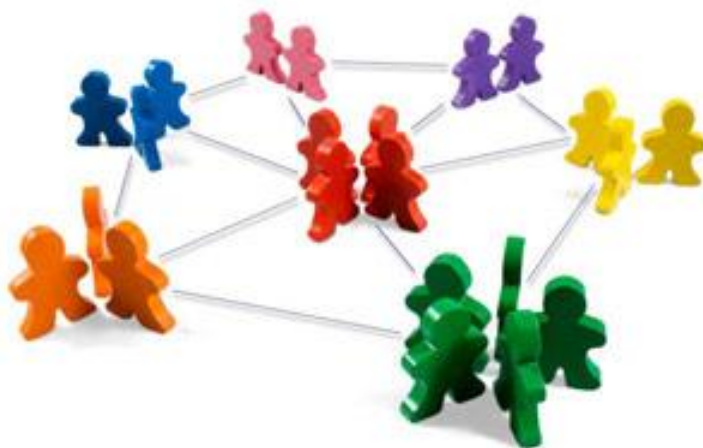


Een gezamenlijke aanpak op 'onze' prostitutiezones

8 juli 2011

'Een evaluatieonderzoek naar de samenwerking in het 'Vinger aan de pols overleg' voor de Europalaan en het Zandpad in Utrecht'.



E. B. Rohlfs

Een gezamenlijke aanpak op ‘onze’ prostitutiezones

‘Een evaluatieonderzoek naar de samenwerking in het ‘Vinger aan de pols overleg’ voor de Europalaan en het Zandpad in Utrecht’.

E. B. Rohlfs - 3571556

E.B.rohlf@students.uu.nl

Universiteit Utrecht

Utrechtse school voor Bestuur- en Organisatie

Master Publiek Management

Scriptiebegeleider: Dr. Albert Meijer

Tweede lezer: Drs. Bas de Wit –MSc

Stageplek: Ingrid van Amelsfort



Voorwoord

In het najaar van 2010 moest ik gaan nadenken over een afstudeeronderwerp. Mijn keuze viel op de samenwerking tussen verschillende netwerkpartners binnen het ‘Vinger aan de pols’ (VAP) overleg voor de prostitutiezones in de gemeente Utrecht. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad. Nadat dit onderwerp via mijn begeleider op mijn pad kwam, wist ik meteen dat dit het onderwerp van mijn afstudeeronderzoek moest worden. Mijn affiniteit ligt bij dit onderwerp door de verschillende achtergronden van de netwerkpartners (Zorg en veiligheid). Twee beleidsvlakken die zowel samengaan maar ook kunnen botsen. Daarnaast heb ik tijdens vrijwilligerswerk in Buenos Aires ervaren dat de waardering van mensen uit sociaal kwetsbare groepen des te groter is wanneer systemen werken.

Het heeft zes maanden geduurd om dit onderzoek tot een einde te brengen en dat is een hele ervaring geweest. Het onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en betrokkenheid van een aantal mensen. Allereerst wil ik graag Ingrid van Amelsfort bedanken voor de mogelijkheid om de samenwerking van het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad te onderzoeken. Bedankt voor alle feedback, betrokkenheid en het leggen van de contacten. De overige collega’s van de GG&GD, afdeling MGZ, voor hun interesse in het onderzoek en de steun. Hierbij wil ik ook de respondenten en de leden van het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad bedanken, voor de toestemming voor mijn deelname aan een aantal overleggen. Daarnaast heeft de passie, betrokkenheid en openhartigheid waarmee alle respondenten spreken over hun werk veel inspiratie gegeven.

Daarnaast wil ik graag mijn dank uiten aan mijn begeleiders vanuit de master Publiek Management van de Universiteit Utrecht. Dr. Albert Meijer, bedankt voor de wekelijkse begeleiding, feedback en nieuwe inzichten. De tweede lezer drs. Bas de Wit ben ik erkentelijk voor de feedback. Mijn medestudenten uit de tutorgroep, Saskia Leijten, Loes de Rooij en Ewout Langenbarg, wil ik bedanken voor de feedback gedurende het hele proces. Tot slot bedank ik hierbij mijn familie en vrienden die zorgden voor afleiding, gezelligheid en het tonen van hun interesse in mijn scriptie gedurende het hele proces.

Veel leesplezier gewenst,

Esther Rohlfs

Juli 2011

5

Samenvatting

Vraagstukken waar organisaties (zowel in de profit als in semi-profit en non-profit sector) mee te maken krijgen zijn steeds complexer en omringd met onzekerheden. Deze complexiteit en onzekerheden ontstaan doordat meerdere beleidsterreinen betrokken zijn bij vraagstukken. Vanaf de jaren '70 kwam daarom het netwerk-denken steeds meer op. Een benadering waarbij het samenbrengen van beleidsterreinen van groot belang is. De netwerkbenadering staat centraal in dit onderzoek.

Het prostitutievraagstuk is te typeren als een complex probleem, waarbij vraagstukken zowel op veiligheid als zorg zijn gericht. Om deze beleidsterreinen samen te brengen is in de gemeente Utrecht in 2005 een netwerk (Vinger Aan de Pols tippelzone) opgericht voor partijen die betrokken zijn bij de tippelzone. Nadat deze aanpak in 2009 een succes bleek en het prostitutievraagstuk op het Zandpad (raamprostitutie) complexer bleek te zijn dan is eerst aangenomen werd, is voor de partijen van het Zandpad een vergelijkbaar netwerk (Vinger Aan de Pols Zandpad) opgericht in 2010. Beide netwerken hebben de structuur van een overleg en komen eens in de vier of zes weken samen.

Door een netwerk op te richten proberen partijen het Utrechtse prostitutiebeleid succesvoller uit te voeren. Daarom is het van belang te achterhalen op welke wijze partijen samenwerken in het netwerk en hoe zij daarop kunnen sturen om de netwerksamenwerking te verbeteren. Daardoor staat de volgende vraag centraal: *'Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?'*

Aan de hand van bestaande theorie zijn vijf analytische en evaluerende deelvragen gevormd. Door onderzoek van theorieën is achterhaald met welke soorten onzekerheden partijen te maken krijgen en wat kenmerken zijn van netwerksamenwerking. Vervolgens is uitgezocht op welke wijze partijen netwerkmanagement kunnen inzetten en welke instrumenten daarbij bruikbaar zijn. Tot slot is beschreven wanneer sprake is van een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. Om een antwoord te kunnen geven op de vijf deelvragen zijn twaalf (oud)deelnemers geïnterviewd van het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad. Twee overleggen van het VAP-tippelzone en twee overleggen van het VAP-Zandpad zijn geobserveerd en een veelheid aan documenten is geanalyseerd. Voor beide overleggen is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag, waarbij ook beide VAP's zijn vergeleken.

Het VAP-tippelzone verschilt met het VAP-Zandpad in tijdsdimensie en complexiteit. Het VAP-Zandpad is later opgericht. Dit is merkbaar doordat het proces van netwerkmanagement zich in een minder verder gevorderde fase bevindt. Daarnaast bestaat het VAP-Zandpad uit meer partijen en zijn

de beleidsterreinen veiligheid en zorg ongeveer evenveel van toepassing. Daarentegen houdt men in het VAP-tippelzone zich gehoudingsgewijs meer bezig met de zorgkant. Het VAP-tippelzone zien deelnemende partijen nog steeds als een succes. Concrete successen die deze partijen hebben behaald zijn het invoeren van een vergunningstelsel, de communicatie rondom City Campus Max en de zone is een stuk beheersbaarder dan bijvoorbeeld achttien jaar geleden. De leden van het VAP-Zandpad zijn nog aan het aftasten op welke wijze zij meer voor elkaar kunnen betekenen. In de uitvoering van het prostitutiebeleid zijn nog geen concrete succesvolle resultaten behaald. Partijen hebben echter wel gezamenlijk een informatieboekje gemaakt voor de registratiegesprekken. De GG&GD is begonnen met de registratiegesprekken van de prostituees. De uitwerking van het registratiesysteem zou moeten blijken na de volledige invoering ervan. Ook hebben partijen elkaar beter leren kennen. Er is sprake van contact dat voorheen niet bestond. De toekomst moet uitwijzen in hoeverre concrete succesvolle resultaten tot stand komen.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat netwerkmanagement bijdraagt aan een gezamenlijke aanpak. Er gaat echter wel tijd overheen voordat sprake is van een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. Het doorlopen van meerdere fasen van netwerkmanagement is nodig voordat het zijn vruchten afwerpt op een gezamenlijke aanpak en een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. Door de verschillen tussen de VAP's is het van belang dat de partijen van het VAP-Zandpad niet het eindresultaat (onder andere het protocol) van VAP-tippelzone kopiëren, maar het proces.

Inhoudsopgave

1 Netwerksamenwerking in de Utrechtse prostitutiesector	15
1.1 Van een hiërarchisch model naar netwerksamenwerking	16
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	18
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	21
1.4 Leeswijzer	22
2 Succesvolle netwerken in de theorie.....	23
2.1 Wat is netwerksamenwerking?	23
2.1.1 Onzekerheden in netwerken	24
2.1.2 Kenmerken van netwerken	25
2.1.3 Conclusie	27
2.2 Wat is netwerkmanagement?.....	28
2.2.1 Management van substantiële onzekerheden	30
2.2.2 Management van strategische onzekerheden	32
2.2.3 Management van institutionele onzekerheden	34
2.2.4 Conclusie.....	36
2.3 Op welke wijze heeft netwerkmanagement invloed op netwerk-samenwerking?	36
2.3.1 Inhoud	37
2.3.2 Proces	37
2.3.3 Netwerk	38
2.3.4 Conclusie.....	39

2.4 Wanneer is sprake van een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken in netwerken?	39
2.4.1 Leerproces	40
2.4.2 Conclusie	43
2.5 Hoe kan een gezamenlijke aanpak leiden tot een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken?.....	43
2.5.1 Positieve en negatieve gevolgen	44
2.5.2 Conclusie	46
2.6 Conceptueel model	46
3 Methoden en technieken.....	47
3.1 Operationalisatie.....	47
3.2 Gevalstudies	48
3.3 Methoden & Technieken	49
3.4 Betrouwbaarheid en Validiteit	51
4 Resultaten: Netwerksamenwerking in het VAP-tippelzone	52
4.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?.....	52
4.1.1 Onzekerheden	54
4.1.2 Kenmerken VAP-tippelzone.....	56
4.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?.....	59
4.2.1 Voorzitterschap	59
4.2.2 Strategieën	60
4.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?.....	64
4.3.1 Substantiële onzekerheid	64

4.3.2 Strategische onzekerheid	66
4.3.3 Institutionele onzekerheid.....	66
4.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?.....	67
4.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?	69
5 Resultaten: Netwerksamenwerking in het VAP-Zandpad.....	71
5.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?.....	71
5.1.1 Onzekerheden	73
5.1.2 Kenmerken VAP-Zandpad	75
5.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?.....	79
5.2.1 Voorzitterschap	79
5.2.2 Strategieën.....	80
5.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?.....	84
5.3.1 Substantiële Onzekerheid	84
5.3.2 Strategische Onzekerheid	85
5.3.3 Institutionele Onzekerheid.....	86
5.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?.....	87
5.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?	88
6 Resultaten: Een vergelijking tussen het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad.....	90
6.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?.....	90
6.1.1 Onzekerheden	91
6.1.2 Kenmerken	92

6.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?.....	93
6.2.1 Voorzitterschap	93
6.2.2 Strategieën	94
6.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?.....	94
6.3.1 Substantiële Onzekerheid	94
6.3.2 Strategische Onzekerheid	95
6.3.3 Institutionele Onzekerheid	95
6.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?.....	95
6.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?	96
7 Een gezamenlijke aanpak, een succes?.....	97
7.1 VAP-tippelzone en VAP-Zandpad, een succes?.....	97
7.2 Een vergelijking tussen empirie en theorie	98
7.3 Aanbevelingen.....	103
7.4 Terugblik op de relevantie	104
8 Literatuurlijst.....	106
Bijlage 1: Interviewvragen	110
Bijlage 2: Topiclist observaties	114
Bijlage 3: Topiclist documentanalyse.....	115
Bijlage 4: Respondenten Interviews	116
Bijlage 5: Observaties	117
Bijlage 6: Geanalyseerde documenten.....	118
Bijlage 7: Afkortingen.....	122

1 Netwerksamenwerking in de Utrechtse prostitutiesector

‘Juist de grootste kracht van onze tippelzone is dat het ONZE tippelzone is’ (Wijkagent b).

De wijkagent (b) beschouwt de samenwerking tussen verschillende partners als de grootste kracht om de prostitutiesector beheersbaar te houden op de Europalaan. Vanwege de veelzijdige problematiek rond het prostitutie onderwerp kan en wil de gemeente Utrecht dit niet alleen aanpakken (Bestuursinformatie, 2009). Die bewustwording is toegenomen na de opheffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000 (Daalder, 2007). Door de opheffing van het bordeelverbod is de gemeente Utrecht nu zelf verantwoordelijk voor de sector en het handhaven van een vergunningstelsel (Bestuursinformatie, 2009). Door de complexiteit van de problematiek is samenwerking noodzakelijk, maar juist ook lastig. Onder andere door de veelzijdige en tegenstrijdige belangen van de betrokken partijen (Bestuursinformatie, 2009).

In de gemeente Utrecht zijn, zover bekend per jaar rond de 1000 verschillende prostituees actief. De bestemmingsgebieden voor prostitutie zijn het Zandpad, de Hardebollenstraat, een tippelzone op de Europalaan en vijf bordelen en privé-huizen. Door de invoering van het vergunningstelsel heeft de gemeente de mogelijkheid om de criminaliteit binnen en rondom de prostitutie bestuursrechtelijk aan te pakken. Daarbij richten zij zich op niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie en op overlast in relatie tot prostitutie. Daarnaast zijn zorg, welzijn en veiligheid van prostituees, de preventie van prostitutie en het uitstappen uit de prostitutie belangrijk. Een aantal netwerkpartners is hierbij betrokken (Bestuursinformatie, 2009). Van de gemeente Utrecht zijn drie diensten verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid. Namelijk de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Bestuurs- en Concerndienst, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD) (Bestuursinformatie, 2009, p. 16). Naast de gemeente zijn de politie (wijkagenten, team commerciële zeden), de belastingdienst, het Openbaar Ministerie, Stichting Tussenvoorziening (HAP en Doorstroom), hostel Habitante (inmiddels gesloten), Pretty Women, Centrum Maliebaan en de rode Schakel betrokken. De onderlinge partners werken samen om misstanden te signaleren en aan te pakken. Een aantal partners komt samen bij een zeswekelijks overleg, het VAP (Vinger aan de Pols).

In dit onderzoek ligt de focus op het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht en met name op de netwerksamenwerking van het VAP, die het prostitutiebeleid efficiënt en effectief probeert neer te zetten. In 2006 heeft de gemeente Utrecht een nulmeting gedaan om de stand van zaken te meten (Bestuursinformatie, 2006). Een aantal knelpunten in het prostitutiebeleid is gesignaleerd met als

gevolg een intensivering in 2007 op alle thema's. Een legale prostitutiesector moet ontstaan met strenge maatregelen tegen dwang. De belangrijkste maatregelen zijn:

- Een meer outreachende hulpverlening op het Zandpad, waarbij men naar de prostituees toegaat en nieuwe vormen van hulpverlening toepast.
- Bevordering van netwerkvorming en samenwerking tussen de verschillende netwerkpartners.
- Meer capaciteit voor het Team Commerciële Zeden.
- Uitvoering van extra handhavingactiviteiten samen met de politie en de belastingdienst.
- Een intensievere informatie-uitwisseling tussen deze partners (Bestuursinformatie, 2009).

Uit dat evaluatie onderzoek blijkt dat samenwerking tussen betrokken partijen een belangrijke factor is om het prostitutiebeleid te laten slagen. De uitkomsten van het onderzoek hebben ertoe geleid dat ook een VAP-overleg is ingesteld voor het Zandpad (Notulen Zandpad, 2010). De focus in dit onderzoek ligt dus op de samenwerking in het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad met betrekking tot het Utrechtse prostitutiebeleid. Daarin is het belangrijkste aspect op welke wijze partijen samenwerken, op welke wijze daarop sturing kan plaatsvinden en of zo een betere uitvoering van het beleid tot stand komt.

1.1 Van een hiërarchisch model naar netwerksamenwerking

Zoals blijkt uit het voorgaande stuk, staat netwerksamenwerking in dit onderzoek centraal. Daarom is het van belang te beschrijven wanneer en waarom netwerksamenwerking tot ontwikkeling kwam. Dat zorgt voor een beter begrip waarom de Utrechtse partners netwerksamenwerking inzetten om de maatschappelijke vraagstukken rondom het prostitutiebeleid aan te pakken.

Vanaf de jaren '70 ontstond de tendens om meer samen te werken in netwerken. De opkomst van netwerksamenwerking kwam op gang door het besef dat het zo niet langer kon. Dit besef kwam mede tot stand door de oliecrisis die economische problemen tot gevolg had (Noordegraaf & Geuijen, 2011, p. 6-7). De overheid was te log en te duur. Daarnaast was de overheid niet meer in staat om complexe problemen op te lossen, oplossingen te implementeren en daarvoor voldoende draagvlak te creëren (Noordegraaf & Geuijen, 2011, p. 7). Tot in de jaren '70 ging de groei van de overheid samen met een niet kritische houding ten opzichte van de meerwaarde van extra inspanningen. De overheid was gericht op verdeling van extra middelen in plaats van bestaande middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Het verlies van het orthodoxe denken weerspiegelen Hufen en Ringeling (1990)

in nieuwe beelden. Beelden als de versoberingstaat en de verguisde staat (p. 4). Daarnaast heeft het denken over organisaties in combinatie met beleid ook gezorgd voor kritiek. Wetenschappers constateerden dat organisatievraagstukken een zelfstandige factor vormen in beleid en dus ook zelf het 'object van beleid' kunnen zijn. De netwerkbenadering is een tegengeluid tegen de normatieve, technisch-rationele benadering van beleid. Nog altijd is kritiek op de eenzijdigheid van de traditionele benadering. Hierbij krijgt de overheid het verwijt te veel oplossingsgericht te willen werken, via een hiërarchisch model. De overheid die te werk gaat als een centrale sturingsinstantie, die te weinig aandacht besteedt aan de maatschappelijke context waarbinnen beleidsprestaties tot stand komen (Hufen & Ringeling, 1990, p. 3). De prostitutie sector heeft een specifieke maatschappelijke context, het is daarom van belang aan deze context aandacht te besteden bij de realisering van beleidsprestaties. Daarnaast is in dit geval de organisatie rondom het prostitutievraagstuk zelf het object van het beleid.

De kritiek over de eenzijdigheid van de traditionele benadering heeft mede bijgedragen aan het ontstaan van de netwerkbenadering en werd versterkt door de ideologische teneur van de jaren '80 (Hufen & Ringeling, 1990, p. 4). Een aanzet tot netwerksamenwerking is voor de Utrechtse tippelzone vanaf 1986 op gang gekomen, toen ook het wijkgericht werken en de 'community police' in Utrecht opkwam (Beleidsmedewerker OOV a). In de gemeente Utrecht is gekozen voor een unieke omgang met het prostitutiebeleid. De aanpak van het prostitutievraagstuk vindt plaats via een combinatie van handhaving, veiligheid, gezondheid en welzijn. Daarvan was eerst alleen sprake op de tippelzone, doordat deze zone is opgericht voor de Utrechtse verslaafde prostituee, een doelgroep waarbij ook zorg en welzijn noodzakelijk zijn (Beleidsmedewerker OOV b). In 2005 is de samenwerking officieel vastgelegd in een overlegorgaan, toen tippelzones in andere steden sloten en steeds meer vrouwen naar Utrecht kwamen (Beleidsmedewerker OOV a). Na de nulmeting van het prostitutiebeleid kwam de gemeente Utrecht tot de conclusie dat meer aandacht voor de prostituees op het Zandpad noodzakelijk is. Mede door signalen dat niet alle vrouwen daar vrijwillig werkzaam zijn (Bestuursinformatie, 2008). In mei 2010 is het VAP-Zandpad opgericht. Dit overleg is nog in opbouw, en de verschillende netwerkpartners zijn nog zoekende, hoe zij samen kunnen werken en het prostitutiebeleid zo goed mogelijk kunnen neerzetten (Notulen Zandpad, 2010).

Door het verlies van de orthodoxe denkwijze vond een verschuiving plaats binnen de samenleving, '*de samenleving is gehorizontaliseerd*' (Noordegraaf, 2008, p. 231). In de Westerse maatschappij hebben wij te maken gekregen met een verschuiving van government naar governance. Dit houdt in dat in een maatschappij waar sprake was van verticale sturing steeds meer sprake is van horizontale sturing via samenwerking tussen publieke, semipublieke en private organisaties (Klijn, 2008, p. 10). Dit zorgt voor relatief autonome partijen met eigen plannen en waarden die tegelijkertijd niet zonder elkaar kunnen (Noordegraaf, 2008). Door de autonome partijen ontstaan complexe problemen. De actoren zijn het vaak niet eens over de aard van problemen en mogelijke oplossingsrichtingen. Dit komt mede

doordat vaak onvoldoende kennis is over problemen of de kennis omstreden is. Hierdoor is het moeilijk om het probleem goed te duiden of passende oplossingen te vinden (Klijn, 2008, p. 8). Door de complexiteit is de roep groter om beter samen te werken (Noordegraaf & Geuijen, 2011, p. 8). De uitvoering van het Utrechtse prostitutiebeleid heeft ook te maken met relatief autonome partijen, die eigen plannen en waarden hebben. Dit komt onder andere omdat de partijen vanuit een ander perspectief kijken naar het beleid (zorg, welzijn, veiligheid en handhaving). Volgens een landelijk evaluatieonderzoek is onderlinge samenwerking een cruciale factor om het prostitutiebeleid goed neer te zetten (Bestuursinformatie, 2009). In de gemeente Utrecht is de samenwerking sterk verbeterd, maar een aantal knelpunten blijft bestaan. Zo geven betrokkenen aan dat het beleid versnipperd is en de inzet blijft achter op het gebied van handhaving en controle. De huidige controleacties in de vergunde prostitutiesector brengen weinig misstanden aan het licht en er is sprake van een gebrek aan coördinatie. Controlerende instanties maken te weinig gebruik van alle beschikbare wettelijke middelen. De politie heeft te weinig capaciteit binnen alle terreinen van de Utrechtse prostitutie. Op het Zandpad zijn overduidelijke en meerdere aanwijzingen van dwangsituaties onder prostituees, problemen rondom de veiligheid van de prostituees en omwonenden ervaren veel overlast. Tot slot hebben de Utrechtse prostituees een slechte psychische gezondheid. In vergelijking met andere steden is de hulpverlening aan prostituees versnipperd en weinig geïntegreerd (Bestuurs- en Concerndienst, gemeente Utrecht, 2009). Het centrale punt waar onzekerheid over bestaat is op welke wijze partijen moeten samenwerken.

In dit onderzoek is een verdieping gemaakt naar het fenomeen ‘netwerksamenwerking’. De verschillende netwerkpartners proberen de samenwerking zo optimaal mogelijk te maken via netwerksamenwerking. Vragen daarbij zijn: ‘Op welke wijze moet de samenwerking vorm krijgen?’, ‘Hoe levert management een bijdrage aan een optimale samenwerking?’, ‘Op welke manier kan netwerksamenwerking leiden tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?’, ‘Kan geleerd worden van het verder gevorderde VAP-Europalaan, en is dat toepasbaar op het VAP-Zandpad? Het onderzoeken van theorie en empirie leidt tot meer inzicht in deze vragen en tot aanbevelingen.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het overlegorgaan VAP-Europalaan en het -Zandpad. Daarbij vindt een vergelijking plaats tussen het VAP-Europalaan en VAP-Zandpad. Dit gebeurt op basis van de complexiteit en tijdsdimensie waarin de overleggen zich bevinden. In hoeverre de vraagstukken, waar de overleggen mee te maken krijgen, invloed daarop hebben moet blijken uit de empirie. De tippelzone heeft onder andere te maken met verslaafde prostituees en de komst van prostituees uit

andere steden. Daarentegen spelen op het Zandpad zaken zoals de onvrijwilligheid van vrouwen en de snelle wisseling van vrouwen. Uit de resultaten vloeien conclusies voort met betrekking tot de wijze waarop netwerksamenwerking plaatsvindt in beide VAP's en op welke wijze dat wenselijk is. De tevredenheid van en het leereffect voor de leden van beide VAP's zijn bepalend voor een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. De lessen die voortkomen uit het VAP-Europalaan kunnen leiden tot aanbevelingen voor het VAP-Zandpad.

De probleemstelling die centraal staat in dit onderzoek is: ***'Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?'***

Schema 1



In het bovenstaande schema zijn de onderlinge verbanden weergegeven tussen de concepten 'netwerkmanagement', 'netwerksamenwerking', 'succesvolle uitvoering prostitutiebeleid'. Welke invloed deze concepten op elkaar hebben moet blijken uit de theorie en empirie. Daarom zijn voor zowel het theoretisch kader als de empirie deelvragen opgesteld om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag.

Theoretische deelvragen

1) Wat is netwerksamenwerking?

Wat verstaat de bestaande literatuur onder netwerksamenwerking, welke onzekerheden kunnen zich voordoen in netwerken en wat zijn kenmerken van netwerken.

2) Wat is netwerkmanagement?

Aan de hand van bestaande literatuur komt een antwoord op de vragen wat netwerkmanagement is en welke competenties en vaardigheden een netwerkmanager nodig heeft. Daarna zijn strategieën en instrumenten beschreven die inzetbaar zijn om de drie onzekerheden, die naar voren komen bij deelvraag één, te reduceren.

3) Op welke wijze kan netwerkmanagement bijdragen aan netwerksamenwerking?

Aan de hand van bestaande theorieën zien we hoe netwerkmanagement invloed uitoefent op netwerksamenwerking. Een onderscheid is gemaakt tussen de inhoudelijke, strategische en

19

institutionele kant van het netwerk. Assumpties komen tot stand over de onderlinge verbanden en komen terug in het empirische hoofdstuk.

4) Wanneer is sprake van een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken?

Wanneer spreekt de literatuur van een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken en op welke niveau's is dat meetbaar. Vervolgens zijn criteria benoemd waarmee dat te meten is, op basis van het leereffect en de tevredenheid van actoren in het netwerk.

5) Hoe kan een gezamenlijke aanpak leiden tot een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken?

Allereerst zijn de voorwaarden toegelicht om tot een gezamenlijke aanpak te komen en is aangegeven wanneer dat tot een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken leidt. Vervolgens vindt een bespreking plaats van de positieve en negatieve gevolgen van netwerksamenwerking. Tot slot zijn assumpties geformuleerd. Deze assumpties komen terug in het empirische hoofdstuk.

Empirische deelvragen

Een antwoord op de onderstaande deelvragen komt tot stand aan de hand van de empirische resultaten van het VAP-tippelzone, VAP-Zandpad en een vergelijking daarvan.

6) Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?

Er komt een antwoord op de vraag met welke onzekerheden de prostitutiezones te maken hebben. Vervolgens zijn de kenmerken van het overleg beschreven.

7) Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?

Welke instrumenten van netwerkmanagement passen partijen uit het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad toe en wat is de rol van de voorzitter daarin.

8) Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan de netwerksamenwerking in het VAP?

In hoeverre zijn de onzekerheden (deelvraag 6) gereduceerd door netwerkmanagement (deelvraag 7).

9) In hoeverre is de uitvoering van prostitutievraagstukken succesvol?

Wat verstaan partijen uit beide VAP-overleggen onder een succesvolle uitvoering van prostitutie vraagstukken.

10) Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?

Een antwoord op de bovenstaande vraag komt tot stand door te achterhalen welke factoren van de gezamenlijke aanpak (deelvraag 8) leiden tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid (deelvraag 9).

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Voor 1986 waren prostituees verspreid door de Utrechtse binnenstad. Dit leidde tot een onhoudbare situatie. Daarom is in 1986 de Europalaan als tippelzone aangewezen, met de beschikking over een huiskamer met hulpverlening en artsen en toezicht van wijkagenten (Beleidsmedewerker OOV b). Prostitutie kan neveneffecten hebben, onder andere overlast, criminaliteit, mensenhandel, ziektes, onveiligheid, illegaliteit en gedwongen prostitutie. De bestemmingsgebieden voor prostitutie-doeleinden liggen in of dichtbij woonwijken. (Bestuursinformatie, 2009). Om prostitutie in de hand te houden en de mogelijke neveneffecten daarvan tegen te gaan is het belangrijk dat verschillende organisaties zich daarvoor inzetten. De gemeente Utrecht heeft besloten om dit te doen in de vorm van een netwerkpartnerschap, zodat partijen optimaal kunnen samenwerken aan een gezamenlijk doel (Bestuursinformatie, 2009). Door de opheffing van het bordeelverbod zijn gemeenten verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid, met het gevolg dat in veel steden tippelzones werden opgeheven. De situaties op de tippelzones werden als onbeheersbaar gezien (Dekker, Tap & Homburg, 2006). Na de sluiting van tippelzones in andere steden bleef de situatie op de Europalaan beheersbaar. Mede door het vergunningstelsel en de nauwe samenwerking tussen de verschillende partners (Bestuursinformatie, 2009).

Om neveneffecten te voorkomen is dus samenwerking van belang (Bestuursinformatie, 2009). Vanuit de GG&GD blijkt echter dat onvoldoende duidelijk is welke factoren leiden tot een samenwerking die resulteert in een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid (Beleidsondersteuner GG&GD). Daarom is het belangrijk te onderzoeken welke invloed netwerkmanagement heeft op netwerksamenwerking en op welke wijze netwerksamenwerking kan leiden tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. Deze informatie kan relevant zijn voor andere gemeenten die ook een tippelzone hebben (zoals Groningen, Arnhem, Heerlen en Eindhoven) (Dekker, Tap & Homburg, 2006). Daarnaast zijn aanbevelingen voor het VAP-Zandpad relevant, om de situatie op het Zandpad beheersbaar te maken en mensenhandel tegen te gaan. Het VAP-Zandpad is onder andere opgericht na signalen van mensenhandel op het Zandpad (Bestuursinformatie, 2008).

In de wetenschappelijke literatuur over netwerksamenwerking is nog geen onderzoek gedaan in combinatie met het maatschappelijke vraagstuk prostitutie. Het doen van onderzoek naar dit maatschappelijke vraagstuk kan leiden tot nieuwe kennis over de uitvoering van beleid door een netwerk gericht op een maatschappelijk kwetsbare doelgroep. In hoeverre heeft dat invloed op de vormgeving van het netwerk? Het prostitutievraagstuk heeft een veelzijdigheid aan vraagstukken (Zorg, welzijn, veiligheid, handhaving). Netwerken met vergelijkbare veelvuldige problematiek, bijvoorbeeld netwerken rondom daklozen, kunnen de uitkomsten van dit onderzoek toepassen. De problematiek rondom daklozen is vergelijkbaar door de noodzaak van zorg, welzijn en veiligheid voor hen zelf en de omgeving (Gemeente Utrecht, 2009). Tenslotte kan het specifieke karakter van dit netwerk leiden tot relevante nieuwe informatie. Dit onderzoek richt zich op netwerken zowel gericht op het operationele als het beleidsniveau. In hoeverre leidt de wisselwerking tussen het operationele en beleidsniveau tot minder versnippering in de uitvoering van beleid?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee, het theoretische kader, worden de theoretische deelvragen één tot en met vijf beantwoord. Daar vloeien een conceptueel model en aannames uit voort. Vervolgens is hoofdstuk drie een overbrugging tussen theorie en empirie. Allereerst zijn de verschillende concepten uit de theorie vertaald naar de empirie in de operationalisatie. Vervolgens zijn de gevalstudies, het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad, gepresenteerd. Tot slot komt meer duidelijkheid over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd door een uitleg over de gebruikte methoden en technieken en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In hoofdstuk vier en vijf komen antwoorden op de vijf empirische deelvragen. Daarna vindt een vergelijking van het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad plaats in hoofdstuk zes. In hoofdstuk zeven staan de conclusies, een toetsing van de assumpties en de aanbevelingen op basis van hoofdstuk twee tot en met zes. In hoofdstuk acht is een overzicht van de gebruikte literatuur opgenomen. Tenslotte staan in de bijlagen één tot en met zeven gegevens over de inhoud van de gebruikte methoden en een afkortingenlijst.

2 Succesvolle netwerken in de theorie

In dit hoofdstuk staan de antwoorden op alle theoretische deelvragen met assumpties en de onderlinge verhoudingen daar tussen. Ter afsluiting volgt een conceptueel model. Dit dient gezamenlijk als basis voor het empirische onderzoek van het VAP-Europalaan en VAP-Zandpad.

2.1 Wat is netwerksamenwerking?

Volgens Rhodes (2007) refereert de term (beleids)netwerk *'aan een set van formele en informele institutionele verbanden tussen de overheid en andere actoren, gestructureerd rondom gedeelde interesses in het vormen en uitvoeren van publiek beleid'* (Rhodes, 2007, p. 1244). Een netwerk is een tussenvorm van een hiërarchie en een markt (O'Toole, 1997, p. 45). Vervolgens is het belangrijk te weten wat wij precies verstaan onder samenwerking binnen zulke (beleids)netwerken. Koppenjan en Klijn (2004) geven daaraan de volgende beschrijving. *'Binnen de netwerkbenadering zijn actoren wederzijds afhankelijk van elkaar, zij hebben middelen nodig van andere actoren om hun doelen te behalen. Interactie tussen actoren ontstaat tussen actoren rondom beleidsproblemen en middelen. Regels ontwikkelen zich, door het gedrag van actoren en de verdeling van middelen binnen het netwerk, wat weer invloed heeft op interacties binnen het netwerk'* (p. 139). Beleidsnetwerken vertonen een vorm van duurzaamheid en zijn gericht op beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Daarbij richten zij zich op het mesoniveau, omdat het microniveau (individuele organisaties) en het macroniveau (het gehele systeem) te specifiek of te algemeen zijn. De beleidsprocessen waarop het netwerk zich richt, dragen sporen van onderlinge relaties tussen actoren en culturen in het beleidsveld. Het verloop van de beleidsprocessen is verbonden met deze gegroeide banden uit het verleden tussen staat en maatschappij (Hufen & Ringeling, 1990, p. 6). Dat heeft tot gevolg dat deze actoren zowel publiek, semi-publiek als privaat kunnen zijn (Klijn, 2008, p. 14). Ketensamenwerking is een vorm van netwerksamenwerking. Ketens verschillen van netwerken in de wijze waarop actoren in het netwerk met elkaar verbonden zijn. In een netwerk zijn partners verbonden vanwege hun feitelijke, concrete betrokkenheid bij een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Bij ketens wordt uitgegaan van vooraf vastliggende functionele relaties (Kort, van Twist & in 't Veld, 2000, p. 33). Dit onderzoek maakt echter geen onderscheid tussen ketens en netwerken.

2.1.1 Onzekerheden in netwerken

Problemen in netwerken zijn vaak complex. Deze complexiteit is verbonden met een aantal kenmerken van de netwerkmaatschappij (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3). Deze kenmerken zijn:

- Toenemende verwevenheid: door specialisatie en dynamieken in kennis en product ontwikkeling ontstaan grotere afhankelijkheden tussen organisaties.
- Deterritorialisatie en globalisatie.
- Turbulente omgevingen.
- Waarden pluralisme.
- Horizontale relaties.
- Ontwikkeling van kennis en technologie (Koppenjan & Klijn, 2004; Noordegraaf, 2008).

Deze kenmerken hebben consequenties voor de benadering van complexe onderwerpen. Wanneer partijen oplossingen zoeken voor deze problemen ontstaan vormen van onzekerheid. Dit komt doordat het bij complexe problemen lastig is om consensus te krijgen over de aard van de problemen, de criteria om daar een oordeel over te geven en de gewenste oplossingen voor deze problemen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3-5). Dit betekent dat spanningen liggen opgesloten in het netwerk, die zorgen voor dilemma's (de Bruijn, 2000, p. 23). Voorbeelden van complexe onderwerpen zijn onder andere het jeugdbeleid, vreemdelingenwet en veiligheidsvraagstukken (Poorthuis, van der Aa, van Rheenen, Konijn & de Jager, 2006). Dit komt voort uit verschillende soorten onzekerheden: substantiële, strategische en institutionele onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6), die in wisselwerking met elkaar staan (Dosi & Egidi 1991; Koppenjan & Klijn, 2004). De drie soorten onzekerheden komen nu aan de orde.

Substantiële Onzekerheid

Deze vorm van onzekerheid is gebaseerd op de beschikbaarheid van informatie. De benodigde informatie en kennis zijn niet (op tijd) beschikbaar. Daarnaast kunnen actoren door verschillende percepties van problemen vanwege de diverse raamwerken van referentie, de informatie anders interpreteren en in andere kennis omzetten. Dus het verzamelen van meer informatie hoeft niet te leiden tot minder onzekerheid, het kan zelfs leiden tot een grotere onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6). Het kan dus zijn dat de verschillende partijen incompetent zijn in het verwerken van de

informatie, er ontstaat een 'informatiegat'. De onzekerheid ontstaat dus doordat niet duidelijk wat er in de toekomst gebeurt (Dosi & Egidi, 1991, p. 148-149).

Strategische onzekerheid

Strategische onzekerheid kan ontstaan door keuzes die actoren maken door de wijze van articulatie van complexe problemen. De keuzes die actoren maken, hangen af van hun unieke percepties. De actoren reageren en anticiperen op elkaars strategieën. Door deze mechanismen is het lastig te voorspellen welke strategieën actoren kiezen en wat voor invloed deze strategieën hebben op de probleemsituatie en het probleemoplossende proces. De onvoorspelbaarheid heeft onzekerheid tot gevolg (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 7).

Institutionele onzekerheid

Deze vorm van onzekerheid ontstaat door de verschillende institutionele achtergronden van actoren. Interacties tussen netwerkpartners zijn lastig, hun gedrag hangt af van de taken, regels, taal, meningen van hun eigen organisatie, hun eigen administratieve niveau en hun eigen netwerk. Complexe problemen hebben als kenmerk botsingen tussen deze verschillende institutionele achtergronden (Koppenjan & Klijn, 2004, p.7). Dit komt doordat men op verschillende plaatsen en in diverse beleidsarena's beslissingen neemt die tegenstrijdig kunnen zijn (van Beuren, Klijn & Koppenjan, 2003). Vooral aan het begin kan een hoge mate van institutionele onzekerheid bestaan, doordat het verloop van het proces en de onderlinge interacties onvoorspelbaar zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 7). Deze onzekerheid blijft bestaan tenzij omzetting plaatsvindt van de complexiteit van verschillende instituties tot kleinere 'systemen' binnen instituties (March & Olsen, 1984, p. 740).

2.1.2 Kenmerken van netwerken

Zoals blijkt uit het voorgaande stuk hebben netwerken met vele onzekerheden te maken, die het netwerk complex maken. De complexiteit is te herkennen aan de kenmerken van deze netwerken. In de definiëring van netwerksamenwerking van Koppenjan en Klijn (2004) zijn drie kenmerken van netwerken genoemd. Namelijk wederzijdse afhankelijkheid, interactie en netwerkregels.

Wederzijdse afhankelijkheid

Binnen netwerken treffen we verschillende vormen van wederzijdse afhankelijkheid aan. Over een complex netwerk spreken de Bruijn en ten Heuvelhof (1991) als:

- Actoren meervoudig afhankelijk van elkaar zijn, onder andere op basis van geld, welwillendheid, informatie en grond.
- De onderlinge afhankelijkheden multilateraal zijn. Dit houdt in dat actor A afhankelijk is van actor B, en actor B van actor C.
- Als de onderlinge afhankelijkheden niet altijd gelijktijdig spelen.

De wederzijdse afhankelijkheden zijn dynamisch van aard. De afhankelijkheden kunnen veranderen door nieuwe beleidsissues, politieke wisselingen, nieuwe en verbroken coalities en nieuwe technologieën. Dit leidt of tot nieuwe afhankelijkheden of tot een andere vormgeving daarvan (p. 28-39). Hieruit is op te maken dat netwerkprocessen politiek van aard zijn (Klijn, 2008, p. 14).

Door de opkomst van de netwerkbenadering kwam het debat op over de noodzaak/wenselijkheid voor de overheid om over zijn eigen grenzen heen te sturen (Kickert, 1997). Actoren proberen eigen waarden, doelstellingen en belangen te realiseren door andere actoren te sturen. Binnen de netwerkbenadering is de overheid niet de enige actor die kan sturen, zoals vaak voorkomt binnen verticaal gestuurde organisaties (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, p. 27). Het onderling sturen is dus een strijd om waarden, doelstellingen en belangen (Klijn, 2008, p. 14). Dit is te benoemen als de wisselwerking tussen samenwerking en rivaliteit binnen netwerken (van Dalen, 2000, p. 59).

Interactie

De mogelijkheid tot coördinatie in een netwerk heeft invloed op de onderlinge interactie. De onderlinge interactie kan sterk gestructureerd zijn of chaotisch (Van Duivenboden, van Twist, Veldhuizen & in 't Veld, 2000). Via onderlinge interactie kan het netwerk een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingsrichting vormen. Alleen is dat vaak lastig of zelfs onmogelijk door de complexiteit van problemen (Koppenjan & Klijn, 2004). Arena's van interactie komen echter juist vaak op gang doordat onderwerpen complex zijn. Dit komt doordat de complexiteit actoren in het netwerk dwingt te opereren in een context van strategische spellen. Deze strategische spellen zijn vaak nieuw voor hen en standaard procedures zijn vaak niet langer adequaat (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6).

Interactie is van belang om elkaar te sturen, geïnformeerd te blijven wat betreft nieuwe ontwikkelingen en doelen te realiseren. Door meer interactie ontstaan eerder gedeelde percepties onder de actoren in het netwerk. Dit kan toetreding tot het netwerk lastiger maken en daarmee mogelijke nieuwe actoren buitensluiten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 70-72). Interactie komt moeilijk tot stand als sprake is van onzekerheid en een gebrek aan vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 66). Zoals eerder besproken zijn complexe problemen verbonden aan onzekerheden. Zaak is om via interactie substantiële, strategische en institutionele onzekerheden tegen te gaan (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6).

Netwerkregels

Met netwerkregels zijn de basisspelregels van het netwerk bedoeld. Voorbeelden daarvan zijn regels over entree- en exit-opties, de uitwisseling van informatie en procedures voor conflictbeslechting (De Bruijn, Ten Heuvelhof & in 't Veld, 1998). Regels kunnen zowel formeel als informeel zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 78). Keuzes van individuele partners en wie deelnemen in het netwerk tijdens besluitvormingsprocessen beïnvloeden deze regels (Hufen & Ringeling, 1990, p. 9). Door netwerkregels vast te leggen kan een relatief rustige en stabiele omgeving ontstaan en vertrouwen groeien. Partijen hebben zo meer zekerheid en bescherming voordat zij in het samenwerkingsproces stappen (De Bruijn et al., 1998). Op een ander moment in het proces zijn harde afspraken van belang om zekerheid te geven. Namelijk als na een lang proces van onderhandelen en exploreren van de mogelijke projectinhoud, het netwerk spijkers met koppen moet slaan. Dan volstaat een vage afspraak over hoe partijen met elkaar omgaan niet (Klijn & van Twist, 2007). Door het dynamische karakter van netwerken, kunnen ook netwerkregels in de loop van de tijd veranderen. Dit gebeurt in onderling overleg en door handelen van alle netwerkpartners samen. De dynamiek van netwerkregels is overigens wel minder aan verandering onderhevig dan interactieprocessen, percepties en afhankelijkheidsrelaties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 78).

2.1.3 Conclusie

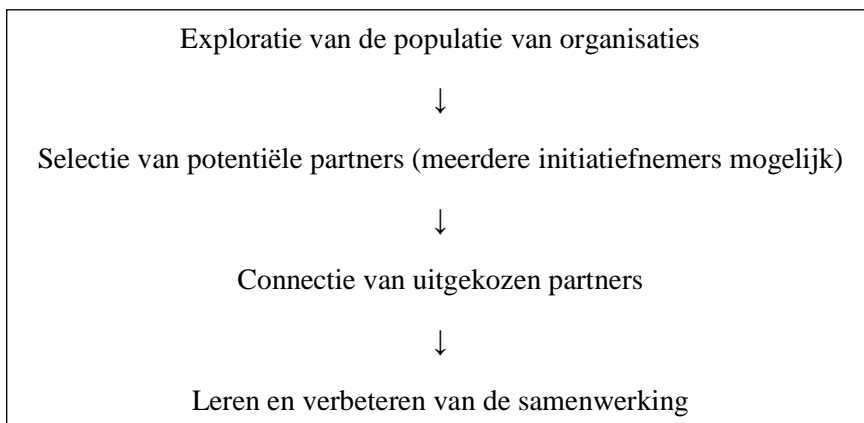
Dit onderzoek verstaat onder netwerksamenwerking zowel samenwerking in een netwerk als in een keten. Daarbij geldt de definitie van netwerksamenwerking van Koppenjan & Klijn (2004) *'Binnen de netwerkbenadering zijn actoren wederzijds afhankelijk van elkaar, zij hebben middelen nodig van andere actoren om hun doelen te behalen. Interactie tussen actoren ontstaat tussen actoren rondom beleidsproblemen en middelen. Regels ontwikkelen zich, door het gedrag van actoren en de verdeling van middelen binnen het netwerk, wat weer invloed heeft op interacties binnen het netwerk'* (p. 139). Wederzijdse afhankelijkheid, interactie en netwerkregels staan in wisselwerking met elkaar. In hoeverre sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, interactie en netwerkregels heeft invloed op de

coördinatie in het netwerk. Daarnaast kan dat zorgen voor de afname van substantiële, strategische en institutionele onzekerheden. Deze onzekerheden zijn sterker doordat de complexiteit van problemen verbonden zijn aan ontwikkelingen in de maatschappij. Netwerksamenwerking is dus noodzakelijk om deze onzekerheden te reduceren.

2.2 Wat is netwerkmanagement?

Gezamenlijke actie is van belang bij het oplossen van complexe problemen, om dat te bereiken is samenwerking nodig. Dit samenwerkingsproces is een leerproces. De verschillende onzekerheden die netwerksamenwerking typeren moeten samen komen met cognitieve, strategische en institutionele leerprocessen. De interactie met complexe problemen in netwerken noemen Koppenjan en Klijn (2004) netwerkmanagement (p. 11). Van Duivenboden et al. (2000) en van Dalen (2000) bevestigen dit leerproces. Zij geven aan dat een patroon is te ontdekken in het vormingsproces van netwerken en ketens. Schematisch is dit weer te geven als volgt:

Schema 2



Netwerkmanagement begint vanaf de start van het vormingsproces. Welke actoren betrokken zijn heeft grote invloed op de wederzijdse afhankelijkheid, de beschikbare hulpbronnen, de interactie, de dynamiek en de netwerkregels die partijen opstellen in het netwerk. Daarnaast heeft de wijze van ontwikkeling van een netwerk sterk te maken met de open of geslotenheid voor nieuwe actoren (Hufen & Ringeling, 1990; Koppenjan & Klijn, 2004). Het is van belang al bij de exploratie van de populatie van organisaties rekening te houden met de onzekerheden van complexe problemen. Want wie betrokken is in een netwerk is van grote invloed, op het van de grond komen van een gezamenlijke aanpak (Koppenjan & Klijn, 2004).

Sturing van het netwerk hangt af van de mate van acceptatie van de onderlinge afhankelijkheid binnen een netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991, p. 28; de Wit, Rademakers & Brouwer, 2000, p. 60). Bij minimale acceptatie is een minimale vorm van coördinatie mogelijk. Vaak is een actieve vorm van coördinatie nodig om een netwerk efficiënt en effectief te maken, al dan niet afgedwongen door de politieke of maatschappelijke omgeving. Een actiever coördinatievorm is geformaliseerde coördinatie, bijvoorbeeld via een stuurgroep van betrokkenen die activiteiten afstemmen, problemen bespreken en afspraken maken (de Wit et al., 2000, p. 60). In het samenwerkingsproces moet de netwerkregisseur (als daar sprake van is) beseffen dat zowel rivaliteit als samenwerking samen kunnen gaan. Juist de combinatie van beide kan leiden tot effectieve en efficiënte processen. De complexiteit van de wisselwerking tussen samenwerking en rivaliteit zal waarschijnlijk alleen maar toenemen (de Wit et al., 2000, p. 65).

Het management kan dus door één netwerkregisseur/manager tot stand komen. Een aantal competenties is relevant voor een netwerkmanager. Zoals engelengeduld, kennis van de inhoud en projectmatig werken, mensen kunnen verbinden, belangen en conflicten aanvoelen en in kleine stapjes een gezamenlijk handelen laten ontstaan (van Delden, 2007, p. 46-49), motivatie, integriteit, creativiteit, diplomatieke vaardigheden en affiniteit met het onderwerp (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 207). Daarnaast moet de netwerkmanager een centrale positie hebben in het netwerk om alle informatie en kennis te verkrijgen (Oerlemans & Kenis, 2007, p. 39). Koppenjan en Klijn (2004) zien de netwerkmanager als een procesmanager. Volgens hen is het daarentegen belangrijk dat de procesmanager een neutrale positie heeft ten overstaan van de inhoud van het probleem en de oplossing. De partijen blijven verantwoordelijk voor de voortgang en inhoud van het proces. Het is daarom belangrijk af te spreken wat de verantwoordelijkheden zijn van de procesmanager. De procesmanager moet het vertrouwen van de partijen, voldoende middelen en competenties en autoriteit hebben. De aard en inhoud van het procesmanagement kan veranderen tijdens het interactieproces. Het faciliteren van het spel van partijen onderling in het netwerk is daarom arbeidsintensief. Partijen onderschatten dit vaak (p. 203-207).

In de vorige paragraaf zijn drie soorten onzekerheden benoemd die aanwezig kunnen zijn in netwerken. Nu volgt een beschrijving hoe het management van substantiële, strategische en institutionele onzekerheden kan verlopen. Partijen kunnen instrumenten inzetten om cognitieve, strategische en institutionele leerprocessen te faciliteren. Onzekerheden kunnen daardoor (gedeeltelijk) afnemen, maar volledige controle is nooit mogelijk (Koppenjan & Klijn, 2004).

2.2.1 Management van substantiële onzekerheden

Substantiële onzekerheden zijn subjectief, doordat zij berusten op de probleempercepties van actoren. Managen van deze onzekerheden begint bij de bevordering van het bewustzijn van actoren over het bestaan van verschillende probleempercepties. Vervolgens moeten de verschillende actoren de verschillende percepties overbruggen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 161). Dit betekent niet dat sprake moet zijn van complete consensus over percepties van problemen en oplossingen. Complete consensus zorgt bij de netwerkbenadering juist voor negatieve uitkomsten. Het kan leiden tot het uitsluiten van alternatieve percepties, doelen en oplossingen die later in het proces te voorschijn komen. Daarnaast missen partijen mogelijkheden om te leren en zich te verrijken en ontstaat weerstand, politisering en turbulentie. Complete consensus verhindert dus het onderlinge leren en het creëren van gezamenlijke actie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 162). Om cognitief te leren is het belangrijk dat reflectie en leren van elkaars percepties plaatsvinden en dat onderzoeksactiviteiten in overeenstemming met de verschillende partijen tot stand komen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Referentieraamwerken en leren van dwarsverbanden

De instrumenten in onderstaand schema kunnen netwerkpartners bewust maken van de verschillende percepties van partners en zorgen voor het bevorderen van variëteit van de inhoud.

Schema 3

Instrument	Omschrijving
Doelverwevenheid	Optimalisatie van de omvang van het netwerk maakt dat actoren bewuster zijn dat zij hun doel alleen behalen door onderhandeling met anderen.
Creatieve competitie	Gelijktijdig ontwikkelen van probleem en oplossingspercepties. De partijen ontwerpen hun probleem en oplossingsperceptie. Vervolgens proberen alle partijen op basis van alle eisen één probleem en oplossingsperceptie te formuleren. Stel dit zo lang mogelijk uit.
Formuleren van nieuwe agenda's	Doorbreken van de asymmetrische aard van beleidsdebatten. Beleidsdebatten resulteren vaak in een 'dialogo van doven' (van Beuren et al, 2003; van Eeten, 1999), partijen praten nog wel met elkaar maar luisteren niet meer naar elkaars argumenten. Noodzaak is om dit tegen te gaan. Door deze instrumenten kan de discussie weer opgang komen en
In kaart brengen van de problematiek van de gehele keten	

Maak een volwaardige argumentatie van alternatieven	overwinnen partijen verschillen in taal.
Voorkomen van vroege cognitieve fixatie: het in stand houden van het interactieproces	Partijen praten over werkbare condities en afspraken die nodig zijn om tot gezamenlijke acties te komen. Partijen richten zich eerst op elkaar (motieven, gedrag, ideeën, ontwikkeling van regels voor het spel) voordat zij inhoudelijke beslissingen nemen. Later zijn die procesafspraken lastiger te nemen en te veranderen. Als wel inhoudelijke besluitvorming plaatsvindt, kan een omstreden beslissing de ontwikkeling van nieuwe alternatieven uitlokken, die inhoudelijk beter kunnen zijn en meer steun verkrijgen. Daardoor neemt het gevoel van urgentie toe.
Bevordering van cognitieve reflectie	Door bewust nieuwe actoren te betrekken, de rollen van advocaat van de duivel (tegengaan van 'groupthink' (Janis, 1983)), van ondernemer en bemiddelaar in te vullen.
Organiseren van selectie op inhoud.	Het gaat er om wie selecteert, hoe en wanneer dit plaatsvindt. Als conflicten nog spelen en geen sprake is van doelverwevenheid is het te vroeg en te laat als actoren het netwerk verlaten of in herhaling vallen.

(Koppenjan & Klijn, 2004, p. 165-175).

Het regelen van onderzoeksactiviteiten

Bij de organisatie van onderzoek is een balans nodig tussen het verkrijgen van de kennis die stakeholders nodig hebben en bevindingen die bijdragen aan het proces van gedeelde beeldvorming. Niet altijd is ondersteunend wetenschappelijk materiaal beschikbaar of doen partijen iets met het onderzoek. Dit komt doordat het onderzoek te laat komt, een irrelevante boodschap communiceert of in een onbegrijpbare taal is geschreven (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 176). Dus om te zorgen dat wetenschappelijk onderzoek bruikbaar is en niet tot conflicten leidt, kunnen netwerkmanagers de volgende twee instrumenten inzetten:

- Onderzoek inzetten dat faciliteert: De rol van wetenschappelijk onderzoek is om de interactie tussen partijen te faciliteren.

- Gezamenlijke inbedrijfstelling van onderzoek: Partijen onderhandelen vooraf over de onderzoeksvragen, de beslissingen met betrekking tot de afbakening, assumpties, methoden en de criteria voor de aanname van bevindingen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 177-180).

2.2.2 Management van strategische onzekerheden

Bij strategisch management is een transformatie van strategieën en de daar bijbehorende percepties naar gezamenlijke strategieën en percepties belangrijk. Om steun te krijgen voor de gezamenlijke probleem- en oplossingsperceptie moet een proces van interactie en onderhandeling op gang komen. Daarbij moet het netwerk regelmatig koppelingen maken met actoren uit andere spellen binnen het netwerk, uit andere netwerken en arena's (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 184). Deze vorm van netwerkmanagement is gericht op het creëren van de nodige actie, zodat actoren die afhankelijk zijn van andermans hulpbronnen interessante uitkomsten krijgen voor hen zelf, zonder ongunstige uitkomsten voor anderen te produceren (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Het spel in een netwerk heeft bepaalde karakteristieken die de dynamiek van het spel beïnvloeden en invloed hebben op de wijze van managen van het netwerk. Karakteristieken van het spel zijn:

- Afwezigheid van een hiërarchie en een vrijwillige deelname aan de interactie.
- Veel actoren met verschillende (tegengestelde) percepties.
- Sterke mate van strategische en institutionele onzekerheid.
- Dynamische en onregelmatige omgeving.
- Complexiteit door beperkte rationaliteit en hulpbronnen.
- Ongelijke representatie en beladen risico's met kosten voor de omgeving (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 186-187).

Verschillende instrumenten zijn bruikbaar om deze karakteristieken te reduceren en invloed uit te oefenen op het spel. Pogingen tot interactie hebben echter niet altijd zin. Namelijk als aansporing tot oplossingen ontbreekt, de huidige situatie niet verbetert of de transactiekosten voor actoren te hoog zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 187). De volgende instrumenten kunnen netwerkmanagers inzetten:

Koppelen en loskoppelen van actoren, spellen en arena's

Koppelingen brengen partijen samen met verschillende percepties, hulpbronnen en oplossingsvoorkeuren. Deze beweging ontstaat door verweving van partijen uit verschillende spellen of arena's.

Een koppeling kan het netwerk maken op basis van vrijwillige informatie-uitwisseling of de creatie van een nieuwe arena of spel door formele vastlegging. Daarnaast is het loskoppelen van actoren bijvoorbeeld ook een optie als actoren baat hebben bij het voort bestaan van het probleem of als zij zich benadeeld voelen door de oplossing (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 192).

Bevordering van regels van het spel

Hierbij gaat het om proces design, oftewel, het opstellen van netwerkregels. Deze netwerkregels verschillen van institutionele regels in de zin dat zij een ad hoc karakter hebben en specifiek zijn voor het spel waarin partijen netwerkregels gebruiken. Bij een succesvolle toepassing van de regels op het spel en hergebruik daarvan in andere settings, kan een ontwikkeling plaatsvinden tot institutionele regels, maar dat geldt niet voor alle regels (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 194). Het gaat dus om het vastleggen van basisregels (de Bruijn, et al., 1998). Het volgende schema bevat een weergave van mogelijke basisregels die netwerkpartners onderling kunnen vastleggen:

Schema 4

Regel over	Omschrijving	Voorbeelden/redenen
Objectiviteit van de interactie	Door middel van het opstellen van een agenda, do's en don'ts.	-Een don't is bijvoorbeeld het lekken van gevoelige informatie.
Participatie	Indicatie van deelnemers, hun kwaliteit/rolverdeling en entree en exit regels.	-Bij een toename van actoren nemen de risico's en kosten toe, maar door een kleine groep actoren sluit het netwerk hulpbronnen, belangen en inzichten uit. -Rolverdeling: observator, co-designer, adviseur, expert, spelmanager, besluitnemer (De Bruijn et al., 1998). -Entree- en exitregels: zodat partijen niet alleen voordelen uit het proces halen en het netwerk verlaten als strategie.
Methoden van werken	Via subarena's, taakverdeling, symmetrische representatie (met gezamenlijke taal) en door	-Een interactieproces op meerdere niveaus kan conflicten voorkomen, als partijen op een niveau niet praten, hoeft dat niet het

	verschillende methoden te hanteren op diverse niveaus.	geval te zijn op een ander niveau. -Scheppen van vertrouwen door betrekken van actoren bij het kiezen van methoden.
Informatie	Gebruik informatie(systemen) en toegang tot informatie voor anderen.	-De actoren hebben verschillende percepties over de transparantie en openheid van informatie, het is van belang dat daar overeenstemming over komt.
Stappen in de interactie en tijdschema's	Meerdere alternatieven, niet te ver vastleggen in de toekomst en deadlines opstellen.	-De bereidheid tot investeringen en participatie zijn groter als partijen het gevoel hebben dat iets staat te gebeuren.
Besluitvorming	Waarover en wanneer besluitvorming en omgang met conflicten.	-Afspraken over de verdeling van kosten, voordelen en risico's maken partners later in het proces. -Bemiddeling en geschilbeslechting.

(Koppenjan & Klijn, 2004, p. 194-203).

In een later stadium leggen partijen regels vaak formeel in een contract vast. Gedurende het proces kan het netwerk regels ontdekken, specificeren, uitproberen, aanpassen of vervangen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 193). Voordat partners regels vastleggen is het van belang dat zij eerst de regels accepteren en gebruiken. Sprake is dan van codificatie (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 73). Netwerkgeregels beïnvloeden de keuzes van individuele actoren, bepalen wie mogen deelnemen aan collectieve besluitvorming en hoe procedures verlopen tijdens besluitvormingsprocessen (Hufen & Ringeling, 1990, p.9). Dit betekent voor de netwerkmanager dat hij een voorstel moet doen voor de wijze waarop het netwerk omgaat met het probleem of de partners uitnodigt om daarover te discussiëren. De netwerkmanager kan daarbij verschillende rollen spelen. De rol van de spelmanager is hierbij anders dan de rol van de designmanager, die over de inhoud van de regels gaat (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 192-193).

2.2.3 Management van institutionele onzekerheden

Rhodes (2007) verklaart de verandering van een bureaucratie naar netwerken door de reactie op dilemma's door actoren. Een institutie is een interpretatie van geloof en werkzaamheden die terug te vinden zijn in tradities en verhalen. Als het geloof en werkzaamheden van actoren veranderen, kunnen

de reacties op dilemma's ook veranderen (p. 1259). Voor het managen van institutionele onzekerheden van het netwerk is institutioneel design van belang. Dit is de inspanning om bestaande institutionele voorwaarden te veranderen in nieuwe voorwaarden of om nieuwe voorwaarden te ontwikkelen. Dit is een lastig proces. Veel instituties zijn niet direct beïnvloedbaar, door de inbedding van instituties in complexe voorwaarden, die moeilijk te overzien zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 212). Voorzichtig en met beheersing moeten partijen omgegaan met institutionele designs. Door deze radicale aanpassingen, vinden aanpassingen plaats in oude interactie patronen en regels, die niet meer in de oude staat terug te halen zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 214). Een nadere toelichting op bruikbare instrumenten, waarmee het opstellen of veranderen van regels en de creatie van vertrouwen mogelijk is, volgt nu.

Strategieën voor verandering van regels

Veranderingen van netwerkregels zijn vaak ambigu en alleen zichtbaar na een lange periode. Deze veranderingen vinden vaak plaats door zelfregulering en vaak niet door instituties uit de publieke sector (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 226). Het veranderen van netwerkregels is op te delen in drie categorieën (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 215). De basisregels zijn besproken in paragraaf 2.2.2.

- Compositie van het netwerk: veranderen of vastleggen van de positie van actoren. De eerste vorm is gevoeliger, omdat machtsrelaties bijna altijd veranderen. Daarnaast kan het netwerk toegangsregels aanpassen, dat is ook mogelijk als niet meteen nieuwe actoren toetreden in het netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 217-219).
- Netwerk uitkomsten: door verandering van evaluatiecriteria kunnen partijen invloed uitoefenen op de beloningsstructuur (zowel door subsidies als status) en professionele codes (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 220-221).
- Netwerkkinteracties: veranderen van netwerkregels over interactieprocessen. Dit is legitiem als sprake is van een vergemakkelijking van het proces. Dit kan door middel van conflict regulatie (afspraken over conflicten moeten vooraf gemaakt zijn), procedure ontwikkeling van interactie, classificatie en reguleren en veranderen van supervisie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 221-225).

Vertrouwen

Vertrouwen is *'de verwachting over de intentie van een andere actor, dat deze actor respect heeft voor de belangen van de vertrouwende actor'* (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 83). Vertrouwen moet groeien vanaf de start van het netwerk en als een nieuwe partner tot het netwerk toetreedt (van der Aa & Konijn, 2001, p. 100; van Dalen, 2000, p.44). Vertrouwen ontwikkelt langzaam, maar kan snel verdwijnen. Het ontstaat door concrete spellen waar partijen van elkaar leren door interactie. Leren om problemen te verhelpen en dus gezamenlijk successen behalen, de gehele tijd door steun van strategieën van strategisch management (van Dalen, 2000, p. 44-47; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 231). Vertrouwen ontstaat via certificering, conflict regulering, ontwikkeling of verandering van supervisie regels. Daarentegen kan het te vaak veranderen van het institutionele design leiden tot verlies van vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 231-232).

2.2.4 Conclusie

Netwerkmanagement zien Koppenjan en Klijn (2004) als het samenkomen van onzekerheden met cognitieve, strategische en institutionele leerprocessen, door de interactie aan te gaan over complexe problemen (p. 11). In de procesbeschrijving van van Duivenboden et al. (2000) begint netwerkmanagement in de eerste fase van het proces. Om onzekerheden tegen te gaan bestaan vele strategieën en instrumenten die nader zijn toegelicht in de voorgaande paragrafen. In hoeverre sprake is van netwerkmanagement in een netwerk hangt dus af van de mate waarin partijen verschillende strategieën en instrumenten inzetten. Daarnaast is het van belang wie het management op zich neemt, omdat dat vele vaardigheden, competenties en kwaliteiten vereist (van Delden, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Oerlemans en Kenis, 2007). Dit onderzoek achterhaalt welke strategieën en instrumenten partijen gebruiken en hoe en wanneer zij deze inzetten in de gevalstudies. Daarnaast welke vaardigheden, competenties en kwaliteiten vereist zijn om de overleggen uit de gevalstudies goed voor te kunnen zitten.

2.3 Op welke wijze heeft netwerkmanagement invloed op netwerk-samenwerking?

Netwerkmanagement kan de samenwerking bevorderen, maar kan nooit alle onzekerheden wegnemen (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 133). Daarnaast kan het bestaan en de geschiktheid van een netwerkmanager doorslaggevend zijn voor het succes van een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004; Provan & Milward, 2001, p. 419). Een netwerkmanager kan echter niet de invloed uitoefenen op een

netwerk, zoals een manager dat kan op een organisatie. Toch moet een netwerkmanager ook de juiste spelers en hulpbronnen betrekken, spelers betrokken houden, rollen van spelers identificeren en effectieve interactie tussen spelers faciliteren (McGuire, 2002, p. 600). De onzekerheden, en instrumenten om onzekerheden tegen te gaan, zijn met elkaar verbonden en niet los van elkaar te zien (Koppenjan & Klijn, 2004). Stabiliteit is nodig voor een effectief en efficiënt netwerk en gaat onzekerheden tegen. Dit is één van de taken van de netwerkmanager (Van Delden, 2009, p. 201). Een nadere toelichting over de invloeden van netwerk-management op netwerksamenwerking volgt hierna.

□ *Assumptie 1: 'Onzekerheden in netwerken nemen af naarmate partijen meerdere instrumenten van netwerkmanagement inzetten'.*

2.3.1 Inhoud

Om cognitief te kunnen leren, kunnen partijen zoals eerder besproken een aantal strategieën en instrumenten inzetten. Actoren bewust maken over het feit dat verschillende percepties bestaan gaat fixatie op één probleem en oplossing tegen. Daarnaast kan het bevorderen van substantiële variëteit conflicten tussen netwerkpartners voorkomen. Dit komt doordat complete consensus het onderlinge leren en de creatie van gezamenlijke actie verhindert (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 162). Tenslotte zorgt het regelen van onderzoeksactiviteiten dat kennisconflicten, rapportoorlogen en individuele strategieën van belanghebbenden niet plaatsvinden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 165-175). Dus aan het begin van het interactieproces moeten partijen in het netwerk voorkomen dat zij over de inhoud van complexe problemen praten.

□ *Assumptie 2: 'Bewustwording van het bestaan van meerdere percepties kan conflicten en fixatie van partijen op één probleem voorkomen'.*

□ *Assumptie 3: 'Het vastleggen van afspraken over onderzoeksactiviteiten kan kennisconflicten, rapportoorlogen en individuele strategieën van belanghebbenden voorkomen en dus de samenwerking bevorderen'.*

2.3.2 Proces

Het proces van het netwerk is te beïnvloeden door de strategie van koppeling of loskoppeling van actoren, arena's en spellen toe te passen. Het koppelen van nieuwe actoren, arena's en spellen kan leiden tot een nieuwe afbakening van het probleem, nieuwe verbindingen en uitwisselingsmogelijkheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 188). Het loskoppelen van actoren, arena's en spellen kan

conflicten en impasses in parallel lopende processen voorkomen en zorgen voor nieuwe energie in het spel (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 192).

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om regels voor het spel te maken. Het maken van een proces design kan strategische onzekerheid reduceren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 194). Dit komt doordat netwerkregels richting geven aan het gedrag van actoren. Dit heeft een rustige en stabiele omgeving tot gevolg en creëert vertrouwen (De Bruijn et al., 1998). In de beginfase van een netwerk is vaak het topdown denken een probleem, waardoor actoren op een hoog abstractie niveau blijven praten en niet naar elkaar toe groeien. Door bottom-up te denken kunnen actoren concreter en doelgerichter zijn (Donkers & Jonkers, 2006, p. 98). Het vastleggen van harde afspraken is ook nodig op een ander moment. Namelijk als partijen na een lang proces van onderhandelen en uitzoeken van de mogelijke projectinhoud spijkers met koppen moeten slaan. Dan volstaat geen vage afspraak over hoe met elkaar om te gaan (Klijn & van Twist, 2007). In een later stadium legt het netwerk vaak regels formeel in een contract vast. Als dit echter in het beginstadium gebeurt, leidt dat vaak tot conflicten en stagnatie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 193).

□ *Assumptie 4: 'Door koppeling of loskoppeling van actoren ontstaan nieuwe informatie en energie, die conflicten en impasses in de samenwerking voorkomen'.*

□ *Assumptie 5: 'Door basisregels van het spel vast te leggen ontstaat een stabiele omgeving en vertrouwen, waardoor het netwerk strategische en institutionele onzekerheid reduceert'.*

2.3.3 Netwerk

Verandering van netwerkregels leidt tot een aanpassing van strategieën en interactiepatronen en heeft nieuwe oplossingen tot gevolg (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 226). De classificatie, regulering en verandering van supervisie kunnen leiden tot legitimiteit en kwaliteit. Actoren zorgen voor de kwaliteit van output als sprake is van zelfregulering. Aanpassingen van netwerkregels gericht op interactieprocessen kunnen zorgen voor meer transparantie, voorspelbaarheid en nieuwe interactiearena's (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 221-225). Daarnaast kunnen hervormingen van het netwerk leiden tot een gevoel van urgentie en verandering van percepties, waardoor nieuwe oplossingen ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 226-229). Het opstellen van regels is echter niet voldoende. Altijd is een bepaalde hoeveelheid van vertrouwen noodzakelijk om interessante en zinvolle uitkomsten te bereiken (Klijn & van Twist, 2007, p. 42). Vertrouwen of het gemis daarvan heeft invloed op de mate waarin partijen bereid en in staat zijn tot interactie en samenwerking. Een tekort aan vertrouwen kan dus leiden tot een inefficiënt en ineffectief netwerk. Dubbelconstructies ontstaan en partijen doen taken en handelingen dubbel. Wanneer een basis van vertrouwen bestaat, ontstaat een grotere bereidheid tot transparantie, informatie-uitwisseling (Van der Aa & Konijn, 2001,

p. 99-100), investeringen en om gezamenlijk het probleem op te lossen (Oerlemans & Kenis, 2007, p. 44). Daarnaast zorgt een hoge mate van vertrouwen voor zekerheid dat andere actoren geen initiatieven misbruiken. Dus vertrouwen kan leiden tot een gezamenlijke aanpak om te komen tot een betere samenwerking (O'Toole, 1997, p. 48), en zorgt voor een reductie van institutionele, strategische en substantiële onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 230).

□ *Assumptie 6: 'Door aanpassing van netwerkregels kunnen partijen nieuwe oplossingen in de samenwerking ontdekken'.*

□ *Assumptie 7: 'Door de creatie van vertrouwen blijft het interactieproces opgang, waardoor sprake is van een constant leerproces, dit verbetert de samenwerking'.*

Tenslotte zijn verschillende stadia te herkennen in het proces van samenwerking. De inzet van bepaalde strategieën en instrumenten is pas mogelijk nadat andere zijn ingezet. Partijen moeten bijvoorbeeld de kans krijgen om eerst basisregels te ontdekken en uit te proberen voordat zij dat vastleggen in institutionele regels (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 193).

□ *Assumptie 8: 'Wanneer het netwerk bestaande regels aanpast, ontstaat een nieuwe institutionele fase, als dat te vroeg gebeurt zullen conflicten en impasses het gevolg zijn'.*

2.3.4 Conclusie

Door de juiste inzet van instrumenten van netwerkmanagement verbeteren de samenwerking en het succes van een netwerk. In deze paragraaf zijn hierover acht assumpties geformuleerd. Deze staan in wisselwerking met elkaar. Assumptie zeven kan bijvoorbeeld niet tot stand komen wanneer geen sprake is van assumptie vijf.

2.4 Wanneer is sprake van een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken in netwerken?

Volgens O'Toole (1997) moeten wij de werking van netwerken begrijpen om netwerken serieus te kunnen nemen (p. 50). Door een beter begrip van de werking komt uiteindelijk meer duidelijk over het resultaat van een netwerk. Het evalueren van de effectiviteit van een netwerk is vergelijkbaar met het meten van de effectiviteit van een organisatie, alleen complexer en het staat nog in haar kinderschoenen (Provan en Milward, 2001, p. 451). Het succes van de uitvoering van een maatschappelijk vraagstuk in een netwerk kan een onderzoeker op meerdere niveaus meten. Dit heeft

sterk te maken met wie bepaalt wanneer sprake is van succes en dus op welk niveau de meting plaatsvindt. Metingen kunnen volgens Provan en Milward (2001) op drie niveaus plaatsvinden. Op het niveau van de maatschappij, het netwerk en de cliënten (Provan en Milward, 2001, p. 415). Dit onderzoek doet metingen op het niveau van het netwerk. Voor de andere niveaus is niet gekozen om de volgende redenen:

Het meten van het succes van de resultaten op het niveau van de cliënt is complex doordat niet geheel duidelijk is wie de cliënt is. In dit geval zijn niet alleen de prostituees de cliënt, maar ook andere partijen die indirect betrokken zijn. Daarnaast vormen de prostituees niet een machtige groep die zich sterk kan maken voor de eigen belangen (Provan en Milward, 2001, p. 417). Dit komt onder andere doordat zij vaak te kampen hebben met verschillende obstakels zoals onder andere verslavingen en het niet spreken van de Nederlandse taal. Daarom zullen metingen zich niet hierop richten.

Daarnaast is het meten van het succes op het niveau van de maatschappij problematisch doordat de verschillende groepen binnen de maatschappij andere waarden hebben over wat zij als succesvol zien (Lindblom, 1959, p. 98; Provan en Milward, 2001, p. 417). Tenslotte is het lastig om alle resultaten te kunnen toeschrijven aan de komst van het netwerk.

2.4.1 Leerproces

Het succes van de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken is meetbaar in de mate van tevredenheid onder de verschillende netwerkpartners. Volgens Klijn en Teisman (1993) is sprake van een effectief beleid als in een netwerk resultaten tot stand komen die alle partijen als voordelig zien (p. 65). Hoe tevreden de partijen in het netwerk zijn over resultaten, heeft te maken met het leereffect van netwerkprocessen. Zoals eerder is aangegeven kan het netwerk zowel cognitief, strategisch en institutioneel leren. De mate waarin sprake is van een leereffect bepaalt het succes of falen van de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125). Dit leereffect is terug te vinden in de sociaal kapitaal theorie (Provan & Milward, 2001). De kans is groter dat netwerken vergelijkbare projecten makkelijk opzetten in de toekomst, wanneer binnen het netwerk sprake is van de creatie van sociaal kapitaal (Provan & Milward, 2001, p. 417). Door het leerproces kan sociaal kapitaal eerder ontstaan. Volgens Putnam (1993) en Coleman (1988) bestaat sociaal kapitaal uit kenmerken van sociale organisaties, zoals netwerken, normen en vertrouwen. Deze kenmerken leiden tot actie en samenwerking, die tot wederkerige voordelen leiden (Putnam 1993). Sociaal kapitaal is volgens Lin (2000) *'an investment and use of embedded resources in social relations for expected returns'* (Lin, 2000, p. 786). Deze bronnen zorgen voor informatie, invloed, controle (Burt, 1997) en politieke steun (Gamba & Kleiner, 2001). Sociaal kapitaal is de toegang tot deze bronnen (Burt, 1997). Het verloop van de oprichting van het VAP-Zandpad hangt gedeeltelijk af

van de mate van sociaal kapitaal die is opgebouwd in het netwerk VAP-Europalaan. In hoeverre de partners tevreden zijn over de creatie van het sociaal kapitaal binnen het netwerk, bepaalt dus in hoeverre de uitvoering van het beleid succesvol is. Oftewel er is sprake van succes als meerdere partners tevreden zijn over de behaalde resultaten. Koppenjan en Klijn (2004) hebben de hierna volgende criteria opgesteld voor het evalueren van succes of falen van een netwerk (p. 125).

Cognitief leren

Bij cognitief leren is sprake van een gezamenlijke beeldvorming en doelverwevenheid. Gezamenlijke beeldvorming ontstaat als, door interactie, partijen een beter inzicht hebben over de aard van het probleem en de consequenties van oplossingen. Daardoor krijgen partijen overeenstemming over een gezamenlijk probleem en oplossing. Die moeten partijen wel ondersteunen door te onderhandelen over (wetenschappelijke) kennis (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125). Doelverwevenheid zorgt voor de koppeling van uiteenlopende doelen van actoren aan elkaar of voor compensatie van negatieve effecten, door verrijkende en innovatieve oplossingen waar alle actoren het mee eens zijn. Sprake kan zijn van een win-win situatie, maar als een partij negatieve effecten ondervindt kan die partij een compensatie krijgen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 126). Het risico bestaat echter dat het netwerk negatieve effecten overdraagt aan partijen buiten het netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 127). Als beide criteria (gezamenlijke beeldvorming en doelverwevenheid) ontbreken, blijft ambiguïteit bestaan en blijft het probleem ongetemd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125).

Strategisch leren

Er is sprake van strategisch leren als het bewustzijn van partijen over elkaars betrokkenheid en hun wederzijdse afhankelijkheden groeit. Dit houdt in dat actoren bij onderhandelingsprocessen zowel hun eigen doelstellingen als die van andere partijen in overweging nemen. Deze vorm van leren is sterk verbonden met cognitief leren. Het tijdspad voor de ontwikkeling van doelverwevenheid heeft invloed op strategisch leren. Om doelverwevenheid te krijgen zijn blokkades en stagnaties nodig. Strategisch leren kan echter pas ontstaan als doorbraken ontstaan en blokkades en stagnaties verleden tijd zijn. Door doorbraken kunnen actoren een ontwikkeling doormaken en strategisch leren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 127).

Daarnaast is de kwaliteit van het proces van belang. De kwaliteit is te meten door na te gaan in welke mate actoren de transactiekosten en risico's van strategisch gedrag proberen te begrenzen. Bij het in de hand houden van risico's stijgt de zekerheid en kan daarmee de kwaliteit van het proces toenemen.

Daarnaast bepaalt de mate waarin de actoren elkaar kennen, vertrouwen en een manier hebben gevonden om met elkaar om te gaan, ondanks hun verschillende perspectieven, de kwaliteit. De volgende vragen kunnen onderzoekers stellen om daar meer inzicht in te krijgen:

- Hoe betrouwbaar handelen actoren?
- Op welke wijze houden partijen rekening met de verschillende interesses?
- Op welke wijze nemen partijen beslissingen?
- Is het mogelijk vragen te stellen en het oneens te zijn?
- Op welke wijze gaan partijen om met conflicten?
- Is sprake van netwerkmanagement, bemiddeling of geschilbeslechting?

Tenslotte is het van belang in hoeverre actoren communiceren met derde partijen buiten het netwerk. Dit is mede om 'groupthink' tegen te gaan. Partijen hebben een gezamenlijk beeld gevormd, waar niemand tegenin gaat, waardoor het netwerk belangrijke alternatieven kan missen (Janis, 1982). Communicatie met derden verklaart in hoeverre sprake is van transparantie, openheid en democratische legitimiteit. Vragen die onderzoekers kunnen stellen zijn:

- In hoeverre is het spel toegankelijk voor derde partijen?
- In hoeverre zijn processen van besluitvorming transparant?
- Op welke wijze is de betrokkenheid van democratische platforms in besluitvorming georganiseerd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 128)?

Institutioneel leren

Koppenjan en Klijn (2004) geven de volgende betekenis aan institutioneel leren: *'In welke mate zijn actoren in beleidsspellen bevoegd om relaties, betekenissen, taalgebruik en vertrouwen, die steun geven en de interactie voorspelbaarder maken, te gebruiken en te ontwikkelen'* (p. 128). Het gaat daarbij om de verandering van langdurige relaties binnen het netwerk. Dat kan dus ook het einde van een relatie betekenen. Institutionele afspraken zijn echter niet zomaar te veranderen, daar is meer voor nodig dan het eerste conflict of de invloed van één enkele actor (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 129). Zodra partijen veranderingen aanbrengen of bewust zijn van hun eigen institutionele achtergronden is institutioneel leren mogelijk.

2.4.2 Conclusie

Dit onderzoek meet het succes van de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken aan de hand van de tevredenheid van de verschillende netwerkpartners. Deze meting is op het niveau van het netwerk (Provan en Milward, 2001). Het succes van de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken is meetbaar aan de hand van het ontstaan van sociaal kapitaal door cognitief, strategisch en institutioneel te leren. In de vorige paragraaf staan de criteria waaraan het netwerk moet voldoen om dat te bereiken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125-129). Het testen van deze criteria vindt plaats in het empirische gedeelte van het onderzoek.

2.5 Hoe kan een gezamenlijke aanpak leiden tot een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken?

Provan en Milward (2001) geven aan dat afzonderlijke partijen niet even effectief vraagstukken aanpakken als een netwerk. Samenwerking is aantrekkelijk wanneer geen sprake is van een winst motief. Dit komt doordat cliënten vaak te maken hebben met meerdere problemen, organisaties en professionals. De verschillende organisaties en professionals zijn elk op een specifiek probleem gericht en getraind. Daarnaast is het zelden zo dat elke organisatie alle hulpbronnen in huis heeft, dus de organisaties zijn op dat gebied ook afhankelijk van elkaar (Oerlemans & Kenis, 2007, p. 41). Netwerken kunnen zorgen voor de ontwikkeling, coördinatie en mobilisatie van hulpbronnen. Oerlemans en Kenis (2007) geven aan dat dat noodzakelijk is om te komen tot succesvolle innovaties, logischerwijs kan dat ook leiden tot succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken (p. 42)

□ *Assumptie 9: 'Organisaties zijn van elkaar afhankelijk voor hulpbronnen, door een gezamenlijke aanpak is ontwikkeling, coördinatie en mobilisatie daarvan mogelijk, wat leidt tot een succesvollere uitvoering van maatschappelijke vraagstukken'.*

Volgens van Delden (2009) heeft het ontwikkelingsverloop van netwerksamenwerking een grote invloed op het uiteindelijke resultaat (p.33). Met andere woorden het verloop van het gehele proces en waar men op dat moment staat in de samenwerking, hangt af van de voorgeschiedenis. Het 'prisoner's-dilemma' laat duidelijk zien dat het verloop van het proces invloed heeft op de opstelling van partijen. Dit dilemma illustreert hoe twee actoren optimale resultaten proberen te halen, maar niet in staat zijn om met elkaar te communiceren. Dit heeft voor beide actoren een negatieve uitkomst, omdat zij beiden hun eigen belang nastreven (Olson, 1965; Ostrom, 1990). Hardin en Baden (1977) versterken dit door aan te geven dat interactie tussen verschillende actoren die hun eigen belang nastreven altijd eindigt in

een onvoordelige uitkomst voor het collectieve niveau. Ostrom (1990) gaat zelfs zover dat actoren niet in staat zijn om vrijwillig samen te werken. In tegenstelling tot het 'prisoners dilemma', kunnen actoren wel communiceren met elkaar. Actoren kunnen daardoor consensus en overeenstemming krijgen over regels van het netwerk. Als actoren overgaan tot collectieve actie, reduceert de strategische onzekerheid. Strategische onzekerheid weerhoudt juist actoren om te investeren in collectieve actie. Actoren verbinden zich dan aan collectieve regels in een protocol, contract, etc., om optimistisch gedrag tegen te gaan. Koppenjan en Klijn (2004) geven echter aan dat het netwerk wel de collectieve actie vrijwillig bereikt als strategische onzekerheid ontbreekt. Daarnaast vindt reductie van onzekerheden plaats door netwerkmanagement, zoals uitvoerig is besproken in paragraaf 2.2 (p. 185), waardoor vrijwillige collectieve actie ontstaat. Dus om resultaat te boeken met een gezamenlijke aanpak is netwerkmanagement en het ontbreken van een winstmotief van belang. Hierna volgt een nadere toelichting over positieve en negatieve gevolgen van een gezamenlijke aanpak.

□ Assumptie 10: *'Een vrijwillige gezamenlijke aanpak is mogelijk door middel van netwerkmanagement, wat een meer succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken tot gevolg heeft'.*

2.5.1 Positieve en negatieve gevolgen

Netwerksamenwerking kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Om beter in beeld te krijgen of het gebruik van netwerksamenwerking kan leiden tot een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken, volgt nu een nadere toelichting.

Positieve gevolgen

Netwerksamenwerking dwingt tot interactie en gezamenlijke actie, waardoor relaties helder te specificeren zijn. Dat heeft tot gevolg dat verschillende partijen minder langs elkaar heen werken (van Delden, 2009, p. 48; van Dalen, 2000, p. 52; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 10). Daardoor kunnen onzekerheden van complexe problemen afnemen en is het feitelijke gedrag van partijen beter te voorspellen (Van Delden, 2009, p. 48; van Dalen., 2000, p. 52; Koppenjan & Klijn, 2004, p.10). Het voorspellen van het feitelijke gedrag van partners kan alleen tot stand komen door een constant leerproces. Netwerksamenwerking kan alleen tot positieve resultaten leiden als sprake is van een constant leerproces. Waarbij het netwerk het leren van fouten sterk aanmoedigt. Dit is alleen mogelijk als sprake is van een constante interactie tussen de verschillende partijen (Koppenjan en Klijn, 2004). Breda en Goyvaerts (1991) versterken dit, *'Het zijn de personen, de actoren, de ondernemers en hun persoonlijke relaties die de drijvende kracht achter deze flexibele netwerken vormen. Stilstand is voor*

een netwerk de dood in de pot' (p. 91). Dus hoe de interne en externe relaties van een netwerk eruit zien hebben een grote invloed op het uiteindelijke succes. Netwerken kunnen tot de hoogste prestaties leiden als zij organisaties bevatten met een hechte band, die daarnaast ook verbindingen hebben met andere netwerken (Burt, 2005, p. 139; Oerlemans en Kenis, 2007, p. 50). Die hechte band kan ontstaan door gemeenschapsvorming tussen verschillende partners. Daarbij valt te denken aan het afstemmen van de werkprocessen, informatiesystemen, beleidsplannen en intakeprocedures. Daarnaast is van belang dat professionals genoeg weet hebben van de denkbeelden van de andere partners (Van delden, 2007, p. 47-48). Netwerksamenwerking kan ook leiden tot innovaties (Hufen & Ringeling, 1990, p. 18). Doordat partners op de hoogte zijn van elkaars handelen en zij dit handelen op elkaar afstemmen, ontstaat een grotere flexibiliteit en bereidheid. Daardoor kunnen actoren snel en adequaat inspelen op nieuwe ontwikkelingen en incidentele opdrachten. Dit heeft een grotere efficiëntie en effectiviteit tot gevolg. Deze innovaties kunnen uiteindelijk leiden tot vermindering van transactiekosten, coördinatiekosten en de verbetering van de transparantie van samenwerkingsrelaties (van Dalen, 2000, p.39).

Negatieve gevolgen

Het gebruik van netwerksamenwerking kan ook negatieve kenmerken en gevolgen hebben. Deze vorm van samenwerking is tijdsintensief en heeft hoge transactiekosten, doordat het een lang proces is voordat een strategie zijn vruchten afwerpt (Oerlemans & Kenis, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 184). Dit heeft onder andere te maken met het dynamische karakter van netwerksamenwerking en de omgeving waarin dit plaatsvindt. Actoren kunnen ineens weerstand gaan bieden tegen collectieve actie. Deze weerstand ontstaat als partners geen voordelen behalen (zoals bij het prisoners dilemma), andere actoren van hun profiteren (zoals free-riders gedrag) (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 185), sprake is van onbegrip, verschil van inzicht, gebrek aan vertrouwen, lage veranderingsgezindheid en conflicten over de doelstelling. Deze oorzaken van weerstand zijn tijdsgebonden en zowel bewust als onbewust (Donkers & Jonkers, 2006, p. 101). Zij kunnen onder andere te maken hebben met de bureaucratische inrichting van de organisaties van betrokken actoren die de netwerksamenwerking bemoeilijkt. Daardoor bestaat een sterke focus op de eigen taakstelling en professionaliteit. Verantwoording naar boven afleggen is door een netwerk lastig voor de directie. In dit licht zijn netwerken een nieuwe bedreiging voor de democratische verantwoording (van der Aa & Konijn, 2001, p. 34).

2.5.2 Conclusie

Een gezamenlijke aanpak kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken. Sprake zal zijn van een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken als de positieve gevolgen opwegen tegen de negatieve gevolgen. Ten eerste kan dat alleen als het netwerk sociaal kapitaal opbouwt. Ten tweede moet sprake zijn van constante leerprocessen op cognitief, strategisch en institutioneel vlak. Beide zijn alleen haalbaar als partijen netwerkmanagement inzetten.

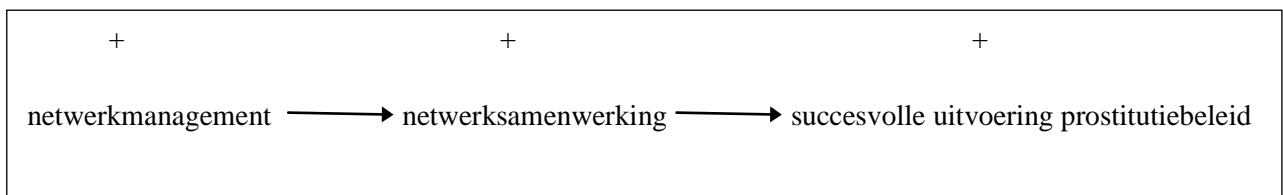
□ *Assumptie 11: Een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken is alleen mogelijk als de positieve gevolgen van een gezamenlijke aanpak opwegen tegen de negatieve gevolgen.*

2.6 Conceptueel model

In het conceptueel model zijn de verschillende concepten weergegeven en het verband daartussen, dat voortkomt uit het theoretische kader. Het testen van het conceptueel model vindt plaats aan de hand van het verloop van de netwerksamenwerking rondom het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht. Het gaat zowel om het Vinger aan de Pols overleg voor de Europalaan als voor het Zandpad. Beide overleggen worden vergeleken. Het conceptueel model is dus de basis voor het empirisch onderzoek.

De relatie tussen netwerkmanagement, netwerksamenwerking en het uiteindelijke resultaat voor de uitvoering van het Utrechtse prostitutiebeleid is vastgelegd. In het conceptueel model bestaat tussen deze concepten een positief verband. Dit betekent dat als partijen meer netwerkmanagement instrumenten inzetten, meer en een betere netwerksamenwerking plaatsvindt. Door een betere netwerksamenwerking zal de uitvoering van het prostitutiebeleid succesvoller zijn. De waarden die aan deze concepten zijn gegeven zijn terug te vinden in de operationalisatie in het volgende hoofdstuk. In schema is dit verband als volgt:

Schema 6



3 Methoden en technieken

3.1 Operationalisatie

In het onderstaande schema zijn de concepten uit het conceptueel model (schema 6) vertaald naar waarden, waarbij is aangegeven of de waarden leiden tot een betere of slechtere netwerksamenwerking, netwerkmanagement en uitvoering van het prostitutiebeleid. Uit de waarden zijn indicatoren voort gekomen. Door middel van de indicatoren zijn de concepten meetbaar in de empirie.

Schema 7

Concept	Waarden	Positief /negatief effect op concept	Indicatoren
Netwerksamenwerking	Doelstelling	Positief: als partijen het eens zijn over de doelstelling/reden van oprichting/betrokken deelnemers	Doelstelling van overleg Redenen van oprichting Deelnemers
	Wederzijdse afhankelijkheid	Positief: een grotere afhankelijkheid leidt tot een betere samenwerking	Redenen betrokkenheid Contact, met wie, waarover, veranderingen Moment van afhankelijkheid
	Interactie	Positief: meer interactie tussen partijen en een fijne sfeer leiden tot een betere samenwerking	Frequentie van samenkomst Aanwezigheid/afwezigheid Wijze van interactie Sfeer rondom interactie
	Netwerkregels	Positief: vastlegging in een later stadium, interactie over en naleving van regels leiden tot een betere samenwerking.	Vastlegging regels Onderlinge interactie over regels Naleving van regels
	Onzekerheden: substantieel, strategisch en institutioneel	Negatief: de samenwerking wordt slechter naarmate onzekerheden	Beschikbaarheid informatie Opstelling deelnemers Verschillen tussen deelnemers: regels die van buitenaf worden

		toenemen.	opgelegd.
Netwerkmanagement	Voorzitterschap	Positief: naarmate de voorzitter meer competenties bezit en taken uitvoert neemt het management toe.	Competenties, taken voorzitter Reden van voorzitterschap
	Strategieën: management van informatie	Positief: naarmate meer strategieën worden ingezet neemt het management toe.	Proces verloop bij een beslissing Doelverwevenheid Gezamenlijke beeldvorming Rolverdeling Gebruik wetenschappelijk onderzoek
	Strategieën: management van het proces	Positief: naarmate meer strategieën worden ingezet neemt het management toe.	Basis spelregels: conflicten, kwaliteit werk, informatie uitwisseling en toegang, deadlines, do's en don'ts Contact met derden
	Strategieën: management van instituties	Positief: naarmate meer strategieën worden ingezet neemt het management toe.	Vertrouwen Veranderingen
Succesvolle uitvoering prostitutiebeleid	Tevredenheid	Positief	Tevredenheid over resultaten Voordelen overleg Leerprocessen
	Ontevredenheid	Negatief	Ontevredenheid over resultaten Nadelen overleg

3.2 Gevalstudies

Dit is een onderzoek naar twee case studies. Namelijk het VAP-Europalaan en het VAP-Zandpad. Zij omvatten de gehele netwerkpopulatie in Utrecht, rondom prostitutie. Deze netwerken richten zich op het operationele niveau. Door het onderzoeken van beide case studies kunnen voor de samenwerking rondom het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht aanbevelingen gedaan worden voor verbetering (Van Thiel, 2007). Het onderzoek houdt met name tijdens de analyses, rekening met het feit dat de overleggen verschillend zijn in de tijd en complexiteit. Het moment van oprichting voor het VAP-

Zandpad is 5 jaar later geweest dan het VAP-tippelzone. Daarnaast is het overleg van het VAP-Zandpad complexer, mede doordat meerdere partijen betrokken zijn.

Het VAP is een overlegorgaan opgericht voor de Europalaan van Utrecht (ook wel de Baan/tippelzone genoemd) en het Zandpad (raamprostitutie). Het doel van deze overleggen is een betere afstemming van beleid en een eerdere signalering van problemen binnen de Utrechtse prostitutiesector om de positie van de Utrechtse prostituees te verbeteren en daarbij ook de omgeving. De overleggen richten zich op veiligheid, welzijn en gezondheid van prostituees. Daarbij valt onder andere te denken aan de niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie, overlast in relatie tot prostitutie en de preventie van en het uitstappen uit de prostitutie (Bestuursinformatie, 2009).

Het VAP-tippelzone is opgericht in 2005 en komt zeswekelijks samen. Deelnemers van het overleg zijn de politie (wijkagenten Transwijk), OOV (beleidsmedewerker), GG&GD (beleidsondersteuner prostitutie en sociaalverpleegkundige), Tussenvoorziening (HAP en Doorstroom) en Centrum Maliebaan (artsen en Rode Schakel) (Interviews VAP-tippelzone; Notulen VAP-tippelzone, 2010). Het VAP-Zandpad ging in mei 2010 van start en is in het begin stadium van oprichting. Deelnemers van dit overleg zijn de politie (wijkagenten en unit mensenhandel), OOV (beleidsmedewerker), GG&GD (beleidsondersteuner prostitutie en sociaal verpleegkundige), Tussenvoorziening (HAP en Doorstroom), Centrum Maliebaan (artsen en Rode Schakel), Belastingdienst en Toezicht en Handhaving. De frequentie van het overleg is voor de opstartfase verhoogd naar eens in de vier weken. Zodra dat niet meer nodig is, gaat dit terug naar eens in de zes weken (Notulen VAP-Zandpad, 2010).

Het VAP is een combinatie van een ambtelijk beleidsoverleg en casuïstiekbespreking, dat zich sterk richt op het operationele niveau (Protocol tippelzone, 2010, p.4). Grote beleidswijzigingen kunnen niet gemaakt worden. Deze lopen via collega's hogerop. Opschaling gebeurt naar het SPO (Stedelijk Prostitutie Overleg) of naar de raad of een raadscommissie via het college (Beleidsondersteuner GG&GD).

3.3 Methoden & Technieken

De methoden van dit onderzoek zijn kwalitatief van aard, omdat dat meer recht doet en inzicht geeft aan de complexiteit van het onderwerp. Daarnaast maakt dat het mogelijk om de diepte in te gaan en de percepties vast te leggen van betrokken partijen over de samenwerking. Ten eerste zijn interviews gehouden onder de verschillende netwerkpartners die deelnemen of hebben deelgenomen aan het VAP-overleg, van het Zandpad en de tippelzone. Doordat het aantal mogelijke respondenten gering is, is sprake van elite-interviews. Onder de respondenten zitten ook informanten, die inmiddels niet meer

deel uit maken van het netwerk (door een andere werkplek, of pensioen). Het gaat om twaalf interviews die semi-gestructureerd zijn, door opstelling van een vragenlijst (zie bijlage 1), waar af en toe vanaf is geweken (van Thiel, 2007, p. 106-107). Daarvoor is gekozen omdat het te onderzoeken onderwerp vaststaat, waardoor sprake is van deductief onderzoek. Toepassing van bestaande theorie over netwerken en netwerkmanagement vindt plaats op de VAP-overleggen, waardoor verdere uitwerking van de theorie eventueel mogelijk is (Van Thiel, 2007, p. 104). De selectie van respondenten is op basis van de organisatie en deelname aan het VAP-overleg. Van elke organisatie is een respondent geselecteerd, voor zowel het Zandpad als de tippelzone. Om meer informatie over het verleden te krijgen zijn twee respondenten geïnterviewd die niet meer deelnemen aan het VAP-Europalaan. Door de tijd die het interview in beslag neemt hebben niet alle personen die uit de selectie kwamen zich laten interviewen.

Daarnaast zijn vier observaties gedaan, twee bij het VAP-tippelzone en twee bij het VAP-Zandpad. De observaties zijn gestructureerd, vooraf is een topiclijst opgesteld met signalen (zie bijlage 2). De observaties bij het VAP-tippelzone en -Zandpad zijn participierend (van Thiel, 2007, p. 79). De deelnemers van beide overleggen zijn op de hoogte van de rol van de onderzoeker (onder andere is toestemming gevraagd) en de onderzoeker mocht bij eventuele onduidelijkheden vragen stellen. Het aantal observaties is bepaald door de frequentie van de overleggen. Dat is namelijk eens in de zes (VAP-Europalaan) en vier weken (VAP-Zandpad).

Tenslotte is een documentanalyse gedaan. Voor deze methode is gekozen om te kunnen achterhalen wat in de beginfase van het VAP-Europalaan is gebeurd. Daardoor kan de vergelijking tussen het VAP-Europalaan en het VAP-Zandpad sterker neergezet worden. Aan de hand van welke criteria de analyse is gedaan is te zien in bijlage drie. In bijlage zes staan alle documenten die geanalyseerd zijn. De inhoudsanalyse is een computerondersteunende analyse. Zowel primair (agenda's, notulen, protocol, etc.) als secundair materiaal (onderzoeken) zijn geanalyseerd (van Thiel, 2007, p. 115-131). Gekozen is om alle verslagen, agenda's en conceptverslagen te analyseren van het VAP-Europalaan (vanaf 2005) en het VAP-Zandpad (vanaf mei 2010). Deze documenten kunnen informatie verschaffen over de onderwerpen die een rol spelen tijdens de overleggen, wie betrokken zijn en hoe betrokken zij zijn. Daarnaast kan het informatie opleveren over de onderlinge dynamiek van de netwerksamenwerking. Het protocol is geanalyseerd voor het VAP-Europalaan. Het protocol voor het VAP-Zandpad is niet gereed. Dit document kan informatie geven over de opgestelde regels en waar de onderlinge afhankelijkheden liggen. Tenslotte zijn de nulmeting (2006) en de evaluatie (2009) van het prostitutiebeleid geanalyseerd. Deze geven informatie of sprake is van een verbetering door een betere samenwerking, waar het misloopt in de samenwerking en hoe het huidige prostitutiebeleid vorm krijgt. Alle drie de technieken zijn geanalyseerd in Excel. De interviews, observaties en documenten zijn geheel uitgewerkt. De informatie is gecodeerd aan de hand van de indicatoren uit de operationalisatie.

3.4 Betrouwbaarheid en Validiteit

De externe validiteit is niet hoog doordat de bevindingen lastig te generaliseren zijn, door de contextgebondenheid van het prostitutievraagstuk in Nederland. Vergelijkingen kunnen niet gemaakt worden met de prostitutiesector in het buitenland, omdat daar prostitutie onder elke voorwaarde illegaal is. Het is wel mogelijk vergelijkingen te maken met andere gemeenten, die te kampen hebben met het prostitutievraagstuk. Daarnaast zijn de bevindingen ook te generaliseren naar vergelijkbare complexe vraagstukken, waarbij zowel zorg als veiligheid een belangrijk aspect is.

De interne validiteit is hoog, door de rijke informatie van de bevindingen (Van Thiel, 2007, p. 98). Om de betrouwbaarheid en validiteit te verhogen is gekozen om meerdere methoden en technieken toe te passen, dit wordt triangulatie genoemd. De verschillende methoden en technieken kunnen elkaars uitkomsten controleren (Van Thiel, 2007, p. 103). De interviews met Wijkagent (b) en de Beleidsmedewerker OOV (b) en de documenten geven informatie over het verleden. De overige interviews geven informatie over het heden en de toekomst. De observaties geven informatie over het heden. De respondenten, observatie momenten en geanalyseerde documenten zijn opgenomen in bijlagen vier tot en met zes. Om zo objectief mogelijk te kunnen blijven, zijn vooraf een vragenlijst voor de interviews en topiclijsten voor de observaties en documentanalyses opgesteld, zie bijlagen één tot en met drie. Door topiclijsten vooraf op te stellen worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek hoger (van Thiel, 2007, 55-57).

Voorafgaand is het interview door meerdere partijen gecontroleerd op mogelijke onduidelijkheden en de openheid van de vragen. Van alle interviews is een transcript gemaakt (daar hebben de respondenten toestemming voor gegeven). Een transcript voorkomt onjuiste interpretatie van de informatie. Het transcript is aan de respondenten voorgelegd en vooraf is besloten omt alleen feitelijke fouten aan te passen. Dit heet een member check. Overige aanpassingen vinden alleen plaats in overleg, omdat het gaat om de interpretatie van de onderzoeker. De member check zorgt voor draagvlak voor de uitkomsten van het onderzoek, onder de respondenten en opdrachtgever (Van Thiel, 2007, p. 112). De notities die gemaakt zijn tijdens de observaties zijn niet voorgelegd aan de deelnemers van de VAP-overleggen, omdat het gaat om de interpretatie van de onderzoeker. Daarnaast ook om beïnvloeding van partijen tegen te gaan. Bij de selectie van de documenten voor de inhoudsanalyse is gelet op de auteur en de periode van de totstandkoming van de documenten. Dit zijn zaken die de mate van subjectiviteit bepalen. De auteur en datum van publicatie is te zien in bijlage 6.

4 Resultaten: Netwerksamenwerking in het VAP-tippelzone

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen beantwoord aan de hand van de resultaten uit interviews, documenten en observaties. In dit hoofdstuk vindt een bespreking plaats van de case studie VAP tippelzone. De indeling is gestructureerd naar de empirische deelvragen en geven gezamenlijk een antwoord op de vraag: ‘*Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?*’ voor het VAP tippelzone.

4.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?

De tippelzone is opgericht in 1986, omdat destijds de situatie in de binnenstad uit de hand liep. De tippelzone is een ventweg aan de Europalaan, alleen tussen zeven uur 's avonds en 2 uur 's nachts mogen prostituees daar werken. Overdag is daar niets zichtbaar van. Op de tippelzone staat een aanhanger van een vrachtwagen omgebouwd tot een huiskamer, waar de hulpverlening in zit (Protocol tippelzone, 2010, p.11). De gemeente heeft zich jaren redelijk afzijdig gehouden van de tippelzone. Zij keken naar de ontwikkelingen in andere steden, hebben de tippelzone uitgebreid en de afwerkplekken zijn opgeknapt. De gemeente keek bij wijze van spreken verder niet om naar de tippelzone en was redelijk tevreden over hoe het daar ging. Het VAP is in 2005 ontstaan toen in andere steden het beeld ontstond dat tippelzones niet langer handhaafbaar zijn (Beleidsmedewerker OOV b; Notulen tippelzone, 2005a). Achtereenvolgens vonden de opheffingen van de tippelzones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag plaats. Dat gebeurde om verschillende redenen, zonder een alternatief te organiseren voor alle prostituees die daar werkzaam waren. Dit leidde tot de komst van prostituees uit andere steden naar de tippelzone in Utrecht (Beleidsmedewerker OOV b). Om de tippelzone handhaafbaar te houden is samenwerking tussen verschillende partijen noodzakelijk (Interviews VAP-tippelzone).

Doelstelling

Het VAP-tippelzone heeft als doel de zone zo goed mogelijk te laten functioneren, onder andere door de positie van prostituees te verstevigen. Partners zien het overleg als een middel om het bovenstaande doel te behalen (Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider). De partners noemen een aantal middelen van het overleg, waarmee zij het doel proberen te halen:

- De afstemming van partners, daarbij is het van belang dat partners op de hoogte zijn van de situatie op de prostitutiezone en of zij het beleid moeten bijstellen (HAP-teamleider; Beleidsmedewerker OOV a).
- Korte lijnen met alle partners, zodat partijen informatie, signalen, trends en knelpunten uitwisselen en terugkoppelen (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent a).
- Het is een schakelkast om zaken op te schalen naar een ander niveau, zoals het SPO overleg of de verantwoordelijke wethouder (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD). Wie opschaalt hangt af van het onderwerp (Beleidsmedewerker OOV a).

Deelnemers

In het onderstaande schema staan de deelnemers van het VAP-tippelzone, inclusief de functie en sinds wanneer zij deelnemen.

Schema 8: Deelnemers VAP-tippelzone

Deelnemers	Functie	Deelnemende partij sinds
GG&GD: Beleidsondersteuner	Subsidieverlener van de Tussenvoorziening, HAP en Doorstroom (Bestuursinformatie, 2009, p. 3). Uitgifte van vergunningen en coördinatie tippelzone (Bestuursinformatie, 2009, p. 16). Voorzitter overleg (Notulen Tippelzone 2007b).	Oprichting VAP (Notulen tippelzone, 2005a).
HAP-teamleider	Het Hap vangt de prostituees op in de bus tijdens het werk (HAP-teamleider).	Oprichting VAP (Notulen tippelzone, 2005a).
Doorstroom	-Begeleiding van prostituees en uitstapprogramma's (Bestuursinformatie, 2009).	2008 (Agenda tippelzone, 2008b).
Centrum Maliebaan: Rode Schakel	-Intensieve begeleiding en zorgtrajecten voor prostituees (Centrum Maliebaan, 2011).	2009 (Notulen tippelzone, 2009a).
Centrum Maliebaan: Arts	Spreekuur tippelzone (Notulen Zandpad, 2010a).	Oprichting VAP (Beleidsondersteuner GG&GD)
OOV:	-Initieert, ontwikkelt en coördineert het prostitutiebeleid	Oprichting VAP

Beleidsmedewerker	rondom openbare orde en veiligheid (Bestuursinformatie, 2009a, p. 16). Niet alleen voor de mensen die daar werken, maar ook voor de omgeving en de klant (Beleidsmedewerker OOV a)	(Notulen VAP-tippelzone, 2005a).
Wijkagent: Bureau Marco Pololaan	-Opsporing en handhaving binnen de wijk Transwijk, waar de tippelzone binnen valt (Protocol tippelzone, 2010, p. 4; wijkagent a).	Oprichting VAP (Notulen tippelzone, 2005a).

4.1.1 Onzekerheden

Op de tippelzone ervaren betrokken partijen een aantal onzekerheden. Een toelichting op deze onzekerheden gebeurt aan de hand van substantiële, strategische en institutionele onzekerheden.

Substantiële onzekerheid

Partijen van het VAP ervaren (regelmatig) onzekerheden rondom de uitgave van persoonsgebonden vergunningen voor prostituees en de komst van City Campus Max. Deze onzekerheden ontstaan door een gebrek aan informatie en ervaring.

Na opheffing van het bordeelverbod zijn gemeenten de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid, de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt nu primair bij de gemeenten (Daalder, 2007, p. 42). In Amsterdam (2003), Rotterdam (2005) en Den Haag (2006) heeft dat geleid tot een sluiting van de tippelzones (Daalder, 2007, p. 30). De politiek in deze steden ervoer de situatie op de tippelzones als onhoudbaar, om meerdere redenen. Door de sluiting van tippelzones in andere steden kwamen prostituees naar Utrecht om daar te tippelen (Beleidsmedewerker OOV b). In Utrecht leidde dat tot een overvolle zone en verdringing van de oorspronkelijke doelgroep. Partijen besloten daarom gezamenlijk maatregelen te nemen (Interviews VAP-tippelzone). Dit leidde tot de invoering van een vergunningstelsel voor prostituees. Over het aantal vergunningen en de verhouding tussen vergunningen voor de oorspronkelijke doelgroep en prostituees uit andere steden waren deelnemers van het VAP onzeker. Uit een agenda (2005a) blijkt dat de wijkagent denkt dat 150 vergunningen te veel kan zijn. Nog niet eerder was een persoonlijk vergunningstelsel ingevoerd voor prostituees (Agenda tippelzone, 2005a; Beleidsmedewerker OOV a; Beleids-ondersteuner GG&GD). Daarnaast lagen er in 2008 bouwplannen voor een studentencomplex naast de tippelzone, City Campus Max. Nog niet eerder waren studenten de burens van een tippelzone. Partijen vroegen zich af of je dat wel moet willen en of dat wel kan (Wijkagent b). De partijen hadden geen informatie over hoe zij moesten omgaan met deze nieuwe ontwikkelingen, waardoor zij een grote onzekerheid voelden. Zij

hadden allemaal andere ideeën over het informeren van de studenten over de tippelzone. Uiteindelijk is besloten gezamenlijk een informatiepakket samen te stellen (2009b).

Strategische onzekerheid

Tien jaar geleden waren de verschillende belangen van partijen duidelijker te zien: *‘Er zat wel eens ruis op de ladder’* (Wijkagent b). Dat partijen afgevaardigden zijn van een organisatie is zichtbaar, maar ervaren de HAP-teamleider en de Wijkagent (a) niet als een belemmering. De partners merken dat zij allemaal een eigen belang hebben, maar ook een gezamenlijk belang. Namelijk dat de zone goed functioneert. *‘Ik denk dat je vooral ook je eigenheid moet hebben, het zal heel raar zijn als je voor zo'n overleg ineens allemaal grijze kapjes op moet zetten. Ik denk wel dat het een probleem wordt dat je elkaar verliest omdat de kloof cultureel te groot wordt. En dan moet je gewoon even naar elkaar kijken, van waar heb jij het over? Wat bedoel ik? Niemand zit bij zo'n overleg om elkaar een hak te zetten’* (Beleidsondersteuner GG&GD).

Tussen de hulpverlening en de politie lopen taken wel eens door elkaar heen, beide partijen beschouwen dit niet als negatief (HAP-teamleider; Wijkagent b). De HAP-teamleider vindt dit positief omdat prostituees daardoor vertrouwen in de politie hebben. *‘Ik zou daar ook niet te rigide in willen zijn, dat de politie er is voor openbare orde en veiligheid en wij alleen voor de opvang. Dat is ook niet goed, dus het is wel altijd een beetje zoeken. Over het algemeen ben ik erg blij dat die contacten goed lopen en dat het makkelijk is om de politie te bellen. Zij bellen ons ook als ze vragen hebben. Dat gaat dus wel goed’* (HAP-teamleider). Daarentegen is het voor de hulpverlening soms lastig wanneer zij wel of niet informatie delen, dit verschilt per situatie. Er bestaat een spanning tussen goed samenwerken met partners en niet de vertrouwensband niet verpesten met de prostituees. *‘Wij willen niet dat onze locatie geassocieerd wordt met als je daar dat huisje in gaat dan kom je er niet meer uit, want die bellen de politie. Daar moet je ook heel voorzichtig mee zijn’* (HAP-teamleider). Daarnaast merkt de HAP-teamleider dat het soms onmogelijk is informatie te delen, doordat voorbereiding niet mogelijk is. De GG&GD stuurt altijd een agenda rond, maar bij de start van het overleg kunnen partijen nog zaken inbrengen (Agenda Europalaan, 2006a; Observatie a). Dat zorgt soms voor onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Daardoor is het voor partijen niet altijd mogelijk zaken uitvoering te bespreken (HAP-teamleider).

Institutionele onzekerheid

Zoals eerder aangegeven sloten tippelzones in andere steden vanaf 2003. Dit zorgde voor onzekerheid in Utrecht, mede doordat de gemeente Utrecht geen invloed kan uitoefenen op het beleid van andere steden. Ten gevolge hiervan kwamen prostituees uit andere steden naar Utrecht. De beleidsmedewerker van OOV (a) geeft aan dat momenteel een lichte trend te zien is, een afname van de oorspronkelijke doelgroep, de Utrechtse verslaafde vrouw. Er bestaat een onzekerheid over hoe zich dit verder ontwikkelt en of dan nog genoeg draagvlak blijft bestaan om de tippelzone te behouden (Beleidsmedewerker OOV b). Politiek draagvlak is nodig, aangezien zij de richting van het beleid bepalen.

Daarnaast ligt op dit moment nieuwe wetgeving bij de Eerste Kamer voor goedkeuring. Deze nieuwe wetgeving, waarin een landelijke registratie van prostituees en inschrijving van de Kamer van Koophandel noodzakelijk is (Rijksoverheid, 2011), zorgt voor onzekerheden voor de Utrechtse situatie. De deelnemers hebben aangegeven dat het lastig is voor de doelgroep van de tippelzone om aan die voorwaarden te voldoen (Beleidsmedewerker OOV a).

Tenslotte beschouwt de wijkagent (b) het privacy protocol van de politie in sommige gevallen als beklemmend. *‘Ik ben niet altijd blij met dat protocol vanuit de politie, met deze doelgroep zou je een iets ruimer protocol moeten hebben. Maar het gaat er niet om dat het overboord gegooid moeten worden, maar anders geformuleerd, dat het de prostituees ten goede komt’*(wijkagent b). Tenslotte kunnen artsen geen informatie delen door hun geheimhoudingsplicht, zij kunnen alleen trends communiceren (Observatie a).

4.1.2 Kenmerken VAP-tippelzone

Het VAP-tippelzone is gericht op het operationele niveau (Beleidsmedewerker OOV a). Tijdens een overleg bespreken partijen signalen, trends en actiepunten. Na afloop kunnen de hulpverlening en de wijkagenten informatie op casusniveau delen (HAP-teamleider; Wijkagent a). In het volgende stuk volgt een beschrijving van de kenmerken van het overleg.

Wederzijdse afhankelijkheid

In schema 6 staan de functies van de betrokken partijen van het VAP-tippelzone. Partijen geven aan dat zij betrokken zijn bij het overleg, omdat zij van elkaar afhankelijk zijn voor het verkrijgen van informatie en voor een betere onderlinge afstemming bij de uitvoering van het Utrechtse prostitutiebeleid (Interviews VAP-tippelzone).

Het VAP-tippelzone bestaat verhoudingsgewijs uit meer partijen gericht op de hulpverlening. Dit komt door de doelgroep van de tippelzone, voodat prostituees uit andere steden naar Utrecht kwamen: 'Omdat de tippelzone toen voor 80%, misschien wel 90% werd gebruikt door vrouwen die behalve prostituee ook verslaafd waren' (Beleidsmedewerker OOV b). Het onderlinge contact beperkt zich niet tot de vergaderingen. Dit contact is face-to-face (als daar de mogelijkheid toe is), per email of telefonisch. De frequentie van dat contact hangt af van de ontwikkelingen op de zone (Interviews VAP-tippelzone). Tussen welke betrokken partijen van de tippelzone contact is naast de vergaderingen is weergegeven in het onderstaande schema (Interviews VAP-tippelzone).

Schema 9: Onderling contact naast de overleggen

Reactie vanuit organisatie →	GG&GD: beleidsondersteuner	HAP	Doorstroom	Rode Schakel	Arts	OOV	Wijkagent
Wijkagent	Red	Red	White	White	White	Red	Grey
OOV	Red	White	White	White	White	Grey	Red
Arts	White	Red	White	White	Grey	White	White
Rode Schakel	Yellow	Red	Yellow	Grey	White	White	White
Doorstroom	Yellow	Red	Grey	Yellow	White	White	White
HAP	Red	Grey	Yellow	Yellow	White	White	Red
GG&GD: Beleidsondersteuner	Grey	Red	Yellow	Yellow	White	Red	Red

In het bovenstaande schema geven organisaties in de blauwe vakjes aan met welke organisaties zij contact hebben naast het VAP-overleg (Interviews VAP-tippelzone). Rood betekent dat zij contact hebben buiten het overleg en geel betekent dat zij enkel contact hebben over signalen. De Beleidsmedewerker van OOV (a) geeft aan dat zij alleen contact heeft met de GG&GD en de politie en dat de GG&GD voor haar de spreekbuis is naar de hulpverlening. De artsen kunnen alleen trends uitwisselen tijdens het VAP-overleg doordat zij te maken hebben met geheimhoudingsplicht (Beleidsmedewerker GG&GD). Onderwerpen voor contact zijn incidenten, trends, signalen en de werking van het beleid op het gebied van veiligheid, ruimtelijke ordening, zorg en welzijn (Interviews VAP-tippelzone). Partners geven aan dat als de zaken op de tippelzone en daar omheen goed lopen, sprake is van minder contact (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsmedewerker GG&GD). Niemand ervaart grote veranderingen wat betreft het onderlinge contact sinds de start van het VAP. De enige veranderingen qua onderwerpen/frequentie/contactpersoon liggen aan de ontwikkelingen die zich afspelen op de tippelzone (Interviews VAP-tippelzone). Het HAP en de politie hadden in het verleden

een huiskameroverleg eens in de 6 weken (Protocol Toppelzone, 2010). Recent is dat geïntegreerd in het VAP-overleg (Wijkagent b). Afhankelijkheden tussen partners zijn merkbaar als partijen niet verder kunnen voordat zij informatie hebben gekregen van een partner. Dit wordt ervaren als een partij slecht bereikbaar is of niet aanwezig is bij een overleg waardoor andere partners agendapunten niet kunnen behandelen (Observatie a). *'Als je één schakel niet hebt dan mis je gewoon informatie'* (Wijkagent a).

Interactie

Het overleg vindt eens in de zes weken plaats (Interviews VAP-toppelzone; Protocol toppelzone, 2010). Als het nodig is vindt een extra overleg plaats (Beleidsondersteuner GG&GD; Notulen toppelzone, 2009c). Een kern is altijd aanwezig, behalve als er zwaar wegende redenen zijn om niet aanwezig te kunnen zijn (Beleids-medewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent a). De sociaal verpleegkundige zou graag aansluiten, maar werkt niet op vrijdagen. De beleidsondersteuner van de GG&GD heeft gevraagd of een collega kan deelnemen aan het overleg (Notulen toppelzone, 2011b). Tijdens het volgende overleg blijkt dat niet mogelijk en wordt het punt van de actielijst gehaald (Notulen toppelzone, 2011c). De arts, vertegenwoordigers van de Rode Schakel en Doorstroom zijn alleen aanwezig als punten op de agenda staan die voor hen van belang zijn, gezien de werkdruk (Interviews VAP-toppelzone). De communicatie tijdens het VAP is respectvol, mensen laten elkaar uitpraten en iedereen komt aan het woord. Duidelijk is te zien dat de verschillende partijen elkaar persoonlijk kennen (Observatie a,d). *'Er zit een sociaal aspect bij, als je ook op een andere manier met elkaar kan praten (iets anders kan zeggen), dat levert ook altijd wat op'* (HAP-teamleider).

Netwerkregels

In de evaluatie van het prostitutiebeleid in 2009 staat dat de samenwerking tussen gemeente, politie en hulpverlening goed werkt, maar niet formeel is vastgelegd. Dat zorgt voor een kwetsbare samenwerking, mede als sprake is van personele wisselingen (Bestuursinformatie, 2009. p. 37). Inmiddels is de samenwerking formeel vastgelegd in een protocol dat op 20 augustus 2010 is vastgesteld (Protocol toppelzone, 2010), op initiatief van OOV en de GG&GD (Interviews VAP-toppelzone). Alle respondenten zijn het er over eens dat het een goede zaak is dat het protocol is opgesteld. Het zorgt voor helderheid (wie waar voor is, zodat partijen niet steeds discussiëren over hetzelfde), maar het is ook handig bij personele wisselingen of voor derden (Interviews VAP-toppelzone). De bestaande regels/werkwijze zijn gebundeld in het protocol, nadat het VAP al een aantal jaren bestond (Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent a). Daarnaast is gekeken of nog extra

afspraken nodig waren, zoals 'wat te doen bij een zwangere prostituee' (Beleidsondersteuner GG&GD).

De partners hebben het niet vaak over de inhoud van het protocol, zo'n één á twee keer per jaar zet de beleidsmedewerker van OOV (a) dat op de agenda (Interviews VAP-tippelzone; observatie d). Dit is volgens afspraak (Beleidsondersteuner GG&GD). De HAP-teamleider geeft aan dat dat waarschijnlijk komt doordat de deelnemers al heel lang samenwerken en zij het aan de orde stellen als regels niet meer werken (HAP-teamleider). Partijen noemen het protocol een 'levend document' (Beleids- ondersteuner GG&GD), 'een vraagbaak voor iedereen' (Beleidsmedewerker OOV a) en de 'basis' (Interviews VAP-tippelzone). Sinds de ontwikkeling (2009) van het protocol houden alle partijen zich daaraan (Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider). Iedereen is op de hoogte van de gemaakt regels die steeds weer terug komen in bijvoorbeeld casussen. Mocht nog iets niet duidelijk zijn dan bespreken de deelnemers dat tijdens een VAP-overleg of nemen zij tussentijds contact met elkaar op (Beleids-medewerker OOV a; Observatie a; Wijkagent a).

4.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?

Voor het VAP-tippelzone is achterhaald wat belangrijke competenties en taken zijn voor een voorzitter en op welke wijze partijen het voorzitterschap ervaren. Daarna volgt een uitleg over op welke wijze en wanneer partijen management strategieën toepassen op het netwerk.

4.2.1 Voorzitterschap

De respondenten is gevraagd wat zij belangrijke competenties en taken vinden van een voorzitter, waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt en hoe zij denken over neutrale voorzitters. Volgens de betrokken partijen van het VAP-tippelzone zijn de volgende competenties en taken belangrijk voor een voorzitter:

- Technisch voorzitten: tijdbeheer, agendabeheer, iedereen aanbod laten komen, overzicht houden, maar ook een uitnodigende sfeer (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent b). *‘Maar er moet ook tijd zijn om even met elkaar te praten hoe het is, want dat is ook van belang, het informele’* (Wijkagent b).
- Verspreiden en terugkoppeling van signalen uit het overleg, o.a. naar de verantwoordelijke wethouder en het SPO (HAP-teamleider). De beleidsmedewerker zorgt dat de Burgemeester

geïnformeerd blijft en koppelt dit terug naar het VAP, daarom is zij aanwezig bij casusbesprekingen (Wijkagent a).

- Gevoel hebben voor het onderwerp (Beleidsondersteuner GG&GD).
- Betrekken van afwezige partijen (HAP-teamleider).

De HAP-teamleider geeft aan dat de voorzitter mensen moet vragen waarom zij afwezig zijn. De Beleidsondersteuner van de GG&GD, tevens ook voorzitter, vindt dat mensen zelf verantwoordelijk zijn. Zij belt partijen na als zij taken hebben gekregen en de notulen en agenda worden altijd naar alle partijen verzonden. Als het spaak loopt tijdens het overleg, merk je dat je partijen nodig hebt en dan wordt die partijen gemeld dat zij gemist worden (Beleidsondersteuner GG&GD). De wijkagent (a) geeft aan dat zij ervaart dat alle partijen hun best doen om bij het overleg aanwezig te zijn. Als zij het belang niet inziet van een overleg, gaat zij ook niet. Dat is niet het geval bij dit overleg.

De voorzitter is de beleidsondersteuner van de GG&GD (Notulen tippelzone, 2005a; Observatie a,d). De GG&GD is zelf ook een partij. Daarom is deelnemers gevraagd wat zij daarvan vinden, waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt en hoe zij denken over een neutrale voorzitter. Partijen hebben zich niet eerder afgevraagd waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt. Mogelijke redenen die partijen noemen zijn dat de regiefunctie bij de gemeente ligt (HAP-teamleider) en de GG&GD de vergunningen verleent (Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent a). De partijen is gevraagd hoe zij staan tegenover een neutrale voorzitter. De HAP-teamleider geeft aan dat de enige reden om een neutrale voorzitter aan te stellen is omdat dat makkelijker kan zijn voor de GG&GD. Volgens de beleidsmedewerker OOV (a) sluiten een goed technisch voorzitter en betrokkenheid op de inhoud elkaar niet uit. Het is belangrijk dat het werkbaar en praktisch blijft, daar is dus geen neutrale voorzitter voor nodig. *‘Er wordt nu ook goed voorgezeten (...) to the point, ik ben er eigenlijk gewoon heel tevreden over’* (Beleidsmedewerker OOV a). De wijkagent (b) geeft aan dat het bij zo’n complex vraagstuk juist handig is als iemand van de hoed en de rand weet.

4.2.2 Strategieën

Aan de respondenten is een aantal stellingen voorgelegd. De respondenten is gevraagd op welke wijze deze strategieën voorkomen en wie de initiator en wat de aanleiding is. Hierna volgen de reacties op de stellingen.

'Partners zijn bewust over het feit dat zij alleen hun doelen kunnen behalen door samen te werken.'

Alle respondenten geven aan dat zij zich bewust zijn over het feit dat zij alleen hun doelen kunnen behalen door samen te werken (Interviews VAP-tippelzone). Partners zijn zich daarvan bewust doordat de voorzitter dit regelmatig herhaalt. Daarnaast is deze bewustwording vergroot toen tippelzones in andere steden sloten. Dat willen zij voor Utrecht voorkomen, door niet langs elkaar heen te werken (HAP-teamleider). Volgens de beleidsmedewerker van OOV (a) en de wijkagent (b) is dat gegroeid vanaf de oprichting van de tippelzone. De wijkagent geeft aan dat dit komt door ervaring en door te zien wat het resultaat is van het delen van informatie (Wijkagent a).

'Een gezamenlijke probleemstelling en oplossing zijn geformuleerd, waarbij alle alternatieven in overweging zijn genomen.'

De partners geven aan dat zij gezamenlijke probleemstellingen en oplossingen formuleren en iedereen alternatieven kan aandragen. Voor sommige problemen, zoals een beweegbaar paaltje dat stuk is op de tippelzone, zijn geen alternatieven in overweging te nemen (Interviews VAP-tippelzone). *'Ik denk dat dat haast niet anders kan, anders waren er ook wel vaker conflicten'* (HAP-teamleider). De HAP-teamleider merkt dat alle betrokkenen assertief genoeg zijn om hun visie neer te leggen en dat anderen daar naar luisteren. De partijen bespreken vervolgens wat de mogelijkheden zijn (Wijkagent a,b). De wijkagent (b) vindt de komst van City Campus Max een voorbeeld. Toen zijn extra vergaderingen ingelast om te bespreken wat de mogelijkheden zijn en hoe iedereen daarover dacht. Een ander voorbeeld is de aanpak van alle partijen rondom een individuele casus volgens de HAP-teamleider. Vanuit verschillende hoeken kwamen signalen dat het niet goed ging met een prostituee. De partijen hebben duidelijke afspraken gemaakt over deze casus. Uiteindelijk is zij niet meer werkzaam op de tippelzone.

'Alle partners zitten op één lijn, zij hebben een gezamenlijke agenda en spreken dezelfde taal.'

De partners zitten op één lijn en hebben een gezamenlijke agenda. Zij begrijpen elkaar, maar door de verschillende achtergronden van organisaties kan sprake zijn van ander taalgebruik. Dus de partijen zijn het eens met de stelling met behoudt van hun eigenheid (Interviews VAP-tippelzone). *'Dat vind ik wel heel bijzonder, dat je als wijkagent met andere partners in aanraking komt, dat je dus echt op de feiten wordt gedrukt dat je echt door een blauwe bril kijkt en daar ben ik mij nooit van bewust geweest'*. (Wijkagent a). Binnen het VAP zijn geen partners die de neus de andere kant op hebben staan (Wijkagent b). Tussen 2005-2006 hebben de GG&GD, de hulpverlening en de politie de oorspronkelijke doelgroep in kaart gebracht, de sociaal kwetsbare vrouwen (Notulen tippelzone, 2006b). Dit heeft bijgedragen aan het creëren van één lijn, een gezamenlijke agenda en het spreken van dezelfde taal.

‘Afspraken zijn gemaakt over een duidelijke rolverdeling.’

Alle partners zijn het eens over het feit dat afspraken zijn gemaakt over een duidelijke rolverdeling (Interviews VAP-tippelzone). De beleidsmedewerker OOV (a) geeft aan dat de rolverdeling voort komt uit ieders takenpakket. *‘Het blijft belangrijk dat iedereen naar elkaar blijft kijken en weet waar de ander voor staat’* (Beleidsmedewerker OOV a). Het is geleidelijk aan ontstaan vanaf de oprichting van de tippelzone. De politie en hulpverlening werken samen vanaf dat moment en hebben destijds werkafspraken vastgelegd (Protocol tippelzone, 2010). Volgens de beleidsondersteuner van de GG&GD was het makkelijk te plaatsen wie waar voor staat toen de GG&GD en OOV in 2005 erbij kwamen. Daarentegen is af en toe vervaging tussen de scheiding van politie en hulpverlening. De HAP-teamleider geeft aan dat het kan zorgen voor een beter vertrouwen van prostituees in de politie. Zo blijkt uit een agenda (2005a) dat aan het begin van het VAP een discussie op gang kwam of de politie wel of niet in de HAP bus mag komen.

‘Afspraken zijn gemaakt over het gebruik van wetenschappelijk onderzoek.’

In het algemeen zijn door de deelnemers geen afspraken gemaakt over het gebruik van wetenschappelijk onderzoek. Per onderzoek bespreken de partijen wat wel en niet mogelijk is (Interviews VAP-tippelzone).

‘De do’s en don’ts voor het VAP zijn geformuleerd’.

De do’s en don’ts voor het VAP staan gedeeltelijk in het protocol (Protocol tippelzone, 2010). De overige regels zijn informeel en alle partijen zijn daarvan op de hoogte (Interviews VAP-tippelzone). De beleidsondersteuner van de GG&GD geeft als voorbeeld dat partijen zich afmelden als zij niet aanwezig kunnen zijn bij een vergadering, als ‘do’.

‘Afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van het werk van de betrokken partijen’.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van het werk van de betrokken partijen. Iedereen is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen werk (Interviews VAP-tippelzone). De beleidsondersteuner van de GG&GD geeft aan dat als iemand met de pet er naar zou gooien iedereen daar last van heeft. Dit is echter in de praktijk niet voorgekomen. *‘Ja, en ik zie dat ze het werk doen omdat ze dat leuk vinden en ook iets hebben met de sector, die hebben echt wel het hart op de goede plek’* (Beleidsmedewerker GG&GD).

‘Afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van informatie en toegang tot informatie voor anderen’.

Over de uitwisseling van informatie en de toegang tot informatie zijn afspraken gemaakt (Interviews VAP-tippelzone). Daar is uitvoerig over gesproken omdat dat gevoelig ligt met privacy protocollen

van organisaties. De beleidsmedewerker OOV (a) en wijkagent (a) geven aan dat zij sommige informatie mogen delen, maar dat dat niet relevant of handig is voor het werk. Dat is een reden om informatie niet te delen. OOV krijgt bijvoorbeeld geen (code)namen te horen van werkzame prostituees (Beleidsmedewerker OOV a). Uit een agenda blijkt dat informatie ook gedeeld wordt met bijvoorbeeld de burgemeester en raadsleden, die op de tippelzone voor een werkbezoek kwamen (Agenda tippelzone, 2008a; Agenda tippelzone, 2009a). Uit de agenda van het volgende overleg blijkt dat dit is teruggekoppeld in het daarop volgende overleg (Agenda tippelzone, 2008b).

'Afspraken zijn gemaakt over het stellen van deadlines'.

Duidelijk afspraken zijn gemaakt over deadlines in het algemeen. Onderaan elke notulen staat een actiepunten lijst, met de taken die iedereen krijgt (Notulen tippelzone, 2005a-2011c). De beleidsmedewerker van OOV (a) geeft aan dat dit een punt is dat steeds beter gaat. De wijkagent (a) ervaart dat iedereen aanspreekbaar is op deadlines. *'Dat soort dingen zijn vaak het belangrijkste in je werkende leven'* (Beleidsmedewerker OOV a).

'Afspraken zijn gemaakt over de wijze van handelen als sprake is van een conflict'.

Formeel zijn hier geen afspraken over gemaakt. Als de leden zelf het conflict niet kunnen oplossen, wordt het neergelegd op een hoger niveau (beleidsmedewerker OOV a). Informeel is de afspraak dat leden een conflict uitspreken en hierover een open discussie voeren (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent b). *'Ik ben altijd zo van benoem het maar, gooi het maar gewoon op tafel en dan hebben we het erover'* (Beleidsondersteuner GG&GD). De wijkagent (a) geeft aan dat nog nooit sprake is geweest van een echt conflict. De wijkagent (b) ervoer aan het begin van de oprichting van de tippelzone tussen de hulpverlening en de politie soms wat frictie, maar daar kwamen zij altijd uit.

'Ik heb vertrouwen in de andere partners/ Dit vertrouwen heeft moeten groeien'.

Alle partners hebben vertrouwen in elkaar (Interviews VAP-tippelzone). Meerdere respondenten geven aan dat dat ligt aan je werkwijze, zij geven eerst vertrouwen tot het tegendeel is bewezen. Inmiddels weten alle partijen wat zij aan elkaar hebben (Interviews VAP-tippelzone). Voor de beleidsmedewerker van OOV (a) heeft het vertrouwen niet hoeven groeien. Daar was al meteen sprake van, zij heeft dan ook niet zo'n moeite met het geven van haar mening. Het is daarom belangrijk dat mensen zich veilig voelen om hun mening te geven. *'Als iedereen hetzelfde denkt, denkt er iemand niet na'* (Beleidsmedewerker OOV a). De andere partijen geven aan dat vertrouwen altijd moet groeien, naarmate het goed gaat groeit het onderlinge vertrouwen mee (Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent a,b).

4.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?

In hoeverre netwerkmanagement een bijdrage levert aan een verbeterde samenwerking is te achterhalen door te kijken in hoeverre sprake is van een afname van de verschillende onzekerheden (uit paragraaf 4.1) en waardoor dat komt. Hierna volgt een bespreking daarvan, gestructureerd naar substantiële, strategische en institutionele onzekerheid.

4.3.1 Substantiële onzekerheid

In Paragraaf 4.1 zijn de substantiële onzekerheden die spelen/speelden op de Europalaan besproken. In welke mate is nog sprake van deze onzekerheden? Als sprake is van een afname, waar komt dat dan door?

In 2005 is het VAP opgericht en nemen OOV, de GG&GD, de Stichting Tussenvoorziening (het HAP) en de politie (wijkagenten) deel aan het overleg (Agenda tippelzone, 2005a). Tussen 2003 en 2006 sloten tippelzones in andere steden (Daalder, 2007, p. 30). Door de sluiting van tippelzones in andere steden kwamen prostituees naar Utrecht om daar te tippelen (Beleidsmedewerker OOV b). De deelnemers van het VAP besloten een persoonsgebonden vergunningstelsel in te voeren. Het vergunningstelsel reguleert de prostitutie en pakt mogelijke overlast aan (Bestuursinformatie, 2009, p. 16). Nadat het besluit genomen is, waren de grootste onzekerheden onder partners of er niet teveel vergunningen worden uitgegeven (wijkagent b) en of de verhoudingen (oorspronkelijke doelgroep en prostituees uit andere steden) daarin kloppen (Agenda tippelzone, 2005a; Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD).

Het vergunningstelsel is tussen 29 november 2005 en 16 mei 2006 ingevoerd. Het gaat om honderdvijftig vergunningen (Notulen tippelzone, 2006b). Tijdens een VAP-overleg in juni 2006 bespraken de partners de stand van zaken rondom de vergunningverlening. Het aantal vergunningen blijkt te zorgen voor een beheersbare situatie voor de hulpverlening en de politie. Daarnaast hebben alle prostituees van de oorspronkelijke doelgroep een vergunning gekregen (Notulen tippelzone, 2006b). In juni 2008 kwam een terugkoppeling over de verhoudingen binnen het vergunningstelsel (Agenda tippelzone, 2008b). Het VAP nam de beslissing dat als het aantal vergunningen afneemt van de oorspronkelijke doelgroep het aantal te verlenen vergunningen aan prostituees buiten de doelgroep niet toeneemt (Protocol tippelzone, 2010). De onzekerheid over het aantal te verlenen vergunningen en de verhoudingen daarbinnen is afgenomen. Door welke strategieën van netwerkmanagement is deze vorm van onzekerheid afgenomen? Doordat de partijen vanaf de start van het VAP een gezamenlijk doel hadden, werkten zij niet langs elkaar heen (Interviews VAP-tippelzone). Zij evalueerden op

meerdere momenten de voortgang van het vergunningstelsel, waardoor een gezamenlijke beeldvorming tot stand kwam en partijen met elkaar in discussie gingen. De Wijkagent (b) geeft aan dat binnen het VAP geen partijen zijn die de neus de andere kant op hebben staan. Mocht dit het geval zijn dan bespreken zij dat tijdens een vergadering (Agenda, 2005a). De samenwerking tussen de HAP hulpverleners en de politie heeft kunnen groeien vanaf 1986 (Wijkagent b). Partijen werken elkaar niet tegen en kijken over de schutting doordat de onderlinge rollen duidelijk zijn volgens de beleidsondersteuner van de GG&GD. Tijdens vergaderingen zijn de taken verdeeld en trekken partijen samen op (Agenda tippelzone, 2005a-2011b; Notulen tippelzone, 2006a-2011b). De onzekerheid heeft dus kunnen afnemen doordat partijen met elkaar in dialoog gaan en gezamenlijk optrekken (Interviews VAP-tippelzone).

In 2008 lagen er bouwplannen voor een studentencomplex naast de tippelzone, City Campus Max. De komst van het studentcomplex was een extra speerpunt om gezamenlijk op te trekken, waardoor de dialoog opgang bleef (Beleidsmedewerker OOV b). Onzekerheid wordt ervaren omdat studenten nog niet eerder de directe burens zijn geweest van een tippelzone (Waterdrinker, 2010). Vanaf het moment dat partijen op de hoogte waren van de bouwplannen, trokken de partners samen op, zodat zij één verhaal konden communiceren naar de toekomstige bewoners van City Campus Max. In september 2008 kwamen de partners samen om een afsprakenlijst te maken over de communicatie naar de toekomstige bewoners van City Campus Max (Agenda tippelzone, 2008d). Daarnaast zijn extra vergaderingen ingelast om de mogelijkheden te bespreken (Wijkagent b).

De onzekerheden rondom de vergunningverlening en de komst van City Campus Max zijn weggenomen door een constante dialoog tussen de betrokken partners en doordat daar een platform voor is. Tijdens een observatie kwam een situatie voor waarvan de wijkagente niet wist wat zij moest doen. De andere partijen werd gevraagd om hun mening, hoe zij daar het beste mee om kan gaan (Observatie a). Partijen zijn bewust van het feit dat zij soms door een andere bril kijken, waardoor zij begrip hebben voor het standpunt van anderen (Wijkagent a). Zij bespreken onzekerheden tijdens vergaderingen zodat andere partijen hun visie daarover kunnen geven (Observatie a). Partijen geven daarnaast aan dat informatie uiteindelijk altijd beschikbaar is, soms is het zoeken waar de informatie vandaan te halen (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent a). Daardoor hebben zij een gezamenlijk beeld kunnen vormen en zijn de doelen verweven. Dit is niet van de één op de andere dag tot stand gekomen, er was sprake van samenwerking op de tippelzone voor de oprichting van het VAP. Het VAP heeft bijgedragen aan het verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen verschillen partijen op de Europalaan (Notulen Zandpad, 2010a). Respect voor anderen is daarbij van belang: *‘Ik denk dat als je respect hebt naar elkaar en je hebt het doel om eruit te komen, dat dat best wel lukt’* (Wijkagent b).

4.3.2 Strategische onzekerheid

Onzekerheid over het gedrag van partners bestaat in geringe mate. De HAP-teamleider geeft aan soms moeite te hebben met welke informatie zij wel en niet kan delen. Dat ligt meer persoonlijk omdat dan onzekerheid bestaat over het belang van informatie delen voor een individuele prostituee. Over het algemeen is het gedrag van partijen voorspelbaar. Partijen weten wat zij aan elkaar hebben en zijn tevreden over de opstelling van partners (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider). *‘Sommige dingen zijn lastig, maar ik sta daar heel open en helder in en dan hoeft dat dus niet lastig te zijn’* (Wijkagent a). Partijen zijn tevreden en noemen het overleg constructief, niet alleen de juiste partijen zitten rond de tafel maar ook de juiste personen. Mensen voelen zich veilig om zaken te bespreken en krijgen de tijd om hun visies uit te leggen (Beleidsmedewerker OOV a). *‘Iedereen zet de schouders er onder en we gaan lekker aan de slag,, dat werkt heel goed’*. Het is in haar beleving een geoliede machine en mensen kijken over de schutting (Beleidsondersteuner GG&GD).

Dit heeft kunnen ontstaan doordat onderlinge afspraken in een later stadium zijn vastgelegd. Tussen de politie en het HAP bestonden al voor de oprichting van het VAP samenwerkingsafspraken, die later zijn opgenomen in het protocol van het VAP (Protocol tippelzone, 2010). Volgens de beleidsmedewerker OOV (a) wordt een deel van de mogelijke onzekerheid ondervangen door het werkproces (protocol, leefregels en huisregels), waar geen discussie over kan bestaan. In de loop van het samenwerkingsverband is overeenstemming gekomen over de do's en don'ts, informatie-uitwisseling, deadlines en de agenda die de GG&GD voor elk overleg opstelt (Interviews VAP-tippelzone). Tot 2008 hebben de partijen de tijd gehad om afspraken te ontdekken en uit te proberen. *‘De afspraken die zijn vastgelegd, waren al de werkwijze’* (Wijkagent a).

4.3.3 Institutionele onzekerheid

Het is lastig invloed uit te oefenen op zaken als een verandering van een landelijke wet, tippelzones die sluiten in andere steden en privacy protocollen die organisaties vastleggen. In 2005 heeft de beleidsmedewerker van OOV (b) contact opgenomen met een collega in Den Haag om een vervroegde sluiting van de tippelzone in Den Haag af te raden (Agenda tippelzone, 2005a). Uiteindelijk is de tippelzone in Den Haag niet vervroegd gesloten, maar daaruit kan men niet opmaken dat dat komt door de vraag uit Utrecht. In Utrecht is ook een lichte trend te zien van een afname van de oorspronkelijke doelgroep. De beleidsmedewerker OOV (a) geeft aan dat de gemeente Utrecht geen tippelzone in stand houdt voor prostituees uit andere steden. Zolang de oorspronkelijke doelgroep op de tippelzone blijft werken behoudt de tippelzone zijn legitimiteit. Privacy protocollen vormen een minder grote belemmering doordat partijen elkaar vertrouwen. De partijen bespreken de zaken

openlijk tijdens een vergadering (Notulen tippelzone, 2011b, Observatie a,d). Daarnaast zijn tussen de betrokkenen duidelijke afspraken over welke informatie zij wel en niet delen en hoe zij omgaan met het informatiesysteem van het vergunningstelsel (Protocol tippelzone, 2010). De meerderheid van de deelnemers ervaart dat vertrouwen groeit als zaken goed gaan en sprake is van een positief resultaat (Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent a,b).

Daarnaast gaven partijen aan dat zij geen grote veranderingen hebben ervaren in hun dagelijks werk (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent a). *‘Nee, nog niet. Er is wel een punt dat ik daarbij zie aankomen, maar dat is toekomstmuziek, maar voor alsnog zie ik geen wezenlijke wijzigingen die daarin hebben plaatsgevonden’* (Beleidsmedewerker OOV a). Alle huidige deelnemers zijn pas betrokken nadat het VAP al een aantal jaren bestond (Interviews VAP-tippelzone). Duidelijke veranderingen in het werk waren aan de orde tijdens de oprichting van het VAP en de periode daarna, toen onderlinge afspraken zijn ontdekt. In het bijzonder niet na de vastlegging van het protocol, gezien de toen bestaande werkwijze is vastgelegd en nog steeds wordt gevolgd (Wijkagent a).

Door gezamenlijke ervaring is dus meer vertrouwen opgebouwd tussen de deelnemers van het VAP. Doordat zij op elkaar kunnen bouwen, konden alle soorten onzekerheden verminderen. Dit vertrouwen heeft geen deuken opgelopen doordat zij geen grote veranderingen hebben ervaren die invloed konden hebben op het onderlinge vertrouwen (Interviews VAP-tippelzone).

4.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?

Voordat partijen spreken van een succesvol resultaat hebben zij vaak een leerproces doorgemaakt. Voor het VAP-tippelzone volgt nu een nadere toelichting in hoeverre de uitvoering van prostitutievraagstukken succesvol is.

De wijkagent (b) geeft aan dat het veiliger is op de tippelzone vergeleken met de situatie achttien jaar geleden. Mensenhandel en drugshandel zijn aanzienlijk afgenomen (Wijkagent b). Dit komt mede door het invoeren van het vergunningstelsel volgens de beleidsmedewerker OOV (b). Daardoor kan niet iedereen meteen gelijk aan het werk op de tippelzone. De HAP-teamleider ervaart dat dat mede komt door de duidelijk afspraken over wie waar de regie voert, de politie op de tippelzone en het HAP in de bus. *‘Als vrouwen dat zien, dat zij ook echt de regie hebben dan verloopt het ook makkelijker, dan hebben zij minder de neiging om moeilijk te doen. Dus dat je wel jezelf neerzet. Dit doen wij, hier staan wij voor en zo werkt het hier’* (HAP-teamleider). Door deze afspraken kunnen zij zorgen voor structuur en veiligheid voor prostituees. Prostituees weten daardoor waar zij terecht kunnen en wat zij

vooral niet moeten doen. Uit de evaluatie van het prostitutiebeleid blijkt dat prostituees zich door de aandacht en zorg van de hulpverleners meer gerespecteerd voelen als mens (Bestuursinformatie, 2009, p. 37).

Partijen ervaren het als positief dat signalen van meerdere partijen bij elkaar komen (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Wijkagent a), daardoor zijn meerdere succesvolle resultaten behaald. Onder andere heeft een prostituee, waar meerdere partijen zich zorgen over maakten, haar vergunning ingeleverd. *‘Ik denk wel doordat alle partners het daar over eens waren kan je wel één blok vormen’* (HAP-teamleider). Van deze situatie hebben de partijen veel geleerd over hoe je met zulke situaties omgaat. De Wijkagent (a) beschouwt het als zeer positief dat zij altijd een gezamenlijk oplossing proberen te verzinnen bij individuele casussen. Daarnaast kwam bij meerdere partijen het signaal dat de oorspronkelijke doelgroep zich niet veilig voelde door de komst van steeds meer prostituees uit andere steden. Dit kwam ter sprake tijdens een VAP-overleg. *‘Dan is het dat je echt de toegevoegde waarde van zo'n overleg ziet’* (Beleidsmedewerker OOV a). Het is belangrijk dat partijen signalen en trends opmerken. Partijen hebben dit kunnen vertalen naar een praktische maatregel die uitvoerbaar is. *‘Dat zijn wel de briljantjes in je werk (...)Het werpt nog zijn vruchten af ook’* (Beleidsmedewerker OOV a). Tijdens het VAP is de voortgang van het vergunningstelsel meerdere malen geëvalueerd (Agenda tippelzone, 2007a; Notulen tippelzone 2006b;2007b;2011a). Een jaar nadat het VAP is opgericht ervoeren partijen de invoering van het vergunningstelsel als positief (Agenda tippelzone, 2006b).

De wijze waarop is omgegaan met de komst van City Campus Max wordt ook als een succesvol resultaat gezien (Beleidsondersteuner GG&GD). Uitgangspunt was dat beide voorzieningen, de tippelzone en de studentenhuisvesting, naast elkaar moeten kunnen functioneren (Project Campus Max, 2009). *‘Wat ik ervan heb geleerd is dat je met zo'n overleg heel sterk kan zijn als je dit soort dingen kan doen, dat je die directe schakeling hebt met Vinger aan de pols: wat zien we gebeuren, kunnen we er iets mee ja of nee en hoort het bij ons of moeten we het opschalen? Nee dit kunnen wij gewoon zelf doen, dus dan gaan we dat ook doen’* (Beleidsondersteuner GG&GD). Partijen kwamen allemaal met ideeën om te zorgen dat de komst van City Campus Max niet tot problemen leidt. Bijvoorbeeld de open middagen op de tippelzone voor toekomstige bewoners van City Campus Max en het internetforum voor de toekomstige bewoners van het complex (Agenda tippelzone, 2009b; Beleidsondersteuner GG&GD; Waterdrinker, 2010). In november 2009 ontving het project Campus Max de Participatietrofee van de gemeente Utrecht. Het project wordt vernieuwend en inspirerend genoemd (Participedia, 2011). Voor de Beleidsmedewerker OOV (a) is het een groot leerpunt geweest dat je geen genoegen moet nemen met telefonische gesprekken (met partijen buiten het VAP), over de herinrichting van de tippelzone door de komst van City Campus Max. Zij geeft aan dat zij daardoor bepaalde zaken niet op tijd heeft kunnen signaleren. Uiteindelijk hadden OOV en de GG&GD door dat

zij meer moesten toezien op de herinrichting van de tippelzone (Beleidsmedewerker O OV a). Op dit moment zijn de partijen zover dat zij kunnen kijken naar de mogelijkheden voor de toekomst van de tippelzone (Beleidsmedewerker OOV a).

4.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?

‘Ik ben heel trots op wat wij hebben neergezet, toen ik 18 jaar geleden begon was het best een puinhoop’ (Wijkagent b). Hij ziet het als een compliment aan alle partners (Wijkagent b). In de beleidsevaluatie van 2009 stond dat het beleid op de tippelzone op vele punten succesvol is. De redenen daarvan zijn voornamelijk de goede zorgstructuur, de inzet van de politie en het HAP en de korte lijnen, die zorgen voor een relatief veilige, gezonde en beheersbare omgeving en goede signalering van problemen (Bestuursinformatie, 2009, p. 4).

Hoe heeft dit succes tot stand kunnen komen? Partijen geven aan dat dat komt doordat een platform is gevormd waar partijen elkaar tegen komen (Beleidsondersteuner GG&GD). Door dit platform hebben partijen vaak contact met elkaar en kennen zij elkaar persoonlijk (Wijkagent a). *‘Het fijne van elkaar zien, is dat het zorgt dat je ook een plek krijgt in iemands geheugen’* (HAP-teamleider). Volgens de wijkagent (b) kun je er daardoor dicht bovenop zitten met zijn allen (Wijkagent b). Dat is belangrijk omdat er elke week iets kan veranderen. Deze korte lijnen zorgen er mede voor dat partijen zich veilig voelen om breed over zaken te spreken (Beleidsmedewerker OOV a). De wijkagent (a) vertelt dat partijen goed omgaan met het delen van informatie en rekening met elkaar houden en begrip tonen als informatie niet gedeeld kan worden. *‘Ik denk ook dat dat de kracht is van de tippelzone, want daar loopt het al een paar jaar echt heel goed’* (Beleidsmedewerker OOV a).

Partijen zien het belang in van hun betrokkenheid en zien in dat zij afhankelijk van elkaar zijn. De wijkagent (a) geeft aan dat zij haar werk beter kan doen door de samenwerking. Daardoor vormen zij één verhaal en hebben zij allemaal meer informatie over de stand van zaken op de tippelzone (Wijkagent a). De HAP-teamleider bevestigt dit gevoel *‘we kunnen niet alles zelf oplossen’*. Zij beschouwt het als een positieve zaak dat partijen nu eerder zorgelijke situaties uitspreken (HAP-teamleider). De Wijkagent (a) vindt het jammer dat bijvoorbeeld de Rode Schakel niet altijd bij de overleggen is. De vertegenwoordiger kan veel meer inbreng hebben in het overleg en zij ervaart deze als een belangrijke schakel, omdat zij goed contact heeft met een aantal prostituees (Wijkagent a). Over het algemeen kunnen partijen elkaar goed bereiken en zijn zij bevlogen in hun werk (Wijkagent b). Het onderlinge contact verloopt goed volgens de Wijkagent (b) doordat duidelijke afspraken zijn

tussen de partners maar ook over de gang van zaken op de tippelzone. Deze afspraken komen ook van pas bij personele wisselingen en andere partijen kunnen daarvan leren (Interviews VAP-tippelzone). Deze regels zorgen ervoor dat zowel klanten als prostituees zich veilig voelen. *‘Alle partners hebben dat als doel (...) Ik denk dat het juist heel goed werkt omdat het heel zwart-wit is, doordat er regels zijn’* (Wijkagent a).

De partijen hebben dus een gezamenlijke aanpak, en als een partij minder inbreng heeft in het overleg vinden partijen dat zonde. De gezamenlijke aanpak heeft tot stand kunnen komen en blijven bestaan door een constante dialoog tussen partijen (Beleidsmedewerker OOV b). Maar waarom leidt de gezamenlijke aanpak juist tussen deze partijen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid op de tippelzone? Partijen geven aan dat de wisselwerking tussen praktijk en beleid tot het succes leidt van de uitvoering van het vergunningstelsel (Beleidsmedewerker OOV b; Beleidsondersteuner GG&GD). De politie en het HAP hebben goed zicht op de doelgroep en maken gesprekken in het VAP praktisch. De GG&GD en OOV hebben meer zicht op de juridische kant en wat speelt in andere steden. Zonder deze combinatie van kennis is het niet mogelijk het vergunningstelsel zo succesvol uit te voeren (Beleidsmedewerker OOV b). Door de combinatie kunnen zij problemen die zij ervaren aanpakken in de praktijk (Beleidsondersteuner GG&GD) en is sprake van een wisselwerking tussen beleid en praktijk (Interviews VAP-tippelzone).

Partijen zijn positief over het overleg en de resultaten van genomen maatregelen. *‘De tippelzone loopt heel soepel. Daar ben ik ontzettend positief over en ik ben gewoon blij dat we dat zo opgezet hebben’* (Beleidsondersteuner GG&GD). Meerdere partijen noemen het overleg nuttig, constructief en belangrijk. Als dat niet het geval was geweest waren zij niet naar het overleg gegaan (Interviews VAP-tippelzone).

5 Resultaten: Netwerksamenwerking in het VAP-Zandpad

In dit hoofdstuk vindt een bespreking plaats van de case studie VAP-Zandpad. De deelvragen beantwoord aan de hand van de resultaten uit interviews, documenten en observaties. De indeling is gestructureerd naar de empirische deelvragen en geven gezamenlijk een antwoord op de vraag: ‘*Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?*’ voor het VAP-Zandpad.

5.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?

Sinds 2008 beseffen de gemeente en andere partijen dat er op het Zandpad problemen zijn (Bestuursinformatie, 2008). ‘*De situatie met betrekking tot de raamprostitutie op het Zandpad pakt ongunstiger uit dan gedacht. Er zijn meerdere overduidelijke aanwijzingen dat op het Zandpad sprake is van grootschalige dwangsituaties onder prostituees. Daarnaast zijn er problemen op het gebied van veiligheid van prostituees en ervaren omwonenden erg veel overlast van de prostitutie op het Zandpad*’ (Bestuursinformatie, 2009, p. 5). Aanbeveling in de evaluatie is daarom een betere samenwerking tussen de betrokken partijen, zowel gericht op zorg en veiligheid (Bestuursinformatie, 2009, p. 6-7). ‘*Jaren lang is afstandelijk gereageerd en was geen hulpverlening aanwezig op het Zandpad, de situatie was anders ingeschat*’ (Beleidsmedewerker OOV b). Daarom is in mei 2010 het VAP voor het Zandpad opgericht (Notulen Zandpad, 2010). Omdat deze overlegvorm werkt voor de tippelzone, is deze overgenomen (Beleidsondersteuner GG&GD) en hopen zij beter te gaan samenwerken (interviews VAP Zandpad).

Doelstelling

Het VAP-Zandpad heeft als doel de zone zo goed mogelijk te laten functioneren, onder andere door de positie van prostituees te verstevigen. Partners zien het overleg als een middel om het bovenstaande doel te behalen (Belastinginspecteur a,b; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige). Het overleg brengt de betrokken partijen samen en biedt een platform (Rechercheur). De partners noemen een aantal middelen van het overleg, waarmee zij het doel proberen te halen:

- De afstemming van partners, daarbij is het van belang dat partners op de hoogte zijn van de situatie op het Zandpad en of zij het beleid moeten bijstellen (Interviews VAP-Zandpad).
- Korte lijnen met alle partners, zodat partijen informatie, signalen, trends en knelpunten utiwisselen en terugkoppelen (Interviews VAP-Zandpad).
- Het is een schakelkast om zaken op te schalen naar een ander niveau, zoals het SPO overleg of de verantwoordelijke wethouder (Beleidsondersteuner GG&GD).
- Leren van elkaar en het krijgen van wederzijds begrip (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Sociaal verpleegkundige).

Deelnemers

In de onderstaande schema staan de deelnemers van het VAP-Zandpad. Daarbij staat de functie van de partners en sinds wanneer zij deelnemen aan het overleg.

Schema 10: Deelnemers van het VAP-Zandpad

Deelnemers	Functie	Deelnemer VAP-Zandpad sinds
GG&GD: Beleidsondersteuner	Subsidieverlener van de Tussenvoorziening, HAP en Doorstroom (Bestuursinformatie, 2009, p. 3). -Uitgifte van registraties en coördinatie Zandpad (Notulen Zandpad, 2010a). -Voorzitter overleg (Notulen Zandpad, 2010a).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
GG&GD: Sociaal verpleegkundige	Preventie van SOA's op de Hardenbollenstraat, de Europalaan en het Zandpad (Sociaal verpleegkundige).	Oprichting VAP (Sociaal verpleegkundige).
HAP: Teamleider	Het Hap vangt de prostituees op in de huiskamer tijdens het werk (HAP-teamleider).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
Doorstroom	Begeleiding van prostituees en uitstapprogramma's (Bestuursinformatie, 2009; Notulen Zandpad, 2010a).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
Centrum Maliebaan: Rode Schakel	Intensieve begeleiding en zorgtrajecten voor prostituees (Centrum Maliebaan, 2011). Zij zijn nooit bij een overleg, maar staan op de lijst zodat zij geïnformeerd blijven (Notulen Zandpad, 2011b).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).

Centrum Maliebaan: Arts	Spreekuur Zandpad (Notulen Zandpad, 2010a).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
OOV: Beleids-medewerker	Initieert, ontwikkelt en coördineert het prostitutiebeleid rondom openbare orde en veiligheid (Bestuursinformatie, 2009a, p. 16).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
Wijkagent: Bureau Overvecht	Opsporing en handhaving binnen de wijk Overvecht, waar het Zandpad binnenvalt (Notulen Zandpad, 2010a).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).
Belastingdienst: inspecteur	De belastingdienst heeft een convenant op het gebied van prostitutie, met de gemeente Utrecht en de politie. Door de invoering van de registratieplicht van prostituees zijn zij betrokken (Belastinginspecteur a,b).	Oktober 2010 (Notulen Zandpad, 2010d).
Toezicht en Handhaving: Inspecteur	Deze afdeling is verantwoordelijk voor de controle van vergunningen van exploitanten van de boten op het Zandpad vanuit de gemeente, naar aanleiding van de vergunningsvoorwaarden (Inspecteur Toezicht en Handhaving).	mei 2011 (Inspecteur Toezicht en handhaving)
Unit Mensenhandel: rechercheur	Toezicht, handhaving en controles om mensenhandel tegen te gaan (Bestuursinformatie, p. 16; rechercheur).	Oprichting VAP (Notulen Zandpad, 2010a).

5.1.1 Onzekerheden

Op het Zandpad ervaren betrokken partijen onzekerheden. Op het vlak van substantiële, strategische en institutionele aspecten.

Substantiële onzekerheid

In 2000 met de opheffing van het bordeelverbod is landelijk strengere wetgeving opgesteld om onder andere mensenhandel tegen te gaan (Daalder, 2007, p. 22). Op het Zandpad kregen de politie en de GG&GD steeds meer signalen van mensenhandel en andere onwenselijkheden (Bestuursinformatie, 2009, p. 5). In 2008 kwam het rapport 'Signalen mensenhandel' uit. Daaruit blijkt de situatie op het Zandpad slechter te zijn dan partijen voorheen dachten (Bestuursinformatie, 2008). Uit dit rapport komt duidelijk naar voren dat partijen 'gedwongen prostitutie' anders interpreteren (Belastinginspecteur a,b). Het Programma Aanpak Mensenhandel Zandpad (bestaande uit de politie, het OM en de gemeente) stelde maatregelen op om misstanden tegen te gaan, zoals cameratoezicht. Daarnaast heeft de projectgroep de mogelijkheden voor een registratie van prostituees onderzocht, waarvoor ook instemming van de gemeenteraad nodig was (Bestuurs- en Concerndienst, gemeente

Utrecht, 2008). De beleidsmedewerker van OOV (b) vertelt dat Utrecht de eerste plaats is waar een registratiesysteem tot stand komt. Dit zorgt voor onzekerheden omdat geen informatie beschikbaar is over het invoeren van een registratiesysteem. Daarnaast is de beleidsmedewerker van OOV (c) onzeker over de neveneffecten die dit soort maatregelen tot stand brengen. De Partijen moeten nadenken over de vormgeving van het registratiesysteem, zodat bijvoorbeeld ook exploitanten kunnen controleren of een prostituee is geregistreerd. De HAP-teamleider geeft aan dat zij tegen een pasjessysteem is. De beleidsondersteuner van de GG&GD geeft aan dat zij zich daar geen zorgen over hoeft te maken. Zo'n systeem te duur is te duur om te bekostigen en de uitvoering van een registratiesysteem is mogelijk zonder het gebruik van pasjes (Notulen Zandpad, 2010b).

Strategische onzekerheid

Volgens de beleidsondersteuner van de GG&GD moeten partijen onderling hun rol nog vinden. De belastinginspecteurs (a,b) geven aan dat de deelnemers aan elkaar moeten wennen. Dit is onder andere merkbaar aan het voorstelronde dat noodzakelijk is bij elk overleg van het VAP (Observatie b,c). Dit komt onder andere doordat sommige partners er structureel niet zijn, '*Sommige mensen mogen er wat mij betreft wel zijn.*' (HAP-teamleider). Het is nog aftasten wat iedereen voor elkaar kan betekenen. De belastinginspecteurs legden tijdens overleggen een aantal keren uit wat zij precies doen op het Zandpad. Volgens de beleidsondersteuner van de GG&GD leren partijen elkaar daardoor beter kennen. Partijen ervaren dat het delen van informatie makkelijker wordt door het overleg en de lijnen korter zijn (Interviews VAP-Zandpad; Notulen Zandpad, 2010c; Observatie b,c). Partijen komen terug op acties en vragen die zijn uitgezet (Beleidsmedewerker OOV c; Sociaal verpleegkundige).

Daarentegen blijft onzekerheid bestaan over welke informatie partijen kunnen delen en welke informatie noodzakelijk is om te delen (Notulen Zandpad, 2010c; Observatie b,c). De HAP-teamleider geeft aan dat sommige partijen een ander idee hebben over het detailniveau een gesprek. Het is belangrijk dat partijen dat onderling uitspreken volgens de Belastinginspecteur (b). Volgens de onderzoeker zijn sommige partners voorzichtig en durven niet vrij uit dingen te zeggen. Het maken van een protocol staat vanaf het begin op de agenda. Meerdere malen is gevraagd stukken aan te leveren voor het protocol, echter leven partijen de gestelde deadline keer op keer niet na (Notulen Zandpad, 2010a-2011c). In het protocol kan het VAP afspraken zetten over onder andere informatie-uitwisseling (Beleids-ondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Notulen Zandpad, 2010a). Tijdens observatie c kwam een discussie opgang over het delen van informatie. Niet alle partijen waren aanwezig, maar de partijen, die er waren hebben aangegeven waarom zij het soms lastig vinden om informatie te delen. Volgens de HAP-teamleider is het moeilijk mensen ertoe te bewegen om buiten het overleg iets te doen. Als het aan haar ligt mag het tempo omhoog, wat betreft de inhoud.

Institutionele onzekerheid

De politiek heeft bepaald welke maatregelen de partijen moeten nemen tegen mensenhandel (notulen Zandpad, 2010b). De raad heeft op 29 juni 2010 ingestemd met de aanpassing van de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) betreffende maatregelen mensenhandel (Bestuurs- en Concerndienst, gemeente Utrecht, 2010). Beslissingen van de Raad hebben invloed op de uitvoering van het werk van alle betrokken partijen (Notulen Zandpad, 2010b). Het is altijd een onzekere periode als stukken bij de Raad liggen. De landelijke wet die momenteel voor goedkeuring ligt bij de Eerste Kamer heeft ook invloed op de deelnemers van het VAP-Zandpad (Rijksoverheid, 2011). Partijen verwachten goedkeuring van de landelijke wet (Belastinginspecteur a; Notulen Zandpad, 2011b). Dit kan wijzigingen in de vormgeving van de registraties tot gevolg hebben (Notulen Zandpad, 2010b). Tenslotte zijn partijen ook gebonden aan geheimhoudingsplicht, zoals de artsen en belastinginspecteurs (Belastinginspecteur a,b; Observatie b,c).

5.1.2 Kenmerken VAP-Zandpad

Het VAP-Zandpad richt zich op het operationele niveau (Notulen Zandpad, 2010a). Tijdens een overleg bespreken partijen signalen, trends en actiepunten. Na afloop kunnen hulpverleners onderling casussen delen op individueel niveau waar andere partijen niet bij mogen en hoeven te zijn (Beleidsmedewerker OOV c). Een beschrijving van de kenmerken van het VAP-Zandpad volgt nu aan de hand van afhankelijkheden, interactie en netwerkregels.

Wederzijdse afhankelijkheid

In schema 10 staan de deelnemers en functies van de betrokken partijen van het Zandpad. Partijen van het VAP-Zandpad geven aan dat zij betrokken zijn bij het VAP omdat zij van elkaar afhankelijk zijn voor het verkrijgen van informatie. Daarnaast kan het overleg bijdragen aan een betere onderlinge afstemming bij de uitvoering van het Utrechtse prostitutiebeleid (Interviews VAP-Zandpad). *‘De kans is, als je niet met elkaar spreekt dat je heel erg langs elkaar heen kan werken en allerlei kansen die zich voordoen onbenut laat’* (Sociaal verpleegkundige).

Op het Zandpad zijn in verhouding evenveel zorgpartijen als veiligheidspartijen betrokken. Door de signalen van mensenhandel en de invoering van registraties zijn partijen zoals belastinginspecteurs, unit Mensenhandel en een inspecteur Toezicht en Handhaving betrokken. Dit is ondermeer aanbevolen in de beleidsevaluatie van het prostitutiebeleid in 2008 (Bestuursinformatie, 2009, p. 6-7). Het onderlinge contact beperkt zich niet tot de vergaderingen. Dit contact is face-to-face (als daar de mogelijkheid toe is), per email of telefonisch. De frequentie van dat contact hangt af van de

ontwikkelingen op het Zandpad (Interviews VAP-Zandpad). ‘De beleidsondersteuners van de GG&GD zijn ook een keer op de locatie van het Zandpad geweest. Het ligt eraan wat er moet gebeuren. Als het via de telefoon of email kan dan gebeurt dat ook. Iedereen is ook gemakkelijk telefonisch te bereiken’ (HAP-teamleider). Tussen welke betrokken partijen van het Zandpad contact is naast de vergaderingen is weergegeven in het onderstaande schema (Interviews VAP-Zandpad).

Schema 11: Onderling contact naast de overleggen

Reactie vanuit organisatie →	GG&GD: Beleidsondersteuner	Sociaal verpleegkundige	H A P	Door-stroom	Rode Schakel	Arts	O O V	Wijk agent	Rechercheur	T & H	Belasting inspecteur
Belasting-inspecteur											
T&H											
Rechercheur											
Wijkagent											
OOV											
Arts											
Rode Schakel											
Door-stroom											
HAP											
Sociaal verpleegkundige											
GG&GD: Beleidsondersteuner											

In het bovenstaande schema geven organisaties in de blauwe vakjes aan met welke organisaties zij contact hebben naast het overleg. Rood betekent dat zij contact hebben en geel betekent dat zij contact hebben enkel over signalen (interviews VAP-Zandpad; Notulen Zandpad, 2010b). Artsen kunnen alleen trends delen tijdens het VAP, door hun geheimhoudingsplicht (Beleids-ondersteuner GG&GD). De beleidsmedewerker van OOV (c) geeft aan alleen van de zorgpartijen contact met de GG&GD te hebben. Zij laat het contact met andere zorgpartijen lopen via de beleidsondersteuner van de GG&GD. De partijen hebben contact over signalen die zij opvangen tijdens het werk, onder andere over

mensenhandel (Belastinginspecteur a; Inspecteur Toezicht en Handhaving; Sociaal verpleegkundige). Daarnaast is veel contact over de invoering van de registraties (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD) en controles op het Zandpad (Inspecteur Toezicht en Handhaving). Op dit moment gaan de belangrijkste onderwerpen van het overleg over mensenhandel en de invoering van de registraties. Daardoor zijn de beleidsondersteuner van de GG&GD en de onderzoeker van de unit Mensenhandel kern personen in het onderlinge contact. De Onderzoeker geeft aan dat zij alle informatie al heeft voordat zij naar een overleg gaat en zij wacht niet tot het overleg. *‘Als er iets speelt dan moet je gewoon gelijk contact met elkaar opnemen’* (Onderzoeker).

De Sociaal verpleegkundige en de HAP-teamleider ervaren geen veranderingen wat betreft het onderlinge contact, zij denken dat dat komt doordat het VAP een pril overleg is (HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige). De Belastinginspecteur ervaart verandering door de oprichting van het VAP en is blij dat hij nu ook met hulpverleners rond de tafel zit (Belastinginspecteur a). Dit bevestigt de Beleidsondersteuner van de GG&GD *‘Voordat dat overleg er was stond het heel erg ver van mij af. Ik had niet zoveel contact met de wijkagenten van het Zandpad en al helemaal niet met de Belastingdienst. Het is juist heel goed, dat we met zijn allen aan tafel zitten. Dat je elkaar nu veel vaker ziet, spreekt en informatie kan uitwisselen. Dat is echt met een factor 400% verbeterd. Dat vind ik dus een hele goede ontwikkeling’* (Beleidsondersteuner GG&GD). Partijen merken dat contact altijd moet groeien, en dat door elkaar beter te leren kennen, iedereen elkaar ook sneller kan vinden (Beleidsmedewerker OOV c). De onderlinge afhankelijkheid is merkbaar als partijen niet verder kunnen voordat zij een reactie hebben gehad van een partner. Dit ervaren zij als een partij niet aanwezig is bij een overleg waardoor de behandeling van agendapunten onmogelijk is (Observatie b).

Interactie

Het VAP komt eens in de vier weken samen, als dat niet meer nodig is passen de partijen dit aan naar eens in de zes weken (Beleidsondersteuner GG&GD; Notulen Zandpad, 2010d). Bij de start is onderling besloten relatief vaak te vergaderen vanwege de opstartfase en de invoering van de registraties van prostituees (Notulen Zandpad, 2010a). Het overleg bestaat uit elf vertegenwoordigers van partnerorganisaties (Notulen Zandpad, 2011). Door de grote groep die aanwezig is bij het overleg praten mensen soms door elkaar heen. Iedereen komt wel aan het woord en kan zijn/haar mening geven over zaken (Observatie b,c). De Sociaal verpleegkundige ervaart de sfeer tijdens de overleggen open, respectvol en plezierig (Sociaal verpleegkundige). Een kern is altijd aanwezig bij de overleggen, tenzij sprake is van een zwaarwegende reden van hindering (Notulen Zandpad, 2010a-2011c). Partijen geven aan dat zij de vertegenwoordiging van hun partij belangrijk vinden en via het overleg beter aanvoelen wat er zoal speelt (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c,

Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Inspecteur Toezicht en Handhaving). De inspecteur van Toezicht en Handhaving kon eerder niet aanwezig zijn bij overleggen doordat zij er een tijd tussenuit was. De sociaal verpleegkundige heeft vaak ook andere overleggen die samenvallen met het VAP, waardoor hij soms niet aanwezig is. Voorafgaand aan het overleg probeert hij wel belangrijke dingen neer te leggen bij de beleidsondersteuner van de GG&GD. De HAP-teamleider mist de laatste tijd de wijkagenten bij het overleg en hoopt dat zij in de toekomst beter vertegenwoordigd zullen zijn (Notulen Zandpad, 2011b). Reden voor afwezigheid zijn ziekte en personele wisselingen, sinds het VAP van mei 2011 neemt een nieuwe wijkagent deel aan het overleg (Observatie b).

Netwerkregels

De partners zijn bezig met het maken van een protocol (conceptversie protocol Zandpad, 2010). Daarvoor is gekozen omdat partijen het protocol van het VAP-tippelzone als prettig ervaren. Partijen hebben dit protocol ontvangen als voorbeeld (Notulen Zandpad, 2010a). Zaken waarover overeenstemming moet komen is bijvoorbeeld of het praten over prostituees op individueel niveau gewenst is (Observatie b,c). Daarnaast zijn bijna alle partijen gebonden aan geheimhouding, volgens de Belastinginspecteurs (a,b). Daarom is het van belang te bespreken wie welke informatie wel en niet kan delen en onder welke voorwaarden.

De voorzitter heeft het voorstel gedaan om bij het volgende overleg allemaal een document aan te leveren met wensen, grenzen en mogelijkheden wat betreft informatie-uitwisseling. Sommige partners vragen om meer duidelijkheid wat daarin moet komen te staan (Observatie b). Dit proces is gaande vanaf het begin van het VAP (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Notulen Zandpad, 2010a). Tijdens het volgende overleg blijkt dat niet alle partijen deze informatie hebben aangeleverd. Daarom besluit de voorzitter de discussie op gang te brengen over informatie-uitwisseling tijdens dit overleg (Observatie c). Reden om het protocol op te stellen is dat dit goed werkt bij de tippelzone (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD). Andere redenen zijn mogelijke personele wisselingen en om helderheid te krijgen over de gang van zaken op het Zandpad (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Rechercheur). Volgens de beleidsondersteuner GG&GD kan het protocol daarnaast misschien wantrouwen bij partijen wegnemen, het ijs breken en houvast geven.

5.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?

Voor het VAP-Zandpad is uitgezocht wat belangrijke competenties en taken zijn voor een voorzitter en op welke wijze partijen het voorzitterschap ervaren. De wijze waarop en wanneer partijen management strategieën toepassen is daarna bescheven.

5.2.1 Voorzitterschap

De respondenten is gevraagd wat zij belangrijke competenties en taken vinden van een voorzitter, waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt en hoe zij denken over neutrale voorzitters. Volgens de betrokken partijen van het VAP-Zandpad zijn de volgende competenties en taken belangrijk voor een voorzitter:

- Technisch voorzitten: tijdbeheer, agendabeheer, iedereen aanbod laten komen, overzicht houden, maar ook een uitnodigende sfeer (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Rechercheur; Sociaal verpleegkundige).
- Verspreiden en terugkoppeling van signalen uit het overleg, onder andere naar de verantwoordelijke wethouder en het SPO (HAP-teamleider). Opschaling gaat altijd in overleg, en verloopt meestal via OOV, GG&GD en af en toe via de Belastingdienst (Beleidsondersteuner GG&GD).
- Gevoel hebben voor het onderwerp (Beleidsondersteuner GG&GD).
- Betrekken van afwezige partijen (Belastinginspecteurs a,b; HAP-teamleider).

De belastinginspecteurs (a,b) geven aan dat de voorzitter zorg kan dragen dat partijen het belang van het overleg in zien. De HAP-teamleider vindt dat de voorzitter mensen moet vragen waarom zij afwezig zijn. De beleidsondersteuner van de GG&GD (voorzitter) wijst op de eigen verantwoordelijk. Als iemand taken heeft gekregen neemt zij contact op en alle partijen krijgen de agenda en de notulen (Beleidsondersteuner GG&GD; Notulen Zandpad, 2010a; Observatie b,c).

De deelnemers is gevraagd waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt en hoe zij denken over een neutrale voorzitter. Partijen hebben zich dit niet eerder afgevraagd waarom het voorzitterschap bij de GG&GD ligt. Als mogelijke redenen noemen zij de regiefunctie van de gemeente (HAP-teamleider) en omdat de GG&GD de registraties verleent (Belastinginspecteur a; Beleidsondersteuner GG&GD). Daarnaast is de GG&GD ook de voorzitter van het VAP-tippelzone en dat is overgenomen bij het VAP-Zandpad (Belastinginspecteur a; Beleids-ondersteuner GG&GD). De partijen is gevraagd hoe zij staan tegenover een neutrale voorzitter. De HAP-teamleider zegt dat een neutrale voorzitter

makkelijker kan zijn voor de GG&GD. Andere redenen ziet zij niet. Volgens de Belastinginspecteurs (a,b) en de Beleids-medewerker OOV (c) is een neutrale voorzitter niet nodig door de wijze waarop mensen met elkaar omgaan. De sociaal verpleegkundige geeft aan dat het wel handig kan zijn, maar dat dit niet eenvoudig te regelen is. *'Het zijn keuzes die gemaakt worden'* (Sociaal verpleegkundige). Volgens hem heeft zowel een inhoudelijke als technische voorzitter voor- en nadelen. Volgens de onderzoeker kan een neutrale voorzitter ook een voorzitter zijn die het overleg in goede banen leidt en dingen goed wegzet.

5.2.2 Strategieën

Aan de respondenten zijn de volgende stellingen voorgelegd, over het voorkomen en gebruik van strategieën en de effecten daarvan.

'Partners zijn bewust over het feit dat zij alleen hun doelen kunnen behalen door samen te werken.'

De stelling moet genuanceerd worden: *'Partners zijn bewust over het feit dat zij beter hun doelen kunnen behalen door samen te werken'* (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD). Dit geven de Belastinginspecteurs (a,b) ook aan, *'Het voegt wel iets toe, we zouden sneller tot die conclusie kunnen komen, maar uiteindelijk hadden we die ook wel gemaakt zonder het overleg, maar nu zijn de lijnen korter'*. De Onderzoeker ervaart dat niet altijd iedereen daar bewust van is. Dit heeft te maken met het feit dat sommige partners bepaalde informatie beter snappen dan anderen. De Belastinginspecteurs (a,b) zijn momenteel bezig met de ontwikkeling van een brochure over de Belastingdienst voor prostituees (observatie b,c). De bewustwording heeft niet alleen te maken met het VAP, maar ook met de hele bewustwording rondom het programma Aanpak Mensenhandel op het Zandpad. Twee jaar lang heeft een programmatische aanpak gelopen, mede door de energie van de programmamanager en vergaderingen waar ook leden van het VAP bij betrokken waren. De Beleidsmedewerker OOV (c) geeft aan dat de verschillende deelnemers betrokken zijn geweest en tot de conclusie kwamen dat een overleg voor het Zandpad nodig is. Tijdens de beleidsevaluatie bleek dat mensen een podium misten om elkaar te spreken, om te weten wat er speelt en samen op te trekken als je wilt opschalen. Dat was vóór het VAP minder mogelijk. De HAP-teamleider vertelt dat als partijen praten over het succes van het Zandpad en de Europalaan zij zeggen dat dat komt door de samenwerking. De voorzitter herhaalt dat regelmatig en de mensen die in het overleg zitten zijn daar ook van doordrongen (HAP-teamleider).

‘Een gezamenlijke probleemstelling en oplossing zijn geformuleerd, waarbij alle alternatieven in overweging zijn genomen’.

Partijen geven aan dat dit proces nog op gang moet komen (Beleidsmedewerker OOV c; HAP-teamleider). De Beleidsmedewerker van OOV (c) denkt dat het afwegen van alternatieven gaat lukken op het moment dat dat speelt. In het overleg gaat het veel over de maatregelen van de gemeente en de stand van zaken rondom de registratie. Daarbij is wel geluisterd naar meningen van andere partijen, maar niet alleen op het niveau van dit overleg (HAP-teamleider). De Beleidsondersteuner GG&GD noemt als voorbeeld het bedenken van de vormgeving van de registraties. Daar was overigens een aparte werkgroep voor. Alternatieven zijn onder andere afgewogen met wijkagenten en Toezicht en Handhaving, omdat zij tijdens controles gebruik moeten maken van het systeem. Gezamenlijk is een systeem bedacht waarbij geen peespas nodig is. Landelijk was veel ophef over deze pas. Het VAP is daar niet leidend in geweest, want dit onderwerp verliep via de werkgroep. Daar zaten soms andere mensen in, maar voor een deel overlapte dat. Naar het VAP is daarover veel teruggekoppeld. De beleidsmedewerker OOV (c) beschouwt het VAP als een voorbereidend overleg. De deelnemers kunnen alle zienswijzen goed verwoorden en sturen dit vervolgens naar een hoger gremium ter besluitvorming.

‘Alle partners zitten op één lijn, zij hebben een gezamenlijke agenda en spreken dezelfde taal’.

Alle partijen geven aan dat dit nog niet altijd het geval is en moet groeien. In algemene zin zijn partijen het eens dat zij een veilige, gezonde werkplek moeten creëren voor prostituees (Interviews VAP-Zandpad). Partijen zijn zich bewust van het feit dat het tussen bepaalde eigen doelen en belangen en achtergronden kan botsen, zij achten daarvoor een open discussie van belang (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider). Om op één lijn te komen zijn volgens de Belastinginspecteurs (a,b) vertrouwen, begrip en transparantie van belang. *‘Sommige visies veranderen misschien niet bij andere partijen, maar je kan dat wel aankaarten tijdens een overleg’.* Zij vinden het belangrijk dat één verhaal wordt gecommuniceerd naar buiten (Belastinginspecteurs a,b). De partijen hebben nog geen protocol, maar wel gedeeltelijk een gezamenlijke agenda. *‘Zo'n groot invloedrijk ding als de registratie dat staat bij iedereen en iedereen krijgt daar ook mee te maken’* (Beleidsondersteuner GG&GD). Hoewel nog niet iedereen op één lijn zit of dezelfde taal spreekt worden de andere partijen als professionals gezien door de sociaal verpleegkundige: *‘Als ik de collega's inschat zijn dat allemaal professionals met het hart op de goede plaats. Ik heb daar niet mijn twijfels over’.* De Beleidsmedewerker OOV (c) vertelt dat na de invoering van het registratiesysteem een evaluatie plaatsvindt van signalen van onder andere mensenhandel op verzoek van de raad. Daarmee kunnen de partijen het probleem in kaart brengen en mensenhandel beter te kunnen bestrijden (Beleidsmedewerker OOV c).

‘Afspraken zijn gemaakt over een duidelijke rolverdeling.’

De meningen zijn verdeeld. Naarmate werd doorgevraagd gaven alle respondenten aan dat iedereen weet vanuit welke hoedanigheid iedereen betrokken is (Interviews VAP-Zandpad). *‘Je hebt natuurlijk altijd de mogelijkheid om nader te vragen hoe iemand zijn rol is binnen dat overleg en wat zijn achtergrond is binnen zijn organisatie’* (Beleidsmedewerker OOV c). Daarnaast stelt iedereen zich voor als nieuwe partijen aan tafel zitten (Observatie b,c). Partijen zijn ook meer te weten gekomen over elkaars rol door het opstellen van een boekje met informatie over regelgeving, veiligheid, gezondheid en hulpverlening voor prostituees. Het boekje deelt de GG&GD uit bij registratiegesprekken met prostituees (Beleids-ondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige).

‘Afspraken zijn gemaakt over het gebruik van wetenschappelijk onderzoek.’

De partijen geven aan dat zij daar in algemene zin geen afspraken over hebben. Per onderzoek maken zij daarover afspraken (Interviews VAP-Zandpad). Partijen hebben vanuit hun organisatie vaak te maken met geheimhoudingsplicht, het moet dus niet zo zijn dat casuïstiek en dingen die tijdens een overleg ter sprake komen de wijde wereld in gaan, volgens de belastinginspecteur (a). Vóór de oprichting van het VAP is het rapport 'Signalen Mensenhandel Zandpad' verschenen. Over de inhoud van het rapport zijn meerdere vergaderingen van commissies van de raad gewijd. Mede omdat geen duidelijke definitie was geformuleerd voor het begrip 'gedwongen prostitutie', waardoor de aangegeven percentages hiervoor onder geïnterviewden ver uiteen lopen. Het is belangrijk vooraf aan het onderzoek heel scherp definities te omschrijven (Beleidsmedewerker OOV b. Partijen zijn zich daardoor bewust van de relevantie van het stellen van duidelijke afspraken voor onderzoeksactiviteiten (Interviews VAP-Zandpad).

‘De do's en don'ts voor het VAP zijn geformuleerd’.

Do's en Don'ts zijn formeel niet vastgelegd in een protocol (Interviews VAP-Zandpad). Een aantal partijen zien de do's en don'ts graag terugkomen in het toekomstige protocol (Beleidsmedewerker OOV c; Beleids-ondersteuner GG&GD; HAP-teamleider). De beleidsmedewerker OOV (c) laat een overzicht zien van alle overleggen met de frequentie en waarvoor het overleg is. Andere partners zijn niet op de hoogte van dat stuk. Daarnaast blijft het VAP simpel gezegd een vergadering, partijen geven aan dat iedereen informeel op de hoogte is van do's en don'ts (Interviews VAP-Zandpad).

‘Afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van het werk van de betrokken partijen’.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van het werk (Interviews VAP-Zandpad). De beleids-ondersteuner van de GG&GD zegt dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van

zijn eigen werk. Wel geeft zij aan dat als iemand er echt met de pet ernaar gooit, heeft iedereen daar last van. Volgens de beleidsmedewerker OOV (c) kan het nuttig zijn dit wel een keer te bespreken, voor sommige partijen is het vanzelfsprekend en andere partijen zijn zich minder daarvan bewust.

'Afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van informatie en toegang tot informatie voor anderen'.

Partijen hebben meerdere malen gesproken over de uitwisseling van informatie en de toegang tot informatie voor anderen (Interviews VAP-Zandpad, observatie b,c). Partijen hebben soms het gevoel dat andere partijen denken dat zij minder kunnen delen dan mogelijk is. Het zou kunnen helpen om duidelijke afspraken daarover vast te leggen in het protocol (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD). *'Ja, iedere vergadering komt het ter sprake. Ik denk zolang dit zo blijft kan je eigenlijk officieel nog weinig doen. Dit gaat wel een rol spelen straks. We zijn nu volgende keer bij de 4de vergadering en dan denk ik, op een gegeven denk ik wel hoe serieus neem je het nog? Dat zal zonde zijn'* (Belastinginspecteur a). Het spreken over welke informatie partijen kunnen delen, vindt de beleidsmedewerker OOV (c) zinvol. Tijdens observatie c hebben meerdere partijen aangegeven welke informatie zij wel niet kunnen delen en zijn angsten uitgesproken. Tijdens dit overleg waren echter niet alle partijen aanwezig (Observatie c). Het VAP deelt informatie, wanneer noodzakelijk met het SPO. Terugkoppeling van het SPO verloopt via de Beleidsondersteuner GG&GD via haar directe collega, die deelnemer is van het SPO. Daarnaast is de Beleidsmedewerker OOV (c) deelnemer van het SPO. Andere partijen krijgen terugkoppeling van deze partijen in het VAP (Interviews VAP-Zandpad).

'Afspraken zijn gemaakt over het stellen van deadlines'.

Niet alle partijen zijn op de hoogte van het feit dat er afspraken bestaan over deadlines. De andere partijen beschouwen de volgende vergadering als deadline (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; Sociaal verpleegkundige). De Sociaal verpleegkundige en Beleidsondersteuner GG&GD ervaren dat partijen deadlines niet naleven. *'Het stuk inleveren voor het protocol, daar hebben we denk ik al drie keer een deadline voor gehad'* (Beleidsondersteuner GG&GD).

'Afspraken zijn gemaakt over de wijze van handelen als sprake is van een conflict'.

Bijna alle partijen geven aan dat geen afspraken zijn gemaakt over de wijze van handelen als sprake is van een conflict of dat zij dat niet weten (Belastinginspecteurs a,b; Beleidsmedewerker OOV c; HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige). De Beleidsondersteuner GG&GD geeft aan dat dat informeel is: *'Als je met partners rond de tafel zit en er is sprake van een conflict zijn er altijd wel afspraken, want je moet er iets mee. Desnoods beleg je een aparte vergadering, dat is ook een afspraak'.* De

beleidsmedewerker OOV (c) noemt als eerste logische stap opschaling naar een hoger niveau. De HAP-teamleider weet het niet omdat zij nog nooit een conflict heeft meegemaakt.

'Ik heb vertrouwen in de andere partners/ Dit vertrouwen heeft moeten groeien'.

De geïnterviewde respondenten hebben allemaal vertrouwen in de partners (Interviews VAP-Zandpad). De HAP-teamleider zegt dat het heel persoonlijk is hoe je daarin staat. Partijen vinden dat vertrouwen altijd moet groeien en naarmate het goed gaat, groeit het vertrouwen door onderlinge ervaringen (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; Inspecteur Toezicht en Handhaving; HAP-teamleider). De onderzoeker denkt dat als het vertrouwen meer groeit dat dit betere resultaten op zal leveren. De Sociaal verpleegkundige geeft aan dat voor hem het vertrouwen niet hoeft te groeien: *'Nee ik ben er vrij blanco ingestapt'.*

5.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?

In hoeverre netwerkmanagement een bijdrage levert aan een verbeterde samenwerking blijkt uit een afname en de redenen daarvoor van de substantiële, strategische en institutionele onzekerheid.

5.3.1 Substantiële Onzekerheid

Gelijktijdig met de oprichting van het VAP, is begonnen met de invoering van een registratiesysteem voor prostituees (Notulen Zandpad, 2010a). Daarover is geringe informatie en kennis beschikbaar, doordat ervaring ontbreekt. Wel is onder sommige partijen ervaring met het invoeren van een vergunningstelsel op de tippelzone, waar partijen lessen uit kunnen trekken (Beleidsondersteuner GG&GD). Hoe de registraties uitpakken is nog niet duidelijk doordat de GG&GD nog bezig is hiermee (Presentatie project registraties raamprostituees, 2011). Partijen ervaren onzekerheden als prostituees vragen stellen, waar een partij geen antwoord op heeft. Een lange periode zat tussen de inschrijving en het registratiegesprek. Niet voor iedereen was duidelijk wanneer de registratiegesprekken gingen starten (HAP-teamleider). Door daarover contact op te nemen met de GG&GD kwam duidelijkheid onder de partners. Zij konden hierdoor dezelfde informatie delen met de prostituees. Partijen geven aan dat informatie beschikbaar is of partijen weten bij wie zij informatie kunnen krijgen (Belastinginspecteur a; Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; Sociaal verpleegkundige). *'Dus het is een hele waardevolle informatiebron'* (Beleidsondersteuner GG&GD). Door het Programma Aanpak Mensenhandel Zandpad zijn partijen bewust dat de

samenwerking een bijdrage kan leveren aan het behalen van hun doelen (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD). Daarnaast gaven partijen tijdens de evaluatie van het prostitutiebeleid (2009) aan dat zij een podium misten om elkaar te spreken (Beleidsondersteuner GG&GD). Het vormen van een gezamenlijke beeldvorming, door alternatieven af te wegen, is nog niet geheel op gang gekomen. Niet alle partijen hebben ervaren dat zij een afweging hebben moeten maken tussen alternatieven (Beleidsmedewerker OOV c; HAP-teamleider). Daarnaast geven alle partijen aan dat zij niet altijd op één lijn zitten (Interviews VAP-Zandpad). Meer vertrouwen, begrip en transparantie is daarvoor nodig volgens de Belastinginspecteur (a). Partijen weten wel vanuit welke hoedanigheid andere partijen betrokken zijn bij het overleg, mede door het harmonicaboekje dat gezamenlijk is ontwikkeld. Daarin staat waar de prostituees voor verschillende zaken terecht kunnen (Interviews VAP-Zandpad).

Partijen interpreteren bepaalde informatie af en toe anders, dat blijkt onder andere uit het rapport ‘Signalen Mensenhandel’ (Bestuursinformatie, 2008). Tijdens het overleg is de onduidelijkheid over de rol van de belastinginspecteurs opgehelderd. Partijen dachten dat een bezoek van de belastinginspecteurs een controle is, terwijl zij informatie verstrekken (Belastinginspecteur a,b; Notulen Zandpad, 2010d). Door het gesprek aan te gaan over dit soort dingen komt een gezamenlijke beeldvorming en duidelijkheid over bijvoorbeeld de rolverdeling.

5.3.2 Strategische Onzekerheid

Partijen binnen het overleg blijven onzekerheden ervaren over wat voor informatie zij wel en niet mogen delen (Notulen Zandpad, 2010c; observatie b). Partijen hebben het echter meerdere malen gehad over de uitwisseling van informatie en geven aan dat voldoende informatie aanwezig is (Interviews VAP-Zandpad). *‘Ik denk dat iedereen het als zeer positief ervaart dat dit overleg er is en dat men zich veilig voelt om ook informatie te delen’* (Beleidsmedewerker OOV c). Dit is bevestigd tijdens een overleg in mei 2011. De wijkagent, belastinginspecteurs, inspecteur van Toezicht en Handhaving, en de onderzoeker van de Unit Mensenhandel bespraken wat zij voor elkaar kunnen betekenen wat betreft de uitwisseling van informatie (Observatie b). Het daarop volgende overleg in juni 2011 spreekt de HAP-teamleider haar angst uit voor het delen van bepaalde informatie en wat een ander daarmee doet. De onderzoeker van de unit mensenhandel heeft die angst weg proberen te nemen, door uit te leggen wat met informatie gebeurt (Observatie c). De gevoelens over het delen van informatie zijn dus verschillend.

Vanaf de eerste vergadering staat het maken van een protocol op de agenda (Agenda Zandpad, 2010a). Tijdens de vergadering stuurt de voorzitter aan op het aanleveren van stukken voor het protocol, zodat daarna een discussie op gang kan komen (Observatie b,c). De HAP-teamleider vindt dat het tempo

omhoog mag wat betreft inhoudelijke zaken. Partijen geven aan dat zij op de hoogte zijn van de informele do's en don'ts van het VAP (Interviews VAP-Zandpad). Daarentegen blijkt dat partijen niet weten wat een do is bij afwezigheid van de voorzitter. Het overleg van 12 april 2011 ging niet door, door ziekte van de voorzitter (Interviews VAP-Zandpad). Volgens de beleidsondersteuner GG&GD neemt de beleidsmedewerker OOV (c) dan het voorzitterschap op zich. Niet alle partijen zijn op de hoogte van de afspraken over deadlines. De partijen die daar wel op de hoogte van zijn, delen mee dat partijen de deadlines niet naleven (Interviews VAP-Zandpad). Duidelijke afspraken staan niet vast over de wijze van handelen bij een conflict. Sommige partijen hebben wel ideeën hoe zij om zullen gaan met een conflict (Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD). Tenslotte zijn ook geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van het werk. Volgens de beleidsmedewerker van OOV (c) kan het nuttig zijn dit wel een keer te bespreken, voor sommige partijen is het vanzelfsprekend en voor andere partijen niet. Het gaat dan dus meer om het uitspreken van de onderlinge verwachtingen.

Onduidelijkheden over bepaalde afspraken kunnen bestaan doordat sommige partners later aanschoven bij het overleg of niet altijd aanwezig zijn (Notulen Zandpad, 2010a-2011b). Het tempo over de inhoud kan omhoog als deelnemers bovenstaande zaken helder hebben. Dat betekent niet dat alle mogelijke afspraken op papier moeten staan.

5.3.3 Institutionele Onzekerheid

Zaken als maatregelen tegen mensenhandel die de Raad vaststelt, een landelijke wetwijziging en privacy protocollen van individuele organisaties kan het VAP niet beïnvloeden (Interviews VAP-Zandpad; Observaties b). Wel kunnen zij een manier vinden om daarmee om te gaan.

Tijdens een overleg bespreken de partijen de stand van zaken rondom de wetwijziging (Observatie b). De beleidsondersteuner van de GG&GD wil graag alle signalen en trends verzamelen rondom de registraties in Utrecht en landelijk aankaarten (Notulen Zandpad, 2010b). Hiermee proberen zij de invoering van de landelijke registratie in betere banen te leiden.

Het werk is niet drastisch veranderd voor meerdere partijen, wel zijn de toezicht- en handhavende partijen in de gelegenheid te controleren op de registratie. Alle partijen hebben of krijgen te maken met het registratie-systeem. Door de projectgroep raamprostitutie waar ook deelnemers van het VAP bij betrokken zijn, is duidelijk afgesproken voor wie welke informatie zichtbaar is (Beleidsondersteuner GG&GD). De partners geven aan dat zij vertrouwen hebben in elkaar (Interviews VAP-Zandpad). Door dit vertrouwen is het makkelijker om informatie te delen. *'Nu hebben we wel toestemming om informatie uit te wisselen, maar dan moeten we wel vastleggen welke informatie we kunnen uitwisselen en dat alle informatie die verstrekt wordt ook blijft binnen het VAP'* (Belastinginspecteur a). Daarnaast bestaat tussen sommige partijen (zoals de Belastingdienst, de

gemeente en de Unit Mensenhandel) een convenant voor het delen van informatie. Het delen van informatie tussen deze partijen verloopt daardoor soepeler dan bijvoorbeeld met de hulpverlening die geen convenant heeft met de Unit Mensenhandel (rechercheur). Dus door het opstellen van een protocol en het hebben van convenanten kunnen privacy protocollen van organisaties minder invloed uitoefenen, dan men in eerste instantie denkt. De partijen binnen het overleg kunnen daardoor alleen met elkaar informatie delen. Partijen geven wel aan dat het vertrouwen moet groeien en dat dat kan groeien door het behalen van gezamenlijke resultaten (Interviews VAP-Zandpad). Op dit moment hebben de partijen nog geen duidelijke gezamenlijke resultaten, de samenwerking kan dus beter worden naarmate het vertrouwen groeit.

5.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?

Partijen beschouwen het als succesvol dat zij beter op de hoogte zijn van de werkzaamheden van andere partijen (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Beleidsondersteuner GG&GD; Sociaal verpleegkundige). De Sociaal verpleegkundige vindt het boekje (waar informatie in staat over de betrokken partijen en waar een prostituee terecht kan) een mooi resultaat van de samenwerking. Een andere wijze waardoor partijen meer over elkaars rollen weten, is door het gesprek aan te gaan en tijdens een overleg uit te leggen wat welke partij precies doet op het Zandpad (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Beleids-ondersteuner GG&GD). Een voorbeeld daarvan is de uitleg van de belastinginspecteurs hoe prostituees hun kasboek moeten bijhouden. *‘Dat hebben zij destijds goed uitgelegd, daar heeft met name de hulpverlening veel aan gehad. Dat vind ik wel een voorbeeld, waar dit gremium heel goed dienst heeft gedaan’* (Beleidsmedewerker OOV c). Een ander voorbeeld is dat tijdens observatie c partijen in discussie gingen over het delen van informatie. Door zaken goed uit te leggen kunnen partijen van elkaar leren (Observatie c; Rechercheur;).

De ontwikkeling van het registratiesysteem en het uiteindelijke product worden als een succes beschouwd. Meer mensen met kennis en diversiteit hebben aan het systeem bijgedragen. Doordat partijen er in de praktijk mee bezig zijn, zijn grote gaten uit het systeem gehaald. *‘Hoe meer mensen met kennis en diversiteit, dat is heel goed’* (Beleidsondersteuner GG&GD). Een aantal partijen is in een werkgroep samen gekomen en heeft uitgedacht welke informatie uit het registratiesysteem wel en niet beschikbaar is voor de verschillende partijen (Beleidsondersteuner GG&GD). Inmiddels is het registratiesysteem in gebruik genomen en het werkt tot nu toe (Presentatie project registratie raamprostituees, 2011). Uiteindelijke resultaten en de uitwerking van de registraties en de langere uurperiode van een raam moeten zich nog uitwijzen in de toekomst (Beleidsmedewerker OOV b;

Beleidsondersteuner GG&GD; Sociaal verpleegkundige). Het is daarbij van belang dat partijen elkaar duidelijk kunnen aangeven wat wel en niet kan en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn.

5.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?

‘Een van de redenen waarom dat VAP overleg goed is, is dat je beter in staat wordt gesteld om over een half jaar of over een jaar te zeggen hoe gaat het nu echt?’ (Beleidsmedewerker OOV b). Het overleg kan bijdragen aan meer zelfvertrouwen over het beeld van tendensen die partijen opmerken. De sociaal verpleegkundige zou niet durven te stellen dat succesvolle resultaten uit het VAP voortkomen, maar zou dat heel mooi vinden. *‘Als dat gaat gebeuren zullen we dat in de toekomst moeten zien’* (Sociaal Verpleegkundige). De beleidsmedewerker OOV (b) hoopt dat het door het overleg mogelijk wordt meer signalen te observeren. Daarnaast dat partijen door het maken van duidelijke afspraken weten hoe zij daarmee moeten omgaan. Bij het Zandpad ligt dat lastiger dan bij de tippelzone, omdat de doelgroep zich makkelijker kan onttrekken aan de politie, hulpverlening en andere organisaties (Beleidsmedewerker OOV b).

Voor het gevoel van de beleidsondersteuner GG&GD is het overleg nog niet goed genoeg. Er is sprake van teveel los zand en wisselingen van vertegenwoordigers (Beleidsondersteuner GG&GD). Mede door praktische zaken kunnen sommige partijen niet altijd aanwezig zijn (Inspecteur Toezicht en Handhaving; Sociaal verpleegkundige). De belastinginspecteurs (a,b) krijgen daardoor het gevoel dat sommige partijen minder belang hechten aan het overleg. De rechercheur meldt dat de discussie niet altijd goed verloopt. Bijvoorbeeld een discussie waarbij partijen niet concreet bespreken wat mogelijk is, maar blijven hangen in wat wel of niet gezegd zou zijn in een eerdere vergadering.

Daarentegen ervaren partijen ook vele positieve kanten (Interviews VAP-Zandpad). De sociaal verpleegkundige ervaart dat hij door het overleg niet aan de zijlijn hoeft te staan en zich meer betrokken voelt. De belastinginspecteurs (a,b) geven aan dat partijen nu ook een beter begrip hebben over elkaars werkzaamheden. *‘De onderlinge communicatie is het belangrijkste’* (Belastinginspecteur a,b). De rechercheur geeft aan dat het slagvaardiger werkt nu partijen samen komen die betrokken zijn bij dezelfde problematiek. Het delen van informatie en elkaar leren kennen is op dit moment het belangrijkste voor partijen in dit overleg (Interviews VAP-Zandpad). De Rechercheur is positief over het overleg in mei 2011, waarbij partijen concreet nadachten over hun eigen verantwoordelijkheden en hoe zij bepaalde zaken willen aanpakken. Ook bij dit overleg is de kracht de wisselwerking tussen praktijk en beleid. De beleidsmedewerker OOV (c) en de beleidsondersteuner GG&GD vinden het

positief dat zij informatie krijgen uit de praktijk en een toelichting kunnen geven op het gemaakte beleid en de voortgang van de registraties.

Het gezamenlijke informatieboekje is ook een succes. Volgens de sociaal verpleegkundige kon het boekje ook tot stand komen zonder het overleg, maar dat had veel meer tijd gekost. *‘Nu kan je mensen direct aanspreken en aangeven welke informatie je nodig hebt’* (Sociaal verpleegkundige). De belastinginspecteurs (a,b) merken op dat het steeds gemakkelijker wordt om informatie te delen, al hebben partijen andere belangen. *‘Het voordeel van het overleg is dat je nu weet bij wie je moet zijn, dat is super’* (Belastinginspecteur a). De inspecteur Toezicht en Handhaving merkte tijdens het overleg in mei 2011 op dat werkelijk uit alle hoeken signalen komen. Daardoor ervaren partijen het als een nuttig overleg (Interviews VAP-Zandpad). Tot slot denken meerdere partijen dat het overleg beter wordt door een protocol op te stellen (Interviews VAP-Zandpad). Het protocol kan meer houvast geven (Beleidsondersteuner GG&GD) en partijen die minder aandacht hebben voor het overleg op een positieve manier betrekken (Beleidsmedewerker OOV c). De beleidsondersteuner van de GG&GD hoopt dat het protocol van het VAP-Zandpad van de grond komt (Beleidsondersteuner GG&GD).

6 Resultaten: Een vergelijking tussen het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad

In dit hoofdstuk vindt een vergelijking plaats tussen het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad. De deelvragen zijn beantwoord aan de hand van de resultaten uit interviews, documenten en observaties. De indeling volgt de empirische deelvragen, die gezamenlijk een antwoord geven op de vraag: *‘Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?’*.

6.1 Op welke wijze wordt samengewerkt in het VAP?

Het VAP-tippelzone bestaat vijf jaar langer dan het VAP-Zandpad (Notulen tippelzone, 2005a; Notulen Zandpad, 2010a). Dit komt onder andere tot uiting bij de doelstelling die de respondenten noemen voor de overleggen. De leden van het VAP-Zandpad geven aan dat het overleg een middel is om elkaar beter te leren kennen en wederzijds begrip te krijgen (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV c; Sociaal verpleegkundige). Bij het VAP-Tippelzone zijn de respondenten voorbij deze fase (Observatie a,d).

Beide overleggen zijn opgericht omdat partijen constateerden dat zij problemen alleen kunnen oplossen door samen te werken. Het VAP-tippelzone kwam tot stand doordat tippelzones in andere steden sloten. Het VAP-Zandpad is ontstaan nadat partijen concludeerden dat sprake is van mensenhandel op het Zandpad en het VAP-tippelzone werkt (Beleidsmedewerker OOV b). Het VAP-tippelzone heeft in verhouding meer zorgpartijen aan tafel zitten (Interviews VAP-tippelzone). Bij het VAP-Zandpad is de balans tussen de veiligheids- en zorgkant meer in balans (Interviews VAP-Zandpad). De belastinginspecteurs, inspecteur Toezicht en Handhaving en de onderzoeker van de Unit Mensenhandel zijn enkel betrokken bij het VAP-Zandpad. Zij richten zich op de veiligheidskant vanwege de problematiek rondom mensenhandel en de invoering van het registratiesysteem voor prostituees.

De tijdsdimensie en complexiteit van de overleggen zijn niet vergelijkbaar. Daarnaast is de problematiek waar partijen mee te maken hebben van een andere aard.

6.1.1 Onzekerheden

Welke onzekerheden spelen in beide overleggen?

Substantiële onzekerheid

De onzekerheden waar de partijen mee te kampen hebben op de tippelzone zijn ontstaan door nieuwe ontwikkelingen waar nog geen informatie over beschikbaar was (Agenda tippelzone, 2005a; Interviews VAP-tippelzone; Notulen tippelzone, 2009b). Daarvan is ook sprake op het Zandpad. De onzekerheden op het Zandpad zijn echter groter doordat partijen informatie over mensenhandel anders interpreteren, waardoor het moeilijker is om op één lijn te komen (Bestuursinformatie, 2008; Interviews VAP-Zandpad).

Strategische Onzekerheid

Op de tippelzone ervaart de hulpverlening soms onzekerheid over welke informatie zij wel en niet kunnen delen (HAP-teamleider). Bij het Zandpad ervaren meerdere partijen onzekerheid over de uitwisseling van informatie, mede omdat geen duidelijk afspraken daarover zijn vastgelegd. Partijen geven aan dat het opstellen van een protocol voor helderheid kan zorgen. Bij het VAP-Zandpad tasten partijen af wat zij voor elkaar kunnen betekenen. De partijen van het VAP-tippelzone geven aan dat zij dit weten (Interviews VAP-tippelzone). Tenslotte kan een betere voorbereiding volgens de HAP-teamleider bij beide VAP's zorgen voor het versterken van de informatie-uitwisseling. Het VAP-tippelzone vertoont dus tekenen van een betere samenwerking. Bij het VAP-Zandpad kan een betere voorbereiding leiden tot verhoging van het tempo en een meer inhoudelijk overleg (HAP-teamleider). De samenwerking in het VAP-Zandpad zal pas verbeteren als de periode van aftasten voorbij is.

Institutionele Onzekerheid

Zowel op de tippelzone als het Zandpad hebben de partijen te maken met onzekerheden die ontstaan door landelijke wetgeving, protocollen die organisaties opleggen met beperkingen voor informatie-uitwisseling en de lokale politiek die de richting van het beleid bepaalt.

6.1.2 Kenmerken

Lijken het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad qua structuur op elkaar? De afhankelijkheden, interactie en netwerkregels geven hierop een antwoord.

Wederzijdse afhankelijkheid

Voor beide overleggen is buiten vergaderingen om contact tussen partijen en geldt dat zij minder contact hebben als sprake is van minder ontwikkelingen op de zones (Interviews VAP-tippelzone, Zandpad). Bij de tippelzone is door de betrokken partijen geen verandering in het contact ervaren. De vertegenwoordigers van organisaties zijn echter allemaal enkele jaren na de oprichting van het VAP betrokken geraakt. Het overleg was toen al goed geregeld (Interviews VAP-tippelzone). Bij het VAP-Zandpad ervaren sommige partijen een verbetering van het contact, doordat zij elkaar beter weten te vinden. Voor andere partijen geldt dit niet, zij denken dat dat komt door het korte bestaan van het VAP (HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige). De afhankelijkheden voor beide overleggen zitten in de uitwisseling van informatie (Sociaal verpleegkundige) en daarmee de mogelijkheid om elkaars werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen (HAP-teamleider, Sociaal verpleegkundige). Centrale partijen in de uitwisseling van informatie zijn bij het VAP-tippelzone de beleidsondersteuner GG&GD en het HAP. Belangrijke onderwerpen zijn immers de vergunningen en omstandigheden van de prostituees. Bij het Zandpad daarentegen staan de beleidsondersteuner GG&GD, Beleidsmedewerker OOV en de onderzoeker van de Unit Mensenhandel centraal. Men richt zich op het tegengaan van mensenhandel en de registratie van de prostituees. Als de problematiek verschuift kunnen daar veranderingen in optreden. Het VAP-tippelzone bespreekt signalen, incidenten en de werking van het beleid. De wijkagent (a) en hulpverlening bespreken casussen op individueel niveau (Interviews VAP-tippelzone). Het VAP-Zandpad gaat minder diep in op de inhoud en bespreekt vooral signalen van mensenhandel en de werking van het registratiesysteem. Dit wijst erop dat het VAP-tippelzone zich bevindt in een verder gevorderde fase van de samenwerking en partijen bewuster zijn van de wederzijdse afhankelijkheden.

Interactie

Voor het VAP-Zandpad heeft te kampen met problemen op het organisatorisch vlak. Door de grote groep betrokken partijen is het maken van een passende afspraak voor het overleg ingewikkeld. Ook de sfeer is anders. Mensen laten elkaar niet altijd uitpraten en praten door elkaar heen (Observatie b,c). De sfeer tijdens overleggen van de tippelzone is informeel (Observatie a,d). De grotere complexiteit van het VAP-Zandpad kan daarvan de oorzaak zijn. Meerdere partijen zijn betrokken en de partijen

kennen elkaar minder goed op het informele vlak. Daarom is het goed dat de frequentie bij het VAP-Zandpad eens in de vier weken is en het VAP-tippelzone eens in de zes weken. Dan hebben de partijen van het VAP-Zandpad meer momenten om informatie te delen en elkaar beter te leren kennen.

Netwerkregels

Voor zowel het Zandpad als de tippelzone zijn de redenen om een protocol op te stellen van dezelfde aard. De tippelzone heeft een protocol en dit is opgesteld na een jarenlange samenwerking tussen partijen (Protocol tippelzone, 2010). Bij het Zandpad willen partijen een protocol opstellen omdat dat goed werkt bij de tippelzone. De partijen van het Zandpad werkten echter nog niet zo lang samen toen het protocol ter sprake kwam. Het verschil tussen de tippelzone en het Zandpad is dat bij de tippelzone het gegroeide bestaande werkproces is vastgelegd en bij het Zandpad partijen het toekomstige werkproces willen vastleggen (Interviews VAP-tippelzone, -Zandpad; Observatie a,b,c,d).

6.2 Op welke wijze wordt netwerkmanagement toegepast in het VAP?

Voor beide overleggen is achterhaald wat belangrijke competenties en taken zijn voor een voorzitter en op welke wijze partijen het voorzitterschap ervaren. Daarna volgt een vergelijking tussen de management strategieën die partijen inzetten.

6.2.1 Voorzitterschap

De respondenten van beide overleggen vinden het belangrijk dat de voorzitter goed technisch voorzit (Belastinginspecteur a,b; Beleidsmedewerker OOV a,c; Beleidsondersteuner GG&GD; HAP-teamleider; Sociaal verpleegkundige; Wijkagent b). De respondenten van het VAP-tippelzone willen geen neutrale voorzitter, omdat het nu goed gaat en het handig kan zijn dat de voorzitter inhoudelijke kennis heeft. De respondenten van het VAP-Zandpad geven aan dat een neutrale voorzitter niet nodig is, omdat mensen goed met elkaar omgaan. De sociaal verpleegkundige geeft aan dat zowel een inhoudelijk als neutrale voorzitter voor- en nadelen heeft. Uit de observaties (a,b,c,d) blijkt dat een inhoudelijk voorzitter passend is voor dit overleg. Tot nu toe zijn geen grote tegenstrijdige belangen ontstaan tussen partijen en de voorzitter verkrijgt legitimiteit van de andere leden van het overleg. Meer respondenten van het VAP-Zandpad dan het VAP-tippelzone vinden het een taak van de voorzitter om afwezige partijen meer te betrekken bij het overleg (Belastinginspecteurs a,b; HAP-teamleider). Waarschijnlijk komt dat doordat bij dit overleg vaker partijen afwezig zijn (Notulen Zandpad, 2010a-2011c; Observatie a,b,c,d).

6.2.2 Strategieën

Het VAP-tippelzone heeft bijna alle instrumenten toegepast in het netwerk. Partijen geven aan dat zij op één lijn zitten wat betreft het behoud van hun eigenheid (Interviews VAP-tippelzone). Partijen maken afspraken over deadlines en dat gaat steeds beter (Beleidsmedewerker OOV a). Daarentegen hebben partijen geen afspraken over conflictbeslechting, maar wel ideeën hoe zij dat kunnen aanpakken (Beleidsmedewerker OOV a; Beleidsondersteuner GG&GD; Wijkagent b). Partijen maken geen afspraken over de kwaliteit van het werk omdat dat gezien wordt als de eigen verantwoordelijkheid (Beleidsondersteuner GG&GD). Het VAP-Zandpad heeft daarentegen minder instrumenten toegepast in het netwerk. Partijen zijn nog niet volledig bewust van de voordelen van de samenwerking. Het formuleren van een gezamenlijke probleemstelling en oplossingsrichting heeft nog niet plaatsgevonden. Daardoor komt men te weinig toe aan het uitwerken van het algemene doel in concrete stappen. Een volledig protocol is misschien nog niet nodig, maar werken met enkele basisregels geeft meer ruimte om zich met de inhoud bezig te houden (Interviews Vap-Zandpad).

6.3 Hoe heeft netwerkmanagement kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking in het VAP?

In hoeverre zijn de onzekerheden afgenomen in beide overleggen en waardoor komt dat?

6.3.1 Substantiële Onzekerheid

Door het toepassen van strategieën van netwerkmanagement is een verwevenheid van doelen en een gezamenlijke beeldvorming ontstaan, bij het VAP-tippelzone. De partijen zijn op de hoogte van elkaars rol en werkzaamheden. Daardoor hebben zij een gezamenlijk doel en beeldvorming kunnen vormen. Onzekerheden die bestonden zijn verdwenen mede omdat partijen een plek hebben om met elkaar in dialoog te gaan, zij een gevoel van urgentie hebben en zij alternatieven bespreken (Interviews VAP-tippelzone). Bij het VAP-Zandpad is nog geen sprake van gehele doelverwevenheid en een gezamenlijke beeldvorming. Voordat daar sprake van kan zijn moet het VAP-Zandpad nog een proces doorlopen. De partijen ervaren wel het gevoel van urgentie, mede door de beleidsevaluatie, rapport 'Signalen Mensenhandel', Programma Aanpak Mensenhandel Zandpad en doordat de voorzitter dit regelmatig ter sprake brengt. Door het platform van het overleg leren partijen elkaar beter kennen, wat betreft de rol en werkzaamheden. Doelverwevenheid kan ontstaan als partijen zich volledig beseffen dat zij hun doel alleen behalen door samen te werken met andere partijen.

6.3.2 Strategische Onzekerheid

Een duidelijk verschil is op te merken tussen de twee overleggen. Het VAP-tippelzone is in een verder stadium van het strategische proces. Afspraken liggen vast in een protocol (Protocol tippelzone, 2010). Aan het vastleggen van de afspraken ging een lang proces vooraf. De bestaande werkwijze staat in het protocol, partijen hebben eerst afspraken kunnen ontdekken en toepassen (Interviews VAP-tippelzone; Observatie a). Het VAP-Zandpad heeft van sommige partijen afspraken op papier staan. Vanaf de start van het VAP is het streven een protocol op te stellen zodat daar een discussie over kan ontstaan. Discussies over de uitwisseling van informatie zijn een aantal keren gevoerd. Door de komst van nieuwe partijen is nieuwe energie ontstaan. Het heeft echter ook tot gevolg dat partijen vaker dezelfde discussies moeten voeren (Interviews VAP-Zandpad; Observatie b,c).

6.3.3 Institutionele Onzekerheid

Zowel op de tippelzone als het Zandpad hebben de partijen te maken met onzekerheden door landelijke wetgeving, protocollen van organisaties met beperkingen voor informatie-uitwisseling en de lokale politiek die de richting van het beleid bepaalt. Het VAP-tippelzone heeft deze onzekerheden grotendeels kunnen verminderen door hun sterke vertrouwensband. Deze is de afgelopen jaren alleen maar sterker geworden en niet beschaamd door drastische institutionele veranderingen (Interviews VAP-tippelzone). Het VAP-Zandpad laat zien dat het goed is omgegaan met te nemen maatregelen over het registratiesysteem. Bijvoorbeeld met de zichtbaarheid van informatie (Beleidsondersteuner GG&GD). Partijen geven aan dat zij andere partners vertrouwen. Het vertrouwen heeft echter nog niet de kans gehad om verder te groeien en even strek te worden als van het VAP-tippelzone. Het wachten is op positieve resultaten, waardoor partijen meer vertrouwen in elkaar krijgen (Interviews VAP-Zandpad; Notulen Zandpad, 2010a-2011c).

Vertrouwen als strategie van netwerkmanagement is het sleutelwoord om te komen tot meer en een betere samenwerking. Mede omdat dit op alle drie soorten onzekerheden invloed heeft.

6.4 In hoeverre is de uitvoering van prostitutie vraagstukken succesvol?

Het VAP-tippelzone heeft concrete resultaten behaald waaraan een leerproces op substantieel, strategisch en institutioneel niveau vooraf is gegaan. De partijen hebben gezamenlijk de resultaten rondom City Campus Max, het vergunningstelsel en individuele casussen behaald. Deze resultaten hebben een bijdrage geleverd aan de beheersbaarheid van de tippelzone. Partijen zijn trots op hun resultaten (Interviews VAP-tippelzone; Notulen tippelzone, 2005a-2011c).

Het VAP-Zandpad heeft minder concrete resultaten behaald dan het VAP-tippelzone. Het informatieboekje over de betrokken partijen kan men zien als een tussenresultaat. Het is een concreet product dat tot stand is gekomen door de samenwerking in het VAP-Zandpad. De toekomst moet uitwijzen of het uitdelen van dit informatieboekje tijdens registratiegesprekken leidt tot bijvoorbeeld meer toestroom tot de HAP bus of prostituees die hun belastingaangifte doen (Observatie c). De ontwikkeling van het registratiesysteem is van sommige partijen de grootste trots. Doordat het systeem ontwikkeld is in een aparte werkgroep (waar overigens wel sommige partijen van het VAP in zaten) is het niet het resultaat van het gehele VAP-Zandpad. Het systeem is inmiddels in gebruik genomen en werkt tot nu toe (Presentatie project registratie raam-prostituees, 2011). De toekomst moet uitwijzen of partijen meer leerprocessen doorlopen en gezamenlijk resultaten behalen.

6.5 Op welke wijze leidt de gezamenlijke aanpak in het VAP tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?

Het succes van het prostitutiebeleid van de tippelzone ligt voornamelijk in de wisselwerking tussen praktijk en beleid. De partijen hebben een gezamenlijke aanpak ontwikkeld op beide vlakken. Dit heeft tot stand kunnen komen doordat zij een platform hebben waar zij elkaar tegenkomen en een constante dialoog hebben. Partijen kennen elkaar ook informeel en hebben een vertrouwensband opgebouwd (Interviews VAP-tippelzone; Notulen tippelzone, 2005a-2011c; Observatie a,d). Het VAP-Zandpad bevindt zich in een minder vergeand stadium. Partijen ervaren dat het overleg in een opbouwfase zit. Voor de toekomst liggen genoeg kansen voor het VAP-Zandpad om de uitvoering van het prostitutiebeleid te verbeteren. Zoals het platform (VAP-overleg) zelf, positieve resultaten van het registratiesysteem en het oplossen van problemen rond mensenhandel. Vergeleken met het begin weten partijen elkaar al beter te vinden en delen zij informatie waar, voorheen geen sprake van was (Interviews VAP-Zandpad; Notulen Zandpad, 2010a-2011c; Observatie b,c).

7 Een gezamenlijke aanpak, een succes?

In dit hoofdstuk komt allereerst een antwoord op de onderzoeksvraag. Daarna vindt een vergelijking plaats tussen de conclusies uit de empirie en de theorie uit hoofdstuk 2. Daaruit vloeit een aantal aanbevelingen voort voor beide overleggen. Deze aanbevelingen zijn ook toepasbaar op vergelijkbare complexe vraagstukken. Tot slot een terugblik de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

7.1 VAP-tippelzone en VAP-Zandpad, een succes?

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag zijn twaalf netwerkpartners van het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad geïnterviewd, vier overleggen geobserveerd en meerdere documenten geanalyseerd.

‘Wat kan netwerkmanagement bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het VAP om te komen tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid?’

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat netwerkmanagement bijdraagt aan een gezamenlijke aanpak. Er gaat echter wel tijd overheen voordat sprake is van een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid. Het doorlopen van meerdere fasen van netwerkmanagement is nodig voordat het zijn vruchten afwerpt op een gezamenlijke aanpak en een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid.

Het VAP-tippelzone heeft meerdere succesvolle resultaten tot stand gebracht. Na een jaar van oprichting van het VAP-tippelzone werden positieve effecten ervaren van de invoering van het vergunningstelsel. Op dat moment waren alle vergunningen verleend en de netwerkpartners waren tevreden over het resultaat. Na de invoering van het vergunningstelsel is het VAP blijven bestaan. Door de bouw van City Campus Max naast de tippelzone bleef afstemming nodig om de zaken op de tippelzone goed te laten verlopen. Netwerkmanagement heeft bijgedragen aan een gezamenlijke aanpak doordat partijen een gezamenlijk beeld hebben gevormd, de doelen van partijen verweven zijn, gezamenlijke percepties en strategieën zijn ontstaan evenals een nieuw institutioneel design. Partijen werken hecht samen, dat was niet tussen alle partijen het geval vóór de oprichting van het VAP-tippelzone. De uitvoering van het prostitutiebeleid zien de partijen als succesvol, mede door de wisselwerking tussen beleid en praktijk. Maar komt dat doordat de gezamenlijke aanpak een succes is? Partijen van het VAP-tippelzone geven aan dat zij beter hun werk kunnen doen door de samenwerking en dat zij niet alles alleen kunnen oplossen. Daarnaast kwamen partijen op creatieve ideeën om

problemen aan te pakken door de diversiteit aan actoren in het netwerk. Dus geconcludeerd mag worden dat de gezamenlijke aanpak leidt tot een succesvollere uitvoering van het prostitutiebeleid, dan als partijen niet gezamenlijk problemen aanpakken en netwerkmanagement daarop toepassen.

Het VAP-Zandpad heeft nog geen succesvolle resultaten behaald wat betreft de uitvoering van het prostitutiebeleid. De GG&GD is nog bezig met het invoeren van het registratiesysteem voor prostituees. Om te ervaren of dit een succesvol resultaat is zullen partijen dit moeten evalueren na de invoering. Partijen werken echter beter samen, mede door netwerkmanagement, sinds de oprichting van het VAP-Zandpad. Partijen hebben gezamenlijk een informatieboekje gemaakt voor de registratiegesprekken, elkaar beter leren kennen, er is sprake van contact tussen partijen dat voorheen niet bestond en er plannen zijn gemaakt voor de toekomst. Daarnaast kan het plan om een protocol te maken leiden tot meer voorspelbaarheid en vertrouwen tussen partijen. Vragen die daarbij spelen zijn onder andere: 'Wat moet de inhoud zijn van het protocol' en 'In welke fase moet een protocol tot stand komen?'. Er is dus duidelijk sprake van meer en een betere samenwerking door de inzet van netwerkmanagement. De toekomst moet echter uitwijzen of deze lijn zich voortzet en of dat uiteindelijk leidt tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid.

7.2 Een vergelijking tussen empirie en theorie

Uit de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2 zijn een aantal assumpties tot stand gekomen. In deze paragraaf vindt een toelichting plaats in hoeverre deze assumpties in de empirie voorkomen.

□ *Assumptie 1: 'Onzekerheden in netwerken nemen af naarmate partijen meerdere instrumenten van netwerkmanagement inzetten'.*

McGruiere (2002) en Koppenjan & Klijn (2004) veronderstellen dat een netwerkmanager niet net zoveel invloed kan uitoefenen op een netwerk als een manager op een organisatie. Toch zijn onzekerheden en instrumenten van netwerkmanagement met elkaar verbonden. In het VAP-tippelzone zijn onzekerheden over de beheersbaarheid van de tippelzone en de komst van City Campus Max gereduceerd naarmate een combinatie van instrumenten van netwerkmanagement zijn toegepast. Partijen hebben de problematiek van de doelgroep in kaart gebracht. Daarnaast hebben zij basisspelregels voor de samenwerking onderzocht en in een later stadium zijn deze basisregels vastgelegd. In de periode dat de basisspelregels en institutionele regels zijn vastgelegd zijn ook nieuwe actoren betrokken. Naarmate het netwerk meer netwerkmanagement instrumenten heeft ingezet zijn onzekerheden in het netwerk afgenomen. Daar gaat echter wel een hele periode overheen. Het VAP-Zandpad heeft een aantal instrumenten ingezet, maar van een echter afname van onzekerheden is nog

geen sprake. Dit zal het VAP-Zandpad pas bereiken als partijen meer netwerkmanagement instrumenten inzetten.

□ *Assumptie 2: 'Bewustwording van het bestaan van meerdere percepties kan conflicten en fixatie van partijen op één probleem voorkomen'*

Dit is een veronderstelling van Koppenjan en Klijn (2004). Complete consensus moeten partijen voorkomen omdat dat het onderlinge leren en de creatie van gezamenlijke actie verhindert (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 162). De wijkagent (a) van de tippelzone geeft aan dat door de samenwerking bij haar het bewustzijn is ontstaan dat zij door een 'blauwe bril' zaken bekijkt. Door dat bewustzijn beseft zij dat haar acties ook gevolgen kunnen hebben voor de werkzaamheden voor andere partijen. Doordat partijen zich bewust worden over meerdere percepties, over de schutting kijken, zijn conflicten voorkomen. De belastinginspecteurs (a,b) van het Zandpad hebben andere partijen duidelijk kunnen uitleggen wat zij verstaan onder een bezoek en dat dat geen controle is. Meerdere partijen hadden daar voorheen een ander idee over. Dit heeft geleid tot meer onderling begrip. Doordat partijen van beide overleggen zich bewust zijn van over het bestaan van meerdere percepties zijn conflicten en fixatie op één probleem voorkomen.

□ *Assumptie 3: 'Het vastleggen van afspraken over onderzoeksactiviteiten kan kennisconflicten, rapportoorlogen en individuele strategieën van belanghebbenden voorkomen en dus de samenwerking bevorderen.'*

Zonder het maken van afspraken over onderzoeksactiviteiten is de kans groter dat partijen niks doen met onderzoeken. Dit komt doordat het onderzoek te laat komt, een irrelevante boodschap communiceert of in een onbegrijpbare taal is geschreven (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 176). Partijen van het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad geven aan dat geen afspraken hebben gemaakt over onderzoeksactiviteiten. Voor beide overleggen geldt dat zij per onderzoeksactiviteit afspraken maken. Partijen zijn zich bewust van de noodzaak van het maken van afspraken over onderzoeksactiviteiten. Door deze strategie kan het netwerk onzekerheden rondom onderzoeksactiviteiten beperken, maar nooit geheel tegengaan.

□ *Assumptie 4: 'Door koppeling of loskoppeling van actoren ontstaan nieuwe informatie en energie, die conflicten en impasses in de samenwerking voorkomen.'*

Het koppelen van nieuwe actoren, arena's en spellen kan leiden tot een nieuwe afbakening van het probleem, nieuwe verbindingen en nieuwe mogelijkheden tot informatie-uitwisseling (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 188). Dit is duidelijk te zien in het VAP-Zandpad. Na een aantal overleggen misten partijen de belastingdienst bij het overleg. Die zijn vervolgens uitgenodigd. De komst van de belastinginspecteurs (a,b) heeft geleid tot nieuwe informatie (bijvoorbeeld over de werkzaamheden die

zij hebben op het Zandpad), maar ook voor nieuwe energie. Zij hebben een stuk aangeleverd voor het protocol en zijn bezig met de ontwikkeling van een brochure voor prostituees over de belastingdienst. Dit waarderen andere partijen en misschien dat dat andere partijen ook aanzet tot meer actie. De toekomst zal dat moeten uitwijzen. De koppeling van actoren hoeft echter niet te leiden tot nieuwe informatie en energie. Bij beide overleggen zijn later een aantal partijen betrokken, die nog niet tot veel nieuwe informatie en energie hebben geleid. Dit komt doordat deze partijen niet altijd aanwezig zijn bij de overleggen. Beide overleggen hebben nog geen loskoppeling van partijen meegemaakt, dus daar is geen informatie over. Een nuancering van deze assumptie is dus gewenst. Door de koppeling van actoren kan nieuwe informatie en energie ontstaan, dat conflicten en impasses in de samenwerking voorkomt. Dit betekent echter wel dat deze partijen zich ook sterk bewust moeten zijn van het belang van het overleg.

□ *Assumptie 5: 'Door basisregels van het spel vast te leggen ontstaat een stabiele omgeving en vertrouwen, waardoor het netwerk strategische en institutionele onzekerheid reduceert'.*

De Bruijn et al. (1998) constateren dat het opstellen van basisregels richting geeft aan het gedrag van actoren. Koppenjan & Klijn (2004) en van Delden (2009) veronderstellen dat door vertrouwen en een stabiele omgeving strategische en institutionele onzekerheden reduceren. De partijen van het VAP-tippelzone geven aan dat de basisregels die zijn vastgelegd zorgen voor houvast. Het is de basis en zij weten wat zij van elkaar kunnen verwachten en vertrouwen elkaar. De omgeving is stabielier doordat personele wisselingen minder invloed hebben op samenwerking. Dat leidt tot een reductie van strategische en institutionele onzekerheid. De toekomst moet uitwijzen of het vastleggen van basisregels van VAP-Zandpad leidt tot een stabielere omgeving en vertrouwen.

□ *Assumptie 6: 'Door aanpassing van netwerkgeregels kunnen partijen nieuwe oplossingen in de samenwerking ontdekken'.*

Koppenjan & Klijn (2004) veronderstellen dat het opstellen van netwerkgeregels leidt tot een aanpassing van strategieën en interactieprocessen en dat kan leiden tot nieuwe oplossingen. In 2008 hebben partijen van het VAP-tippelzone besloten bestaande regels vast te leggen in een protocol. De partijen hebben toen ook nagedacht over regels en werkprocessen die zij nog missen. In het protocol is toen een nieuw(e) regel/werkproces toegevoegd 'Wat te doen met een zwangere prostituee op de baan?'.
□ *Assumptie 7: 'Door de creatie van vertrouwen blijft het interactieproces opgang, waardoor sprake is van een constant leerproces, dit verbetert de samenwerking'.*

Dit veronderstellen Klijn & van Twist (2007). Door een basis van vertrouwen ontstaat een grotere bereidheid tot transparantie, informatie-uitwisseling (van der Aa & Konijn, 2001), investeringen en om het gezamenlijke probleem op te lossen (Oerlemans & Kenis, 2007). Daarnaast zorgt een hoge

mate van vertrouwen voor zekerheid dat andere actoren initiatieven niet misbruiken. Dit zijn allemaal leerprocessen. Vertrouwen kan naast institutionele onzekerheid ook strategische en substantiële onzekerheid verkleinen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 230). Zowel de partijen van het VAP-tippelzone als het VAP-Zandpad geven aan dat zij vertrouwen hebben in andere partners. Het vertrouwen van het VAP-tippelzone heeft echter langer de tijd gehad om verder te groeien. Het interactieproces van het VAP-tippelzone is niet stil komen te staan. Daardoor zijn meerdere leerprocessen doorlopen, die onder andere hebben geresulteerd in een werkend vergunningstelsel. Dit had (zo snel) niet tot stand kunnen komen als partijen niet beter gingen samenwerken. Het interactieproces van het VAP-Zandpad is ook niet stil komen te liggen. De kans bestaat echter wel dat een impasse ontstaat doordat het interactieproces over het protocol kan stoppen. Er is sprake van een herhaling van de dialoog. Namelijk of partijen stukken willen aanleveren voor het protocol en of zij kunnen aangeven wat de mogelijkheden zijn rondom informatie-uitwisseling in het VAP. Het vertrouwen zal dus verder moeten groeien om het leerproces op gang te houden en de samenwerking te verbeteren.

□ *Assumptie 8: 'Wanneer het netwerk bestaande regels aanpast, ontstaat een nieuwe institutionele fase, als dat te vroeg gebeurt zullen conflicten en impasses het gevolg zijn'.*

Volgens Koppenjan & Klijn (2004) ontstaan conflicten en impasses als het netwerk te vroeg bestaande regels aanpast, omdat niet alle partijen de kans krijgen om nieuwe regels uit te proberen en te ontdekken (p. 193). Vanaf de oprichting van het VAP-Zandpad is het plan om een vergelijkbaar protocol op te stellen, zoals het VAP-tippelzone in 2008 heeft ontwikkeld. Het VAP heeft dat te zien gekregen als voorbeeld. Inmiddels is het overleg een jaar verder en is het protocol niet volledig gerealiseerd. Tijdens elk overleg uitten partijen de wens dat iedereen informatie aanlevert voor het protocol. Sommige partijen vragen welke informatie zij moeten aanleveren. De discussie over afspraken komt niet opgang, er is kans op een impasse. Dit komt mede doordat partijen te weinig tijd hebben gekregen om nieuwe regels uit te proberen en te ontdekken.

□ *Assumptie 9: 'Organisaties zijn van elkaar afhankelijk voor hulpbronnen, door een gezamenlijke aanpak is ontwikkeling, coördinatie en mobilisatie daarvan mogelijk, wat leidt tot een succesvollere uitvoering van maatschappelijke vraagstukken'.*

Provan & Milward (2001) geven aan dat afzonderlijke partijen niet even effectief vraagstukken aanpakken als een netwerk. Daarnaast stellen Oerlemans en Kenis dat een organisatie zelden alle hulpbronnen in huis heeft. Netwerken kunnen zorgen voor de ontwikkeling, coördinatie en mobilisatie van hulpbronnen (Oerlemans & Kenis, 2007). Dit is noodzakelijk om te komen tot succesvolle innovaties, logischerwijs kan dat ook leiden tot succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken (p. 42). Partijen van het VAP-tippelzone zijn bewust over het feit dat zij afhankelijk zijn van andere partijen voor de uitwisseling van informatie. Sommige partners ervaren dat zij hun werk

beter kunnen doen door het delen van informatie met andere partners. Doordat partijen nu gezamenlijk optrekken en daarvoor een platform hebben, ontwikkelen, coördineren en mobiliseren zij informatie en kennis. Bij het VAP-tippelzone heeft dat geleid tot meerdere succesvolle resultaten. Dit leidt dus tot een succesvollere uitvoering van het prostitutiebeleid. Een nuancering van deze assumptie is echter wel gewenst, omdat dit niet van de één op de andere dag tot stand komt. Bij het VAP-Zandpad zijn niet alle partijen zich sterk bewust van de afhankelijkheid van andere partijen, maar een gezamenlijke aanpak krijgt steeds meer vorm. De ontwikkeling, coördinatie en mobilisatie van hulpbronnen heeft echter nog niet geleid tot een succesvollere uitvoering van het prostitutiebeleid. Om dit tot stand te laten komen voor het VAP-Zandpad is het doorlopen van meerdere fasen van netwerkmanagement gewenst.

□ *Assumptie 10: 'Een vrijwillige gezamenlijke aanpak is mogelijk door middel van netwerkmanagement, wat een succesvollere uitvoering van maatschappelijke vraagstukken tot gevolg heeft'.* Volgens Ostrom (1990) en Koppenjan & Klijn (2004) kan collectieve actie tot stand komen als strategische onzekerheid minimaal is. Partijen kunnen de strategische onzekerheid reduceren door netwerkmanagement in te zetten. Partijen zullen dan vrijwillig gezamenlijk problemen aanpakken. Een gezamenlijke aanpak heeft een succesvollere uitvoering tot gevolg. Zoals als eerder staat beschreven geven Provan & Milward (2001) aan dat afzonderlijke partijen niet even effectief vraagstukken aanpakken als een netwerk. Meerdere partijen van zowel het VAP-tippelzone en VAP-Zandpad geven aan dat zij hun werk beter kunnen doen door het samenwerkingsverband. Onder het VAP-tippelzone heerst dit gevoel onder alle partijen, die overigens meerdere netwerkmanagement instrumenten hebben kunnen inzetten. Nog niet alle deelnemers van het VAP-Zandpad zien dit zo. De toekomst moet uitwijzen of een grotere vrijwillige deelname een succesvollere uitvoering van het prostitutiebeleid tot gevolg heeft. Een vrijwillige gezamenlijke aanpak is dus mogelijk door netwerkmanagement in te zetten. Dit leidt tot een succesvollere uitvoering van het prostitutiebeleid. Partijen zetten zich namelijk meer in, als zij op geheel vrijwillige basis deelnemen aan een netwerk.

□ *Assumptie 11: 'Een succesvolle uitvoering van maatschappelijke vraagstukken is alleen mogelijk als de positieve gevolgen van een gezamenlijke aanpak opwegen tegen de negatieve gevolgen'.*

Deze aanname is van Koppenjan en Klijn (2004).

De opbouw van sociaal kapitaal en constante leerprocessen bepalen de succesvolle aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Beide zijn alleen haalbaar als het netwerk netwerkmanagement inzet. De partijen van het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad geven aan dat zij niet zouden deelnemen aan het VAP als de gemaakte investeringen niet opwegen tegen de positieve gevolgen die tot stand komen door het VAP. Partijen ervaren het overleg als nuttig. Dit bewustzijn is echter minder onder deelnemers van het VAP-Zandpad, dan van het VAP-tippelzone. Meerdere partijen zijn daarbij vaak

afwezig. Partijen zijn afwezig bij overleggen door een hoge werkdruk of kunnen om praktische redenen niet, zoals een ander overleg dat voor gaat. De positieve gevolgen van een ander overleg wegen dan dus op tegen de positieve gevolgen van het VAP. De kans op een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid zal hoger zijn naarmate alle betrokken partijen aanwezig zullen zijn, gezien de resultaten van het VAP-tippelzone. Voor het VAP-tippelzone is dit organisatorisch makkelijker omdat minder partijen betrokken zijn bij het overleg.

7.3 Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies vloeien een aantal aanbevelingen voort voor het VAP-tippelzone en het VAP-Zandpad. Overigens zijn dit ook aanbevelingen voor partijen die te maken krijgen met vergelijkbare complexe problemen.

'Betrek partijen die minder betrokken zijn bij het overleg'.

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) nemen de risico's en kosten toe bij een toename van het aantal betrokken partijen in een netwerk. Daarentegen sluit het netwerk hulpbronnen, belangen en inzichten uit door een kleine groep actoren te betrekken (p. 195). Het is dus belangrijk om daar een balans in te vinden. Partijen die onderdeel zijn van het netwerk, maar niet vaak aanwezig zijn kan het netwerk dus meer betrekken. Dit is van belang zodat alle partijen meedelen in de risico's en kosten en hulpbronnen, belangen en inzichten verkrijgen uit het netwerk.

'Leg afspraken vast over de rol van de voorzitter'.

De Bruijn et al. (1998) veronderstelt dat het bespreken van de rolverdeling van belang is om partijen te laten samenwerken. In het bijzonder is het van belang de rol van de voorzitter te bespreken. Het overleg is kwetsbaar omdat het overleg niet doorgaat als de voorzitter afwezig is. Volgens de Beleidsondersteuner GG&GD neemt de Beleidsmedewerker OOV het voorzitterschap over als zij niet aanwezig kan zijn. Andere partijen zijn daar echter niet van op de hoogte.

Zandpad: *'De partijen moeten niet verdrinken in details, maar alleen noodzakelijke afspraken, waardoor het overleg verder kan komen'.*

Om samen te kunnen werken is het van belang dat een aantal basisregels vaststaan (Koppenjan & Klijn, 2004). Partijen moeten zich echter niet verliezen in het opstellen van een protocol, omdat zij het oorspronkelijke doel dan voorbij streven. Dit resulteert meestal in conflicten of stagnatie. Gedurende het proces kunnen de partijen regels ontdekken, specificeren, uitproberen, aanpassen en vervangen om daarna alle regels vast te leggen in een protocol (p. 193).

Partijen geven aan dat het VAP-Zandpad een kopie is van het VAP-tippelzone, omdat het samenwerkingsverband zo goed loopt. Het is belangrijk dat partijen zich realiseren dat een vergelijkbaar overleg niet gelijk tot stand komt. Het VAP-tippelzone heeft een lang proces doorlopen, voordat dit niveau is bereikt. Daarnaast zijn minder partijen betrokken bij dat overleg. Het is niet realistisch om vanaf de start een protocol op te stellen, omdat de partijen onderling nog geen werkbare afspraken en werkprocessen hebben. Dat is merkbaar doordat meerdere partijen geen stukken hebben aangeleverd voor het protocol. Het is belangrijk dat het VAP-Zandpad geen belangrijke processen van netwerkmanagement overslaat, zodat zij komen tot een gezamenlijke aanpak die uiteindelijk een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid tot gevolg heeft. Het is dus beter het proces en niet het eindresultaat van het VAP-tippelzone te kopiëren.

7.4 Terugblik op de relevantie

Uit het voorgaande stuk is duidelijk dat helderheid over de onderlinge samenwerking en de uitwerkingen daarvan voor een meerwaarde zorgen. Dit heeft vooral meerwaarde voor de leden van beide overleggen. Namelijk het inzicht dat het VAP-tippelzone tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid heeft geleid en de wijze waarop zij dat kunnen bereiken voor het VAP-Zandpad. Relevant is dat de netwerkpartners leren hoe zij het spel moeten spelen. Het netwerk moet niet het resultaat kopiëren, maar het proces. Voor andere gemeenten is dit ook relevant, omdat blijkt dat vele gemeenten worstelen met het prostitutievraagstuk (Daalder, 2007). Daarnaast kan men ook iets met deze uitkomsten op het gebied van andere beleidsterreinen.

Het onderzoek is daarnaast ook wetenschappelijk relevant. De getoetste theorieën zijn voorheen vooral toegepast op overleggen die op de besluitvorming van beleid zijn gericht. In dit onderzoek is het getoetst op een overleg waarbij een wisselwerking bestaat tussen het beleid en de uitvoering van het beleid. Dit komt doordat het VAP bestaat uit partners gericht op het beleid en de uitvoering. Uit het onderzoek blijkt dat dat ook één van de succesfactoren van de overlegvorm is. De gebruikte

netwerktheorie is niet op alle vlakken toereikend geweest om de netwerken te onderzoeken. De theorie ging bijvoorbeeld diep in op kenmerken van een netwerk. Daarentegen is de theorie minder gericht op operationele netwerken en netwerken met een wisselwerking tussen uitvoering en beleid. De kwaliteit van de onderlinge relatie en deze specifieke vorm (zowel verticale als horizontale verbanden) zijn daardoor onderbelicht. Andere beleidsterreinen kunnen daarvan leren en op het wetenschappelijke niveau kan men meer onderzoek doen naar de uitwerkingen daarvan op andere beleidsterreinen.

Daarnaast zijn nog niet eerder netwerktheorieën toegepast op het maatschappelijke vraagstuk prostitutie. Veel onderzoek is gedaan naar de doelgroep en neveneffecten van prostitutie, maar nog niet eerder naar de wijze waarop partijen samenwerken om de sector beheersbaar te houden. Dit onderzoek laat zien dat de doelgroep waarmee de netwerkpartners moeten omgaan vraagt om veel inhoudelijke kennis en het belang van samenwerkende partijen. De diverse problematiek die hierbij komt kijken vraagt om het kijken buiten het eigen 'hokje' en over de schutting. Uit het onderzoek blijkt dat partijen met botsende achtergronden kunnen samenwerken en elkaar niet hoeven tegen te werken. Dit is een heel proces omdat vertrouwen en begrip voor elkaar van groot belang zijn. Een succesfactor van het VAP-tippelzone is dat partijen een dialoog nooit uit de weg zijn gegaan, waardoor dit vertrouwen en begrip kon ontstaan.

De toekomst moet uitwijzen in hoeverre het VAP-Zandpad tot een succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid komt. Het ligt in handen van de netwerkpartners om de kansen te pakken die zich voordoen.

8 Literatuurlijst

- Aa, A. van der, & Konijn, T. (2004). Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling: het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken. Utrecht: Lemma
- Bestuurs- en Concerndienst, gemeente Utrecht (2009, 5 oktober). Utrechts onderzoek en cijfers – Prostitutiebeleid. Geraadpleegd via <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=317778> (2 maart 2011).
- Bestuursinformatie, (2006). Nulmeting prostitutiebeleid. Utrecht: Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.
- Bestuursinformatie, (2008). Signalen mensenhandel Zandpad. Utrecht: Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.
- Bestuursinformatie, (2009). Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid. Utrecht: Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.
- Beuren, E. van, Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of public administration research and theory*, 13, 193-212.
- Breda, J., & Goyvaerts, K. (1991). Netwerken van organisaties: een theoretisch kader. *Welzijnsgids* (85-105). Antwerpen: Kluwer.
- Bruijn, H. de (2000). *Processen van verandering*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de, & Heuvelhof, E. F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese uitgevers.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. F. ten, & in 't Veld, R. J. (1998). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic services.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, Ma: Harvard.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital the creation of human capital. *The american journal of sociology*, 94, 95-120.
- Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.

Dalen, J. van (2000). Ketens en condities. Duivenboden, H. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M., & Veld, R. in 't (Eds.), *Ketenmanagement in de publieke sector* (39-56). Utrecht: Lemma.

Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees 2006*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek, WODC.

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

Delden, P. J. van (2007). Samenwerking vraagt engelengeduld, nukkige netwerken. *Management en Consulting*, (1), 46-49.

Donkers, H., & Jonkers, L. (2006). Een raamwerk voor effectief innovatiemanagement van ketens en netwerken. In Poorthuis, A., Aa, A. van der, Rheenen, T. van, Konijn, T., & de Jager, W. (Eds.), *Ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang* (93-105). Utrecht: Lemma.

Dosi, G., & Egidi, M. (1991). Substantive and procedural uncertainty: An exploration of economic behaviours in changing environments. *Journal of evolutionary economics*, 1, 145-168.

Duivenboden, H.P.M. van, Twist, M.J.W. van, Veldhuizen, M., & Veld, R. J. in 't (Eds.). (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: lemma.

Eeten, M. van (1999). *Dialogues of the deaf. Defining new agendas for environmental deadlocks*. Delft: Eburon.

Gamba, M., & Kleiner, B. H. (2001). The Old Boys Network Today. *international journal of sociology and social policy*, 21 (8/9), 101-106.

Hardin, G., & Baden, J. (1977). *Managing the commons*. San Francisco: Freeman.

Hufen, J.A.M., & Ringeling A.B. (1990). *Beleidsnetwerken – Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Janis, I. L. (1983). *Groupthink. Psychological studies of polic decisions*. Boston: Houghton Mifflin.

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

Klijn, E. H. (2008). 'It's the management, stupid!' – over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken. Den Haag: Lemma.

Klijn, E.H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in public sector: a theoretical study of management strategies in policy network. *Public Administration*, 73 (3), 473-454.

- Klijn, E.H., & Teisman, G. R. (1993). Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken. In Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J. A. de, & Kickert, W. J. M. (Eds.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur (55-75)*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Klijn, E.H., & van Twist, M. (2007). Publiek–Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, 61 (3,4), 156-170.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Kort, M., Twist, T. van, & Veld, R. in 't (2000). Over ontwerp en management van processen in ketens. In Duivenboden, H. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M., & in 't Veld, R. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: LEMMA BV.
- Lin, N. (2000). Inequality in social capital. *Contemporary Sociology*, 29 (6), 785-795.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 74-88.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- Mcguire, M. (2002). Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62 (5), 599-609.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., & Geuijen, K. (2011). *Maatschappelijke opdrachten en publiek management*. In: *Leerkring Publiek Management reader bachelor*.
- Oerlemans, L. A. G., & Kenis, P. N. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. *M&O*, (3,4), 36-54.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge M.A.: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). A method for institutional analysis. In Kaufmann, F. X., Majone, G., & Ostrom, V., (Eds.), *Guidance, control and evaluation in the public sector: the Bielefeld Interdisciplinary Project (459-479)*. Berlin: Walter de Gruyter.
- O'Toole, L. J. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57, 45-52.

Poorthuis, A., Aa, A. van der, Rheenen, T. van, Konijn, T., & de Jager, W. (Eds.). (2006). *Ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Lemma.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423.

Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies*, 28 (8), 1243-1264.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Wit, B. de, Rademakers, M., & Brouwer, M. (2000). *Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens*. In Duivenboden, H. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M., & Veld, R. in 't (Eds.), *Ketenmanagement in de publieke sector (57-67)*. Utrecht: Lemma.

Bijlage 1: Interviewvragen

Inleiding

Dit onderzoek is gericht op samenwerking rondom het Utrechtse prostitutiebeleid, binnen het vinger aan de pols overleg. Met samenwerking bedoel ik dat verschillende partijen binnen het VAP elkaar nodig hebben en aanvullen door een betere afstemming. Samenwerking ontstaat door onderlinge communicatie en uitwisseling van middelen, zoals informatie. De verschillende partijen binnen het VAP hebben afspraken gemaakt over de randvoorwaarden van de samenwerking.

In dit onderzoek wil ik een onderscheid maken tussen de verschillende stadia, daarom wil ik u vragen bij alle vragen na te denken of er sprake is van verandering sinds het begin van het VAP.

Netwerkvergelijking

Allereerst zal ik een aantal vragen stellen over de kenmerken van het overleg.

Doelstelling

Wat is volgens u het doel van het VAP-overleg?

Wederzijdse afhankelijkheid

Waarom bent u betrokken bij het VAP?

Met welke betrokkenen heeft u het meeste contact en hoe vaak heeft u daarmee contact?

Waarover hebben jullie dan contact?

Zijn veranderingen opgetreden wat betreft de frequentie of onderwerpen van het contact met andere betrokkenen, sinds het begin van het VAP?

Interactie: Contact

Hoe vaak komt het VAP samen, waarom en wie heeft dat besloten volgens u?

Hoe vaak bent u aanwezig bij de VAP-overleggen en wat is daarvoor de reden?

Is buiten de samenkomst van het VAP om, ook sprake van contact?

Netwerkafspraken

Waarom is er volgens u voor gekozen om bepaalde afspraken vast te leggen in een protocol?

Wanneer is/wordt gesproken over deze afspraken?

Door wie worden deze afspraken nageleefd?

Op wat voor wijze leveren de afspraken een bijdrage aan een betere samenwerking?

Netwerksamenwerking

Samenwerkingsrelaties worden vaak opgezet wanneer sprake is van een complex probleem. Wanneer het gaat om het prostitutiebeleid, kan gesproken worden van een complex probleem (veel partijen zijn betrokken, meerdere doelstellingen bestaan, etc.). Vaak ontstaan onzekerheden wanneer door de partijen wordt gezocht naar oplossingen. Onder onzekerheid versta ik dat niet gelijk sprake is van een oplossing of dat de verschillende partijen het niet eens zijn over de oplossing. Daarom zal ik daar nu een aantal vragen over stellen.

Onzekerheden

Wat is uw mening over de beschikbare informatie over de aanpak van problemen rondom het prostitutiebeleid?

Wat is uw mening over de opstelling van andere deelnemers/organisaties van het VAP?

Bestaan grote verschillen tussen de partners van andere organisaties, wat betreft de werkwijze, taalgebruik, meningen, het soort afspraken binnen de eigen organisatie?

Netwerkmanagement

Gezamenlijk actie wordt als voorwaarde gezien om goed samen te kunnen werken. Managen van samenwerking kan daarbij een hulpmiddel zijn. Daarom zal ik nu een aantal vragen stellen over het Management van het VAP.

Voorzitterschap

Wat zijn belangrijke competenties die volgens u een voorzitter moet hebben?

Wat is de reden dat dat de voorzitter is?

Wat is uw mening over neutraal voorzitterschap?

Strategieën

Bij het management van het VAP kunnen door een manager(s) strategieën worden gebruikt. Bij de volgende stellingen zou ik graag willen weten of u het daar mee eens of oneens bent. Dus of daar wel (eens) of niet (oneens) sprake van is, wat betreft het VAP. Zodat wij daarna kunnen bespreken in hoeverre dit bevorderd wordt door de voorzitter of door alle partners uit het netwerk.

Stelling	Eens	Oneens
Partners zijn bewust over het feit dat zij alleen hun doelen kunnen behalen door samen te werken.		
Een gezamenlijke probleemstelling en oplossing zijn geformuleerd, waarbij alle alternatieven in overweging zijn genomen.		
Alle partners zitten op één lijn, zij hebben een gezamenlijke agenda en spreken dezelfde taal.		
Afspraken zijn gemaakt over een duidelijke rolverdeling.		
Afspraken zijn gemaakt over het gebruik van wetenschappelijk onderzoek.		
De do's en don'ts voor het VAP zijn geformuleerd.		
Afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van het werk van de betrokken partijen		
Afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van informatie en toegang tot informatie voor anderen.		
Afspraken zijn gemaakt over het stellen van deadlines.		
Afspraken zijn gemaakt over de wijze van handelen als sprake is van een conflict.		
Ik heb vertrouwen in de andere partners.		
Dit vertrouwen heeft moeten groeien.		

Kunt u omschrijven hoe het proces binnen het overleg verloopt wanneer een besluit moet worden genomen?

Hoe vaak heeft u contact met partijen buiten het netwerk over het prostitutiebeleid?

In hoeverre is het VAP vergelijkbaar met het SPO overleg?

Hebben grotere veranderingen plaatsgevonden, waardoor aanpassingen in uw dagelijkse werk noodzakelijk waren?

Succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid

Kunt u een concreet voorbeeld geven van een moment dat u tevreden was over een resultaat van het VAP?

Kunt u een concreet voorbeeld geven van een moment dat u niet tevreden was over een resultaat van

het VAP?

Wat zijn resultaten die behaald zijn door het VAP?

Hadden deze resultaten niet kunnen ontstaan als het VAP niet bestond?

Positieve/negatieve kanten VAP

Wat zijn de voordelen/nadelen van uw deelname aan het VAP?

Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarvan is geleerd?

Algemeen

Wat vindt u over het algemeen van het VAP en uw deelname daaraan?

Heeft u nog iets toe te voegen aan dit interview?

Bijlage 2: Topiclist observaties

Factor	Meting
Betrokkenheid	Aanwezige partijen (redenen van afwezigheid)
Afhankelijkheden	Actie ander afwachten voordat verder gegaan kan worden?
Interactie	Wijze van communicatie: sfeer
Afspraken	Bespreking, soorten en nakoming
Onzekerheden	Onzekerheidsgevoelens, advies vragen aan andere partijen
Voorzitterschap	Rol voorzitter, opstelling andere partijen tegenover de voorzitter
Strategieën	Lijst interview
Tevredenheid	Resultaten, (on)tevredenheidsgevoelens, complimenten

Bijlage 3: Topiclist documentanalyse

- Doelstelling

Wat is het doel van het VAP-overleg?

- Oprichting VAP

Waarom is het VAP opgericht?

Wie heeft besloten dat het VAP werd opgericht?

Waarom is gekozen voor een overlegstructuur?

Op wat voor wijze zijn de betrokkenen benaderd?

- Betrokkenen

Wie nemen deel aan het VAP?

Wat is de rol van de deelnemers?

Op wat voor wijze zijn zij afhankelijk van elkaar?

Op wat voor wijze is sprake van onderling contact?

- Netwerkafspraken

Welke afspraken zijn vastgelegd in een document?

Waarom is ervoor gekozen om bepaalde afspraken vast te leggen in een protocol?

Wanneer is/wordt gesproken over deze afspraken?

- Voorzitterschap

Wie is de voorzitter?

Is dat al zo vanaf het begin?

Wat voor taken voert de voorzitter uit?

- Strategieën

Welke instrumenten van netwerkmanagement worden toegepast?

- Succesvolle uitvoering van het prostitutiebeleid

Wat zijn resultaten die behaald zijn sinds de oprichting van het VAP?

Tevredenheid van partijen.

Bijlage 4: Respondenten Interviews

Actor	Organisatie	VAP-Zandpad/-Tippelzone
Beleidsondersteuner	GG&GD	Beide
Sociaal verpleegkundige	GG&GD	VAP-Zandpad
Wijkagent a	Politie Transwijk	VAP-tippelzone
(Gepensioneerde) Wijkagent b	Politie Transwijk	VAP-tippelzone
Teamleider	HAP: teamleider	Beide
Inspecteur	Toezicht en Handhaving	VAP-Zandpad
Beleidsmedewerker a	OOV	VAP-tippelzone
(Oud)Beleidsmedewerker b	OOV	Beide: geschiedenis
Beleidsmedewerker c	OOV	VAP-Zandpad
Belastinginspecteur a	Belastingdienst	VAP-Zandpad
Belastinginspecteur b	Belastingdienst	VAP-Zandpad
Rechercheur	Unit Mensenhandel	VAP-Zandpad

Bijlage 5: Observaties

Observatie	Datum
VAP-tippelzone a	29 april
VAP-Zandpad b	17 mei
VAP-Zandpad c	14 juni
VAP-tippelzone d	17 juni

Bijlage 6: Geanalyseerde documenten

Agenda Toppelzone, GG&GD, oktober 2005a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, oktober 2005b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, april 2006a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, november 2006b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, april 2007a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, september 2007b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, december 2007c.

Agenda Toppelzone, GG&GD, maart 2008a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, juli 2008b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, september 2008c.

Agenda Toppelzone, GG&GD, november 2008d.

Agenda Toppelzone, GG&GD, februari 2009a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, april 2009b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, mei 2009c.

Agenda Toppelzone, GG&GD, augustus 2009d.

Agenda Toppelzone, GG&GD, november 2009e.

Agenda Toppelzone, GG&GD, januari 2010a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, april 2010b.

Agenda Toppelzone, GG&GD, mei 2010c.

Agenda Toppelzone, GG&GD, oktober 2010d.

Agenda Toppelzone, GG&GD, november 2010e.

Agenda Toppelzone, GG&GD, december 2010f.

Agenda Toppelzone, GG&GD, januari 2011a.

Agenda Toppelzone, GG&GD, maart 2011b.

Agenda Zandpad, GG&GD, mei 2010a.

Agenda Zandpad, GG&GD, juni 2010b.

Agenda Zandpad, GG&GD, september 2010c.

Agenda Zandpad, GG&GD, oktober 2010d.

Agenda Zandpad, GG&GD, december 2010e.

Agenda Zandpad, GG&GD, januari 2011a.

Agenda Zandpad, GG&GD, maart 2011b.

Agenda Zandpad, GG&GD, april 2011c.

Bestuursinformatie (2008). Signalen mensenhandel Zandpad. Utrecht, Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.

Bestuursinformatie (2009). Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid. Utrecht, Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.

Bestuurs- en Concerndienst, gemeente Utrecht (2008, 30 oktober). Utrecht neemt maatregelen tegen mensenhandel. Geraadpleegd via www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=272630&type=pers (4 juni 2011).

Centrum Maliebaan (2011). Sociaal Medisch Team. Geraadpleegd via www.centrummaliebaan.nl/centrummaliebaan_C01/default.asp?comid=1&modid=1052&itemid=0&time=272 (25 mei 2011).

Evaluatie vergunningen, GG&GD, januari 2011a.

Memo Toppelzone, GG&GD, juli 2007.

Notulen Toppelzone, GG&GD, januari 2006a.

Notulen Toppelzone, GG&GD, juni 2006b.

Notulen Toppelzone, GG&GD, februari 2009a.

Notulen Toppelzone, GG&GD, april 2009b.

Notulen Toppelzone, GG&GD, juni 2009c.

Notulen Toppelzone, GG&GD, augustus 2009d.

Notulen Toppelzone, GG&GD, april 2010a.

Notulen Toppelzone, GG&GD, mei 2010b.

Notulen Toppelzone, GG&GD, oktober 2010c.

Notulen Toppelzone, GG&GD, november 2010d.

Notulen Toppelzone, GG&GD, januari 2011a.

Notulen Toppelzone, GG&GD, maart 2011b.

Notulen Toppelzone, GG&GD, april 2011c.

Notulen Zandpad, GG&GD, mei 2010a.

Notulen Zandpad, GG&GD, juni 2010b.

Notulen Zandpad, GG&GD, september 2010c.

Notulen Zandpad, GG&GD, oktober 2010d.

Notulen Zandpad, GG&GD, december 2010e.

Notulen Zandpad, GG&GD, januari 2011a.

Notulen Zandpad, GG&GD, maart 2011b.

Notulen Zandpad, GG&GD, april 2011c.

Participedia (2009). Campus Max. Geraadpleegd via www.participedia.nl/project/campus-max (2 juli 2011).

Presentatie project registratie raamprostituees, GG&GD, mei 2011.

Presentatie Vergunningen, GG&GD, 2008.

Projectplan communicatie Campus MAX, GG&GD, mei 2009.

Schouw Toppelzone, GG&GD, december 2009.

Protocol tippelzone, VAP-tippelzone, augustus 2010.

Vergaderopties Tippelzone, 2009.

Waterdrinker, M. (2010). Onbekende buren (scriptie). Geraadpleegd via <http://igitur-archive.library.uu.nl/> (2 maart 2011).

Werkdocument Registratie, GG&GD, juni 2010.

Zorgconferentie, GG&GD, september 2008a.

Zorgconferentie, GG&GD, oktober 2008b.

Zorgconferentie, GG&GD, oktober 2008c.

Zorgconferentie, GG&GD, oktober 2010.

Bijlage 7: Afkortingen

Afkorting	Betekenis
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
CMB	Centrum Malie Baan
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
HAP	Huiskamer Aanloop Project
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
SPO	Stedelijk Prostitutie Overleg
T&H	Toezicht & Handhaving
VAP	Vinger Aan de Pols overleg