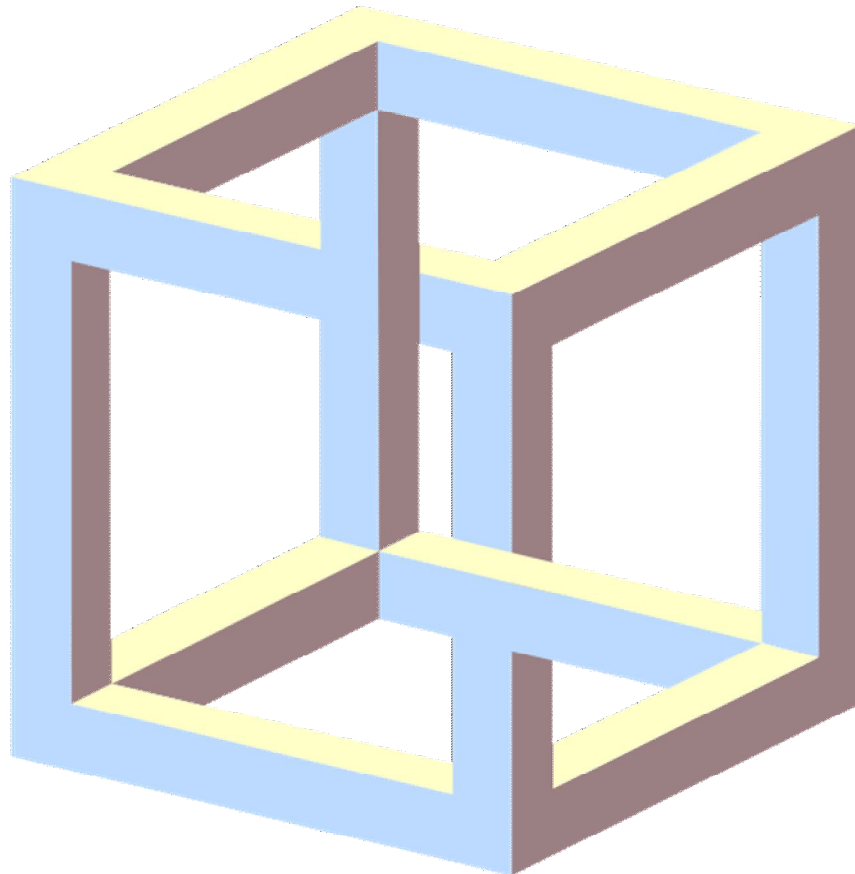




De professionaliteitsparadox



Maarten Lamé

Publiek Management
Utrechtse School voor Bestuur- en Organiseringswetenschap

Eerste lezer
Tweede lezer

Dr. Karin Geuijen
Prof. dr. Mirko Noordegraaf

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1 Veranderende Veiligheid.....	4
1.1 Veiligheid als een bestuurlijk vraagstuk.....	4
1.2 Veiligheid als een inhoudelijk vraagstuk.....	6
1.3 Professionaliteitsparadox.....	6
1.4 Vraagstelling.....	7
1.5. Maatschappelijke relevantie.....	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.7 Afbakening onderzoek.....	10
1.8 Leeswijzer.....	11
2 De professionaliteitsparadox.....	12
2.1 Noodzaak van samenwerking.....	12
2.1.2 Noodzaak van diversiteit.....	14
2.1.3 Samenwerk en diversiteit in de professionaliteitsparadox.....	16
3 Wat is integrale samenwerking.....	18
3.1 Integrale samenwerking.....	18
3.2 Hoe wordt integrale samenwerking georganiseerd?.....	21
3.2.1 Van Government naar Governance.....	21
3.2.2 Netwerkbenadering van governance.....	24
3.2.3 Ketenorganisatie.....	26
3.2.4 Netwerkorganisatie.....	27
4 Wat is Professionaliteit?.....	30
4.1 Klassieke en moderne professionaliteit.....	30
4.2 Publieke professionals en street level bureaucrats.....	33
4.3 Discretionaire ruimte.....	36
5 De invloed van integrale samenwerking op professionaliteit.....	39
5.1 Integrale samenwerking en professionaliteit.....	39
5.2 Verschillende professionele werelden.....	40
5.3 Status en macht.....	41
5.4 Informatie delen en vertrouwelijkheid.....	42
5.5 Relaties met externe instellingen.....	43
6 Methoden.....	45
6.1 Onderzoeksstrategie.....	45
6.2 Onderzoeksmethoden.....	47
6.2.1 Interview.....	47
6.2.2 Open observatie.....	48
6.2.3 Documentanalyse.....	49
6.3 Betrouwbaarheid en validiteit.....	50

7	Resultaten.....	53
7.1	Integrale samenwerking.....	53
7.1.1	Joint up- problematiek vraagt om joint-up handelen	53
7.1.2	Overeenkomsten: Integrale samenwerking in een netwerkorganisatie.....	54
7.1.3	Verschillen: Integrale samenwerking als keten- of beleidsnetwerk.....	56
7.2	Professionaliteit van SVG-reclasseringswerkers:	58
7.2.1	Overeenkomsten: SVG-reclasseringswerkers als street level bureaucrats.....	59
7.2.2	Verschillen: Andere accenten op professionaliteit	61
7.3	Invloed van integrale samenwerking op professionaliteit.....	65
8	Conclusie	73
8.1	Integrale samenwerking	73
8.2	Professionaliteit	74
8.3	Integrale samenwerking en professionaliteit.....	76
8.4	Hoe reageren professionele organisaties op de spanning tussen integrale samenwerking en professionaliteit?	78
9	Discussie & Aanbevelingen	79
9.1	Aanbevelingen.....	79
9.2	Discussie	80
9.2.1	Schaal van het onderzoek	80
9.2.3	Espoused theory en de Theory in Use	81
	Literatuurlijst.....	82

1 Veranderende Veiligheid

De zorg voor maatschappelijke veiligheid staat zowel op het nationale als het lokale niveau bovenaan de publieke en politieke agenda. Het kabinet Balkenende IV had binnen het beleidsprogramma 'samen werken, samen leven' veel prioriteit gelegd bij de organisatie van veiligheid, stabiliteit en respect in de samenleving. Het werken aan een veilige samenleving is een vraagstuk waar dan ook vele beleidsmakers en professionals tegelijkertijd aan werken.

De vanzelfsprekendheid van het begrip veiligheid dreigt echter talloze bestuurlijke vragen, dilemma's en valkuilen toe te dekken. Hoewel iedereen een veilige samenleving wil, bestaan er sterk uiteen lopende opvattingen over de wijze waarop veiligheid georganiseerd moet worden. Deze verschillende perspectieven kunnen op bestuurlijke, organisatorische en inhoudelijke gronden tegenstrijdig zijn.

In dit eerste hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt dat veiligheid geïnterpreteerd kan worden als een organisatorisch en als een inhoudelijk vraagstuk. De verschillende mogelijkheden om veiligheidsvraagstuk te framen, zorgt voor een schijnbare tegenstelling tussen integraal organiseren en ontwikkeling van eigen professionaliteit. Dit wordt in het huidige onderzoek benoemd als de professionaliteitsparadox.

1.1 Veiligheid als een bestuurlijk vraagstuk

De publieke sector ziet zichzelf voor complexe en vaak paradoxale opgaven gesteld (Noordegraaf, 2008a: 12). Vraagstukken zoals 'goede zorg', 'effectieve ruimtelijke ordening' en het realiseren van een 'veilige samenleving' zijn voorbeelden van zulke complexe opgaven. Bij het realiseren van oplossingen of veranderingen, blijkt de overheid afhankelijk te zijn van een scala van publieke organisaties, burgers en particuliere bedrijven. De complexe problematiek vraagt daarom steeds vaker om een collectieve aanpak. Deze collectieve aanpak blijkt echter als gevolg van maatschappelijke condities lastig te realiseren. Burgers zijn mondiger en eigenwijzer, bedrijven zijn machtiger, en kennis en expertise spelen een steeds belangrijkere maar diffusere rol (Noordegraaf, 2008a: 22).

Als reactie daarop lijkt er een bestuurlijke tendens te ontstaan, om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken door integrale samenwerkingsverbanden te organiseren. Initiatieven zoals *brede scholen*,

veiligheidsregio's en *centra voor jeugd & gezin* zijn slechts enkele voorbeelden waarin steeds vaker wordt gezocht naar betere samenhang en samenwerking tussen verschillende instellingen.

Deze integrale samenwerkingsbenadering is ook terug te zien in de beleidsplannen van het kabinet Balkenende IV. In het regeerakkoord werd er veel aandacht besteed aan het organiseren van een collectieve aanpak voor het veiligheidsvraagstuk. Een concrete doelstelling van het kabinet was, de criminaliteit in Nederland in 2010, met 25% terug te dringen ten opzichte van 2002 (www.regering.nl). Om deze doelstelling te bereiken is er onder andere in 2007 gestart met het project '*Veiligheid begint bij Voorkomen*' (VbbV). In dit beleidsproject wordt een samenhangend geheel van collectieve maatregelen gepresenteerd die de veiligheid in Nederland moet vergroten.

De aanpak die het kabinet heeft gekozen wordt gekenmerkt door de resultaatgerichtheid, de combinatie van preventie en repressie, een persoonsgerichte aanpak en een intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen zoals, departementen, politie, openbaar ministerie, opsporingsdiensten, lokaal bestuur en de private sector (VbbV, 2008). Het programma VbbV veronderstelt dat een *integrale aanpak* de enige manier is om de maatschappij veiliger te maken en het maximale resultaat te behalen (VbbV, 2007: 8).

Een belangrijke uitwerking van het organiseren van integrale aanpak van criminaliteit was het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen. Een veiligheidshuis is een *lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners, gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en het bevorderen van de sociale veiligheid* (Dammen et al, 2008). In een veiligheidshuis werken gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie samen in de aanpak van criminaliteit en overlast. Het eerste veiligheidshuis werd in 2002 in Tilburg opgericht, en op 9 november 2009 maakte het ministerie van Justitie bekend dat er een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen was gerealiseerd.

Volgens Boutellier (2005) krijgt het streven naar integrale veiligheid, steeds meer het karakter van een samenlevingsproject. De bestuurlijke benadering van het veiligheidsvraagstuk legt steeds meer de nadruk op een integrale samenwerking tussen verschillende instellingen. Veel problemen rondom veiligheid, worden geïnterpreteerd als een gebrek aan samenwerking en samenhang. De oplossing die daarvoor vervolgens wordt geformuleerd is het oprichten van voorzieningen die samenwerking en samenhang moeten bevorderen (Meurs, 2008). Veiligheid wordt dus vaak geïnterpreteerd als een bestuurlijk en organisatorisch vraagstuk.

1.2 Veiligheid als een inhoudelijk vraagstuk

Er bestaan verschillende opvattingen over wat een veilige samenleving is, en hoe deze georganiseerd kan worden. Hier ontstaat vaak veel discussie over omdat de veiligheidsproblematiek een ingewikkelde combinatie is van criminaliteit, werkloosheid, verslaving, psychische gezondheidszorg en huisvestingsproblemen. Het verbeteren van de veiligheid is dus niet alleen een organisatorisch vraagstuk, maar het is ook een inhoudelijk vraagstuk (Termeer & Kessener, 2006). Veiligheidsvraagstukken zijn ook kennisintensief. Verschillende professionals zijn betrokken bij het organiseren van veiligheid.

De gelaagdheid en complexiteit van het veiligheidsvraagstuk zorgt er echter voor dat de kennis ambigue en diffuus is. Kennis is ambigu als betrokkenen niet weten hoe ze informatie moeten interpreteren (Noordegraaf, 2008a: 64). Door *information overload* en *lack of meaning* is de betekenis van informatie omstreden en diffuus geworden (Noordegraaf, 2008a). Iedereen ziet zijn eigen werkelijkheid, en als ze hetzelfde zien, 'zien' ze het toch anders (Noordegraaf, 2008a: 65). Door de ambigue en diffuse kennis is de rol van professionals erg belangrijk geworden. Het goed organiseren van veiligheid vraagt vanuit een inhoudelijk perspectief om een sterke professionele ontwikkeling. Volgens Meurs (2008) is het daarom belangrijk te investeren in professionaliteit van de betrokken beroepsgroepen en te investeren in de ontwikkeling van een eigen beroepsethos (Meurs, 2008).

1.3 Professionaliteitsparadox

Uit de bovenstaande paragrafen kan dus geconcludeerd worden dat veiligheid zowel een bestuurlijk vraagstuk is, als een inhoudelijk vraagstuk. Als veiligheid geïnterpreteerd wordt als een bestuurlijk vraagstuk, dan zijn de interventies vooral gericht op het organiseren van een integrale veiligheidsaanpak. Als veiligheid geïnterpreteerd wordt als een inhoudelijk vraagstuk, dan zijn de interventies vooral gericht op het versterken van eigen professionele kwaliteiten. Deze twee benaderingen van veiligheid verschillen niet alleen van elkaar. Ze leiden zelfs tot een schijnbare tegenstelling: de professionaliteitsparadox.

Integrale samenwerking is gericht op het maken van verbindingen tussen verschillende professies. Deze integrale samenwerking moet ervoor zorgen dat professionals hun deskundigheid verbinden, en door effectieve samenwerking

betere zorg en veiligheid kunnen realiseren. Professionals moeten over hun eigen grenzen heen stappen en samenwerken met verschillende beroepsgroepen en perspectieven.

Deze uitgangspunten van integrale samenwerking staan echter lijnrecht tegenover de principes van professionaliteit. Noordegraaf & Meurs (2002) beargumenteren dat professionaliteit voor een belangrijk deel gericht is op het verlenen van status, en het beschermen tegen ongekwalificeerde beroepsuitoefening. Professionaliteit wordt gekenmerkt door het ontwikkelen van specifieke professionele kennis in een afgebakend veld (Frost, et al., 2005). Professionaliteit richt zich daarmee op het *in-* en *uitsluiten* van personen.

In dit onderzoek wordt geanalyseerd hoe professionele organisaties die betrokken zijn bij het veiligheidshuis, omgaan met de professionaliteitsparadox. Het huidige onderzoek richt zich in het bijzonder op de svg-reclassering. De svg-reclassering is relevant voor dit onderzoek omdat zij nauw betrokken zijn bij de samenwerking in het veiligheidshuis. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat professionaliteit een belangrijk onderwerp is voor deze organisaties (Frissen et al., 2010). Veel reclasseringswerkers uiten hun onvrede over het gebrek aan professionele ruimte en hoge verantwoordingsdruk (Geuijen et al., 2010). Naar aanleiding van deze klachten heeft de SVG Nederland, onderzoek laten doen naar professionele ruimte binnen de reclassering. Uitkomst was dat binnen de reclassering het gevoel bestaat dat de autonome beslissingsruimte van professionals door derden wordt beperkt, waardoor hun professionaliteit in de knel raakt (Frissen et al. 2010: 4). De svg-reclasseringsorganisaties moeten dus omgaan met de paradox om enerzijds integraal samen te werken in het veiligheidshuis, én te investeren in de professionaliteit van de reclasseringswerkers.

Doel van dit onderzoek is om, aan de hand van de verkregen inzichten, de samenwerking in netwerkorganisaties zoals het veiligheidshuis effectiever te kunnen managen. De aanbevelingen van dit onderzoek moeten bijdragen aan het effectiever kunnen omgaan met managementdilemma's die deze inter-professionele samenwerkingsverbanden met zich meebrengen.

1.4 Vraagstelling

Het huidige onderzoek heeft de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze gaan professionele organisaties om met de spanning tussen integraal en professioneel handelen in publieke samenwerking?

De hoofdvraag zal aan de hand van een aantal deelvragen worden beantwoord. Allereerst zal door middel van een literatuurstudie, antwoord gegeven worden op de volgende theoretische deelvragen:

Theoretische deelvragen:

- Wat is integrale samenwerking?

Integrale samenwerking is in toenemende mate een belangrijk concept bij het organiseren van publieke dienstverlening. Het veiligheidshuis tracht ook een integrale veiligheidsaanpak te realiseren. Maar wat is integrale samenwerking eigenlijk precies en hoe wordt integrale samenwerking georganiseerd?

- Wat is professionaliteit?

Bij de integrale benadering moeten verschillende professies met elkaar samenwerken. Wat zijn professies? Daarnaast wordt hier aandacht besteed aan het begrip professionele ruimte. Deze literatuurstudie zal als basis dienen voor een operationalisering van het begrip professionaliteit.

- Welk effect heeft integrale samenwerking op professionaliteit?

Integrale samenwerking heeft als doel oude professionele werelden met elkaar te verbinden. Op welke wijze zou integrale samenwerking effect kunnen hebben op professionaliteit.

Empirische deelvragen:

Naast een literatuurstudie zal dit onderzoek zich richten op de werkpraktijk binnen de veiligheidshuizen Tilburg en Den Haag. Dit leidt tot de volgende empirische deelvragen:

- Op welke wijze hebben de veiligheidshuizen Den Haag en Tilburg de integrale samenwerking georganiseerd?

Integrale veiligheid kan op verschillende manieren worden georganiseerd. In deze paragraaf zullen de empirische resultaten worden gepresenteerd hoe de verschillende organisatie de samenwerking vorm hebben gegeven.

- In hoeverre zijn svg-reclasseringswerkers professionals?

In dit onderdeel wordt onderzocht in welke mate de reclasseringswerkers professionals zijn.

- Welk effect heeft integrale samenwerking op de professionaliteit van svg-reclasseringswerkers?

In deze paragraaf wordt onderzocht welke effect integrale samenwerking heeft op de professionaliteit van de betrokken svg-reclasseringswerkers?

1.5. Maatschappelijke relevantie

Er bestaat een maatschappelijke discussie over de positie van professionals in publieke organisaties en de aandacht voor deze discussie lijkt alleen maar toe te nemen (Hupe, 2009). Publieke professionals zouden steeds meer last hebben van de druk om de kwantitatieve organisatiedoelstellingen te behalen. Door deze sterke prestatie druk zouden publieke professionals afdrijven van de (oorspronkelijke) persoonlijke dienstverleningscontext (Van der Lans, 2008). Meerdere filosofen, politici, sociale wetenschappers en publicisten zijn ervan overtuigd zijn dat de toenemende managementgeest in de publieke sector, de professionele autonomie steeds verder inkadert (Ackroyd, et al., 2007; Van der Lans, 2008; Tonkens, 2008a).

Deze klachten over gebrek aan professionaliteit in de publieke sector zien zich onder andere vertaald in het ontstaan van "maatschappelijke bewegingen", zoals Beroeps(z)eer, Beter Onderwijs Nederland, Regelzucht.nl en de Actie Jeugdzorg (Tonkens, 2008a). Deze protestorganisaties maken zich hard voor de boodschap dat de professionele ruimte binnen de publieke sector sterk onder druk staat. Volgens Stichting Beroepseer worden vele professionals belemmerd door bestuurders, managers, bureaucratie en regels, die hen dwingen om steeds meer te administreren, waardoor er minder tijd overblijft voor 'het echte werk' (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009: 115).

Professionaliteit, en dus ook de professionaliteitsparadox, in publieke organisaties is dus maatschappelijk een relevant thema. Niet alleen maatschappelijk, ook bestuurlijk staat dit onderwerp hoog op de agenda (Hupe, 2009). Het wetenschappelijk bureau van de SP concludeerde op basis van een enquête onder duizenden GGZ-professionals dat hulpverleners te veel tijd kwijt zijn aan bureaucratie en dat de werkdruk te hoog is (Palm e.a., 2006 in Noordegraaf & Sterrenburg, 2009:116). Vanuit het ministerie van Justitie is er ook aandacht voor de klachten over gebrek aan professionele ruimte. Binnen de reclassering is er naar aanleiding van de Motie van Velzen een pilot project gestart om te verkennen hoe professionele ruimte van reclasseringswerkers vergroot kan worden (Geuijen et al, 2010).

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke aandacht is voor publieke professionals, is er wetenschappelijk ook veel aandacht voor dit onderwerp. Interessant is dat er veel discussie bestaat over de effecten van de verhoogde regeldruk en toegenomen *managerial benadering* van publieke organisaties op professionele ruimte (Evans & Harris, 2004). Enkele auteurs beweren dat de handelingsvrijheid en autonomie van professionals in de publieke dienstverlening onder druk staat (Tonkens, 2008a; Van der Lans, 2008; Ankersmit et al., 2008; Evans & Harris, 2004; Ackroyd, 2007) Zij verwijzen naar de vergaande controle mechanismes die zorgen voor beperkte professionele autonomie en vrijheid.

Er zijn echter ook publicaties waarin het tegenovergestelde wordt beschreven. De professionele ruimte in de publieke dienstverlening zou minstens even groot, of zelfs zijn toegenomen (Ellis et al, 1999; Hupe, 2009; Baldwin, 1998). Hupe (2009: 129), beargumenteert dat de toenemende regeldruk paradoxaal genoeg de handelingsruimte van professionals kan vergroten. Sommige auteurs zijn van mening dat sommige publieke professionals zo sterk vasthouden aan verworven professionele vrijheden, dat het beleid hierdoor in grote mate wordt ondermijnd (Baldwin in Evans & Harris, 2004).

Er bestaat hierdoor onduidelijkheid over in welke mate er sprake is van '*de-professionalisering*' in de publieke sector (Ackroyd, 2007: 18). Het huidige onderzoek probeert aan deze discussie een nieuwe dimensie toe te voegen. Dit onderzoek tracht deze lacunes over professionele ruimte binnen netwerken in te vullen. Er is in Nederland nog geen onderzoek gedaan naar effecten van integrale samenwerking op professionaliteit.

1.7 Afbakening onderzoek

Het huidige onderzoek richt zich op de SVG organisaties die betrokken zijn bij de veiligheidshuizen in Den Haag en Tilburg. Binnen het huidige onderzoek is ervoor gekozen om de svg-reclassering te analyseren omdat daar het onderwerp professionele ruimte veel belangstelling geniet. Daarnaast is er voor de veiligheidshuizen Den Haag en Tilburg gekozen omdat deze twee organisaties historisch gezien sterk van elkaar verschillen. Het veiligheidshuis Tilburg was in 2002 het eerste veiligheidshuis van Nederland, terwijl het veiligheidshuis in Den Haag pas eind 2009 officieel van start is gegaan. Het is belangrijk de verschillende contexten te benadrukken omdat alle veiligheidshuizen weliswaar

dezelfde doelstelling hebben, de werkwijze en uitvoering van deze doelstelling per veiligheidshuis sterk kan verschillen.

Dit onderzoek tracht inzichtelijk te maken welke factoren invloed hebben op de professionaliteitsparadox. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen twee verschillende veiligheidshuizen om de variëteit in benaderingen in kaart te brengen. Dit onderzoek heeft niet als doelstelling te analyseren welke benadering het meest effectief is. Er worden geen uitspraken gedaan over welke werkwijze kwalitatief of kwantitatief de beste resultaten haalt, maar er wordt gekeken hoe er binnen de verschillende organisaties omgegaan wordt met de professionaliteitsparadox.

1.8 Leeswijzer

Dit onderzoek analyseert op welke wijze professionele organisaties om gaan met de spanning tussen integrale samenwerking en professionaliteit. Deze spanning wordt in het huidige onderzoek ook wel de professionaliteitsparadox genoemd. Om duidelijker te krijgen wat precies de professionaliteitsparadox is, zal in hoofdstuk twee deze schijnbare tegenstelling verder worden ontleed. Vervolgens zal in dit hoofdstuk verder gewerkt worden aan het geven van een antwoord op de hoofdvraag. Om dit te kunnen doen is het echter noodzakelijk de belangrijkste begrippen uit de hoofdvraag verder te analyseren. Eerst wordt er op basis van een literatuurstudie in kaart gebracht wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder de begrippen integrale samenwerking (hoofdstuk drie), professionaliteit (hoofdstuk vier). Daarna zal er aan de hand van de literatuur onderzocht worden welke wisselwerking er bestaat tussen deze begrippen. In hoofdstuk vijf zal het effect van integrale samenwerking op professionaliteit worden besproken.

Na de beantwoording van de theoretische deelvragen zullen de empirische resultaten gepresenteerd worden. In hoofdstuk zeven zal de onderzoeksmethodiek uiteen gezet worden. Het empirische deel van dit onderzoek heeft vervolgens dezelfde opbouw als het theoretische deel. De begrippen integrale samenwerking en professionaliteit zullen weer behandeld worden, waarna het interactie effect van integrale samenwerking op professionaliteit zal worden benoemd. De resultaten van het theoretische en empirische onderzoek vormen de basis van de conclusies. Naar aanleiding van de conclusies voor de aparte deelvragen, zal in dit hoofdstuk ook een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Als slot zullen de belangrijkste aanbevelingen en discussiepunten worden gepresenteerd.

2 De professionaliteitsparadox

In de aansturing van netwerken, zitten verschillende managementdilemma's verscholen. Een van deze management dilemma's is de professionaliteitsparadox. Deze professionaliteitsparadox ontstaat door het spanningveld tussen de bestuurlijke en inhoudelijke complexiteit van maatschappelijke problematiek. Door de bestuurlijke complexiteit van het veiligheidsvraagstuk bestaat er de noodzaak om samen te werken, terwijl er door de inhoudelijke complexiteit de noodzaak bestaat om de professionaliteit te versterken. In deze paragraaf wordt deze tegenstelling verder toegelicht.

2.1 Noodzaak van samenwerking

In onze samenleving spelen publieke diensten een prominente rol. Gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid zijn geen producten die het publiek al naar gelieven kan afnemen. Het zijn *merit goods*, diensten die uiting geven aan belangrijk waarden in onze maatschappij (Van Delden, 2009).

De manier waarop deze publieke dienstverlening wordt georganiseerd, is de afgelopen jaren sterk veranderd. Door maatschappelijke en bestuurlijke transitie is de complexiteit en ambiguïteit rondom de publieke dienstverlening sterk toegenomen (Noordegraaf, 2008a). Publieke organisaties hoeven niet meer alleen een bepaalde dienst te leveren. Tegenwoordig is de organisatie van de samenwerking tussen verschillende publieke instellingen steeds meer centraal komen te staan (Noordegraaf, 2008a; Van Delden, 2009). Hieronder worden drie redenen benoemd waarom samenwerking noodzakelijk is.

Multidimensionaliteit

De noodzaak tot samenwerking tussen verschillende instellingen komt sterk tot uiting als burgers behoefte aan hulp of steun hebben op verschillende levensgebieden, waardoor inzet vanuit meerdere professies vereist is. De problematiek van burgers is vaak niet eenduidig, maar vormt een samenhangend geheel van meerdere problemen (*multi-problem*) die de grenzen van bestaande professionele domeinen overschrijden (Van Delden 2009a). Een voorbeeld is de aanpak van veelplegers. Deze complexe problematiek is niet alleen op te lossen door repressie vanuit politie en justitie. Ook goede school- en arbeidsbegeleiding, maatschappelijk werk en psychiatrische en/of medische hulp zijn van essentieel

belang om deze burgers goed te begeleiden. De verschillende deelaspecten van de complexe problematiek zorgen ervoor dat er een wisselende samenwerking tussen verschillende publieke instellingen noodzakelijk is (Van Delden, 2009a: 14).

Prottas (1979: 105-106) benoemt daarnaast dat het tegelijkertijd beïnvloeden van meerdere leefgebieden, een essentieel kenmerk vormt van effectieve publieke dienstverlening. De kwaliteit van het leven van burgers verbetert niet door de individuele afname van een product. Juist de combinatie van verschillende diensten die op elkaar zijn afgestemd dragen bij aan effectieve dienstverlening.

Inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid

De noodzaak voor samenwerking tussen publieke instellingen komt ook voort uit de inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid van de vraagstukken waaraan gewerkt wordt. Door de continu veranderende context van een individu blijkt vaak dat de gekozen aanpak voor een persoon snel achterop raakt (Van Delden, 2009:14). Instellingen zijn daarom genoodzaakt flexibel in te kunnen spelen op wisselende omstandigheden. Als voorbeeld hiervan omschrijft Van Delden de situatie van jongeren met een lichamelijke of geestelijke handicap hebben na hun schoolperiode. Zij hebben vaak moeite om een baan te vinden en komen doorgaans terecht in het circuit van instanties voor de arbeidsmarkt. Omdat ze moeilijk bemiddelbaar zijn belanden ze al gauw in een uitkeringssituatie. Sommigen hangen op straat, geven overlast en komen via de wijkagent in contact met hulpverleners, nu nog verder gestigmatiseerd. De kansen op effectievere hulpverlening is hierdoor nog complexer geworden. Dit geeft de publieke dienstverlening een grillige dynamiek omdat de effecten van de ene instantie invloed heeft op het werkterrein van andere instellingen. Veel problemen kunnen nooit helemaal verholpen worden. Achter elke oplossing schuilt weer een nieuw probleem. Dit versterkt de noodzaak tot vervlechting van verschillende publieke diensten, omdat de hulpvragen ook met elkaar vervlochten zijn.

Onbegrenstheid

Publieke dienstverlening vindt plaats in een schijnbare grenzeloze samenleving (Noordegraaf, 2008a). Door technologische ontwikkelingen lijkt de maatschappij minder onderhevig aan temporele, ruimtelijke en ethische grenzen, waardoor publieke vraagstukken dynamischer, complexer en nog moeilijker zijn te overzien. Technologische *ontgrenzing* uit zich in revolutionaire informatietechnologieën waardoor tijd en plaats van ondergeschikt belang lijken

te worden. De virtualisering en deterritorialisering (Frissen, 1996) heeft invloed op de publieke instellingen die vaak op territoriale leest geschoeid zijn (Noordegraaf, 2008a). De ethische ontgrenzing hangt samen met de verminderde invloed van religieuze kaders over wat wel en niet mag. Gevolg is een sterkere geïndividualiseerde samenleving waardoor onduidelijker is welke ethische of morele kaders toepasselijk zijn (Noordegraaf, 2008a: 63).

De onbegrensde uit zich ook in de constatering dat de vraag naar publieke diensten het aanbod altijd overtreft (van Delden, 2009a: 15). Prottas (1979) en Lipsky (1980) beweren dat publieke instellingen altijd moeten selecteren welke vraag wel of niet voldaan zal worden. Er bestaat een constante vraag naar nieuwe, betere of verder gaande interventies vanuit de maatschappij aan deze publieke instellingen. Lipsky stelt dan ook dat de vraag mee uitdijt met het aanbod. Niet alleen het voldoen aan de vraag is hier relevant. Ook het goedkoper en effectiever leveren van deze publieke diensten is hier van constante invloed op (Meurs, 2008). Het beter afstemmen van verschillende publieke diensten en het effectiever organiseren van zorg, onderwijs en veiligheid ziet zich vaak vertaalt in de noodzaak tot samenwerking.

2.1.2 Noodzaak van diversiteit

Publieke organisaties worden steeds meer geconfronteerd met complexe uitdagingen en hoge verwachtingen. De samenwerking in het publieke domein is daarom ook noodzakelijk, maar stuit tegelijkertijd op grenzen (Van Delden, 2009a). Hoewel de doelstelling vaak concreet geformuleerd is, bijvoorbeeld het verminderen van huiselijk geweld, verbeteren van het onderwijs of versterking van het culturele aanbod in een regio, is deze tegelijkertijd sterk subjectief (Van Delden, 2009a). Er wordt samengewerkt in netwerken met een diversiteit aan *stakeholders* waarbij elke groep een eigen visie en belang heeft (Wierdsma, 2000:14). De behoeften en belangen van burgers, overheden, organisaties en professionals, kunnen sterk uiteen lopen (Van Delden, 2009b: 11; Pleysier, 2008). Omdat de behoeften pluriform zijn, is er niet alleen sprake van *verschillende* maar soms ook van *strijdige* belangen (Van Delden, 2009b; Pleysier, 2008). Samenwerking heeft dus ook bepaalde grenzen. De netwerken vergen vaak een grote evenwichtskunst om tegenstellingen te overbruggen of een werkbaar compromis te vinden (Van Stokkum in Pleysier, 2008: 40)

Een manier om met deze 'beperking' van samenwerking om te gaan is, volgens sommige auteurs, *de noodzaak van diversiteit* te accepteren. Er zijn

verschillende redenen te benoemen waarom diversiteit in samenwerking noodzakelijk is.

Allereerst is het door de complexiteit en ambiguïteit van een vraagstuk, onduidelijk wat dé beste oplossing is. Noordegraaf beargumenteert dat door de ambiguïteit van het vraagstuk, de pluriformiteit, gelijkheid en afhankelijkheid van verschillende partijen, maatschappelijke vraagstukken bestaan die eigenlijk onoplosbaar zijn (Noordegraaf, 2008a: 217-226). Door de complexiteit zijn er geen doorslaggevende argumenten voor één specifieke oplossing. De samenwerking tussen verschillende veiligheidspartners is daarmee een continue zoektocht naar de voorwaarden voor een context waarin verschillende belangen op een aanvaardbare manier kunnen samengaan. Het constructief omgaan met de aanwezige diversiteit en dissensus is noodzakelijk om uitsluiting te voorkomen en verdringing tegen te gaan (Goris, 2000 in Pleysier, 2008: 43).

Hoewel de problematiek soms haast onoplosbaar lijkt, betekent dit nog niet dat er niets gedaan kan worden. Zoals Wierdsma het verwoordt: 'Men hoeft niet in dezelfde god te geloven om samen een brug te kunnen bouwen'. Volgens Wierdsma is er echter wel een omslag in het denken over samenwerking nodig. Wierdsma beschrijft deze omslag van *klassieke, positionele samenwerking* naar *samenwerking in netwerken* met het behoud van verscheidenheid van opvattingen, visies en waarden (Wierdsma, 2000: 15).

Klassieke, traditionele organisaties kunnen omschreven worden als *positionele organisaties* (Wierdsma, 2000). Kenmerken van een positionele organisatie zijn: de focus op posities, stabiliteit, voorspelbaarheid, orde en beheersing (Wierdsma, 2000: 14). Deze organisaties zijn erop gericht samenwerking te sturen op basis van hiërarchie en standaardisatie van het werk. De metafoor voor deze positionele organisaties is een machine met toegewijde medewerkers die als radertjes functioneren in een bedding van harmonieuze onderlinge verhoudingen en eensgezinde doelgerichtheid (Wierdsma, 2000: 14). Consensus is binnen een positionele organisatie een belangrijke waarde (Wierdsma & Swieringa, 2002).

Zoals echter hierboven beschreven is, blijkt dat bij complexe vraagstukken het steeds moeilijker is om consensus te bereiken. De verschillende partijen hebben allemaal uiteenlopende opvattingen over de problematiek en hebben soms zelfs strijdige belangen. Om effectief te kunnen samenwerken rondom een complex en ambigu vraagstuk is het nodig om externe dynamiek en pluriformiteit hanteerbaar moet te maken (Wierdsma, 2004). In plaats van het organiseren op basis van consensus ("alle neuzen dezelfde kant op") is het samenwerken met behoud van verscheidenheid in een netwerk erg belangrijk (Wierdsma, 2000; 2004).

Een moderne vorm van samenwerking omschrijft Wierdsma als *transactionele organisaties*. Een transactionele organisatie definieert Wierdsma als het organiseren van activiteiten ten behoeve van transacties in de keten van waardetoevoeging (Wierdsma & Swieringa, 2002: 141). Zoals een machine de metafoor is voor positioneel organiseren, is een netwerk de metafoor voor transactioneel organiseren. De knopen in dit netwerk zijn de mensen, en de lijnen representeren de wederzijdse relaties (Wierdsma & Swieringa, 2002: 141).

De levensvatbaarheid van een netwerk vergt dat de interne variëteit in overeenstemming is met de externe variëteit. Een wet uit de systeemleer is volgens Wierdsma hier van toepassing: Complexiteit vang je op met complexiteit (Wierdsma, 2000: 16; 2002: 142). Als de complexiteit van een vraagstuk toeneemt, is het belangrijk de complexiteit van het samenwerkingsverband evenredig toe te laten nemen. Waar positionele organisaties gericht zijn op variëteitsreductie, zijn transactionele netwerken gericht op variëteitshantering (Wierdsma, 2000: 16).

Om effectief te kunnen samenwerken is het nodig om te accepteren dat er meerdere werkelijkheden bestaan. Het is echter moeilijk te bepalen wat beter is wanneer ieder een eigen kwaliteitsdefinitie heeft. De uitdaging wordt externe en interne variëteit te herkennen, te erkennen en ermee te leren werken. Dat betekent dat mensen vanuit hun eigen waarheidsoriëntatie (ik heb gelijk), moeten leren omgaan met de vraag, wat willen we met elkaar realiseren en waar moeten we het dan over eens worden (Wierdsma, 2000: 17).

Kern van de omgang met diversiteit in netwerken ligt in de interafhankelijkheid. Organisaties werken met elkaar samen omdat ze elkaar nodig hebben. Door een overeenstemming uit de sfeer van waarheid te halen, wordt het begrip handelen steeds meer van belang (Wierdsma, 2000: 19). De bereidheid van betrokkenen tot gezamenlijk handelen neemt toe, als een overeenstemming tijdelijk is en er regels zijn afgesproken om terug te kunnen komen op de overeenkomst.

2.1.3 Samenwerk en diversiteit in de professionaliteitsparadox

Sociologen en economen beargumenteren dat onze maatschappij in toenemende mate afhankelijk wordt van professionaliteit. Sterk ontwikkelde expertises en specialisten leveren kwalitatief goede dienstverlening die gezien de vaak complexe problematiek gewenst is (Frost, 2001). Deze afhankelijkheid van professionaliteit brengt echter problemen met zich mee. Hoe sterker een

bepaalde beroepsgroep is gespecialiseerd, des te belangrijker en complexer wordt het coördineren van de samenwerking tussen verschillende professionals.

Hierdoor ontstaat er een schijnbare tegenstelling: Enerzijds is het noodzakelijk dat *meerdere professies integraal gaan samenwerken*. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat er een diversiteit *professionele opvattingen* bestaan, omdat we in toenemende mate afhankelijk worden van professionele kennis.

Deze tegenstelling tussen integraal samenwerken en professioneel werken wordt in het huidige onderzoek getypeerd als de professionaliteitsparadox. Deze paradox is in de inleiding omschreven als een onvermijdbaar management dilemma in samenwerkingsverbanden. Het is daarom niet zozeer interessant te zoeken naar een mogelijke oplossing van deze tegenstelling, aangezien deze nooit echt gevonden zal worden. De paradox hoort inherent bij samenwerking. Het leren omgaan met het vraagstuk is echter belangrijker (Wierdsma, 2004).

Dit onderzoek veronderstelt dat er verschillende manieren zijn om met deze paradox om te gaan. Er is een variëteit aan samenwerkingsverbanden die allemaal te maken hebben met dit dilemma, maar deze telkens net anders zullen benaderen. Deze variëteit is te beschrijven op een continuüm waarbij het ene uiterste aandacht heeft voor de noodzaak tot samenwerking, en het andere uiterste de focus legt op de noodzaak van diversiteit.

Het huidige onderzoek brengt in kaart hoe professionele organisaties die bij een integraal samenwerkingsverband betrokken zijn, omgaan met de professionaliteitsparadox. De twee begrippen, professionaliteit en integrale samenwerking, zijn relevant voor het huidige onderzoek en worden in de volgende hoofdstukken verder toegelicht.

3 Wat is integrale samenwerking

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk te analyseren wat er verstaan wordt onder integrale samenwerking. Hieronder zal eerst het begrip integrale samenwerking verkend worden. Het is moeilijk een eenduidige definitie te geven, omdat er op vele verschillende manieren invulling wordt gegeven aan integrale samenwerking. Vervolgens zal in dit hoofdstuk de opkomst en de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid in Nederland worden geanalyseerd. Daarna wordt uiteen gezet hoe integrale samenwerking op verschillende wijzen georganiseerd wordt.

3.1 Integrale samenwerking

In de westerse wereld bestaat er een wijd verbreide '*policy shift*' die de nadruk legt op een betere multi-professionele samenwerking in de publieke dienstverlening (Robinson, Anning & Frost, 2005). In Groot Brittannië is, sinds de komst van de *Labour* regering in 1997, het organiseren van integrale samenwerking in het publieke domein een belangrijk uitgangspunt geworden voor nieuw beleid (Abott et al., 2005; Milbourne, et al. 2003). Ook in Nederland en België zijn er verschillende beleidsprogramma's ontwikkeld waarin integraal samenwerken centraal staat (Cachet & Ringeling, 2000). Op veel beleidsterreinen wordt er gewerkt aan een brede, integrale aanpak die rekening houdt met verschillende factoren (Goris, 2000). Deze '*policy shift*' is volgens Frost (2005) voor een deel het gevolg van maatschappelijke transitie zoals de globalisering en informatisering van de samenleving. Sociaal maatschappelijke vraagstukken, zoals het organiseren van veiligheid, worden door deze maatschappelijke transitie nog complexer en vragen om innovatieve manieren van werken (Parton, 2004).

De aanname die ten grondslag ligt aan integrale samenwerking, is dat complexe sociale vraagstukken bestaan uit een web van verschillende maar met elkaar verbonden deelproblemen. Om een effectieve en efficiënte dienstverlening te kunnen leveren zou het van belang zijn om de problematiek op alle facetten tegelijkertijd aan te pakken. Integraal werken kenmerkt zich dus door de erkenning dat complexe vraagstukken bestaan uit '*joint-up*' problematiek, en alleen effectief opgelost kunnen worden als er ook een '*joint-up*' aanpak georganiseerd wordt (Milbourne et al., 2003). Bijvoorbeeld een slechte

woonsituatie en weinig geld, dragen bij aan slechte scholing en verhoogde kans op criminaliteit. Om hier effectief in te kunnen interveniëren moeten deze verschillende vraagstukken simultaan worden aangepakt.

Integrale samenwerking zet zich hiermee af tegen de klassieke aanpak, waarin verschillende professionele instanties slechts verantwoordelijk zijn voor een specifiek aspect van de problematiek. De opkomst van integrale samenwerking wordt gestuwd door de notie dat de oude gefragmenteerde wijze van werken moeten veranderen. Deze gefragmenteerde aanpak zou een effectieve bestrijding van de problematiek in de weg staan, omdat er een grote kans bestaat dat door gebrekkige coördinatie cliënten niet de juiste, of slechts een deel van de mogelijke zorg krijgen (Van Delden, 2010; Milbourne et al., 2003). Een goed voorbeeld hiervan zijn de conclusies van het rapport van de vier verschillende inspecties naar aanleiding van het *Maas-meisje* incident. Hierin werd geconcludeerd dat de gefragmenteerde aanpak de oorzaak was van een falende hulpverlening. Verschillende dienstverleningsinstanties werkte volgens het rapport langs elkaar heen, zodat er niet tijdig werd ingegrepen (Rapport Inspectie, 2006). Het organiseren van integrale zorg moet ervoor zorgen dat de diensten van deze instellingen beter op elkaar aansluiten.

In Nederland bestaan er enkele integrale samenwerkingsverbanden op diverse beleidsterreinen. Zowel in de (*jeugd*)*zorg (ZAT-teams)*, veiligheid (*veiligheidshuizen*), cultuur sector (*kultuurhus*) en in onderwijs (*brede scholen*) zijn er integrale samenwerkingsverbanden opgericht (Van Delden, 2009). Integraal werken lijkt hiermee een dominant begrip te worden in de Nederlandse beleidsontwikkeling.

Tegelijkertijd blijkt dat er tussen deze integrale samenwerkingsverbanden grote verschillen kunnen zitten. Integrale samenwerking wordt steeds meer een containerbegrip. Enkele veel gebruikte interpretaties van het begrip integraliteit zijn (Cachet & Ringeling, 2004: 650):

- De noodzaak activiteiten in de verschillende schakels van een keten voldoende op elkaar af te stemmen.
- De wenselijkheid van een minder verkokerde aanpak.
- De behoefte aan een minder exclusief technische en meer bestuurlijke aanpak.
- De noodzaak van nieuwe allianties en nieuwe vormen van samenwerking.

Lloyd et al., (2001) onderscheiden enkele verschijningsvormen van integrale samenwerking. De samenwerking kan erg intensief georganiseerd zijn.

Professionals bespreken casuïstiek intensief en stellen gezamenlijk een behandelplan op. Er zijn echter ook integrale samenwerkingsverbanden waarin het contact minder intensief is. Professionals houden zich wel bezig met dezelfde casuïstiek, maar het overleg is vooraf gericht op het coördineren en informeren van het verloop van de interventies.

De overeenkomst tussen al deze verschillende vormen van integraal werken is het besef dat complexe sociale problematiek bestaat uit een web van gerelateerde vraagstukken die alleen effectief aangepakt kan worden als de hulpverlening de vraagstukken ook gezamenlijk aanpakt.

Integrale veiligheid

Een specifieke vorm van integrale samenwerking is integrale veiligheid. Integrale samenwerking in de veiligheidshuizen zoals die nu uitgevoerd wordt, is niet uit de lucht komen vallen. Het is eerder een zoveelste stap in een lang proces waarin overheden steeds meer gedwongen worden zich met veiligheidsvraagstukken bezig te houden (Cachet & Ringeling, 2004: 635).

Tot aan de jaren '60 was er vanuit de overheid slechts in beperkte mate een veiligheidsbeleid. De veiligheidsproblematiek was nog niet erg complex en de doelstelling voor openbare orde en veiligheid was een volledige handhaving. Deze algemene doelstelling maakte beleid overbodig, omdat er geen keuzes gemaakt hoefden te worden (Cachet & Ringeling, 2004). In de tweede helft van de jaren '60 veranderde dit beeld echter sterk. De veiligheidsproblematiek werd steeds complexer, de risico's werden groter en veiligheid en openbare orde werden steeds moeilijker beheersbaar.

De toenemende complexiteit en de sterke groei van criminaliteit, dwong de overheid keuzes te maken waar de focus op kwam te liggen. Het maken van beleid werd hierdoor steeds belangrijker. Gezien de toenemende complexiteit van het veiligheidsvraagstuk moest de overheid actief de samenwerking met andere partijen zoeken om nog effectiviteit te kunnen optreden (Cachet & Ringeling, 2004). Het denken en doen van de overheid op het terrein van veiligheid en handhaving zijn sinds halverwege de jaren '60 steeds sterker gekleurd door die twee thema's: de noodzaak om beleid te ontwikkelen en de noodzaak om met andere instellingen samen te werken. Deze ontwikkelingen zijn de aanzet geweest tot wat tegenwoordig *integraal veiligheidsbeleid* wordt genoemd (Cachet & Ringeling, 2004).

De term 'integrale veiligheid' vindt haar oorsprong in een ministeriële rapportage uit 1993: *De integrale veiligheidsrapportage* (Cachet & Ringeling 2004; Boutellier 2005). Doel van deze rapportage was meer bestuurlijke

aandacht te genereren voor een bredere benadering van veiligheid. In deze rapportage werd benadrukt dat veiligheid meer was dan alleen het bestrijden van criminaliteit. Ook subjectieve en potentiële veiligheid en veiligheidsrisico's zouden aandacht moeten krijgen in het veiligheidsbeleid. Deze rapportage kreeg eerst op het niveau van lokaal bestuur veel weerklank. Pas in een later stadium raakt ook de landelijke politiek overtuigd van het belang van een integraal veiligheidsbeleid. Dit resulteerde in een landelijk integraal veiligheidsprogramma in 2002.

3.2 Hoe wordt integrale samenwerking georganiseerd?

Binnen het veiligheidsbeleid is er tegenwoordig dus veel aandacht voor een integrale aanpak. Het organiseren van een goede samenwerking tussen verschillende publieke diensten is hierdoor steeds centraler komen te staan (Noordegraaf, 2008a; Van Delden, 2009). Maar hoe wordt deze samenwerking georganiseerd? Om de bestuurlijke ontwikkeling van integrale samenwerking duidelijk te maken zal er eerst aandacht worden besteed aan maatschappelijke en bestuurlijke transitie die hieraan vooraf gingen. Vervolgens wordt het begrip governance verder uitgewerkt en worden de verschillende interpretaties van dit begrip uiteengezet.

3.2.1 Van Government naar Governance

Tot aan het eind van de jaren '70 was een hiërarchische structuur de voornaamste manier om publieke dienstverlening te organiseren (Hudson, 2004: 77). Bureaucratische organisaties worden gekenmerkt door verticale integratie, duidelijk afgebakende autoriteit, command-and-control-leiderschap en de nadruk op regels, routines en standaardprocedures (Hudson, 2004: 77). Het grote voordeel van een bureaucratische organisatie is dat het mogelijk wordt grote groepen mensen (in organisaties of in systemen zoals de zorg en het onderwijs) te structureren (Farrell & Morris, 2003: 131). Bureaucratieën zouden minder gevoelig zijn voor willekeur en corruptie omdat publieke autoriteit niet meer persoonsgebonden is, maar wordt gekoppeld aan een functie (Farrell & Morris, 2004).

Hoewel veel publieke organisaties gevormd waren volgens het bureaucratische model, groeide vanaf de jaren '70 de antibureaucratische houding (Farrell & Morris, p.132). De beperkingen van het bureaucratische model kwamen aan het licht tijdens de economische crisis van de jaren zeventig en tachtig. West-Europese landen hadden hun sociale stelsel uitgebreid, in de

verwachting dat er ieder jaar economische groei zou zijn. Door de economische terugval liepen de kosten van de verzorgingsstaat snel op. Critici van de verzorgingsstaat wezen ook op de inherent hoge kosten van bureaucratische organisaties en hun veronderstelde sterke verkokering en inefficiënte manier van werken (Klijn & Kloppenjan, 2000).

Als alternatief werd er in de jaren '80 en '90 neoliberale opvattingen wereldwijd populair en kwam de nadruk te liggen op marktwerking en competitie bij de organisatie van publieke diensten (Hudson, 2004). In de meeste westerse landen werden grote delen van publieke organisaties geprivatiseerd, en gedwongen competitieve aanbestedingsprocedures te starten (Farrell & Morris, 2003). Publieke organisaties moesten op dezelfde wijze gaan functioneren als reguliere private ondernemingen. *Efficiëntie, vraag gestuurd werken* en *klantgerichtheid* waren kernconcepten voor deze nieuwe *hybride* organisaties (Kickert, 2001: 136). Bestaande publieke bureaucratieën werden opgebroken en opgedeeld in meerdere kleine specialistische agentschappen die moesten gaan opereren in een netwerk (Kickert, 2001, p.137).

Het blootstellen van publieke organisaties aan marktwerking bleek voor vele organisaties echter een erg grote uitdaging te zijn (Hudson, 2004: 77). Het opbreken van de bureaucratieën zorgde ervoor dat er meerdere partijen kwamen in de publieke arena, waardoor coördinatie van dienstverlening erg complex is geworden (Hudson, 2004: 77). Daarnaast gingen organisaties door concurrentie en de ontwikkelde 'contractcultuur', sterker handelen uit eigenbelang in tegenstelling tot het maatschappelijke belang. Dit verminderde het vertrouwen tussen organisaties (Hudson, 2004: 77).

Farrell & Morris (2004) beargumenteren bovendien dat naast de nieuwe marktsturing, bestaande bureaucratische systemen beleven bestaan. Zij spreken daarom ook niet van een *postbureaucratische*, maar van een *neobureaucratische* staat waarin de bureaucratie niet is verdwenen, maar zich heeft verplaatst binnen en tussen organisaties (Farrell & Morris, 2004: 149).

Governance

Onder invloed van maatschappelijke transitie, is in de loop der jaren de publieke sector sterk gefragmenteerd geraakt. Er zijn veel verschillende publieke instellingen die zich richten op specifieke doelgroepen. Het gefragmenteerde publieke veld heeft als gevolg dat centrale sturing mogelijkheden erg beperkt zijn. Ondanks enkele politieke keuzes is er in de publieke sector geen sprake van echte marktwerking. In het gebied waar noch bureaucratische regels, noch marktprincipes gelden zijn netwerken ontstaan (Bevir & Rhodes, 2001, p.6).

Hajer (2003) spreekt in dit verband over een *institutional void*. Door de afnemende macht van de overheid, en een sterkere positie van burgers en bedrijven zijn er steeds minder duidelijke regels of normen op welke wijze beleid vorm krijgt. Deze *institutional void* vraagt dus om andere sturingsvormen. Rhodes heeft de ontwikkeling van nieuwe sturingsvormen gevat in de term van *government* naar *governance* (Rhodes, 1996: 652-653).

Governance kan worden omschreven als het indirect beïnvloeden van maatschappelijke processen (Klijn & Koppenjan, 2000: 136). Deze brede benaming houdt dus ruimte over voor verschillende interpretaties. Binnen de literatuur over Governance zijn twee stromingen te benoemen die het begrip op een specifieke wijze interpreteren.

Een stroming binnen de bestuurskunde verwijst met het begrip governance naar het streven de invloed en omvang van de staat te verkleinen en de bureaucratie te verminderen door publieke taken uit te besteden aan de efficiënt werkende markt (Bevir & Rhodes, 2003; Klijn & Koppenjan, 2000). Publieke organisaties zouden meer gebruik moeten maken van management benaderingen uit het private domein. Publieke organisaties moeten volgens deze wijze gaan functioneren als reguliere private ondernemingen. *Efficiëntie, vraaggestuurd werken* en *klantgerichtheid* zijn kernconcepten voor deze benadering van governance (Kickert, 2001: 136). Deze interpretatie van het begrip governance is na aanleiding van een publicatie van Osborne en Gaebler (*Reinventing Government*) uit 1992 erg populair geworden. Deze vorm van governance is echter niet relevant voor dit onderzoek en zal daarom niet verder behandeld worden.

Binnen publiek management bestaat er ook een stroming die bij het begrip governance de nadruk legt op de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen. Deze *netwerkbenadering* focust zich meer op het onderhandelen en coördineren van inter-organisatorische samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000: 136). De overheid en publieke organisaties zijn door maatschappelijke en bestuurlijke transitie niet in staat door middel van klassieke sturingsvormen taken kunnen uitvoeren (Hudson, 2004). Daardoor is de publieke sector genoodzaakt netwerken te vormen en te sturen op basis van wederzijdse afhankelijkheid (Klijn & Koppenjan, 2003). De netwerkbenadering binnen het publieke domein sluit aan bij de organisatie van veiligheidshuizen. De netwerkbenadering van governance zal verder worden toegelicht.

3.2.2 Netwerkbenadering van governance

Het onderwerp 'netwerken van organisaties' is voor meerdere wetenschappelijke disciplines een belangrijk onderzoeksthema. Voor organisatiekunde, waar de onderlinge relaties belangrijk zijn. Voor de economie, die zich richt op de efficiëntie van netwerken. Voor politicologie, waar de omvang van netwerken de toename in complexiteit centraal staan en sociologie, waarin de netwerkmaatschappij als thema centraal staat (Hudson, 2004: 78). Iedere wetenschappelijke discipline legt verschillende accenten in het onderzoek naar netwerken van organisaties.

Hudson (2004) waarschuwt voor het gevaar van een te brede definitie van netwerken. *"The notion of network is so general, its application to organizational analysis runs the risk of extending the notion indiscriminately until it ceases to have whatever analytical and theoretical power it might possess for organizational research."* (1997: 16). Met deze waarschuwing in het achterhoofd wordt in het huidige onderzoek getracht het begrip *netwerken van organisaties* beter af te bakenen.

Hoewel er verschillende definities zijn van netwerken, komen in alle omschrijvingen dezelfde kernconcepten telkens terug. Netwerken gaan over min of meer stabiele *relaties* tussen wederzijdse afhankelijke *actoren*, die vorm geven aan het *verdelen van middelen* aan de hand van een serie van (spel)*regels* (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Om een volledig beeld te krijgen wat er in het huidige onderzoek verstaan wordt onder een netwerk van organisaties, worden de verschillende kernwoorden uit bovenstaande definitie verder uitgewerkt.

Actoren en relaties

Het centrale uitgangspunt van de netwerkbenadering is de omgeving van organisaties bestaat uit andere organisaties. Om als organisatie te kunnen functioneren, moeten er interacties aangegaan worden met omliggende organisaties (Klijn & Koppenjan, 2000: 139). Een netwerk bestaat uit organisaties die van elkaar afhankelijk zijn (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995).

De actoren binnen een netwerk zijn niet alleen afhankelijk van elkaar, de partijen zijn ook min of meer *gelijkwaardig*. Dit kenmerkt het horizontale karakter van de relatie die de autonome partijen hebben (Noordegraaf, 2008). De gelijkwaardigheid uit zich op twee verschillende manieren. Allereerst bezitten de partijen over min of meer dezelfde mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het netwerk. Die mogelijkheden kunnen juridisch, financieel of symbolisch zijn (Noordegraaf, 2008: 223). Actoren kunnen op verschillende manieren invloed

uitoefenen en zo prikkels of sancties aan het netwerk geven, maar kunnen dit tegelijkertijd slechts in beperkte mate doen (Rhodes, 1997).

Ten tweede zijn de opvattingen van de verschillende partijen ook gelijkwaardig. De omvang van de partijen doen er niet altijd toe, het is vooral de kracht van de inzichten en overtuigingen die worden ingebracht (Noordegraaf, 2008: 224).

De relaties binnen een netwerk ontstaan en stabiliseren als de actoren een wederzijdse afhankelijkheid ervaren. Omdat actoren voor een langere periode van elkaar afhankelijk zijn, bestaat er de prikkel samen te werken en de relatie duurzaam vorm te geven (Klijn & Koppenjan, 2000). Het lidmaatschap van netwerk is echter ook onzeker en onderhevig aan veranderingen (Hudson, 2004). Dit 'dynamisch lidmaatschap van een netwerk', ontstaat doordat partijen in een netwerk altijd in bepaalde mate autonoom blijven. Mocht de context echter zo veranderen dat de afhankelijkheid minder wordt, of de samenwerking niet meer productief is, dan is het mogelijk uit een netwerk te stappen.

Middelen

De relaties binnen een netwerk bestaan doordat organisaties afhankelijk zijn van elkaars middelen om hun doel te bereiken. De middelen die organisaties tot hun beschikking hebben zijn kunnen erg uiteenlopend zijn. Financiële middelen zijn erg vaak belangrijk, maar ook capaciteit, inhoudelijke professionaliteit en kennis, bestuurlijke macht, maatschappelijke status en legitimiteit kunnen middelen zijn die organisaties van elkaar nodig hebben (Klijn, Koppenjan, Termeer, 1995).

Hoewel actoren in een netwerk min of meer gelijkwaardig aan elkaar zijn, wil dat niet zeggen dat de middelen die nodig zijn evenredig verdeeld zijn (Klijn & Koppenjan, 2000). Binnen het netwerk wordt er constant gezocht naar optimale verdeling van middelen (Klijn, Koppenjan, Termeer, 1995). Volgens de netwerkbenadering kunnen organisaties, gelet op de wederzijdse afhankelijkheid, alleen blijven voortbestaan als ze de middelen die ze hebben beschikbaar stellen binnen het samenwerkingsverband (Klijn & Koppenjan, 2000: 139).

Deze wederzijdse afhankelijkheid van elkaars middelen zorgt ervoor dat partijen binnen netwerken een *veto-power* kan bestaan. Actoren kunnen soms beslissingen in het netwerk blokkeren of hinderen door te dreigen uit het netwerk te stappen of hun middelen niet beschikbaar te stellen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Spelregels

Netwerken bestaan niet alleen uit actoren, relaties en de verdeling van middelen. Netwerken worden ook gevormd door samenhangende set van *regels* (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995: 440). Een netwerk wordt gecoördineerd door informele en gezamenlijk geformuleerde regels. Dit in tegenstelling met een hiërarchie, waar samenwerking wordt gecoördineerd door eenzijdig opgestelde, formele regels (Hudson, 2004).

Regels in een netwerk worden gevormd door interacties gedurende een bepaalde periode (Weick, 1979 in Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Interacties tussen verschillende actoren ontstaan rondom bepaalde vraagstukken en wederzijdse afhankelijkheden. Binnen deze interacties ontstaan verschillende patronen die na verloop van tijd min of meer consistent worden (Klijn & Koppenjan, 2000: 139). Deze (informele) regels sturen na verloop van tijd het gedrag van actoren, de verdeling van middelen en de wijze van interactie (Klijn & Koppenjan, 2000).

Regels zijn sociale constructies van de actoren en verschillen per netwerk. De regels die van toepassing zijn voor conflicthantering en mediation, en het waarborgen van autonomie zijn doorslaggevend voor de mogelijkheid voor effectieve samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000: 145). Omdat de samenwerking aan gemeenschappelijke doelstellingen niet vanzelf gebeurd is het noodzakelijk om een complex netwerk te managen. In de volgende paragraaf zal hier verder op in gegaan worden.

Verschillende vormen van netwerken:

Netwerkmanagement verwijst naar structureren en beïnvloeden van de interacties tussen min of meer gelijkwaardige en wederzijdse afhankelijke actoren (Noordegraaf, 2008: 231). De gelijkwaardige positie van de netwerkpartners maakt hiërarchische sturing onmogelijk (Hudson, 2004). Daarom moeten verschillende partijen in het netwerk naar andere manieren zoeken om de samenwerking te organiseren. Deze samenwerking is niet spontaan of gemakkelijk en vraagt om specifieke vormen van netwerkmanagement (Klijn & Koppenjan, 2000: 140). Het huidige onderzoek focust op twee typen netwerken. Dit onderzoek maakt onderscheid tussen *ketenorganisaties* en *de netwerkorganisaties*.

3.2.3 Ketenorganisatie

De *keten* is een sturingsconcept dat aansluit bij het concept netwerken. Het impliceert een denken in termen van verknoopte, geschakelde processen

(Korsten, 2002). Het functioneren van private organisaties kan veelal niet los gezien worden van andere organisaties, zoals toeleveranciers, vervoerders, toezichtinstanties en afnemers. Een bedrijf is vaak een *schakel in een keten* van grondstof tot consument. Een populaire opvatting is dat overheden zich ook bevinden in ketens. Niet alle overheden en niet alle sectoren zitten in dezelfde mate, of in dezelfde keten. Sectoren waar een ketenoptiek veel gebruik is, zijn onder meer: het onderwijs, de asielketen, de belastingheffing, de re-integratie op de arbeidsmarkt en de strafrechtketen (Korsten, 2002).

In ketenmanagement bestaat aandacht voor de betrokken partijen in elk van de schakels en de schakeling van het geheel. De schakels in de productie of dienstverlening zijn verbonden en dat behoort zodanig te zijn dat de ene schakel niet negatief inwerkt op een volgende (Korsten, 2002) Ketens worden door de volgende aspecten gekenmerkt:

Doelstelling: Een keten is een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op voortbrenging van een product of dienst. De schakels in de keten zijn verbonden doordat de ene schakel voorafgaat aan de andere. In de praktijk bestaat er een volgorde, wat niet wil zeggen dat het altijd een en dezelfde volgorde is.

Actoren en relaties: Een keten is een netwerk van actoren en kent daarmee een sociale dimensie. Bij elk van de schakels zijn actoren te lokaliseren. Voor een schakel kan een organisatie of cluster van organisaties verantwoordelijk zijn. Een kenmerk van netwerken is dat actoren niet alleen sturen maar ook gestuurd worden.

Middelen: Om tot effectieve samenwerking te komen zijn de verschillende schakels afhankelijk van elkaars (deel)producten.

Spelregels: Samenwerking in een keten verandert de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de deelnemende organisaties. Daarom is het gebruikelijk om bij de start van de samenwerking, een convenant op te stellen waarin de belangrijkste spelregels zijn vastgelegd.

3.2.4 Netwerkorganisatie

Een netwerkorganisatie is een flexibele organisatievorm waar vaak meerdere organisaties deel van uitmaken, met zwakke organisatiegrenzen (Noordegraaf, 2008a). In netwerkorganisaties wordt over de grenzen van de organisatie heen samengewerkt met meerdere partners (Jansen & Jäger, 2007; 18). Net als in de ketenbenadering zijn in een netwerkorganisatie verschillende actoren wederzijds afhankelijk van elkaar. Rondom een bepaald beleidsvraagstuk ontstaan

interactiepatronen tussen actoren, die in wisselwerking staan met de regels en verdeling van middelen in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000; 139).

Doelstelling: In een netwerkorganisatie is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende actoren, maar zijn regelgeving en doelstelling dynamisch en minder duidelijk dan in een ketenorganisatie.

Actoren en relaties: De actoren van een netwerkorganisatie zijn op sommige momenten wederzijds afhankelijk bij het realiseren van doelen. Tegelijkertijd bezitten deze partijen ook een bepaalde mate van autonomie. Het lidmaatschap van een netwerk is daardoor in bepaalde mate onzeker en is onderhevig aan veranderingen (Hudson, 2004). Dit 'dynamisch lidmaatschap van een netwerk', ontstaat doordat partijen in een netwerk altijd in bepaalde mate autonoom blijven. Mocht de context echter dermate veranderen dat de afhankelijkheid minder wordt, of de samenwerking niet meer productief is, dan is het mogelijk uit een netwerk te stappen. De structuur van een netwerk is relatief flexibel omdat netwerkorganisaties gericht zijn op een project, een product of het leveren van een dienst. Het organisatieprincipe van het netwerk is om dit doel heen "gedrapeerd" (Kadushin in Hudson 2004: 81). Rhodes (1996) stelt dat een netwerkorganisatie een kern heeft van vaste leden met daaromheen een groep van leden, die per situatie meer of minder belangrijk kunnen worden.

Middelen: Ook bij de netwerkbenadering neemt de toegankelijkheid tot elkaars middelen, zoals kennis of productiecapaciteit, een centrale positie in de samenwerking in. Om de individuele doelstellingen van de partner organisaties te bereiken zijn de netwerkleden afhankelijk van elkaars (deel)producten.

Spelregels: Rondom een bepaald beleidsvraagstuk ontstaan interactiepatronen tussen actoren, die in wisselwerking staan met de regels en verdeling van middelen in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000; 139). Regels binnen een netwerk zijn echter vaak ambigu en aan verandering onderhevig. De ambiguïteit komt tot uiting als het voor actoren onduidelijk is welke regels van toepassing zijn of hoe ze toegepast moeten worden in specifieke situaties (March & Olson, 1989).

Samenvatting

Integrale samenwerking kan publieke dienstverlening veel te bieden. Door complexe problematiek op meerdere deelaspecten tegelijkertijd aan te pakken lijkt integrale samenwerking *holistische* en *innovatieve* resultaten te kunnen leveren (Milbourne, 2003). Een precieze definitie van integrale samenwerking is echter moeilijk te geven omdat er verschillende interpretaties van integrale samenwerking bestaat. Een gevolg hiervan is dat er ook meerdere manieren bestaan om integrale samenwerkingsverbanden te organiseren. In dit hoofdstuk

is er een onderscheid gemaakt tussen een keten- en een netwerkbenadering van organisatie.

4 Wat is Professionaliteit?

De vraag wat een professional tot een professional is een klassieke sociologische vraag waar moeilijk een definitief antwoord op gegeven kan worden. In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van professionaliteit uiteen gezet. Allereerst wordt er aandacht besteed aan de verschillen tussen klassieke en moderne professionaliteit. Vervolgens wordt er stilgestaan bij een specifieke groep professionals, namelijk publieke professionals.

4.1 Klassieke en moderne professionaliteit

In de klassieke benadering van professionaliteit staat het controleren van de eigen beroepsgroep centraal. Een invloedrijke auteur op het gebied van professionaliteit is Abbott. Volgens Abbott is een klassieke professional een specialist die op grond van een specifieke expertise erin is geslaagd toegang tot een afgebakende set van taken in meer of mindere mate te monopoliseren (Abbott, 1988: 70-71). Abbott stelt dat er verschillende 'afgebakende set van taken' (ook wel domeinen of jurisdicties) bestaan, waarbinnen een professional een complexe taak moet uitvoeren. De mate van controle over een domein zegt iets over de mate van professionaliteit. Abbott benoemt vier verschillende domeinen waar gestreden kan worden over controle. Het domein van de werkplek, het publieke domein, het universitaire domein en het juridische domein vormen het geheel van verschillende 'jurisdicties'. De mate waarin er de exclusieve controle over een domein is georganiseerd, bepaald volgens Abbott de mate van professionaliteit (WRR, 2004).

Een andere auteur die veel gepubliceerd heeft over professionaliteit is Freidson. In Freidson's benadering van professionaliteit staat ook controle centraal (Freidson, 2001). De *professionele controle* kent volgens Freidson twee gedaanten. Allereerst bestaat er een *inhoudelijke controle*. Deze inhoudelijke controle richt zich op de 'kennis en kunde' van professionals (Freidson, 2001; Noordegraaf en Meurs, 2002; Noordegraaf, 2008). De kennis en kunde van professionals wordt vastgelegd in verschillende informatiebronnen, zoals wetenschappelijke tijdschriften en handboeken. Deze concrete kennisuitwisseling zorgt ervoor dat de meest recente kennis wordt vastgelegd, zodat bepaald kan worden wat professionals weten en kunnen (Noordegraaf, 2008: 195). De professionals bepalen op deze wijze, welke kennis belangrijk is voor een

professioneel domein. De kennis van professionals kan echter nooit volledig vastgelegd worden op papier. De vertaling van algemene (expliciete) kennis naar concrete situaties vraagt betekenisvolle interferenties en interpretaties en dat vereist inzicht en ervaring, ofwel *tacit knowledge* (Noordegraaf, 2008: 195; Nonaka & Takeuchi, 1995). Het lezen van literatuur is dus niet voldoende, er is een bepaalde achtergrond en ervaring nodig om de informatie betekenisvol toe te passen.

Naast de inhoudelijke controle benoemt Freidson ook *institutionele controle*. Een professie kent institutionele mogelijkheden om het eigen professionele domein af te schermen (Noordegraaf, 2008: 196). Een institutie ontstaat als gedeelde manieren van denken en doen, die gedraging stabiliseren en betekenis verschaffen, tot uitdrukking komen in grondstructuren (bijvoorbeeld politieke partijen), regimes (begrotingregimes) en patronen (normen, waarden, culturen) (Noordegraaf, 2008: 371). Professies vormen beroepsgroepen, maken gedragscodes, starten (universitaire) opleidingen en bepalen opleidingseisen, selecteren, certificeren en sanctioneren. Op die manier wordt geprobeerd om zowel de effectiviteit als legitimiteit van beroepsuitoefening te versterken (Noordegraaf & Meurs, 2002: 23). Een professie bepaalt niet alleen wat professionals kennen en kunnen, maar ook wat de professionele attitude is (Noordegraaf, 2008: 196). Er kan zodoende gesproken worden van eigen specifieke professionele *culturen* (Freidson in Hupe, 2009). In de klassieke benadering gaat professionaliteit over geïnstitutionaliseerde en door professie gereguleerde kennis en kunde, gericht op de toepassing van algemene kennis op specifieke gevallen (Noordegraaf, 2008).

De mate van professionaliteit bestaat echter niet alleen uit eigenschappen die verbonden zijn met een de beroepsgroep. Noordegraaf en Meurs (2002) beargumenteren dat de mate van professionaliteit ook voortvloeit uit de manier hoe de beroepsgroep door de samenleving wordt benaderd. Professies eigenen zich het exclusieve recht toe om professioneel handelen te reguleren, maar tegelijkertijd wordt hen dit exclusieve recht door de maatschappij gegeven. De professionaliteit is hierdoor verbonden met maatschappelijke transitie.

Maatschappelijke transitie

De positie en het domein van professionals zijn allesbehalve een statisch gegeven (WRR, 2004). Maatschappelijke transitie in de jaren '60 en '70 hebben geresulteerd in een andere opvattingen over professionaliteit. De naoorlogse ontzuiling, de politisering en emancipatiebeweging van de jaren zeventig is het zelfbeschikkingsrecht van individuele burgers een groot goed geworden

(Noordegraaf, 2008). Door de vergaande individualisering in onze maatschappij, zijn burgers minder dan ooit onderworpen aan traditionele, op religie of levensbeschouwing gebaseerde kaders, zoals kerk, de familie of de politieke partij. Deze instituties bepaalde in grote mate hoe men zich diende te gedragen. De 'bevelhuishouding' van vroeger, heeft plaats gemaakt voor een 'onderhandelingshuishouden' (Noordegraaf, 2008: 56).

Deze individualisering en democratisering van de jaren '60 en '70, heeft professionele instituties een enorme knauw toegebracht (Termeer, 2006: 147). De *leading critic of professional power*, Eloit Freidson, heeft, door publicaties zoals "*Profession of medicine*" en "*Professional powers*" in de jaren zeventig veel kritiek geleverd op bestaande professionele instituties (Duyvendak, Knijn & Kremer, 2006: 8). De professionele deskundigheid werd mede door zijn werk ter discussie gesteld en professionele instituties kwamen sterk onder vuur te liggen (Tonkens, 2008a). Professionaliteit werd hierdoor steeds vaker bestempeld als een vorm van machtsmisbruik, betutteling en kleinering van burgers (Tonkens, 2008a).

Sinds de jaren '60 zijn de verantwoordings-eisen van professionals dan ook sterk aangescherpt. De gedachte hierbij was om meer inzicht te krijgen in de prestaties van professionals, zodat de macht van professionele instituties zou afnemen (WRR, 2004: 134). Het invoeren van verschillende monitor en evaluatie systemen om meer *managerial* grip te krijgen op professionals, en vele reorganisaties in het publieke domein is de oorzaak waarom vele klassieke professionele instituten zijn afgebroken.

Moderne professionals

Behalve het afbreken van klassieke professionele instituties, ontstond er ook een opkomst van verschillende 'moderne professionals' (Noordegraaf, 2008: 197). Waar vroeger gesproken werd over een selecte groep hoogopgeleide specialisten, zijn er steeds meer beroepsbeoefenaars die zichzelf professionals noemen. Wilensky (1964) vroeg zich daarom af of er sprake is van een *professionalization of everyone?* Nieuwe professionals richten beroepsgroepen op en streven naar professionele controle en zelfregulering. De klassieke benadering van professionaliteit wordt vaak gezien als voorbeeldmodel. 'Nieuwe professionals' proberen inhoudelijke en institutionele controle te verwerven door een eigen opleiding te starten, ethische codes in te voeren, een *body of knowledge* te bepalen en deze door alle professionals te laten accepteren (Noordegraaf, 2008: 198). Deze *professionalisatiedrang* is niet vreemd omdat de term *professional* een strategische betekenis heeft. Professionaliteit gaat namelijk gepaard met een

zekere mate van afscherming, vrijheid en status (Noordegraaf & Sterreburg, 2009: 116).

De moderne professies zijn om verschillende redenen vaak niet zo goed georganiseerd als de klassieke beroepsgroepen. Allereerst is het lastig een inhoudelijke, technische basis af te bakenen als de kennis in dat domein tamelijk ambigu is (Noordegraaf, 2008: 198). Mede door de ambigue technische basis is het ook lastig om goed afgeschermdde jurisdicties te creëren. Daarnaast blijken vele moderne professionals zich wel te willen verenigen in beroepsgroepen, maar aangezien het gemakkelijk is uit een beroepsgroep te stappen en nieuwe vereniging te starten, bezitten deze weinig aanzien (Noordegraaf, 2008).

Hoe deze nieuwe professionals, zoals communicatieadviseurs, beleidsmedewerkers maar ook leerkrachten en wijkagenten, invulling geven aan het gemeenschappelijke begrip van professionaliteit is onduidelijk. Het is echter wel duidelijk dat in veel organisaties vele hoogopgeleide beroepsbeoefenaars zitten die zichzelf beschouwen als een *professional* (Noordegraaf, 2008a).

4.2 Publieke professionals en street level bureaucrats

Een specifieke groep professionals zijn werkzaam in de publieke sector (Van der Lans, 2008). Deze *publieke professionals* (Noordegraaf, 2008) vormen een erg heterogene groep. In het huidige onderzoek wordt er met de term *publieke professional* een beroepsbeoefenaar in de maatschappelijke dienstverlening bedoeld. Hoewel deze groep publieke professionals allerlei totaal verschillende specialisaties hebben, zoals (jeugd)zorg, veiligheid, onderwijs en welzijn, hebben deze publieke professionals de volgende eigenschappen gemeen (uit Noordegraaf & Sterreburg 2009: 116, zoals gebaseerd op Schön 1983, Freidson 2001, WRR 2004):

1. Ze werken met en voor *individuele* burgers (zoals cliënten, patiënten, leerlingen, enz.) maar dienen tegelijk *maatschappelijke* waarden als gezondheid, welzijn, kennisontwikkeling of veiligheid.
2. Ze behandelen individuele burgers als *specifieke* 'gevallen'. Hierbij varen zij op een combinatie van expliciete *algemene* kennis die transparant te maken is en geïnternaliseerde ervaringskennis die minder gemakkelijk is te expliciteren: *tacit knowledge*.
3. Ze hebben in meer of mindere mate een vak geleerd, en behoren tot meer of minder geformaliseerde *beroepsgroepen* die hun gedrag beïnvloeden en reguleren. Tegelijkertijd werken ze in of voor publieke en

maatschappelijke organisaties waardoor er allerlei tegenstrijdige eisen aan hun werk worden gesteld.

Om het functioneren van publieke professionals te analyseren, is het begrip *street level bureaucrats* zeer bruikbaar. Het begrip *street level bureaucrats* is ontwikkeld door Lipsky, en verwijst naar "*individuen die werken bij publieke organisaties en die dagelijks interactie hebben met burgers, en in grote mate naar eigen inzicht publieke steun of sancties kunnen toebedelen*" (Lipsky, 1980). Met het concept *street level bureaucrats* verwijst Lipsky naar het verschil dat er bestaat tussen de top van het ambtenaren apparaat dat zich richt op de ontwikkeling van beleid, en ambtenaren die uitvoering moeten geven aan het opgestelde beleid. De *street level bureaucrats* moeten in hun werkpraktijk de formele regels en beleidsdoelstellingen vertalen en toepassen op specifieke, individuele gevallen. In complexe en uiteenlopende, specifieke situaties zijn *street level bureaucrats* diegenen die handelend optreden en beslissingen nemen (Geuijen, 2010).

Kenmerken van een *street level bureaucrat* is dat ze (1) relatief veel handelingsruimte hebben en (2) relatief autonoom kunnen werken (Lipsky, 1980: 13). De handelingsvrijheid van een *street level bureaucrat* ontstaat doordat er algemeen geldende regels en richtlijnen moeten toepassen op individuele casuïstiek. In het dagelijks werk van *street level bureaucrats* bestaat er een grote mate van discretie en ambiguïteit in hun handelingspraktijk. „*They can determine the nature, amount and quality of benefits and sanctions provided by their agencies*” (Lipsky, 1980: 13).

Het tweede kenmerk van *street level bureaucrats* is de relatief grote mate van autonomie. Door de onbestemdheid en ondoorzichtigheid van de situatie waarin expertise wordt gebruikt blijven de werkzaamheden van *street level bureaucrats* slecht te controleren. Een *street level bureaucrat* doet zijn werk door directe interactie met burgers te hebben. Een leraar staat alleen voor de klas en een politieagent spreekt een burger individueel toe op straat. Deze contacten zijn vaak afgesloten van direct toezicht (Hill & Hupe, 2007). Hierdoor hebben *street level bureaucrats* relatief veel handelingsruimte en kunnen autonoom werken. Dit betekent echter niet dat *street level bureaucrats* geen rekening hoeven te houden met allerlei regels, procedures en verwachtingen. Integendeel, *street level bureaucrats* werken in een web van verschillende verantwoordingsbronnen (Hupe, 2009: 133). Volgens Hupe (2009; Hill & Hupe, 2007) kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende verantwoordingsbronnen op drie verschillende niveaus. Er bestaat *professionele verantwoording*, *participatieve verantwoording* en *politiek bestuurlijke verantwoording*. Deze verantwoordingsbronnen zijn terug

te vinden op drie niveaus, namelijk op het niveau van de *professie*, *organisatie* en de *professional* (Hill & Hupe, 2007: 289, Hupe, 2009: 139). Deze begrippen samen geven vorm aan onderstaande matrix.

Matrix van professionele publieke verantwoording

Schaal	Verantwoordingsregime		
	Professionele verantwoording	Participatieve verantwoording	Politiek bestuurlijke verantwoording
Professie	Beroepsverenigingen	Landelijke verenigingen van ouders, patiënten, enz. Belangengroepen Media	Vertegenwoordigende organen Gerechtshoven Inspecties Toezichhoudende instellingen
Organisatie	Vakgenoten	Lokale verenigingen Lokale nieuwsmedia	Vertegenwoordigende organen Beroepsinstanties Lokale autoriteiten
Individu	Collega's (binnen en buiten het vakgebied)	Ouders, patiënten, enz. Kiezers Burgers	Chefs Medewerkers Rechtssubjecten Leerlingen, patiënten, enz.

Bron: Hupe, 2009: 139. Zie ook Hupe & Hill, 2007

De diensten die street level bureaucrats leveren worden allereerst door hun 'peers' bekritiseerd. Professionele verantwoording kan plaatsvinden door beroepsverenigingen, vakgenoten of door directe collega's binnen en buiten het vakgebied (Hupe, 2009).

Behalve verantwoording aan medeprofessionals, bestaat er volgens Hupe participatieve verantwoording (Hupe, 2007). Deze verantwoording vindt ook plaats op drie niveaus. Assertieve burgers eisen goede dienstverlening en durven aan professionals verantwoording te vragen (Tonkens, 2008b). Niet alleen individuele burgers, maar ook collectieve bewegingen, zoals belangengroepen en (lokale) media kunnen om verantwoording vragen.

Ten slotte geldt voor professionals in het publieke domein altijd (en misschien wel voornamelijk) dat er een politiek-bestuurlijke verantwoording moet worden afgelegd (Hupe, 2009: 139). Ondanks de mate van professionaliteit van een beroepsbeoefenaar is in bestuurlijk perspectief een publieke professional altijd een uitvoerder van beleid (Hupe & Hill, 2009). Street level bureaucrats moeten verantwoording afleggen aan inspecties en lokale autoriteiten, en worden door beleidsvorming op landelijk en lokaal niveau gestuurd in hun werkpraktijk.

4.3 Discretionaire ruimte

Kenmerkend voor street level bureaucrats is dat ze professionals zijn die beleidsdoelstellingen moeten realiseren. Bij de uitvoering van beleid kan er van alles 'fout gaan' (Bakker & Waarden, 1999). Het beleid wordt zelden direct uitgevoerd zoals het oorspronkelijk was bedoeld. 'Fouten' bij de uitvoering van beleid hebben de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in de Nederlandse media (Noordegraaf, 2008; Bakker & Waarden, 1999). Zowel op het gebied van de jeugdzorg, (Savanna), brandveiligheid (Vuurwerkramp Enschede) en publieke veiligheid (Rellen bij Hoek van Holland, de Hoogerheide zaak) wordt het falen van street level bureaucrats in de pers breed uitgemeten.

Het verschil tussen de intenties van beleidsmakers en de realisatie door uitvoerders kan een gevolg zijn van misverstanden, fouten of een gebrek aan motivatie (Bakker & Waarden, 1999: 19). Meestal is het verschillen tussen plan en praktijk het gevolg van het toepassen van algemene regels in specifieke situaties. Begrippen, categorieën, situaties van individuele burgers moeten worden geïnterpreteerd. De uitvoering van beleid is het op elkaar afstemmen van cliënten, regels en situaties (Bakker & Waarden, 1999). Om de kloof tussen algemene regels en specifieke situaties te kunnen overbruggen is een zekere mate van handelingsvrijheid nodig. Zonder die ruimte wordt effectieve en efficiënte implementatie aanzienlijk bemoeilijkt.

In de literatuur wordt deze handelingsvrijheid 'discretionaire ruimte' genoemd. Discretionaire ruimte is de mogelijkheid voor professionals om af te kunnen wijken van de standaardregels (Kruiter et. al, 2008). Waar regels en publieke verantwoording het werk van *street level bureaucrats* sturen, zorgt discretionaire ruimte voor vrijheid van handelen (Hupe, 2007: 281). Deze discretionaire ruimte verwijst naar de wijze waarop actoren zich verhouden met een grote hoeveelheid verschillende regels, afkomstig vanuit verschillende instituties, die zij geacht worden toe te passen (Hupe, 2009: 142). De regels zijn bijvoorbeeld nieuw opgesteld beleid, maar ook organisatorische doelen en procedures of wetgeving waaraan een publieke professional zich moet houden.

De concepten *discretionaire ruimte* en *regels* zijn dus sterk aan elkaar verbonden. Dworking omschrijft discretionaire ruimte als volgt: „The concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. 'Discretion, like a hole in a donut, does not exist except as an area left open but a surrounding belt of restriction' (Dworking, 1977). De discretionaire ruimte van street level bureaucrats bestaat juist omdat ondanks alle beperkingen keuzes

gemaakt moeten worden (Davis, 1969: 4).

Street level bureaucrats werken in een context waarin het onmogelijk is om aan alle verwachtingen te kunnen voldoen (Lipsky, 1980). Hupe stelt daarom dat street level bureaucrats gedwongen worden de discretionaire ruimte te gebruiken: ze worden geconfronteerd met situaties waarin regels ambigu of zelfs tegengesteld kunnen zijn. Tegelijkertijd werken publieke professionals met een *actie-imperatief* (Hill & Hupe, 2007: 281). Street level bureaucrats moeten steeds keuzes maken. Keuzes over hoe er met een specifieke regel om moet worden gegaan – in het algemeen en in specifieke gevallen - maar ook keuzes tussen welke regel er wordt toegepast (Hill & Hupe, 2007: 281).

In de literatuur worden voor- en nadelen van discretionaire ruimte beschreven. Enerzijds zorgt discretionaire ruimte ervoor dat professionals de bewegingsvrijheid hebben om aan specifieke behoeften van mensen met complexe problematiek te voldoen (Kruiter et al, 2008: 72). Het afwijken van de protocollen kan maatwerk, innovatieve en flexibele dienstverlening opleveren. Manyard-Moody, Musheno & Palumbo (1990) beargumenteren dat de discretionaire ruimte ook voor gemotiveerde publieke professionals zorgt: omdat street level bureaucrats naar eigen inzicht hun werk kunnen bepalen zal de motivatie en de zelfredzaamheid versterkt worden. Tenslotte kan discretionaire ook als een beloningsmechanisme gezien worden. Middels discretionaire ruimte kan een street level bureaucrat zich staande houden in een web van verwachtingen. (Kruiter et al, 2008).

Er kleven echter ook enkele bezwaren aan te veel discretionaire ruimte. Het gebrek aan accountability en transparantie en de hoge mate van zelfstandigheid kan willekeur en soms zelfs corruptie in de hand werken (Kruiter, et al, 2008). Omdat street level bureaucrats werken met publieke middelen, ze kunnen vanuit publieke instellingen sancties of beloningen opleggen, is het van belang dat hun gedrag voldoende kan worden gelegitimeerd. Sossin (2005) constateert dat er de kans bestaat dat professionals die ruimte gebruiken om loyaal te zijn aan de organisatiedoelstellingen en niet aan de cliënten van de organisatie. Forsyth (1999) pleit echter, ondanks deze bezwaren, dat het absoluut noodzakelijk is discretionaire ruimte te hebben als er complexe vraagstukken op tafel liggen. *'Discretion is unavoidable in which bureaucracies or other working groups deal with complex problems'* (Forsyth, 1999).

Samenvatting

Deze uiteenzetting van het begrip professionaliteit maakt in de eerste plaats onderscheid tussen klassieke en moderne interpretaties van het construct.

Klassieke professionaliteit laat zich kenmerken door sterke inhoudelijke en institutionele controle. Door maatschappelijke transitie zijn de opvattingen over professionaliteit aan sterke verandering onderhevig. Een gevolg daarvan was de opkomst van vele verschillende modernere opvattingen van professionaliteit.

Professionals die werkzaam zijn binnen het publieke domein zijn publieke professionals. Kenmerkend voor deze groep is dat ze altijd in een web van verwachtingen moeten opereren. Het goed gebruik maken van discretionaire ruimte vormt daardoor een essentieel kenmerk van deze beroepsgroep.

5 De invloed van integrale samenwerking op professionaliteit

De begrippen integrale samenwerking en professionaliteit zijn in voorgaande hoofdstukken uitgebreid aanbod gekomen. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke effect integrale samenwerking heeft op professionaliteit. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de tegenstelling tussen integraal en professioneel werken. Vervolgens zal worden beargumenteerd dat door integrale samenwerking, professionele opvattingen aan verandering onderhevig zijn.

5.1 Integrale samenwerking en professionaliteit

Integrale samenwerking lijkt op gespannen voet te staan met sociologisch opvattingen over professionaliteit (Hudson, 2002; Frost, Robinson & Anning, 2005). Waar professionaliteit vooral wordt gekenmerkt door het ontwikkelen van specifieke professionele kennis in een afgebakend veld (Frost, 2005), richt integrale samenwerking zich juist op het verbinden van verschillende professies. Een professie heeft als doel eigen professionele belangen te verdedigen en zijn daarom gericht op het in- en uitsluiten van bepaalde groepen (Freidson, 2001; Hudson, 2002). Integrale samenwerking heeft echter als doel deze professionele grenzen te slechten. Door vanuit verschillende professionele domeinen sociale vraagstukken aan te pakken, tracht integrale samenwerking kloven tussen professies te overbruggen. Integrale samenwerking lijkt daarom lijnrecht tegenover professionaliteit te staan (Frost, et al., 2005).

Integrale samenwerking heeft invloed op professionaliteit omdat bestaande grenzen ter discussie gesteld worden. Door inter-professionele samenwerkingsverbanden, vervagen bestaande professionele grenzen. Professionele rollen en verantwoordelijkheden worden herzien en anders georganiseerd en dit heeft een invloed op professionele identiteit (Robinson & Cottrell, 2005). Professionals kunnen in een loyaliteitsconflict komen tussen enerzijds trouw blijven aan eigen professionele waarden en anderzijds de vraag om integraal samen te werken. Integraal samenwerken heeft hierdoor invloed op de professionele identiteit van betrokkenen (Hudson, 2002; Frost, et al., 2005; Robinson & Cottrell, 2005; Milbourne, Macrea & Maguire, 2003; Abbott, Towsley, Watson, 2003).

Deze veranderingen kunnen spanningen en conflicten veroorzaken, omdat leden van een team moeten leren omgaan met de disintegratie van hun oude model van professionaliteit en zich nieuwe professionele waarden moeten aan meten (Frost, 2005; Robinson & Cottrell, 2005). De spanningen worden vaak versterkt omdat er vaak grote politieke druk bestaat om integrale samenwerking in een korte tijdsperiode te realiseren (Milbourne et al., 2003).

Integrale samenwerking heeft hierdoor invloed op professionele overtuigingen, professionele rollen, kennisontwikkeling en kennisdeling en activiteiten op de grenzen van teams en instituties (Robinson, 2001). Onderzoek naar de invloed van integrale samenwerking op professionaliteit, laat zien dat de volgende onderwerpen van invloed zijn voor een veranderende professionaliteit (Frost, et al., 2005; Robinson & Cattrell, 2005).

- Verschillende professionele praktijken
- Status en macht
- Informatie delen en vertrouwelijkheid
- Relaties met externe instellingen.

5.2 Verschillende professionele werelden

Kenmerkend voor integrale samenwerking is dat verschillende professies gezamenlijk aan complexe problematiek werken. Frost et al., (2005) benadrukken in hun artikel dat bij interdisciplinaire teams, verschillende professionele opvattingen tegenstrijdig kunnen zijn. Professionele instituties bestaan uit gedeelde manier van denken en doen, die gedrag stabiliseren en betekenis verschaffen, tot uitdrukking komend in grondstructuren, regimes en patronen (Noordegraaf, 2008). Professies verschillen van elkaar in denken en doen, en interpreteren complexe problematiek op een eigen manier. Het onderzoek van Robinson & Cottrell (2005) is hiervan een goede illustratie. In een Brits project gericht op criminele jongeren, moesten professionals uit de sociale en psychische hulpverlening samenwerken. Professionals uit de sociale hulpverlening benadrukten dat de problematiek van deze jongeren meestal het gevolg was van sociaal economische achterstand, terwijl de psychische hulpverlening voornamelijk oorzaken zocht in individuele psychologische problematiek. Professionele achtergrond stuurt de wijze waarop problematiek wordt geïnterpreteerd, en welke interventies er worden gestart. Hoewel een interdisciplinair team aan één specifieke casus kan werken, kunnen er grote verschillen bestaan door uiteenlopende professionele waarden. Deze grote verschillen leiden tot allerlei organisatorische spanningen.

Professionele werelden uiten zich niet alleen in andere inhoudelijke opvattingen maar ook in 'werkculturen'. Robinson & Cottrell (2005) zagen dat verschillende professies op een eigen manier hun werk organiseerden. In hun onderzoek werkten professionals uit de jeugdzorg veel meer autonoom dan professionals uit de jeugdreclassering. Deze professionele culturen kunnen voor organisatorische spanningen leiden als er binnen een interdisciplinair team samengewerkt moet worden.

Frost, Robinson en Anning (2005) beargumenteren dat het effectief omgaan met de spanningen die voortvloeien uit deze verschillende professionele opvattingen, erg belangrijk is voor een succesvolle samenwerking. Volgens hen kan een effectief interdisciplinair team het onderscheid maken tussen kernwaarden die niet te veranderen zijn en professionele waarden die bijgesteld kunnen worden. De erkenning en acceptatie van de verschillende kernwaarden is de start van effectieve samenwerking. Vervolgens zullen er, na verloop van tijd en professionele *clashes*, nieuwe en gemeenschappelijke waarden ontwikkeld worden.

5.3 Status en macht

Zoals Wenger (1998) aangeeft in zijn studie naar *communities of practice*, is het feit dat mensen deel uitmaken van een team, gemeenschap of groep, nog geen garantie voor een gelijke status binnen een groep. Hoewel formeel gezien, iedereen een gelijkwaardig lid kan zijn van een team, kunnen er toch sterke hiërarchische verschillen aanwezig zijn. Samenwerking in een integraal teamverband, is ook onderhevig aan een eigen dynamiek van status en machtsverhoudingen.

Frost et al., (2005) beargumenteren dat status en machtsverhoudingen in een groep, grote invloed heeft op de professionele keuzes die gemaakt worden. Professions die een hogere status of machtspositie hebben kunnen meer invloed uitoefenen in groepsbeslissingen. Kennis en inhoudelijke overwegingen op basis van professionele gronden hoeft dus niet altijd de doorslaggevende factor te zijn. Status en machtsongelijkheid binnen groepen kunnen verschillende oorzaken hebben. Allereerst hebben beroepen een verschillende *sociaal-maatschappelijke* status. Deze maatschappelijke status van een beroep kan ook invloed hebben op de samenwerking in een integraal teamverband (Robinson et al., 2001). De mate waarin een beroepsgroep een eigen institutie heeft ontwikkeld bepaald ook de maatschappelijke status. Sterke professies hebben grotere inhoudelijke en

institutionele controle en daardoor ook meer status dan zwakkere professies (Ackroyd, 2007).

De *organisatie* van het samenwerkingsverband heeft ook invloed op de status en machtsverschillen binnen een team. In integrale samenwerkingsverbanden zijn vaak niet alle partner organisaties even intensief betrokken. Meestal kan er een onderscheid gemaakt worden tussen een kern groep, die het meest betrokken is en een 'tweede groep'. Omdat deze tweede groep van organisaties op een grotere afstand staan, kunnen ze minder invloed uitoefenen op beslissingen die genomen worden binnen het samenwerkingsverband (Frost, et al., 2005).

Machtsverschillen kunnen ook een gevolg zijn van een scheve verdeling van de verschillende beroepsgroepen in het samenwerkingsverband. Het is mogelijk dat een professioneel domein, zoals 'de zorg' of 'het strafrecht', dominant is binnen een team. Het gevolg daarvan kan zijn dat de mening van de andere professies onderbelicht kan raken (Frost, et al., 2005).

De invloed van integrale samenwerking op de status en macht van een bepaalde professie hoeft echter niet negatief te zijn. Abbott et al., (2005) beargumenteren juist een tegenovergesteld effect. Door intensief contact en veel gedeelde praktijkervaringen kunnen stereotypingen ontkracht worden. Voorheen op een voetstuk geplaatste professies, zoals bijvoorbeeld artsen of officieren van justitie, kunnen heel benaderbaar zijn en een gelijkwaardig teamlid worden. In zowel de positieve als de negatieve benadering heeft een verschillende status en machtsverhoudingen invloed op transformatie van professionele identiteit (Abbott et al., 2003).

5.4 Informatie delen en vertrouwelijkheid

Een klassiek knelpunt bij interdisciplinaire samenwerking is het delen van vertrouwelijke informatie (Frost, et al., 2005; Kruiter et al., 2008). De omgang met het vraagstuk vertrouwelijkheid is een heel delicaat onderwerp en vraagt van professionals gewichtige overweging te maken. Professions hebben eigen richtlijnen hoe ze om gaan met vertrouwelijke informatie. Uit onderzoek van Robinson & Cottrell (2005) blijkt dat in medische domeinen persoonlijke informatie een stuk scherper wordt afgeschermd dan in sociale dienstverlening. Opvallende conclusie van het onderzoek van Kruiter et al. (2008) is dat professionals in de publieke dienstverlening het gevoel hebben door wetgeving weinig informatie te mogen delen. In de praktijk blijkt echter dat er feitelijk

weinig belemmeringen zijn, maar professionals vooral onzeker zijn wanneer wat wel of niet mag.

Onder druk van integrale samenwerking kunnen klassieke opvattingen over informatie delen en vertrouwelijkheid aan verandering onderhevig zijn. Hier ontstaan dilemma's rondom verschillende loyaliteiten. Is het interdisciplinaire team belang groter dan eigen professionele overwegingen. Professionele waarden zijn hierdoor rondom dit vraagstuk aan verandering onderhevig. Om constructief met dit dilemma om te gaan, is het van belang de tegenstellingen te expliciteren en te werken aan gezamenlijke richtlijnen voor dit soort vraagstukken (Frost, et al., 2005).

5.5 Relaties met externe instellingen

De relaties met de partnerinstellingen van het integrale samenwerkingsverband is een belangrijk aspect voor effectieve samenwerking. De uitdaging voor multidisciplinaire teams is dat ze moeten leren omgaan met een diversiteit aan belangen die worden geëxpliciteerd door verschillende professionele instellingen.

Een belangrijk aandachtspunt voor integrale samenwerkingsverbanden is dat de agenda's en procedures van verschillende organisaties tegenstrijdig aan elkaar kunnen zijn. Deze diversiteit aan procedures en prioriteiten kan voor conflicterende belangen zorgen. Hoewel een meerderheid van een interdisciplinair samenwerkingsverband iets wil realiseren, kunnen interne organisatieprocedures van een individuele partnerorganisatie een breed gedragen interventie toch blokkeren. Een voorbeeld is dat een individuele partner organisatie een dossier sluit vanwege interne procedures, terwijl de overige instellingen graag nog aan dit dossier willen werken. Integrale samenwerking is dus afhankelijk van de agenda's en procedures van de verschillende partner instellingen.

Een ander knelpunt bij integrale samenwerking en de relatie met externe instellingen is de vraag binnen welke grenzen een samenwerkingsverband kan opereren. Integrale samenwerking is vaak gestart met als doel professionele grenzen te slechten en ervoor te zorgen dat cliënten niet tussen wal en schip raken. De partner organisaties die betrokken zijn bij integrale samenwerking hebben echter beperkte middelen, ruimte en tijd en kunnen dus niet iedereen behandelen. De problematiek rondom grensgevallen wordt dus vaak niet opgeheven maar verplaatst of opgerekt (Milbourne et al., 2003).

Samenvatting

Bij integrale samenwerkingsprojecten is er veel aandacht voor het ontwikkelen van samenwerking op bestuurlijk niveau. De vooronderstelling lijkt te zijn dat als de samenwerking organisatorisch goed verantwoord is, de verschillende beroepsgroepen vanzelf zullen overgaan naar integrale werkpraktijken (Hudson, 2002). Het organiseren van effectieve samenwerking is echter meer dan alleen het ontwikkelen van nieuwe organisatiestructuren (Milbourne et al., 2003). Tegenstijdige organisatiebelangen en botsende professionele opvattingen zijn onvermijdelijk bij een integraal samenwerkingsverband en samenwerking kan daardoor problematisch zijn.

Professionele opvattingen zijn aan verandering onderhevig omdat botsende professionele werelden, machts en status verschillen, verschillende interpretaties van vertrouwelijkheid en informatiedelen en de omgang met diverse professionele instellingen invloed hebben op het handelen.

6 Methoden

Het huidige onderzoek omvat naast een theoretische verkenning ook een empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en op welke methoden en analyses zijn gebruikt. De eerste paragraaf beschrijft de onderzoeksstrategie van het huidige onderzoek. Daarna zal er in de paragraaf onderzoeksmethoden de wijze van data verzameling en analyse worden beschreven. De laatste paragraaf staat stil bij de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

6.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie laat zich omschrijven als het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden (Verschuren e.a., 2001: 147). De onderzoeksstrategie wordt voor een belangrijk deel gestuurd door de vraag en doelstelling van het onderzoek. De vraagstelling in het huidige onderzoek is: Welke factoren hebben invloed op de professionaliteitsparadox. Het doel van het onderzoek is om daarmee inzicht te krijgen hoe effectieve samenwerking in het veiligheidshuis georganiseerd kan worden. Deze vraag- en doelstelling zorgen ervoor dat het onderzoek zowel beschrijvend als verklarend van aard is. Het onderzoek is beschrijvend omdat er getracht wordt om aan de hand van de literatuur een verschijnsel (de professionaliteitsparadox) te benoemen en enkele typische verschijningsvormen te omschrijven. Daarnaast is het onderzoek verklarend van aard omdat er getracht wordt de oorzaken van de paradox te benoemen. In het onderzoek wordt het handelen van professionals vanuit verschillende partner organisaties geanalyseerd om daarmee een verklaring voor het handelen te vinden.

Gezien de aard van het onderzoek is er voor gekozen een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Een kwalitatief onderzoek is 'een onderzoek waarbij overwegend gebruik wordt gemaakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoekproblemen in, of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Baarda, e.a., 2001: 15). Er zijn verschillende redenen om er voor een kwalitatief onderzoek is gekozen. Allereerst omdat er weinig wetenschappelijke bronnen zijn over de professionaliteitsparadox in samenwerkingsverbanden. Omdat het een nieuw onderzoeksveld is, is een open onderzoeksprocedure noodzakelijk (Boeije, 2006: 33).

Daarnaast is er in dit onderzoek gekozen voor een multiple casestudy. Deze onderzoeksstrategie leent zich goed voor kwalitatief onderzoek omdat hiervoor een diepgaande analyse van een sociaal verschijnsel noodzakelijk is.

Multiple casestudy

In een casestudy wordt één geval, ook wel casus genoemd, diepgaand onderzocht (van Thiel, 2010). Voordelen van een casestudy is dat er veel onderzoeksgegevens kunnen worden verzameld. Daarnaast is de maatschappelijke relevantie een belangrijk argument om voor de casestudy te kiezen. Door een specifiek vraagstuk op een zo compleet mogelijke wijze te onderzoeken, kunnen uiteindelijke aanbevelingen relatief concreet en gedetailleerd worden geformuleerd (van Thiel, 2010: 99). Nadelen van een casestudy is dat dit soort analyses moeilijk generaliseerbaar zijn. Juist door de specifieke context van het onderzoeksobject zijn uitspraken over universele principes lastig te maken.

Een manier om het nadeel van een casestudy te ondervangen is door gebruik te maken van een multiple casestudy. Met deze onderzoekstrategie wordt er een klein aantal cases onderzocht. De voor en nadelen vlakken hierdoor uit. Door minder zicht te hebben op de specifieke context van één organisatie, maar juist te richten op twee organisaties bestaat de kans een casus minder compleet te beschrijven. Door echter verschillende casuïstiek naast elkaar te leggen wordt het gemakkelijker generaliseerbare uitspraken te kunnen doen.

In het huidige onderzoek is er voor een multiple casestudy gekozen vanwege verschillende redenen. Allereerst staat de ontwikkeling van veiligheidshuizen nog in de kinderschoenen. Hierdoor is er relatief weinig onderzoek naar gedaan en is er nog veel onbekend over deze manier van samenwerking. Bij een (multiple) casestudy is het niet noodzakelijk dat de operationalisering van de onderzoeksvraag al helemaal volledig is. Deze worden tijdens de uitvoering van het onderzoek verder vorm gegeven. Op die manier is voorafgaand aan het onderzoek nog niet veel informatie nodig en kan adequaat worden ingespeeld op bepaalde onderzoeksresultaten.

Daarnaast is, door de keuze van twee contrasterende cases, het mogelijk om verschillen en overeenkomsten te ontdekken. Hierdoor ontstaat er een rijker beeld van de verschillende veiligheidshuizen. Het contrasterende element tussen de veiligheidshuizen in Den Haag en Tilburg is de tijdsperiode waarin er een operationeel veiligheidshuis bestaat. Het veiligheidshuis Tilburg is het eerste veiligheidshuis van Nederland en was opgericht in 2002. Het veiligheidshuis Den Haag bestaat is pas sinds oktober 2009 officieel gestart met de werkzaamheden.

6.2 Onderzoeksmethoden

6.2.1 Interview

In het onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews. Het voordeel van deze onderzoeksmethode is de mogelijkheid om door te vragen. Dit kan het begrip voor de respondent vergroten (van Thiel, 2010, p.108). Interviews kunnen meer of minder gestructureerd verlopen. Het semigestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een topiclijst. (Thiel, 2010: 109). Voorafgaand aan het interview zijn er een aantal relevante gespreksonderwerpen geformuleerd, die gebaseerd zijn op het theoretisch kader. In het huidige onderzoek is ervoor gekozen semigestructureerde interviews te voeren omdat dit het beste aansloot bij de doelstelling van het onderzoek. Een interview had de voorkeur boven een enquête aangezien de antwoordmogelijkheden lastig vooraf te bepalen zijn. Het onderzoek was een verkenning van de factoren die invloed hadden op de professionaliteitsparadox. Om open te staan voor een diversiteit aan antwoorden was het belangrijk het interview niet volledig te structureren (Bryman, 2008).

Een topiclijst was echter wel nodig om ervoor te zorgen dat dezelfde onderwerpen in elk gesprek wel behandeld worden. Zonder topiclijst kan dat niet gegarandeerd worden waardoor het achteraf moeilijk kan worden de verschillende interviews met elkaar te vergelijken en op een bruikbare wijze te analyseren. De topiclijst is als bijlage toegevoegd.

Voor dit onderzoek zijn er in totaal 13 mensen geïnterviewd. De interviews duurde gemiddeld een ruim uur. Bij één interview waren twee respondenten tegelijkertijd aanwezig. Zij hebben steeds na elkaar dezelfde vragen beantwoord. Maar omdat ze elkaar ook aanvulde of op elkaar reageerde is de kans groot dat ze elkaars antwoorden hebben beïnvloed. De overige 11 respondenten zijn wel individueel gesproken. Alle interviews zijn in een rustige ruimte afgenomen in de organisaties waar de respondenten werkzaam waren.

Elk interview kende enkele vaste stappen. Allereerst was er een korte introductie van het onderzoek. Hierin werd de aanleiding en het onderwerp van het onderzoek benoemd. In deze introductie werd ook aangegeven waarom de respondent benaderd was voor het interview. Daarna werd de respondent gevraagd of het interview opgenomen mocht worden op een voicerecorder. Alvorens te starten met het onderzoek werd gegarandeerd dat de resultaten anoniem verwerkt zouden worden. Aan het einde van het interview is de respondent gevraagd of er nog vragen of opmerkingen over het interview dan wel het onderzoek.

De namen die bij de citaten staan in het resultaten hoofdstuk, zijn vanwege de anonimiteit gefingeerd. De precieze functie van de respondenten wordt ook niet in dit onderzoek bekend gemaakt. Een uitzondering hierop zijn de managers die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Omdat zij toch een significante andere positie in het samenwerkingsverband hebben, was het van groot belang hun functie bij het citaat te vermelden. Aangezien er van deze functies er vaak maar één is, is er voor gekozen om de naam van deze groep respondenten wel vrij te geven.

De interviews zijn allemaal opgenomen en vervolgens letterlijk uitgetypt. Door het gesprek letterlijk uit te typen is de kans dat uitspraken verkeerd werden onthouden daardoor sterk verkleind en daarmee is het de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot ('t Hart et al., 2005).

De respondenten is een selectie van de belangrijkste stakeholders van de veiligheidshuizen en van de SVG-reclasseringsorganisaties. Deze selectie geeft een representatief overzicht van de verschillende functies die betrokken zijn bij de samenwerking tussen reclassering en het veiligheidshuis. Het was binnen het bereik van dit onderzoek onmogelijk om de totale populatie te bereiken. Daarom is ervoor gekozen een afspiegeling van het proces te selecteren. Dit betekent dat er met managers, medewerkers binnen het veiligheidshuis en reclasseringswerkers is gesproken. Deze diversiteit in functies versterkt de validiteit van het onderzoek, omdat daarmee wordt voorkomen dat er een eenzijdig beeld van de samenwerking wordt geschetst.

Respondenten zijn in overleg met de procesmanager zorg van het veiligheidshuis Tilburg, en manager van GGZ reclassering Palier geselecteerd. Vervolgens zijn de respondenten via mail en telefoon uitgenodigd mee te doen aan het onderzoek.

6.2.2 Open observatie

Om een beeld te krijgen op welke wijze professionals samen werken binnen het veiligheidshuis is ervoor gekozen enkele overlegmomenten te observeren. Een open observatie wordt gekenmerkt door de zichtbare aanwezigheid van de onderzoeker, maar geen directe interactie tussen onderzoeker en respondenten. Aan de hand van observaties is het mogelijk verschillende aspecten van de samenwerking te analyseren; het verloop van gebeurtenissen en interacties, de kennis en opvattingen van betrokken partijen en de organisatiecultuur (Boeijs, 2006; 56).

In het huidige onderzoek is het vooral van belang om te analyseren op welke wijze verschillende professionals met elkaar communiceren over ambigue vraagstukken. Om de observaties enigszins te structureren heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van de topiclijst die ook gebruikt wordt tijdens de interviews. Op deze wijze is er getracht focus te brengen in de observaties. Er zijn vijf bijeenkomsten geobserveerd in het veiligheidshuis Tilburg. Drie keer was er een 'veelplegers overleg' bijgewoond. Tijdens dit overleg bespreken de ketenpartners de laatste ontwikkelingen rondom de veelplegers.

Daarnaast is er een werkoverleg en een casusoverleg bijgewoond. In deze overleggen waren niet alle ketenpartners aanwezig maar alleen de daarvoor relevante partijen. Tijdens het casusoverleg werd er getracht een passend zorgplan te ontwikkelen voor een cliënt. Om dit goed te kunnen organiseren was er een overleg tussen verschillende professionals van verschillende instellingen bij elkaar geroepen. Het werkoverleg was gericht op welke wijze de samenwerking binnen het veiligheidshuis Tilburg de effectiviteit van de ISD aanpak versterkt kon worden. Er werd aan de hand van ervaringen uit het veiligheidshuis Breda gereflecteerd op welke knel en verbeterpunten mensen ervoeren in het veiligheidshuis Tilburg.

6.2.3 Documentanalyse

De documentanalyse is de derde vorm van dataverzameling. Door beleidsdocumenten te analyseren is onderzocht op welke wijze de samenwerking in het veiligheidshuis formeel is vormgegeven. Tijdens de documentenanalyse is er gekeken welke uitspraken er zijn gemaakt over de samenwerking binnen het veiligheidshuis. Het onderzoek maakt gebruik van verschillende documenten, afkomstig vanuit zowel de landelijke overheid en vanuit de veiligheidshuizen zelf.

Documenten vanuit landelijke overheid geven de richtlijnen en doelstellingen aan van het integrale veiligheidsbeleid dat ontwikkeld wordt vanuit de verschillende betrokken ministeries. De interne documenten vanuit de veiligheidshuizen is daar een vertaalslag van. Hierin wordt aangegeven op welke wijze het landelijke beleid geïmplementeerd is in de praktijk. De analyse van de documenten richt zich op de professionaliteitsparadox. Er is geanalyseerd in welke mate er een onderscheid wordt gemaakt tussen individuele en collectieve belangen en hoe hiermee wordt omgegaan.

Data analyse:

De gegevens die zijn voortgekomen uit de dataverzameling zijn vervolgens geanalyseerd. Alle relevante fragmenten uit de interviews zijn voorzien van een code. Het doel van het coderen is een begrippenkader te ontwikkelen dat representatief is voor de informatie die is verkregen uit het onderzoek. Boeije (2006: 88) noemt twee voordelen van het coderen. Allereerst is het gemakkelijker om een overzicht te behouden van alle verzamelde informatie als deze is gecodeerd. Ten tweede bevordert het coderen het proces van thematiseren. Verschillende antwoorden kunnen aan elkaar gekoppeld worden om zo bevindingen inzichtelijk te maken. Voor het coderen is gebruik gemaakt van het software programma Max QDA.

6.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor een goed wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2009: 56). De keuzes die tijdens een onderzoek gemaakt worden hebben invloed op de consistentie en de geldigheid van de gemaakte conclusies en aanbevelingen. In deze paragraaf wordt verantwoord op welke wijze dit onderzoek gewerkt heeft aan een hoge betrouwbaarheid en validiteit. Omdat het onderzoek kwalitatief van aard is, is het lastig om de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van het onderzoek eenduidig in kaart te brengen. De analyses in kwalitatief onderzoek zijn meestal sterk persoonsgebonden en zijn het resultaat van het creatieve en intellectuele proces van de onderzoeker. Daarom wordt bij kwalitatief onderzoek niet gesproken over betrouwbaarheid en validiteit in de strikte zin, maar eerder in termen van navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van de conclusies. Navolgbaarheid heeft een verwantschap met herhaalbaarheid (betrouwbaarheid), aannemelijkheid met geldigheid (interne validiteit) en overdraagbaarheid met generaliseerbaarheid (externe validiteit) (Van Thiel, 2009: 167).

Navolgbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar als het onderzoek nauwkeurig en consistent is uitgevoerd. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek wordt uitgevoerd, des te zekerder zijn de onderzoeksresultaten niet toevallig maar systematisch verkregen (Van Thiel, 2009). Nauwkeurigheid vraagt om meetinstrumenten die nauwkeurig de beoogde variabele meten en een goed onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden. De consistentie van een onderzoek heeft als doel

aan te tonen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten behaald kunnen worden. Deze beide doelstellingen van betrouwbaarheid zijn bij een kwalitatieve casestudy complex. De interview methode leent zich niet goed voor een gestructureerde operationalisering van verschillende onderzoeksvariabelen. Daarnaast zijn de resultaten uit het interview moeilijk herhaalbaar. Respondenten zullen nooit precies hetzelfde antwoorden op dezelfde vragen omdat respondenten 'leren' van het eerdere interview en de context door nieuwe ontwikkelingen ook niet precies hetzelfde zal zijn. In het huidige onderzoek is het dus moeilijk om een heel nauwkeurig en consistent onderzoek uit te voeren. Om dit gemis te ondervangen richt dit onderzoek op een heldere navolgbaarheid. Er is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Door een topiclijst te hanteren zijn de verschillende interviews op dezelfde wijze gestructureerd. Vervolgens zijn de interviews op een voice-recorder opgenomen en letterlijk uitgetypt. Ten slotte draagt een gedegen beschrijving van de onderzoeksmethoden ook bij aan de navolgbaarheid van het huidige onderzoek.

Geldigheid en generaliseerbaarheid

De validiteit van een onderzoek is op vele verschillende manieren te benoemen. Er zijn echter twee hoofdvormen van validiteit. Interne en externe validiteit. Interne validiteit is gericht op de geldigheid van het onderzoek. Gaat het onderzoek ook echt over datgene wat beoogd is te meten. Om dat te kunnen bereiken moeten de variabelen juist zijn geoperationaliseerd en moet het veronderstelde theoretische verband tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen zich daadwerkelijk voordoen (Van Thiel, 2009: 58). Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In hoeverre zijn de bevonden resultaten ook geldig voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen (Van Thiel, 2009: 59). Voor een sterke validiteit is het belangrijk om goede meetinstrumenten te hebben ontwikkeld en gebruik te maken van een goede selectie van respondenten.

Door de kwalitatieve onderzoeksopzet en door de casestudy is ook het realiseren van een eenduidige validiteit lastig. Het gebruik van interviews zorgt voor weinig objectieve meetinstrumenten en de casestudy is een beperkte opvatting van het selecteren van respondenten. Daarom richt dit onderzoek zich vooral op een goede geldigheid van de resultaten en theoretisch generaliseerbare onderzoeksresultaten.

Om de interne validiteit van het onderzoek te onderbouwen wordt er gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie, of mixed methods in het Engels, betekent dat er op er op meerdere manieren onderzoeksdata wordt verzameld. Door

informatie vanuit meerdere informatiebronnen te analyseren en met elkaar te vergelijken wordt duidelijk hoe geldig de conclusies eigenlijk zijn. Als onderzoeksbevindingen over hetzelfde onderwerp tegenstrijdig zijn, is verder onderzoek nodig voordat er betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken (Van Thiel, 2009:62). In het huidige onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie door gebruik te maken van zowel interviews, open observaties en document analyse.

De geldigheid van de resultaten is in het huidige onderzoek ook versterkt door de meeste respondenten anoniem te laten deelnemen aan het onderzoek. Door de onderzoeksgegevens vertrouwelijk te verwerken daalt de kans op sociaal wenselijkheid. Sociaal wenselijke antwoorden, zijn antwoorden die respondenten geven omdat ze denken dat dit van hen verwacht wordt, of dat het maatschappelijk acceptabele antwoorden zijn. Door de resultaten vertrouwelijk te verwerken geven mensen eerder een eerlijk antwoord en daardoor stijgt de geldigheid van de onderzoeksresultaten.

De interne validiteit van het huidige onderzoek is verder versterkt door de resultaten van het onderzoek aan de respondenten voor te leggen en te laten controleren op juistheid. Door deze controle is de kans op een verkeerde interpretatie van de onderzoeker sterk verminderd en stijgt de geldigheid van de onderzoeksresultaten en de gemaakte conclusies.

Externe validiteit richt zich op een sterke generaliseerbaarheid van de resultaten. Omdat er in deze multiple casestudy gebruik wordt gemaakt van een beperkt aantal onderzoeksobjecten is het moeilijk resultaten te generaliseren naar een andere context. Yin maakt echter een onderscheid tussen empirische generaliseerbaarheid en analytische of theoretische generaliseerbaarheid (Yin, 1994: 31). Bij een analytische generaliseerbaarheid tracht een onderzoeker een theoretisch model te toetsen met een of meerdere cases. De resultaten van het casuonderzoek zou gebruikt kunnen worden om theorie te toetsen of verder aan te passen. In het huidige onderzoek wordt deze analytische generaliseerbaarheid als uitgangspunt genomen. De conclusies van het onderzoek hebben niet als doel uitspraken te doen over een hele populatie op basis van een steekproef. De conclusies kunnen wel bijdragen aan een verdere ontwikkeling van een theoretisch model over de professionaliteitsparadox.

7 Resultaten

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, is het van belang eerst helder te uiteen te zetten welke invulling de begrippen *professionaliteit* en *integraal samenwerken* krijgen in de veiligheidshuizen Den Haag en Tilburg. Allereerst zal er aandacht worden besteed aan het constructieve integrale samenwerking. Zoals in hoofdstuk drie uiteen is gezet, zijn er vele verschillende interpretaties van het begrip en kan integrale samenwerking op verschillende manieren worden georganiseerd. Vervolgens zal er geanalyseerd worden in hoeverre, en op welke wijzen, respondenten zich als professionals zien. Hierin worden de grootste overeenkomsten en de grootste verschillen tussen de reclasseringswerkers uit Tilburg en Den Haag geschetst. Ten slotte zal er gekeken worden hoe professionals omgaan met het spanningsveld tussen integraal samenwerken en eigen professionele opvattingen.

7.1 Integrale samenwerking

7.1.1 Joint up- problematiek vraagt om joint-up handelen

De aanname van integrale samenwerking is dat complexe sociale problematiek alleen te verhelpen is door op meerdere domeinen het probleem aan te pakken. Sociale vraagstukken zouden uit een serie met elkaar verbonden deelproblemen bestaan en alleen effectief te verhelpen zijn als op meerdere gebieden actie ondernomen wordt.

Veiligheidshuizen presenteren zich in verschillende beleidsdocumenten als integrale samenwerkingsverbanden. Het vraagstuk veiligheid zou ook bestaan uit een geheel van deelproblematiek. De veiligheid zou alleen constructief vergroot kunnen worden door integrale samenwerking te organiseren.

Convenantafspraken Veiligheidshuis Tilburg 2010, versie 0.8:

Het beoogde resultaat van het veiligheidshuis is een versterkte samenhang in de keten van preventie, opsporing, vervolging, berechting executie en nazorg. Doel is een verhoogde efficiëntie en effectiviteit van de (strafrechtelijke) interventies (...) door optimaal gebruik van een combinatie van curatieve, preventieve, repressieve en correctieve instrumenten.

Integrale samenwerking is volgens de meeste respondenten een effectieve organisatievorm omdat veiligheidsvraagstukken een samenhangend geheel

zouden zijn van meerdere problemen. Deze paragraaf gaat over de organisatie van integrale samenwerking. Hier zullen eerst de overeenkomsten tussen het Veiligheidshuis Den Haag en Tilburg benoemd worden, waarna vervolgens de verschillen aanbod zullen komen.

7.1.2 Overeenkomsten: Integrale samenwerking in een netwerkorganisatie

De veiligheidshuizen in Den Haag en Tilburg trachten beide middels een integrale veiligheidsbenadering effectieve en efficiënte dienstverlening te organiseren. Een sterke overeenkomst tussen beide veiligheidshuizen is dat ze te typeren zijn als een netwerkorganisatie. In het theoretisch kader is uiteengezet dat netwerken gekenmerkt worden door een geheel van actoren, relaties, middelen en spelregels. In de gesprekken met de respondenten over het veiligheidshuis komen deze componenten dan ook terug.

- *Actoren en relaties*

Een veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen meerdere actoren. Zowel in Den Haag als in Tilburg bestaat het veiligheidshuis uit meerdere partner organisaties. Onderstaand citaat geeft aan dat reclasseringswerkers die betrokken zijn bij het veiligheidshuis, met meerdere actoren moeten samenwerken.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)¹

Politie, justitie, schuldsaneringszaken, forensische afdelingen, forensische psychiatrie, gewone psychiatrie, ambulante hulpverlening. We werken met veel verschillende partijen. Vaak moeten we ook met het gezin aan de slag. Ouders, relaties, kinderen.

Deze verschillende actoren werken intensief samen bij het organiseren van veiligheid. De organisaties blijven autonome actoren die moeilijk te beïnvloeden zijn.

Dhr. Van der Struik. Medewerker Palier (Den Haag)

We hebben allemaal onze eigen standpunten over zaken. Het is niet zo dat we van elkaar gaan zeggen wat we moeten doen.

¹ De namen die bij de citaten staan zijn gefingeerd. De citaten van de leidinggevende zijn niet anoniem verwerkt. Meer informatie hierover vindt u op bladzijde 48.

- *Afhankelijk van elkaars middelen*

Een netwerk van organisaties werkt met elkaar samen omdat ze van elkaar afhankelijk zijn om de individuele doelstellingen te behalen. De partnerorganisaties in het veiligheidshuis zijn van elkaars 'deel resultaten' afhankelijk.

Dhr. Koffijberg, procesmanager veiligheidshuis Den Haag

Politie is de partij die als eerste de problematiek signaleert. Daarna volgt de reclassering en justitie om de strafrechtssketen te voltooien. Maar na verloop van tijd komt die persoon gewoon weer terug in zijn oude gemeente. Verschillende instellingen zijn dan aan de beurt om een goede nazorg te organiseren. De zorg- en het strafrechtssketen werken dus op elkaar door.

Volgens Noordegraaf (2008) is het mogelijk de afhankelijkheidsrelaties op verschillende manieren te framen. Noordegraaf maakt een onderscheid tussen natuurlijke en geconstrueerde afhankelijkheid. Als actoren afhankelijk van anderen zijn bij het realiseren van primaire organisatiedoelstellingen, is er sprake van een natuurlijke afhankelijkheid. Noordegraaf spreekt van een geconstrueerde afhankelijkheid als partijen niet een directe noodzaak ervaren. Het grootste deel van de respondenten geven aan dat de samenwerking in het veiligheidshuis gewenst is, maar niet direct noodzakelijk om te kunnen functioneren.

Mvr. Van de Berg. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Afhankelijk... uh, het is wel nodig in de zin van informatieverstrekking. (...)We zijn niet direct afhankelijk, maar het is wel nodig om het dossier op orde te krijgen

- *Regels*

Netwerken worden ook gevormd door een samenhangende set van *regels* (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995: 440). De regels ontstaan na verloop van tijd door herhaaldelijke communicatie over en weer rondom enkele vraagstukken. De regels van een netwerk kunnen volgens de theorie zowel formeel als informeel ontwikkeld worden. Respondenten geven aan dat de set van regels binnen het veiligheidshuis ook erg belangrijk zijn. Veiligheidshuizen werken met convenanten waarin enkele belangrijke 'spelregels' in vastgelegd zijn.

Mvr. De Halle. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Door het convenant kunnen we veel meer informatie delen. In het convenant wordt gesteld dat het belang van de samenleving staat boven het belang van de client en daarom is informatie delen toelaatbaar, ook zonder handtekening.

De samenwerking binnen de veiligheidshuizen Tilburg en Den Haag lijken op vele punten overeen te komen. Het is een geheel van verschillende

partnerorganisaties die in meer of mindere mate afhankelijk van elkaar zijn bij de uitvoering van hun taken. De samenwerking heeft vorm gekregen aan de hand van een set van regels waarin belangrijke afspraken zijn gemaakt over de wijze van samenwerking.

7.1.3 Verschillen: Integrale samenwerking als keten- of beleidsnetwerk

Naast de overeenkomsten zijn er ook enkele verschillen te benoemen tussen de veiligheidshuizen Den Haag en Tilburg. Het meest opvallende verschil tussen deze twee instellingen, is de wijze waarop integrale samenwerking wordt georganiseerd. In Tilburg heeft de samenwerking meer overeenkomsten met een ketenbenadering, terwijl in Den Haag de samenwerking georganiseerd is rond een beleidsnetwerk.

- *Ketennetwerk:*

In Tilburg is de samenwerking sterk gericht op het formuleren van een plan van aanpak. Het netwerk wordt gebruikt als middel om vanuit verschillende professies gezamenlijk te werken aan een eenduidig plan van aanpak. Zoals onderstaand citaat aangeeft legt de procesmanager van het veiligheidshuis in Tilburg de focus van de samenwerking op het schrijven van een eenduidig behandelplan.

Mvr. Timmermans. Procesmanager zorg- en veiligheidshuis Tilburg

Bij mensen met echte complexe problemen, is het belangrijk dat we kennis van de verschillende disciplines aan tafel hebben. Het is heel belangrijk om zo dé beste oplossing te verzinnen. (...)Dat kan dan vervolgens het beste door één instelling uitgevoerd worden, maar we moeten daar wel gezamenlijk over nadenken.

In het veiligheidshuis Tilburg geven respondenten aan dat het van belang is dat een behandelplan door verschillende organisaties wordt gedragen en dat de instellingen op elkaars werk voortbouwen.

Mvr. Timmermans. Procesmanager zorg- en veiligheidshuis Tilburg

Nou ja. We zijn steeds beter met elkaar plannen aan het maken. In de plannen wordt verder gekeken dan de eerste twee maanden, en wordt aandacht besteed aan hoe de zorg beter op elkaar kan aansluiten.

Respondenten geven aan dat het ontwerpen van een goed behandelplan effectieve coördinatie vereist. De verschillende stappen van het zorgproces moeten doorlopen worden en daarvoor moeten verschillende instellingen op tijd

worden ingeschakeld. Zoals onderstaand citaat aangeeft is het goed organiseren van deze zorgketen een belangrijk doel in het veiligheidshuis Tilburg.

Dhr. Wauben. Manager Zorg en veiligheidshuis Tilburg

Het proces van samenwerking vraagt nogal wat coördinatie. De politie krijgt een melding binnen, vervolgens ondernemen zij actie en laten ze aan het veiligheidshuis weten wat ze gedaan hebben. Dan komt er een casus overleg waarin verschillende mensen input geven over een cliënt. Zij moeten vervolgens weer actie ondernemen om vervolgens weer allerlei dingen te doen. Dat is een heel proces van stappen die gefaciliteerd moet worden.

- *Beleidsnetwerk:*

Het veiligheidshuis Den Haag heeft vele overeenkomsten met het veiligheidshuis Tilburg. Beide organisaties hebben op vaste momenten in de week overleg over bepaalde groepen cliënten.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier (Den Haag)

Elke dag komen alle ketenpartners even bij elkaar, om te kijken wat er die dag is gebeurd. En zeg dat je negen op de tien moeilijke zaken zo uitzet naar andere organisaties, voor 1 moet gewoon de mogelijkheden oprekken of ombuigen. En dat gebeurt dan gewoon. En als dat te vaak moet gebeuren dan moet je erover na gaan denken.

Vooraf in de laatste zin van bovenstaand citaat geeft het verschil aan tussen het veiligheidshuis in Den Haag en in Tilburg. Het veiligheidshuis Den Haag is minder gericht op het ontwikkelen van een behandelplan voor een individuele cliënt. Onderstaande citaten geven aan dat het veiligheidshuis Den Haag meer focust op het coördineren van de algemene samenwerking.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Het veiligheidshuis is bedoeld voor de grote lijnen, en niet specifiek klant gericht. Wij zitten vanuit de reclassering heel erg op het inhoudelijke niveau van de klant. In het veiligheidshuis zijn mensen bezig met wat zou Pietje moeten hebben. En Pietje is dan heel breed zeg maar.

Dhr. Van der Struik. Medewerker Palier (Den Haag)

Nee, we maken afspraken in ons registratiesysteem. Dat zijn geen behandelplannen. We kunnen bijvoorbeeld een rapportage aanvragen. Of we kunnen vragen of de politie iemand in het oog kan houden. (...) We maken afspraken wie wat gaat doen, maar dat is geen behandelplan. Want kijk, we zijn geen behandelaars hier. De meesten die hier aan tafel zitten heeft de cliënt nog nooit gezien. Een behandelaar zit meer in een behandelsetting

Het veiligheidshuis Den Haag richt zich hiermee nadrukkelijk op een goede afstemming tussen de verschillende instellingen, en minder op het gezamenlijk ontwikkelen van interventies. Het veiligheidshuis Den Haag probeert, sterker dan het veiligheidshuis Tilburg, een koppeling te maken tussen praktijk en gemeentelijke politiek.

Mvr. De Koning. Medewerker Palier (Den Haag)

Als we tegen een probleem aanlopen kunnen we zeggen, veiligheidshuis: Jullie zitten om tafel met alle mensen die hierover gaan. Dit is niet het probleem van één persoon, maar van een hele groep. We lopen hier telkens tegenaan, probeer er iets voor te verzinnen, zodat Den Haag een veiligere plaats wordt.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Dat is voor mij het belang van het veiligheidshuis. Door middel van het veiligheidshuis kunnen we zoeken naar oplossingen die anders niet te pakken zijn.

Door de structurele vraagstukken te benoemen en deze te verbinden aan een politiek niveau blijkt het veiligheidshuis Den Haag in staat om verschillende nieuwe initiatieven te kunnen ontplooiën.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier (Den Haag)

Het meest succesvolle van het veiligheidshuis zijn de verschillende afdelingen die door het veiligheidshuis ontstaan zijn. Door het veiligheidshuis is hier de forensische poli ontstaan. Deze poli (...) is opgericht omdat de netwerkorganisaties zeiden: Er valt teveel tussen wal en schip.

Het veiligheidshuis Den Haag heeft hierdoor een sterkere focus op het oplossen van structurele samenwerkingsproblematiek, terwijl het veiligheidshuis Tilburg een sterke focus heeft op het ontwikkelen van een behandelplan voor een individuele cliënt.

7.2 Professionaliteit van SVG-reclasseringswerkers:

Een concept dat in het huidige onderzoek centraal staat is professionaliteit. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de interpretaties en opvattingen die reclasseringswerkers hebben over hun eigen professionaliteit. Net als in de vorige paragraaf zijn de resultaten uitgewerkt in punten die beide veiligheidshuizen overeen hebben, en waarin ze juist van elkaar verschillen.

Een kenmerkende overeenkomst tussen de SVG-reclasseringswerkers is dat ze te typeren zijn als street level bureaucrats. In bepaalde mate behoren ze tot een aparte beroepsgroep. Ze werken in een publieke organisatie waarin de

maatschappelijke doelstellingen en het rechtvaardig verdelen van publieke middelen erg belangrijk in zijn en de respondenten geven aan dat ze moeten opereren in een web van verschillende verantwoordingsbronnen.

Er zijn echter ook verschillen tussen beide professionele organisaties. Een andere benadering van de ICT systemen en een andere omgang met verantwoording zijn hiervan kenmerkend.

7.2.1 Overeenkomsten: SVG-reclasseringswerkers als street level bureaucrats

Een opvallende overeenkomst tussen de respondenten uit de beide organisaties is dat ze zichzelf presenteren als street level bureaucrats. Bij de beschrijven van hun eigen professionaliteit komen enkele kenmerken steeds terug. In deze paragraaf benomen we de kennis en kunde, de publieke functie en het web van verantwoordingsbronnen waarbinnen een reclasseringswerker moet functioneren.

- **Kennis en kunde**

Een belangrijk kenmerk dat de respondenten noemen om hun eigen professionaliteit te omschrijven is specifieke kennis op het gebied van reclasseringswerk.

Mvr. Van de Vliet. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Je moet kennis hebben van de stand van zaken. Zowel van verstraffingen en van het justitieel deel.

De justitiële kennis richt zich op vooral welke sancties er mogelijk zijn. Daarnaast is het nodig een inschatting te kunnen maken van iemands persoonlijkheid, verleden en karakter om de kans op recidive in te kunnen schatten.

De omschrijving van de professionaliteit gaat verder dan alleen inhoudelijke kennis. Ook bepaalde gespreksvaardigheden maken deel uit van de professionaliteit van een reclasseringswerker. Deze gespreksvaardigheden zouden nodig zijn om een 'verbinding' te kunnen maken met de cliënt. Dit is volgens de respondenten een belangrijk kenmerk van professioneel reclasseringswerk.

Dhr. Lammers. Medewerker Palier (Den Haag)

Op een gegeven moment zit hij een psychotisch verhaal te vertellen. Maar opeens vertelde hij mij, ik rap graag. Dus ik vroeg hem te gaan rappen. En dat was het! Hij gooide meteen twee raps eruit en zo 'n big smile. Het contact was er! Geen agressie, geen intimidatie, helemaal niks. (...) En dan zit je wel in zo 'n hokje in de gevangenis. Maar die klik is er wel.

Zoals het onderstaande citaat aangeeft, maakt de context waarbinnen reclasseringswerk uitgevoerd moet worden, het extra moeilijk om een verbinding te maken met de cliënt en vooruitgang te kunnen boeken.

Mvr. Verwijde. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Je moet je voorstellen, een cliënt komt binnen met een verplicht kader. Een reclasseringswerker moet balanceren tussen contact maken, dus zoeken naar de klik, maar tegelijkertijd heeft de reclassering ook de taak om toezicht uit te voeren. Dus wordt er gelijk een contract opgesteld met regels waaraan de cliënt zich moet houden.

Hoewel de respondenten aangeven dat specifieke kennis noodzakelijk is, bestaat er geen specifieke vakopleiding of een geformaliseerde beroepsgroep. Onderstaand citaat geeft aan dat een HBO opleiding wel noodzakelijk is, maar tegelijkertijd blijft het onduidelijk welke specifieke opleiding dan nodig is.

Dhr. Van de Brompot. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Er is minimaal HBO voor nodig en dat snap ik helemaal. Je moet met complexe systemen werken en je werkt met een vreselijk lastige doelgroep.

- **Publieke functie**

De context waarin de reclassering opereert zorgt ervoor dat deze groep als street level bureaucrats gezien kunnen worden. Reclasseringswerkers werken met *individuele* burgers maar dienen tegelijk *maatschappelijke* waarden zoals de veiligheid van de samenleving. De respondenten lijken erg doordrongen van de maatschappelijke waarden van hun werk.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Ons hoofddoel is recidive voorkomen. Dat is moeilijk in kadertjes zetten. Ik vind het onze professie om te zorgen dat iemand van 6 keer per week een fles jat, naar 4 keer gaat.

Een belangrijk kenmerk van street level bureaucrats is dat ze namens een agentschap of overheidsinstelling sancties en/of beloningen kunnen toekennen aan individuele burgers. Reclasseringswerkers behandelen individuele cliënten als een *specifieke casus*, maar maken daarbij wel gebruik maken van algemene richtlijnen.

Dhr. Van de Brompot. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Vanuit de reclassering kan je heel specifiek binnen het toezicht bepalingen stellen. Zo kan je aansturen op een opname bij een forensische kliniek, urine controles of zeggen dat je niet meer bij je vrouw in de buurt mag komen.

- **Web van verantwoordingsbronnen**

Kenmerkend voor street level bureaucrats is dat ze werkzaam zijn in een web van verschillende verantwoordingsbronnen (Hupe, 2009). Reclasseringswerkers moeten op verschillende niveau's verantwoording afleggen over hun werkzaamheden. Allereerst zijn er extern allerlei instanties en actoren afhankelijk van de werkzaamheden van een reclasseringswerker.

Mvr. Verwijde. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Een reclasseringswerker moet ook met de druk omgaan vanuit allerlei zorg instellingen. (...) Soms zijn er ook ouders, scholen, kinderen, gemeente, noem maar op. De reclasseringswerker zit daar een beetje in het midden. Die moet proberen een helicopterview te krijgen, om al die bewegingen rondom de client in kaart te hebben en daarop te anticiperen. En dan ook nog, (...) kijken of er in positieve zin een aantal stappen gezet kunnen worden.

Ook intern moeten reclasseringswerkers goed verantwoorden. Het nauwkeurig registeren van de werkzaamheden in het ICT programma *Redesign Toezicht* heeft een belangrijkere plek genomen in de werkpraktijk.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Ze hebben tegenwoordig Redesign toezicht ontwikkeld. Dat is heel belangrijk en ook wel goed, maar ook veel regels. Heel veel regels. En we doen ook belangrijke dingen die niet binnen die regels vallen.

Ook op maatschappelijk niveau is er spraken van een duidelijk merkbare verantwoordingsdruk.

Dhr. Van de Brompot. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Als het misgaat, is het altijd de vraag of de reclasseringswerker en de instelling alles hebben gedaan om het te voorkomen.

7.2.2 Verschillen: Andere accenten op professionaliteit

Medewerkers vanuit beide reclasseringsorganisaties leggen andere accenten op hun professionaliteit. Een illustratie hiervan is het feit dat respondenten uit de verschillende instellingen zich op een andere manier presenteren als professional. De respondenten van de reclasseringsorganisatie uit Tilburg, Novadic Kentron, zijn in hun presentatie minder zelfverzekerd over hun eigen professionaliteit. Op de vraag in welke mate zij zich zien als professionals, gaf de volgende respondent een typerend antwoord.

Mvr. Van de Berg. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Dat zou eigenlijk wel zo moeten zijn hè?

Respondenten werkzaam bij de reclasseringsorganisatie uit Den Haag gaven stelliger antwoord op deze vraag

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Een aantal jaar geleden waren we wat minder professioneel en waren we geneigd ons wat minder belangrijk te maken. Er was een rechter, advocaten, officier van justitie en de hele wereld erom heen en wij waren slechts reclasseringswerkers. (...) Tegenwoordig hebben we veel meer het idee dat wij de deskundigen in het reclasseringswerk zijn.

- **ICT**

Een ander kenmerk waaruit blijkt dat reclasseringswerkers andere opvatting hebben over hun professionaliteit blijkt uit de omgang met de ICT systemen. Medewerkers uit Den Haag geven zijn ronduit kritische over ICT middelen zoals Redesign Toezicht en de RISc. Bij hen leeft het gevoel dat hun professionele ruimte door de ICT instrumenten wordt beperkt. Ze worden gedwongen gebruik te maken van deze computerprogramma's, terwijl dit niet de kwaliteit van de dienstverlening beter maakt.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier (Den Haag)

Mijn mensen worden geïnstrueerd om de RISc zo snel mogelijk af te nemen, of desnoods de RISc achteraf in te vullen. Zorg ervoor dat er niets uitkomt. Je kan namelijk voorspellen wat er uitkomt. Het is nodig om dat te doen, anders moet je elke keer stukken schrijven waarom jij niet gaat doen wat de RISc zegt wat je moet doen. Dus het instrument moet je dood maken Als het instrument dood is, scheelt dat een stuk. Dan kan de professional aan het werk.

Mvr. De Koning. Medewerker Palier (Den Haag)

Je hebt geen RISc nodig om bepaalde groepen delinquenten te scoren. Zedendelinquenten met een goede baan, goede opleiding, huisje boompje beesje komen uit de RISc met recidive laag, terwijl wij uit ervaring en vanuit de wetenschap weten dat het niet zo is.

Respondenten uit Den Haag zijn dus behoorlijk negatief over de ICT instrumenten. Medewerkers van de reclasseringsorganisatie uit Tilburg lijken een andere mening aangedaan. Zij geven aan dat het werken met de ICT systemen juist een uiting is van toenemende professionaliteit binnen hun organisatie.

Mvr. Verwijde. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Vroeger was het werk echt op basis op iemands eigen inschatting. Dus als er een kaal toezicht was, dan kon de werker zelf bepalen wat er moest gebeuren. Het systeem is tegenwoordig nu meer leidend geworden. Het voordeel hiervan is dat het meer eenduidig is. We zullen meer hetzelfde doen, alle reclasseringswerkers zullen min of meer hetzelfde product leveren.

De argumentatie is dat door middel van hulpmiddelen zoals de RISc een reclasseringswerker transparante en uniforme dienstverlening kan leveren. Door te werken volgens een duidelijk stappenplan zou de kwaliteit van de dienstverlening zijn verbeterd. Professionaliteit heeft voor deze respondenten een andere betekenis.

Mvr. De Halle. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Ik denk dat het wel te kort doet aan mijn werk als ik de RISc niet zou gebruiken. Ik bedoel je kan over iedereen wel een verhaaltje schrijven, maar dit is toch een stuk professioneler opgezet.

- **Verantwoording**

De reclasseringswerkers in Tilburg gaven ook aan dat het werken met ICT systemen de verantwoording ten goede komt. Door te werken met de vernieuwde ICT ondersteuning kon er duidelijk gemaakt worden wat een reclasseringswerker had gedaan. Door duidelijk te maken wat er gedaan was, kon ook duidelijk worden waar de verantwoordelijkheid van de reclassering stopte.

Dhr. Van Gunnep. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg):

Dus er is veel controle. (...) Maar soms lijkt het een beetje de overhand te hebben. Ik ben daar heel erg strikt in. Ik begin niet met mijn weekend voordat ik al mijn werkzaamheden heb gedocumenteerd, want stel dat er iets fout gaat in het weekend heb ik tenminste mijn werk af. Mijn collega's noemen me soms bijna paranoia, (...) Zo erg is het nou ook weer niet, maar dan heb ik wel het gevoel van: stel dat er iets mis gaat of er gebeurt iets. Dan kunnen ze tenminste wel zien dat hij is geweest en dit en dit is besproken

Bovenstaand citaat geeft aan dat medewerkers van de reclasseringsorganisatie uit Tilburg, nadrukkelijk bezig zijn met een verslaglegging van hun werkzaamheden. Opvallend was dat tijdens alle interviews met respondenten die verbonden waren aan Novadic Kentron, de SVG-reclasseringsorganisatie uit Tilburg, uit zichzelf begonnen te vertellen over "De Hoogerheide zaak". De Hoogerheide zaak was een incident uit 2006 waarin Julian C. een acht jarig jongetje doodstak op een schoolplein in Hoogerheide. De dader stond ten tijde

van het delict onder toezicht van de reclassering. Dit vreselijke voorval heeft veel effect gehad op de cultuur binnen Novadic Kentron.

Mvr. De Halle. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Het zal je vast niet ontgaan zijn dat de reclassering vaak in de media terecht komt. En dan vaak dat het koppen kost. (...) Sinds de Hoogerheide zaak is alles toch een stuk scherper gesteld en is de reclasseringswereld in banden gelegd om dit soort drama's te voorkomen. Daarom willen we voorkomen dat we ons niet kunnen verantwoorden. En dus is het nu zo dat je echt soms tot het gekke toe jezelf moet verantwoorden.

Dhr. Van de Brompot. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Het gaat er dus altijd om in hoeverre kan je verantwoorden dat je alles hebt gedaan. Het is echt een eigen tak van sport geworden.

De angstcultuur, zoals die ook besproken wordt in de publicatie van Frissen et al, (2010) lijkt bij Novadic Kentron aanwezig. Onderstaand citaat geeft ook aan dat deze angst ook niet irreleel is.

Mvr. Verwijde. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Medewerkers willen graag direct gedekt zijn, ook richting justitie. Er bestaat toch altijd een beetje de onzekerheid. Sstraks ben ik diegene wiens kop wordt afgehakt. Als iemand voor een zitting wordt opgeroepen en die moet zijn verhaal gaan verdedigen is het toch altijd spannend. Heb ik het wel goed gedaan? (...) De rechtbank in Arnhem heeft 2 tot 3 keer toe een medewerker van mij ronduit onbeschoft behandeld.

Bij medewerkers van Palier, de SVG-reclasseringsorganisatie uit Den Haag was "De Hoogerheide zaak" niet een gespreksonderwerp dat door de respondenten werd aangedragen. De antwoorden van de de respondenten gaven geen blijk van enige vorm van angstcultuur.

Dhr. Lammers. Medewerkers Palier (Den Haag)

Je best doen en meer kan je niet doen. Goed verantwoorden is eigenlijk niet echt veranderd, want dat deden we toch al. Niet op deze manier aan de hand van ICT toepassingen, maar wel bij collega's en het systeem er omheen.

Respondenten uit Den Haag noemen lijken geen last te hebben van een angstcultuur. Ze maken zich niet bijzonder zorgen over publieke verantwoording. Ze lijken te accepeteren dat bij het werken met deze doelgroep, incidenten nu eenmaal voorkomen.

Er valt wat voor te zeggen dat de organisatiecultuur juist tegenovergesteld is aan een angstcultuur. Respondenten werkzaam bij Palier geven aan, dat het

ontplooiën van nieuwe initiatieven, zoals het opzetten van een nieuwe afdelingen mogelijk is. Dit kan geïnterpreteerd worden als blijk van 'professionele trots'.

Mvr. De Koning. Medewerker Palier (Den Haag)

We zijn geen organisatie dat denkt, we hebben iets niet maar dat moet de politiek maar uitzoeken. Zo is het hier niet. Missen we iets, dan creëren we het zelf.

Uit bovenstaande paragraaf is duidelijk geworden dat reclasseringswerkers te omschrijven zijn als street level bureaucrats. Een bepaalde mate van professionaliteit, het publieke belang en het werken in een web van verantwoordingsbronnen zijn kenmerkend voor reclasseringswerk. Naast de overeenkomsten zijn er ook verschillen. Bij Palier lijken de reclasseringsmedewerkers een sterker model te hebben over hun eigen professionaliteit, in vergelijking met reclasseringswerkers van Novadic-Kentron.

7.3 Invloed van integrale samenwerking op professionaliteit

In dit onderzoek wordt beargumenteerd dat er er een tegenstelling bestaat tussen enerzijds integraal werken en anderzijds professioneel handelen. Deze tegenstelling brengt allerlei spanning mee. De professional moet een afweging maken tussen loyaliteit aan professionele waarden of loyaliteit aan het integrale samenwerkingsverband. Deze spanningen hebben effect op de professionele identiteit. Zoals in hoofdstuk vier uiteen is gezet, zorgen (1) *botsende professionele werelden*, (2) *status en macht verschillen*, (3) *verschillende manieren van omgang met (vertrouwelijke) informatie* en (4) *belangen van externe organisaties*, ervoor dat professionele opvattingen aan verandering onderhevig zijn. Deze onderwerpen kwamen tijdens de interviews als volgt naar voren.

- **Botsende professionele werelden**

Wierdsma (2000) beargumenteert dat juist complexe problematiek gebaad is bij diverse partijen met een diversiteit aan specialismen. De samenwerking binnen het veiligheidshuis maakt gebruik van verschillende professies. Deze verschillende achtergronden blijken dezelfde problematiek vaak ook anders te interpreteren. Deze professionele verschillen zijn vaak aanwezig, maar volgens de respondenten niet onoverkomelijk om effectief te kunnen samenwerken.

Mvr. Van de Berg. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Over het algemeen ben je het wel met elkaar eens. Het verschil zit het meestal in het geven van een laatste kans. De een zegt dan, nu is het voorbij, terwijl de andere partij dan nog een laatste kans gunt.

Soms bestaan er echter grote verschillen in professionele opvattingen. Hierbij kunnen professionele werelden lijnrecht tegenover elkaar staan. De verschillen tussen opvattingen vanuit de justitiële wereld en de zorg wereld zijn het sterkst aanwezig.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier

De strafrechtsketen veronderstelt dat als je een groep ISD'ers gedefinieerd hebt, men dan weet wat er moet gebeuren. Maar binnen de zorg is dat helemaal niet zo. Een ISD'er kennen wij niet, dat is een strafrechtstitel. Het geeft alleen maar aan welke mogelijkheden de samenleving ons geeft om met zo'n iemand te werken. Wat wij nu doen is om vanuit een heel ander oogpunt proberen dat iemand niet meer recidiveert. Dan lopen we dus tegen die grenzen aan die gesteld worden vanuit repressie. Die net zo legitiem zijn.

De noodzaak van samenwerking lijkt buiten kijf te staan en wordt tijdens de interviews door alle respondenten benoemd. Verschillende respondenten benoemden dat de samenwerking binnen het veiligheidshuis verschillende professionele werelden aan elkaar kunnen koppelen.

Dhr. Koffijberg, procesmanager veiligheidshuis Den Haag

Ik zie het veiligheidshuis als middel om verschillende werelden tussen het justitiële, zorg en nazorg aan elkaar te binden.

Er bestaat een spanning tussen enerzijds de noodzaak en de wens om samen te werken, en anderzijds zorgt dit er voor dat verschillende professionele werelden met elkaar botsen.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier

We moeten vooral niet proberen samen te werken waar we toch altijd al ruzie hadden, want daar wordt het niet beter op. (...) We zitten allemaal met andere uitgangspunten en andere doelstelling in het samenwerkingsverband. Daarom zijn er soms fundamentele verschillen, waar we elkaar soms zelfs bestrijden. Dat moet kunnen, om datgene waar we gezamenlijk in zijn goed af te kaderen. Daar doen we het samen en lossen we elkaars problemen op.

- **Status en machtverschillen**

De status en machtsverhoudingen binnen een team, hebben invloed op de professionele keuzes die gemaakt worden. Professions die een grotere

machtspositie hebben, kunnen meer invloed uitoefenen en zo groepsprocessen sturen. Zoals in hoofdstuk vier uiteen is gezet, kunnen deze status en machtsverschillen veroorzaakt worden door *sociaal maatschappelijke verhoudingen* en de wijze waarop het samenwerkingsverband is *georganiseerd*.

Sociaal maatschappelijke verhoudingen:

De respondenten geven aan dat ze geen last ervaren van statusverschillen tussen professies. Onderstaand citaat geeft eerder aan dat door intensieve samenwerking, mogelijke statusverschillen juist zijn te vervallen.

Mvr. De Koning. Medewerker Palier (Den Haag)

We zijn van slechts een reclasseringswerker naar dé reclasseringswerker gegaan. Het is niet meer zo dat de rechtbank of de officier van justitie of de advocaat of de forensisch deskundige de wijsheid in pacht hebben. We nemen nu veel meer stelling.

Organisatie van samenwerking:

De organisatie van het samenwerkingsverband heeft invloed op welke beslissingen uiteindelijk genomen wordt. Hoewel de samenwerking binnen het veiligheidshuis gebaseerd is op de gelijkwaardigheid, zorgt de structuur van de samenwerking toch voor machtsverschillen.

Tilburg:

In het veiligheidshuis Tilburg zijn er duidelijke status en machtsverschillen te zien. Allereerst is opvallend dat het openbaar ministerie een dominantie positie binnen het samenwerkingsverband heeft. Tijdens de geobserveerde veelplegers-overleggen, viel op dat de gesprekken een sterk gefocust zijn op strafrechtelijke interventies. Het overleg diende voor een groot deel ervoor voldoende bewijzen te verzamelen voor een effectieve en doeltreffende rechtsgang.

Convenantafspraken Veiligheidshuis Tilburg 2010, versie 0.8.

Kenmerkend voor het veiligheidshuis Tilburg is de oriëntatie op strafrechtelijke interventies.

Respondenten gaven in de reacties ook aan dat het overleg in het veiligheidshuis niet altijd transparant plaatsvond. Zoals het volgende citaat aangeeft, vinden er soms beslissingen plaats waar niet alle betrokken partijen een even groot aandeel in hebben.

Mvr. Van de Vliet. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Binnen het veelplegers/overleg hebben we het heel uitgebreid gehad of we voor iemand een ISD maatregel gingen aanvragen of niet. Uiteindelijk is er een rapport aangevraagd voor een ISD maatregel. (...) Mijn collega's waren heel blij met een ISD maatregel, omdat je daar veel meer kan opzetten. Daardoor kunnen we haar bijvoorbeeld uit de prostitutie halen et cetera. En nu zeiden ze toch opeens binnen het veiligheidshuis, we willen niet gaan voor een ISD maatregel maar voor een voorwaardelijke ISD.

Dat binnen het veiligheidshuis, sommige actoren meer invloed hebben dan deze reclasseringswerker blijkt uit onderstaand citaat.

Mvr. De Halle. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Er was toen vanuit het veiligheidshuis een oplossing bedacht waar ik het eigenlijk niet mee eens was. Niet als hulpverlener, maar ook niet als reclasseringswerker. Maar dat wordt dan toch door het veiligheidshuis bepaald, en mensen gaan daarin soms best ver.

De procesmanager van het veiligheidshuis Tilburg geeft aan dat deze machtsverschillen nodig zijn om daadkrachtige samenwerking te kunnen realiseren.

Mvr. Timmermans. Procesmanager zorg- en veiligheidshuis Tilburg

We hebben natuurlijk een convenant ondertekend, maar uiteindelijk kan ik wettelijk gezien niet zo veel. We zijn bezig een escalatie-procedure en een doorzettingsmacht vast te leggen, waarin wij partnerorganisaties laten accepteren dat wij mogen zeggen: Jij moet het doen.

Den Haag:

Respondenten die betrokken zijn bij het veiligheidshuis Den Haag, geven op een andere manier aan dat status en machtsverschillen invloed hebben op professionele opvattingen. De ketenmanager van het veiligheidshuis Den Haag, Dhr. Koffijberg geeft aan dat hij wel een sterke machtspositie binnen het samenwerkingsverband heeft.

Dhr. Koffijberg, procesmanager veiligheidshuis Den Haag

Alleen opgeschaalde problematiek komt naar mij toe. Dat houdt in dat je zegt: welk besluit moet er nu genomen worden en wie gaat nu wat doen. Als een partij weigert kan ik zeggen; We gaan het toch doen en je zorgt dat het gebeurt anders bel ik de directeur. Dat zijn echt uitzonderingen hoor. Maar dan kan ik echt op mijn strepen gaan staan.

Er zijn dus verschillende machtsposities aanwezig. Tegelijkertijd is er in het veiligheidshuis Den Haag minder sterk een dominante professionele opvatting aanwezig.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier

Bij een casusoverleg kan een vertegenwoordiger van het veiligheidshuis zeggen: Dit en dat moet gebeuren want zus en zo. Dus jij als reclasseringswerker moet die cliënt echt aanpakken en je moet die informatie geven.

De reclasseringswerker gaat dan kijken: Moet ik dat echt?(...) Hij kijkt dan niet zozeer of het verplicht is vanuit de organisatie maar weegt de relatie van zijn cliënt mee. Wat er met de cliënt is afgesproken en hoe verloopt het contact met de cliënt? Op basis van deze overweging rapporteert de reclasseringswerker terug naar het veiligheidshuis:

Dat doe ik niet want de belangen van de cliënt zijn groter en anders ben ik mijn eigen verantwoordelijkheid kwijt. Of hij zegt, dat doe ik wel. Want het belang van de samenleving is groter en ik heb die cliënt niet onder controle.

De opvatting over samenwerking in het veiligheidshuis Den Haag, lijkt de status en machtsverschillen binnen het samenwerkingsverband te erkennen en zelfs te stimuleren.

Dhr. Gernler. Directeur GGZ reclassering Palier

Uiteindelijk moet de reclasseringswerker zelf kunnen aangeven tot hoeverre hij het ingrijpen in zijn autonome handelen toelaat en wanneer hij over zijn eigen grenzen heen gaat. Als hij dat goed doet, en je zorgt dat hij daar reflectie op krijgt dat hij daarover kan discussiëren, versterkt het veiligheidshuis de professionaliteit van de werkers.

Deze reacties geven aan dat de status en machtsverschillen binnen het veiligheidshuis verregaande invloed kunnen hebben op de keuzes die gemaakt worden. Oude professionele opvattingen hoeven niet meer van doorslaggevend belang te zijn. De machtsverhoudingen binnen het samenwerkingsverband heeft daardoor invloed op iemands professionaliteit.

- **Informatie en vertrouwelijkheid**

Zoals in hoofdstuk vijf is benoemd, zorgen verschillende professionele opvattingen over het (al dan niet) delen van informatie, voor dilemma's tijdens de samenwerking. Bij integrale samenwerking kunnen professionals in een loyaliteitsconflict terecht komen. Welk belang gaat voor? Informatie delen om de integrale samenwerking te bevorderen, of eigen professionele normen voorop stellen en de vertrouwensrelatie met de cliënt waarborgen? Om dit dilemma op te lossen is het volgens Forst et al., (2005) van belang vooraf proberen richtlijnen op te stellen hoe met dit soort vraagstukken omgegaan moet worden.

In de veiligheidshuizen Tilburg en Den Haag is de omgang met vertrouwelijke informatie ook een belangrijk onderwerp. Beide organisaties hebben een samenwerkingsconvenant afgesloten waarin ook aandacht is besteed aan informatie delen.

Dhr. Koffijberg, procesmanager veiligheidshuis Den Haag

Door meer informatie kom je tot andere, snellere en creatievere oplossingen dan als je dat niet zou hebben. Je ziet vaak dat een organisatie wel iets van een cliënt weet, maar net niet alles. Het grote voordeel is dat we nu via het privacy convenant informatie kunnen uitwisselen waar het voorheen niet mocht, of niet gebeurde.

Respondenten gaven aan dat als gevolg van het samenwerkingsconvenant, zij zich vrij voelden om informatie te mogen uitwisselen:

Mvr. De Halle. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Door het convenant kunnen we veel meer informatie delen. (...) Letterlijk gezien ben je dan ook gewoon ingedekt. Dat klinkt heel stom maar het is wel zo. Daarom is veel meer toelaatbaar, ook zonder handtekening.

Respondenten geven ook aan dat deze intensieve kennisuitwisseling het succes is van de samenwerking in veiligheidshuizen. Door veel gebruik te maken van elkaars informatiebronnen worden er kwalitatief betere prestaties geleverd.

Mvr. Van de Berg. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

De samenwerking is vaak nodig als er meerdere problemen spelen. Dan zijn er zo veel instellingen mee bezig dat de ene instelling daar, en de andere instelling weer daar mee bezig is. Dan raak je eigenlijk elkaar in kwijt. Het mooie in zo 'm veiligheidshuis-overleg is dat verschillende informatiestukjes samenkomen. Dat we niet vanuit reclassering zeggen: Die man moet een gevangenisstraf krijgen, terwijl al twee instellingen bezig zijn met een plan van aanpak en een opname proberen te regelen.

De loyaliteitsconflicten die in de literatuur beschreven worden, worden door de respondenten niet benoemd. Sommige respondenten geven aan dat de informatieuitwisseling nog niet ver genoeg is doorgevoerd en pleiten ervoor dat professionals nog eerder tot informatiedelen moeten overgaan.

Dhr. Van de Brompt. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Alle medewerkers in het veiligheidshuis zitten bij elkaar om samen te werken, maar uiteindelijk bakken ze er nog steeds niks van. Dat klinkt heel hard. Maar uiteindelijk hebben ze het nog steeds over kleine start probleempjes zoals privacy. Dat moet je gewoon doen. Het zijn vast allemaal kundige mensen, maar er is iets in de manier van werken waardoor het maar niet echt van de grond komt.

- **Omgang met externe organisaties**

Het vierde onderwerp dat ervoor zorgt dat professionele opvattingen door integrale samenwerking aan verandering onderhevig is, is de omgang met externe organisaties. Hoewel alle directe partners van de veiligheidshuizen zich inzetten voor hetzelfde doel, kunnen de visies of werkwijzen sterk verschillen. De doelstellingen van het samenwerkingsverband en de werkwijzen van de individuele partnerorganisaties leiden mogelijk tot spanningen.

Dhr. Koffijberg, procesmanager veiligheidshuis Den Haag

Het goed organiseren van de samenwerking, de kortere lijnen, het slim formeren van de posities is best een taai vraagstuk. Er bestaat een dilemma tussen je eigen professionaliteit en eigen organisatie belang versus de samenwerking binnen het veiligheidshuis.

De samenwerking tussen het veiligheidshuis en SVG reclasseringsorganisatie verloopt soms stroef omdat de verslavingsreclassering organisaties sterk gestuurd worden door allerlei interne protocollen. Het "protocollair" sturen van de reclasseringsorganisaties zorgt ervoor dat er soms moeizaam geanticipeerd kan worden op vragen vanuit het veiligheidshuis

Mvr. Van de Berg. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Soms wil het OM, of een ketenpartner van het veiligheidshuis iets à la minute van ons hebben. Dat is echter niet altijd mogelijk. We moeten ons ook aan bepaalde processen houden. We hebben bijvoorbeeld een opdracht nodig, voordat we een rapport kunnen uitbrengen.

De integrale samenwerking binnen het veiligheidshuis is gebonden aan de doelstellingen en mogelijkheden van de verschillende partner organisaties. Deze tegenstelling kan voor verschillende management dilemma's zorgen. Hoewel de doelstelling van het veiligheidshuis duidelijk is en door alle partner organisaties wordt onderschreven, namelijk de objectieve en subjectieve veiligheid vergroten, blijkt dat dit veel organisatorische uitdagingen problemen oplevert.

Mvr. Timmermans. Procesmanager zorg- en veiligheidshuis Tilburg

Een grote valkuil van het veiligheidshuis is, dat wij hier een prachtig plan maken, maar dat een collega die hem daadwerkelijk begeleid of er een rapport over moet schrijven denkt, ja hallo, wie denkt dat veiligheidshuis wel niet wie ze zijn. Ik ga een hele andere kant op.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat een goede afstemming tussen verschillende instellingen een belangrijk kenmerk is van effectieve samenwerking.

Dhr. Van de Brompot. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Afstemming is heel belangrijk. Dus vooral van elkaar weten wat we doen. We hebben één cliënt, en we vissen allemaal in dezelfde vijver maar dat weten we niet van elkaar. (...) Uiteindelijk is ketensamenwerking de formule voor korte metten met lange lijnen.

Een belangrijke vraag bij integrale samenwerking is waar verantwoordelijkheden van het netwerk en de individuele partnerorganisaties beginnen en ophouden. Integrale samenwerking heeft als doel om ervoor te zorgen dat er geen mensen meer tussen wal en schip vallen. De verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de mensen de juiste zorg krijgen ligt dus in handen van het samenwerkingsverband. De individuele instellingen hebben echter ook interne beperkingen. Deze verschillende belangen zijn vaak de oorzaak voor moeizame samenwerking.

Mvr. Verwijde. Medewerker Novadic-Kentron (Tilburg)

Ja, het gaat er mij om dat de gemeente wel ziet dat er een probleem is en dat er iets gedaan moet worden. Maar je moet als gemeente wel de deskundigheid wel bij de deskundige laten. En niet als gemeente op de stoel van de deskundige gaan zitten. (...) Een psycholoog, psychiater of arts zegt niet zomaar een cliënt is niet meer welkom is binnen de organisatie. De gemeente moet er dan maar vanuit gaan dat wat de deskundige zegt, klopt.

De resultaten laten zien dat er overeenkomsten zijn tussen de beide veiligheidshuizen. Beide organisaties zijn te typeren als een netwerk organisatie, reclasseringswerkers profileren zich als street level bureaucrats en beide samenwerkingsverbanden hebben invloed op professionaliteit. Er zijn echter ook grote verschillen te zien. De wijze waarop het netwerk in Tilburg is georganiseerd doet sterk denken aan een ketennetwerk, terwijl het veiligheidshuis Den Haag een netwerkorganisatie is. Hoewel alle reclasseringswerkers street level bureaucrats zijn, hebben reclasseringswerkers in Den Haag wel een sterkere eigen professionaliteitsgevoel. Ze hebben minder last van een angstcultuur en maken meer gebruik van hun professionele ruimte. Het gevolg hiervan is dat de status en machtsverschillen in het veiligheidshuis Den Haag een minder sterke invloed hebben op de professionele identiteit van de reclasseringswerkers in vergelijking met Tilburg.

8 Conclusie

Publieke instellingen proberen door middel van integrale samenwerkingsverbanden effectieve en efficiënte dienstverlening te realiseren. In dit onderzoek wordt integrale samenwerking in het veiligheidshuis geanalyseerd. Veiligheidshuizen hebben als doel de subjectieve en objectieve veiligheid te vergroten. Om dit doel te realiseren werken in een veiligheidshuis meerdere veiligheidspartners, zoals politie, justitie, reclassering en gemeente, met elkaar samen. Dit onderzoek analyseert op hoe de samenwerking in de veiligheidshuizen Den Haag en Tilburg verloopt. Het is interessant om deze samenwerking te analyseren, omdat het huidige onderzoek een paradox, tussen integrale samenwerking en professionaliteit veronderstelt. Integrale samenwerking en professionaliteit staan op gespannen voet met elkaar omdat integraal werken als doel heeft professionele grenzen te slechten, terwijl professionaliteit gekenmerkt kan worden als een proces van in- en uitsluiting. Dit onderzoek analyseert hoe professionele organisaties omgaan met de tegenstrijdigheid tussen integrale samenwerking en professioneel handelen. De hoofdvraag van het onderzoek was:

Op welke wijze gaan professionele organisaties om met de spanning tussen integraal samenwerken en professionaliteit in publieke samenwerking?

In deze hoofdvraag van het onderzoek staat twee begrippen centraal. *Integrale samenwerking* en *professionaliteit*. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het nodig om deze kernconcepten verder analyseren. Deze begrippen zijn verder onderzocht aan de hand van theoretische en empirische deelvragen. Naar aanleiding van de conclusies op de deelvragen zal een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden.

8.1 Integrale samenwerking

De eerste deelvraag van het onderzoek ging over integrale samenwerking. Wat is integrale samenwerking, en hoe wordt integrale samenwerking georganiseerd? Uit de literatuurstudie werd duidelijk dat integrale samenwerking een modieuze term is waaraan veel verschillende betekenissen worden gegeven. Ondanks de verschillen bestaat er wel een gemeenschappelijke uitgangspunt.

Integrale samenwerking is een manier van werken waarbij de veronderstelling is dat complexe sociale problematiek bestaat uit een web van samenhangende problemen, dat alleen opgelost kan worden als de problematiek op meerdere deelterreinen wordt aangepakt. De integrale veiligheidsaanpak bijvoorbeeld, richt zich niet alleen op het bestrijden van criminaliteit, maar ook op (psychische)gezondheidszorg, goede scholing en sociale bijstand. Integrale samenwerking zet zich hierbij af van de gefragmenteerde aanpak, waarbij elke organisatie verantwoordelijk was voor een klein deel van het gehele probleem.

De organisaties van integrale samenwerkingsverbanden worden vaak getypeerd als een netwerk. Een netwerk bestaat uit een verzameling autonome actoren die in meer of mindere mate afhankelijk zijn van elkaar. Netwerken kunnen op verschillende manieren vorm krijgen. In het huidige onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen de ketenorganisaties en netwerkorganisaties.

Uit het empirische onderzoek kan geconcludeerd worden dat de veiligheidshuizen in Den Haag en Tilburg op andere manier de samenwerking vorm hebben gegeven. Het veiligheidshuis Tilburg is te typeren als een ketenorganisatie. Daar worden door alle partner organisaties gezamenlijk gewerkt aan een behandelplan. Elke partnerorganisatie vormt een schakel in het gehele behandelproces. De samenwerking in het veiligheidshuis Den Haag kan beter omschreven worden als een netwerkorganisatie. Het veiligheidshuis heeft in deze samenwerking een coördinerende rol. Het veiligheidshuis Den Haag schrijft geen behandelplannen, maar verzorgt wel de afstemming en overleg tussen de verschillende partners.

8.2 Professionaliteit

Het tweede van het onderzoek stonden de deelvragen 'wat is professionaliteit?' en 'in hoeverre zijn svg-reclasseringswerkers professionals?' centraal. In de literatuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen klassieke en moderne vormen van professionaliteit. Klassieke professionals zijn volgens Abbott (1988) specialisten die op grond van een specifieke expertise erin zijn geslaagd toegang tot een afgebakende set van taken in meer of mindere mate te monopoliseren. Een kenmerk van klassieke professies is dat ze inhoudelijke en institutionele controle hebben verkregen over een beroepsgroep. Professies hebben inhoudelijke controle als de beroepsgroep kan bepalen welke kennis en kunde professionals nodig hebben in hun handelingspraktijk. Institutionele controle is te omschrijven als een gedeelde wijze van denken en doen, die het gedrag van

professionals en de cultuur van een professie kunnen reguleren. Deze institutionele controle wordt gestuurd door beroepsverenigingen, opleidingsinstituten en bestaande normen en waarden van een beroepsgroep.

Onder invloed van maatschappelijke transitie zijn verschillende klassieke professionele instituties afgebroken of sterk in aanzien verminderd. Gevolg is dat andere beroepsgroepen die van nature minder sterke inhoudelijke of institutionele kenmerken hebben, zichzelf nu ook profileren als moderne professionals.

Professionals binnen publieke organisaties zijn een specifieke groep professionals. Lipsky heeft deze groep professionals om schreven als street level bureaucrats. Namelijk als *"individuen die werken bij publieke organisaties en die dagelijks interactie hebben met burgers, en in grote mate naar eigeninzicht publieke steun of sancties kunnen toebedelen"* (Lipsky, 1980). Deze groep professionals hebben relatief veel handelingsruimte en kunnen relatief autonoom handelen.

Uit de literatuurstudie kan geconcludeerd worden dat er verschillende vormen van professionaliteit bestaan. In alle omschrijvingen over professionaliteit komt echter naar voren dat professionaliteit niet alleen gaat over kennis en kunde, maar ook over macht en controle. Professionals hebben niet alleen specifieke kennis en vaardigheden, ze hebben ook status en autonomieit verworven.

Uit de empirische resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat SVG-reclasseringswerkers te typeren zijn als street level bureaucrats. Reclasseringswerkers van Palier en Novadic-Kentron (de reclasseringsorganisatie uit respectievelijk Den Haag en Tilburg) behoren tot een enigszins geformaliseerde beroepsgroep, werken bij een publieke organisatie (waarbij het dienen van maatschappelijke waarden van groot belang is) en werken met individuele burgers maar moeten daarbij gebruik maken van algemene regelgeving. Hoewel reclasseringswerkers hetzelfde beroep uitoefenen, blijkt uit dit onderzoek dat reclasseringswerkers van verschillende organisaties op verschillende wijze invulling geven aan hun professionaliteit.

Reclasseringswerker werkzaam bij Palier hebben een sterkere opvatting hebben over hun eigen professionaliteit. Ze presenteren zichzelf als volwaardige professionals, en benadrukken dat zij, net als advocaten en artsen, een eigen professionele deskundigheid hebben. Daarnaast geven reclasseringswerkers van Palier aan, niet afhankelijk te zijn van ICT instrumenten zoals 'de RISc' en 'Redesign toezicht'. Uit de interviews blijkt dat reclasseringswerkers van Palier, meer waarde hechten aan eigen professionele opvattingen dan aan de ICT instrumenten. Tot slot geven reclasseringswerkers van Palier aan, gebruik te

maken van hun professionele ruimte. Het ontwikkelen en opstarten van nieuwe diensten was hier een voorbeeld van. Reclasseringswerkers van Palier geven aan zich professionals te voelen.

De reclasseringswerkers die werkzaam zijn bij Novadic-Kentron profileren zich als minder sterke professionals. De helft van de respondenten uit Tilburg wisten niet zeker of ze zichzelf als een professional zouden omschrijven. Daarnaast hechten reclasseringswerkers van Novadic-Kentron een grotere waarde aan de ICT-instrumenten 'RISc' en 'Redesign toezicht'. Novadic-Kentron medewerkers gaven aan dat het werken met deze instrumenten de willekeur zou verminderen en daardoor de kwaliteit van het reclasseringswerk zou toenemen. Tot slot bleek er in de Novadic-Kentron organisatie een sterkere angstcultuur te bestaan. Medewerkers waren angstig fouten te maken en daarvoor verantwoording te moeten afleggen. Reclasseringswerkers uit Tilburg gaven aan, een goede verantwoording van hun werkzaamheden belangrijk te vinden, zodat ze niet verantwoordelijk gehouden konden worden voor fouten.

Op basis van deze resultaten wordt geconcludeerd dat de reclasseringswerkers van beide organisaties te typeren zijn als street level bureaucrats. Medewerkers van Parlier hebben echter een sterkere professionaliteit dan de collega's bij Novadic-Kentron. Deze professionals zijn bewuster van hun eigen unieke kennis en kunde en hebben een grotere professionele autonomie. Reclasseringswerkers van Novadic-Kentron hebben een zwakkere professionaliteit. Ze lijken slechts in beperkte mate inhoudelijke en institutionele controle te bezitten.

8.3 Integrale samenwerking en professionaliteit

De laatste deelvragen richtte zich op de relatie tussen integrale samenwerking en professionaliteit. In zowel het literatuur als het empirische onderzoek stond de vraag centraal welk effect integrale samenwerking heeft op professionaliteit.

In publicaties over dit onderwerp werd beargumenteerd dat integrale samenwerking zorgt voor spanningen omdat professionele opvattingen aan verandering onderhevig zouden zijn. Bestaande professionele grenzen zouden door integrale samenwerking ter discussie worden gesteld en professionele rollen en verantwoordelijkheden zouden herzien en anders georganiseerd worden. In de literatuur worden vier factoren genoemd die ertoe bij zouden dragen dat professionele opvattingen aan verandering onderhevig zouden zijn. Namelijk (1) botsende professionele werelden; (2) status en machtsverschillen; (3) verschillende opvattingen over het delen van informatie en (4) de omgang met

externe organisaties. Op basis van het literatuuronderzoek zou duidelijk de conclusie getrokken kunnen worden dat integrale samenwerking invloed heeft op professionaliteit.

De empirische resultaten van het huidige onderzoek onderschrijven de conclusies van het literatuur onderzoek. Allereerst geven de respondenten van beide organisaties aan dat er een spanning bestaat tussen integrale samenwerking en eigen professionaliteit. Uit de interviews blijkt dat reclasseringswerkers soms een afweging moeten maken tussen loyaal zijn aan de integrale samenwerking of loyaal zijn aan eigen professionele opvattingen.

De professionele opvattingen van de respondenten lijken aan verandering onderhevig door de vier genoemde factoren. Respondenten geven aan dat in het veiligheidshuis verschillende professionele werelden soms met elkaar botsen. Er blijken fundamentele verschillen te bestaan tussen professionals die vanuit 'de zorg' werken, en professionals die vanuit 'justitie' werken. Status en machtsverschillen hebben ook invloed op professionaliteit van de reclasseringswerkers.

In beide organisaties geven respondenten aan dat het veiligheidshuis soms bepaalde beslissingen kunnen opleggen. Uit de interviews blijkt echter dat in het veiligheidshuis Tilburg, het openbaar ministerie en de gemeente een dominante plaats innemen in het samenwerkingsverband. Deze machtspositie van het OM en de gemeente Tilburg lijkt ten kosten te gaan van de professionele ruimte van de Novadic-Kentron medewerkers. Deze machtsverschillen zijn in Tilburg sterker aanwezig dan in het veiligheidshuis Den Haag.

Het delen van informatie en de omgang met externe organisaties heeft ook invloed op professionaliteit van de reclasseringswerkers. Integrale samenwerking wordt als effectief ervaren als er informatie wordt gedeeld. Respondenten gaven aan dat de privacy convenanten de kennis en informatie uitwisseling makkelijker maken. Oude professionele normen zijn dus hierdoor aan verandering onderhevig.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de doelstellingen van het veiligheidshuis tegenstrijdig kunnen zijn aan de doelstellingen van de partner organisaties. Omdat het veiligheidshuis afhankelijk is externe organisaties, hebben deze partner organisaties invloed op de professionele keuzes die gemaakt worden.

Uit het onderzoek kan de conclusie getrokken worden dat integrale samenwerking invloed heeft op een professionaliteit. Door integraal te werken worden professionele waarden op verschillende wijzen getest.

8.4 Hoe reageren professionele organisaties op de spanning tussen integrale samenwerking en professionaliteit?

De conclusie van het huidige onderzoek is dat de omgaan met de spanning tussen integrale samenwerking en professionele waarden, te beschrijven is op een continuüm. Enerzijds kunnen professionele organisaties de nadruk leggen op integrale samenwerking. Organisaties kiezen er dan sneller voor de eigen professionele opvattingen los te laten en mee te werken aan de belangen van het integrale samenwerkingsverband. Anderzijds kunnen professionele organisaties de nadruk leggen op eigen professionaliteit. Organisaties kiezen er in dat geval sneller voor de belangen van het integrale samenwerkingsverband ondergeschikt te maken aan eigen professionele opvattingen.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat het veiligheidshuis Tilburg de professionaliteitsparadox probeert op te hanteren door de nadruk te leggen op integrale samenwerking. Deze conclusie wordt getrokken aan de hand van drie bevindingen. Allereerst is de samenwerking georganiseerd als een ketenorganisatie. In deze ketenaanpak ligt de nadruk op het collectief handelen. Een organisatie is een schakel van een totaal aanpak en moet zich eerder schikken naar het collectief. Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat reclasseringswerkers uit Tilburg een zwakke professionaliteit hebben. Door de afwezigheid van sterk ontwikkelde professionele instituties zijn professionals eerder te beïnvloeden door externe partijen. Het laatste argument is dat in Tilburg de integrale samenwerking een sterke invloed heeft op de professionaliteit van reclasseringswerkers. Professionals zijn met name door sterke machts en statusverschillen eerder geneigd eigen professionele overtuigingen te laten gaan.

Het veiligheidshuis Den Haag tracht de professionaliteitsparadox te hanteren door in de samenwerking de focus te op professionaliteit. Deze conclusie is ook gebaseerd op de resultaten van de drie deelvragen. Het veiligheidshuis Den Haag is te typeren als een netwerkorganisatie. Deze organisatie heeft als doelstelling de samenwerking te coördineren en als schakelpunt tussen de praktijk en de gemeentelijke politiek te fungeren. De focus op professionaliteit blijkt ook uit de mate waarin reclasseringsmedewerkers van Palier zichzelf zien als professionals. Uit de resultaten blijkt dat deze reclasseringswerkers een sterk ontwikkelde professionaliteit tonen. Het integrale samenwerkingsverband heeft hierdoor minder effect op professionele waarden. Reclasseringswerkers van Palier hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van het veiligheidshuis Den Haag.

9 Discussie & Aanbevelingen

Het onderzoek had als doel, om aan de hand van de verkregen inzichten, aanbevelingen te kunnen geven over effectief managen van integrale samenwerkingsverbanden. Hieronder zal de aanbeveling van het onderzoek verder uitgewerkt worden. Vervolgens zal in de discussie enkele zwakke punten van het huidige onderzoek en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek beschreven worden.

9.1 Aanbevelingen

In dit onderzoek werd verondersteld dat integrale samenwerking tegenstrijdig is aan professionaliteit. Deze tegenstrijdigheid zou omschreven kunnen worden als de professionaliteitsparadox. Professionals moeten specialisten zijn in een bepaald vakgebied én tegelijkertijd multidisciplinair kunnen werken. De professionaliteitsparadox is inherent aan integrale samenwerkingsverbanden en levert spanning op. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden, dat de wijze waarop organisaties omgaan met de professionaliteitsparadox, beschreven kan worden op een continuüm.

De aanbeveling van dit onderzoek is dat de wijze waarop een organisatie omgaat met de paradox, bespreekbaar gemaakt moet worden. Deze aanbeveling gebaseerd op publicaties van Vermaak en Wierdsma. Deze auteurs beweren dat het 'wegpoetsen van spanning, paradoxen alleen maar versterken' (Vermaak, 2009) en dat daarom het leren omgaan met complexe vraagstukken, belangrijker is dan ze op te lossen (Wierdsma, 2004). De vraag hoe het veiligheidshuis, integrale samenwerking kan organiseren tussen professionals zonder dat daarbij grote concessies gedaan moeten worden aan eigen professionaliteit, is bijzonder moeilijk maar ook interessant!

Het is aan te bevelen dat reclasseringsorganisaties intern een discussie gaan voeren over de positie van de reclassering ten opzichte van het veiligheidshuis. Zijn de reclasseringswerkers echt betrokken bij het veiligheidshuis, of worden ze mee gezogen in dit 'modieuze' bestuurlijke concept? Het zou interessant zijn om te verkennen wanneer professionals tegen hun grenzen aanlopen. Wanneer durft een reclasseringswerker niet mee te werken met het veiligheidshuis, en wanneer zouden reclasseringswerkers juist wel concessies willen doen aan de eigen professionele opvattingen? Een mooi startpunt van deze discussie, kan de deugdenethiek van Aristoteles zijn.

Aristoteles gaat ervan uit dat een deugd, de gulden middenweg is van twee uitersten. Een voorbeeld hiervan *trots*. Een te grote hoeveelheid trotst zou zich uiten in arrogantie, terwijl een tekort aan trots zou leiden tot misplaatste bescheidenheid. Door integrale samenwerking als deugd te benaderen, en gezamenlijk de extremen van deze 'deugd' te benoemen, kan ontleed worden wat een effectieve integrale samenwerking is. Het benoemen van deze puzzel versterkt waarschijnlijk de trots van de professional en de meerwaarde van de integrale samenwerking.

9.2 Discussie

In dit onderzoek is er geprobeerd zo betrouwbaar en valide mogelijk onderzoek uit te voeren. Toch zijn er enkele kritische punten te benoemen.

9.2.1 Schaal van het onderzoek

Het eerste punt van kritiek kan de omvang van het onderzoek zijn. In dit onderzoek is ervoor gekozen gebruik te maken van een multiple case-study. Het voordeel van zo'n onderzoeksopzet is dat de onderzochte organisaties intensief zijn bestudeerd. Het totaal van dertien respondenten geeft echter wel aan dat het onderzoek gebaseerd is op een beperkte groep respondenten. Dit onderzoek was om een eerste verkenning van de professionaliteitsparadox in veiligheidshuizen. Daarom is het logisch dat er voor een dergelijk onderzoeksopzet is gekozen. Voor vervolg onderzoek is het echter aan te raden een grotere steekproef te nemen, zodat de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek versterkt wordt.

Het onderzoek is niet alleen beperkt in omvang, ook de diversiteit van het onderzoek is niet erg groot. Er is ervoor gekozen om binnen de veiligheidshuizen te spreken met de leidinggevenden en teamleden van het veiligheidshuis en betrokken reclasseringswerkers. Op deze manier hadden de resultaten betrekking op de verschillende niveau's binnen de organisaties en is er een dwarsdoorsnede gemaakt van de veiligheidshuizen. Hierdoor zijn echter andere belangrijke stakeholders, zoals de politie, gemeente of openbaar ministerie, niet goed aan bod gekomen. Het zou interessant zijn om te onderzoeken welk beeld verschillende professionals over elkaar hebben en hoe die samenwerking verloopt.

9.2.3 Espoused theory en de Theory in Use

In dit onderzoek is veel gebruik gemaakt van interviews. In deze gesprekken is getracht de opvattingen en meningen van de respondenten zo helder mogelijk vast te leggen. Gezien de context van het onderzoek is het echter mogelijk dat respondenten, sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Het veiligheidshuis Tilburg is het voorbeeld van alle veiligheidshuizen in Nederland, en het veiligheidshuis Den Haag is een organisatie die pas net enkele maanden operationeel is. In beide gevallen is het waarschijnlijk dat er hoge verwachtingen zijn over een succesvolle samenwerking. Hierdoor is het aannemelijk dat er een discrepantie bestaat tussen wat respondenten zeggen hoe ze handelen, en hoe ze daadwerkelijk handelen. Daarom is het aan te raden dat er in vervolgonderzoek meer gebruik gemaakt wordt van observaties. Een interessant uitgangspunt hierbij zou de *action theory* van Argyris kunnen zijn. Argyris veronderstelt dat er een verschil bestaat tussen de beleden theorie (de *espoused theory*) en de handelingstheorie (de *theory in use*). Aan de hand *action theory* zou onderzocht kunnen worden in hoeverre er een discrepantie bestaat tussen theorie en praktijk.

Literatuurlijst

- Abbott, A., (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Abbott, D., Phill, M., Townsley, R., Watson, D., (2005) Multi-agency working in services for disabled children: what impact does it have on professionals. *Health and social care in community*. Vol. 13. Nr 2, pp. 155-163
- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., Walker, R.M. (2007) Public Management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. *Public Administration*. Vol 85. Nr. 1, pp 9-26.
- Bakker, I., & Terpstra, J. (2004) Justice in the community in the Netherlands: Evaluation and discussion. *Criminal justice*, Vol. 4. Nr. 4. pp. 375-393.
- Bakker, W. E., & Waarden, Van F., (1999) Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, *Uitgeverij Boom, Amsterdam*.
- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2003) *Interpreting British Governance*, Routledge. London.
- Boutellier, H. (2005). Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap (Inaugurele rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 7 april 2005).
- Bovens, M.A.P., Hart, P. T. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Cachet, A. & Ringeling, A.B. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: Goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In; Muller, E.R. (eds). *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Convenantafspraken Veiligheidshuis Tilburg 2010, versie 0.8.
- Davis, K.C., (1969) *Discretionary Justice: A preliminary Inquire*. Louisiana State University Press. Baton Rouge, LA.
- Dammen, R., Varst, van der L.P., Bervoets, E., Dobbelaar, J., Bolhuis, V.J. van & Luiten, T. (2008) Quick Scan Veiligheidshuizen. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Den Haag.
- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Eburon, Delft.
- Duyvendak, J. W., Knijn T. & Kremer M., (2006) *Policy, people an the new professional. De-professionalisation and re-professionalisation in care and welfare*. Amsterdam University press, Amsterdam.
- Dworking, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University press, Cambridge MA.
- Ellis, K., Davis, A., Rummery, K., (1999) Needs assessment, street level

- bureaucracy and the New Community Care. *Social policy & Administration*, Vol. 33, Nr. 3 pp. 262-280.
- Evans, T. & Harris, J., (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, Volume 34, Nr. 6, pp. 871-895.
- Farrell & Morris (2003) The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work. *Organization*, Vol. 10. Nr. 1. pp- 129-156.
- Forsyth, A. (1999). Administrative discretion and urban and regional planners values. *Journal of planning literature*. Vol. 14. Nr. 1. pp. 5-15.
- Freidson, E. (1984). The changing nature of professional control. *Annual Review Sociology*. Vol. 4. Nr. 10. pp. 1-20.
- Freidson, E (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge, Polity.
- Frissen, P. H. A. (1996). *De virtuele staat*, Academic service, Schoonhoven.
- Frost, N (2005). *Professionalism, partnership and joined-up thinking: a research review of front-line working with children and families*. Totnes Devon. Blacklers.
- Frost, N., Robinson, M. & Anning, A. (2005). Social workers in multidisciplinary teams: issues and dilemmas for professional practice. *Child and family social work*. Vol. 10. Nr. 3. pp. 187-196.
- Grugulis, I., Vincent, S., Hebson, G. (2002). The future of professional work? The Rise of the 'Network Form' and the decline of discretion. Working Paper no. 24.
- Hudson, B. (2002). Interprofessionalism in health and social care: the achilles' heel of partnership? *Journal of interprofessional care*. Vol. 16. Nr. 1. pp. 7-17
- Hudson, B. (2004). Analysing network partnerships. *Public Management Review*, Vol. 6 No. 1, 75-94.
- Hupe, P. (2009) De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte. In: Jansen, T., Brink, Van der G., Kole, J. (eds.) *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Amsterdam, Boom.
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*. Vol 85. Nr. 2. pp. 279-299.
- Jansen, T., Brink, Van der G., Kole, J. (eds.) *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Boom, Amsterdam.
- Kickert, W.J.M., (2001) Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*. Vol. 4. p. 135-150
- Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (2000) *Public Management and Policy Networks*, in: *Public Management Review* 2:2

- Kruiter, A.J., Jong, de J., Niel, van J. & Hijzen, C. (2008) *De rotonde van Hamed: Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Sterprint grafische partners. Woerden.
- Lans, van der J. (2009) *Ontregelen, de herovering van de werkvloer*. Augustus, Amsterdam.
- Lloyd, G., Stead, J. & Kendrick, A. (2001) *Hanging on in There: a study of inter-agency work to prevent school exclusion in three local authorities* (York: Joseph Rowntree Foundation with National Children's Bureau).
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Milbourne, L., Macrea, S. & Maquire, M. (2003). Collaborative solutions or new policy problems. Exploring multi-agency partnerships in education and health work. *Journal of education policy*. Vol. 18. Nr. 1. pp. 19-35.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995) *The knowledge creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York.
- Noordegraaf, M. (2008a). *Management in het publieke domein: Issues, instituties en instrumenten*. Coutinho, Bussum.
- Noordegraaf, M. (2008b). Professioneel Bestuur. De tegenstelling tussen publieke Managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Noordegraaf, M., Meurs, P. (2002) Verwarde managers, professionalisering van de managers in de zorg. *Management & Organsiatie*. Nr. 3. pp. 22-39.
- Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J., (2009) Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. In: Jansen, T., Brink, Van der G., Kole, J. (eds.) *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Boom, Amsterdam.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M. & Palumbo, D. (1990) Street wise social policy: resolving the dilemma of street level influence and successful implementation. *The Western Political Quarterly*. Vol. 43. Nr. 4. pp. 833-848.
- Pleysier, S. (2008) 'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours. *Tijdschrift voor veiligheid*. Vol. 7. No. 1. pp. 34-46
- Prottas, J. (1979). *People processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Robinson, M., Anning, A. & Frost, M. (2005). 'When is a teacher not a teacher?': Knowledge creation and the professional identity of teachers within multi-agency teams. *Studies in continuing education*. Vol. 27. Nr. 2. pp. 175-191.
- Robinson, M. & Cottrell, D. (2005). Health professionals in multi-disciplinary and multi-agency teams: changing professional practice. *Journal of interprofessional care*. Vol. 19. Nr. 6. pp. 547-560.
- Rhodes, R.A.W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, in:

Political Studies, Cambridge: Blackwell Publishers

- Rubery, J., Earnshaw, J., Marchington, M., Cooke F.L., & Vincent, S. (2002). Changing Organizational forms and the employment relationship. *Journal of management studies*. Vol. 39. No. 5. pp 645- 672.
- Sossin, L. (2005). *From neutrality to compassion: the place of civil service values and legal norm in the exercise of administrative discretion*. University of Toronto law Journal, Vol. 55. Nr. 1. pp 427-447.
- Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.
- Thiel, van S. & Leeuw, F. R. (2002) The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*. Vol. 25 Nr. 3. pp. 267-281.
- Termeer, C. & Kessener, B. (2007) Revitalizing Stagnated Policy Processes: Using the Configuration Approach for Research and Interventions. *Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 43 Nr. 2. pp. 256-272.
- Tonkens, E. (2008a). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Van Gennep, Amsterdam
- Tonkens, E. (2008b). Herwaardering voor professionals, maar hoe? ROB lezing 9 september 2008
- Wierdsma, A. F. M., (2000) Co-creatie van samenwerking: handelen met behoud van verscheidenheid. In Boon, L. (eds). *Vraagsturing en Zorgketens*. stichting sympoz, Amstelveen.
- Wierdsma, A.F.M. en Swieringa, J. (2002) *Lerend Organiseren: Als Meer van Hetzelfde Niet Helpt*, Stenfert Kroese,. Groningen
- Wierdsma, A. F.M., (2004) Beyond implementation: Co-creation in change and development. In Boonstra, J.J. (eds). *Dynamics of Organizational change and learning*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Wilensky, H., L. (1964) The Professionalization of Everyone? *The American Journal of Sociology*, Vol. 70, Nr. 2, pp. 137-158

Overige bronnen:

Justitie jubelt snel over nut van Veiligheidshuis, NRC Handelsblad, Barbara Rijlaarsdam. 28 juli 2009

http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011#internelink6

http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2009/oktober/30/Veiligheidshuizen_effectief

<http://www.justitie.nl/actueel/nieuwsberichten/archief-2009/91214landelijke-dekkend-netwerk-veiligheidshuizen-gerealiseerd.aspx?cp=34&cs=578>

<http://www.motievanvelzen.nl>

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/dienstverlening-van/regeldruk-en/professionals>

<http://www.ketens-netwerken.nl/resources/uploads/files/arno%20korsten.pdf>

Bijlage: Topiclijst

1) Kennismaking en achtergrond.

Voordat we beginnen met het interview zal ik me nog even voorstellen en toelichten waar dit onderzoek over gaat. Ik ben Maarten Lamé, bezig met mijn master publiek management aan de faculteit bestuur- en organisatiewetenschap van de universiteit Utrecht. In mijn onderzoek wil ik achterhalen welk effect interprofessionele samenwerking heeft op de professionele ruimte van reclasseringsambtenaren. Deze onderzoeksvraag is relevant omdat er twee bewegingen zijn. Enerzijds wordt er steeds meer en vaker interdisciplinair samengewerkt. Anderzijds bestaat er ook een re-professionalisering beweging in de publieke sector. Ik wil kijken hoe deze twee stromingen zich tot elkaar verhouden

Het doel van dit interview is om een beeld te krijgen wat er wordt verstaan onder de begrippen netwerkorganisaties, professionaliteit en professionele ruimte. Ik verwacht dat het onderzoek ongeveer 45 min zal duren.

Voordat we echt gaan beginnen wil ik u vragen of het een probleem is als ik gebruik maak van een opnamerecorder. Deze gegevens zal ik alleen verwerken voor mijn scriptie. Daarnaast zal ik de gegevens van dit onderzoek anoniem verwerken. Heeft u voordat we beginnen nog vragen?

1. Persoonlijke gegevens respondent

- Naam respondent:
- Datum
- Bij welke organisatie werkt u?
- Wat is uw functie?
- Hoe bent u verbonden aan het veiligheidshuis?

2. Integrale samenwerking in netwerkorganisaties

- Wat verstaat u onder integrale samenwerking?
- Hoe ziet integrale samenwerking eruit?
- Was volgens u de concrete aanleiding voor de integrale samenwerking?
- Wat vindt u van de samenwerking binnen veiligheidshuis?
- Is de samenwerking al integraal genoeg?
- Welke sturingsprincipe (marktwerking, hiërarchie of netwerk) is volgens u dominant in het veiligheidshuis?
- In hoeverre is integrale samenwerking van toepassing op uw werkpraktijk?

3. Professionaliteit

- Wat is professionaliteit volgens u?
- In hoeverre is het veiligheidshuis een organisatie waar publieke professionals werken?
- In hoeverre ben u een professional?

4. Professionele ruimte

- Wat verstaat u onder professionele ruimte?
- Hoe gaat het veiligheidshuis om met uw professionele ruimte?

5. Professionaliteit en integrale samenwerking

- Zorgt het veiligheidshuis meer of minder professionele ruimte realiseert?
- Op welke wijze moet u verantwoording afleggen aan het veiligheidshuis?
- In hoeverre wordt de samenwerking beïnvloed door regels en procedures?

6. Afsluiting

- Zijn er nog onderwerpen die u wilt bespreken?