. Over deze nieuwe vormen van contact met de buitenwereld stelt respondent 6 het volgende:

“Wij hebben vol ingezet op: nou kom hier eens binnen een keer kijken, maak eens contact met onze doelgroep en zie en hoor... want dat is ook elke keer, dat ervaart elke kliniek bij elke open dag. Mensen komen hier binnen met een soort schrikbeeld en mensen gaan... na anderhalf uur hier rondlopen, geven ze patiënten een schouderklop van heel veel succes met je traject verder.” –

Respondent 6

Kliniek 3 lijkt dus ook op landelijk niveau te willen inzetten op het laten kennismaken met de sector tbs. Bij de andere twee klinieken zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat zij net zo sterk inzetten op landelijk naar buiten treden. Wel doen de drie klinieken mee met de landelijke open dag van de tbs-sector, maar er zijn verder geen deelnames aan landelijke initiatieven bekend van deze klinieken. Kliniek 1, 2 en met name 3 zijn dus wel meer bezig met het bereiken van actoren op landelijk niveau. Toch is de vraag in hoeverre een open dag, televisieprogramma, podcast en een schrijver op dit moment genoeg zijn om voor een kliniek op landelijk niveau echt een verschil te maken in de mediastroom aan negatieve berichten.

Al met al werken de drie klinieken steeds meer samen met lokale actoren die niet bij de netwerksamenwerking zijn betrokken, zoals buurtbewoners. Kliniek 3 is hier reeds verder in dan kliniek 1 en 2, maar toch doen alle drie de klinieken hier steeds meer ervaring mee op. De klinieken doen dit, zo blijkt uit de interviews en documenten¹⁰¹, om contact te onderhouden en mensen bewust te maken van wat er in een kliniek speelt en wie daar verblijven. Zo wordt de betrokkenheid en het vertrouwen vanuit de omgeving vergroot en dit werkt om bij incidenten het vertrouwen vanuit de omgeving van de kliniek vast te houden, omdat zij weten wat er in een kliniek speelt. Op landelijk niveau is het een stuk moeilijker voor managers vanuit de samenwerking rond tbs om het reële beeld naar buiten toe uit te dragen. Dit komt door de media-aandacht die zich focust op negatieve berichten en de politiek die enkel focust op incidenten. De bewegingsruimte binnen de tbs-sector lijkt dus erg klein en incidenten versterken dit, omdat de negatieve aandacht dan sterker wordt waardoor hier nog meer aandacht voor komt.

5.3.2.3. *Steering network processes*

Een derde gevolg van incidenten en de berichtgeving daaromheen is dat hierbij bepaalde conclusies kunnen leiden tot een moeilijkere rol voor managers in de netwerksamenwerking. Zo hebben mediaberichten en Tweede Kamervragen en -debatten rond kliniek 2 geleid tot een situatie waarbij de

¹⁰⁰ Document 44, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 74, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 210, 211, 215, 216 en 217

¹⁰¹ Document 72, 75, 89, 112 en 239 en respondent 2, 4, 5 en 6

positie van de manager van kliniek 2 onder vuur kwam te liggen¹⁰². Dit heeft te maken met het incidentrapport rond kliniek 2 waaruit bleek dat er in het behandelproces fouten waren gemaakt en dat men onvoldoende bezig is geweest met de veiligheid van de samenleving. Onderstaand citaat uit schriftelijke vragen in de Tweede Kamer over de manager van kliniek 2 laat zien hoe een positie onder vuur kan komen te liggen:

“Herinnert u zich dat tijdens de behandeling van de rapporten over [kliniek 2] van de zijde van het kabinet herhaaldelijk aangegeven is dat de regering niet over individueel personeelsbeleid gaat? Maar kan een directeur over wiens beleid zo vernietigend is geoordeeld, degene zijn die in een kliniek kan leiden waar een cultuuromslag nodig is? Hoe beoordeelt u dat?” – Document 17

Incidenten kunnen er dus voor zorgen dat de positie van een manager persoonlijk onder vuur komt te liggen. Dit maakt de positie van een manager lastiger. Hij zal daardoor ook minder goed in staat zijn om hervormingen door te voeren. Zo blijkt bij dezelfde manager van kliniek 2, dat na nog een kleiner incident uiteindelijk de burgemeester van de betrokken gemeente heeft opgeroepen tot een externe crisismanager en dat uiteindelijk over de gang van zaken een dagelijkse rapportage naar de gemeente is gegaan en een wekelijkse rapportage naar het ministerie. De kliniek is hierdoor de eigen regie kwijtgeraakt en is min of meer afhankelijk geworden van het ministerie en de gemeente. Dit levert een verstoring op van de samenwerking en het is de vraag of dit ook tot de juiste hervormingen leidt. Hierover zijn nog geen uitspraken te doen, omdat daarvoor de veranderingen in de verantwoordingsplicht nog te kort geleden zijn. Wel valt op te merken dat de bewegingsvrijheid van een manager door incidenten sterk ingeperkt kan worden.

Uiteindelijk zijn er vier indicatoren binnen de functioning characteristics die duidelijk naar voren komen, namelijk: buffering instability/nurturing stability, traditional managerial work, generic networking en steering network processes. Het valt hierbij op dat generic networking een tweeledige indicator is met aan de ene kant een demping voor *environmental turbulence* door het goede contact met lokale actoren van buiten de netwerksamenwerking en aan de andere kant een slechtere samenwerking op landelijk gebied doordat incidenten de nadruk op de negatieve kant leggen. Daarnaast zorgen incidenten voor een window of opportunity voor managers om nieuwe processen te implementeren, maar kunnen incidenten ook de bewegingsvrijheid van managers inperken. Daar staat tegenover dat het goed onderhouden van contacten, zoals kliniek 3 heeft gedaan, zorgt dat de impact van incidenten wordt gedempt. Al met al zijn er zowel structureel als functionerend kenmerken die sterk terugkomen binnen de netwerksamenwerking rond tbs. Het is nu van belang om de resultaten uit de uitgevoerde analyse te vergelijken met de theoretische verwachtingen uit het Theoretisch Kader. Dit zal in de discussie gebeuren.

¹⁰² Document 17, 160 en 170

6. Discussie

Na het analyseren van de resultaten uit de interviews en documenten dient nu gekeken te worden wat dit onderzoek voor inhoudelijke resultaten laat zien en hoe deze zich verhouden ten opzichte van de bestaande literatuur. Daarom dient er ten eerste gekeken te worden in hoeverre de verwachtingen uit het theoretisch kader zijn uitgekomen in het uiteindelijke onderzoek. Nadat de verwachtingen zijn getoetst zal er ingegaan worden op de theoretische implicaties van dit onderzoek. Wat draagt dit onderzoek bij aan de wetenschap rond netwerkeffectiviteit en *environmental turbulence*.

6.1. Verwachtingen

Nadat in het theoretisch kader onderzoek is gedaan naar de bestaande literatuur rond de concepten netwerksamenwerking, netwerkeffectiviteit en *environmental turbulence*, zijn er een aantal verwachtingen opgesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat *environmental turbulence* zowel positieve als negatieve effecten heeft op de structural- en functioning characteristics en dat er ook effecten andersom zijn, dus van de structural- en functioning characteristics op de mate van *environmental turbulence*. Bij de structural characteristics zijn er een viertal indicatoren die sterk terugkomen, namelijk *formalization*, *size*, *external control* en *network inner stability*. Bij de functioning characteristics zijn dit er vier, namelijk *traditional managerial work*, *generic networking* en *steering network processes*. Interessant om te zien is, is dat *formalization*, *size* en *generic networking* indicatoren zijn die twee kanten op werken, namelijk aan de ene kant dempend voor het effect van *environmental turbulence* en aan de andere kant is het effect van *environmental turbulence* op deze indicatoren dusdanig dat dit de netwerkeffectiviteit uiteindelijk ook verslechtert. Het is van belang om nu vast te stellen of deze verwachtingen zijn uitgekomen en wat de redenen zijn dat deze verwachtingen niet of wel zijn uitgekomen.

De eerste verwachting was vrij breed van aard en ging over de mate van *environmental turbulence* van het netwerk. Vanuit de literatuur van Boyne en Meier (2009) werden de indicatoren *resource munificence*, *complexity* en *dynamism* opgesteld en op basis van Turrini et al. (2010) werd daar het concept *support from society* nog bijgenomen. Uit de resultaten blijkt dat het concept *resource munificence* duidelijk aanwezig is binnen de tbs-sector. De financiële gevolgen van een incident zijn groot voor een kliniek, maar door de regulatie van de tbs-sector is het effect van deze indicator minder sterk. Ook de indicatoren *support from society* en *complexity* spelen een grote rol binnen tbs.

Het blijkt dat *support from society* een tweeledige indicator is, omdat er zowel een lokale gemeenschap als een landelijke gemeenschap is. Met name op landelijk niveau is een sterke daling van het maatschappelijk vertrouwen in de netwerksamenwerking te onderscheiden, terwijl dit op lokaal niveau minder sterk aanwezig is. Het derde concept is *complexity* en hierbij valt duidelijk te onderscheiden dat er zowel binnen de netwerksamenwerking als daarbuiten een sterkere roep komt om antwoorden en verantwoording over het systeem. De verwachting dat *environmental turbulence* zowel direct als indirect effect heeft op netwerkeffectiviteit is dus uitgekomen in dit onderzoek. Naast deze overkoepelende verwachting zijn er een aantal verwachtingen geformuleerd die meer ingaan op de indicatoren bij de structural- en de functioning characteristics. Deze zullen hieronder behandeld worden.

De eerste verwachting was dat *environmental turbulence* een negatief effect zou hebben op de mate van *external control*. *External control* gaat namelijk over de mate van controle vanuit de overheid op het systeem van de netwerksamenwerking (Turrini et al., 2010). In dit onderzoek is deze verwachting niet uitgekomen. Het bleek dat door de manier waarop de netwerksamenwerking was ingericht, met de inspectie als actor voor externe controle, en de regulering van het systeem met inspectiebezoeken naar aanleiding van *environmental turbulence* zorgen dat het effect van de incidenten op de

netwerksamenwerking relatief beperkt blijft. *External control* levert zodoende met de inspectiebezoeken zelfs een bijdrage aan een effectievere netwerksamenwerking, doordat zwakheden uit het systeem worden opgemerkt. De verwachting dat de externe controle zou worden verscherpt wat zou leiden tot een minder effectieve samenwerking is dus niet uitgekomen.

De tweede verwachting was dat een verslechtering van de *resource munificence* zou leiden tot een verslechtering van de *size* van het netwerk. Vanuit de theorie van Provan en Milward (2001, p.420) werd namelijk gesteld dat een reden om toe te treden tot een netwerk is als het financieel meer opbrengsten oplevert of de kosten beperkt. Bij een verslechtering van de *resource munificence* zou dan dus de *size* van het netwerk kunnen afnemen, omdat het financieel minder interessant is om deel te nemen. Deze verwachting is niet uitgekomen. Allereerst valt op dat de *resource munificence* door incidenten verslechtert, omdat extra maatregelen onder invloed van incidenten dienen te worden betaald van het geld waarmee normaal gesproken de zorg betaald zou worden.

Echter, omdat het financieel systeem binnen tbs zo is ingericht dat de meeste netwerkpartners individueel worden gefinancierd voor bijvoorbeeld de zorg of opvang van (ex-)tbs-gestelden, betekent dit dat de daling van de *resource munificence* niet direct sterk doorwerkt naar andere netwerkpartners. De verwachting dat de *size* van de netwerksamenwerking door de *resource munificence* negatief wordt beïnvloed, komt in het netwerk van tbs dan ook niet uit. Wel zorgen incidenten ervoor dat de naam van een kliniek verslechtert, waardoor de *size* negatief wordt beïnvloed. Dit komt, omdat andere ggz-instellingen of gemeenten eerder cliënten weigeren die toe zijn aan een vervolgstap in hun behandeling.

Als derde verwachting werd uitgesproken dat een hoge mate van instabiliteit zou leiden tot een lage mate van *generic networking*. In een instabiel netwerk zouden organisaties namelijk meer moeite hebben om op een juiste manier verantwoording af te leggen over wat zij hebben bijgedragen (Turrini et al., 2010, p.542). Het blijkt dat incidenten het lastig maken om als netwerk op een goede manier te communiceren over de behaalde resultaten en de bijdragen. Het is voor ministers, directeuren, managers en burgemeesters lastig om na incidenten aan te blijven geven dat tbs een systeem is dat werkt maar dat incidenten bij het systeem horen. Interessant hierbij is dat dit met name op landelijk niveau geldt en dat op lokaal niveau dit minder sterk aan de orde is. Na een incident is de *environmental turbulence* op landelijk niveau namelijk sterker aanwezig dan op lokaal niveau in de vorm van *support from society*. Deze verwachting is dus gedeeltelijk uitgekomen en dit heeft te maken met het niveau waarop maatschappelijk wordt gekeken en de manier waarop deze niveaus betrokken zijn.

De laatste verwachting op het gebied van de *structural characteristics* is dat door *environmental turbulence* de *network inner stability* verslechtert. *Network inner stability* draait om het vertrouwen dat er tussen netwerkpartijen is (Turrini et al., 2010, p.543). Dit onderzoek laat zien dat incidenten ervoor zorgen dat het onderlinge vertrouwen tussen de netwerkpartijen kan verslechteren, omdat de tweeledige missie van tbs ervoor zorgt dat na een incident het dilemma van een goede behandeling tegenover een veilige samenleving meer onder druk komt te staan. Een partij die zich meer met de veiligheid bezighoudt lijkt door incidenten een verminderd vertrouwen te krijgen in andere netwerkpartijen die zich met de behandeling bezighouden. Echter, hierbij speelt wel mee in hoeverre er al contact was tussen netwerkpartijen. Deze verwachting is dus deels uitgekomen, maar is wel afhankelijk van andere indicatoren.

Op het gebied van de *functioning characteristics* is de verwachting opgesteld dat *environmental turbulence* zorgt dat *traditional managerial work* en *buffering instability* op negatieve wijze veranderen en dat dit zorgt voor verminderde netwerkeffectiviteit. Vanuit het onderzoek blijkt dat

incidenten vaak juist leiden tot beter passende administratieve systemen. Dit valt te verklaren door het feit dat er na een incident rapportages worden opgesteld over de aard van het incident en daaraan verbonden wordt een verbeterplan opgesteld. Zo ontstaat er ruimte voor managers om passende systemen en processen te implementeren. Incidenten leiden dus vaak, zoals hierboven aangegeven, tot een vermindering van het onderling vertrouwen, maar bieden tegelijkertijd de mogelijkheid om beter passende systemen met elkaar af te spreken om zo ook het vertrouwen naar de toekomst toe te versterken.

Alle verwachtingen zijn hiermee getoetst en daarmee is dan ook vastgesteld dat er de theoretische verwachtingen niet compleet overeenkomen met de praktijk van de netwerksamenwerking rond de tbs-behandeling. Daarnaast is interessant om terug te zien dat de indicator *integration mechanisms* niet terug is te zien binnen de netwerksamenwerking rond tbs. De indicator wordt door zowel respondenten als in de documenten niet aangehaald als een indicator die door incidenten wordt beïnvloed of een indicator die van invloed is op de incidenten. Er is een lage mate van integratie tussen de netwerkpartners, maar dit lijkt los te staan van verdere invloed of beïnvloeding. Dit is interessant omdat het door Turrini et al. (2010) wel werd bestempeld als een structureel belangrijke indicator, maar niet terugkomt in dit onderzoek.

6.2. Theoretische implicaties

Dit onderzoek heeft aangetoond dat er zowel directe als indirecte effecten zijn van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit. Uiteindelijk blijkt dat in de tbs-sector de *environmental turbulence* vooral aanwezig is via de indicator vertrouwen vanuit de samenleving en minder sterk aanwezig is door *resource munificence*. De manier waarop incidenten binnen tbs vaak in het nieuws komen, heeft duidelijk negatieve effecten op de manier waarop de organisaties met elkaar samenwerken aan de behandeling van de tbs-gestelden en de beveiliging van de samenleving. Toch laten de resultaten ook zien dat *environmental turbulence* als concept zich niet bij iedere indicator van structurele of functionele kenmerken op een eenduidige manier uit. Zo is reeds gezien dat *formalization*, *size* en *generic networking* als indicatoren een tweezijdige werking hebben. Vanuit de onderzoeken van Turrini et al. (2010) en Lucidarme et al. (2015) kwam naar voren dat er een eenduidig effect zat aan een bepaalde indicator. Dit onderzoek toont aan dat een indicator niet altijd slechts een effect hoeft te hebben, maar dat een indicator zowel een positieve als een negatieve uitwerking kan hebben op netwerkeffectiviteit. Het is interessant om te zien dat in dit onderzoek dus een tweeledige werking van indicatoren naar voren komt.

Een tweede theoretische implicatie vanuit dit onderzoek, is dat het concept *support from society* een erg belangrijke indicator vormt binnen *environmental turbulence* en dat dit ook veruit de meeste invloed heeft op de netwerkeffectiviteit. Vanuit het onderzoek van Turrini et al. (2010) is reeds aangegeven dat het belang van *support from society* zeer groot is. Toch is er binnen de indicatoren van Boyne en Meier (2009) weinig aandacht voor. Dit onderzoek heeft laten zien dat de veranderende steun vanuit de samenleving een belangrijke indicator vormt van *environmental turbulence*. Tegelijkertijd valt op dat *support from society* een concept is dat binnen Turrini et al. (2010) enkel lokaal wordt bekeken. Het gaat volgens hen om de steun van de lokale gemeenschap. Echter, dit onderzoek heeft laten zien dat de samenleving op landelijk niveau ook wel degelijk een grote rol speelt binnen netwerksamenwerkingen. Dit heeft aan de ene kant te maken met de onderzochte casus, wat een maatschappelijk beladen onderwerp is, maar het is interessant om te zien dat respondenten een duidelijk verschil maken tussen landelijk en lokaal als het op de samenleving aankomt.

7. Conclusie

Met de afronding van de analyse en het terugkijken op de verwachtingen van het onderzoek, is het nu mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe heeft environmental turbulence invloed op de effectiviteit van de netwerksamenwerking?

Het blijkt dat *environmental turbulence* zowel direct als indirect van invloed is op netwerkeffectiviteit. Dit onderzoek heeft laten zien dat *environmental turbulence* op alle vlakken terugkomt bij de onderzochte casussen, namelijk *resource munificence*, *complexity* en *support from society*. Bij alle klinieken en een deel van de netwerkpartners komt terug dat zij zich bewust zijn van het risico op incidenten en dit zou dus mee kunnen spelen bij de vraag in hoeverre er echt sprake is van een turbulent environment. Toch laten de respondenten en documenten wel degelijk zien dat er gevolgen zijn voor de netwerksamenwerking en uiteindelijk de effectiviteit hiervan, dus er is sprake van *environmental turbulence*.

In het onderzoek komt naar voren dat met name een verminderd vertrouwen vanuit de samenleving en de complexe groepen die de netwerksamenwerking met elkaar moet verbinden, namelijk de tbs-gestelden met een goede behandeling en de samenleving met voldoende veiligheid, ertoe leiden dat er veranderingen optreden in de *structural characteristics* en de *functioning characteristics*. *Environmental turbulence* leidt binnen de casus van tbs tot een hogere regeldruk die het systeem sterk verstoort, partijen die zich onttrekken aan hun taken binnen de samenwerking en een daling in het onderling vertrouwen. Deze *structural characteristics* hebben zo een versterkend effect van de *environmental turbulence* en dit levert een daling in de netwerkeffectiviteit op. Tegelijkertijd toont dit onderzoek aan dat de hoge mate van formele regelgeving, het uitbreiden van het netwerk en de externe controle eraan bijdragen dat *environmental turbulence* minder sterk doorwerkt in de samenwerking. Deze *structural characteristics* hebben dus een dempend effect van de indirecte invloed van *environmental turbulence* op de netwerkeffectiviteit.

Met betrekking tot de *functioning characteristics* komt in dit onderzoek naar voren dat *environmental turbulence* voor managers een kans biedt om beter passende administratieve systemen en processen in te passen. Ook is op lokaal niveau de samenwerking met actoren van binnen en buiten de samenwerking van belang om zo het effect van *environmental turbulence* te dempen. Tegelijkertijd zorgen incidenten binnen de sector ervoor dat het op landelijk niveau erg lastig is om nieuwe samenwerkingen met partijen van buiten de netwerksamenwerking op te zetten en blijkt dat de positie van een manager naar aanleiding van incidenten onder vuur kan komen te liggen, wat het moeilijker maakt om als manager in het netwerk te kunnen functioneren. *Environmental turbulence* heeft ook directe effecten voor de netwerkeffectiviteit. Zo ontstaan op het gebied van client outcomes meer tegenstellingen en spanningen tussen de partners, kan de legitimiteit van netwerkpartners dalen, versoberen de financiële middelen, zijn er netwerkpartners die zich onttrekken aan hun taken en op het niveau van de cliënt verdwijnt de steun vanuit de samenleving waardoor de succesvolle behandeling steeds lastiger wordt.

Na een incident in de sector tbs vermindert met name het vertrouwen vanuit de samenleving en actoren van buiten de netwerksamenwerking en daalt het onderlinge vertrouwen tussen de netwerkpartners. Hierdoor ontstaat *environmental turbulence* die zowel indirect als direct van invloed is op de netwerkeffectiviteit in de tbs-sector. De directe invloed van *environmental turbulence* levert een negatieve bijdrage aan de netwerkeffectiviteit. De indirecte invloed levert een grijzer beeld op. Overwegend zorgt *environmental turbulence* voor een hogere regeldruk, minder onderling vertrouwen en partijen die zich onthouden van de samenwerking. Tegelijkertijd biedt *environmental turbulence* binnen de netwerksamenwerking rond tbs een mogelijkheid om passende systemen en processen te

implementeren en op de langere termijn zo de samenwerking te verbeteren. Daar komt bij dat formele regels, een groter wordende netwerksamenwerking en een strakke externe controle zorgen dat de invloed van *environmental turbulence* wordt gedempt.

7.1. Tekortkomingen van dit onderzoek

Dit onderzoek naar de invloed van *environmental turbulence* op netwerkeffectiviteit binnen tbs heeft interessante inzichten opgeleverd voor zowel de maatschappelijke discussie over het systeem tbs als voor de wetenschappelijke discussie over op welke manier *environmental turbulence* directe- en indirecte invloed heeft op de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Het onderzoek is gedaan bij drie klinieken die te maken hebben met tbs en forensische zorg, wat een interessant publiek domein is voor verder onderzoek. Dit onderzoek heeft een goed en helder beeld opgeleverd over hoe netwerkeffectiviteit verandert onder invloed van *environmental turbulence*. In dit onderzoek zijn zes respondenten en 242 documenten geanalyseerd. Op het einde van het onderzoek is dan ook een verzadiging aan informatie ontstaan op de meeste onderwerpen.

Het is desalniettemin van belang om te vermelden dat dit onderzoek zich binnen de sector tbs afspeelt. Dit zou het moeilijk kunnen maken om een vergelijking naar andere sectoren te maken. Iedere sector is namelijk op een andere manier ingericht en bij tbs geldt dat er een hoge mate van verantwoordelijkheid ligt bij een klein aantal netwerkpartners en dat het systeem erg geformaliseerd is. Tevens zijn klinieken binnen de netwerksamenwerking sterk afhankelijk van het ministerie van Justitie en Veiligheid en dit levert een bepaalde dynamiek op in de samenwerking. In andere sectoren kan de netwerksamenwerking anders zijn ingericht, waardoor de invloed van de indicatoren van *environmental turbulence* op de indicatoren van *functioning characteristics, structural characteristics* en netwerkeffectiviteit anders zou kunnen verlopen.

Een tweede tekortkoming van dit onderzoek is dat het aantal cases en respondenten vrij beperkt is. Er is onderzoek gedaan bij drie klinieken, waarbij zes respondenten gesproken zijn en 242 documenten zijn geanalyseerd. De zes respondenten waren allen werkzaam binnen de klinieken, waardoor er niemand vanuit andere netwerkpartners is gesproken. Dit komt aan de ene kant door de inzet van snowball sampling, waardoor respondenten nieuwe namen doorgeven en dit dus van invloed kan zijn op het resultaat. Aan de andere kant speelt de crisis rond COVID-19 hier een rol in. Organisaties waren in de tijd van het doen van onderzoek gesloten of slecht bereikbaar. Hierdoor zijn er minder interviews afgenomen dan van tevoren gehoopt. Ondanks dat er op het einde een verzadiging aan informatie optrad door onder meer de ruime documentanalyse, zouden nieuwe respondenten uit andere netwerkorganisaties nieuwe inzichten kunnen opleveren.

De derde tekortkoming heeft tevens te maken met de crisis rond COVID-19 en heeft te maken met de manier van interviewen. Vanwege de regels opgelegd vanuit de overheid zijn zorginstellingen tijdelijk gesloten de afgelopen maanden. Ook forensische zorginstellingen vielen onder deze regels. Daarom zijn alle interviews telefonisch afgenomen. Hierdoor zijn mogelijk de resultaten beïnvloed, omdat de interviews zijn afgenomen zonder dat er fysieke ontmoetingen zijn geweest. Hierdoor zouden respondenten andere antwoorden kunnen geven dan in een normale situatie. Ondanks bovenstaande beperkingen levert dit onderzoek interessante inzichten op die uiteindelijk wetenschappelijke en maatschappelijke aanbevelingen opleveren.

7.2. Wetenschappelijke aanbevelingen

Wetenschappelijk heeft dit onderzoek toegevoegd aan de bestaande literatuur, dat inzichtelijk is gemaakt hoe *environmental turbulence* van invloed is op netwerkeffectiviteit op een directe, maar ook vooral op een indirecte manier. Het is interessant om te zien dat binnen het veld van tbs met name de indicator *support from society* een belangrijk criterium is waar andere indicatoren zich naar vormen.

Aan de ene kant kan gesteld worden dat dit vooral komt, omdat het effect van *resource munificence* in deze casus vrij minimaal is en daardoor automatisch andere indicatoren sterker naar voren komen. Aan de andere kant is er ook een mogelijkheid dat dit onderdeel is van een trend. Respondenten gaven aan dat zij zich steeds meer bewust zijn van hun rol in de maatschappij en wat nu eigenlijk hun taak is. Het zou daarom kunnen zijn dat *support from society* een steeds belangrijker wordende indicator is en dat organisaties zich dus steeds meer gaan verhouden tot de maatschappelijke tendens. Dat zou betekenen dat *support from society* in het algemeen een steeds belangrijker wordende indicator is.

Een ander interessant wetenschappelijk inzicht is dat indicatoren binnen de netwerksamenwerking van tbs in een aantal gevallen een dubbele werking hebben. Zo hebben de indicatoren *formalization*, *size* en *generic networking* een tweezijdige werking waarbij er aan de ene kant een positieve indicator te zien is en aan de andere kant een negatieve. Dit roept de vraag op of deze tweeledige werking van indicatoren iets nieuws is en of dit bij andere indicatoren of in andere sectoren ook zou kunnen gelden. Het is namelijk interessant om te onderzoeken hoe een positieve indicator positief kan blijven en een negatieve indicator mogelijk omgezet kan worden naar een positieve indicator.

Een belangrijke aanbeveling van dit onderzoek is dan ook dat er op grotere schaal gekeken dient te worden naar hoe de verschillende indicatoren impact op elkaar hebben en uiteindelijk netwerkeffectiviteit beïnvloeden. Het is daarbij belangrijk dat aan de ene kant gekeken wordt op grotere schaal in de tbs-sector door bijvoorbeeld naar meer klinieken onderzoek te doen of meer respondenten te spreken van meerdere netwerkpartners. Mogelijk dat het beeld met betrekking tot netwerkeffectiviteit en indicatoren daardoor verder uitgebreid kan worden of mogelijk dat dit andere beelden oplevert. Aan de andere kant is het ook een aanbeveling om dit onderzoek toe te passen op andere netwerksamenwerkingen. Tbs vormt een vrij specifieke sector met hele eigen kenmerken die mogelijk de resultaten beïnvloeden. Het zou daarom erg interessant zijn om dit onderzoek in een andere sector uit te voeren en te zien of indicatoren nog steeds dezelfde impact op elkaar hebben. Het sectormatig onderzoeken van deze casus is een aanbeveling om aan de ene kant diepgaande inzichten voor een sector te verzamelen, maar tegelijkertijd te toetsen of *environmental turbulence* en haar indicatoren overall dezelfde resultaten opleveren.

7.3. Maatschappelijke aanbevelingen

Dit onderzoek heeft laten zien dat tbs een systeem is met statistisch gezien goede resultaten in vergelijking met andere vormen van forensische zorg. Het systeem werkt dus in principe, maar er zijn nog altijd veel verbeteringen nodig. De belangrijkste aanbeveling voor de netwerkpartijen rond tbs is dat er meer openheid dient te komen over tbs en de overige forensische zorg. In de maatschappij is tbs de bekendste vorm van forensische zorg waar veel vooroordelen over bestaan. Echter, veel van deze vooroordelen zouden kunnen worden weggenomen of ontkracht als er meer openheid bestaat over wat forensische zorg en tbs zijn, hoe een behandeling eruitziet, wat er in een kliniek gebeurt en wanneer iemand naar buiten mag.

In het onderzoek komt naar voren dat mensen die in de buurt van een kliniek wonen vaak meer weten over tbs dan de gemiddelde Nederlander. Over het algemeen zorgt meer kennis over tbs dan ook voor meer acceptatie en vertrouwen. Meer kennis brengt namelijk nuancering en neemt vooroordelen weg. Daarom is het van belang dat het gehele netwerk rond tbs en forensische zorg meer openheid naar buiten toe geeft. Het scheppen van een realistisch beeld is hierbij van groot belang om zo maatschappelijk vertrouwen op te kunnen bouwen.

Met het scheppen van een realistisch beeld zal er maatschappelijk en politiek iets dienen te veranderen in het omgaan met incidenten in de tbs-sector. Op dit moment worden incidenten maatschappelijk en in de politiek snoeihard afgestraft met een wantrouwen naar de sector toe en een overdrive aan

maatregelen. Dit onderzoek laat zien dat deze reactie begrijpelijk is, maar dat dit de tbs-sector en de behandeling van andere tbs-gestelden niet ten goede komt. Het is niet zo dat de maatschappij simpelweg moet accepteren dat incidenten erbij horen, want de incidenten in deze sector zijn vaak van een zeer zwaar kaliber. Wat wel van belang is, is dat we met elkaar blijven leren van incidenten en zo het systeem blijven verbeteren. Met name de regelkramp vanuit de politiek en de maatschappelijke druk maken dit leren erg moeilijk voor verschillende organisaties.

Voor de tbs-sector dienen externe communicatiesystemen als televisieprogramma's, radio-uitzendingen, kranten en sociale media op een meer proactieve manier ingezet te worden om hun 'verhaal' te communiceren. Op deze manier zal niet alleen meer maatschappelijke steun worden verworven, maar zal ook de samenwerking met de bestaande netwerkpartners sterker worden en zullen nieuwe netwerkpartners eerder worden aangetrokken. Tbs is een sector met over het algemeen goede resultaten, maar inherent aan het systeem vinden incidenten plaats die een grote impact hebben en zo ook de effectiviteit van de netwerksamenwerking negatief beïnvloeden voor andere tbs-gestelden. De netwerksamenwerking rond tbs laat zien dat de netwerksamenwerking kan leren van incidenten en dat zij hun systeem kunnen en willen verbeteren, maar als maatschappij moeten wij hen hier wel de mogelijkheid toe geven en niet het systeem onder overmatige druk en controle zetten.

Literatuurlijst

- Andere Tijden (zonder datum). *TBR*. Geraadpleegd via <https://www.anderetijden.nl/programma/1/Andere-Tijden/aflevering/481/TBR> (9-6-20).
- Binnenlands Bestuur (zonder datum). *Gemeenten willen sneller op de hoogte zijn van vrijlating*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-willen-sneller-op-de-hoogte-zijn-van.9611746.lynkx> (22-3-20).
- Bleichrodt, F.W. & Vegter, P.C (2016). *Sanctierecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; denken en doen*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 367-394.
- Boyne, G. A. & Meier, K. J. (2009). Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance. *Administration & Society*, 40, 799-824.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Calantone, R., Garcia, R. & Dröge C. (2003). The Effects of Environmental Turbulence on New Product Development Strategy Planning. *The Journal of Product Innovation Management*, 2003(20), 90-103.
- Cristofoli, D., Markovic, J. & Meneguzzo, M. (2012). Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *J Manag Gov*, 2014(18), 77-93.
- Davis, D., Morris, M. & Allen, J. (1991). Perceived Environmental Turbulence and Its Effect on Selected Entrepreneurship, Marketing, and Organizational Characteristics in Industrial Firms. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 19(43), 43-51.
- De Rechtspraak (zonder datum). *Het vonnis tbs*. Geraadpleegd via <https://www.rechtspraak.nl/Themas/Tbs/Paginas/Het-vonnis-tbs.aspx> (1-7-20).
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (2017, oktober). *Informatieblad Forensische zorg; Overzicht behandelinstellingen met verblijf*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (2019, april-a). *Tbs inzichtelijk*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (2019, april-b). *Forensische Zorg*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2019, juli-c). *ForZo in getal*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1), 1-29.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Harris, R. (2004). Organizational task environments: An evaluation of convergent and discriminant validity. *Journal of Management Studies*, 41, 857-882.
- Heifetz, R. & Laurie, D. L. (2001). The Work Of Leadership. *Harvard Business Review*, 2001, 35-48.

Huisman, C. & Stoffelen, A. (2019, 9 juli). Belaagde bestuurder in zaak-Michael P.: 'De instelling wordt als dader gezien. Maar er is maar één dader'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/belaagde-bestuurder-in-zaak-michael-p-de-instelling-wordt-als-dader-gezien-maar-er-is-maar-een-dader~b36c8812/> (5-2-20).

Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Toetsingskader doorlichtingen forensische psychiatrische centra*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Jones, C., Hesterly, W. S. & Borgatti, S.P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism. *The Academy of Management Review*, vol. 22(4), 911-945.

Lucidarme, S., Cardon, G. & Willem, A. (2016). A Comparative Study of Health Promotion Networks: Configurations of determinants for network effectiveness. *Public Management Review*, vol. 18(8), 1163-1217.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019, september). *Handboek Forensische Zorg*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Mueller, E. F. & Jungwirth, C. (2016). What drives the effectiveness of industrial clusters? Exploring the impact of contextual, structural and functioning determinants. *Entrepreneurship & Regional Development*, 28(5-6), 424-447.

Muijen, T. (zonder datum). *De maatregel Terbeschikkingstelling en de incidentenpolitiek die daarmee gepaard lijkt te gaan*. Geraadpleegd via https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj0jp6NmK_qAhUNsKQKHf2bDKwQFjAGegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Farno.uvt.nl%2Fshow.cgi%3Ffid%3D127306&usq=AOvVaw0jvDqHqoddeZ1qwY6Pz45c (17-3-20).

Nieuwsuur (2019, 21 november). *Tbs-klinieken naar de rechter voor meer geld*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2311465-tbs-klinieken-naar-de-rechter-voor-meer-geld.html> (21-2-20).

NOS (2019, 8 oktober). *'Tbs-kliniek Boschoord sjoemelt met registratie incidenten'*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2305213-tbs-kliniek-boschoord-sjoemelt-met-registratie-incidenten.html> (29-3-20).

Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2019). *Forensische zorg en veiligheid. Lessen uit de casus Michael P.* Den Haag: Onderzoeksraad.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Provan, K.G. & Lemaire, R.H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638-648.

Provan, K.G. & Milward, H.B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.

Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

- Raab, J. & Kenis, P. (2009). Heading toward a society of networks: Empirical developments and theoretical challenges. *Journal of Management Inquiry*, 18(3), 198-210.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2018, 29 maart). *Advies 'Ontwikkelingen en Knelpunten bij Forensisch Psychiatrische Klinieken en Afdelingen'*. Den Haag.
- Reclassering Nederland (zonder datum). *Forensische psychiatrisch toezicht*. Geraadpleegd via <https://www.reclassering.nl/samenwerken-met-de-reclassering/forensische-zorg/forensisch-psychiatrisch-toezicht> (1-7-20).
- Ruddin, L.P. (2006). You Can Generalize Stupid! Social Scientists, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology. *Qualitative Inquiry*, 12(4), 797-812.
- TBS Nederland (zonder datum-A). *Samenwerking*. Geraadpleegd via <https://www.tbsnederland.nl/samenwerking/> (22-3-20).
- TBS Nederland (zonder datum-B). *Over ons*. Geraadpleegd via <https://www.tbsnederland.nl/over-ons/> (28-3-20).
- TBS Nederland (zonder datum-C). *Wanneer tbs?* Geraadpleegd via <https://www.tbsnederland.nl/tbs/wanneer-tbs/> (15-5-20).
- TBS Nederland (zonder datum-D). *De geschiedenis van tbs*. Geraadpleegd via <https://www.tbsnederland.nl/tbs/geschiedenis-tbs/> (9-6-20).
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- Van den Brink, R. (2019, 8 december). Forensische psychiatrie: te weinig budget voor veilige en goede zorg. NOS. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2313890-forensische-psychiatrie-te-weinig-budget-voor-veilige-en-goede-zorg.html> (7-6-20).
- Van Kempen, J. (2020, 28 januari). Uitspraak tbs-klinieken bezorgt minister Dekker 'een smadelijke nederlaag'. Het Parool. Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/amsterdam/uitspraak-tbs-klinieken-bezorgt-minister-dekker-een-smadelijke-nederlaag~b68b2ac9/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (25-5-20).
- Van Nieuwenhuizen, C., Bogaerts, S., De Ruijter, E.A.W., Bongers, I.L., Coppens, M. & Meijers, R.A.A.C. (WODC) (2011). *TBS-behandeling geprofileerd; een gestructureerde casusanalyse*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (2018). *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bijlage 1: appendix documentanalyse

Bijlage 2 topiclijst

Introductie

- Introductie interviewer en onderzoek
- Rol van dit interview voor het onderzoek

Respondent

- Functie van respondent
- Tijdsfad van de functie

Netwerksamenwerking

- Partijen
- Manier van samenwerken
- informatiesystemen
- Is er sprake van integratie op het niveau van de dienst die jullie leveren aan de cliënt?
- Regels
- Onderling vertrouwen

Environmental turbulence

- Grote incidenten afgelopen jaren
- Effect incidenten
 - o Beschikbare financiële middelen
 - o De steun van de gemeenschap in de buurt van de kliniek en landelijk
 - o Het kunnen voldoen aan de wensen van de verschillende cliënten

Structural characteristics of public networks

- Invloed environmental turbulence
 - o externe controle vanuit de overheid
 - o integratie in diensten en communicatiesystemen
 - o aantal leden en heterogeniteit
 - o formele regels en externe communicatie
 - o onderling vertrouwen

Functioning characteristics

- invloed environmental turbulence
 - o Implementatie van passende administratieve systemen en processen
 - o Contact met organisaties buiten de organisatie
 - o Spanningen tussen partners oplossen en onderling vertrouwen opbouwen
 - o Duidelijke missiedoelen en focus in strategieën

Netwerkeffectiviteit

- Invloed environmental turbulence
 - o Kunnen helpen van clients
 - o Legitimiteit, aanwenden van geld
 - o Sterkte van de onderlinge relatie

Bijlage 3 codeboom

