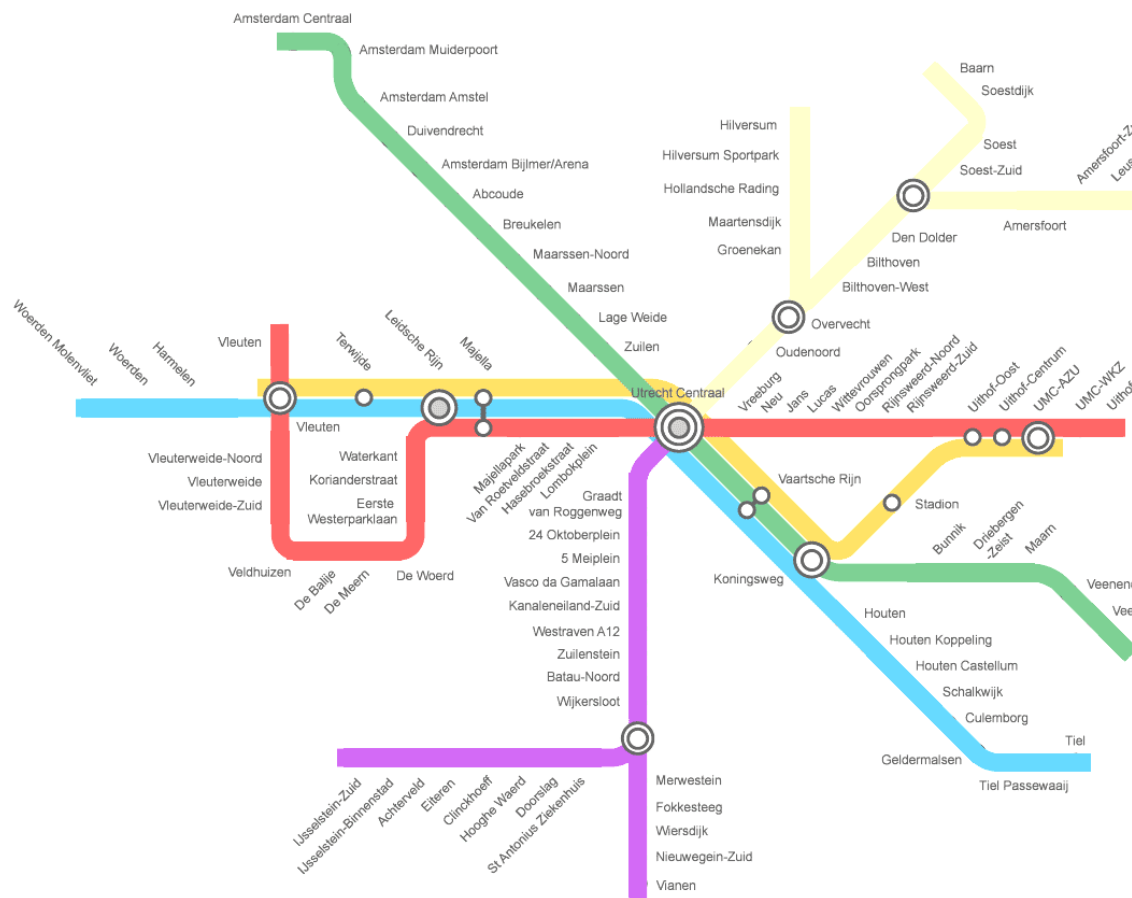
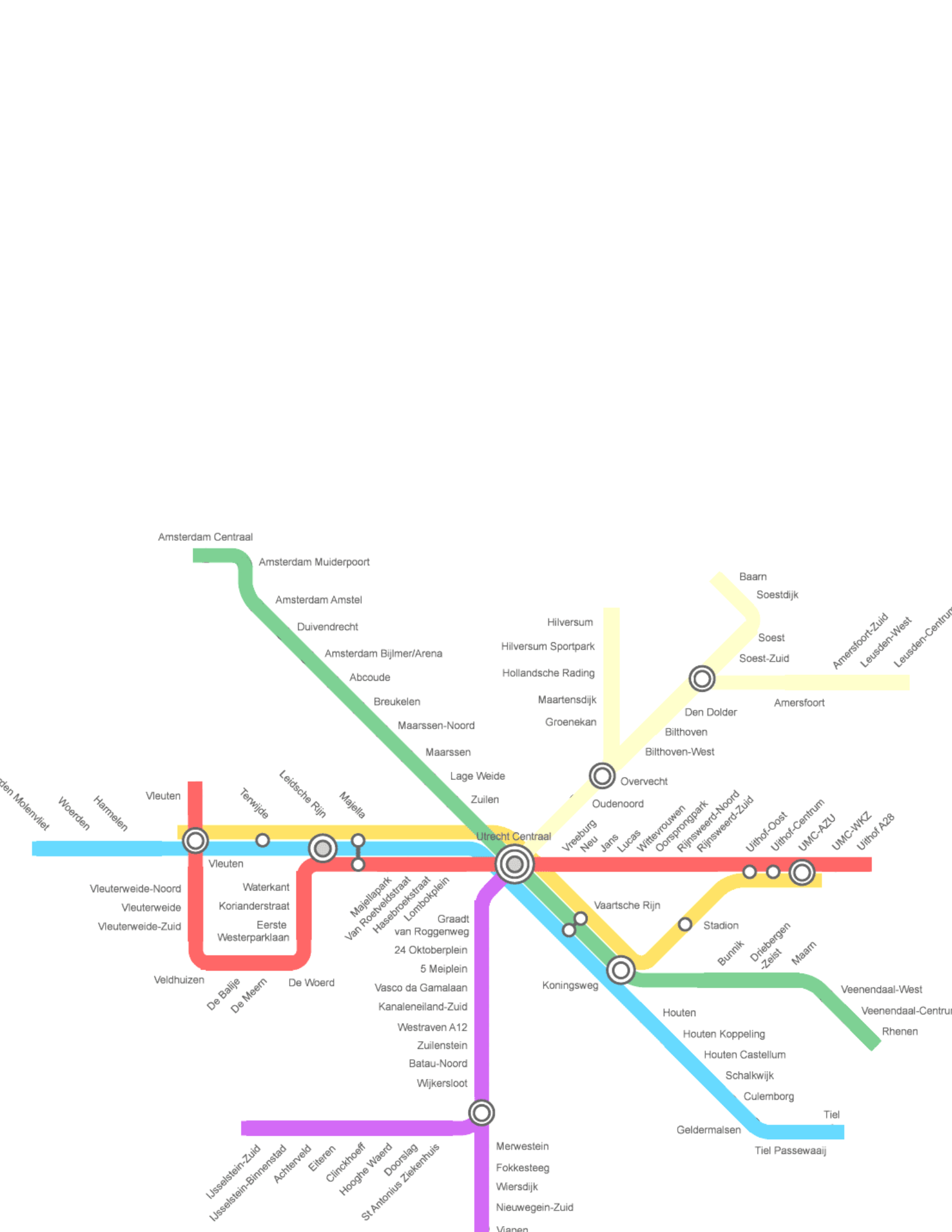


Aansluiting van netwerken

Een onderzoek naar de rol van de ketenmanager van het Veiligheidshuis in het organiseren van aansluiting bij de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en Adviesteams

Alexandra Ingeborg Constantia Geenen





Aansluiting van netwerken

Een onderzoek naar de rol van de ketenmanager van het Veiligheidshuis in het organiseren van aansluiting bij de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en Adviesteams.

Alexandra Ingeborg Constantia Geenen

Studentnummer 3276287

A.I.C.Geenen@students.uu.nl

Masterscriptie, in het kader van de master Publiek Management

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Stageorganisatie Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid

28 juni 2011

Begeleiding vanuit de studie door dr. Martijn van der Meulen

Tweede lezer prof. dr. Mirko Noordegraaf

Begeleiding vanuit de stage door Inske van der Vaart



Universiteit Utrecht



VOORWOORD

Beste lezer,

Op de voorkant van dit onderzoeksrapport is het metronetwerk van de stad Utrecht en omgeving weergegeven¹. Mensen die bekend zijn met de stad zullen hier verbaasd op reageren; Utrecht heeft immers helemaal geen metronetwerk. Het is dan ook een weergave van een denkbeeldig, toekomstig netwerk. Deze afbeelding geeft het thema van dit onderzoek treffend weer. De verschillende metrolijnen kunnen gezien worden als netwerken waar verschillende organisaties aan deelnemen, de stations. Op belangrijke knooppunten komen deze lijnen samen en daar vindt aansluiting tussen de netwerken plaats. Net als in het geval van de metro's in Utrecht, vindt deze aansluiting nog niet altijd plaats en zal deze georganiseerd moeten worden. Hoe verschillende netwerken die betrokken zijn bij jeugd hier invulling aan kunnen geven, staat centraal in dit onderzoek.

Er zijn een paar mensen die ik graag zou willen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ten eerste de respondenten die, ondanks de volle agenda's, bereid zijn geweest om tijd vrij te maken om mee te werken aan dit onderzoek. De resultaten die dit heeft opgeleverd hebben het onderzoek kleur gegeven en verschaffen inzicht in de weerbarstige praktijk waarin netwerken functioneren. Van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid wil ik met name Inske van der Vaart bedanken. Zij heeft vanuit haar eigen onderzoekservaring niet alleen inhoudelijk, maar tevens procesmatig een kritische blik kunnen werpen op het rapport, dat de kwaliteit zeker ten goede is gekomen. Ook de begeleiding en de wekelijkse opbouwende feedback van Martijn van der Meulen en de andere leden van de tutorgroep, Bas, Bob, Karina en Lisette, heeft mij keer op keer nieuwe inzichten opgeleverd. De blik van Mirko Noordegraaf deed hier nog een schepje bovenop. Tot slot wil ik graag Cedric en Marieke bedanken. Op de momenten dat ik jullie het hardste nodig had, zijn jullie er steeds voor mij geweest. Nu mijn scriptie is geschreven, is het tijd voor andere zaken en gaan we de laatste weken, waarin van zonsopgang tot zonsondergang, en nog vele uren later, de scriptie centraal stond, goed maken!

Allen bedankt! Rest mij nog u veel plezier te wensen bij het lezen van dit onderzoeksrapport!

Alexandra Geenen

¹ De afbeelding is afkomstig van de website <http://img511.imageshack.us/img511/8827/utrechtwashington2rk7.gif>.

SAMENVATTING

Intersectorale samenwerking staat in de jeugdsector hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Zo was ‘één plan, één gezin, één plan’ een van de speerpunten onder het voormalige ministerie van Jeugd en Gezin. Met name voor jongeren en gezinnen die te maken hebben met multiproblematiek geldt dat er vele organisaties betrokken kunnen zijn. Om de samenhang te bevorderen zijn er daarom netwerken opgericht, waarin verschillende organisaties met elkaar samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn het Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), de Zorg- en Adviesteams (ZAT) en het Veiligheidshuis. Door de oprichting van deze netwerken ontstaat echter de situatie dat niet alleen de organisaties, maar ook de netwerken op elkaar afgestemd moeten worden.

In dit onderzoek wordt de aansluiting van netwerken onderzocht. De focus ligt daarbij op de mogelijkheden die de ketenmanager van het Veiligheidshuis heeft om aansluiting te organiseren bij het CJG en het ZAT. Deze verbinding is essentieel, zowel voor de doelgroep als voor de netwerken zelf, maar ontstaat niet spontaan. Hierin is een rol voor de ketenmanager weggelegd. Indien de aansluiting naar tevredenheid van de buitenstaanders georganiseerd wordt, vergroot dit het bestaansrecht van het Veiligheidshuis. Ze heeft zich dan gepositioneerd ten opzichte van andere netwerken. Het Veiligheidshuis dat centraal staat is Zuid-Holland Zuid. Omdat daar momenteel nog geen aansluiting wordt georganiseerd, zijn ook andere Veiligheidshuizen betrokken in het onderzoek. Aan de hand van de wijze waarop andere ketenmanagers aansluiting organiseren en de effecten die dit bewerkstelligt, kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor de ketenmanager uit Zuid-Holland Zuid.

Voor het organiseren van de aansluiting zijn drie taken onderscheiden, die in samenhang door de ketenmanager moeten worden uitgevoerd: de diplomatieke, de beleidsmatige en de organisatorische. Door invulling te geven aan deze taken legt de ketenmanager contact met belangrijke stakeholders van het Veiligheidshuis, waarmee vervolgens in onderling overleg een visie opgesteld kan worden. Door dit samen met anderen te doen wordt draagvlak gecreëerd en is de kans groter dat het beleid ook uitgevoerd wordt. Als de visie is opgesteld, dient de organisatie zo te worden ingericht dat de werkwijze ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden gebracht. Als deze taken succesvol worden ingezet, kan de autonomie, het draagvlak en de effectiviteit van het Veiligheidshuis vergroot worden.

Naar de mogelijkheden om aansluiting te organiseren tussen netwerken is relatief weinig onderzoek verricht. In het theoretische gedeelte is er daarom gebruik gemaakt van literatuur over de aansluiting tussen organisaties in een netwerk. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een netwerk met een leidende organisatie, een netwerk van gedeeld leiderschap en een netwerk met een administratieve organisatie. In de analyse is vervolgens beoordeeld in hoeverre deze literatuur toepasbaar is gebleken op de aansluiting tussen netwerken. Dit blijkt slechts in beperkte mate het geval te zijn.

De Veiligheidshuizen blijken de aansluiting op verschillende wijzen te organiseren en de ketenmanagers zetten in dit proces hun leiderschapstaken op verschillende manieren in. Met het overnemen van 'best practices' uit andere Veiligheidshuizen dient dan ook voorzichtig te worden omgegaan. Wat het beste werkt, is voor een groot gedeelte afhankelijk van de context.

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	1
§1.1 Aanleiding.....	1
§1.2 Aansluiting is niet vanzelfsprekend	2
§1.3 Probleemstelling.....	2
§1.4 Positionering en afbakening van het onderzoek	5
§1.5 Wetenschappelijke relevantie	6
§1.6 Maatschappelijke relevantie	6
§1.7 Leeswijzer.....	7
HOOFDSTUK 2 CONTEXT.....	9
§2.1 Het Veiligheidshuis.....	9
§2.1.1 Ontstaansgeschiedenis	10
§2.1.2 Werkwijze	10
§2.1.3 Typen	11
§2.1.4 Evaluaties	12
§2.1.5 Financiering.....	12
§2.2 Het Centrum voor Jeugd en Gezin.....	12
§2.3 Het Zorg- en Adviesteam	13
§2.4 Verbinding	13
HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER	15
§3.1 Netwerken.....	15
§3.1.1 Opkomst van netwerken.....	15
§3.1.2 Kenmerken van netwerken.....	16
§3.1.3 De netwerkmanager	18
§3.1.4 Onvermijdelijkheid van netwerken.....	19
§3.2 Proces van aansluiting.....	19

§3.2.1 Ontwikkeling van netwerken.....	20
§3.2.2 Rol van de verschillende partijen	21
§3.3 Structuur van aansluiting.....	21
§3.3.1 Relationele en structurele kenmerken.....	22
§3.3.2 Gedeeld leiderschap.....	23
§3.3.3 Leidende organisatie.....	23
§3.3.4 Administratieve organisatie.....	24
§3.4 Institutionaliseren.....	24
§3.5 Leiderschapstaken.....	25
§3.5.1 De diplomatieke taak	26
§3.5.2 De beleidsmatige taak.....	26
§3.5.3 De organisatorische taak	27
§3.6 Belang van taken voor aansluitingsvarianten	28
§3.6.1 Gedeeld leiderschap.....	29
§3.6.2 Leidende organisatie.....	29
§3.6.3 Administratieve organisatie.....	30
§3.7 Vooruitblik.....	30
HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSAANPAK	33
§4.1 Operationalisatie	33
§4.2 Onderzoeksstrategie	33
§4.2.1 Interviews.....	34
§4.2.2 Documentanalyse.....	35
§4.2.3 Observaties	35
§4.3 Casus en respondent selectie	36
§4.3.1 Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid.....	36
§4.3.2 Andere Veiligheidshuizen.....	37

§4.3.3 Gemeentes	38
§4.3.4 Coördinatoren CJG en ZAT	38
§4.4 Data analyse	38
§4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	39
HOOFDSTUK 5 RESULTATEN	41
§5.1 Inrichting van de netwerken	41
§5.1.1 Veiligheidshuizen	41
§5.1.2 Centra voor Jeugd en Gezin	44
§5.1.3 Zorg- en Adviesteams	45
§5.1.4 Tussenconclusie	46
§5.2 Belang van aansluiting	46
§5.2.1 Nut en noodzaak van aansluiting	46
§5.2.2 Kanttekeningen bij aansluiting	48
§5.2.3 Tussenconclusie	48
§5.3 Aansluiting in de praktijk	49
§5.3.1 Algemene kenmerken	49
§5.3.2 In Zuid-Holland Zuid	51
§5.3.3 In Tilburg	57
§5.3.4 In Den Helder	58
§5.3.5 In Amersfoort	60
§5.3.6 Tussen het CJG en het ZAT	61
§5.4 Vooruitblik	62
HOOFDSTUK 6 ANALYSE	63
§6.1 Structuur van aansluiting	63
§6.1.1 Toepassing van de kenmerken	63
§6.1.2 Toepassing op de Veiligheidshuizen	65

§6.2 Proces van aansluiting	71
§6.3 Leiderschapstaken	71
§6.3.1 De diplomatieke taak	72
§6.3.2 De beleidsmatige taak	73
§6.3.3 De organisatorische taak	75
§6.4 Toepasbaarheid van de theorie.....	76
§6.4.1. Aansluitingsvarianten.....	76
§6.4.2 Institutionaliseringsstaken	77
§6.5 Belang van taken voor aansluitingsvarianten	78
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE	81
§7.1 Netwerken.....	82
§7.2 Aansluitingsmogelijkheden	83
§7.2.1 Proces van aansluiting.....	83
§7.2.2 Structuur van aansluiting.....	84
§7.3 Leiderschapstaken.....	85
§7.4 De rol van de ketenmanager in het organiseren van aansluiting	86
HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN	89
§8.1 Aanbevelingen voor de ketenmanager	89
§8.2 Aanbevelingen voor andere partijen	91
§8.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	92
BRONVERMELDING.....	93

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Michel is 14 jaar oud en zit in de derde klas van de HAVO. Zijn cijfers gaan de laatste paar maanden achteruit en ook spijbelt hij regelmatig. Als hij niet op school is hangt hij buiten met zijn vrienden rond, waarvan een paar in aanraking zijn geweest met de politie omdat ze overlast hadden veroorzaakt. Verder heeft Michel een verstoorde relatie met zijn ouders die onlangs gescheiden zijn en zij geven aan weinig gezag meer over Michel te hebben.

§1.1 Aanleiding

Michel is een fictief personage, maar van kinderen en jongeren als Michel zijn talrijke voorbeelden te noemen. Jeugdigen die te maken hebben met problemen op verschillende terreinen. Van overmatig alcoholgebruik tot spijbelgedrag, van winkeldiefstal tot incest en van geluidsoverlast tot psychiatrische problemen. Daar komt bij dat verschillende problemen tegelijkertijd kunnen spelen of dat de aanwezigheid van het ene probleem een voorbode kan zijn voor de opkomst van de andere. Jongeren die spijbelen kunnen dit doen omdat ze zich te weinig uitgedaagd voelen in het onderwijs of omdat ze bijvoorbeeld niet lekker in hun vel zitten vanwege problemen in de thuissituatie. Ze zijn dan overdag niet op school aanwezig en in het laatste geval is de kans aanwezig dat ze ook niet thuis zullen blijven. Ze gaan rondhangen op straat, waar het risico bestaat dat ze uit verveling overlast veroorzaken en verder afglijden naar crimineel gedrag.

Om voor dergelijke (multi)problematiek oplossingen te bieden, bestaan diverse organisaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009; Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2007). Stuk voor stuk proberen zij de jeugdige een kans op een betere toekomst te geven, maar wel elk vanuit een eigen invalshoek en met gebruik van een eigen werkwijze. Vanwege de multiproblematiek is het echter van wezenlijk belang dat deze organisaties samenwerken, informatie uitwisselen en hun activiteiten op elkaar afstemmen (Rijksoverheid, 2010b).

Dat deze noodzaak van intersectorale samenwerking in de jeugdsector hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat, blijkt uit het aantal netwerken dat de laatste jaren is opgezet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Hierin werken organisaties samen en bij de aanpak van problemen pogen ze de verschillende invalshoeken op elkaar af te stemmen. Op deze manier wordt geprobeerd gehoor te geven aan het principe ‘één kind, één gezin, één plan’ (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2007). Lastig voor de jeugdsector is echter dat het veld nu niet alleen bestaat uit de verschillende organisaties, maar dat de

verschillende netwerken hierbij zijn gekomen, met alle coördinatie- en afstemmingsproblemen van dien. Ondanks het streven van de netwerken om de bureaucratie juist te verminderen en geen nieuwe schakel in de keten te worden. Hierdoor krijgt de behoefte aan afstemming een nieuwe dimensie, namelijk niet alleen de afstemming tussen organisaties, maar ook de afstemming tussen netwerken.

Juist die afstemming en aansluiting tussen verschillende netwerken vormt de focus van dit onderzoek. Het netwerk dat daarbij centraal staat is het Veiligheidshuis, dat aansluiting zoekt bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Zorg- en Adviesteams (ZAT). Zij hebben alle drie betrokkenheid bij jeugd, zij het vanuit een ander perspectief. Wat dit perspectief is en dat overlap kan bestaan in de doelgroep en de problematiek, wordt in het context hoofdstuk nader toegelicht.

§1.2 Aansluiting is niet vanzelfsprekend

Dat de verbinding zowel voor de doelgroep als voor de netwerken essentieel is (vgl. Barabasi, 2002), betekent niet dat deze vanzelfsprekend aanwezig is of spontaan ontstaat. *“Since cooperation and learning behaviour do not emerge spontaneously, it is necessary to support interaction around complex issues in network settings. We refer to strategies which are meant to further these interaction processes as network management”* (Koppenjan en Klijn, 2004: 11). Het bevorderen van de interactie, een onderdeel van het organiseren van aansluiting, is dus van groot belang. Dit is niet op een eenvoudige manier vorm te geven en is arbeidsintensief. Om een duurzame aansluiting te creëren, is het echter wel van belang dat hier continu aandacht aan wordt besteed. Hierin is een rol voor de ketenmanager² weggelegd.

§1.3 Probleemstelling

Het complexe jeugdterrein en de financiële druk, als gevolg van grootschalige bezuinigingen bij deelnemende organisaties en (mede)financierders (Bruls, 2011), plaatsen het Veiligheidshuis voor een uitdaging. Ze zal haar bestaansrecht moeten vergroten door zich te positioneren ten opzichte van andere netwerken, zoals het CJG en het ZAT. Aan de ene kant maakt het sterk georganiseerde veld het dus cruciaal dat het Veiligheidshuis zich tot de bestaande organisaties en netwerken verhoudt. Aan de andere kant maakt datzelfde veld het

² De term ‘ketenmanager’ wordt gehanteerd door de Veiligheidshuizen en dit is in dit onderzoek overgenomen. Hiermee wordt echter dezelfde functie bedoeld als die van een netwerkmanager, omdat ze in de praktijk sterk overeenkomen.

bijzonder lastig om een eigen onderscheidende identiteit te creëren en daarmee van toegevoegde waarde te zijn. Aansluiting is niet iets dat spontaan ontstaat (Koppenjan en Klijn, 2004), maar door de betrokkenen moet worden vormgegeven. In het geval van het Veiligheidshuis is hier een grote rol weggelegd voor de ketenmanager. Hij of zij is namelijk degene die zich richt op een adequate samenwerking en het gezicht en aanspreekpunt voor de omgeving is. Bovendien is een netwerkmanager verantwoordelijk voor het leggen van verbindingen met andere organisaties en netwerken, die moeten worden overtuigd van het belang van deelname (Agranoff en McGuire, 2005). Hieronder valt ook het organiseren van aansluiting. Dit heeft geleid tot de volgende doel- en vraagstelling.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe de ketenmanager van het Veiligheidshuis aansluiting kan vinden bij voor het Veiligheidshuis relevante, jeugd gerelateerde netwerken.

Vraagstelling

Om dit doel te kunnen bereiken, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe kan de ketenmanager van het Veiligheidshuis aansluiting bij voor het Veiligheidshuis relevante, jeugd gerelateerde netwerken organiseren?

Deze vraag richt zich op de mogelijkheden die de ketenmanager heeft om aansluiting te organiseren bij voor het Veiligheidshuis relevante, jeugd gerelateerde netwerken. In dit onderzoek zijn dat het CJG en het ZAT. Daarbij gaat het om de taken die hij of zij kan uitvoeren om aansluiting te organiseren en daarmee het Veiligheidshuis waardevol en duurzaam te vestigen in het complexe veld van jeugd. Uit het antwoord op de hoofdvraag volgen concrete aanbevelingen voor de ketenmanager van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, de casus die centraal staat in dit onderzoek. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag en het formuleren van aanbevelingen wordt echter ook in andere Veiligheidshuizen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de ketenmanagers daar aansluiting organiseren bij het CJG en het ZAT. In Zuid-Holland Zuid wordt momenteel namelijk nog geen aansluiting georganiseerd. De ervaringen uit de andere Veiligheidshuizen en de wensen uit Zuid-Holland Zuid tezamen leiden tot concrete aanbevelingen.

De hoofdvraag en de beantwoording daarvan worden voorafgegaan door enkele deelvragen. Hierin komen de belangrijkste concepten uit de hoofdvraag terug. De theoretische deelvragen luiden als volgt:

- Wat zijn netwerken?
- Welke mogelijkheden zijn er om aansluiting van netwerken te organiseren?
- Welke taken kan een manager uitvoeren voor het organiseren van aansluiting?

Aan de hand van de eerste theoretische deelvraag worden de opkomst en de belangrijkste kenmerken van het centrale concept 'netwerken' beschreven. Vervolgens worden de mogelijkheden die in de theorie worden beschreven om aansluiting te organiseren geschetst. Omdat er over de aansluiting van netwerken nog relatief weinig literatuur is verschenen, ligt de theoretische focus op de aansluiting van organisaties. Uit het antwoord op de derde deelvraag wordt duidelijk welke taken de manager kan inzetten om deze aansluiting te organiseren. Ook hier is er relatief weinig bekend over de aansluitingstaken van een netwerkmanager, dus ligt de focus op de taken van de organisatiemanager. Wel komt de functie van de netwerkmanager in het algemeen aan bod.

Naast de theoretische deelvragen zijn er ook empirische deelvragen geformuleerd. Dezelfde concepten zijn aan de orde, met het verschil dat het hier om de praktische beantwoording gaat.

- Hoe zijn het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT in Zuid-Holland Zuid ingericht?
- Welke mogelijkheden zijn er om aansluiting te organiseren tussen het Veiligheidshuis en het CJG en het ZAT?
- Hoe geeft een ketenmanager van het Veiligheidshuis de aansluitingstaken vorm bij het bewerkstellingen van aansluiting bij de netwerken CJG en ZAT?

Bij de beantwoording van deze empirische deelvragen staan het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid en de CJG's en ZAT's uit die regio centraal. Voor de beantwoording van de tweede en de derde deelvraag wordt bovendien onderzoek gedaan bij drie andere Veiligheidshuizen. Deze ervaringen worden met elkaar vergeleken, waarin wellicht 'best practices' te ontdekken zijn. Die kunnen vervolgens worden meegenomen in de aanbevelingen aan Zuid-Holland Zuid.

§1.4 Positionering en afbakening van het onderzoek

Vanwege de praktische haalbaarheid zijn er enkele thema's die expliciet niet zullen worden behandeld in dit onderzoek. Zo wordt geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van netwerken. Het blijkt lastig om vast te stellen of een bepaald resultaat is bereikt dankzij het netwerk of dat afzonderlijke organisaties dit ook afzonderlijk hadden kunnen bereiken (Provan en Milward, 2002). Dit geldt in het bijzonder voor publieke organisaties en netwerken, omdat daar effectiviteit moeilijk in financiële resultaten of harde cijfers is uit te drukken (Bruijn, 2006).

Ook wordt de noodzakelijkheid van de drie centrale netwerken niet onderzocht, maar wordt dit aangenomen. Het uitgangspunt is dat alle drie de netwerken er momenteel zijn of binnen korte tijd zullen worden opgericht, mede onder politieke druk. Zo werd bij de oprichting van de Veiligheidshuizen de doelstelling gesteld om een landelijk dekkend netwerk te creëren, dat in 2009 is gerealiseerd (Rijksoverheid, 2010a). Hetzelfde geldt voor de CJG's en de ZAT's, die in 2011 streven naar een landelijke dekking (Rijksoverheid, 2011a; 2011b). De vraag of dit wel een wenselijke situatie is of dat er eigenlijk een reorganisatie plaats zou moeten vinden, komt niet aan de orde. Wel is aandacht voor de vraag of en hoe het Veiligheidshuis door aansluiting op de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en Adviesteams haar eigen bestaansrecht kan vergroten.

Verder kan aansluiting of samenwerking vanuit meerdere perspectieven beschouwd worden. Vanuit een psychologisch perspectief zou voor het vormgeven van aansluiting bijvoorbeeld aandacht besteed worden aan het onderlinge vertrouwen (Geuijen, 2010; Koppenjan en Klijn, 2004). Ook kan samenwerking vanuit een professionele invalshoek beschouwd worden, waarbij de nadruk veel meer ligt op doorbreken van barrières tussen verschillende disciplines (van Delden, 2009). Deze thema's zullen echter niet aan de orde komen. In dit onderzoek wordt de aansluiting gezien vanuit een organisatorische benadering. Nagegaan wordt hoe de structurele kant van de aansluiting ingericht kan worden en welke rol de ketenmanager kan spelen bij het aansluiten van de netwerken. Dit perspectief sluit het beste aan bij de noodzaak van het Veiligheidshuis om zich te positioneren ten opzichte van andere netwerken. Een organisatie perspectief op netwerkmanagement richt zich immers op het versterken van de positie van de organisatie in het netwerk of het beïnvloeden van de onderlinge verhoudingen (Noordegraaf, 2008: 235), waar in dit geval de focus ligt op de positie van een netwerk.

§1.5 Wetenschappelijke relevantie

Naar de opkomst en de toepassing van netwerken is veel onderzoek gedaan en daar is ook veel literatuur over verschenen (o.a. Bruijn en ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004; Rhodes, 1996). Dit geldt ook voor de organisaties die in deze netwerken moeten samenwerken en de kansen en barrières die dit met zich mee brengt (van Delden, 2009). Over het functioneren en de effecten van netwerken is er echter minder bekend (Provan en Kenis, 2007). Hetzelfde geldt voor de aansluiting tussen verschillende netwerken. Er wordt in dat geval geen aansluiting gezocht tussen organisaties in een netwerk, maar tussen netwerken onderling. Dit brengt met zich mee dat bij de aansluiting tussen verschillende netwerken meer partijen betrokken zijn en daardoor complexer kan zijn. Interessant is om te onderzoeken of de theorieën over de samenwerking tussen verschillende organisaties in een netwerk ook opgaan voor de samenwerking tussen verschillende netwerken. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, kan een aanzet worden gedaan voor nieuwe theorievorming, specifiek gericht op netwerkconfiguratie. Gezien het feit dat er steeds meer in netwerken gewerkt wordt (Koppenjan en Klijn, 2004; Rhodes, 1996) en afstemming tussen deze netwerken daarmee onvermijdelijk wordt, biedt dit theoretische meerwaarde.

Daarnaast is dit onderzoek wetenschappelijk gezien relevant, omdat het thema beschouwd wordt vanuit het perspectief van de manager. Een van de belangrijke kenmerken van netwerken is immers dat er geen centrale sturing is en dat organisaties gelijkwaardig en afhankelijk zijn van elkaar. Interessant is het om te onderzoeken welke rol de ketenmanager in dit licht kan spelen. Want als aansluiting niet vanzelf ontstaat, zal iemand hiervoor het initiatief moeten nemen. Gezien de functie van de ketenmanager zou dit bij zijn of haar werk kunnen passen. Bovendien is er in de literatuur weinig bekend over wie de netwerkmanager nu precies is; er bestaat “*geen rijk en verfijnd beeld van de netwerkmanagers*” (Noordegraaf, 2008: 116). Vervolgonderzoek naar het netwerkmanagement is daarom gewenst (Provan en Kenis, 2007). Dit onderzoek komt hieraan tegemoet, door de ketenmanager en zijn of haar taken om aansluiting te organiseren centraal te zetten.

§1.6 Maatschappelijke relevantie

Daarnaast heeft dit onderzoek ook maatschappelijke meerwaarde. In het zorgveld en in het veiligheidsveld zijn veel ontwikkelingen gaande en zijn vele spelers actief. Voor jongeren en hun ouders is het echter van essentieel belang dat deze organisaties en netwerken niet langs elkaar heen werken, maar effectief samenwerken om de doelgroep zo goed mogelijk te

kunnen dienen. Vroegtijdig signaleren en ingrijpen en zowel zorg als straf betrekken in de aanpak kan zijn vruchten afwerpen.

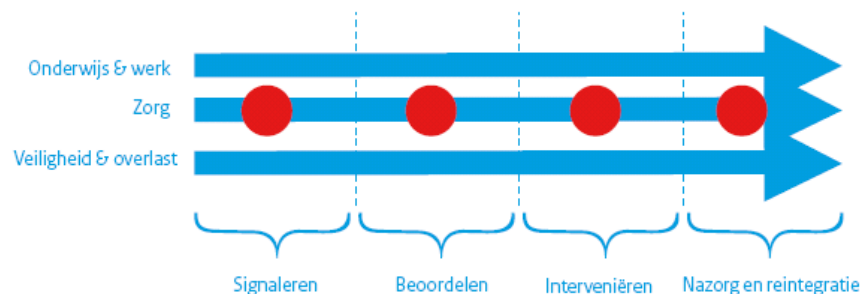
Verder is het thema relevant voor de praktijk van de Veiligheidshuizen. De centrale case, het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, is relatief kort geleden opgericht en bevindt zich in een ontwikkelingsfase. Onderdeel van deze ontwikkeling is dat aansluiting wordt gezocht bij andere partners, netwerken en initiatieven in de regio. Het CJG en het ZAT zijn hiervan voorbeelden. Dit onderzoek biedt inzicht in hoe aansluiting in die twee specifieke gevallen vormgegeven zou kunnen worden, waaruit wellicht lessen voor andere gevallen getrokken zouden kunnen worden. De centrale case zal in het hoofdstuk over de onderzoeks aanpak nader worden toegelicht.

§1.7 Leeswijzer

Aan de beantwoording van de in dit hoofdstuk gestelde hoofdvraag gaan andere stappen vooraf. In het volgende hoofdstuk zal eerst de context van het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT geschetst worden, waar ook het belang van aansluiting uit blijkt. In het daarop volgende hoofdstuk wordt de theorie over de centrale concepten uiteengezet, waarvoor de theoretische deelvragen als leidraad gebruikt worden. Daarna wordt in het hoofdstuk over de onderzoeks aanpak verantwoord welke methodes gebruikt zijn en welke cases geselecteerd zijn. Vervolgens wordt de stap gemaakt naar de empirie. In het resultaten hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen die zijn verkregen gepresenteerd. Hierna worden in de analyse de theorie en de empirie met elkaar geconfronteerd en wordt naar overeenkomsten en verschillen gezocht. Dit wordt gevolgd door de conclusie en aanbevelingen, waarin de hoofdvraag wordt beantwoord en aanbevelingen worden gedaan voor het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid.

HOOFDSTUK 2 CONTEXT

In dit onderzoek staan drie netwerken centraal, te weten het Veiligheidshuis, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Zorg- en Adviesteams (ZAT). Dit hoofdstuk heeft als doel om een beeld te schetsen van wat de doelen en richtlijnen zijn die vanaf Rijksniveau aan deze netwerken gesteld worden. In de concrete uitwerking wordt ruimte gelaten voor lokale invulling. In het resultaten hoofdstuk wordt beschreven hoe hier in Zuid-Holland Zuid uitwerking aan is gegeven. Uit de beschrijving in dit hoofdstuk zal blijken dat elk netwerk zich met een specifiek gedeelte van jeugdproblematiek bezig houdt, maar dat ze soms toch moeilijk van elkaar te scheiden zijn. Organisaties of netwerken die zich richten op jeugd kunnen zich op drie verschillende routes richten: onderwijs en werk, zorg of veiligheid en overlast. Per route zijn verschillende activiteiten te onderscheiden, namelijk: signaleren, beoordelen, interveniëren en nazorg en re-integratie. Deze zijn hieronder weergegeven in figuur 1 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).



Figuur 1: Routes en activiteiten in de jeugdketen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009)

Het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT bevinden zich alle drie op een andere route. Omdat deze routes met elkaar samenhangen, is het belangrijk dat ze goed op elkaar worden afgestemd. Daarnaast bevinden ze zich alle drie (in ieder geval) op de activiteit beoordelen, waardoor de behoefte aan afstemming nog groter wordt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Hieronder worden de netwerken beschreven, waarbij het Veiligheidshuis het meest uitgebreid besproken wordt. Dat is immers het centrale netwerk in dit onderzoek.

§2.1 Het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis is het netwerk dat centraal staat in dit onderzoek. In deze paragraaf wordt de context geschetst. Hierin wordt aandacht besteed aan de ontstaansgeschiedenis, de

werkwijze, de verschillende types en de financiering. Ook worden eerste evaluaties met betrekking tot de resultaten besproken.

§2.1.1 Ontstaansgeschiedenis

Het Veiligheidshuis is voortgekomen uit het project ‘Justitie in de buurt (nieuwe stijl)’. Hierin werkte de politie samen met andere organisaties, met het doel om de leefbaarheid en veiligheid in een specifieke buurt te verhogen. Om de versnippering die er was ontstaan tussen de verschillende initiatieven tegen te gaan, is in Tilburg in 2002 het eerste Veiligheidshuis gestart. Dit was een fysiek gebouw, waar de nadruk naast repressie ook kwam te liggen op preventie en waar ook zorgorganisaties nadrukkelijker aan deelnamen. In het project ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ is in 2007 vervolgens de doelstelling gesteld dat er een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd moest worden. Dit werd in 2009 bereikt. Toen bestonden er 45 Veiligheidshuizen (WRR, 2010).

§2.1.2 Werkwijze

Het Veiligheidshuis streeft naar een persoonsgerichte aanpak om criminaliteit aan te pakken, welk is gericht op preventie en het tegengaan van recidive. Om hier invulling aan te geven is het belangrijk dat de verschillende betrokken organisaties goed met elkaar samenwerken. Het gaat zowel om organisaties uit de justitiële keten, zoals de politie en het Openbaar Ministerie, als om organisaties uit de welzijnsketen, zoals maatschappelijke organisaties gericht op jeugd, zorg en onderwijs. Ook de gemeente in de rol van lokaal bestuurder wordt betrokken en vanuit deze instantie kunnen ook de bestuurlijke maatregelen worden ingezet (Rijksoverheid, 2007).

Een belangrijk kenmerk van de Veiligheidshuizen is dat er geen blauwdruk voor is gemaakt, maar dat de invulling en inrichting afgestemd worden op de lokale behoeften. Zo is er keuzevrijheid in de partners die deelnemen aan de samenwerking en in de thema’s en doelgroepen die besproken en aangepakt worden. *“Een netwerkstructuur vraagt om flexibiliteit, want netwerken kunnen per soort probleem verschillen”* (Rijksoverheid, 2010a). Het is bij de oprichting van een Veiligheidshuis wel de bedoeling dat wordt voortgebouwd op bestaande samenwerkingen en dat gebruik wordt gemaakt van de ervaringen en de ‘best practices’ die in andere Veiligheidshuizen zijn opgedaan (WRR, 2010). De drie kernthema’s zijn jeugd, huiselijk geweld en veelplegers. Bij jeugd wordt er onderscheid gemaakt tussen jeugdcriminaliteit en -overlast, minderjarige veelplegers en nazorg aan (ex-)gedetineerden.

§2.1.3 Typen

Aangezien de Veiligheidshuizen in het land op verschillende momenten zijn opgericht en veel keuzevrijheid hebben in de lokale inrichting, zijn drie verschillende ontwikkelingsstadia in de samenwerking te onderscheiden. De drie typen zijn sectoraal, intersectoraal en integraal. In tabel 1 zijn deze fasen terug te vinden. Op de rijen staan de partners die deel nemen aan de samenwerking binnen het Veiligheidshuis, de partij(en) die de regie voeren en de thema's die besproken worden. In de kolommen staan de drie typen weergegeven.

	Sectoraal	Intersectoraal	Integraal
Partners	Voornamelijk uit de strafrechtketen	Justitie en zorgpartners	Zorgpartners en justitie
Regie	Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie en gemeente	Gemeente
Thema's	3 hoofdthema's	3 hoofdthema's	3 hoofdthema's aangevuld met lokale veiligheidsthema's

Tabel 1: Typen Veiligheidshuizen

In het sectorale type werken voornamelijk partners uit de strafrechtketen samen en is de regie in handen van het Openbaar Ministerie. De aanpak is vooral persoonsgericht, op de drie hoofdthema's en bedoeld om de doorlooptijden te verkorten. Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, in: WRR, 2010) is gebleken dat dit type niet meer voorkomt. In het intersectorale type werken de strafrechtpartners samen met lokale en regionale zorgpartners. Het Openbaar Ministerie richt zich op de regie van de eerste en de gemeente op de tweede. Nog steeds gaat het om de drie hoofdthema's, maar het doel hiervan is het verminderen van recidive. In het integrale type spelen de zorgpartners een belangrijke rol en ligt ook de regie bij de gemeente. Zowel fysiek als digitaal worden er verbindingen gelegd tussen de verschillende terreinen. De hoofdthema's zijn uitgebreid met lokale veiligheidsthema's en het doel is het verbeteren van het veiligheidsgevoel van de

burger. In de praktijk blijkt sprake te zijn van een doorontwikkeling van het ene naar het andere type (veiligheidshuizen.nl, 2011; WRR, 2010).

§2.1.4 Evaluaties

Het ministerie van Justitie ziet er meerwaarde in dat als gevolg van deze werkwijze integraal gewerkt wordt. Hierdoor kunnen snelheid en efficiëntie toenemen, kan het onderlinge vertrouwen tussen organisaties bevorderd worden en kan het Veiligheidshuis zich profileren als informatieknooppunt. Omdat de oprichting slechts enkele jaren geleden is, is het nog lastig om vast te stellen of deze meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt (Rijksoverheid, 2010a). In 2008 is er daarom een ‘nul meting’ verricht door het WODC (WODC, in: WRR, 2010). Hieruit komt naar voren dat de betrokken partijen tevreden zijn met de samenwerking. Omdat de samenwerking in een fysiek gebouw plaats vindt, zijn de lijntjes korter en weten mensen elkaar sneller te vinden. Een voorwaarde voor succes is onder andere dat professionals buiten de regels van de eigen organisatie durven te denken. Een van de risicofactoren is dat in veel gevallen een registratiesysteem nog ontbreekt. Om aan de risico's tegemoet te komen, is er een landelijke dag voor ketenmanagers ingevoerd, waar ervaringen uitgewisseld kunnen worden. De ketenmanager is degene die verantwoordelijk is dat de randvoorwaarden gerealiseerd zijn, opdat samenwerking plaats kan vinden.

§2.1.5 Financiering

De Veiligheidshuizen worden bekostigd door een structurele bijdrage vanuit het ministerie van Justitie, aangevuld met financiering vanuit de provincie en gemeentes. Ook de participerende organisaties kunnen bijdragen aan het Veiligheidshuis, zowel financieel als in mankracht (Rijksoverheid, 2010a).

§2.2 Het Centrum voor Jeugd en Gezin

Het CJG is opgezet als een laagdrempelig inlooppunt waar ouders en jongeren terecht kunnen met vragen over opgroeien en opvoeden. In het Centrum zijn de basisvoorzieningen samengevoegd waardoor informatie, advies en hulp geboden kunnen worden. Waar nodig kan het CJG ook doorverwijzen naar meer specialistische hulp. Het CJG is verplicht de vijf functies uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) aan te bieden en deze te bundelen met de jeugdgezondheidszorg. Ook heeft het CJG een verplichte schakel met Bureau Jeugdzorg en de ZAT's. Aan dit laatste wordt invulling gegeven door vaste partner te zijn in het ZAT (Rijksoverheid, 2010b; Rijksoverheid, 2011a).

Gemeentes zijn verplicht een CJG in te richten en hiervoor ook een fysiek inlooppunt te creëren. Dit hoeft geen nieuw gebouw te zijn dat speciaal is ingericht als CJG, maar kan ook plaats nemen in een bestaande faciliteit, zoals een school of een consultatiebureau. Als aan de randvoorwaarden is voldaan, hebben gemeentes de vrijheid om de inrichting van het CJG aan te passen op de lokale situatie (Rijksoverheid, 2010b; Rijksoverheid, 2011a). Zo kan de laagdrempeligheid en de bereikbaarheid bevorderd worden door een digitaal CJG in te richten. Hiervoor is een basismodel digitaal CJG ontwikkeld (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2010).

Hoewel er grote verschillen zijn in hoe de gemeentes het CJG inrichten, blijkt overal een groot enthousiasme te zijn over de CJG vorming. Zowel bij de gemeentes, als bij CJG coördinatoren en deelnemende organisaties. Dit enthousiasme komt voort uit de verbeterde samenwerking tussen partners in het CJG (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2010). In 2010 waren er 140 functionerende CJG's en er wordt naar gestreefd om in 2011 een landelijk dekkend netwerk te realiseren (Rijksoverheid, 2011a).

§2.3 Het Zorg- en Adviesteam

In ZAT's werken professionals uit het onderwijs samen met professionals van buiten het onderwijs, zoals maatschappelijk werk en Jeugdzorg. Dit doen ze op het moment dat de problematiek van de jongeren verder gaat dan alleen onderwijs. Bij deze aanpak proberen ze zowel de jongeren en het gezin als de school te ondersteunen. Hiervoor organiseert het ZAT passende onderwijs-zorgprogramma's. De ZAT's worden in de meeste gevallen voorgezeten door een coördinator.

ZAT's komen zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs en op het MBO voor. Ze kunnen op het niveau van de school ingericht worden, maar ook bovenschools. De invoering van de ZAT's lijkt de samenwerking tussen zorg, onderwijs en hulpverlening verbeterd te hebben. De deelnemers zijn tevreden over het functioneren (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2010). Het is de bedoeling dat dit in 2011 landelijk dekkend is (Rijksoverheid, 2010b; Rijksoverheid, 2011b). Hiervoor zijn gemeentes en schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk.

§2.4 Verbinding

Het kenniscentrum voor CJG's geeft aan dat het CJG en het Veiligheidshuis ontwikkeld zijn als antwoord op de vraag naar meer samenhang in het beleid omtrent jeugd en veiligheid

(Kennisnetwerk Centra Jeugd en Gezin, 2010). Het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT kunnen beschouwd worden als verkeerspleinen; hier komen kernpartners samen. Alle drie proberen ze integraal en persoonsgebonden te functioneren. Om hier nog meer invulling aan te geven, dienen de pleinen op elkaar aangesloten te worden, zodat ze elkaar kunnen aanvullen en versterken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Dit staat centraal in de hierop volgende hoofdstukken. Eerst worden hiervoor de theoretische mogelijkheden verkend.

HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt het theoretische gedeelte van het onderzoek uitgewerkt. Hierbij zijn de theoretische deelvragen leidend, waarbij ook de centrale begrippen aan de orde komen. De eerste deelvraag, ‘wat zijn netwerken?’, wordt beantwoord in de eerste paragraaf. In de tweede paragraaf worden verschillende aansluitingsmogelijkheden verkend. Het gaat hier echter om aansluiting van verschillende organisaties binnen een netwerk en niet zoals in het empirische gedeelte over aansluiting tussen verschillende netwerken. Over het laatste is namelijk nog onvoldoende theorie verschenen. De eerste twee deelvragen zijn nodig om de derde deelvraag te kunnen beantwoorden, waarin de link wordt gelegd naar taken van de manager. Welke taken kunnen ingezet worden bij het vormgeven van aansluiting? Opnieuw, vanuit dezelfde redentatie, gaat het hier om taken die betrekking hebben op het vormgeven van aansluiting op het niveau van verschillende organisaties, niet op het niveau van verschillende netwerken.

§3.1 Netwerken

In deze paragraaf worden de opkomst en de kenmerken van netwerken geschetst. Hieruit komt naar voren dat werken in netwerken steeds populairder wordt en gezien de uitdagingen waar organisaties zich heden ten dage voor gesteld zien steeds meer onvermijdelijk lijkt te worden.

§3.1.1 Opkomst van netwerken

Naast de meer traditionelere vormen van sturing, zoals de hiërarchie en de markt, zijn sinds de jaren '80 netwerken steeds meer in opkomst (Rhodes, 1996). Dit was onder andere het gevolg van de ondervonden nadelen van de tot dan toe gebruikte methoden. Zo was er kritiek op de hiërarchische manier van werken door de overheid, die inefficiënt, ineffectief en log zou zijn. De overheid moest daarom kleinschaliger en goedkoper ingericht worden (Geuijen, 2010). Kickert (1997) voegt hier aan toe dat onder druk van de economische crisis van de verzorgingsstaat in de jaren '70 een discussie is ontstaan over de mogelijkheden en beperkingen van de sturende macht van de overheid. De markt leek ook niet altijd geschikt, omdat in de aanpak van problemen lang niet altijd een mogelijkheid is om winst te behalen. Dergelijke problemen werden door de markt dan ook niet opgepakt.

Deze onvolkomenheden van de hiërarchie en de markt en de behoefte aan een nieuw sturingsprincipe komen gedeeltelijk voort uit veranderende omstandigheden in de omgeving.

Zo is steeds vaker sprake van ‘wicked problems’, die gekenmerkt worden door een hoge mate van onzekerheid en complexiteit (Koppenjan en Klijn, 2004). Bij de aanpak zijn veel actoren betrokken, maar bestaat weinig consensus. Zowel over de aard van het probleem als over mogelijke oplossingen kunnen de meningen sterk uiteenlopen en er is een voortdurend tekort aan informatie. Dergelijke problemen kunnen niet langer door individuele organisaties worden aangepakt, maar alleen in samenwerking tussen verschillende organisaties. Dit geldt ook voor de overheid, die voor het leveren van prestaties andere partijen nodig heeft (Geuijen, 2010; Koppenjan en Klijn, 2004; Wentink, 2008). Het Veiligheidshuis is een voorbeeld van een netwerk dat is ontstaan om in gezamenlijkheid te kunnen acteren, in dit geval om (recidive van) strafbaar gedrag te voorkomen. Naast de aanwezigheid van ‘wicked problems’ schetsen de Bruijn en ten Heuvelhof (1999) ook nog andere ontwikkelingen, die gedeeltelijk juist ook hebben geleid tot de aanwezigheid van ‘wicked problems’. Voorbeelden zijn de steeds verder toenemende professionalisering, globalisering, vervlechting tussen de publieke en private sector en de opkomst van informatietechnologie. Deze leiden tot toenemende afhankelijkheden en fragmentatie en maken werken in netwerken gewenst.

Het feit dat netwerken steeds vaker toegepast worden wil overigens niet zeggen dat dit in elke situatie ook gepast of noodzakelijk is. Als gevolg van processen als isomorphisme (DiMaggio en Powell, 1983) gaan organisaties succesvolle andere organisaties in hun werkwijze kopiëren, onder andere in de hoop onzekerheid te verminderen of omdat dit wordt opgelegd vanuit de overheid. Dit laatste komt terug in de definitie van Provan en Kenis die netwerken beschrijven als *“Groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal. Such networks may be self-initiated, by network members themselves, or may be mandated or contracted, as is often the case in the public sector”* (Provan en Kenis, 2007: 231). Vanuit de overheid wordt deze vorm van organiseren inderdaad gestimuleerd, omdat het verkokering tegen zou kunnen gaan. Grenzen tussen maatschappelijke sectoren en ministeriële beleidsvelden worden vervaagd en op lokaal niveau wordt intensiever samengewerkt (Oosterwijk, 1995). Het Veiligheidshuis is hier een voorbeeld van, waarvan een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd moest worden, met het doel om straf en zorg meer met elkaar te verbinden.

§3.1.2 Kenmerken van netwerken

Het belangrijkste kenmerk van netwerken, dat samenhangt met de minder prominente rol van de overheid, is dat er geen centrale actor is die zeggenschap en autoriteit heeft over de andere

actoren. Partijen zijn daarmee gelijkwaardig aan elkaar geworden (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit kan leiden tot sturingsproblemen en het is lastig om afspraken af te dwingen. De overgang van hiërarchie en markt naar netwerken heeft dan ook andere vormen van sturen met zich meegebracht (Rhodes, 1996). In een netwerk kan niet gestuurd worden op basis van een formele positie, zoals in een hiërarchie, of door gebruik te maken van financiële prikkels, zoals in een markt. Daarom moet gewerkt worden op basis van wederzijdse aanpassing en vertrouwen (Rhodes, 1996), al is dat niet altijd van nature aanwezig (Geuijen, 2010). Verder kunnen afspraken op basis van een ‘reasoned consensus’ worden nagekomen (Risse, 2004). Betrokkenen houden zich hieraan omdat ze op basis van onderling overleg zijn overeengekomen, ondanks het feit dat de dreiging van formele sancties afwezig is. Ze kunnen elkaar vervolgens aanspreken op ieders verantwoordelijkheid. In het geval van het Veiligheidshuis worden afspraken gemaakt in de (huidige) stuurgroep, waarin geen van de partijen doorzettingsmacht heeft en op basis van overleg overeenstemming wordt bereikt. Dit alles betekent echter niet dat in de praktijk ook geen onder- of bovenschikking mogelijk zou zijn. Anders dan voorheen is deze structuur dan tot stand gekomen door middel van onderhandelen en niet omdat partijen principieel ongelijkwaardig aan elkaar zouden zijn (Oosterwijk, 1995).

Partijen zijn in netwerken niet alleen gelijkwaardig aan, maar ook afhankelijk van elkaar (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999). Een uiting hiervan is bijvoorbeeld de bronafhankelijkheid. Organisaties hebben zelf niet de juiste expertise of onvoldoende draagvlak en zijn daarvoor afhankelijk van andere partijen (Geuijen, 2010). Daarnaast beschrijven de Bruijn en ten Heuvelhof (1999) drie andere kenmerken van netwerken. De eerste, pluriformiteit, duidt op de aanwezigheid van verschillende actoren, zowel binnen als buiten de overheid. Dit is onder andere het gevolg van het vervagen van de grenzen tussen de publieke en de private sector (Koppenjan en Klijn, 2004). Hoewel deze actoren elkaar vinden op basis van een gemeenschappelijk doel dat ze willen bereiken of op basis van een probleem dat om een gezamenlijke oplossing vraagt, kan dit de samenwerking bemoeilijken. Elke organisatie heeft immers ook eigen belangen, die tegenstrijdig kunnen zijn met elkaar. Zo willen het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming allebei het beste voor een jongere, maar hebben ze hiervoor een andere insteek. Geslotenheid, het tweede kenmerk, heeft te maken met het referentiekader van deelnemende organisaties en de bijbehorende waarden. Dit heeft invloed op de (on)mogelijkheden voor sturing vanuit het netwerk. Als de waarden van een

organisatie niet overeenkomen met de waarden waarop vanuit het netwerk gestuurd wordt, kan dit het succes van de sturing ondermijnen. De dynamiek van een netwerk zorgt ervoor dat de situatie in netwerken aan verandering onderhevig is, onder andere als gevolg van externe ontwikkelingen. Ook is het toe- of uittreden van actoren van invloed op het netwerk. De aansluiting van het CJG en het ZAT bij het Veiligheidshuis zou op deze manier het netwerk van het Veiligheidshuis kunnen veranderen. De dynamiek betekent tevens dat er vooraf geen vastgestelde regels en procedures zijn (Geuijen, 2010), waardoor elke concrete netwerksamenwerking anders kan verlopen. specifiek

Een specifieke variant van netwerken zijn ketens. Waar in netwerken organisaties gelijktijdig met een cliënt bezig kunnen zijn, werken in een keten organisaties volgtijdelijk aan een zaak. Dit principe komt voort uit de productie in de profit sector, waarbij graan van de boer uiteindelijk als brood in de supermarkt komt te liggen. De verschillende schakels zijn van elkaar afhankelijk en allen leveren ze een bijdrage aan het uiteindelijke product, waarbij het eind(tussen)product voor de ene het startpunt is van de andere partij. In de non-profit sector gaat het om “*het verbinden van doorgaans gefragmenteerde handelingen, die gericht zijn op dezelfde cliënt of doelgroep*” (Goedee en Entken, 2008: 23). In de strafrechtketen is dit principe duidelijk terug te zien. Een verdachte wordt eerst opgepakt door de politie, voordat het Openbaar Ministerie de verdachte kan aanklagen, waarna de rechter de verdachte eventueel kan vervolgen.

§3.1.3 De netwerkmanager

Managen is een activiteit die gericht is op het doelbewust dingen voor elkaar krijgen, waarbij anderen betrokken zijn en het dus niet vanzelfsprekend is dat deze dingen gebeuren (Noordegraaf, 2008: 77). Niet alleen organisaties hebben managers nodig om hier invulling aan te geven, dit geldt ook voor netwerken. Het verschil tussen een organisatiemanager en een netwerkmanager wordt door Järvensivu en Möller als volgt verwoord: “*The main difference between hierarchical and network management is that the latter incorporates constant negotiation and renegotiation among a group of autonomous actors, while the former is more direct and authority based*” (Järvensivu en Möller, 2009: 658). Met name de context waarin beide functioneren is dus van belang. De organisatiemanager kan sturen op autoriteit, terwijl de netwerkmanager door te onderhandelen probeert te sturen.

Zoals organisatiemanagers op verschillende niveaus werkzaam zijn en allerlei rollen aan kunnen nemen, zo is ook van ‘de’ netwerkmanager geen sprake. Er bestaan verschillende beschrijvingen van de netwerkmanager. Zo kunnen ze gezien worden als spelbepaler, bestuurder of als facilitator (respectievelijk Klijn en Teisman, de Bruijn en ten Heuvelhof en in 't Veld, in: Noordegraaf, 2008: 116). Afgezien van deze algemene beschrijvingen is er nog relatief weinig bekend over wie of wat de netwerkmanager nu precies is (Noordegraaf, 2008: 325). Zo stellen Koppenjan en Klijn (2004) dat deze rol niet bij voorbaat is weggelegd voor een bepaalde actor. In de vijfde paragraaf komen de leiderschapstaken uitgebreid aan bod, waar specifieke aandacht is voor de invulling die een netwerkmanager hieraan kan geven.

§3.1.4 Onvermijdelijkheid van netwerken

Het werken in netwerken lijkt op basis van bovenstaande informatie onvermijdelijk geworden; om de problemen en de uitdagingen waar organisaties voor geplaatst worden het hoofd te kunnen bieden, is samenwerking met andere partijen cruciaal (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999). Netwerken als sturingsvorm zijn daarom steeds meer in opkomst (Rhodes, 1996). “*A high density and a variety of organizational networks characterize society*” (Koppenjan en Klijn, 2004: 11). Als gevolg hiervan ontstaan er steeds meer netwerken, waarbij het van belang is dat dit “*web of networks*” (Koppenjan en Klijn, 2004: 11) op elkaar aangesloten wordt. Niet alleen samenwerking tussen organisaties is nodig, maar ook de samenwerking tussen netwerken wordt steeds meer cruciaal en vraagt om aandacht (vgl. Barabasi, 2002). Omdat hier nog relatief weinig onderzoek naar is verricht en dus weinig theorie over bekend is, wordt in de volgende twee paragrafen gebruik gemaakt van literatuur over aansluiting tussen organisaties. In het empirische gedeelte wordt vervolgens de aansluiting tussen de netwerken het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT onderzocht. De vraag in hoeverre onderstaande literatuur daarop toepasbaar is komt dan ook aan de orde.

§3.2 Proces van aansluiting

In deze paragraaf wordt het proces van aansluiting geschetst. In de ontwikkeling van een netwerk zijn verschillende fasen te onderscheiden. Dit geeft aanknopingspunten voor het vormgeven van aansluiting, omdat duidelijk wordt welke fasen daarvoor doorlopen kunnen worden en welke rol hierin voor de verschillende partijen is weggelegd.

§3.2.1 Ontwikkeling van netwerken

De ontwikkeling van een netwerk kent verschillende fasen, blijkt uit onderzoek van van Delden (2007; 2009). In de eerste fase is vaak al in meer of mindere mate sprake van samenwerking tussen partners, maar door een omstandigheid wordt deze situatie verstoord. Dit kan bijvoorbeeld politieke onrust of een wisseling van de wacht in de top van een organisatie zijn. Hierdoor ontstaat behoefte aan een andere invulling van de samenwerking. In de tweede fase stellen bestuurders van de deelnemende organisaties doelen op die ze willen bereiken met de nieuwe samenwerkingsvariant. Belangrijk is dat de samenwerking hierbij geen doel op zichzelf wordt, maar een middel is om andere doelen te bereiken. Dit stadium wordt ook wel coalitievorming genoemd. In de fase die daarop volgt wordt ook de uitvoering betrokken. Om de doelen te kunnen bereiken moet praktisch samengewerkt worden en daarvoor worden bij concrete problemen werkbare oplossingen gecreëerd. Teamvorming speelt hierbij een belangrijke rol. Vervolgens moeten de werkwijzen op elkaar worden afgestemd en wordt een afweging gemaakt wat in gezamenlijkheid georganiseerd wordt en wat organisaties afzonderlijk blijven doen. Dit resulteert in een taakverdeling. Omdat de werkwijzen van de organisaties onderling sterk kunnen verschillen, kan dit proces leiden tot misverstanden en conflicten. Belangrijk hierbij is het begrip gemeenschapsvorming. Er moet een verbinding ontstaan tussen professionals en managers uit verschillende organisaties, om uiteindelijk op een soepele manier samen te kunnen werken. Bruggen worden gebouwd en conflicten worden opgelost. In de fase van het structureren worden deze stappen definitiever gemaakt teneinde de samenwerking stabiel te maken en buitenstaanders daar in mee te nemen. Ook worden procedures en overlegstructuren opgezet. Hierbij zijn zowel de uitvoerenden als de operationele leidinggevendenden betrokken, waardoor een inhoudelijke kijk gecombineerd wordt met een overzichtsbeeld. De laatste fase is die van het verbreden en verdiepen. Tot dusver zijn wel resultaten geboekt, maar ze zijn vooral intern gericht en in vergelijking met de gestelde doelen vallen ze nog tegen. Daarom wordt meer stevigheid gegeven aan de samenwerking. Dit gebeurt door enerzijds de samenwerking completer te maken, door bijvoorbeeld ontbrekende partners en werkprocessen toe te voegen, en aan de andere kant door afstemming op alle niveaus te zoeken. Het is hierbij essentieel dat de blik niet alleen op de interne organisatie gericht is en dat partners een proactieve houding aannemen door elkaar op te zoeken. Dit laatste wordt duurzaam gedrag genoemd (van Delden, 2007; 2009).

Uit hetzelfde onderzoek (van Delden, 2007; 2009) blijkt overigens dat voor de overgang van de ene fase naar de andere fase geen alomvattende strategieën worden gebruikt. Ook blijken samenwerkingsverbanden lang niet alle fasen te doorlopen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als het enthousiasme en het proces vooral onder de direct betrokkenen gedeeld wordt. Als buitenstaanders daarin onvoldoende worden meegenomen, kan de samenwerking vroegtijdig gestaakt worden. In sommige gevallen beslissen buitenstaanders immers over de voortgang of de financiering van een netwerk. Zij moeten hiervan dus de nut en noodzaak inzien. Tevens blijkt het lastig de verschillende fasen te combineren. Inbedding in werkprocessen is uiteindelijk essentieel, maar in de praktijk kan het bijzonder lastig zijn om bijvoorbeeld verschillende systemen aan elkaar te koppelen (van Delden, 2007; 2009). Dit zijn dan ook punten die aandacht verdienen om samenwerkingsverbanden succesvol te kunnen ontwikkelen.

§3.2.2 Rol van de verschillende partijen

Opvallend is dat in elke fase een andere partij het primaat heeft. Bij de coalitievorming spelen vooral bestuurders een rol, teamvorming ligt met name bij de betrokken professionals en gemeenschapsvorming is een taak voor de manager. De manager moet boven het eigen belang uit kunnen stijgen om de verbindingen te kunnen leggen. Daarbij gaat het niet alleen om verbindingen tussen niveaus, de manager functioneert immers tussen het bestuur en de professionals in, maar ook om verbindingen tussen organisaties. Er moeten beslissingen genomen worden over wat in gezamenlijkheid wordt opgepakt en waarvoor de organisatie afzonderlijk verantwoordelijk blijft. Eventuele conflicten die spelen tussen niveaus of organisaties moeten hanteerbaar worden gemaakt. Verder is het belangrijk om buitenstaanders voldoende te betrekken in het proces, om de samenwerking te consolideren. Tot slot vraagt het ook om engelengeduld, omdat investeringen zich niet altijd op de korte termijn uitbetalen (van Delden, 2007). Deze vereisten sluiten aan bij verschillende taken die een leidinggevende kan uitvoeren. Deze worden in de vierde paragraaf van dit hoofdstuk uitgebreid beschreven.

§3.3 Structuur van aansluiting

Er zijn verschillende soorten netwerken te onderscheiden, waarin organisaties op verschillende manieren met elkaar samenwerken. De mate waarin bepaalde kenmerken aanwezig zijn in een netwerk of in de context daarvan bepalen of een bepaald type netwerk al dan niet succesvol kan zijn. De volgende indeling wordt gehanteerd door Provan en Kenis (2007), die onderscheid maken tussen drie soorten netwerken: gedeeld leiderschap, de

leidende organisatie en de administratieve organisatie. De soorten netwerken en de kenmerken die daarmee samenhangen zullen in de volgende subparagrafen toegelicht worden en staan hieronder afgebeeld in tabel 2. De kenmerken staan weergegeven in de kolommen en de soorten netwerken in de rijen. De combinatie van bepaalde kenmerken passen bij een bepaald type netwerk.

Kenmerken Soort netwerk	Vertrouwen	Aantal deelnemers	Doelconsensus	Behoefte aan competenties op het netwerkniveau
Gedeeld leiderschap	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leidende organisatie	Laag	Gemiddeld	Laag, gemiddeld	Gemiddeld
Administratieve organisatie	Gemiddeld	Gemiddeld tot veel	Gemiddeld, hoog	Hoog

Tabel 2: Soorten netwerken (Provan en Kenis, 2007)

De verschillende soorten netwerken variëren op twee dimensies. De eerste richt zich op de mate waarin het netwerk centraal of decentraal gestuurd wordt. De tweede dimensie gaat vervolgens over de vraag of er sprake is van interne of van externe sturing. Interne sturing is de simpelste en meest voorkomende aansluitingsvariant, die kan variëren op de eerste dimensie. Bij de centrale variant is één van de deelnemers dominant ten opzichte van de andere, het type van de leidende organisatie. Bij de decentrale variant is er sprake van gedeeld leiderschap. Bij de administratieve organisatie is het een externe partij die centraal sturing geeft.

§3.3.1 Relationale en structurele kenmerken

Bij het eerste kenmerk, vertrouwen, gaat het om de mate waarin vertrouwen verspreid is onder de organisaties en de mate waarin dit wederzijds is. Bij het tweede kenmerk neemt met het aantal deelnemers ook het aantal relaties toe, waardoor het netwerk lastiger te besturen wordt. Bij de mate van doelconsensus speelt het punt dat netwerken zowel gehoor moeten geven aan de doelen van de deelnemende organisaties als aan die van het netwerk. Voor samenwerking in netwerken is er een minimale mate van doelconsensus vereist. Wat betreft de behoefte aan competenties op het netwerkniveau, gaat het om het verkrijgen van de benodigde vaardigheden voor het behalen van de netwerkdoelen. De verschillende typen netwerken vragen om verschillende bijdragen van deelnemers in het bezitten van zulke vaardigheden. Is er in het netwerk bijvoorbeeld veel onderlinge afhankelijkheid, dan is er

meer behoefte aan coördinatie. Ook externe partijen, bijvoorbeeld de financierder, kunnen eisen stellen aan competenties in het netwerk (Provan e Kenis, 2007: 237-241).

§3.3.2 Gedeeld leiderschap

Bij gedeeld leiderschap hebben alle leden in gelijke mate bemoeienis met en betrokkenheid bij het netwerk. Zij werken op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samen en de macht is verdeeld. Tezamen zijn ze verantwoordelijk voor het beheren van zowel de interne als de externe relaties, bijvoorbeeld met overheidsinstanties of financierders van het netwerk. Alle partijen hebben evenveel invloed bij het nemen van beslissingen en treden op als collectief. Vanwege deze betrokkenheid hebben ze vaak een grote binding met de doelen die het netwerk nastreeft.

Hoewel de deelnemers dus in principe gezamenlijk de activiteiten van het netwerk managen, wordt in sommige gevallen het beheer en coördinerende taken aan enkele leden worden overgelaten. Hiervoor wordt echter geen afzonderlijke, formele dienst in het leven geroepen. Omdat iedereen overal bij betrokken is, kan deze werkwijze inefficiëntie tot gevolg hebben (Provan en Kenis, 2007: 233-235).

§3.3.3 Leidende organisatie

Gedeeld leiderschap is niet voor elke situatie geschikt, bijvoorbeeld vanwege de genoemde inefficiëntie. Daarom is er ook een centrale variant van interne netwerksturing, waarbij een van de deelnemers een leidende positie inneemt. Deze leidende organisatie dankt haar positie aan de middelen die ze bezit of de centrale positie die ze heeft in het netwerk. De deelnemers van het netwerk kunnen vanuit het oogpunt van efficiëntie of effectiviteit er daarom voor kiezen om deze organisatie voor te dragen. De leidende organisatie kan hier echter ook een extern mandaat voor krijgen, bijvoorbeeld vanuit de partij die het netwerk financiert.

De centrale partij coördineert alle belangrijke activiteiten en beslissingen van het netwerk. Ook het beheer en het faciliteren van de andere organisaties, zodat zij bij kunnen dragen aan het behalen van de doelen van het netwerk, horen daarbij. Dit netwerkdoel kan overigens (gedeeltelijk) overeenkomen met het doel dat de leidende organisatie afzonderlijk heeft (Provan en Kenis, 2007: 235-236).

§3.3.4 Administratieve organisatie

Bij het netwerk als administratieve organisatie wordt er ook centraal gewerkt vanuit één regievoerende partij, maar is er sprake van externe in plaats van interne sturing. Deze partij kan hiervoor gevraagd worden door de deelnemers van het netwerk of vanuit een mandaat zijn gekozen. De financierder van het netwerk kan bijvoorbeeld bepaalde vereisten hebben ten aanzien van het beheer van het netwerk. Duidelijk is in ieder geval dat de administratieve organisatie dus geen deelnemer van het netwerk is, maar speciaal ingesteld is om het netwerk en de bijbehorende activiteiten te sturen en het netwerk te ondersteunen.

De administratieve organisatie kan in schaal verschillen. Zo kan het een individu zijn die het beheer op zich neemt, maar ook een formele organisatie. Het voordeel van de laatste is dat die vanwege de eigen positie ook de legitimiteit van het netwerk kan vergroten. Ook kan die bijdragen aan het oplossen van problemen en de complexiteit die het gevolg zou zijn van gedeeld leiderschap verminderen (Provan en Kenis, 2007: 236).

Tot nu toe is vooral aan de structurele kant van de samenwerking aandacht besteed, waarbij ook het proces dat leidt tot netwerksamenwerking is geschetst. Een samenwerking komt echter niet van de grond als alleen de structurele kant geregeld is. Hier zullen ook concrete acties voor nodig zijn; de aansluiting moet actief gezocht en gevonden worden. Hierin is een rol voor de leidinggevende weggelegd, die verschillende taken te vervullen heeft. Deze taken kunnen bijdragen aan de institutionalisering van een organisatie. Het principe van institutionaliseren komt in de volgende paragraaf aan de orde, om vervolgens daarna de verbinding te maken met de taken van een leidinggevende.

§3.4 Institutionaliseren

Selznick (1957) beschrijft het proces van institutionalisering, waarin een simpele organisatie een ontwikkeling doormaakt naar een institutie. Een simpele organisatie kan gezien worden als een ‘expandable tool’ om bepaalde doelen te bereiken, maar heeft geen waarde op zichzelf. Als een bepaalde procedure of regel niet naar behoren functioneert, wordt die vervangen. Rationaliteit is dan ook een belangrijk kenmerk. Van dit type organisatie vindt in meer of mindere mate een evolutie plaats naar een institutie. Een belangrijk kenmerk hierbij is dat de organisatie en de manier van werken ook een betekenis en waarde op zichzelf krijgen, afgezien van de functionaliteit en de functionele vereisten. Deze waarde hechten buitenstaanders toe aan de institutie en hieraan ontleent de institutie ook haar bestaansrecht. Het behoud van de organisatie gaat niet alleen om overleven, maar ook om het behouden van

de identiteit. Hierdoor wordt de organisatie minder flexibel en staat ze minder open voor veranderingen als gevolg van functionele druk. Aan de andere kant past een organisatie die geïstitutionaliseerd is zich aan aan de omgeving en verandert ze wel als gevolg van externe en interne sociale druk, juist om voor de omgeving waardevol te blijven. Als instituties veranderen is dit dus niet het gevolg van een doelbewust ontwerp, maar een ongeplande aanpassing aan de nieuwe situatie. Formele structuren zijn hierin volgend (Selznick, 1957). Scott (2001) beschrijft dit als het vermogen van de institutie om zich weer te herstellen en zichzelf te handhaven. Instituties zijn een sociale structuur waarin zowel cultureel cognitieve, normatieve als regulatieve elementen zijn terug te vinden en die stabiliteit en betekenis geven aan het sociale leven. Deze elementen krijgen invulling in het gedrag van betrokkenen (Scott, 2001).

Niet alleen organisaties, ook netwerken proberen waardevol te zijn. Zo geeft het Veiligheidshuis hier invulling aan door straf, zorg en onderwijs met elkaar te verbinden. Als ze hier in de ogen van anderen op een succesvolle manier invulling aan kan geven, bijvoorbeeld door als Veiligheidshuis aansluiting te organiseren bij het CJG en het ZAT, kan ze hierdoor haar bestaansrecht versterken. Het aansluiten van een netwerk bij andere netwerken kan op die manier beschouwd worden als een poging tot institutionalisering van dat netwerk. Tegelijkertijd ligt in institutionalisering een gevaar voor netwerken op de loer. Als afgesproken procedures en convenanten waardevol op zichzelf zijn geworden, ook als ze hun functionaliteit wellicht al verloren hebben, verliest het netwerk haar belangrijkste voordeel, namelijk de flexibiliteit. Dat de leidinggevende een belangrijke rol kan vervullen in het proces van institutionalisering, komt aan de orde in de volgende paragraaf.

§3.5 Leiderschapstaken

Bij het institutionaliseren van een organisatie of netwerk in een bestaande omgeving, speelt de leidinggevende van die desbetreffende organisatie of netwerk een belangrijke rol. “*The executive becomes a statesman as he makes the transition from administrative management to institutional leadership*” (Selznick, 1957: 4). Deze leidinggevende, de manager, heeft daarbij drie taken te vervullen (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003): een diplomatieke, een beleidsmatige en een organisatorische. Alle drie de taken zijn van belang en daar moet in samenhang invulling aan worden gegeven, al is de specifieke invulling hiervan afhankelijk van de context. Bovendien kunnen de benodigde vaardigheden voor een netwerkmanager verschillen van die van een organisatiemanager (Agranoff en McGuire, 2005). In de volgende

subparagrafen worden de taken uiteengezet: wat is de taak, waarom is het belangrijk de taak uit te voeren en hoe kan dit gedaan worden?

§3.5.1 De diplomatieke taak

Ten eerste de diplomatieke taak. Organisaties functioneren niet in een isolement, maar bevinden zich in een complexe, veranderlijke en veeleisende omgeving. Dit brengt ze in een lastig spanningsveld. Aan de ene kant is stabiliteit geboden om een visie uit te kunnen zetten en prestaties te kunnen leveren, aan de andere kant moet ze adaptief zijn aan de omgeving en reageren op ontwikkelingen. Een ander spanningsveld is dat tussen effectiviteit aan de ene kant en legitimiteit en middelentoetsing aan de andere kant. Organisaties moeten presteren, maar niet ten koste van alles (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). Zo moeten ze ervoor waken dat de institutionele integriteit, de waarden en identiteit van de organisatie, behouden blijft (Selznick, 1957). Daarnaast zijn beschikbare middelen beperkt en zorgen wet- en regelgeving voor strakke kaders waarbinnen gewerkt moet worden. Om te midden van deze spanningen een zekere mate van autonomie te behouden, is het essentieel dat de leidinggevende intensief contact onderhoudt met share- en stakeholders van de organisatie over de gang van zaken en het functioneren (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). Als dit op een passende manier wordt gedaan, kan hij of zij ruimte verwerven voor de organisatie. De organisatie heeft dan autonomie om zelf invulling te geven aan haar werkzaamheden.

Hierbij is het belangrijk om op te merken dat het in een netwerk minder voor de hand ligt wie de belangrijkste stakeholders zijn en wie de manager nodig heeft om de visie te kunnen realiseren. In tegenstelling tot organisaties is dit bijvoorbeeld niet altijd af te leiden aan de hand van een hiërarchische positie. In netwerken moet ook buiten het eigen expertisegebied naar actoren met benodigde middelen worden gezocht (Agranoff en McGuire, 2005).

§3.5.2 De beleidsmatige taak

Ten tweede de beleidsmatige taak. Zowel de maatschappij als de politiek stelt eisen aan organisaties en bepalen doelstellingen waaraan voldaan moet worden. Het is de kunst voor een leidinggevende om deze abstracte doelen te vertalen naar een concrete visie. Dit mag echter niet alleen een visie op papier zijn, enkel voor de leidinggevende. Voor het slagen van een visie is het essentieel dat deze bekend is en gedragen wordt op de werkvloer en daar ook uitvoerbaar is (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). Daarbij is dit niet een verantwoordelijkheid voor enkel de leidinggevende, maar gebeurt dit in samenspraak met

andere partijen, zoals bestuurders en de overheid. Samen komen zij tot een ‘consensus over concrete resultaten’, waarin doelen en voorwaarden worden gesteld. Hierbij kan de diplomatieke taak een belangrijke rol spelen, omdat daar de contacten zijn gelegd waar bij het ontwikkelen van de visie gebruik van kan worden gemaakt. Dit alles kan worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, waarin ook al kan worden afgesproken wat elke partner levert om de doelen te bereiken (van Delden, 2009). Als de leidinggevende deze taak op een succesvolle manier weet in te vullen, kan dit het effect hebben dat de visie geaccepteerd wordt. Hierdoor ontstaat draagvlak onder de relevante stakeholders, omdat een visie is gecreëerd waar zij achter staan en waar zij in de totstandkoming bij betrokken zijn.

Voor het opstellen van een visie in een netwerk spelen niet alleen de doelstellingen van het netwerk een rol, maar ook die van de deelnemende organisaties. Het vergt daarom meer van de manager om een visie te creëren die door iedereen gedragen wordt. Bovendien heeft in een netwerk geen van de partijen formele doorzettingsmacht en zijn ze gelijkwaardig aan elkaar (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999; Rhodes, 1996). Voor het uitvoeren van de visie is het daarom van groot belang dat hiervoor draagvlak is gecreëerd.

§3.5.3 De organisatorische taak

Tot slot de organisatorische, die er op gericht is dat de gestelde doelen in de praktijk bereikt kunnen worden. Hiervoor moet een structuur ontwikkeld worden, die in dienst staat van de geformuleerde visie (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). Zoals Mintzberg (1983) het formuleerde, *structure follows strategy*. Selznick wijst erop dat doelen in de sociale structuur van de organisatie moeten passen, om naleving te garanderen (Selznick, 1957). Deze structuur richt zich op het organiseren van kennis en kunde. Als dit op een goede manier gebeurt, kan dit de effectiviteit verhogen. De kans dat gestelde doelen worden behaald is immers groter.

Om invulling te geven aan deze taak kan de leidinggevende verantwoordelijkheden verdelen, procedures en convenanten opstellen en budget toewijzen. Anders dan bij organisaties gaat het bij netwerken ook om het herverdelen en coördineren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen organisaties (van Delden, 2009). Het netwerk maakt hierin een ontwikkeling door, waarbij het in het begin vooral pioniers zijn die op kleine schaal met de nieuwe samenwerking aan de slag gaan. De leidinggevende is ervoor verantwoordelijk dat de juiste persoon op de juiste plek terecht komt om de visie zo veel mogelijk te kunnen realiseren. Zo moeten in het pioniersteam mensen deelnemen die ‘out of the box’ kunnen

denken en voldoende mandaat van de eigen organisatie hebben. In een later stadium kunnen de werkprocessen van de partnerorganisaties aan elkaar verbonden worden, waarmee alle medewerkers kunnen werken (van Delden, 2009).

Daarnaast moet een manager rekening houden met de verschillende belangen die spelen, door ze in kaart te brengen en zo veel mogelijk te overbruggen (van Delden, 2009). In het schikken van deze interne conflicten heeft de manager een dilemma. Aan de ene kant moet gehoor gegeven worden aan de belangen van bijvoorbeeld een afdeling om vrijwillige gehoorzaamheid te vergroten, aan de andere kant moet de machtbalans passen bij het uitvoeren van de taken (Selznick, 1957). Deze kwestie speelt voor netwerken des te meer, omdat niet alleen rekening gehouden moet worden met de verschillende belangen en twistpunten binnen één organisatie, maar van de verschillende organisaties die samen het netwerk vormen. Bij aansluiting spelen bovendien meerdere netwerken een rol. Het in kaart brengen van belangen en ze vervolgens overbruggen wordt daarom steeds lastiger. Vaardigheden als onderhandelen, diplomatie en het creëren van consensus zijn in dit geval dan ook essentieel (Agranoff en McGuire, 2005).

Een ander verschil in het uitoefenen van de organisatorische taak tussen de leidinggevende van een organisatie en die van een netwerk, is dat in het laatste geval de manager nadrukkelijker verantwoordelijk is voor het leggen van belangrijke verbindingen met andere organisaties of netwerken. Hierbij moeten andere partijen overtuigd worden van het belang om deel te nemen (Agranoff en McGuire, 2005).

Het creëren van een gedragen visie, waarin anderen worden meegenomen en het verkrijgen van autonomie kunnen de legitimiteit van het netwerk vergroten. De drie taken die een leidinggevende nodig heeft voor het institutionaliseren van het netwerk, de beleidsmatige, de diplomatieke en de organisatorische, kunnen dus bijdragen aan de mate van legitimiteit.

§3.6 Belang van taken voor aansluitingsvarianten

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende aansluitingsvarianten (Provan en Kenis, 2007) en taken van de manager (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003; Selznick, 1957), die in de literatuur worden onderscheiden, beschreven. Op basis van deze kennis wordt hier een verbinding tussen beide gelegd. Hoewel alle taken belangrijk zijn en in combinatie moeten worden uitgevoerd, is de specifieke invulling afhankelijk van de context. De focus van aandacht bij de uitvoering van de taken zou zo kunnen verschillen per type netwerk. Over

deze relatie worden in deze paragraaf verwachtingen geformuleerd. In tabel 3 staan de soorten netwerken in de kolommen en de taken in de rijen weergegeven. Hierbij worden de taken van een organisatiemanager die deelneemt aan een netwerk bedoeld. De plustekens geven het belang aan, waarbij geldt des te meer plustekens des te groter het belang. Er worden alleen plustekens gebruikt om te onderstrepen dat alle taken van belang zijn en dat het enkel om de onderlinge verhouding gaat.

Soort netwerk \ Taak	Gedeeld leiderschap	Leidende organisatie	Administratieve organisatie
Diplomatieke	+++	+	++
Beleidsmatige	+	+++	+++
Organisatorische	++	++	+

Tabel 3: Taakverhouding per type netwerk

§3.6.1 Gedeeld leiderschap

In de gedeeld leiderschap variant zijn alle deelnemers in gelijke mate betrokken bij het netwerk. In gezamenlijkheid voeren zij de bijbehorende activiteiten uit en nemen ze de beslissingen. Omdat ze als collectief optreden en in de werkwijze afhankelijk zijn van elkaar, is het belangrijk dat de onderlinge verhoudingen goed zijn. De diplomatieke taak, die voor een individuele manager vooral gericht is op de andere deelnemende organisaties, is daarom van essentieel belang. Om goed samen te kunnen werken in het netwerk is het belangrijk dat contacten worden gelegd en onderhouden. Voor de diplomatieke taak die gericht is op de omgeving van het netwerk zijn de managers tezamen verantwoordelijk. De beleidsmatige taak is voor een afzonderlijke manager van minder belang, omdat hij of zij hier maar gedeeltelijk invloed op kan uitoefenen. Ook bij het opstellen van de visie zijn alle deelnemers immers betrokken. De organisatorische taak is vervolgens weer van groter belang, omdat de manager ervoor verantwoordelijk is dat zijn of haar organisatie de opgestelde visie in de praktijk kan uitvoeren. De deelnemende organisaties vormen namelijk het netwerk en het succes daarvan staat of valt met hun aanpak. Hierbij moet worden opgemerkt dat in deze variant het beheer en de coördinerende taken ook aan enkele leden kunnen worden overgelaten. In dat geval neemt het belang van de organisatorische taak voor die managers toe en voor de andere managers af.

§3.6.2 Leidende organisatie

In de leidende organisatie heeft een van de deelnemende organisaties de leidende rol in het netwerk. De verwachtingen over de taken zijn gericht op de manager van die organisatie. De

diplomatieke taak is naar verwachting verhoudingsgewijs degene waar het minste aandacht aan besteed hoeft te worden. De leidende organisatie heeft immers al een centrale en bekende positie voor de andere partijen. Wel is het van belang dat deze contacten onderhouden worden. De belangrijkste taak die deze manager uit te voeren heeft is de beleidsmatige taak. Het is belangrijk om als trekker van het netwerk een koers of een visie vast te stellen. Dit geeft richting aan het netwerk en creëert duidelijkheid over de rol van de andere organisaties. Ten derde de organisatorische taak, die tevens van waarde is. Belangrijk is dat de opgestelde visie werkbaar is in de praktijk en daar ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De leidende organisatie is verantwoordelijk voor de coördinatie en het beheer van de activiteiten die in het netwerk gerealiseerd moeten worden. Hierbij hoort ook het faciliteren van de andere organisaties, zodat zij bij kunnen dragen aan het behalen van de netwerkdoelen.

§3.6.3 Administratieve organisatie

In de variant van het netwerk met een administratieve organisatie stuurt een externe partij het netwerk. Het is echter wel belangrijk dat de managers van de deelnemende organisaties zelf hun diplomatieke taak blijven vervullen. Hiermee geven zij naar de externe omgeving toe het netwerk een gezicht. Deze taak is voor de manager dus van relatief groot belang. Niettemin is de beleidsmatige taak nog essentiëler. De deelnemende organisaties moeten zelf zorg dragen voor het ontwikkelen van een visie en op die manier *in control* blijven over het netwerk. De administratieve organisatie is er vervolgens voor ingesteld om hier invulling aan te geven in de praktijk. Dat is ook de reden dat aan de organisatorische taak van de manager minder aandacht wordt besteed. De administratieve organisatie beheert het netwerk en zorgt voor afstemming en coördinatie.

§3.7 Vooruitblik

Nu de mogelijkheden om aansluiting te organiseren en de rol van de manager daarin zijn geschetst, kan de stap naar de empirie gemaakt worden. In dat gedeelte van het onderzoek wordt de focus gelegd op aansluiting tussen verschillende netwerken en de rol die de netwerkmanager daarin kan spelen. Hiervoor wordt niet alleen onderzoek verricht in de centrale casus, het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. Juist niet, omdat daar momenteel nog geen aansluiting wordt georganiseerd. Daarom wordt ook gekeken naar andere Veiligheidshuizen en de ervaringen die de ketenmanagers daar hebben. Wellicht bevat dit aanwijzingen voor de aanbevelingen voor Zuid-Holland Zuid. Vervolgens wordt in de analyse beoordeeld in hoeverre de literatuur toepasbaar is op de praktijk en in hoeverre de

verwachtingen over accentverschillen in de uitvoering van de taken uitkomt. In het volgende hoofdstuk wordt deze werkwijze toegelicht.

HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSAANPAK

De in het theoretisch kader beschreven concepten moeten meetbaar worden gemaakt om de stap naar de empirie te kunnen zetten. In dit hoofdstuk worden de daarin gemaakte keuzes verantwoord. Als eerste wordt de operationalisatie toegelicht. In de tweede paragraaf wordt de onderzoeksstrategie beschreven, met de bijbehorende methodes die zijn gebruikt om de empirische data te verzamelen. Daarna wordt de selectie van cases en respondenten die zijn benaderd voor het onderzoek verantwoord. Vervolgens komen de data analyse en de betrouwbaarheid en validiteit aan bod. Ook hier worden de gevolgen van gemaakte keuzes benoemd.

§4.1 Operationalisatie

Om de onderzoeksvragen ook in de praktijk te kunnen beantwoorden, is de link van de theorie naar de empirie worden gelegd. De thema's die in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen, worden via operationalisatie 'meetbaar' gemaakt zodat ze ook in de praktijk onderzocht kunnen worden. Aangezien de theorie niet toereikend is, is de operationalisatie vrij algemeen opgezet en heeft deze invulling gekregen door de reacties van de respondenten. Zo bleek tijdens het interviewen dat de gemeente en Informatie en Communicatie Technologie (ICT) een grote rol kunnen spelen bij het vormgeven van aansluiting, waar op basis van de gebruikte theorie geen rekening mee was gehouden. Het is ook niet de bedoeling geweest om de literatuur die beschikbaar is over de aansluiting van organisaties letterlijk te toetsen, maar meer ruimte te laten aan de respondent. De onderzoeker vergelijkt deze resultaten vervolgens in de analyse met de gebruikte literatuur.

De in tabel 4, op de volgende pagina, genoemde thema's zijn ook gebruikt voor de interviews en daarom is geen afzonderlijke vragenlijst toegevoegd. Ook omdat, zoals eerder genoemd, elk interview anders is verlopen. Wel is bij alle interviews gestart met de vraag of de respondent zichzelf en zijn of haar functie zou kunnen introduceren.

§4.2 Onderzoeksstrategie

Voor de keuze van de wijze waarop de data verzameld en geanalyseerd worden, geldt '*de methode volgt de vraag*'. Het is dus belangrijk dat de gebruikte methodes goed aansluiten op de onderzoeksvragen. In dit onderzoek gaat het om mogelijkheden om aansluiting te organiseren en de rol die de ketenmanager daarin kan spelen. Dit is een onderwerp waar van tevoren geen volledige theoretische beschrijving van gegeven kon worden en waarin dus

Concept	Indicator
Soorten netwerken	Ontstaansgeschiedenis
	Aantal deelnemers
	Fysiek of digitale samenwerking
	Relatie tussen de deelnemers
	Wijze van informatie uitwisseling
Aansluiting van netwerken	Huidige aansluiting
	Gewenste toekomstige aansluiting
	Motivatie
	Belemmeringen
	Randvoorwaarden
	Rol van de gemeente
	Wijze van informatie uitwisseling
Rol van de ketenmanager	Huidige diplomatieke taak
	Huidige beleidsmatige taak
	Huidige organisatorische taak
	Gewenste diplomatieke taak
	Gewenste beleidsmatige taak
	Gewenste organisatorische taak

Tabel 4: Operationalisatie

ruimte voor de respondenten moest zijn om hier verdere invulling aan te geven. Bovendien hebben zij hier een eigen visie op, waar nader op ingegaan moest kunnen worden. Op basis hiervan is de keuze gemaakt om interpretatief onderzoek te doen en gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Hieronder worden de drie methoden die zijn toegepast nader toegelicht.

§4.2.1 Interviews

De belangrijkste verzamelingmethode was het gebruik van interviews. Deze zijn tussen semigestructureerd en ‘open ended’ opgezet. Hiervoor is gekozen omdat aan de hand van de beschikbare theorie geen eenduidige operationalisatie met een daarop gebaseerde vragenlijst opgesteld kon worden. Hieruit zijn slechts algemene topics naar voren gekomen, die als leidraad voor het interview fungeerden. Hoe hieraan invulling is gegeven verschilde echter per interview, waardoor veel ruimte is gelaten voor de belevingswereld en de ervaringen van de respondent. Elk gesprek behandelde dus dezelfde thema's, maar kende een ander verloop. Deze manier van interviewen vraagt om een flexibele en actieve luisterhouding van de

onderzoeker, waarin de respondent de vrijheid krijgt om zijn verhaal te doen, maar de onderzoeker de doelen van het onderzoek voor ogen houdt (Silverman, 2006: 110). De respondenten zijn gekozen op basis van hun functie, waardoor sprake is van een selecte steekproef.

§4.2.2 Documentanalyse

Bij de documentanalyse is gebruik gemaakt van bestaande documenten. Deze zijn geselecteerd op hun inhoud in relatie tot het onderzoeksthema. Zo zijn er zowel vanuit de Rijksoverheid als vanuit de andere Veiligheidshuizen documenten verschenen over hoe de aansluiting georganiseerd wordt of zou kunnen worden.

§4.2.3 Observaties

Bij de observaties was sprake van open observaties. De onderzoeker was aanwezig en het was bekend dat deze aan het observeren was, maar heeft geen interactie gehad met de onderzoekseenheden. Voor de mate van structurering geldt hetzelfde als voor de interviews. Aangezien de theorie nog niet toereikend is, is geen sprake geweest van een gestructureerd observeerschema, maar enkel thema's waar met name aandacht aan is besteedt. Achteraf is naar overeenkomsten en verschillen gezocht (van Thiel, 2007). Zoals uit de casus selectie blijkt zijn de observaties echter met name als illustratie en verduidelijking gebruikt.

In tabel 5 is schematisch weergegeven welke methode voor de beantwoording van welk(e) deelvraag(en) diende. In de rijen zijn de deelvragen waar in dit onderzoek antwoord op wordt gegeven geplaatst, waarbij de letterlijke vragen terug zijn te vinden in de inleiding. In de kolommen zijn de methodes geplaatst, waar bij interviews onderscheid is gemaakt tussen respondenten uit verschillende instanties. Door middel van de gekleurde vakjes is te zien welke methode is gebruikt voor de beantwoording van welke vraag.

Methode/ deelvraag	Interview				Observatie	Document
	Veiligheidshuis	Gemeente	CJG	ZAT		
1 Soort netwerken						
2 Mogelijkheden aansluiting						
3 Taken manager						

Tabel 5: Methodes gecombineerd met deelvragen

§4.3 Casus en respondent selectie

Om het empirische gedeelte van het onderzoek uit te kunnen voeren en daarmee de empirische deelvragen te kunnen beantwoorden, heeft een case selectie plaats gevonden. Deze selectie en de daarbij gemaakte keuzes worden hier toegelicht. Ook de respondenten die binnen de case zijn geselecteerd worden verantwoord.

§4.3.1 Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid

Het Veiligheidshuis dat centraal staat in dit onderzoek is gevestigd in Dordrecht en beslaat de regio Zuid-Holland Zuid. Voor Zuid-Holland Zuid is gekozen omdat dit een relatief nieuw Veiligheidshuis is, geopend in 2009 en in 2010 uitgebreid van drie naar de huidige negentien gemeentes. Samenwerking met en aansluiting bij partners bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase en juist in deze fase is het interessant om onderzoek te doen naar de aansluiting met andere netwerken, in dit geval de CJG's en de ZAT's. Met de ketenmanager zijn meerdere interviews afgenomen.

Aangezien het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid momenteel nog geen aansluiting organiseert bij het CJG en het ZAT, is het niet mogelijk gebleken om de aansluitingstaken van de ketenmanager te observeren. Daarom is gekozen om een ander soort aansluiting te observeren, namelijk de lokale aanpak van jeugdgroepen. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de gemeente, maar als de gemeente dit nodig acht kunnen zij de problematiek in het Veiligheidshuis opschalen. Dit is weliswaar een ander thema, maar het gaat om de aansluiting tussen gemeente en Veiligheidshuis op het gebied van jeugdproblematiek. Aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor het CJG en het ZAT gaat het dus om een zelfde soort mechanisme. Omdat het om een ander onderwerp gaat zullen de data die verkregen zijn uit de observaties als illustratie gebruikt worden, met name voor de verschillende taken van de ketenmanager.

Daarnaast zijn twee sleutelpersonen geïnterviewd, die over kennis beschikken van de situatie waarin het Veiligheidshuis zich bevindt met betrekking tot de aansluiting bij het CJG en het ZAT. Dit is de secretaris van de stuurgroep en een lid van de voormalige projectgroep die zich heeft bezig gehouden met de aansluiting tussen Veiligheidshuis en CJG. Om verdere informatie over de stand van zaken te achterhalen, is ook het jaarplan geanalyseerd, waarin expliciet naar de aansluiting verwezen wordt.

§4.3.2 Andere Veiligheidshuizen

Naast Zuid-Holland Zuid zijn ook interviews gehouden met ketenmanagers van andere veiligheidshuizen, om ervaringen en ‘best practices’ te kunnen achterhalen. Het gaat om de locaties Amersfoort, Den Helder en Tilburg. In het rapport *‘Jeugdketens sluitend verbinden; de samenwerking Zorg- en Adviestam, Centrum voor Jeugd en Gezin, Veiligheidshuis’* worden deze vestigingen genoemd als voorbeelden waar de samenwerking al tot stand is gekomen. Verder heeft Amersfoort een uniforme werkwijze wat betreft jeugdproblematiek met het Veiligheidshuis in Utrecht ontwikkeld en is in Tilburg het oudste Veiligheidshuis van Nederland. Interessante voorbeelden om de opstartende situatie in Zuid-Holland Zuid mee te vergelijken.

Bovendien verschillen de gekozen Veiligheidshuizen in de fase van aansluiting waarin ze zich bevinden. Daarbij gaat het om de fasen die in het theoretisch kader zijn onderscheiden (van Delden, 2009). Zuid-Holland Zuid organiseert momenteel nog geen aansluiting en bevindt zich in de eerste fase. De aansluiting in Den Helder bevindt zich in de tweede fase, waarbij de bestuurders onderling de doelen vaststellen. Het Veiligheidshuis in Amersfoort bevindt zich wat betreft de aansluiting in de vierde fase. In de praktijk is de aansluiting georganiseerd, maar de bijpassende structuren en procedures moeten nog opgesteld worden. Tilburg bevindt zich als oudste Veiligheidshuis in de vijfde fase. In principe is het organiseert, maar er blijven verbeteringen mogelijk. Deze verschillen in de fasen maken het extra interessant om de Veiligheidshuizen te vergelijken en maken het mogelijk om aanbevelingen te formuleren voor Zuid-Holland Zuid.

Naast de interviews met ketenmanagers zijn ook documenten van andere Veiligheidshuizen geanalyseerd, die gekozen zijn op basis van beschikbaarheid. Het gaat om de notitie *‘Samenwerking Veiligheidshuis- CJG; van vrijstaande huizen naar een integrale aanpak’* van het Veiligheidshuis Rivierenland (2010) en om het document *‘Aansluiting CJG – Veiligheidshuis Fryslan’* van het Veiligheidshuis Friesland (2010). Daarnaast zijn het zojuist genoemde rapport *‘Jeugdketens sluitend verbinden’* (Rijksoverheid, 2010b) en de documentatie van de themamiddag *‘De samenwerking tussen het Veiligheidshuis en het CJG’* (Kennisnetwerk Centra Jeugd en Gezin, 2010), verzorgd door ‘Partners en Pröpper’ geanalyseerd.

§4.3.3 Gemeentes

Verder zijn beleidsmedewerkers en wethouders jeugd van de gemeentes in de regio Zuid-Holland Zuid geïnterviewd. De gemeentes spelen een rol in het Veiligheidshuis en zijn bovendien verantwoordelijk voor de CJG's en ZAT's. Ook zijn de gemeentes belast met een gedeelte van de financiering voor het Veiligheidshuis. Zij zouden daarom als belanghebbende van aansluiting gezien kunnen worden, om dubbel werk en daarmee ook dubbele kosten te vermijden. De regio is in drie districten verdeeld en telt in totaal negentien gemeentes. Wat betreft de beleidsmedewerkers is elk district vertegenwoordigd en vanwege praktische redenen zijn wethouders uit twee verschillende districten gesproken.

§4.3.4 Coördinatoren CJG en ZAT

Daarnaast zijn coördinatoren van de betrokken CJG's en de ZAT's geïnterviewd. Elke gemeente heeft de verplichting om aangesloten te zijn bij een CJG, maar heeft daarin de keuzevrijheid hoe dit georganiseerd wordt. Er zijn dan ook verschillen tussen de gemeentes en een deel van de gemeentes is aangesloten bij een subregionaal CJG. Gekozen is om de coördinatoren van twee subregionale CJG's te interviewen, omdat dit voor meerdere gemeentes van toepassing is. Ook voor de ZAT's is om dezelfde reden gekozen voor een subregionale variant, die gekozen zijn op basis van bereikbaarheid.

§4.4 Data analyse

De interviews zijn opgenomen met een voice recorder. Hoewel alle respondenten hier toestemming voor hebben gegeven, is het niet uit te sluiten dat ze hierdoor zaken niet of op een andere wijze verteld hebben. De onderzoeker heeft geprobeerd dit te ondervangen door uit te leggen dat de opnames alleen gebruikt zouden worden voor de analyse en de bevindingen anoniem verwerkt zouden worden.

De opnames zijn letterlijk uitgewerkt, waardoor het gehele interview beschikbaar was voor analyse. Deze transcripten zijn gecodeerd op de thema's die in de operationalisatie en in de topiclijst te onderscheiden zijn. Dit was echter niet voldoende, aangezien het gaat om een exploratief onderzoek en theorie met een daarop gebaseerde operationalisatie en topiclijst niet toereikend waren. Daarom zijn analyse topics ook naar aanleiding van de empirische data ontwikkeld. Op het moment dat er geen nieuwe codes meer ontwikkeld werden, was sprake van een uitputtend coderingsschema en kon met de analyse worden gestart (van Thiel, 2007). De gecodeerde stukken tekst zijn bij elkaar geplaatst en per thema is een analyse gemaakt,

waarbij tussen een deel van de codes een verband bestond. Hetzelfde geldt voor de observaties, waar veldnotities van zijn gemaakt, en de documenten, die al letterlijk waren uitgeschreven. Verder zijn de transcripten gebruikt om citaten uit te destilleren die bepaalde bevindingen kunnen illustreren. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het geciteerde stuk tekst voor de leesbaarheid in sommige gevallen grammaticaal is aangepast.

§4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Het is belangrijk dat een onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk is. Betrouwbaarheid slaat op de mate van toeval waarop resultaten berusten. Hoe groter de kans dat een andere onderzoeker dezelfde resultaten had gevonden, hoe betrouwbaarder het onderzoek. Validiteit aan de andere kant gaat over de mate waarin gemeten is wat beoogd was te meten; in hoeverre zijn de resultaten inderdaad van toepassing op de onderzoeksobjecten (Silverman, 2006).

In dit onderzoek is op verschillende manieren gestreefd naar een zo hoog mogelijke mate van betrouwbaarheid. Zo zijn het gebruik van methoden en de analyse beschreven, zodat voor andere onderzoekers navolgbaar is hoe het onderzoek is uitgevoerd (Silverman, 2006). Ook de eerder beschreven opnames, transcripten en veldnotities komen hieraan tegemoet. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ‘open ended’ variant van interviewen minder betrouwbaar is dan een gestructureerd interview. Met de uitgewerkte transcripten wordt geprobeerd dit effect te verminderen. Daarnaast is een transcript aan een andere onderzoeker voorgelegd en die heeft deze geanalyseerd, om de zogenaamde intersubjectiviteit te bevorderen (’t Hart, Boeije en Hox, 2007). Dit had als doel om de rol van de onderzoeker te verkleinen en verschillen en overeenkomsten te bespreken.

Aan de validiteit is gewerkt door gebruik te maken van triangulatie, van in dit geval de onderzoeksmethoden. Zoals in de tweede paragraaf te lezen is, is gebruik gemaakt van interviews, documentanalyse en observaties. Hierdoor wordt de onderzoekspraktijk niet vanuit één methode benaderd, maar vanuit verschillende, om zo veel mogelijk zicht te krijgen op het verschijnsel. Als door middel van verschillende methoden dezelfde resultaten worden verkregen, kan dit de validiteit van het onderzoek versterken. Maar aan de andere kant kan de sociale realiteit er vanuit verschillende perspectieven anders uit zien en zijn tegenstrijdigheden daarmee onvermijdelijk. Een compleet beeld of een waarheid is dus niet te achterhalen (Silverman, 2006). Anders gezegd: *“Triangulation, from this perspective, is not a way of obtaining a ‘true’ reading but ‘is best understood as a strategy that adds rigor,*

breadth, complexity, richness and depth to any inquiry” (Denzin and Lincoln, in: Silverman, 2006: 292). In het volgende hoofdstuk wordt beschreven tot welke resultaten de inzet van deze methoden heeft geleid.

HOOFDSTUK 5 RESULTATEN

In dit hoofdstuk wordt de aansluiting die door de ketenmanagers georganiseerd wordt of in de toekomst georganiseerd zou kunnen worden beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van de ervaringen uit andere Veiligheidshuizen en de wensen uit Zuid-Holland Zuid. De thema's die aan bod komen zijn gedeeltelijk te herleiden naar de operationalisatie die gebaseerd is op het theoretisch kader, maar zijn voor een deel ook gedestilleerd uit de praktijk. In de eerste paragraaf worden de verschillende invullingen van de Veiligheidshuizen, de CJG's en de ZAT's die in dit onderzoek zijn betrokken uiteengezet. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre de respondenten de aansluiting tussen deze netwerken van belang achten. Dit blijkt aanwijzingen te bevatten voor de mate en wijze van aansluiting waaraan de voorkeur wordt gegeven. Het is dan ook de opmaat voor de derde paragraaf, waarin de aansluiting in de praktijk wordt beschreven. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende Veiligheidshuizen, waarbij drie thema's centraal staan: de huidige aansluiting, de gewenste aansluiting en de rol die de ketenmanager in dit proces speelt of heeft gespeeld. Al met al geven de bevindingen antwoord op de empirische deelvragen zoals die gesteld zijn in de inleiding. Ter verduidelijking en illustratie zijn citaten uit de interviews toegevoegd.

§5.1 Inrichting van de netwerken

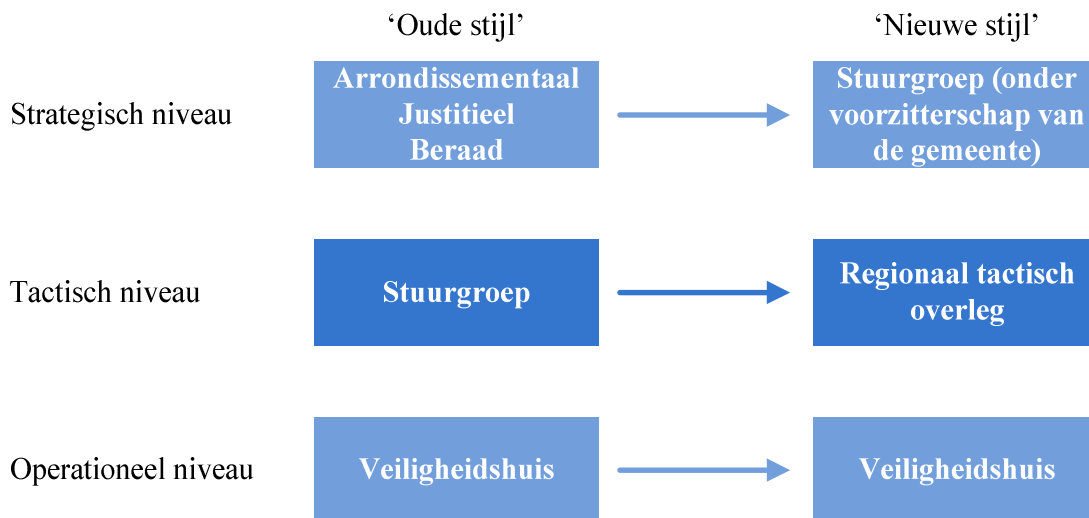
In het tweede hoofdstuk zijn de richtlijnen vanuit de Rijksoverheid waaraan de netwerken moeten voldoen geschetst. Afgezien van deze algemene richtlijnen wordt er ruimte gelaten aan de lokale situatie, waardoor de concrete inrichting per netwerk kan verschillen. In deze paragraaf worden de verschillende verschijningsvormen uit de onderzochte praktijk geschetst. Eerst wordt onderscheid gemaakt tussen de vier Veiligheidshuizen, waarbij die uit de regio Zuid-Holland Zuid het meest uitgebreid wordt beschreven, aangezien dat de centrale case is in dit onderzoek. Dit is ook de reden dat alleen de CJG's en de ZAT's uit Zuid-Holland Zuid behandeld worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit nog geen volledig beeld geeft en dat alleen de CJG's en ZAT's worden besproken waar de respondenten bij betrokken zijn. Vanuit deze situatie hebben zij immers ook de andere vragen beantwoord.

§5.1.1 Veiligheidshuizen

Naast het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, worden ook de Veiligheidshuizen uit Tilburg, Den Helder en Amersfoort beschreven. Hierbij komen onder andere de ontstaansgeschiedenis en de sturing aan de orde.

Zuid-Holland Zuid

Het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, dat gevestigd is in Dordrecht, is in 2009 geopend. Bij de start namen drie gemeentes deel, wat in 2010 is uitgebreid naar de huidige negentien gemeentes. Het Veiligheidshuis is voortgekomen uit ‘Justitie in de buurt’, later de ‘Ketenkamer’ genoemd. Als gevolg van die achtergrond is het Openbaar Ministerie een dominante partner geweest in het Veiligheidshuis en is de strafrechtelijke invalshoek ook de belangrijkste geweest. Het is bedoeling om daar verandering in aan te brengen, om ook de zorgkant meer te betrekken. In plaats van het Openbaar Ministerie wordt in de nabije toekomst daarom een van de gemeentes voorzitter op het strategisch niveau. *“Mijn ervaring is hier toch wel dat het Veiligheidshuis op zo’n manier van de grond is gekomen dat het heel erg OM gestuurd is geweest, dat je nu een soort kanteling ziet richting gemeentes, dat de regiovoering nu ook veel nadrukkelijk daar gelegd gaat worden”*. Hiermee wordt een ontwikkeling gemaakt naar het integrale type Veiligheidshuis, dat in de context staat beschreven. Tegelijk met de nieuwe voorzitter wordt ook de sturingsstructuur aangepast. *“En we hebben het arrondissementaal justitieel beraad, die nu de eindverantwoordelijkheid heeft, want daar zitten de partners op strategisch niveau in. Alleen daar zitten de zorgpartners dus weer niet in. Heel onhandig. Die constructie gaat veranderen”*. In figuur 2 wordt dit grafisch weergegeven.



Figuur 2: Sturing Veiligheidshuis

In het Veiligheidshuis werken medewerkers van de deelnemende organisaties samen. Hierin worden zij bijgestaan door een administratieve ondersteuning. De ketenmanager heeft hierover de dagelijkse leiding. Momenteel zijn er geen procesmanagers.

Tilburg

In 2002 is het Veiligheidshuis in Tilburg opgericht, dat er naar streeft om een regionaal Veiligheidshuis voor Midden Brabant te zijn. Destijds is het gestart vanuit bestaande samenwerking die er al was tussen strafrechtpartners. Om de zorgketen ook op een dergelijke wijze in te richten is ook een Zorghuis opgestart. Beide zijn samengevoegd tot het Zorg- en Veiligheidshuis. *“Eigenlijk had je voor een heel groot gedeelte dezelfde partners als die in het Veiligheidshuis zaten. Dus toen zeiden ze van ja, laten we nou niet gek doen, laten we het nou onder een dak bij elkaar doen”*. In de praktijk zou dit onderscheid niet te merken zijn. *“Hier in huis lopen geen mensen rond dat je zegt van die is van het Zorghuis en die is van het Veiligheidshuis. Nee, het zijn tweehonderd mensen die gewoon hier in het Zorg- en Veiligheidshuis werken. Punt. Dat loopt gewoon door elkaar”*. In de verdere ontwikkeling wijst de ketenmanager op het gevaar dat het Veiligheidshuis geen extra bureaucratische laag moet worden. *“Dus het is een, dat moeten we ook voorkomen denk ik, dat het Veiligheidshuis een instituut wordt. Het lijkt er soms wel op hè, dat het een instituut is, maar het is een gelegenheid waarin die mensen hun ding kunnen doen”*. Voor de aansturing vormen de procesmanager zorgketen vanuit de gemeente, de procesmanager strafrechtketen vanuit het Openbaar Ministerie en de ketenmanager samen het dagelijks bestuur.

Den Helder

Zes jaar geleden is tussen de strafrechtpartners in Den Helder een samenwerking opgestart om problemen met Antilliaanse jongeren het hoofd te kunnen bieden. *“En die samenwerking bleek zo succesvol dat toen het, toen de naam Veiligheidshuis opkwam in Nederland, ja, dat paste eigenlijk heel mooi over dat minieme samenwerkingsverband wat toen al was ontstaan. En daar is dus alleen maar het sjabloon overheen gelegd, dat is alleen maar uitgegroeid en heeft uiteindelijk ook de landelijke thema's opgenomen”*. Het Veiligheidshuis is enkel werkzaam voor de gemeente Den Helder.

Amersfoort

Het Veiligheidshuis in Amersfoort is vijf jaar geleden opgericht, ongeveer gelijktijdig met het Veiligheidshuis in Utrecht. De twee werken ook intensief samen en hebben wat betreft jeugd een overeenkomstige werkwijze. Het initiatief kwam vanuit een enthousiaste officier, die kennis had gemaakt met de situatie in Tilburg. Vervolgens hebben de gemeentes en andere partners en andere partners dit concept omarmd. Het Veiligheidshuis Amersfoort heeft nu een dekkinggebied voor vijftien gemeentes.

§5.1.2 Centra voor Jeugd en Gezin

In de regio Zuid-Holland Zuid wordt door de gemeentes verschillend invulling gegeven aan hun wettelijke taak om een CJG in te richten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een fysiek en een digitaal Centrum. In de subregio's Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) en de Hoeksche Waard trekken gemeentes hierin gezamenlijk op. Dordrecht, de grootste gemeente in de regio, heeft een eigen fysiek CJG en een neemt deel aan een subregionaal digitaal CJG.

Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

In de regio (AV) werken acht van de elf gemeentes samen voor het vormgeven van een subregionaal CJG. Dit zijn de gemeentes Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Nieuw-Lekkerland, Leerdam, Liesveld en Zederik. De overige drie gemeentes, Alblaserdam, Sliedrecht en Papendrecht, werken onder andere samen aan een digitaal Centrum in Drechtsteden verband. Het CJG is opgericht vanuit een samenwerking die al plaats vond. De fysieke inlooppunten zijn begin 2010 geopend, waarbij een deel gevestigd is in bestaande locaties, zoals op scholen of consultatiebureaus. Deze keuze is gemaakt omdat een deel van de gemeentes te klein is om een eigen fysiek inlooppunt dat alleen functioneert als CJG op te richten. De regionale backoffice is gevestigd in de grootste gemeente Gorinchem. Aan een digitaal Centrum wordt gewerkt en het is de bedoeling dat deze in 2011 in de lucht gaat.

De Hoeksche Waard

Ook in de Hoeksche Waard is sprake van een subregionaal CJG, waaraan de gemeentes Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen deelnemen. Ook hier is het fysieke Centrum begin 2010 geopend en wordt het digitale Centrum in de loop van 2011 verwacht. Tevens is het de bedoeling dat het registratiesysteem 'Zorg voor Jeugd' dan

operationeel is, wat in andere gemeentes wel al het geval is. Dit zou de samenwerking en afstemming tussen organisaties kunnen ondersteunen. Iedere twee weken is er een multidisciplinair team overleg, waar organisaties casussen voor in kunnen brengen als zorgcoördinatie gewenst is.

Dordrecht

In Dordrecht wordt bewust geen fysiek CJG inlooppunt geopend, maar wordt gebruik gemaakt van natuurlijke inlooppunten waar ouders en jongeren mee bekend zijn, zoals scholen en consultatiebureaus. ‘Zorg voor Jeugd’ is onderdeel van het CJG, omdat het voor een belangrijk gedeelte de samenwerking vorm geeft. Een digitaal Centrum wordt verwacht in het najaar van 2011, wat voor de gehele Drechtsteden, dus ook voor de gemeentes Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht, gaat functioneren.

§5.1.3 Zorg- en Adviesteams

Voor de bespreking van de verschillende ZAT's worden dezelfde regio's onderscheiden als bij de CJG's, aangevuld met de Zwijndrechtse Waard. Voor de inrichting wordt met name verschil gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs.

Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

In de subregio AV is een enigszins ingewikkelde structuur opgezet wat betreft de ZAT's, wat voornamelijk veroorzaakt wordt door naamsverwarring. Op de basisscholen is een zorgoverleg opgericht, ook wel zorgteam genoemd. Als zaken het niveau van dit zorgoverleg overstijgen, worden ze opgeschaald naar het regionale ZAT. In het voortgezet onderwijs heeft elke school zijn eigen ZAT, maar dat is qua functies en partners meer te vergelijken met de zorgoverleggen van het primair onderwijs. Overkoepelend voor de middelbare scholen is er tevens het 'kleine PCL', waarbij PCL staat voor Permanente Commissie Leerlingenzorg. Hier kunnen zaken uit het ZAT voor het voortgezet onderwijs naar opgeschaald worden.

De Hoeksche Waard

De middelbare scholen in de Hoeksche Waard hebben elk hun eigen ZAT. Dit geldt ook voor de basisscholen, al wordt daar gesproken van een 'mini ZAT', omdat hier minder partners aan

deelnemen. Beide kunnen zaken opschalen naar het zojuist genoemde multidisciplinair team overleg van het CJG.

Dordrecht

Elke school, zowel primair als voortgezet, heeft in Dordrecht een eigen ZAT. In eerste instantie wordt echter geprobeerd om zaken via de school maatschappelijk werker af te doen.

De Zwijndrechtse Waard

In de gemeentes Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht, die samen de subregio Zwijndrechtse Waard vormen, is een subregionaal ZAT werkzaam. Niet alleen scholen kunnen hiervoor casussen inbrengen, maar ook andere partijen. Hiermee is het ZAT niet alleen van en voor het onderwijs, maar wordt dit breder gepositioneerd.

§5.1.4 Tussenconclusie

Er is een beeld geschetst van de verschillende invullingen die aan de netwerken worden gegeven, waarbij een deel blijkt voort te bouwen op bestaande samenwerking. Door deze schets zijn de in de derde paragraaf beschreven aansluitingsvormen en –wensen te plaatsen in de context. Er blijken grote verschillen te zijn, zowel in de ontstaansgeschiedenis en de inrichting van de Veiligheidshuizen, als in de wijze waarop gemeentes hun CJG en ZAT vormgeven. Deze verschillen maken de aansluiting niet eenvoudig, des te meer omdat het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid wel een regionale functie heeft. Maar eerst wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan het belang dat respondenten hechten aan verbinding.

§5.2 Belang van aansluiting

Het belang dat respondenten hechten aan het vormgeven van de aansluiting tussen het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT geeft indicaties voor de mogelijkheden daarvan. Respondenten die een grote nut en noodzaak beschrijven, prefereren eerder verregaande samenwerking dan respondenten die voorzichtiger zijn en op de betekenis van de netwerken afzonderlijk wijzen. Beide kanten worden toegelicht.

§5.2.1 Nut en noodzaak van aansluiting

Vrijwel alle respondenten geven aan dat aansluiting tussen het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT gewenst en noodzakelijk is, omdat het in het belang zou zijn van de doelgroep. Jongeren kunnen te maken krijgen met meerdere problemen, waardoor zij of hun familieleden

in verschillende netwerken besproken worden. Door deze netwerken op elkaar aan te sluiten, wordt de problematiek in zijn geheel gezien en wordt duidelijkheid gecreëerd voor de doelgroep. *“Het bundelen van de verschillende problemen is het grootste doel, dat je de randvoorwaarden geeft voor de burger en voor het gezin, dat ze niet overal hoeven te shoppen maar dat wij als overheid het zo goed geregeld hebben dat door welke voordeur ze ook binnenkomen, ze toch de kwaliteit krijgen die ze verdienen”*. Door de verschillende problemen in zijn geheel te beschouwen, kan ook de aanpak daar op afgestemd worden. *“Je kunt veel meer maatwerk leveren, je kunt veel sneller leveren op zo’n manier, dan dat je echt per keten gaat afspreken waar de kaders liggen waarmee je werkt. Want zodra je kaders gaat scheppen vallen er altijd jongeren of gezinnen tussen wal en schip”*.

Verder zou via de aansluiting van de netwerken invulling gegeven kunnen worden aan de verbinding tussen straf en zorg, wat een belangrijke doelstelling van het Veiligheidshuis is. *“Dat de focus niet alleen maar zorg is en niet alleen maar straf, maar dat er een goede mix zou kunnen ontstaan. Want sommige zijn helemaal niet gebaat bij straf, die zijn beter gebaat bij zorg, of andersom, of juist in een combinatie”*. Door veiligheid en zorg op elkaar te betrekken zou de jongere een perspectief geboden kunnen worden en kan escalatie van de situatie voorkomen worden. *“Het zou vanuit het CJG en het Veiligheidshuis van belang kunnen zijn dat je in die samenwerking kan voorkomen dat de jongere uiteindelijk via de strafrechtelijke weg in het Veiligheidshuis alsnog besproken moet gaan worden, maar dat je een goede samenwerking opzet om dat in het preventieve kader te realiseren”*. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn bij de aanpak van overlastgevende groepen, waar sprake is van een harde kern met een groep jongeren daar omheen. Bij de laatste hoeft (nog) geen sprake te zijn van strafbaar gedrag, maar is politie wel een belangrijke partner om erger te voorkomen. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door de aansluiting. De verbinding tussen straf en zorg gaat echter niet vanzelf. *“Ik denk dat het heel erg zoeken is geweest naar elkaars werelden. Van wat gebeurt er nou binnen die veiligheidsketen en binnen die justitiële keten en wat gebeurt er binnen dat licht preventieve”*.

Daarnaast hebben de netwerken zelf ook baat bij aansluiting. *“Ik denk dat als jij die positie hebt gevonden, dat je en de positie van het Veiligheidshuis en de positie van het ZAT en het CJG versterkt. En in die zin dat je allebei beter uiting kan geven aan je taken”*. Want hoewel alle organisaties afzonderlijk hun eigen doelstellingen hebben, vinden ze elkaar in het meer abstractere doel van het belang van het kind of het gezin. *“Dus in die zin is het doel anders,*

maar je werkt wel in het belang van het gezin of in het belang van het kind. En daar zit je doel wel". Ook voor de organisaties die deelnemen aan de netwerken zou aansluiting voordelen hebben, omdat een deel van de organisaties in meerdere netwerken vertegenwoordigd is. Nu het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid de ontwikkeling doormaakt naar meer focus op zorg en minder alleen op het strafrecht, wordt de aansluiting bovendien relevanter. *"En het wordt wat breder en wat noodzakelijker op het moment dat de zorgkant ook ingebed is in het Veiligheidshuis"*.

§5.2.2 Kanttekeningen bij aansluiting

Een enkele respondent waarschuwt voor het te ver doorvoeren van de aansluiting. *"Het is wel belangrijk om ervoor te waken dat je niet alles met alles wil verbinden. Niet alle zaken hebben te maken met veiligheid"*. Tevens moet het Veiligheidshuis aanvullend zijn op bestaande faciliteiten en zich beperken tot haar kerntaken en haar eigen rol niet groter maken dan die is. *"Ik denk dat je heel erg moet oppassen dat je vanuit het Veiligheidshuis niet teveel naar binnen zuigt. Op het moment dat er geen veiligheidsgerelateerd gedrag is, hoef je het mijns inziens dus ook niet binnen het Veiligheidshuis op te pakken. (...) Het is denk ik voor kinderen en jongeren ook niet goed om geassocieerd te worden met zo'n Veiligheidshuis."* Verder zou het niet alleen voor de jongere zelf, maar ook voor het imago van het CJG niet goed zijn om teveel geassocieerd te worden met het Veiligheidshuis. Dit zou ten koste gaan van het laagdrempelige karakter. In het document dat verslag doet van de themamiddag over aansluiting wordt aangegeven dat dit risico ondervangen kan worden door alleen de backoffice, en niet de front office, van het CJG te laten samenwerken met de backoffice van het Veiligheidshuis (Kennissenetwerk Centra Jeugd en Gezin, 2010). Dat de samenwerking niet te ver doorgevoerd moet worden wordt ook door een andere respondent aangegeven. *"Dus als het echt separate zaken zouden zijn, (...) prima, vooral in de lijn van het Veiligheidshuis laten. En andersom, in de lijn van het ZAT of in de lijn van het CJG. Het wordt pas interessant als dingen elkaar doorkruisen"*. Ook doemt de vraag op of het Veiligheidshuis überhaupt wel toegevoegde waarde zou hebben, omdat het op het niveau van de gemeente al afdoende georganiseerd zou zijn.

§5.2.3 Tussenconclusie

De voordelen van aansluiting worden gevonden in het beter kunnen afstemmen van de verschillende problematiek en de daarop gebaseerde aanpak. Dit zou in het belang van de doelgroep zijn, evenals de verbinding tussen veiligheid en zorg die beter gelegd kan worden.

Daarnaast zouden ook de netwerken en deelnemende organisaties zelf baat hebben bij de aansluiting. Hoewel de meerderheid van de respondenten deze punten noemt, maken enkele respondenten hier een voorbehoud bij. Het Veiligheidshuis zou voor lang niet alle problemen of jongeren van toegevoegde waarde kunnen zijn en zou het imago van het CJG zelfs schade toe kunnen brengen.

§5.3 Aansluiting in de praktijk

Dat respondenten het over het algemeen eens zijn over het belang van de aansluiting, betekent niet dat er ook duidelijkheid is over de invulling van die aansluiting. *“Alleen hoe je die verbinding dan op de beste manier legt en wie ook de verantwoordelijkheid heeft om die verbinding te leggen, dat is niet altijd even duidelijk”*. Toch lijkt een aantal algemene punten voor alle Veiligheidshuizen op te gaan. Die worden eerst vermeld, alvorens onderscheid te maken tussen de verschillende Veiligheidshuizen. Dan komen zowel de huidige als de gewenste aansluiting en de rol die de ketenmanager kan spelen in dat proces aan de orde.

§5.3.1 Algemene kenmerken

“De uitdaging is nu voor Veiligheidshuis en CJG om ook nog intersectoraal die samenwerking tot stand te brengen”. Dit is een uitdaging voor elk Veiligheidshuis, waarin algemene kenmerken te onderscheiden zijn. Deze algemene kenmerken komen in een groot deel van de Veiligheidshuizen terug en lijken voor alle Veiligheidshuizen op te gaan. Het gaat om zaken die een rol spelen bij het vormgeven van aansluiting.

Schakelfunctionarissen

De eerste heeft te maken met het punt dat de netwerken op zichzelf niets zijn, afgezien van de fysieke locatie die sommige hebben, maar dat ze invulling krijgen door de organisaties die eraan deelnemen. Deze organisaties hebben hun eigen kerntaken, maar zijn daarnaast in een of meerdere netwerken vertegenwoordigd. Een deel van de organisaties die deelnemen in het Veiligheidshuis zijn ook partner in het CJG en/of in het ZAT, en andersom. Deze organisaties of personen daaruit zouden dan ook ingezet kunnen worden om de aansluiting vorm te geven. Maar dat dit ook gebeurt is geen vanzelfsprekendheid. *“Want als vanuit de organisatie Pietje in het Veiligheidshuis zit en Jantje binnen het CJG, wil niet zeggen dat daarmee ook die samenwerking en afstemming geborgd is”*. Daarom is het belangrijk dat deze schakelfunctionarissen zich bewust zijn van hun positie. *“Dat het heel erg belangrijk is, dat degene die hier dus vanuit een organisatie zit, ook weet vanuit mijn organisatie zit daar ook*

iemand, ik ga dit koppelen. Wij moeten bij elkaar regelmatig navragen. Dus we werken heel hard aan de bewustwording van de mensen, van jij zit hier niet alleen maar om even jouw casus in te brengen, nee, jij zit hier ook om te netwerken richting bijvoorbeeld jouw achterban”.

ICT

Het tweede punt is de rol die ICT kan spelen. Veel respondenten geven aan dat een gezamenlijk systeem waarin organisaties uit alle drie de netwerken kunnen melden en registreren van grote waarde kan zijn. Via zo'n systeem kan informatie worden uitgewisseld en kan de aansluiting worden vormgegeven. Hiervoor worden in de regio Zuid-Holland Zuid het lokale signaleringssysteem 'Zorg voor Jeugd' en de landelijke verwijzindex risicjongeren gebruikt. De eerste is echter gericht op zorgcoördinatie in het preventieve domein. Om een systeem succesvol te maken, is het wel essentieel dat iedereen er gebruik van maakt. *“Want dat is met die verwijzindex wel het geval, het valt of staat met dat iedereen er gebruik van maakt”.* En, *“de bereidheid om te melden aan het systeem is nog lang niet voldoende. Om allerlei redenen”.* Een van de redenen is dat nog niet alle organisaties aangesloten zijn op het systeem en niet iedereen consequent meldt. Hierdoor een vicieuze cirkel kan ontstaan. *“Dan heb je natuurlijk het gebruikelijke gehakketak. Dat organisatie x zegt ja, maar organisatie y meldt niet genoeg. Of waarom is organisatie z nog niet aangesloten, want vanuit die hoek missen we toch wel een stuk informatie, willen we goed hulp kunnen verlenen”.* Ook de andere Veiligheidshuizen maken gebruik van dergelijke systemen.

Protocollen en structuren vs. Informele contacten

Het derde punt is de rol die protocollen en structuren kunnen spelen, die bij het vormgeven van aansluiting volgens sommige respondenten niet overschat moet worden. *“Zonder dat je altijd alles in structuren of procedures wilt vastleggen. Dat is soms nodig, maar hele laagdrempelige samenwerking is soms effectiever dan alle structuren en procedures die we met elkaar opgetuigd hebben”*, maar *“je hebt deels structuren en procedures nodig, omdat het ook duidelijkheid geeft”.* Uit Brabants onderzoek naar de aansluiting tussen het Veiligheidshuis en het CJG en het ZAT blijkt verder dat geformuleerde doelen en een visie vaak ontbreken. Belangrijker zijn de noodzakelijke aanpassingen in de uitvoering (Rijksoverheid, 2010b). Een voorbeeld hiervan is dat mensen uit verschillende organisaties

elkaar kennen en dat wordt geïnvesteerd in kennis en het uitwisselen van ervaringen. “*Dat mensen gewoon gezichten kennen, en telefoonnummers hebben, en snel kunnen schakelen*”.

Opschalen

Ondanks de verschillen in waar de grens zou moeten liggen en hoe overdracht het beste plaats kan vinden, is over het algemeen het uitgangspunt dat elk netwerk casussen eerst binnen het eigen netwerk probeert op te lossen en alleen opschaalt waar dat nodig is. Dit wordt ook genoemd in de documenten die geanalyseerd zijn. Een casus wordt maar in één netwerk tegelijk besproken en wordt pas losgelaten als een ander netwerk er mee aan de slag gaat.

Vervolgens worden nu de Veiligheidshuizen afzonderlijk besproken. Hoewel in de ontwikkeling vaak wordt verwezen naar de situatie in andere Veiligheidshuizen, wordt door enkele respondenten opgemerkt dat dit niet altijd ‘best practices’ voor Zuid-Holland Zuid hoeven te zijn. Dit sluit aan bij wat in de context beschreven is, namelijk dat de invulling van het Veiligheidshuis aangepast moet worden aan de lokale situatie.

§5.3.2 In Zuid-Holland Zuid

Voor de beschrijving van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid wordt eerst de huidige aansluiting beschreven, waarna een perspectief wordt geschetst van de gewenste toekomstige aansluiting. Deze toekomstvisie is gebaseerd op wensen van de respondenten uit Zuid-Holland Zuid. Vervolgens wordt de rol die de ketenmanager hierin kan spelen behandeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de drie taken die beschreven zijn in het theoretisch kader. Deze thema’s komen ook bij bespreking van de andere Veiligheidshuizen terug.

Huidige aansluiting met de CJG’s

In het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid is volgens de respondenten nog nauwelijks invulling gegeven aan de aansluiting met de CJG’s uit de regio. Dit heeft te maken met de doorontwikkeling die het Veiligheidshuis doormaakt en de nog korte ontstaansgeschiedenis die zij kent. “*Het is niet zo dat wij dat ook niet willen, want dat willen we heel graag, maar we zijn de afgelopen anderhalf jaar dat we begonnen zijn heel erg gefocust geweest op de werkprocessen in het Veiligheidshuis, om die goed in te richten*”. Het besef en de noodzaak om aansluiting te vinden worden ook groter nu er meer CJG’s in de regio opgericht zijn. Uit het jaarplan blijkt dat in 2011 het Veiligheidshuis een aanvulling zou kunnen zijn op het CJG (Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, 2011).

In 2010 is wel geprobeerd een start te maken met het vormgeven van de aansluiting, middels een projectgroep die als doel had de mogelijkheden te onderzoeken. Deze is echter niet van de grond gekomen, omdat er teveel andere initiatieven en ontwikkelingen tegelijk speelden. Bovendien bleek het lastig om een eenduidige samenwerking te kunnen creëren, omdat de aangesloten gemeentes op eigen wijze invulling geven aan het CJG en er daardoor geen uniform CJG is waar het regionaal werkende Veiligheidshuis op aan kan sluiten.

Een ander initiatief voor het vormgeven van de aansluiting is de pilot Hulpverlening Casusoverleg (HCO) geweest. Deze pilot is opgezet naar Tilburgs voorbeeld en had als doel om de verbinding tussen straf en zorg te vormen. Tot de doelgroep behoorden 12' minners, die strafrechtelijk niet vervolgd kunnen worden, jongeren met eerste politiecontacten en jongeren met veiligheidsgerelateerd risicogedrag. Dit is een doelgroep die zowel onder het Veiligheidshuis als bij het CJG zou kunnen vallen. Tijdens de pilot is echter gebleken dat voor deze doelgroep op gemeentelijk niveau al voldoende georganiseerd is en dat er weinig jongeren werden aangemeld voor het overleg. De pilot is daarom niet voortgezet naar een structurele werkwijze.

Een CJG coördinator heeft echter aangegeven dat toch al gebruik wordt gemaakt van een aansluitingsvariant, al is dit nog minimaal en staat het nog in de kinderschoenen. Zo zou een functionaris vanuit de gemeente, die een CJG overleg voorziet, contact kunnen hebben met de ketenmanager van het Veiligheidshuis. *“In principe gaat die voorzitter dat afchecken met de voorzitter van het Veiligheidshuis. Waar hoort deze casus thuis, waar wordt het gezin het beste geholpen? Via de constructie van het Veiligheidshuis met zorgaanpassing, of in zorgconstructie met aanpassingen vanuit het Veiligheidshuis?”*. Voor dit overleg worden zij gevoed door de organisaties in hun eigen netwerk. Opmerkelijk is dat de ketenmanager heeft aangegeven dat van deze werkwijze momenteel nog geen gebruik gemaakt wordt, maar dat het wel een mooi streven is. De functionaris uit de gemeente beaamt dat dit overleg inderdaad nog niet heeft plaats gevonden, deels omdat het nog niet nodig is geweest en deels ook omdat de structuur er nog niet is. Tevens gaat het om de bewustwording. *“Doordat men binnen de organisaties nog niet voldoende weet en kennis heeft van de mogelijkheden van het Veiligheidshuis, er wellicht nog niet voldoende op gelet wordt en gesignaleerd wordt. In de toekomst zou hierin een verbeterslag gemaakt kunnen worden.*

Huidige aansluiting met de ZAT's

Bij aansluiting met de ZAT's uit de regio speelt hetzelfde probleem als bij de CJG's, namelijk dat de gemeentes hier verschillend invulling aan geven, terwijl het Veiligheidshuis een regionale functie heeft. Tussen het Veiligheidshuis en een van de regionale ZAT's is de verbinding dat de coördinator deelneemt aan het Trajectberaad in het Veiligheidshuis en vanuit die positie informatie kan brengen en halen. *“En daar ga je niet met hele ZAT naartoe, daar ga je met één persoon naartoe. En in dit geval is dat de coördinator”*. De coördinator van een ander regionaal werkend ZAT geeft echter aan nauwelijks bekend te zijn met het Veiligheidshuis en geeft aan dat zaken al afdoende geregeld zouden zijn door afstemming met politie en de gemeente. *“Maar het Veiligheidshuis in de regio ben ik nog nooit geweest. En ik weet ook niet of dat nodig is. Als het niet nodig is doe ik het liever niet. Wat ik net zei, ik zit al in zoveel overleggen”*.

Gewenste aansluiting met de CJG's en de ZAT's

Geen van de respondenten geeft aan dat het wenselijk zou zijn om het Veiligheidshuis en het CJG en het ZAT samen te voegen. *“Kijk, alles in één grote organisatie, voorlopig is dat ook niet aan de orde volgens mij”*. Aan de andere kant kan samen gebruik maken van dezelfde fysieke locatie wel voordelen hebben. *“Maar soms is het fysiek bij elkaar brengen van mensen wel erg nuttig om uiteindelijk ook integrale dienstverlening, bijvoorbeeld vanuit de koppeling veiligheid zorg, of vanuit de koppeling onderwijs zorg, om dat voor elkaar te brengen”*.

Rol van de gemeente

Een deel van de respondenten wijst in dit verband ook op de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Het Veiligheidshuis zou samen met de gemeentes afspraken moeten maken over hoe je de terreinen van veiligheid, zorg en onderwijs met elkaar verbindt. Vanuit haar regierol heeft de gemeente immers zicht op alle drie de netwerken en kan zij aansturen op de verbinding. De verschillende terreinen blijven volgens enkele respondenten de verantwoordelijkheid voor de gemeente, alleen waar overlap bestaat en waar afspraken gemaakt moeten worden over afstemming komt het Veiligheidshuis om de hoek kijken. *“...is dat de opdracht voor het Veiligheidshuis. Hoe organiseer je in heel de regio die verbinding, dus weet iedereen hoe je die verbinding nou moet zoeken, en is bij iedereen even helder, hoe hebben wij, zowel in zorg, als in onderwijs, als in het veiligheidsveld, welke stappen hebben wij nou georganiseerd om te zorgen dat die, zoals jij het noemt de verbinding tussen die*

netwerken...”. Om te voorkomen dat er een lappendeken ontstaat zou het van belang zijn dat elke gemeente de verbinding op eenzelfde manier legt. Lastig hierbij is wel dat het lokale veld van de gemeente hiervoor aan een aantal voorwaarden moet voldoen en het daarvoor nog te verschillend wordt ingericht binnen gemeentes. Een andere complicerende factor is dat binnen de gemeente veiligheid en zorg ook nog niet altijd goed op elkaar aangesloten zijn. “Nou, laten we eerst datgene wat we hier in huis weten, laten we dat eens wat breder bekend maken. Hè, laten we die schotten tussen kolom jeugd en kolom veiligheid eerst maar eens weghalen. Het moet veel meer met elkaar te maken hebben”.

Rol van de procesmanager

Een andere manier waarop de aansluiting volgens respondenten invulling zou kunnen krijgen is door het aanstellen van een procesmanager jeugd vanuit het Veiligheidshuis. Deze procesmanager heeft casusoverstijgende taken, maar is ook inhoudelijk van casussen op de hoogte. Het zou in de ontwikkeling van het Veiligheidshuis passen om zo’n functie in te voegen, omdat de ketenmanager ook niet alles alleen zou kunnen coördineren. Een respondent geeft aan dat deze procesmanager vervolgens de aangewezen persoon zou zijn om aansluiting te zoeken met het CJG en het ZAT. *“Omdat die een beeld heeft van alle partners bij elkaar, dus het is een hele goede coördinerende functie om zeg maar die samenhang te laten zoeken”.* Deze functie wordt ook bij andere Veiligheidshuizen ingezet.

Aandachtsfunctionaris

Daarnaast staat in het jaarplan genoemd dat in 2012 verdere samenwerkingsafspraken met het CJG worden gemaakt. Zo zou een aandachtsfunctionaris uit het CJG deel kunnen nemen aan jeugd overleggen in het Veiligheidshuis (Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, 2011). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat door andere respondenten is aangegeven dat een voorzitter of coördinator niet altijd de middelen heeft om fysiek aanwezig te zijn bij een overleg, omdat er verschillende overleggen zijn waar hun inbreng gewenst zou zijn.

Inventarisatie

Ook zou het goed zijn om een inventarisatie te maken van alle overleggen en bijbehorende doelgroepen die er momenteel zijn. Dit wordt ook als activiteit in het jaarplan van 2011 benoemd (Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, 2011). Al zou het ook lastig zijn om binnen de bestaande structuren en werkwijzen zaken goed op elkaar af te stemmen. *“Dus als je dat goed*

op poten wil zetten, denk ik dat je de hele boel moet reorganiseren". Een andere respondent ziet het minder rigoreus en geeft aan dat je juist niet te lang met de voorbereiding bezig moet zijn. *"Ja, op een gegeven moment moet je het gewoon gaan doen met elkaar natuurlijk"*. Een goed begin zou zijn om te starten met de casuïstiek, samen met de sleutelfiguren uit de betrokken organisaties. Aan de hand hiervan kunnen afspraken en spelregels gemaakt worden. Deze afspraken gaan onder andere over hoe je met de overlap om gaat, *"om te voorkomen dat je dus doelloos langs elkaar heen zit te werken"*. Door vanuit de casuïstiek werkwijzen te formaliseren, is bovendien de inhoud en niet de structuur leidend (Rijksoverheid, 2010b).

Rol van de ketenmanager

Volgens een deel van de respondenten is het de verantwoordelijkheid van de ketenmanager om, samen met andere partijen, te zorgen voor een goed dekkend aanbod. Daarbij past ook om te zorgen voor de verbindingen. *"Ik denk ook dat het nadrukkelijk de rol van de ketenmanager moet zijn om vanuit die veiligheidsketen te kijken van hoe leg ik nou de verbinding naar het veld van bijvoorbeeld de maatschappelijke zorg, het veld van jeugd"*.

Diplomatieke taak

Een eerste stap die gezet zou kunnen worden is het leren kennen van elkaars werelden en het leggen van de eerste contacten. Onder functionarissen van de gemeente is dit al gedeeltelijk in gang gezet, wat ook is gebleken tijdens de observaties. *"Je merkt ook aan wethouders dat ze ook het begrip Veiligheidshuis kennen en dat ze ook ongeveer wel een idee hebben van wat daar allemaal gebeurt en wat ieders rol en positie daarin zou kunnen zijn en dat die afstemming ook nodig is"*. Dit beeld geldt echter niet voor alle wethouders. Ook andere respondenten, waaronder coördinatoren van CJG's en de ZAT's, geven aan onvoldoende beeld te hebben van het Veiligheidshuis en van de functie van de ketenmanager. Een CJG coördinator heeft aangegeven dat het goed zou zijn als hier verandering in komt en de ketenmanager en de coördinator structureel overleg op procesniveau zouden voeren. Op deze manier kunnen ze op de hoogte blijven van elkaars werkzaamheden en overleg voeren over afstemming. *"Dat lijkt mij dan, als je afstemming tussen CJG en Veiligheidshuis wil gaan realiseren, lijkt mij dat de aangewezen persoon waar ik een gesprek mee moet gaan hebben ja"*.

Beleidsmatige taak

Als deze eerste stap van het leggen van de contacten gezet is, kan gewerkt worden aan het formuleren van een visie. *“En ja, de eerste stap is dat we nu aan een soort gezamenlijke visie gaan werken van waar willen we naartoe. Dat vind ik wel belangrijk, dat er in ieder geval een soort eerste stip aan de horizon is van dit willen we met elkaar”*. ‘We’ zijn volgens deze respondent echter de verantwoordelijken voor het Veiligheidshuis, de burgemeester en het Openbaar Ministerie, samen met de wethouders jeugd. De ketenmanager wordt hierin wel betrokken, maar heeft geen bepalende rol. *“En met elkaar is dan, uiteindelijk stelt het bestuur dat vast, maar het moet wel een visie zijn die zoveel mogelijk ook door alle lagen gedragen wordt en waar mogelijk ook gewoon input van die lagen is gekomen”*. Een andere respondent dicht de ketenmanager een wat grotere rol toe, namelijk dat deze in overleg met de wethouders bepaalt wat de behoefte aan en mogelijkheden om te komen tot verbinding zijn. Voor de positie van het Veiligheidshuis in bredere zin heeft de ketenmanager hiervoor al een ronde gemaakt langs de gemeentes, al is dus gebleken dat nog niet iedereen op de hoogte is.

Dat de visie in onderling overleg met de betrokkenen opgesteld zou moeten worden, wordt ook door de ketenmanager als belangrijk uitgangspunt genoemd. *“En dat ga ik niet alleen uitdenken, ik heb daar wel bepaalde beelden bij, maar die zijn niet echt concreet uitgewerkt, omdat ik dat liever met de belanghebbenden uit deze regio samen wil doen, want dan creëer je ook het draagvlak om het goed van de grond te krijgen”*. Hierin zouden de deelnemende organisaties niet altijd even actief (kunnen) participeren, wat wel noodzakelijk wordt geacht door de ketenmanager. *“Er wordt heel erg bekibbeld op capaciteit, er komt meer op de schouders van de mensen terecht, ze gaan prioriteren, en dan kiezen ze toch eerst voor hun werkzaamheden in hun eigen organisatie en kijken dan pas van oh ja, ik zit ook nog in een samenwerkingsverband, daar zou ik ook nog wat moeten doen”*. Gedeeltelijk zou de visie overigens ook uit het jaarplan van het Veiligheidshuis volgen, die is opgesteld door de stuurgroep. Aansluiting met de netwerken CJG en ZAT past namelijk binnen het bredere thema verbinding straf en zorg.

Een respondent geeft aan dat de ketenmanager niet teveel moet laten afhangen van andere partijen en ook de knoop moet durven doorhakken. *“En de ketenmanager zou dan de uitkomst van die ontwikkelingen met haar partijen moeten bespreken. En moeten zeggen van zo gaan we het doen. Dat moet je natuurlijk ook een keer doen hè. Je moet niet eindeloos blijven*

praten, op een gegeven moment moet je vanuit je verantwoordelijkheid als ketenmanager kunnen zeggen van nou jongens, dat is de uitkomst en zo gaan we het doen. En we kijken in de praktijk wel hoe zich dat ontwikkelt en hoe dat loopt". Er zouden namelijk toch altijd organisaties zijn die vooraf moeilijk te overtuigen zijn. *"En altijd met heel veel protocollen en met privacy en met weet ik niet wat voor zaken allemaal komen"*.

Organisatorische taak

Bij het uitvoeren van de gemaakte plannen is het belangrijk dat de werkprocessen in het Veiligheidshuis geoptimaliseerd worden, zodat anderen daar goed op aan kunnen sluiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld ook om de ICT. Verder geeft een respondent aan dat het belangrijk is dat de ketenmanager ook regie houdt op de uitvoering van de aansluiting, om het niet te vrijblijvend te maken. *"Dus ik zou het niet vrijblijvend maken, of in elk geval mensen proberen daar zo veel mogelijk bij te betrekken, maar wel op een hele actieve manier aan deelnemen. En niet zeggen van goh, dit is wat er ongeveer moet gebeuren en kijken jullie eens wat je er mee kunt"*. Door de regie te houden kunnen straf en zorg op elkaar afgestemd worden en kan naar uniformiteit tussen gemeentes in het vormgeven van aansluiting gestreefd worden. *"En dat er te verschillend per gemeente uitvoering aan gegeven gaat worden. Dus als je hebt te weinig samenhang hebt, ja dan krijg je weer zo'n versplinterd geheel"*. Verder zou de ketenmanager moeten sturen op de naleving van afspraken die gemaakt zijn, onder andere met gemeentes, en het sturen op een effectieve informatie uitwisseling.

§5.3.3 In Tilburg

Tilburg is een van de oudste Veiligheidshuizen van Nederland en is ook al ver doorontwikkeld. Als gevolg van het langere bestaan zijn ze verder in het vormgeven van de aansluiting dan andere Veiligheidshuizen. Maar dit is een lang proces. *"De huidige samenwerking in Tilburg is het resultaat van een proces van 5 à 10 jaar. Mensen en instellingen kunnen elkaar nu goed vinden: er zijn korte lijnen"* (Rijksoverheid, 2010b: 15). Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om continu en bewust met de samenwerking bezig te zijn.

Momenteel verloopt de samenwerking tussen het Veiligheidshuis en de CJG's onder andere middels het systeem 'Zorg voor Jeugd'. De wens voor de toekomst is echter dat het CJG informatie waarvan ze vermoedt dat er ook veiligheidsproblematiek speelt, doorstuurt naar het Veiligheidshuis. In het Veiligheidshuis zou vervolgens een screening plaats vinden of de

casus in het lokaal overleg of in het overleg in het Veiligheidshuis besproken wordt. Het voordeel hiervan is dat dan het hele gezin in beeld zou zijn en coördinatie op de gezinsproblematiek plaats kan vinden. *“Dat we niet hier een overleg, daar een overleg en daar een overleg. Want dan is het weer lastig om te kijken, dat we niet in overleggen naast elkaar heen werken. Nee, eigenlijk moet dat in een trechter bij elkaar komen”*. Voor deze werkwijze is een pilot in twee wijken gestart.

Een andere manier waarop het Veiligheidshuis en het CJG momenteel met elkaar in verbinding staan, is via het eerder genoemde HCO. Dit is een overleg in het Veiligheidshuis, gericht op risicojongeren en problematische jeugdgroepen. In dit overleg wordt afgesproken of het Veiligheidshuis, het CJG of het ZAT (of een andere instantie) de casus verder behandelt. Op deze manier vindt er dus afstemming plaats (Rijksoverheid, 2010b).

In Tilburg wordt het idee dat verschillende CJG's de aansluiting kunnen bemoeilijken overigens niet gedeeld, al proberen de omliggende gemeentes het wel op een zelfde soort manier te organiseren. *“En dan maakt het volgens mij niet uit of elke gemeente een eigen CJG heeft. Maar het is wel belangrijk om die visie te delen”*. De ketenmanager is echter niet goed op de hoogte van hoe de CJG's ingericht zijn. Dit is meer de functie van de procesmanager zorg, die ook belast is met de aansluiting. Hij of zij onderhoudt contact met de coördinatoren van de CJG's en formuleert een visie, al doet hij of zij dit wel in overleg met de ketenmanager. *“Het enige waar wij het over hebben is van goh, nou, al pratende is dat idee wat ik zo straks vertelde ontwikkeld, maar ik bemoei me niet met het CJG of met de aansluiting of die ontwikkeling. Dat doet de procesmanager zorg gewoon”*. De ketenmanager is vervolgens verantwoordelijk dat de randvoorwaarden aanwezig zijn om de samenwerking te kunnen faciliteren.

In Tilburg is geen directe verbinding met de ZAT's, maar verloopt dit via de genoemde schakelfunctionarissen. De verbinding zou vooral voor het ZAT dat zich richt op de leeftijd twaalf plus van belang zijn. Net als bij de CJG's is de ketenmanager inhoudelijk niet volledig op de hoogte, omdat ook dit een verantwoordelijkheid is van de procesmanager zorg. *“Er zijn wel wat afspraken gemaakt, maar ik heb ze niet een, twee, drie scherp op het netvlies”*.

§5.3.4 In Den Helder

In de ontwikkeling van het Veiligheidshuis Den Helder is de nadruk niet alleen gelegd op de strafrechtelijke kant, maar het Veiligheidshuis voelt zich ook verantwoordelijk voor de

preventieve kant. Waar mogelijk worden jongeren aan de voorkant al besproken, voordat een strafbaar feit is begaan, om problemen aan de achterkant te voorkomen. Dit was mogelijk omdat dit nog niet werd opgepakt door de CJG's, die nu pas in opkomst zijn in de regio van Den Helder. De ketenmanager zit in de commissie die de CJG's gaat vormgeven, *“juist voor de afstemming tussen de Veiligheidsketen en de CJG keten om het zo maar te noemen”*. De ketenmanager heeft een duidelijke visie over deze aansluiting. *“Ik denk, maar goed dat is mijn gedachtegoed, dat in de toekomst er een Zorg- en Veiligheidshuis komt waar de back office van het CJG en het Veiligheidshuis samengaan”*. Preventie zou dan opgepakt worden door het CJG en repressie door het Veiligheidshuis en dit zou samen opgepakt kunnen worden binnen het huidige Veiligheidshuis. Want, *“het Veiligheidshuis is geen organisatie, het is een middel dat wordt ingezet, heel low budget, en ik denk ook de enige juiste methode”*.

Niet iedereen deelt deze visie van de ketenmanager. Dit zou uit eigen belang van de organisaties zijn, omdat als het CJG aansluit bij het Veiligheidshuis ze haar eigen werkterrein niet uit kan breiden. Om deze weerstand bij deelnemende organisaties weg te nemen, probeert de ketenmanager ze te overtuigen op de inhoud. *“Waarom die samenwerking zo belangrijk is, waarom je niet op allerlei punten organisaties moet hebben zitten of allemaal samenwerkingsverbandjes moet hebben zitten, maar dat je dat veel breder kan samenvoegen met een goede regiehouder erop. En ik kan gewoon uit ervaring zeggen dat de kwaliteit omhoog gaat van het werk. Of je dat nou vanuit het Veiligheidshuis doet of zorg, dat maakt niet uit. Het gaat om de kwaliteit die omhoog gaat. Ook de gemeente als opdrachtgever en financierder moet overtuigd worden. Dit wordt echter meer vanuit financiële argumenten ingezet. “Ja, maar we proberen ook de gemeente daarvan te overtuigen. Want als je twee middelen moet gaan financieren, of je voegt de middelen samen en daarna ben je nog maar anderhalf bedrag kwijt. Dat is alweer een besparing. Nogmaals, middelen worden ingezet, Veiligheidshuis, of een CJG, om een bepaald doel te bereiken. En als je dat doel kunt bereiken met meer kwaliteit en minder middelen, dan denk ik dat in deze tijd elke gemeente daar wel oren naar heeft. Toch?”* Ook zou het belangrijk zijn om de opdrachtgever goed te informeren. Daarnaast heeft de ketenmanager samen met de gemeente een visiedocument geschreven over de aansluiting van verschillende ketens, wat ook gebruikt wordt voor het vormgeven van de CJG's.

Ook in Den Helder is geen direct contact tussen het Veiligheidshuis en het ZAT, maar verloopt afstemming via de schakelfunctionarissen. *“Ja, er zijn een aantal Zorg- en*

Adviesteam. Als Veiligheidshuis hebben we daar niet veel contact mee, dat loopt meestal via of de jeugdagent of via de leerplichtambtenaar, maar de meeste ZAT's, om het dan zo maar even te noemen, die kennen het Veiligheidshuis inmiddels wel. Door presentaties die ik zelf gegeven heb". Dit geldt voornamelijk voor middelbare scholen. Een nadeel van deze werkwijze is dat de samenwerking afhankelijk is van personen en niet altijd is vastgelegd in afspraken (Rijksoverheid, 2010b).

§5.3.5 In Amersfoort

In Amersfoort heeft het Veiligheidshuis een andere insteek dan in Den Helder. Jongeren worden alleen besproken als er strafrechtelijk zaken spelen, waar vervolgens wel zorg bij betrokken kan worden. *"Wij hebben altijd redelijk strak vastgehouden, in ieder geval het uitgangspunt bij jongeren, dat het gaat om jongeren die strafbare feiten plegen".* Voor de aansluiting met het CJG wordt gebruik gemaakt van een schakelfunctionaris, die coördinator is van het CJG. Hij neemt deel aan het jongeren risico overleg in het Veiligheidshuis en levert informatie voor het afdoeningsoverleg. In het afdoeningsoverleg worden jongeren besproken die alleen strafrechtelijke problemen hebben en in het jongeren risico overleg spelen problemen op meerdere terreinen, dus daar is ook de zorgkant intensiever bij betrokken. Over deze werkwijze staan wel wat afspraken op papier, maar eigenlijk is vooral in de praktijk gekeken wat werkt. *"In de discussie er naartoe hebben we natuurlijk allemaal documenten gebruikt van hoe zouden we het kunnen zien, wat is de taakstelling, waar zit de overlap? En nu hebben we eigenlijk gewoon door de schakelfunctie het redelijk pragmatisch georganiseerd en hebben we daardoor dus ook niet meer alles daaronder beschreven".* Toch is er een samenwerkingsovereenkomst waarin het volgende genoemd wordt over de samenwerking: *"Uitgangspunt van de samenwerking is dat de partners het kind centraal stellen, (...) De partners werken daartoe intensief samen maar behouden wel hun zelfstandigheid als organisatie. Vanuit deze zelfstandige positie leggen zij zich vrijwillig vast op de afspraken die in de overeenkomst worden gemaakt. Daarmee leveren ze enige autonomie in met het doel door intensieve samenwerking betere zorg te bieden"* (Rijksoverheid, 2010b: 15).

Voor het vaststellen van deze manier van werken heeft de ketenmanager samengewerkt met de coördinator van het CJG. *"Mijn rol hier is, althans samen met de coördinator van het Centrum voor Jeugd en Gezin, om te kijken van hoe gaat nou die samenwerking, hoe kunnen*

we die nou een beetje op een handige manier vormgeven". Zij hebben in onderling overleg vastgesteld wat het beste zou kunnen werken en hoe dit georganiseerd zou kunnen worden.

Bij bovenstaande moet wel een kanttekening geplaatst worden, namelijk dat het gaat om het CJG van de centrumgemeente Amersfoort. Het Veiligheidshuis werkt daarnaast ook voor veertien andere, kleinere gemeentes, en daarmee ook voor veertien andere CJG's, die op verschillende manieren zijn ingevuld. Deze verschillen worden op lokaal niveau aangepakt, tussen de 'informatiemakelaar' van de gemeente en de coördinator van het plaatselijke CJG, en geprobeerd wordt om aan de verbinding een redelijk uniforme invulling te geven. Deze informatiemakelaars maken deel uit van het Veiligheidshuis en de ketenmanager voert hier ook overleggen mee. Tevens geeft de ketenmanager aan dat het belangrijker is om de lokale sleutelfiguren te kennen en deze, op afroep, in te kunnen zetten als schakelfunctionaris in een Veiligheidshuisoverleg. Op afroep, omdat de problematiek voor de kleinere gemeentes minder groot is.

Ook voor de verbinding met de ZAT's wordt in Amersfoort de voorkeur gegeven aan schakelfunctionarissen. Als dit onvoldoende effectief is, zouden afspraken gemaakt moeten worden over informatie uitwisseling en zou een gezamenlijk systeem gebruikt kunnen worden. Momenteel is er geen vaste structuur. *"Ja, die is echt helemaal een beetje houwttje touwtje, zeg ik dan maar even"*. Dit lijkt te werken. *"Ja, het grappige is, het loopt wel, hebben we het formeel geregeld? Nee"*. Toch moet dit wel meer gestructureerd moeten worden, waarover de ketenmanager afspraken maakt met de coördinator van het CJG. Hierop wordt in de volgende subparagraaf verder ingegaan.

§5.3.6 Tussen het CJG en het ZAT

Zoals ook in het context hoofdstuk beschreven is, hebben de CJG's een wettelijke verplichting om aansluiting te vinden bij de ZAT's. *"Dus dat je vanuit onderwijs bezien de meest passende vorm van onderwijs voor kinderen hebt. En natuurlijk komt daar soms ook zorg bij kijken. En als je vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin zorg wil inzetten, daar heb je het onderwijs voor nodig"*. Dit wordt door enkele respondenten genoemd als een mogelijkheid voor het Veiligheidshuis om aansluiting te vinden bij beide netwerken. Door aan te sluiten bij, in de meeste gevallen, het CJG, zou ook verbinding met het ZAT dan automatisch gewaarborgd zijn. Hiermee kunnen overbodige overleggen en structuren voorkomen worden. *"Dan zou ik uit mijn rol bijvoorbeeld met de coördinatoren van het ZAT*

overleggen van hoe kan ik de link met het Veiligheidshuis organiseren. Tegelijkertijd komen zij weer met het CJG in discussie. Dus het is ook meer de vraag van wie pakt nu even het initiatief. We hebben nu gezegd doe eerst maar het CJG ZAT, waarschijnlijk hebben we dan de link met het Veiligheidshuis toch al geregeld. Mocht dat niet het geval zijn, dan gaan we nog een keer daarna samen aan tafel'. Als de verbinding op deze manier ingevuld wordt, dus dat het Veiligheidshuis bij een van beide aansluit, worden de taken van de ketenmanager als het ware uitbesteed aan de coördinator van het CJG dan wel het ZAT. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verbinding tussen het CJG en het ZAT nog niet overal duidelijk is, onder andere omdat beide nog in ontwikkeling zijn.

In het document '*Jeugdketens sluitend verbinden*' (Rijksoverheid, 2010b) wordt ook de mogelijkheid geopperd om eerst twee netwerken met elkaar te verbinden en vervolgens de stap naar drie te maken. Zo zijn ze in Tilburg gestart om eerst veiligheid en onderwijs met elkaar te verbinden en is in Den Helder eerst zorg en onderwijs op elkaar afgestemd. Onder het motto 'think big, start small'.

§5.4 Vooruitblik

In bovenstaande subparagrafen zijn de data die verkregen zijn in de interviews en in de documentanalyse gepresenteerd. Hierbij is aandacht uitgegaan naar de huidige aansluiting tussen het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT en de eventuele veranderingen die nodig zijn om de gewenste situatie te bereiken. Specifiek is hierbij ook gewezen op de rol die de ketenmanager in dit proces kan spelen. Naast enkele algemene kenmerken, blijken er ook grote verschillen te zijn tussen de Veiligheidshuizen. In het volgende hoofdstuk wordt de wijze waarop de verschillende ketenmanagers aansluiting organiseren met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt ook of de theorie toepasbaar is op de aansluiting tussen netwerken.

HOOFDSTUK 6 ANALYSE

Uit de resultaten is gebleken dat aansluiting lastig te organiseren is en geen vanzelfsprekendheid is. Tegelijkertijd is het vormgeven van aansluiting cruciaal. Teneinde in het volgende hoofdstuk aanbevelingen te kunnen doen voor de ketenmanager van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, zullen deze empirische resultaten afgezet worden tegen de theoretische bevindingen. De eerste stap die hierin wordt gemaakt is vaststellen van welke aansluitingsvarianten er te onderscheiden zijn. Daarbij is het de vraag in hoeverre het model uit het theoretisch kader te herkennen is in de praktijk en op welke punten de onderzochte Veiligheidshuizen hierin van elkaar verschillen. Tevens komt de toepasbaarheid van de ontwikkelingsfasen aan bod. De tweede stap is bepalen hoe de verschillende ketenmanagers uiting geven aan hun institutionaliseringstaken en op welke wijze zij hierin van elkaar variëren. Deze twee stappen, en met name de onderlinge verschillen tussen de Veiligheidshuizen, zijn nodig om de derde stap te kunnen zetten. Bij die laatste stap is er aandacht voor de vraag welke aansluitingsvariant en welke invulling van de institutionaliseringstaken, gezien de effecten die ze bewerkstellingen, de voorkeur lijken te genieten voor Zuid-Holland Zuid. Daarbij is het belangrijk om voorzichtig te zijn met het overnemen van ‘best practices’, omdat de context een grote invloed blijkt te hebben op wat effectief is. Een voorbeeld hiervan is het HCO, dat in de eerste paragraaf verder uitgewerkt zal worden. Tot slot wordt bepaald in hoeverre de theorieën over aansluiting van organisaties in een netwerk toepasbaar zijn voor de aansluiting tussen verschillende netwerken en of de verwachtingen over de accentverschillen in de uitvoering van de taken zijn uitgekomen.

§6.1 Structuur van aansluiting

In de vorige hoofdstukken zijn verschillende mogelijkheden om aansluiting te organiseren verkend. In het theoretisch model lag hierin de focus op de aansluiting tussen organisaties in een netwerk en bij de Veiligheidshuizen om de aansluiting tussen netwerken. In de situaties van de Veiligheidshuizen wordt de toepasbaarheid van het model beoordeeld en wordt de mate waarin de ketenmanagers de gekozen aansluiting als succesvol ervaren beschreven. Dit biedt aanknopingspunten voor de aanbevelingen aan de ketenmanager van Zuid-Holland Zuid.

§6.1.1 Toepassing van de kenmerken

In het theoretische model wordt onderscheid gemaakt tussen een netwerk van *gedeeld leiderschap*, een netwerk met een *leidende organisatie* en een netwerk met een

administratieve organisatie. Een belangrijk verschil tussen deze typen is de mate van gelijkwaardigheid tussen de organisaties; wordt er centraal of decentraal gestuurd? Een ander verschil is of deze sturing door (een) interne of externe partij(en) plaatsvindt. Zo neemt bijvoorbeeld het Veiligheidshuis in Den Helder een dominantere positie in ten opzichte van het CJG dan het Veiligheidshuis in Tilburg. Welk type netwerk het meest passend is, hangt af van kenmerken in de organisatie of in de context. Die kenmerken zijn mate van vertrouwen³, mate van doelconsensus, mate van behoefte aan competenties op het netwerkniveau en aantal deelnemers (Provan en Kenis, 2007). Voordat de situatie van de Veiligheidshuizen besproken wordt, wordt eerst toegelicht welke rol deze kenmerken in de empirie kunnen spelen.

Doelconsensus

De doelen van de Veiligheidshuizen uit de onderzoekspraktijk blijken in meer of mindere mate overeen te komen met de doelen van de CJG's en de ZAT's. Tussen de Veiligheidshuizen zijn verschillen te herkennen in deze mate van consensus, wat bij zou kunnen dragen aan de verklaring van het type aansluiting waarvoor is gekozen. Hierbij moet worden opgemerkt dat alle organisaties en netwerken die met en voor jeugd werken het belang van de jongere en het gezin onderschrijven. Dit wordt nog niet als doelconsensus beschouwd. Het gaat om de specifiekere insteek die de netwerken hieraan geven, bijvoorbeeld of in de aanpak de nadruk ligt op repressie of op preventie. Het kenmerk doelconsensus is bij de aansluiting van netwerken complexer, omdat daar niet alleen de doelen van de netwerken, maar ook de doelen van de deelnemende organisaties een rol spelen.

Behoeftte aan competenties op het netwerkniveau

Een ander kenmerk op basis waarvan verschillen in aansluiting tussen de Veiligheidshuizen begrepen zou kunnen worden, is de mate van behoefte aan competenties op het netwerkniveau. De vraag die hierbij speelt is of de deelnemers van een netwerk beheer en coördinatie in onderling overleg vorm kunnen geven of dat hiervoor behoefte bestaat aan een centrale partij op het niveau van het netwerk. Dit hangt samen met het doel van het netwerk en de externe wensen en behoeftes waar het netwerk aan moet voldoen (Provan en Kenis, 2007: 240-241). Een voorbeeld van zo'n externe wens is dat de gemeentes van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid verlangen dat ze zich positioneert ten opzichte van andere

³ Het kenmerk vertrouwen wordt niet geanalyseerd. Zoals in de inleiding is toegelicht, valt dit niet binnen de grenzen van het onderzoek.

netwerken en organisaties die bij jeugd betrokken zijn. Hier probeert het Veiligheidshuis invulling aan te geven door aansluiting te organiseren bij het CJG en het ZAT. In hoeverre hierdoor behoefte is aan competenties op het ‘netwerkniveau’, hangt onder andere samen met het aantal deelnemers dat bij de aansluiting betrokken is.

Aantal deelnemers

Wat betreft het aantal deelnemers is er op het eerste gezicht nauwelijks onderscheid te maken tussen de verschillende Veiligheidshuizen. In alle gevallen wordt immers aansluiting gezocht of georganiseerd tussen drie netwerken; het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT. Toch zijn er bij nader inzicht wel verschillen te herkennen. Zo hebben de Veiligheidshuizen een ander bereik in het aantal gemeentes waarvoor ze werkzaam zijn. Het aantal gemeentes is van belang omdat dit aanwijzingen bevat voor het aantal CJG’s en ZAT’s. Elke gemeente is immers verantwoordelijk voor het instellen van een CJG. Voor het aantal ZAT’s is het aantal basis- en middelbare scholen van belang en de verwachting is dat meer gemeentes meer scholen en dus meer ZAT’s betekent. Het is daarom aannemelijk dat meer gemeentes meer deelnemers betekent waartussen afstemming gezocht moet worden. Hierbij moet echter de kanttekening worden geplaatst dat gemeentes samen kunnen werken in een subregionaal CJG en scholen in een bovenschools ZAT. Dat zou het aantal weer drukken. Alleen voor Zuid-Holland Zuid is specifieke informatie achterhaald over de CJG’s en de ZAT’s. Voor de andere Veiligheidshuizen gaat het om verwachtingen.

Het kenmerk aantal deelnemers heeft een andere invulling voor netwerken dan voor netwerkconfiguraties. In het eerste geval gaat het om een bepaald aantal organisaties die samenwerken in een netwerk. In het tweede geval gaat het niet alleen om de samenwerking tussen een aantal netwerken, maar ook om het aantal organisaties die de netwerken vormgeven. Het aantal heeft dus een dubbele betekenis; ook de deelnemers hebben deelnemers. Dit wordt verder bemoeilijkt door het feit dat dezelfde organisatie deel kan nemen aan verschillende netwerken. Zo neemt Bureau Jeugdzorg deel aan het Veiligheidshuis, aan het CJG en in sommige gevallen ook aan het ZAT. Het onderscheid tussen netwerken en organisaties is daardoor niet altijd eenvoudig te maken.

§6.1.2 Toepassing op de Veiligheidshuizen

Nu geschetst is op welke wijze de kenmerken aan bod komen in de analyse, wordt per Veiligheidshuis beschreven welke rol de kenmerken daar spelen. Hierbij wordt onderscheid

gemaakt tussen aansluiting met het CJG en met het ZAT. De manier waarop aansluiting in de praktijk georganiseerd wordt, wordt vergeleken met het type dat op basis van de kenmerken te verwachten zou zijn. Vanuit de ervaringen in andere Veiligheidshuizen en de kenmerken in Zuid-Holland Zuid blijkt er wellicht een voorkeur voor een van de varianten voor Zuid-Holland Zuid.

Veiligheidshuis Tilburg en CJG

In Tilburg komen de doelen van het Veiligheidshuis en het CJG redelijk overeen. Dit heeft te maken met het feit dat er in Tilburg een Zorg- en Veiligheidshuis is, waardoor de zorg en de preventieve kant meer verankerd zijn. Daardoor sluiten ze ook meer aan op de doelen van het CJG. In de huidige situatie vindt de afstemming plaats via een registratiesysteem en via het HCO, die onder andere ook met dit doel zijn ingesteld. Contacten met het CJG worden niet onderhouden door de ketenmanager, maar door de procesmanager. Het Zorg- en Veiligheidshuis functioneert wat betreft jeugd voor vier en in sommige gevallen voor acht gemeentes.

Uit deze werkwijze lijkt de samenwerking op basis van *gedeeld leiderschap* plaats te vinden. De samenwerking wordt echter ondersteund door structuren op het ‘netwerkniveau’, wat kenmerken heeft van de *administratieve organisatie*. Als de kenmerken uit Tilburg op het model worden toegepast, wordt dit beeld gedeeltelijk bevestigd. Zo zou er op basis van de mate van doelconsensus en de mate van behoefte aan competenties op het netwerkniveau inderdaad sprake zijn van een *administratieve organisatie*. Het registratiesysteem en het HCO worden dan vrij vertaald beschouwd als competenties op het netwerkniveau. Gezien het gemiddelde aantal deelnemers in Tilburg zou er sprake kunnen zijn van een *leidende organisatie*. In de praktijk lijkt dit echter niet het geval te zijn.

De ketenmanager geeft aan dat deze invulling van aansluiting effectief is en er geen kinderen tussen wal en schip vallen. Vanwege de intensieve samenwerking zijn kinderen goed in beeld. Tegelijkertijd geeft hij of zij ook aan dat de ketenmanager niet inhoudelijk betrokken is bij het CJG en de aansluiting en dat het dus ook moeilijk is om hier uitspraken over te doen. Bij de uitwerking van de institutionaliseringstaken zal ook blijken dat deze gedeeltelijk zijn uitbesteed aan de procesmanager.

Veiligheidshuis Den Helder en CJG

In Den Helder is er overlap tussen de doelstellingen van het Veiligheidshuis en die van het (toekomstige) CJG. Zo geeft de ketenmanager aan problemen zo veel mogelijk aan de voorkant op te willen lossen. Niet alleen de jongeren uit een jeugdgroep die strafbaar gedrag vertonen zijn doelgroep van het Veiligheidshuis, maar ook de jongeren daar om heen, om escalatie van problemen te voorkomen. Hieruit blijkt een preventieve insteek; een invalshoek die ook in de doelstellingen van het CJG te herkennen is. In de toekomstvisie van de ketenmanager zou het CJG plaats nemen in het Veiligheidshuis, waar beide back offices worden samengevoegd. Hier zou de aanpak zoveel mogelijk gezamenlijk vorm worden gegeven. Hierin lijkt het Veiligheidshuis ten opzichte van het CJG een dominantere rol in te nemen. Het CJG zou zich voegen bij het Veiligheidshuis, niet andersom. Aan de andere kant geeft de ketenmanager aan dat de samenwerking binnen het Veiligheidshuis op basis van gelijkwaardigheid plaats zou vinden. Het Veiligheidshuis richt zich vooral op de centrumgemeente Den Helder, die de regie voert over de acht andere gemeentes.

In deze visie zijn zowel elementen van een *leidende organisatie* als van *gedeeld leiderschap* te herkennen. Dit komt overeen met de toepassing van de kenmerken op het model. Zo wijzen de hoge mate van doelconsensus en de lage mate van behoefte aan competenties op het netwerk niveau, de samenwerking zou vorm gegeven kunnen worden in het huidige Veiligheidshuis, in de richting van *gedeeld leiderschap*. Het lage aantal deelnemers wijst echter in de richting van de *leidende organisatie*.

Of deze aansluitingsvariant succesvol en naar behoren zal functioneren, is nog niet te zeggen. Het is een toekomstvisie en nog geen realiteit. Wel is aangegeven dat (nog) niet alle organisaties achter deze visie staan, omdat vooral het werkkterrein van het Veiligheidshuis wordt uitgebreid en niet die van het CJG. Bij de beschrijving van de institutionaliseringstaken zal blijken dat de ketenmanager hiervoor met name zijn of haar beleidsmatige taak inzet, met de bedoeling om draagvlak te creëren.

Veiligheidshuis Amersfoort en CJG

Uit de samenwerkingsovereenkomst in Amersfoort lijkt sprake te zijn van gelijkwaardigheid tussen het Veiligheidshuis en het CJG. Partijen behouden in de samenwerking hun

zelfstandigheid en maken op vrijwillige basis afspraken. Daarbij richt het Veiligheidshuis zich primair op jongeren die strafbaar gedrag vertonen en heeft het CJG een meer preventieve insteek. Voor de centrumgemeente Amersfoort vindt aansluiting plaats door de coördinator van het CJG, die aansluit bij overleggen in het Veiligheidshuis. Voor de CJG's in de andere veertien gemeentes vindt aansluiting plaats door gebruik te maken van informatiemakelaars. Deze zijn werkzaam op het niveau van de gemeente, maar zijn ook aangesloten bij het Veiligheidshuis.

Op basis van deze werkwijze lijkt sprake te zijn van *gedeeld leiderschap*, al heeft het Veiligheidshuis een iets dominantere positie, omdat daar de overleggen plaats vinden. Ook wordt er voor de kleinere gemeentes gebruik gemaakt van competenties op het netwerkniveau, door de aanwezigheid van informatiemakelaars. Dit komt gedeeltelijk overeen met het type waarop de kenmerken in het model scoren. Zo zou op basis van de lage mate van doelconsensus en de gemiddelde behoefte aan competenties op het netwerkniveau sprake zijn van een *leidende organisatie*. Het hoge aantal deelnemers wijst in de richting van een *administratieve organisatie*. Het model is voor Amersfoort dus slechts gedeeltelijk toepasbaar.

Over de beschreven aansluiting geeft de ketenmanager aan dat zowel hij of zij als de coördinator van het CJG van Amersfoort hier tevreden over is. Voor de andere CJG's is er echter minder intensief contact en verloopt de verbinding via informatiemakelaars. Omdat in deze gemeentes minder problematiek speelt, zou ook deze werkwijze naar behoren functioneren.

Veiligheidshuis en ZAT

Met de ZAT's is er in geen van de bovenstaande Veiligheidshuizen een formele, gestructureerde vorm van aansluiting opgezet. De ketenmanager van Den Helder geeft wel aan dat hij of zij presentaties over het Veiligheidshuis heeft gegeven op ZAT's van middelbare scholen, maar verder, en dit geldt ook voor de andere Veiligheidshuizen, verloopt de verbinding via schakelfunctionarissen. Een voorbeeld hiervan is Bureau Leerplicht, maar ook het CJG kan de schakel vormen. Daarbij zouden vooral de ZAT's van het voortgezet onderwijs van belang zijn, omdat die zich richten op de leeftijd van 12 jaar en ouder. Jongeren onder de 12 kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden en komen daardoor minder snel in aanraking met het Veiligheidshuis. De ketenmanager uit Amersfoort geeft wel aan dat de

aansluiting meer gestructureerd zou moeten worden. Dat hij of zij hiervoor zijn of haar organisatorische taak kan gebruiken, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Dat er weinig of geen direct contact is tussen de Veiligheidshuizen en de ZAT's, betekent dus niet dat er op casusniveau geen aansluiting wordt gezocht. Dit gebeurt echter niet door de ketenmanager van het Veiligheidshuis, maar door deelnemers van de netwerken. Dit doen zij op het moment dat de doelgroepen, en daarmee de doelen van de netwerken, overeenkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een jongere niet alleen bekend is vanwege winkeldiefstal, maar ook de Wet op de Leerplicht heeft overtreden. In eerste instantie is er echter weinig consensus in doelen. Omdat er geen formele verbinding is vastgesteld en de ketenmanagers hier niet ontevreden over zijn, lijkt er weinig behoefte aan competenties op het netwerkniveau. Voor het aantal deelnemers gaat hetzelfde op als bij de CJG's; in Den Helder zijn er weinig gemeentes, in Amersfoort relatief veel en in Tilburg gemiddeld. Op basis van de kenmerken lijkt voor Den Helder *gedeeld leiderschap* het meest passend, voor Amersfoort de *administratieve organisatie* en voor Tilburg de *leidende organisatie*. Gezien het feit dat in de praktijk de aansluiting in de verschillende Veiligheidshuizen op dezelfde manier wordt ingericht, door schakelfunctionarissen, lijkt dit onderscheid echter niet te stroken met de praktijk. Het model lijkt dan ook niet op te gaan voor de aansluiting met de ZAT's, wellicht omdat er nog te beperkt sprake is van aansluiting.

Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid

In Zuid-Holland Zuid wordt nog geen aansluiting georganiseerd vanuit het Veiligheidshuis met het CJG en het ZAT, al neemt de coördinator van een subregionaal ZAT wel deel aan het Trajectberaad in het Veiligheidshuis. Om aanbevelingen te kunnen doen over hoe deze aansluiting het beste georganiseerd zou kunnen worden, is het daarom van belang dat de verschillende soorten aansluiting die de andere Veiligheidshuizen organiseren in kaart zijn gebracht. Ook de voorkeur van de respondenten uit Zuid-Holland Zuid zelf moet hierin mee worden genomen.

De respondenten uit Zuid-Holland Zuid hebben aangegeven niet de voorkeur te geven aan het samenvoegen van de drie netwerken, zoals bijvoorbeeld in Den Helder wel de visie van de ketenmanager is, in ieder geval wat betreft het Veiligheidshuis en het CJG. De netwerken zouden aansluiting moeten organiseren voor de situaties waarin dit nuttig en noodzakelijk is, dat is wanneer er overlap bestaat in casuïstiek en doelgroep. De mate van doelconsensus is in

dat geval niet hoog, omdat alle drie de netwerken hun bestaansrecht vinden in een eigen doel, waarin ook gemeenschappelijke elementen te herkennen zijn. Dit lijkt op de situatie in Amersfoort, waar het Veiligheidshuis zich richt op de repressie en het CJG op de preventie. Dit zou kunnen veranderen als de gemeente in de stuurgroep nieuwe stijl voorzitter wordt van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. Zij is dan immers verantwoordelijk voor zowel het Veiligheidshuis, als voor het CJG en het ZAT. Tevens wordt de nadruk dan meer gelegd op zorg in plaats van op straf. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat 'de' gemeente niet bestaat en binnen de gemeente veiligheid, onderwijs en zorg gescheiden werelden kunnen zijn.

Gezien het grote aantal deelnemers in Zuid-Holland Zuid, het Veiligheidshuis heeft een regionale functie voor negentien gemeentes, en de vele verschillende invullingen die er worden gegeven aan de CJG's en de ZAT's, zou er behoefte kunnen bestaan aan competenties op het netwerkniveau. De HCO pilot zou beschouwd kunnen worden als een poging om dit vorm te geven, waarbij opnieuw de competenties vrij vertaald worden naar aanvullende structuren. Deze pilot is echter niet doorgezet, omdat er in de praktijk weinig behoefte aan een dergelijk overleg bleek te zijn. Hieruit blijkt dat 'best practices' uit het ene Veiligheidshuis niet voor andere Veiligheidshuizen hoeven op te gaan. Wat het beste werkt is voor een groot deel ook afhankelijk van de context. Zo functioneert het HCO in Tilburg als een verbinding tussen het Veiligheidshuis en het CJG, maar zal in Zuid-Holland Zuid naar andere aansluitingsvarianten gezocht moeten worden. Dit past bij de beleidsmatige taak van een ketenmanager, waar hij of zij met anderen invulling aan kan geven.

Wat betreft het aantal deelnemers lijkt de situatie uit Zuid-Holland Zuid het meeste op die in Amersfoort. In het Veiligheidshuis Amersfoort wordt de aansluiting met de centrumgemeente Amersfoort anders ingericht dan met de andere, kleinere gemeentes. Voor Amersfoort zou de aansluiting relevanter zijn, omdat daar meer problematiek speelt. Hoewel in Zuid-Holland Zuid deze aansluitingsvariant niet zomaar overgenomen kan worden, zou wellicht in de organisatie van de aansluiting wel onderscheid gemaakt kunnen worden tussen verschillende CJG's en ZAT's. Wat de situatie in Zuid-Holland Zuid verder bemoeilijkt, is dat het voor de betrokkenen niet altijd inzichtelijk is welke invullingen van de netwerken er allemaal zijn. Dit is erg ondoorzichtig en het zou goed zijn om hier meer inzicht in te verkrijgen. Uit de observaties is gebleken dat hier al een start mee gemaakt is.

De ervaringen van de respondenten uit Zuid-Holland Zuid en van de andere ketenmanagers kunnen vervolgens toegepast worden op het model. Op basis van bovenstaande informatie lijkt er een gemiddelde mate van doelconsensus te zijn en een lage tot gemiddelde behoefte aan competenties op het netwerkniveau. Dit wijst in de richting van een leidende organisatie. Gezien de vele verschillende invullingen van de CJG's en de ZAT's en de faciliteiten die het Veiligheidshuis in huis heeft, zou het Veiligheidshuis hierin het voortouw kunnen nemen. Het is echter maar de vraag of de ketenmanager hier de ruimte voor krijgt, omdat anderen, met name de gemeentes, ook een grote rol hebben. Dat de ketenmanager deze ruimte kan vergroten door het uitvoeren van de institutionaliseringstaken, blijkt in de volgende paragraaf.

§6.2 Proces van aansluiting

De verschillende fasen die zijn onderscheiden bij de ontwikkeling van netwerken (van Delden, 2009), zijn herkenbaar bij de Veiligheidshuizen. De ontwikkeling heeft daarbij wel een dubbele betekenis. Het aansluiten bij andere netwerken zou als onderdeel van de vijfde stap kunnen worden beschouwd. Aansluiting wordt gezocht met tot dan toe nog ontbrekende partners, om het eigen netwerk te verbreden. Tegelijkertijd moeten de netwerken gezamenlijk alle stappen doorlopen, om de samenwerking te organiseren. Wat betreft dit laatste punt verschillen de Veiligheidshuizen in de fase waarin ze zich bevinden, gelet op de voortgang van de organisatie van de aansluiting. Het Veiligheidshuis in Zuid-Holland bevindt zich in de eerste fase, in Den Helder in de tweede fase, in Amersfoort in de vierde fase en in Tilburg in de vijfde fase. Zij zijn respectievelijk bezig met het zoeken van contacten, het opstellen van doelen door bestuurders, het structureren van de samenwerking die in de praktijk al plaats vindt en het zoeken naar mogelijke verbeteringen in de huidige aansluiting.

§6.3 Leiderschapstaken

Bij de aansluitingsvarianten is het belang van de taken van een leidinggevende al kort aan bod gekomen en in deze paragraaf zal daar uitgebreider op in worden gegaan. Er zijn drie taken van een leidinggevende beschreven (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). Deze kunnen worden uitgeoefend voor het organiseren van aansluiting bij andere netwerken en op deze manier bijdragen aan de institutionalisering van het netwerk. In de praktijk van het onderzoek geven de ketenmanagers op verschillende wijze invulling aan deze taken. Gezien de effecten die deze wijze van invulling teweeg kunnen brengen, bevat dit aanwijzingen voor de aanbevelingen aan de ketenmanager van Zuid-Holland Zuid. De eerste taak die moet worden uitgevoerd is de diplomatieke taak. Indien de contacten zijn gelegd, kan samen met anderen

een visie worden opgesteld. Dit is de beleidsmatige taak. Als de visie bekend is, kan deze uitgevoerd worden in de praktijk. Daarvoor zet de leidinggevende zijn of haar organisatorische taak in.

§6.3.1 De diplomatieke taak

In het theoretisch kader is beschreven dat een organisatie niet in een isolement functioneert, maar dat zij te maken heeft met een veeleisende omgeving. Voor een netwerk blijkt dit des te meer het geval te zijn, omdat de omgeving bestaat uit tal van verschillende organisaties, die op hun beurt eigen belangen hebben en aan wensen en eisen uit hun eigen omgeving moeten voldoen. In een netwerk komen al deze omgevingen samen. Als het Veiligheidshuis aansluiting wil vinden bij het CJG en het ZAT heeft ze dus niet alleen te maken met ‘het’ CJG en ‘het’ ZAT, maar ook juist met de organisaties die daar in deelnemen en die dat netwerk in feite vormgeven. Daarbij is het voor netwerken lastiger te bepalen wie de belangrijkste stakeholders zijn (Agranoff en McGuire, 2005). Zo blijken voor het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid de gemeentes een belangrijke rol te spelen, vanwege de regiefunctie die zij (in de toekomst) hebben op alle drie de netwerken.

Het is van belang dat de ketenmanager met de belanghebbende partijen contact onderhoudt en hen informeert over de stand van zaken, in dit geval wat betreft de aansluiting. Dit staat in de theorie beschreven (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003), maar wordt ook door respondenten aangegeven. Zo vertelt de ketenmanager uit Den Helder dat hij of zij de gemeente regelmatig informeert over activiteiten en voortgang met betrekking tot de aansluiting. Dit is de opdrachtgever van het Veiligheidshuis en het CJG en omdat ‘de betaler bepaalt’, is het belangrijk om de gemeente zo veel mogelijk te betrekken. Op deze manier kan de ketenmanager ook zijn of haar eigen invloed veilig stellen. Verder geven respondenten aan dat het essentieel is dat mensen die met elkaar samen moeten werken elkaar kennen en dat het gewenst is als de ketenmanager de sleutelfiguren uit de andere netwerken kent. Zo geeft de ketenmanager uit Amersfoort aan dat de aansluiting met het CJG niet zozeer door middel van een vaststaande structuur wordt vormgegeven, maar veel meer door het intensieve, informele contact tussen de ketenmanager en de coördinator. In Zuid-Holland Zuid blijken de coördinatoren van de verschillende netwerken elkaar nog niet altijd te kennen en het is belangrijk dat de ketenmanager deze eerste contacten legt. Vanuit dat punt kan vervolgens de samenwerking verder uitgebouwd worden. Daarbij moet de ketenmanager met twee zaken rekening houden. Ten eerste dat hij of zij zich bewust is van de verschillende leefwerelden die

de stakeholders kenmerken en de verschillende belangen die spelen. Uit de interviews is gebleken dat voor het onderhouden van goede relaties het belangrijk is dat de ketenmanager hier op inspeelt. Het tweede punt is dat met meerdere personen uit een organisatie of netwerk contact moet worden onderhouden, onder andere vanwege de verkokering die kan optreden. Zo is van 'de' gemeente geen sprake en is via de afdeling veiligheid niet per definitie ook de afdeling jeugd bereikt. Dit is gebleken tijdens een interview met een wethouder jeugd die vertelde onvoldoende beeld te hebben van de functie en de werkwijze van het Veiligheidshuis, maar aangaf dat zijn collega wethouder voor veiligheid waarschijnlijk wel op de hoogte zou zijn.

Als een ketenmanager succesvol is in het leggen van de contacten en het vervolgens onderhouden van de relaties, kan hij of zij autonomie verkrijgen voor het Veiligheidshuis. De ketenmanager heeft dan een bepaalde mate van vrijheid om keuzes te maken te midden van de spanningsvelden waar hij of zij mee geconfronteerd kan worden. Zo blijkt uit de verhalen van de ketenmanagers dat zij relatief zelfstandig, weliswaar in overleg en afstemming met coördinatoren, de aansluiting vorm kunnen geven. Of de ketenmanagers deze ruimte ook krijgen om de visie op te stellen, blijkt uit de volgende subparagraaf.

§6.3.2 De beleidsmatige taak

Uit de literatuur is gebleken dat de leidinggevende verantwoordelijk is voor het formuleren van een heldere visie (Boin, van der Torre en 't Hart, 2003). In de praktijk van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid blijkt dat er nog weinig eensgezindheid is over de visie op de aansluiting, aangezien respondenten hierover uiteenlopende ideeën hebben. Dit kan te maken hebben met de ontwikkeling die het Veiligheidshuis doormaakt. Vanwege haar nog relatief korte bestaan bevindt ze zich in een fase die zich richt op het creëren van een visie. Dit geldt ook voor het Veiligheidshuis in Den Helder, waar de CJG's momenteel in opkomst zijn. Daar heeft de ketenmanager een duidelijke visie en hij of zij probeert anderen daar in mee te nemen. Amersfoort en Tilburg hebben al langere tijd een visie op de aansluiting en zij bevinden zich meer in de fase van het invulling geven aan de visie in de praktijk.

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat het belangrijk is dat de visie in samenspraak met anderen opgesteld wordt, om de visie geaccepteerd te krijgen en hier draagvlak voor te creëren. Hierdoor kan ook de mate van doelconsensus verhoogd worden. Dit wordt door de respondenten onderschreven. Intern moet de ketenmanager uit Zuid-

Holland Zuid hierbij (in de nieuwe stijl) de stuurgroep en het regionaal tactisch team betrekken. Bij de eerste gaat het om de gemeentes die meegenomen moeten worden en bij de tweede om de leidinggevendenden van de deelnemende organisaties in het Veiligheidshuis. Er is echter ook een respondent die het andersom voorstelt, namelijk dat de bestuurders van het Veiligheidshuis een visie ontwikkelen, waarin de ketenmanager betrokken zou worden. Hij of zij kan wel input leveren, maar heeft geen beslissende invloed. In dat geval zou de ketenmanager dus niet de ruimte krijgen om aan zijn of haar beleidsmatige taak invulling te geven. Wellicht kan het inzetten van de diplomatieke taak ervoor zorgen dat deze ruimte groter wordt. Partijen of personen die de ketenmanager extern moet betrekken voor het vormgeven van de visie zijn met name de coördinatoren van de CJG's en de ZAT's. In Den Helder probeert de ketenmanager vooral de gemeente te betrekken bij het vaststellen van de visie. Zo heeft hij of zij samen met de gemeente een visiedocument geschreven, waarin onder andere de aansluiting aan bod is gekomen. In Amersfoort heeft de ketenmanager vooral in onderling overleg met de CJG coördinator besproken wat in de praktijk het beste zou kunnen werken en hier een visie op ontwikkelt.

Uit bovenstaande blijkt dat een leidinggevende van een netwerk vele partijen moet betrekken bij het opstellen van een visie. Ook in dit verband is het daarom van belang dat de ketenmanager de doelgroep voor ogen houdt. Bij verschillende partijen moet uiteindelijk draagvlak worden gecreëerd. Dit is eenvoudiger als zij hun belangen (gedeeltelijk) terug zien in de visie en het idee hebben voordeel te kunnen behalen bij het in de praktijk brengen van de visie. Zo staat een gemeente eerder open staan voor financiële argumenten en zouden professionals eerder op basis van inhoudelijke argumenten bereikt kunnen worden. Hier kan de ketenmanager in zijn of haar visie op inspelen en dit is duidelijk terug te zien in de aanpak van de ketenmanager uit Den Helder. Zo zou het invoegen van het CJG in het huidige Veiligheidshuis anderhalf keer zoveel kosten in plaats van twee keer. En de professionals zouden de doelgroep beter kunnen bedienen, door in gezamenlijkheid problemen aan te pakken. Rekening houden met de verschillende belangen geldt des te meer voor netwerken, omdat geen van de partijen doorzettingsmacht heeft en ze gelijkwaardig zijn aan en afhankelijk van elkaar (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999; Rhodes, 1996). Het Veiligheidshuis staat in positie niet boven het CJG of het ZAT en zal draagvlak moeten creëren voor de visie en daarop gebaseerde gezamenlijke aanpak.

§6.3.3 De organisatorische taak

Een visie moet uitvoerbaar zijn en er moet een structuur opgezet worden die hier gehoor aan geeft. Dit kan gedaan worden door procedures en convenanten op te stellen (van Delden, 2009). Uit de interviews en de documentenanalyse is echter gebleken dat de rol hiervan niet overschat moet worden. Zo is in Amersfoort, voor zowel de CJG's als de ZAT's, vooral gekeken wat in de praktijk het beste zou werken en staat hier weinig over op papier. Uit Brabants onderzoek blijkt dat vooral de aanpassingen op werkvloer belangrijker zijn (Rijksoverheid, 2010b). Dan gaat het bijvoorbeeld om functionerende ICT systemen waar de verschillende netwerken in kunnen melden en registreren. In Tilburg blijkt bijvoorbeeld 'Zorg voor Jeugd' goed te functioneren. Dit wordt in een deel van Zuid-Holland Zuid nog gemist.

Ook het zorgen dat de juiste personen op de juiste plek terecht komen is een aanpassing in de praktijk waarvoor de leidinggevende de verantwoordelijkheid heeft. De ketenmanager kan hiervoor gebruik maken van onder andere schakelfunctionarissen of een procesmanager jeugd. In dat geval vindt de aansluiting op door middel van die personen plaats en besteedt de ketenmanager de organisatorische taak gedeeltelijk uit. In alle Veiligheidshuizen wordt gebruik gemaakt van schakelfunctionarissen en alleen in Tilburg is sprake van een procesmanager. Daar blijkt inderdaad dat de (inhoudelijke) rol van de ketenmanager minder groot is dan in de andere Veiligheidshuizen. Tevens kan met enkele sleutelfiguren een eerste verbinding gezocht worden aan de hand van casuïstiek. Een kleine start kan vervolgens uitgebouwd worden. Een andere optie is dat de ketenmanager zelf een actievere rol neemt in het vormen van de aansluiting, door bijvoorbeeld met coördinatoren van de CJG's en de ZAT's overleg te voeren. Er moeten voor de aansluiting in ieder geval afspraken gemaakt worden over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van elk netwerk. In Amersfoort vindt dit overleg inderdaad plaats tussen de ketenmanager en de coördinator van het CJG. In Tilburg is deze rol weggelegd voor de procesmanager. Wat het beste werkt in een bepaalde situatie is lastig te zeggen, mede vanwege de context. De keuze voor een bepaald type aansluiting zal ook afhankelijk zijn van de visie die wordt opgesteld.

Wat betreft het proces van de aansluiting, moet de ketenmanager zich ervan bewust zijn dat dit een langdurig proces is. Met de samenwerking moeten betrokkenen continu en bewust bezig zijn. Dit is gebleken in de situatie van Tilburg, waar al bijna tien jaar wordt gewerkt aan samenwerking en aansluiting, maar waar nog steeds naar verbetering wordt gezocht. Hierbij past ook het principe 'think big, start small', door bijvoorbeeld eerst aansluiting tussen twee

en later pas tussen drie netwerken te zoeken. In Tilburg is bijvoorbeeld gestart met de verbinding tussen veiligheid en onderwijs en in Den Helder met de verbinding tussen onderwijs en zorg. Aan de ene kant is het dus een lang proces, maar aan de andere kant wordt er ook op gewezen dat een leidinggevende knopen moet durven doorhakken en niet eeuwig kan blijven overleggen. In het verlengde hiervan moet een ketenmanager ook de regie op de uitvoering voeren en dit niet (volledig) aan anderen overlaten. Opnieuw is de ketenmanager uit Den Helder hier een goed voorbeeld van, die ook zitting heeft in de commissie voor het inrichten van de CJG's.

Indien de structuur aansluit op de visie en hier een concrete werkwijze uit kan volgen, kan dit de effectiviteit verhogen. De kans dat de gestelde doelen behaald worden is dan immers groter. Daarnaast is het ook van belang dat bij het vormgeven van de organisatie de manager voor ogen houdt dat de waarden en identiteit van het eigen netwerk behouden blijven. Het Veiligheidshuis Amersfoort geeft hier invulling aan door vast te houden aan de strafrechtelijke insteek. In het geval van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid kan de identiteit door aansluiting met de CJG's en de ZAT's juist versterkt worden. De waarde waar het Veiligheidshuis voor staat, de verbinding tussen straf en zorg, wordt immers vergroot door aan te sluiten bij zorgnetwerken. Dit past ook bij de wens vanuit de gemeentes.

§6.4 Toepasbaarheid van de theorie

Het doel van dit onderzoek is niet enkel om op basis van ervaringen in andere Veiligheidshuizen aanbevelingen te kunnen formuleren voor de ketenmanager uit Zuid-Holland Zuid. Ook de vraag in hoeverre de literatuur over aansluiting van organisaties in een netwerk toepasbaar is op de aansluiting van netwerken is aan de orde. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen de aansluitingsvarianten en de institutionaliseringstaken.

§6.4.1. Aansluitingsvarianten

De aansluitingsvarianten uit het theoretische model richten zich op de aansluiting van organisaties in een netwerk. Onduidelijk was of deze kenmerken en principes ook opgaan voor de aansluiting van verschillende netwerken. In dit onderzoek is gebleken dat dit maar gedeeltelijk het geval is. Zo zijn in de praktijk van de Veiligheidshuizen grofweg de varianten van gedeeld leiderschap, een leidende organisatie en een administratieve organisatie te herkennen. Toch vergt het enige aanpassing om de Veiligheidshuizen in het model in te kunnen delen. Het kenmerk aantal deelnemers heeft bijvoorbeeld een andere betekenis voor

netwerkconfiguratie. Zowel het aantal deelnemende netwerken, als de deelnemers binnen die netwerken zijn van belang. Ook de deelnemers hebben deelnemers en daar moet tevens rekening mee worden gehouden. Juist ook omdat de netwerken op zichzelf niets zijn en vormgegeven worden door de organisaties die daarin deelnemen. Doelconsensus krijgt hierdoor evenzeer een andere invulling, omdat zowel netwerken als deelnemende organisaties doelen hebben die een rol kunnen spelen. Verder wordt voor de mate van behoefte aan competenties op het netwerkniveau in de onderzochte Veiligheidshuizen geen overkoepelend netwerk ingesteld, maar worden coördinatie en beheer eerder gezocht in aanvullende structuren en systemen.

Daarnaast blijkt het type aansluiting dat de Veiligheidshuizen hanteren niet altijd overeen te komen met het type dat op basis van de kenmerken te verwachten is. Zo is bijvoorbeeld in Amersfoort sprake van gedeeld leiderschap, terwijl op basis van de scores van de kenmerken in het model sprake zou zijn van een leidende organisatie. Bovendien scoren in geen van de gevallen de kenmerken consequent op een type netwerk, maar kunnen steeds twee of drie netwerken van toepassing zijn. Het is daarom niet verstandig om het model in zijn geheel als leidraad te gebruiken bij de keuze voor een bepaald type aansluiting. Dit zou meer als richtlijn gebruikt kunnen worden en het is gewenst om bewustzijn te creëren over de verschillende opties die er zijn.

§6.4.2 Institutionaliserings taken

De taken die in de literatuur zijn onderscheiden richten zich op de leidinggevende van een organisatie. Het is de vraag of deze taken ook toepasbaar zijn op de leidinggevende van een netwerk. Op basis van dit onderzoek blijkt dat dit het geval is. Zowel de ketenmanagers zelf als andere respondenten beschrijven functies die de ketenmanagers uitvoeren of uit zouden moeten voeren. Daarin zijn de diplomatieke, de beleidsmatige en de organisatorische taak te herkennen. Thema's als 'samen met anderen', 'draagvlak creëren' en 'het vergroten van de effectiviteit van het netwerk' keren regelmatig terug. Daarbij blijkt ook dat deze taken niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar in samenhang uitgevoerd moeten worden.

Voor de leidinggevende van een netwerk zijn de taken op sommige punten echter wel lastiger om uit te voeren. Zo is voor het uitvoeren van de diplomatieke taak op voorhand minder duidelijk wie de belangrijkste stakeholders zijn. Dit is niet op basis van een hiërarchische positie vast te stellen, maar zal als gevolg van een specifieke functie of toegevoegde waarde

door de leidinggevende betrokken moeten worden. Een ander punt is dat bij de aansluiting van netwerken meer partijen betrokken zijn en er dus ook meer doelstellingen en belangen zijn waar de leidinggevende rekening mee moet houden. Het is daardoor minder eenvoudig om draagvlak te creëren, maar vanwege de onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid is dit wel meer noodzakelijk. Hierin ziet de leidinggevende van een netwerk zich dus voor een grotere uitdaging geplaatst dan de leidinggevende van een organisatie.

§6.5 Belang van taken voor aansluitingsvarianten

Het is de vraag of de verwachtingen die zijn geformuleerd aan het einde van het theoretisch kader ook zijn uitgekomen. Deze verwachtingen hadden betrekking op de verhouding tussen de taken die de ketenmanagers uit voeren bij het organiseren van aansluiting. Daarbij zou bij een bepaald type netwerk een van de taken het meeste aandacht krijgen. In de vorige paragraaf is beschreven dat het model over de verschillende varianten niet volledig toepasbaar is op de aansluiting tussen netwerken. Als gevolg hiervan zijn de Veiligheidshuizen zowel bij een variant in de praktijk als bij een variant volgens de kenmerken van het model in te delen. Als op basis van de kenmerken een Veiligheidshuis op twee soorten scoorde, wordt uitgegaan van het type dat het hoogste scoorde. Als Tilburg bijvoorbeeld op basis van twee van de drie kenmerken scoort op een administratieve organisatie en met kenmerk op de leidende organisatie, dan wordt Tilburg op basis van de theorie beschouwd als een administratieve organisatie. In dit verband wordt alleen de aansluiting met het CJG besproken, omdat de ketenmanagers geen taken inzetten om aansluiting met de ZAT's te organiseren. Dit wordt op een ongestructureerde wijze vormgegeven door de schakelfunctionarissen.

De praktische aansluiting in Den Helder lijkt het meeste op een leidende organisatie en op basis van de kenmerken zou er sprake zijn van een gedeeld leiderschap. Volgens de verwachtingen zou in het eerste geval de beleidsmatige taak het belangrijkste zijn en in het tweede geval de diplomatieke. Uit het interview met de ketenmanager is gebleken dat hij of zij het meeste aandacht besteed aan de diplomatieke taak. De contacten met shareholders, met name met de gemeente, spelen een belangrijke rol. Hierdoor kan autonomie voor het Veiligheidshuis worden verkregen. Autonomie die wellicht essentieel is om de positie van leidende organisatie te kunnen verkrijgen. Op basis van de verwachtingen komt de taak in elk geval overeen met de variant die volgens het model het meest passend is.

De praktische aansluiting in Tilburg lijkt het meeste op een gedeelde organisatie en op basis van de kenmerken zou er sprake zijn van een administratieve organisatie. Op basis van de verwachtingen zou in het eerste geval de diplomatieke taak het belangrijkste zijn en in het tweede geval de beleidsmatige. Uit het interview met de ketenmanager is gebleken dat hij of zij het meeste aandacht besteed aan de organisatorische taak. De diplomatieke en de beleidsmatige taak worden voor wat betreft de aansluiting met het CJG overgelaten aan de procesmanager. Dat de taak waar de ketenmanager het meeste aandacht aan besteedt niet overeenkomt met het type aansluiting, kan daar mee samenhangen. Wellicht zou de taak van de procesmanager wel overeenkomen.

De praktische aansluiting in Amersfoort lijkt het meeste op een gedeelde organisatie en op basis van de kenmerken zou er sprake zijn van een leidende organisatie. Op basis van de verwachtingen zou in het eerste geval de diplomatieke het belangrijkste zijn en in het tweede geval de beleidsmatige. Uit het interview met de ketenmanager is gebleken dat hij of zij het meeste aandacht besteed aan de diplomatieke taak. Met de coördinator van het CJG is intensief contact en de aansluiting is hier voor een belangrijk gedeelte op gebaseerd. De aandacht voor deze taak komt overeen met het type aansluiting dat in de praktijk wordt vormgegeven.

Op basis van bovenstaande lijken de verwachtingen niet geheel op te gaan. In Den Helder komt de aansluiting die op basis van de kenmerken het meest passend zou zijn overeen met de belangrijkste taak uit de verwachtingen, in Tilburg gaan geen van beide op en in Amersfoort is het juist de praktische aansluiting die overeenkomt met de taak waar volgens de verwachtingen het meeste aandacht aan besteed zou kunnen worden. Dit kan te maken hebben met het punt dat het model waarop de verwachtingen zijn gebaseerd niet op blijkt te gaan voor de aansluiting van netwerken en de verwachtingen daardoor geen goede fundatie meer hadden.

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE

Organisaties functioneren in een complexe, veeleisende omgeving, waarin het steeds lastiger wordt om afzonderlijk problemen aan te pakken. Organisaties zoeken daarom steeds meer de samenwerking, wat geresulteerd heeft in de opkomst van netwerken. Dit werken in netwerken heeft steeds meer aan populariteit gewonnen, waardoor er tegenwoordig tal van netwerken naast elkaar functioneren. Voorbeelden hiervan zijn het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT. Zij hebben met elkaar te maken omdat ze gedeeltelijk dezelfde doelgroep hebben. Om de jeugdproblematiek effectief aan te pakken is het noodzakelijk straf en zorg met elkaar te combineren. Om dit te realiseren is het nodig deze verschillende netwerken op elkaar aan te laten sluiten. Om te achterhalen hoe dit bewerkstelligd kan worden, is in de inleiding de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe kan de ketenmanager van het Veiligheidshuis aansluiting bij voor het Veiligheidshuis relevante, jeugd gerelateerde netwerken organiseren?

Deze hoofdvraag is zowel theoretisch als empirisch onderzocht. Over de samenwerking in en de kenmerken van netwerken zijn talrijke onderzoeken gepubliceerd en hierover zijn verscheidene theorieën verschenen (o.a. Bruijn en ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004; Rhodes, 1996). Over de vraag hoe de netwerken zich tot elkaar zouden kunnen verhouden en welke mogelijkheden er zijn om aansluiting te organiseren, is echter relatief weinig literatuur bekend. Om de theoretische aansluitingsmogelijkheden voor het Veiligheidshuis te achterhalen, is daarom gebruik gemaakt van theorieën over de aansluiting van organisaties in een netwerk. In de analyse van dit onderzoek is gebleken dat deze theorieën slechts gedeeltelijk toepasbaar zijn gebleken op de aansluiting tussen netwerken. De aansluitingstaken van een organisatiemanager bleken daarentegen redelijk overeen te komen met die van een netwerkmanager, zij het dat de netwerkmanager voor grotere uitdagingen staat. Zo heeft deze te maken met meerdere partijen waar rekening mee gehouden moet worden.

Alvorens deze hoofdvraag beantwoord kan worden, worden eerst de in de inleiding genoemde deelvragen kort beantwoord. Hiervoor wordt de theoretische en de empirische variant samengevoegd, omdat in beide onderdelen dezelfde concepten centraal staan. De eerste paragraaf gaat kort in op wat netwerken zijn en hoe deze in de praktijk ingericht kunnen worden. De tweede paragraaf beschrijft de verschillende mogelijkheden die er zijn om

aansluiting te organiseren. De derde paragraaf betreft hierin de rol van de manager, welke taken hij of zij in dit proces kan uitvoeren.

§7.1 Netwerken

Netwerken kunnen beschouwd worden als een nieuwe sturingsvorm, naast de al bestaande hiërarchie en markt. In het begin van dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat de behoefte aan netwerk voortkomt uit het gegeven dat organisaties steeds lastiger afzonderlijk van elkaar kunnen functioneren. Om ‘wicked problems’ aan te kunnen pakken is samenwerking vereist. Het terugdringen van recidive en het voorkomen van eerste delicten is een voorbeeld van zo’n ‘wicked problem’. Zowel over de oorzaken als over de oplossingen van strafbaar gedrag lopen de meningen uiteen en verschillende partijen zijn hierbij betrokken. Is een jongere bijvoorbeeld gebaat bij een harde aanpak door verblijf in een justitiële jeugdinrichting op te leggen of is een gedragsbeïnvloedende maatregel effectiever? Om de verschillende maatregelen op elkaar aan te laten sluiten is samenwerking tussen de verschillende partijen noodzakelijk. In het Veiligheidshuis wordt invulling gegeven aan deze noodzaak tot samenwerking en nemen zowel zorg- als strafrechtpartners deel. Deze actoren zijn gelijkwaardig aan en afhankelijk van elkaar en een centrale partij om het netwerk te sturen ontbreekt. De ketenmanager stuurt en coördineert het netwerk, maar heeft geen doorzettingsmacht en is in de uitvoering afhankelijk van deelnemende organisaties. Overeenstemming van afspraken en de naleving daarvan moeten daarom bereikt worden op basis van onderling overleg.

Dat werken in netwerken gestimuleerd wordt vanuit de overheid, blijkt in het geval van het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT. Het initiatief en het bevorderen van de ontwikkeling kwamen vanuit de betrokken ministeries. Op Rijksniveau zijn echter alleen randvoorwaarden opgesteld waaraan deze netwerken moeten voldoen. De specifieke invulling, aangepast aan de lokale situatie, is overgelaten aan de gemeentes. Dit resulteert erin dat in Zuid-Holland Zuid grote verschillen zijn waar te nemen in de inrichting van de CJG’s en de ZAT’s. Dit maakt het lastiger voor het Veiligheidshuis om aan te sluiten op deze netwerken. Ook tussen de onderzochte Veiligheidshuizen onderling zijn verschillen waarneembaar. Hoe in de praktijk precies invulling wordt gegeven aan deze netwerken, is te lezen in het resultaten hoofdstuk.

§7.2 Aansluitingsmogelijkheden

Voor de mogelijkheden die er zijn om aansluiting te organiseren, is onderscheid gemaakt tussen het proces en de structuur van aansluiting.

§7.2.1 Proces van aansluiting

In de ontwikkeling van netwerken zijn verschillende fasen te onderscheiden. Om het netwerk succesvol te kunnen consolideren, is het van belang dat al deze fasen doorlopen worden. In de eerste fase is er al sprake van samenwerking, maar deze is nog ongestructureerd en niet in de vorm van een netwerk. In de tweede fase wordt gestart met het ontwikkelen van een netwerk, door bestuurders die doelen vaststellen. In de daarop volgende fase wordt ook de uitvoering betrokken en wordt de samenwerking praktisch vormgegeven. Verantwoordelijkheden en taken tussen organisaties worden verdeeld en verbindingen tussen verschillende niveaus en organisaties worden gelegd. Vervolgens wordt in het vierde stadium deze samenwerking gestructureerd, door onder andere procedures op te stellen. Tot slot vindt in de laatste fase verdieping en verbreding plaats, door bijvoorbeeld partijen toe te voegen aan het netwerk.

Het vinden van aansluiting bij andere netwerken zou beschouwd kunnen worden als de vijfde stap, het verdiepen van het eigen netwerk. Het CJG en het ZAT worden weliswaar niet per definitie ook opgenomen in het Veiligheidshuis, maar het Veiligheidshuis probeert op deze manier wel haar eigen netwerk wel uit te breiden. Tegelijkertijd moeten het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT gezamenlijk alle vijf de fasen opnieuw doorlopen, om de gewenste samenwerking vast te stellen en tot uiting te kunnen brengen. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat er een nieuw, overkoepelend netwerk wordt opgericht, maar er moet wel duidelijkheid worden gecreëerd over de verbindingen.

Om de aansluiting in de praktijk te achterhalen is niet alleen het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid betrokken, ook de Veiligheidshuizen in Amersfoort, Tilburg en Den Helder zijn onderzocht. Omdat in Zuid-Holland Zuid momenteel nog geen aansluiting wordt georganiseerd en dit Veiligheidshuis zich dus nog in de eerste fase bevindt, is het interessant om deze situatie te kunnen vergelijken met Veiligheidshuizen uit andere fasen, om hier wellicht lering uit te trekken. Het Veiligheidshuis Amersfoort bevindt zich in de vierde fase. Doelen zijn vastgesteld en de mensen in de uitvoering geven hier invulling aan, maar het is een werkwijze die vooral in de praktijk wordt vormgegeven en waar nog weinig over op papier staat. Momenteel wordt gezocht naar manieren om de aansluiting meer te structureren. In Tilburg neigt de aansluiting meer naar de vijfde fase. De aansluiting is zowel op papier als

in de praktijk georganiseerd en omdat dit een continu proces is, wordt er voortdurend gezocht naar een verbeterslag. De situatie in Veiligheidshuis Den Helder is het meest vergelijkbaar met die van Zuid-Holland Zuid, al bevindt Den Helder zich in de tweede fase. Aansluiting wordt nog niet op het niveau van de uitvoering ingericht, momenteel zijn er immers nog geen CJG's, maar bestuurders zijn bezig met het vaststellen van de doelen. Bovenstaande geldt echter met name voor de aansluiting tussen het Veiligheidshuis en het CJG, omdat tussen het Veiligheidshuis en het ZAT in de praktijk weinig direct contact blijkt te zijn. Aansluiting wordt in die gevallen pragmatisch vormgegeven door de schakelfunctionarissen uit beide netwerken. De samenwerking bevindt zich dus nog in de eerste fase, op een relatief ongestructureerde en vrijblijvende wijze.

§7.2.2 Structuur van aansluiting

Het doorlopen van alle fasen leidt uiteindelijk tot een bepaalde aansluitingsvariant, afhankelijk van de doelen die de bestuurders hebben opgesteld. Omdat er nog geen literatuur bekend is over de aansluitingsvarianten tussen netwerken, is gebruik gemaakt van literatuur over varianten tussen organisaties. Bij het gedeeld leiderschap zijn alle deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk voor het netwerk en zijn zij allen in gelijke mate betrokken bij de activiteiten en de beslissingen. Bij de leidende organisatie is het een van de deelnemers die hierin het voortouw neemt en sturing geeft aan het netwerk. Bij de administratieve organisatie wordt er ook centraal sturing gegeven, maar dan door een partij die geen onderdeel is van het netwerk. Deze is verantwoordelijk voor het beheer van het netwerk. Welke variant het meest passend is en daarmee het meest effectief kan zijn, hangt af van kenmerken in de omgeving van het netwerk. Deze kenmerken zijn de mate van vertrouwen⁴, de mate van doelconsensus, het aantal deelnemers en de behoefte aan competenties op het netwerkniveau.

Deze literatuur blijkt slechts gedeeltelijk toepasbaar op de aansluiting die wordt georganiseerd tussen het Veiligheidshuis, het CJG en het ZAT. De onderscheiden varianten kunnen echter wel als richtlijn worden gebruikt om verschillende mogelijkheden te schetsen. Hierbij is gekeken naar de wijze van aansluiting in meerdere Veiligheidshuizen, omdat in Zuid-Holland Zuid momenteel nog geen aansluiting georganiseerd wordt. Zo lijkt in Amersfoort sprake te zijn van gedeeld leiderschap, omdat de ketenmanager van het Veiligheidshuis en de coördinator van het CJG de visie in onderling overleg hebben opgesteld

⁴ Zoals in de inleiding is toegelicht, is het thema vertrouwen niet meegenomen in dit onderzoek.

en op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken. Hierin heeft het Veiligheidshuis wel een iets dominantere positie, omdat de coördinator van het CJG aansluit bij het Veiligheidshuis en niet andersom. In Tilburg lijkt de aansluiting ook op basis van gedeeld leiderschap te worden vormgegeven. Hier wordt echter wel gebruik gemaakt van systemen en van een overleg die tezamen overkoepelend werken voor beide netwerken. Hoewel dit geen externe organisatie is, zou dit wel beschouwd kunnen worden als een competentie op het netwerkniveau. In Den Helder lijkt het Veiligheidshuis zich in eerste instantie op te stellen als de leidende organisatie. Het CJG zou immers plaats kunnen nemen bij het Veiligheidshuis. Als dit eenmaal operationeel is, kan wel op basis van gedeeld leiderschap gewerkt worden. Voor de aansluiting met de ZAT's geldt hetzelfde als bij het proces van aansluiting is beschreven. Die vindt plaats op casusniveau en wordt op niet gestructureerde wijze door schakelfunctionarissen gelegd.

§7.3 Leiderschapstaken

Er zijn drie taken onderscheiden die een leidinggevende, in samenhang, moet uitvoeren. Deze taken kunnen ook worden ingezet voor het organiseren van aansluiting. De manier waarop de ketenmanagers van de andere Veiligheidshuizen de taken inzetten, biedt wellicht aanknopingspunten voor de ketenmanager van Zuid-Holland Zuid. De eerste taak is de diplomatieke, die zich richt op het leggen en onderhouden van contacten met belangrijke stakeholders. In het geval van een netwerk zijn dit naast de interne deelnemers ook de externe partijen, bijvoorbeeld de coördinatoren van het CJG en het ZAT. Zowel in de theorie als in de empirie is naar voren gekomen dat het belangrijk is dat mensen die moeten samenwerken elkaar kennen. Als de ketenmanager op een succesvolle manier invulling geeft aan deze taak, kan dit de autonomie voor het Veiligheidshuis vergroten. De ketenmanager uit Den Helder zet sterk in op deze taak, om zijn of haar eigen invloed in het aansluitingsproces te kunnen vergroten. Bij de beleidsmatige taak is de ketenmanager verantwoordelijk voor het opstellen van een visie, waarin ook andere partijen worden betrokken. Voor het in de praktijk kunnen brengen van de visie is het immers essentieel dat er draagvlak is gecreëerd onder stakeholders, juist omdat in het Veiligheidshuis geen van de partijen formele doorzettingsmacht heeft. In de visie moeten daarom verschillende belangen vertegenwoordigd zijn. Door het inzetten van de organisatorische taak wordt het vervolgens mogelijk om de gestelde doelen in de praktijk te realiseren. Hierbij is gebleken dat aanpassingen op de werkvloer belangrijker zijn dan het opstellen van procedures en convenanten. In de praktijk blijken functionerende

registratiesystemen bijvoorbeeld essentieel, zoals het systeem 'Zorg voor Jeugd' dat in Tilburg wel al operationeel is en in Zuid-Holland Zuid nog niet volledig. Als de ketenmanager zijn of haar organisatorische taak op een geschikte manier weet uit te voeren, kan dit de effectiviteit van het Veiligheidshuis vergroten. Gestelde doelen worden immers eerder gerealiseerd.

Hoewel het uitvoeren van deze taken meer vraagt van een netwerkmanager, omdat deze te maken heeft met meer (verschillende) belangen en organisaties dan de organisatiemanager, is in het vorige hoofdstuk gebleken dat deze taken ook op de netwerkmanager van toepassing lijken te zijn.

§7.4 De rol van de ketenmanager in het organiseren van aansluiting

Nu alle drie de deelvragen zijn beantwoord en de verschillende mogelijkheden die de ketenmanager heeft om aansluiting te organiseren verkend zijn, kan de hoofdvraag beantwoord worden. Bij het organiseren van aansluiting zijn drie zaken voor de ketenmanager van belang gebleken. De eerste is dat verschillende fasen doorlopen moeten worden om de samenwerking succesvol te consolideren. Met name de vierde fase, die van de gemeenschapsvorming, is voor de ketenmanager van belang. In deze fase moeten de verbindingen tussen verschillende niveaus en organisaties worden gelegd en wordt besloten waarvoor de netwerken afzonderlijk verantwoordelijk blijven en wat in gezamenlijkheid wordt opgepakt. Hoe de aansluiting uiteindelijk wordt ingericht hangt af van de context en de doelen die worden gesteld. Dit is het tweede punt waar de ketenmanager zich bewust van moet zijn. Er zijn verschillende varianten te onderscheiden en deze keuze moet bewust gemaakt worden, afgestemd op de omgeving van het Veiligheidshuis. Hierdoor gaan 'best practices' uit andere Veiligheidshuizen niet altijd op. Ten derde heeft de ketenmanager verschillende taken tot haar beschikking, die ingezet kunnen worden om de aansluiting te organiseren. Het gaat om de diplomatieke, de beleidsmatige en de organisatorische taak. Deze taken zijn alle drie van belang en moeten in samenhang worden uitgevoerd. De verhouding hier tussen kan echter per situatie en aansluitingsvariant variëren.

Door aansluiting te organiseren bij het CJG en het ZAT kan het Veiligheidshuis zichzelf positioneren in het complexe jeugdveld. Het combineren van zorg en straf is een waarde die de omgeving van het Veiligheidshuis belangrijk vindt en door aansluiting te organiseren geeft het Veiligheidshuis hier gehoor aan. Dit zou beschouwd kunnen worden als een vorm van

institutionalisering van het netwerk, waardoor het Veiligheidshuis haar eigen bestaansrecht probeert te vergroten. Dit proces wordt vormgegeven door het uitvoeren van de drie taken, die op hun beurt de autonomie, het draagvlak en de effectiviteit van het Veiligheidshuis kunnen vergroten. Hoe de ketenmanager van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid hier in de toekomst invulling aan kan geven, wordt geschetst aan de hand van aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is gezocht naar mogelijkheden die de ketenmanager heeft om aansluiting bij het CJG en het ZAT te organiseren. Hiervoor zijn afgezien van de centrale casus, het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid, ook andere Veiligheidshuizen onderzocht. Aan de hand van de ervaringen van die ketenmanagers kunnen in dit hoofdstuk aanbevelingen worden geformuleerd, die in eerste instantie gericht zijn aan de ketenmanager van het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. Omdat het onderzoek breder georiënteerd is dan deze specifieke casus, kunnen de aanbevelingen bovendien ook van toepassing zijn op andere ketenmanagers. Het doel van de aanbevelingen is om inzicht te verschaffen in de taken die de ketenmanager en andere partijen uit kunnen voeren teneinde aansluiting te organiseren en (on)mogelijkheden in kaart te brengen.

§8.1 Aanbevelingen voor de ketenmanager

De diplomatieke, beleidsmatige en organisatorische taak zijn in de praktijk niet van elkaar te scheiden en moeten in samenhang worden uitgevoerd. Zo kan een bepaald type aansluiting niet worden ingevoerd zonder dat er eerst contacten zijn gelegd met belangrijke stakeholders en er samen met deze partners een visie is ontwikkeld waar draagvlak voor bestaat. Dit geldt des te meer voor de leidinggevende van een netwerk, omdat hij of zij in principe geen doorzettingsmacht heeft ten opzichte van andere netwerken of deelnemende organisaties. Onderlinge overeenstemming over de aansluiting in de praktijk is daarom van groot belang. Het overnemen van ‘best practices’ is dan ook niet altijd verstandig. Wat succesvol is in het ene Veiligheidshuis kan het resultaat zijn van een langdurig proces, dat eerst doorlopen moet worden, en is daarmee niet per definitie succesvol voor een ander Veiligheidshuis.

De eerste stap die de ketenmanager moet zetten is het leggen van contacten met belangrijke stakeholders, zoals de coördinatoren van de CJG's en de ZAT's waar aansluiting bij gezocht wordt. Ook de gemeentes, die de regie gaan voeren over het Veiligheidshuis en die functie momenteel voor het CJG en het ZAT al hebben, en de deelnemende organisaties, die de schakelfunctionarissen leveren, moeten worden betrokken. Zij hebben beide invloed op het slagen van de aansluiting. Op het moment blijken deze contacten nog niet allemaal gelegd, terwijl het juist belangrijk is gebleken dat mensen elkaar kennen. Daarnaast moeten ook de mensen die inhoudelijk samenwerken elkaar kennen. De ketenmanager zou hier samen met andere coördinatoren zorg voor kunnen dragen.

Op het moment dat de eerste contacten gelegd zijn, kan de ketenmanager in samenspraak met deze andere partijen een visie ontwikkelen. Hier bevindt de ketenmanager zich in een spanningsveld tussen aan de ene kant anderen betrekken en aan de andere kant beslissingen durven te nemen en een eigen, herkenbare koers uitzetten. Aangezien de ketenmanager echter beperkte ruimte heeft om afzonderlijk beslissingen te nemen en in de uitvoering afhankelijk is van anderen, is het belangrijk dat voor de visie draagvlak wordt gecreëerd. Stakeholders moeten dus actief worden betrokken bij de ontwikkeling van een visie.

Vervolgens is het de bedoeling dat de doelen die in de visie zijn opgesteld gerealiseerd worden in de praktijk. De ketenmanager is vanuit zijn of haar functie met name verantwoordelijk voor het organiseren van de randvoorwaarden die samenwerking mogelijk maken. Hierin blijkt een goed functionerend registratiesysteem van groot belang. Daarop zouden het Veiligheidshuis, de CJG's en de ZAT's kunnen melden, ongeacht de verschillen in inrichting. Tevens neemt dit de druk weg bij coördinatoren of schakelfunctionarissen om bij allerlei overleggen fysiek aanwezig te zijn; dit lijkt immers niet haalbaar. Hoewel de ketenmanager hier niet als enige verantwoordelijk voor is, is daarmee niet gezegd dat het niet tot zijn of haar taken zou behoren. Hierover kunnen in eerste instantie afspraken worden gemaakt met de andere coördinatoren. Indien dit niet het gewenste effect heeft kan de ketenmanager er in ieder geval voor zorgen dat de ICT in het Veiligheidshuis goed op orde is.

Voor de inhoudelijke aansluiting zou de ketenmanager de invulling over kunnen laten aan schakelfunctionarissen of een procesmanager. Het is echter wel belangrijk dat de ketenmanager zich er van bewust is dat (een deel van) de taken dan uitbesteed wordt aan een ander persoon en dat daarmee een afhankelijkheid gecreëerd wordt. Daarom zouden goede afspraken gemaakt moeten worden, om de inbreng van het Veiligheidshuis veilig te stellen. Op de uitvoering kan de ketenmanager vervolgens ook regie houden.

Verder is het belangrijk dat de ketenmanager er rekening mee houdt dat aansluiting vormgeven een langdurig proces kan zijn. Om het overzicht te bewaren is het daarom aan te raden om volgens het principe 'small steps, big consequences' te werken. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door eerst aansluiting te zoeken bij een van de twee netwerken en deze samenwerking daarna uit te bouwen naar het derde netwerk. Zo blijken ook de andere Veiligheidshuizen voornamelijk aansluiting met het ZAT georganiseerd te hebben. Belangrijk is om in ieder geval een start te maken met het organiseren van de verbinding. En niet, zoals

in het verleden het geval is geweest, de verschillende invullingen van de CJG's en de ZAT's te noemen als belemmering voor de aansluiting. Dit maakt het inderdaad lastiger, maar is wel de realiteit. Bovendien zijn de CJG's en ZAT's ook zo bedoeld, namelijk aangepast aan de lokale situatie. Hier zal het Veiligheidshuis vanuit moeten gaan en op in kunnen spelen, bijvoorbeeld door voor de CJG's en de ZAT's uit de grotere gemeentes een andere aansluitingsvariant te organiseren. Hier speelt wellicht andere problematiek, waardoor aansluiting vaker gewenst is.

§8.2 Aanbevelingen voor andere partijen

Voor het organiseren van aansluiting kan echter niet alleen de ketenmanager verantwoordelijk worden gehouden, aangezien dit een wederzijds proces is. Dit vraagt daarom evenzeer om investeringen van de coördinatoren van de CJG's en de ZAT's. Dat er nog niet in alle gevallen contact is geweest tussen de ketenmanager en de coördinator van een CJG of een ZAT, betekent niet alleen dat de ketenmanager nog onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn of haar diplomatieke taak, maar hetzelfde geldt voor de desbetreffende coördinator. Voor het succesvol organiseren van de aansluiting is het daarom van belang dat alle drie de netwerken zich hiervoor inzetten.

Ook is er een rol weggelegd voor de gemeente, die in de toekomst op alle drie de netwerken de regie voert. Zij kan met betrekking tot de aansluiting een faciliterende rol vervullen, om de netwerken de gelegenheid te geven om aansluiting te kunnen organiseren. Zo is er in een interview naar voren gekomen dat een van de CJG's budgetneutraal moet functioneren en de coördinator geen extra uren beschikbaar heeft gekregen voor zijn of haar functie. Hierdoor heeft hij of zij onvoldoende tijd ter beschikking om te investeren in aansluiting. De gemeente, die wenst dat de verschillende netwerken verbindingen creëren, zou hier dus ook mogelijkheden voor moeten scheppen.

Verder is gebleken dat schakelfunctionarissen een belangrijke rol kunnen vervullen in het vormgeven van de aansluiting. Als voor deze mogelijkheid wordt gekozen, is het echter wel essentieel dat de schakelorganisatie hier ook intern de organisatie op afstemt. In de meeste gevallen zal het immers niet mogelijk zijn om dezelfde persoon aan de verschillende netwerken deel te laten nemen en is afstemming tussen collega's uit de schakelorganisatie gewenst.

§8.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Naar de aansluiting tussen netwerken is weinig onderzoek verricht en hierover is relatief weinig literatuur verschenen. Dit onderzoek kan gezien worden als een eerste stap in het opvullen van deze kennislacune. Hiervoor is de toepasbaarheid van de literatuur over aansluiting tussen organisaties onderzocht. Daarbij is gebleken dat voor de aansluiting van netwerken (gedeeltelijk) andere principes opgaan, maar vervolgonderzoek is nodig om vast te stellen welke principes dan wel opgaan voor de aansluiting tussen netwerken. Hierbij moet met name aandacht worden besteed aan de ‘zachtere’ kanten van samenwerking, die in dit onderzoek niet zijn meegenomen. Vertrouwen heeft bijvoorbeeld een belangrijke invloed op de mate van succes van een netwerk en wellicht ook op die van netwerken tezamen. Aansluiting van netwerken verdient in ieder geval meer aandacht, gezien de alom aanwezigheid van netwerken in de hedendaagse samenleving, dan het tot nu toe heeft gekregen.

Ook Michel is op een gegeven moment in aanraking gekomen met de politie. Als gevolg hiervan is hij besproken in het Veiligheidshuis. In dat overleg bleek echter dat Michel's problemen te herleiden waren naar de verstoorde thuissituatie en dat de aanpak hierop gericht moest zijn. Doordat het Veiligheidshuis en het CJG goed op elkaar aangesloten zijn, kon Michel worden overgedragen aan het CJG. Hierbij is ook het ZAT betrokken, om tevens de problemen op school aan te kunnen pakken. Vanwege deze op maat gesneden aanpak gaat het inmiddels weer bergopwaarts met Michel.

BRONVERMELDING

- Agranoff, R. en M. McGuire (2005). Managing in network settings, in: *Review of Policy Research*, 1999, vol. 16, nr. 1, pp. 18-41.
- Barabasi, A.L. (2002). *Linked: the new science of networks*. Cambridge: Perseus.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen*. Politie en Wetenschap.
- Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruls, H.M.F. (voorzitter G32) (2011). *Van montfransgelden voor veiligheid*, verkregen via de website <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/grote+steden/brief-g32-van-montfransgelden.pdf>, geraadpleegd op 24 juni 2011.
- Delden, P.J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon. (proefschrift)
- Delden, P.J. van (2007). Samenwerking vraagt engelengeduld. Nukkige netwerken, in: *Management en Consulting*, nr. 1, pp. 46-49.
- DiMaggio, P. en W. Powell (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: *American Sociological Review*, vol. 48, nr. 2, pp. 147-160.
- Geuijen, K. (2010). Samenwerken in publieke netwerken, in: *Handboek Publiek management* (nog te verschijnen).
- Goedee, J. en A. Entken (2008). *(Ont)Keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Hart, 't, H. Boeije en J. Hox (2007). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Järvensivu, T. and K. Möller (2009). Metatheory of network management: A contingency approach, in: *Industrial Marketing Management*, vol. 38, nr. 6, pp. 654-661.
- Kennisnetwerk Centra Jeugd en Gezin (2010). *Themamiddag 'De samenwerking tussen het Veiligheidshuis en het CJG'*, verkregen via de website

http://www.kcjpg.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=158, geraadpleegd op 31 maart 2011.

Kickert, W.J.M. (1997). 'Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'', in: *Public Administration*, volume 75, nr. 4, pp. 731-752.

Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London/New York: Routledge.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Regieboek jeugd. Een handreiking voor gemeenten*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

Mintzberg, H. (1983). *Structures in five: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

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

Oosterwijk, H. (1995). *Netwerken voor organisaties*. Utrecht: Lemma.

Programmaministerie Jeugd en Gezin (2007). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma jeugd en gezin 2007-2011*, verkregen via de website <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/14/alle-kansen-voor-andere-kinderen-beleidsprogramma-jeugd-en-gezin-2007-2011-verkorte-versie.html>, geraadpleegd op 23 juni 2011.

Programmaministerie Jeugd en Gezin (2010). *Samenwerking voor de jeugd. Voortgang projecten jeugd en gezin (brief)*, verkregen via de website <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/05/19/samenwerken+voor+de+jeugd+voortgang+projecten+jeugd+en+gezin.html>, geraadpleegd op 21 juni 2011.

Provan, K.G. en H.B. Milward (2002). 'Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks', in: *Public Administration Review*, vol. 61, nr. 4, pp. 414-423.

Provan, K.G. en P. Kenis (2007). Modes of network governance: structure, management and effectiveness, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, nr. 2, pp. 229-252.

Rhodes, R. (1996). 'The new governance: governing without government', in: *Political Studies*, vol. 44, nr. 3, pp. 652-667.

Rijksoverheid (2007). *Kabinet kiest voor aanpak jeugdcriminaliteit* (persbericht), verkregen via de website <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdcriminaliteit/documenten-en-publicaties/persberichten/2007/11/06/kabinet-kiest-voor-aanpak-jeugdcriminaliteit.html>, geraadpleegd op 9 februari 2011.

Rijksoverheid (2010a). *Veiligheidshuizen. Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*, verkregen via de website http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/brochure_veiligheidshuizen2010.pdf, geraadpleegd op 31 maart 2011.

Rijksoverheid (2010b). *Jeugdketens sluitend verbinden. De samenwerking Zorg- en adviesteam, Centrum voor Jeugd en Gezin, Veiligheidshuis*, verkregen via de website <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=119877>, geraadpleegd op 15 februari 2011.

Rijksoverheid (2011a). *Centrum voor Jeugd en Gezin*, verkregen via de website <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Projecten/Web-Paginas-Breed-Centrum-voor-Jeugd-en-Gezin.html>, geraadpleegd op 3 juni 2011.

Rijksoverheid (2011b). *Zorg- en adviesteams*, verkregen via de website http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Projecten/Zorg-_en_adviesteams.html, geraadpleegd op 3 juni 2011.

Risse, T. (2004). 'Global governance and communicative action', in: *Government and Opposition*, vol. 39, nr. 2, pp. 288-313.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. London: Sage Publications.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row publishers.

Silverman, D. (2006). *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Veiligheidshuis Friesland (2010). *Aansluiting CJG – Veiligheidshuis Fryslân*.

Veiligheidshuis Rivierenland (2010). *Samenwerking Veiligheidshuis- CJG; van vrijstaande huizen naar een integrale aanpak*.

Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid (2011). *Verantwoording 2010 en Jaarplan 2011*.

Veiligheidshuizen.nl (2011). *Modellen*, verkregen via de website <http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond/inrichting/modellen>, geraadpleegd op 31 maart 2011.

Wentink, T. (2008). *Business performance management: sturen op prestatie en resultaat*. Amsterdam: Boom Academic.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2010). *Blackbox-onderzoek Veiligheidshuizen* (webpublicatie), verkregen via de website <http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1qVxDY@p5G7cL9!zmM!2Az1JIodrhsUhCt3M4aGBJh@SuGEX@hW9pz8XH1!b8xG1&objectid=5539&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>, geraadpleegd op 22 juni 2011.